

Dalende olieprijsen en de budgettaire en monetaire politiek

De economische leerboeken noemen de budgettaire en monetaire politiek als de instrumenten die aan autoriteiten ter beschikking staan om de conjunctuur te stabiliseren. Zijn deze instrumenten ook bruikbaar om de gevolgen van fluctuerende energieprijzen in de economie op te vangen? Zijn deze instrumenten überhaupt wel hanteerbaar? Het verleden heeft aangetoond dat het bijzonder moeilijk is om het budgettaire en monetaire beleid op de juiste wijze toe te passen. Het beleid heeft zijn eigen wetmatigheden die niet altijd economisch zijn. De kant die politici wensen op te gaan is lang niet altijd de kant waarvan economen denken dat die verstandig is. Het beleid is, met andere woorden, geen verzameling schakelaars die kunnen worden omgezet als er iets misgaat. In het onderstaande wordt besproken wat de meest waarschijnlijke reacties van de budgettaire en monetaire autoriteiten op de recente olieprijsdaling zullen zijn, gegeven de ontwikkelingen die in de reële en financiële sfeer optreden.

Het te verwachten beleid

Weitenberg opent de discussie: „Eerst moeten we kijken naar de hoofddoelstellingen. Voor zover ik het kan overzien zijn er in dit verband drie van belang: ten eerste de inflatiebestrijding; ten tweede — maar dat geldt alleen voor landen met een extern tekort — het evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans; en ten derde het beperken van het financieringstekort van de overheid. In een situatie waarin de olieprijs permanent daalt, kunnen we verwachten dat het monetaire beleid enigszins zal worden verruimd. Het inflatiedoel zal minder nadruk krijgen en dit zal er toe leiden dat de monetaire autoriteiten hun beleid verruimen. Hetzelfde geldt m.i. voor de lopende rekening van de betalingsbalans. Landen die in dit opzicht in moeilijkheden verkeren, zullen hun externe positie zien verbeteren. Dit is naar ik meen een ander argument waarom de monetaire autoriteiten minder strikt zullen zijn op het monetaire terrein. Wat de derde doelstelling, het financieringstekort, betreft, denk ik dat de beleidsmakers de additionele ruimte in de economie zullen gebruiken om het overheidstekort sneller te reduceren. Als de prijzen minder snel stijgen dan verwacht was, kan de overheid een additionele belasting opleggen en zo doende het tekort sneller terugdringen. Dit brengt mij tot de stelling dat in de olie-importerende landen de daling van de olieprijs waarschijnlijk zal worden gebruikt om de accijnzen op olie en olieproducten te verhogen, waarmee men probeert de bestaande tekorten in de overheidssector naar beneden te drukken. Dit is mijn verwachting voor de korte termijn”.

Korteweg: „U verwacht dus de traditionele reacties van het fiscale en monetaire beleid. Er is een olieprijsdaling en men accommodeert op monetair terrein, terwijl men tracht vast te houden aan de budgettaire doeleinden”.

Walter stemt met *Weitenberg* in: „Wat hier opgemerkt wordt met betrekking tot het monetaire beleid gebeurt al. De verbetering van de lopende rekening en de daling van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie, zijn indicaties voor de monetaire autoriteiten dat ze hun doel hebben bereikt. Ze kunnen het beleid dus wat verruimen. Bovendien is er nog het vertraagde effect van de arbeidsmarkt. De toename van het werkloosheidspercen-

tage is een reden voor een ruimer monetair beleid. Wat het fiscale beleid betreft gaat de regering in West-Duitsland bij haar doelstelling voor het financieringstekort uit van het feitelijke tekort. Daarom zal het blote feit dat de olieprijs dalen geen consequenties hebben voor het te voeren fiscale beleid. Men zal doorgaan op de ingeslagen weg. Wat het beleid ten aanzien van de aanbodkant van de economie betreft, blijft men doorgaan op de verkeerde manier. Onrendabele sectoren als de staalindustrie, de scheepbouw en de landbouw worden gesubsidieerd. Verder wordt in stijgende mate, maar dat gebeurt niet alleen in West-Duitsland, de woningbouw gesubsidieerd. Blijkbaar vinden wij Europeanen dat we een tekort hebben aan adequate woningen. Ik denk eerder dat er een tekort is aan concurrerende banen. Een element van het fiscale beleid gaat in de goede richting. Dat is de vermindering van de overdrachtsuitgaven. Concluderend kan men stellen dat de fiscale politiek geen wijzigingen ondergaat. De oude fouten blijven we maken. Zo is bij voorbeeld al vóór de daling van de olieprijs besloten om de BTW medio 1983 te verhogen. We hadden uit het verleden moeten leren dat een stijging daarvan niet leidt tot een toename van de belastingopbrengst. Het enige effect is dat de omvang van het zwarte circuit zal toenemen en daarmee creëren we op zijn minst problemen voor de officiële statistieken”.

