

Kernproblemen van progressief economisch beleid

Samenvatting van een debat

*Tijdens de TPE-studiekonferentie over De maakbaarheid van de samenleving op 25 oktober 1985 werd, aansluitend op de inleidingen van Jacques Delors, Wim Kok, Angus Maddison, Karl Georg Zinn en Egon Matzner, gedebatteerd onder leiding van prof. Gerd Junne. Aan het debat namen deel de inleiders en personen uit de zaal.**

Kwantitatieve versus kwalitatieve groei

Het pleidooi voor een internationaal gecoördineerd stimuleringsbeleid gericht op een hogere economische groei lijkt op gespannen voet te staan met het pleidooi voor een meer selectieve groei. Dit dilemma (waar Zinn zich al over had uitgesproken) werd aan Kok en Delors voorgelegd.

Kok meende dat "de overdaad aan bezuinigingen, het onvoldoende gebruik maken van mogelijkheden om de economie te stimuleren, leidt tot een vernietiging van economisch potentieel en groeimogelijkheden – ook van produktie en werkgelegenheid – die ons sociaal en economisch schade berokkent". Hij was van mening dat "een poging om door een stimulerend beleid het toekomstig welvaartsniveau te verhogen, in beginsel in het belang is van de mensen die we in en buiten de betaalde arbeid vertegenwoordigen".

Maar de keuze tussen een zo'n hoog mogelijke groei met nadelige externe effecten of een wat lagere groei van goed kwalitatief gehalte was voor hem niet moeilijk: *"ik kies zonder meer voor het laatste"*. Het probleem begint pas bij de vraag *"wat zijn de criteria en wat zijn de instrumenten – en zijn die instrumenten ook Europees toepasbaar – waarmee we niet achteraf kunnen oordelen over de effecten van groei, maar waarmee we vooraf de uitingen van de werking van de markt kunnen controleren en limiteren? Daar hebben we ook in de loop van de jaren zeventig in Nederland nog maar een heel gebrekkig begin van een antwoord op weten te formuleren, en die effectiviteitsvraag ligt nog volledig op tafel"*.

* Samenvatting en vertaling: Pieter van Driel m.m.v. Lenie Kootstra.

Ook Delors vond dat een "beetje meer groei" goed zou zijn, maar relativeerde het belang ervan met het volgende voorbeeld: "Veronderstel dat u in het begin van de jaren zestig op twintig kilometer van Amsterdam woont, en dat het u twintig minuten kost om met de auto naar uw werk te gaan; tien jaar later is het auto-verkeer toegenomen, u doet er nu veertig minuten over. U geeft meer uit aan benzine, u verliest tijd, en u moet uw auto sneller afschrijven. Het jaar daarop melden de nationale rekenaars dat het Nationaal Inkomen gestegen is en dat u rijker bent geworden... Ziedaar de grenzen van de kwantitatieve groei". "Ik geef (dus) prioriteit aan de levenswijze, dat wil zeggen aan de definitie van individuele en kollektieve behoeften, behoeften uitgedrukt door de bevolking. En ik herhaal wat ik zei in mijn betoog: het onderzoek naar die nieuwe behoeften vormt de nieuwe grens van de ontwikkeling".

Technologische en sociale innovatie

Vanuit de zaal werd naar voren gebracht dat technologie de drijvende motor is en dat pas achteraf de sociale gevolgen duidelijk worden, hetgeen Kok – in tegenstelling tot Zinn – onvoldoende onder ogen zou zien. En hoewel Kok zowel als Delors sociale innovatie noodzakelijk achtten, leken ze er impliciet van uit te gaan dat technische ontwikkeling op zich neutraal is. Ondernemingen die innovatie progageren staan echter niet altijd te juichen over dat pleidooi voor sociale innovatie. Zou de rol van de vakbeweging niet verder moeten gaan dan ondersteuning van technologische ontwikkeling via steun aan vormen van sociale innovatie?

Kok beklemtoonde in zijn reactie dat "technologische vernieuwing alleen al nodig is om redenen van behoud, handhaving of verbetering van je positie in het internationale krachtenveld. Daar kun je niet onderuit. Wat dat betreft zijn we in Europa (en ook in de afzonderlijke landen van Europa) deel van een groter geheel".

Niemand pleit echter voor rigoreuze protectie, en dan kun je "natuurlijk fraai vanuit de studeerkamer proberen te studeren over de wenselijkheid ja of nee van technologie, maar in het internationale economische, financiële en technologische krachtenveld is het nu eenmaal zo dat die technologische vernieuwing, die toepassing en introductie van geavanceerde technieken in de produktie en produkten, feit en realiteit van dit leven is".

