



De overheid als ondernemer

Onze economische orde evolueert. Ze lijkt daardoor weinig op die van de vorige eeuw. Toch noemen we haar nog steeds vrije ondernemingswijze produktiehuishouding. We bedoelen daarmee dat de produktie decentraal plaatsvindt, onder een zo groot mogelijke vrijheid, door en onder verantwoordelijkheid van particuliere ondernemers. De overheid speelt daarbij een ondergeschikte rol. In principe kan ze slechts de voorwaarden helpen realiseren voor de vrijheid van ondernemen. Al evoluerende is er van die vrijheid nauwelijks meer sprake. Enerzijds proberen ondernemers een zo groot mogelijke macht op hun markt te bereiken, anderzijds kreeg de overheid steeds meer taken. Het is daarom heel begrijpelijk dat de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel en het Vlaams Economisch Verbond op 16 oktober jl. een congres organiseerden over het thema: „De overheid als ondernemer”.

Ter discussie stonden een inleiding van Prof. Drs. H. W. Lambers („Verschuivingen in de gemengde economische orde”) en aan de hand daarvan door Prof. Dr. J. van Waterschoot en Drs. J. Louwman geformuleerde stellingen. Na toelichting van inleiding en stellingen werd onder voorzitterschap van Prof. Dr. V. Leysen in een forum door voornoemde personen en W. vanden Avenne gediscussieerd. Uit de visies van deze personen is duidelijk af te lezen welk een vaag begrip de vrije ondernemingswijze produktie is. Bovendien bleek dat het moeilijk is de evolutie daarvan bij te houden en haar toekomstige richting politiek te accepteren.

De uiterste meningen waren van Lambers en Vanden Avenne. De eerste had in zijn inleiding de evolutie duidelijk geschetst. Hij constateerde dat in de loop van de tijd de overheid een steeds belangrijker rol in het economische leven was gaan spelen. Aanvankelijk gedroeg de overheid zich volgens Lambers als de tuinman die slechts verantwoordelijk is voor het sproeien van het gazon; thans is die tuinman ook verantwoordelijk voor het gazon: „Een overheid die een reeks globale economische grootheden als werkgelegenheid, groei, prijspeil, inkomensverdeling en milieu als doeleinden heeft gesteld kan het niet laten bij de verklaring, dat aan de voorwaarden waaronder de gekozen instrumenten hadden moeten werken, niet is voldaan. Men gaat haar de vraag stellen wat zij dan aan die voorwaarden zelf kan doen”.

In zijn mondelinge toelichting stelde de inleider het nog duidelijker. Nuchter stelde hij dat er in onze orde een concentratietendens optreedt, waardoor de theoretische voorwaarden van de optimaal werkende vrije concurrentie niet gelden. De overheid krijgt meer taken. Zij draagt de zorg voor de continuïteit van de samenleving: „De overheid wenst uit hoofde van haar regionale of sectorpolitiek een lacune te vullen, waarbij zij deze vulling uit de privésector niet verwacht, of wil voorkomen dat er een gat valt”. In deze visie bestaat er bij voorbaat geen angst voor de overheid die als

ondernemer optreedt of — beter gezegd — voor de overheid die ter wille van de continuïteit van de samenleving als ondernemer moet optreden. Lambers gaf toe dat dit concurrentievervalsing kan inhouden, maar ook zonder overheid vindt er evenveel concurrentievervalsing plaats.

Zoals gezegd, Vanden Avenne, directeur van NV Vanden Avenne te Ooigem (België), had een andere mening. Hij zag de Amerikaanse economische orde als lichtend voorbeeld voor de Westeuropese. Die orde zou het gevaar van nationalisaties voorkomen. Gesteld moet echter worden dat Lambers met geen woord heeft gerept over nationalisaties. Lambers' orde blijft ondernemingsgewijs met veel decentralisatie en waar mogelijk georganiseerd door particulieren. Toch is de angst van Vanden Avenne begrijpelijk. Op dit moment staat immers in België een wet op stapel waarin wordt geregeld op welke wijze de overheid als ondernemer mag optreden. Het Belgische bedrijfsleven, dat veel meer verpolitiekt is dan het Nederlandse, heeft zich in twee delen gesplitst: voor- en tegenstanders van zo'n wet. De andere Belgische inleider, Prof. Van Waterschoot, is voorstander, zij het een kritische. Hij wil het overheidsinitiatief integreren in de — zoals hij het noemde — gecorrigeerde markteconomie en geenszins substitueren voor die markteconomie, die we in Nederland de overleconomie noemen. Hij verdedigde daarom een aantal voorwaarden waaraan het „concurrentiële” overheidsinitiatief moet voldoen, want de overheid mag niet tegelijkertijd optreden als scheidsrechter en als speler. Dergelijke geluiden klonken ook uit de mond van Drs. Louwman, directeur van Alusuisse te Rotterdam. Hij zag overheidsdeelname als infiltratie: „De overheid als ondernemer is een wezenvreemde in onze orde”. Structureel economische problemen wil hij oplossen d.m.v. een goede overlegstructuur tussen overheid en bedrijfsleven.

Op grond van het bovenstaande zou je zeggen dat er duidelijk vier verschillende visies doorklonken op de bijeenkomst. Uit het preadvies, de stellingen en de discussie bleek echter dat die visies in de praktijk waarschijnlijk niet ver uiteenlopen. Iedere visie kwam namelijk voort uit een andere achtergrond. Prof. Lambers bleek een wetenschapsman die door zijn verbindingen met het bedrijfsleven heel goed beseft wat er zich in de maatschappij afspeelt en die zich niet laat verleiden tot het slaken van politieke kreten. De theoreticus, Prof. Van Waterschoot, was zeer praktisch vanwege de genoemde op stapel staande wet in België. Drs. Louwman, die uiteraard als ondernemer sprak, was zich zeer goed bewust van de feilen van onze economische orde. Vanden Avenne tenslotte, viel m.i. enigszins uit de toon. Misschien kwam dat omdat hij slechts als forumlid optrad en geen inleiding heeft gehouden.

L. Hoffman

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i> De overheid als ondernemer	1065
Column Budgettair of prohibitief?, door Prof. Dr. N. H. Douben	1067
<i>Drs. P. Buitelaar:</i> De gewenste omvang van het structurele begrotingstekort	1068
<i>Prof. Dr. P. Drewe:</i> Het Noorden — en de rest? Implicaties van de taakstellende spreidingsmodellen	1072
<i>Dr. A. A. I. Holtgreve:</i> De zakenauto aan de overheidspompe	1075
Europa-bladwijzer Beginselen van een gemeenschappelijk grondstoffenbeleid, door Europa Instituut Leiden	1077
Ingezonden Milieu, groei en schaarste, door Prof. Mr. N. E. H. van Esveld, met naschrift van Drs. L. Hoffman	1079
Boekennieuws J. Defay: Wetenschappelijk onderzoek en economische groei III, wetenschap als produktiefactor, onderzoek over de integratie van het speuren- en ontwikkelingswerk in de produktiefunctie, door Dr. S. K. Kuipers	1080
R. K. Das: Optimal investment planning. A reappraisal of Mahalanobis-Fel'dman strategy, door Dr. J. van Daal	1082

'U behoeft zich echt niet te schamen als u nog geen abonne- ment op ESB had. Wij zullen het tegen niemand zeggen.

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM:
STRAAT:
PLAATS:
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):
Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan: ESB,
Antwoordnummer 2524
ROTTERDAM

Handtekening:

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.
Redactie-medewerkster: Mej. J. Koenen.

Adres: Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam-3016; kopij voor de redactie: postbus 4224.
Tel. (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. 109,20 per kalenderjaar (incl. 4% BTW); studenten f. 67,60 (incl. 4% BTW), franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (zeepost).

Betaling: Abonnementen en contributies (na ontvangst van stortings/giro-acceptkaart) op girorekening no. 122945 t.n.v. Economisch Statistische Berichten te Rotterdam.

Losse nummers: Prijs van dit nummer f. 3,- (incl. 4% BTW en portokosten).
Bestellingen van losse nummers uitsluitend door overmaking van de hierboven vermelde prijs op girorekening no. 8408 t.n.v. Stichting het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam met vermelding van datum en nummer van het gewenste exemplaar.
Abonnementen kunnen ingaan op elke gewenste datum, maar slechts worden beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

Advertenties: B.V. Koninklijke Drukkerijen Roelants - Schiedam
Lange Haven 141, Schiedam.
tel. (010) 260 260, toestel 908.

Stichting
Het Nederlands Economisch Instituut

Adres: Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam-3016; tel. (010) 14 55 11.

Onderzoekafdelingen:

Arbeidsmarktonderzoek
Balanced International Growth
Bedrijfs-Economisch Onderzoek
Economisch-Technisch Onderzoek
Vestigingspatronen
Macro-Economisch Onderzoek
Projectstudies Ontwikkelingslanden
Regionaal Onderzoek
Statistisch-Mathematisch Onderzoek
Transport-Economisch Onderzoek

Budgettaire of prohibitief?

Veel van wat thans nieuw schijnt, is bij nader inzien vaak niet veel meer dan „oude wijn in nieuwe zakken”. Dat geldt op allerlei gebieden van het economisch leven. Daarom is het nogal eens voorbarig om bepaalde voorstellen als volkomen nieuwe benaderingen van sociaal-economische problemen te bestempelen. En dit laatste gebeurt zo af en toe wanneer maatregelen worden afgekondigd die een schoner, rustiger en lieflijker Nederland tot doel hebben. Puriteinen op het gebied van het woon- en leefmilieu dienen echter te beseffen, dat niet alle maatregelen die mogelijk positief op de milieuvraagstukken uitwerken als zodanig worden doorgevoerd. Daarnaast is het van belang er oog voor te houden, dat sommige maatregelen die vanuit een milieuvriendelijke argumentatie naar voren worden geschoven, in feite geheel andere oogmerken kunnen hebben.

In deze dagen van discussie en evaluatie van de overheidsactiviteiten, is het misschien van betekenis even te blijven stilstaan bij de problematiek van de milieuheffingen. Want het lijkt mij niet altijd klare wijn te zijn die hier wordt geschonken. Vermenging van argumenten en beoogde doelen kan hier zeer wel voorkomen. Misschien niet bewust, maar dan toch in elk geval als nevenverschijnsel van bepaalde heffingen.

Vanuit de leer der overheidsfinanciën is reeds lang bekend, dat heffingen met het oog op verschillende doeleinden kunnen worden vastgesteld. Globaal gesproken kan een onderscheid worden gemaakt in heffingen die beogen de schatkist te vullen, en heffingen die juist proberen de opbrengst voor de schatkist te minimaliseren om zodoende bepaalde activiteiten weg te belasten. De eerste soort heffing zou de budgettaire kunnen worden genoemd en de tweede kan als prohibitief worden aangemerkt.

Wanneer nu met behulp van heffingen milieuaantastende activiteiten en processen terug gedrukt dienen te worden, dan is het — theoretisch gesproken —



ideaal bereikt wanneer er geen opbrengst in de schatkist vloeit. Er gaat van zo'n heffing een prohibitieve werking uit op de te bestrijden activiteiten en processen. In de praktijk zal men zich al tevreden stellen met een aanzienlijke vermindering van de milieuvervuilende activiteiten.

Nu kan men zich echter gemakkelijk laten misleiden door het budgettaire effect van heffingen. Want de redenering zou kunnen zijn dat twee vliegen in één klap zijn te vangen. Milieuheffingen worden dan aan de ene kant beschouwd als mogelijke instrumenten waarmee bepaalde ongewenste activiteiten worden teruggedrongen, terwijl aan de andere kant toch gelet wordt op de opbrengst van deze heffingen, bijv. omdat ze deel uitmaken van een „dekkingsplan” dat ontworpen is om een adequate financiering van de overheidsuitgaven — ook voor andere dan die welke het milieu beschermen — te bewerkstelligen. Dergelijke heffingen die in feite een prohibitief karakter zouden dienen te hebben, maar toch ook om hun opbrengst moeilijk gemist kunnen worden, lijken vaak vooral te zijn ingegeven door budgettaire overwegingen. Om zo'n heffing aanvaard te krijgen, is een beroep op ons aller milieu natuurlijk een mooi argument, maar geheel zuiver is een dergelijke gang van zaken niet te noemen.

Nog meer vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de intentie van een heffing indien het budgettaire aspect voorop staat, maar de argumentatie toch ook in de milieuvriendelijke uitwerking wordt gezocht. Een voorbeeld hiervan zou de voorgestelde verhoging van de motorrijtuigenbelasting kunnen zijn. Het spreekt vanzelf dat deze maatregel ge-

nomen wordt ten einde dekkingsmiddelen te vinden voor de overheidsuitgaven. Daarom zou het voor de minister van Financiën geen aardige zaak zijn, indien met behulp hiervan de auto voor een deel zou worden uitgerangeerd. In dit geval zouden immers ook de opbrengsten voor de schatkist tegenvallen.

In het licht van het voorgaande zou het interessant zijn te weten welke veronderstellingen achter de ramingen van dit soort opbrengsten schuilgaan. De tegenstrijdigheid van prohibitieve en budgettaire of fiscale heffingen is bekend, maar de ondoorzichtige toepassing van beide „beginselen” in de praktijk is voor de buitenstaander een raadsel. Zou de rijksoverheid werkelijk zo blij zijn, indien in 1976 het verbruik van bijv. aardgas sterk zou teruglopen ten gevolge van de aangekondigde prijsverhoging, zodat per saldo de geraamde groei van de aardgasbaten bij lange na niet zou worden gehaald? Zou zo'n situatie zich voordoen dan was daarmee wel bereikt, dat we langer met het uitputbare aardgas zouden kunnen uitkomen dan nu wordt geraamd. Maar dan zouden elders mogelijkheden moeten worden gezocht om aan dekkingsmiddelen voor de overheidsuitgaven te komen.

Wat bevorderlijk is voor het milieu blijkt op deze wijze nog niet bevorderlijk te zijn voor een goede financiering van de overheidsuitgaven, ook al worden beide zaken wel eens ten onrechte aan elkaar gekoppeld. Daardoor zal de keuze voor echte prohibitieve heffingen wel altijd een enigszins dubieuze zaak blijven.

De gewenste omvang van het structurele begrotingstekort

DRS. P. BUITELAAR

In het volgende artikel wordt met behulp van een macro-economisch model aangegeven wat de gevolgen zijn voor een aantal macro-economische grootheden van een vergroting van het structurele begrotingstekort door een extra toename van de materiële overheidsbestedingen of een autonome verlaging van de belasting op het looninkomen. Dit model wijkt op een aantal punten af van de modellen van het Centraal Planbureau, o.a. doordat het een uitgewerkte monetaire sector bevat. De auteur concludeert dat de vergroting van het structurele begrotingstekort op middellange termijn geen invloed heeft op het interne en externe economische evenwicht; ze heeft dat daarentegen wel op de verdeling van de nationale bestedingen.

