

Bestedingsbeleid en werkgelegenheid in lange-termijnperspectief (I)

DRS. C. VAN EWYJK — DRS. R. DE KLERK
DRS. G. REUTEN — DRS. B. THIO*

Het economisch beleid van de overheid staat van vele kanten aan kritiek bloot. Herhaaldelijk werd er, ook in *ESB*, op gewezen dat de regering door het belang van het handhaven van de effectieve vraag te onderschatten, het échec van haar matigingsbeleid bewerkstelligt. In dit artikel wordt deze kritiek verder uitgewerkt en wordt geconcludeerd dat met een bestedingsimpuls en arbeidstijdverkorting het gewenste herstel van de economie kan worden gerealiseerd. In het eerste deel komt de visie aan de orde die aan de kritiek en het alternatieve beleidsscenario ten grondslag ligt. In het tweede deel wordt met behulp van een gestileerd conjunctuur-structuurmodel de effectiviteit van het alternatieve beleid aangetoond.

Inleiding

Het thans gevoerde economische beleid is te karakteriseren als een bezuinigings- en inkomensbeleid dat gericht is op herverdeling van inkomens ten gunste van het overig inkomen en daarmee, naar verondersteld wordt, ten gunste van de investeringen. Naar wij menen worden bij dit type van beleid niet alleen de prioriteiten verkeerd gelegd, maar is ook sprake van een gebrekkige analytische fundering van de veronderstelde relaties tussen beleidsmiddelen en beleidsdoelen. De geformuleerde beleidsdoelen blijken daardoor telkens niet realiseerbaar te zijn.

Elders hebben wij gewezen op de te verwachten consequenties van dit type van economisch beleid 1). Een restrictief volumebeleid versterkt de neerwaartse impulsen en frustrereert op die manier zowel de reële beleidsdoelstellingen (werkgelegenheid en groei) alsook de gehanteerde tussendoelen (beperking van het financieringstekort, herstel van de rendementen). In deze situatie komt het beleid ter discussie te staan, waarbij vooral het bestedingsremmende karakter ervan aan toenemende kritiek onderhevig is 2). Het belang van een actief bestedingsverruimend begrotings- en inkomensbeleid zou naar onze mening meer op de voorgrond moeten worden geplaatst. Daarbij is een samenhangende conceptie van de te voeren inkomens- en bestedingspolitiek op korte en middellange termijn, geënt op een visie op de gewenste en mogelijke economische groei, onmisbaar.

Aan de ontwikkeling van zo'n beleidsconceptie willen wij in dit artikel een bijdrage leveren. Daarbij beperken wij ons tot de macro-economische aspecten. In het eerste deel van dit artikel wordt een visie uitgewerkt op de ontwikkeling van het niveau en de samenstelling van de bestedingen op middellange en lange termijn. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een standpuntbepaling ten aanzien van de te realiseren groei van de produktie en de daarbij behorende investeringsomvang. Op grond van een analyse van het voorwaardelijke verband tussen de investeringsquote en het door ons voorgestane scenario van beperkte, maar kwaliteitsintensieve groei worden de contouren geschetst van een realiseerbaar proces van economisch herstel.

In het tweede deel van dit artikel, dat volgende week in *ESB* verschijnt, wordt een modelmatige onderbouwing gegeven van het op middellange termijn te voeren bestedingsverruimende beleid. Modelberekeningen tonen aan dat een

beleid gericht op geleidelijke expansie van de bestedingen gewenst is en realiseerbaar binnen redelijkerwijs te stellen randvoorwaarden ten aanzien van bezettingsgraad en betalingsbalans. Bij een op beperkte groei afgestemde capaciteitsontwikkeling blijkt voor de consumptie en de overheidsbestedingen ruimte aanwezig voor een toename van 2,6 resp. 5% per jaar. Met betrekking tot de werkloosheid wordt met deze bestedingsontwikkeling een stabilisering bereikt, hetgeen ten opzichte van voortzetting van het huidige beleid volgens onze berekening een positief effect inhoudt van 44.000 mensjaren per jaar. In combinatie met arbeidstijdverkorting van 2½% per jaar blijkt een reductie van de werkloosheid tot 300.000 in 1985 en uiteindelijk 160.000 in 1989 mogelijk.

