

Economisch-Statistische Berichten



UITGAVE VAN DE STICHTING HET NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT

14 JULI 1971
56e JAARGANG
No. 2806

Bezuinigingskabinet

Eigenlijk is het niet eerlijk een regering, die nog niet heeft kunnen laten zien, hoe ze haar beleid uitvoert, nu al te kwalificeren als een slechte regering, zoals thans veel gebeurt. Elke nieuwe regering, links of rechts, verdient in haar beginperiode objectief benaderd te worden, zo ook de regering-Biesheuvel.

Waarom bestaat er nu al kritiek tegen dit jonge kabinet? In de eerste plaats omdat het een bezuinigingskabinet wil zijn; in de tweede plaats zou Biesheuvel geen sterke figuren hebben aangetrokken, waarbij het zagezegd niet aan ervaring ontbreekt; in de derde plaats kunnen de confessionele partijen hun verkiezingsbeloften, die een expansief overheidsbeleid inhielden, niet waar maken.

De laatste reden is een zuiver politiek argument, waarover ik het hier niet wil hebben. Hetzelfde geldt min of meer voor de tweede reden. Toch wil ik hierbij opmerken, dat het zeer gemakkelijk is iemand gebrek aan ervaring te verwijten. Een dergelijk gebrek kan m.i. juist in de politiek een voordeel zijn, omdat oude gedragsregels dan minder star kunnen zijn. Wat de econoom vooral zal interesseren is de eerste reden van de kritiek. Over de bezuinigingsplannen ontbreken echter thans nog de concrete gegevens. We kennen allen een vaag regeerakkoord, waarvan bekend is, dat het o.a. gebaseerd is op de bezuinigingsplannen van de commissie Nelissen, die geheim moesten blijven voor de naar steeds meer informatie vragende Nederlandse samenleving.

Het valt dus niet mee een objectief oordeel te vellen over deze ploeg. Vast staat in ieder geval wel dat de regering-Biesheuvel het niet gemakkelijk zal krijgen; niet op sociaal en niet op economisch terrein. Zoals al vaker beweerd is, zal deze regering een beleid moeten voeren dat gericht is op beperking van de nationale bestedingen. Biesheuvel c.s. zoeken het vooral in beperking van de overheidsbestedingen, hoewel ook de overige bestedingen hier en daar een veer zullen moeten laten. Economisch gezien is hier geen enkel bezwaar tegen, ofschoon we ons moeten afvragen of hierdoor een maximaal welzijn wordt bereikt, omdat niet bewezen is dat bestedingen van de overheid minder nuttig zijn dan die van particulieren.

Hierbij moet nóg een vraagteken geplaatst worden. Het is mogelijk, dat, hoewel de overheidsbestedingen worden afgeremd, de nationale bestedingen nauwelijks

of niet zullen afnemen. De nationale bestedingen zullen alleen afnemen als de overheid dié uitgaven nalaat of beperkt, die niet door de burgers zelf gedaan kunnen worden. Laat ik enkele voorbeelden noemen. Indien de overheid waterstaatswerken achterwege laat zullen de nationale bestedingen minder snel groeien omdat niet verwacht mag worden dat het bedrijfsleven ze dan uitvoert. Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor het achterwege laten van wegeaanleg en ruilverkavelingen. Worden echter de schoolgelden verhoogd, dan zal de bevolking zelf meer geld hiervoor neerleggen, want er mag niet verwacht worden dat minder leerlingen onderwijs zullen volgen en het is de vraag of dit ten koste gaat van de particuliere consumptie. De kans is groot dat de besparingen afremmen of dat door afwenteling de inflatie toeneemt. Invoering van het profijtbeginsel, waarbij de belastingdruk wordt verdeeld in de mate waarin de burgers profiteren van de overheidswerkzaamheden, hoeft dan ook niet tot bestedingsbeperking te leiden.

De indruk bestaat overigens dat het kabinet-Biesheuvel niet alleen zal bezuinigen om economische redenen, maar ook door een politieke visie, waarin alleen de meest noodzakelijke overheidsbestedingen passen. Er zal niet alleen bezuinigd worden om economische knelpunten weg te werken, maar ook op zaken, die een langdurige invloed op onze maatschappij kunnen hebben. Dit is vooral duidelijk bij het onderwijs en de cultuur. Bij het onderwijs zal het profijtbeginsel zo worden toegepast, dat de leerling of student *tijdens* zijn studie meer school- of collegegeld moet betalen. Verder zullen de investeringen in schoolgebouwen en de uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek een versoering ondergaan.

Al met al bestaat er wel enige gereserveerdheid t.o.v. de bezuinigingsplannen van de nieuwe regering. Hopelijk zal hierdoor de opinie over de rest van het uit te voeren beleid, waarin punten voorkomen als democratisering van de onderneming, een ruimtelijke ordening die is afgestemd op de Tweede Nota R.O., regionaal beleid, milieubeheer enz., niet vertroebeld worden, hoewel ze tot nu toe steeds op de achtergrond staat.

Wil deze regering niet in al te grote moeilijkheden komen, dan zal ze de sociale en economische knelpunten niet mogen omzeilen. Hier is in de eerste plaats een vertrouwenspositie voor nodig, die wel eens eerder verkregen kan worden door een actieve sociale dan door een actieve economische politiek.

L. H.

Inhoud

Bezuinigingskabinet	637
Dr. P. Drewe:	
„When is big, bad“? (I)	638
Drs. J. P. Pronk:	
Het BP-effect van PFI in LDC (I)	639
J. F. Hoogland	
en E. H. Broekema:	
De begrotingsruimte en de bestemming daarvan	640
Geld- en kapitaalmarkt	644
Prof. Dr. J. Pen:	
Kritisch denken over de overheidsuitgaven	645
Prof. Dr. W. Brand:	
Apartheid en economie	649
Europa-bladwijzer	655

Redactie

Commissie van redactie: H. C. Bos, R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers, P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck, A. de Wit
Redacteur-secretaris: L. Hoffman

Economisch-Statistische Berichten

Weekblad van de Stichting Het Nederlands Economisch Instituut

Adres: Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam-3016;
kopij voor de redactie: postbus 4224. Telefoon: (010) 14 55 11, toestel 3701. Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje meesturen.

Kopij voor de redactie: in tweevoud, getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

Abonnementsprijs: f. 44,72 per jaar, studenten f. 31,20, franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (zeepost).
Prijs van dit nummer: f. 1,50. Abonnementen kunnen ingaan op elke gewenste datum, maar slechts worden beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Betaling: giro 8408; Bank Mees & Hope NV, Rotterdam; Banque de Commerce, Koninklijk plein 6, Brussel, postcheque-rekening 260.34.

Advertenties: N.V. Kon. Ned. Boekdrukkerij H.A.M. Roelants, Lange Haven 141, Schiedam, tel. (010) 26 02 60, toestel 908.

„When is big, bad“? (I)

Optimale stadsgrootte herzien

De steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn te groot om optimaal te kunnen worden genoemd. De optimale stadsgrootte ligt namelijk voor het westen van Nederland tussen 482.000 en 511.000 inwoners (uitgaande van de situatie in 1960). Alleen voor deze orde van grootte bereikt het verschil tussen „bruto inkomen per hoofd“ en „kosten van stedelijke, collectieve diensten per hoofd“ een maximum, aldus de Amerikaanse econoom Paul Baum¹. Voorwaar, een resolute kwantificering van het „té groot“, doch de ontwikkeling van de drie grote steden lijkt het resultaat van de studie van Baum te bevestigen.

Amsterdam lag, qua inwonertal, al in 1930 „buiten de perken“. De stad groeide nog tot 1961, maar met steeds dalende groeipercentages. Het maximum werd bereikt met zo'n 866.000 inwoners. Sedert 1961 daalt het aantal inwoners, m.a.w. de groei wordt negatief. Den Haag toont in wezen hetzelfde ontwikkelingspatroon, met dit verschil, dat het inwonertal in 1930 nog beneden „de optimale stadsgrootte van Baum“ ligt en dat het maximum van 1961 gedurende 1961-1970 door een negatieve groei van 9,1% wordt teruggebracht tot een grootte (550.600), die de bovengrens van „het optimum“ vrij dicht nadert. Rotterdam(stad) wijkt van het Amsterdamse en Haagse patroon alleen maar in zoverre af, dat de daling van de groeipercentage hier pas na 1951 begint, dankzij de forse annexatie van de gemeenten Hillegersberg, IJsselmonde, Overschie en Schiebroek.

Bevolkingsontwikkeling in drie grote steden van 1930 tot 1970

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam
1930 (× 1.000)	749,5	432,7	582,5
1930-41 (in %)	7,2	18,9	1,1
1941 (× 1.000)	803,0	514,6	589,0
1941-51 (in %)	5,3	11,1	16,2
1951 (× 1.000)	845,3	571,9	684,7
1951-61 (in %)	2,5	5,9	6,6
1961 (× 1.000)	866,3	605,9	729,7
1961-70 (in %)	-4,0	-9,1	-5,9
1970 (× 1.000)	831,5	550,6	686,6

Bron: CBS: *Bevolking der Gemeenten van Nederland*.

Kunnen wij nu op grond van deze feiten concluderen, dat er weinig aanleiding bestaat voor bezorgdheid over de vraag wanneer „groot“ slecht is, omdat erop gerekend kan worden dat de mogelijkheid zich vrij te vestigen, het ontstaan van té grote steden doet voorkomen? Vervolgens zouden wij dan ook elke bewuste stap van de overheid, gericht op een beïnvloeding van de vestigingsfactoren (voornamelijk een bevordering van de groei van kleinere steden), moeten afwijzen. Er zijn echter talrijke redenen om een dergelijk optimistisch laissez-faire standpunt aan te vechten.

De „optimale stadsgrootte“ blijkt bij nader inzien een al te abstract wetenschappelijk verzinsel, want er zijn duidelijk aanwijzingen dat, ten eerste, de probleemstelling al lang niet meer tot steden beperkt is en ten tweede, dat het niet alleen om de grootte van het aantal inwoners gaat en, ten derde, dat het maximale verschil tussen „bruto inkomen per hoofd“ en „kosten van stedelijke, collectieve diensten per hoofd“ niet noodzakelijk een optimum hoeft te betekenen.

Paul Drewe

¹ Paul Baum: „The Relationship Between City Size and Welfare“, University of California, Los Angeles 1969; *Business Administration*, University Microfilms, Inc., Ann Arbor, Michigan 1970.

Het BP-effect van PFI en LDC (I)

Het „Balance-of-Payments effect of Private Foreign Investment in Less Developed Countries” heeft in beschouwingen over de betekenis van die investeringen steeds centraal gestaan. Die grote aandacht is wel eens ten koste gegaan van de belangstelling voor andere effecten van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden. Men kan dat betreuren, doch zal moeten toegeven dat het lange termijn betalingseffect, mits op de juiste wijze berekend, de weerslag vormt van de gezamenlijke andere economische effecten.

Een juiste berekening van het betalingsbalanseffect vindt echter lang niet altijd plaats. De opvattingen over de omvang van het betalingsbalanseffect lopen dan ook wijd uiteen, en variëren zelfs van per saldo positief tot per saldo negatief, met een verschil van ettelijke miljarden dollars.

Een groot deel van de spraakverwarring kan worden teruggevoerd op het onderscheid tussen bruto en netto, dat niet erg consistent wordt gehanteerd. Dat geldt ook voor de in ons land meest geraadpleegde bron: de rapporten van het Development Assistance Committee (DAC) van de OECD. Hierin wordt de particuliere kapitaalstroom gedefinieerd als „the net flow of private capital to less developed countries and multilateral agencies”. Deze kapitaalstroom wordt, zoals in de tabel, uitgesplitst (de vermelde cijfers zijn afgeronde, voor een deel geschatte gemiddelden voor de periode 1965-1968 in miljarden dollars).

Het gaat nu niet om de vraag of deze kapitaalstroom onder de ontwikkelingshulp gerekend moet worden (mijns inziens niet), maar om de vraag welke bijdrage hiermee wordt geleverd tot de betalingsbalans der gezamenlijke ontwikkelingslanden. Om deze vraag te beantwoorden moeten



in eerste instantie twee correcties worden toegepast op de hier gepresenteerde opstelling.

In de eerste plaats moet de post multilaterale portfolio investeringen worden afgetrokken, aangezien wij niet zozeer geïnteresseerd zijn in de betalingsbalans van de DAC-landen, als wel in die van de ontwikkelingslanden. De uiteindelijk op deze kredietopneming door multilaterale organisaties gebaseerde kapitaalverstrekking aan ontwikkelingslanden zal in hun betalingsbalans voor het overgrote gedeelte begrepen worden in de post kapitaalimport door de overheid.

De tweede, meer principiële correctie vloeit voort uit het feit, dat het mede opnemen van de post herinvesteringen van winsten uit door het particuliere bedrijfsleven uit de geïndustrialiseerde landen verrichte investeringen in de ontwikkelingslanden dubieus moet worden geacht. Voor een berekening van de netto kapitaalstroom naar de ontwikkelingslanden dient de kapitaalstroom uit de ontwikkelingslanden naar de rijke landen — aflossingen, renten, niet geherinvesteerde winsten, e.d. — van de bruto kapitaalstroom afgetrokken te worden.

Het herinvesteren van winsten, d.w.z. het niet aan het desbetreffende ontwikkelingsland onttrekken van deze winsten, betekent slechts, dat

voor de berekening van de netto kapitaalstroom dit bedrag niet van de bruto kapitaalstroom hoeft te worden afgetrokken; het laten toemen van de feitelijke kapitaalstroom met dit bedrag houdt dus eigenlijk een dubbelrekening in. (Herinvesteringen van winsten, betaald door particuliere buitenlandse ondernemingen, moeten geacht worden gefinancierd te zijn uit binnenlandse besparingen. Om aan te geven dat zij toch gerelateerd zijn aan de import van kapitaal, verdient het m.i. aanbeveling deze op de Angelsaksische wijze te boeken: op de uitgavenzijde van de lopende rekening met een tegenpost op de kapitaalrekening van de betalingsbalans).

De gecorrigeerde netto kapitaalstroom bedraagt aldus \$ 4,475 — (\$ 0,820 + \$ 0,300) = \$ 3,355 mrd. Doch het zal na de tweede correctie duidelijk zijn, dat het woordje netto hier niet op zijn plaats is; de naar de rijke landen teruggevloeide renten en winsten zijn immers nog niet afgetrokken. De OECD definieert het begrip netto dan ook expliciet als bruto minus terugbetalingen van in het verleden ontvangen kapitaal.

De OECD publiceert zelf een, naar men zegt: conservatieve, schatting van jaarlijks terugvloeiende renten en winsten: \$ 5,3 mrd. (gemiddelde: 1964-1967). Alleen reeds op basis van officiële OECD-gegevens kan dus gesteld worden, dat de particuliere kapitaalstroom zich niet van de rijke naar de arme landen, doch in omgekeerde richting beweegt. Voor de betrokken periode bedroeg de per saldo particuliere kapitaalexport uit de ontwikkelingslanden niet minder dan ongeveer \$ 1,9 mrd.

