

De verzoeken van onze aardgasrijkdom

Een macro-economisch perspectief

Behalve 'Hollanditis' is er nog een andere Nederlandse 'ziekte' die het buitenland grote vrees inboezemt: de 'Dutch disease'. Hiermee worden de economische repercussies van de exploitatie van de aardgasbel in Slochteren bedoeld. De aardgasinkomsten zijn voornamelijk gebruikt om de werkgelegenheid in de (semi-)collectieve sector te vergroten en uitbreiding van de sociale zekerheid te financieren. Onder meer ten gevolge van deze politiek van potverteren zijn de winstmarges in het particuliere bedrijfsleven gedaald en is de internationale concurrentiepositie verslechterd. Het was beter geweest het aardgas productief in plaats van consumptief te besteden door de baten te benutten voor rendabele investeringen in het buitenland. Omdat dit niet gebeurd is en de aardgasopbrengsten inmiddels afnemen, luidt de conclusie van de auteur dat Nederland – via een structureel begrotingsbeleid – door moet gaan met het huidige beleid gericht op beheersing van de overheidsuitgaven.

J.J.M. KREMERS*

Inleiding

In 1977 waarschuwde *The Economist* dat zonder een geleidelijke aanpassing aan de dalende gasbaten Nederland op een ochtend in de volgende eeuw zou ontwaken met een monumentale kater. Nederland zou haar gasrijkdom grotendeels besteden aan kortzichtige consumptie en onvoldoende ervan investeren voor consumptie in de toekomst. Bij nadere analyse blijkt het exploiteren van een natuurlijke hulpbron echter meer facetten te hebben dan alleen de keuze tussen consumeren en investeren. Met name de gevolgen voor de structuur van de economie verdienen aandacht. In deze behoefte wordt voorzien door de theoretische literatuur over 'the Dutch disease', die geïnspireerd werd door de Nederlandse ervaringen met aardgas maar bij voorbeeld ook toepasbaar is op olieproducten als Engeland, Noorwegen en Mexico 1).

Een natuurlijke hulpbron blijkt een genot met haken en ogen. Er zijn verstandige en minder verstandige manieren om het algemene economische beleid op zulk een genot af te stemmen. Een verstandig beleid schenkt niet alleen aandacht aan de bestedingseffecten van het aardgas, doch ook aan de effecten op factormarkten (arbeid, kapitaal), aan de rol van aardgas als intermediaire input, en aan de invloed van monetaire omstandigheden. Na een korte introductie van de theorie wordt deze hieronder toegepast op de Nederlandse situatie.

De theorie

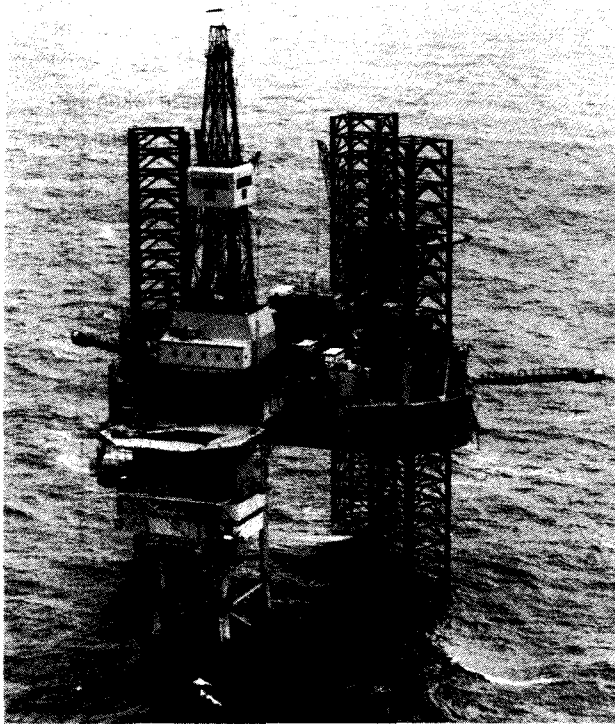
De theoretische literatuur maakt ten eerste een onderscheid tussen factorverplaatsings- en bestedingseffecten van het gas. De eerste zijn in Nederland van geringe betekenis, daar de exploitatie van aardgas slechts beperk-

te middelen vereist. De gassector heeft geen druk op de arbeidsmarkt veroorzaakt – integendeel, de gerealiseerde sluiting van de Limburgse kolenmijnen heeft meer dan 50.000 banen gekost. De druk op financiële markten was dan ook gering. Zelfs de substantiële aanloopinvesteringen (onder andere het leidingnet) bedroegen nooit meer dan enkele procenten van de nationale investeringen. Voorts kon eventuele kapitaaldruk op de open Nederlandse economie gemakkelijk tijdelijk vanuit het buitenland worden opgevangen. Ik abstraheer daarom van de produktiekant van het gas.

De bestedingseffecten zijn daarentegen in Nederland van grote betekenis. De theoretische literatuur biedt het volgende standaardscenario. De exploitatie van aardgas levert opbrengsten uit export en uit substitutie door gas voor voorheen geïmporteerde energie. Indien deze opbrengsten ten dele besteed worden aan binnenlandse goederen en diensten ('non-tradeables'), dan vereist een optimale, evenwichtsherstellende reallocatie een relatieve reële prijsstijging van binnenlandse ten opzicht van internationaal verhandelde goederen en diensten ('tradeables'). Bij vaste wisselkoersen geschiedt dit door een prijsstijging van binnenlandse producten als reactie op de verhoogde vraag. Als we voor dit moment afzien van kapitaalexport leidt het (gas)overschot op de lopende rekening bij voorbeeld via de deviezenvoorraad en de geldhoeveelheid tot binnenlandse inflatie. Bij flexibele wisselkoersen

* De auteur is verbonden aan het Nuffield College, Universiteit van Oxford, Engeland.

