

Het plan-Schouten: een afwijzend oordeel

PROF. DR. A. VAN DER ZWAN

In de actuele economisch-politieke discussie speelt het z.g. plan-Schouten een belangrijke rol. Door een combinatie van loonmatiging en belastingverlaging zouden voordelen op het gebied van de internationale concurrentiepositie kunnen worden behaald zonder dat de binnenlandse koopkracht zou hoeven te worden aangetast. Bovendien zou door verlaging van de reële arbeidskosten al direct het aantal faillissementen en daarmee het verlies aan werkgelegenheid kunnen worden beperkt. Bij uitvoering van het plan-Schouten zou ook het financieringstekort van de overheid niet hoeven te stijgen. De auteur van dit artikel is het op fundamentele punten met het plan-Schouten oneens. Zijn kritiek betreft Schoutens analyse inzake het failliet gaan van bedrijven en de effecten van loonmatiging voor de uitvoer. De gunstige effecten die Schouten verwacht zullen volgens de auteur slechts in beperkte mate optreden. Voorts plaatst hij vraagtekens bij de haalbaarheid van een geforceerde loonmatiging evenals bij de wenselijkheid daarvan in het licht van het functioneren van de arbeidsmarkt. Ten slotte geeft de auteur aan in welke richting een alternatief beleidsplan zijns inziens zou moeten gaan.

Inleiding

In de recente discussie over het te voeren economisch beleid is het plan-Schouten sterk naar voren gekomen. Het heeft publicitair de wind in de zeilen gekregen ten tijde van de publikatie van de rijksbegroting 1983 door de demissionaire regering-Van Agt. In de pers is die begroting gekritiseerd vanwege de eenzijdige nadruk die is komen te liggen op bezuiniging. De filosofie van deze begroting wordt in de pers rechtstreeks in verband gebracht met monetaristische denkbeelden van het Ministerie van Financiën en dan met name van Korteweg.

Min of meer formeel wordt het door het presidium van de Centrale Economische Commissie (CEC) uitgebrachte rapport 1) aangewezen als de wetenschappelijke grondslag van het voorgestelde bezuinigingsbeleid. Daarin moet de collectieve sector het als grootste boosdoener ontgelden. In de voorstellen wordt de collectieve sector ten principale aangepakt: de overheidsfinanciën worden gebonden aan een strikte financieringsnorm. Daaruit alleen al volgen ont koppeling van de sociale uitkeringen en bevrozing van de ambtenarensalarissen. Voor de particuliere sector wordt daarentegen vrije loonvorming bepleit. Met deze laatste voorstellen worden de aanbevelingen van de Adviescommissie inzake de Voortgang van het Industrie Beleid gevolgd 2).

Het plan-Schouten heeft in de publiciteit de contrapositie toebedeeld gekregen. Het heeft profiel gekregen door vast te houden aan de koppeling en het trendmechanisme, door te weigeren het financieringstekort van de overheid te accepteren als ultieme toetssteen van het economisch beleid en door van de (veronderstelde) reflatiemarge gebruik te maken voor het treffen van stimulerende maatregelen.

Er vindt op dit moment onder economen een zekere polarisatie plaats op basis van pro CEC en contra Schouten dan wel pro Schouten en contra CEC. Het is daarbij interessant te constateren dat de Blauwe Trein kennelijk heeft opgehouden te bestaan. Deze nieuwe positienamen hebben zich niet zonder emoties voltrokken, zonder dat zulks overigens met zoveel woorden naar buiten wordt gebracht. Er is onder economen die het beleid beïnvloeden, thans diepgaande verdeeldheid. De gevechten worden voornamelijk binnenskamers gehouden. Toch kan het m.i. geen kwaad — en voor de meningsvorming en de economiebeoefening is dit zelfs gunstig — indien officiële instellingen en individuen

die zich sterk maken voor een bepaalde oplossing van onze economische problemen zich nader verklaren ten aanzien van rivaliserende opvattingen ter zake. In elk geval heb ik er behoefte aan uiteen te zetten hoe het plan-Schouten zich verhoudt tot beleidsvoorstellen die vervat zijn in het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* en de daarop volgende rapporten van de Adviescommissie inzake het Industrie Beleid (AIB) respectievelijk de Adviescommissie inzake de Voortgang van het Industrie Beleid (VIB). Dit neemt overigens niet weg dat ik dit artikel voor eigen rekening en verantwoording schrijf.

Het plan-Schouten

De publieke discussie over het plan-Schouten wordt ten eerste gehinderd door het feit dat de originator ervan dit tot op heden niet precies op schrift heeft gesteld. Het beleidsvoorstel van Schouten heeft in de wandelgangen van het SER-gebouw de status van plan verkregen. De lijn ervan is in vergaderstukken van de SER terug te vinden, terwijl Schouten erover onlangs ook zelf publieke uitspraken heeft gedaan 3). Hierop moeten we ons dus baseren. Voor een goed begrip is het misschien dienstig Schouten eerst zelf aan het woord te laten:

„In zijn zuiverste vorm (is) het plan-Schouten gewoon een loonstop met koopkrachthandhaving via belastingverlaging. (...) Daarbij heb je (een) centraal akkoord met cao's, waarbij cao-lonen voor vier jaar op hetzelfde nominale niveau gestabiliseerd worden. (...) Als je de arbeidskosten verlaagt en daardoor de faillissementen van 10.000 terug brengt tot 2.000, dan heb je in één klap de nationale koek doen rijzen. (...) Door verlaging van de arbeidslonen (kun) je zoveel bedrijven in stand houden,

1) CEC, *Nota inzake de sociaal-economische problematiek op middellange termijn ten behoeve van de kabinetsformatie*, 's-Gravenhage, 16 september 1982.