Weitenberg stelt de vraag of een soortgelijk effect ook optreedt bij een verhoging van de accijnzen. *Walter* meent van wel: „Speciaal voor accijnzen. Neem b.v. alcohol en tabak. Er is een aantal mogelijkheden tot ontduiking. En wat energie betreft, zijn er nog steeds substituten en de besparingsmogelijkheden voorhanden”.

Korteweg: „U vreest dus beiden dat de positieve effecten van de daling van de olieprijs teniet worden gedaan door accijnsverhogingen”.

Budd is het met de vorige sprekers niet eens: „Ik denk dat de Britse reactie anders kan zijn. Professor Korteweg sprak al over de „markt voor overheidsbeleid”. Hierin is in Groot-Brittannië een vrij forse verandering opgetreden. Mooie beloften worden gewantwoord. Men begint er steeds meer van overtuigd te raken dat de weg die moet leiden tot verbeteringen van de economie,

een moeizame en lange is. In Groot-Brittannië hebben we een situatie waarin de werkloosheid het belangrijkste probleem is. Maar niemand gelooft de oppositiepartijen, die zeer grote stijgingen van het financieringstekort willen toestaan om er iets aan te doen. Niemand gelooft dat dat de juiste methode is. Daardoor is de discussie verschoven. Een resolute en consistente benadering wordt nu erg belangrijk geacht en ik denk dat dit zo zal blijven, ook in een tijd van dalende olieprijsen. Mensen verwachten geen resultaat van cadeautjes of een verruiming van het monetaire beleid. Ze gaan ervan uit dat het monetaire beleid ongewijzigd zal blijven. Wat de derving van de overheidsinkomsten betreft zal de regering, naar ik verwacht, uiteindelijk het verlies aan opbrengsten compenseren met een verhoging van de indirecte belastingen”.

Norman haakt hierop in: „Ik denk dat het feit dat Budd en Walter in hun landen verschillende reacties verwachten het een en ander duidelijk maakt. Namelijk dat de beleidsreactie die we in een land waarschijnlijk waarnemen, meer afhangt van het beleid dat in de jaren zeventig werd gevoerd dan van de verandering in de olieprijs op zich. In landen die een expansief beleid voerden in het midden van de jaren zeventig „verkoopt” soberheid hedentendage het beste. Dit geldt zeker voor Groot-Brittannië, en gedeeltelijk voor Denemarken en Noorwegen. Daarentegen zijn landen die in de jaren zeventig geen ruim beleid voerden op dit moment geneigd een expansievere politiek na te streven. Immers, daar geldt niet het argument dat een expansieve politiek de oorzaak is van alle ellende. Ik meen daarom dat je geheel verschillende reacties kunt gaan waarnemen in diverse landen als gevolg van het leerproces”.

Korteweg leidt hieruit af: „Dat betekent dat er landen zijn die van hun eigen fouten hebben geleerd en dat er altijd nog andere landen zijn die nog niets van andermans fouten hebben geleerd”.

De Grauwe: „In 1979-1980 was er een grote inkomensoverdracht van de olie-importerende naar de olie-exporterende landen en de laatste hebben deze inkomsten min of meer uitgegeven. Nu verloopt de overdracht omgekeerd in de richting van de olie-importerende landen. Mijn voorspelling is dat ook wij het zullen uitgeven. In het algemeen geldt de volgende regel: als er een overdracht van koopkracht is, dan zal deze besteed worden. Op de een of andere manier zullen de olie-importerende landen deze overdracht uitgeven. Er zal een zekere budgettaire en monetaire verruiming plaatsvinden”.

Het aan te bevelen beleid

Korteweg: „Tot nu toe spraken we over de meest waarschijnlijke reactie in de diverse landen. Nu is de vraag welke politiek theoretisch de juiste is. Zou het een passend beleid zijn om op de traditionele manier te reageren? Moeten we in een situatie van een dalende olieprijs het monetaire beleid verruimen en het fiscale beleid strak houden om aan de budgettaire doelstellingen vast te houden? Moet er een verhoging van de belastingen, vooral van de accijnzen komen?”.

