

# Naar een heroriëntering op het sociaal-economisch beleid (I)

## Van een ombuigingsbeleid naar een stimuleringsbeleid

DRS. W. B. J. HEMPEN

**Het huidige economisch beleid van loonmatiging, bezuiniging op de overheidsuitgaven en globale investeringsstimulering trekt een zware wissel op de bereidheid van de bedrijvensector om meer te investeren en te produceren als de wereldhandel weer opleeft.**

**De auteur van dit artikel constateert dat de ombuigingen in de collectieve sfeer een sterke daling van het produktievolume van bedrijven tot gevolg hebben. Daarop baseert hij de verwachting dat een lang volgehouden bezuinigingsbeleid het bedrijfsleven in een zeer ongunstige uitgangspositie plaatst om te kunnen profiteren van een hernieuwde groei van de wereldhandel.**

**Gevoegd bij het grote aantal werklozen en anderszins inactieven is dat voor hem reden om te pleiten voor een sociaal-economisch beleidspakket dat stoelt op gerichte investeringsstimulering, loonmatiging en herverdeling van werk. Het stimuleringsbeleid en de loonmatiging komen in dit eerste deel aan de orde. In deel II, dat volgende week in *ESB* verschijnt, wordt het totale beleidspakket besproken, waarbij de nadruk ligt op de mogelijkheden en effecten van herverdeling van werk.**

### Inleiding

Uit de maatschappelijke en politieke discussie over het te voeren sociaal-economisch beleid wordt de indruk verkregen dat er geen uitweg meer is uit de huidige sociaal-economische situatie. In toenemende mate wordt met een machteloze gelatenheid gewezen op de afhankelijke positie van Nederland in het internationale krachtenspel. De enige mogelijkheid die men voor Nederland nog ziet, is het, onder andere door middel van loonmatiging, zoveel mogelijk wegexporteren van de nationale problemen. Het te verwachten betalingsbalansoverschot in 1982 wekt de indruk dat het nog gedeeltelijk lukt ook.

Bij nadere beschouwing echter blijkt dit overschot met name het gevolg te zijn van een scherp dalende import ten gevolge van de teruglopende bestedingen 1). Geen wonder dat de non-activiteit blijft toenemen. Een internationale oplossing voor (een deel van de) mondiale sociaal-economische problemen is misschien nog wel te bereiken via een soort Marshall-hulp in de richting van de laag-geïndustrialiseerde landen. Het heersend denken en handelen in de landen die de hulp zouden moeten verstrekken, is echter zodanig dat in ieder geval op middellange termijn een dergelijke aanpak niet in voldoende mate is te verwachten. Er hoeft slechts te worden gewezen op het bezuinigingsdenken en het protectionisme in de meeste van die landen. Politieke neutraliteit tegenover financiële hulp aan „vijandige” landen is evenmin waarschijnlijk. Wil geen afwachtende houding worden ingenomen dan is voorlopig ieder land voor zijn economisch herstel dus op zich zelf aangewezen, waarbij mag worden aangenomen dat het exporteren van de problemen tegenreacties zal oproepen met als resultaat een verdere verslechtering voor de betrokken landen.

Wat zijn in een dergelijke situatie de mogelijkheden voor een land als Nederland? Ervan uitgaande dat het Centraal Planbureau en de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken met hun voorstellen in redelijke mate het economisch beleidsdenken vertegenwoordigen, dan is het medicijn voor Nederland kennelijk bezuinigen en matigen. Wil men dan ook nog de non-activiteit verminderen, dan is

meer van hetzelfde medicijn geboden 2). Een andere mogelijkheid zou zijn het accepteren van de non-activiteit en het afkoersen op een vorm van arbeidsloos inkomen. Ondanks de maatschappelijke en financiële consequenties 3) is dit een optie die impliciet, en waarschijnlijk onbedoeld, in beleidsdiscussies steeds vaker wordt genoemd, met name door hen die vanuit een financieel-economische invalshoek twijfelen aan de betekenis van het verrichten van arbeid.

Tussen deze twee mogelijkheden beweegt zich momenteel de discussie over het te voeren sociaal-economisch beleid, vooral als daarbij de mogelijkheden voor het terugdringen van het niveau van de non-activiteit aan de orde komen. De uitersten hebben zich daarbij geconcretiseerd in enerzijds het terugdringen van het financieringstekort en anderzijds het honoreren van de centrale maatschappelijke betekenis van arbeid. Uit de discussie kan licht de indruk worden verkregen dat het om een dilemma tussen uitersten gaat.

Dit artikel heeft het beschreven dilemma als uitgangspunt. Daartoe wordt eerst dit dilemma nader beschouwd. Vervolgens wordt een schets gegeven van achtereenvolgens de ontwikkeling van de non-activiteit, de effectiviteit van het huidige economisch beleid (gericht op ombuigen) en de effectiviteit van een alternatief economisch beleid (gericht op stimulering). Deel I besluit met een tussenconclusie. In deel II, dat volgende week in *ESB* verschijnt, wordt een sociaal-economisch beleidsplan gepresenteerd. Na een bespreking van de effecten daarvan, wordt het artikel afgesloten met een nadere concretisering van een onderdeel van dit beleidsplan: de herverdeling van werk. In de vraagstelling ligt besloten dat met name kwantitatieve aspecten aan de orde komen.

1) Centraal Planbureau, *Macro economische verkenning 1982*, Den Haag, 1981, blz. 131/m 15.

2) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981, blz. 164; F. W. Rutten, *Het keren van de afbraak*, *ESB*, 6 januari 1982, blz. 4-7.

3) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag, 1981, blz. 219-255.

## Dilemma

In deel I wordt onderzocht of het honoreren van de centrale maatschappelijke betekenis van arbeid en het terugdringen van het financieringstekort strijdig met elkaar zijn en zo ja of van een dilemma moet worden gesproken bij de keuze voor één van beide invalshoeken voor het economisch beleid.

Op het eerste gezicht is het enigszins curieus dat er sprake kan zijn van een dilemma tussen het nastreven van de honorering van een maatschappelijke waarde, i.c. de betekenis van het verrichten van zinvolle arbeid, en het nastreven van een zeker niveau van een economische grootheid, i.c. het financieringstekort. In de maatschappelijke rangorde van doelstellingen en instrumenten bevindt de eerste zich immers op een duidelijk hoger niveau. Hoewel ik uit discussies wel eens de indruk krijg van vermeende gelijkwaardigheid tussen waarde en instrument, bestaat het dilemma uiteraard uit de veronderstelling dat zonder een terugdringing van het financieringstekort de honorering van de betekenis van de arbeid wel kan worden vergeten. Meer concreet is de gedachtengang als volgt: weliswaar kan men de doelstelling van volledige werkgelegenheid op de middellange termijn nastreven, maar de daarmee gepaard gaande toename van het financieringstekort heeft zodanige gevolgen dat uiteindelijk die doelstelling niet kan worden gerealiseerd. Erger, de realisatie raakt zelfs steeds verder uit het zicht. Om volledige werkgelegenheid te kunnen realiseren is het daarom geboden eerst het financieringstekort terug te dringen ondanks de ermee gepaard gaande toename van de non-activiteit op middellange termijn. In de meest vergaande vorm duikt in de discussies al de vraag op of aan het verrichten van arbeid respectievelijk aan het financieringssaldo wel die hoge respectievelijk lage waarde zou moeten worden toegekend als in het voorgaande is geschetst.