2) VIB, *Verslag van werkzaamheden januari-juni 1982*, 's-Gravenhage, juni 1982.

3) Interview met prof. dr. D. B. J. Schouten, getiteld *Het anoniem kapitalisme*, *Intermagazine*, oktober 1982. Het betreft hier een zeer uitvoerig en geautoriseerd interview.

dat de belastinginkomsten uit dien hoofde zoveel hoger zouden kunnen zijn en de uitgaven van de overheid bij een loonstop zoveel lager, dat je best belastingverlichting (kan) toepassen die de koopkracht (kan) handhaven. (...) (De minima zouden volgens mijn plan geen veer behoeven te laten), dat is een kwestie van organisatie. Dat zou in concreto heel makkelijk uitgeknobbeld kunnen worden. Iedereen die geen belasting betaalt, krijgt niet alleen de trend van de loonontwikkeling in zijn uitkering, maar ook nog iets meer vanwege de algemene belastingverlaging. Ik heb daar allemaal rekening mee gehouden, ook met die netto-netto-component. Het netto beschikbaar inkomen van iedereen wordt in mijn plan gegarandeerd. En het financieringstekort gaat ook niet omhoog" 4).

Op betreffende vragen van de interviewers omtrent de vertragingen in de reacties van ondernemerskant op loonmatiging voegt Schouten hieraan nog toe:

„Kijk, er zijn verschillende vertragingen. Met sommige vertragingen ben ik het eens. Dat het tijd kost voordat hogere rendementen leiden tot meer investeringen, helemaal akkoord. Maar dat is het minst belangrijke onderdeel van mijn verhaal, dat je door meer investeringen meer werkgelegenheid moet scheppen. Het kernpunt van mijn verhaal is dat je door behoud van arbeidsplaatsen de nationale koek laat groeien, althans groter doet zijn dan hij anders geworden was. En dat je daardoor meer werkgelegenheid scheidt of behoudt, waardoor de belastingmiddelen meer groeien. Wanneer de arbeidskosten dalen, geloof ik niet dat er vertraging optreedt voordat een ondernemer reageert. Waarom zou een ondernemer winstkansen die er zijn, laten liggen? Als iets rendabel wordt doordat de arbeidskosten dalen, waarom zou die rendabele productiecapaciteit niet onmiddellijk gebruikt worden voor afzet. Als de prijzen hoger zijn dan je kosten, waarom zou je dan niet onmiddellijk gaan afzetten" 5).

Voor een juiste beoordeling van dit plan moet er nog één nadere overweging in worden betrokken. Van een drastische inkomensmatiging kan een autonome tendens tot appreciatie van de gulden uitgaan. Hierdoor zou het gunstige effect van de inkomensmatiging op de buitenlandse afzet althans voor een deel teniet worden gedaan, ook als daar tegenover staat dat appreciatie via invoerprijsdaling een positief effect heeft op de koopkrachtontwikkeling. Schouten zelf is de mening toegedaan dat mede als gevolg van de in het plan voorziene lastenverlichtingen een geleidelijke vermindering van het overschot op de betalingsbalans te verwachten valt, zodat dit gevaar volgens hem niet al te hoog dient te worden aangeslagen. Hoe dit zij — op dit punt wordt overigens teruggekomen — in de berekeningen van de effecten van het plan-Schouten wordt appreciatie van de gulden door hem buiten beschouwing gelaten.

Enkele preliminaire opmerkingen

In zijn diagnose van de economische problematiek gaat Schouten er in essentie vanuit dat de marktsector op zich gezond is. De moeilijkheden in de bedrijvensector die zich manifesteren in de vorm van verschrompelende rendementen en uitval van productiecapaciteit, moeten goeddeels worden toegeschreven aan — vanuit de marktsector gezien — *externe* oorzaken: in het bijzonder te hoge lonen 6). Anderen lezen voor dit laatste graag: de explosieve toename van de collectieve sector. In het verlengde van die opvattingen ligt dat een redressering van de loonkosten (of de collectieve sector), de marktsector de benodigde „ruimte" zou verschaffen voor herstel van winst- en afzetposities.

Het is velen — ook representanten van de marktsector — inmiddels duidelijk geworden dat de zaken zo niet helemaal liggen. Ook de marktsector zelf vertoont namelijk onevenwichtigheden en wel van interne en structurele aard 7). Onze aanbodstructuur is verward en onvoldoende aangepast aan de huidige concurrentieverhoudingen 8). In het licht van deze constatering is een benaderingswijze van de problematiek à la Schouten, dat in louter *macro*-economische termen luidt, respectievelijk een ontwerp van beleid à la Schouten, dat alleen een beroep doet op *ongedifferentieerde* maatregelen, al bij voorbaat minder adequaat te

achten. Onze huidige problematiek is een kwestie van versterde aanbodstructuur, vooral sectoraal van karakter, zowel naar zijn oorzaken als naar zijn gevolgen gerekend. Hierop dient een herstelbeleid aan te grijpen, wil het ook werkelijk de gewenste effecten sorteren.

