

Het intellectueel tekort

PROF. DR. J. PEN*

Onderbesteding

Er heerst onderbesteding in Nederland. Sinds Keynes weten wij, dat een onderbezette economie zich anders gedraagt dan een economie waarin de vraag op een voldoende hoog peil ligt. Bij onderbesteding zijn de aanbodelasticiteiten hoger. Consumptie, investeringen en overheidsbestedingen verdringen elkaar niet, maar dreigen elkaar naar beneden te trekken, als ze aan hun lot worden overgelaten. De investeringen worden niet zozeer geremd door de besparingen — er treedt een spaaroverschot op in de particuliere sector — maar door de afzet. De betalingsbalans neigt tot een overschot, terwijl de overheidsfinanciën juist grote tekorten gaan vertonen. De ondernemingen worden uitgehold, en dat proces versterkt de vicieuze cirkel van inkomens en bestedingen. Al deze kenmerken zijn in de economische literatuur beschreven. De theorie van de onderbesteding behoort tot het intellectuele erfgoed van de huidige generatie van economen; zeg maar mensen tussen de dertig en de zeventig.

De theorie van de onderbesteding is relevant voor het hele gebeuren, maar vooral voor de openbare financiën. Het staat immers vast dat de overheid, via haar belastingen en haar bestedingen, de kringloop op strategische wijze kan beïnvloeden. Het staat veel minder vast welke politieke lessen daaruit moeten worden getrokken, want het verband tussen theorie en politiek is onzeker en troebel. Dat komt door de enorme hoeveelheid doelstellingen die de overheid er op na houdt, en die onderling strijdig zijn. Ik kom op deze stelling terug, omdat ik dit kabinet wens te bekritisseren, niet wegens zijn beleid maar wegens zijn gebrek aan inzicht. Zoveel is zeker dat de orthodoxe keynesianen, zoals Abba Lerner, de begrotingspolitiek volledig wilden richten op het uitbannen van onderbesteding. En zulks niet alleen met het ene instrument van de overheidsuitgaven, zoals velen schijnen te geloven, maar ook met het andere instrument van de belastingtarieven. Dit heet *functional finance*. Het vormt een weliswaar eenzijdige beleidsoptie, maar toch een die niet over het hoofd mag worden gezien. Latere keynesianen hebben genuanceerdere beleidsaanbevelingen gedaan, waarin echter het element van kringloopstimulering niet ontbrak. Een recent voorbeeld van deze synthese levert het werk van G. A. Kessler 1). Deze onlangs gepensioneerde directeur van De Nederlandsche Bank kan moeilijk worden beschreven als een orthodoxe keynesiaan, maar hij adviseert, in augustus 1983, tot een stijging van de consumptie en de materiële overheidsbestedingen van zodanige aard, dat de groei van het productiepotentieel wordt gevolgd. Om het bedrijfsleven te heractiveren zijn ook andere maatregelen nodig, maar de bestedingen moeten groeien met de capaciteit.

De Miljoenennota 1984

In de *Miljoenennota 1984* wordt een beleid uitgezet dat hieraan tegengesteld is. De reden is duidelijk: het financieringstekort moet naar beneden. Ik wil deze beleidsdoelstelling niet aanvallen, want ik spreek hier niet als burger van Nederland. Ik kan mij moeiteloos voorstellen dat ik een minister van Financiën zou adviseren tot precies dezelfde politiek die hij thans voert; dat advies zou dan een cynisch karakter dragen. Ik zou dan zeggen: „Nederland heeft de verzorgingsstaat laten verloederen, overall wordt gefraudeerd en gestolen, een inkomenspolitiek is afgestuit op de onwil van betrokkenen, de persiegroepen bestormen ons van alle kanten; laten wij daarom de financiële soliditeit boven alles stellen, de gulden zo hoog mogelijk houden, het financieringstekort beperken — want dat is het enige plechtanker waar we nog voor kunnen blijven liggen.” Maar nogmaals, het gaat mij niet om het beleid van het kabinet-Lubbers.