1) Voor een literatuuroverzicht, zie W.M. Corden, *Booming sector and Dutch disease problems: survey and consolidation*, Oxford Economic papers nr. 36, 1984, blz. 359 – 380. Een overzicht van de theorie en enkele praktische toepassingen zijn te vinden in het binnenkort te verschijnen boek van J.P. Naery en S. van Wijnbergen (red.), *Natural resources and the macroeconomy: theory and evidence*, Oxford. De daarin opgenomen bijdrage van ondergetekende (*The Dutch disease in the Netherlands*) bevat uitgebreide informatie en referenties voor Nederland.



Pompen voor het financieringstekort.

(foto Gasunie)

resulteert de neiging tot een overschot op de lopende rekening in een appreciatie van de gulden. Vanwege de vaste prijs van internationale producten in buitenlandse valuta betekent dit een gedaalde prijs in guldens. In beide gevallen stijgt aldus de relatieve prijs van binnenlandse ten opzichte van internationale producten. Hierdoor dalen de winstmarges, de productie en de werkgelegenheid in de internationale sector, terwijl die in de binnenlandse sector juist stijgen.

Zonder verdere complicaties zou aldus het optimale aanpassingsproces geschetst zijn. De sectorstructuur past zich aan de nieuwe relatieve prijzen aan, en de werkgelegenheid verschuift doch blijft als geheel intact. Door de gasopbrengsten heeft het land ook meer te consumeren. Als het kiest voor een geleidelijke verdeling van de extra consumptie tussen het heden en de toekomst, dan zal het boven omschreven aanpassingsproces ook geleidelijk kunnen verlopen. Het spreiden van de extra consumptie is mogelijk door tijdelijk te investeren in het buitenland. De daarmee samenhangende kapitaalexport zou de druk op de betalingsbalans en daarmee de behoefte aan relatieve prijsveranderingen mitigeren.

Dit standaardscenario is nuttig om een indruk van de aardgaseffecten te krijgen. Twee afwijkingen van het scenario zijn echter voor de Nederlandse ervaring van cruciale betekenis. Dit betreft ten eerste de inflexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt, en ten tweede het feit dat onze aardgasrijkdom op gegeven moment zal opdrogen en de economie zich dus opnieuw zal moeten aanpassen. Om met dit laatste te beginnen, zal de economie zich uiteraard niet wederom behoeven aan te passen indien de rijkdom zó succesvol in het buitenland is belegd dat we de dalende gasbaten volledig zullen kunnen compenseren met stijgende beleggingsopbrengsten. Indien zulke beleggingen echter niet mogelijk zijn gebleken, zal de relatieve prijsverandering later in omgekeerde richting optreden, en zal de internationale sector van de economie dus weer versterkt moeten worden. Dit kan echter grote problemen geven als die internationale sector bestaat uit industrieën 'waarin je bij moet blijven'. We kunnen vandaag niet zomaar Philips sluiten, en dan verwachten over tien jaar nog volledig bij te zijn in de elektronische industrie ('learning-by-doing'). Dit

fenomeen rechtvaardigt tijdelijke overheidssteun voor de internationale sector.

Een starre arbeidsmarkt verhindert het noodzakelijke aanpassingsproces doordat de optimale reallocatie van arbeid niet kan plaatsvinden. Als het reële loon in termen van de afzetprijs van internationale producten meer stijgt dan noodzakelijk voor een optimale reallocatie van arbeid, en als het reële loon in termen van de afzetprijs van binnenlandse producten niet voldoende daalt, resulteert werkloosheid in plaats van volledige werkgelegenheid omdat in beide sectoren de winstmarges te laag zijn. Dit kan bij voorbeeld gebeuren wanneer de lonen geïndexeerd zijn op een consumptieprijsindex (cpi), die een relatief groot gewicht toekent aan binnenlandse goederen. Ook in dit geval dient de overheid in te grijpen om de nadelige effecten van de gasrijkdom te corrigeren. Dit zou bij voorbeeld kunnen geschieden door middel van loonsubsidies die de effectieve reële lonen in de twee sectoren aanpassen om zo de boven omschreven optimale reallocatie zo goed mogelijk na te bootsen.

Ten slotte rest een probleem dat de evaluatie van het Nederlandse beleid enigszins bemoeilijkt. Hier is impliciet verondersteld dat de optimale exploitatie en de optimale besteding van het aardgas volledig van elkaar te scheiden zijn. Dit waren ze echter in werkelijkheid niet. De volgende paragraaf besteedt daarom eerst kort aandacht aan het exploitatiebeleid.

Het exploitatiebeleid

Aanvankelijk was het beleid gericht op snelle exploitatie van het gas, omdat men verwachtte dat ten gevolge van succesvolle ontwikkelingen met kernenergie het gas snel onrendabel zou worden. Energie was toen tijdelijk een comparatief voordeel voor de Nederlandse economie, aangezien het gas ter bevordering van substitutie voor buitenlandse energiedragers tegen een lage prijs verkocht moest worden. Hierdoor lagen voor Nederland de opportuniteitskosten van energie tijdelijk onder het wereldniveau. Om dit voordeel te benutten werd het gas goedkoop aan de Nederlandse industrie verkocht. Hierdoor kreeg de industrie, en met name de internationale sector, een uitstekende energie-intensief karakter (landbouw, chemie, olieproducten, vervoermiddelen, staal). Energie was als industriële input complementair met kapitaal en een substituuut voor arbeid, hetgeen een eerste aanleiding gaf tot uitstoot van arbeid uit de industriële productie.