Hij stelde echter met grote nadruk, dat het van belang is om "wat betreft de effecten voor zowel de maatschappij als de arbeid en de werknemers, instrumenten en beïnvloedingsmethoden te ontwikkelen, om er een zo goed mogelijk resultaat uit te krijgen," en wees op de betekenis van technologie voor gezondheidszorg, milieu, energiebesparing en dergelijke. Aangezien "niet iedere technologische innovatie werknemersvriendelijk en bij voorbaat een slag in het gezicht van de arbeidersklasse is," is het zaak om "de kracht te

ontwikkelen en de beïnvloedingsmogelijkheden te krijgen om vanaf het vroegst mogelijke moment inzicht te hebben in de te verwachten effecten, en (...) om die effecten naar de goede kant te kunnen veranderen", bij de introductie zowel als bij de ontwikkeling van nieuwe technologie.

Ook *Delors* wees op de economische noodzaak van snelle technologische ontwikkeling: *"Er zijn mensen in Zuidoost-Azië die precies hetzelfde maken met dezelfde nieuwe techniek, maar dan bij een loonpeil dat een derde of een kwart van het onze is, en zonder sociale zekerheid"*. Het alternatief van protektionisme verwierp hij als op den duur verlamdend voor economische en sociale vooruitgang, en strijdig met de noodzaak van solidariteit met ontwikkelingslanden in een wereld die steeds meer interdependent is. Maar de technologie zelf is zeker niet neutraal: *"er is altijd meer dan één technologische keuze"*. Er is techniek die de intelligentie van mensen vervangt, en er is techniek die het mogelijk maakt in de arbeid juist een groter beroep te doen op menselijke intelligentie. *"Er moet dan duidelijk voor het tweede worden gekozen"*. Voor de vakbeweging is dit overigens een zeer lastig vraagstuk, zeker als men zich realiseert dat zij moet opereren in een situatie waarin de krachtsverhoudingen ongunstig zijn, mede als gevolg van de werkloosheid. Niettemin moet men ervoor oppassen een achterhoedegevecht te voeren. Neem bijvoorbeeld deeltijdarbeid: *"als vakbondsmensen zelf met voorstellen zouden komen, dan zouden die voorstellen een andere inhoud hebben"*. En het is zeker dat ondernemers door de bank genomen niet staan te dringen om de besluitvorming over technologische en sociale innovatie te delen. *"De wereld is niet veranderd, al is er veel veranderd. Er is altijd iets dat men moet veroveren binnen een krachtsverhouding"*. Op de vraag of de Europese Commissie met initiatieven denkt te komen om juist ook aan sociale innovatie beleidsmatig aandacht te besteden, wees hij erop dat de Commissie vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in verband hiermee begin 1985 al eens heeft bijeengeroepen; 12 november 1985 krijgt dit een vervolg. Het gaat hier om een poging *"te trachten hun gezichtspunten naar elkaar toe te doen groeien,"* in de hoop dat het uitloopt op een akkoord met name wat betreft de introductie van nieuwe technologie en een arbeidsmarktbeleid waarin rekening wordt gehouden met kortere en flexibeler vormen van arbeidstijd. *"Als dat niets oplevert, zullen we terugvallen op EG-richtlijnen, maar die zullen dan op dezelfde krachten stuiten als in het verleden"*.

Financiële mogelijkheden voor een stimulerend beleid

Maddison wees er nogmaals op dat *"er een surplus is in de Nederlandse economie dat tot uitdrukking komt in het overschot op de betalingsbalans."* Hij trok daaruit de konklusie dat *"er behoefte is*

aan een groter overheidstekort," waardoor ook de economie en daarmee de belastingopbrengst zou kunnen groeien.

