

# De Miljoenennota 1982: in de put

PROF. DR. A. J. VERMAAT\*

**Op het nippertje maakte het demissionaire kabinet-Van Agt I de *Miljoenennota 1982* rond. Vervolgens diende het nieuwe kabinet-Van Agt II de nota in, met de mededeling dat de nieuwe politieke kleur een „remodeling” vereiste. Hierdoor verkreeg het stuk een voorlopige status. Toch is het lezen van de Miljoenennota samen met de recent uitgebrachte *Macro Economische Verkenning* van het Centraal Planbureau van belang. Vooral in het licht van de verwachte regeringsverklaring is een concentratie op de macro-economische middellange-termijnaspecten opportuun. De situatie is allerminst rooskleurig. De Nederlandse economie zit in de put. Slechts door een consistent lange-termijnbeleid kan daaruit ontkomen worden.**

## De internationale conjunctuur

Het verwachte herstel van de internationale conjunctuur zal dit jaar niet plaatsvinden. Anders dan voorspeld, en anders dan zich het eerste kwartaal van 1981 liet aanzien, blijft de conjunctuur haperen. Pas in 1982 kan de internationale recessie gaan wegebben, maar de onzekerheden blijven groot. Dit heeft te maken met zowel momentane als met structurele factoren. Beide remmen de groei van de wereldhandel. Trendmatig gezien wordt de groei van de wereld-economie vooral geremd door de gevolgen van de aanmerkelijke reële prijsstijgingen van olie en andere grond- en brandstoffen. De hiermee gepaard gaande internationale welvaartsverschuiving heeft zowel inkomens- als substitutie-effecten tot gevolg. Internationaal vindt er koopkrachtuitval plaats, mede als gevolg van het beperkte absorptievermogen van de „winnaars” en de omschakelingsproblemen bij de „verliezers”. De mutaties in de ruilvoeten slaan neer in aanzienlijke tekorten/overschotten op de lopende rekeningen van de betalingsbalansen.

De tekortlanden worden daardoor genoodzaakt een restrictief beleid te voeren wanneer reserves ontbreken, en zeker wanneer interne onevenwichtigheden het aanpassingsproces extra bemoeilijken. Aanpassingen zijn echter noodzakelijk; immers, ook een fundamentele verandering in de relatieve prijzen vergt allerlei aanpassingen in de vraag/aanbodstructuren. Tevens lijkt een verschuiving in de prijsverhouding tussen arbeid en energie onontkoombaar te leiden tot een hogere energieproductiviteit ten koste van, onder meer, een lagere (fundamentele) arbeidsproductiviteit. De aard — en wellicht het tempo — van de technologische groei is daarmee in het spel betrokken. Het is daarom niet verwonderlijk dat de trendmatige groei van de wereldhandel in de komende jaren geringer zal zijn dan die, welke lange tijd na de tweede wereldoorlog werd bereikt. Vooral nog moet men ervan uitgaan dat dit complex van factoren het mondiale economische beeld zal blijven beheersen.

Tegen de achtergrond van een structureel zwakke groei is het begrijpelijk dat de kans op een krachtig en persistent conjunctureel herstel klein is, te meer daar tal van landen worstelen met aanpassingsproblemen. Vrijwel in alle OESO-landen was een restrictief beleid de laatste jaren noodzakelijk om de fors opgelopen tekorten op de lopende rekening te reduceren. Tevens gaf men in veel landen prioriteit aan de

bestrijding van de inflatie, terwijl in verscheidene landen de financieringstekorten van de overheid dermate omvangrijk waren dat een stimulerend beleid langs keynesiaanse lijnen niet mogelijk was.

In vergelijking met de vorige recessie na de olieprijsexplosie van 1973/1974 zijn nu de negatieve volume-effecten groter. Dit vloeit voort uit de van meet af aan geringere weerstanden en uit de grotere prioriteit die men blijkt te hechten aan inflatiebestrijding. Hier komt nog bij het beleid van Reagan in de Verenigde Staten. Ondanks de rooskleurige situatie van de betalingsbalans in 1980 en 1981 (net als in het Verenigd Koninkrijk) blijft men voortgaan met een uiterst restrictief monetair beleid in de hoop de inflatieverwachtingen te verminderen en daarmee tevens de inflatie zelf. Dit beleid wordt aangevuld met een budgettair beleid waarbij uitgaven en inkomsten neerwaarts worden aangepast, hetgeen uiteraard niet op korte termijn resulteert in extra volumegroei. Voor Europa heeft dit overigens, naast torenhoge rentevoeten het vervelende effect van een stijgende dollarkoers, waardoor de ingevoerde brand- en grondstoffen extra in prijs stijgen en het inflatieprobleem wordt opgejaagd. Bovendien leiden dergelijke wisselkoersmutaties binnen het vigerende systeem ertoe dat allerlei nieuwe aanpassingen nodig worden. Tegelijkertijd nemen de onzekerheden toe, te meer daar het zicht op de scheiding tussen incidentele en structurele factoren wordt vertroebeld. Daarmee blijft de internationale conjuncturele situatie weinig rooskleurig.

