

Vragen ter zake van het sociaal-economische beleid

DR. D. VAN DER WERF*

Het economisch beleid dat is uitgezet voor de jaren tot 1985, bevat geen duidelijke keuze tussen een stimuleringsbeleid en een restrictief beleid. Zowel vanuit de neoklassiek/monetaristische school als vanuit andere denkrichtingen wordt gewezen op innerlijke tegenstrijdigheden in de beleidsvoornemens. In dit artikel worden punten van kritiek op het voorgestelde beleid onderzocht. Vervolgens wordt een alternatief geformuleerd dat volgens de auteur haalbaar is en voldoende gunstige effecten heeft op de werkgelegenheid. De schrijver bepleit dat meer risico wordt genomen met betrekking tot het financieringstekort en de monetaire politiek om minder risico te hoeven nemen met betrekking tot het inzakken van de bestedingen.

Inleiding

In *De Nederlandse economie in 1985* wordt uitgegaan van een stijging van het reëel nationaal inkomen met 1% per jaar, een prijsstijging van 6,5% en een verbetering van de betalingsbalans tot een situatie van evenwicht op de lopende rekening. Het financieringstekort zou dan kunnen worden teruggebracht tot 4,5% van het netto nationaal produkt tegen marktprijzen. Deze uitkomsten getuigen van optimisme ten aanzien van het welslagen van het economisch beleid van de overheid. Alleen de uitkomst voor de werkloosheid — 0,5 mln. manjaren in 1985 — is een wolk die de hemel verduistert.

Er zijn echter voldoende beren op de weg die tot frustratie van het te voeren beleid kunnen leiden. Het streven naar financiële stabiliteit door middel van vermindering van het financieringstekort leidt tot uitverdieneffecten die het resultaat van matiging en ombuiging verkleinen. Zou dit betekenen dat naar grotere ombuigingen moet worden gestreefd, waardoor de economische activiteit wordt afgeremd, of zal worden geaccepteerd dat de doelstelling niet wordt gehaald? En wat is de betekenis daarvan voor de financiële stabiliteit?

Wanneer de *Macro Economische Verkenning 1982* als uitgangspunt wordt genomen, waarin op een mogelijke daling van het reëel nationaal inkomen in 1981 met 2½% wordt gewezen en een daaropvolgend herstel met 1½%, dan wordt bij de raming voor de middellange termijn impliciet uitgegaan van een verder herstel in de jaren 1983 tot en met 1985.

De veronderstellingen die aan de regeringsverklaring ten grondslag liggen wijken niet essentieel af van de CPB-raming in *De Nederlandse economie in 1985*. Maar, kan men zich afvragen, zijn deze veronderstellingen niet te optimistisch? Is het beleid wel in staat deze veronderstellingen waar te maken? Sterker nog, zijn de beoogde verbeteringen ten opzichte van de ramingen bij ongewijzigd beleid te bereiken? Daarmee is tegelijk de inhoudelijke kant van het beleid aan de orde: is het aangekondigde beleid efficiënt? Mogen daarvan inderdaad resultaten in de goede richting worden verwacht? Om die vraag te onderzoeken wordt hieronder een aantal zaken die fundamenteel zijn voor het programma, waaronder inkomensmatiging, ombuigingen, vermindering van het financieringstekort, aan een kritische beschouwing onderworpen.

De binnenlandse oorzaken van de huidige malaise hangen samen met een verstarring in de aanbodstructuur waardoor

een verdere expansie van de produktie bemoeilijkt werd. Dit verschijnsel is internationaal. Enerzijds gaat het hierbij om de knelpunten op de arbeidsmarkt, anderzijds om knelpunten in de fysieke produktiestructuur.

Het heeft er nu de schijn van dat de knelpunten op de arbeidsmarkt met de toeneming van de werkloosheid zijn verdwenen. Dat is maar ten dele waar. Terecht noemt het programmatisch overleg het functioneren van de arbeidsmarkt een vitaal vraagstuk. Zou zich namelijk nu een nieuwe vraagstijging voordoen, dan is te verwachten dat zich tegelijk weer knelpunten zullen manifesteren. Er bestaat zelfs een reëel risico dat de verstarring in de aanbodstructuur voor arbeid het bereiken van volledige werkgelegenheid in een nieuwe hausse zal frustreren. Dat zou kunnen inhouden dat een volgende hausse gepaard zou gaan met minder inschakeling van arbeid dan gewenst is om de open en verborgen werkloosheid terug te dringen. Door een actief beleid kunnen eventueel knelpunten in de produktiesfeer versneld worden opgeruimd, waardoor volledige werkgelegenheid weer in het perspectief komt. Behalve verbetering van de produktiestructuur is inderdaad doorbreking van de verstarring van het arbeidsaanbod nodig. Dit op een sociaal aanvaardbare wijze te doen is in een periode van depressie geen eenvoudige opgave! De vraag rijst daarbij in hoeverre overeenstemming over de efficiëntie van het daarvoor beschikbare instrumentarium bestaat en in hoeverre de bereidheid aanwezig is dit instrumentarium eventueel in het belang van de werkgelegenheid in te zetten. Is dit wellicht alleen op fatsoenlijke wijze mogelijk als tegelijk voldoende arbeidsplaatsen ter beschikking komen?

Anderzijds wordt — veel uitvoeriger — in het regeerakkoord ingegaan op de knelpunten in de produktiesfeer. Daarop moet het vernieuwend industriebeleid worden gericht. Vernieuwend industriebeleid is zeker noodzakelijk,

* De auteur is plv. Directeur Macro-Economische Aangelegenheden op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De in dit artikel uitgesproken opvattingen zijn voor de persoonlijke verantwoordelijkheid van de schrijver, die hierin voortbouwt op het artikel *De Loonmarkt en de banenmarkt in ESb van 12 augustus 1981*. Voor het regeerakkoord is uitgegaan van het resultaat van het *Programmatisch Overleg*, 21 juli 1981, Tweede Kamer zitting 1981-1982, 17000.

vooral omdat in het buitenland overeenkomstig beleid wordt gevoerd. Maar mag daarvan onder de huidige omstandigheden een oplossing voor het klemmende probleem van de rendementen en voor dat van de werkgelegenheid in de marktsector worden verwacht? Of is het juist te spreken van een beleid gericht op voorkomen van een verdere verslechtering van de situatie en met name van de concurrentiepositie van de industrie?

Hoe groot is in dit verband het risico dat de stijging van de arbeidsproductiviteit, waarop de industriepolitiek is gericht, onder de omstandigheden van een tekortschietende vraag voornamelijk een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen tot gevolg heeft?

Een beleid gericht op loonmatiging en bezuinigingen op de collectieve uitgaven heeft tweeërlei effect op de investeringen. Enerzijds werkt het kostenverlagend; dit effect is stimulerend wegens de gunstige invloed op de concurrentiepositie en op de winsten. Anderzijds vermindert de binnenlandse afzet erdoor; dit effect is afremmend. Wanneer de investeringen door het beleid van loonmatiging en bezuiniging meer zouden worden afgeremd dan gestimuleerd, zijn aan dit beleid dan geen gevaarlijke consequenties verbonden? Een matigingsbeleid zoals ons land voert, wordt in veel landen om ons heen gevoerd. Het effect van kostenverlaging op de uitvoer en de invoer wordt er door beperkt. Mag er onder deze omstandigheden — mede gezien de hoge rentevoet — op worden gerekend dat de positieve effecten van matiging een herstel van de investeringen kunnen bewerkstelligen, wat op zijn beurt kan worden gezien als motor voor het herstel van de economie en de werkgelegenheid? Indien daaraan getwijfeld moet worden, zou dan de combinatie van loonmatiging en bezuiniging op overheidsuitgaven, gericht op de vermindering van het financieringsstekort, gehandhaafd mogen worden als hoeksteen van het economisch beleid?

Een van de belangrijkste problemen in dit verband is welke overheidsuitgaven moeten worden beperkt of geschrapt om het financieringsstekort te verminderen. De voornaamste genoemde bezuinigingsposten zijn de overheidssalarissen, de salarissen in de kwartaire sector en in de gezondheidszorg, alsmede invdieneffecten van maatregelen in de sfeer der sociale voorzieningen. Gezien de werkgelegenheidsgerichtheid van het beleid zal moeten worden voorkomen dat bij de overheid werkgelegenheid verloren gaat. Dit streven sluit ook aan bij de programma's van de regeringspartijen, waarin op veel gebieden collectieve behoeften worden erkend. Dit zou betekenen dat de oplossing van de financiële problematiek zoveel mogelijk wordt gezocht in de nominale sfeer en in de sfeer van invdieneffecten en zo min mogelijk in de reële sfeer. Maar, kan men zich afvragen, zijn deze posten wel toereikend voor het gestelde doel? Zo nee, komt daarna dan de reële sfeer aan de beurt en wat zijn daarvan de werkgelegenheidseffecten?