Inleiding

Aan het budgettaire beleid in Nederland ligt sinds het begin van de jaren zestig het „structurele kader” of „Zijlstra-kader” ten grondslag. De naleving van deze beleidsregel wordt vaak voorgesteld als een noodzakelijke voorwaarde voor handhaving van het macro-economische evenwicht. Dit kader heeft als uitgangspunt dat het structurele tekort van de rijksbegroting opweegt tegen het structurele spaaroverschot der overige sectoren. Hiertoe wordt uitgegaan van het feitelijke begrotingstekort uit een basisjaar waarin een redelijke mate van intern en extern evenwicht bestaat. Doet zich geen wijziging voor in het structurele saldo van besparingen en investeringen van de andere sectoren dan betekent een uitgaven- en belastingbeleid waarbij het structurele tekort op het uitgangsniveau wordt gehandhaafd, dat er vanuit de rijksbegroting op middellange termijn geen versturende werking in deflatoire of inflatoire zin uitgaat. Zo wordt de stabilisatie van het tekort op middellange termijn het richtsnoer van het beleid 1).

Een structurele bijstelling van het tekort kan nodig zijn bij een duurzame verstoring van het evenwicht ten gevolge van een blijvende verandering in de verhouding tussen besparingen en investeringen in de nationale economie. Op basis van een gelijkblijvend tekort kan een eenvoudige regel worden afgeleid voor het trendmatige budgettaire beleid van jaar op jaar.

De structurele belastingopbrengst neemt jaarlijks toe met een percentage dat gelijk is aan de procentuele groei van het nationale inkomen, vermenigvuldigd met de progressiefactor. Het bedrag dat op deze wijze telkenjare wordt verkregen kan worden aangewend voor uitgavenstijging, belas-

tingverlaging, of voor een combinatie van beide, opdat het structurele tekort op het uitgangsniveau wordt gehandhaafd. Wel is een toename van de uitgaven boven de ruimte mogelijk, mits voor additionele dekking, door middel van verhoging van belastingtarieven, wordt zorggedragen; ook dan blijft het structurele tekort constant. De wijze waarop de ruimte over uitgavenverhoging en belastingmutaties wordt verdeeld, is in de filosofie van het structurele kader in beginsel een politieke keuze en is — binnen zekere grenzen — niet van directe betekenis voor het economisch evenwicht.

De vraag kan echter worden gesteld of het evenwicht niet zou worden verstoord indien — bij handhaving van het Zijlstra-kader — de belastingdruk zwaarder wordt, zodat afwentelingsreacties in het leven worden geroepen. Een stijging van de belastingdruk doet zich voor indien de jaarlijkse budgetruimte geheel wordt gebruikt voor uitgavenstijging, resp. wordt overschreden 2). Zo wijst o.a. Stevers 3) op een zijns inziens bedenkelijk aspect van een voortdurende stijging van de belastingdruk. De verhoogde druk wordt mogelijk ten dele afgewenteld in de lonen aangezien bij de loononderhandelingen rekening wordt gehouden met het reële beschikbare inkomen. Zolang de investeringen hun relatieve aandeel in de bestedingen nog handhaven, betekent een en ander een voortdurende tendentie tot overbesteding, daar de particuliere bestedingen niet voldoende dalen om plaats in te ruimen voor de gestegen overheidsuitgaven. Het met de overbesteding gepaard gaande betalingsbalanstekort zal in tweede instantie langs de weg van liquiditeitsverkrapping de investeringen aantasten. De investeringen zullen tevens onder druk komen te staan doordat de loonsverhogingen ten gevolge van de afwenteling resulteren in een voortgaande stijging van de arbeidsinkomensquote, waarmee een daling van de rendementen correspondeert. De vertraging in de groei van de investeringen schept op den duur te weinig arbeidsplaatsen, zodat volgens Stevers structurele werkloosheid zal ontstaan.

Studiegroep begrotingsruimte over de bijstelling van het begrotingstekort

In de rapporten van de studiegroep begrotingsruimte en in

1) Tot 1973 gold als richtsnoer een constant niveau van het tekort in gulden. Met ingang van 1974 werd een relatief constant tekort geïntroduceerd, d.w.z., het tekort blijft constant t.o.v. het nationale inkomen. Dit impliceert dat het tekort kan meegroen met het nationale inkomen.

2) Indien de ruimte geheel wordt aangewend voor uitgavenstijging impliceert dit dat de belastingdruk zal stijgen uit hoofde van de reële progressie. Vindt, in een periode van prijsstijging, de inflatiecorrectie niet plaats, dan neemt de druk bovendien toe door de nominale progressie. Uitgavenverhoging die de ruimte te boven gaat, maakt een autonome verhoging van de belastingdruk noodzakelijk.

3) Th. A. Stevers, *Openbare financiën en economie*, Leiden, 1971, blz. 210, 282.

recente miljoenennota's 4) wordt nader vorm gegeven aan criteria voor een eventuele bijstelling van het structurele tekort. Hiertoe wordt, uitgaande van de arbeidsmarkt, een hypothetisch conjunctureel normale situatie geconstrueerd. Bezien wordt dan of het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans in die situatie groter is dan hetgeen structureel als wenselijk wordt beschouwd. Het bedrag waarmee het structurele overschot de gestelde structurele desiderata overtreft, wordt het structureel bestedingssaldo genoemd; dit geeft de structurele onevenwichtigheid weer tussen nationale middelen en nationale bestedingen. Deze kan worden geëlimineerd door bijstelling van het structureel begrotingstekort. Een bezwaar van deze methode is dat uiteindelijk het externe evenwicht maatgevend is. Als de arbeidsmarkt in evenwicht zou zijn en de betalingsbalans een overmatig saldo zou vertonen, dan zou in deze zinswijze een additionele bestedingsimpuls verantwoord zijn. In een dergelijk geval zal zich intern overspanning en prijsstijging kunnen voordoen.

Alternatieve zinswijze

De rapporten van de studiegroep gaan van de impliciete veronderstelling uit dat er, ceteris paribus, een bepaalde, unieke hoogte van het structurele begrotingstekort is die nodig is om intern en extern evenwicht op middellange termijn veilig te stellen. Wordt het tekort hoger gekozen dan geeft dit op middellange termijn aanleiding tot overspanning, wordt het lager gekozen dan volgt onderbesteding. Men kan zich nu afvragen of er in plaats van één bepaalde hoogte van het wenselijke structurele tekort — onder overigens gelijke omstandigheden — mogelijk verscheidene niveaus van het tekort kunnen zijn die op middellange termijn verenigbaar zijn met intern en extern evenwicht 5). Zo kan men mogelijk veronderstellen dat een vergroting van het structurele begrotingstekort aanpassingsreacties in de economie oproept, waardoor intern en extern evenwicht na verloop van tijd weer worden hersteld, zodat geen vrees behoeft te bestaan voor een blijvende overspanning. Dit evenwichtsherstel is in overeenstemming met de veronderstelling van evenwicht tussen productiecapaciteit en bestedingen die onder meer ten grondslag ligt aan de neoklassieke groeitheorie die in de jaren zestig is ontwikkeld. Hierbij zij ook verwezen naar de CPB-studie 6) over de Nederlandse economie in 1970. Op middellange termijn kan in deze visie de hoogte van het tekort moeilijk worden afgeleid uit de desiderata van intern resp. extern evenwicht. Beide worden immers „vanzelf” weer bereikt. Er dienen dan andere criteria te worden aangelegd voor een eventuele bijstelling van het tekort.

Analyse met econometrisch model

Met het oog op bovengenoemde kwesties kunnen de uitkomsten van een recent econometrisch model, ontworpen door A. Knoester en ondergetekende, van enig nut zijn 7). In dit model is een integratie van de „reële” en de „monetaire” sfeer nagestreefd. Wat betreft het reële gedeelte van het model is voor een deel aansluiting gezocht bij reeds bestaande modellen. Dit bood de mogelijkheid dieper in te gaan op de kwantificering van monetaire invloeden in de reële sfeer. Daartoe zijn in de gedragsrelaties voor de binnenlandse bestedingen een renteterm (als kostenterm) en een monetaire spanningsterm opgenomen. De monetaire sector van het model beschrijft de vraag en het aanbod naar resp. van geld. Voor de vraagzijde zijn relaties opgenomen voor de vraag naar chartaal geld, giraal geld en termijndeposito's. Aan de aanbodzijde spelen ongeleende reserves en het netto-buitenlands actief van het bankwezen een rol. Tevens is een gedragsrelatie opgenomen voor de netto-kapitaalimport van de private sector. Voor een uitgebreide toelichting zij verwezen naar de desbetreffende publikatie 7). Overigens betreft het model,

zoals elk model, een stylering van de werkelijkheid; de te trekken conclusies dienen dan ook met voorbehoud te worden beschouwd.

Tabel 1 geeft een meerjarenvariant voor de verhoging van de netto-materiële bestedingen van de overheid met f. 1 mrd. 8), zonder een overeenkomstige autonome belastingverhoging. Deze casus impliceert een vergroting van het begrotingstekort. Wat betreft de financiering kan men zich bij benadering hierachter een beroep op de kapitaalmarkt denken.

Tabel 1. Toename netto-materiële overheidsbestedingen ad f. 1 mrd.; gecumuleerde effecten

	Eenheid	Periode in jaren			
		1	2	3	4
Volume particuliere consumptie	%	0,2	- 0,1	- 0,6	- 0,5
Volume investeringen bedrijven in vaste activa	%	0,7	- 1,2	- 3,7	- 2,8
Volume investeringen in woningen	%	0	- 0,3	- 2,8	- 2,9
Volume investeringen lagere overheid	%	- 0,3	- 3,2	- 6,4	- 5,7
Productievolume bedrijven	%	0,6	0,2	- 0,3	- 0,2
Loonvoet bedrijven	%	0,3	0,2	- 0,1	0
Prijs productie bedrijven	%	0	- 0,05	0	0,1
Saldo lopende rekening betalingsbalans	mrd. gld.	- 0,43	- 0,41	0,07	- 0,06
Werkloosheid	1.000 pers.	- 1,8	- 0,3	2,2	- 0,9
Overcapaciteit	a)	- 0,6	- 0,1	0,3	- 0,04

a) Uitgedrukt als percentage van de productiecapaciteit

Bij deze tabel kan het volgende worden opgemerkt. De stijging van de overheidsbestedingen heeft in het eerste jaar een bestedingsverruimend effect, met als gevolg een interne en externe spanning; de overcapaciteit neemt af, de werkloosheid daalt enigszins en er volgt een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. Voornamelijk door het tekort op de lopende rekening ontstaat een monetaire verkrapping (de kapitaalimport neemt slechts in geringe mate toe), waardoor de rentevoet zal stijgen 9). De ontwikkeling in de reële en monetaire sfeer in het eerste jaar heeft repercussies voor de volgende jaren; dit geldt met name voor de invloed van de monetaire verkrapping die met een vertraging van een jaar of langer op de bestedingen inwerkt. Met name door genoemde monetaire verkrapping worden de bestedingen in het tweede en derde jaar ingekrompen, een soortgelijk effect voltrekt zich bij de arbeidsvraag.

Interessant lijkt het dat het oorspronkelijke bestedingsverruimende effect (afgemeten aan productie, overcapaciteit) in het tweede jaar per saldo sterk is verminderd, terwijl het in het derde jaar omslaat in zijn tegendeel. Dit wordt veroorzaakt door de (terug)koppeling van de reële naar de monetaire sfeer en wel in het bijzonder via de lopende rekening.

Worden de effecten op langere termijn bezien, dan valt op dat er weer intern en extern evenwicht ontstaat. Dit is af te leiden aan de variabelen voor de overcapaciteit en de

4) Studiegroep begrotingsruimte, *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, Assen, 1974. Zie ook *Miljoenennota 1974 en 1975*.

5) Onder intern evenwicht wordt hier verstaan het evenwicht tussen productie en productiecapaciteit, zodat er geen overcapaciteit is. Onder extern evenwicht wordt verstaan evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans.

6) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1970*, 's-Gravenhage, 1966.

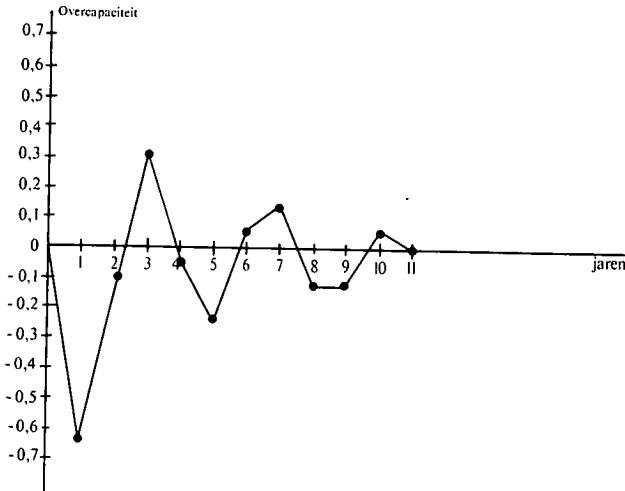
7) A. Knoester en P. Buitelaar, De interacties tussen de monetaire en de reële sector in een macro-model voor Nederland, *Maand-schrift Economie*, juli 1975.

8) Op basis van 1969. In 1975 zou dit overeenkomen met een bedrag van ca. f. 1,5 mrd.

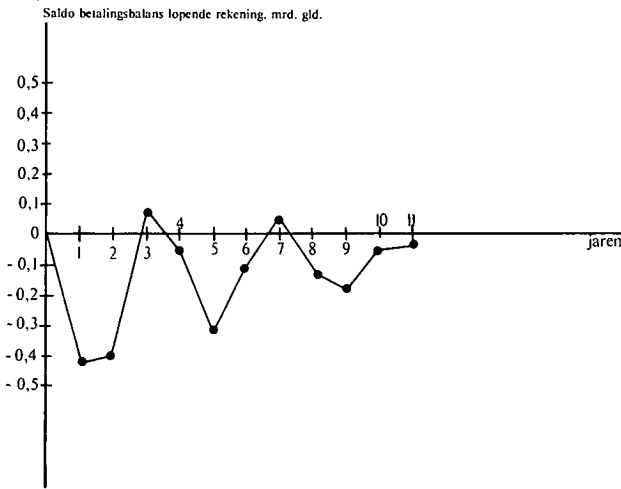
9) Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans en de kapitaalimport van het publiek zijn in het model belangrijke determinanten van het geldaanbod. Een tekort op de lopende rekening doet het geldaanbod dalen en leidt c.p. tot een monetaire verkrapping.

lopende rekening, die beide over een elfjarige periode tot nul tenderen 10), men zie figuur 1 en 2.

Figuur 1.



Figuur 2.