Over de waarde van het verrichten van arbeid kan ik kort zijn. In ons waarden- en normenpatroon zijn het recht op en de plicht tot arbeid tot op heden zwaar verankerd. Er lijkt geen aanleiding voor de veronderstelling dat daar in de nabije toekomst een wezenlijke verandering in komt, tenzij uiteraard min of meer gedwongen door het langdurig ontbreken van mogelijkheden tot het verrichten van arbeid. Op dit moment staat de maatschappelijke betekenis van de arbeid nog overeind. Dit blijkt b.v. uit de toenemende aandrang van sociale categorieën om arbeid te verrichten ondanks het feit dat ze van de verplichting daartoe (ten dele) zijn ontslagen. Gewezen kan worden op de arbeidsbehoefte van vrouwen, voor welke categorie het z.g. „discouraged worker”-effect in mindere mate blijkt te gelden dan tot nu toe werd aangenomen (zie de volgende paragraaf). Ook kan worden gewezen op de arbeidsbehoefte onder arbeidsongeschikten, waarvan de meerderheid het liefst weer aan het werk wil 4). Het ziet er dus naar uit dat de doelstelling van volledige werkgelegenheid voorlopig niet aan waarde zal inboeten. Wel zal moeten worden bezien of in dit verband de 40-urige werkweek moet worden gehandhaafd, of dat de doelstelling moet worden geclausuleerd b.v. vanwege het tekort aan arbeidsplaatsen en vanwege de gewenste arbeidsduur van categorieën.

Het belang van het (drastisch) terugdringen van het financieringstekort wordt veelal beargumenteerd vanuit de noodzaak (op lange termijn) het economisch draagvlak te versterken. Daarbij wordt dan gewezen op de samenhang met het renteniveau, de collectieve-lastendruk en de daarmee gepaard gaande lastenontduiking, de ruimte voor het bedrijfsleven op de kapitaalmarkt en de (toekomstige) rentelast voor de overheid. Het versterken van het economisch draagvlak moet er dan toe leiden dat het bedrijfsleven zich aan de huidige malaise kan onttrekken, zodat in die sector de activiteit, en daarmee de werkgelegenheid, weer aantrekt.

Dat zijn de twee beleidslijnen ten aanzien waarvan een keuze moet worden gemaakt. De ene is gericht op non-activiteitsbestrijding, waardoor op middellange termijn het financieringstekort zal oplopen. De andere is gericht op het terug-

dringen van het financieringstekort, waardoor op middellange termijn de non-activiteit zal oplopen. Deze middellange-termijneffecten zullen in het navolgende uitvoerig aan de orde komen. Maar minstens zo belangrijk zijn de lange-termijneffecten van een eventuele prioriteitskeuze, die bij beide beleidslijnen met dezelfde onzekerheden hebben te maken. Deze onzekerheden hebben met name betrekking op:

- het tijdstip waarop de voor ons land zo belangrijke wereldhandel weer voldoende aantrekt;
- de vraag of we ons, wanneer de wereldhandel in voldoende mate is aangetrokken, niet in een dermate ongunstige uitgangssituatie hebben gemanoeuvreed dat we b.v. ten aanzien van de non-activiteitsbestrijding in onvoldoende mate van het herstel zullen profiteren;
- de vraag of bij een herstel weer volledige werkgelegenheid kan worden bereikt.

Uitgaande van de middellange-termijneffecten zullen beide beleidslijnen voor de lange termijn onder deze onzekerheden worden beschouwd. Laten we eerst eens kijken voor welke non-activiteitsbestrijdende taak beide lijnen staan.

## Ontwikkeling van de non-activiteit

De centrale maatschappelijke betekenis van arbeid noodzaakt tot het voeren van een beleid gericht op de (uiteindelijk) realisering van de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Volledige werkgelegenheid wil tot nu toe zeggen: rekening houdend met frictie, werk voor iedereen die wil en kan werken en wel gedurende de gangbare 40 uur per week gemiddeld. De vraag is of deze doelstelling in de (nabije) toekomst nog wel realiseerbaar is of dat de doelstelling moet worden geclausuleerd. Ter beantwoording van die vraag wordt eerst de mogelijke ontwikkeling van de non-activiteit geschetst.

Een schets van de toekomstige ontwikkeling van de non-activiteit bergt onzekerheden in zich, en meer naarmate de termijn langer is. Desondanks heeft een dergelijke schets indicatieve waarde en als zodanig moet de hieronder aangegeven ontwikkeling van de non-activiteit worden opgevat. Vooropgesteld zij dat hier wordt uitgegaan van een situatie zonder ingrijpende beleidswijzigingen en zonder een internationaal herstel.

Onder deze veronderstellingen zijn de vooruitzichten voor het niveau van de non-activiteit weinig rooskleurig en zal het tekort aan arbeidsplaatsen in het jaar 2000 tegen de 1,5 miljoen liggen. Dit tekort betreft dan de geregistreerde werkloosheid, de werkloosheidscomponent in de WAO/AAW en de verborgen werkloosheid (als maatschappelijk minst aanvaardbare non-activiteitscategorieën). In *De Nederlandse economie in 1985* is er nog van uitgegaan dat de geregistreerde werkloosheid in 1985 op het niveau van 500.000 manjaren zal zijn gekomen. In de *MEV 1982* wordt dit aantal inmiddels al aan het eind van 1982 ongeveer bereikt. De oorzaak daarvoor dient mede in de aanbodontwikkeling te worden gezocht. In tegenstelling tot wat tot nu toe werd aangenomen blijkt het aanbod weinig flexibel („discouraged workers”) te zijn. In de laatste jaren is het feitelijk arbeidsaanbod zelfs groter dan het trendmatig aanbod. In de *MEV 1982* wordt dan ook het feitelijk arbeidsaanbod gelijkgesteld aan het trendmatige 5). Indien nu, in navolging van het ETI-Limburg 6) voor de periode tot 2000 wordt verondersteld dat a. de

4) H. Merens-Riedstra, *Leven zonder werk*, dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, december 1981.

5) *MEV 1982*; blz. 64/65. Zie ook *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 93.

6) Werklozen-cijfers naar 900 duizend, *de Volkskrant*, 22 december 1981.

trendmatige aanbodontwikkeling de feitelijke weerspiegelt, en b. de productiegroei en de produktiviteitsgroei geleidelijk op hetzelfde niveau komen te liggen, zodat geen verder werkgelegenheidsverlies optreedt, dan resulteren de werkloosheidscijfers zoals weergegeven in tabel 1.

De ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in WAO/AAW tot 2000 is geraamd in *De Nederlandse economie in 1985* 7). Indien op basis van de CPB-studie over de werkloosheidscomponent in de WAO 8) deze component op 30% wordt gesteld, dan resulteren de aantallen zoals weergegeven in tabel 1.

Ten aanzien van de verborgen werkloosheid (niet-ingeschreven werkzoekenden) kan zowel worden verondersteld dat het aantal zal toenemen, als worden verondersteld dat ze ten dele zijn verdisconteerd in het feitelijke aanbod, dat in het voorgaande is gelijk gesteld aan het trendmatig aanbod. Aangenomen is gemakshalve dat het niveau van 1977, d.w.z. 90.000 verborgen werklozen, geen verandering ondergaat 9).

Ten slotte is in tabel 1 opgenomen het aantal werklozen dat volgens de, inmiddels aanvaarde, nieuwe werkloosheidsdefinitie op statistische gronden moet worden meegerekend 10).