Conjunctuur en beleid

De scherpe conjuncturele neergang waarin de Nederlandse economie zich sedert de zwakke opleving van 1976-1977 bevindt, vertoont duidelijk de sporen van het gevoerde matigingsbeleid. Uit tabel 1 blijkt dat de groei van het bruto binnenlands produkt (bbp) is teruggevallen van 2,3% in 1977 tot -2% in 1981. Deze terugval komt precies overeen met de achteruitgang in de directe bijdrage van de consumptieve bestedingen aan het bbp. Deze bijdrage namelijk liep terug van 2,6% in 1977 tot -2% in 1981. Ook de bijdrage van de

* Allen wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam. De auteurs danken Ted van der Meij voor de technische assistentie bij de modelsimulaties en prof. dr. W. Driehuis voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Dit artikel is mede gebaseerd op ons onderzoek *Macro-economisch stimuleringsbeleid, een analyse van grondslagen en effecten van bestedingsverruiming en arbeidstijdverkorting*. Economische Monografieën, nr. 1, Universiteit van Amsterdam, 1982.

1) C. van Ewijk, R. de Klerk, G. Reuten en B. Thio (red.), *Economisch beleid uit de klem*, SUA, Amsterdam, 1980.

2) W. B. J. Hempen, Naar een heroriëntering op het sociaal-economisch beleid, I en II, *ESB*, 24 februari en 2 maart 1982, J. C. Siebrand, Het kwetsbare gelijk, *ESB*, 28 oktober 1981. W. Driehuis en A. van der Zwan, De Nederlandse economie in de jaren 1980-1985, I, II, III, *ESB*, 13, 20, 27 mei 1981. M. P. Gans, Is het monetaire beleid voor 's lands welvaart het meest dienstig? *ESB*, 4 februari 1981.

overheidsbestedingen is teruggelopen. Deze negatieve volumeontwikkeling heeft, zoals te verwachten, een sterke weerslag op de investeringen gehad. De bijdrage van deze bestedingscomponent aan de groei van het binnenlands produkt is afgenomen van 2,2% in 1977 tot -2,9% in 1981.

Zoals uit tabel 1 blijkt, steekt de ontwikkeling in Nederland negatief af bij de veel gelijkmatiger ontwikkeling in de overige kleine OECD-landen. Ook daar is het groeitempo weliswaar afgenomen, maar in veel mindere mate dan in Nederland. De geringere terugval in de groeibijdrage van de consumptieve bestedingen (van 0,8% in 1977 tot 0,1% in 1981) heeft daarbij zeker een rol gespeeld. Deze stabielere volumegroei is, zoals men uit de tabel kan aflezen, in deze landen ook met een geringere achteruitgang in het groeitempo van de investeringen gepaard gegaan.

Gegeven de binnenlandse onderbesteding lijkt het voor de hand te liggen om de taakstelling van het macro-economisch beleid toe te spitsen op het doorbreken van de huidige recessieve tendens. Het thans gevoerde beleid gaat hieraan voorbij en is eenzijdig gericht op een als noodzakelijk omschreven herverdeling van het inkomen ten gunste van het winstaandeel. In beleidskringen wordt in dit verband gesproken van een „bloedtransfusie”, een algemene lastenverlichting voor het bedrijfsleven gefinancierd uit een verlaging van de lonen en de collectieve uitgaven. Economisch herstel wordt primair geformuleerd in termen van een noodzakelijke stijging van de investeringen en de investeringsquote. De recessieve invloed op de overige bestedingen, die uit het beleid voortvloeit, wordt geacht het economisch herstel niet te belemmeren. Het beleid is bestedingsremmend maar dat zou het aantrekken van de investeringen niet in de weg staan.