Langzamerhand is het wel duidelijk geworden, dat deze per saldo kapitaalexport uit de ontwikkelingslanden tengevolge van een initiële kapitaalimport door uit het buitenland afkomstige investeerders, een structureel karakter draagt. In mijn volgende column wil ik hier echter enkele kanttekeningen bij plaatsen, want met het bovenstaande is over het betalingsbalanseffect van particuliere buitenlandse investeringen nog lang niet alles gezegd.

particuliere directe en indirecte investeringen, netto		\$ 3,400
nieuwe directe investeringen	\$ 1,600	
geherinvesteerde winsten	\$ 0,820	
bilaterale portfolio investeringen	\$ 0,680	
multilaterale portfolio investeringen	\$ 0,300	
particuliere exportkredieten, netto		\$ 1,075
<i>NB. bedragen in miljarden dollars</i>		<hr/>
		\$ 4,475

De begrotingsruimte en de bestemming daarvan

J. F. HOOGLAND

E. H. BROEKEMA

In dit artikel wordt gepleit voor het in de toekomst hanteren van een volumebegroting voor de overheidsuitgaven in plaats van de huidige nominale begroting, waarbij de reële bestedingen veelal worden uitgehold door de inflatie. Uitgangspunt is dat de overheidsbestedingen niet de dupe mogen worden van de inflatie. Daarom zou de huidige bestemming van de begrotingsruimte gewijzigd dienen te worden, hetgeen veelal zal leiden tot een vermindering van de jaarlijkse inflatiecorrectie. De auteurs van dit artikel zijn economisch medewerker van het NVV.

In het door Prof. Steenkamp opgestelde regeerakkoord, dat de steun heeft gekregen van de KVP, CHU, ARP, VVD en DS '70, wordt een belangrijke passage aange troffen met betrekking tot de overheidsuitgaven in 1972. Deze passage luidt als volgt:

„..... Daarenboven moet, uitgaande van een prognose van 12,2% loonsomstijging per werknemer in 1972 en de in samenhang daarmee te verwachten prijsstijging van verschillende bestedingscategorieën, rekening worden gehouden met een daaruit voortvloeiende inflatoire stijging van de relevante overheidsuitgaven (op grond van voorlopige becijferingen) van zeker f. 500 miljoen van 1971 op 1972. Opvang binnen de 6% van deze inflatoire stijging der overheidsuitgaven is slechts mogelijk door nog verdergaande beperking dan is voorgesteld”.

Het is duidelijk dat het hier gestelde een grote rol kan gaan spelen bij het opstellen van de Rijksbegroting voor het volgend jaar in die zin, dat ten gevolge van de inflatoire stijging van de relevante overheidsuitgaven met f. 500 miljoen de ruimte om tot uitbreiding van de overheidsuitgaven in de collectieve sector te komen voor een belangrijk deel is verbruikt.

De oorzaak van deze onvoorziene uitgavenstijging moet blijkens het akkoord vooral gezocht worden in de verwachte loonsomstijging in 1972 van 12% in plaats van de voorziene 7,5%; met andere woorden een extra loonsomstijging van ruim 4,5%. Aangezien de hier achterliggende berekeningen niet zijn gepubliceerd, kan hierop niet verder worden ingegaan. Belangrijk is echter tevens dat uit de geciteerde passage een bepaald uitgangspunt naar voren komt inzake de beschouwingwijze van de Rijksbegroting. Dat uitgangspunt is namelijk dat de Rijksbegroting in beginsel opgevat dient te worden als een „nominale begroting” en niet als een „volumebegroting”.

Nominale en volumebegroting

De huidige gang van zaken komt erop neer dat bij het opstellen van de begroting, voor zover dat mogelijk is, weliswaar van bepaalde volumedoelstellingen wordt uitgegaan, maar dat bij de daarbij behorende kostenraming ook rekening wordt gehouden met een zekere prijsstijging op basis van door het CPB gemaakte berekeningen. In de huidige begrotingsbedragen wordt derhalve al rekening gehouden met een bepaalde inflatoire ontwikkeling en de als gevolg daarvan optredende kostenstijgingen.

De realisatie van de begrotingscijfers wordt niet afge-

lezen aan de hand van de volumedoelstellingen, maar aan de hand van de geraamde kostenbedragen, met uitzondering van enkele uitgavenposten als bijv. de woningbouw. Een en ander houdt in, dat bij *onvoorziene* prijsstijgingen het volume van de relevante overheidsuitgaven¹ inkrimpt, dan wel additionele dekkingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Zo valt in het *Centraal Economisch Plan 1971* te lezen²: „Geringer daarentegen was het volume-accre bij Verkeer en Waterstaat als gevolg van o.a. de remmende werking van de prijsstijgingen aldaar”.

Zoals gezegd, leiden tot nu toe onvoorziene prijsstijgingen veelal tot een dienovereenkomstige vermindering van het volume der overheidsuitgaven in het lopende begrotingsjaar.

Uit de boven geciteerde passage in het regeerakkoord kan afgelezen worden dat deze zienswijze in dit stuk eveneens wordt gehuldigd: aan het *bestaande* volume van de overheidsbestedingen wordt weliswaar vastgehouden, maar de extra kosten in verband met onvoorziene prijsstijgingen zullen gedekt moeten worden uit de reële begrotingsruimte met als gevolg een geringere mogelijkheid tot verdere volume-uitbreiding van de overheidsuitgaven.

De gedachte om voor de overheid een volumebegroting als uitgangspunt te hanteren, lijkt ons dan ook aantrekkelijker en juist. Immers, in de huidige situatie hoeft een realisatie overeenkomstig de begrotingscijfers *niet* te betekenen dat de beoogde volumedoelstellingen eveneens zijn gerealiseerd. Bij het hanteren van een volumebegroting is dat in beginsel wel het geval. Dat betekent overigens wel, dat daaraan ook een aantal o.i. logische consequenties vastzitten met betrekking tot de financiering van de verschillende uitgavencategorieën van de overheid uit de diverse te onderscheiden categorieën belastingontvangsten. Hierop zal nu nader worden ingegaan.

Toeneming belastingontvangsten

In de *Miljoenennota 1971* is een schema opgenomen waarin is aangegeven op welke wijze thans de besteding plaatsvindt van de jaarlijkse toeneming der belastingontvangsten. Dit schema wordt hier als schema 1 aangeduid.

¹ *D.w.z. de overheidsuitgaven exclusief lonen en salarissen en een aantal specifieke uitgavencategorieën. Zie voor deze laatste de „Miljoenennota 1971”, bijlage 2.*

² „*CEP 1971*”, blz. 76.

Schema 1

Toeneming ontvangsten		Bestemd voor:
belasting- ontvang- sten	louter nominale progressiekop	tariefbijstelling van een aantal belastingen i.v.m. prijsstijgingen
	proportioneel deel van de louter nominale groei	algemene salaris- maatregelen
niet-be- lasting- ontvang- sten	reële progressiekop	toeneming bruto uitgaven, exclusief salarismaatregelen en enkele andere niet rele- vante posten
	proportioneel deel van de trendmatige groei	
	feitelijke groei	

De toeneming van de belastingontvangsten kan gesplitst worden in enerzijds de toeneming ten gevolge van de reële groei van het nationale inkomen en anderzijds de toeneming van de ontvangsten door prijsstijgingen, die eveneens leiden tot een hoger nationaal inkomen. In beide gevallen kan weer een proportionele groei van de belastingontvangsten worden onderscheiden, d.w.z. overeenkomend met het percentage reële groei respectievelijk prijsstijging, alsmede een groei die veroorzaakt wordt door de progressieve tarieven in een aantal belastingen, de zgn. reële respectievelijk nominale progressie-opbrengst.

De gemiddelde progressiefactor van de totale belastingopbrengst kan voor de laatste jaren worden gesteld op 1,25; bij de berekening van de belastingopbrengst ten gevolge van de reële groei wordt op het ogenblik uitgegaan van een trendmatige groei van het nationale inkomen van 4,8%. De niet-belastingopbrengsten, het proportionele deel van de trendmatige groei alsmede de reële progressie-opbrengst worden in de huidige budgetfilosofie bestemd voor uitbreiding van relevante overheidsuitgaven of belastingverlaging. Het proportionele deel van de nominale groei wordt bestemd voor salarismaatregelen ten behoeve van de ambtenaren, terwijl de nominale progressie-opbrengst (sinds kort) wordt aangewend voor tariefbijstelling in de inkomsten- en loonbelasting (IB en LB); het gaat hier om de zgn. inflatiecorrectie. Het is echter de vraag of een dergelijke bestemming van de ontvangsten, waarbij prijsstijgingen van goederen en diensten ten laste komen van de reële begrotingsruimte, de meest wenselijke en logische is.

Uit het voorgaande zal het duidelijk zijn dat daarmee samenhangt het antwoord op de vraag of de voorkeur uitgaat naar een nominale (= huidige) begroting, dan wel een volumebegroting. Onzerzijds is het antwoord op die vraag reeds gegeven: ten einde zekerheid te hebben dat de concreet gestelde doeleinden ook gerealiseerd zullen worden is het wenselijk over te gaan tot het opstellen van een volumebegroting.

Ambtenarensalarissen

Ook bij een ander punt in het aangegeven schema, en wel ten aanzien van de financiering van de ambtenarensalarissen, kan naar onze mening een vraagteken gezet worden. De dekking van de algemene salarismaatregelen uit het proportionele deel van de nominale groei van de belastingontvangsten berust niet op een logisch verband of redenering, maar op het toevallige feit dat dit gedeelte van de belastingopbrengst over een aantal jaren gezien ongeveer overeenkomt met de kosten van de salarismaat-

regelen. In de *Miljoenennota 1970* wordt daarover het volgende opgemerkt³:

„Tegenover het proportionele deel van het (nominale) accres kan de stijging van de uitgaven volgens algemene salarismaatregelen worden gesteld die over een aantal jaren bezien daar wat grootte betreft ongeveer mee overeenstemt. Zonder inflatie is er geen louter nominale toeneming van belastingontvangsten. Algemene salarismaatregelen zullen dan eveneens vrijwel ontbreken. Dit geldt echter ook voor: prijsstijgingen van goederen en diensten. Het proportionele deel van de louter nominale toeneming van de belastingontvangsten is niet groot genoeg om daaruit zowel algemene salarisverhogingen als prijsstijgingen op goederen en diensten te dekken. Bij de keuze (!) welke uitgaven ten laste van het proportionele deel zouden worden gebracht is ook overwogen dat het bezwaarlijk zou zijn algemene salarisverhogingen, die worden gekoppeld aan de gemiddelde stijging van de regelingslonen, te betrekken bij de toetsing aan de reële begrotingsruimte, omdat bij de opstelling van de ontwerp-begroting nog niet bekend is welk bedrag gemeoid zal zijn met algemene salarisverhogingen in het nieuwe jaar. Een en ander heeft ertoe geleid salarisstijgingen buiten de toetsing aan de reële begrotingsruimte te houden en prijsstijgingen ten laste van die ruimte te brengen”.

Dat salarisverhogingen buiten de reële ruimte worden gehouden en verwachte prijsstijgingen niet, berust dus zuiver op een toevallige keuze.

Op grond van het bovenstaande kan ervoor gepleit worden de bestemming van de extra belastingontvangsten, zoals aangegeven in schema 1, te wijzigen in de richting van een logischer en juistere toerekening. Schema 2 geeft o.i. een meer juiste bestemming van deze inkomsten weer. Daarbij is tevens uitgegaan van het feit dat het wenselijk is te komen tot een volumebegroting, hetgeen uiteraard onverlet laat, dat naast een dergelijke volumebegroting ook een eerste raming van de te verwachten prijsstijgingen wordt gegeven.

In schema 2 staan de *volumetoenemingen* van de overheidsuitgaven, waaronder ook de reële salarismaatregelen, tegenover de toeneming van de belastingontvangsten ten gevolge van de reële groei van het nationale inkomen; het gaat hier immers om overheidsinkomsten die *krachtens hun aard bestemd zijn voor een reële uitbreiding van de overheidsbesteding*. De (reeds vermelde) motivering om de reële salarismaatregelen thans niet hieronder te brengen, namelijk omdat bij de opstelling van de ontwerp-begroting

Schema 2

Toeneming ontvangsten		Bestemd voor:
belasting- ontvang- sten	louter nominale progressiekop	tariefbijstelling
	proportioneel deel van de louter nominale groei	'nominale salarismaat- regelen + compensatie prijsstijging overheidsuitgaven
niet-be- lasting- ontvang- sten	reële progressiekop	'reële' salarismaatregelen + toeneming reële relevante overheids- bestedingen
	proportioneel deel van de trendmatige groei	
	feitelijke groei	

³ „Miljoenennota 1970”, bijlage 2, blz. 119.

nog niet bekend is welk bedrag gemoeid zal zijn met algemene salarisverhogingen in het nieuwe jaar, lijkt ons niet erg relevant. Ondanks het feit dat bedoeld bedrag inderdaad niet exact bekend is, wordt bij het opstellen van de begroting niettemin al rekening gehouden met bepaalde salarisverhogingen.

De hier bedoelde kosten van reële salarismaatregelen zouden gebaseerd kunnen worden op de verwachte uitbreiding van het ambtenarenkorps alsmede de te verwachten groei van het reële nationale inkomen. De opvatting om de reële salarismaatregelen in dit „gedeelte” van de begrotingsruimte te plaatsen, wordt ook gesteund door de opmerking in de *Miljoenennota 1970*, dat er zonder inflatie geen louter nominale toeneming van belastingontvangsten is; er zal dan geen aanleiding zijn om belastingtarieven in verband met de prijsstijging bij te stellen en algemene salarisverhogingen zullen dan eveneens vrijwel ontbreken. Dit impliceert niet dat de ambtenarsalarissen in een situatie van afwezigheid van inflatie niet zullen stijgen; de stijging, overeenkomstig de reële groei van het nationale inkomen, wordt dan gefinancierd uit de reële groei van de belastingontvangsten.

Afwenteling van inflatie

De huidige handelwijze heeft bovendien nog een ander gevolg: bij een inflatiegraad van 3 à 4% komt het voor salarismaatregelen benodigde bedrag vrijwel overeen met de nominale proportionele opbrengst⁴. Bij een hogere graad van inflatie ontstaan evenwel overschotten, terwijl bij een geringere inflatie zich tekorten voordoen⁵. Voorts zou volgens schema 2 de proportionele nominale groei van de belastingopbrengst aangewend moeten worden voor enerzijds de nominale salarismaatregelen, m.a.w. de salarismaatregelen die thans voornamelijk als correctie achteraf worden toegekend en anderzijds om de gevolgen van prijsstijgingen op te vangen van de goederen en diensten ten einde de gestelde volumebegroting te kunnen realiseren. De keuze van een dergelijk uitgangspunt betekent dat de overheid niet de dupe mag worden van de inflatie.

Afwenteling van de lasten der inflatie wordt in het bedrijfsleven op grote schaal toegepast; werkgevers stellen zich schadeloos door middel van het doorvoeren van prijsverhogingen en werknemers trachten dit te doen door het opnemen van indexclausules in de CAO's.

De overheid die overigens wel automatisch schadeloos gesteld wordt door middel van de nominale groei van de belastingopbrengsten, mag zich in de gangbare filosofie achteraf niet een gedeelte toeëigenen ten einde de gevolgen van de uiteindelijk door alle partijen veroorzaakte inflatie te bestrijden, maar moet deze inkomsten gedeeltelijk teruggeven aan de belastingbetalers door middel van de tariefcorrectie in IB en LB.