Een tweede preliminaire opmerking betreft het *partiële* karakter van het plan-Schouten: het omvat eigenlijk niet meer dan een aan loonmatiging gekoppelde koopkrachthandhaving via belastingverlaging. Nu is het op voorhand duidelijk dat afzonderlijke maatregelen een beperkte reikwijdte hebben en/of niet alleen gunstige maar ook ongewenste effecten sorteren. Onder de huidige omstandigheden waarin de Nederlandse economie het internationaal gezien heel slecht blijkt te doen, is het op voorhand al weinig plausibel dat voor de oplossing van kennelijk diepgaande problemen zou kunnen worden volstaan met partiële maatregelen. Het effect van zulke maatregelen wordt dan vrijwel zeker overtrokken voorgesteld en de risico's ervan onderschat. Zo komt het voorstel van Schouten er in feite op neer dat Nederland als internationale aanbieder de weg opgaat van kosten- en prijsconcurrentie. De doeltreffendheid van zulk beleid is gebonden aan stringente condities. Het is alleen werkzaam te achten indien per betreffende productcategorie de totale afzet (d.i. de afzet gerekend over alle aanbieders) ten minste enigermate prijselastisch is. En dan nog wordt in de commerciële economie deze vorm van concurrentie alleen kansrijk geacht indien toegepast door een sterke aanbieder die over een differentieel voordeel beschikt en op de markt met grote reactiesnelheid weet te handelen. Anders slaan de gevolgen van prijsconcurrentie als een boemerang op de aanbieder terug. Aan die voorwaarden gaat Schouten eenvoudigweg voorbij, terwijl op voorhand nauwelijks valt aan te nemen dat hieraan onder de huidige (markt)omstandigheden, wat Nederland betreft, voldaan wordt.

Veeleer ligt het in zo'n situatie voor de hand een beleidsprogramma bestaande uit *complementaire* maatregelen te ontwikkelen. Op zijn minst dient zo'n programma twee beleidslijnen te verenigen: een generiek spoor van voorwaardenschepping en een spoor van de gerichte beïnvloeding van de aanbodstructuur. Met deze complementariteit kan met meer recht worden gemikt op:

- qua fasering van het beleid de gevaren van bestedingsuitval te beperken, maar ook die van een verder toenemend financieringstekort van de overheid;
- qua gelijktijdige inzet van verscheidene instrumenten te profiteren van de elkaar versterkende werking respectievelijk het ondervangen van elkaars negatieve bijwerkingen;
- qua psychologie de kansen op doorbreking van het pessimisme zo groot mogelijk te doen zijn.

Een derde preliminaire opmerking betreft de implementatie van de door Schouten beoogde loonmatiging. In feite komt die erop neer dat de *nominale* lonen voor vier jaar worden bevroren, met andere woorden: de prijscompensatie dient volledig en zonder uitruil (tussen de CAO-partners) te worden ingeleverd. Schouten spreekt zich over de implementatie niet duidelijk uit, maar zijn gedachten gaan — zoals in de vorige paragraaf bleek — uit naar een centraal akkoord.

Welke verwachtingen men hiervan ook mag koesteren — en laten we wel zijn, in elk herstelplan wordt staat gemaakt op afspraken tussen sociale partners — niet mag zonder meer worden verondersteld dat de vakbeweging deze looningreep vrijwillig zal

4) Idem, blz. 17.

5) Idem, blz. 18. Mondelinge mededeling van Schouten in een gedachtenwisseling waarbij de auteur van dit artikel aanwezig was. Tevens te vinden in betreffende vergaderstukken van de SER.

6) Overigens moet hierbij worden vermeld dat Schouten de mening is toegedaan dat ook de werkgevers schuld dragen aan de zijns inziens te hoog opgelopen loonkosten. Dit geldt volgens hem te meer indien men in beschouwing neemt welk groeipad optimaal geweest zou zijn in verband met onze groeiende beroepsbevolking.

7) Ik wees hier overigens al jaren geleden op: A. van der Zwan, *Macro-economische risico-analyse en risico van de macro-economische analyse*, *ESB*, 2 november 1977, blz. 1076-1079.

8) W. Driehuis en A. van der Zwan, *De Nederlandse economie in de jaren 1980-1985*, *ESB*, 13 mei 1981, blz. 448-454.

ondersteunen. In feite zal het er dus op neerkomen dat de overheid in de positie gedrongen wordt deze loonmatiging af te dwingen. In de afgelopen jaren is het precies zo gegaan: de sociale partners laten zich door de overheid uit de wind zetten en nemen daarenboven de vrijheid om op elk door hen gewenst tijdstip tegen de overheid te hoop te lopen en contractvrijheid te eisen. Nog afgezien van het feit dat dit voor de overheid weinig aange-naam is, het gaat haar stuur- en beheersvermogen te boven. Het risico dat de beoogde loonmatiging niet ten volle kan worden gerealiseerd, is dus levensgroot. Zulks geldt te meer omdat alles op de kaart van de loonmatiging wordt gezet.

De beleidsmakers worden aldus voor een extra risico geplaatst. Het hele financieel-economische beleid, waaronder het uitgavenbeleid van de collectieve sector alsmede de belasting- en premieheffing, zou, op straffe van mislukking van het plan-Schouten, dienen te worden ingezet op basis van de beoogde loonmatiging, zonder dat over de realisatie van de loonmatiging voldoende zekerheid kan worden verkregen. Daarnaast moeten ook nog onzekerheden worden verdisconteerd ten aanzien van de *conditionele* effecten van loonmatiging, dat wil zeggen de te verwachten effecten ervan uitgaande dat de loonmatiging zelf kan worden gerealiseerd. Over deze laatste effecten gaan de volgende paragrafen.

Waarop grijpt het plan-Schouten aan?

Zoals in de boven gegeven uiteenzetting tot uitdrukking komt, heeft het plan-Schouten twee aangrijpingspunten, namelijk:

- het terugdringen van het aantal faillissementen en de daarmee gepaard gaande „aanboduitval”. Volgens Schouten zal loonmatiging *onmiddellijk* effect hebben op het aantal faillissementen en zodoende „in één klap de nationale koek doen rijzen”, alsmede de werkgelegenheid;
- het verruimen van het winstinkomen van bedrijven. Als gevolg daarvan zullen de investeringen gaan aantrekken en in een later stadium zal ook de werkgelegenheid zich weer herstellen. Dit proces neemt evenwel tijd en is in zijn doorwerking met vertragingen omgeven.