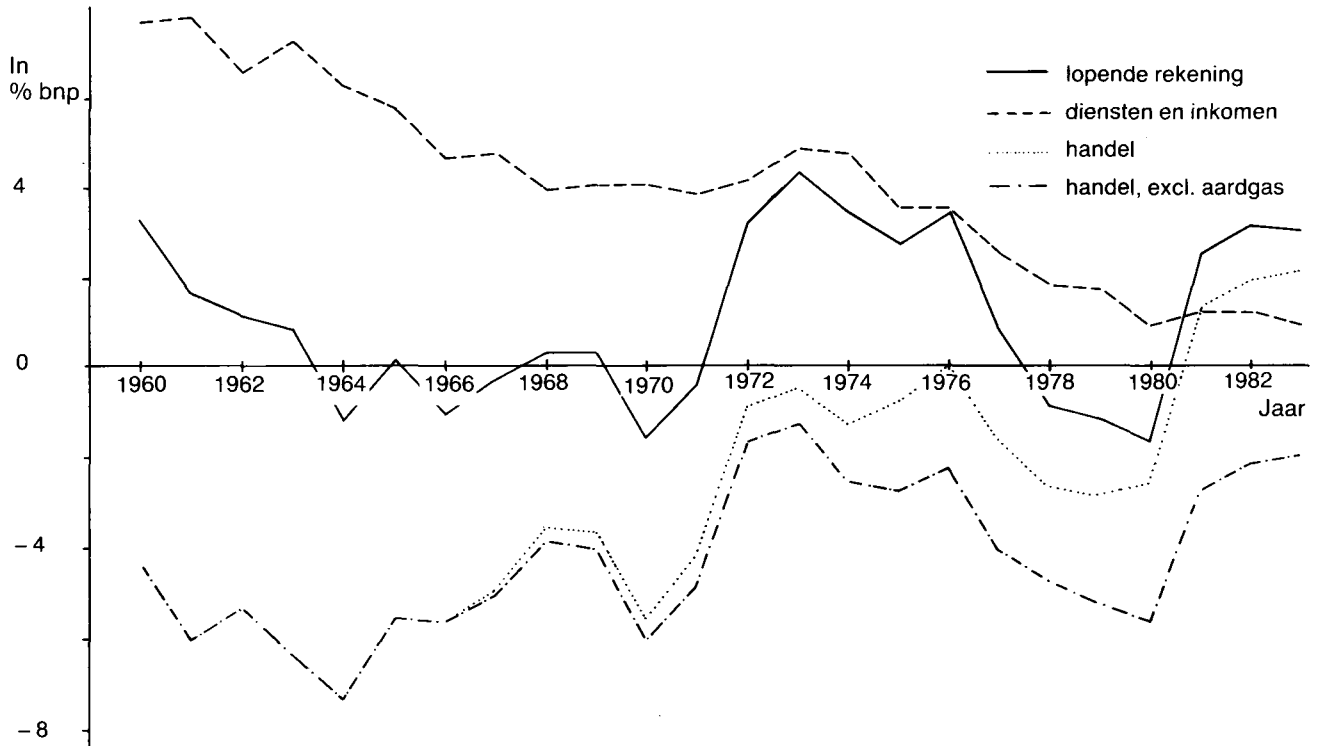
Het comparatieve voordeel verdween in de jaren zeventig, toen de substitutie door aardgas was voltooid. De exportprijzen werden zoveel mogelijk opgetrokken naar wereldniveau. Bovendien nam de urgentie van snelle exploi-

Tabel 1. Het budget van de rijksoverheid

	1965/1969	1970/1974	1975/1979	1982
	(gemiddeld percentage van het nationale inkomen)			
Netto lopende uitgaven	24,2	26,6	33,1	37,4
Netto lopende inkomsten	28,7	31,7	34,5	36,2
- belastingen en overige inkomsten	28,5	30,7	31,3	30,1
- aardgasbaten	0,2	1,0	3,2	6,1
Netto kapitaaluitgaven	9,1	7,6	6,8	7,9
Financieringstekort	- 4,6	- 2,5	- 5,4	- 9,1
N.b.: sociale lasten zijn niet in het bovenstaande opgenomen	14,0	17,5	19,7	22,1

Bron: Macro economische verkenning 1983.

Figuur 1. De lopende rekening van de betalingsbalans



Bron: CEP: F. Wieleman, *De economische betekenis van Nederlands aardgas*, Erasmus Universiteit, 1982.
N.b.: De gasbaten zijn exclusief energie-importsubstitutie.

tatie onder invloed van de oliecrisis en de teleurstellende ontwikkelingen op het gebied van kernenergie af. De besteding van potentiële gasbaten aan lage prijzen voor industriële grootverbruikers moest voortaan worden beschouwd als een subsidie gerelateerd aan energieverbruik. Samenvattend: de besteding van gasbaten kon voor industriële doeleinden aanvankelijk niet los worden gezien van het exploitatiebeleid, terwijl later sprake was van industriële steun die geen direct verband meer hield met de exploitatiepolitiek.

De besteding van de aardgasbaten

Alvorens de grote lijnen van de bestemming van de aardgasbaten weer te geven past een relativiserende opmerking. Hoewel de Nederlandse economische problemen van de jaren zeventig en tachtig opmerkelijk dicht aansluiten bij de theoretische literatuur, hebben vele factoren die niet door die literatuur worden belicht uiteraard ook hun rol gespeeld. Gas is slechts één verklarende factor, die behalve direct echter ook indirect via een versluitende werking op de lopende rekening en het overheidsbudget van invloed is geweest.

Het overgrote deel van de gasbaten is besteed via de rijksoverheid. Omdat deze baten werden behandeld als maakten zij deel uit van de lopende inkomsten is het niet direct te bepalen waar ze aan zijn besteed. Tabel 1 geeft een indruk van de orde van grootte van de gasopbrengsten en van de globale ontwikkeling van de rijksfinanciën. Het blijkt dat na de eerste oliecrisis de gasbaten een substantieel deel van de totale inkomsten zijn gaan vormen (van 3% van de totale inkomsten in 1970/1974 tot 17% in 1980!). Deze baten zijn niet in de vorm van investeringen voor de toekomst aan de kant gezet. Gedurende de desbetreffende periode zijn de netto kapitaaluitgaven in procenten van het nationale inkomen ongeveer stabiel gebleven. De grote verschuivingen zijn te vinden bij de lopen-

de uitgaven en bij het financieringstekort. Die groeiende lopende uitgaven bestaan vooral uit overheidsconsumptie en inkomensoverdrachten.