Deze gedachtengang is o.i. niet te rechtvaardigen: de overheid zal de gevolgen van de inflatie volledig moeten kunnen opvangen en een indirecte aantasting van de eenmaal gestelde doeleinden in de begroting langs de weg van (onvoorziene) prijsstijgingen is niet toelaatbaar. Prof. Dr. C. Goedhart heeft hierop ook onlangs gewezen op een congres van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel⁶.

„Individen zijn als marktpartijen vaak niet bereid consequenties te aanvaarden van hetgeen zij als staatsburger pretenderen te wensen. Deze gedragsgespletenheid draagt bij tot een gedeeltelijk geslaagde afwenteling van offers, gevraagd ten

behoefte van collectieve en andere overheidsvoorzieningen, via de prijsvorming voor producten en produktiefactoren. Er vindt een afwenteling plaats op de niet-inflatiebestendige bestedingen van het overheidsbudget zelf. De budgettering wordt door de inflatie aangetast”.

Er zal o.i. daartoe dan ook een bedrag uit de nominale opbrengsten dienen te worden gereserveerd, afhankelijk van de uiteindelijke prijsstijging, waarbij ook gebruik gemaakt zou moeten worden van de nominale progressieopbrengst indien de nominale proportionele ruimte (na aftrek van nominale salarismaatregelen) onvoldoende blijkt. Dat betekent dat de inflatiecorrectie zeer waarschijnlijk geringer zal zijn dan het geval is bij de huidige gedragslijn, maar ook dat er sprake is van een meer gelijke verdeling van de lasten, die de inflatie met zich mee brengt over de diverse betrokken partijen.

De overweging die geleid heeft tot het tot stand komen van een wettelijke maatregel terzake van een jaarlijkse inflatiecorrectie in de belastingtarieven, namelijk dat de toenemende belastingdruk als gevolg van nominale inkomensstijgingen in strijd is met de principiële grondslag van de IB, die een typische draagkrachtbelasting is, kan in beginsel onderschreven worden, maar bij deze gehele problematiek is o.i. het budgetaspect van een en ander te zeer op de achtergrond geraakt. De hier gekozen benadering heeft tot gevolg dat bij gelijkblijvende draagkracht de belastingdruk toch enigszins toeneemt ten gevolge van het veelal niet volledig teruggeven van de nominale progressieopbrengst. Er zij hierbij bovendien gewezen op het feit, dat in de hier geschetste gedachtengang, het in beginsel voor inflatiecorrectie bestemde bedrag beperkt is tot de werkelijke progressieopbrengst van het totaal der belastingontvangsten.

Door Meys⁷ is een berekening gemaakt inzake de omvang van de inflatiecorrectie, welke groter is dan de nominale progressieopbrengst; bij een prijsstijging van 4% en een dienovereenkomstige correctie van de tarieven IB en LB zou de belastingopbrengst namelijk met 3,68% stijgen, o.a. ten gevolge van de niet proportionele stijging van de accijnsopbrengsten, waardoor een extra financieringsprobleem ontstaat. Dit leidt tot het merkwaardige gevolg dat een maatregel, bedoeld om de belastingdruk niet ongemotiveerd te laten toenemen, maar constant te houden, macro-economisch een daling van de belastingdruk ten gevolge heeft. Zoals gezegd, doet dit financieringsprobleem zich hier niet voor gezien de „beperkte” opvatting van het in beginsel voor, tariefbijstelling te bestemmen bedrag⁸.

Deze drukverzwaring moet gezien worden als de prijs die betaald moet worden voor de inflatie. Kernpunt is dat de overheidsbestedingen, zoals eenmaal vastgesteld door het parlement, niet uitgehold mogen worden door (onvoorziene) prijsstijgingen, evenmin als de particuliere sector dat wenst ten aanzien van zijn eigen bestedingen.

⁴ Volgens Drs. Th. A. J. Meys in „ESB” van 7 april 1971, blz. 317.

⁵ Hieronder is getracht een en ander kwantitatief te benaderen.

⁶ „Maatschappijbelangen”, juni 1971, blz. 160.

⁷ „ESB”, 7 april 1971, blz. 317.

⁸ Een en ander laat onverlet dat de accijnsopbrengst ook dan relatief achterblijft. Er is o.i. niets op tegen om althans het totaal van de accijnsopbrengst ongeveer proportioneel te laten toenemen, zij het dan wellicht niet via automatische, maar via incidentele tariefbijstelling.

Schema 3a

Begrotingsruimte voor 1971 en besteding daarvan bij hantering van een volumebegroting

I. (6%) reële trendmatige begrotingsruimte a):	f. 1.435 mln.	
bestemd voor:		
1. reële salarismaatregelen,		
a. 2% volumestijging b):	— f. 260 mln.	
b. 4,5% salarisstijging c):	— f. 590 mln.	
2. resteert voor reële uitbreiding van relevante overheidsuitgaven exclusief salarissen:	f. 585 mln.	(= 3,8% volumemutatie)
II. Nominale belastingopbrengst bij 6,5% prijsstijging, $0,065 \times 1,25$ (= progressiefactor) \times 29,2 mrd. =	f. 2.370 mln.	w.v.f. 470 mln. progressieopbrengst en f. 1.900 mln. proportionele opbrengst
bestemd voor:		
1. compensatie prijsstijgingen à 6,5% d) van relevante overheidsuitgaven excl. salarissen: $0,065 \times 16,1$ mrd. =	— f. 1.045 mln.	
2. nominale salarismaatregelen e) $0,07 \times 13,26$ mrd. =	— f. 930 mln.	
3. resteert voor inflatiecorrectie f)	f. 395 mln.	

NB De in het schema onder de reële salarismaatregelen opgenomen uitbreiding van het ambtenarenkorps met 2% dient feitelijk gerekend te worden tot de reële relevante overheidsuitgaven.

- a) Zie: Miljoenennota 1971, blz. 34.
- b) Volgens CEP 1971. Het totale bedrag aan salarissen bedraagt ongeveer f. 13 miljard.
- c) Op grond van de verwachte stijging van het reële nationale inkomen in 1971.
- d) Het gaat hier om een geraamde gemiddelde prijsstijging van de verschillende categorieën overheidsuitgaven.
- e) De verwachte stijging van de loonsom per werknemer bij de overheid minus de reeds toegekende 4,5%.
- f) De nominale progressie-opbrengst die thans geheel bestemd wordt voor inflatiecorrectie, bedraagt f. 470 miljoen.

In schema 3 is getracht om globaal het effect van deze verschillende benaderingswijzen te illustreren voor de situatie in 1971, waarbij overigens een aantal conjuncturele en autonome maatregelen worden verwaarloosd. Daaruit blijkt, dat bij de huidige gedragslijn de volumedoelstelling voor 1971 in zou krimpen met f. 80 miljoen, dan wel dat hiervoor aanvullende dekkingsmaatregelen gezocht zouden moeten worden. Daarmee samenhangend zou de inflatiecorrectie f. 470 miljoen bedragen, tegen f. 395 miljoen bij hantering van een volumebegroting met volledige toepassing van prijscorrecties.

Op analoge wijze is globaal nagegaan wat de gevolgen zijn van 5,5% prijsstijging en 10,5% loonstijging, als ook van 4,5% prijsstijging en 9,5% loonstijging, uitgaande van de veronderstelling dat een geringere prijsstijging een dito geringere loonstijging met zich meebrengt. De resultaten van deze berekening zijn weergegeven in schema 4. Daarbij is tevens berekend welke verschillen ontstaan tussen de nominale proportionele opbrengst en de daaruit thans te financieren kosten van salarismaatregelen. Deze verschillen variëren van een overschot van f. 120 miljoen bij 6,5% prijsstijging, tot een tekort van f. 200 miljoen bij 4,5% prijsstijging, welke verschillen ten gunste respectievelijk ten laste komen van de reële begrotingsruimte.

Uit dit schema blijkt dat bij de volumebegrotingen in elk van de drie gevallen de reële ruimte f. 75 miljoen groter is en de inflatiecorrectie een gelijk bedrag kleiner dan bij de nominale begroting; een en ander als gevolg van het gekozen uitgangspunt, dat de reële ruimte uitsluitend voor uitbreiding van de reële bestedingen gebruikt moet worden. Voorts blijkt dat, ongeacht de grootte van de prijsstijging, de uiteindelijke reële budgetruimte zowel bij de volume- als bij de nominale begroting dezelfde blijft, namelijk f. 510

Schema 3b

Begrotingsruimte voor 1971 en besteding daarvan bij de huidige gedragslijn

I. (6%) reële trendmatige begrotingsruimte a):	f. 1.435 mln.	
bestemd voor:		
1. compensatie prijsstijgingen ad 6,5% d) van de relevante overheidsuitgaven exclusief salarismaatregelen:	— f. 1.045 mln.	
2. resteert voor reële uitbreiding van relevante overheidsuitgaven exclusief salarismaatregelen:	f. 390 mln.	(= 2,5% volumemutatie)
II. Nominale belastingopbrengst bij 6,5% prijsstijging: $0,065 \times 1,25$ (= progressiefactor) \times 29,2 mrd. =	f. 2.370 mln.	w.v.f. 470 mln. progressieopbrengst en f. 1.900 mln. proportionele opbrengst
bestemd voor:		
1. salarismaatregelen:		
a. 2% volumestijging b):	— f. 260 mln.	
b. 11,5% loonstijging c):	— f. 1.520 mln.	
2. inflatiecorrectie (= nominale progressie-opbrengst):	— f. 470 mln.	
3. resteert als aanvullende begrotingsruimte:	— f. 120 mln.	

De totale uitbreiding van de relevante overheidsuitgaven exclusief salarissen kan derhalve per saldo gesteld worden op f. 390 mln. + f. 120 mln. = f. 150 mln.

- *) Zie voor noten a, b en d: schema 3a.
- c) Volgens CEP 1971.

Schema 4

Gevolgen van het hanteren van een volume- resp. nominale begroting bij een verschillende prijs- en loonstijging

Resultaat voor:	Aa)		Ba)		Ca)	
	bij: Vb)	Nb)	V	N	V	N
(in miljoenen gulden)						
a. Oorspronkelijk vastgestelde toeneming van de reële relevante vaste overheidsuitgaven c) ...	585	390	585	550	585	710
b. Overschot nominale proportionele opbrengst boven de kosten van salarismaatregelen ...	(+120)	+120	(-40)	-40	(-200)	-200
c. Feitelijke toeneming van de reële relevante overheidsuitgaven ...	585 d)	510 d)	585	510	585	510
d. Inflatiecorrectie ...	395	470	330	405	250	325

- a) A = 6,5% prijsstijging en 11,5% loonstijging
- B = 5,5% " " 10,5% " "
- C = 4,5% " " 9,5% " "
- b) V = volumebegroting; N = nominale begroting.
- c) Excl. de kosten ten gevolge van de uitbreiding van het ambtenarenkorps met 2%; deze zijn opgenomen onder de kosten van salarismaatregelen (zie ook schema 3a: NB).
- d) Bij de volumebegroting ontstaat weliswaar een rekenkundig verschil tussen de totale kosten van salarismaatregelen en de nominale progressie-opbrengst, maar dit verschil heeft geen invloed op de uiteindelijke toeneming van de reële relevante overheidsuitgaven, aangezien er geen verband meer wordt gelegd tussen beide posten. In de huidige filosofie bestaat die band wel; een tekort of overschot beïnvloedt dan wel de reële budgetruimte.

miljoen. Bij de volumebegroting komt de oorspronkelijk (d.w.z. bij de opstelling van de begroting) vastgestelde reële ruimte overeen met de feitelijke. Bij de nominale begroting is dat niet het geval: de oorspronkelijke ruimte in de onderzochte situatie verschilt, terwijl de tijdelijke ruimte dezelfde is ten gevolge van de compenserende invloed van de uiteenlopende ontwikkeling van de kosten van salarismaatregelen en de nominale proportionele ruimte.

Conclusie kan derhalve zijn dat extra prijsstijgingen, die via de werking van indexclausules leiden tot overeenkomstige loonstijgingen, niet de uiteindelijke reële budgetruimte aantasten. Zou evenwel de omgekeerde situatie zich voordoen, namelijk dat extra loonstijgingen leiden tot extra (maar niet identieke) prijsstijgingen, dan ontstaat wél een aantasting van de reële budgetruimte.

Uitgaande van een oorspronkelijk verwachte prijsstijging van 4,5% en een loonstijging van 9,5%, op welke laatste een tussentijdse niet-voorziene loonstijging van 2% wordt geplaatst, zal de oorspronkelijk berekende budgetruimte van f. 710 miljoen gereduceerd worden tot omstreeks f. 400 miljoen. De op grond van eerdere verwachtingen feitelijke ruimte van f. 510 miljoen, zou verminderen met ongeveer f. 200 miljoen. De ruimte volgens de volumebegroting blijft evenwel ongewijzigd gehandhaafd op f. 585 miljoen doordat de inflatiecorrectie teruggedrongen wordt tot ruim f. 100 miljoen bij een nominale progressieopbrengst van f. 325 miljoen.

Men kan de vraag stellen of de overheid, gesteld dat zij de hier geschetste gedragslijn zou gaan volgen, nog wel belangstelling zou hebben voor het op voorhand ramen van de prijsstijging, gezien het feit dat bij voorbaat de compensatie voor elke prijsstijging ten aanzien van haar eigen geplande bestedingen vaststaat. Wij menen die vraag bevestigend te moeten beantwoorden. De overheid als eerstverantwoordelijke voor het geheel reilen en zeilen van het economische leven zal wel degelijk moeten trachten de inflatie in vergelijking met de actuele situatie tot geringere omvang terug te brengen. Niet voor niets wordt in de *Miljoenennota 1971* (blz. 12) een afzonderlijke paragraaf gewijd aan de inflatie en haar nadelen.

Op grond van de berekende mogelijkheid om tot reële uitbreiding van de overheidsbestedingen over te gaan, alsmede de te verwachten algemeen economische ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor o.a. het prijsniveau kan bijvoorbeeld beslist worden omtrent het al of niet volledig benutten van de reële uitbreidingsmogelijkheden, dan wel het al of niet treffen van bijsturende maatregelen. Vanzelfsprekend is het van belang te weten welke prijseffecten zich kunnen voordoen om velerlei andere redenen dan alleen het feit dat momenteel het overheidsbudget daardoor wordt aangetast.

Nabeschuiving

In het bovenstaande is uitgegaan van een gegeven reële budgetruimte op basis van de thans aanvaarde 6%-norm. Het zal duidelijk zijn dat binnen het kader van de hier voorgestane andere beschouwingswijze vrijwel onontkoombaar de vraag rijst of deze wijze van berekening van de budgetruimte de juiste en meest gewenste is, dan wel of ook deze berekeningswijze aan een nader onderzoek onderworpen zou dienen te worden. Alhoewel daarop hier niet verder zal worden ingegaan, zijn wij geneigd de laatste vraag bevestigend te beantwoorden.