Zinn meende dat er sprake is van "een neokonservatieve illusie" – die ook de sociaal-democratie beheerst – wat betreft de belastingdruk en het overheidsaandeel in het Nationaal Inkomen: men vergeet dat 10 procent belastingafdracht vroeger bij een laag inkomen zeker niet gunstiger is dan 30 procent nu bij een hoog inkomen. Hetzelfde geldt voor het overheidsaandeel. In het begin van de jaren zeventig voerden de sociaal-demokratische partijen, voor zover aan de macht, een politiek van 'deficit spending'. Het was echter ook denkbaar geweest een deel van de toenemende overheidsuitgaven te financieren met belastingverhoging. Hadden ze dat laatste meer gedaan, dan was wel het overheidsaandeel en de belastingdruk gestegen, maar dan zou ook het peil van produktie en werkgelegenheid op een hoger niveau hebben gelegen. Zo zouden ook kollektieve uitgaven voor milieu en maatschappelijke dienstverlening eerder door hogere belastingen dan met leningen gefinancierd moeten worden. Groei en verhoging van de belastingbasis zou er het resultaat van zijn. Gezien de kloof tussen partikuliere besparingen en partikuliere investeringen, moet men een groter deel van de partikuliere besparingen – en de grote spaarders zitten vooral bij de hogere inkomensgroepen – naar zich toe zien te trekken, zodat belastingverhoging en herverdeling hand in hand gaan. Dat is beter dan geld te lenen en er rente over te betalen. Het financieringsprobleem is dus volgens Zinn eerder politiek dan economisch van aard. Dat mag ook blijken uit het relatief zeer hoge belastingniveau in landen als Zweden en Oostenrijk, die het economisch gezien toch tot op heden zeer goed gedaan hebben. Dit bewijst dat, het risico van grotere kapitaalvlucht ten spijt, "het mogelijk is zelfs in een vijandige omgeving meer in deze richting te doen wat betreft staatsinterventionisme en belastingdruk dan in andere Europese landen wordt gedaan".

Matzner bevestigde op basis van de Oostenrijkse ervaring dat zelfs in een internationaal ongunstig economisch klimaat een nationale overheid ook van een klein land enige resultaten kan boeken, maar meende dat dit "sterk afhangt van een komparatief institutioneel voordeel", dat in het geval van Oostenrijk zou bestaan uit een "goed funktionerende inkomenspolitiek" die meebrengt dat men niet bang hoeft te zijn dat een stimulerend beleid de loon-prijs-spiraal zou aanwakkeren, en dat voor bedrijven goed mogelijk is om – in de zekerheid dat ook het jaar daarop zo'n beleid gevoerd zal worden – te besluiten tot benutting van produktiekapaciteit en handhaving van arbeidsplaatsen. Maar vooral kleine landen stuiten toch ook op de grenzen die aan zo'n beleid gesteld zijn. In 1983 kampte ook Oostenrijk met een oplopend handelstekort; men ging over tot een restriktiever beleid, en de werkloosheid steeg van 3 procent naar zo'n

5 procent. Inmiddels is er echter weer een overschot op de betalingsbalans, zodat de vraag weer wat gestimuleerd zou moeten worden. Toch maakt ook dit voorbeeld volgens hem duidelijk, dat een gekoördineerd internationaal stimuleringsbeleid nodig is. Voor voldoende steun bij de bevolking is het echter nodig om de discussie niet te technisch te voeren, maar vooral de richting van economische ontwikkelingen verder uit te werken.

Kok ging in zijn reactie niet in op de suggesties van Zinn betreffende belastingverhoging en herverdeling, en zag de financiële ruimte vooral in het ongedaan maken van de overmaat aan bezuinigingen die inmiddels een deel van de produktiekapaciteit en de werkgelegenheid zouden hebben vernietigd. Ook zag hij mogelijkheden in een ander gebruik van belastinggelden: geen generieke steun aan investeringen, die verstrekt wordt ongeacht de vraag of de ondernemingen daarop zaten te wachten met hun investeringsplannen, maar meer gerichte steun, en vooral overheidsinvesteringen die direkt bijdragen aan een verhoging van het algehele investeringspeil. Ten slotte wees hij op de mogelijkheden van 'venture capital' voor financiering van investeringen en noemde het voorbeeld van de 'Round Table', een overleg tussen zeventien grote Europese multinationale ondernemingen die voorstellen ontwikkeld hebben om het peil van overheidsinvesteringen mede met behulp van een gunstiger klimaat voor venture capital op te voeren (*"ze zien dat als een bijdrage aan groei, en hopen er hun deel in te krijgen"*). *"We hebben geen gebrek aan kapitaal in Europa, en zeker niet in Nederland (...). Er is gebrek aan investeringsprogramma's (...) en die kloof moet gedicht worden door regeringen en via samenwerking tussen regeringen,"* aldus Kok.