Waar het mij om gaat is dit: de regering wil een politiek van

bestedingsbeperking voeren in een depressie. Dat vereist toch op zijn minst enige toelichting. Men zou willen weten, wat dit voor de bedrijven betekent. Al was het maar om te laten uitkomen dat zo'n beleid is ontworpen door mensen die economie hebben gestudeerd. De effecten van een dergelijk deflatorisch beleid op het bedrijfsleven zouden uitgerekend kunnen worden en wie weet vallen ze mee. Maar ik vrees van niet. Want het is niet onwaarschijnlijk dat het beleid de rentabiliteit eerder verkleint dan vergroot. De vermindering van de materiële overheidsbestedingen, het ontslag van ambtenaren, en vooral de belastingverhogingen op de „gewone mensen” (in de orde van grootte van drie miljard, waartegenover de ondernemingen een fiscale tegemoetkoming krijgen die veel kleiner is) zullen kringloopeffecten oproepen. Deze zullen juist die ondernemingen treffen die onder of vlak bij hun *break-even point* zitten. Men moet zijn hart vasthouden voor de Bijenkorf.

De *Miljoenennota 1984* doet alsof deze vicieuze cirkels niet bestaan. De consumptie wordt als te hoog omschreven, maar daarbij wordt alleen gelet op de hoge belastingen, die nodig zijn om de consumptie van ambtenaren, trendvolgers en uitkerings-trekkers te financieren. Dat houdt dus een pleidooi in voor belastingverlaging, hetgeen op gespannen voet staat met de belastingverhogingen die worden aangekondigd. De consumptie zelf kan men in een onderbestedingssituatie moeilijk „te hoog” achten — als ze daalt, drukt ze immers de investeringen naar beneden. Over deze samenhang zwijgt de *Miljoenennota 1984*. Niet alleen dat daarmee het gedrag van de struisvogel wordt nagevolgd, maar het intellectuele erfgoed van een generatie van economen wordt verworpen. Dat is iets wat de wetenschap niet over haar kant mag laten gaan. Sterker: men krijgt de indruk dat de informatie wordt gemanipuleerd, en dat is een vermoeden dat in een democratische maatschappij zwaar weegt.

De Macro Economische Verkenning 1984

Want wenden wij ons thans tot de *Macro Economische Verkenning 1984*, afkomstig van het bureau waarin een indrukwekkend deel van het economisch intellect van Nederland is geconcentreerd. Wie dit stuk naleest ontdekt merkwaardige dingen. De onderbesteding speelt geen rol in de diagnose. Het woord komt er slechts één maal in voor, helemaal aan het slot, waar op bladzijde 107 een kleine toegif wordt geboden omtrent de „monetaire ontwikkelingen”. Deze „weerspiegelen de onderbesteding die de nationale economie al geruime tijd kenmerkt”. Het staat er, maar de betekenis van dit fenomeen is toch wel iets groter dan dat het de „monetaire ontwikkelingen” beïnvloedt. Het beïnvloedt de winsten van het bedrijfsleven, de investering (want wie investeert er nu in een bedrijf met een overcapaciteit?), het reële inkomen (want de daling van de reële inkomens wordt ten dele veroorzaakt door een tekort aan vraag) en bovenal de werkloosheid. Hierover lezen wij in de MEV niets.

Dit laatste nu is opmerkelijk. Tot de taak van het CPB behoort toch in de eerste plaats het geven van heldere informatie. Als de onderbesteding een strategische factor is in het huidige Nederland hadden wij dat graag willen horen. En als het CPB mocht vinden dat er wel onderbesteding heerst, maar dat deze factor een ondergeschikte rol speelt te midden van andere, zoals trage exporten, een verouderde industriële structuur, „knelpunten”, te hoge lonen, te zwaar drukkende belastingen en sociale pre-

* Hoogleraar staathuishoudkunde en leer der openbare financiën aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Met de andere leden van de vakgroep is niet tevoren over deze tekst gesproken.

1) G. A. Kessler, *Voorwaarden voor economisch herstel; de zorg voor economische kringloop en economische structuur*, Amsterdam, 1983.

mies, welnu, dan hadden wij toch wel graag een diagnose gezien van de beperkte betekenis van het afzettekort. Een dergelijke diagnose wordt niet geboden.