Van verschillende kanten wordt het beleid met name vanwege zijn bestedingsremmende karakter ter discussie gesteld. Vooral de opvattingen van Gans en Hempen hebben recent in een ruim kader aandacht gekregen. Toegesplitst op het te voeren macro-economische beleid zijn beider ideeën terug te brengen tot een tweetal hoofdpunten.

1. De noodzaak van lastenverlichting wordt als zodanig door hen niet ontkend. Deze lastenverlichting mag echter — vanwege het gevaar voor vraaguitval — niet ten koste gaan van lonen en collectieve uitgaven. In plaats daarvan dient naar hun mening lastenverlichting te worden doorgevoerd ten koste van een stijging van het financieringstekort, welke voor een deel monetair gefinancierd kan worden. Conjunctureel herstel vindt in deze beleidsoptiek plaats zodra de investeringen in reactie op de lastenverlichting zullen toenemen. Bestedingscomponenten andere dan de investeringen worden dus niet actief als aangrijpingspunt voor conjunctuurherstel gehanteerd. De door de auteurs bepleite combinatie van inkomens-, begrotings- en monetair beleid laat zich het best karakteriseren als bestedingsneutraal herverdelingsbeleid. Hierbij dient naar onze mening te worden aangetekend dat het zeer de vraag is of in de huidige conjuncturele situatie lastenverlichting voor bedrijven wel een voldoende voorwaarde is voor investeringsherstel. Bestedingsneutraliteit lijkt een willekeurige keuze en, waar het belang van de bestedingsontwikkeling in negatieve zin wordt onderkend, ligt het voor de hand om verder te gaan en te onderzoeken onder

welke voorwaarden de binnenlandse bestedingscomponenten zelf als instrument voor conjunctuurherstel kunnen worden gehanteerd.

2. Bij beide auteurs neemt het monetaire beleid een belangrijke plaats in met name als instrument om het rentepeil te drukken en op die manier investeringsherstel te bespoedigen. Naar onze mening is het in de Nederlandse economie maar in zeer beperkte mate mogelijk om op monetair gebied een zelfstandig beleid te voeren. Door het open karakter van de Nederlandse financiële en goederenmarkten is het nauwelijks mogelijk om langs monetaire weg belangrijke reële variabelen als rente, investeringen en productie te sturen. De rentegevoeligheid van de internationale kapitaalstromen is zo hoog dat binnenlandse factoren, zoals het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt en de binnenlandse geldcreatie, hooguit een marginale directe invloed op de rente uitoefenen³⁾. Naar analogie met de theorie van Keynes kan op dit punt worden gesproken van een liquiditeitsval, maar thans van een met een internationaal karakter. Om deze reden is noch de stelling van De Nederlandsche Bank dat terugdringing van het financieringstekort een belangrijke rentedaling teweegbrengt, noch de stelling van Gans dat de rente belangrijk kan worden verlaagd door een ruimer monetair beleid, gerechtvaardigd. Dit neemt overigens niet weg dat een ruimer monetair beleid een ondersteuning kan geven aan het door ons voorgestane stimuleringsbeleid. In de eerste plaats kan langs monetaire weg op middellange termijn een vermindering van het appreciatietempo van de gulden worden bewerkstelligd. In de tweede plaats kan ruimere monetaire financiering een bijdrage leveren aan terugdringing van de rentelasten van de overheid.

Samenvattend kan naar onze mening het monetair beleid slechts effectief zijn indien het wordt ingepast in een omvattend stimuleringsbeleid, dat de inkomensvorming en de overheidsbegroting als primaire aangrijpingspunten kent. De hantering van de hierbij in aanmerking komende instrumenten dient te zijn gebaseerd op een analyse van de conjuncturele situatie enerzijds en het te verwachten groeipad op middellange termijn anderzijds. In het vervolg van dit artikel zullen wij trachten deze beleidsoptiek verder te onderbouwen.

