

De noodzaak van een internationaal gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid

DRS. J. M. DEN UYL

De internationale stagnatie van de economische groei gedurende de afgelopen drie jaar heeft wereldwijd tot produktieverlies, kapitaalvernietiging en sterk oplopende werkloosheid geleid. Zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden worden hierdoor zwaar getroffen. In dat verband heeft Tinbergen zich de laatste jaren sterk ingezet om een internationaal gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid van de grond te krijgen. Tot nu toe hebben alle pogingen in die richting echter nog weinig resultaat afgeworpen. In dit artikel wordt de noodzaak van een internationaal gecoördineerd stimuleringsbeleid nog eens benadrukt. Daarbij wordt de Europese Gemeenschap aangeduid als de best toegeruste organisatie om een gecoördineerd sociaal-economisch beleid vorm en inhoud te geven.

Inleiding

Als F. M. Wibaut in 1934 zijn *Ordering der wereldproductie* publiceert, bedankt hij in zijn woord vooraf nadrukkelijk de hoogleraar J. Tinbergen voor de verleende bijstand. Een jaar later verschijnt *Het Plan van de Arbeid* van SDAP en NVV, opgesteld met medewerking van Tinbergen. Het Plan bevat in de kern een groots opgezet openbare-werkenprogram ter bestrijding van de crisis, in veel opzichten keynesiaans, al is het ontworpen vóór de verschijning van *The general theory*. Het is een program ter bevordering van de bestedingen in nationaal verband, maar het kiest tegen de in die periode sterke autarkische tendensen. Het houdt zich genuanceerd bezig met de „rationalisatie”, waaronder zowel industriële structuurveranderingen als uitstoot van arbeid door technologische vernieuwing wordt begrepen. De internationale samenhang wordt niet uit het oog verloren.

Als 25 jaar later de publikatie van het Plan van de Arbeid wordt herdacht, schrijft Tinbergen over de overgang van nationale naar internationale planning 1). Hij pleit o.a. voor een actief secretariaat van de Verenigde Naties dat een cohesie tussen het economisch beleid van internationale organisaties en instellingen kan bevorderen. Hij constateert een wilde groei van sterk verschillend gestructureerde organisaties op internationaal economisch gebied en signaleert het ontbreken van een coördinerende instantie als een gevaar. „De concrete stappen, die voor de hand liggen, zijn de opzet van voorspellingen van de ontwikkeling over de eerste vijf jaar en het bespreken, in de VN, van een concrete uitwerking van het Handvest op het gebied der economische en sociale politiek”.

Als aan het eind van de jaren zeventig de werkloosheid hardnekkig blijkt, is Tinbergen de initiatiefnemer van een voorstel om te komen tot opstelling van een wereldwerkgelegenheidsplan 2). „The aim of this proposal is to launch a large-scale international operation to stimulate the economies of and to raise the employment in both the industrialized and the developing countries”. „What is needed is a simultaneous and coordinated policy”.

Als gedurende de stagnatie in de jaren 1980–1982 de werkloosheid alarmerende afmetingen aanneemt, start Tinbergen wat zonder overdrijving een kruistocht kan worden genoemd, om te komen tot een gecoördineerd internationaal stimuleringsbeleid 3). Specifiek voor de benaderingswijze van Tinbergen is het centraal stellen van werkgelegenheid, meer dan van groei. „We explicitly advocate employment based growth policies, oriented towards a balanced use of the world's scarce resources and ener-

gy, because unbalanced growth may destroy future employment opportunities” 4). Een dergelijke beschouwingswijze is in de economenwereld nogal ongewoon. Traditioneel wordt werkgelegenheid immers gezien als een afgeleide van economische groei. Exemplarisch daarvoor is de OECD-studie *Full employment and price stability*, het z.g. McCrackenrapport, van 1978. Daarin overheerst de verwachting van een snel herstel van de economische groei en in het kielzog daarvan van de werkgelegenheid. De jeugdwerkloosheid wordt als specifiek probleem erkend, ook op OECD-niveau. Eerst gedurende de tweede recessie in de jaren 1980–1982 ontstaat meer serieuze aandacht voor het verschijnen van de „jobless growth” en de mogelijke implicaties daarvan voor het economisch beleid.

Zoekt men een verklaring voor de wat eigensoortige positie van Tinbergen in deze ontwikkeling, dan ligt het voor de hand behalve aan zijn ervaringen in de interbellaire periode ook te denken aan zijn intensieve bemoeienis met de economie van de ontwikkelingslanden in de naoorlogse periode. Ontwikkelingslanden kennen immers vaak over langere tijd een werkloosheid van 20 à 25%. Het is Tinbergen te doen om een optimale benutting van de factor arbeid. Daarin past een kwantitatieve analyse van optimale produktie- en werkgelegenheidsmogelijkheden in onderscheiden landen en regio's op basis van comparatieve voordelen. Daarin past het afbreken van handelsbelemmeringen, maar evenzeer een stelselmatige herstructurering van industrie in oude industrielanden en overdracht op grote schaal van kapitaal en inkomen naar ontwikkelingslanden.