Dat is buitengewoon jammer, want de relatieve zwaarte van de oorzaken van de depressie is omstreden. Er bestaan zelfs waarnemers, zoals E. J. Bomhoff, die het bestaan van een substantiële onderbesteding ontkennen. Ook Martin Feldstein, voorzitter van de *Council of Economic Advisers* heeft dit standpunt voor de VS ingenomen. Naar hun mening bestaan er geen echte overcapaciteiten in de bedrijven. De ongebruikte machines en de werkloze arbeiders zijn bij de huidige stand van lonen, sociale premies en prijzen onbruikbaar en ze zullen dat ook blijven als de bestedingen over de hele linie toenemen. Dit standpunt lijkt mij moeilijk houdbaar in het licht van het feit dat de consumptie en de investeringen (zowel de particuliere als de publieke) nu al een paar jaar dalen en het is ook slecht te rijmen met wat men uit de bedrijven hoort — maar men kan deze visie niet op logische gronden uitsluiten. Het kan namelijk zijn dat de overcapaciteit is afgebrokkeld — machines in de schroot, arbeiders hun vak verlerd, gebouwen half ingestort, organisaties teloor gegaan. Er is empirisch onderzoek nodig om uit te maken hoe groot de bruikbare overcapaciteit is. Daarvoor hebben we nu juist het Planbureau. Het vermoeden rijst, dat zulk onderzoek daar ook wel is gedaan — de *conjunctuurtest* van het CBS is er tenslotte ook nog — maar men merkt er in de MEV 1984 niets van.

Verborgene signalen

Voor zover de MEV een diagnose geeft van de onderbestedingssituatie gebeurt dit op een subtiele wijze. Ik vermeldde al, dat het woord pas opduikt aan het slot, om precies te zijn op de voorlaatste bladzijde (blz. 107) als het niet langer over de bedrijven gaat maar over de monetaire situatie. Maar op andere plaatsen in de MEV worden kleine signalen gegeven. Zo wordt op bladzijde 66 bericht, dat de consumptieve bestedingen dalen, niet alleen omdat de inkomens dalen, maar ook omdat de consumptiequote daalt sinds 1980. De besparingen stijgen nu dan ook. Dat is puur Keynes, en hoewel die verwijzing ontbreekt, geeft de tekst ons toch een subtiele hint. Er staat: de *propensity to consume* is aan de lage kant. De lezer, die weet in welk verband deze Engelse term ooit in de theoretische literatuur is opgedoken, en met welk doel, hoort een belletje rinkelen. De schrijvers van de MEV hebben ons te verstaan gegeven dat ze wel weten hoe het zit, maar hun standpunt wordt ons doorgegeven in de vorm van een bedekte opmerking. De MEV als *samizdat*.

Deze zelfde auteurs beschrijven dan het beleidspakket, door de regering aangekondigd, en laten daarop het laconieke zinnetje volgen: „Waarbij de binnenlandse bestedingen over de gehele linie negatief beïnvloed zullen worden” (blz. 88). Maar na deze droge mededeling wordt kuis gezwegen over wat deze „invloeden” eigenlijk betekenen voor de ondernemingen die met de depressie te kampen hebben. Zwijgen, kleine woordjes hier en daar, verborgene signalen, en de hoofdzaak blauw blauw laten — dat wekt bij de opmerkzame lezer een lichte achterdocht.

Afwijkende meningen

Deze indruk, dat het Planbureau niet met maximale helderheid opschrijft wat wetenschappelijk verantwoord is, wordt versterkt als we ons herinneren dat in het afgelopen jaar telkens uitspraken zijn gedaan door bewindslieden, die strijdig zijn met de MEV. Zo wordt een politiek klimaat geschapen, waarin het een overheidsorgaan als het CPB moeilijk valt afwijkende meningen te laten horen. Nu eens was het de minister van Sociale Zaken, die in het openbaar meedeelde dat de consumptie in Nederland te hoog zou zijn — en dan niet met een beroep op de Nieuwe Soberheid van Goudzwaard, maar met een verwijzing naar de investeringsmogelijkheden van de bedrijven. Een denkfout, die er op berust dat de bestedingscategorieën met elkaar rivaliseren, wat in de onderbestedingssituatie niet zo is. Dan is het de staatssecretaris van Economische Zaken, of *all people* de man die