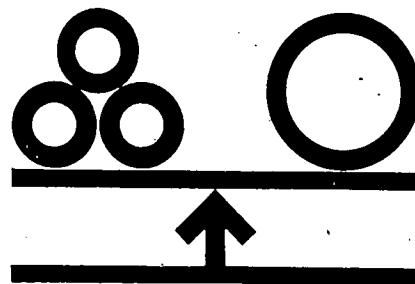
Samenvattend zouden wij willen pleiten voor het in de toekomst hanteren van een volumebegroting van de overheidsuitgaven naast de thans gebruikelijke begroting in nominale bedragen. De doorzichtigheid van de begroting kan alleen maar winnen wanneer de ramingen omtrent prijsstijgingen van de verschillende economische categorieën expliciet vermeld worden. Als consequentie daarvan zou de bestemming van de begrotingsruimte gewijzigd moeten worden waardoor ook een juistere en logischer

toerekening wordt verkregen. Een en ander zal vermoedelijk leiden tot een verminderde omvang van de jaarlijkse inflatiecorrectie, welke uit een oogpunt van redelijke verdeling van de inflatielasten geaccepteerd dient te worden.

Wij realiseren ons dat er aan het hanteren van een volumebegroting voor de overheidsuitgaven vele aspecten zitten. Het leek ons evenwel nuttig om deze gedachten eens wat meer expliciet naar voren te brengen met een eerste verkenning van de daarmee samenhangende problematiek, temeer omdat de huidige bepaling en vooral de besteding van de begrotingsruimte toch ook niet erg bevredigend is.

Het is duidelijk, dat met het hanteren van een volumedoelstelling het probleem van de inflatie zelf niet uit de wereld is geholpen. Echter, ook al zouden wij erin slagen de inflatie terug te dringen, dan nog geven wij de voorkeur aan een volumebegroting, gelet op de o.i. grotere consistentie daarvan.

J. F. Hoogland
E. H. Broekema

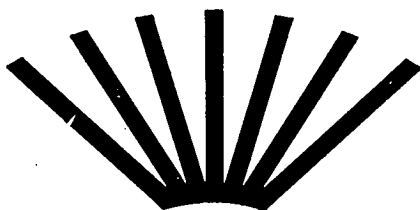


Geld- en kapitaalmarkt

Effectiviteit van de monetaire politiek

Degenen die werkzaam zijn op het terrein van de monetaire politiek worden geconfronteerd met een tweetal vraagstukken. Het vraagstuk dat het meest tot de verbeelding spreekt en zich dan ook mag verheugen over een ruimere belangstelling dan alleen van een handjevol monetaire specialisten, is hoe en in welke mate de geldhoeveelheid de economische activiteit beïnvloedt. Het andere vraagstuk dat veel minder tot de verbeelding spreekt, is hoe de omvang van de geldhoeveelheid te beheersen. In Amerika wordt reeds een aantal jaren aan dit vraagstuk gewerkt, maar in Nederland is er nooit veel aan gedaan. Daarin is echter kort geleden verandering gekomen met het verschijnen van het proefschrift van

(vervolg op blz. 652)



Boek-van- de-maand

Kritisch denken over de overheidsuitgaven

PROF. DR. J. PEN

Het eerste rapport van de Stichting Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is een belangwekkende prestatie. Het heet *Verlaging van de Verhoging*¹. De bedoeling van die titel is er de aandacht op te vestigen, dat de overheidsuitgaven weliswaar zullen blijven stijgen, maar dat de stijging geen automatisme is. Zij vloeit voort uit beslissingen, en deze beslissingen kunnen worden beïnvloed door redelijk denken. Dit redelijk denken wordt in het rapport beoefend. Het begint bij de twijfel.

Inderdaad wordt door de auteurs van het rapport — dat is met name Drs. R. M. de Haan — nogal het een en ander in twijfel getrokken. In kwantitatieve termen: vijf tot zes miljard gulden aan additionele uitgaven wordt gewogen en zéér licht bevonden. Dat is ongeveer een zevende deel van alle rijksuitgaven, waarbij te bedenken valt dat enkele dure sectoren zoals Defensie en Verkeer en Waterstaat nog buiten schot zijn gebleven. De sectoren die wel kritisch worden gezien, zijn onderwijs, ruilverkaveling, bezitsvorming, de welzijnsraden, sport, kunst en sociale werkvoorziening.

Motief van overheidsuitgaven

Het rapport verdient meer aandacht dan het tot nu heeft gekregen. Het is namelijk een goed voorbeeld van kritisch denken, waarom tegenwoordig zo vaak wordt geroepen. Men hoeft het niet aanstonds met alle argumenten van de auteurs eens te zijn om te erkennen, dat de fundamentele gedachten van het rapport juist zijn.

Deze gedachten komen hierop neer, dat vele pleidooien voor nieuwe overheidsbestedingen en subsidies worden gehouden zonder duidelijk motief, of met een veelheid van wisselende motieven; sommige daarvan zijn, op zijn minst genomen, zwak. Het zwakste en tevens meest populaire argument dat

een belangengroep naar voren brengt is: de behoeftenbevrediging die door de overheidsuitgaven wordt opgeroepen is mooi, aanbevelenswaardig, of zelfs urgent. Dit motief voor overheidsproductie of subsidiëring is hierom zo zwak omdat daardoor niet onderzocht wordt of het nut groter zal uitvallen dan de kosten en evenmin of de particuliere productie er niet beter in kan voorzien (brood is ook urgent, maar wij hebben geen staatsbakkerijen en dit voedsel hoeft ook niet te worden gesubsidiëerd).

Voorts vragen de voorstanders van extra-uitgaven zich niet steeds af of het bereikte doel door de uitgaven wel wordt bereikt (bezitsvorming: zie hierna). Het rapport bepleit eigenlijk iets dat voor de hand ligt, maar dat toch veel te weinig voorkomt: een voortdurende toetsing van de zin der openbare uitgaven. Als het even kan moet dit een kwantitatieve toetsing zijn: baten en lasten moeten tegen elkaar worden afgewogen. Waar dit niet kan, bijvoorbeeld omdat de baten moeilijk kwantificeerbaar zijn (wat is de waarde van het ballet voor de gemeenschap?) moet tenminste een helder motief voorhanden zijn, en een aanwijzing dat het nut groter is dan de offers.

Ook moet bij voortduring de vraag worden gesteld of het verantwoord is, anderen dan de gebruikers voor de lasten te laten opdraaien. Daar kan wel eens een reden voor zijn, maar dat moet dan wel sterk gemotiveerd kunnen worden. Het lijkt alsof het rapport door op dit soort dingen aan te dringen een open deur intrapt, maar in de praktijk blijken deze lastige vragen veel te zelden gesteld te worden. Velen en speciaal de belanghebbenden, menen dat overheidsuitgaven voldoende zijn geargumenteed als zij een nuttig effect opleveren. Dit primitieve standpunt miskent het fundamentele economische probleem: de schaarste. Enkele zeer

naïeve pleitbezorgers van meer overheidsuitgaven schijnen te denken dat gratis dienstverlening de schaarste opheft. In werkelijkheid neemt de schaarste dan elders toe, bijvoorbeeld bij de belastingbetalers.

Twijfel

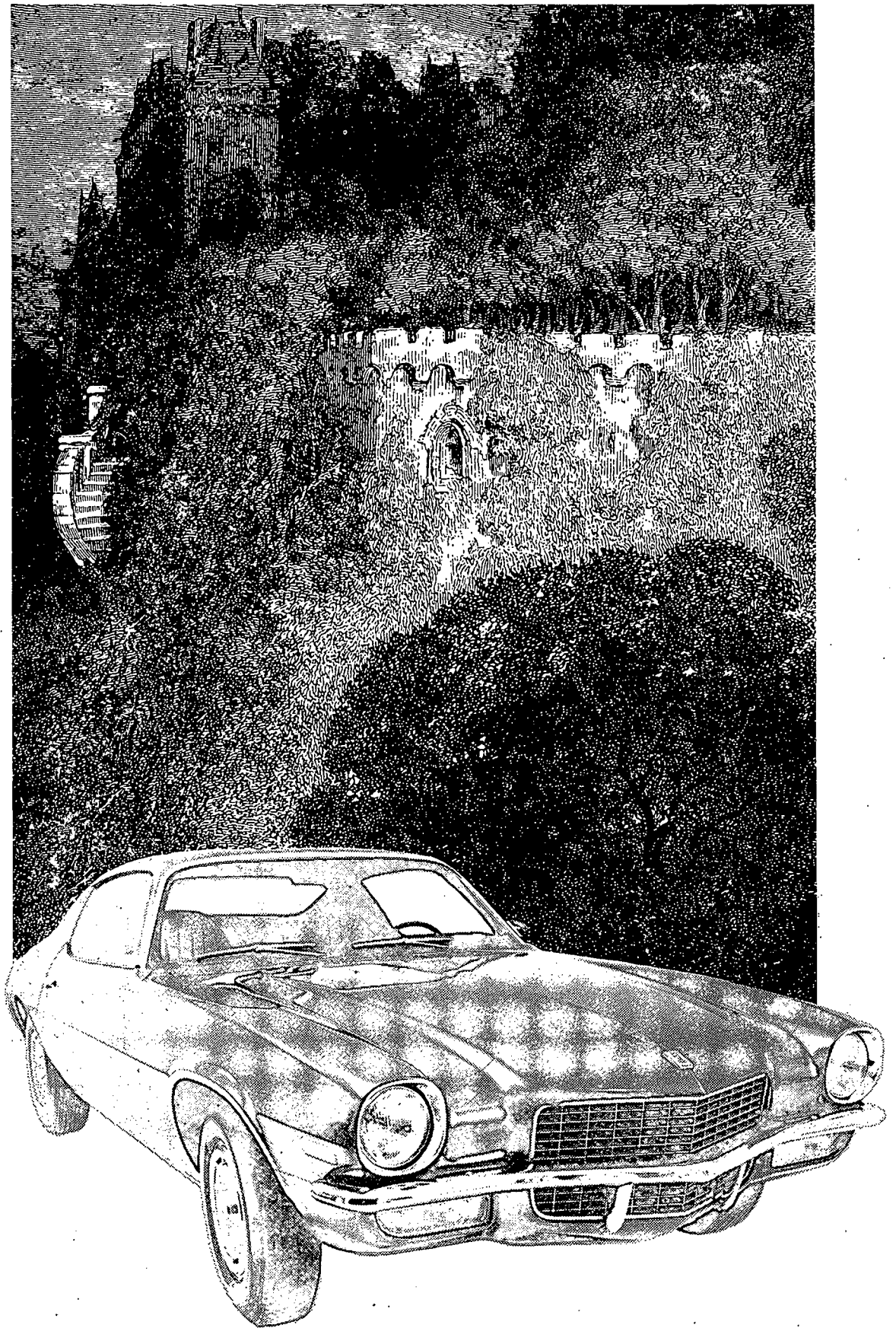
De grote verdienste van het rapport is dat het systematisch twijfel zaait door deze fundamentele kwesties telkens opnieuw aan de orde te stellen. Dat is vooral zo heilzaam, omdat het spel der openbare financiën meebrengt, dat menigeen anderen voor zich wil laten betalen. Daarvoor worden soms perverse argumenten aangevoerd, waarvan het meest gebruikte is dat de voorgestelde uitgaven zo geschikt zijn om een gelijkmatiger inkomensverdeling teweeg te brengen. Vaak bereikt men echter het omgekeerde.

Het rapport maakt duidelijk dat het hoger onderwijs, dat thans voor de studenten bijna gratis is (slechts één procent van de kosten wordt door collegegelden gedekt), ertoe leidt dat er voordelen toevallen aan de trekkers van hoge inkomens (een deel van de ouders van studenten is welgesteld, en de afgestudeerden behoren straks tot de top vijf procent van de inkomens-trekkers), terwijl de lasten worden gedragen door de massa der belastingbetalers — een inkomensoverheveling in denivellerende richting.

Een verhoging van de collegegelden maakt derhalve de inkomensverdeling gelijkjer, niet andersom. Wie de ongelijkheid thans te groot vindt — er is reden om aan te nemen dat de schrijvers van het rapport op dat standpunt staan

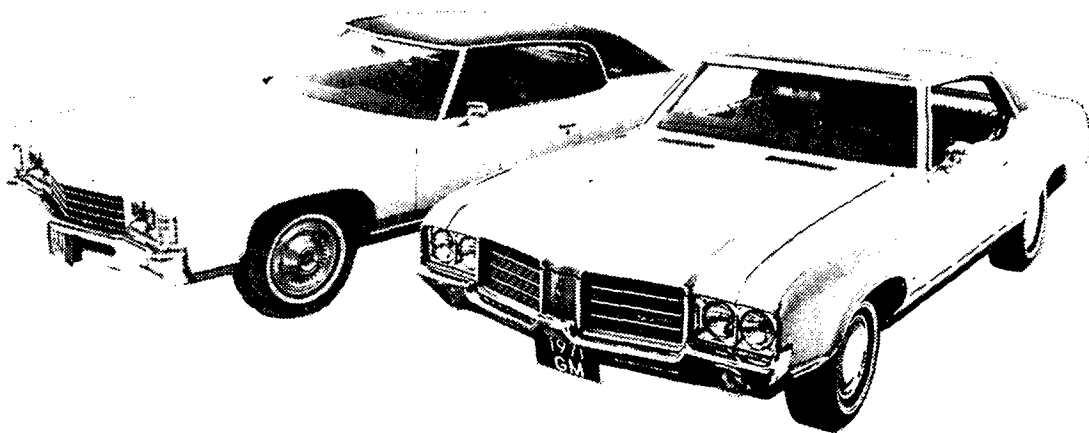
¹ *Uitgegeven door Kluwer, Deventer 1971. De opdracht aan de Stichting was afkomstig van het Centrum voor Staatskundige Vorming.*

(vervolg op blz. 648)



In zo'n vorstelijke amerikaan waant u zich kasteelheer.

U zoekt 'n representatieve wagen. Vorstelijk van comfort. Geluidloos verplaatsbare technische perfectie. Voor altijd betrouwbaar, veilig ontspannen rijdenot. Opvallend mooi van lijn. Met een werkelijk lange levensduur. En toch lager in aanschaf. Zo zijn er de Chevrolet Camaro. De Oldsmobile Cutlass. Chevrolet Impala. Drie wagens van General Motors, waarin u zich voelt als 'n vorst. Of tenminste kasteelheer. Kom 't zelf constateren. Bij GM-dealers in de Vauxhall, Opel en Ranger series. Of in Rotterdam. Bij General Motors zelf.



General Motors - Rotterdam tel. 010 - 29 00 00

(vervolg van blz. 645)

— moet dus krachtig stelling nemen tegen de heersende mode van gratis hoger onderwijs, en a fortiori tegen het zogenaamde studieloon. Dit wordt in het rapport dan ook gedaan. Het stelt deze kwestie, die in de discussie telkens wordt weggemoffeld, in het volle licht.