Tabel 1. Omvang van de non-activiteit, 1980-2000 in personen  $\times 1.000$

Categorie	1980	1985	1990	1995	2000
Geregistreerde werkloosheid .....	250	610	890	970	915
Werkloosheidscomponent WAO AAW .....	175	210	245	275	300
Verborgen werkloosheid .....	90	90	90	90	90
Nieuwe werkloosheidsdefinitie .....	100	100	100	100	100
Totaal .....	615	1.010	1.325	1.435	1.405

Bij tabel 1 past de kanttekening dat is afgezien van:

- de non-activiteit ten gevolge van ziekteverzuim;
- als werkzoekenden ingeschreven deeltijdwerkers met een arbeidstijd van minder dan 20 uur;
- de alternatieve voorspellingen van de WRR 11) aangaande ontwikkelingen van het trendmatig aanbod en de WAO/AAW. Op grond van beide voorspellingen zou de non-activiteit aanzienlijk hoger uitkomen dan in tabel 1 is weergegeven, met name in de jaren negentig;
- de mogelijke consequenties van de ontwikkelingen in de micro-elektronica: in 1990 b.v. mogelijk 170.000 werklozen meer 12).

Gezien de aantallen in tabel 1 staat het beleid voor een geweldige opgave, zeker indien gestreefd wordt naar de doelstelling van volledige werkgelegenheid bij een werkweek van in het algemeen 40 uur en zeker indien de gevolgen van het huidige economisch beleid in de geschetste non-activiteitsontwikkeling worden verdisconteerd.

## Het huidige economisch beleid

Het is de vraag of het met het huidige economisch beleid zal gelukken om 1 à 1,5 miljoen arbeidsplaatsen te scheppen. Het huidige economisch beleid richt zich met name op het matigen van de lonen, het ombuigen van de overheidsuitgaven en het vooral globaal stimuleren van de investeringen (WIR). Het stimuleren van investeringen wordt hier verder buiten beschouwing gelaten omdat in de huidige situatie de noodzaak daartoe zich bij elke vorm van economisch beleid in meerdere of mindere mate voordoet (zie ook de paragraaf Conclusie ten aanzien van het economisch beleid). Bovendien is in de hieronder gebruikte middellange-termijnramingen reeds rekening gehouden met de doorwerking van de aan te wenden WIR-gelden. Hoogstens zou, met het oog op de effectiviteit, de richting (globaal of gericht) van de WIR-

premies kunnen worden gewijzigd. Naar mijn mening zou een meer gerichte aanpak van de voorkeur verdienen, in overeenstemming met de desbetreffende voorstellen van de WRR 13) en de Commissie-Wagner 14). Ook een recente CPB-evaluatie 15) van de WIR wijst m.i. in die richting, hoewel aan die evaluatie kennelijk ook de indicatie kan worden ontleend dat „de directe effectiviteit van dit soort investeringsfaciliteiten niet geringer is dan destijds is aangenomen” 16). Het is maar net wat „destijds is aangenomen”.

Om de effectiviteit van het huidige economisch beleid te meten kunnen we ons dus beperken tot de beleidsvarianten loonmatiging en ombuiging van de collectieve uitgaven, varianten waarvan CPB 17) en het Ministerie van Economische Zaken 18) een geïntensiveerde inzet bepleiten ter verlichting van de huidige sociaal-economische problematiek. Gezien dit pleidooi zijn in tabel 2 matigings- en ombuigingsvarianten opgenomen en afgezet tegen de middellange-termijnraming van het CPB. De varianten zijn opgenomen om een indicatie van de richting van de effecten aan te geven. De omvang van de varianten is uiteraard variabel, de richting blijft hetzelfde. Ook zouden andere varianten kunnen worden opgenomen, b.v. extra loonmatiging in de kwartaire sector en verlaging van de overheidsinvesteringen. Maar die varianten wijken qua richting van de effecten niet af van de opgenomen ombuigingsvarianten. Hoewel sommige niveaus uit de centrale projectie inmiddels door de actualiteit zijn achterhaald (het is b.v. niet uitgesloten dat reeds in 1982 een gemiddeld werkloosheidsniveau van 500.000 wordt bereikt), is voor de vergelijkbaarheid en aangezien het voornamelijk om de richting van de effecten gaat, desondanks de centrale projectie opgenomen. Het cijfermateriaal is voornamelijk ontleend aan de middellange-termijnraming van het CPB 19). De aanvullende effecten en varianten zijn afkomstig uit een schrijven van het CPB aan het Ministerie van Financiën 20).

In de centrale projectie is naast het werkloosheidsaantal van het CPB (500.000) tevens opgenomen het non-activiteitscijfer voor 1985 uit tabel 1 (ruim 1 miljoen personen), hetgeen niet ontoelaatbaar is omdat daarvan geen consequenties uitgaan op de overige sociaal-economische variabelen. Het hoger aantal geregistreerde werklozen in 1985 uit tabel 1 komt b.v. redelijk overeen met de CPB-prognose inclusief het aantal werklozen waarvan het CPB indertijd veronderstelde dat deze zich zou terugtrekken van de arbeidsmarkt. Wel dienen als gevolg daarvan de werkloosheids-effecten van de varianten een derde te worden opgehoogd, omdat het CPB veronderstelt dat een derde deel van de werkgelegenheidscreatie aan overige werkzoekenden ten goede komt. In tabel 2 komt dat tot uiting in de regel „non-activiteit”.

Het geheel is simpelweg gesommeerd, afgezien is van de soms benodigde interrelationele bijstellingen die, zo wijst de

7) Zie aldaar blz. 90.

8) J. Mensonides, *De omvang van de werkloosheid in de WAO en de financiële consequenties daarvan voor de sociale verzekeringen en voor de collectieve sector*, CPB, april 1981.

9) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Arbeidskrachtentelling 1977*, 1980, blz. 36/40; zie ook blz. 43 van die publikatie.

10) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De arbeidsmarkt in mei 1981*, juni 1981.

11) WRR, op. cit., blz. 44/45.

12) Rapport van de adviesgroep Rathenau, *Maatschappelijke gevolgen van de micro-elektronica*, Den Haag, 1980, blz. 123.

13) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag, 1980.

14) Rapport van de Commissie Wagner, *Een nieuw industrieel élan*, Den Haag, 1981.

15) Centraal Planbureau, *Het effect van investeringsstimulerende maatregelen*, Occasional Paper, nr. 23, Den Haag, 1981.

16) F. W. Rutten, op. cit., blz. 6.

17) *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 164.

18) F. W. Rutten, op. cit., blz. 4/7.

19) *De Nederlandse economie 1985*, blz. 139 en 154/155.

20) Van 16 april 1981.