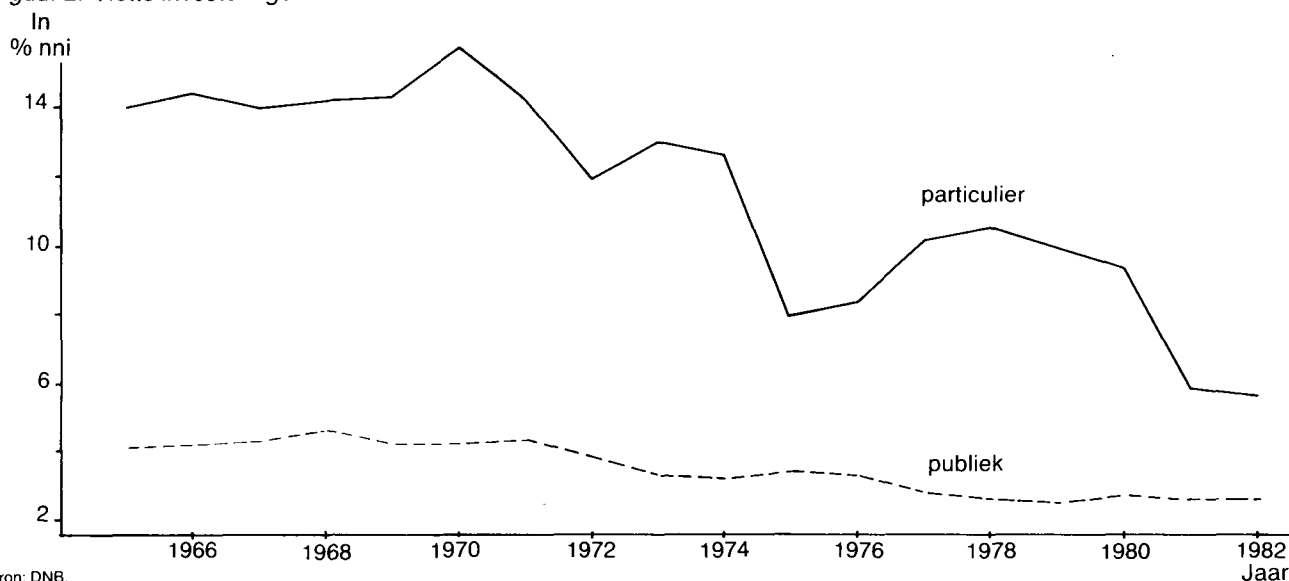
Het ziet er dus naar uit dat de gasrijkdom vooral consumptief en kortzichtig is besteed. Uiteraard zou het mogelijk zijn dat de ontvangers van inkomensoverdrachten zo rationeel waren deze te investeren, om er zo ook in de toekomst profijt van te kunnen hebben. De besparingen van gezinshuishoudingen zijn in de betreffende periode echter vrij constant op 10% van het nationale inkomen gebleven. Zowel de particuliere consumptie als die van de overheid is in de tweede helft van de jaren zeventig alleen maar gestegen.

Het wordt ook wel eens gesuggereerd dat Nederland een significant deel van de gasrijkdom via kapitaaluitvoer in het buitenland zou hebben belegd. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Volgens figuur 1 vertoonde de lopende rekening in het midden van de jaren zeventig wel een overschot. Aangezien in die periode de nationale consumptie relatief enigszins toenam, en de totale nationale besparingen na 1974 relatief daalden, kan van een doelbewuste investering van aardgasbaten per definitie geen sprake zijn geweest. Het overschot blijkt dan ook gepaard te gaan met fors dalende particuliere investeringen, zie figuur 2. Op z'n best zouden Nederlandse beleggingen in het buitenland in 1972 - 1977 dus tijdelijk het gebrek aan binnenlandse investeringen hebben kunnen compenseren.

Zulks blijkt echter alleen in 1974 - 1975 in beperkte mate het geval te zijn geweest²⁾. De gebeurtenissen op de kapitaalrekening verliepen ongeveer als volgt. In 1972 - 1973 namen de aankopen door buitenlanders van Nederlandse financiële waardepapieren af ten gevolge van de

2) Voor een gedetailleerde beschouwing op de betalingsbalans zij verwezen naar Kremers, op.cit.; M. van Nieuwkerk, *De financiering van het betalingsbalanstekort*, in: E. den Dunnen (red.), *Zoeklicht op beleid*, Leiden, 1982; en M. van Nieuwkerk e.a., *Aspecten van de Nederlandse betalingsbalans*, *ESB*, 17 november 1982, blz. 1224 - 1227; 24 november 1982, blz. 1254 - 1259; 1 december 1982, blz. 1276 - 1283.

Figuur 2. Netto investeringen



Bron: DNB.

restricties die door De Nederlandsche Bank waren opgelegd ter compensatie van de overschotten op de lopende rekening en ter verzachting van de druk op de gulden. In 1974 – 1975 stegen de Nederlandse directe investeringen in het buitenland. De kapitaalexport werd in 1975 – 1977 vooral op gang gehouden door een daling in de directe investeringen door buitenlanders in Nederland, die ook na 1977 voortduurde. De kapitaalexport stakte na 1977 doordat na de opheffing van de restricties buitenlanders weer Nederlandse waardepapieren kochten. De belangstelling voor Nederlandse aandelen nam af, terwijl de aankoop van niet-risicodragend papier flink toenam. Dit betrof vooral staatsobligaties ter financiering van de stijgende overheidstekorten. Ten slotte valt een geleidelijke groei in de buitenlandse korte schulden van het Nederlandse bankwezen te onderscheiden, die echter al vanaf 1971 was opgetreden.

Uiteindelijk blijft een netto kapitaaluitvoer de enige uitweg, hoe men er verder ook tegenaan wil kijken. Desalniettemin kan geconcludeerd worden dat van een daadwerkelijke belegging van de aardgasrijkdom in het buitenland geen sprake is geweest³⁾. Slechts tijdelijk compenseerde enige kapitaalexport de terugval van de binnenlandse investeringen. Voorts subsidieerden buitenlandse beleggers vastrentende waardepapieren (vooral van de Nederlandse overheid) voor hun aanvankelijke risicodragende betrokkenheid in de Nederlandse economie.