In het plan-Schouten is de *timing* van essentiële betekenis, want het hierin beoogde beleid ten aanzien van de overheidsfinanciën berust op inverdieneffecten die onmiddellijk moeten optreden wil niet als eerste effect het bestaande financieringstekort worden vergroot. Hoe relevant en gefundeerd zijn de geschetste gevolgen van het beleid, in het bijzonder die ten aanzien van de faillissementen?

Wil dit argument hout snijden, dan dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- faillierende bedrijven zijn eigenlijk „in de kern gezond”. Als gevolg van bij voorbeeld de gestegen rentelasten worden zij over de rand geduwd. Soelaas op het vlak van de loonkosten zou hen aan de goede kant houden en daarmee zou structureel gezonde productiecapaciteit in stand blijven;
- de marktpositie die faillierende bedrijven innemen, kan moeilijk door de overblijvende ondernemingen worden overgenomen. Met faillissement gaat moeilijk vervangbare productiecapaciteit verloren;
- de „impact” van faillissementen is qua productie en werkgelegenheid omvangrijk, zodat met terugdringing van het aantal faillissementen substantiële gunstige effecten ontstaan. Het gaat dus niet om het aantal faillierende bedrijven, maar om de daarmee verbonden productiecapaciteit en werkgelegenheid.

Gelet op de argumentatie van Schouten gaat het hier om essentiële zaken waarover eigenlijk te weinig bekend is om er harde uitspraken over te doen. Ook zijn redeneringen op dit punt zijn derhalve speculatief. Wat er hieromtrent uit de faillissementsstatistiek bekend is, wijst evenwel niet in de door hem aangegeven richting (zie tabel 1).

Op dit moment gaan tal van *kleinere* bedrijven failliet 9) wier bedrijvigheid is gericht op de binnenlandse markt, zoals de bouw, de detailhandel, de ambachten en de horeca. Het beleid van de banken, de fiscus en het GAK, die grote direct opeisbare bedragen hebben uitstaan bij het bedrijfsleven en zo talrijke be-

Tabel 1. Uitgesproken faillissementen van ondernemingen naar rechtsvorm en bedrijfstak, 1980-1982 (periode januari-augustus)

	1980		1981		1982	
Aantal	2490		3789		4609	
Rechtsvorm (%)						
Enmanszaak	47		48		45	
B.V., V.O.F. en C.V.	52		51		52	
N.V.	—		—		1	
Overige	1		1		2	
Bedrijfstak (%) a)						
Industrie	15	20	14	17	14	18
Landbouw	2	1	3	2	3	3
Bouwnijverheid	19	19	18	20	19	21
Handel, horeca, reparatie	45	41	45	38	43	36
Transport en communicatie	4	4	3	4	3	4
Bank- en verzekeringswezen	9	12	11	16	11	16
Overige dienstverlening (inclusief onbekend)	6	3	6	3	6	4

a) Eerste kolom slaat op totale aantal gefailleerde ondernemingen; tweede kolom alleen op B.V.'s.

Bron: CBS; de onderverdeling naar bedrijfs grootte is indicatief.

drijven met liquiditeitsproblemen overeind houden, duidt er niet op dat de bedrijven die omvallen „in de kern gezond” zijn. De indicaties overziende, lijken de betekenis en de relevantie van het verschijnsel faillissementen beperkt te zijn: het gaat overwegend om kleinere bedrijven; de betrokken productiecapaciteit lijkt niet moeilijk vervangbaar (zoals met exporterende bedrijven het geval is). Veeleer zal het zo zijn dat de betreffende binnenlandse vraag zich nu verdeelt over de overblijvende bedrijven (het netto-uitvaleffect is dus beperkt). Men moet dus wel concluderen dat de uitstoot van werkgelegenheid in de marktsector, die thans op jaarbasis 2% bedraagt, in overwegende mate tot stand komt door rationalisatie en inkrimping van personeelsbestanden als gevolg van onderbezetting.

Het is nogal verbazingwekkend dat Schouten ten aanzien van het aangrijpingspunt van zijn plan kapitaliseert op een zo onzekere en speculatieve aangelegenheid als die van de faillissementen respectievelijk dat hij niet het herstel van de afzet en de winstmarge van het bedrijfsleven als zodanig tot uitgangspunt van zijn beleidssuggesties neemt. Wil een plan als dat van Schouten de substantie hebben die het suggereert („in een klap de nationale koek doen rijzen”), dan moet het leiden tot substantiële vergroting van het afzetvolume van bedrijven bij een *reële* opbrengstprijs die niet verslechtert en eerder nog verbetert. Alleen op die manier kan de onderbezetting worden weggewerkt en het winstinkomen toenemen.