Tabel 2. Effecten van matigen en bezuinigen

Varianten	Loonmatiging matiging van de loonstijging met 2,5% per jaar  (1)	Ombuigingen			21/m 4  (5)	Centrale projectie  (6)	1 + 5 + 6  (7)
		matiging van de stijging van de inkomenoverdrachten met 0,5% van het nationaal inkomen per jaar (2)	matiging van de stijging van de materiële overheids- consumptie met 0,5% van het nationaal inkomen per jaar (3)	vermindering van het aantal arbeidsplaatsen in de kwartaire sector oplopend tot 75.000 in 1985 (4)			
procentuele niveauperanderingen in 1985							
Loosom per werknemer .....	- 9,6	- 0,5	- 0,6	- 0,4	- 1,5		-11,1
Prijspeil van de particuliere consumptie .....	- 4,2	- 0,6	- 0,7	- 0,4	- 1,7		- 5,9
Reëel beschikbaar inkomen .....	- 6,0	0,1	0,1	0	0,2		- 5,8
Volume van de particuliere consumptie .....	- 3,8	- 4,1	- 1,1	- 2,0	- 7,2		-11,0
Volume van de goederenuitvoer .....	4,1	0,7	0,7	0,5	1,9		6,0
Volume van de investeringen a) .....	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,2	- 1,0		- 1,3
Productievolumen van bedrijven .....	0,7	- 1,4	- 1,7	- 1,0	- 4,1		- 3,4
niveauperanderingen in 1985 t.o.v. kolom 6						niveau in 1985	
Werkloosheid (in personen × 1.000) .....	-35	35	45	75	155	500	620
Non-activiteit (in personen × 1.000) .....	-50	50	65	115	230	1.010	1.190
Overcapaciteit (in procenten) .....	- 0,3	0,1	0,1	0,1	0,3		
Saldo lopende rekening b) .....	1,3	1,0	0,9	0,7	2,6	0	3,9
Financieringsstekort van de overheid b) .....	- 1,0	- 1,1	- 0,8	- 0,5	- 2,4	4,5	1,1
Arbeidsinkomensquote (in procenten) .....	- 2,5	0,5	0,7	0,2	1,4	95	93,9
Collectieve-lastendruk b) .....	- 0,6	0,3	0,3	0,3	0,9	58,2	58,5

a) In procenten van de kapitaalgoederenvoorraad.  
b) In procenten van het nationaal inkomen.

ervaring uit, zeer summier zijn. Bovendien wordt geen exactheid gesuggereerd maar gaat het om een indicatie van de mogelijke effecten, waarbij de realiteitswaarde van de richting van de tendenties des te hoger is naarmate de effecten éénduidiger en omvangrijker zijn.

Bekijken we aan de hand van tabel 2 eerst de varianten van loonmatiging en ombuigen afzonderlijk. Een matiging van de loonstijging (kolom 1) met 10% over vier jaar heeft een gunstige uitwerking op veel van de opgenomen sociaal-economische variabelen. Ongunstig zijn de effecten op de binnenlandse bestedingen (consumptie en investeringen). Deze effecten hebben tot gevolg dat ondanks de toegenomen uitvoer, het productievolumen slechts gering in omvang toeneemt. Het verbeterde saldo op de lopende rekening moet gezien worden als de resultante van een toegenomen uitvoer en een afgenomen invoer, de laatste tengevolge van de verminderde binnenlandse bestedingen. Het effect op de non-activiteit is slechts marginaal positief. Intensiveren van de loonmatiging kan de non-activiteit meer doen afnemen; de consequenties voor de overige variabelen zullen dan navenant veranderen. Zijn de geschetste effecten aan de modelmatige doorrekening ontleed, ook aan de hand van de praktijkervaring met het huidige matigingsbeleid kan iets worden gezegd over de effectiviteit van de loonmatiging. Met name blijkt het effect op het productievolumen dubieus te zijn, met alle gevolgen van dien voor de effecten op de overige sociaal-economische variabelen, b.v. de non-activiteit. Ook lijkt er een ongunstige samenhang te bestaan tussen de loonmatiging en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

Wat de productie betreft kan aan de hand van het *CEP 1981* 21) worden geconstateerd dat, ondanks de positieve uitwerking op de uitvoer, de loonmatiging van de laatste jaren via een verminderde consumptie heeft geleid tot een afname van de afzet en van de productie. Eén van de gevolgen daarvan is een toename van de non-activiteit.

Met betrekking tot de teleurstellende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit spreekt de Commissie van Economische Deskundigen 22) het vermoeden uit dat deze ontwikkeling een zekere samenhang vertoont met de loonmatiging. Deze samenhang berust dan op de gevoeligheid van de arbeidsproductiviteit voor de bezettingsgraad en op de invloed van de loonmatiging op de afzet. Hoe dan ook, de gevolgen van loonmatiging voor de non-activiteitsbestrijding, en wellicht ook voor b.v. het financieringssaldo van de overheid, zijn op zijn gunstigst marginaal positief. Een intensi-

vering van de loonmatiging dient dan ook ampele overweging, zeker als de effecten ervan in samenhang worden gezien met de effecten van een tegelijkertijd uit te voeren ombuigingsbeleid.

Het ombuigen van de collectieve uitgaven (kolom 5) kan gezien de effecten eigenlijk uitsluitend worden beargumenteerd vanuit de afname van het prijspeil van de particuliere consumptie en vanuit de vermindering van het financieringsstekort. Het toegenomen saldo op de lopende rekening is, meer nog dan bij de loonmatigingsvariant, niet zozeer het gevolg van de toegenomen uitvoer maar van de scherpe afname van de invoer.

De gevolgen van het ombuigingsbeleid voor het bedrijfsleven zijn desastreus. Ondanks de daling van de loosom per werknemer stijgt de arbeidsinkomensquote. Ook de afname van de consumptie, de investeringen en de productie alsmede de toename van de non-activiteit, de overcapaciteit en de collectieve-lastendruk, duiden op een hoge prijs van het ombuigingsbeleid voor het bedrijfsleven.

Maar ook de „gunstige” middellange-termijneffecten van de ombuiging zijn voor een groot deel schijn. De afname van het prijspeil wordt o.a. veroorzaakt door enerzijds het lage niveau van de bestedingen en het hoge werkloosheidsniveau (op zich weinig begerenswaardige uitkomsten) 23) en anderzijds de hoogte van de wisselkoers. Door appreciatie van de laatste (zie de recente revaluatie van de gulden) kan weliswaar een prijsvoordeel worden behaald op importgoederen, maar de OECD waarschuwt er o.a. voor dat „het resulterende verlies aan concurrentievermogen er toe kan leiden dat na enige tijd het saldo op de lopende rekening afneemt en een neerwaartse druk op de wisselkoers wordt uitgeoefend. Indien dit niet door een (nog) hoger renteniveau wordt opgevangen, resulteert dit in een depreciatie met als gevolg een toename van importprijzen en dus prijsstijging” 24).

Ook het terugdringen van het financieringsstekort wordt begeleid door ongunstige neveneffecten: niet alleen het aantal

21) Centraal Planbureau, *Centraal economisch plan 1981*, Den Haag, mei 1981, blz. 18/27.

22) Rapport van de Commissie Economische Deskundigen, *Economische groei in de jaren tachtig*, SER 81/15, Den Haag, oktober 1981, blz. 32/36.

23) OECD, *Economic Outlook*, nr. 30, december 1981, blz. 6.

24) Idem, blz. 7.

uitkeringsstrekken loopt op, maar bovendien dalen de overheidsinkomsten. In de praktijk is het ombuigingsbeleid tot nu toe dan ook weinig succesvol 25) en trekt een zware wissel op reacties van de particuliere sector in de richting van meer investeren en produceren 26). Op deze reacties wordt verderop ingegaan.

