

*Notitie, opgesteld door dr. W. Albeda ten behoeve van het op 6 december 1982 gehouden EVP-congres te Parijs over de sociaal-economische situatie in de EG.\**

# Europees sociaal-economisch beleid

## Oorzaken van de depressie

Wij beleven de ernstigste depressie sinds de jaren dertig. Na de unieke groei van de jaren '45-'73 heeft de gehele westelijke wereld de ervaring opgedaan van een breuk in de economische trend. In plaats van groeipercentages in de orde van grootte van 5 of 6 % kennen wij thans in de westelijke wereld en in de EG percentages die nauwelijks boven de 1 % komen en in een aantal gevallen zelfs negatieve 'groei'.

Het is opvallend dat vrijwel over de gehele westelijke wereld de trendbreuk zich voerde in hetzelfde jaar 1973. De onmiddellijke aanleiding daarvan was de zgn. oliecrisis. De duur en de diepte van de depressie doen echter vermoeden, dat de werkelijke oorzaken fundamenteeler zijn. Evenals het geval was in de jaren dertig gaat het om meer dan veranderingen in de monetaire sfeer. Zelfs de op zichzelf belangrijke relatieve prijsverandering van de energie verklaart niet dat een zo langdurige en ingrijpende depressie intrad. Ongetwijfeld gaat het om meer fundamentele oorzaken.

Reeds sinds 1964 vond overal in de westelijke wereld een erosie van winstniveaus plaats. Landen zo verschillend en zo ver van elkaar gelegen als Zuid-Afrika, West-Duitsland, Australië, allen kenden een langzame maar definitieve verlaging der winstgevendheid van het bedrijfsleven. Deze ontwikkeling ging gepaard met een, vooral rond 1970, toenemende inflatiegraad. Rond 1970 bereikte de inflatie in vele westelijke landen een niveau, dat met twee cijfers moest worden geschreven. Ongetwijfeld speelden gebrek aan zelfdisci-

pline bij regeringen en sociale partners daarbij een rol. Slechts weinig landen wisten zich aan deze ontwikkeling te onttrekken: het waren dezelfde landen, die in de jaren na 1973 kans zagen de werkloosheid binnen aanvaardbare perken te houden (Oostenrijk, Zwitserland).

Naast de ondergraving der winstposities door de relatieve loonstijging en de groei der overheidsuitgaven zijn enkele andere factoren aan te wijzen, die verantwoordelijk zijn voor de economische stagnatie. In de eerste plaats is er op een aantal markten (duurzame gebruiksgoederen, auto's, tv-apparaten e.d.) een zekere mate van verzadiging te constateren. In de tweede plaats is er een verandering te zien in de relatie tussen de arme en de rijke landen.

Meer en meer blijkt, dat binnen de groep van de arme landen een grotere diversiteit gaat optreden. Een aantal landen ontwikkelt een belangrijke en levenskrachtige industrie. Deze industrie treedt in concurrentie met de toch reeds benarde industrie in de westelijke wereld (textiel, scheepsbouw). In de derde plaats is er de ontwikkeling van nieuwe technologie, die

\* In de rubriek Documentatie worden notities, redevoeringen, brieven etc. over een voor de christen-democratie relevant thema opgenomen, die naar het oordeel van de redactie daarvoor in aanmerking komen en die niet elders reeds in CDA-verband werden gepubliceerd.

met name in Japan eerder en sneller wordt ingevoerd dan in de overige industrielanden, die hun groeiende achterstand met toenemende werkloosheid betalen.

Om kort te gaan, de depressie vormt een indicatie van diepgaande economische en sociale veranderingen die leiden tot problemen van de groei of zelfs het voortbestaan van een aantal industrieën.

Dit leidt tot de tragere economische groei, die vanwege de afremming van de reële inkomensgroei en in een aantal gevallen zelfs de teruggang daarvan met name ook leidt tot een stagnatie van de groei van de werkgelegenheid in de dienstensector, die tussen '60 en '70 bijna overal verantwoordelijk was voor de netto-aanwas van de werkgelegenheid.

### Het plan van de welvaartsstaat

In de naoorlogse periode zijn in alle wettelijke landen stelsels van sociale zekerheid opgebouwd en is beleid ontwikkeld dat volledige werkgelegenheid zou moeten garanderen. In reactie op de economische stagnatie en de daarmee gepaard gaande werkloosheid en armoede, maar ook in

reactie op de ervaringen van de Tweede Wereldoorlog, werd hiermede met name in de landen van de EG een ingrijpende verandering van het maatschappelijke bestel bewerkt, die leidde tot de ontwikkeling in de een of andere vorm van de 'welvaartsstaat'.

De term 'welvaartsstaat' is wellicht minder gelukkig. Met name de Engelse term 'welfare state' wekt de suggestie van een staat, gekenmerkt door een stelsel van sociale zekerheid. Het gaat in de praktijk om meer. Net zo belangrijk als de sociale zekerheid is de ontwikkeling van een nieuwe dimensie van onze gemengde economische orde, in de vorm van de zorg voor volledige werkgelegenheid. Terwijl in een andere versie van de ondernemingswijze produktie werkgelegenheid gezien werd als de gelukkige of ongelukkige uitkomst van het economisch proces, wordt het sinds de jaren vijftig anders: het economisch proces wordt op zodanige wijze gestuurd of begeleid, dat volledige werkgelegenheid het resultaat is. De moderne welvaartsstaat aanvaardt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de

### Economische kerngegevens voor het OECD gebied (a)

	jaarlijkse groei in procenten						
	1960	1970	1970	1973	1975	1980(d)	1981(e)
	1970	1980	1973	1975	1979		
BNP	5.0	3.3	5.1	0.1	4.1	1.2	1.25
consumptie- prijzen	3.2	9.0	6.0	12.3	8.8	12.9	10.75
produktie (b)	4.0	2.3	4.0	0.1	2.5	0.8	11.25
reële lonen (c)	3.8	2.1	4.0	1.2	1.5	0.4	1
werkgelegenheid	1.0	1.0	1.1	0.0	1.4	0.4	0

a) gewogen gemiddelde voor gehele OECD, uitgezonderd voor reële lonen

b) BNP per werkende

c) lonen en salarissen per werknemer, gedefleerd met consumptieprijzen

d) data voor 1980 zijn voorlopig

e) data voor 1981 gebaseerd op gegevens in OECD Ec. Outlook nr. 30.

bron: OECD.

belangrijkste economische grootheden: economische groei, ontwikkeling van de prijzen, inkomensverhoudingen en werkgelegenheid. Daarmee kan men stellen dat een term als 'verzorgingsstaat' (Etat Providence) nog beter weergeeft hoe wezenlijk de verandering is die het optreden van de overheid heeft doorgemaakt.

