10

DE PLANNING VAN DE ECONOMISCHE POLITIEK

10.1. ALGEMENE KARAKTERISTIEK VAN DE ECONOMISCHE POLITIEK

In de ontwikkelingsplannen zoals zij tot hier toe zijn besproken, wordt sterk de nadruk gelegd op de meest gewenste ontwikkeling van produktie, investeringen, verbruik, werkgelegenheid, in- en uitvoer en inkomens. Er wordt nog zeer weinig vastgelegd over de wijze waarop men deze ontwikkeling denkt te verwezenlijken. Toch is dit eigenlijk het belangrijkste deel van de inspanning die van overheid en particulieren verwacht wordt. De reden dat in de gebruikelijke plannen niet zo veel over de uitvoering is te vinden – ofschoon hierin geleidelijk verandering komt – is waarschijnlijk dat de plannen vooral in het begin sterk zijn beïnvloed door de communistische ontwikkelingspolitiek, die wel eens wat te eenvoudig gezien is als het formuleren van bevelen aan iedereen die er een rol in te spelen had. Weliswaar is deze politiek reeds lang veel genuanceerder, doch de gedachte dat planning ook een politiek betekent en dan een van bevelen is nog wijd verbreid.

De wijze waarop deze dingen thans gezien worden – en eigenlijk overal, alleen met graduele verschillen – is eerder dat er een ontwikkelingspolitiek bestaat die van de planning moet worden onderscheiden en die gekenmerkt wordt door een aantal middelen die worden gebruikt om de doelen bij de planning geformuleerd te bereiken. Deze middelen bestaan ten dele uit directe actie in de overheidssfeer, doch daarnaast uit middelen tot beïnvloeding van de particuliere sectoren, die men indirecte middelen zou kunnen noemen. Deze indirecte middelen kunnen minder of meer talrijk zijn en ook kan de particuliere sector kleiner of groter zijn, waardoor de relatieve belangrijkheid der directe en indirecte middelen zeer kan variëren. Doch er zijn overal de beide soorten aanwezig en in een land als de Sovjet-Unie is aan de directe beïnvloeding van consumenten en van boeren, om maar eens twee zeer grote groepen te noemen, heel wat aandacht besteed. Wij zullen in de volgende paragrafen bespreken hoe de voornaamste middelen der economische politiek kunnen worden gekozen, in het bijzonder in welke mate zij gebruikt moeten worden om de door het plan gestelde doelen te bereiken.

10.2. OPENBARE INVESTERINGEN

In alle landen vormen openbare investeringen een belangrijk instrument van ontwikkelingspolitiek. Zij zullen plaatsvinden in de sectoren die in overheidsbeheer zijn, hetgeen in elk geval belangrijke onderdelen van de zgn. infrastructuur of in onze terminologie de nationale sectoren zullen zijn. In sommige landen, zoals de communistische, doch ook bv. India en Turkije, zijn ook een aantal internationale sectoren (delen van de 'superstructuur') in het bezit van de gemeenschap. De bepaling van de omvang en de aard dezer investeringen vereist na de planopstelling nauwelijks nog verdere berekeningen; deze investeringen staan in het plan vermeld. Jaarlijks zal een aantal projekten worden vastgesteld dat als nieuwe projekten begonnen wordt naast de reeds in uitvoering zijnde.

10.3. ANDERE PUBLIEKE ONTWIKKELINGSWERKZAAMHEDEN

Ook onder de zgn. lopende activiteiten van de overheid zijn er enige die als onderdeel van een ontwikkelingspolitiek kunnen worden gezien. Deze liggen vooral op het gebied van het onderwijs en van de voorlichting. Deze laatste kan van algemene aard zijn, zoals de publikatie van het plan zelf, dat o.m. betekenis heeft als een document ten behoeve van de marktanalyse van tal van bedrijven. De voorlichting kan ook meer specifiek zijn, zoals de voorlichting aan boeren over de te gebruiken zaden en voedermiddelen, de marktontwikkeling e.d., of zoals de voorlichting die wel in 'industriegebouwen' (industrial estates) wordt gegeven, waarin kleine bedrijven ruimte kunnen huren met aansluiting op de energie- en watervoorzieningen en waarbij vaak technische voorlichting wordt gegeven over hun bedrijfstak.

Er zijn nog ettelijke andere vormen van voorlichting, bv. die gegeven door de statistische dienst, en betreffende de voorwaarden waaronder buitenlandse bedrijven zich kunnen vestigen, enz.

De omvang van het onderwijs is in het plan gewoonlijk in grote lijnen te vinden, doch vereist nadere specificatie naar streken of plaatsen en naar type van onderwijs, waarover een zeer groot aantal beslissingen moet worden genomen. Dit is een voorbeeld van de nadere uitwerking van details van te gebruiken middelen die veelal op min of

meer gedecentraliseerde wijze kan geschieden.