Het bereikte evenwicht gaat samen met een gewijzigd bestedingspatroon: over de periode van 4 jaar blijkt het relatieve aandeel van elk der bestedingscategorieën zich te hebben gewijzigd. Het groter geworden beslag van de overheid op de productiecapaciteit is op middellange termijn ten koste gegaan van die bestedingscategorieën die in relatief sterke mate met het monetaire klimaat samenhangen, met name de verschillende investeringscomponenten. De consumptie wordt, vergeleken met de investeringen, nauwelijks aangetast. Afgaande op deze variant wordt op middellange termijn als het ware „ruimte” vrijgemaakt voor de extra overheidsbestedingen, door middel van inkrimping der investeringen: de extra overheidsuitgaven drukken de investeringen uit de markt. Er zij nog de aandacht op gevestigd dat de productiecapaciteit op middellange termijn enigszins daalt als gevolg van de lagere investeringen.

Het lijkt interessant dat de uitkomst op een aantal punten overeenstemt met het standpunt dat de monetaristen in de Verenigde Staten innemen met betrekking tot de effectiviteit van de budgettaire politiek. Volgens deze groep zal een stijging van de overheidsuitgaven zonder overeenkomstige liquiditeitscreatie een monetaire verkrapping met zich meebrengen, die de particuliere bestedingen zodanig doet dalen dat het totale niveau van de bestedingen niet of nauwelijks wordt verhoogd. In dit verband wordt dan wel gesproken van „crowding out” (wegdrukken) van particuliere bestedingen door toegenomen overheidsbestedingen 11).

Resumerend blijkt uit de tabel dat er een aanzienlijk verschil kan bestaan tussen effecten op korte termijn en op middellange termijn. Het valt vooral op dat er op korte termijn sprake is van een toegenomen productie en grotere interne en externe spanning, terwijl er op middellange termijn weer intern en extern evenwicht ontstaat 12). De verschillen tussen de korte en de langere termijn zijn mede van belang voor de economische politiek. Volgens de heersende filosofie heeft een verhoging van de overheidsbestedingen die niet gepaard gaat met een compenserende verhoging der belastingen als bezwaar, dat de interne spanning stijgt en de betalingsbalans negatief wordt. Afgaande op het in dit artikel beschreven model spelen deze moeilijkheden wel op korte, doch niet op lange termijn. Op lange termijn zijn andere elementen in het geding, zoals bijv. het veranderde bestedingspatroon (investeringen) 13).

Tabel 2 geeft een meerjarenvariant voor een autonome verlaging van de belasting op het looninkomen. Daar hier geen compenserende verhoging van enige andere belasting of uitgavenverlaging tegenover staat, is ook hier sprake van een vergroting van het tekort. De variant komt op een aantal punten — vooral op langere termijn — overeen met die voor de extra overheidsbestedingen.

Tabel 2. Autonome verlaging belasting op het looninkomen ad f. 1 mrd.; gecumuleerde effecten

	Eenheid	Periode in jaren			
		1	2	3	4
Volume particuliere consumptie	%	0,8	1,4	1,4	1,2
Volume investeringen bedrijven in vaste activa	%	0	-0,2	-1,9	-3,3
Volume investeringen in woningen	%	0	2,0	0,2	-1,1
Volume investeringen lagere overheid	%	-0,6	-1,9	-4,9	-6,4
Productievolume bedrijven	%	0,3	0,4	0,1	-0,2
Loonvoet bedrijven	%	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3
Prijs productie bedrijven	%	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3
Saldo lopende rekening betalingsbalans mrd. gld.	mrd. gld.	-0,15	-0,41	-0,29	-0,07
Werkloosheid	1.000 pers.	-2,6	-5,2	-3,2	-1,3
Overcapaciteit	a)	-0,3	-0,4	-0,1	0,05

a) Uitgedrukt als percentage van de productiecapaciteit

Over de ontwikkeling op middellange termijn zij nog het volgende opgemerkt. De economie beweegt zich weer naar het interne en externe evenwicht, afgemeten aan de ontwikkeling van overcapaciteit en lopende rekening, die beide in de richting van nul bewegen. Als gevolg van de toename van het beschikbare looninkomen stijgt de consumptie; de verschillende soorten van investeringen dalen daarentegen zodat deze laatste op lange termijn plaatsmaken voor de gestegen

10) De kapitaalrekening is in het onderhavige model voor een deel endogeen gemaakt. Worden de cijfers voor de ontwikkeling van de netto kapitaalimport en het saldo op de lopende rekening samengevoegd dan blijkt dat ook deze som naar een nulpositie tendeeert.

11) Men zie hiervoor o.a. de volgende literatuur. L. C. Andersen en J. L. Jordan, Monetary and fiscal actions: a test of their relative importance in economic stabilization, *Federal Reserve Bank of St. Louis Monthly Review*, november 1968. L. C. Andersen en K. M. Carlson, A monetarist model for economic stabilization, *Federal Reserve Bank of St. Louis Monthly Review*, april 1970. Voorts R. W. Spencer en W. P. Yohe, The „Crowding Out” of private expenditures by fiscal policy actions, *Federal Reserve Bank of St. Louis Monthly Review*, oktober 1970.

12) Zie ook de middellange-termijnvariant voor een stijging van de overheidsbestedingen in de studie van het CPB over de middellange termijn (zie voetnoot 6).

13) De variant wijkt in de eerste twee jaren op een aantal punten (volume investeringen en consumptie; werkloosheid) af van de korte-termijnvariant uit het *Centraal Economisch Plan 1975* (blz. 136) voor extra overheidsbestedingen. Het verschil lijkt in hoofdzaak toe te schrijven aan de monetaire terugkoppelingseffecten die het onderhavige model kenmerken: de aanvankelijke stijging in de bestedingen als gevolg van de impuls in de overheidsbestedingen brengt een monetaire verkrapping met zich mee die investeringen, consumptie en vraag naar arbeid afremt.

consumptie. Voor het overige zijn de middellange-termijn-effecten analoog aan die van de vorige variant. Een belangrijk facet is ook hier dat het evenwicht weer wordt bereikt en dat het bestedingspatroon verandert.

Vervolgens wordt in tabel 3 de ontwikkeling gepresenteerd bij een stijging van de netto-materiële overheidsbestedingen met f. 1 mrd. gefinancierd via een verhoging van de belasting op het looninkomen met eenzelfde bedrag. Het tekort blijft hier — afgezien van indirecte effecten — constant (Zijlstra-kader). Tabel 3 kan vooral met tabel 1 worden vergeleken waarin de gestegen overheidsbestedingen niet met een compenserende belastingverhoging samengaan.

Tabel 3. Toename netto-materiële overheidsbestedingen ad f. 1 mrd. en autonome verhoging belasting op het looninkomen ad f. 1 mrd.; gecumuleerde effecten

	Eenheid	Na 4 jaar
Volume particuliere consumptie	%	- 1,7
Volume investeringen bedrijven in vaste activa	%	0,5
Volume investeringen in woningen	%	- 1,8
Volume investeringen lagere overheid	%	0,6
Productievolumen bedrijven	%	0
Loonvoet bedrijven	%	0,3
Prijs productie bedrijven	%	0,4
Saldo lopende rekening betalingsbalans	mrd. gld.	0
Werkloosheid	1.000 pers.	0,4
Overcapaciteit	a)	- 0,1

a) Zie tabel 2.

In deze tabel zijn de gecumuleerde waarden voor de vierjarige periode opgenomen 14). Ook hier blijkt weer een tendentie tot evenwicht afgemeten aan de overcapaciteit en de lopende rekening. De samenstelling van de bestedingen is echter wel gewijzigd. Uit de kolom blijkt dat de particuliere consumptie en de woningbouw beide zijn gedaald, zodat deze, via de afgedwongen daling van het beschikbare looninkomen plaats inruimen voor de gestegen overheidsuitgaven. Hoewel de woningbouw 15) daalt, handhaaft de investeringssector zich in zijn totaliteit. Het is voornamelijk de consumptie die — in absolute bedragen — plaats maakt voor de extra overheidsbestedingen.

Worden beide varianten (tabel 1 en 3) vergeleken dan blijkt dat bij beide het interne en externe evenwicht op langere termijn weer worden bereikt, zodat er op dit punt geen verschil bestaat. Een belangrijk verschil tussen beide casusposities is wel de verschuiving in het bestedingspatroon die in de loop van het aanpassingsproces optreedt. In tabel 1 (vergroting van het tekort) blijkt dat het grotere beslag van de overheid ten koste gaat van de investeringscomponenten, daar de bedrijfsinvesteringen, de investeringen in de woningbouw en de investeringen van de lagere overheid dalen. De consumptie wordt nauwelijks aangetast. In tabel 3 (constant tekort) blijkt dat de extra overheidsbestedingen via daling van het beschikbaar looninkomen, ten koste gaan van de consumptie en de woningbouw, waarbij de investeringssector als geheel wordt gesauveerd. Hierbij is de daling in de investeringen in de woningbouw, vergeleken met tabel 1, aanzienlijk geringer.

Uit de meerjarenvarianten kan worden afgeleid dat er op middellange termijn, uitgaande van het model geen vrees behoeft te bestaan voor overbesteding als gevolg van vergroting van het structurele begrotingstekort. Wel zijn er gevolgen voor het bestedingspatroon. Het ligt dan voor de hand als criteria voor de hoogte van het begrotingstekort, niet desiderata t.a.v. intern en extern evenwicht te kiezen, daar beide dus op langere termijn na doorwerking van de overheidsimpuls weer worden bereikt. Veeleer lijken desiderata t.a.v. het bestedingspatroon, i.c. de verhouding tussen investeringen en consumptie richtinggevend. De doelstelling die men met betrekking tot deze verhouding op middellange termijn nastreeft, wordt dan bepaald voor de hoogte van het structurele begrotingstekort. In zekere zin is hier sprake

van een omkering van de huidige „orthodoxie” waarin niet de verdeling over de bestedingscategorieën, maar de bestedingshoogte — los van het bestedingspatroon — van doorslaggevend belang wordt geacht.

Overigens zij opgemerkt dat het bestedingspatroon — in verband met de ontwikkeling van de investeringen — van belang is voor het tempo van de economische groei. In de casus van de vergroting van het tekort (tabel 1) blijkt dat de productie en de productiecapaciteit sterker zijn gedaald dan bij financiering via verhoging van belastingen (tabel 3). Een vergroting van het structurele tekort blijkt nadelig te zijn voor de economische groei.

Onderscheid conjuncturele en structurele maatregelen

De varianten voor overheidsbestedingen en belastingen (tabel 1 en 2) zijn ook van belang voor het onderscheid tussen conjuncturele en structurele maatregelen. Maatregelen genomen met het oog op de conjuncturele ontwikkeling worden doorgaans als tijdelijk en eenmalig beschouwd. Deze mogen dus niet duurzaam zijn. Bij een aantal maatregelen levert dit echter problemen op (bijv. belasting- en subsidiemaatregelen. Indien men bij te nemen conjuncturele maatregelen een mogelijk duurzaam karakter niet bij voorbaat uitsluit dan ligt het voor de hand bij de keuze te overwegen welke effecten op wat langere termijn zijn te verwachten. In dit verband kan men uit de tabellen 1 en 2 de gevolgen van conjuncturele maatregelen op middellange termijn aflezen, voor het geval deze niet ongedaan worden gemaakt. Met name zij hier onder de aandacht gebracht dat het effect der instrumenten na een aantal jaren anders is dan op korte termijn, men denke slechts aan de verandering in het bestedingspatroon (investeringen) en het groeitempo van productie en capaciteit (zie boven bij de bespreking van tabel 1 en 2). Afgaande op het model zal de keuze t.a.v. de omvang en de aard van de in te zetten conjunctuurpolitieke instrumenten gedeeltelijk afhankelijk dienen te zijn van wat men op langere termijn nastreeft omtrent bestedingspatroon, groeitempo enz. 16).

Conclusie met betrekking tot het structurele begrotingstekort

De bovenstaande analyse is gebaseerd op een tentatief economisch model. Een belangrijke beperking is dat het model is geschat voor een relatief evenwichtige periode (1953-1969) waarin de werkloosheid veel lager was dan thans. De volgende conclusies zijn daarom tentatief. Het bovengenoemde in aanmerking genomen kan het volgende worden geconcludeerd.

Uit de gepresenteerde varianten blijkt dat het criterium voor de hoogte (en de eventuele bijstelling) van het structurele begrotingstekort — althans binnen zekere grenzen — niet kan worden ontleend aan desiderata met betrekking tot het interne en externe evenwicht daar beide evenwichten na een exogene schok op langere termijn automatisch weer worden bereikt. Deze uitkomst lijkt in grote lijnen overeen te stemmen met de veronderstelling van evenwicht tussen productiecapaciteit en bestedingen die o.a. ten grondslag ligt aan de neoklassieke groeitheorie.

Vergroting van het tekort blijkt echter wel wijzigingen in het bestedingspatroon met zich mee te brengen, daar op middellange termijn de investeringen uit de markt worden gedrukt. Verhoging van de overheidsbestedingen gepaard

14) De cijfers zijn verkregen door tabel 2, met omgekeerd teken, op te tellen bij tabel 1.

15) De daling van de investeringen in woningen is, vergeleken met tabel 1, aanzienlijk geringer.

16) Bij deze afweging dient overigens ook te worden verdisconteerd dat zich in de verhouding tussen investeringen (vgl. de bouw) en besparingen in de particuliere sector thans trendmatige veranderingen aftekenen.

Het Noorden – en de rest?

Implicaties van de taakstellende spreidingsmodellen

PROF. DR. P. DREWE

In dit artikel bespreekt Prof. Dr. P. Drewe, hoogleraar aan de Technische Hogeschool te Delft, de taakstellende spreidingsmodellen uit de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening. Er wordt met name aandacht besteed aan de overheidsingrepen, die deze modellen inhouden. De auteur heeft met behulp van deze modellen berekend, hoe de herverdeling van de bevolking eruit zal zien. Hij komt tot de conclusie dat alle landsdelen bij het spreidingsbeleid zijn betrokken; uit de cijfers valt, aldus de schrijver, niet op te maken dat het spreidingsbeleid nog meer dan vroeger een op het Noorden gericht beleid moet zijn.

Probleemstelling

Is de taakstelling van 3 mln. inwoners in het Noorden in het jaar 2000 haalbaar? Deze vraag hebben wij ons ruim vijf jaar geleden — naar aanleiding van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening — gesteld en door kwantitatief

onderzoek getracht te beantwoorden 1). Als wij met de huidige regering terugblikken, dan komt ons toenmalig onderzoek, zo te zien, op losse schroeven te staan want: „De Regering heeft zowel tijdens de behandeling van de Tweede nota in de Tweede kamer, als in de Nota Noorden des Lands van 12 januari 1968 laten weten dat zij zich niet wilde binden aan de taakstelling van 3 mln. inwoners in het Noorden in het jaar 2000, welke in de Tweede nota was opgenomen. Deze taakstelling achtte zij te ambitieus” 2). Onze berekeningen liepen echter vooruit op het tweede deel van de huidige evaluatie: „De beleidsinspanningen die nodig waren om een betere spreiding van bevolking en werkgelegenheid over ons land tot stand te brengen, zijn daarnaast ook onderschat”.