De moderne welvaartsstaat, zoals wij die thans in de gehele EG kennen, is het resultaat van de nieuwe economische gedachten, die in de dertiger jaren werden ontwikkeld en in de Tweede Wereldoorlog in de praktijk werden getest. Deze inzichten, waaraan met name de naam van J. M. Keynes is verbonden impliceerden, dat de overheid er voor moet zorgen eventuele tekortschietende vraag vanuit de particuliere sector van de economie, door extra overheidsuitgaven te compenseren. De overheid zou er daarbij niet voor moeten terugdeinzen om daartoe een tekort op haar begroting te kweken. Binnen deze economische inzichten paste niet slechts het beleid gericht op volledige werkgelegenheid, maar ook een beleid gericht op volledige verzorging, in de vorm van sociale zekerheid, sociale zorg, sociale woningbouw, onderwijs etc. Dit laatste had immers niet slechts een inherente sociale waarde, maar bovendien konden juist deze uitgaven zorgen voor de stabiliteit der totale uitgaven in de economie, die volledige werkgelegenheid zou kunnen garanderen.

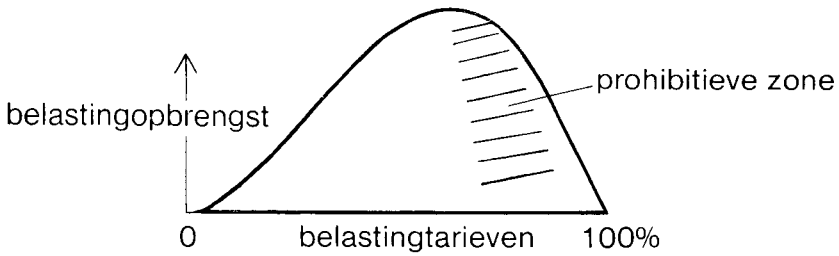
Volledige werkgelegenheid en volledige verzorging hangen daarmee in meer dan een opzicht tesamen.

1. De volledige verzorging vormt een belangrijke hoeksteen van een beleid gericht op volledige werkgelegenheid, gebaseerd op de stabilisatie der uitgaven.
2. De volledige verzorging is mogelijk en betaalbaar dankzij de gerealiseerde volledige werkgelegenheid. In de eerste plaats zijn onder de voorwaarden van volledige werkgelegenheid de opbrengsten van so-

ciale-zekerheidsbijdragen maximaal. In de tweede plaats zijn dan de kosten van de uitkeringen, zowel voor werklozen als voor gehandicapten (WAO) minimaal. De volledige verzorging creëert zelf de volledige werkgelegenheid, die de verzorging betaalbaar en mogelijk maakt. Het scheen gedurende 25 jaar, dat deze redenering juist was. Volledige werkgelegenheid, gepaard met een snelle economische groei maakte de opbouw van de welvaartsstaat mogelijk.

Na de trendbreuk van 1973 bleek deze relatie tussen werkgelegenheid en verzorging niet langer te functioneren. Het omgekeerde was het geval: de tekortschietende werkgelegenheid maakt in de meeste westelijke landen de verzorging onbetaalbaar. Anders gezegd, de met de groeiende aantallen economisch niet actieven gepaard gaande expansie van sociale uitgaven, gevoegd bij de terugval in de sociale-zekerheidsbijdragen en belastingen leidt niet tot werkgelegenheidsherstel, maar tot versterking der inflatie en daarmee tot ondermijning van de bestaande werkgelegenheid. De 'ingebouwde stabilisatoren' worden een bedreiging voor de economische stabiliteit.

De explosie van sociale uitgaven heeft een groot aantal regeringen er toe gebracht een programma van bezuiniging op sociale zekerheid in werking te zetten. Kennelijk zijn de meeste stelsels van sociale zekerheid zo opgebouwd, dat bij groeipercentages lager dan 3 à 4 % de betaalbaarheid in gevaar komt. Het is echter duidelijk, dat bezuinigingen op een schaal, groot genoeg om de betaalbaarheid te herstellen, een zelfstandige bijdrage vormen tot de neerwaartse economische spiraal, die de depressie karakteriseert. De regeringen zien zich daarom gesteld voor een moeilijk dilemma: niet bezuinigen leidt tot inflatie en ondermijning van de werkgelegenheid. Wel bezuinigen verdiept de economische depressie en vergroot daarmee de betaalbaarheidsproblemen.



In het kort: de verzorgingsstaat faalt op het punt waarop er zoveel hoop in was geïnvesteerd.

### Regeringen reageren: de VS

De economische crisis is tegelijkertijd een crisis van de welvaartsstaat. Deze vaststelling is uitgangspunt voor verschillende manieren waarop regeringen reageren op de depressie.

Een logische reactie op het falen van de welvaartsstaat lijkt de ontmanteling van de welvaartsstaat. De Amerikaanse 'supply side economics' gaat sterk in deze richting. Centraal in de discussie staat dan de zgn. Laffer curve.

De Laffer curve gaat uit van twee vaststaande gegevens:

1. Er is een belastingtarief, waarbij de totale belastingopbrengst 0 is, omdat het tarief 0 is.
2. De belastingopbrengst is ook 0 als het tarief 100 % is. Daar tussen in staan telkens twee tarieven, een hoog en een laag, waarbij de opbrengst gelijk is. Het is dus belangrijk aan de linkerkant van de curve te blijven. Rechts daalt de belastingopbrengst naarmate de tarieven hoger worden.