Op de binnenlandse markt is een dergelijk effect van Schoutens ingreep niet als eerste te verwachten. De binnenlandse vraag neemt aanvankelijk immers niet toe, hoogstens wordt deze gestabiliseerd. Wel kunnen zich hier, als gevolg van wijzigingen in de prijsstructuur, verschuivingen in de productiestructuur voordoen, die overigens moeilijk vooraf te overzien zijn. Het grootste deel van het gewicht van het plan-Schouten komt zo te liggen op de *buitenlandse* afzet (uitvoer). Een eerste complicatie bij de beoordeling van de effecten op dit punt, is gelegen in de vraag in welke mate ondernemers van loonmatiging gebruik zullen maken om hun prijzen aan te passen en zo afzetvergroting te bewerkstelligen, dan wel dat ze hun prijzen ongewijzigd zullen laten om zo hun winstinkomen te vergroten. Dit valt vooraf heel moeilijk te voorspellen; Schouten laat zich hierover niet uit. Voor de *timing* van de effecten is dit evenwel van grote betekenis. Naar de mate waarin ondernemers tot winstneming overgaan, is er weliswaar het directe voordeel van minder grote kans op uitval, maar voor het grootste deel van de gunstige effecten is men in dat geval toch

9) Deze uitspraak betreffende de grootteverdeling is gebaseerd op kennisname van voorlopige statistische gegevens. Deze zullen nog worden gepubliceerd. Uit deze gegevens komen ook enkele faillissementen naar voren die betrekking hebben op grotere en grote industriële bedrijven. Indien men evenwel beziet om welke ondernemingen het hierbij gaat, is het gezins gewettigd om te stellen dat deze met loonmatiging waren staande gebleven.

aangevraagd op de keten die loopt van winstneming, via het aantrekken van de investeringen, tot verbetering van de werkgelegenheid. Ook volgens Schouten zelf is deze keten van gebeurtenissen in zijn doorwerking met grote vertragingen omgeven. Direct optredende effecten zijn veeleer te verwachten van loonmatiging die wordt aangewend voor prijsaanpassing.

De reactieparameter waarop het voor deze effecten van loonmatiging dan vrijwel volledig aankomt, is de *prijselasticiteit van onze uitvoer*. Daarover zijn de afgelopen jaren ernstige meningsverschillen gerezen, juist ook in het kader van de discussie over de effectiviteit van loonmatiging, die — los van het plan—Schouten — al jaren wordt gevoerd. Voor een oordeel over de waarde van deze parameter kan men niet volstaan met een verwijzing naar econometrische schattingen, alleen al wegens het feit dat de betrouwbaarheid van die schattingen niet erg groot blijkt. Internationale studies op dit punt laten waarden zien die sterk variëren al naar gelang de gebruikte modelspecificatie en de gekozen waarnemingsperiode. Daar komt nog bij dat generalisatie van resultaten uit het verleden naar het heden en de toekomst aan geldigheid heeft ingeboet omdat er snelle en ingrijpende veranderingen zijn opgetreden in de internationale concurrentieverhoudingen (protectie, prijsontbinding) en de „responsgevoeligheid” van bepaalde economieën, waaronder de Nederlandse, is afgenomen. 10).

Kwantitatieve schattingen uit het verleden in combinatie met kwalitatieve beoordeling van de huidige situatie leiden enkele jaren geleden al tot schattingen van de prijselasticiteit van onze uitvoer op een waarde tussen 1 en 2 (in absolute zin 11). Die waarde was al geringer dan waarmee het CPB de afgelopen jaren heeft gerekend. Kijken we nu naar de meest recente gegevens met betrekking tot onze (relatieve) uitvoerprestatie enerzijds en onze (relatieve) loonkostenontwikkeling anderzijds en nemen we dan mede in beschouwing dat onze muntwaarde (in tegenstelling tot de jaren ervoor) reëel niet is geapprecieerd, dan is er geen empirische basis voor hogere schattingen van de in het geding zijnde parameter, veeleer voor lagere 12). Hierover bestaat — op grond van de recente uitkomsten — thans ook grotere overeenstemming (zie tabel 2). Schouten is voor zijn eigen berekeningen van de effecten van zijn plan wel uitgegaan van een waarde van 3 (in absolute zin). Voor deze schatting ontbreekt elke grond 13).

Tabel 2. Relatieve uitvoerprestatie en concurrentiepositie van Nederland, 1978-1982

	1978	1979	1980	1981	1982
Relatieve uitvoerprestatie a).....	-4	1,5	-1	1,5	0,5
Concurrentiepositie b).....	0,5	3	3,5	3,5	-2,5

a) Verschil in procentuele volumestijging van de Nederlandse uitvoer en de dubbelherwogen wereldhandel (positief staat voor verbetering van de relatieve prestatie).

b) Verschil in prijsstijging van de dubbelherwogen wereldhandel en de Nederlandse uitvoer (positief teken staat voor verbetering van de concurrentiepositie).

Bron: CPB, MEV 1982, blz. 51 (tabel III. 1); met een correctie voor het teken van de waarde m.b.t. de concurrentiepositie in 1978).

De in dit verband intrigerende kwestie is uiteraard waaraan de evidente afname van de „responsgevoeligheid” van onze economie is toe te schrijven. De uitspraken hieromtrent berusten noodzakelijkerwijze op theoretische inferentie omdat rechtstreekse waarneming hiervan niet mogelijk is. Het kan evenwel bijna niet anders of de verstarring van onze aanbodstructuur is hierbij in het geding. Het gaat hierbij zowel om onze produktiestructuur (of pakketsamenstelling respectievelijk landenspreiding van onze uitvoer), als om de rigiditeit van onze arbeidsmarkt 14). Deze zienswijze vindt thans in brede kring ondersteuning 15). Op grond hiervan valt aan te nemen dat de responsgevoeligheid inderdaad is afgenomen en niet dat slechts de vertragingen zijn toegenomen.