Kijkt men met de *Macro Economische Verkenning 1982* van het Centraal Planbureau (CPB) in de wereldeconomie rond, dan zijn er weinig tekenen te ontdekken van een krachtig conjunctureel herstel. Slechts enkele landen hebben een flinke groeipotentie. Landen als Japan en Canada boeken op dit punt mooie resultaten. Het verwachte herstel van de Amerikaanse economie is afgeremd en wellicht uitgesteld tot 1982. In Europa voert alleen Frankrijk, sinds de komst van Mitterrand, een stimulerend beleid. West-Duitsland neemt een tussenpositie in en de overige landen blijven voornamelijk op

\* De schrijver is hoogleraar Staathuishoudkunde aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

de restrictieve toer. Al met al verwacht het CPB voor 1982 een groei van de wereldhandel ongeveer op het peil van 1980 — dus beter dan de teruggang in 1981 —, maar het blijven historisch gezien zeer bescheiden groeipercentages.

### De toestand van de Nederlandse economie

Bij zo'n guur en wisselvallig internationaal conjunctureel klimaat mag men voor een open volkshuishouding als de onze weinig positiefs verwachten. Dit blijkt duidelijk uit de kerncijfers voor 1980 en 1981. Het reëel nationaal inkomen *daalde* in beide jaren zelfs met 1% resp. 2½%, mede ten gevolge van ongunstige ruilvoeteffecten. Het produktievolume van bedrijven steeg in 1980 weliswaar nog met 1%, maar vertoont in 1981 eveneens een daling, nl. met 1½%. Zelfs bij een historisch gezien uiterst geringe stijging van de arbeidsproductiviteit met ½ à 1% per jaar, betekent dit een daling van het aantal arbeidsplaatsen. Voor 1981 raamt het CPB het verlies aan arbeidsplaatsen zeker op 70.000 manjaren. Voegt men hieraan toe de grote aanwas van de beroepsbevolking met ruim 50.000 manjaren op dit ogenblik, dan is de forse sprong van de geregistreerde arbeidsreserve verklaard.

Het beeld van de binnenlandse bestedingen is eveneens in mineur. Het volume van de particuliere consumptie nam in 1980 en 1981 af. In nog sterkere mate gold dit voor de bedrijfsinvesteringen, terwijl per saldo eveneens de investeringen in de woningbouw daalden. Het volume van de overheidsinvesteringen bleef ongeveer constant, terwijl de materiële overheidsbestedingen licht stegen. De conjuncturele impuls van de overheid zal per saldo licht positief zijn geweest in deze twee jaren. Naast deze jaarlijkse procentuele mutaties doet men er goed aan ook te letten op de structurele verschuivingen binnen de bestedingsstructuur zelf (zie tabel 1). Wanneer men 1970 beschouwt als een redelijk evenwichtig jaar, blijkt uit tabel 1 duidelijk de verschuiving ten gunste van de consumptie en ten nadele van de investeringen, met name die in outillage en bedrijfsgebouwen en waarschijnlijk ook de infrastructurele investeringen. Enerzijds onderstreept dit beeld de negatieve ontwikkelingen voor de werkgelegenheid, anderzijds reflecteert het de slechte rentabiliteit van het bedrijfsleven.

Tabel 1. Nationale bestedingen, in procenten van het bruto nationaal produkt tegen lopende prijzen

	1981	Procentuele mutatie t.o.v. 1970	
Particuliere en collectieve consumptie .....	79,6	+6,2	
Bruto investeringen in vaste activa, waarvan .....	20,5	-5,1	
— bedrijven .....	10,9	-4,7	
— woningen .....	6,3	+1,1	
— overheid .....	3,3	-1,5	
Voorraadvorming .....	-0,7	-3,2	
Saldo lopende rekening .....	0,6	+2,1	
Totaal van de nationale bestedingen .....	100		

Bron: *Miljoenennota 1982*, blz. 21.

Een lichtpuntje kan men ontdekken wanneer men kijkt naar de externe relaties van de Nederlandse volkshuishouding. Na een aantal jaren met tekorten op de lopende rekening blijkt in 1981 een overschot op te treden. Het verlies aan monetaire reserves wordt daardoor een halt toegeroepen, mede gezien het feit dat de laatste jaren de kapitaalrekening ongeveer in evenwicht is. Het positieve saldo op de kapitaalrekening is overigens het gevolg van grotere effectenbeleggingen en geringere directe investeringen, hetgeen meer wijst op vertrouwen in de gulden dan op vertrouwen in de bedrijfsrendementen. De verbetering van de betalingsbalans heeft een aantal oorzaken. Qua omvang belangrijk is de daling van het invoervolume, die echter grotendeels conjunctureel verklaard moet worden. Daarnaast blijkt in 1981 de export licht te stijgen, ondanks een daling van de dubbel herwogen wereldhandel (d.w.z. herwogen zowel naar voor Nederland relevante afzetgebieden als naar relevante pakketten).