Meer in het algemeen worden door de verschillende vormen van matiging de mogelijkheden tot herstel van de economische activiteit aangetast en daardoor de oplossing van de financiële problematiek gefrustreerd. Het beleid gericht op vermindering van het financieringsstekort, blijkt in hoge mate „self-defeating” te zijn. Heeft het streven naar vermindering van het financieringsstekort dan nog wel zin? In hoeverre is het toelaatbaar, of zelfs geboden, risico's van financiële aard te nemen voor handhaving en uitbreiding van de werkgelegenheid bij de overheid en in de kwartaire sector?

Monetair beleid en prijsbeleid worden in het resultaat van het programatisch overleg niet of nauwelijks genoemd. Mede in het licht van het anti-inflatiebeleid van het vorige kabinet rijst de vraag welke functie eraan wordt toegekend bij het streven naar financiële stabiliteit. Mogen wij het restrictieve budgettaire en monetaire beleid, gesteund door het inkomens- en het prijsbeleid, als inflatiebestrijdend zien? Een vraag die dan voor de hand ligt, is of deze oplossing wel op de feiten past. In veel branches bestaan economische machtsposities en/of is de mededinging gereguleerd met het gevolg

dat de prijzen bij teruglopende vraag niet dalen, maar worden gehandhaafd of zelfs verhoogd, zodat het afzetvolume wordt afgeremd en werkloosheid kan ontstaan. Daarin kan een oorzaak van stagflatie schuilen die met een restrictief beleid niet te bestrijden valt. Omgekeerd lijkt de prijsverhogende invloed van inflatoire financiering in geval van onvolkomen mededinging onduidelijk. Anders gezegd: welke risico's zijn eigenlijk verbonden aan grote financieringsstekorten? Met welke instrumenten kunnen deze — eventuele — risico's worden bestreden?

Uiteenlopende visies op het macro-economische beleid

In het vorenstaande is een groot aantal vragen gesteld die bij het regeringsakkoord rijzen, indien men dit projecteert tegen de trend van de economische ontwikkeling en de verwachtingen daarover. Het beleid moet echter — vanzelfsprekend — daarnaast ook gebaseerd zijn op een visie van hetgeen politiek nodig is en — wat voor dit artikel in het bijzonder van belang is — op een visie op de gewenste economische politiek. Enerzijds rijst dan de vraag welk beleid moet worden gevoerd om de 1% stijging van het reëel nationaal inkomen per jaar — of eventueel meer — te halen, anderzijds de vraag welke prioriteiten moeten worden gesteld indien die 1% niet wordt gehaald.

Wat betreft de visie op de economische politiek en de daarbij te stellen prioriteiten is het belangrijk van welke premissen men wil uitgaan. Er zijn verschillende denkrichtingen. Dit is altijd wel zo geweest, maar zij vinden in elk tijdsgewricht weer een eigen vorm. Enerzijds is er de neoklassiek/monetaristische opvatting, die het vrijmaken van middelen voor het herstel van de investeringen en de werkgelegenheid bepleit. Daarnaast zijn er critici ten aanzien van dit neoklassiek/monetaristisch denken. De vraag is nu: welke lijn volgt de regering? Volgt zij de neoklassieke/monetaristische lijn, of stelt zij zich kritisch op?

In tabel 1 is getracht om de markantste verschillen tussen neoklassiek/monetaristische richting en haar critici in kort bestek weer te geven. We zien er een aantal fundamentele verschilpunten liggen, waarop wij hier kort zullen ingaan.

Een van de kardinale punten is de nadruk die door de neoklassiek/monetaristische denkrichting wordt gelegd op het stabilisatiebeleid, in de vorm van een restrictief monetair en budgettaire beleid en loonmatiging. Daarmee wordt in feite een grote wissel getrokken op de evenwichtsherstellende krachten van de markt. De critici vragen zich af of niet te veel ruimte wordt gegeven aan deflatoire ontwikkelingen. Ook de critici zien het nut van kostenmatiging in, als voorwaarde voor een herstel van de winsten en daarmee van de investeringen, en de creatie van arbeidsplaatsen. Maar zij zijn van mening dat daartegenover voldoende autonome bestedingen moeten staan omdat een tweede voorwaarde voor een gunstig investeringsklimaat het bestaan van voldoende afzetmogelijkheden is. Het probleem is dat winst en voldoende afzet meestal hand in hand gaan.

De neoklassiek/monetaristische visie kan het met de critici niet eens zijn. Zij gaat ervan uit dat door een beperking van de consumptieve bestedingen van particulieren en overheid ruimte moet worden vrijgemaakt voor het herstel van winsten en daarmee voor de investeringen. Vandaar de nadruk op ombuigingen en restrictief monetair beleid. Het monetaire beleid heeft daarbij de functie de inflatoire krachten in te dammen door middel van een geleidelijke vermindering van de geldgroei tot het niveau dat nodig is voor de financiering van de reële afzetstijging. Onder ongunstige omstandigheden zouden rentestijgingen daarbij onvermijdelijk zijn. Deze dienen hoofdzakelijk ter bestrijding van de inflatie en het vrijmaken van de investeringsruimte ten behoeve van het herstel van de concurrentiepositie en daarmee van de economie en de werkgelegenheid. Dit veronderstelt aanpassingen die zich snel moeten kunnen voltrekken. Om die aanpassin-

gen te bereiken wordt een beroep gedaan op de allocatieve functie van het marktmechanisme, waarvan de rentevorming deel uitmaakt. Het is in dit licht gezien een logische conclusie, dat gevraagd wordt om flexibiliteit in prijzen en inkomens, waaronder overdrachtsinkomens, om de noodzakelijke mobiliteit van arbeid enerzijds en het noodzakelijke aanbod van kapitaal anderzijds uit te lokken. Met een hoog rendement op investeringen wordt de creatie van nieuwe, stabiele arbeidsplaatsen bereikt. Tegelijk zou inkomensmatiging voorwaarde zijn voor het behoud van bestaande arbeidsplaatsen. De neoklassiek/monetaristische richting erkent daarbij het risico dat de afzet door de inkomensmatiging tijdelijk zal dalen. Maar men verwacht in een later stadium de vruchten daarvan te plukken in de vorm van een herstel van de uitvoer, het terugdringen van de invoer, meer investeringen, meer afzet, meer arbeidsplaatsen.

De critici betwijfelen daarentegen de tijdige realisatie van voldoende winst, waar het neoklassiek/monetaristische programma op rekt. Zij vragen zich, zoals gezegd, af welke negatieve invloed op de winst verbonden is aan het restrictieve monetaire en budgettaire beleid. Hoe groot is het risico dat investeringen en arbeidsplaatsen langer op zich laten wachten dan aanvaardbaar is? De critici leveren verder commentaar op het anti-inflatiekarakter van het monetaire en budgettaire beleid. Kijken wij naar de resultaten, zeggen zij, dan zien we met name in recente jaren juist inflatie in perioden van recessie. Wat is daarvan de oorzaak? Terwijl de neoklassiek/monetaristische economen wijzen op het bestaan van knelpunten op de arbeidsmarkt, die kostenverhogend werken, wijzen de critici erop dat het argument van de kostenverhogende knelpunten in perioden van recessie een element van ongelofwaardigheid bevat. De critici wijzen op tendenties tot concentratie en opbouw van economische machtsposities gedurende de afgelopen twee à drie decennia. Om een groot aantal redenen — te vriend houden van het publiek, niet de schuld willen krijgen van de inflatie, vertragen bij de besluitvorming — komt de opgebouwde machtspositie in perioden van groei en stijgende afzet niet volledig in de prijs

tot uitdrukking. Bij stagnatie van de afzet wordt dit anders. Om de „cash-flow” op peil te houden worden de ondernemingen gedwongen om het verlies aan afzet zoveel mogelijk terug te halen in de prijzen. De omstandigheid dat tijdens de hausse de prijzen niet maximaal werden opgedreven, maakt het nu mogelijk de prijzen te handhaven en eventueel te verhogen.