Zijn de effecten van het intensiveren van het ombuigingsbeleid op middellange termijn niet bepaald overtuigend positief, er moet toch een reden zijn om een dergelijke intensivering te bepleiten 27). Een reden zou kunnen zijn gelegen in „het internationale vertrouwen in ons financieel beheer” 28), dat stoelt op een klein negatief financieringssaldo en een positief saldo op de lopende rekening. Als ik echter het buitenland was, zou ik niet alleen de omvang van die saldi in mijn oordeelsvorming betrekken, maar ook de manier waarop de saldi tot stand zijn gekomen. De daaruit voortvloeiende gevolgen voor het bedrijfsleven (zie hiervoor) zouden mij toch enige zorgen baren over de toekomstige sociaal-economische situatie in Nederland, met inbegrip van enige zorg over de toekomstige omvang van het saldo op de lopende rekening 29) en het financieringssaldo (zie verder). Is de reden dan gelegen in de eerder genoemde argumenten voor terugdringing van het financieringsstekort? Deze argumenten hebben betrekking op:

- het renteniveau;
- de collectieve-lastendruk;
- de ruimte voor het bedrijfsleven op de kapitaalmarkt;
- de (toekomstige) rentelast voor de overheid.

Laten we deze argumenten eens nader onder de loupe nemen. De gevolgen voor het renteniveau zijn bij een vermindering van het financieringsstekort uiterst marginaal. Blijkens partiële berekeningen van De Nederlandsche Bank 30) zal bij een afname van het financieringsstekort met 2% van het nationaal inkomen het niveau van de lange rente uiteindelijk met slechts 0,5%-punt dalen, dus b.v. van 13% naar 12,5%. De gevolgen voor de collectieve-lastendruk zijn niet een daling, maar juist een toename van die druk (zie tabel 2, kolom 5).

Of er meer ruimte voor het bedrijfsleven op de kapitaalmarkt ontstaat, is in feite geen relevante vraag voor de middellange termijn. Aan die ruimte zullen weinig bedrijven wat hebben; immers, het rentepeil daalt slechts weinig, de productie neemt af, de arbeidsinkomensquote neemt toe, de overcapaciteit neemt toe, het investeringsvolume daalt, het consumptievolume neemt af en de collectieve-lastendruk neemt toe. Als dan ook nog wordt bedacht dat het CPB verwacht dat geen directe verlaging van de rentestand is te verwachten indien het bedrijfsleven de ontstane ruimte op de kapitaalmarkt wel benut 31), dan kan van dit beleid al met al niet worden gezegd dat het ter bevordering van de investeringsgeneidheid dient.

Wel zal de groei van de overheidsschuld minder zijn, mede omdat de gehele overheidsactiviteit afneemt. Op de lange termijn kan dit ertoe leiden dat de overheid in mindere mate hoeft te concurreren met het bedrijfsleven om de dan eventueel benodigde ruimte op de kapitaalmarkt.

Behalve het lange-termijnspect hebben we tot nu toe nog geen reden gevonden voor een intensivering van de ombuigingen. Laten we dit lange-termijnspect eens nader bekijken. Zoals in de tweede paragraaf aangekondigd, zullen we in de beschouwing betrekken het tijdstip van het voldoende herstel van de wereldhandel, de uitgangspositie van Nederland op dat tijdstip en de vraag of met het huidige economisch beleidsinstrumentarium dan weer volledige werkgelegenheid is te bereiken. Voor een herstel van de sociaal-economische situatie in Nederland is een voldoende herstel van de wereldhandel een noodzaak, ongeacht het tijdstip waarop dit herstel intreedt. Vanuit de ombuigingsfilosofie is het ideale tijdstip van herstel van de wereldhandel het tijdstip waarop de overheid zo weinig mogelijk op de kapitaalmarkt concurreert met het bedrijfsleven. Dus hetzij op lange termijn, hetzij op korte termijn, maar in het laatste ge-

val met een snelle drastische terugdringing van het financieringsstekort.

Zoals we in tabel 2 hebben gezien leidt ombuigen tot afbraak van het productiepotentieel. Deze afbraak zal omvangrijker zijn naarmate het tijdstip van herstel verder weg ligt. Doet zich dan een voldoende herstel van de wereldhandel voor, dan bestaat het gevaar dat Nederland eerst weer het productiepotentieel op peil moet brengen om voldoende van dat herstel te kunnen profiteren. Dit vereist een kapitaalinjectie. Kapitaal waar met andere landen om moet worden geconcurrereerd, met b.v. gevolgen voor het renteniveau. Daarnaast zal de particuliere consumptie gering moeten zijn enerzijds om kapitaalverschaffing uit de besparingen mogelijk te maken anderzijds om inflatie te voorkomen. Het ziet er dan ook naar uit dat de „wederopbouw” slechts geleidelijk kan geschieden. Van een herstel zal Nederland dan ook pas na verloop van tijd in voldoende mate kunnen profiteren, indien in die tussentijd althans de potentiële afzetmarkten niet door andere landen zijn bezet.

Door het streven naar een laag financieringsstekort zijn we dan in een dermate ongunstige uitgangspositie verzeild geraakt, dat de overheid het financieringsstekort dan snel zal moeten laten oplopen om de investeringen te kunnen stimuleren. Alternatieven zijn het in mindere mate profiteren van het herstel en geldschepping door de overheid (Duitsland na de eerste wereldoorlog).

Of op deze wijze volledige werkgelegenheid kan worden gerealiseerd is zeer twijfelachtig. Aangenomen mag worden dat de nieuwe investeringen door de voortschrijdende technologische ontwikkeling arbeidsextensief zijn. De enig mogelijke manier om dan de volledige werkgelegenheid te herstellen, lijkt mij gelegen in een situatie van nagenoeg totale wederopbouw, zoals na de tweede wereldoorlog.

Een minder dramatische, maar wel vergelijkbare situatie doet zich voor bij een herstel op korte termijn. In dat geval is na een drastische terugdringing van het financieringsstekort eveneens een ongunstige uitgangspositie bereikt (zie tabel 2, kolom 5) die in wezen weinig verschilt van de zojuist besprokene. Ook in dat geval is het realiseren van volledige werkgelegenheid onwaarschijnlijk, gezien de omvang van de non-activiteit, de achterstandspositie ten gevolge van de ongunstige uitgangssituatie en de technologische ontwikkeling.

De conclusie kan zijn dat noch vanuit middellange-termijn-, noch vanuit lange-termijnoverwegingen een ombuigingsbeleid als gunstig kan worden beoordeeld. Verwacht kan worden dat een dergelijk beleid in ieder geval op middellange termijn, maar waarschijnlijk ook op lange termijn, niet leidt tot volledige werkgelegenheid. Zelfs is het twijfelachtig of vermindering van het financieringsstekort wel wordt gerealiseerd. Maar ook al is dat het geval, bij een herstel van de wereldhandel zal het financieringsstekort weer gaan oplopen om een stimuleringsbeleid te kunnen voeren. Het ombuigingsbeleid leidt naar verwachting niet tot een investeringsprikkel, eerder is het tegendeel het geval. Wellicht moet daarom het huidige financieringsstekort wellicht juist als positief worden ervaren. Waar het ombuigingsbeleid in ieder geval toe leidt, is afbraak van het productiepotentieel en toename van de non-activiteit, in algemene zin verlaging van het welvaartsniveau.

Deze conclusies hoeven nauwelijks te worden gerelativeerd

25) L. van der Geest, Moeizaam herstel, *ESB*, 6 januari 1982, blz. 1.

26) OECD, op. cit., blz. 8.

27) Zie *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 164 en F. W. Rutten, op. cit., blz. 4/7.

28) F. W. Rutten, op. cit., blz. 5.

29) OECD, op. cit., blz. 7.

30) M. M. G. Fase, Financiële activa, rentevorming en monetaire beheersbaarheid, in E. den Dunnen e.a. (red.), *Zoeklicht op beleid*, Leiden, 1981, blz. 63/64.

