

Hysteresis en werkloosheid

Het werkgelegenheidsbeleid wordt sinds kort onderbouwd met verwijzingen naar de theorie van padafhankelijkheid van de werkloosheid. Deze theorie, de empirische toetsing ervan en de erop gebaseerde beleidsaanbevelingen worden in dit artikel aan een kritisch onderzoek onderworpen. De auteurs concluderen onder andere dat het werkgelegenheidsbeleid hier te lande niet kan worden onderbouwd met de hysteresis-theorieën. Die pleiten veeleer voor een meer op expansie gericht beleid.

DRS. H. VAN EES – DRS. H. GARRETSEN*

Het werkgelegenheidsbeleid wordt sinds kort onderbouwd met een verwijzing naar verschijnselen van hysteresis in werkloosheid¹. Met dit laatste wordt bedoeld dat het niveau van de 'non accelerating rate of unemployment' (nairu) wordt bepaald door de feitelijke werkloosheid in het verleden. Indien het beleid (in welke vorm dan ook) succesvol is in het terugdringen van de feitelijke werkloosheid op de korte termijn dan zal, in geval van hysteresis in werkloosheid, hetzelfde gelden ten aanzien van het niveau van de werkloosheid op de lange termijn. In de internationale literatuur over hysteresis in werkloosheid vindt men dan ook vooral een pleidooi voor een 'aanbodvriendelijk' (conjunctureel) beleid gericht op stimulering van de aanbodzijde, dat tot doel heeft de flexibiliteit op de markten te bevorderen. In een enkel geval wordt een werkgelegenheidsbeleid, zoals het Nederlandse, dat louter aangrijpt bij de aanbodzijde van de economie, zelfs als minder effectief gekwalificeerd².

De vraag in hoeverre de onderbouwing van het werkgelegenheidsbeleid met behulp van de hysteresis-theorie verantwoord is, vormt het onderwerp van dit artikel. Naar onze mening kunnen zowel bij de theoretische fundering, de empirische toetsing als ook bij de gedane beleidsaanbevelingen kritische kanttekeningen worden geplaatst. Ten einde dit te illustreren zal eerst de theorie rond hysteresis worden geschetst. Daarna wordt een aantal studies besproken die hysteresis in de Nederlandse werkloosheid analyseren. Vervolgens komt het gevoerde en te voeren beleid aan de orde. Ten slotte wordt een aantal conclusies geformuleerd.

De theorie

Ter verklaring van de aanhoudend hoge werkloosheid in veel Europese landen wordt meestal aangenomen dat niet alleen de feitelijke werkloosheid is gestegen, maar tevens het niveau van de natuurlijke werkloosheid³. Empirisch onderzoek bevestigt het gezamenlijk oplopen van de feitelijke en de natuurlijke werkloosheidsvoet sinds het begin van de jaren zeventig⁴. Bij de verklaring van de toename van de feitelijke en de natuurlijke werkloosheid kunnen

in de theoretische literatuur twee benaderingen worden onderscheiden.

In de eerste plaats de theorie waarin de hoge mate van reële loonrigiditeit in Europa als belangrijkste verklarende variabele voor de Europese werkloosheid wordt gezien⁵. Negatieve aanbodschokken in de jaren zeventig hebben de natuurlijke-werkloosheidsvoet doen oplopen en de feitelijke werkloosheid volgde de ontwikkeling in de natuurlijke werkloosheid. De starheid van de reële lonen wordt volgens deze theorie hoofdzakelijk veroorzaakt door de diverse indexeringsmechanismen in de meeste Europese landen. Ingeval van volledige flexibiliteit van reële lonen leiden aanbodschokken als die van de jaren zeventig niet tot een substantiële stijging van de natuurlijke werkloosheid. De daling in de reële lonen zorgt ervoor dat de gelijkheid tussen het reële loon en de marginale arbeidsproductiviteit tot stand komt bij volledige werkgelegenheid (punt A in de figuur). De theorie van reële loonrigiditeit kan (onder de veronderstelling van volledige reële loonrigiditeit) worden weergegeven door een horizontale arbeidsaanbodcurve.

De tweede benadering is de theorie van hysteresis in de werkloosheid in Europa. Hysteresis is het algemene verschijnsel dat "the steady-state or long-run equilibrium position of the system will not be a function only of the long-run values of the exogenous variables but also of the initial condition of the state variables and of the values assumed by the exogenous variables outside the steady-state.