Deze stijging is uiterst belangrijk. Zij indiceert de mogelijkheid om ondanks de weinig rooskleurige internationale conjunctuur toch ons aandeel in de wereldhandel te laten groeien. In dit geval is de exportprestatie eigenlijk des te groter vanwege de in 1981 hoge negatieve ruilvoetmutatie van de niet-aardgassector. De fysieke exportvolumina stijgen veel meer dan de exportwaarde. Behalve aan het bekende Zijlstra-effect kan deze exportverbetering ook worden toegeschreven aan de verbeterde internationale concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Enerzijds is dit een vrucht van de loonmatiging, waardoor de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie ten opzichte van de concurrerende landen (uitgedrukt in een zelfde valuta) konden dalen, anderzijds was dit mede het gevolg van de effectieve depreciatie van de gulden (samen met de Duitse mark) ten opzichte van de dollar, het pond en de yen. Overigens nam de gestegen aardgasprijs het leeuwedeel van de verbetering van de lopende rekening in 1981 voor zijn rekening.

Hiermee is een cruciale factor in de economie genoemd. Het belang van het aardgas voor zowel de overheidsfinanciën als voor de exportopbrengsten is angstig groot. Nu het produktievolume van het gas gaat afnemen, betekent dit op termijn grote omschakelingsproblemen. Gezien de achterliggende technisch-economische coëfficiënten zal de terugloop van de aardgasexportopbrengsten een meer dan proportionele stijging in het exportvolume vereisen (wellicht zelfs een stijging met een factor 2½). Uiteraard zal dit grote implicaties hebben voor de binnenlandse productie- en bestedingsstructuur.

Het voorgaande moge bovendien een goede kapstok zijn om nog eens de invloed van ruilvoetmutaties op het reëel nationaal inkomen weer te geven. Uit tabel 2 blijkt hoe sterk het wel en wee van het reële nationale inkomen bij de huidige wereldconjunctuur verbonden is met de internationale prijsmutaties.

Tabel 2. Reëel nationaal inkomen en ruilvoeteffect

	Procentuele mutatie van het reëel nationaal inkomen	Waarvan als gevolg van de ruilvoetverandering
1979 .....	+ 0,1	- 1,4
1980 .....	- 1,0	- 1,4
1981 .....	- 2,3	1,0
1982 .....	+ 1,5	+ 0,9

Bron: CPB, *Macro Economische Verkenning 1982*, blz. 21.

De verwachtingen voor 1982 zijn een produkt van de mogelijkheden op internationaal terrein, zoals in de eerste paragraaf aangeduid 1), en het te voeren binnenlands beleid. Op de voorlopige beleidsvoornemens kom ik in de volgende paragraaf uitvoeriger terug. Hier moge worden volstaan met de summiere samenvatting ervan in de term „verlengd de facto Bestek-beleid”. De invloed ervan zal dus niet veel verschillen van die van het beleid in de vorige jaren (al verschilt men in Nederland onderling van mening over de vraag naar de precieze effecten van het Bestek-beleid). Voor 1982 verwacht het CPB — uitgaande van een groei van de dubbelherwogen wereldhandel met 3½% en de verbeterde concurrentiepositie — een duidelijke groei van de uitvoer met 5½%, terwijl de invoer slechts met 2½% zal groeien. Tevens is het ruilvoeteffect in 1982 per saldo positief, zodat er vanuit de relaties met het buitenland duidelijk sprake is van een stimulant voor de Nederlandse economie. Het produktievolume van bedrijven kan weer iets groeien, maar slechts met 1%. Dit laatste houdt verband met de afnemende binnenlandse bestedingen.

Zowel de particuliere consumptie als de investeringen in woningen en bedrijfsactiva zullen nog dalen in 1982. Deze negatieve bestedingstendities in het binnenland hebben te

1) Bij het schrijven van dit artikel kon geen rekening worden gehouden met de herziene ramingen van het CPB, daterende van eind september 1981.

maken met ongunstige ontwikkelingen in de beschikbare reële inkomens en gedeeltelijk ook met de teruggang in 1981. Neemt men een bescheiden groei van arbeidsproductiviteit in de sector bedrijven aan van 2% in 1982, dan resulteert wederom een verlies aan arbeidsplaatsen. De werkloosheid blijft dus oplopen met bijna dezelfde snelheid.