31) Centraal Planbureau, *Macro-economische effecten van een beleidsprogramma voor de kabinetsperiode 1981-85*, Den Haag, 24 juni 1981, blz. 9 (bijlage I bij het resultaat van het programmatisch overleg van de kabinetinformatie Lubbers, De Koning en Van Thijn, 21 juli 1981).

indien het gehele matigings- en ombuigingspakket (tabel 2, kolom 1 plus kolom 5) wordt beschouwd. De aldus samengestelde — „overigens juiste” 32) — beleidsrichting blijkt, ten koste van de binnenlandse bestedingen en van de actieven, met name te zijn gericht op het overschot op de lopende rekening. Een overschot waarvan, naast de reeds gemaakte kanttekeningen, kan worden gezegd dat als het zich inderdaad voordoet (zoals voor 1982 wordt verwacht) dit „zeer wel van kortstondige aard kan zijn” 33). Een weinig vertrouwenwekkend resultaat derhalve van het matigings- en ombuigingsbeleid.

Maar ook indien het zich als „... een meer blijvend royaal betalingsbalansoverschot zou aftekenen... duidt het voornamelijk niet op te hoge besparingen doch op te lage investeringen. Aan het voorspelde royale betalingsbalanssaldo in 1982 kan moeilijk een pleidooi worden ontleend voor een beperking van de bezuiniging op collectieve uitgaven die neerslaan in consumptieve bestedingen. Het aandeel van de consumptie in het nationaal inkomen is immers niet laag” 34). Laten we dit citaat eens nader bekijken. De investeringen zijn inderdaad te laag en zoals we hebben gezien zullen ze door intensivering van matiging en ombuiging nog lager worden. Wat is er dan te hoog: de besparingen of de consumptie? Zoals bekend is het betalingsbalanssaldo per definitie gelijk aan de overheidsbesparingen en de particuliere besparingen, of in formule

$$(X - M) = (T - G) + (S - I)$$

waarin:

X = uitvoer;

M = invoer;

T = overheidsinkomsten;

G = overheidsuitgaven;

S = particuliere besparingen;

I = particuliere investeringen.

Als de geciteerde auteur nu tegelijkertijd het betalingsbalansoverschot  $(X - M)$  als royaal bestempelt, het financieringsaldo van de overheid  $(T - G)$  als te laag en de particuliere investeringen (I) als te laag, dan kan het niet anders zijn dan dat de particuliere besparingen (S) relatief te hoog zijn. Dat zou dan betekenen dat de consumptie eerder relatief te laag is dan te hoog. Aan deze conclusie valt alleen te ontkomen indien men veronderstelt — zoals Rutten bijvoorbeeld doet — dat bij het opvoeren van de besparingen de investeringen meer dan proportioneel zouden toenemen. Gezien de afzetting die het opvoeren van de besparingen met zich brengt, lijkt deze veronderstelling echter weinig plausibel. Er lijkt dus wel degelijk sprake te zijn van een situatie van onderbesteding, een situatie die vraagt om het opvoeren van de bestedingen. Vandaar wellicht het pleidooi voor een generieke lastenverlichting voor het bedrijfsleven 35), waardoor overigens wel, althans bij een substantiële lastenverlichting (zie navolgende tabel 3, kolom 3), het effect van een geïntensiveerd ombuigingsbeleid op het financieringstekort weer goeddeels teniet wordt gedaan. Wellicht kan dit worden beschouwd als een eerste stap in de richting van een alternatief, meer stimulerend, economisch beleid.

### Alternatief economisch beleid

In het voorgaande is een intensivering van het matigings- en ombuigingsbeleid bekeken op haar mogelijke middellange- en lange-termijneffecten. Laten we nu eens bekijken welke effecten zijn te verwachten van een beleid gericht op stimulering. Hierbij zal, als in het voorgaande, stimulering van de investeringen buiten beschouwing worden gelaten.

Ten einde de effectiviteit van een stimuleringsbeleid te meten is tabel 3 opgesteld. Bij deze tabel passen dezelfde (modelmatige) kanttekeningen als bij tabel 2, tevens is van dezelfde bronnen gebruik gemaakt. De loonmatigings-

variant is opgenomen met het oog op het saldo op de lopende rekening. De centrale projectie van het CPB is opgenomen in verband met het binnen aanvaardbare grenzen houden van het financieringstekort (de daarmee gepaard gaande lastenstijging wordt door het stimuleringsbeleid overigens meer dan gecompenseerd).

Aldus is tabel 3 als volgt samengesteld:

- een matiging van de loonstijging met 2,5% per jaar gedurende 4 jaar (kolom 1);
- een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting gedurende 4 jaar met jaarlijks 0,5% van het nationaal inkomen (kolom 2);
- een matiging van de loonkostenstijging (werkgeverspremies) met 2% per jaar van de loonsom van bedrijven (kolom 3);
- sommering van de kolommen 2 en 3 (kolom 4);
- de centrale projectie van het CPB (kolom 5);
- sommering van de kolommen 1, 4 en 5 (kolom 6).

Vergelijken we eerst het stimuleringspakket (kolom 4) met het ombuigingspakket (tabel 2, kolom 5). Op alle sociaal-economische variabelen heeft het stimuleringspakket een aanmerkelijk gunstiger uitwerking dan het ombuigingspakket, behalve op het saldo op de lopende rekening en het financieringstekort. Bij de ombuigingseffecten op deze twee variabelen zijn in het voorgaande reeds de nodige kanttekeningen geplaatst. Desondanks kan het aanbeveling verdienen de effecten van het stimuleringspakket op deze variabelen te mitigeren. Vandaar dat de loonmatigingsvariant is opgenomen en er wellicht ook andere maatregelen denkbaar zijn, zoals monetaire financiering (zie verder).

Vergelijken we nu de twee pakketten met elkaar, d.w.z. kolom 6 van tabel 3 met kolom 7 van tabel 2. Het blijkt dat het alternatief economisch beleid aanmerkelijk gunstiger resultaten heeft dan het huidige economisch beleid, zeker als wordt bedacht dat het (negatieve) betalingsbalanssaldo bij het alternatief pakket deel uitmaakt van een evenwichtiger ontwikkeling dan het positieve saldo bij het ombuigingsbeleid. Het volume van de goederenuitvoer stijgt bij het alternatief beleid immers meer dan bij het huidige beleid. Ook duidt de omvang van het saldo op de lopende rekening op een situatie zonder onderbesteding (waarvan in de huidige situatie wel sprake is).

Het enige kennelijke nadeel van het alternatief beleid is de toename van het financieringstekort, in dit geval met ruim 2%. Bij de betekenis van het terugdringen van het financieringstekort zijn in het voorgaande reeds de nodige kanttekeningen geplaatst. Laten we echter de genoemde argumenten ten faveure van het verminderen van het financieringstekort nog eens nalopen.

Zoals gesteld 36) zijn de gevolgen van de toename van het financieringstekort voor het renteniveau slechts marginaal. In tegenstelling tot bij het matigings- en ombuigingspakket neemt bij het alternatief pakket de collectieve-lastendruk af. Met de geschetste varianten neemt de collectieve-lastendruk zelfs aanzienlijk meer af dan aan lastenverzwaring benodigd is om via de centrale projectie het financieringstekort binnen de perken te houden. De ruimte voor het bedrijfsleven op de kapitaalmarkt is uiteraard geringer naarmate de overheid het financieringstekort meer via de kapitaalmarkt tracht te dekken. Monetaire financiering kan het overheidsbeslag verminderen (zie verder). In ieder geval blijkt bij dit stimuleringsbeleid de ruimte op de kapitaalmarkt door het bedrijfsleven te worden gebruikt. Met het dekken van het financieringstekort via de kapitaalmarkt zal tevens de overheids-schuld toenemen.