Al met al blijkt Nederland de aardgasrijkdom grotendeels geconsumeerd te hebben. Er is geen teken van een geleidelijk met de gasbaten meegroeïende kapitaalexport (figuur 1), doch slechts van tijdelijke export vooral ten gevolge van dalende binnenlandse investeringen. Hoewel de uiteindelijke besteding van de gasopbrengsten ten dele plaatsvond in het buitenland (het dalende saldo op de dienstenbalans van figuur 1 reflecteert de allengs verslechterende balans van het toerisme), is ongetwijfeld een groot deel binnenslands uitgegeven.

De sectorstructuur

De verschuiving van internationaal georiënteerde naar binnenlandse sectoren, die door de theorie als optimale respons op het aardgas wordt voorgeschreven, is in Nederland inderdaad opgetreden, zie tabel 2. De sectoren

3) Nederland was in 1978 – 1979 de grootste buitenlandse netto investeerder in de VS. Dit werd echter vooral veroorzaakt door een grafische verschuiving van Nederlandse investeringen van de EG naar de VS, en ook door de daling van de Amerikaanse investeringen in Nederland vanwege de in de tekst beschreven dalende winstmarges.

Tabel 2. Produktievolumen en werkgelegenheid, compositie en groei per sector

	Aandeel 1980	1963/1973	1974/1978	1979/1983
	(procenten)	(gemiddelde jaarlijkse procentuele groei)		
1. Landbouw, bosbouw, visserij	4.2 (6,8) a)	3,5 (-3,0)	2,7 (-1,7)	4,5 (-1,1)
2. Nijverheid (exclusief bouw)	31,2 (25,7)	7,0 (-1,0)	1,1 (-2,8)	-0,3 (-2,5)
3. Bouwnijverheid	8,5 (11,0)	3,0 (1,0)	0,0 (-0,7)	-4,4 (-5,2)
4. Diensten	56,1 (56,5)	5,0 (2,0)	3,8 (0,9)	1,4 (0,3)
a. Woningbezit	6,0 (-)	3,0 (-)	2,4 (-)	4,0 (-)
b. Handel	15,2 (18,8)	5,5 (1,5)	4,3 (-0,3)	-0,9 (-1,2)
c. Zee- en luchtvaart	1,3 (1,0)	2,5 (-3,0)	2,8 (-1,2)	0,1 (-1,1)
d. Overige transport en communicatie	6,5 (6,8)	6,0 (1,0)	3,6 (0,7)	2,3 (0,4)
e. Bank- en verzekeringswezen	5,8 (4,2)	8,0 (4,0)	4,1 (2,1)	2,8 (1,1)
f. Medische en veterinaire diensten	6,9 (7,6)	6,0 (6,0)	4,7 (3,9)	2,7 (2,3)
g. Overige diensten	14,4 (18,1)	3,0 (2,0)	3,0 (1,3)	1,3 (1,0)
5. Totaal particuliere sector	100,0 (100,0)	5,7 (0,5)	2,9 (-0,3)	0,8 (-1,1)

Bron: Centraal economisch plan.

a) Cijfers met betrekking tot de werkgelegenheid tussen haakjes.

Tabel 3. De arbeidsinkomensquote

	1964/1968	1969/1973	1974/1978	1979/1983
	(gemiddelde percentages van totale toegevoegde waarde)			
Industrie (excl. bouw- nijverheid, openbaar nut, mijnbouw)	72,5	74,5	84	92
Diensten	75	78,5	79	74

Bron: *Centraal economisch plan* (De arbeidsinkomensquote is gelijk aan de totale arbeidskosten incl. de werkgeversbijdragen aan sociale zekerheid en berekend inkomen van zelfstandigen, gedeeld door de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten).

landbouw en nijverheid kunnen vrijwel geheel als internationaal worden gezien (export of ten minste import-concurrentie), hetgeen tevens geldt voor de diensten-subsectoren 4b, 4c en 4d. Desalniettemin week Nederland met die snelle groei van de binnenlandse sectoren en de daarmee in de praktijk samengaande deïndustrialisatie tot 1978 nauwelijks af van andere EG-landen zoals bij voorbeeld België. Na 1978 brokkelde de Nederlandse internationale sector echter duidelijk sneller af dan die in vergelijkbare EG-landen zonder eigen energiebronnen, hetgeen aanleiding gaf tot de term 'Dutch disease'. Merk overigens op dat de landbouwsector (en ook enkele subsectoren van de nijverheid zoals bij voorbeeld chemie) de schade beperkt wisten te houden. De uitstoot van arbeid was duidelijk geconcentreerd in de internationale sector.

Deze ontwikkelingen zijn zeker ten dele te wijten aan de invloed van het aardgas. We hebben reeds gezien dat de baten snel en consumptief zijn besteed, ten dele aan binnenlandse producten. De vereiste relatieve prijsaanpassing is inderdaad opgetreden, zij het niet zozeer in de guldenprijs van binnenlandse producten. Tot 1978 stegen de prijzen van diensten weliswaar sneller dan die van industriële producten, doch deze ontwikkeling stamde reeds uit de jaren zestig (*Centraal economisch plan*, bijlage d5). De invloed van de gasopbrengsten deed zich voelen via de koers van de gulden, die tot 1980 sterk steeg ten opzichte van de valuta der buitenlandse concurrenten, zie figuur 3. De Nederlandsche Bank heeft herhaaldelijk als commentaar gesteld dat de gulden alleen gelijke tred heeft weten te houden met de sterke markt dank zij de gasbaten, en de resulterende effectieve appreciatie geaccepteerd als onvermijdelijke aanpassing aan Nederlands sterke positie als energie-exporteur.

Figuur 2 toont overigens ook dat deze nominale appreciatie tot 1977 geen aanleiding gaf tot stijgende relatieve exportprijzen. Integendeel, deze daalden voortdurend en hiervan ging tot 1977 een positieve invloed uit op ons exportaandeel in de wereldmarkt. Dit aandeel steeg in 1977 dan ook steeds, zij het in een lager tempo na de eerste oliecrisis, zie figuur 4. Om deze exportstrategie te kunnen volgen diende de *gulden*sprijs van de export uiteraard te dalen. Dit was echter niet eenvoudig, omdat zoals we zo duidelijk zullen zien, de winstmarges onder forse druk kwamen te staan door de hoge arbeidskosten. De strategie werd in 1977 dan ook noodgedwongen opgegeven om plaats te maken voor een significante prijsverhoging van de export (figuur 3). Hierdoor daalde het exportaandeel ongeveer met 10% in 1977 (figuur 4), hetgeen gereflecteerd werd in een aantasting van de internationale sector (tabel 2). De gebeurtenissen op het front van de importconcurrentie waren vergelijkbaar.