De supply side theoretici gaan ervan uit, dat men niet zozeer de vraag, maar het aanbod zou moeten stimuleren, niet de hoeveelheid geld, die consumenten te besteden hebben, maar veeleer de mate waarin producenten worden gestimuleerd om meer te produceren. Door de aan-

bodskant te stimuleren groeit de productie voldoende om de werkgelegenheid te vergroten en de inflatie te verminderen. Zodoende verbetert de positie van iedereen. Inflatie en depressie moeten dus niet worden bestreden door belastingverhoging, maar door belastingverlaging. Uiteraard geldt wat gesteld wordt over belastingtarieven, ook voor sociale premies. Daarbij komt dan, dat supply-siders bezorgd zijn voor het effect van relatief hoge uitkeringen op de geneigdheid om te werken en op de inspanning der burgers. In het algemeen achten zij de marktwerking zo belangrijk voor de economische activiteit, dat overheidsmaatregelen, die de marktwerking beperken moeten worden nagelaten. Men komt zodoende op een economisch *laissez faire* in een modern gewaad. De supply siders sluiten daarmee goed aan op het denken van Amerikaanse filosofen als Nozick en Buchanan, die uiterst kritisch aanzien tegen de, in Amerika nooit zoals in Europa tot volle wasdom gekomen, welvaartsstaat. Hun argumentatie gaat verder dan de alleen maar economische bezwaren tegen overheidsingrijpen. Zij hebben grote bezwaren tegen een staat, die verder gaat dan de bescherming van het individu en zijn bezit, omdat daarmee de vrijheid en de rechtvaardigheid in het gedrang zouden komen.

In een belangwekkende discussie met Rawls, zet Nozick uiteen, dat het niet aan gaat de marktwerking te limiteren, om de zwakkeren, de minder begaafden, te ontzien. In Rawls' ogen zou dit moeten gebeuren. Hij ontwikkelde de bekende these,

dat inkomensnivellering acceptabel en gewenst is, zolang deze vorm van marktcorrectie niet zodanige negatieve effecten heeft op de economische efficiency, dat ook de laagst betaalden er op achteruit gaan. Nozick verwerpt deze these. Waarom zouden de economisch sterken haar niet omdraaien en stellen dat men de zwaksten niet verder tegemoet behoort te komen, dan mogelijk is, zonder de inkomens der sterken in gevaar te brengen? Nozick is uiterst bezorgd voor de toekomst van vrijheid en efficiency in een verzorgingsstaat, die al te zeer de markt als stuurmechanisme laat varen.

Daarmede is de weg vrij voor een aanpak van de crisis volgens de regels van het *laissez faire*. Geen anti-cyclische budgettering, een restrictief monetair beleid, verlaging der sociale uitkeringen, privatisering van rijksdiensten, deregularisering van het economisch leven. Reagens administratie tracht deze gedachten in het economisch beleid te realiseren. De resultaten moeten afgewacht worden. Tot nu toe leidt de iets verminderende inflatie nog in onvoldoende mate tot verlaging van de Amerikaanse rentestand, mede omdat Reagan er niet in slaagt om het financieringstekort te beperken.

### **Regeringen reageren: West-Europa**

In West-Europa ligt de zaak in zoverre anders, dat de verzorgingsstaat hier veel sterker genesteld is dan in de VS; met name de christen-democratie heeft de groei van de verzorgingsstaat sterk aangemoedigd. De verzorgingsstaat combineert immers de aanvaarding van de ondernemingswijze produktie, met de daaraan inherente stimulering van de eigen verantwoordelijkheid met de op de gedachte der solidariteit gebaseerde sociale zekerheid en het streven naar volledige werkgelegenheid. Ontmanteling der verzorgingsstaat zou hier op veel meer principieel verzet stuiten dan in de VS. Toch dwingt de financiële crisis elke

policy-maker in West-Europa om opnieuw en kritisch te kijken naar de instituties en het functioneren van de verzorgingsstaat. Het financiële probleem is uiteraard de voornaamste reden voor een nieuwe evaluatie. Het voornaamste focuspunt is uiteraard het feit, dat hoge uitkeringen tot zeer hoge uitgaven leiden in een tijd van grote werkloosheid. Maar ook de invloed van de sociale uitkeringen op de werkgelegenheid komt in discussie.

Elementen in die discussie zijn:

1. Hoge uitkeringen kunnen de werking van de arbeidsmarkt frustreren. Met name kunnen hoge werkloosheidsuitkeringen de terugkeer van werklozen in het arbeidsproces vertragen of verhinderen.
2. De klacht over de rigiditeit van het arbeidscontract wordt overal in de westerlijke wereld gehoord. De moeilijkheid mensen te ontslaan leidt tot aarzelingen van de kant van de werkgevers om nieuwe mensen aan te nemen, zolang ze niet absoluut zeker zijn van de duurzaamheid der werkgelegenheid.

Met betrekking tot het economisch beleid in West-Europa is er een belangrijk verschil tussen enerzijds het beleid van de regering Thatcher in Groot-Brittannië en anderzijds het beleid van Mitterand in Frankrijk. De Franse regering volgde in 1982 het pad van de Keynesiaanse economie door groei van de consumptie, vooral van de laagste inkomensgroepen te gebruiken als middel om de economische groei te herstellen. Het ambitieuze nationalisatieprogramma komt op een moment, dat het vertrouwen in staatsbedrijven overal elders geringer is dan ooit. Bovendien staat de Franse regering positiever tegenover verdeling van de arbeid als middel van werkloosheidsbestrijding dan de regeringen elders in West-Europa. Het beleid van de Britse regering vormt het andere uiterste. Deze regering voert een uiterst restrictief beleid, gebaseerd op bezuinigingen op het budget in een uiterst

restrictief monetair beleid. De meeste andere Westeuropese landen bevinden zich ergens tussen deze twee uitersten. Bijna alle Europese regeringen voeren een restrictief monetair beleid. Aanvankelijk met uitzondering van Frankrijk werkt thans elke regering aan een reductie van het budgettekort. Het vermeerderen van reële inkomens blijkt overal uiterst moeilijk te zijn. Veel landen intensiveren hun investeringssteun.