De additionele netto-immigratie in het Noorden die nodig was om de taakstelling van 3 mln. inwoners te realiseren, bedroeg voor de periode 1965-1970 een kleine 60.000 personen. Dit hield een nogal ingrijpende ombuiging van de trend in. Wij hebben de haalbaarheid van de 60.000 aan de hand van een migratiehypothese getoetst waarin de migratie

1) P. Drewe, Steps toward action-oriented migration research, *The Regional Science Association Papers*, nr. 26, 1971, blz. 145-164.

2) *Derde nota over de ruimtelijke ordening, regeringsbeslissing*, 's-Gravenhage, 1975, blz. 4.

gaande met een verhoging van de belasting op het looninkomen — d.w.z. een gelijkblijvend tekort — gaat op middellange termijn ten laste van de consumptie waarbij de investeringen worden gesauveerd. Daar het evenwicht weer wordt bereikt, maar het bestedingspatroon verandert, lijken desiderata omtrent de gewenste verhouding tussen consumptie en investeringen bepalend te moeten zijn voor de omvang van het structurele tekort.

Als eindconclusie zij in de eerste plaats vermeld dat de naleving van het Zijlstra-kader niet als een noodzakelijke voorwaarde voor het macro-economisch evenwicht op middellange termijn kan worden beschouwd. In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat het Zijlstra-kader — daar het kiest uit een aantal alternatieven t.a.v. het bestedingspatroon — een maatschappelijke en politieke keuze inhoudt 17).

Slotopmerking

Terzijde zij opgemerkt dat met het model — i.v.m. de huidige werkloosheidsproblemen — een aantal meerjarenvarianten zijn berekend met het doel te onderzoeken welk (budgettair) instrument per f. 1 mrd. de werkloosheid het sterkst vermindert. Naast tabellen 1 en 2 zijn berekend het

effect van een belastingverlaging op het winstinkomen ad f. 1 mrd. en een daling van de loonvoet met 1,8%, overeenkomend met f. 1 mrd. 18). Het bleek dat de verlaging van de belasting op het looninkomen (tabel 2) en die op het winstinkomen de werkloosheid in ongeveer gelijke mate verminderde, waarbij er bij laatstgenoemde een vertraging van ca. een jaar is. Het effect van extra directe overheidsbestedingen bleek aanzienlijk geringer dan dat van de beide belastingverlagingen, men vergelijk tabel 1 en 2. Het effect van de loonvoetbeperking leek het meest effectief: per f. 1 mrd. is het effect ca. tweemaal zo groot als van genoemde belastingverlagingen. Afgaande op dit model lijkt de conclusie voor het beleid — althans in deze macro-economische context — voor de hand te liggen.

P. Buitelaar

17) Zie ook F. W. Rutten, *Over het macro-economisch beleid voor de middellange termijn*, Haarlem, 1968.

18) Uitgaande van een totale loonsom van f. 57 mrd. in 1969.

met name aan de niet-agrarische werkgelegenheid werd gerelateerd. Gezien het niveau van deze niet-agrarische werkgelegenheid in de noordelijke provincies in 1965, bleek slechts een additioneel vestigingsoverschot van iets meer dan 3.000 personen haalbaar.

De vraag welke ingrepen de nieuwe taakstellende spreidingsmodellen uit de *Oriënteringsnota* inhouden, dringt zich op. En dit is niet alleen een kwestie van wetenschappelijke nieuwsgierigheid.

Berekeningen

Wij hebben de implicaties van de nieuwe taakstellingen als volgt berekend (zie appendix, blz. 1074) 3).

- Er werd voor de vijf landsdelen een matrix opgesteld die de bevolkingsgroei in de periode 1969-1974 beschrijft.
- Onder overigens gelijke verhoudingen (waaronder een ongewijzigd beleid) groeit Nederland met zijn vijf landsdelen op lange termijn naar een stabiele situatie toe. Ten einde deze stabiele situatie, die in de bovengenoemde matrix besloten ligt, te achterhalen werden de „stabiële” groeivoet en de bijbehorende regionale bevolkingsverdeling bepaald. Als deze groeivoet wordt bereikt, zal elk landsdeel even hard groeien als Nederland zodat er uiteraard geen verschuivingen meer zouden gaan optreden in de regionale bevolkingsaandelen. Deze stabiele situatie is slechts een gedachtenconstructie, géén voorspelling van wat er in de verre toekomst werkelijk gaat gebeuren 4)
- De stabiele spreiding van de bevolking over de landsdelen werd vervolgens vergeleken met de drie taakstellende spreidingsmodellen. De verschillen werden per vijf jaar gekwantificeerd. Deze verschillen (kortweg „intervention rates” genoemd) geven aan welke additionele vertrek- resp. vestigingsoverschotten per landsdeel nodig zullen zijn, als men de trendmatige bevolkingsontwikkeling op lange termijn wil gaan bijsturen met het oog op meer gewenste spreidingspatronen.

Stabiele regionale bevolkingsverdeling, taakstellende spreidingsmodellen en intervention rates zijn in tabel 1 bijeengebracht.

Tabel 1. Stabiele regionale bevolkingsverdeling, taakstellende spreidingsmodellen en intervention rates

Landsdeel	Stabiël na n-jaren in %	Model II b)	Model III b)	Model IV b)	Intervention rates per 5 jaar in 1.000		
					II	III	IV
Noord	12,0	11,3	12,3	13,4	- 8,3	+ 3,4	+ 16,4
Oost a)	21,5	20,6	20,4	20,0	- 15,9	- 20,1	- 27,6
West	39,0	41,9	41,4	40,9	+ 41,1	+ 33,4	+ 27,6
Zuidwest	2,7	2,6	2,6	2,6	- 2,9	- 2,5	- 2,2
Zuid	24,8	23,5	23,3	23,1	- 14,0	- 14,2	- 14,2
Nederland	100,0	100,0	100,0	100,0	0	0	0

- a) Incl. Oostelijk Flevoland.
 b) Bevolkings spreiding in het jaar 2000 op basis van alternatief A der nationale prognose (16,2 mln.) in % volgens *Oriënteringsnota*, blz. 44.

Implicaties van nieuwe taakstellingen

Afgezien van model II moet de overheid ten gunste van het Noorden gaan ingrijpen. Model III (model IV 5)) vraagt om een additioneel vestigingsoverschot van ruim 3.000 (16.000) per vijf jaar. Opmerkelijk zijn de resultaten voor het westelijk landsdeel. In alle drie modellen blijkt de taakstelling nogal hoog gegrepen vergeleken bij de stabiele bevolkings spreiding op lange termijn. Zonder een additionele netto-immigratie van ruim 27.000 tot iets over 41.000 personen zijn de taakstellingen voor het Westen niet te verwezenlijken. De genoemde vestigingsoverschotten moeten worden bekostigd uit additionele vertrekoverschotten in de resterende lands-

delen, met name in het Oosten (van iets onder 16.000 tot ruim 27.000) en in het Zuiden (zo'n 14.000 6)).

Hoe ingrijpend de berekende herverdeling van de bevolking is, kan aan de hand van een vergelijking tussen de feitelijke migratiesaldi en de intervention rates worden geïllustreerd (tabel 2). Omdat er volgens de *Oriënteringsnota* aanleiding bestaat „om vooralsnog voor het spreidingsbeleid een aanknopingspunt te zoeken in model IV” beperken wij ons tot dit spreidingsmodel. De overheidsingrepen impliceren een versterking van de gedurende 1969-1974 voor het noordelijk landsdeel waargenomen ontwikkeling, tevens een afzwakking van het door de drie westelijke provincies geleden verlies aan bevolking. Oost, West en Zuidwest moeten voor de realisering van model IV betalen met een vermindering van hun vestigingsoverschotten.

Tabel 2. Feitelijke migratiesaldi en intervention rates met betrekking tot model IV

Landsdeel	Migratiesaldo 1969-1974 in 1.000	Intervention rate model IV per 5 jaar in 1.000	Migratiesaldo plus intervention rate in 1.000
Noord	+ 13,6	+ 16,4	+ 30,0
Oost a)	+ 45,4	- 27,6	+ 17,8
West	- 99,7	+ 27,6	- 72,1
Zuidwest	+ 7,5	- 2,2	+ 5,3
Zuid	+ 33,2	- 14,2	+ 19,0
Nederland	0	0	0

a) Incl. Oostelijk Flevoland.

Eigenlijk dienen de voor 1974-1979 verwachte migratiesaldi per landsdeel te worden vergeleken met de „juiste” intervention rates 7), maar het is ons hier in de eerste plaats om de orde van grootte van de herverdeling te doen. Nadat de analyse op de aangegeven manier is gepreciseerd, zouden wij ertoe kunnen overgaan de taakstellende spreidingsmodellen op hun haalbaarheid te toetsen. Volgens een in vergelijking tot vijf jaar geleden verbeterde migratiemodel 8)) is met name de relatieve economische attractie van de provin-

3) Vergelijk voor details voetnoot 1 en A. Rogers, *Matrix analysis of interregional population growth and distribution*, Berkeley en Los Angeles, 1968.

4) Een soortgelijke gedachtenconstructie is de „stabiël-stationaire bevolking”. Zie Staatscommissie bevolkingsvraagstuk, *Bevolkingsvraagstuk*, interim-rapport, Leidschendam, 1973.

5) Ter herinnering: model II = migratiesaldo is gelijk aan nul in het Noorden vanaf 1977;

model III = handhaving van het noordelijke migratiesaldo op het in 1972 bereikte niveau van ca. 4.000;

model IV = migratiesaldo van het Noorden oplopend tot 1% per jaar in 1985 en volgende jaren.

6) Deze intervention rates zijn gebaseerd op een constante bevolking, te weten 13,4 mln. op 1 januari 1974. Dit houdt in dat elke ingreep na 1979 met 1,0457, na 1984 met 1,0457², na 1989 met 1,0457³, ... en na 1999 met 1,0457⁵ moet worden vermenigvuldigd (1,0457 is de „stabiële” groeivoet). Een intervention rate zoals de 16.400 voor het Noorden (model IV) groeit onder overigens gelijke verhoudingen tot zo'n 20.500 na 1999 d.w.z., na de iteratie 1994-1999, om precies te zijn. Bovendien zal elke intervention rate hoger komen te liggen, naarmate de stabiele situatie verder van het jaar 2000 verwijderd is. Het spreidingsbeleid is immers een poging om het ontwikkelingsproces op lange termijn te versnellen.

7) Rekening houdend met hetgeen in voetnoot 6 is gezegd.

8) P. Drewe en H. Rodgers, Steps toward action-oriented migration research; a progress report, *Regional and Urban Economics*, nr. 3, 1973, blz. 315-325. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de kans dat een persoon (gezin), wonend in provincie i, zich in provincie j gaat vestigen, verband houdt met:

- de aantrekkelijkheid van de werkgelegenheid in j vergeleken bij i;
- de aantrekkelijkheid van het wonen in j vergeleken bij i;
- de afstand die bij een verhuizing van i naar j moet worden afgelegd;
- de waargenomen afstand tussen i en j;
- de aantrekkelijkheid van het werken in alle overige provincies waar men zich zou kunnen gaan vestigen, eveneens vergeleken bij i; rekening houdend met de afstanden.

cies ten opzichte van elkaar in 1973 bepalend voor de interprovinciale migratie in de periode 1974-1979. Wij willen deze toets echter uitstellen, omdat de berekende implicaties op zich al een aantal belangrijke vragen oproepen.

Het genoemde migratiemodel is zeker voor verdere verbetering vatbaar. Hoe ver deze verbeteringen uiteindelijk moeten worden doorgevoerd, is mede afhankelijk van de eisen die politici aan de informatiekwaliteit stellen, d.w.z. mede afhankelijk van de mate van zekerheid die zij voor uitspraken over de haalbaarheid van taakstellende spreidingsmodellen nodig achten 9). Het probleem dat zich hier voordoet is zeker niet te verwaarlozen. Taakstellingen die betrekking hebben op een situatie 25 jaar van nu, moeten als leidraad dienen voor ingrijpende maatregelen, die nu ter zake moeten worden genomen. Neem alleen de verplaatsing van rijksdiensten.

Hoe moeten wij de taakstellingen gaan opvatten? Beschrijven zij een stabiele situatie? Dat zou immers inhouden dat in het jaar 2000 het migratiesaldo van elk landsdeel nul zou bedragen en dat de geboorte-overschotten tussen landsdelen — en dat terwijl er tot 2000 ten dele enorme vertrek- en vestigingsoverschotten nodig zijn gebleken. En wil men de gewenste stabiele situatie soms voor 2000⁺ gaan bevriezen? Een meer procesmatige benadering lijkt op haar plaats. De matrix die de bevolkingsgroei in de vijf landsdelen gedurende 1969-1974 beschrijft en die ten grondslag ligt aan de berekening van de intervention rates, zal niet constant blijven. Als het niet mogelijk is de toekomstige bevolkingsgroei exact te voorspellen, omdat wij o.a. het verloop van de huwelijksvruchtbaarheid niet kunnen verklaren, dan kunnen wij beter de groeimatrix (bijv.) om de vijf jaar herzien, het spreidingsbeleid in de afgelopen periode evalueren en — eventueel — taakstellingen voor de lange termijn bijstellen.

De berekeningen hebben aangetoond dat *alle* landsdelen bij het spreidingsbeleid betrokken zijn, dat de regionale bevolkingsverspreiding een typisch „zero sum”-probleem is. Als het wenselijk is dat het Noorden „wint”, moeten andere landsdelen noodzakelijk „verliezen” (de buitenlandse migratie buiten beschouwing gelaten). Dat „het spreidingsbeleid wellicht nog meer dan vroeger een op het Noorden gericht beleid moet zijn” (*Oriënteringsnota*) valt tegen de achtergrond van de cijfers moeilijk in te zien.

Beheersbaarheid

Het spreidingsbeleid veronderstelt in feite een hoge mate van beheersbaarheid van de gehele regionale ontwikkeling op het gebied van bevolking, werkgelegenheid en welzijnsvoorzieningen. De intervention rates hebben betrekking op het systeem van interregionale bevolkingsgroei en -verdeling. Bij de berekening ervan zijn wij uitgegaan van een „volledige beheersbaarheid” van vestiging en vertrek in elk landsdeel. Of deze aanname echter reëel is, is vooral afhankelijk van de achterliggende economische structuren en de mogelijkheden die de overheid heeft deze te beïnvloeden 10). Men kan bij een haalbaarheidstest niet stilstaan bij de vaststelling dat bijv. gezien de relatieve economische attractie in 1978 het migratiesaldi plus de intervention rates in de periode 1979-1984 niet haalbaar zijn (gebruikmakend van een migratiehypothese). Dit is slechts een eerste stap die vergezeld moet worden van een tweede stap waarin, uitgaande van een werkgelegenheidshypothese, de relatieve economische attractie op haar beurt weer aan bepaalde politieke variabelen (zoals investeringspremie, selectieve investeringsregeling e.d.) wordt gerelateerd 11). Beheersbaarheid zou dus eigenlijk in termen van beschikbare doelmatige beleidsinstrumenten moeten worden uitgedrukt. Dan is het mogelijk dat er in tegenstelling tot een meer formeel-juridisch gegronde „volledige controle” van het rijk op landsdeelniveau slechts een „partiële controle” bestaat, waardoor

tevens de methode voor de berekening van de intervention rates een wijziging ondergaat 12). Een „partiële beheersbaarheid” betekent dat zich de migratie van en naar bepaalde landsdelen (provincies) aan beleidsinvloeden onttrekt.