Deze omstandigheid van fundamentele betekenis is er ook de oorzaak van dat een verwijzing naar onze naorlogse expansie als voorbeeld van wat loonmatiging vermag, geen hout snijdt. De achterliggende omstandigheden waren toen totaal verschillend van nu. Toen was er sprake van een flexibel werkende arbeidsmarkt en een ten dele nieuw en dynamisch productenpakket. Het toenmalige succes van de toepassing van het prijswapen

moet worden gezien tegen de achtergrond van wat in het commercieel beleid een *penetratieprijspolitiek* wordt genoemd; een dergelijke politiek is alleen succesvol te achten indien gehanteerd door een nieuwkomer op basis van een sterk produkt en flexibele marktwerking. Voor onze huidige situatie is veeleer een verwijzing naar het Verenigd Koninkrijk op zijn plaats, waar het noodgedwongen hanteren van het prijswapen een proces van nationale verarming in gang heeft gezet.

Een zich ontwikkelende economie doorloopt verschillende groeifasen en met elke groeifase correspondeert een bepaalde pakketsamenstelling van de industrie. Er zijn generaties van industrieën; een economie kan niet blijven doorgroeien op basis van hetzelfde industriële pakket. Op een gegeven moment moet er verandering komen en die moet soepel verlopen. De produktie die niet langer rendabel is, moet worden afgestoten en nieuwe produkten, toekomstindustrieën, moeten worden toegevoegd. Als dat proces stopt, dan komt een land echt in de problemen.

In de jaren zeventig is dat proces in Nederland gestopt. De vernieuwing is sindsdien veel geringer dan in de omringende landen. Dat schept een heel gevaarlijke situatie, want ook bij een sterke reële loonmatiging zullen we tal van gevestigde industriële activiteiten niet kunnen behouden, laat staan uitbreiden, omdat deze inmiddels op doeltreffende wijze door de nieuw opkomende industrielanden zijn opgepakt. Voor het benaderen van hun kostenniveau zijn nog heel wat ingrijpendere maatregelen nodig dan Schouten voorstelt. De industriële vernieuwing is bij ons gestopt en onze economie is bekneld geraakt tussen de koplopers in de wereld en de „runners-up”.

Een voor het beleid belangrijke, zo niet de belangrijkste, opgave is dit vernieuwingsproces weer op gang te brengen. Zo bezien heeft het plan—Schouten niet alleen als bezwaar dat het kapitaliseert op een responsgevoeligheid die onder de huidige omstandigheden in de veronderstelde mate niet bestaat, maar dat als een onbedoeld neveneffect de verstarring veeleer zal toe- dan afnemen. De werking van de arbeidsmarkt is immers niet los te zien van de „incentive”—werking van het beloningssysteem en deze wordt weer rechtstreeks beïnvloed door maatregelen als handhaving van de bestaande koppelingen respectievelijk door invoering van een uniforme bevrozing van het nominale loonpeil.

Plan—Schouten: een oordeel

Het plan—Schouten kan eigenlijk geen aanspraak maken op de status van plan. Van een redelijk omlijnd, goed gefundeerd en uitvoerbaar geheel van beleidsmaatregelen is geen sprake. De in het voorstel van Schouten voorziene onmiddellijke vergroting van de buitenlandse afzet als gevolg van loonmatiging, berust slechts op speculatie.

Als deze afzetvergroting uitblijft, zullen evenwel ook de invedieneffecten achterblijven bij wat Schouten verwacht. Daardoor zullen de additionele overheidsinkomsten die in zijn visie de belastingverlaging moeten compenseren, niet voldoende zijn en het financieringstekort zal toch toenemen. Hiervan is een keten van gebeurtenissen te verwachten. Niet alleen raken de overheidsfinanciën dan verder in het ongereede, met alle gevolgen van dien

10) Zie voor deze punten een discussie in WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 199-200, 202-304.

11) Idem. Zie op dit punt tevens de recente publikatie van S. Brakman, C. J. Iepma en S. K. Kuipers, *The deterioration of the Netherlands' export performance during the late 1970's*, *De Economist*, 130, 3, 1982, blz. 360-380.

12) CPB, *Macro-Economische Verkenning 1983*, Den Haag, 1982. Op grond van dit recente cijfermateriaal valt overigens niet definitief uit te maken of er nu met een lagere lange-termijnwaarde van de elasticiteit moet worden gerekend, dan wel dat de effecten zich met een nog grotere vertraging voordoen dan al werd aangenomen. Hierop wordt later in het betoog nog ingegaan.

13) Schouten baseert zich hierbij op het rapport van de commissie van Economische Deskundigen van de SER uit 1980. Zie ook Brakman e.a., op. cit., voor een oordeel op dit punt.

14) Zie op dit punt voor uitvoerige beschouwing WRR, op. cit., en Driehuis en Van der Zwan, art. cit..

15) Brakman e.a., op. cit..

bij voorbeeld met betrekking tot de renteverplichtingen (uit hoofde van de toenemende staatsschuld), maar de monetaire autoriteiten zullen daarin aanleiding vinden een restrictiever beleid te voeren met een appreciatie van de muntwaarde als een welhaast met zekerheid te voorspellen gevolg. Van een drastische loonmatiging gaat — in weerwil van wat Schouten aanneemt — toch al een tendens tot appreciatie uit omdat hierdoor de inflatie ten opzichte van onze handelspartners nogal fors zal worden teruggedrongen. Het kostenverlagende effect van de loonmatiging wordt dan bij voorbaat teniet gedaan en de negatieve spiraalwerking is compleet. Zo moet mijns inziens het oordeel luiden over het plan-Schouten gezien op het praktische beleidsniveau.

Deze afwijzing gaat niet zo ver dat het belang van loonmatiging als onderdeel van een breder beleidsprogramma wordt ontkend. Indien de diagnose met betrekking tot onze productiestructuur geldigheid bezit, zal kostenaanpassing tijdens het proces van herstructurering een onmisbaar element vormen. Daarbij zal de loonmatiging niet centraal en uniform moeten zijn, maar gedecentraliseerd en gedifferentieerd.