* Economische Faculteit, Rijksuniversiteit Groningen. De auteurs danken prof.dr. W.H. Buiters, prof.dr. J. Pen, drs. J. de Haan en drs. L.H. Hoogduin voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel en J.M. Mulder, student-assistent bij de sectie macro-economie, voor zijn werkzaamheden bij de totstandkoming van dit artikel.

1. Zie bij voorbeeld F.W. Rutten in zijn nieuwjaarsartikel in *ESB*, 1 januari 1988, noot 25.

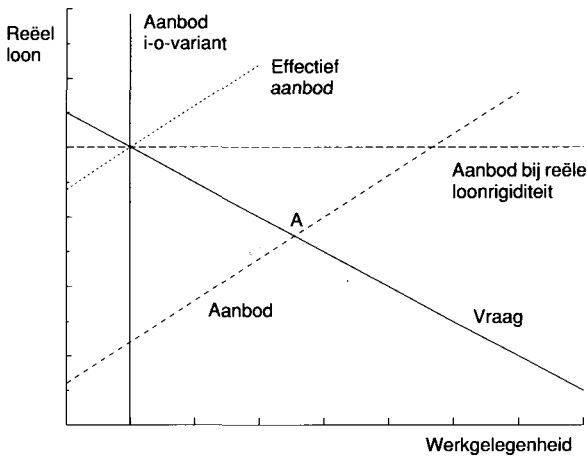
2. Zie bij voorbeeld O.J. Blanchard en L.H. Summers, Hysteresis and the European unemployment problem, in: S. Fischer (red.), *NBER Macroeconomics Annual*, 1986, blz. 71-73.

3. De termen 'nairu' en 'natuurlijke werkloosheid' worden door elkaar gebruikt.

4. Zie bij voorbeeld CPB, *Centraal Economisch Probleem 1988*, 1988, blz. 177.

5. Zie M. Bruno en J. Sachs, *The economics of worldwide stagflation*, 1985.

Figuur. De arbeidsmarkt



Hysteretic or path-dependent systems are therefore 'historical' systems: how you get there determines where you get to⁶. Blanchard en Summers hebben aan dit verschijnsel een economische betekenis gegeven door de ontwikkeling van de natuurlijke werkloosheid in Europa een functie te maken van de ontwikkeling van de feitelijke werkloosheid⁷. Een toename van de feitelijke werkloosheid in het verleden leidt tot een toename van de natuurlijke werkloosheid.

Ter economische verklaring van hysteresis kunnen drie elkaar gedeeltelijk aanvullende varianten worden onderscheiden:

- de 'insider-outsider'-variant;
- de 'human capital'-variant;
- de 'physical capital'-variant.

In de insider-outsider-variant van hysteresis bepalen de werkenden (de insiders) al dan niet door middel van een vakbond een zodanige hoogte van het nominale loon dat zij juist allen in dienst kunnen blijven terwijl tevens de werkgevers geen werklozen (de outsiders) in dienst nemen. De loononderhandelingen vinden met name plaats in het belang van de werkenden. Als de insiders erin slagen de mogelijkheid van toetreding van outsiders volledig te beperken, zal de werkgelegenheid in deze periode gelijk zijn aan de werkgelegenheid in de vorige periode. De werkgelegenheidsontwikkeling volgt een 'random walk'.

In dit 'pure insiders'-model spelen de outsiders geen enkele rol in de loononderhandelingen. Het oorspronkelijke model van Blanchard en Summers uit 1986 impliceert dat gegeven de veronderstelling van afnemende meeropbrengsten een afname van de werkgelegenheid - en dus een afname van het aantal insiders - altijd gepaard gaat met een hoger loon voor de resterende insiders. Zo is op dit model, waar alleen vakbondsleden insiders zijn, de kritiek mogelijk dat er op lange termijn nog slechts één vakbondslid resteert met een exorbitant hoog inkomen. Het is wellicht realistischer om te veronderstellen dat kortstondige werklozen wel enige neerwaartse invloed op het nominale loon kunnen uitoefenen. Werklozen worden dan pas na enige tijd outsiders.

Mede naar aanleiding van de kritiek op het oorspronkelijke artikel hebben Blanchard en Summers in een aantal daaropvolgende publicaties hun theorie geamendeerd door uit te gaan van toenemende meeropbrengsten⁸, bij voorbeeld door middel van 'fiscal increasing returns' (zie verderop). De insider-outsider-variant van hysteresis leidt in de theorie van Blanchard en Summers tot nominale loonrigiditeit en kan worden weergegeven door een verticale arbeidsaanbodcurve (zie figuur 1). Verlaging van de nominale looneisen door een bepaalde groep insiders leidt wel-

iswaar tot meer werkgelegenheid (sommige outsiders worden insiders), maar dit gaat ten koste van de insiders zelf zodat 'the equilibrium just described is a Nash equilibrium (...). Any group of workers that deviated from it by raising its wage would make itself worse off, as workers would be laid off. On the other hand, reduction in wages would create additional employment for others but not for the group members and would therefore not be desirable'⁹.