Conclusie

Wij kunnen hier alleen maar enkele kanttekeningen plaatsen bij de taakstellende spreidingsmodellen uit de Oriënteringsnota. Ondanks het beknopte karakter van de voorafgaande analyse bestaat er ons inziens voldoende aanleiding om de discussie over het spreidingsbeleid niet voorbarig door politieke beslissingen te gaan sluiten. Men doet er goed aan de mogelijkheid van een herbezinning op de taakstellingen alsmede op het „voorlopig gekozen” spreidingsmodel open te houden.

Paul Drewe

Appendix

Dit is een beknopte formalisering van de rekenmethode met behulp van matrix-algebra. Voor bijzonderheden moet naar voetnoot 3 worden verwezen.

$$a. w^{(t+1)} = Gw^{(t)}$$

w = de vector van de bevolkingsverspreiding over de landsdelen op t = 1 januari 1969 en t+1 = 1 januari 1974
G = de matrix:

$$\begin{pmatrix} \frac{(n_N - m_{NR})^{t-t+1}}{p_N^t} + 1 & \frac{m_{ON}^{t-t+1}}{p_O^t} & \dots & \frac{m_{ZN}^{t-t+1}}{p_Z^t} \\ \frac{m_{NO}^{t-t+1}}{p_N^t} & \frac{(n_O - m_{OR})^{t-t+1}}{p_O^t} + 1 & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \frac{m_{NZ}^{t-t+1}}{p_N^t} & \dots & \dots & \frac{(n_Z - m_{ZR})^{t-t+1}}{p_Z^t} + 1 \end{pmatrix}$$

waarbij:

n = natuurlijke aanwas (geboorte-overschot) per landsdeel;
m = migratie van landsdeel i naar landsdeel j;
p = bevolking per landsdeel.
(N = Noord, O = Oost, ..., Z = Zuid; R = Rest van Nederland)

$$b. G^s = \lambda G^{s-1} \text{ en } w^{(s+1)} = \lambda w^{(s)}$$

waarbij:

λ = de stabiele intrinsieke groeivoet (te weten de eigenwaarde van G);
s = het tijdstip waarop de stabiele situatie wordt bereikt.

$$c. f = (I - G_k) g^*$$

waarbij:

f = de intervention rate;
I = de eenheidsmatrix;
G_k = de eerder beschreven matrix G, aangepast aan een constante bevolking;
g* = de vector van de gewenste (stabiele) regionale bevolkingsverdeling.

9) Vergelijk P. Drewe, Methoden in en van het ruimtelijk beleidsproces; „uit de kunst”, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, nr. 56, 1975, blz. 298-306.

10) Zie bijv. G. A. van der Knaap en P. J. J. Lesuis, *Provincial structure and interaction patterns in the Netherlands*, vermenigvuldigd manuscript, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1975. Voorts S. K. Kuipers e.a., Regionale rendementsverschillen en de selectieve investeringsregeling, *ESB*, 26 februari, blz. 200-205.

11) Een voorbeeld van een dergelijke werkgelegenheidshypothese geeft J. H. P. Paelinck, *Hoe doelmatig kan regionaal en sectoraal beleid zijn?* Leiden, 1973, blz. 44-52.

12) Vergelijk het verschil tussen „full” en „partial control” bij Rogers, o.c., hoofdstuk 6.

De zakenauto aan de overheidspomp

DR. A. A. I. HOLTGREFE

Vaak wordt beweerd dat de overheid de automobilist als melkkoe gebruikt. In dit artikel gaat Dr. A. A. I. Holtgrefe, werkzaam bij de NV Nederlandse Spoorwegen na of deze bewering juist is. Daartoe vergelijkt hij de inkomsten van het wegverkeer met de uitgaven voor het wegverkeer. Hij houdt daarbij rekening met de reiskosten die als verwervingskosten aftrekbaar zijn van het inkomen. Aldus komt de auteur tot de conclusie dat de overheid in 1974 f. 0,2 mrd. méér uitgeeft voor het autoverkeer dan ze van de automobilisten ontvangt.

Volgens Jean Baptiste Colbert, de hoofd-belastinggaarder van het mercantilistische Frankrijk van de 17e eeuw, bestond de kunst van het belastingheffen daarin dat men de gans zó plukt dat men de meeste veren verkrijgt met het minste gesis. Deze kunst is in de loop der eeuwen een hulpwetenschap geworden om de algemene doelstellingen van de economische politiek te bereiken. De pluk gaat met onverminderde energie voort en het ligt nog steeds niet in de bedoeling van de fiscus om veren te laten waar rijkbepluimde ganzen zijn.

Zo is de aanschaf en het gebruik van auto's voor de overheid een prachtige mogelijkheid om te profiteren van de koopkrachtige vraag naar het zich op eigen gelegenheid verplaatsen. Voor de auto geldt niet alleen het profane argument dat dáár belasting geheven moet worden waar wat te halen valt 1). De produktie en de consumptie van de auto en z'n brandstoffen plegen namelijk een aanslag op middelen die we, met een door de Club van Rome ingegeven religieus besef, sinds kort schaars noemen. Van al die middelen — schone lucht, schoon water, schone bodem, ruimte, stilte, landschapsschoon — gebruikt de auto volgens deze nieuwe Rooms en zelfs een meer dan legitieme portie.

De ganzen van het Kapitaal zijn echter waaks en laten niet af te sissen. In afwijkende beeldspraken wordt de auto (automobilist) vergeleken met een melkkoe, een pakezel of zoete lieve gerritje. Degenen die van de auto leven 2) verwijten de overheid dat zij haar begrotingsproblemen afwentelt op de automobilist, die met de groei van de rijdende vloot een opvallende gelijkenis gaat vertonen met de gewone (of zelfs met de kleine) man.

Inkomsten en uitgaven

In 1975 zal de auto niet minder dan f. 5 mrd. in 's rijks schatkist brengen (zie tabel 1). Volgens de RAI staat tegen-

Tabel 1. Inkomsten uit het wegverkeer in 1975

Motorrijtuigenbelastingen	f. 1,1 mrd.
Brandstofaccijnzen	f. 2,7 mrd.
BTW over brandstofaccijnzen	f. 0,4 mrd.
Bijzondere verbruiksbelasting	f. 0,7 mrd.
BTW over bijzondere verbruiksbelasting	f. 0,1 mrd.
Totaal	f. 5,0 mrd.

Bron: RAI aktueel, 12 februari 1975, 3e jaargang, nr. 7.

over die enorme belastingopbrengst maar een schijntje aan rijksuitgaven (f. 1,5 mrd.) ten behoeve van aanleg en onderhoud van de autowegen. En passant noemt de RAI nog even het in 1975 te verwachten tekort van f. 1,2 mrd. van het openbaar vervoer.

Ook minister Westerterp heeft in antwoord op een vraag van het Tweede-Kamerlid Cornelissen van de KVP begin 1974 een rekensommetje gemaakt van inkomsten uit en de uitgaven ten behoeve van het wegverkeer 3). Hij kwam, wat de opbrengsten betreft, uit op een bedrag van f. 4,4 mrd. gulden voor 1974. Vanwege het volkomen algemene karakter van de BTW-heffing laat de minister de opbrengst daarvan buiten beschouwing. Dat verklaart het verschil met de berekening van de RAI.

De uitgaven ten behoeve van het wegverkeer zijn volgens de minister heel wat hoger dan het bedrag dat de RAI heeft genoemd. Hij telt namelijk bij de f. 1,8 mrd., die zijn eigen departement in 1974 aan uitkeringen ten behoeve van de wegenbouw doet, nog een bedrag van f. 1,9 mrd. dat door andere departementen en lagere overheden ten behoeve van het wegverkeer wordt betaald.

De minister van Verkeer en Waterstaat wil in zijn brief echter niet de indruk wekken dat de inkomsten met de uitgaven worden vergeleken. Zulk een vergelijking is volgens hem zelfs niet toegestaan. De overheidsbegroting werkt nu eenmaal zo dat de ontvangende hand (de fiscus) niet weet wat de betalende hand ermee zal gaan doen. Eerst moeten immers de ontvangsten toevloeien naar de algemene middelen. De z.g. bestemmingsheffingen (zoals de opcenten op de motorrijtuigenbelasting) waarbij wél rechtstreeks wordt geïjgeloerd, zijn met moeite aanvaarde uitzonderingen.

Toch is het aardig om de appels eens met de peren te vergelijken. Spelen met fruit is immers een klassiek voorbeeld van een verboden genoegen. De overheid hield dan in 1974 volgens de berekening van de minister van Verkeer en Waterstaat een bedrag van f. 680 mln. over aan het wegverkeer.

1) Ex-minister Bakker van Verkeer en Waterstaat parafraseerde Colbert destijds met de zinsnede: „De automobilist is net een meelzak. Zolang je er op blijft kloppen, komt er meel uit”.

2) RAI, Stichting Weg, *Autovisie*. Zie bijv. de commentaren in het blad *Autovisie* van 29 juni, 6 juli, 31 augustus en 21 september 1973, en 25 januari, 29 maart en 12 oktober 1974.

3) Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer dd. 25 januari 1974.

Tellen we daarbij ook nog de BTW-opbrengsten dan wordt het saldo f. 1,3 mrd. Voor zo'n berg veren mag de gans wel sissenlijkt het.

Verwervingskosten

Noch de RAI, noch de minister betrekken in hun berekeningen van de inkomsten uit het wegverkeer de bedragen die door de weggebruikers worden *teruggehaald* bij de fiscus. Vele autokilometers worden immers verreden om inkomsten te verwerven en verwervingskosten zijn aftrekposten. De aldus betaalde bedragen resulteren in hetzij een vermindering in de aanslag van de vennootschapsbelasting, hetzij in die van de inkomstenbelasting, hetzij een teruggaaf van loonbelasting. De hierna volgende berekeningen zijn bedoeld om een indruk te geven van de bedragen die het zakelijk personenautoverkeer met uitzondering van het woon-/werkverkeer in 1974 terug pakte van de fiscus.

● In 1973 bedroeg het aantal kilometers per personenauto 52,4 mrd. Daarvan was 31% ofwel ruim 16 mrd. zakelijk verkeer 4). Voor 1974 wordt de omvang van het zakelijk autoverkeer geraamd op 17,5 mrd. km.

● De gemiddelde werkelijke kostprijs per personenautokilometer was in 1972 op grond van de *uitgaven* 4):

Afschrijving	6,8 cent
Benzine	6,0 cent
Motorrijtuigenbelasting	1,3 cent
Reparatie en onderhoud	4,7 cent
Verzekeringspremie	2,0 cent
Totaal	20,8 cent

Rekening houdend met een gemiddelde prijsstijging van 20% komen de kosten per autokilometer in 1974 op 25 cent. Dit bedrag ligt aanzienlijk lager dan de kosten inclusief renteverlies en een „all-risk” verzekering zonder kortingen 5). Wij houden voor ons doel echter de zeer bescheiden 25 cent aan.

● De ontvangsten van de fiscus bedroegen in 1972 6): 28% van de aanschafwaarde van de auto; 70% van de benzineprijs; plus 1,3 cent per kilometer (motorrijtuigenbelasting). Per autokilometer betekende dat aan:

Afschrijving	1,9 cent
Benzine	4,2 cent
Motorrijtuigenbelasting	1,3 cent
Totaal	7,4 cent

Indien ook hier rekening wordt gehouden met een gemiddelde stijging van 20%, dan ontving de fiscus in 1974 ongeveer 8,9 cent per autokilometer.

● De personenauto die in het zakelijk verkeer wordt gebruikt, is over het algemeen duurder en van een recenter bouwjaar dan de gemiddelde personenauto. De kosten per kilometer blijken echter weinig te verschillen, omdat het zakelijk autoverkeer de vaste kosten over meer kilometers uitstreeft 7). We rekenen daarom ook voor het zakelijk auto-

verkeer met 25 cent per kilometer. Waarschijnlijk zal het zakelijk verkeer van die 25 cent meer dan de gemiddelde 8,9 cent aan de fiscus betalen, omdat het zwaar belaste benzineverbruik er per kilometer groter is. We nemen daarom een bedrag van 9,5 cent per kilometer aan.

● De fiscus ontving, op grond van deze gegevens en veronderstellingen $17,5 \times 0,095 = f. 1,66$ mrd. in 1974 uit het zakelijk verkeer per personenauto;

● Gezien de gebruikelijke kostencalculaties kan met zekerheid worden gesteld dat *ten minste* 25 cent per autokilometer in het zakelijk verkeer in 1974 fiscaal aftrekbaar was. De totale aftrekbare autokosten waren dus minstens $17,5 \times 0,25 = f. 4,4$ mrd. Nauwkeurige gegevens over de mate waarin de fiscale verwerking van de autokosten optreedt, ontbreken. We zullen moeten volstaan met globale ramingen. De marginale belastingquote van de vennootschapsbelasting was in 1974 48%. Wat de aftrekmogelijkheden voor de loon- en inkomstenbelasting betreft, is het redelijk om een gezin met 2 kinderen en met een belastbaar jaarinkomen van f. 20.000 als standaard te kiezen. De marginale belastingquote van dat standaardgezin was in 1974 31%. Op grond hiervan kunnen de door de fiscus terugbetaalde bedragen op 35 à 40% van de aftrekbare autokosten, ofwel op f. 1,5 mrd. à f. 1,75 mrd. worden geraamd.

Conclusies

De conclusies die uit deze rekenpartij kunnen worden getrokken, leiden tot een sterk gewijzigd beeld van de geldstromen tussen automobilist en overheid;

● Het zakelijk verkeer per personenauto krijgt evenveel van de fiscus terug (f. 1,5 mrd. à f. 1,75 mrd.) als het *eraan* betaalt (f. 1,66 mrd.). Autorijden is in deze sector dan belastingvrij.

● De totale inkomsten uit het autoverkeer zijn voor de fiscus niet hoger dan f. 3,5 mrd. (te weten de door de RAI genoemde f. 5 mrd. verminderd met ten minste f. 1,5 mrd).

● De totale uitgaven voor het autoverkeer (f. 3,7 mrd. volgens de minister van Verkeer en Waterstaat) overtreffen de totale inkomsten met minstens f. 0,2 mrd. Van betalen voor nieuwe schaarsten lijkt geen sprake.

A. A. I. Holtgreffe

4) CBS, *Statistiek van het personenvervoer 1973*.

5) ● ANWB voorcalculaties 1974.