We mogen dit vermoedelijk niet zien als een kwestie van winst maken. Veeleer is het een kwestie van doorberekening van kosten: loonkosten en investeringskosten, en vaste kosten die zijn gemaakt met het oog op een groter afzetvolume dan blijkt te kunnen worden gerealiseerd. Deze kosten drukken nu op een te gering afzetvolume. Waar machtsposities bestaan, wordt de activiteit ingekrompen maar worden tegelijk de verhoogde kosten per eenheid product in de prijs doorberekend. Waar geen machtspositie bestaat wordt de „cash-flow” aangetast en komen ondernemingen in moeilijkheden. Gebruikmaking en zelfs opbouw van economische machtsposities in perioden van recessie is geen nieuw verschijnsel. Marktimperfecties hebben traditioneel een mitigerende invloed op prijsfluctuaties, zowel matigend op prijsstijgingen in de hausse, als op prijsdaling in de baisse (dat geldt ook voor de lonen). De markt blijkt echter thans zo te werken dat de prijsstijging ook in de recessie doorzet, ondanks en wellicht mede door, het restrictieve monetaire en budgettaire beleid.

Ernstiger is dat in plaats van de gewenste prijsreacties volumereacties worden uitgelokt. De critici geloven dan ook niet dat met een dergelijk beleid ruimte wordt vrijgemaakt voor investeringen en de creatie van arbeidsplaatsen. Integendeel, productie en investeringen worden er simultaan door afgeremd, en dat kan niet de bedoeling zijn. De neoklassiek/monetaristische redenering blijkt hier niet met de werkelijkheid in overeenstemming te zijn. Realistisch beleid verlangt directe maatregelen gericht op de prijsvorming, gecombineerd met maatregelen gericht op handhaving van het afzetvolume, waardoor de „cash-flow” van het bedrijfsleven op peil blijft en volumereacties worden vermeden.

Het verschil in beoordeling van de situatie en het daarop passende beleid is fundamenteel. Pogingen om bij het beleid

Tabel 1. Overzicht van enkele verschilpunten in de opvattingen van de neo-klassiek/monetaristische denkrichting in de economie en de critici van deze richting

| Neo-klassiek/monetaristisch | Critici |
|---|--|
| 1. De hoofdoorzaak van de inflatie is het te hoge bestedingsniveau, in de huidige context met name te hoge collectieve bestedingen. Restrictief monetair-budgettair beleid is nodig om de inflatie af te remmen. | De oorzaak van de inflatie is slechts gedeeltelijk de omvang van de bestedingen. Ook de marktvoorn speelt een rol. Van een restrictief monetair-budgettair beleid is slechts een beperkte afremming van de inflatie te verwachten, aangezien de benedenwaartse flexibiliteit van lonen en prijzen gering is. Hoeveelheidsaanpassing is waarschijnlijk, m.n. in markten met beperkte mededinging. |
| 2. De loonstijging speelt een belangrijke rol bij de inflatie. De flexibiliteit van de lonen moet worden bevorderd door o.m. afschaffing van de prijscompensatie, om te zorgen dat de lonen bij de prijzen achterblijven. | Behalve de lonen spelen de prijzen een belangrijke rol in het inflatieproces. Wanneer de afzet stagneert is op markten met beperkte mededinging een contraire reactie niet zeldzaam (prijsverhoging bij teruglopende afzet, vgl. onze elektriciteistarieven, makelaarsstarieven, abonnementsprijzen voor kranten enz.). Het is lang niet altijd verantwoord de oorzaak van de inflatie bij de lonen te leggen. |
| 3. Inflatie veroorzaakt versnelde veroudering van de productiecapaciteit. Daarbij ontstaat z.g. klassieke werkloosheid, doordat de complementaire factor, kapitaal, ontbreekt. Te hoge loonkosten leiden tot te hoge consumptie en tot winsterosie. Oplossing: consumptie omlaag om plaats te maken voor investeringen. | Consumptie terugdringen om plaats te maken voor investeringen is een recept dat alleen opgaat als de investeringen daarop gunstig reageren. Anders ontstaat vraaguital, lager nationaal product, minder werkgelegenheid. Er is onvoldoende aanleiding om dan een gunstige winstreactie en dus investeringsstijging te verwachten. |
| 4. De hoge rente is het gevolg van het samenlopen van hoge overheidsuitgaven en hoge particuliere consumptie. Nu grenzen gesteld zijn aan verhoging van de belastingen en de premies moeten de tekorten op de overheidsrekening tegen stijgende rente op de kapitaalmarkt worden gedekt. | De hogere rente is niet onvermijdbaar. De investeringen worden erdoor afgeremd en daarmee de noodzakelijke vernieuwing van de produktiestructuur alsmede de consumptieve bestedingen die nodig zijn om productie en werkgelegenheid op peil te houden. Het is verstandiger om de monetaire financiering uit te breiden. Met centrale-bankpolitiek en eventueel met meer directe maatregelen zouden ongewenste prijseffecten en verstoringen in het betalingsbalansenvenwicht moeten worden bestreden. |
| 5. De loonstijgingen moeten kunnen worden afgeremd, om het werkgelegenheidsprobleem oplosbaar te maken. | De loonstijgingen moeten wel worden afgeremd, maar de vraag- en aanbodschalen voor arbeid liggen zodanig dat geen automatisch herstel van het evenwicht mag worden verwacht. Het is nodig om daarnaast de vraag op peil te houden. |
| 6. Het bedrijfsleven moet weer concurrerend worden door verhoging van de arbeidsproductiviteit. | Verhoging van de arbeidsproductiviteit is nuttig, maar indien de vraag niet tegelijk stijgt met de arbeidsproductiviteit, leidt dit tot minder arbeidsplaatsen. De vraag moet tegelijkertijd worden gestimuleerd, of er moeten arbeidsplaatsen worden gecreëerd in de kwartaire sector of meer werkgelegenheid door verdeling van werk. |
| 7. Uitbreiding van de kwartaire sector of verdeling van het werk over meer mensen zijn geen oplossingen, want zij werken direct of indirect kostenverhogend en tevens werken zij de knelpuntenproblematiek in de hand; zij vormen evenmin een nuttige bijdrage tot het draagvlak. | Uitbreiding van de kwartaire sector en verdeling van werk leveren een nuttige bijdrage tot de oplossing van het arbeidsplaatsentekort omdat enerzijds veel urgente zaken in de kwartaire sector nog op uitvoering wachten; en anderzijds veel mensen te veel en te lang werken. De kostenverhogende invloed wordt beperkt door inverdieneffecten. Nuttige inschakeling van mensen die niets om handen hebben, betekent een verhoging van het nationaal product waaruit hun salaris moet kunnen worden betaald. |

een middenweg te bewandelen, tenderen vast te lopen omdat de aanhangers van de neoklassiek/monetaristische lijn daarin een frustratie zien van hun oplossing via de markt, of via bezuinigingen; de critici vinden dat een compromis onvoldoende soelaas biedt op het punt van vraaghandhaving. Vandaar dat ik zou willen spreken van strijdige standpunten.

Het resultaat van het programmatisch overleg is gericht op een groot aantal wenselijkheden: meer werkgelegenheid, verminderen van het financieringstekort, verbetering van de produktiestructuur, het ontzien van de minima en de uitkeringen. Zekere risico's is men bereid te lopen, bij voorbeeld in de inkomensfeer. Maar afgezien van de bereidheid de realiteit op bepaalde onderdelen te aanvaarden, is het onduidelijk of men zich realiseert dat door de veelheid van verlangens meer risico's worden genomen dan strikt noodzakelijk is. Het uitgezette beleid volgt namelijk niet consequent een der economisch-politieke denkrichtingen: het bevat elementen van beide. De doelstelling het financieringstekort terug te brengen tot 4,5% van het netto nationale inkomen, de wens tot stabilisering van de collectieve-lastendruk, de nadruk op versterking van de industrie, een en ander gecombineerd met een meerjarige minlijn voor de lonen en salarissen, en het beroep op het prijsmechanisme (in het monetaire beleid en het energiebeleid), zouden wijzen op de neoklassiek/monetaristische lijn. Dit blijkt ook duidelijk uit bepaalde uitspraken: „Het matigingsbeleid schept ruimte voor investeringen en behoud van markten. Hierdoor zal de rentabiliteit en de concurrentiekracht verbeteren. Dat is wezenlijke voorwaarde en voor overleven, en voor nieuwe kansen.”