Bij deze variant van hysteresis doet zich de vraag voor waarom outsiders niet proberen de insiders te onderbieden door een lager loon dan de insiders hun arbeiders aan te bieden. In de eerste plaats kunnen allerlei kosten in verband met het aannemen, opleiden en ontslaan van insiders het voor de onderneming onaantrekkelijk maken om een insider te *vervangen* door een outsider. In de tweede plaats kan het voor de onderneming zelfs onder gunstige bedrijfs-economische vooruitzichten onaantrekkelijk zijn om *additionele* mensen aan te trekken als deze goede vooruitzichten tot een stijging van het nominale loon van de insiders leiden¹⁰. In de derde plaats kan het aanbod om tegen een lager loon hetzelfde werk te doen door de ondernemer worden opgevat als een teken dat de desbetreffende outsider kennelijk van mindere kwaliteit is. Dit argument is ontleend aan de 'efficiency wage'-theorie die met een beroep op onvolledige informatie bij de ondernemer een positief verband legt tussen loon en produktiviteit. Ten slotte kan het argument worden genoemd dat onderbieding niet plaatsvindt als de insiders erin slagen duidelijk (geloofwaardig) te maken dat het aantrekken van outsiders tegen lagere lonen geen zin heeft, omdat de insiders door tegenwerking de produktiviteit van de outsiders zullen verlagen¹¹.

De tweede variant van hysteresis in werkloosheid is gebaseerd op de idee dat langdurige werkloosheid samen gaat met een afname van de 'human capital' van de langdurig werklozen. Langdurige werkloosheid heeft een negatief effect op de produktiviteit en op de attitude van werklozen ten opzichte van werken in het algemeen. Uit de *Employment Outlook 1987* van de OECD blijkt dat aandeel van de langdurig werklozen in de totale werkloosheid aanzienlijk is toegenomen in de meeste Europese landen.

Een toename van de meest langdurig werkloosheid leidt tot een vermindering van het effectieve arbeidsaanbod (zie de figuur). Dit impliceert dat van het niveau van langdurige werkloosheid geen drukkend effect op de lonen uitgaat, of met andere woorden, dat het traditionele Phillipscurve-effect in mindere mate optreedt. Deze variant van hysteresis wordt meestal getoetst door een loonvergelijking te schatten waarin de langdurige werkloosheid als afzonderlijke variabele is opgenomen. Een significant positief verband tussen de nominale loonontwikkeling en de langdurige werkloosheid duidt dan op het bestaan van hysteresis (zie verderop). Deze benadering van hysteresis, die ook wel met de term 'duration'-theorie wordt aangeduid, wordt in het *Centraal Economisch Plan 1988* opgevoerd ter verklaring van de loonkostenontwikkeling: "De economische opleving van de laatste jaren (...) gaat gepaard met een toenemen-

6. W.H. Buiter, *The right combination of demand and supply policies: the case for a two-handed approach*, NBER Working Paper nr. 2333, 1987, blz. 24.

7. Blanchard en Summers, op. cit. Overigens treft men het idee dat er sprake is van padafhankelijkheid in werkloosheid reeds aan in E.S. Phelps, *Inflation policy and unemployment theory*, New York, 1972.

8. O.J. Blanchard en L.H. Summers, Fiscal increasing returns, hysteresis, real wages and unemployment, *European Economic Review*, jg. 31, 1987. Zie ook idem, Beyond the natural rate hypothesis, *American Economic Review*, jg. 78, 1988.

9. Idem, blz. 556.

10. Zie R. Solow, Insiders and outsiders in wage determination, *The Scandinavian Journal of Economics*, jg. 87, 1985.

11. Zie A. Lindbeck en D. Snower, Cooperation, harassment, and involuntary unemployment: an insider-outsider approach, *American Economic Review*, jg. 78, 1988.

de vraag naar vooral werknemers met een moderne scholing, waar tegenover vaak een te gering aanbod staat. Als gevolg hiervan zijn laaggeschoolden oververtegenwoordigd binnen het werklozenbestand, terwijl hun inzetbaarheid verder afneemt, omdat kennis verouderd en hun ervaring vervaagt. Bij de loonvorming spelen deze moeilijk inzetbare werklozen geen grote rol, en werkt het zogenoemde Phillipscurve-mechanisme minder krachtig dan historische verbanden en de op het oog zeer ruime arbeidsmarktverhoudingen suggereren" (blz. 97).