Ook op verscheidene andere plaatsen schopt het rapport tegen gevoelige schenen. De premies voor bezitsvorming streven naar een mooi doel, maar bereiken ze dat doel ook werkelijk? Het blijkt dat hierover voor Nederland zo goed als niets bekend is. En zelfs al zouden de gepremieerde spaarrekeningen inderdaad vollopen, dan is nog allerm minst gezegd dat dit additionele besparingen zijn, teweeggebracht door de premies. Onderzoek in Duitsland heeft dienaangaande uiterst sombere vermoedens opgeroepen; vrijwel het hele bedrag is afkomstig van bellegingsverschuivingen. In Zweden zijn de premiereregelingen dan ook spoedig opgedoekt. Het rapport gaat niet zover dat het alle vormen van het stimuleren van het sparen wil afschaffen, maar het zaait hier ook wel ernstige twijfel aan de effectiviteit van de overheidsbemoeienis.

Zo is er veel meer. De door CRM voorgestelde „welzijnsraden” worden onder het mes genomen, niet omdat de auteurs van het rapport iets tegen het welzijn zouden hebben, maar omdat deze organen weinig doelmatig (maar wél duur) worden geacht. De subsidies voor de sport blijken bij oppervlakkige doorlichting een warwinkel, en vele gemeenten hebben geen idee van de effectiviteit ervan.

Ook de werkplaatsen voor minder validen bereiken onvoldoende hun doel; de auteurs stellen een alternatieve methode voor om deze mensen op passende wijze in het arbeidsproces in te schakelen, waarbij dan bovendien meer vrijwilligheid zou bestaan dan thans. Bijzonder kritisch staat het rapport tegenover de kunstsubsidies; de argumenten pro worden stuk voor stuk bekeken en niet bijster indrukwekkend bevonden.

Emotie en ideologie

Het is verbazingwekkend dat het rapport tot nog toe zo weinig negatieve reacties heeft opgeroepen. Het is een makkelijk mikpunt voor emotionele aanvallen („Willem met de afknijptang”) of voor ideologische bestrijding („rechtse ideeën”). Veel moeilijker is een zakelijke bestrijding. Weliswaar zijn de argumenten van het rapport niet steeds glashard; ook de schrijvers

hebben te kampen met een gebrek aan kwantitatieve gegevens, en de kostenbaten-analyse, die zij eigenlijk willen toepassen, stuit nog op andere bezwaren. Zij gaan echter uit van het standpunt dat de bewijslast rust op de voorstanders van hogere overheidsuitgaven.

Wie andermans geld wil uitgeven moet zijn positie sterk kunnen opbouwen; kan hij dat niet doordat ofwel de doelstellingen vaag zijn, ofwel het verband tussen bepleite uitgaven en de doelstellingen niet duidelijk blijkt, ofwel — belangrijkste geval — de afweging tussen het nuttige effect en de fiscale lasten niet duidelijk ten voordele van de extra-uitgaven uitvalt, dan zijn de plannen niet rijp om te worden uitgevoerd. In de praktijk wordt deze bewijslast vaak omgekeerd: het doel is aardig, dus moet het geld er maar komen. Het aantasten van deze suggestieve, maar misleidende regel is één van de nuttige kanten van het rapport. Het wijst voortdurend op de *kosten*.

Wat de ideologische kant betreft: het zou een misverstand zijn de kostenbaten-analyse als een „rechtse” methode te diskwalificeren. Het is waar, dat de ondertitel van het rapport; *Een onderzoek naar de mogelijke beperking van enige overheidsuitgaven* (welke aansluit bij de opdracht die het Centrum voor Staatkundige Vorming voor het verrichten van dit onderzoek gaf), tot dit misverstand kan leiden. Maar de hoofdinhoud kan worden weergegeven door de woorden „rationalisatie van beslissingen” en dat moet ook linkse geesten aanspreken (rede tegenover macht).

De grootste post in het lijstje van in twijfel getrokken lasten betreft trouwens de collegegelden, en daar impliceert het standpunt van de auteurs een gelijkmatiger inkomensverdeling — ook al geen typisch rechts standpunt. Dit argument komt ook op andere plaatsen om de hoek kijken.

Een heel belangrijk punt is voorts, dat juist de voorstanders van een grotere collectieve sector een bijzonder intense belangstelling aan de dag behoren te leggen voor het uitwieden van ineffectieve en onzinnige uitgaven. Het is algemeen bekend dat de belastingcapaciteit moeilijk kan worden uitgebreid en dat de natuurlijke aanwas van de overheidsuitgaven de neiging heeft, vrijwel de gehele structurele begrotingsruimte in beslag te nemen. Wie dan niettemin hogere uitgaven wenst op velerlei terrein moet erop letten dat er geen nonsens in de overheidshuishouding binnensluipt; en waar deze

reeds ingeslopen is moet hij pogingen verwelkomen om deze weer af te schaffen. Rechts, links en het midden kunnen het daarover eens zijn, maar voor links heeft deze sanering een bijzondere urgentie.

„Merit wants”

Dit alles wil niet zeggen dat iedereen de argumenten van het rapport moet onderschrijven. Persoonlijk zou ik graag een wat ruimere plaats in het beleid inruimen voor het begrip „merit wants”: behoeften waarvoor men stelt dat ze door het marktmechanisme onvoldoende worden bevredigd. „Onvoldoende” niet omdat de individuele consumenten er geen vrede mee zouden hebben — integendeel, zij zijn het zelf die de onbevredigend geoordeelde produktieopbouw in stand houden. „Onvoldoende” slaat hier op belangen, die door de consumenten zelf niet zo goed zouden worden gezien. Het zijn, als men wil, „hogere” belangen die door „hogere” organen worden onderkend omdat zij over meer visie beschikken. Voor deze „merit wants” behoort de financiële ruimte te worden geschapen. De tegenstanders zullen hier spreken van paternalisme en bevoogding — het rapport spreekt ook wel van „bemoei-behoefte”.

Dit is een moeilijk punt, waarover zeer verschillend kan worden gedacht, ook na lezing van het rapport. In concreto gaat het vooral om de kunstsubsidies, waarop ik persoonlijk een andere kijk heb dan de auteurs. Ik meen, dat in de huidige maatschappij krachten werken, die de kunst in de verdrukking brengen, en dat dat in de duur slecht is voor de samenleving als geheel; daarom moet door middel van de openbare financiën tegendruk worden geboden en ruimte worden gemaakt voor creatieve activiteiten. De redenering van het rapport, dat deze argumenten als dubieus beschouwt, vind ik persoonlijk te sceptisch. Dit is een voorbeeld van een meningsverschil, dat door het rapport niet op overtuigende wijze wordt beslecht en zo blijft er wel meer gelegenheid voor discussie.

Dit laatste kan ook zo worden geformuleerd, dat er nog geen techniek bestaat, die op eenduidige en voor ieder overtuigende wijze tot rationele beslissingen over de overheidsuitgaven leidt. Het blijft op vele punten een kwestie van voorkeur, of zo men wil van geloof. Daaruit mag nooit worden geconcludeerd dat pogingen, om tot een verdere rationalisatie te komen, moeten worden opgegeven. Integendeel,

Apartheid en economie

Impressies uit Zuid-Afrika

PROF. DR. W. BRAND*

In de zomer van 1965 raakte ik tijdens een verblijf van een maand in Salisbury (Zuid-Rhodesië), waar ik op de campus van de universiteit woonde en colleges gaf, geïnteresseerd in de economie van de apartheid¹. Degene die mij introduceerde in de materie was Selby Ngcobo, een Zuidafrikaanse bantoe met een doctoraat in de economie van Londen, die mij ook adviseerde zijn land te bezoeken. Ik volgde zijn raad en had tijdens een kort bezoek gesprekken met in hoofdzaak collega's in Johannesburg, Pretoria en Kaapstad. Vorig jaar van half juni tot begin juli bezocht ik wederom Zuid-Afrika op uitnodiging van het „S.A. Institute of International Affairs”, dat in verband met de herdenking van de 100ste geboortedag van Jan Smuts een conferentie te Johannesburg had georganiseerd over het effect van de bevolkingsexplosie op de internationale

verhoudingen. Naast Johannesburg bezocht ik Durban (met een uitstapje naar Oemtata, de hoofdstad van Transkei), Port Elizabeth (waar vandaan ik een tocht naar Grahamstown maakte) en Kaapstad. Tijdens de reis hield ik een vijftal lezingen en had ik gelegenheid met velen te spreken over Zuidafrikaanse vraagstukken.

Bevolking en nationaal produkt

De problematiek van Zuid-Afrika is bovenal van kwantitatieve aard. Volgens de volkstelling van 1970 woonden er in Zuid-Afrika (36 maal zo groot als Nederland en 60 maal als men ook Zuidwest-Afrika — bevolking 0,6 mln. — of Namibië erbij telt) 21,3 mln. mensen. Daarvan waren 3,8 mln. blanken, 2,0 mln. kleurlingen (in hoofdzaak afstammelingen van geïmporteerde inwoners uit Maleisië en het vroegere Nederlands-Indië), 0,6 mln. Aziaten (voornamelijk afkomstig uit India en Pakistan) en 14,9 mln. bantoes. In de periode 1960-1970 bedroeg de bevolkingsgroei gemiddeld 3,4% per jaar. Voor de bantoes was het accres 3,6% en voor de blanken 2,2% per jaar, welke groeigrad voor de laatste groep voor ongeveer de helft door immigratie veroorzaakt werd.

Van de blanken en Aziaten woonde in 1970 ca. 85% in steden, welk percentage voor de kleurlingen ongeveer 70 en voor de bantoes 33 bedroeg. Van de bantoes (14,9 mln.) leefde in 1970 46,5% (6,9 mln.) in de zgn. thuislanden en 53,5% (8 mln.) in de zgn. blanke gebieden. Van de totale bevolking in de zgn. blanke gebieden is slechts 26,2% blank, vergeleken met 25,8% in 1960. De thuislanden, dus de gebieden die in hoofdzaak voor de bantoes gereserveerd zijn, beslaan zoals bekend slechts 13,7% van de totale oppervlakte of ca. 23% van het voor landbouw geschikte areaal van Zuid-Afrika.

Uit de cijfers voor 1960 en 1970

valt af te leiden, dat de groei van de bantoe-bevolking in de thuislanden hoger is geweest (46,5%) dan het accres van de bantoes als groep (36%). Hieruit wordt door woordvoerders van de regering afgeleid, dat de politiek om vooral niet-werkers uit de blanke gebieden naar de thuislanden terug te brengen of het streven naar gescheiden ontwikkeling een zeker succes heeft gehad. In het boek van Cosmas Desmond² kan men lezen tot welke afschuwelijke toestanden deze min of meer gedwongen migratie leidt, vooral omdat in de thuislanden veelal niet voor een adequate opvang van de terugkerenden is gezorgd.

Het bruto nationaal produkt van Zuid-Afrika heeft in de naoorlogse periode gemiddeld een reële groei van 5,5% per jaar vertoond. Uit de schaarse gegevens beschikbaar voor de thuislanden³ blijkt dat in de periode 1950/1951-1960/1961 de groei-voet van de economie beneden de bevolkingstoename is gebleven, zodat er een achteruitgang in de produktie per hoofd heeft plaatsgevonden. In

* Dit artikel vormt de uitwerking van een lezing, gehouden voor het Afrika-Studiecentrum te Leiden op 8 januari 1971. De auteur is hoogleraar in de staathuishoudkunde der niet-westerse beschavingsgebieden aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

¹ Ik las daar o.a. W. H. Hutt: "The Economics of the Colour Bar", Londen 1964.

² "The Discarded People", The Christian Institute of S.A., Braamfontein 1970.

³ Deze en andere informatie ontleen ik aan de tekst van een lezing, gehouden op 28 januari 1970 te Kaapstad door Dr. P. J. Riekert, economisch adviseur van de eerste minister en voorzitter van de Economische Raad, getiteld: "The Economy of the Republic (with special reference to homeland and border industrial development and the economics of Southern Africa)".

juist omdat op dit terrein waardeoordelen een rol spelen moeten wij zoveel mogelijk proberen om de argumenten pro en contra te toetsen. Het terrein der waardeoordelen moet zo scherp mogelijk worden omlijnd. Daartoe draagt dit rapport zeker bij.

De eerste publikatie van de Stichting Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is vooral belangrijk als de illustratie van een methode. Men moet er geen afgerond programma in zien, maar een eerste stap op een lange en moeilijke weg. In een pluriforme democratie zijn veel belangengroepen actief, die pleiten voor méér en méér. Wij zouden ze ongaarne willen missen. Er hoort echter wel een groep van kritische anti-belangengroepen bij, die de voorstanders van méér en méér hinderlijk volgt. Dié groep, waartoe de Stichting behoort, is thans nog zeer klein. Daarom verdient dit werk onze belangstelling en onze steun.

J. Pen

de jaren '60 zou de economische groei voeten in de reservaten 5,1% per jaar geweest zijn, mede dankzij de door de regering genomen maatregelen op economisch en sociaal gebied. Ook dit resultaat is niet spectaculair, als men bedenkt dat in de periode 1960-1970 zoals gezegd de bevolkingstoename in de thuislanden 4,6% per jaar is geweest en waarschijnlijk de groei voeten van 5,1% niet gecorrigeerd is voor opgetreden prijsstijgingen. De voedselprijsindex voor blanken steeg in 1969 tot 123 (1963 = 100) en het ligt voor de hand aan te nemen, dat de voedselprijzen voor de andere groepen een navenante ontwikkeling hebben vertoond.

Mij leken deze uitkomsten voor na 1960 bovendien hoogst onzeker, vooral als gevolg van de bijzondere droogte, die in deze periode heeft overheerst en de onnauwkeurigheid van de informatie omtrent de landbouwproductie in de thuislanden, die in hoofdzaak voor eigen consumptie geschiedt⁴. Niettemin wil ik op gezag van hen met wie ik sprak gaarne aannemen, dat in de thuislanden een zekere vooruitgang te bespeuren valt, hetgeen waarschijnlijk voornamelijk het gevolg is van de inbreng van gelden en goederen van werkers, die in de blanke gebieden werken. Voor de Transkei (een gebied van 40.000 km² — dus groter dan Nederland — dat sinds 1963 een zekere onafhankelijkheid geniet) hoorde ik dat 75% van het budget door de regering van de Unie wordt betaald en 50% van het geconsumeerde voedsel wordt geïmporteerd. Er wonen in Transkei zo'n 1,5 mln. Xhosas (een Bantoesam), maar er werken daarnaast ca. 500.000 Xhosas in de blanke gebieden, die met hun daar verdiende lonen de voedselimport mogelijk maken. Zoals bekend, leven ook de andere zelfstandige staten, die grenzen aan Zuid-Afrika, zoals Lesotho (bevolking 0,9 mln.), Botswana (bevolking 0,6 mln.) en Swaziland (bevolking 0,4 mln.), waarvan zo'n 14% van hun bevolking buiten de grenzen woont, ten dele op de inkomsten van hun werkers in Zuid-Afrika.

Globale cijfers voor 1967/1968⁵ laten zien, dat de blanken die toen 19% van de bevolking uitmaakten ongeveer 75% van het totale gezinsinkomen ontvingen. Voor de bantoes, die bijna 70% van de bevolking vertegenwoordigden, bedroeg dit percentage slechts 20. De bantoes in de steden (6 mln.) waren

Tabel 1.

	Gezinsinkomen 1967-1968		Bevolking 1968	
	in mln. Rand a)	in %	in mln.	in %
Blanken	4.140	74	3,6	19
Kleurlingen	306	5	1,9	10
Aziaten	136	2	0,6	3
Bantoes	1.060	19	12,8	68
Totaal	5.642	100	18,9	100

a) 1 Rand = f. 5.