● Drs. G. Hupkes, Profiel van de zakenauto, *Fem*, 18/74, blz. 67-72.

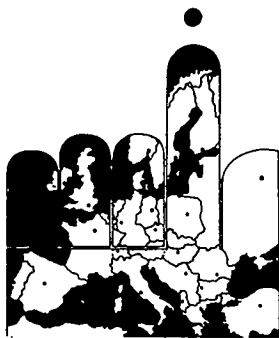
● *Bedrijfstransport* jaar nr. 4 (1975) nr. 3 (13 februari), waarin een overzicht van de kosten voor de in bedrijf zijnde personenwagens.

6) Autospiegel van Nederland, *Essobron*, oktober 1973.

7) Drs. G. Hupkes, o.c., 67-72, en Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Actuariaal en Econometrie, *Het aantal personenauto's in Nederland*, december 1973, blz. 99-102.

Schakel bij vacatures voor leidende functies steeds ESB in: in vrijwel elk groot bedrijf wordt dit blad veelvuldig gelezen.

Advertentie-opdrachten te richten aan:
ADVERTENTIE-AFDELING ESB, POSTBUS 42, SCHIEDAM, TELEFOON (010) 26 02 60



Beginselen van een gemeenschappelijk grondstoffenbeleid

EUROPA INSTITUUT LEIDEN

Het Verdrag van Rome bevat in feite geen enkel artikel dat de betrekkingen tussen de Gemeenschappen en de minder-ontwikkelde landen regelt. Historisch gezien is dit gemakkelijk verklaarbaar: bij de totstandkoming van de EG was uiteraard alle aandacht gericht op de relaties tussen de deelnemende landen; bovendien was van een „ontwikkelingsprobleem” in zijn huidige zin nog nauwelijks sprake. Enkel deel IV van het Verdrag (betreffende de associatie van landen en gebieden overzee) bevat enkele aan dit verdrag gehechte intentieverklaringen en met name met betrekking tot de Franse frank-zone, en potentieel de artikelen 110 en 113 leverden enigszins een basis voor een (beperkt) gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid. Aldus bleven concrete maatregelen evenwel beperkt tot ontwikkelingslanden die op een of andere manier een binding met de lidstaten hadden. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat zowel de inhoud als de vorm van deze associatie-overeenkomsten heel wat kritiek uitlokten, binnen en buiten Gemeenschap.

Oorsprong van het beleid

Pas op het einde van de jaren zestig werd een aanvang genomen met de formulering van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van ontwikkelings-samenwerking. Een belangrijke impuls hiertoe was zonder twijfel de scherpe economische eisen die steeds meer ontwikkelingslanden op tafel legden, zowel individueel als gezamenlijk in diverse internationale organisaties (VN, UNCTAD, GATT en FAO). Aanvankelijk was dit beleid minimaal, daar op grond van het EG-Verdrag de mogelijkheden beperkt waren en de lidstaten het ontwikkelingsbeleid als een onafscheidbaar onderdeel van hun buitenlands beleid beschouwden 1). Toch konden een aantal maatregelen worden doorgedrukt. Vooral het Algemeen Preferentieschema, dat door de Gemeenschap op 1 juli 1971 als eerste werd verleend, dient in dit verband vermeld te worden.

De beperkingen van het Verdrag van

Rome werden uiteindelijk opgeheven door de Parijse Topconferentie van oktober 1972 die de EG opdroeg een globaal ontwikkelingsbeleid uit te werken op grond van een door de Commissie opgesteld programma 2), al werd eraan toegevoegd dat dit niet zo uitgebreid mocht zijn als het beleid ten aanzien van de geassocieerde landen 3). De grote lijnen van dit gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid werden eind 1974 vastgelegd 4). Na de ondertekening van de Lomé-Conventie op 28 februari 1975 legden zowel de Commissie als de Raad een grote activiteit aan de dag om het gemeenschappelijke beleid verder uit te werken. Dit moet niet zozeer worden gezien als een specifieke evolutie binnen de Gemeenschap, maar eerder als een gevolg van het actieprogramma dat op de 6e Bijzondere VN-Zitting over de nieuwe internationale economische orde (april 1974) werd aangenomen en als een voorbereiding op de 7e Bijzondere VN-Zitting over ontwikkeling en internationale economische samenwerking (september 1975) 5). Opvallend is de accentverschuiving naar de grondstoffenproblematiek, waarover de Commissie drie mededelingen aan de Raad verstrekke 6). Immers, terwijl voordien de behandeling van deze materie zich grotendeels beperkte tot vage opmerkingen 7), werd thans een ernstige poging ondernomen een gemeenschappelijk grondstoffenbeleid te formuleren. Dit is niet zozeer een uiting van altruïsme vanwege de Gemeenschap, maar eerder van bezorgdheid over de grondstoffen-aanvoer, die zich vooral sinds de oliecrisis manifesteert 8), en vooral van de vrees voor toenemende kartelvorming, naar voorbeeld van de OPEC, bij de grondstoffenproducenten. Dat deze vrees niet ongegrond is, blijkt uit de gebeurtenissen die zich in de loop van 1974 voordeden 9):

- koffië-aanbieders komen overeen, ondanks de voorschriften van het Internationale Koffië-Akkoord, hun export te reduceren, met financiële steun van olieproducent Venezuela;
- bauxietexporteurs verenigen zich in de Internationale Bauxiet Associatie;
- de voornaamste fosfaatproducenten

leggen de basis voor een gemeenschappelijke prijspolitiek;

- de vier voornaamste koperexporteurs, die zich reeds enige jaren geleden verenigden in CIPEC, beperken hun export en zoeken de samenwerking uit te breiden met zowel andere koperproducenten als producenten van substitutieproducten;
- zinkproducenten stemmen in met een prijsverhoging van 40%.

Andere prijs- en afzetafspraken zijn op gang gebracht door producenten van bananen, kwikzilver en thee, terwijl eveneens concentratietendenzen te noteren vallen voor wol, palmolie, katoen, chroom en cacao.

Commissievoorstellen

De blauwdruk voor een gemeenschappelijk grondstoffenbeleid is terug te vinden in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 mei jl. „inzake de grondstoffenproblematiek in het kader van de betrekkingen met de grondstoffen exporterende ontwikkelingslanden”. De

1) J. Westhoff, De Lomé-Conventie, een stap vooruit naar een betere vorm van internationale ontwikkelingssamenwerking?, *Nieuw Europa*, 3, 1975, blz. 125.

2) Memorandum betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake ontwikkelings-samenwerking. *Samenvatting en programma voor een eerste reeks acties*. Mededelingen van de Commissie aan de Raad gedaan op 27 juli 1971 en 2 februari 1972, Brussel, 1972.

3) Cf. A. van der Hek, De EG-associatiepolitiek is nog geen ontwikkelings-samenwerking, *Nieuw Europa*, 3, 1975, blz. 133.

4) De Ontwikkelingshulp. Toekomstig beleid van de Gemeenschap, *Suppl. Bull. EG*, 8/74.

5) Het voorbereidend rapport van de Commissie dat een aantal beleidsprincipes vooropstelt op gebied van ontwikkelingssamenwerking, is terug te vinden in *Suppl. Bull. EG*, 6/75.

6) Gepubliceerd in hetzelfde *Suppl. Bull. EG*, 6/75.

7) Cf. *Suppl. Bull. EG*, 8/74, blz. 9.

8) Cf. *Suppl. Bull. EG*, 1/75 over de voorziening van de Gemeenschap met grondstoffen.

9) R. Senti, Die Monopolisierungstendenzen im internationalen Handel mit Agrarprodukten und Rohstoffen, *Aussenwirtschaft*, juni 1975, blz. 99.

Commissie begint met erop te wijzen dat de toenemende mondiale interdependentie en de recente economische en politieke ontwikkelingen een grondige herziening van de internationale economische betrekkingen noodzakelijk maken. Zij meent dat de betrekkingen tussen ontwikkelde en minder-ontwikkelde landen niet als een conflictrelatie mogen worden gezien, doch gebaseerd moeten zijn op samenwerking tussen gelijke partners. Het grondstoffenprobleem is voor beide landengroepen van vitale betekenis en twee belangrijke vraagstukken moeten aldus in een nieuw licht worden gezien:

- de omstandigheden waaronder de grondstoffenwinning en -afzet plaatsvinden;
- de wijze waarop de economische groei van de minder-ontwikkelde landen kan worden versneld.

In deze optiek moet worden gestreefd naar:

- billijke en lonende grondstoffenprijzen die zich ontwikkelen zonder te grote en abrupte fluctuaties;
- stabilisatie van de exportopbrengsten van de ontwikkelingslanden die vaak afhankelijk zijn van inkomsten van de uitvoer van enkele grondstoffen;
- een continue en stabiele aanvoer tegen redelijke prijzen voor de ontwikkelde landen;
- een bijzondere aandacht voor de minst-ontwikkelde landen.

Ten einde bovenstaande doelstellingen te verwezenlijken, pleit de Commissie, naast consolidatie van de reeds vroeger genomen maatregelen (algemene preferenties voor halffabrikaten en afgewerkte produkten uit ontwikkelingslanden en deelname van de Gemeenschap in internationale grondstoffenovereenkomsten), voor een verdere opruiming van de hinderpalen die de toegang van grondstoffen tot de markten van geïndustrialiseerde landen beperken. Tevens dienen de investeringen die de grondstoffenwinning en -verwerking ter plaatse stimuleren, bevorderd en gecoördineerd te worden, evenals de overdracht van technologische kennis. Groot belang wordt gehecht aan maatregelen ter beperking van excessieve en plotse prijsfluctuaties. In haar mededeling van 13 juni gaat de Commissie hier dieper op in door de mogelijkheden te onderzoeken voor het afsluiten van overeenkomsten voor de door UNCTAD 18 geselecteerde grondstoffen, daar:

- voor koffie, thee, tin, tarwe, maïs, rijst en suiker overeenkomsten bestaan — al wordt hun werking weinig bevredigend geacht — of in de maak zijn;
- de substitutieprodukten van jute en rubber de mogelijkheid voor een overeenkomst in de weg staan;
- ijzererts en bauxiet in onvoldoende

mate op vrije markten verhandeld worden

besluit de Commissie dat *de facto* slechts voor koper, zink, lood, katoen en wol, die 40% van de EG-import van deze 18 grondstoffen vertegenwoordigen, kans bestaat een akkoord tussen producenten en consumenten af te sluiten. De meest geschikte vorm acht zij de z.g. buffermethode, te zijner tijd door manipulatie met een fysieke of financiële buffervoorraad de prijzen binnen bepaalde, overeen te komen marges te houden. Tegenover de recente eis van de ontwikkelingslanden de grondstoffenprijzen te indexeren aan de prijsontwikkeling van industriële produkten wordt afwijzend gereageerd: het is een te eenvoudige oplossing voor een complex probleem.

Verder acht de Commissie het noodzakelijk een internationaal fonds te vormen voor stabilisatie van de exportopbrengsten van minder-ontwikkelde landen, te financieren door alle geïndustrialiseerde landen, landen met staatshandel en olie-exporterende landen. In een supplementaire mededeling van 13 juni j.l. worden de praktische mogelijkheden hiervoor uitgewerkt. Voor ogen dient te worden gehouden dat deze het vrije marktmechanisme niet mogen verhinderen, noch handelsbeperkingen in het leven roepen of de werking van bestaande overeenkomsten hinderen. Tenslotte wijst de Commissie op twee alternatieven voor de realisatie hiervan. Enerzijds bestaat de mogelijkheid het mechanisme van de Lomé-Conventie uit te breiden naar meer produkten en naar meer landen, waarbij prioriteit moet worden gegeven aan de armste landen. Anderzijds kan de actie aanvangen met maatregelen gericht op stabilisatie van exportopbrengsten

- die onderhevig zijn aan sterke schommelingen;
- van landbouwprodukten van bijzonder belang voor ontwikkelingslanden;
- van produkten van vitale betekenis voor de werkgelegenheid in minder-ontwikkelde landen.

Behandeling in de Raad

Tijdens de behandeling van deze voorstellen van de Commissie in de Raadsvergadering van 22 juli 1975 bleken de fundamentele meningsverschillen tussen voorstanders van liberalisme en van marktordening nog steeds het, vaak verhitte, debat te overheersen. Vooral Duitsland kante zich — traditioneel — tegen het dirigisme dat zou kunnen voortvloeien uit grondstoffenovereenkomsten en stabilisatieschema's, terwijl Nederland en Frankrijk zich uitspraken voor een vergaande gemeenschappelijke actie. De vrees geen communautaire positie te kunnen innemen tijdens de komende onderhandelingen met de ontwikkelingslanden in de VN, in de Conferentie voor Economische Samenwer-

king (in december a.s. te Parijs) en in de 4e UNCTAD (in Nairobi in de loop van 1976), bleek voldoende om alsnog een gemeenschappelijke standpuntbepaling uit de bus te laten komen. Van concrete maatregelen is evenwel geen sprake, wel van enkele vage afspraken, zogenaamd omdat het voor een constructieve rol van de Gemeenschap in de internationale dialoog weinig zin zou hebben een gedetailleerd communautair programma uit te werken 10). Aangenomen werd dat de Gemeenschap onder meer:

- bereid is mee te werken aan de totstandkoming van mondiale grondstoffenovereenkomsten en schema's voor de stabilisatie van exportopbrengsten ten einde het reële inkomen van minder-ontwikkelde landen op peil te houden;
- een uitbreiding van het IMF-systeem voor compensatoire financiering wenst.

Dit vage uitgangspunt, samen met andere weinig zeggende uitspraken over verbetering van de ruilvoet van minder-ontwikkelde landen, vermindering van hun schuldenlast en uitbreiding van de voedselhulp, werd begin september op de 7e Bijzondere VN-Zitting naar voren gebracht door de voorzitter van de Raad, M. Rumor, Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken. Toch werd de bereidwilligheid van de Gemeenschap tot een dialoog over de problemen en voorstellen van de ontwikkelingslanden algemeen gunstig ontvangen, al liet de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Genscher, niet na te waarschuwen voor iedere vorm van internationaal dirigisme. Op het gebied van de grondstoffenproblematiek is, op grond van een uitvoerig rapport van een commissie ad hoc, onder voorzitterschap van minister Pronk, over de mogelijkheden de ontwikkelingslanden een groter aandeel te verschaffen in de mondiale welvaart, de voornaamste VN-resolutie, die waarin de bijzondere volmacht wordt gegeven aan UNCTAD om structurele verbeteringen in de grondstoffenmarkten aan te brengen en een onderzoek te verrichten op het gebied van de indexatie van grondstoffenprijzen.

Besluit

De Commissie heeft zonder twijfel een eerste stap naar een concreet gemeenschappelijk grondstoffenbeleid gezet, al kan mercantilistische achtergrond niet worden ontkend en al is de Raad bij zijn standpuntbepaling, op zijn zachtst uitgedrukt, vrij terughoudend geweest.