De druk op de winstmarges die uitging van de hoge arbeidskosten vond zijn oorsprong al in de jaren zestig. In die tijd werden de lonen vrijwel geheel geïndexeerd op het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, waar indirecte belastingen en huishoudelijke energiekosten deel van uitmaakten (4). Verhogingen van directe belastingen en sociale-zekerheidspremies werden doorgaans in de lonen doorberekend. Ten slotte speelde een nationale indicator

Tabel 4. De verschuiving van particuliere naar publieke sector

	1963	1973	1983
	(x 1.000)		
Inkomensontvangers publieke sector a), waarvan:	1.995	2.890	4.205
– economisch actieven	605	820	1.070
– economisch in-actieven	1.390	2.070	3.135
Inkomensontvangers particuliere sector	3.560	3.575	3.240

Bron: De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1983*.

a) De publieke sector omvat overheid, sociale zekerheid en semi-publieke sector. Als economisch in-actief worden gerekend uitkeringsgerechtigden krachtens AOW, WAO, WW, VUT, enz.

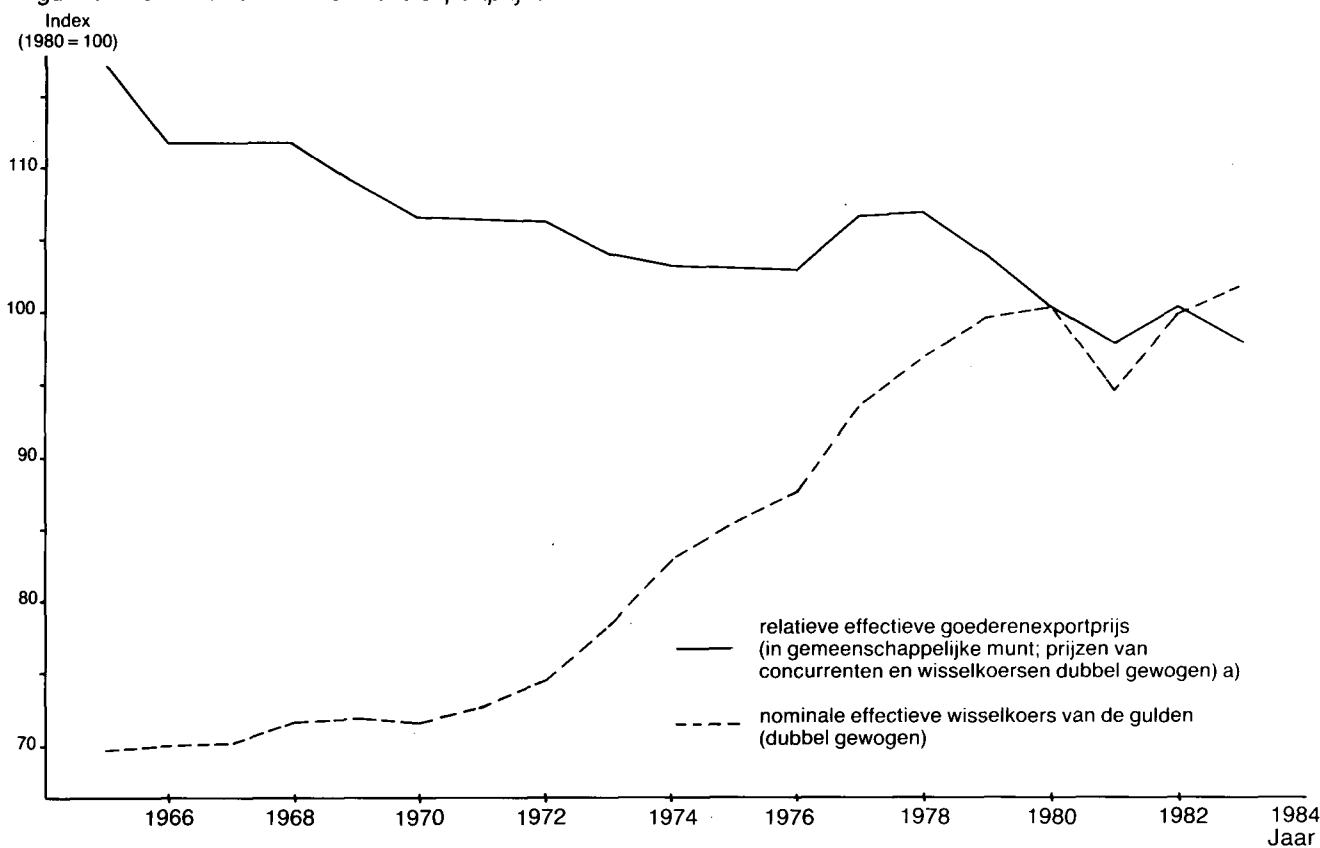
voor de arbeidsproductiviteit een rol in de loonvorming, hetgeen een opwaartse druk op de lonen in alle minder productieve sectoren veroorzaakte. Zelfs de productiviteit in de gassector, waar zeer weinig personen werkzaam zijn en de productie zeer hoog is, maakte deel uit van deze indicator. De resulterende druk op de effectieve loonkosten werd nog versterkt door de stijgende werkgeversbijdragen aan sociale zekerheid.