Internationale coördinatie

Van een internationaal gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid als door Tinbergen c.s. beoogd, is thans geen sprake. In organisatorisch opzicht is de wereld daar ook slecht op ingericht. De GATT kwam tijdens de tweede wereldoorlog tot stand, evenals Bretton Woods en de daarop gebaseerde instellingen, het IMF en

1) *Socialisme en Democratie*, januari 1961, blz. 35.

2) *A New World Employment Plan*, a proposal by J. Tinbergen, J. M. den Uyl, J. P. Pronk, W. Kok, oktober 1980.

3) *ESB*, 26 mei 1982; *de Volkskrant*, 13 november 1982; *ESB*, 1 december 1982; *Economisch Dagblad*, 14 februari 1983.

4) *A New World Employment Plan*.

de Wereldbank. OECD en Comecon zijn overlegorganisaties van de eerste en tweede wereld, die zich buiten de VN-organisaties hebben ontwikkeld, evenals de Internationale Arbeidsorganisatie na de eerste wereldoorlog.

Zonder afbreuk te doen aan de betekenis van de uitgebreide VN-familie op sociaal-economisch terrein, van FAO tot UNCTAD, moet worden vastgesteld, dat het beeld vergruisd is, dat een coördinatiecentrum ontbreekt en dat de los-vaste conferenties van regeringsleiders daaraan slechts zijdelings en incidenteel iets hebben verbeterd. De behoefte aan coördinatie is evident. Daaruit is de gedachte van de jaarlijkse wereldtop van de regeringsleiders van de zeven grootste industriestaten voortgekomen, nuttig maar geen basis voor beleidscoördinatie. Eén van de geleidelijke verschijnselen van de ad-hoc-aanpak is geweest dat de behandeling van de energiecrisis zich goeddeels buiten de VN-organen om heeft voltrokken. Het op initiatief van Kissinger tot stand gekomen International Energy Agency heeft per saldo een zeer marginale rol gespeeld. Het heeft de tweede scherpe en schadelijke stijging van de olieprijs in 1979 en 1980 niet weten te voorkomen en was opvallend afwezig bij de recente oliecrisis, veroorzaakt door overaanbod. De afwezigheid van elke poging van afnemerskant om in een — wellicht tijdelijke — „buyers market” tot afspraken te komen omtrent afzet en prijs signaleert het ontbreken van elke coördinatie in een vitale sector. De prijsdaling van \$ 34 naar \$ 29 per vat is mooi meegenomen, maar elke zekerheid omtrent toekomstig prijsverloop ontbreekt. En daarmee ook de grondslag voor tal van op olievervanging gerichte investeringen.

De vraag dringt zich op in hoeverre IMF en Wereldbank in staat geacht kunnen worden de coördinerende functie te vervullen waaraan zo evident behoefte bestaat. Ze behoren ongetwijfeld naar verhouding tot de meest krachtige organisaties, maar daarbij moet wel worden bedacht dat de „eigen middelen” van het IMF slechts beperkt zijn in vergelijking met de omvang van het internationale kapitaalverkeer. Ook na de recente achtste quotaverhoging van het IMF blijven de middelen beneden de \$ 100 mrd., hetgeen ten opzichte van de omvang van het internationale kapitaalverkeer zeer bescheiden is. Er is een geleidelijke uitbreiding van de werkingssfeer van het IMF met de toetreding van China, Hongarije en Roemenië, die valt toe te juichen. Het IMF heeft onmiskenbaar een waardevolle rol vervuld bij het terugsluizen van oliedollars na de crisis van 1973/74. Maar het beleid tijdens de wereldwijde recessie 1980/82 is veel minder duidelijk geweest.