Er zijn ook uitspraken die hierop een en ander afdingen, bij voorbeeld waar erop wordt gewezen dat matiging en gerichte omzetting van consumptie in investeringen haar grenzen vinden: „Uit werkgelegenheidsoogpunt daar, waar de consumptie, bij alle voorrang voor investeringen, in zijn totaliteit toch niet moet dalen”. Andere wensen, zoals uitbreiding van de kwartaire sector en invoering van deeltijdarbeid, het sparen van de minima, het willen corrigeren van het prijsmechanisme op andere punten (inkomensbeleid, tarieven openbaar vervoer, huurbeleid enz.), zijn meer in overeenstemming met de critici. Wellicht zou het geheel van wensen bij ca. 1,5% produktiestijging als een consistent pakket kunnen worden beschouwd. Naarmate echter de vooruitzichten somberder zijn, wordt het consistentieprobleem klemmender. Dit kan voor de praktijk betekenen dat men liever wacht op een spontane opleving in de toekomst, wanneer het structuurverbeterend proces een eindweers zal zijn gevorderd, dan dat men actief streeft naar vernieuwing van het herstel van de economie en de werkgelegenheid. Indien wij die consequentie niet willen, zullen het beleidspakket en de daaraan ten grondslag liggende premissen in het licht van een consistente visie op de effecten en mogelijkheden van de economische politiek nader moeten worden beschouwd. Daarover komen wij in de volgende paragraaf te spreken.

Plannen en mogelijkheden

In het regeerakkoord worden de structuurverbetering en het behoud en de creatie van arbeidsplaatsen als onderwerpen van de hoogste prioriteit beschouwd. Er is in dit verband sprake van meersporenbeleid met de volgende sporen:

1. de versterking van de economie en de werkgelegenheid. Ik interpreteer dit als het macro-economisch beleid gericht op 175.000 à 200.000 extra arbeidsplaatsen: het eerste spoor van een arbeidsplaatsenplan;
2. de vernieuwing van de industriële structuur, waarbij de nadruk valt op behoud en verbetering van arbeidsplaatsen: het tweede spoor van een arbeidsplaatsenplan;
3. de verdeling van werk en het beleid dat antwoord geeft op vragen die samenhangen met werkloosheid. Ik interpreteer dit als het derde spoor van een arbeidsplaatsenplan, en verbind daaraan de omzetting van ca. 75.000 volledige

arbeidsplaatsen in ca. 150.000 deeltijd-arbeidsplaatsen.

We zullen deze drie sporen achtereenvolgens bespreken. Het eerste spoor, de versterking van de economie en de werkgelegenheid, veronderstelt de effectiviteit van nieuwe impulsen. Daarvoor is nodig: herstel van de rendementen, herstel van de investeringen, leidend tot de creatie van arbeidsplaatsen. Het probleem van een beleid dat berust op een combinatie van loonmatiging en ombuiging is dat de effecten van de beide componenten van dit beleid op de rendementen en de investeringen elkaar tegenwerken. Loonmatiging werkt vanuit kosten oogpunt weliswaar gunstig op de investeringen, het werkt daarentegen ongunstig vanuit afzetperspectief. Dat het totale effect op de werkloosheid niet overdreven groot is, blijkt uit het spoorboekje van het CPB (zie tabel 2) 1). Daar zou tegenover moeten staan dat het afzetperspectief door een ander element van het beleid wordt geboden. Door loonmatiging met bezuinigingen te combineren wordt integraal het afzetperspectief a fortiori weggenomen. Logischer zou zijn om in plaats van te bezuinigen, het afzetperspectief door middel van budgettaire politiek te versterken. Wanneer de omvang van het financieringstekort niet als fundamenteel beletsel wordt gezien voor een op herstel gericht budgettair beleid, ontstaan direct meer mogelijkheden tot creatie van arbeidsplaatsen in de bouwnijverheid en in de kwartaire sector.

Laten we eerst kijken naar de kwartaire sector. De aanzienlijke inderdieneffecten die met het scheppen van arbeidsplaatsen in deze sector kunnen worden bereikt, maken hier de realisatie van aanmerkelijk meer arbeidsplaatsen dan bij het programmatisch overleg voorzien, b.v. ca. 60.000, naar valt aan te nemen een financieel oplosbaar probleem. Er zou een vergroting van het financieringstekort met niet meer dan ca. 0,3% van het netto nationaal inkomen mee zijn gemoeid (zie tabel 2). Ook het effect op de prijsstijging zou gering zijn, terwijl de koopkracht van de modale werknemer er niet op achteruit zou behoeven te gaan. Wel is er een verslechtering van de lopende rekening te verwachten; daarop zou eventueel flankerend beleid moeten worden gericht.

Met het oog op het scheppen van meer werk in de bouwnijverheid, zijn de plannen gericht op een verdubbeling van de inspanning voor stadsvernieuwing, alsmede op jaarlijks ca. 20.000 extra in aanbouw te nemen woningen. Naar mijn schatting zullen daarmee in 1985 ongeveer 30.000 arbeidsplaatsen zijn gemoeid. De gevolgen voor het financieringstekort en de effecten op de overige variabelen zullen, per arbeidsplaats gerekend, groter zijn dan die van arbeidsplaatsenschepping in de kwartaire sector, vanwege de materiaal-kosten. Daartegenover staat een groter aantal arbeidplaatsen in toeleveringsindustrieën.

Wat betreft het tweede spoor, de vernieuwing van de industriële structuur, wordt de nadruk gelegd op twee belangrijke punten: enerzijds verlaging van de kostenstructuur, anderzijds versterking van de produktiestructuur. Om te kunnen nagaan hoe deze wenselijkheden in het globaal economisch beeld passen, moeten we kijken naar:

- de inkomenselasticiteit van het produkt; en
- de prijselasticiteit van het produkt in combinatie met de mogelijkheden om kostenverlagingen door te voeren.

Het kan zijn dat het activiteitenpakket in de achter ons liggende periode een redelijke groei van de inkomenselasticiteit (in binnen- en buitenland) heeft laten zien, maar dat nu verzadigingsverschijnselen optreden. Het verloop van markten door het optreden van verzadigingsverschijnselen mag

1) CPB, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981, blz. 154-155.

niet aan het verslechteren van de concurrentiepositie worden toegeschreven. Dit betekent dat met een kostenverlaging deze problematiek niet is op te lossen. Het vernieuwend structuurbeleid moet erop worden gericht het pakket te laten verschuiven in de goede richting. Ik zie als resultaat hiervan voornamelijk het behoud van arbeidsplaatsen.

Mag men uit het meersporenbeleid begrijpen dat wij naast structuurverbetering streven naar een hernieuwde groei van de industrie in de breedte, met versterking van het produktiepakket, gerekend naar de inkomenselasticiteit? Zou de industriële werkgelegenheid dan opnieuw kunnen toenemen op voorwaarde dat de loonontwikkeling voldoende wordt gematigd om met het buitenland in de pas te blijven? Dat zou misschien meer matiging betekenen dan wij wensen. Het buitenland omvat ook de lage-lonenlanden. De vraag rijst nu of het voor het handhaven van ons welvaartspeil via herstel van onze industriële ontwikkeling, niet daarnaast nodig blijft de arbeidsproductiviteit op te voeren, met name in prijsgevoelige sectoren. Dat remt het aantal arbeidsplaatsen!

Om additionele arbeidsplaatsen in de marktsector te kunnen bereiken, zou de industrie vermoedelijk tevens aanzienlijk in de breedte moeten groeien. Bepaalde randvoorwaarden kunnen dan licht worden overschreden, waarvan hier als belangrijkste worden genoemd de beschikbaarheid van kapitaal, bedrijfsterreinen, energie, de mogelijkheden van het milieu. Indien zulke restricties inderdaad bindend zouden worden, zou deze oplossing niet voldoende zijn voor uitbreiding van de werkgelegenheid. Maar het vernieuwend structuurbeleid blijft dan noodzakelijk om bestaande arbeidsplaatsen veilig te kunnen stellen en voor de bijdrage aan het nationaal inkomen. Voor de realisatie van extra arbeidsplaatsen moet echter naar andere middelen worden omgezien.

Het derde spoor, de verdeling van werk, betreft in eerste instantie de omzetting van volledige arbeidsplaatsen in deeltijdarbeidsplaatsen. De programma's der coalitiepartijen spreken over de creatie van 300.000 deeltijdbanen. Het wordt niet duidelijk of deze programma's reeds rekening houden met de bestaande spontane trend in de creatie en bezetting van deeltijdarbeidsplaatsen door ca. 40.000 deeltijdwerkers per jaar. Onder deze veronderstelling zouden 100.000 à 150.000 extra te creëren deeltijdbanen resteren.