De economische ontwikkeling op middellange termijn

In de analyse die ten grondslag ligt aan het huidige beleid ontbreekt een uitgewerkte visie op de economische ontwikkeling op langere termijn en de daaruit voortvloeiende eisen en grenzen aan het te voeren korte-termijnbeleid. Weliswaar ligt in het beleid de gedachte besloten dat de arbeidsinko-

3) In C. van Ewijk e.a., op. cit., 1982 is de invloed van het overheidsberoep op de kapitaalmarkt nader onderzocht. Voor zover er een statistisch verband bestaat tussen de marge tussen binnenlandse en buitenlandse rente met het beroep van de overheid, blijkt dit negatief te zijn.

Tabel 1. Bijdrage van de verschillende bestedingscomponenten aan de groei van het bruto binnenlands produkt in Nederland en de overige kleine OECD-landen

	Nederland					Overige kleine OECD-landen				
	1977	1978	1979	1980	1981	1977	1978	1979	1980	1981
Particuliere consumptie	2,6	2,6	1,3	-0,5	-2,0	0,8	0,7	1,6	0,6	0,1
Overheidsconsumptie	0,7	0,5	0,5	0,3	0,1	0,6	0,8	0,5	0,5	0,3
Investeringen (incl. voorr.)	2,2	0,9	-0,6	-0,4	-2,9	-0,5	-0,7	1,2	0,9	-0,3
Betalingsbalans	-3,0	-1,4	1,0	1,2	2,8	1,0	1,8	-0,5	0,1	0,3
Bruto binnenlands produkt	2,3	2,5	2,3	0,5	-2,0	1,8	2,4	2,7	2,0	0,8

Bron: Berekend op basis van OECD, *Economic Outlook*, juli 1979, december 1980, december 1981.

mensquote structureel te hoog is en de investeringsquote te laag, maar nergens wordt een consistente uitwerking gegeven van de mate waarin dat het geval is en de wijze waarop de „juiste” verhoudingen op middellange termijn hersteld zullen worden. De vraag of de recessieve effecten van dit beleid niet strijdig zijn met het op middellange termijn nastreefde aanpassingsproces blijft bij gebrek aan specificatie van dit aanpassingsproces onbeantwoord. Alleen de gewenste richting in de ontwikkeling van de bestedingsamenstelling staat vast. De gevolgen van het beleid voor het volume van de bestedingen worden veronachtzaamd. Kennelijk heeft men een groot vertrouwen in het conjuncturele zelfherstellend vermogen van de economie. Het hiermee geïmpliceerde vertrouwen in de geldigheid van de wet van Say blijft echter onbeargumenteerd 4).

In het macro-economisch beleid dient een zorgvuldige afstemming van het instrumentarium plaats te vinden op de op middellange termijn te realiseren samenstelling van de bestedingen enerzijds en de op korte termijn gewenste ontwikkeling van het geaggregeerde volume van de bestedingen anderzijds. Deze taakstelling is omvattender dan het eenzijdig nastreven van een andere samenstelling van de bestedingen. Maar ook het op eenvoudig keynesiaanse wijze afstemmen van de geaggregeerde vraag op het bestaande potentiële aanbod is zeker niet onder alle omstandigheden voldoende voor structureel herstel. Juist in de combinatie van het stimuleren van de omvang en het sturen van de samenstelling van de bestedingen ligt de uitdaging voor het te voeren macro-economisch beleid. Wie die uitdaging uit de weg gaat, valt terug in simpel keynesiaansme enerzijds of naïef geloof in de wet van Say anderzijds.

Omdat de taakstelling ten aanzien van niveau en samenstelling van de bestedingen op korte termijn rechtstreeks afhangt van de karakteristiek van het op langere termijn te realiseren groeipad, is voor de uitwerking van een macro-economisch beleidsplan in de eerste plaats een standpuntbepaling ten aanzien van het lange-termijnperspectief noodzakelijk.