Tabel 2

	1958		1968	
	Niet-Blank	Blank	Niet-Blank	Blank
Mijnbouw				
Aantal werkers (× 1.000)	499	65	550	61
Idem (in %)	88	12	90	10
Gemiddeld jaarloon (in Rand)	146	2.079	372	3.389
Idem toename per jaar in %			9,8	5,0
Industrie				
Aantal werkers (× 1.000)	462	163	772	259
Idem (in %)	74	26	75	25
Gemiddeld jaarloon (in Rand)	372	1.816	627	2.999
Idem toename per jaar in %			5,3	5,1
Bouwnijverheid				
Aantal werkers × (1.000)	93	28	212	50
Idem (in %)	77	23	80	19
Gemiddeld jaarloon (in Rand)	333	1.485	680	3.159
Idem toename per jaar in %			7,4	7,8

verantwoordelijk voor 14%, zodat voor hen die op het platteland in de blanke gebieden (1,8 mln.) of in de thuislanden (5 mln.) woonden, slechts 6% overbleef. De absolute cijfers zijn in tabel 1 voor alle bevolkingsgroepen weergegeven.

Uit andere gegevens in dezelfde bron valt af te leiden dat het gemiddelde jaarinkomen van de blanken in tien steden R. 4.650 (f. 23.250 of bijna het dubbele van het gemiddelde in Nederland) bedroeg, vergeleken met R. 600 - R 660 voor de gemiddelde werker van Soweto, de bantoesstad bij Johannesburg. De zeer ongelijke inkomensverdeling, die uit deze cijfers blijkt, is uiteraard een gevolg van verschillen in kwaliteit van de arbeidskracht, maar ook van de formele scheiding die voor de diverse raciale groeperingen geldt. Hoewel de omvang van de bantoe-koopkracht slechts een kwart van die van de blanken bedraagt, blijken toch de inkomsten van de bantoes in de steden in de jaren '60 sneller te zijn toegenomen dan die van de blanken. Dit hangt samen met de toenemende geschooldheid van de bantoes, de schaarste aan blanke werkers en het feit dat ondanks de wettelijke bepalingen allerlei functies, die voor blanken gereserveerd zijn, meer en meer door de andere groepen worden vervuld.

Uit tabel 2, betrekking hebbend op werkgelegenheid en gemiddeld loonpeil⁶, kan men afleiden, dat het aandeel van de blanke arbeiders in de moderne sectoren relatief terug-

loopt en het gemiddeld loon voor de niet-blanken in de periode 1958-1968 in de mijnbouw en industrie meer is gestegen dan dat voor blanken.

Gescheiden ontwikkeling of integratie

Het gesprek in Zuid-Afrika, dat alle andere onderwerpen overheerst, draait om de apartheid, d.i. gescheiden ontwikkeling of een of andere vorm van integratie. Door de oppositie is het Bantoesam-plan (hetgeen de aanwijzing van bepaalde gebieden

⁴ Uit de dissertatie van S. S. Brand ("The Contributions of Agriculture to the Economic Development of South Africa since 1910", Universiteit van Pretoria, januari 1969) blijkt hoe weinig bekend is van de landbouwproductie in de bantoesfeer. Voor 1950/1951 geeft hij een berekening, waaruit blijkt dat de landbouwproductie in de thuislanden naar waarde R. 23 mln. bedroeg of minder dan 4% van de totale productie voor het gehele land van R. 590 mln. Voor 1954 is geschat, dat 95% van de gewassen en 60% van de veeteeltprodukten door de producenten zelf worden geconsumeerd.

⁵ Voor deze en andere bijzonderheden, zie "The Urban Bantu Market", The National Development and Management Foundation of S.A., Johannesburg 1969.

⁶ Deze cijfers zijn ontleend aan een artikel van M. Dagut: The South African economy through the sixties, in „Optima“, september 1969.

als thuislanden voor de bantoes inhoudt) gekwalificeerd als „founded on fear and built on fraud”. De uitdrukking lijkt mij te kras. Ze miskent het feit dat de meeste bantoes oorspronkelijk in de thuislanden woonden en eerst door de versnelde industrialisatie in groter aantal dan voorheen naar de blanke gebieden of steden getrokken zijn. In 1936 woonden van de 6,6 mln. bantoes slechts 1,2 mln. in de blanke agglomeraties. De misprijzende uitlating gaat verder voorbij aan de pogingen, die zijn en worden gedaan om de thuislanden op een hoger plan te brengen. Vooral op het terrein van de medische zorg en het onderwijs zijn zichtbare resultaten geboekt. De versnelde bevolkingsgroei (van 1,5% in de periode 1936-1946 tot 2,9% in de periode 1951-1960), die het gevolg is van een gelijkblijvende fertiliteit en een dalende mortaliteit, geeft een idee van wat is gedaan om de gezondheidstoestand te verbeteren. Aan het onderwijs in de thuislanden vooral in de laatste tijd is grote uitbreiding gegeven. Praktisch alle kinderen van de relevante leeftijdsgroep bezoeken de lagere school. In vele gebieden zijn ook middelbare scholen en universiteiten opgericht. Voor 1968 zag ik een berekening, waaruit bleek dat de bantoes R. 38 mln. aan belasting hadden opgebracht, maar dat R. 215 mln. door de regering te hunnen behoeve was uitgegeven. Verder worden door particuliere organisaties, speciaal de kerken, substantiële bedragen gespendeerd aan de ontwikkeling der bantoegebieden.

Niettemin krijgt men de indruk, dat de opheffing van de thuislanden grote moeilijkheden ontmoet. Men bedenke allereerst, dat deze streken (uitgezonderd de Transkei) uit 235 verspreide, niet aaneengesloten stukken land bestaan. Het lijkt praktisch onmogelijk om de thuislanden in een enigszins redelijk patroon te consolideren. Verder is veel van de grond sterk geërodeerd en zijn talloze gebieden reeds overbevolkt. Het streven om de landbouw op een hoger plan te brengen stuit op het obstakel dat de bantoe geen echte boer is. Traditioneel was hij gewend een stukje bos weg te branden, daarop maïs of andere voedselgewassen te verbouwen en verder te trekken als de vruchtbaarheid van de bodem was uitgeput. Deze methode van cultivatie is door de beperktheid van

zijn territoir niet langer mogelijk, maar de bantoe blijkt moeilijk te bewegen om een andere aanpak te volgen. De pogingen om de veestapel te verbeteren hebben weinig succes, omdat het houden van vee nog veelal als een prestige-object en niet als een economische bezigheid wordt beschouwd.

Wél geslaagd daarentegen is de industrialisatie in de grensgebieden of de streken grenzend aan de thuislanden, die door belastingfaciliteiten en andere subsidies is aangemoedigd. In tien jaar tijds (1960-1969) zijn er 100.000 nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd, waarvan 80.000 voor bantoes die na het werk terugkeren naar hun reservaten. De aldus verdiende inkomsten hebben geen vermenigvuldiger-effect op activiteiten in de thuislanden, aangezien het additionele geld besteed wordt aan produkten uit de blanke gebieden. In wezen vormt deze politiek een inbreuk op het apartheidsbeginsel, maar een strikt beleid lijkt ook niet in de bedoeling te liggen. Sinds 1968 is ook de mogelijkheid geopend voor blanken (zoals al was aanbevolen in het Tomlinson-rapport van 1955) om industrieën in de thuislanden te vestigen. Op grond van de beperkte infrastructuur lijken de vooruitzichten voor dit initiatief op korte termijn niet gunstig.

Deze industrialisatiepogingen, die in de grensgebieden en in de thuislanden plaatsvinden, vormen een uitvloeisel van het streven om de trek van bantoes naar de blanke gebieden af te remmen. Dit beleid wordt ondersteund door een systeem van werkvergunningen (zonder een vergunning mag geen bantoe zich in een blank gebied bevinden), hetgeen inhoudt dat de open en de verborgen werkloosheid onder de bantoes worden verplaatst naar de thuislanden. Een bijkomend voordeel is dat de krotvorming rondom de blanke steden wordt verhinderd. Op diverse plaatsen vernam ik ondertussen van gevallen, dat bantoes zonder vergunning in blanke gebieden woonden of werkten, zelfs met medeweten van ambtelijke instanties. Verhoudingsgewijs gaat het om kleine aantallen, maar deze clandestiene migratie toont wederom aan, dat de soep niet zo heet wordt gegeten als ze wordt opgediend. Vergeleken met mijn bezoek in 1965, constateerde ik in 1970 een duidelijke verandering in de geestgesteldheid of een groeiend besef bij

mijn gesprekspartners dat aparte ontwikkeling niet mogelijk is. Hoewel de Europese immigratie nog relatief omvangrijk is (35.000 à 40.000 — ongeveer 13.000 à 14.000 werkers — waarvan zo'n 10.000 uit Engeland, 1.500 uit Nederland en recentelijk ook veel Grieken en Portugezen), houdt men rekening met een afnemende, bijv. omdat de Engelse immigratie uit gebieden als Kenya, Zambia, enz. zal aflopen.

Het inzicht neemt toe, dat de Europese bevolking te klein is om de potentiële ontwikkeling van het grote land, dat zo rijk met natuurlijke hulpbronnen begiftigd is, te schragen. In officiële beschouwingen wordt geregeld benadrukt dat de schaarste aan geschoolde arbeid de groeigraad van de economie beperkt⁷. Het is mijn indruk dat blanke immigratie van de huidige omvang niet de opklimning van bantoes verhindert. Zelfs lijkt aannemelijk, dat de toestroming van Europeanen, die in hoofdzaak toezichhoudende functies gaan uitoefenen, de absorptie van meer bantoes zal bevorderen. Reeds thans is het trouwens zo, dat allerlei posities, die voor blanken gereserveerd leken te zijn, door bantoes e.a. worden vervuld. Door de toenemende scholing zal deze tendentie allicht worden versterkt. De bantoes en a fortiori de andere groepen (kleurlingen en Aziaten), die geen thuisland bezitten, wensen — dunkt mij — in toenemende mate integratie. Zij die reeds de vruchten hebben geplukt van de westerse civilisatie, wensen die te behouden en vooral voor geschoolden is het thuisland of de stam, waartoe zij behoren, van steeds minder betekenis. Het verlenen van zelfbestuur aan diverse gebieden, zoals naast Transkei aan Ciskei, Zoeloeland, Zuid-Sotho en Tswanaland bijv., dat tot een vergroting van het zelfrespect van sommige bantoes zal bijdragen, zal waarschijnlijk de roep om een zekere vorm van integratie doen versterken. De oprichting van nieuwe Bantoebestans schept namelijk geen levensvatbare economische eenheden.

⁷ Een projectie tot 1980 van de vraag naar geschoolde arbeidskrachten en de daaruit voortvloeiende behoefte aan scholing, speciaal voor de niet-blanken vindt men in "Education and the South African Economy", The 1961 Education Panel, Second Report, Johannesburg 1966.

IJzersterke economie

M.i. zijn in Zuid-Afrika alle voorwaarden aanwezig om in de loop van de tijd een multiraciale samenleving te stichten, waarvan uiteraard de precieze contouren thans niet zijn aan te geven. De republiek bezit een ijzersterke economie met vrijwel uitsluitend gunstige vooruitzichten. In de periode 1958/1961 en 1969/1970 steeg de index van de voedselproductie van 100 tot 150. Zuid-Afrika beschikt over een substantieel voedseloverschot (in 1969 bedroeg de export van voedselproducten \$ 450 mln.) en ook wanneer tegen het jaar 2000 de bevolking tot 42 mln. (waarvan 28 mln. bantoes en 6 mln. blanken) zou toenemen, verwacht men geen voedselnoed⁸. Goud (tot 1940 90%, maar thans slechts 45% van de totale mijnbouwproductie omvattend) en diamanten vormden de oorsprong voor de ontsluiting en opgang van het land, maar er zijn thans diverse andere metalen (bijv. koper, chroom, mangaan, platina en uranium), die naar voren komen. De meeste van deze minerale grondstoffen worden in bewerkte vorm geëxporteerd. Chemicaliën, machines en andere fabrieken vertegenwoordigden in 1969 bijna de helft (\$ 970 mln.) van de totale export (\$ 2.090 mln. exclusief goud).

Desondanks verneemt men de klacht, dat vele bedrijven nog te klein van opzet zijn, als gevolg van de bescheiden interne markt, zodat hun kosten hoger zijn dan die van buitenlandse concurrenten. Een uitbreiding van de binnenlandse markt, aldus het argument, zou schaalvergroting mogelijk maken en daarmee de concurrentiekracht van de Zuidafrikaanse industrie versterken. Op grond van het eerder bevestigde, lijkt een koopkrachtverhoging van de bantoes, werkzaam in de blanke gebieden, gemakkelijker te verwezenlijken dan van die in de thuislanden, hetgeen dus uitmond in een pleidooi voor een zekere integratie.

Volgens gegevens van de Economische Commissie voor Afrika van de Verenigde Naties was de Unie van Zuid-Afrika in 1968 verantwoordelijk voor 25% van het nationale product van het continent, hoewel het slechts 6% van de totale bevolking bevatte. Van de industriële productie neemt Zuid-Afrika 40% voor zijn rekening, terwijl het driemaal zo veel staal produceert als de rest van

Afrika. Deze verhoudingen zullen zich niet spoedig wijzigen, mede omdat Zuid-Afrika over de hulpbronnen, het kapitaal en de ondernemers talenten beschikt om zijn economie blijvend in een behoorlijk tempo te doen groeien. Op grond van deze economische macht, waarbij zich omstandigheden van terrein en afstand voegen, bestaat er geen werkelijke militaire bedreiging van Afrikaanse zijde. Ook een gewelddadige ontwikkeling van binnenuit, zoals die door A. Toynbee is voorspeld, lijkt mij niet in de kaarten te liggen. Het meest realistische is ervan uit te gaan, dat leger en politie tot in de voorzienbare toekomst in staat zullen zijn om interne spanningen, al of niet door externe invloeden geïnspireerd, te beteugelen.

Vele blanken in Zuid-Afrika koesteren overeenkomstige denkbeelden als door mij ontvouwd. Zij zijn trots op dat wat bereikt is en op hun historie, die wellicht ietwat verdraaid of gekleurd wordt door fantasie. Maar het vraagstuk van de apartheid zit hun dwars. Hun geweten knaagt als gevolg van de economische en sociale discriminatie, die de meerderheid van hun medebewoners wordt aangedaan, omdat zij een andere huidskleur bezitten. Toen ik tegen een president van één der universiteiten de opmerking maakte, dat mij de studentenbevolking ernstiger en meer geëngageerd leek dan in Nederland was zijn antwoord: „Natuurlijk, deze mensen zijn geconfronteerd met de problematiek van hun land en kunnen zich niet veroorloven te vluchten in utopieën of zich onttrekken aan de verantwoordelijkheid, die hen straks wacht”.