Voor het effect op de werkloosheid is van belang dat door de grootscheepse creatie van deeltijdbanen nieuw aanbod wordt uitgelokt, c.q. meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten zullen blijven werken. Hoe moeten we hier tegen aankijken? Essentieel is in dit verband de vraag naar de doelstelling van de deeltijdarbeid. Valt de doelstelling van het plan tot creatie van deeltijdbanen samen met de wens tot realisatie van arbeidsplaatsen of is de doelstelling de verbetering van de ontplooiingskansen van werkenden en niet-werkenden? Hoe groot is dan de kans dat voldoende personen boven de trend, zowel reeds werkend als werkzoekend (niet nieuw aanbod), zullen kiezen voor een gedeeltelijke werkweek, zonder financiële compensatie voor het verlies aan inkomen dat samenhangt met inkorting van hun werkweek? Prioriteit voor realisatie van het plan zal vermoedelijk inhouden dat zij die kiezen voor een kortere werkweek moeten worden gecompenseerd voor verlies aan inkomen. Behalve een door inkomeneffecten mogelijk overbrugbare financiële problematiek ontstaat daardoor een rechtvaardigheidsvraagstuk, dat nog niet is opgelost. Valt de doelstelling samen met het scheppen van kansen voor ontplooiing, dan behoeft aan realisatie van het aantal deeltijdwerkers niet te zwaar te worden getild en spelen ook de compensatieproblemen niet of niet in die mate. Wel betekent dit dat het plan langs een andere weg moet worden gehaald.

Bij dit spoor worden de vervroegde uittreding en de arbeidstijdverkorting slechts kort genoemd. Materieel kan men het ermee eens zijn dat de mogelijkheden voor een betere verdeling van werk langs deze weg op een termijn van vier jaar, nl. tot 1985, beperkt zijn. In historisch perspectief zijn deze vormen van verdeling van werk meer in overeenstemming met

de trendmatige ontwikkeling dan deeltijdarbeid. Waarom wordt dan de nadruk gelegd op deeltijdarbeid? Vormt deeltijdarbeid inderdaad een betere oplossing of mogen wij ervan uitgaan dat arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid zullen convergeren?

De plannen en mogelijkheden van het driesporenbeleid overziende lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de beste kansen voor realisatie van ruim 300.000 arbeidsplaatsen liggen in conjunctureel herstel van de marktsector en uitbreiding van de kwartaire sector. Wat dit laatste betreft, gezien de vele wensen die in de diverse partijprogramma's te lezen zijn, lijkt het, ook bij een herschikking van overheidstaken, zeer goed mogelijk om voor grotere aantallen mensen in de kwartaire sector nuttig emplot te vinden.

Voor realisatie van het arbeidsplaatsenplan is het voorts nodig dat voldoende werknemers zich effectief aanbieden. Het gaat hier om het probleem van het functioneren van de arbeidsmarkt. Het beleid richt zich met name op vernieuwing en uitbreiding van de mogelijkheden voor opleiding en scholing als instrumenten ter verbetering van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, alsmede meer mogelijkheden voor deeltijdbanen. Het is de vraag of dit voldoende is. Fundamenteel voor het functioneren van de arbeidsmarkt is dat het aanbod op de arbeidsmarkt, zowel werkenden als niet-werkenden, reageert op de impulsen die uitgaan van de vragers naar arbeid. Iemand die zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, heeft de neiging de situatie waarin hij zich bevindt, te vergelijken met die situatie die hij zou kunnen realiseren wanneer hij op een vacature ingaat. Het geheel van voorwaarden dat in het vooruitzicht wordt gesteld, arbeidsinkomen, promotieperspectieven enz. enerzijds en onzekerheid, noodzaak van bijscholing, zwaardere werkbelasting enz. spelen daarin een rol. Alleen wanneer goede perspectieven en veel zekerheid op verbetering wordt geboden, is een actieve reactie van het aanbod op de vraag te verwachten.

In de huidige conjuncturele situatie is het probleem echter dat weinig perspectieven en weinig zekerheid kunnen worden geboden. Het resultaat is een weinig gemotiveerde reactie van zowel werkenden als niet-werkenden op de impulsen van de arbeidsmarkt. Velen blijven zitten waar ze zitten en verroeren zich niet. Alleen de sterksten kunnen verbetering van positie bereiken. Bij een teruglopende vraag naar arbeid worden de zwaksten uit het arbeidsproces verdrongen. Een verbetering van de scholingsmogelijkheden biedt daarvoor geen oplossing, omdat het verdringingsproces niet wordt stopgezet. Trouwens, dit instrument kan pas gericht worden ingezet wanneer voldoende zekerheid kan worden geboden ten aanzien van de positieverbetering die met de scholing kan worden bereikt. Het antwoord op deze problematiek is een beleid dat de impulsen versterkt, dat wil zeggen de garanties in zich draagt voor meer werk en meer perspectieven biedt voor positieverbetering.

Flankerend beleid

Flankerend beleid is nodig omdat de verschillende denkbare varianten van een stimuleringsbeleid, ondanks de aanzienlijke inveniëneffecten, tot onaantvaardbare neveneffecten kunnen leiden, zoals vergroting van het financieringstekort, een tekort op lopende rekening, extra prijsstijging en/of daling van beschikbare inkomens. In het onderstaande zal achtereenvolgens de aandacht gericht worden op de mogelijkheden van flankerend beleid op de punten: besparing op energie, het monetaire en het betalingsbalansbeleid, het inkomens- en het prijsbeleid.

Besparing op energie

De hoge energieprijzen vormen thans een rem op de produktie. Er zijn besparingen nodig, die grotendeels tot stand komen door een afnemende groei. Door een

zuiniger verbruik zou deze rem op een verbetering van de conjuncturele situatie kunnen worden weggenomen. Het regeerakkoord ging ervan uit dat de vraag naar energie zal kunnen worden afgeremd door substitutie en bezuiniging. De industrie zal daaraan een bijdrage moeten leveren door het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen. Daarnaast zal het energiebeleid zich richten op de energietarieven. De vraag die hier rijst is: om welke tarieven gaat het en hoe hoog zullen de tariefsverhogingen uitvallen voor de gezinnen?

De kosten van energie worden grotendeels in het buitenland bepaald. Alleen de prijs van het aardgas is een belangrijke factor die binnenslands wordt bepaald. Het programmatisch overleg wil kostenstijgingen van buitenlandse oorsprong alsmede prijsverhogingen van het aardgas aan de gezinnen in rekening brengen en tegelijkertijd de prijscompensatie beperken. Men kan zich afvragen wat met dit beleid zal worden bereikt. Het gezinsverbruik is voor de energiekosten in het algemeen weinig prijsgevoelig, zeker op de korte termijn. Dit betekent dat met dit beleid een relatief geringe besparing wordt bereikt en ipso facto een relatief groot inkomensoffer. Daarmee wordt wel rekening gehouden doordat men het onderste uit de kan niet vraagt. Maar zou het dan niet meer voor de hand liggen een groter gedeelte van de last via beperking van de doorberekening in de prijzen bij de bedrijven te leggen, waar van de werking van het prijsmechanisme bij het verbruik van energie en grondstoffen meer effect mag worden verwacht?

Daarover zou veel te zeggen zijn. Maar ook daar kan de prijsgevoeligheid op vele plaatsen onvoldoende zijn, zoals b.v. bij het verbruik van motorbrandstof. In zulke gevallen, of misschien meer in het algemeen, zou overgegaan moeten kunnen worden op directe maatregelen tot beperking van het energieverbruik, zowel bij gezinnen als bij bedrijven. Het voordeel is dat het beleid kan worden gericht op lagere prijzen voor energie, waardoor de concurrentiepositie wordt begunstigd en tevens de inkomens worden ontzien.

Het monetaire en het betalingsbalansbeleid

Bij de bespreking van het financieringstekort is reeds gewezen op de uitverdieneffecten van te eenzijdige en te haastige pogingen om het tekort te verminderen. In de huidige situatie zou beter kunnen worden gestreefd naar een beperking van de bezuinigingen, bij voorkeur handhaving van het totaal der uitgaven, zonder daaruit de consequentie te trekken van verhoging van belasting- en premiedruk.

Daarbij rijst de vraag op welke wijze de tekorten kunnen worden gedekt. In de neoklassiek/monetaristische opvatting ligt langlopende dekking voor de hand. Het probleem is dan enerzijds de omvang van het kapitaalmarktberoep, en anderzijds de hoge rente, welke laatste door de internationale kapitaalmarkt wordt bepaald. Om voldoende ruimte op de kapitaalmarkt te krijgen zal tegen het buitenland moeten worden opgeboden. Door de combinatie van deze beide factoren, omvang van het beroep en de rentestand, worden de rentebetalingen op de staatsschuld schier onbetaalbaar. Het lijkt nauwelijks verantwoord op dezelfde voet voort te gaan. Maar wat kan eraan worden gedaan, indien men het financieringstekort niet wil (of kan) verminderen? Dan blijft alleen de rente over als object van beleid.