De grote werkloosheid stelt de sociale fondsen en de schatkist — welke laatste toch al geconfronteerd wordt met de exorbitante stijging van de rentelasten — voor zware lasten. Bereken men de totale druk van belastingen, niet-belasting-opbrengsten en sociale premies in procenten van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen (*MEV 1982*, blz. 17) dan verkrijgt men voor de jaren 1980, 1981 en 1982 achtereenvolgens 58,0, 60,0 en 61,1 (waarbij de omvang van het financieringstekort van de overheid nog buiten beschouwing is gelaten). Afgezien van de vraag in hoeverre hierop wijzigingen in verband met statistische vertekeningen moeten worden aangebracht, illustreren deze cijfers de druk die de collectieve sector legt op de particuliere inkomens. Ook in 1982 verwacht men dat het extra beslag van de collectieve sector groter zal zijn dan de groei van de nationale middelen. De negatieve effecten op de binnenlandse bestedingen hiervan zijn evident, waarbij de woningbouw uiteraard extra zwaar wordt getroffen door de hoge reële rentestand.

In de sfeer van de particuliere inkomens vindt men deze tendenties terug. De modale werknemer wordt, zelfs indien wij rekening houden met de zogenaamde incidentele loonstijging, opnieuw geconfronteerd met een daling van het reëel vrij beschikbaar inkomen vanwege de stijging van sociale premies, eigen bijdragen, aardgasprijs e.d. Ondanks het feit dat de prijsinflatie iets terugloopt in 1982, neemt de stijging van de loonsom per manjaar in het bedrijfsleven aanzienlijk toe, nl. met ca. 8% op jaarbasis. Het verwondert dan ook niet dat de (nieuwe) cijfers voor de arbeidsinkomensquote (aiq, exclusief aardgas e.d.) de opgaande tendens bevestigen. In 1979 bedroeg deze aiq 89, in 1980 was deze 92,5, in 1981 zal de aiq 95,5 worden en voor 1982 verwacht het CPB een cijfer van maar liefst 96,5. De ruimte die overblijft voor de primaire overige inkomens is dus uiterst miniem, zeker wanneer men bedenkt dat de betaling van rente over het vreemde vermogen hieruit betaald moet worden. De bedrijven moeten overeind blijven door subsidies van de overheid. Voortzetting van deze trend betekent — naast de geruisloze wijzigingen in de economische orde — een dreigend bankroet van het gehele bedrijfsleven. Parallel met deze inkomensmutaties loopt het verschijnsel van de dalende particuliere besparingen (in 1981 circa 10% van het nationaal inkomen tegen ruim 14% in 1970). Dit maakt het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt niet gemakkelijker, en daarmee is de vicieuze cirkel voor de overheidsfinanciën rond.

### De beleidsvoornemens in de Miljoenennota 1982

Gezien de demissionaire status van het kabinet-Van Agt I ontbreekt in de *Miljoenennota 1982* een „tot in details afgeronde visie op het te voeren financieel-economische beleid” (blz. 34). Dit neemt niet weg dat men een pakket van urgent geachte maatregelen voorstelt. Nu een evenwichtiger betalingsbalans wordt verwacht en de inflatie iets afneemt, komt de beleidsprioriteit te liggen op groei en werkgelegenheid. Het kabinet acht de beleidsruimte echter zeer gering. De kapitaalmarkt is krap, de rentevoeten hoog, waarbij het slechts een schrale troost biedt dat het monetaire beleid in de Verenigde Staten hiervan de voornaamste oorzaak is. De druk van de belastingen en de sociale premies behoort gestabiliseerd te worden. Voorts is de omvang van het financieringstekort zo uit de hand gelopen dat er volstrekt géén ruimte overblijft voor het direct stimuleren van de bestedingen, c.q. voor het verlichten van de lasten van de particuliere sector. Gezien deze beperkte ruimte meent het kabinet het beleid te moeten richten op:

— verschuivingen in de bestedingen ten gunste van de be-

drijfsinvesteringen en ten koste van de particuliere consumptie door middel van onder meer een loonmatiging, die tegelijkertijd de internationale concurrentiepositie kan verbeteren;

- stabilisatie van de collectieve druk;
- vermindering van het financieringstekort met 1 procentpunt om daarmee de monetaire financiering te beperken en de krapte op de kapitaalmarkt enigszins te verminderen;
- sanering van de gestegen tekorten bij de sociale fondsen door verhoging van de sociale premies; en
- een additionele ombuiging in de collectieve uitgaven over 1982 van in totaal f. 4,5 mrd.

Bezie men deze opsomming, dan kan de conclusie luiden dat het Bestek-beleid van de laatste jaren wordt voortgezet. Zowel de doeleinden als de beleidsinstrumenten worden gehandhaafd. Hierbij zijn echter wel enkele kanttekeningen te maken.