Tot nu toe moet vastgesteld worden, dat de resultaten van het beleid weinig indrukwekkend zijn. Sinds 1973 zijn de werkloosheidscijfers overal alleen maar gestegen. Inmiddels dalen sinds 1980 de grondstoffenprijzen en de energieprijzen, zonder dat economisch herstel in het zicht komt. Met name de hoge rentestanden zijn verantwoordelijk voor de blijvende economische stagnatie. Waar de rentestand hoger ligt dan de inflatie is herstel der economische groei niet te verwachten.

### **De noodzaak van een Europese aanpak**

De depressie is wereldwijd. Uit de ervaring van enkele landen blijkt dat het mogelijk is een beleid te voeren, waardoor men buiten de ergste gevolgen van de depressie kan blijven. Oostenrijk en Zwitserland handhaven lage cijfers voor zowel de inflatie als de werkloosheid. Voor landen, die éénmaal een hoog percentage inflatie en het daarmee corresponderende budgettekort hebben bereikt is het uiterst moeilijk om zowel het financieringstekort te verminderen, de inflatie terug te dringen en de werkloosheid te bestrijden. Het gevaar van een voortdurend oplopend financieringstekort en van het uit de hand lopen der inflatie wordt door de regeringen in het algemeen zo groot geacht, dat bijna overal aan de bestrijding van de werkloosheid lippendienst wordt bewezen, maar in realiteit de terugdringing van het financieringstekort en de inflatiebestrijding absolute voorrang hebben. De bestrijding der werkloosheid wordt daar-

mede naar het tweede plan en tenminste naar een wat latere termijn verschoven. Inflatiebestrijding en terugdringing van het financieringstekort door bezuiniging op budget- en (sociale) overdrachtsuitgaven oefent echter een zo deprimerende invloed uit op de economie, dat niet slechts de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen sterk stijgen, maar dat tegelijkertijd de opbrengsten van de afdrachten voor de sociale zekerheid en de belastingen afnemen. Bijgevolg blijkt terugdringing van het financieringstekort een doelstelling, die terugwijkt naarmate men zich meer inspant om haar te bereiken. In die zin zijn de meeste westelijke landen gevangen in een moeilijk te doorbreken vicieuze cirkel.

De hoge rentestand, die met name een gevolg is van het in de VS gevoerde beleid speelt bij de zich daardoor ontwikkelende neerwaartse economische spiraal een extra negatieve rol. Het is duidelijk dat de westelijke landen afzonderlijk niet in staat zijn uit de neerwaartse spiraal te komen. Eerder moet gevreesd worden, dat het restrictieve beleid zoals dat nu overal (met uitzondering wellicht van Frankrijk) gevoerd wordt in de verschillende landen een cumulatief effect heeft: het beleid van elk land versterkt de negatieve effecten van het beleid van alle andere landen of, zoals *The Economist* het uitdrukte: te veel landen verwachten alle heil van een door export aangedreven economisch herstel (*The Economist* 29-4 juni 1982).

Deze stand van zaken moet aanleiding zijn voor internationale actie. Wat op dat punt is gerealiseerd tot nu toe geeft weinig vertrouwen voor de toekomst. De OECD moet zich noodzakelijkerwijs beperken tot niet al te verbindende algemene adviezen. De economische top van de westelijke wereld (laatstelijk begin juni 1982) brengt evenmin een gemeenschappelijke aanpak. De vraag rijst wat de Europese Gemeenschap zou kunnen doen.

In de afgelopen jaren is gebleken, dat de

Europese Gemeenschap noch de noodzakelijke bewerktuiging bezit voor een gezamenlijke aanpak, noch de noodzakelijke gemeenschappelijke visie en politieke wil om deze aanpak te ontwikkelen. In verband daarmee is vanuit de Raad van ministers van Arbeid en Sociale Zaken het initiatief geboren om te komen tot een gemeenschappelijke bijeenkomst van ministers van Economische Zaken, Financiën en Arbeid teneinde een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen. Het is op zich verbazingwekkend hoe moeilijk het was om een dergelijke bijeenkomst te organiseren. Het gelukte echter, mede dankzij sterke druk van de zijde van met name de Europese vakbeweging in juni 1981 zo'n bijeenkomst te organiseren.

Deze bijeenkomst was met name nuttig omdat zij een goede mogelijkheid gaf om de bestaande opvattingen over gemeenschappelijk beleid te inventariseren. Hoewel het op zich een goede zaak is, dat een dergelijke bijeenkomst plaats kon vinden, is het teleurstellend, dat de betrokken ministers in verbale verklaringen over de wenselijkheden en de beperkte mogelijkheden van gemeenschappelijk beleid bleven steken. De van verschillende zijden uitgesproken wenselijkheid van een beter voorbereide en op actie gerichte follow-up in de vorm van een nieuwe 'Jumboraad' heeft dan ook één jaar na dato geen enkele vorm van realisering gezien. De conclusie moet zijn, dat de landen der Europese Gemeenschap bereid zijn, zij het schoorvoetend, te erkennen dat een gemeenschappelijk beleid noodzakelijk zou kunnen zijn, maar dat zij de economische visie en de politieke wil ontberen om een dergelijk beleid zelfs maar voor te bereiden.

### **Mogelijke aanzetten tot een Europees beleid**

De belangrijkste internationale voorwaar-

den voor economisch herstel zijn: een lagere rentestand en een vrijere wereldhandel. De sleutel voor een verlaging van de rentestand is in handen van de regering van de VS. Daarmede is een gemeenschappelijke stellingname van de EG tegenover de VS van grote betekenis. Op dit moment beperkt deze stellingname zich tot deelneming van de voorzitter van de Europese Commissie aan het zogenaamde topberaad. Binnen het topberaad wordt door landen als Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië een verschillende opvatting naar voren gebracht.