Op zich is een verlaging van de rentestand uitermate urgent. Het is duidelijk dat de huidige hoge rente de investeringen remt. Het lijkt erop dat aflossen uit de winst c.q. beleggen voor de ondernemer interessanter wordt dan het investeren in eigen land. Wat kan aan de hoge rentestand worden gedaan? In een land met een gesloten betalingsverkeer, of in een situatie waarin het buitenland een zelfde beleid voert, is een lage-rentepolitiek mogelijk. Daarbij past een soepel accommodatiebeleid van de centrale bank, die het mogelijk maakt ongedekte staatsschuld bij het bankwezen onder te brengen.

Dit veroorzaakt een liquiditeitsverruiming van de banken, waarop zij desgevraagd krediet kunnen verlenen. In de recessie, wanneer er weinig investeringsgeneigdheid bestaat en er daardoor weinig kredietvraag bestaat, kan de rente gaan dalen. Aan de liquiditeitsverruiming zijn onder deze omstandigheden geen inflatoire effecten verbonden.

Bij een nieuwe opleving kan een overliquiditeit van het bankwezen het mogelijk maken dat plotseling de kredietverlening enorm toeneemt, leidend tot een onbeheersbare hausse met knelpunten en inflatieverschijnselen. Om dit risico zoveel mogelijk te vermijden, moet worden gezocht naar middelen om de bij banken overtollige liquiditeiten zoveel mogelijk te binden, zonder de rente weer op te jagen. In het geval van een opleving kunnen dan de overtollige liquiditeiten geleidelijk worden losgelaten. Een werkzaam prijsbeleid kan tegelijk helpen prijsinflatie zoveel mogelijk te voorkomen.

Wij leven echter in een economie met een open betalingsverkeer. Kunstmatig verlagen van de rente door middel van liquiditeitscreatie kan leiden tot kapitaaluitvoer. Maar is dit zo'n bezwaar? In beperkte omvang behoeft dit geenszins het geval te zijn. Door meer vraag naar buitenlandse valuta kunnen de voorwaarden worden geschapen voor depreciatie van de gulden, waardoor de concurrentiepositie kan verbeteren en meer activiteit ontstaat. Op zich zou dit een gunstige ontwikkeling kunnen zijn, indien we de depreciatie in omvang beperkt kunnen houden, door de liquiditeitsverruiming te begrenzen 2).

We constateerden reeds dat de hoge rente het investeringsklimaat negatief beïnvloedt. Daarover bestaat geen verschil van inzicht. Er zijn twee hoofdoorzaken van de hoge rente aan te wijzen: de deviezenaccumulatie bij de OPEC-landen en het restrictief monetair beleid in de VS en in een aantal andere landen.

Doordat in veel landen bewust wordt gekozen voor een economisch en financieel-monetair beleid dat is gericht op kostenbeheersing, inflatiebestrijding en versterking van de concurrentiepositie, en naar het schijnt slechts enkele landen, waaronder Frankrijk, naar een bestedingsbeleid willen, ontbreekt vooralsnog de mogelijkheid om, bij voorbeeld in EG-verband, tot overeenstemming te komen over een gemeenschappelijk reflatiebeleid. De aandacht voor de vraagzijde is echter groeiende.

Het inkomensbeleid

Met betrekking tot het inkomensbeleid zijn uitspraken gedaan die met het resultaat van het programmatisch overleg op andere punten in tegenspraak zijn. Dit betreft het globale matigingsbeleid en met name de meerjarige minlijnen voor de lonen en salarissen. Het doel daarvan is de verbetering van de rendementen bij bedrijven als voorwaarde voor herstel van de investeringen en de creatie van nieuwe en betere arbeidsplaatsen. Naar valt aan te nemen is deze globale matiging niet bedoeld om de winstmarges per eenheid produkt te doen toenemen, maar om een verbetering van de rendementen te doen plaatsvinden door middel van een toeneming van het aantal verkochte eenheden produkt, als resultaat van een verbetering van de concurrentiepositie.

In het voorgaande is reeds gewezen op de risico's van een „zero sum game” binnen de geïndustrialiseerde wereld, in

2) De mogelijkheid van depreciatie als onderdeel van een expansief beleid staat niet in tegenspraak tot appreciatie of (zoals recent) revaluatie onder omstandigheden waarin het gevoerde beleid restrictiever uitpakt dan het beleid in landen ten opzichte waarvan wisselkoersaanpassing plaatsvindt. De verschillen in ontwikkeling en beleid die wij binnen en buiten de EG waarnemen, maken wisselkoersaanpassing van tijd tot tijd onvermijdelijk.

de zin dat verschillende landen elkaar gaan beconcurreren zonder veel positief resultaat. Dit versterkt het risico van het wegvallen van een gedeelte van de globale vraag naar arbeid. Deze oplossing is strijdig met de noodzaak van vraaghandhaving indien niet op een andere wijze in handhaving en/of expansie van de vraag wordt voorzien, en daarmee met de vraagzijde van het arbeidsplaatsenplan. Alleen bij een beleid gericht op compenserende vraagbeheersing kan het loonmatigingsbeleid met vrucht worden gevoerd.

Bij het uitgezette beleid wordt voor geen enkele inkomenscategorie handhaving van de koopkracht gegarandeerd. Wel zal ernaar gestreefd worden de werkelijke minima zoveel mogelijk te ontzien, hetgeen op een verdere verkleining van de inkomensverschillen zou neerkomen. Gezien het feit dat de bestaande netto-nettokoppeling tussen sociale uitkeringen en overige inkomens wordt gehandhaafd, geldt de verkleining van de inkomensverschillen ook ten opzichte van de uitkeringen. Een en ander is van belang voor de verhouding van het bereikbare loon en het reserveringsloon, en daarmee voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

Het reserveringsloon is de loonhoogte (mede gerekend alle positieve en negatieve nevenvoorwaarden) die moet worden overschreden om iemand te doen besluiten van baan te veranderen of werk te aanvaarden. De arbeidsmobiliteit wordt derhalve bepaald door de mate waarin het mogelijk is werk te vinden tegen een loon boven het reserveringsloon. In een situatie van weinig vraag naar arbeid zijn de mogelijkheden om werk te vinden boven het reserveringsloon schaars. Deze schaarste wordt versterkt door verkleining van de inkomensafstand tussen werkenden onderling en tussen werkenden en niet-werkenden. De verkleining der inkomensverschillen verklaart gedeeltelijk het verschijnsel van schaarste aan gekwalificeerde werkkrachten voor bepaalde beroepen en in bepaalde bedrijfstakken, bij gelijktijdige toeneming van de werkloosheid. Begünstiging van de beloning voor vuil en zwaar werk waarvoor arbeiders moeilijk te vinden zijn, en het laten achterblijven van de inkomens in de collectieve sector, waar de schaarste het geringst is, vergeleken bij die in de marktsector, kunnen de mobiliteit bevorderen.

Met het verlagen van uitkeringen ten opzichte van de inkomens van actieven en/of het verruimen van het begrip pas-

sende arbeid kan de problematiek niet worden opgelost. Dit zou tot gevolg hebben dat de beter gekwalificeerde werknemers op steeds lagere posten terecht komen en daar de minder gekwalificeerde verdringen. Terecht komen zulke „oplossingen” niet in het regeerakkoord voor. Van de verkleining van de inkomensverschillen, hoe sympathiek ook als gedachte, mag bij een teruglopende vraag naar arbeid geen bijdrage tot de oplossing van het mobiliteitsprobleem worden verwacht, maar eerder een verdere verstarring. Dat heeft o.a. blijvende tekorten aan arbeid op deelmarkten tot gevolg, waardoor enerzijds de nagestreefde loonmatiging op extra weerstand blijft stuiten en anderzijds de uitvoering van het arbeidsplaatsenplan door knelpunten aan de aanbodzijde wordt bemoeilijkt. Overigens vormt niet de nivellering hier het onderwerp van kritiek, maar de acceptatie van de meerjarige minlijn in een situatie waarin voor de algemene vraagproblematiek geen oplossing is gevonden.