In de eerste plaats lijkt de effectiviteit van het Bestek-beleid te zijn afgenomen door de gewijzigde externe omstandigheden. Immers, was het aanvankelijk niet de bedoeling door een afremming van de groei van de collectieve uitgaven bij de gegeven groei van het nationale produkt ruimte vrij te maken voor een stijging van de investeringen? Op het ogenblik is het veeleer zo dat de uitgavenombuiging noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de te geringe groei van het nationaal inkomen, zodat er van extra ruimte geen sprake is. Loonmatiging zou als middel kunnen dienen om extra ruimte te scheppen, maar de feitelijke voorstellen komen daar niet aan toe! Van het voorgenomen beleid gaat dan ook nauwelijks enig positief effect uit op groei en werkgelegenheid, behalve indirect via de internationale concurrentiepositie. Overigens is het de vraag hoe lang het bedrijfsleven hierop kan inspelen wanneer het op de thuismarkt gemangeld wordt. Uit de CPB-prognoses voor 1982 blijkt dat de groei van de binnenlandse bestedingen negatief uitvalt en dat de werkgelegenheid per saldo verder afneemt.

In de tweede plaats moge worden opgemerkt dat de ruimte op langer zicht evenzeer beperkt blijft. De *Miljoenennota 1982* schetst op blz. 59 de meerjarenproblematiek. Uitgaande van een stabiel aantal werklozen en een stabilisatie van de collectieve-lastendruk zou over de periode 1982-1986 een economische groei van gemiddeld 2½% per jaar noodzakelijk zijn om voldoende dekkingsmiddelen te verwerven. De eerder dit jaar verschenen publikatie van het CPB *De Nederlandse economie in 1985* liet zien dat zoiets niet vanzelf gaat. Wil men het financieringstekort tot 4% van het netto nationaal inkomen terugbrengen gedurende deze periode, dan zou de groei boven de 3% per jaar moeten liggen. Zelfs hierbij is het nog de vraag of de veronderstelling van een gelijkblijvend aantal werklozen een realistische veronderstelling mag heten. Uit het bovenstaande blijkt de structurele begrotingsproblematiek. Mogelijke oplossingen liggen in: 1. bezuinigen op collectieve uitgaven; 2. een reële loonmatiging ten opzichte van de prijs van het nationaal inkomen; en 3. stijging van de collectieve-lastendruk. Gezien de heersende omstandigheden en de noodzaak de bedrijfsrendementen te verhogen, kan men de laatste mogelijkheid géén oplossing noemen.

In de derde plaats zijn er kanttekeningen te maken bij de in de begrotingsstukken vermelde cijfers en ramingen. Ik beperk mij hierbij tot de belangrijkste. Een vraagteken is te plaatsen achter de vermelde (beoogde) vermindering van het financieringstekort van de overheid. De cijfers over de laatste begrotingsjaren laten telkens opnieuw zien dat de uitgaven hoger en de belastingontvangsten lager blijken uit te vallen dan de ramingen (dit laatste mede ten gevolge van het nivellerende inkomensbeleid en de verwaarlozing van volume-effecten bij accijnsverhogingen). Ik vrees dat dit zo zal blijven. Hier komt bij dat een belangrijk deel van de ombuiging, nl. ter grootte van f. 1 mrd., nog moet worden gevonden. Ook hier leert de historie niet al te optimistisch te zijn over de realisering ervan. Verder mag men de f. 900 mln. besparing op de pen-

sioenpremies van ambtenaren niet ten volle in mindering brengen op het financieringstekort, omdat de staat dit bedrag eenvoudig placht terug te lenen (al geeft het op den duur wel een besparing op de rente-uitgaven). Ten slotte wijs ik op de mislukte poging om de collectieve-lastendruk voor 1982 te stabiliseren. Ondanks alle correcties voor buitenlandse aardgasopbrengsten e.d. blijkt de totale druk toe te nemen met 0,2 procentpunt van het netto nationaal inkomen. Gegeven de alom bestaande onzekerheden en de kans dat ombuigingen niet volledig gerealiseerd worden, betekent het voorgaande dat de kans groot is dat de collectieve-lastendruk aanmerkelijk zal stijgen (net zoals in de afgelopen jaren de praktijk is geweest!) en dat het financieringstekort onverminderd hoog zal blijven. In zo'n geval soupeert de overheid opnieuw meer dan het totaal van de extra groei in 1982 op, hetgeen niet bevorderlijk mag worden geacht voor de groei en de werkgelegenheid!

In de vierde plaats merk ik op dat de Miljoenennota (opnieuw) fraaie volzinnen en goede bedoelingen ventileert, maar het is zeer de vraag wat daarvan terecht komt. Niet voor niets typeert men de huidige bewindsman als een: „soepel” minister. Zo worden fraaie procedures aangegeven voor een betere opzet, raming en uitvoering van de begroting. Prima! Maar zullen wij een volgend jaar niet de opmerking te lezen krijgen dat het — net als met de herinvoering van het trendmatige begrotingskader — nog niet allemaal ingevoerd kon worden?