10) Cf. *Euro-markt Nieuws*, september 1975, blz. 207: „Cynici zeggen dat de EEG dat in dit stadium ook maar liever niet moet doen, want dat de lid-staten het dan nooit meer eens zijn!”.

Trouwens, op de jongste bijeenkomst van de ministers van Ontwikkelings-samenwerking te Luxemburg begin oktober, bedoeld om de besluiten van de VN-Zitting uit te werken, moest als gevolg van onderlinge verdeeldheid de Gemeenschap verstek laten gaan ten aanzien van hulp aan niet-geassocieerde landen, uitbreiding van de voedselhulp en de EG-bijdrage aan het Internationaal Agrarisch Ontwikkelingsfonds.

Gesteld kan worden dat de Overeenkomst van Lomé reeds een concreet gemeenschappelijk grondstoffenbeleid inhoudt. Immers, naast het afzien door de Gemeenschap van tegenpreferenties op grond van ontwikkelingsbehoeften, hetgeen als een precedent kan worden beschouwd dat bij de komende onderhandelingen nog moeilijk terzijde kan

worden geschoven, is er ook nog STABEX. Dit systeem tot stabilisatie van de exportinkomsten voor bepaalde grondstoffen ten bedrage van 375 mln. RE gaat trouwens een heel stuk verder dan het bestaande compensatoire financieringsschema van het IMF. De door de EG geuite bezwaren tegen dit schema worden trouwens overgenomen in het rapport van de UNCTAD Conference of Developing Countries on Raw Materials (februari 1975). Het Lomé-systeem als een mogelijke mondiale oplossing voor stabilisatie van exportopbrengsten zien, zoals UNCTAD doet (1), is zoals reeds in een vorige Europa-bladwijzer werd beklemt (2), té vergaand gezien de regionale aanpak van Lomé en gezien het beginsel van de Parijse Topconferentie om steeds

en op alle gebied prioriteit aan de geassocieerde landen te geven. Trouwens, ook de Commissie adviseert de toepassing van de Overeenkomst van Lomé, met zijn specifiek karakter en financiële lasten, niet op mondiale schaal te kopiëren (3).

Europa Instituut Leiden

11) Deze opvatting is ook terug te vinden bij bijv. J. Westhoff, op.cit. en E. Rhein, *The Lomé Agreement: political and juridical aspects of the Community policy towards LDC's*, *Common Market Law Review*, augustus 1975 (blz. 395: "... the Lomé-Convention will, no doubt, work as a catalyst of further progress towards an even more worldwide Community policy").

12) *ESB*, 21 mei 1975, blz. 491.

13) *Suppl. Bull. EG.*, 6/75, blz. 33.

ESB

Ingezonden

Milieu, groei en schaarste

In het nummer van *ESB* van 23 juli, trof ik van de hand van uw redacteur-secretaris een beschouwing aan over het rapport van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, gewijd aan *Milieu, groei en schaarste*. De kritiek was weinig vleidend.

Indien daarvoor *inhoudelijk* goede gronden zijn aan te voeren, zal geen schrijver of commissie van redactie zich daartegen mogen verzetten. Zijn er geen goede gronden, dan lijkt mij een weerwoord op zijn plaats. Met collega Zoutendijk moet ik hierover nog overleggen. De vakanties hebben de afdoening van deze zaak vertraagd.

Aan de kritieken zijn echter ook *vormvereisten* te stellen. Is daaraan niet voldaan, dan is zonder meer een woord van protest verantwoord. Persoonlijk heb ik het gevoel dat de beschouwing van Drs. Hoffman de toets van formele kritiek niet kan doorstaan. Ik moge hierna enige voorbeelden geven. Ik doe dat in mijn kwaliteit van voorzitter van het curatorium van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, die op een afstand heeft meegemaakt hoe twee en een half jaar lang aan het rapport serieus is gewerkt en daarmee heeft kunnen vaststellen dat allerminst van „onzorgvuldig politiek gedoe” sprake was. Men kan het voorts met de inhoud volstrekt oneens zijn, een opschrift als „onthullend en onthutsend” getuigt in een recensie toch niet van de reverentie, die serieuze schrijvers en critici van boeken

en rapporten elkaar verschuldigd weten. Zeker heeft de politieke verharding in sommige bladen en tijdschriften daarvoor minder ruimte gelaten, maar een blad als *ESB* bevindt zich naar ik hoop nog niet op dat hellende vlak. Bovendien heeft de Teldersstichting de woorden nimmer gebruikt en is zij niet verantwoordelijk voor uitlatingen, ja van wie eigenlijk?

Thans enige formele punten:

In *de eerste plaats* is niet vermeld wie de schrijvers waren van het rapport. De betiteling „wetenschappers” van de Teldersstichting is niet voldoende om de lezers van *ESB* duidelijk te maken dat de schrijvers (niet slechts in naam) waren: Prof. Dr. G. Zoutendijk, Dr. L. Ginjaar, Mr. Drs. H. Langman, Mr. C. H. F. Polak, Prof. Mr. J. M. Polak, Mr. H. P. Talsma en Drs. G. Rumph. Voorts waren er vaste medewerkers, w.o. Prof. Böttcher.

In *de tweede plaats* is het een goede gewoonte om de inhoud van een boek of rapport aan te geven. Het onderhavige rapport bevat 8 hoofdstukken met elk vele paragrafen, voorts vele bijlagen die voor objectieve lezers (en recensenten) van groot gewicht kunnen zijn.

In *de derde plaats* frappeerde het mij dat uw redacteur-secretaris niet is toegekomen aan een korte weergave van de grote lijnen van het betoog. Het gaat bij boekbesprekingen er evenwel meer om dat de lezer te weten krijgt waarover het boek gaat en dan zelf een oor-

deel kan vormen, dan dat hij louter te horen krijgt wat de recensent vindt. Tenminste als men schrijft voor een wetenschappelijke periodiek en niet voor een politiek blad als politiek journalist.

In *de vierde plaats* wordt gesteld dat het rapport voornamelijk geschreven zou zijn om zich af te zetten tegen het rapport Mansholt, aan welk rapport slechts anderhalve pagina werd besteed in een meer dan tweehonderd pagina's tellend geschrift, en andere studies. Zeker is dat de stellingen van de commissie Mansholt door de mand vallen, maar het rapport beoogt en geeft meer. Uit een bredere behandeling van zijn inhoud zou dit hebben kunnen blijken. Een vraag, die hierbij hoort, is of een „wetenschappelijk” rapport niet mag c.q. moet reageren op politieke geschriften, die beogen de publieke mening te beïnvloeden en aan regeringsmaatregelen ten grondslag kunnen liggen.

In *de vijfde plaats* valt een rapport van ruim 200 pagina's niet neer te sabelen met een citaat uit blz. 33 (niet 32), waarin de neiging (niet rijging) van socialisten en liberalen tot al of niet overheidsbemoeiing genoemd wordt.

In *de zesde plaats* is voor een recensie noodzakelijk dat de politieke opvatting van de recensent en voorts zijn stellingname ten opzichte van het aan de orde gestelde probleem niet overheersen, ja zelfs iedere beoordeling van het gerecenseerde boek zelf onmogelijk maken.

In *de zevende plaats* moet een recensent ernaar streven de lezer duidelijk te maken waarom hij een passage afkeurt of vertoord is. Met een zin in de op één na laatste alinea over het functioneren van het prijsmechanisme is niets aangetoond en alleen maar (opnieuw) een sneer gegeven op de liberale Teldersstichting. Kennisname van de talloze bladzijden uit het rapport van — ik herhaal het — meer dan tweehonderd bladzijden, waarin de voor- en nadelen van het prijsmechanisme worden

behandeld, toont aan dat de standpunten zijn toegelicht en beargumenteerd en — ja, het is een liberaal rapport — naar liberale overtuiging geformuleerd worden.

Ik kan nog enkele andere punten noemen, maar ik stop maar.

Ik resumeer dat het stuk van de heer Hoffman geen enkel recht doet wederen aan het werk van een groep wetenschappelijke denkers, die kennis van de theorie aan die van de praktijk paren. Het stuk verradt een korzelige politieke vooringenomenheid, die bij recensies niet past, tenzij het om politieke opiniebladen gaat, althans naar de huidige praktijk.

Tenslotte is een rapport van een omvang als dat van *Milieu, groei en schaarste* en geschreven door mensen als in het begin van mijn brief genoemd, niet geschikt om te worden afgedaan in een redactionele „leader” van twee halve kolommen.

Al met al een beschouwing die meer het karakter heeft van een kwade trap dan van „fair play” welks regels niet alleen in het recht, de sport enz., maar ook in het bekritisieren van andermans geschriften in acht moeten worden genomen. „Fair play” zou in het onderha-

vige geval hebben ingehouden het ruimte schenken aan een afwijkende mening van politiek andersdenkenden.

**Prof. Mr. N. E. H. van Esveld
voorzitter van het Curatorium
van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting**

Naschrift

Bovenstaande brief, verzonden aan de individuele leden van de Commissie van redactie, en op verzoek van de auteur afgedrukt in *ESB* noodzaakt mij tot het volgende korte naschrift.

Mijn commentaar op *Milieu, groei en schaarste* in *ESB* van 23 juli jl. mag niet worden beschouwd als een recensie. Ik maakte slechts enkele opmerkingen n.a.v. het geschrift van de Prof. Teldersstichting, zoals ik dat eerder deed n.a.v. het *Rapport van de z.g. Commissie Mansholt, Op weg naar een verantwoordelijke maatschappij en Barsten in de groei*. Ik geef toe dat mijn kritiek niet vleiend was. Dat was ook niet mijn bedoeling. De kritiek op de andere genoemde pamfletten was evenmin vleiend. Ik wilde op deze wijze dui-

delijk maken dat de maatschappij niets heeft aan dit soort van vage politieke schriften over economische groei.

De door Prof. Van Esveld genoemde punten waaraan een recensie moet voldoen, onderschrijf ik, maar zij zijn voor mijn redactionele commentaren — die nooit als recensies bedoeld zijn — niet revelant.

Prof. Van Esveld geeft door de aard van zijn stuk geen gelegenheid tot discussie. Juist om te voorkomen dat men mij korzelige politieke vooringenomenheid zou verwijten was ik zelf erg concreet. Al mijn beweringen heb ik toegelicht met concrete, niet voor betwisting vatbare, citaten.

Eén ding wil ik echter toelichten. Prof. Van Esveld valt over de titel „Onthullend en onthutsend”. Die titel zou onverantwoord zijn, ware het niet dat in de periode dat *Milieu, groei en schaarste* verscheen en ik mijn commentaar daarop schreef, de VVD in vele dagbladen met deze leuze haar mening over het huidige kabinet adverteerde. Prof. Van Esveld heeft die titel niet voorzien al bevatte de slotline van mijn commentaar daarvoor wel een hint.

L.H.



J. Defay: Wetenschappelijk onderzoek en economische groei III, wetenschap als produktiefactor, onderzoek over de integratie van het speur- en ontwikkelingswerk in de produktiefunctie. Diensten voor programmatie van het wetenschapsbeleid, Brussel, 1973, 281 blz.

Dit boek is het derde verslag van het onderzoek van de diensten voor programmatie van wetenschapsbeleid naar de betekenis van de technische vooruitgang in de Belgische ondernemingen. Het doel van het onderzoek, waarover in dit verslag wordt gerapporteerd, is de relatie tussen het onderzoek- en ontwikkelingswerk in de ondernemingen en de groei van de produktie te kwantificeren. Het onderzoek werd verricht aan de hand van cijfermateriaal dat via enquêtes onder een steekproef van 159 van de 4.500 Belgische industriële ondernemingen met meer dan 50 werknemers is gehouden. De steekproef bestaat uit de ondernemingen, die de aan 75% van de ondernemingen toegezonden vragenlijsten voldoende nauwkeurig hebben ingevuld. De vragen hadden betrekking op het jaar 1969.

De steekproef verschaftte een grote hoeveelheid cijfermateriaal. Dit materiaal maakte het mogelijk een indruk te krijgen van de verdeling van de uitga-

ven voor onderzoek- en ontwikkelingswerk per werknemer, de toeneming van de werkgelegenheid, de winstvoeten, de gemiddelde arbeidsproduktiviteit, de groeivoet van de produktie, de kapitaalintensiteit, de investeringen per werknemer en het wetenschappelijke kader over de bedrijfstakken. Het stelde de schrijver eveneens in staat de verdeling van deze grootheden over de gewesten en de ondernemingen ingedeeld naar grootte-klassen, naar afhankelijkheid en nationaliteit en naar rentabiliteitsklassen vast te stellen. Op grond hiervan kunnen reeds enige voorlopige conclusies worden getrokken over de samenhangen die er tussen de verschillende grootheden bestaan. Het probleem hierbij is echter altijd, dat zolang geen theoretisch fundament is gelegd, over de richting van de causaliteit nauwelijks een oordeel kan worden geveld. Wordt bijv. de snelle groei van sommige ondernemingen veroorzaakt door de relatief omvangrijke uitgaven

aan onderzoek- en ontwikkelingswerk of maakt de snelle groei via de ermee samenhangende hoge winstvoeten hoge uitgaven aan onderzoek- en ontwikkelingswerk mogelijk? Of is als derde mogelijkheid veeleer sprake van een simultaan model, waarin een snelle technische vooruitgang leidt tot omvangrijke investeringen, welke op haar beurt een hoge winst- en groeivoet tot gevolg heeft, waardoor veel middelen beschikbaar zijn voor onderzoek en ontwikkeling, hetgeen op zijn beurt de technische vooruitgang weer doet toenemen? Voor een afdoend antwoord op de bovenstaande vragen is het allereerst noodzakelijk een theorie te ontwikkelen, welke dan in een later stadium aan het cijfermateriaal kan worden getoetst en op grond hiervan eventueel kan worden geamendeerd.

De kern van het boek wordt gevormd door de hoofdstukken IV en V waarin Defay poogt de invloed van de stand van de toegepaste technische kennis op de produktie-omvang vast te stellen. In de meeste empirische onderzoeken wordt ervan uitgegaan, dat bij de huidige stand van de economische wetenschap de stand van de toegepaste techniek het beste kan worden weergegeven door een autonome groothed, die in de loop van de tijd regelmatig toeneemt. Een dergelijke aanpak is voor Defay niet acceptabel, daar hij in de stand van de techniek een van de instrumenten ziet, waardoor de overheid de ontwikkelingen in de verschillende sectoren kan beïnvloeden. Daar juist de uitgaven

voor onderzoek- en ontwikkelingswerk een beïnvloedingsmiddel bij uitstek zijn, neemt hij aan, dat de stand van de toegepaste techniek kan worden bepaald als de som van deze uitgaven over de actieve levensduur van deze kennis. Deze levensduur stelt hij op vier jaren.