Het prijsbeleid

Wat het beleid ten aanzien van prijsvorming en inflatie betreft, heeft het programmatisch overleg tot onduidelijke conclusies geleid. Enerzijds wil het prijsstijgingen van energie en invoer via beperking van de prijscompensatie aan de gezinnen in rekening brengen, anderzijds wordt een laag inflatiepercentage nagestreefd via het algemeen matigingsbeleid. Welke functie heeft daarbij het prijsbeleid?

De regels van het prijsbeleid laten toe dat de stijging van lonen en externe kosten grotendeels in de prijzen worden doorgegeven. Daartegenover moeten eventuele verlagingen van externe kosten eveneens worden doorgegeven. Hetzelfde geldt voor de stijging van de arbeidsproductiviteit. De ramingen voor de loonkostenstijging en de arbeidsproductiviteitsstijging worden ontleend aan macro-economische gegevens. Dit betekent dat de prijsgedragsregels vrijwel ongedifferentieerd worden toegepast op grote groepen van bedrijven. Sommige bedrijven ondervinden daardoor weinig invloed van het prijsbeleid, andere bedrijven veel. Voor deze laatste groep zouden uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

Ongetwijfeld heeft het globale prijsbeleid tot gevolg dat het onvoldoende werkzaam is. Ten principale zou verfijning

Tabel 2. Beleidsvarianten en hun effecten in 1985 (niveauperanderingen t.o.v. ongewijzigd beleid)

| Effecten van | Effecten op | Prijspeil particuliere consumptie (in procenten) | Reëel beschikbaar loon gemiddelde werknemer (in procenten) | Productie van bedrijven (in procenten) | Mutatie werkloosheid (in manjaren × 1.000) | Financieringssaldo overheid (in procenten van het netto nationaal inkomen) | Saldo op lopende rekening (in procenten van het netto nationaal inkomen) | Arbeidsinkomensquote |
|--|-------------|--|--|--|--|--|--|----------------------|
| Matiging loonstijging met 2,5% per jaar | | -4,2 | -6 | 0,7 | - 35 | 1 | 1,3 | -2,5 |
| Matiging loonkostenstijging (werkgeverspremies) met 2% per jaar van de loonsoom bedrijven | | -4,5 | 0,5 | 3,2 | -100 | -2,1 | -0,1 | -3,7 |
| Gerichte investeringsstimulering lopend tot f. 1,25 mrd. in lopende prijzen in 1985 | | -0,1 | 0,1 | 0,7 | - 15 | 0 | -0,2 | -0,1 |
| Stimulering van de investeringen in de woningbouw (zie tekst) | | 0,1 | 0 | 0,4 | - 25 | -0,4 | -0,3 | -0,1 |
| Stimulering kwartaire werkgelegenheid (tot 20 à 25.000 in 1985) | | 0,1 | 0 | 0,3 | - 20 | -0,1 | -0,2 | 0 |
| Matiging loonstijging in de kwartaire sector per jaar met 1% van de loonsoom van de overheid | | -0,1 | 0 | -0,3 | 5 | 0,2 | 0,2 | 0 |
| Matiging van de stijging van de inkomensoverdrachten per jaar met ½% van het nationaal inkomen | | -0,6 | 0,1 | -1,4 | 35 | 1,1 | 1,0 | 0,5 |
| Verlaging loon- en inkomstenbelasting jaarlijks met ½% van het nationaal inkomen | | 0,6 | 3,2 | 1,4 | - 35 | -1,2 | -1,0 | -0,5 |
| Matiging van de stijging van de materiële overheidsconsumptie jaarlijks met ½% van het nationaal inkomen | | -0,7 | 0,1 | -1,7 | 45 | 0,8 | 0,9 | 0,7 |
| Verhoging van de indirecte belastingen jaarlijks met ½% van het nationaal inkomen | | 1,3 | -2,0 | -1,9 | 50 | 1,2 | 0,9 | 0,9 |
| Depreciatie van de gulden jaarlijks met 2% | | 6,7 | -1 | 0,2 | - 10 | 0,5 | 0,6 | 0 |

noodzakelijk zijn om het prijsbeleid werkzaam te maken; wellicht zou voor stringente toepassing zelfs niet aan een individuele behandeling per bedrijf kunnen worden ontkomen. Dit zou ondoenlijk zijn vanwege de enorme rompslomp die hiervan het gevolg zou zijn. Maar ook principieel is dan niet meer uit te maken welk voordeel van efficiëncy-verbetering aan een bedrijf zou mogen toevallen en welke zou moeten worden doorgegeven aan de afnemers.

Het spiegelbeeld van efficiëncy-verbeteringen wordt gevormd door o.m. de kosten van onderbezetting. Welk gedeelte daarvan zou in de prijs tot uitdrukking mogen komen, en welk gedeelte zou ten laste van het bedrijf moeten worden gebracht? Hoe moet de mate van onderbezetting worden gemeten? Onder welke omstandigheden gaat het handhaven van de „cash-flow”, als de markt dit toestaat, boven het streven naar prijsstabiliteit? Aan een prijsbeleid dat is gebaseerd op de kostenontwikkeling, kleven grote bezwaren. Welk alternatief is beschikbaar? Men kan denken aan een prijsbeleid dat niet is gebaseerd op de kosten, maar dat maxima stelt aan de winstmarge, hetzij gerelateerd aan de toegevoegde waarde, hetzij aan de omzet, of aan een combinatie van beide.

Een dergelijk margebeleid kan aan een bedrijf met relatief hoge kosten toestaan deze door te berekenen voor zover de markt dit toelaat. Er is geen speciale regeling voor onderbezettingsverliezen nodig, noch op andere gronden. Margebeleid betekent dat het gebruik van machtsposities tot het verhogen van de winst door efficiënte bedrijven wordt beperkt, maar sluit anderszins inverse reacties bij een teruglopende markt niet uit, doch beperkt deze wel. Controle kan achteraf plaatsvinden en correctie kan plaatsvinden door het inlopen van overschrijdingen in volgende jaren. De modaliteiten van een margebeleid zijn door mij verder niet onderzocht. Het betreft hier derhalve een voorzet. Het lijkt mij nodig om het prijsbeleid en het mededingingsbeleid te vernieuwen en op elkaar af te stemmen. Een werkzaam mededingings- en prijsbeleid kan namelijk een uiterst nuttige bijdrage leveren

als flankerend beleid bij een meer op expansie gericht beleidspakket, waarover wij het ten slotte zullen hebben.

Een alternatief beleidspakket

In het onderstaande worden de conclusies samengevat in een alternatief, pragmatisch beleidspakket. De randvoorwaarden voor het beleid zijn geformuleerd in doelstellingen van het economische beleid: werkgelegenheid en productie, beperking van de prijsstijging, redelijke inkomensverdeling en evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans. De consequenties voor de doelstellingen van het economisch beleid zijn benaderd in tabel 3 overwegend op basis van de gegevens van het CPB, die zijn samengevat in tabel 2. Het gesuggereerde alternatieve beleidsprogramma vormt een voorbeeld van een mogelijkheid waarop het arbeidsplaatsenplan met realisatie van veel andere wensen uit het programmatisch overleg kan worden uitgevoerd. Er zijn ook andere varianten denkbaar en uitvoerbaar. Deze worden met deze variant geenszins afgevoerd.

Bij bestudering van de gegevens uit tabel 2 blijkt dat wanneer men het arbeidsplaatsenplan wil realiseren met evenwicht op de lopende rekening en een ongewijzigd financieringsstekort, dit alleen bij stringente loonmatiging en/of depreciatie van de gulden kan worden bereikt. Het beleid dat daarvoor nodig is, wordt snel onrealistisch.