32) F. W. Rutten, op. cit., blz. 7.

33) Idem, blz. 7.

34) Idem, blz. 7.

35) Idem, blz. 5.

36) M. M. G. Fase, op. cit.

Tabel 3. Effecten van matigen en stimuleren

Varianten	Mätiging van de loonstijging met 2,5% per jaar (1)	Stimulering		2 + 3 (4)	Centrale projectie (5)	1 + 4 + 5 (6)
		verlaging van de loon- en inkomstenbelasting met 0,5% van het nationaal inkomen per jaar (2)	matiging van de werkgeverspremies met 2% van de loonsom van bedrijven per jaar (3)			
procentuele niveauperanderingen in 1985						
Loonsom per werknemer .....	- 9,6	0,5	-12,0	-11,5		-21,1
Prijspeil van de particuliere consumptie .....	- 4,2	0,6	- 4,5	- 3,9		- 8,1
Reël beschikbaar inkomen .....	- 6,0	3,2	0,5	3,7		- 2,3
Volume van de particuliere consumptie .....	- 3,8	3,9	1,2	5,1		1,3
Volume van de goederenuitvoer .....	4,1	- 0,7	4,4	3,7		7,8
Volume van de investeringen a) .....	- 0,3	0,2	0,4	0,6		0,3
Productievolumen van bedrijven .....	0,7	1,4	3,2	4,6		5,3
niveauperanderingen in 1985 t.o.v. kolom 5					niveau in 1985	
Werkloosheid (in personen × 1.000) .....	-35	-35	- 100	- 135	500	330
Non-activiteit (in personen × 1.000) .....	-50	-50	- 150	- 200	1.010	760
Overcapaciteit (in procenten) .....	- 0,3	- 0,1	- 0,6	- 0,7		
Saldo lopende rekening b) .....	1,3	- 1,0	- 0,1	- 1,1	0	0,2
Financieringsstekort van de overheid b) .....	- 1,0	1,2	2,1	3,3	4,5	6,8
Arbeidsinkomensquote in procenten .....	- 2,5	- 0,5	- 3,7	- 4,2	95	88,3
Collectieve-lastendruk b) .....	- 0,6	- 2,3	- 3,8	- 6,1	58,2	51,5

a) In procenten van de kapitaalgoederenvoorraad.  
b) In procenten van het nationaal inkomen.

Als negatieve punten, maar wel inherent aan een stimuleringsbeleid, kunnen derhalve worden genoemd de concurrentie van de overheid op de kapitaalmarkt, met de daarmee gepaard gaande gevolgen voor het renteniveau, en de toenemende schuldenlast. Zoals reeds enkele keren aangestipt, kunnen door monetaire financiering de concurrentie op de kapitaalmarkt en de schuldenlast minder toenemen. Er lijkt geen aanleiding te bestaan niet zoveel mogelijk monetaire te financieren — Gans 37) beargumenteert monetaire financiering naar mijn mening zeer overtuigend —, zeker indien wordt bedacht dat bij monetaire financiering volgens De Nederlandsche Bank 38) een overeenkomstig (gering) dalend effect op het renteniveau optreedt als bij terugdringing van het financieringsstekort en zeker indien wordt bedacht dat toename van de geldhoeveelheid ook plaatsvindt (door kapitaalimport) bij financiering via de kapitaalmarkt, maar dan wel met een rentelast 39), die niet optreedt bij regelrechte geldschepping als vorm van monetaire financiering.

Of monetaire financiering leidt tot aantasting van „het internationale vertrouwen in ons financieel beheer” 40), hoeft m.i. bij een beheerste monetaire financiering niet zozeer te worden gevreesd. Dit gezien de aantrekkelijke sociaal-economische ontwikkeling die ermee wordt gefinancierd. Het verweer van de nieuwe president van De Nederlandsche Bank 41) tegen monetaire financiering, namelijk dat daardoor de winst van de Bank (totale winst in 1980 ca. f. 920 mln.) lager zal uitvallen, lijkt mij nauwelijks op te wegen tegen de consequenties van de alternatieven (terugdringen van het financieringsstekort en/of lenen op de kapitaalmarkt).

Door monetaire financiering kan de problematiek van het financieringsstekort dus mogelijk worden verlicht, maar ook zonder die monetaire financiering kan de omvang van het financieringsstekort in de orde van grootte van ca. 7% (tabel 3, kolom 6) niet als dramatisch hoog worden omschreven. Dit gezien de positieve effecten op de overige sociaal-economische variabelen. Wel dient uiteraard te worden voorkomen dat het financieringsstekort verder oploopt naar een ongunstiger hoogte. Dit zou kunnen door het hanteren van een structurele budgetnorm en/of door de, dan lagere, collectieve-lastendruk als bovengrens te hanteren waaraan de overheidsuitgaven zich hebben aan te passen. Deze aanpassing wordt dan vergemakkelijkt door enerzijds de toenemende inkomsten van de overheid (omzet-, afzet-, loon/inkomsten- en winstbelasting) en anderzijds de afnemende overheidsuitgaven (loonsom, prijzen, inkomensoverdrachten en subsidies aan het bedrijfsleven).

Naast monetaire financiering en stabilisatie van de collec-

tieve-lastendruk is het eveneens gewenst de loon- en prijsontwikkeling in de hand te houden. Hoewel de aanvankelijk omvangrijke non-activiteit en de sterke onderbezetting niet primair leidt tot een stijging van lonen en prijzen, zal het inflatiegevaar na enige tijd zich weer gaan voordoen bij welke vorm van economisch herstelbeleid dan ook. Mede gezien de gevolgen voor de concurrentiepositie is het dan ook zaak bij een stimuleringsbeleid om, zoals Pen 42) suggereert, van meet af aan het inflatiegevaar te beteugelen. Een mogelijkheid daartoe biedt wellicht een tripartite overeenkomst over het werken met — jaarlijks bij te stellen — (sectorale) bandbreedtes voor loon- en prijsontwikkeling. Overschrijdingen kunnen worden bestraft door de overschrijding te verdisconteren in de bandbreedte voor het daaropvolgend jaar of door de overschrijdingen weg te belasten.

Na deze instrumentele zijweg (die ook bij het huidige economisch beleid mogelijk was, maar waarover in deze omstandigheden het bereiken van consensus twijfelachtig lijkt) pakken we het betoog weer op met een beschrijving van de mogelijke lange-termijneffecten van het alternatief economisch beleid. Ook zullen we daarbij in de beschouwing betrekken het tijdstip van het voldoende herstel van de wereldhandel, de uitgangspositie van Nederland op dat tijdstip en de vraag of met het huidige economisch beleidsinstrumentarium dan weer volledige werkgelegenheid is te bereiken.