De derde economische verklaring van hysteresis in werkloosheid richt zich op de invloed van kapitaalaccumulatie. Volgens deze benadering hebben de diverse aanbod- en vraagschokken in de jaren zeventig en tachtig niet alleen geleid tot uitstoot van arbeid, maar tevens tot een omvangrijke afname van de kapitaalgoederenvoorraad. Kapitaalvernietiging doet de vraag naar arbeid verminderen en daarmee de werkloosheid toenemen. Hysteresisverschijnselen in de kapitaalaccumulatie leiden tot hysteresis in de werkloosheid. De bestaande kapitaalgoederenvoorraad is niet groot genoeg om de huidige beroepsbevolking werk te verschaffen. De hoge bezettingsgraden in veel Europese landen gecombineerd met de hoge werkloosheid duiden op kapitaalschaarste en wellicht op het bestaan van klasieke werkloosheid.

Kapitaalschaarste is volgens diverse auteurs, mede gezien de huidige bezettingsgraad van rond de 95 procent in de Nederlandse verwerkende industrie, een van de belangrijkste economische problemen¹². Burda komt in een recente studie tot de conclusie dat kapitaalschaarste in belangrijke mate heeft bijgedragen tot de stijging van de Europese werkloosheid in de laatste vijftien jaar¹³.

In deze laatste variant van hysteresis wordt of wel verondersteld dat de substitutiemogelijkheden tussen arbeid en kapitaal gering zijn, of wel dat er sprake is van reële loonrigiditeit. Dit geeft aan dat de bovengenoemde theorieën elkaar gedeeltelijk overlappen. Kapitaalschaarste wordt gekoppeld aan reële loonrigiditeit terwijl de verminderde zoekintensiteit van langdurig werklozen ook wordt gebruikt ter ondersteuning van de 'insider-outsider'-variant. Gegeven de veronderstelling van afnemende meeropbrengsten van de produktiefactor arbeid impliceren alle genoemde theorieën dat uitbreiding van de werkgelegenheid gepaard gaat met opofferingen van de kant van de reeds werkenden en dat er dus als zodanig een belangentegengestelling bestaat tussen werkenden en niet-werkenden. Op de beleidsconsequenties van deze 'sacrifice-view' wordt verderop in dit artikel ingegaan.

Zoals gezegd, valt er op theoretische gronden soms moeilijk te discrimineren tussen de verschillende verklarende variabelen van de Europese werkloosheid. Het lijkt waarschijnlijk dat alle genoemde effecten (de mate van reële loonrigiditeit, de methode van loonvorming, accumulatie van menselijk kapitaal en fysieke kapitaalaccumulatie) een rol spelen. Welke effecten voor welk land in welke periode belangrijk zijn, kan wellicht door empirisch onderzoek worden verduidelijkt.

Hysteresis in Nederland

Recent is een drietal studies verschenen waarin de hypothese dat er in Nederland hysteresis-effecten in de werkloosheid zijn te onderkennen wordt getoetst¹⁴. De gevolgde onderzoeksmethodiek in de publikaties is grotendeels gelijk en kan ruwweg als volgt worden getypeerd. Hysteresis bij werkloosheid impliceert dat de mutatie in de werkloosheid van invloed is op de ontwikkeling van de reële lonen. Dit valt als volgt te verduidelijken. Gegeven is de vol-

gende Phillipscurve:

$$\dot{w}_t = a_t - b(u_t - u_n) \quad b > 0 \quad (1)$$

waarin:

\dot{w}_t = mutatie in de reële lonen in periode t ;
 u_t = feitelijke werkloosheidspercentage in periode t ;
 u_n = natuurlijke werkloosheidspercentage;
 a_t = niet aan de werkloosheid gerelateerde factoren die van invloed zijn op de loonontwikkeling.

In geval van hysteresis geldt:

$$u_n = c u_{t-1} \quad 0 < c < 1 \quad (2)$$

Substitutie van (2) in (1) geeft:

$$\dot{w}_t = a_t - b(1 - c) u_t - bc(u_t - u_{t-1}) \quad (3)$$

Uit onderzoek blijkt dat het verloop van de langdurige werkloosheid sterk is gecorreleerd met het niveau van de feitelijke werkloosheid in het verleden¹⁵. Hiermee rekening houdend kan vergelijking (3) worden geschreven als:

$$\dot{w}_t = a_t - b u_t + bc u_{t-1} \quad (4)$$

waarin:

u_{t-1} = het aantal langdurig werklozen in procenten van de beroepsbevolking.