Een matiging van de reële loonstijging via de contracten met 1,25% per jaar, d.i. 5% tot en met 1985, lijkt het maximum dat bereikbaar is. Daarbij zal dan wel de voorwaarde worden gesteld dat voldoende perspectief op werkgelegenheid wordt geboden. De effecten die met deze vrij ingrijpende concessie van werknemerszijde kunnen worden bereikt, blijven beperkt tot een vermindering van de werkloosheid met 15.000 personen. Dat is reden om aan te nemen dat het arbeidsplaatsenplan eerder voorwaarde is om matiging van de contractloonstijging te realiseren, dan omgekeerd dat een matiging in de

Tabel 3. Pragmatisch beleidspakket en zijn effecten in 1985 (niveauveranderingen t.o.v. ongewijzigd beleid)

| Effecten van | Effecten op | Prijspeil particuliere consumptie (in procenten) | Reëel beschikbaar loon gemiddelde werknemer (in procenten) | Productie van bedrijven (in procenten) | Mutatie werkloosheid (in manjaren $\times 1.000$) | Financieringsaldo overheid (in procenten van het netto nationaal inkomen) | Saldo op lopende rekening (in procenten van het netto nationaal inkomen) | Arbeidsinkomensquote |
|---|-------------|--|--|--|--|---|--|----------------------|
| Matiging loonstijging met 1,25% per jaar | | -2,1 | -3,0 | 0,3 | - 15 | 0,5 | 0,6 | -1,2 |
| Matiging loonkostenstijging (werkgeverspremies) met 2% per jaar van de loonsom bedrijven | | -4,5 | 0,5 | 3,2 | -100 | -2,1 | -0,1 | -3,7 |
| Gerichte investeringsstimulering lopend tot f. 1,25 mrd. in lopende prijzen in 1985 | | -0,1 | 0,1 | 0,7 | - 15 | 0 | -0,2 | -0,1 |
| Stimulering van de investeringen in de woningbouw | | 0,1 | 0 | 0,5 | - 30 | -0,5 | -0,4 | -0,1 |
| Stimulering kwartaire werkgelegenheid (tot 60.000 in 1985) en deeltijdarbeid | | 0,3 | 0 | 0,9 | - 70 | -0,3 | -0,6 | 0 |
| Matiging loonstijging in de kwartaire sector per jaar met 1% van de loonsom van de overheid | | -0,1 | 0 | -0,3 | 0 | 0,2 | 0,2 | 0 |
| Verlaging loon- en inkomstenbelasting jaarlijks met 0,25% van het nationaal inkomen | | 0,3 | 1,6 | 0,7 | - 17 | -0,6 | -0,5 | -0,3 |
| Stijging van de materiële overheidsconsumptie jaarlijks met 0,25% van het nationaal inkomen | | 0,3 | 0 | 0,8 | - 23 | -0,4 | -0,5 | 0,4 |
| Verlaging van de indirecte belastingen jaarlijks met 0,25% van het nationaal inkomen | | -0,6 | 1,0 | 1,0 | - 25 | -0,6 | -0,4 | 0,4 |
| Depreciatie van de gulden jaarlijks met 3% | | 10 | -1,5 | 0,3 | - 15 | 0,8 | 0,9 | 0 |
| Rechtstreekse besparing op grondstoffen en energie | | -2 | 2 | 0 | 0 | -1,0 | 1,0 | 0 |
| Totale effect van het pragmatisch beleidspakket | | 1,6 | 0,7 | 8,1 | -310 | -4,0 | 0 | -4,6 |

contractloonsstijging voorwaarde is voor realisatie van het arbeidsplaatsenplan. Daartegenover staat dat met een matiging van de loonkostenstijging die niet ten laste van de consumptieve bestedingen gaat, b.v. overneming van werkgeverspremies voor de werkloosheidsbestrijding, veel grotere effecten worden bereikt. Aan te nemen valt dat deze grote effecten voornamelijk bestaan uit het behoud en de creatie van arbeidsplaatsen in de marktsector door een betere concurrentiepositie, bij handhaving van de binnenlandse vraag.

De investeringsstimulering gericht op vernieuwing van de produktiestructuur, is daarnaast opgenomen als onderdeel van het arbeidsplaatsenplan. Het structuurbeleid is een lange-termijnaffaire. In 1985 kunnen daarvan nog geen opzienbarende effecten worden verwacht. Het alternatieve pakket bevat voorts stimulering van de woningbouw, de schepping van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector en van deeltijdbanen, te zamen leidend tot een vermindering van de werkloosheid met 100.000 personen.

Met matiging van de loonstijging in de kwartaire sector zou volgens de CPB-raming per saldo een kleine toeneming van de werkloosheid worden veroorzaakt, naar valt aan te nemen in verband met vraaguival ten gevolge van de inkomensdaling. Ik kan het daar niet mee eens zijn. Ik zie een geringere zuigkracht van de kwartaire sector ontstaan, meer aanbod in de marktsector en daardoor een betere aansluiting van vraag en aanbod van arbeid en een betere opvulling van bestaande arbeidsplaatsen. Dit effect is daarom op nul geraamd.

Minder ombuigingen en minder belastingverhogingen als gevolg van een beleid dat minder belang hecht aan de omvang van het financieringstekort, zijn, behalve in de reeds genoemde posten, tot uitdrukking gebracht in een hogere raming van de materiële overheidsconsumptie en een lagere raming voor de directe en de indirecte belastingen. Hiermee is jaarlijks 0,75% van het nationaal inkomen gemoeid. Het met dit globale expansieve beleid te bereiken effect op de werkloosheid is een daling daarvan met ca. 65.000 manjaren. Het financieringstekort en het tekort op de lopende rekening nemen toe, elk met ca. 1,5% van het nationaal inkomen.

Depreciatie van de gulden compenseert voor een deel de ongunstige effecten op het financieringstekort en de betalingsbalans, maar de met depreciatie te bereiken werkloosheidsdaling is naar verhouding tot de zwaarte van het instrument tamelijk gering. Anderszins is het effect op de prijsstijging aanzienlijk, waartegenover elders in het pakket compenserende verlagingen staan.

Besparing op grondstoffen en energie te bereiken met directe maatregelen maakt een prijsverlaging mogelijk die door mij op 2% wordt gesteld. Het financieringstekort neemt toe doordat aardgasopbrengsten worden doorgegeven aan gezinnen. Het saldo op de lopende rekening verbetert door besparing op invoergoederen en verbetering van de concurrentiepositie. Het totale resultaat van het alternatieve beleidsprogramma heeft aanzienlijke consequenties voor het financieringstekort: een verhoging met ca. 4% van het netto nationaal inkomen ten opzichte van de raming. Het financieringstekort in 1985 komt daarmee uit op 8,5% van het netto nationaal inkomen. Daartegenover staat dat de produktie van bedrijven 8% hoger uitkomt, de werkloosheid daalt met 310.000, het reëel beschikbaar inkomen een kleine vooruitgang te zien geeft, het saldo op lopende rekening op gelijk niveau blijft, terwijl de additionele inflatie beperkt blijft tot 1,6% in 1985, dat wil zeggen tot 0,4% op jaarbasis.

Waar zijn de inflatoire effecten van het financieringstekort gebleven? zou men zich kunnen afvragen. Een daling van de arbeidsinkomensquote met 4,6% geeft aan dat de met de stijging van het financieringstekort gemoeide middelen terecht komen bij bedrijven in de vorm van rendementsherstel. Deze middelen kunnen worden aangewend ter financiering van voor de produktiestijging en structuurverbetering benodigde investeringen en/of tot een verminderd beroep op kredietverlening dat tot liquiditeitsverruiming bij de banken

c.q. via verminderde behoefte aan eigen of vreemd vermogen, tot verruiming van de kapitaalmarkt leidt. De omstandigheid dat de lopende rekening niet verslechtert, betekent dat voldoende besparingen beschikbaar komen voor de financiering van de additionele investeringen en tegelijk dat in het pakket voldoende ruimte zit voor de dekking van het financieringstekort.

Tevens rijst de vraag naar de bestemming van de 8%-produktiestijging. Gegeven de sluitende betalingsbalans wordt dit effect per definitie verdeeld over consumptie, investeringen en ruilvoet. Over deze verdeling zegt tabel 3 niets expliciet. Bij benadering kan op grond van verschillende gegevens ca. 4% worden toegeschreven aan toeneming van de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, het produkt van de kwartaire sector, meer woningbouw en stadsvernieuwing. Er zou dan 4% resteren, te verdelen over investeringen van bedrijven en ruilvoetverlies, dat samenhangt met het op verbetering van de concurrentiepositie gerichte beleid. Naarmate het ruilvoetverlies groter is, zou meer twijfel ten aanzien van het beleid gericht op versterking van de marktsector gerechtvaardigd zijn en zou meer nadruk komen te liggen op systemen van verdeling van werk en inkomen. Dit kan van verstrekkende betekenis zijn voor de marges van het beleid.

Wanneer we dit alternatieve beleidspakket vergelijken met het resultaat van het programmatisch overleg, dan lijkt het meest wezenlijke verschil daarin gelegen te zijn dat meer risico's worden genomen met betrekking tot het financieringstekort en de monetaire politiek, en minder risico's met betrekking tot vraaguival. Hieraan ligt gedeeltelijk een andere waardering ten grondslag van de invloed van het financieel-monetaire beleid op de produktie en de inflatie, alsmede van de mogelijkheden tot beheersing van het financieringstekort gedurende de depressie.

D. van der Werf