Een internationaal georiënteerde onderneming die wordt geconfronteerd met stijgende arbeidskosten heeft verschillende uitwegen om dit probleem het hoofd te bieden. Ten eerste kunnen arbeidsbesparende investeringen worden gedaan om de winstmarge te vergroten. Indien desalniettemin de arbeidsquote blijft stijgen en de onderneming verlies begint te lijden, dan kan men vervolgens deze verliezen tijdelijk compenseren door in te teren op het eigen vermogen. Deze twee uitwegen zullen slechts soelaas bieden als de moeilijke omstandigheden beperkt en tijdelijk zijn. Als de onderneming in liquiditeitsproblemen raakt of ook in de toekomst te weinig winstmogelijkheden ziet, dan verlaat zij de markt of ten minste het land. Welnu, gedurende de jaren zestig en zeventig werden tot de eerste oliecrisis in een optimistische sfeer de stijgende arbeidskosten nog gecompenseerd door arbeidsbesparende investeringen. De stijging van de arbeidsinkomensquote was toen nog beperkt, zie tabel 3. Dit veranderde na de eerste oliecrisis, toen met name de quote in de internationale sector omhoog schoot. Volgens het hierboven beschreven mechanisme waren de binnenlandse sectoren beter afgeschermd van deze schaarbeweging tussen kosten en de afzetprijs. Vervolgens werden de vooruitzichten in de loop van de jaren zeventig minder rooskleurig, hetgeen tot uiting kwam in de ineenzakkende investeringen (figuur 2). Gedurende deze moeilijke tijden werd door veel ondernemingen op het eigen vermogen ingeteerd (5). Toen ook deze uitweg de grenzen van het mogelijke had bereikt ruimden veel ondernemingen het veld, hetzij door faillissement hetzij door vertrek naar het buitenland. Dit sluit aan bij de in de vorige paragraaf gesignaleerde wijze van kapitaalexport. In een land met hoge werkloosheid kan deze uittocht van kapitaal echter bezwaarlijk een optimale reallocatie worden genoemd. De starre arbeidsmarkt heeft precies de door de theorie voorspelde gevolgen gehad. De winstgevendheid in de internationale sector daalde meer dan noodzakelijk was, zodat de arbeidsuitstoot er groter was dan in de binnenlandse sector kon worden opgevangen. Dit proces zou ook zonder de aanwezigheid

4) Zie W. Driehuis, Inflation, wage bargaining, wage policy and production structure: theory and empirical results for the Netherlands, *De Economist*, jg. 123, 1975, blz. 638 – 679.

5) De gemiddelde verhouding van het eigen vermogen tot het totale vermogen van ter beurze genoteerde Nederlandse ondernemingen (excl. bank- en verzekeringswezen, beleggingsmaatschappijen en KLM) werd gehalveerd van 50% in 1965 tot 25% in 1980 (A. Wellink, Enkele aspecten van de huidige investeringsproblematiek, in: *De economie van het aanbod*, Preadviezen van de Vereniging voor Staats-huishoudkunde, Leiden, 1982).

Figuur 3. De wisselkoers en relatieve exportprijzen



Bron: Centraal Economisch Plan.

a) Dubbele weging heeft betrekking op geografische en produktspreiding van de Nederlandse goederenexport, en dient om prijseffecten te isoleren door voor deze spreiding te zuiveren.

van aardgasbaten wel hebben plaatsgevonden, doch de versterkende invloed van het gas mag niet worden onderschat.

Het economische beleid

Het is duidelijk dat de belangrijke beleidsbeslissingen genomen dienden te worden aan de aan politieke druk blootgestelde overheid. De rol van de monetaire politiek in de context van het aardgas was beperkt. Er werd reeds opgemerkt dat een sterke gulden paste bij een verstandige aanpassing aan de gasrijkdom. Depreciatie van de gulden zou dat proces alleen maar verstoord hebben, en bovendien was een lage rentestand belangrijk vanwege het verhoogde beroep van bedrijven op extern vermogen. Het is overigens duidelijk dat het bankwezen, als leverancier van extern vermogen, geleden heeft onder de problemen in het Nederlandse bedrijfsleven. Hierboven werd reeds signaleerd dat de buitenlandse schulden van het Nederlandse bankwezen stegen, en dat buitenlandse investeerders vastrentende belangen in de Nederlandse economie substitueerden voor risicodragende beleggingen. Voor zover het bankwezen door het aangaan van schulden in het buitenland en het aanbieden van leningen aan Nederlandse bedrijven als intermediair in hetzelfde proces is opgetreden, verrast het niet dat de banken recent meer te lijden hebben gehad van faillissementen in het Nederlandse bedrijfsleven dan van het wereldschuldenprobleem.

Zoals al werd uiteengezet gaf de overheid de gasbaten op grote schaal een consumptieve bestemming. De binnenlandse besteding ervan, bij voorbeeld aan de grote semi-overheidssector, vergde een relatieve prijsverandering om de noodzakelijke verschuiving van productie en werkgelegenheid van de internationale naar de binnen-

landse sector te bewerkstelligen. Deze aanpassing werd echter verstoord door de starre reële lonen, zodat werkloosheid resulteerde. Hierboven zijn enkele kanalen aangegeven die het arbeidsuitstotingsproces vertraagden. De grote klappen volgden pas in het begin van de jaren tachtig. Desalniettemin moge duidelijk zijn dat de werkloosheid in de jaren zeventig meer was te wijten aan de geringe winstgevendheid in het bedrijfsleven dan aan een vraagtekort – het was immers vooral de internationale sector die getroffen werd. Onder zulke omstandigheden van klassieke in plaats van keynesiaanse werkloosheid is een expansief begrotingsbeleid op z'n best vruchteloos. Het laat de reële lonen onveranderd en komt de internationale sector (waarin *gegeven* wereldprijzen gelden) nauwelijks ten goede. Daarenboven is het waarschijnlijk dat een vraagstimulering, die ten dele aan de binnenlandse sector toevalt, de opwaartse druk op de relatieve prijzen van deze sector (de *reële* wisselkoers) nog eens vergroot en het noodzakelijke aanpassingsproces dus alleen nog maar moeilijker maakt 6). Dit verklaart het falen van het expansieve beleid in de jaren zeventig.