Bij de uitwerking van een groeiscenario voor de lange termijn kan men niet heen om de lessen die de naoorlogse economische ontwikkeling ons heeft geleerd. Eén van die lessen is dat voortdurende stijging van de arbeidsproductiviteit en de sterke economische groei een prijs heeft in de vorm van sociale kosten. De historisch gezien ongekende arbeidsproductiviteitsstijging van de naoorlogse periode is gepaard gegaan met een aantasting van het fysieke en psychische arbeidsvermogen en welzijn. Een gedeelte van de rekening daarvan is gepresenteerd in de vorm van de sterke toename van het aantal arbeidsongeschikten. Daarnaast heeft de aard en het tempo van de economische groei geleid tot congestieverschijnselen die samenhangen met de aard van het productieproces in ruime zin enerzijds en het type en de kwaliteit van de producten anderzijds.

Deze en vergelijkbare negatieve aspecten van snelle economische groei vormen de achtergrond voor de keuze die wij maken voor een lange-termijnscenario van beperkte groei, welke gericht is op verbetering van de kwaliteit van het productieproces en de productie. Daarbij zal het gebruik van arbeidsomstandigheden verbeterende, minder grondstof verbruikende en milieuvriendelijkere produktiemethoden via onder meer ver- en gebodsbepalingen gestimuleerd moeten worden. Wat betreft het groeitempo is bij een dergelijke economische ontwikkeling een groeipercentage van niet meer dan 3% per jaar realistisch (ter oriëntatie: de gemiddelde jaarlijkse stijging van het productievolume van bedrijven over 1964-1973, de tien jaar voorafgaande aan de eerste reeks olieprijsstijgingen, bedroeg 6,2%). Bij deze groei en de daaraan gekoppelde kwalitatieve verbetering van het productieproces zal uiteraard ook slechts een beperkte arbeidsproductiviteitsstijging kunnen worden gerealiseerd. Deze arbeidsproductiviteitsstijging zou voor een deel — mede met het oog op een gelijke verdeling van de werkgelegenheid — moeten worden omgezet in arbeidstijdverkorting.

Voorwaarden voor economisch herstel

Uitgaande van het zojuist in het kort geschetste lange-termijnperspectief, kan worden vastgesteld dat het aanpassingsproces vanuit de huidige situatie ten minste aan de volgende drie macro-economische vereisten moet voldoen:

1. herstel van de groei van de productiecapaciteit olopend tot 3% op middellange termijn. Dit impliceert een toename van de investeringsquote;
2. herstel van de bezetting van de productiecapaciteit, mede ten einde de rendementspositie van de bedrijven te verbeteren. Dit vergt naast een toename van de investeringen ook op korte termijn herstel van de groei van de consumptieve bestedingen en de overheidsbestedingen;
3. vanwege de bestaande (starre) sectorale structuur van de productiecapaciteit is gedurende het aanpassingsproces op middellange termijn een geleidelijke expansie van de bestedingscomponenten vereist.

Aan de hand van deze drie uitgangspunten kunnen de contouren van een middellange termijn herstelproces worden aangegeven.

Ad 1. Groei van de productiecapaciteit veronderstelt dat het proces van kapitaalvernietiging wordt stopgezet en de investeringen toenemen. Voor het opstellen van een herstelscenario is het van groot belang te bepalen tot welk niveau de investeringsquote op middellange termijn dient te worden opgevoerd. Een globale indicatie voor de gewenste investeringsquote kan worden ontleend aan de volgende relatie tussen de bruto investeringsquote ($\frac{i}{y}$) en de groeivoet van de bruto productie van bedrijven (\dot{y}):

$$\frac{i}{y} = \frac{\kappa}{q} (\dot{y} - \dot{q} + \hat{\kappa} + \lambda)$$

waarin:

i = bruto investeringen van bedrijven;

y = bruto productie van bedrijven;

κ = gemiddelde kapitaalcoëfficiënt;

q = bezettingsgraad;