Vredeling wees in 1980<sup>1</sup> in een mededeling aan de Raad erop dat 'slechts drastische beleidswijzigingen, die rekening houden met sectorieële en regionale vereisten, op sociaal-economisch terrein dienen . . . te worden uitgevoerd'. Zonder die ombuiging vreesde hij 'schijnremedies', die de situatie alleen maar zouden verergeren, zoals:

- de inflatiebestrijding afzwakken zonder dat dit leidt tot meer werkgelegenheid;
- wijken voor het verlangen naar protectie in de industrie en de internationale concurrentie uitschakelen als bron voor structurele ontwikkeling;
- ieder voor zich een nationaal-economisch beleid ten uitvoer leggen;
- een beperking van de produktiviteitsontwikkeling uitlokken door nieuwe technologieën en produktiemethoden af te wijzen;
- een verdeling van de arbeidsmarkt in aparte segmenten aanvaardden, waardoor vooral bepaalde groepen en categorieën getroffen worden en de ongelijkheden nog toenemen.

Hij stelde de volgende beleidsontwikkeling voor:

1. Een betere controle op de geldhoeveelheid, een betere beheersing der financie-

<sup>1</sup> *Het werkgelegenheidsperspectief in de gemeenschap. De uitdaging van de jaren '80.* Mededeling van de heer Vredeling.

ringstekorten en een verbetering van de beschikbare middelen van de overheidssector en het particuliere bedrijfsleven. In een tweede fase kan men denken aan het stimuleren van de economie.

2. Een in onderling overleg ontworpen energiebeleid op Europees niveau. Extra arbeidsplaatsen door energiebesparende maatregelen.
3. Een beter functionerende arbeidsmarkt.
4. Via ruimere financiële steun de potentieel zeer sterke vraag uit de ontwikkelingslanden stimuleren.
5. Een plan voor ondersteuning van de particuliere en overheidsinvesteringen in de derde landen rond de Middellandse Zee.
6. De ontwikkeling van een doelgericht sectorbeleid.
7. De stimulering van nieuwe technologieën.
8. Een nauwere band tussen economisch en sociaal beleid:
  - streven naar een nieuwe consensus.
9. Stabiliteit der wisselkoersen.

Ook gedurende de zogenaamde Jumbo-raad van juni 1981 kwamen deze punten veelvuldig aan de orde, zonder dat zij vertaald werden in concreet beleid.

### **De EVP en de welvaartsstaat**

De EVP gaat niet uit van een economische doctrine. Veeleer formuleert de partij normen waaraan het economisch leven behoort te voldoen. Uitgaande van de basisgedachten: solidariteit, rechtvaardigheid en gespreide verantwoordelijkheid, komt men op een economisch model, dat markteconomie als grondslag geeft, op basis waarvan een verzorgingsstaat is opgebouwd. In alle landen waar de christendemocratie zijn stempel heeft kunnen zetten op het beleid, ontstond zodoende een vorm van 'sociale markteconomie', waarin

de efficiency door de marktwerking wordt gegarandeerd, de solidariteit vorm krijgt in een uitgewerkt stelsel van sociale zekerheid en de gespreide verantwoordelijkheid zijn uitwerking vindt in door de sociale partners zelf bewerkte en geleide arbeidsverhoudingen.

Men kan zeggen dat juist dit 'gemengde' economische model zich thans in een crisis bevindt. Die crisis uit zich daarin, dat de welvaartsstaat op een niet verwachte en negatieve wijze reageert op de economische teruggang. In plaats van de stabiliserende werking van de door de depressie toenemende sociale uitgaven moet geconstateerd worden, dat deze toenemende uitgaven slechts de financiële crisis versterken. Dit betekent, dat voor economisch herstel wij niet om een herstructurering van de welvaartsstaat heen kunnen.

In het maandblad van de OECD (*The OECD Observer*) van mei 1982<sup>2</sup> komt een interessante beschouwing voor over de verschillen tussen de VS en West-Europa, verschillen die een rol spelen bij de manier waarop de VS en Europa reageren op de depressie. De VS is een 'pluralistische markteconomie', West-Europa een 'sociale markteconomie'. De VS is een economie waarin de rol van de markt nog steeds overheerst, niet slechts als het gaat om de prijsverhouding tussen appels en peren, maar ook als het gaat om de fundamentele processen van het sturen van arbeid en kapitaal naar de verschillende sectoren van de economie. In West-Europa is veel meer afgedongen op de marktwerking. Wij hebben sociale zekerheid, sociale zorg en onderwijs vrijwel onafhankelijk gemaakt van de markt.

De Amerikaanse economie is beweeglijk. Mensen verhuizen gemakkelijk met hun werk over grote afstanden in dat reusachtige land. Ook bedrijven trekken gemakkelijk van het ene deel naar het andere van het continent. Nieuwe mogelijk-

<sup>2</sup> *The United States and Europe coping with Change*, Sylvia Ostry and Val Koromzay.



heden van de markt worden snel opgepakt. Economische teruggang in de ene sector geeft groeimogelijkheden voor de andere. De sterke groei van het aantal jongeren en van het aantal vrouwen, dat beschikbaar kwam voor de arbeidsmarkt in de jaren '70 leidde tot een groei van de werkgelegenheid in de VS met ongeveer een kwart, tegen vrijwel geen groei aan werkgelegenheid in West-Europa in dezelfde periode. Terwijl de VS-arbeidsmarkt georganiseerd is in zeer vele op plaatselijk niveau gesloten contracten, is de Europese arbeidsmarkt veel sterker geregulariseerd in landelijke contracten of door statelijke regelingen.