De teneur van het voorgaande is m.i. onmiskenbaar dat de Nederlandse economie en haar beleidsmakers in de put zitten. De werkgelegenheid brokkelt steeds verder af. De werkloosheid schiet pijlsnel omhoog. Zeker, men kan het gevoerde beleid niet de oorzaak van alle ellende noemen. De opzet van het Bestek-beleid had naar mijn mening stellig positieve en aantrekkelijke kanten, al was haar adagium van collectieve-lastenombuiging wel noodzakelijk, maar niet voldoende om de gestelde doeleinden te bereiken. Nu echter is gebleken dat op een aantal cruciale onderdelen, zoals de druk van de collectieve lasten, de omvang van het financieringstekort en het niveau van de arbeidsinkomensquote, het beleid niet is geslaagd en onder druk van de externe omstandigheden steeds meer een *adaptief* karakter heeft gekregen, is het een goed moment opnieuw de vraag te stellen hoe men uit de put kan komen.

## Beleidsalternatieven

Het zou verleidelijk zijn om in deze benarde omstandigheden af te stappen van de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Ook vanuit sociaal-psychologisch oogpunt zou zoiets begrijpelijk zijn. Bovendien trekken ethici de traditionele arbeidsmoraal meer en meer in twijfel, al geldt dit vooral de „betaalde” arbeid en al kan men dit standpunt duiden als een logisch uitvloeisel van de welvaartsstaat. Toch zou het loslaten van het doel van volledige werkgelegenheid uit de invalshoek van het macro-economisch beleid voor de lange termijn hoogst ongelukkig zijn. In toenemende mate zou er een zware druk — zowel financieel als psychisch — komen te liggen op dat deel van de beroepsbevolking dat nog zou werken. Een afnemende participatiegraad zou niet alleen omvangrijke inkomensoffers van allen vergen, maar m.i. een neerwaartse spiraalwerking in gang zetten. Dit geldt te meer op de lange termijn, wanneer de oudere jaarklassen inwoners toenemen en die waaruit de actieve beroepsbevolking wordt gerecrueteerd juist afnemen. Met het oog op langer zicht is het opvoeren van de participatiegraad eerder gewenst dan het tegendeel. Dit geldt niet minder de positie van de buitenshuis werkende gehuwde vrouw op de arbeidsmarkt. Daarom moet het streven naar zoveel mogelijk volwaardige arbeidsplaatsen voor het lange-termijnbeleid van de overheid de doelstelling bij uitstek blijven. Een afgeleide daarvan is het zorgen voor een levenskrachtig bedrijfsleven. Voor zover het aantal arbeidsplaatsen te kort blijft schieten, zou men

door middel van vormen van deeltijdarbeid het aantal werkende personen moeten trachten te maximaliseren met inachtneming van de restrictie dat de arbeidskosten per eenheid produkt hierdoor niet mogen stijgen.

Welke globale beleidsalternatieven dienen zich aan bij de geldende problematiek? Ik kan instemmen met de opvatting neergelegd in de *Miljoenennota 1982* dat de ruimte ontbreekt om een keynesiaans stimuleringsbeleid ter hand te nemen, zoals Frankrijk onder Mitterand lijkt te gaan doen. Nu heeft Frankrijk misschien wat meer interne reserves, maar ik vrees dat men na enige successen op korte termijn blijft zitten met een onevenwichtige economie en een hogere inflatie. Men kan trouwens stellen dat Nederland vanaf het begin van de jaren zeventig per saldo zo'n stimulerend beleid heeft gevoerd. Ondanks de goede bedoelingen is zelfs het Bestek-beleid de facto niet zo heel anders uitgevallen, als men naar de financiële scores kijkt. Dit leidt tot de opmerking dat een evenwichtig beleid zich niet mag beperken tot de korte-termijneffecten; dit is een wezenlijk zwak punt van het keynesiaanse denken. Tegelijkertijd moet daaraan toegevoegd worden dat het zich concentreren op de lange termijn eveneens gepaard kan gaan met onaanvaardbare simplificaties. Ik wijs hier op drie punten. In de eerste plaats geldt dat men niet moet vervallen in een onnodige deflatie. Het sterk reduceren van bij voorbeeld het financieringstekort *zonder meer* zal in de gegeven situatie weinig vruchtbaar blijken te zijn. Dit leidt tot de tweede opmerking: dat men de overgangsfase niet over het hoofd mag zien. Met name in deze fase dienen allerlei knelpunten in de economie te worden opgeruimd. Ten slotte mag men niet simpelweg afzien van bestaande marktimperfections, al of niet van institutionele aard.

Schakelen wij de keynesiaanse of kaleckiaanse stimuleringspolitiek uit als zinvolle beleidsstrategieën voor de Nederlandse open volkshuishouding, dan resteren de volgende vier mogelijkheden:

- vergroting van het aantal arbeidsplaatsen d.m.v. loonmatiging;
- vergroting van het aantal arbeidsplaatsen d.m.v. investeringen;
- uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de kwartaire sector; en
- de verdeling van het aantal bestaande arbeidsplaatsen over meer personen.