Vergelijking (4) kan vervolgens worden geschat. Zowel Graafland als Van Esch vinden voor Nederland significante en op grond van de theorie verwachte waarden voor de parameters. Uit de OECD-studie komt een minder eenduidig verband naar voren, maar dit is mogelijk een gevolg van een verkeerde specificatie van de loonvergelijking (met name het niet opnemen van variabelen voor de afwenteling van premies en belastingen en voor de arbeidsproductiviteitsontwikkeling).

Kan nu op grond van de door Graafland en Van Esch uitgevoerde exercities met een in bovenstaande zin gemende Phillipscurve worden geconcludeerd dat theorieën omtrent hysteresis in Nederland een bijdrage leveren aan de verklaring van de loon- en werkloosheidsontwikkeling in Nederland? En zo ja, moeten in dat geval de door de beide auteurs vermelde beleidsaanbevelingen worden gevolgd of zijn er wellicht alternatieve scenario's denkbaar? De laatste vraag komt in de volgende paragraaf aan de orde. De eerste vraag geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In de eerste plaats wordt hysteresis door beide auteurs slechts op twee manieren theoretisch onderbouwd. Graafland verwijst naar 'insider-outsider'- en 'human capital'-benaderingen, terwijl de studie van Van Esch in de laatste categorie valt in te delen. Een verklaring van de werkloosheidsontwikkeling uitgaande van de 'physical capital'-benadering blijft geheel buiten beschouwing. Dit is opmerkelijk aangezien er in Nederland sinds het midden van de ja-

12. De visie dat er in Nederland sprake is van kapitaalschaarste is onder andere terug te vinden in de bijdragen van P.J.L.M. Peters en S.K. Kuipers in: A. Knoester (red.), *Lessen uit het verleden*. Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1987.

13. M.C. Burda, Is there capital shortage in Europe?, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1988.

14. OECD, *Employment Outlook*, Parijs, 1987, hfst. 7; J.J. Graafland, *Hysteresis in werkloosheid in Nederland*, Onderzoeksmemorandum 38, Centraal Planbureau, Den Haag, 1987; en R.F. van Esch, Bestrijding van langdurige werkloosheid, *ESB*, 9 maart 1988, blz. 254-258.

15. Men zie bij voorbeeld S.J. Nickell, Why is wage inflation in Britain so high?, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, jg. 49, nr. 1, blz. 103-128.

ren zeventig sprake is van kapitaalschaarste¹⁶. Het lijkt dan ook vanzelfsprekend om de autonome invloed van een niet-toereikende kapitaalvoorraad bij de analyse van de werkloosheidsontwikkeling in Nederland in beschouwing te nemen. In dit verband is de benadering die in de genoemde studies wordt gevolgd onvolledig en biedt zij geen sluitende theoretische onderbouwing voor de aanwezigheid van hysteresis in werkloosheid in Nederland.

In de tweede plaats verschaft het opnemen in de Phillipscurve van een variabele die de langdurige werkloosheid beschrijft naar onze opvatting dubbelzinnige informatie over het te voeren beleid. Enerzijds wordt dit veroorzaakt doordat de variabele voor langdurige werkloosheid op theoretische gronden niet discrimineert tussen de verschillende verklaringen van hysteresis. Met andere woorden, de 'duration'-theorie is geen alternatief voor de 'insider-outsider'-benadering. Blanchard en Summers toetsen de validiteit van het 'insider-outsider'-model met behulp van reeksen die enerzijds de uitstroom uit en anderzijds de instroom in het werklozenbestand weergeven. Een lage uitstroom/instroomverhouding betekent een ondersteuning van het 'insider-outsider'-model. Een lage verhouding kan eveneens worden geassocieerd met het oplopen van het aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid. Tevens kan dit laatste worden gezien als een manifestatie van bij voorbeeld een verminderde zoekactiviteit van werklozen, erosie van deskundigheden bij werklozen en/of signaleringsproblemen bij werkgevers, kortom als hysteresis in werkloosheid in overeenstemming met de 'human capital'-benadering.

Naar onze mening geeft het schatten van een gereduceerde-vormvergelijking weinig inzicht in de relevantie van de onderliggende factoren die via mutaties in de samenstelling van de totale werkloosheid van invloed zijn op de loonontwikkeling. Anderzijds bestaat de indruk dat het al dan niet significant zijn van de parameters in de geamendeerde Phillipscurve mede door de gekozen specificatie wordt bepaald, gegeven de haast per definitie aanwezige hoge mate van autocorrelatie tussen de verklarende variabelen¹⁷.