Op zoek naar invalspoorten van een coördinerend beleid lijken onder de huidige verhoudingen de OECD en de EG nog het meest in aanmerking te komen. Wat is tot dusver hun bijdrage geweest aan de bestrijding van de recessie? De OECD is een informerende overlegorganisatie die aanbevelingen doet aan regeringen. Zij stippelt geen beleid uit. Door de hoge kwaliteit van analyse en prognose, via de halfjaarlijkse *Economic Outlook* en de jaarlijkse landenrapporten, oefent ze ontegenzeggelijk veel invloed uit. Kan de recente opstelling van de OECD worden aangeduid als gunstig voor een internationaal stimuleringsbeleid? De OECD heeft de hardnekkigheid van de recessie niet voorzien. Ze heeft de afgelopen jaren telkens herstel verwacht, waar dat uitbleef. Bijna pijnlijk is de verwachting van juni 1982 van een groei in Europa in het tweede halfjaar van 2¼%, terwijl de realisatie min 1% bleek. Maar de OECD trekt wel de conclusie dat na drie jaar volgehouden inflatievermindering de economische situatie diepgaand gewijzigd is. Ze wijst ook op de averechtse resultaten van bezuinigingen, die resulteren in een afremming van de binnenlandse bestedingen. „In the general deflationary climate, itself in part due to the fact that many countries were simultaneously adopting tight policies, all deficits were swollen by what have traditionally been thought of as „automatic stabilizers” — reduced tax yields and increased payments to the unemployed — on average by perhaps 2½ to 3 per cent of GNP” 5). Ze wijst ook op het risico van het uitblijven van een stimuleringsbeleid: „The longer low growth continues in Europe, the greater the risk that it will become self-perpetuating”.

De *Economic Outlook* van de OECD voorziet een groei van de Amerikaanse economie in 1983 met 2%, maar tegelijk een toename van de werkloosheid van 9,5 naar 10,5%. Voor Europa een groei van een ½% en een toename van de werkloosheid van

10 naar 11%. Ze signaleert dat in het bijzonder in Europa de toename van de werkloosheid ondraaglijk wordt. „The main factor behind the rise has probably been the virtual stagnation of demand”. Dus, zou men zeggen... „but cost and structural factors have also been at work, notably in Europe”. De „policy mix” waarbij ieder een passende dosering kan kiezen en niemand zich berispt hoeft te gevoelen, is niet voor niets sinds jaar en dag het huismerk van de OECD.

Internationale stimulering

Intussen zijn de gevolgen van de stagnatie van de groei gedurende de afgelopen drie jaar schrikbarend. Produktieverlies, kapitaalvernietiging op grote schaal, oplopende financieringskosten, werkloosheid en een catastrofale ruilvoetverslechtering voor de ontwikkelingslanden. Het tweede *Report on trade and development* van de UNCTAD noteert dat in 1982 de prijzen van grondstoffen en agrarische producten, geëxporteerd door ontwikkelingslanden, het laagste peil bereikten sinds 1960. Van oktober 1980 tot maart 1982 verslechterde de ruilvoet (excl. olie) van ontwikkelingslanden met 19,5%.

Het tweede Brandttrappot 6) beschrijft de onhoudbare schuldenlast van tal van ontwikkelingslanden. Het somt een reeks maatregelen op ter vergroting van financiële faciliteiten in het kader van het IMF. Maar het voegt daar bitter aan toe dat ook dat niet zal helpen „unless the industrialized countries turn from their preoccupation with inflation, budgetary deficits and balance of payments problems, which are themselves a result of the stagnation in world trade and production, and strive instead for resumed growth”. De gevaren van een depressie zijn nu veel groter dan die van inflatie. Groei vereist investeringen en investeringen vergen niet zozeer nog lagere rente dan wel het vooruitzicht van een toenemende vraag.

Betogen van deze aard zijn de laatste maanden in aantal en in kracht toegenomen 7). Witteveen pleitte voor „een verschuiving in politieke prioriteiten van het bestrijden van inflatie naar het voorkomen van een depressie”. Kissinger publiceerde zijn opmerkelijke pleidooi voor een gecoördineerd stimuleringsbeleid van de westerse industrielanden in *Newsweek* eind januari. Schmidt kwam in februari met een acht-puntenprogramma, waarin binnen de Europese Gemeenschap, Engeland, Duitsland en Nederland werden genoemd als landen die in staat moeten worden geacht tot een expansiever beleid over te gaan.

Tinbergen heeft zijn opvatting dat we nu een opleving van de economie moeten organiseren, onlangs toegespitst 8). We mogen

5) OECD, *Economic Outlook*, nr. 32, december 1982.

6) The Brandt Commission, *Common crisis. North-South: cooperation for world recovery*, 1983.

7) L. J. Emmerij heeft in *ESB* van 12 januari 1983 een aantal van deze betogen weergegeven.

8) *Economisch Dagblad*, 14 februari 1983.

er niet voor terugdeinzen tot extra geldschepping over te gaan. De omvang van de impuls die hem voor ogen staat, moet aansluiten bij die van het potentieel dat wij nu ongebruikt laten. Hij beklemtoont dat daarbij een strakke inkomenspolitiek onmisbaar is en internationale coördinatie noodzakelijk. De meest aangewezen organisatie daarvoor is de Europese Gemeenschap. In de lijn van deze gedachtengang heeft de Tweede-Kamerfractie van de PvdA op 17 maart de regering gevraagd in de Europese Raad het initiatief te nemen tot het tot stand brengen van een bestedingsimpuls, naar landen te differentiëren, van rond 1% van het bruto binnenlands produkt.