Zowel in de VS als in West-Europa wordt geklaagd over de rigiditeit van de arbeidsmarkt. In de VS kan men ongetwijfeld spreken van legalisme in de arbeidsverhoudingen, dat het functioneren van de arbeidsmarkt kan belemmeren. In West-Europa wordt eveneens geklaagd over rigiditeit, maar daarbij gaat het veeleer om zaken als het ontslagrecht en de sociale zekerheid.

De Westeuropese welvaartsstaat onttrekt veel meer zaken aan de heerschappij van de markt, dan in de VS het geval is. Het gevolg is, dat er aan de overzijde van de oceaan meer dan hier sprake is van verwaarlozing van woningbouw en stadsanering met alle gevolgen voor de positie van de laagst betaalden en minderheids-groepen. Veel meer dan hier kan in de VS hier en daar een armoedecultuur ontstaan. Het pluralistische marktmodel van de VS staat dicht bij het oorspronkelijke kapitalisme. Het heeft daarom meer van de daarbij behorende dynamiek, maar ook meer van de daaraan inherente nadelen. Daarmee ligt de problematiek van de Westeuropese welvaartsstaat voor ons; wij willen niet af van de verworvenheden van de welvaartsstaat, maar moeten ervaren, dat juist die verworvenheden de economische dynamiek bedreigen zonder welke de welvaartsstaat niet te financieren

en dus te handhaven is.

De OECD-observer concludeert, met de voorzichtigheid van een internationale organisatie die nu eenmaal alle geiten en alle kolen moet sparen, dat het Amerikaanse systeem anders, maar niet beter of slechter is dan het Europese. Een veilige conclusie, maar één die ons niet zoveel verder brengt. Wij staan nu éénmaal voor de noodzaak om onze welvaartsstaat door de depressie te loodsen. De vraag die daarbij aan de orde behoort te komen is dan in welke mate wij om dat doel te realiseren verworvenheden moeten opofferen.

Daarnaast ligt er de vraag hoe veranderingen in de regelingen kunnen plaatsvinden. Op dat punt is het Amerikaanse stelsel veel flexibeler dan het onze. Elk van de zeer vele contracten, die de Amerikaanse arbeidsmarkt beheersen kan heronderhandeld worden, indien een der partijen daaraan behoefte gevoelt. De stand van de arbeidsmarkt (tekorten aan mensen of tekorten aan banen) maakt uit of een van de partijen, de werkgever of de werknemer, daarin kan slagen. In West-Europa liggen de belangrijke verworvenheden vast in landelijke arbeidscontracten of wettelijke regelingen, die veel minder gemakkelijk veranderbaar zijn en – vooral – waarop de markt veel minder greep heeft.

Men zou kunnen stellen, dat wij dat nu éénmaal precies bedoelden, toen wij landelijke contracten en wettelijke regelingen introduceerden. In Europa wilden wij juist dat werknemersrechten niet zo maar afhankelijk zouden zijn van de toevallige stand van de arbeidsmarkt. Een belangrijk gegeven. Maar het betekent wel, dat verandering van sommige regelingen een omvangrijke politieke operatie inhoudt. Het recht op automatische prijscompensatie ligt vast in particuliere contracten. Maar het gaat daarbij om landelijke contracten met een algemene, door de wet geschraagde geldigheid. Bij lagere groeivoeten of stagnatie der economie zou de auto-

matiek van de prijscompensatie op de helling moeten. Toch deïnen zowel de werkgevers als de overheid er voor terug het stelsel anders dan incidenteel ter discussie te stellen.

In de Europese sociale markteconomie liggen de sociale rechten vast in een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid, gezondheidszorg, sociale huisvesting enz. In meer dan één opzicht werkt dat stelsel als een palwiel: verandering in opwaarde zin is niet zo moeilijk (vooral als de marktsituatie het toelaat) verandering in neerwaarde zin is een zeer moeilijke opgave (ook al dringt de markt in die richting). In de VS (net zoals trouwens in Japan) liggen vele sociale rechten, voorzover ze er zijn, vast in vele, sterk gedecentraliseerde arbeidscontracten, die elk voor zich gemakkelijker veranderbaar zijn, dan de wettelijke, sterk gebureaucratiseerde, regelingen van Europa.

Het Europese systeem is anders. Het biedt grotere zekerheid voor de werknemers.

Het voorkomt de mate van sociale verwaarlozing, die men in Amerikaanse grote steden zo vaak ziet. Maar tegelijkertijd blijkt thans dat het systeem met zijn starheid, in ieder geval moeilijke veranderbaarheid, onze economie hindert bij economisch herstel. Met name de veel tragere ontwikkeling van nieuwe werkgelegenheid moet ons zorgen geven. Waarschijnlijk heeft dat vooral te maken met de moeilijkheden die beginnende ondernemers ondervinden bij het starten van ondernemingen.

Het is duidelijk, dat het bij deze herstructurering zal moeten gaan om een versterking van de werking der marktwerking, vooral op de arbeidsmarkt. Daarbij mag echter de rechtvaardigheid en de zorg voor de zwakkeren in de samenleving niet vergeten worden. De Europese welvaardsstaat kan ongetwijfeld wat betreft de economische dynamiek wel wat leren van de VS. Maar voorkomen moet worden, dat ook in Europa door verwaarlozing van

solidariteit en rechtvaardigheid een 'cultuure of poverty' zou kunnen ontstaan.

Herstructurering van de welvaardsstaat is in de huidige gemeenschap nog vooral een nationale opgave. Toch biedt de noodzaak tot herstructurering kansen om daarbij tevens de noodzakelijke betere onderlinge afstemming van de stelsels der sociale zekerheid te betrekken.

### **Naar een economische unie**

Er zijn weinig kansen voor de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid, zo lang niet voldaan is aan de voorwaarde van eenheid van het monetaire stelsel der Gemeenschap. In dit verband past een versterking van het Europese Monetaire Systeem, speciaal voor wat de te volgen procedure betreft bij wisselkoersveranderingen. Omdat dit zonder een gelijk gericht budgettair beleid niet te verwezenlijken is, vraagt deze stap een veel verdergaande politieke Europese eenheid, dan thans in de praktijk van de EG wordt overwogen. Zolang deze fundamentele stap naar een economische unie niet is gedaan, blijft de Gemeenschap wat zij is, een organisatie van staten, die niet veel verder gaat dan een douane-unie met een landbouwparagraaf.