In de derde plaats kan worden gewezen op een tweetal factoren die met name in Nederland de ontwikkelingen in de reële lonen en de werkloosheid in de jaren tachtig hebben bepaald. Gedoeld wordt enerzijds op de geringe inflatie in samenhang met de (meer institutioneel bepaalde) neerwaartse rigiditeit in de geldlonen en anderzijds op de sterke stijging van het arbeidsaanbod. In de jaren tachtig is de koopkracht in Nederland gedaald. Dit in tegenstelling tot de ontwikkelingen in de meeste andere landen in Europa. Een voortgezette daling van de reële arbeidskosten is in Nederland gelet op de eveneens zeer geringe inflatie slechts te realiseren via een neerwaartse aanpassing van de geldlonen of via aanpassingen in de bruto/nettosfeer. Tegen beide maatregelen bestaan in de maatschappij grote bezwaren. Het Phillipscurve-effect, of liever de afwezigheid daarvan, is in dit geval mogelijk eerder te wijten aan de geringe neerwaartse flexibiliteit van de geldlonen dan aan de gevolgen van hysteresis in de werkloosheid.

Ook hier geldt dat een geïntegreerde benadering wellicht meer licht kan werpen op de relevantie van de verschillende factoren die de loonontwikkeling in Nederland hebben bepaald. Hetzelfde kan worden gezegd over de invloed van de in Nederland relatief sterke stijging van het aanbod van arbeid op de loon- en werkloosheidsontwikkeling in Nederland, waarbij dient te worden aangetekend dat er waarschijnlijk een sterke correlatie is tussen de toename van het arbeidsaanbod en de stijging van de langdurige component in de totale werkloosheid.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de besproken studies wellicht een aanwijzing vormen dat ook in Nederland de natuurlijke werkloosheid door de feitelijke

werkloosheid wordt bepaald. De gevolgde methodiek van onderzoek bevat naar onze mening een aantal onduidelijkheden. Deze betreffen zowel de specificatie van de geschatte verbanden, de theoretische onderbouwing van de geschatte relaties alsook het buiten beschouwing laten van factoren die met name in Nederland een belangrijke bijdrage leveren aan de loon- en werkloosheidsontwikkeling. Een vollediger modelmatige voortzetting van het onderzoek naar hysteresis in de werkloosheid in Nederland lijkt ons, in aanvulling op de gereduceerde-vormbenadering die de besproken studies kenmerkt, zeer zinvol.

Implicaties voor het beleid

De opvattingen van de overheid inzake het werkgelegenheidsbeleid kunnen als volgt worden getypeerd. Matiging van de reële arbeidskosten leidt via prijsconcurrentie tot comparatieve voordelen op buitenlandse en binnenlandse markten en dus tot extra groei. Hysterese-effecten in de werkloosheid duiden op een relatief kleine effectieve arbeidsreserve bij een hoog niveau van de geregistreerde werkloosheid. Langdurig werklozen worden structurele werklozen. De laatste groep heeft geen invloed op de loonontwikkeling omdat zij door werkgevers niet als concurrerend arbeidsaanbod wordt beschouwd. Hierdoor ontstaan knelpunten op meso-niveau die het arbeidskostenbeleid op macro-niveau frustreren. Het arbeidskostenbeleid op macro-niveau moet dan ook worden gepaard aan maatregelen op meso-niveau die het aandeel van langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid verminderen, bij voorbeeld door het beïnvloeden van de factorprijsverhouding (verlaging van het minimumloon en uitkeringen en het plan Vermeend/Moor) of door vergroting van het concurrerend vermogen van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (om-, her- en bijscholing en het jeugdwerkgarantieplan).

Opvallend afwezig in de visie van de beleidsmakers is de wenselijkheid van een complementair beleid gericht op de effectieve vraag. Ook Graafland en Van Esch doen geen uitspraken over de relevantie van een dergelijk beleid. De internationale literatuur over hysteresis op de arbeidsmarkt wijst daarentegen wel op de noodzaak van maatregelen die aangrijpen bij de vraagzijde¹⁸. Gegeven de veronderstelling van afnemende meeropbrengsten leidt loonkostenmatiging in theorie tot meer werkgelegenheid en op lange termijn tot een hogere output.