De invloed van de op deze wijze geoperationaliseerde stand van de toegepaste techniek op de omvang van de produktie meent de schrijver nu te kunnen vaststellen door naast de arbeid en de kapitaalgoederenvoorraad ook de uitgaven aan onderzoek- en ontwikkelingswerk over de afgelopen vier jaren in een produktiefunctie op te nemen. Drie soorten produktiefuncties (de CES-produktiefunctie, de produktiefunctie van Cobb en Douglas en de produktiefunctie met een substitutie-elasticiteit van oneindig) worden geschat, zowel voor alle bedrijven in de steekproef als voor bedrijven die overeenkomstig hun kapitaal- en hun kennisintensiteit naar sectoren zijn gerangschikt.

De per sector geschatte produktievergelijkingen worden gebruikt om een tweetal vragen te beantwoorden. De eerste vraag betreft de optimale allocatie van arbeid, kapitaal en kennis over de sectoren, de tweede die over de afzonderlijke ondernemingen. Onder een optimale toestand wordt in dit verband verstaan de situatie, waarin de produktiemiddelen worden beloond overeenkomstig hun marginale produktiviteiten. Als belangrijkste conclusie komt naar voren, dat de optimale aanwending van arbeid in alle sectoren kleiner is dan de geconstateerde, dat met de stand van de toegepaste techniek het omgekeerde het geval is en dat vaste kapitaalgoederen in een tweetal sectoren een te grote en in de andere sectoren een te geringe omvang hebben. De optimale waarde van de produktie overtreft de feitelijke waarde. Voor de praktische politiek zou hieruit de conclusie moeten worden getrokken, dat het toewijzen van extra middelen, bijv. van overheidswege, om de onderzoek- en ontwikkelingsuitgaven te financieren gewettigd zou zijn, daar hiervan een belangrijke verhoging van de produktie en de gemiddelde arbeidsproductiviteit zou mogen worden verwacht.

Op deze conclusie valt nog al wat af te dingen. In de eerste plaats behoeft het geconstateerde positieve verschil tussen het arbeidsaandeel in de toegevoegde waarde per sector en de arbeids-elasticiteit van de produktie niet te duiden op het bestaan van een meer of minder tijdelijke onevenwichtigheids-situatie, die door een verandering in de allocatie van produktiemiddelen kan worden weggewerkt. Het is heel wel

mogelijk, dat dit verschil permanent is, aangezien in de werkelijkheid op de arbeidsmarkt geen toestand van volledige mededinging heerst. Een herallocatie van produktiemiddelen, in de zin, dat kapitaal en wetenschappelijke kennis worden gesubstitueerd voor arbeid, behoeft dan ook niet tot een zodanige vermindering van de groei van de reële loonvoet te leiden, dat het arbeidsaandeel daalt. Onder deze omstandigheden is van een evenwichtsherstel geen sprake en geldt derhalve evenmin, dat een vergroting van de kapitaalgoederenvoorraad en van de kennisvoorraad noodzakelijkerwijs de verwachte voordelen teweegbrengt.

Een tweede reden waarom op de getrokken conclusie nog al wat valt af te dingen betreft de wijze waarop de invloed van de stand van de techniek wordt nagegaan. Hiertegen zijn een drietal bezwaren aan te voeren. In de eerste plaats is op geen enkele manier aannemelijk gemaakt, dat er tussen de produktie-omvang en de uitgaven voor onderzoek- en ontwikkelingswerk een direct verband bestaat. In tegenstelling tot de uitgaven voor de aanschaf van vaste kapitaalgoederen mag men van de uitgaven aan onderzoek- en ontwikkelingswerk op korte termijn nauwelijks een produktief resultaat verwachten. Het door Schumpeter gemaakte onderscheid tussen uitvindingen (*inventions*) en innovaties (*innovations*) is in dit verband actueel. Lang niet alle uitvindingen leiden tot innovaties en lang niet alle pogingen tot het doen van uitvindingen hebben succes. Voor zover uitvindingen wel het stadium van innovatie bereiken kan een bijzonder lange tijd verstrijken. Tussen de uitgaven voor onderzoek- en ontwikkeling, voor zover het de uitvindingen betreft, en de produktie-omvang mag derhalve op de voorhand nauwelijks een bestendig direct verband worden verwacht. Alvorens een dergelijk verband te postuleren is het noodzakelijk een bevredigende theorie te formuleren, die dit aannemelijk maakt. Hiermede is in de economie nauwelijks een begin gemaakt.

Het tweede bezwaar sluit hierbij aan. Daar Defay van mening is, dat de uitgaven voor vaste investeringen niet wezenlijk verschillen van die voor onderzoek- en ontwikkelingswerk dient naar zijn mening de gebruikelijke definitie van bruto toegevoegde waarde te worden gecorrigeerd door er de uitgaven voor onderzoek- en ontwikkelingswerk aan toe te voegen. In het bovenstaande is reeds gesteld, dat de vergelijking tussen de uitgaven voor vaste kapitaalgoederen en die voor onderzoek- en ontwikkelingswerk althans gedeeltelijk

mank gaat, daar het in het eerste geval uitgaven voor produktieve diensten betreft, terwijl dit in het tweede geval niet noodzakelijk zo is. Daarbij komt nog het probleem hoe men de uitgaven aan wel onmiddellijk produktief onderzoek- en ontwikkelingswerk moet waarderen. In tegenstelling tot vaste kapitaalgoederen bestaat hiervoor in de meeste gevallen geen markt. Door desondanks de uitgaven als maatstaf te nemen voor de toeneming van de toegepaste technische kennis is het gevaar niet denkbeeldig, dat de schattingsresultaten niet onbelangrijke specificatiefouten bevatten.

Het derde bezwaar betreft tenslotte de toegepaste schattingsmethode. De enkelvoudige methode van de kleinste kwadraten blijkt niet acceptabele schattingsresultaten op te leveren. Daarom neemt de schrijver zijn toevlucht tot de een of andere iteratieve methode. Hoe deze methode er precies uitziet blijft echter duister. Evenmin kan een oordeel worden geveld over de eigenschappen van de aldus verkregen schatters. Dit alles maakt het onmogelijk de vermelde schatters als „harde” resultaten te beschouwen. Daar de conclusies staan of vallen met de vermelde geschatte waarden van de factorelasticiteiten van de produktie, moet men alleen al op deze gronden vaststellen, dat de conclusies aan een niet geringe twijfel onderhevig zijn.

Op grond van het voorgaande kan men niet anders dan concluderen, dat het doel dat Defay zich heeft gesteld, het verband tussen het onderzoek- en ontwikkelingswerk en de groei van de produktie te kwantificeren, niet is bereikt. De schrijver heeft wel enige kwantitatieve resultaten verkregen, maar het is zeer de vraag of deze resultaten de werkelijke invloed van de onderzoek- en ontwikkelingsinspanningen op de economische groei weergeven. Het grootste manco van het boek is het ontbreken van een voldoende theoretische basis, van waaruit het empirische onderzoek zou kunnen worden opgezet. Afgezien van dit inhoudelijke bezwaar is er ook tegen de presentatie nog wel het nodige in te brengen. Sommige passages zijn bepaald duister, terwijl het toepassen van bepaalde technieken lang niet altijd voldoende wordt gerechtvaardigd. Wat het eerste betreft bezie de lezer bijv. een beschrijving van de aanpassingsmethode (blz. 146 e.v.) of de analyse binnen de isokosten (blz. 188 e.v.) Een voorbeeld van het onvoldoende gerechtvaardigd toepassen van bepaalde statistische technieken is de uitschakeling van de sectoriële factor in hoofdstuk 3. Al met al een weinig bevredigende publikatie.

S. K. Kuipers

Met „ESB” een beter economisch-politiek inzicht

Dit boek handelt over het probleem van het nemen van investeringsbeslissingen in een gesloten geleide economie op basis van het maximaliseren van een intertemporele sociale preferentiefunctie met als nevenvoorwaarden de vergelijkingen van een Mahalanobis-achtig model.

Mede omdat de schrijver zich zelf kennelijk ook nog de subjectieve beperking heeft opgelegd, dat zijn resultaten (nog net?) op wiskundig-analytische wijze moeten kunnen worden afgeleid, is zijn model als volgt:

- de produktie van de hoeveelheid consumptiegoederen per hoofd van de beroepsbevolking (die in aantal in vaste verhouding tot de totale bevolking wordt verondersteld) is een Cobb-Douglas-functie van de kapitaalgoederen-hoeveelheid k_c , per hoofd aanwezig in de sector van de economie waarin de consumptiegoederen worden geproduceerd (de C-sector) en van de fractie l_c van de beroepsbevolking die in die sector werkzaam is;

- de produktie van de hoeveelheid investeringsgoederen per hoofd is ook een Cobb-Douglas-functie en wel van de hoeveelheid kapitaalgoederen k_i per hoofd aanwezig in de investeringsgoederen-sector (de I-sector) van de economie en van de fractie l_i van de beroepsbevolking werkzaam in deze sector;

- de exponenten van de produktiefuncties tellen op tot 1;

- de produktiemiddelen kunnen niet van de ene sector worden overgedragen naar de andere sector;

- de reële loonvoet kan niet onder een zekere grens \bar{w} (gemeten in consumptie-eenheden) dalen: de produktie c van consumptiegoederen per hoofd in een zekere periode is ten minste gelijk aan het produkt van \bar{w} en de som van l_c en l_i in geval van gelijkheid van c en \bar{w} ($l_c + l_i$) is de economie in de „labour-surplus phase”;

- de som van l_c en l_i is ten hoogste gelijk aan 1;

- per periode wordt een fractie s ($0 \leq s \leq 1$) van de produktie van de I-sector toegevoegd aan de kapitaalgoederenvoorraad van die sector en een fractie $1-s$ van die produktie aan de C-sector, terwijl in beide sectoren per periode de kapitaalgoederenvoorraad per hoofd vermindert (wegens „radio-actieve” depreciatie en bevolkingsgroei) met een fractie n van de hoeveelheid aan het begin van die periode.

De variabelen zijn continue functies van de tijd. De nutsfunctie bestaat uit drie termen: een integraal van periode 0 tot periode T van een Bernoulli-functie met de consumptie als argument en twee

termen die de eindvoorwaarden van k_c en k_i aangeven.

Deze nutsfunctie wordt gemaximeerd met s , l_c en l_i als instrumenten. Na heroïsch rekenwerk slaagt de schrijver erin een aantal gigantisch uitziende relaties te formuleren tussen de instrumenten en de toestandvariabelen, indien deze zich langs het optimale pad naar het einddoel begeven. Deze relaties zijn zo onoverzichtelijk dat het niet goed mogelijk is er conclusies uit te trekken, ook geen kwalitatieve. Daarom geeft de auteur aan de beginvoorwaarden en de parameters van zijn model numerieke waarden geïnspireerd op de situatie aan het begin van de jaren zestig in India. Met behulp van een speciaal daarvoor door de schrijver ontwikkeld algoritme kan dan het verloop van de verschillende variabelen worden berekend.

Uit die berekeningen kan als voornaamste conclusie worden getrokken dat, uitgaande van een arbeidsoverschot de ondergrens van de loonvoet ($w > 0$) en de onoverdraagbaarheid van kapitaal tussen beide sectoren ($0 \leq s \leq 1$) met zich meebrengen, dat aanvankelijk een investeringspecialisatie in de consumptiegoederensector plaats dient te vinden. Afhankelijk van de grootte van T en de consumptie-elasticiteit van het marginale nut kunnen er „switches” in deze specialisatie plaatsvinden. Als de eis $w > 0$ vervalt, wordt het gebruikelijke resultaat van investeringsspecialisatie in het begin verkregen. De aanvankelijke specialisering van de investeringen in de consumptiegoederensector dient volgens de schrijver om te voorkomen, dat de nieuw aan te trekken arbeiders niet met de al werk hebbende arbeiders gaan „vechten” om de „wage goods” en daarmee een (overigens buiten het model blijvende) inflatiespiraal veroorzaken.

Men kan zich afvragen of deze, niet implausible, resultaten zo'n overdaad aan wiskunde verdienen. Hoe men ook over het antwoord op deze vraag denkt, een feit is dat de schrijver een goed wiskundig en economisch vakmanschap demonstreert (dat moet ook wel, want het boek is gebaseerd op het proefschrift van de schrijver verdedigd aan de Dehli School of Economics met als promotor Professor Chakravarty). Ook is het niet ondenkbaar, dat de ontwikkelde methoden toepasbaar zijn bij de oplossing van andere problemen. Verder treft men, in de eerste hoofdstukken, lezenswaardige uiteenzettingen over de Russische en de Indische vijfjarenplannen en een interessant overzicht van de belangrijkste resultaten op het gebied van de optimale economische ontwikkeling.

Het boek is helder geschreven, er zijn

echter nogal wat drukfouten aan te wijzen, vooral bij de verwijzingen; erg storend is de drukfout in de titel, waar de naam Mahalanobis genoemd wordt in plaats van Mahalanobis.

J. van Daal

O. J. van Strien (red.): Vervreemding in de arbeid. Boom, Meppel, 1975, 124 blz.

Bevat een bundel opstellen, ontleend aan een in het voorjaar 1974 aan de Universiteit te Groningen gehouden Studium Generale over de vervreemding in allerlei sectoren van de maatschappij. Het boekje geeft een overzicht van de ontwikkeling van het vervreemdingsbegrip, waarbij naast de beschouwingen van Marx ook die van Heidegger, Fromm en Marcuse aan de orde komen. N.a.v. de theorie van Marx wordt een historisch-materialistische analyse van de positie van de arbeidersklasse in onze tijd gegeven. Verder worden er een aantal wegen tot opheffing van de vervreemding besproken, zoals een emancipatiestrategie, waarin het arbeidsgedrag van de mens binnen het georganiseerd systeem aan zijn persoonlijke waarden wordt getoetst. De bundel wordt besloten met beschouwingen over stakingen en bezettingen, waarin de vervreemding en de afstand tussen bestuurders en leden in de vakbeweging naar voren komen.

Fiscale problemen rond fusies. Rapport van de Commissie voor de bestudering van de fiscale problemen rondom fusies, Serie Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, no. 136, Kluwer, Deventer, 1974, 46 blz., f. 7.

Resultaten van een onderzoek, uitgevoerd door de Commissie voor de bestudering van de fiscale problemen rondom fusies in opdracht van de Vereniging voor Belastingwetenschap. De opdracht was te onderzoeken of de huidige faciliteiten die ter bevordering in ons belastingstelsel zijn opgenomen, voldoende zijn en eventueel voorstellen te doen tot wijziging of aanvulling hiervan. Tevens moest door de Commissie worden aangegeven „in hoeverre in dezen een delegatie van bevoegdheden aan de staatssecretaris van Financiën wenselijk is”. De Commissie heeft daartoe aandacht geschonken aan de problemen bij en na het aangaan van een fusie, aan de internationale problematiek van de fusies over de grenzen heen en aan de delegatie van wetgeving. Ze komt tot de conclusie dat de belastingwetgever reeds voor een groot aantal knelpunten, die zich bij fusies en interne reorganisaties kunnen voordoen, een bevredigende oplossing heeft gevonden.