De omvang waarin voorlichting van allerlei soort moet worden gegeven zal ten dele van de aanvragen afhangen, doch wordt binnen zekere grenzen gehouden door de budgetposten die er voor zijn uitgetrokken, welke ten dele gebaseerd zijn op ervaringen uit het verleden en zich overigens geleidelijk zullen aanpassen aan de nieuwe omstandigheden.

Tot de overheidswerkzaamheden van lopende aard zullen wij eveneens rekenen wetgevende arbeid, ofschoon deze veelal uniek en eenmalig zal zijn voor elk volgend onderwerp en in feite fundamentele hervormingen kan betreffen, die in hoofdstuk 5 zijn aangeduid. Er is hier groot verschil van opvatting tussen verschillende politieke stromingen en ook tussen een aantal deskundigen; wij hebben onze mening over deze fundamentele hervormingen in hoofdstuk 5 gegeven.

10.4. BELASTINGEN EN SUBSIDIES

Onder de indirecte middelen van de ontwikkelingspolitiek nemen de middelen van financiële aard een belangrijke plaats in. Belastingen aan de ene kant en subsidies aan de andere kant kunnen de besluiten van particuliere consumenten en firma's sterk beïnvloeden. Om te beginnen begrenzen de belastingen in hun totaal beschouwd de koopkracht van de particulieren en kunnen daardoor de totale vraag naar verbruiksgoederen op het peil houden dat de regering in het plan heeft gekozen. Zo is het bekend dat in de communistische landen door hoge indirecte belastingen op verbruiksgoederen de gelden worden verkregen, nodig voor de hoge investeringen die deze landen verrichten. De onderlinge verhouding der belastingen kan er nog toe bijdragen om de vraag naar bepaalde produkten meer te beperken (bv. alcoholica) dan andere (bv. melk), waarop wellicht subsidies worden verleend, een en ander in het belang van de volksgezondheid. Men kan er ook meer tijdelijke doelen mee nastreven, zoals de bevordering van de werkgelegenheid. In India worden mede om die reden belastingen geheven op produkten van grote textielfabrieken en subsidies betaald op produkten van de handweverijen. De bepaling van de omvang van dergelijke naar produkten gedifferentieerde belastingen en subsidies moet onderwerp zijn van een speciale, liefst econometrische studie, waardoor de elasticiteit van de vraag t.o.v. verschillende prijzen en inkomens

wordt benaderd, op grond waarvan dan weer de belastingtarieven kunnen worden bepaald. Men vindt in de econometrische literatuur voorbeelden van het type analyses hiertoe benodigd.

Belastingen en subsidies kunnen ook worden toegepast voor produktiefactoren, om de prijzen daarvan de rekenprijzen dezer factoren te doen naderen. De rekenprijzen geven dan een aanwijzing over de hoogte der noodzakelijke belastingen of subsidies [16].

10.5. MARKTREGELINGEN

De markten van sommige produkten, in het bijzonder land- en mijnbouwprodukten, zijn aan grote schommelingen onderhevig, die eensdeels veroorzaakt worden door onregelmatige schommelingen in de oogsten en anderdeels door conjunctuurschommelingen in de vraag, terwijl zij daarnaast beïnvloed worden door de grootte van de elasticiteit van vraag en aanbod. De prijzen dezer goederen schommelen soms dermate, dat daardoor allerlei ongewenste sociale en economische repercussies worden veroorzaakt, zoals onderbreking van de investeringen of te grote wisselingen in welvaart en werkgelegenheid. Deze markten komen in aanmerking om te worden gereguleerd door bewuste overheidsschema's, vaak internationaal, doch soms ook nationaal van karakter. Het doel is om door manipulering van voorraden of van in- en uitvoer een rustiger prijsverloop te verkrijgen. Om tot een goed werkende regeling te geraken moet een groot aantal technische vraagstukken worden opgelost die veelal op gedecentraliseerde wijze kunnen worden behandeld door de betrokken ministeries, in samenwerking met internationale lichamen, zoals de FAO, en in consultatie met de betrokken belangengroepen. De planning van de omvang der maatregelen kan ten dele gebaseerd worden op marktanalyses, econometrisch van aard dan wel wat meer alledaags, ten dele op een aantal technische en juridische gegevens, die ons te ver van ons hoofdonderwerp zouden voeren.

10.6. REGULERINGEN VAN BUITENLANDSE HANDEL EN BOUWBEDRIJF

Daarnaast is het veelal nodig dat de overheid regulerend optreedt op de markten voor vreemde valuta's en de bouwmarkt. De eerste zijn veelal schaars en er moet op worden toegezien dat een zo goed mogelijk gebruik van deze schaarse factoren wordt gemaakt. Het plan vermeldt veelal schattingen van de meest gewenste omvang van de invoer van een aantal categorieën van produkten en de maatregelen kunnen hierbij dus onmiddellijk aansluiten. Zij zullen intussen wel een verdere detaillering moeten ondergaan: zij moeten verdeeld worden over de soorten en kwaliteiten der beschouwde produkten en over de firma's die voor invoer in aanmerking komen, volgens bepaalde nadere regels.