Ook op theoretisch niveau moet het plan-Schouten als ondoordacht worden betiteld. Het vreemde is dat het haaks staat op andere door Schouten naar voren gebrachte ideeën zoals het „anomieme kapitalisme”. Dat idee lijkt me voor de huidige problematiek betere aanknopingspunten te bieden.

Onze economie worstelt op dit moment met twee kernproblemen. Het eerste is dat de *risico's* enorm zijn toegenomen. Dat geldt voor alle economieën als gevolg van de wereldconjunctuur, maar te meer voor onze slecht functionerende economie. Het is wel een begrijpelijke reactie dat alle partijen die aan het economisch proces deelnemen, trachten deze risico's af te wentelen door hun aanspraken vast te maken, maar dit leidt wel tot een „spel” zonder winnaars. Als de risico's te éénzijdig moeten worden geabsorbeerd, is er maar één uitweg: staken van activiteiten. Hierin ligt ook één van de diepere betekenissen van de recente economische gebeurtenissen. Toen de onzekerheden in het economisch verkeer begonnen toe te nemen (1973), is deze situatie te onzent gepareerd met bestedingsstabilisatie. Daaraan zaten positieve aspecten. Een belangrijk negatief gevolg daarvan was echter dat de vergrote risico's éénzijdig werden afgewenteld op het winstinkomen, doordat loon- en uitkeringstrekkers hun aanspraken veeleer zagen gefixeerd. Een goed werkend allocatiemechanisme behoort de risico's zodanig te verdelen dat ze economisch gesproken dragelijk zijn.

Een tweede kernprobleem van onze economie, dat met het eerste samenhangt, is dat van de „incentive”-werking. Als vernieuwing een overlevingsvoorwaarde is, dan behoort een allocatiesysteem ook stimulansen te bieden tot het opzetten van nieuwe activiteiten om deze voldoende kracht te geven ten opzichte van bestaande en tanende. Wij hebben in de achterliggende jaren juist een premie gezet op het bestaande dat is verdedigd tot voorbij de grens van wat economisch houdbaar is. Thans staan wij voor de noodzaak de werking van het allocatiemechanisme fundamenteel te herzien en waar nodig te hervormen. Dat impliceert dat de factormarkten (arbeid en kapitaal) en de afzetmarkten (goederen en diensten) zodanig op elkaar moeten worden aangesloten dat schokken en risico's in het hele systeem worden geabsorbeerd en dat „incentives” in de richting van vernieuwing worden gestuurd. Ten aanzien van de arbeidsmarkt, het meest rigide element in dit geheel, betekent dit dat de flexibiliteit (zowel qua loonhoogte als inzetbaarheid), moet worden vergroot en de differentiatiemogelijkheden aangescherpt. Dat vereist decentralisering van de loonvorming. Voor zover de niet-actieven als potentiële toetreders tot de arbeidsmarkt behoren te worden beschouwd, dient hun beloning en hun verplichtingen te worden afgestemd op bevordering van hun inzetbaarheid, zodat zij niet van de arbeidsmarkt dienen worden afgeschermd.

Het gaat hier om algemeen geldige economische allocatieprincipes die in elk economisch systeem, van welke politieke richting ook, in acht behoren te worden genomen. Bij de toepassing van deze principes spelen uiteraard ook politieke opvattingen mee, want de marge tussen economisch principe en machtsfactoren is niet exact te bepalen. Deze complicatie behoeft ons oordeel in de huidige situatie evenwel niet te belemmeren, want de grenzen van het economisch houdbare zijn in alle opzichten overschreden.

Het plan-Schouten met zijn uniformerende, centralistische tendensen kan in het licht van het bovenstaande slechts als disfunctioneel worden bestempeld. Het is meer een politiek dan een economisch plan. Dit is een scherp oordeel, maar ook de reacties geven hiertoe aanleiding. Het wordt gebruikt als eerste defensielinie om de aanslagen op de koppelingenmechanismen af te weren. Voor deze opstelling is illustratief dat degenen die zich er om die reden achter scharen, zich nog geen van allen bereid hebben getoond de prijscompensatie volledig en zonder uitruil in te leveren. Daarmee begint het plan-Schouten, en daar zal het overigens ook zijn einde vinden.

Een alternatief?

In de inleiding is al gesteld dat het plan-Schouten profiel heeft gekregen als de positie contra de CEC. Betekent de afwijzing van het plan-Schouten nu dat de schrijver van dit artikel de zienswijze van de CEC onderschrijft? Dat is moeilijk te zeggen.

In een aantal opzichten is dat zeker het geval. Dat geldt voor het vasthouden aan de noodzaak van sanering van de overheidsfinanciën; niet alleen met woorden, maar met concrete daden, omdat na alles wat er gebeurt is alleen daden nog geloofwaardig zijn. De berekenbaarheid van onze economie is danig afgenomen omdat zij niet langer inherent stabiel is. Een herstel van de stabiliteit vereist onder meer een beheersbaarheid van de overheidsfinanciën. De overeenstemming met de CEC geldt ook het liberaliseren van ons marktstelsel, op welk punt de CEC de VIB is gevolgd. Dit aspect is hierboven voldoende toegelicht, zij het dat er op het praktische vlak iets aan moet worden toegevoegd. Indien men de herziening van ons allocatiesysteem serieus neemt, dan dienen ook de inkomensoverdrachten à la de WIR en de bedrijvensteun in deze beschouwing te worden betrokken. In het broddelwerk dat ons marktstelsel nu is geworden moge de WIR en de bedrijvensteun passen als „compensatieregeling”, maar in feite zijn het economisch gezien ondingen. Daarover kan het oordeel niet anders luiden dan dat over het opvangmechanisme dat rond de arbeidsmarkt is gecreëerd.