Walter: „Ik wil me er sterk voor maken dat de daling van de olieprijs niet de economische politiek, inclusief de loonpolitiek, zou mogen beïnvloeden. Ik denk dat het beleid zich niet moet richten op de ontwikkeling van de vraag. Het monetaire en fiscale beleid moet gericht zijn op de aanbodkant: op de potentiële groeivoet. De monetaire norm voor de centrale bank zou onveranderd moeten blijven bij zowel een stijgende als een dalende olieprijs. De autoriteiten moeten strikt vasthouden aan hun monetaire doeleinden en deze niet overschrijden, zoals nu gebeurt in b.v. de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en West-Duitsland. Voor zover het fiscale beleid überhaupt al een instrument is, dient het het groeiperspectief van een land te verbeteren. Dat wil zeggen: streven naar kostenverlaging voor het bedrijfsleven, en vergroting van de prikkels om te sparen, investeren en werken. Dit moet los worden gezien van wat er gebeurt met de olieprijsen en het conjunctuurverloop. Ik verschil in dit opzicht van mening met Paul de Grauwe, hoewel dit verschil misschien niet

meer dan semantisch is. Als wij inzien dat de belasting- en bestedingsstructuur aanleiding geven tot verspilling van productieve krachten, dan moeten we beide herstructureren. Nemen we aan dat de marktwerking fouten eerder herstelt dan overheidsingrijpen, dan moet het doel van industrielanden zijn de overheidssector te reduceren door middel van terugdringing van overheidsuitgaven en verlaging van de belastingen. Ik denk hierbij vooral aan de directe belastingen om de prikkel tot sparen en werken te vergroten. Op beide wil ik de nadruk leggen. Slechts dan hebben we een kans dat het loonbeleid zich overeenkomstig gaat gedragen. Daarom is mijn normatieve visie voor het economisch beleid dat we strikt gesproken helemaal niet moeten reageren op een verandering van de relatieve prijs van olie. Het budgettaire beleid moet niet conjunctureel maar structureel gericht zijn en het fiscale en het inkomensbeleid moeten tot werken en investeren stimuleren”.

Weitenberg: „Ik ben het eens met Walters opmerking over de omvang van de collectieve sector. Er zijn mechanismen ingebouwd die ervoor zorgen dat de collectieve sector groeit. Bepaalde overdrachtsuitgaven en subsidieprogramma's moeten we fundamenteel herzien. Verder ben ik er een voorstander van om te komen tot een grotere coördinatie van het beleid van nationale overheden. Een internationale aanpak is een veel efficiëntere methode om de problemen op te lossen. Een goed voorbeeld op dit moment zou het opzetten van een gemeenschappelijke Europese markt voor energiebeleid zijn. Men denke aan een heffing op de import en binnenlandse productie van energie om zo doende het producentensurplus af te romen. Verder zouden we door een verruiming van het monetaire beleid in dezelfde gemeenschappelijke markt de voorwaarden voor een economisch herstel moeten scheppen. Maar tevens moeten we streven naar een verlaging van de reële rentestanden, want die zijn ondanks de daling van de nominale rente nog altijd aan de hoge kant; in Nederland b.v. op dit moment 4%”.

Odell stelt Weitenberg de vraag: „Als u in Europees verband een heffing legt op de import en productie van energie en Japan en de Verenigde Staten volgen niet, waar blijft u dan?”.

Weitenberg antwoordt: „Men ondermijnt inderdaad de eigen concurrentiepositie, als de Verenigde Staten en Japan zo'n heffing niet invoeren. Tenzij er aan de grenzen een gecompliceerd systeem komt voor de import van Japanse en Amerikaanse producten; maar voor dit laatste ben ik niet erg te vinden. Toch pleit ik voor een bredere coördinatie om het producentensurplus te verminderen.

Korteweg: „Er is een daling van de olieprijs met een redelijke kans dat deze permanent is. Voor Groot-Brittannië en West-Duitsland zal dit verschillende gevolgen hebben. In West-Duitsland zal sprake zijn van een herstel van de economie, met als gevolg een stijging van de belastingopbrengsten en dus overheidsinkomsten. Groot-Brittannië daarentegen is een olie-exporteur. Een daling van de olieprijs resulteert daar in lagere overheidsinkomsten. Moeten de Westduitsers nu het buitenkansje benutten of moeten zij het tekort verlagen? Moeten de Britten de vermindering van de inkomsten uit olie compenseren door in de uitgaven te snoeien?”.

Budd: „In Groot-Brittannië zullen twee dingen gebeuren. Laten we aannemen dat een lagere olieprijs resulteert in een toenemende bedrijvigheid in de wereld. Dan betekent dit logischerwijs hogere belastingontvangsten in Groot-Brittannië, aangezien ook daar de bedrijvigheid zal toenemen. Dit effect doet het begrotingstekort teruglopen. In mijn visie mag dit voor de overheid geen aanleiding zijn om het uit te geven. Als er een conjuncturele verbetering is moet het tekort navenant dalen. Deze autonome verandering in het tekort moet niet ongedaan worden gemaakt. Om dezelfde reden ben ik ook van mening dat de Duitsers niet moeten reageren op een vermindering van het overheidstekort nu er sprake van meer economische activiteit zal zijn. Aan de andere kant geldt in Groot-Brittannië dat olie een bron van inkomsten is, een belangrijke bron van inkomsten. Als de overheid door een lagere olieprijs inkomsten verliest, dan moet zij deze er-