λ = afschrijvingsvoet van de kapitaalgoederenvoorraad;

$$\dot{y} = \frac{1}{y} \cdot \frac{dy}{dt}$$

Aan de hand van deze identiteit kan op eenvoudige wijze het verband tussen investeringsquote ($\frac{i}{y}$)* en de gewenste groeivoet (\dot{y} *) worden bepaald. Immers, op het te realiseren evenwichtige groeipad zal de bezettingsgraad één zijn ($q = 1$) en bovendien constant ($\dot{q} = 0$). Wordt bovendien de kapitaalcoëfficiënt na het aanpassingsproces constant verondersteld ($\hat{\kappa} = 0$) dan geldt:

$$\left(\frac{i}{y}\right)^* = \kappa (\dot{y}^* + \lambda)$$

Aan de hand van gegevens voor de jaren zestig en zeventig 5) kan worden vastgesteld dat de kapitaalcoëfficiënt (κ) ongeveer 2,1 en het afschrijvingspercentage (λ) 4,5 bedraagt. Indien er tevens van wordt uitgegaan dat in verband met de noodzakelijke herstructurering van het bedrijfsleven het afschrijvingspercentage met een halve punt toeneemt, resulteert bij een op lange termijn te realiseren groei van 3% voor de gewenste investeringsquote (in procenten):

$$\left(\frac{i}{y}\right)^* = 17$$

4) Hierop wordt uitgebreider ingegaan in C. van Ewijk e.a., op. cit., 1982.

5) Berekend uit CPB, *Centraal Economisch Plan 1980*, Den Haag, 1980.

Deze op middellange termijn na te streven hoogte van de investeringsquote ligt weliswaar boven de feitelijke investeringsquote, die volgens de *Macro Economische Verkenning 1982* in 1981 14% bedroeg, maar aanzienlijk onder het niveau dat in de jaren zestig werd bereikt (ongeveer 20%). Dit hangt samen met het feit dat de in de toekomst te realiseren groei aanzienlijk geringer is dan in de historisch gezien unieke periode van de jaren zestig. Dit impliceert overigens ook een in de toekomst lagere overige-inkomensquote. Het is derhalve niet juist het beleid erop te richten de arbeids-inkomensquote terug te brengen tot het niveau van vóór de jaren zeventig.

Ad 2. De tweede voorwaarde voor herstel is dat de bezettingsgraad van de productiecapaciteit wordt verbeterd. Betrouwbare schattingen voor de huidige mate van onderbezetting ontbreken. Gezien de sterke daling van de bestedingen in 1980 en 1981 kan echter worden verondersteld dat op middellange termijn de onderbezetting zeker ruimte biedt voor een extra produktiestijging van in totaal 5% (6). Ook uit oogpunt van de betalingsbalanspositie is de reflatiemarge aanzienlijk. In 1981 bedroeg het overschot op de lopende rekening immers ruim 2,5% van het nationaal inkomen en voor 1982 wordt zelfs een overschot van 5% verwacht.

Om onnodig verlies aan capaciteit te voorkomen, dient de bestaande reflatiemarge op korte termijn te worden benut. Uitstel van conjunctuurherstel zal een deel van de expansieruimte verloren doen gaan. Bij langdurig slechte afzetvooruitzichten zal immers de bestaande overcapaciteit worden afgestoten en zullen uitbreidingsinvesteringen achterwege blijven. Dalende investeringen en stagnerende productie tasten bovendien de concurrentiepositie van het bedrijfsleven aan en zetten een rem op de introductie van energiebesparende produktiemethoden. Om deze redenen is ook uit oogpunt van de betalingsbalans een spoedig conjunctuurherstel dringend gewenst.

Ad 3. Gedurende het aanpassingsproces dienen de bestedingen mede afgestemd te worden op de bestaande structuur van de productiecapaciteit. Sterke veranderingen in het macro-economische bestedingspatroon leiden tot fricties aan de aanbodzijde, waardoor het aanbodspotentieel onvoldoende benut zal blijven en een hogere import wordt geïnduceerd. Vanwege de gespecialiseerdheid van het productie-apparaat is het een illusie om te veronderstellen dat er bij een afname van de productie van consumptiegoederen capaciteit vrijkomt die kan worden benut voor de productie van investeringsgoederen (7).