Arbeidstijdverkorting

In zijn inleiding had *Maddison* enkele bezwaren naar voren gebracht tegen arbeidstijdverkorting. *Kok* zei met nadruk dat hij geenszins bij de bestrijding van de werkloosheid alle kaarten op arbeidstijdverkorting wenste te zetten. Wel meende hij dat zelfs bij een redelijke economische groei er een structureel gebrek aan mogelijkheden voor betaalde arbeid zou zijn. Arbeidstijdverkorting dient in verband met de internationale concurrentiepositie op kostenneutrale wijze te worden gefinancierd, aldus Kok. Arbeidstijdverkorting is dan ook *"een keuze die een samenleving maakt ten aanzien van de prioriteiten die binnen een begrensde economische ruimte worden gesteld"*. En ten slotte bracht hij naar voren dat *"arbeidstijdverkorting met herbezetting wel leidt tot een herschikking van de aantallen arbeids- en vrije uren van werkenden en werklozen ten opzichte van elkaar, maar het gemiddelde per hoofd van de bevolking niet mag wijzigen"*. *Maddison* vroeg zich niettemin af wat er nu precies 'socialistisch' was aan arbeidstijdverkorting, die zijns inziens moet uitlopen op een

aanzienlijke daling van het individueel besteedbaar inkomen: "32 uur per week, kostenneutraal, dat betekent verlaging van de levensstandaard en het snijden in de werktijd met 18 procent. Dat bevalt me niet, en ik denk niet dat men in staat zal zijn dat te verkopen aan de Nederlandse bevolking (...). Op die manier worden mensen ervan afgeleid erover na te denken hoe de economie weer op gang gebracht kan worden".

Kok wees erop dat de steun niettemin zo groot was dat de 36-urige werkweek waarschijnlijk al – zelfs ondanks het regeringsbeleid – eind 1986 in belangrijke sectoren van de particuliere sektor bereikt zou zijn. Dat een 32-urige werkweek een sterke daling zou betekenen van het reëel inkomen bestreed hij: financiële ruimte ontstaat enerzijds door de stijgende arbeidsproductiviteit (zowel als gevolg van de autonome, technische ontwikkelingen als enigszins door de arbeidstijdverkorting zelf) in de orde van 2 à 2,5 procent, misschien 3 procent per jaar, en anderzijds door de mede dank zij arbeidstijdverkorting mogelijke relatieve en misschien zelfs absolute verlaging van sociale premies. Bij een redelijke economische groei zou arbeidstijdverkorting met behoud van individuele koopkracht dus zeker moeten lukken, al was het ook Kok duidelijk dat daaraan voor de werkenden een offer verbonden was. Maar dat was uit hoofde van solidariteit geboden.

Het EG-landbouwbeleid

Toen vanuit de zaal – als zijpad in het debat – kritiek naar voren werd gebracht op het landbouwbeleid en de meest recente voorstellen vanuit de Europese Commissie, antwoordde Delors: "er is geen akkoord tussen de leden van de Commissie over de toekomst van de landbouwpolitiek" (waarbij hij verwees naar de inleiding van het Groenboek waar hij de hand in had gehad). En met verrassende betrokkenheid ging hij voort: "mijn positie is simpel: er zijn op het moment acht miljoen boeren in de EG. Ze ontvangen het equivalent van zes miljard dollar subsidie. Er zijn twee miljoen boeren in de VS; zij ontvangen 17 miljard dollar subsidie. Voor mij is dan de centrale vraag: accepteert u dat van deze acht miljoen boeren er over twintig jaar nog slechts vier miljoen over zijn? Als u dat accepteert, dan wil dat zeggen dat u erin berust dat een vijfde van het gebied van Europa in een woestijn zal veranderen, dat de natuur daar niet onderhouden zal worden; en dat er talloze dorpen zullen zijn waar u slechts mensen van boven de 65 jaar zult tegenkomen. Men heeft er geen diensten meer, geen bakkers, boekhouders, overheidsvoorzieningen, niets. Daarom zal ik, geloof ik, tot het eind toe vechten voor handhaving van de kleine inspanning op landbouwgebied (inklusief de niet-grondgebonden landbouw). Dat is een keuze van de samenleving, niet een economische keuze. Kan de wereldmarkt de landbouwpolitiek overnemen, de landbouw reguleren? Daar ben ik sceptisch over. Er is

geen wereldmarkt, behalve voor graan, en daarvoor geldt dat de Amerikanen met hun subsidies de prijzen vaststellen. En de andere markten? Kan men zeggen dat dat markten zijn in de theoretische betekenis van het woord? Nee, de landbouwpolitiek is een gemengde politiek, ze impliceert interventies van de autoriteiten, zelfregulering door de producenten, en het spel van de markt. De essentiële keuze is, nogmaals, vier miljoen boeren minder, en Europa zal er niet meer best uitzien over twintig jaar. En dan heeft het weinig zin meer om over milieubeleid te praten, noch over een dialoog tussen de generaties; bejaarden zijn dan in een hoek gezet zoals de Indianen in hun reservaten”.