Het probleem is echter dat als de hysteresis-theorie enige relevantie bezit, deze loonmatiging, ondanks het feit dat dit op lange termijn voor werkenden en niet-werkenden welvaartsverhogend kan werken, niet tot stand komt. De werkenden hebben op korte termijn geen belang bij een verlaging van het geldloon (en daarmee van het reële loon). Blanchard en Summers concluderen dan ook dat nominale loonsverlaging gepaard dient te gaan met belastingverlaging om werkenden, ondanks de loonmatiging, een hoger reëel loon na belasting te garanderen. Dit impliceert weliswaar een tijdelijke verhoging van het overheidstekort, maar een verlaging van de belastingtarieven leidt in deze

16. Men zie bij voorbeeld Kuipers in *Lessen uit het verleden*, op. cit., blz. 465.

17. Men zie ook Graafland, op. cit., blz. 10 en de OECD, op. cit., hfst. 7. Zo blijkt een lineaire specificatie van de loonvergelijking inderdaad een positief significant verband tussen de loonontwikkeling en de langdurige werkloosheid op te leveren. Zowel Graafland als Van Esch hanteren een dergelijke specificatie. Het blijkt echter dat een loglineaire specificatie dit verband niet of minder eenduidig oplevert; zie bij voorbeeld Bijlage 3 in Graafland, op. cit.

18. De aanwezigheid van hysteresis in werkloosheid heeft overigens tot gevolg dat de gebruikelijke karakterisering van een marktsituatie door middel van vraag- en aanbodfactoren wordt bemoeilijkt. Men zie bij voorbeeld Buter, op. cit.

benadering tot meer werkgelegenheid en output en via dat volume-effect uiteindelijk tot hogere belastinginkomsten. Blanchard en Summers spreken in dit verband van "fiscal increasing returns" of met andere woorden, van het bijkans zondige begrip fiscale inverdieneffecten. Het beleidsvoorstel van Blanchard en Summers vertoont opvallende overeenkomsten met het bekende Plan Schouten. In hun voorstel is de mate van centralisatie in het loonoverleg een belangrijke factor. "Asking workers to restrain wage demands on the promise that if they all comply, tax rates will be able to fall and increase in employment and real wages will result is probably hopeless. But it may be possible to trade wage restraint for tax reduction explicitly, especially in countries where collective bargaining is relatively centralized."¹⁹

De door Blanchard en Summers veronderstelde werking van de Laffer-curve gaat menig auteur te ver, maar ook Buiter en Sachs concluderen op andere gronden dat een dergelijke 'aanbodvriendelijke' fiscale expansie gecombineerd met een ruim monetair beleid een reële mogelijkheid is om de Europese werkloosheid substantieel te doen dalen. Juist na een aantal jaren van contractief beleid en in een periode van geringe inflatie²⁰ bezitten de meeste Westeuropese regeringen waarschijnlijk genoeg geloofwaardigheid op de diverse financiële markten, zodat de tijdelijke expansie niet tot financiële 'crowding-out' leidt. Het 'crowding-out' verschijnsel is voor Nederland momenteel minder relevant aangezien een groot deel van de staatsschuld in het buitenland kan worden geplaatst.

De belangrijkste conclusie uit de internationale literatuur is dat elk beleid dat erin slaagt de feitelijke werkloosheid te verlagen, succesvol is omdat ingeval van hysteresis elke verhoging van de feitelijke werkloosheid ook de natuurlijke doet dalen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het verband tussen de ontwikkeling van de feitelijke en de natuurlijke werkloosheid sterker is bij stijgende feitelijke werkloosheid dan wanneer de feitelijke werkloosheid daalt. Er is dus sprake van een zekere mate van asymmetrie, wat de wenselijkheid van een beleid dat zowel bij de vraag- als bij de aanbodzijde aangrijpt nog eens onderstreept.

Is bovenstaande beleidsopziekt zinvol in de Nederlandse situatie of zijn we wellicht meer gebaat bij een louter structureel beleid? Wij zijn van mening dat in de actuele economische situatie een expansief beleid eerder leidt tot het verlagen van de natuurlijke werkloosheid dan de huidige politiek. De volgende argumenten ondersteunen deze opvatting. In de eerste plaats roept een beleid gericht op matiging van de reële arbeidskosten grote maatschappelijke weerstanden op gegeven de verwachte zeer lage inflatie, de bescheiden perspectieven voor economische groei en de institutioneel bepaalde neerwaartse rigiditeit in de geldlonen. Bij een matige inflatie daarentegen zal een daling van de reële arbeidskosten gemakkelijker te realiseren zijn.