Inconsistenties in het matigingsscenario

In het huidige beleid wordt onvoldoende rekening gehouden met de aangegeven voorwaarden voor herstel op middellange termijn. Als illustratie kan in dit verband het „heractiveringsscenario” dienen dat onlangs door Kessler is gepresenteerd (8). Dit scenario is een hypothetische uitwerking van de beleidsfilosofie die in grote lijnen ook ten grondslag ligt aan het gevoerde matigingsbeleid.

Uitgaande van de constatering dat de capaciteitsgroei in de marktsector thans te kort schiet, stelt Kessler dat een aanzienlijke stijging van de investeringsquote dient te worden gerealiseerd. In het cijfervoorbeeld dat Kessler ter bepaling van zijn gedachten uitwerkt, is een toename van de netto investeringsquote en de winstquote met beide 8 procentpunten in vier jaar als taakstelling gekozen. Om de capaciteitsruimte voor de toename van de investeringsquote vrij te maken moeten in het rekenvoorbeeld de consumptie en overheidsuitgaven te zamen gedurende een periode van vier jaar met gemiddeld 2 à 2,5% per jaar dalen (deze daling ligt overigens in dezelfde orde van grootte als de gerealiseerde daling in 1981). De netto investeringen zouden daardoor met 40 à 50% per jaar toenemen. De groei van de bruto investeringen bedraagt in dat geval ongeveer 15%.

Dit hypothetische heractiveringsscenario is duidelijk in strijd met de bovengenoemde macro-economische voorwaarden voor herstel op middellange termijn. In de eerste plaats zou een toename van de investeringsquote met 8 procentpunten deze quote op een niveau brengen dat zelfs nog boven dat van de jaren zestig ligt. Gaat Kessler ervan uit dat ook het groeitempo boven dat van de jaren zestig komt? Als dat groeitempo niet wordt bereikt en de groei bijvoorbeeld slechts 3% bedraagt, zal bij de door Kessler nagestreefde investeringsquote de bezettingsgraad jaarlijks met maar liefst 2,5% dalen. Een overinvesteringsscrisis lijkt dan niet te vermijden.

Ook aan het tweede vereiste voor herstel zal bij een poging tot uitvoering van dit scenario niet zijn voldaan. Het valt immers niet in te zien hoe ondernemers zover kunnen worden gekregen dat ze hun bruto investeringen enkele jaren achtereen met 15% zullen verhogen, terwijl tegelijkertijd de productie in de consumptiegoederenindustrie absoluut daalt. Het „heractiveringsscenario” zal om deze redenen waarschijnlijk gepaard gaan met sterk teruglopende bestedingen en derhalve uitmonden in een „deactiveringsscenario”.

Ten slotte levert het scenario ook grote problemen aan de aanbodzijde op. De capaciteit in de investeringsgoederenindustrie schiet te kort om aan een jaarlijkse afzetstijging van 15% te kunnen voldoen. Daar staat tegenover dat in de consumptiegoederenindustrie capaciteit vrijkomt, maar deze is niet of slechts voor een fractie te gebruiken voor de productie van investeringsgoederen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het scenario van Kessler, en daarmee de filosofie achter het gevoerde beleid, aan geen van de drie vereisten voor economisch herstel voldoet en derhalve als basis voor het beleid ongeschikt is.

Contouren van een stimuleringsbeleid

Het is een illusie om te menen dat door terugdringing van de consumptie en de overheidsbestedingen ruimte wordt vrijgemaakt die automatisch zal worden ingenomen door toename van de investeringen. Om deze reden zal de overheid ten aanzien van de investeringen actief moeten optreden, enerzijds door zelf investeringsprojecten te initiëren, anderzijds door via een expansief volumebeleid de particuliere investeringen te stimuleren. Het eerste aspect sluit aan bij het door ons voorgestane scenario van beperkte groei. Structureel herstel van de economie vergt immers een verbetering van het „investeringsklimaat” aan de aanbodzijde. Die kan worden gerealiseerd door het treffen van infrastructurele voorzieningen door de overheid. Te denken valt daarbij o.a. aan communicatie (PTT), transport (m.n. spoor, water) en energie (wind, gecombineerde warmte/krachtkoppeling). Op infrastructurele verbetering gerichte overheidsinvesteringen zullen voor de particuliere bedrijven een kapitaal-

6) Volgens de CBS-conjunctuurenquête ligt de bezettingsgraad in de industrie 6 procentpunten onder het niveau dat bereikt werd in 1979 en zelfs 8 procentpunten onder het niveau van het begin van de jaren zeventig.