De reacties op een dergelijke aanloop tot een gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid van de kant van de regering waren negatief. Sceptis lijkt dominant. Ik loop de gehanteerde argumenten na.

1. In de VS en Duitsland is van een opleving sprake. Waarom het risico van zo'n operatie, gelegen in herleefde inflatie, groter financieringstekort, doorkruising van het bezuinigingsprogram, te nemen, terwijl het herstel onderweg is? Dat herstel in de VS meer dan een tijdelijke opflukking betekent, staat allerminst vast. Vergeten we niet dat er ook tijdens de grote depressie in de jaren dertig wel oplevingen waren. Hoover trachtte zich in 1932 tegenover Roosevelt te redden met de slogan „Prosperity is just around the corner”. Belangrijker is dat een herstel in de VS onvoldoende is om een noodzakelijke wereldwijde opleving te dragen. Om werkgelegenheidsgroei tot stand te brengen zal geruime tijd een beleid moeten worden gevoerd dat scherpe kostenbeheersing en investeringsstimulering combineert.

2. De daling van de olieprijsen is een aantrekkelijke bijdrage tot kostenverlaging en schept ruimte voor de besteding in andere produkten. Daar gaat dus al een belangrijke stimulans van uit. Dat is maar zeer ten dele waar. De prijsdaling verzwakt de toch al zwakke positie van sommige olie-exporterende landen als Mexico en Nigeria. De daling is een gevolg van verminderde afname van olie (15% minder dan in 1979) en vormt een onderdeel van reeds excessieve prijsdalingen van uitvoerprodukten van derde-wereldlanden. Een klimaat van prijsdaling levert, zoals in de jaren dertig bleek, weinig investeringsimpulsen op. Er blijft niettemin een positieve marge. Nederland speelt quitte. De economie profiteert ruwweg evenveel van de lagere kosten als de overheid aan inkomsten via het aardgas inboet.

3. Het financieringstekort moet eerst omlaag alvorens Nederland zich een bestedingsimpuls kan veroorloven. Dat is een cirkelredenering. Wij zijn op een punt gekomen, waarin extra bezuinigingen de bestedingen en daarmee het nationale inkomen zodanig aantasten, dat het netto effect op de omvang van het fi-

nancieringstekort als percentage van het nationale inkomen te verwaarlozen is dan wel aveerchts uitpakt.

4. Een bestedingsimpuls verstoort de concentratie van het beleid op industriële vernieuwing en versterking van de marktsector. Dat behoeft in het geheel niet het geval te zijn. Een belangrijk deel van de impuls kan juist worden gericht op wetenschappelijk onderzoek, de ontwikkeling van nieuwe produkten, steun aan beginnende ondernemingen en exportfaciliteiten.

5. Een stimulerend beleid zal het wankele geloof in nut en noodzaak van in gang gezette beperking van collectieve uitgaven ondermijnen en de doodsteek betekenen voor het huidige beleid. Dat is waar voor zover het huidige beleid een eenzijdig bezuinigingsbeleid is en van de versterking van de marktsector en een samenhangend werkgelegenheidsbeleid weinig zichtbaar wordt. Maar de kunst van het economisch herstel is nu juist gelegen in de moeilijke combinatie van voortgezette kostenbeheersing en samenhangende maatregelen ter beperking van de collectieve lasten enerzijds en instandhouding van afzet en investeringsstimulering anderzijds. Nederland kampt economisch met twee kernproblemen: een verstoorde verhouding tussen de nationale middelen en de financiën van de overheid én een te laag niveau van de binnenlandse bestedingen. De kunst is het ene probleem niet op te lossen ten koste van het ander.

Slot

De weg uit de crisis zal een lange weg zijn, ook bij herstel van economische groei. Alle voortekenen wijzen erop dat ook bij het realiseren van een gecoördineerd internationaal stimuleringsbeleid uitbreiding van werkgelegenheid slechts moeizaam tot stand zal komen. Daarom zijn arbeidsduurverkorting en herverdeling van arbeid even belangrijk als herstel van economische groei. Voor arbeidsduurverkorting is voor een land alléén een redelijke speelruimte aanwezig, maar reductie van de arbeidsduur naar 36, straks 32 uur per week zal internationale coördinatie vereisen. Het meest aangewezen platform daarvoor is de Europese Gemeenschap. Zij is bij alle tekortkomingen de enige internationale organisatie die voldoende bewerktuigd is om bij aanwezigheid van politieke wil aan een eigen sociaal-economisch beleid vorm en inhoud te geven.

Inhoud te geven aan een internationaal gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid is de grote uitdaging waarvoor de Europese Gemeenschap nu staat. Er is geen tijd meer te verliezen.