Omdat ik op grond van mijn ervaring en instelling niet geneigd ben tot een naïef moralisme of tot een „ethisch imperialisme” (J. Schumpeter), meen ik dat het nuttig is de dialoog met goedwillende Zuidafrikaners voort te zetten. Zulk een samspraak is bevorderlijk om het isolement, waarin men zich ginds bevindt, of de „lager”-mentaliteit (de militaire term die dateert uit de boerenoorlog die bestaat, te doorbreken en om de positie van de „verlichten” tegenover de „verkrampden” of apartheidsapostelen te versterken. Dat Zuid-Afrika de relaties met Botswana, Swaziland, Lesotho naast die met Malawi en Madagaskar cultiveert, moet toegejuicht worden. Ik hoop dat de presidenten van Ghana en de Ivoorkust, die de mo-

gelijkheid van een gesprek met de Zuidafrikaanse regering geopperd hebben, aan hun voornemen gevolg zullen geven.

De gedachte, die wel eens door sommigen is geopperd, dat een economisch geprivilegieerde groep nimmer in staat zou zijn om haar voorrechten op te geven, miskent de historie. Mij dunkt dat de westerse geschiedenis ons leert, dat de regentklasse en de bourgeoisie wel degelijk een deel van hun prerogatieven hebben prijsgegeven en dat zij zowel zelf als de maatschappij daarvan beter zijn geworden, nu de verschillen in beloning en kansen tussen groepen kleiner zijn geworden. Op het terrein van de economie blijvend, schijnt het mij buiten kijf, dat één van de feiten van Marx is geweest, dat hij niet heeft voorzien dat de kapitalisten een collectief belang hebben bij een zo hoog mogelijk levenspeil van hun arbeiders, omdat zij op basis van hun aantal de beste afzetmarkt vormen voor hun producten. Hoe dit zij, het is mede op grond van deze zienswijze dat ik meen dat men in Zuid-Afrika bereid is water in de wijn te doen ten einde het dualisme, dat de samenleving kenmerkt, te verzachten en om het imago van Zuid-Afrika in eigen continent en in de wereld te verbeteren.

W. Brand

⁸ Zie D. G. Haylett: *Population growth and food resources in South Africa*, in *South African Journal of Science*, oktober 1968, blz. 369-374.

(vervolg van blz. 644)

Geld- en kapitaalmarkt

Dr. P. Korteweg¹; ik kom hier nog op terug.

Zoals langzamerhand genoegzaam bekend is, is het vooral Milton Friedman die zich op het eerste vraagstuk heeft geworpen, snel gevolgd door een groot aantal anderen. De kern van zijn betoog is, dat de economie intrinsiek stabiel is en alleen wordt verstoord door erratische geldcreaties. Dat laatste moet worden

¹ Dr. P. Korteweg: *De monetaire sector, het aanbod van geld en de instrumenten van de monetaire politiek*, *Stenfert Kroese, Leiden 1971*, 242 blz., f. 45; voor leden van het Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf f. 38.

vermeden, vandaar het voorstel de geldvoorraad met een constante groeivoet te laten toenemen. Aan de hand van nogal aanvechtbaar rekenwerk laat Friedman zien hoe in het verleden een verandering in de groeivoet van de geldvoorraad prompt gevolgd werd door een verandering in de economische activiteit, althans op korte termijn; op lange termijn worden alleen nominale grootheden beïnvloed. De timelag tussen een mutatie in de mate van geldcreatie en de economische activiteit bedraagt volgens Friedman 6 tot 9 maanden. Volgingen van Friedman bij de Federal Reserve Bank of St. Louis schatten daarentegen de timelag op 9 tot 12 maanden.

De kwestie van de lengte van de timelag is in de Verenigde Staten een zekere rol gaan spelen in de politiek. President Nixon moet volgend jaar de verkiezingen in met een economie, die op het ogenblik gekenmerkt wordt door inflatie bij een behoorlijke graad van werkloosheid. Zoals bekend, is Nixon niet ongevoelig voor de denkbeelden van de neokwantiteits monetaristen en gezien het bestaan van een timelag van 6 tot 12 maanden begint de tijd te dringen. Het is duidelijk dat Nixon moest kiezen tussen de „devil and the deep blue sea” (werkloosheid of inflatie) en dat hij door te kiezen voor een snelle expansie van de geldvoorraad om de economische activiteit te stimuleren in conflict zou komen met Burns (de voorzitter van de Federal Reserve System) die, zoals vele presidenten van centrale banken, de stabiliteit van de dollar ook heel belangrijk vindt. Het conflict laaide echter toch nog onverwacht hoog op. Wat is één van de achtergronden hiervan?

In het begin van het jaar verraste de Nixon Administration vriend en vijand met een prognose van het bruto nationale produkt (BNP) voor 1971 van maar liefst \$ 1.065 miljard; een \$ 10 tot \$ 20 miljard hoger dan meer conservatieve schattingen, die bijv. verkregen werden met het (monetaire) model van de Fed of St. Louis. Deze zeer optimistische raming bleek afkomstig van het Begrotingsbureau dat onder leiding staat van Shultz, en meer speciaal uit de koker van een zekere Arthur Laffer. Laatstgenoemde is een 30-jarige econoom (associate professor aan de Universiteit van Chicago, het Friedmansiaanse bolwerk!), die tijdelijk aan Shultz is toegevoegd. Nu blijkt Laffer

een Friedmanmaniak te zijn zoals er maar weinigen rondlopen. Volgens Laffer is het onzin dat er een timelag zou bestaan tussen een mutatie in de mate van geldcreatie en de economische activiteit, zoals Friedman zelf aanneemt. Neen, de economische activiteit reageert hetzelfde kwartaal. Laffer gaat ervan uit dat het bedrijfsleven en de gezinnen ogenblikkelijk elke cent uitgeven, die zij in handen krijgen. Als de Fed de geldhoeveelheid laat groeien met 6% zal dit nog dit jaar, dankzij de afwezigheid van een timelag, leiden tot een groei van het BNP tot \$ 1.065 miljard of zelfs nog hoger, bij een reële groei van 6,8%. (Het monetaire model van St. Louis komt bij 6% groei van de geldvoorraad tot \$ 1.045 miljard).

Deze rubriek wordt verzorgd door medewerkers van het Economisch Bureau van de AMRO-Bank te Amsterdam.

De prognose van Laffer berust op een berekening, waarbij de creatie van \$ 1 leidt tot een toeneming van de bestedingen van het bedrijfsleven en consumenten met \$ 4 tot \$ 5, waardoor het BNP snel stijgt. Hij gebruikt voor zijn berekening een heel simpel modelletje met een zeer beperkt aantal variabelen. Het BNP wordt bepaald door de groei van de geldvoorraad in het lopende kwartaal, de beurskoersen, de manuren die verloren gaan door stakingen en de veranderingen in de overheidsbestedingen gedurende het lopende en de drie daaraan voorafgaande kwartalen. Dit zijn ingrediënten die tegenwoordig in de meeste economische modellen wel een zekere rol spelen, maar niet in de mate zoals Laffer ze naar voren haalt. Voor prognoses van het BNP met het model van Laffer dienen echter prognoses te worden gemaakt van de exogene grootheden en hoe dat moet ten aanzien van met name de beurskoersen (als je dat kan, kun je rijk worden) en de stakingen is mij vooralsnog een raadsel. Opmerkelijk is ook, dat de parameters van het model geschat zijn met kwartaalwaarnemingen die niet gecorrigeerd zijn voor seizoensinvloeden; een ongebruikelijke werkwijze.

Indien Laffer rustig als associate professor in Chicago was gebleven dan had dit modelletje hooguit op grond van het curieuze karakter enige aandacht in academische kringen

getrokken. Maar Laffer neemt nu eenmaal een vrij strategische positie onder Shultz in, die zich op zijn beurt heeft ontwikkeld tot een uitermate invloedrijke adviseur van president Nixon. De reacties in kringen van de Federal Reserve System waren ongekend fel. Men maakt zich vooral zorgen om het feit dat op het hoogste niveau van „policy making” — in feite op presidentieel niveau — een theorie wordt omhelst die geen (theoretisch) been heeft om op te staan en empirisch zijn waarde niet heeft bewezen. Intussen is de geldvoorraad in de eerste maanden van het jaar sneller gegroeid dan in elke overeenkomstige periode van voorafgaande jaren na de tweede wereldoorlog. De door Laffer voorspelde snelle toename van het BNP is echter uitgebleven, zodat ik voorlopig geneigd ben te denken, dat het model van Laffer niet deugt en dat Nixon zijn aspiraties te hoog heeft gesteld, zeker wat de reële groei betreft.

Aan het gehele vraagstuk van de betekenis van de geldcreatie voor de economische activiteit is nog een ander vraagstuk verbonden dan hoe en in welke mate. Namelijk het vraagstuk van de beheersing van de geldcreatie. Men komt daarmee terecht in de hoogst technische en gecompliceerde aspecten van de relaties tussen de instrumenten van monetaire politiek en de uiteindelijke geldvoorraad. Dit is een uitermate belangwekkend vraagstuk, vooral indien Friedman, Laffer c.s. gelijk zouden hebben en de geldcreatie toch veel belangrijker is voor de economische activiteit dan tot nu toe wordt aangenomen. Wij kunnen namelijk de geldvoorraad als beleidsinstrument voor de sturing van de economie wel vergeten, indien blijkt, dat de geldcreatie niet voldoende effectief beheerst kan worden. Misschien wat te cru gesteld, maar het komt er wel op neer. Het is dit terrein dat door de reeds genoemde studie van Korteweg wordt bestreken. Voor dit artikel voert het te ver om tot op details in te gaan in opzet, uitwerking en resultaten van de studie van Korteweg. Het is een uitstekend stuk werk, alleen wat moeilijk toegankelijk voor de geïnteresseerde lezer die niet specialist is op monetair terrein. Dit bezwaar wordt echter gedeeltelijk weer opgeheven door hoofdstuk 6 „Samenvatting en nabeschouwing”, waaruit niet-vakspecialisten een goed inzicht kunnen verkrijgen.

Het aardige in de opzet van de

studie van Korteweg vind ik, dat aan het klassieke leerstuk van de geldmultiplicator méér economische inhoud wordt gegeven dan tot nu toe gebruikelijk is bij neo-kwantiteits-theoretici. Hij bereikt dit door niet alleen geld en high powered money in de beschouwing te betrekken, doch ook minder liquide vermogenstitels, zoals langlopende overheidsschuld, en fysieke kapitaalgoederen. Uit de balansen van een viertal sectoren (de overheid, centrale bank, het bankwezen en het publiek) bouwt Dr. Korteweg een model van de monetaire sector, door een aantal gedragsrelaties en -veronderstellingen in te voeren, die voor de verschillende sectoren verbanden leggen tussen de gewenste hoeveelheden activa c.q. passiva en factoren zoals rentevoeten en nationaal inkomen. Zijn doel is een analyse van de relaties tussen de exogeen veronderstelde monetaire instrumenten (de schuldpolitiek van de overheid en de disconto-, openmarkt-, kredietrestrictie-, kasreserve- en strafdepositopolitiek van de centrale bank) enerzijds en de geldhoeveelheid en marktrentevoeten (van korte en lange overheidsschuld, bankkrediet en fysieke kapitaalgoederen) anderzijds. Opgemerkt dient nog te worden dat het model statisch van karakter is, is opgezet voor een gesloten economie en dat het nationale inkomen als een exogene wordt beschouwd.

Met behulp van simulatie werden een drietal vragen onderzocht:

1. in welke richting veranderen geldhoeveelheid (c.q. liquiditeitenmassa) en marktrentevoeten bij mutaties in de waarden van de instrumenten;
2. wat is de rangorde naar effectiviteit van de instrumenten en
3. hoe gevoelig zijn de uitkomsten op de beide voorgaande vragen voor de ingevoerde waarden van de gedragsparameters van het bankwezen en het publiek. Ter beantwoording van de laatste vraag werden met een computer maar liefst ruim 140 verschillende combinaties van gedragsvarianten van het publiek en bankwezen doorgerekend; dit bleek geen overbodige luxe te zijn geweest. In het algemeen bleek bij rangschikking van het instrumentarium de openmarktpolitiek (en wijzigingen in de verplichte kasreserves t.o.v. girale saldi, termijndeposito's en spaartegoeden) effectiever te zijn dan het instrument van de kredietrestrictie en de schuldpolitiek van de overheid. Maar bij bepaalde combinaties van gedragsva-

rianten was het verschil in effectiviteit tussen enerzijds openmarktpolitiek en anderzijds de kredietrestrictiepolitiek bijzonder klein, althans gemeten aan de liquiditeitenmassa.

Het onderscheid tussen liquiditeitenmassa en geldmassa was eveneens geen overbodige luxe. Bij bepaalde constellaties van gedragsvarianten bleek bijv. een politiek van consolidatie van overheidsschuld de geldhoeveelheid te verruimen, terwijl de liquiditeitenmassa juist werd verkapt. Dit is een belangrijk punt omdat het tot tegengestelde conclusies leidt ten aanzien van het karakter van de gevoerde monetaire politiek, al naar gelang de gekozen indicator: geldhoeveelheid of liquiditeitenmassa. Bovendien bleek bij de indicator liquiditeitenmassa, in tegenstelling tot de indicator geldmassa, wijzigingen in de verplichte kasreserves ten opzichte van creditgelden niet systematisch effectiever te zijn dan vergelijkbare wijzigingen in de kredietnorm (verhoging resp. verlaging van het kredietplafond bij de kredietrestrictie).

Tot het begin van de jaren zestig is in Nederland een monetaire politiek gevoerd, die beruiste op beïnvloeding van de liquiditeit van het bankwezen door middel van openmarktpolitiek en kasreserves. Daarna is overgegaan op een systeem waarbij de toelaatbare liquiditeitscreatie rechtstreeks aan banden werd gelegd door middel van een kredietrestrictie- en strafdepositopolitiek. De resultaten van de studie van Korteweg indiceren dat in het algemeen de eerste vorm (een indirecte monetaire politiek) effectiever is dan de directe vorm. Toch trekt de auteur in zijn proefschrift niet de conclusie, dat het wenselijk is de kredietrestrictie- en strafdepositopolitiek, zoals die op het ogenblik door De Nederlandsche Bank gevoerd wordt, weer te vervangen door de openmarkt- en kasreservepolitiek van een tien jaar terug. (Overigens heeft DNB vorige maand voor het eerst sinds 1964 weer enige openmarkttransacties met schatkistpapier uitgevoerd, teneinde overtollige liquiditeiten te binden). Eén van de overwegingen van Korteweg is — afgezien van de praktische moeilijkheid van een onvoldoende omvang van de portefeuille van DNB — dat zijn resultaten te gevoelig zijn voor de ingevoerde waarden van de gedragsparameters om een dusdanig vergaande conclusie onaantastbaar te maken; hij durft een dergelijke vergaande con-

clusie echter wel in een bij het proefschrift gevoegde stelling neer te leggen! Met name blijkt een zeer belangrijke rol te spelen de mate van gevoeligheid van het publiek en het bankwezen wat betreft de gewenste activa en passiva voor de marktrentevoeten op kortlopende overheidsschuld en van kredieten. Empirisch (econometrisch) onderzoek om wat meer inzicht te verwerven in deze materie dient dan ook een hoge prioriteit te hebben.