In de tweede plaats geldt dat indien hysteresis in werkloosheid een Europees probleem is en "er wat betreft de bestrijding van langdurige werkloosheid een zekere consensus lijkt te groeien"²¹, er een 'fallacy of composition'-argument actueel is. Immers, het succes van een beleid gericht op het realiseren van comparatieve voordelen door middel van een verlaging van de reële arbeidskosten²² wordt mede bepaald door de impliciete aanwezigheid van een sector buitenland die voor een bestendige vraag naar het binnenlandse produkt zorg draagt. Bij een overeenkomstig contractief beleid onder andere gericht op de bestrijding van hysteresis in werkloosheid van de kant van de Europese handelspartners en naar verwachting recessieve ontwikkelingen in de Verenigde Staten is het twijfelachtig of aan deze impliciete veronderstelling is voldaan. Voorts geldt dat ook ten aanzien van het macro-economische karakter van de conjuncturele werkloosheid in Europa (klassiek dan wel keynesiaans), zoals die door de situa-

tie op de goederenmarkten wordt bepaald, de opvattingen bepaald niet eenduidig zijn²³. Op grond hiervan mag niet zonder meer tot een contractief structureel beleid worden geconcludeerd.

Ten slotte roept de aanwezige kapitaalschaarste te samen met de teruglopende groei van het investeringsvolume in Nederland de vraag op of de overheid een snellere groei van investeringen met een lage importcomponent (bij voorbeeld infrastructurele werken) niet sterker zou moeten stimuleren. Opgemerkt moet worden dat een dergelijk stimulerend beleid bij voorkeur internationaal gecoördineerd dient te zijn om wegleffecten zoveel mogelijk te voorkomen en dat het stimuleren van de investeringsvraag in een situatie van kapitaalschaarste inflatoire consequenties kan hebben.

Ten slotte

Buiter stelt dat "with hysteresis, the case for a boost to demand in current economic conditions is irresistible"²⁴. De opvatting dat een expansief beleid in combinatie met een aanbodvriendelijk beleid in de huidige economische omstandigheden gewenst is, domineert in de internationale literatuur over hysteresis in werkloosheid. Ook uit recent onderzoek in Nederland blijkt – overigens niet eenduidig – dat de Nederlandse arbeidsmarkt door hysteresis bij de werkloosheid wordt gekenmerkt. Nochtans zijn er geen aanwijzingen dat het beleid in expansieve richting wordt bijgesteld, hoewel ter onderbouwing van datzelfde beleid in sommige gevallen expliciet naar de internationale literatuur wordt verwezen.

Uit de vorige paragraaf blijkt dat ook in de actuele economische situatie geen factoren aanwezig zijn die een dergelijke incongruentie tussen economische theorie en beleid legitimeren. Onze conclusie is dan ook dat het Nederlandse werkgelegenheidsbeleid niet kan worden onderbouwd met een verwijzing naar theorieën die hysteresis in werkloosheid verklaren. Een – bij voorkeur internationaal gecoördineerd – expansief beleid, bestaande uit een combinatie van loonkostenmatiging en een verlaging van de belastingen, zoals bij voorbeeld het Plan Schouten, sluit beter aan bij de beleidsaanbevelingen in de internationale publikaties over hysteresis. Een dergelijk expansief beleid, gecombineerd met een meer centralistisch georiënteerd inkomensbeleid en structurele maatregelen ter bestrijding van de knelpunten op meso-niveau op de arbeidsmarkt heeft, in vergelijking met een voortzetting van het huidige beleid, naar verwachting duurzame positieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

H. van Ees
H. Garretsen

19. Blanchard en Summers, op. cit., 1987, blz. 559. Met betrekking tot de wenselijkheid van centraal loonoverleg in Nederland zie Kuipers in *Lessen uit het verleden*, op. cit., blz. 475.

20. Zie J. Sachs, High unemployment in Europe: diagnosis and policy implications, in: C.H. Siven (red.), *Unemployment in Europe. Analysis and policy issues*, 1985, in het bijzonder blz. 25-34.

21. Zie Van Esch, op. cit., blz. 258.

22. Het beleid gericht op het vergroten van het concurrerend vermogen door middel van het verlagen van de reële arbeidskosten komt bij ongewijzigde wisselkoersverhoudingen feitelijke overeen met een 'beggar-thy-neighbour-policy'.

23. Peters spreekt over keynesiaanse werkloosheid tot 1984 en klassieke werkloosheid in de periode 1985-1987 (*Lessen uit het verleden*, op. cit., blz. 430), Kuipers over een combinatie van klassieke en keynesiaanse werkloosheid (idem, blz. 467), terwijl Van der Ploeg spreekt over vraaguitval in Europa; zie F. van der Ploeg, *International interdependence and policy coordination in the OECD economics*, 1988.

24. Buiter, op. cit., blz. 28.