De middellange-termijneffecten van het alternatief beleidspakket geven de volgende lange-termijnrichting aan. Weliswaar start het herstelproces met een initiële verhoging van het financieringsstekort (ten opzichte van de centrale projectie). Het stimulerend effect daarvan leidt zowel tot toename van de overheidsinkomsten als tot afname van de overheidsuitgaven. Door de verhoogde economische activiteit wordt dit proces steeds vruchtbaarder: inkomsten nemen toe en de uitgaven nemen af. Het financieringsstekort wordt volgens De Nederlandsche Bank automatisch steeds lager 43). Indien

37) M. P. Gans, *NRC Handelsblad*, 10 december 1981. Inmiddels blijkt de politieke en publieke belangstelling voor monetaire financiering toe te nemen. Zie b.v. *NRC Handelsblad*, 23 januari 1982.

38) M. M. G. Fase, *op. cit.*

39) M. P. Gans, *op. cit.*

40) F. W. Rutten, *op. cit.*, blz. 5.

41) *de Volkskrant*, 24 december 1981.

42) J. Pen, *NRC Handelsblad*, 17 december 1981.

43) De Nederlandsche Bank, Advies aan de kabinetsformateurs Kremers en Van Thijn, *de Volkskrant*, 18 augustus 1981.

het initieel verlaagde niveau van de collectieve-lastendruk wordt gehandhaafd, ontstaat een toenemende ruimte tussen collectieve-lastendruk en financieringstekort, waaruit de aangegane verplichtingen voor het niet-monetair gefinancierde gedeelte van de oorspronkelijke overheidsschuld kunnen worden terugbetaald.

Maar ook met dergelijke gunstige effecten blijft Nederland, in ieder geval wat betreft het non-activiteitsniveau, afhankelijk van het tijdstip waarop de wereldhandel voldoende aantrekt. Vindt dit op korte termijn plaats, dan zal Nederland in een relatief gunstige uitgangspositie verkeren (door het stimuleringsbeleid zal geen verdere afbraak meer van productiepotentieel plaatsvinden), maar ook met een aanzienlijk aantal non-actieven. Vindt het herstel van de wereldhandel eerst op langere termijn plaats dan leidt het stimuleringsbeleid tot een nog betere uitgangspositie, maar ook dan zal nog met een hoog niveau van non-activiteit moeten worden gerekend. Immers, in de tussentijd zullen noch de, nog niet herstelde, wereldhandel, noch de particuliere consumptie (beheerste loonontwikkeling), noch de collectieve uitgaven (stabilisatie van de collectieve-lastendruk) leiden tot een omvangrijke extra werkgelegenheidstoename.

Indien wordt bedacht dat de gunstige uitgangspositie Nederland wel direct van het herstel laat profiteren, maar daardoor tevens de omvang van de noodzakelijke nieuwe investeringen relatief gering maakt, en verder dat door de voortschrijdende technologische ontwikkeling de nieuwe produktiemethoden arbeidsextensiever zullen zijn dan tot nu toe, betekent het dat op beide tijdstippen de non-activiteit nog zeer omvangrijk zal zijn. Weliswaar kan het gepresenteerde alternatief economisch beleidspakket dus zowel voor de middellange als voor de lange termijn als gunstig worden beoordeeld, een herstel van de volledige werkgelegenheid is er echter niet van te verwachten.

### Conclusie ten aanzien van het economisch beleid

Met het oog op enerzijds het niveau en de ontwikkeling van de non-activiteit en anderzijds het als te hoog ervaren financieringstekort, is in het voorgaande bekeken of er sprake is van een dilemma in de keuze voor een beleid gericht op honorering van de centrale maatschappelijke betekenis van

arbeid en een beleid gericht op vermindering van het financieringstekort. Daartoe zijn de modelmatige effecten bekeken van achtereenvolgens een beleid gericht op matiging en ombuiging en een beleid gericht op matiging en stimulering.

Van het beleid gericht op matiging en ombuiging kan worden gezegd dat de middellange-termijneffecten, met name van de ombuiging, dermate ongunstig zijn, dat het zelfs de vraag is of de vermindering van het financieringstekort in de praktijk wel wordt gerealiseerd. Indien dit beleid op middellange termijn zou worden verlaten, betekent dit dat tamelijk onnodig in de tussentijd door het gevoerde beleid een verslechtering van de sociaal-economische situatie is opgetreden. Wordt dit beleid op langere termijn voortgezet, dan zal de situatie alleen maar verder verslechteren. Dit leidt tot een verzwakking van het economisch draagvlak en tot een dermate ongunstige uitgangspositie voor Nederland bij een herstel van de wereldhandel, dat op dat moment een omvangrijke stimulering nodig is om nog enigszins van het herstel te kunnen profiteren. Herstel van volledige werkgelegenheid via deze beleidslijn is onwaarschijnlijk. Zelfs is het twijfelachtig of een daling van het financieringstekort wel wordt gerealiseerd.

Kortom, gedurende enige tijd ombuigen heeft naar verwachting alleen negatieve effecten. Zou de wereldhandel in die tijd aantrekken of het beleid na enige tijd gewijzigd, dan is het een tamelijk onnodig pijnproces geweest waarvan ook op langere termijn de wrange vruchten worden geplukt. Zou de wereldhandel eerst op langere termijn aantrekken, dan leidt het volhouden van een ombuigingsbeleid in die tussentijd tot een afbraak van het bedrijfsleven.

Van het beleid gericht op matiging en stimulering, met het binnen de perken houden van het financieringstekort, kan worden gezegd dat de middellange-termijneffecten overwegend gunstig zijn. Deze effecten kunnen nog gunstiger en bestendiger worden indien tegelijkertijd als instrumenten worden gehanteerd: het zoveel als mogelijk monetair financieren, het in de hand houden van de loon- en prijsontwikkeling en het stabiliseren van de collectieve-lastendruk. Met behulp van die instrumenten zullen de positieve effecten op de lange termijn leiden tot een versterking van het economisch draagvlak, tot een omvangrijke afname van de non-activiteit en tot een terugdringing van het financieringstekort. Doordat het productiepotentieel niet wordt afgebroken, ligt bij een herstel van de wereldhandel de basis klaar om van dat herstel te kunnen profiteren.

De beoordeling van beide beleidslijnen overziend, kan de conclusie eigenlijk niet anders luiden dan dat er geen sprake is van een dilemma in de prioriteitskeuze tussen beide lijnen. Zowel vanwege middellange als vanwege lange-termijnoverwegingen geniet het stimuleringsscenario duidelijk de voorkeur.

Maar ook met een stimuleringsbeleid zal volledige werkgelegenheid niet te realiseren zijn, ook al zouden de consequenties van een hier buiten beschouwing gelaten, maar wel noodzakelijk investeringsstimuleringsbeleid mede in de beschouwing worden betrokken. Een investeringsbeleid hoeft bij het stimuleringsscenario minder omvangrijk te zijn dan bij het ombuigingsscenario, maar zal daardoor ook minder non-activiteitsbestrijdende resultaten opleveren.

Gezien de resterende omvangrijke non-activiteit en gezien de mogelijke gevolgen van de voortschrijdende technologische ontwikkeling, zal het nodig zijn ook andere instrumenten ter bestrijding van de non-activiteit in te zetten. Daartoe wordt, in het volgende week te verschijnen tweede deel van dit artikel, een sociaal-economisch beleidspakket gepresenteerd. Van dit pakket vormt het hiervoor beschreven economisch stimuleringspakket een wezenlijk onderdeel. Verder maken van het totaalpakket onderdeel uit een flankerend beleid en een herverdelingsbeleid. Na presentatie van de sociaal-economische effecten van het totaalpakket, wordt het onderdeel herverdeling van werk concreet uitgewerkt.

Wim Hempen