De overeenstemming van inzichten met de CEC, zou niet gelden als die de opvatting zou verdedigen dat het economisch heel nu louter van bezuinigen verwacht kan worden en dat het financieringssaldo van de overheid de ultieme toetssteen is van het economisch beleid. Dat laatste zou al onjuist zijn indien men acht slaat op slechts twee omstandigheden. De gunstige economische effecten van bezuiniging, voor zover ze zich voordoen, spelen op een heel lange termijn. De keer ten goede in essentiële grootheden als investeringen en het productievolume van bedrijven begint zich pas na drie jaar af te tekenen, terwijl volledig herstel pas na vijf à zes jaar optreedt (16). Het grote risico hierbij is dat het vertrouwen in zo'n politiek al weg is voordat het vruchten begint af te werpen.

De tweede omstandigheid is dat het financieringstekort van de overheid mede zo snel oploopt, doordat particulieren hun financieringstekorten op de overheid beginnen af te wentelen. De aanzienlijke tegenvaller in het financieringstekort in 1982 ter grootte van f. 13,5 mrd. bestaat maar voor f. 3 mrd. uit hogere uitgaven en voor de rest uit tegenvallende inkomsten uit aardgas (f. 4,5 mrd.) en tegenvallende belastinginkomsten (f. 6 mrd.). Dit laatste is saillant, want het gaat hier om afdrachten van belastingen die worden geheven over eerdere jaren toen de inkomens en het afzetniveau van bedrijven nog niet in die mate waren afgenomen. Kennelijk hebben we hier te maken met oplopende belastingenschulden en wat dies meer zij. De lasten hiervan komen nu voor rekening van de overheid. Sanering van de overheidsfinanciën impliceert dus ook sanering van de financiën van de particuliere sector.

Zoals hierboven betoogd is, kan onder de huidige omstandigheden niet worden volstaan met partiële oplossingen. Op verschillende plaatsen heb ik mijn inzichten daaromtrent uitge-

16) Zie de spoorboekjes van het CPB in het recente rapport van de CEC (op. cit., blz. 19).

werkt 17). Ik maak er hier ten overvloede melding van ten einde het verwijt te ontgaan geen alternatief te bieden. Volgens mijn inzichten moet een nieuwe economische politiek (NEP) uit drie onderdelen bestaan.

Ten eerste moet een hervorming van de collectieve sector plaatsvinden; niet alleen in termen van kwantitatieve beheersing van het uitgavenniveau, maar ook in termen van herordening van de prioriteiten en zulks ten gunste van de produktieve aanwending. Het verdient daarbij aanbeveling voor de collectieve sector eigen doelstellingen te formuleren die, los van wat in de bedrijvensector gebeurt, normen voor het sturen van het beleid gelden. Deze verzelfstandiging sluit aan bij de hier bepleite decentralisering van het beleid, die een versterking impliceert van de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de verschillende deelnemers aan het economisch proces. Op het vlak van de sociale uitkeringen moet het accent worden gelegd op herintreding in het arbeidsproces, op het vlak van de overheidsuitgaven zelf op produktieve investeringen. Onder die omstandigheden kan het monetaire beleid ook met minder reserves dienstig worden gemaakt aan een beleid van heropleving. Hierbij valt te denken aan het bewerkstelligen van rentedaling en aan stabilisatie van de muntwaarde.

Het tweede onderdeel betreft de liberalisering van de arbeidsmarkt, mede door vergroting van de inzetbaarheid en meer gedifferentieerde beloningen. Dit kan heel wel gepaard gaan met loonmatiging, met name in tanende sectoren, maar niet in dynamische sectoren. Bij gedifferentieerde loonmatiging behoeft er ook minder vrees te bestaan voor een val van de consumptieve bestedingen. Wel treedt er een inkomensherverdeling op.

Het derde onderdeel wordt gevormd door een herindustrialisatieprogramma, gericht op versnelde vernieuwing van onze produktiestructuur 18). Hierbij kunnen bedrijfsleven en overheid voor zover dit mogelijk en zinvol is, gezamenlijk opereren. Dat gebeurt thans trouwens al meer en meer.

Een dergelijk beleidsprogramma is opgebouwd uit elkaar ondersteunende onderdelen die elk gericht zijn op het ondervangen van de structurele tekortkomingen van onze economie. Op die wijze is het eerder mogelijk om de vertragingen in de effecten van beleid — die alle economische politiek dreigen te frustreren — te doorbreken. Het is mijns inziens ook gebaseerd op een redelijke risico-afweging en kan door zijn op elkaar aansluitende elementen ook stabiliserend werken ten aanzien van de verwachtingen die nu steeds somberder worden. In zo'n somber klimaat gedijen geen „animal spirits” die de grondslag vormen van het investeren in onze toekomst. 19).

A. van der Zwan

17) In hun samenhang misschien nog wel het meest pregnant in W. Driehuis en A. van der Zwan, *De Nederlandse economie in de jaren 1980-1985, deel III: Een alternatief beleidsplan*, ESB, 27 mei 1981, blz. 508-515.

18) Van het aantrekken van de investeringen is ook een vermindering van het overschot op de lopende rekening te verwachten die gunstig is met het oog op de waarde van de gulden. Ook zijn er directe positieve effecten voor de bouwnijverheid te verwachten. Gelet op de relatief grote uitstraling van deze bedrijfstak is dit ook voor de binnenlandse markt gunstig.

19) „Animal spirits” is een term van J. M. Keynes, te vinden in diens *General theory of employment, interest and money*, 1936, blz. 161-162.