Ik meen dat beide laatste strategieën slechts een complementaire rol moet worden toegekend. Een duurzame vergroting van de werkgelegenheid kan slechts plaatsvinden indien deze geschiedt langs de weg van een gezonde financiering. Daartoe reken ik niet de verhoging van de algemene belastingen, wellicht met uitzondering van bepaalde profijtheffingen indien het gebruik van zulke kwartaire diensten voldoende is geliberaliseerd. Pas wanneer de economische groei weer duidelijk is aangetrokken resp. wanneer verschuivingen binnen de collectieve uitgaven worden aangebracht, kan men van deze mogelijkheid qua omvang iets verwachten. Verdeling van het aantal bestaande arbeidsplaatsen over meer personen is niet meer dan een noodoplossing, al kan het uit sociale overwegingen een niet onbelangrijke aanvulling op het beleid zijn. Hierbij dient men te voorkomen dat de arbeidskosten en de kapitaalkosten stijgen. Gezien de bestaande onevenwichtige opbouw van de geregistreerde arbeidsreserve ten opzichte van de aanwezige arbeidsplaatsen is het volgen van een simpele proportionele aanpak niet mogelijk. Het lijkt billijk de inkomensoffers niet alleen te laten dragen door degenen die een effectieve werktijdverkorting ondergaan. Bovendien zou men vooral de nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt moeten confronteren met deeltijdbanen. Uit een kosten oogpunt is overigens opvoering van de roulatie aan te bevelen, zoals duidelijk blijkt uit het rapport van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER uit 1979.

Op grond van een aantal lange-termijnoverwegingen kan

naar mijn mening niet ontkomen worden aan loonmatiging. Loonmatiging vat ik hierbij op in de zin van het achterblijven van de bruto reële lonen per manuur bij wat gemiddeld in de volkshuishouding op grond van de bereikte stijging van de arbeidsproductiviteit mogelijk is, rekening houdend met correcties in verband met ruilvoetmutaties en wijzigingen in de kapitaalcoëfficiënt. De volgende factoren tonen de noodzaak van zo'n structurele loonmatiging aan. De gestegen energieprijzen vergen een aanpassing in het welvaartspeil van werknemers. De afwenteling hiervan — al sinds 1974! — op het overige inkomen is niet alleen onrechtvaardig, maar bovendien contraproductief. Verder is het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen noodzakelijk; niet alleen vanwege de uitstoot die gedeeltelijk een gevolg was van de dure arbeid maar eveneens vanwege het extra arbeidsaanbod. Ook uit een oogpunt van externe economische betrekkingen is dit nodig. Met het oog op de huidige concurrentiepositie en aanzienlijk versterkt door het wijkend aardgasperspectief is het opnieuw opbouwen van een krachtige exportsector noodzakelijk. Hierbij is het kostenniveau uiterst belangrijk.

Dit laatste punt leidt — gegeven de internationale bepaling van de energie- en kapitaalprijzen — tot extra aandacht voor de arbeidskosten per eenheid produkt bij een gegeven en als wenselijk geziene externe waarde van de gulden (b.v. t.o.v. de Duitse mark). De twee hoofddeterminanten van de arbeidskosten per eenheid produkt zijn de nominale lonen (incl. de heffingen op basis van de loonsom) en de arbeidsproductiviteit. Voor zover de laatste grootheid — althans wat betreft de zogenaamde fundamentele arbeidsproductiviteit, d.w.z. los van allerlei conjuncturele fluctuaties — trendmatig als min of meer gegeven zou mogen worden beschouwd, resteert de matiging van de bruto lonen als voornaamste instrument. Als aanvulling geldt dat de budgettaire problematiek volgens blz. 61 van de *Miljoenennota 1982* tegelijkertijd zou worden verlicht door zo'n reële loonmatiging. Ten einde echter te vermijden dat een te sterke deflatoire impuls zou optreden — met name in de fase dat de verbetering van de bedrijfswinsten nog niet direct leidt tot even grote investeringen — kan men de belastingen verlagen. In dit kader heeft de reductie van het bestaande financieringstekort dus geen prioriteit, al mikt men op middellange termijn wel op een verlaging ervan.