gens anders vandaan halen of snoeien in de uitgaven. Wat dit laatste betreft ben ik zeer sceptisch. We weten dat het in Engeland erg moeilijk wordt om nog meer te bezuinigen op de collectieve uitgaven, tenzij enkele sociale voorzieningen of uitgavenprogramma's uit de overheidssector gehaald of afgeschaft worden. Neem bij voorbeeld de gezondheidszorg en de onderwijsvoorzieningen. De conservatieve partij zal nooit akkoord gaan met besnoeiingen in deze sectoren. Immers, de middenklasse vormt de groep die het meest profiteert van deze overheidsvoorzieningen. De politieke wil ontbreekt eenvoudig om te snoeien in de omvang van de collectieve sector. Al met al wil ik stellen dat er een belangrijk onderscheid gemaakt moet worden tussen de olie-opbrengsten als rechtstreekse bron van inkomsten en olieprijsverlaging als stimulans voor de bedrijvigheid waardoor indirect de inkomsten kunnen stijgen".

Korteweg: „Laten we nu de aandacht richten op een specifieke maatregel die al enkele malen is genoemd. Dat is het heffen van een accijns of grensbelasting op energie om het verlies dat resulteert uit de olieprijsdaling te compenseren. Daarvoor zijn m.i. de volgende argumenten te noemen:

1. we zijn afhankelijk van de opbrengsten van olie-en gasverkoop;
2. het is een noodzaak als we door willen gaan met energiebesparingen en de energiebesparende investeringen op peil willen houden. Verder is er de bedrijfstak die energiebesparende producten vervaardigt: de continuïteit van bedrijven in deze bedrijfstak komt in gevaar als de energieprijs drastisch daalt;
3. we hebben een unieke kans om het producentensurplus af te romen en OPEC als kartel te breken".

Walter is het niet eens met het verhogen van de accijns op olie: „Behalve dat er problemen verbonden zijn aan de internationale coördinatie in geval van een accijnsverhoging, wil ik erop wijzen dat een accijns op olie theoretisch alleen verdedigbaar is in het geval van een olieprijsdaling. Als er geen zekerheid is over de evenwichtsprijs van energie, dan wordt door het heffen van een accijns de prijs op een niet-evenwichtsniveau vastgeprikt. Daarmee wordt onnodig de groeicapaciteit van de economie be-

perkt. Daarnaast is er nog een argument tegen het opleggen van een accijns. Dat is dat de markt een eenmaal gemaakte fout corrigeert terwijl dat met politici niet altijd zo is. Ik heb weinig accijnzen gezien die werden afgeschaft, nadat de reden om ze te introduceren wegviel. Denk b.v. aan het belang van de kolonmijnen in West-Duitsland. Door de geschiedenis heen, zelfs tijdens de oliecrisis, werd geen enkele accijns afgeschaft. Daarom ben ik zeer sceptisch of dit instrument wel op de juiste manier zal worden gebruikt. Bovendien: wat koop je voor een vaste prijs die misschien wel helemaal geen evenwichtsprijs is?"

Korteweg: „Ik denk dat u over het hoofd ziet hoe mooi politici een vaste prijs vinden. Als de prijs gefixeerd is, kunnen ze interveniëren in de markt om de prijzen stabiel te houden. Zie de staal- en landbouwmarkten en de wisselkoersen".

Walter: „Als een politicus denkt dat zo'n spelletje de kiezer bevalt, dan moet hij doorgaan op die weg. Maar als de kiezers merken dat zijn spelletje met hun belastingcenten wordt gefinancierd, dan moet hij zich bezorgd gaan maken over zijn herverkiezing".

De Grauwe bepleit een heffing op de olieprijs om het OPEC-kartel te breken (zie de column in dit nummer) waarna *Korteweg* de discussie afsluit: „Als we kijken wat deze discussie over het te voeren beleid opleverde, dan denk ik dat er vrij grote eenstemmigheid was dat we voorzichtig moeten zijn met het aanpassen van onze monetaire en fiscale politiek. We moeten in de komende periode niet met onze instrumenten schieten op alles wat beweegt. Het gebruik van onze beleidsinstrumenten moet gestabiliseerd worden. Dat betekent niet dat we de economie aan zijn lot moeten overlaten, maar dat zowel het fiscale als het monetaire beleid meer op de trendmatige ontwikkeling moet zijn georiënteerd dan op conjuncturele schommelingen. Daarnaast denk ik dat we de structuur van onze bestedingen moeten verbeteren, opdat de besparingen en investeringen zullen kunnen toenemen. Dat zal in een periode van recessie ongetwijfeld een moeilijke opgave zijn, waarop we al onze krachten zullen moeten richten. Dames en heren, ik dank u".