De tijdelijke opbrengst van de gasrijkdom, de omvang en openheid van de Nederlandse economie, en de aard van de industrieën in de internationale sector vroegen echter wel degelijk om een actief overheidsbeleid. Zoals hierboven is uiteengezet bestonden er goede argumenten voor tijdelijke steun aan industrieën die na de periode van gasrijkdom nog levensvatbaar zouden zijn. De Nederlandse industriepolitiek heeft wat dat betreft wel successen ge-

6) Zie S. van Wijnbergen, Inflation, employment, and the Dutch disease in oil-exporting countries: a short-run disequilibrium analysis, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 99, 1984, blz. 233 – 250. Men kan overigens moeilijk beweren dat het expansieve beleid misplaatst was door een gebrek aan analytisch inzicht in die tijd. Prof. Stevers heeft al vanaf 1970 de Nederlandse problemen langs deze lijnen bekriftigd. (*Na Prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden, 1979).

Figuur 4. Nederlands aandeel in wereldgoederenexport, volume wereldgoederenexport dubbel gewogen a)



Bron: Centraal Economisch Plan, en IMF.

a) Dubbele weging heeft betrekking op geografische en produktspreiding van de Nederlandse goederenexport, en dient om prijseffecten te isoleren door voor deze spreiding te zuiveren.

kend (staal, landbouw, chemie, vervoermiddelen). Een complicerende factor was hierbij de hoge energie-intensiteit van de Nederlandse industrie. Deze was gestimuleerd door het gasexploitatiebeleid van de jaren zestig, doch bleek achteraf vrij ongelukkig. Gegeven de gevolgen van het rationele beleid uit de jaren zestig was het echter in de jaren zeventig rationeel om de energie-intensieve industrie met een goede toekomst tijdelijk te steunen (misschien door lage gasprijzen voor industriële grootverbruikers).

Als de beleidsvoerder in een situatie van starre reële lonen in het bijzonder de negatieve effecten van het aardgas voor de werkgelegenheid ter harte gaan, dan staan hem behalve het wijzigen van de loonvorming nog twee strategieën ter beschikking. Ten eerste zouden arbeidskosten-subsidies doeltreffend zijn voor een optimale aanpassing van de lonen in de internationale en binnenlandse sectoren. Wat de werkgelegenheid betreft was het Nederlandse beleid dus dubbel contra-productief. Niet alleen verergerde een misplaatste expansieve politiek de druk op de winstmarges, doch daarenboven werd deze politiek begeleid niet door loonkosten-subsidies maar door het belasten van arbeid. De sociale-verzekeringpremies stegen gestaag, inkomensverschillen en de verschillen tussen beloning voor economische activiteit en inactiviteit daalden, en een woud van reguleringen werkte in precies dezelfde richting. Nederland volgde dientengevolge noodgedwongen de tweede strategie, die eruit bestond de door de particuliere sector uitgestoten arbeid dan maar in velerlei vormen in de publieke sector op te nemen. Vanuit nationaal oogpunt is dit de minst productieve strategie, en wat betreft de mate waarin deze werd toegepast spreekt tabel 4 boekdelen.

Samenvattend moet onze omgang met de aardgasrijkdom aldus weinig succesvol worden genoemd, vooral vanwege de kortzichtige besteding ervan, vanwege een misplaatste macro-economische politiek, en vanwege de

funeste loonvorming. De recent zo zwaar gekritiseerde industriepolitiek was in dit licht misschien toch niet de grootste boosdoener.

Perspectief

Omdat algemeen wordt aangenomen dat het hoogtepunt van onze aardgasinkomsten alweer achter de rug is, luidt de relevante vraag hoe de Nederlandse economie de te verwachten daling van gasbaten zal kunnen opvangen. Zoals boven geschetst, betroffen de knelpunten in de jaren zeventig vooral de loonvorming en de rijksfinanciën. De recente gunstige ontwikkeling van de loonkosten is voldoende bekend. Of deze ontwikkeling ook het *mechanisme* van loonvorming meer flexibel heeft gemaakt blijft een belangrijke vraag. Juist de flexibiliteit van reële lonen in de verschillende sectoren zal kunnen bijdragen tot de 'her-internationalisering' van de Nederlandse economie. Bij voldoende flexibele reële lonen kan dit proces verlopen volgens het bovengeschetste optimale scenario, mits ook van de openbare financiën tenminste geen versturende invloed uitgaat. Dit betekent dat de rijksfinanciën het niet geringere aardgasuitkomsten zullen moeten kunnen stellen.

Als de gasbaten rendabel waren geïnvesteerd, dan hadden de dalende inkomsten ten dele gecompenseerd kunnen worden door opbrengsten uit die investeringen. Nu dat niet of nauwelijks is gebeurd zullen ook de overheidsuitgaven zich volledig aan de dalende baten moeten aanpassen. Los van conjuncturele overwegingen betekent dit een structurele aanpassing van uitgaven en belastingopbrengsten. Indien de gasbaten direct in het buitenland waren geïnvesteerd, dan zouden de dalende baten eenvoudig gereflecteerd kunnen worden in de dalende buitenlandse investeringen terwijl het permanent haalbare consumptieniveau intact zou blijven.

Als de overheid de aanpassing via het verhogen van de belastingdruk aan de particuliere sector zou overlaten, ontstaat het gevaar dat de gebruikelijke afwentelingsprocessen wederom leiden tot aantasting van de economische activiteit. Aldus wordt een relatief hoog consumptieniveau, aanvankelijk gefinancierd met aardgasbaten, vervolgens voortgezet door te lenen van de toekomst.

Tegen deze achtergrond, en nogmaals, los van conjuncturele overwegingen, verdient de nadruk van het huidige kabinet op beheersing van de overheidsuitgaven grote waardering. Op een gegeven moment zal het nationale

consumptieniveau moeten worden aangepast. Compensatie voor vraaguitval ligt in de versterking van de internationale sector, bij welk proces gepaste steun van de overheid voorlopig gewenst zal blijven. Er is geen reden om de aanpassing van de economie en van de rijksfinanciën lang uit te stellen. Integendeel, het wordt tijd om terug te keren tot een verstandige structureel begrotingsbeleid ook al is dit na een periode van luxe geen eenvoudige zaak.

J.J.M. Kremers