Het lijkt weinig realistisch thans deze voorwaarde te formuleren. Toch heeft het zin vast te stellen, dat zonder dat deze voorwaarde vervuld is, de Gemeenschap niet echt voldoet aan de eisen, waaraan een economische eenheid moet voldoen om in staat te zijn economisch beleid te voeren.

De groep van economische experts onder leiding van de Belgische hoogleraar Kerwijn redeneerde als volgt: de groei van de werkloosheid is voor een belangrijk deel het gevolg van de vertraagde economische groei. Maar de groei van elk van de landen der Gemeenschap wordt beperkt door de eisen die het externe evenwicht en de koers van zijn valuta stellen. Waren de tien onderling een economische en mone-

taire Unie, dan zouden alle intra-communautaire transacties (d.w.z. de helft van het totaal) buiten de internationale reglementering vallen. De groep Kerwijn toonde aan, dat indien in vijf opeenvolgende jaren de gespecialiseerde instellingen met 10 miljard dollar per jaar hun leningen op de internationale markt zouden vergroten – en dat kan, de gemeenschap heeft uitstekende kredietmogelijkheden – ze een extra groei met gemiddeld 1 % van de gemeenschappelijke economie zouden kunnen realiseren. Daartoe zouden die gelden bijv. weer uitgeleend moeten worden aan de Derde Wereld, gebonden aan een toenemende uitvoer van de EEG naar die landen<sup>3</sup>.

### Industriepolitiek

De huidige depressie wordt gekenmerkt door de sterke teruggang van de werkgelegenheid in de industriële sector. Hierin weerspiegelt zich een ontwikkeling, die vrij gecompliceerd is.

1. De opkomst der industrie in een aantal ontwikkelingslanden vraagt om aanpassing van onze industrie.
2. De nieuwe concurrentie van Japan, dat de nieuwe technologie eerder ontwikkelde dan West-Europa.
3. Tegelijkertijd zijn er verschijnselen van verzadiging van de vraag in een aantal landen te constateren, met name waar het duurzame gebruiksgoederen betreft.
4. Er is een structurele ontwikkeling in de richting van een zo sterke produktiviteitsstijging, dat de werkgelegenheid in de industrie, ook bij economisch herstel, niet sterk meer zal stijgen.

In alle Europese landen vormt de industriepolitiek een kernpunt van het beleid. Het gevaar is niet denkbeeldig dat elk van de landen afzonderlijk maatregelen neemt, die wanneer ze overal genomen worden, elkaars effect opheffen. Zelfs is

een sluipend protectionisme niet uitgesloten.

Het is noodzakelijk dat de EG een eigen industriepolitiek ontwikkelt. Kenmerken van zo'n industriepolitiek zouden moeten zijn:

1. Effectieve bestrijding van nationaal protectionisme.
2. Gezamenlijke ontwikkeling van speerpunt-industrieën en innovatie.
3. Een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de stimulering van investeringen en exportbevordering.
4. Een gemeenschappelijke benadering van het internationale overleg. Daarbij behoort de bereidheid om vrijhandel te accepteren voorop te staan.

### Internationaal beleid

In het internationale beleid behoort de relatie tot de arme landen centraal te staan. Vergroting van de Europese bijdragen aan de ontwikkelingslanden is een van de weinige mogelijke middelen om de wereld-economie en daarmee ook de Europese economie weer op gang te krijgen.

### Regionaal beleid

Een versterking van het regionaal beleid van de Gemeenschap zet stilliggende produktiekrachten aan het werk en vormt daarmee een niet-inflatoire stimulans voor de Europese economie in het algemeen.

### Onderzoek en ontwikkeling

Het gevaar is aanwezig dat Europa een achterstand ontwikkelt ten aanzien van eigen bijdragen tot de technologische ontwikkeling. Deze achterstand kan gemakkelijk een zichzelf versterkend effect hebben. Achterblijvende technologie leidt tot een stagnerende economie, wat weer leidt tot het ontbreken van middelen voor onderzoek en ontwikkeling.

<sup>3</sup> Michel Albert, *Le pari français*. Parijs 1982, pag. 297/8.

Een eigen programma voor onderzoek en ontwikkeling van de gemeenschap, vergelijkbaar met dat van Japan of de VS in omvang en in breedte zou een belangrijke steun betekenen voor het industriebeleid.

### **Een beleid gericht op het scheppen van ruimte voor kleine bedrijven**

In de VS blijkt het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen vooral in de sector van het kleinbedrijf plaats te vinden. Ook binnen de gemeenschap kan men een soortgelijke ontwikkeling constateren: terwijl de werkgelegenheid in de grotere ondernemingen stagneert of afneemt, vindt aan de onderkant van de schaal (ondernemingen kleiner dan 500, en vooral kleiner dan 100 werknemers) zelfs in de depressie groei plaats. Het lijkt aanenmelijk, dat in de achter ons liggende jaren met name de industrie te grote verwachtingen heeft gehad van de 'economics of scale' van het grootbedrijf. Overal is een tendens werkzaam in de tegengestelde richting. Dit vraagt een daarop gericht beleid: fiscale politiek, vestigingsregelingen, loonbeleid behoren juist aan het kleinbedrijf de ruimte te verschaffen om nieuw te beginnen. Bijzondere aandacht vraagt in dit verband de ontwikkeling van een overal veront-rustend grote zwarte sector. De hoge fiscale lasten, de hoge kosten der sociale zekerheid, de rigiditeit van de arbeidsmarkt leiden er toe dat steeds meer economische activiteiten 'vluchten' naar het zwarte circuit. Allereerst mag men daar een indicatie in zien van een te sterk gebureaucratiseerde samenleving. Wegneming van de oorzaken van het verschijnsel is belangrijker en urgenter dan de bestrijding der symptomen. In het verslag van de Commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid van 22 juni '82 (Doc. 1 - 356/81) van het Europees Parlement word ende volgende punten genoemd:

- vermindering van de sociale en fiscale lasten,
- wijziging van bepaalde sociale wetten

(bij voorbeeld op het gebied van ontslag) en striktere toepassing van andere wetten. Ook een aantal andere voorstellen zou in overweging moeten worden genomen:

- opstelling van een plan ter absorbering van het zwart werken op korte en middel-lange termijn (overreding, afschrikking en verbodsbepalingen),
- preventieve maatregelen, met behulp van informatiecampagnes inzake de gevaren op het gebied van sociale bescherming en wettelijke aansprakelijkheid,
- aansporing tot de regularisering van bij gelegenheid verricht zwart werk tegen betaling van een bijzondere belasting, die in werkelijkheid een forfaitaire sociale premie vormt (belastingzegel, kaart van gelegenhedswerker),
- aansporing tot de oprichting van ondernemingen (contracten 'arbeidsplaatsen - oprichting van een onderneming' - verlaagd BTW-tarief voor veelzijdige reparatiebedrijven),
- nauwgezetere toepassing van de bepalingen (benoeming van beëdigde agenten, strengere controle en zwaardere straffen),
- acties op langere termijn (bevordering van deeltijdarbeid, nieuwe rechtspositie voor kleine ondernemingen, belastingverlichting en verlichting van de administratieve formaliteiten).

### **Arbeidsmarktbeleid**

Werkloosheid werkt in sterke mate discriminerend. Het zijn de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt, die het sterkst worden getroffen: jongeren en vrouwen, die voor het eerst of na een periode van afwezigheid de arbeidsmarkt betreden, minderheidsgroepen, gehandicapten.

Hoewel arbeidsmarktbeleid de wezenlijke oorzaak van de werkloosheid slechts voor een klein deel aanvat, kan het een belangrijke bijdrage leveren tot de bestrijding van de werkloosheid voor bepaalde groepen. Zelfs bij een arbeidsmarkt zoals die thans voorkomt in de meeste landen van West-Europa zijn er nog moeilijk vervul-

bare vacatures. Opvulling van die vacatures leidt niet slechts tot een directe vermindering van de werkloosheid, maar leidt in vele gevallen tot een groter netto effect, omdat openstaande vacatures de ontwikkeling van gehele ondernemingen of onderdelen daarvan kunnen frustreren.

1. De eerste stap naar een goed functionerende arbeidsmarkt is uiteraard een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Vergelijking tussen bijvoorbeeld het Japanse en het Nederlandse technisch onderwijs laat zien, dat hier nog al te vaak jonge mensen worden opgeleid voor de industrie van gisteren in plaats van voor de industrie van morgen. (Bijzondere aandacht vraagt in dit verband de opleiding van meisjes.)

Naast een algemene en beroepsopleiding die afgestemd zijn op de wereld van vandaag en op de functies van vandaag is er een blijvende behoefte aan een moderne vorm van het leerlingstelsel als unieke combinatie van leren en werken. Naast het leerlingstelsel kan men werken aan de stages als manier om onderwijs en praktijk dichter bij elkaar te brengen.

Ook voor de universiteit geldt dat zij de hier en daar nog aanwezige afkeer van het bedrijfsleven moet overwinnen. Waar er een goede verbinding is tussen universiteit en bedrijven (voorbeeld de Nederlandse landbouw) blijken beiden beter te functioneren.

2. Een goede schoolkeuze- en beroepskeuzevoorlichting, waardoor jonge mensen stap voor stap hun eigen mogelijkheden kunnen verkennen is onmisbaar. Hetzelfde geldt voor de intensieve begeleiding van jonge mensen in hun eerste baan.

3. Voorkomen moet worden, dat jonge mensen het risico lopen na hun schooltijd jaren werkloos rond te lopen. Her-, om- of bijscholing, voortgezet onderwijs in het algemeen, behoort een alternatief te vormen voor werkloosheid. Het creëren van tijdelijke stage- of introductieplaatsen in

bedrijfsleven en overheidsinstellingen (zie Britse praktijk) gecombineerd met een goed leerlingstelsel (zie de Duitse en Zwitserse ervaring) behoort een hoge prioriteit te hebben.

4. Het systeem van arbeidsbemiddeling behoort zich meer dan ooit te richten op de bevordering van geografische mobiliteit, her-, om- en bijscholing en de permanente verkenning van de arbeidsmarkt. Minderheidsgroeperingen, jongeren en andere werknemers vragen groeiende aandacht.

5. Werkgevers en werknemers zouden er goed aan doen hun loonstructuur en arbeidsvoorwaarden door te lichten op verstarrende elementen. (Bijv. te vergaande nivellering van lonen voor lager en hoger geschoolden, te moeilijk ontslag, etc.).

### **Verdeling van de arbeid**

Verdeling van de arbeid vormt geen echte oplossing van de problemen waarvoor wij staan. Immers kan ieder voor zich zien, dat het probleem niet gelegen is in een tekort aan te vervullen behoeften en dus een tekort aan werk. Er is een tekort aan banen, aan betaalbaar werk. Grotendeels kan men zeggen, dat wij stagneren omdat wij niet weten hoe wij uit de vicieuze cirkel moeten komen. Er is geen reden om te wanhopigen aan het herstel van volledige werkgelegenheid op termijn. Vooral wanneer na 1990 de actieve leeftijdsgroepen in geheel West-Europa relatief teruglopen is herstel te verwachten. In die zin lijkt verdeling van de arbeid slechts een tijdelijke oplossing.

Toch kan de EVP geen vrede hebben met een verloren generatie. Jongeren die alleen maar de ervaring hebben van werkloosheid, zullen niet gemakkelijk enthousiaste bouwers worden aan onze maatschappij. Wij moeten hun kansen geven. Daarbij valt te denken aan het hele scala van middelen, dat in dit verband genoemd wordt: – deeltijdarbeid (juist voor jongeren)