7) Volgens de bedrijfsklassenindeling van de CBS-input-outputtabellen (1976) leveren de vier voornaamste investeringsgoederenproducerende sectoren (bouwnijverheid en bouwinstallatiebedrijven, zakelijke dienstverlening, transportmiddelenindustrie en metaalproducten- en machine-industrie), die te zamen 82% van de bruto investeringen van bedrijven voor hun rekening nemen, slechts 2% van het totaal van consumptiegoederen (exclusief finale import). Vgl. G. Reuten, *On production distinctives of aggregate demand categories*, Research Memorandum, nr. 8104, Faculteit der Economische Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1981.

8) G. A. Kessler, *De crisis van de verzorgingsstaat*, in: *Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1980, Overlevingskansen van de verzorgingsstaat*, Leiden, 1981.

besparend effect hebben. In de eerste jaren zal echter de noodzakelijke verbetering van het investeringsklimaat door de vraag te stimuleren minstens even belangrijk zijn. Om dit te realiseren dienen op korte termijn via de bestedingspolitiek de onzekerheden ten aanzien van de macro-economische afzetontwikkeling te worden weggenomen.

Een flexibel conjunctuur-structuurbeleid vormt een essentieel element van een beleid gericht op structureel herstel van de Nederlandse economie. De overheidsinvesteringen zorgen op korte termijn voor herstel van de bestedingen en op die manier voor herstel van de winstpositie van het bedrijfsleven. Door het verzekeren van een geleidelijke en stabiele bestedingsexpansie nemen de risico's van particuliere investeringen af. Bovendien zorgen de overheidsinvesteringen ervoor dat knelpunten met betrekking tot de infrastructuur, het milieu, de energievoorziening en de innovatie worden opgeheven. Ook uitgaven ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, door middel van herscholing e.d., kunnen in dit kader worden geplaatst. Langs deze drie wegen bereiden de overheidsinvesteringen het herstel van de particuliere investeringen voor.

De contouren van dit hypothetische aanpassingsproces op middellange termijn kunnen als volgt worden samengevat:

— een zekere reële groei van de consumptieve bestedingen.

Dit impliceert dat het reëel beschikbaar inkomen van uitkerings- en loontrekkers gemiddeld ten minste op peil dient te blijven;

— groei van de overheidsbestedingen en van de investeringen in de woningbouw;

- in de eerste jaren een conjuncturele impuls door extra overheidsbestedingen of versnelde uitvoering van lopende investeringsprojecten gericht op verbetering van de structuur van de economie;
- zodra de particuliere investeringen zich herstellen kunnen de conjuncturele overheidsbestedingen worden teruggeschroefd.

In het tweede deel van dit artikel zal een nadere uitwerking van dit beleidsscenario worden gegeven aan de hand van een eenvoudig rekenmodel van de Nederlandse economie. Dan zal ook een nauwkeuriger beoordeling mogelijk zijn van de realiseerbaarheid van het voorgestelde aanpassingsproces binnen redelijkerwijs te stellen randvoorwaarden ten aanzien van betalingsbalans en de ontwikkeling van de bezettingsgraad. Tevens wordt uitgebreid ingegaan op de effectiviteit van het voorgestelde stimuleringsbeleid in termen van de economisch-politieke doelstellingen in het algemeen en ten aanzien van de werkloosheidsbestrijding in het bijzonder. Met het oog op deze laatste — naar onze mening centrale — doelstelling van het beleid worden in deel II ook de effecten van arbeidstijdverkorting met behulp van het rekenmodel geanalyseerd.

C. van Ewijk
R. de Klerk
G. Reuten
B. Thio