Omdat het effect van de instrumenten op de doelvariabele vooral blijkt samen te hangen met wijzigingen in de verhoudingen waarin activa en passiva van *het publiek* reageren op de marktrentevoeten, dient empirisch onderzoek gericht te worden op de verdeling van de rente-invloeden over de activa en passiva van het publiek. Heel belangrijk is ook de rentegevoeligheid van de overreserves van het bankwezen en van de door het bankwezen bij de centrale bank opgenomen gelden. Hoe groter deze rentegevoeligheid, des te kleiner is de effectiviteit van de instrumenten. Ook in deze richting dient empirisch onderzoek plaats te vinden.

Bij het voorgaande komt bovendien — en daar wijst Korteweg uitdrukkelijk op — dat het model, wat de reikwijdte van de conclusies betreft, beperkingen heeft ten gevolge van de veronderstelde exogeniteit van de reële sector en het buitenland. Met name dit laatste speelt m.i. een grote rol. In het algemeen worden de resultaten met zijn (gesloten) model bevestigd door buitenlandse modellen, die veelal zijn opgezet voor nagenoeg gesloten economieën zoals de Amerikaanse. Het blijkt mogelijk de geldhoeveelheid effectief te beheersen. Nederland heeft echter van de geïndustrialiseerde landen één van de meest open economieën met een vrij ver geliberaliseerd kapitaalverkeer. Hoe het effect van de sterk open economie precies uitpakt op de resultaten van de simulaties van Korteweg is moeilijk te zien. Daartoe zou een uitbouw van het model nodig zijn met een sector buitenland plus bijbehorende gedragsveronderstellingen en -relaties. Het is m.i. niet ondenkbaar dat een monetaire politiek gericht op liquiditeitsbeïnvloeding van het bankwezen (openmarktpolitiek en kasreservepolitiek) aanzienlijk minder effectief is in een sterk open economie, vergeleken met een gesloten economie, waardoor

toch op één of andere wijze een directe beheersing (bijv. via krediet-restrictie- en strafdepositopolitiek) niet gemist kan worden.

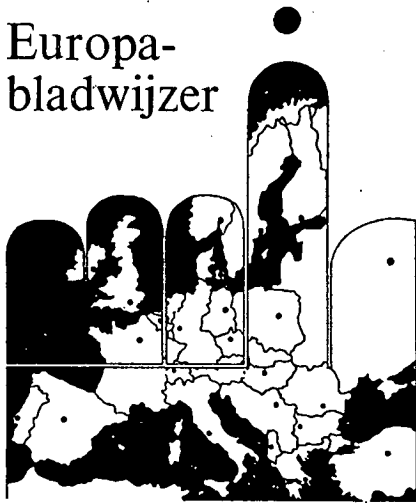
Na het verschijnen van het proefschrift van Korteweg heeft Willms een studie gepubliceerd betreffende de effectiviteit van het monetaire instrumentarium in de sterk open economie (Duitsland)². Zoals a priori te verwachten was bleek de effectiviteit soms beduidend geringer vergeleken met een gesloten economie, hoewel onder niet al te extreme omstandigheden (bijv. extreme kapitaalimport) de effectiviteit nog altijd bevredigend was, mits men gebruik maakt van een additioneel instrument, zoals

meer flexibele wisselkoersen. Maakt men van het laatst genoemde instrument geen gebruik, dan kan een monetaire politiek — bijv. ter beteugeling van inflatie — een kostbare zaak zijn, gemeten in termen van welvaartsverlies. Het lijkt mij dan ook uitermate belangrijk dat Korteweg zijn onderzoekingen in deze richting voortzet.

Dr. C. K. F. Nieuwenburg

² *Manfred Willms: Controlling money in an open economy: the German case in „Review Federal Reserve Bank of St. Louis”, april 1971.*

Europa- bladwijzer



Uitbreiding van de Europese Gemeenschappen

Het lijkt nu wel zo goed als zeker dat de onderhandelingen met de landen die kandidaat zijn voor het lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen met succes zullen worden bekroond en dat tegen het einde van het jaar, of uiterlijk begin 1972, de toetredingsverdragen zullen worden getekend. Het is misschien iets minder zeker dat die verdragen dan op 1 januari 1973 in werking zullen treden, maar voorlopig moet men daarvan toch uitgaan.

In de komende maanden zullen de onderhandelingsdelegaties nog de handen vol hebben om al hetgeen overeengekomen is, op papier te zetten. Daarbij doen zich een aantal niet geringe technische problemen voor. De verdragen zullen zodanig geredigeerd moeten worden, dat ze ook kunnen worden toegepast als een der kandidaten op het beslissende moment nog het ja-woord zou weigeren. Er zal een oplossing gevonden

moeten worden voor het probleem dat de Gemeenschapswetgeving, die op het ogenblik van de ondertekening der verdragen bestaat, niet noodzakelijkerwijs identiek zal zijn aan die, welke op het ogenblik van de effectieve toetreding tot de Gemeenschap in de nieuwe Lid-staten van toepassing zal moeten worden. De verdragen — en ook de op 1 januari 1973 toe te passen Gemeenschapsbesluiten — zullen in alle officiële talen geredigeerd en bekendgemaakt moeten worden; een enorme arbeid waarbij fouten zoveel mogelijk vermeden dienen te worden, wil men in de toekomst bij de toepassing door administratie en rechter niet voor verrassingen komen te staan.

Het lijkt waarschijnlijk, dat dit een aanzienlijk deel van de energie der Gemeenschapsadministratie in beslag zal nemen. Alleen daardoor al zal de voortgang in de uitvoering der Verdragen door de Gemeenschap van de Zes worden vertraagd. Maar ook om andere redenen zal op verschillende terreinen in de komende periode waarschijnlijk geen grote vooruitgang meer geboekt kunnen worden. Het zal in vele gevallen niet zoveel zin hebben nieuwe besluiten te nemen als te voorzien valt, dat die in de Gemeenschap van Tien een andere inhoud zullen moeten hebben dan in de Gemeenschap van Zes. Daarom zal, zoals al is besloten, een stelsel van consultatieprocedures worden ontwikkeld om de kandidaat-landen bij het werk van de Gemeenschap te betrekken, maar dat blijft een gebrekkig middel en de toepassing daarvan zal noodzakelijkerwijs vertragend werken, ook voor besluiten die eigenlijk niet kunnen worden uitgesteld. Zal aldus de besluitvor-

ming met betrekking tot de interne problemen van de EG wel trager gaan verlopen en waarschijnlijk in de komende anderhalf jaar geen spectaculaire ontwikkelingen meer vertonen, de Gemeenschappen zullen de handen vol krijgen om hun externe relaties te regelen.

Daar is in de eerste plaats het probleem van de EVA-landen die niet tot de Gemeenschap zullen toetreden: moeten zij in de toekomst volledig als derde landen worden beschouwd? Behalve voor Oostenrijk en Zwitserland, die aan de kandidaat-landen slechts omstreeks tien procent van hun uitvoer leveren, zou dat ernstige gevolgen hebben: voor Finland, IJsland en Portugal zou ongeveer een vierde, voor Zweden zelfs ongeveer een derde van hun totale uitvoer daarvan de weerslag ondervinden. De Zes hebben van het begin af ingezien dat een andere oplossing moet worden gezocht, maar welke? De Commissie heeft tijdens de periode van de toetredingsonderhandelingen met elk van de betreffende landen oriënterende besprekingen gevoerd en daarvan thans aan de Raad verslag gedaan. Zij heeft daaraan een advies toegevoegd over de betrekkingen tussen de vergrote Gemeenschap en de EVA-landen die niet om toetreding hebben verzocht¹.

In dat advies wordt nog eens herinnerd aan de standpunten die de Commissie destijds met betrekking tot de OEEB-besprekingen over de vorming van de Europese vrijhandelszone heeft ingenomen: vrij handelsverkeer tussen industrielanden kan slechts worden verwezenlijkt als aan een aantal essentiële voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn: — dat de concurrentie niet aanzienlijk wordt vervalst door de verscheidenheid van de douanetarieven en de handelspolitiek, van toepassing tegenover derde landen; — dat voldoende garanties bestaan tegen concurrentievervalsing door ondernemersafspraken en monopolies, door dumping, overheidssubsidie of specifieke distorsies; — dat een voldoende evenwicht in voor- en nadelen van de partners verzekerd kan worden; m.a.w. ook liberalisatie in het handelsverkeer van landbouwprodukten en in de sector

¹ Zie: doc. COM (71) 700, 16 juni 1971. De verslagen zijn toegevoegd aan doc. COM (71) 701.

van het personenverkeer en de dienstensector;

— dat de handhaving van de verwezenlijkte liberalisatiemaatregelen door voldoende coördinatie van het conjunctuurbeleid wordt gewaarborgd.

Aan deze voorwaarden kan echter niet door het aangaan van contractuele verplichtingen alleen worden voldaan; de vervulling daarvan zal voortdurend overleg en zelfs gezamenlijk beleid noodzakelijk maken. En dan ontstaan juist weer de moeilijkheden, want dat veronderstelt over en weer het prijsgeven van zelfstandigheid waartoe zomin de Gemeenschap, als de andere partners bereid of zelfs in staat zijn.

De Commissie zou er kennelijk de voorkeur aan geven, thans nog geen definitieve oplossing van dit probleem te geven. Men zou de beslissing daarover kunnen uitstellen tot een later tijdstip — bijv. tot 1975 — en gedurende de eerste twee jaren na de uitbreiding van de vergrote Gemeenschap de status quo kunnen handhaven; het vrije verkeer tussen de EVA-landen zou voor wat betreft industrieproducten blijven bestaan; de tarieven tussen de Zes en de nieuwe leden zouden in twee etappen met twintig procent worden verlaagd. Daarna zou men verder moeten zien, in afwachting van de verdere ontwikkeling der buitenlandse betrekkingen, met name in het geval van eventuele internationale onderhandelingen over tarieven en handelsverkeer. Wenst men echter dat tegelijk met de toetreding ook verder strekkende overeenkomsten tussen de niet-kandidaat-leden en de vergrote Gemeenschap in werking zouden treden — en dat is tot nu toe het standpunt van de Raad geweest — dan zou men, naar de Commissie meent, eenvoudige overeenkomsten kunnen sluiten, gebaseerd op enige algemene en gemakkelijk toe te passen regels, die in hoofdzaak het handelsverkeer in industrieproducten betreffen, waardoor de in de EVA bereikte afbraak van de douanerechten zou worden behouden en na een overgangperiode worden uitgebreid tot de betrekkingen tussen de oude Lid-staten van de vergrote Gemeenschap en de niet toetredende EVA-landen; een industriële vrijhandelszone dus.

Hoe eenvoudig dit alternatieve voorstel ook wordt gepresenteerd, het brengt natuurlijk toch de noodzakelijkheid mee, een aantal kwesties nader te regelen: origine-verboden van kwantitatieve beperkingen, een

klachtenprocedure ingeval van concurrentievervalsing, een algemene vrijwaringsclausule tegen calamiteiten. Voorts zou voor enkele sectoren (papier, staal, uurwerkindustrie) een bijzondere regeling moeten worden opgesteld. Voor sommige van de betrokken landen is bovendien de landbouw (en vooral de visserij) zo essentieel, dat zij niet geheel buiten beschouwing zou kunnen blijven. Dat geldt zeker voor Portugal en IJsland.

Als men dit laatste voorstel zou willen volgen, zal er dus nog heel wat werk aan de winkel zijn om de overeenkomsten met deze EVA-landen voor te bereiden. Zij zouden voor de inwerkingtreding van de toetreding door de Gemeenschap van de Zes en de wederpartijen ondertekend moeten worden; de Gemeenschap van de Tien zal ze tenslotte moeten sluiten (vgl. art. 238 EEG). De kandidaat-leden zouden derhalve nauw bij de voorbereidingen betrokken moeten worden, opdat bij de formele goedkeuring door de uitgebreide Gemeenschap geen moeilijkheden kunnen ontstaan.

De uitbreiding van de Gemeenschappen levert intussen niet alleen problemen op voor de niet-kandidaat-leden van de EVA, maar ook voor tal van andere landen waarvoor in het kader van de toetredingsonderhandelingen geen bijzondere regelingen zijn getroffen. Een aantal van die problemen zal aan de orde komen zodra de Tien hun plannen in de vorm van getekende verdragen, ingevolge artikel XXIV van het GATT aan de Contracting Parties zullen hebben voorgelegd. Het EEG-douanetarief moge in het algemeen lager zijn dan van Engeland en de andere landen, in een aantal gevallen zal over compensatie van aangetaste concessies met derde landen onderhandeld moeten worden. Daar zullen ongetwijfeld nog verdere verlagingen van het EEG-tarief uit voortvloeien. Maar ook andere vraagstukken zullen onder het oog moeten worden gezien. Landen die preferentiële akkoorden met de Gemeenschap hebben gesloten zullen ongetwijfeld bezwaar maken als die preferenties minder gunstig zijn dan de huidige tarieven in de toetredende landen².

Griekenland kan zich erop beroepen dat uit de toetreding geen rechten of verplichtingen kunnen voortvloeien dan nadat met Griekenland een aanvullend protocol bij het Associatie-verdrag zal zijn gesloten. De afdelingen van de Commissie die

zich met handelspolitieke en andere buitenlandse betrekkingen van de Gemeenschappen bezighouden, gaan dus in elk geval een drukke tijd tegemoet.

Men kan zich nauwelijks voorstellen dat al die werkzaamheden uiteindelijk misschien voor niets zullen worden verricht. Maar, zoals al gezegd, of de verdragen niet alleen werkelijk getekend, maar ook geratificeerd zullen worden, is nog allerminst zeker. In Noorwegen, aanvankelijk de meest weifelende kandidaat, lijken de moeilijkheden wel voorbij, mits voor de visserijzones een oplossing wordt gevonden. Ook het referendum in Denemarken en in Ierland behoeft men, zo lijkt het thans, niet met bange voorvoelens tegemoet te zien.

In Engeland is echter de storm nog allerminst geluwd. Ook al mag men aannemen dat premier Heath wel een parlementaire meerderheid zal weten te organiseren voor het ogenblik waarop de verdragen getekend moeten worden³, men kan de vraag stellen of dat voldoende zal blijken om het volgende jaar de goedkeuring van de verdragen te waarborgen. En zelfs als dat zou gelukken, is men dan zeker van de zaak? Er zijn reeds stemmen te beluisteren van hen die bepleiten, dat zodra een nieuwe regering zal zijn gevormd, Engeland dan maar weer uit de Gemeenschap zou moeten treden. Dat moge ons ondenkbaar voorkomen, de geschiedenis van de nationalisatie en denationalisatie van de Britse staalindustrie zou tot voorzichtigheid moeten nopen.

De sterkste waarborg tegen een dergelijke desastreuze ontwikkeling zal men niet zozeer in het politieke, als wel in het economische vlak moeten zoeken. Veel meer dan door het bewuste beleid van parlementen en regeringen heeft het Europese integratieproces zo snel voortgang gemaakt door het anticiperen van het bedrijfsleven op de ontwikkeling die door het EEG-verdrag mogelijk werd. Zou zich zo iets ook nu niet weer kunnen voordoen?

Europa-Instituut Leiden

² Dit geldt met name bijv. voor het tarief op citrusfruit, van eminent belang voor de Middellandsezee-staten.

³ De eerste indruk van het nieuwe Britse witboek is, dat het daartoe zeker kan bijdragen.