voor de winkels en de ambachten moet opkomen, die hetzelfde beweert. Dan weer is het de minister van Financiën, die op 13 september 1983 voor een internationaal gezelschap uitlegt dat het nageslacht de last draagt van de staatsschuld, omdat dat nageslacht de rente moet betalen 2). Nu ontvangt het nageslacht die rente net zo goed als dat het de hogere belastingen moet betalen, maar dat wordt er niet bijgezegd. En dan de minister van Economische Zaken, die (interview met *de Volkskrant* van 23 juni 1983) meent dat een economische groei van één procent „opgaat” aan de additionele rentebetalingen van de overheid als deze ook één procent van het nationale inkomen bedragen. Dit is een zonde tegen de logica. Want de groei gaat „op” doordat de mensen de extra goederen consumeren of doordat de bedrijven ze investeren. Zo gaat dat altijd met produkten. De rentebetaling door de overheid verschuift de geld- en goederenstromen tussen de verschillende economische groepen, maar maakt niets „op”. Deze verschuiving kan talrijke effecten teweegbrengen die wellicht ongunstig zijn voor de produktie, en daardoor het toekomstig inkomen beschadigen, maar dat „opgaan” is een term die nodeloze angst oproept. Angst, op irrationele gronden.

Mijn kritiek op de informatieverstrekking door de regering kan ook zo worden geformuleerd dat zij beleidsalternatieven probeert weg te drukken. Dat is begrijpelijk, in een tijd dat de pressiegroepen machtig zijn. Maar een eenzijdige voorstelling van zaken stuit, in een vrij land, op natuurlijke grenzen. Op de woensdag na de derde dinsdag bleek dat het CPB een beleidsplan van de FNV had doorgerekend, en dat de resultaten daarvan vrijelijk naar buiten komen. Dit plan bevat o.a. een aantal stimuleringsmaatregelen en een gelijke behandeling van inkomensstrekkers in de particuliere en de collectieve sector. De modeluitkomsten zijn in veel opzichten gunstiger dan die van de MEV. Geen dalende consumptie, stijgende overheidsinvesteringen, veel hogere particuliere investeringen, een lagere belastingdruk, een lagere inflatie, een lagere werkloosheid. Daar staan een hogere premiedruk en een hoger financieringsstekort tegenover. Het CPB heeft, met toestemming van de minister van EZ, de computer laten werken en de „output” aan de FNV ter beschikking gesteld. Dat is een dienstverlening aan de particuliere sector, en nog wel gratis. De tijd van Tinbergen ligt ver achter ons, dat het CPB op eigen kracht beleidsalternatieven publiceerde. Ook de „spoorboekjes”, waarmee buitenstaanders de effecten van een alternatief konden berekenen, zijn verdwenen. Maar het is een troost dat het Planbureau beschikbaar blijft voor expertise ten bate van de burgers van Nederland.

Slot

Nogmaals, mijn kritiek betreft niet het beleid zelf. Ik onderschrijf het dilemma, dat dezelfde minister van Economische Zaken in datzelfde interview helder formuleerde: als we niet zo'n groot financieringsstekort hadden konden we een koopkrachtinjectie geven die de werkgelegenheid vergrootte; als we geen werkloosheid hadden konden we het financieringsstekort straf terugdringen. Dat is correct, met de toevoeging dat het financieringsstekort opgestuwd wordt door de onderbesteding. Hoe de regering tussen twee kwaden kiest moet zij weten. Maar zij behoort de alternatieven en hun effecten duidelijk voor ons neer te leggen. Zij mag geen *Haagse subcultuur* scheppen waarin woorden taboe zijn, algemeen geaccepteerde theorieën niet meer besproken worden, de werkelijkheid wordt versluierd, irrationele angsten worden aangewakkerd en het Centraal Planbureau wordt gefrustreerd in zijn openhartigheid. De regering mag en moet propaganda maken voor haar politieke keuze. Maar als zij de informatie manipuleert zal zij de wetenschap tegenover zich vinden.

J. Pen

2) Men staat overigens verstoeld van het feit dat de Raad van State, in het *Rapport aan de Koningin* van 12 september 1983, blz. 5, zonder blikken of blozen de naieve lastentheorie aanhangt. De Raad adviseert de regering, in de *Miljoenennota* op te nemen dat door het financieringsstekort „de lasten van het heden op nauwelijks verantwoorde wijze naar de toekomst worden verschoven”.