Gezien de urgentie van het verbeteren van de bedrijfsrendementen en de noodzaak zo snel mogelijk arbeidsplaatsen te scheppen die rendabel zijn en een bijdrage kunnen leveren aan de export van goederen en diensten, en mede op grond van de overweging dat de strategie van loonmatiging een aantal jaren zal moeten duren (tevens met het oog op de sociale en politieke haalbaarheid ervan) lijkt het overtuigend ook het spoor van de investeringspolitiek te volgen. Onmisbaar is hierbij een actief overheidsbeleid, vooral op financieel gebied. In welke mate de WIR aangevuld of veranderd dient te worden c.q. of er nieuwe regelingen nodig zijn, is hier een secundaire vraag. Buiten twijfel staat dat in dit verband miljarden nodig zijn. Voor zover de extra aardgasopbrengsten niet toereikend zouden zijn, dienen verschuivingen en ombuigingen in de collectieve sfeer doorgevoerd te worden. Voor de overheveling van deze gelden naar het investerende bedrijfsleven kunnen verschillende kanalen worden gekozen. Over de relatieve effectiviteit daarvan is te weinig bekend; de WIR werkt nog niet zo lang. Teneinde het prijsmechanisme zo goed mogelijk te laten werken, kan men m.i. beter niet de weg gaan van het geven van allerlei prijs subsidies, die de economie een kunstmatig karakter bezorgen.

### Aanvullend beleid

Blijkens het bovenstaande zou het nieuwe kabinet er goed aan doen te kiezen voor de strategieën van investeringsstimulansen en loonmatiging. Bijkomende voordelen van een goed investeringsbeleid zijn de bijdrage aan de noodzakelijke verschuivingen in de binnenlandse produktiestructuur en

een positieve invloed op de fundamentele arbeidsproductiviteit. In aanvulling hierop — voor zover mogelijk resp. voor zover noodzakelijk — komen de stimulering van de kwartaire sector en de verdeling van het werk. Nu betekent dit niet dat ander beleid daarmee overbodig zou zijn. Op een aantal punten is dit zonneklaar, zoals b.v. m.b.t. het innovatiebeleid dat complementair is aan het investeringsbeleid. Op een aantal andere punten vergt dit een korte toelichting.

In de eerste plaats zou het monetair beleid — uitgaande van de wens om de relatie van de gulden tot de Duitse mark te handhaven — gericht moeten zijn op het voorkomen dat de vermoedelijk groeiende appreciatieverwachting bewaard wordt. Op deze wijze kunnen de binnenlandse rentevoeten (zoveel als mogelijk is binnen de internationale restricties) zo laag mogelijk gehouden worden.

Dit laatste werkt bovendien gunstig voor de woningbouwsector, die met het oog op de bestaande woningtekorten en de grote werkloosheid wel enige stimulering behoeft. Overigens kan hieraan ook worden bijgedragen door een huurbeleid dat een voldoende rendement biedt zonder dat de overheidssubsidies de pan uitrijzen. In dit verband dient het accent te liggen op het bouwen van goedkopere woningen.

Een cruciale plaats in het gehele beleid wordt ingenomen door het loonbeleid. De loonvorming zoals die de afgelopen twintig jaar heeft plaatsgevonden, behoeft op een aantal punten ingrijpende verandering. Wil men een centralistisch loonbeleid (met alle distorsies van dien) vermijden, dan zullen beslist institutionele wijzigingen in de loonvorming tot stand moeten komen. De grote mate van rigiditeit en de sterke „wage leader“-effecten dienen afgebroken te worden, wellicht door een gedifferentieerd uitwerkende decentralisatie (deconcentratie) op de loonmarkt. Ook het andere segment van de arbeidsmarkt, de banenmarkt, dient in het beleid te worden betrokken. In ruime kring bestaat de mening dat de allocatieve functie van dit onderdeel van de arbeidsmarkt volstrekt onvoldoende is. De overheid dient zich in dit verband niet alleen te bezinnen op scholingsregelingen e.d., maar op de loonstructuur in ruime zin. In dit verband moge nog gewaarschuwd worden tegen een doorgezette nivelleringspolitiek. Een differentiatie in het primaire inkomen moet men niet via herverdelingsmaatregelen ongedaan maken, wil men het allocatieve effect ervan niet verspelen. Bovendien moet men de zogenaamde „inkomensplaatjes“ opstellen voor perioden en niet per jaar apart.

Overigens geldt dat het doen slagen van het arbeidsplaatsenscheppende beleid via beide sporen van loonmatiging en investeringsexpansie evenzeer staat en valt met de verbeterde werking van de arbeidsmarkt in beide segmenten (nl. loonvorming en allocatieve werking), als het omgekeerde het geval is. Immers, zonder extra werkgelegenheid ontvalt grotendeels de zin en de motivatie aan het beter doen functioneren van de arbeidsmarkt.

Vanwege de ongunstige uitgangspositie en de ernst en urgentie van de bestaande problemen is, net als in 1945, behoefte aan een duidelijk en consistent beleid dat de tijd krijgt uitgevoerd te worden zonder te worden verstoord door allerlei partijpolitieke hoogstandjes ten gunste van de politieke conjunctuur. Slechts dan bestaat er een reële kans om uit de put te komen. De nodige discipline zal dus betracht moeten worden. Het met goede bedoelingen tegen de wand oprennen werkt verspillend, en is, economisch bezien, een wandaad.

A. J. Vermaat