De uitvoer zal meestal minder een onderwerp van regulering zijn dan de invoer; doch in zoverre als uitvoerprodukten bij marktregelingen zijn betrokken is het wel het geval. Daarnaast kan de uitvoer bevorderd worden door sortering der uitvoerprodukten naar kwaliteitsklassen en eventueel door het instellen van bepaalde prijsverschillen tussen de kwaliteiten. Ook de verpakking en verzending of de voorraadhouding kunnen een geregelde stroom van exportprodukten helpen bevorderen en daarmede de positie van het produkt op de wereldmarkt verbeteren.

In vele landen is het bouwbedrijf eveneens aan zekere vergunningen onderworpen, wegens zijn strategische betekenis in het investeringsproces. Aan de ene kant kan men door het eisen van bouwvergunningen een overzicht behouden van het investeringsproces, en aldus een zekere controle op de uitvoering van het plan uitoefenen. Aan de andere kant kan men voorkomen dat bouwcapaciteit voor minder nuttige doeleinden wordt aangewend. Een veel voorkomend verschijnsel in ontwikkelingslanden is de neiging om luxueuze woningen te bouwen. Hieruit kan een vrij vast inkomen worden verkregen, dat tegen veranderingen in de waarde van het geld beschermd is. In verschillende landen is er aldus een overcapaciteit in de duurdere secties van de woningmarkt ontstaan; de iets oudere woningen komen ten dele leeg te staan, omdat het meest moderne comfort in trek is bij de kleine bovenlaag van rijken die deze landen bezitten. De investering van enige tijd terug blijkt dan een misinvestering te zijn geweest, hetgeen overigens de voortgang van nieuwe investeringen nauwelijks hindert. Be-

perkende maatregelen kunnen dus gewenst zijn. Aard en omvang zullen in dit geval enigszins op willekeurige besluiten moeten zijn gebaseerd; de werking van de factoren die hier invloed oefenen is onvoldoende bekend om met enige precisie te kunnen worden geschat.

10.7. LOON- EN PRIJSPOLITIEK

In landen waarin het aantal werknemers belangrijk begint te worden kan er aanleiding voor de regering zijn om een afzonderlijke loon- en prijspolitiek te voeren, die bedoelt om inflatoire ontwikkelingen te verhoeden. In een aantal landen met zwakke stelsels van openbare financiën, waar de inflatie grote afmetingen heeft aangenomen, zijn deze maatregelen welhaast onvermijdelijk. Zij zijn echter in het algemeen een cureren aan de symptomen. De fouten zijn meestal bij het beheer der openbare financiën te vinden.

Bedoelde loon- en prijspolitiek tracht te verhinderen dat het loon- en prijsniveau te snel omhoog gaat en doet dit gewoonlijk door het verbieden van prijsverhogingen, tenzij kan worden aangetoond dat de kosten van produktie gestegen zijn. Daarbij worden wel eens de staatsbedrijven gebruikt om, tegen een gezond bedrijfsbeheer in, althans de prijzen van hun produkten laag te houden.

10.8. FINANCIËLE EN MONETAIRE POLITIEK

Enkele belangrijke elementen van de financiële politiek zijn reeds besproken in de voorgaande paragrafen (10.2, 10.3, 10.4). Deze elementen moeten ook nog in onderling verband gezien worden, waarbij het belangrijkste is dat de totale vraag naar goederen en diensten in overeenstemming wordt gehouden met de geplande waarde van de produktie en de vraag naar verbruiksgoederen in overeenstemming wordt gehouden met de voor de ontwikkeling noodzakelijke binnenlandse besparingen. De cijfers daartoe zijn uit de plannen bekend; de moeilijkheid is gewoonlijk om in de praktijk vast te houden aan de voorgestelde belastingopbrengsten. Geen land ter wereld betaalt gaarne belastingen, en vele parlementen maken het de regeringen moeilijk door enerzijds te vragen om meer uitgaven voor allerlei doelen en anderzijds te weigeren om de daartoe nodige belastingen te voteren.

Naast de financiële politiek is ook de monetaire politiek van belang, d.i. de regeling van de hoeveelheid liquiditeiten waarover de volkshuishouding beschikt. In het algemeen kan bij een stijging van het nationaal inkomen ook de geldhoeveelheid – in zijn verschillende vormen – stijgen en een gedeelte van de nationale uitgaven – openbare zowel als particuliere – kan daarom zonder gevaar voor prijsstijging worden gefinancierd uit credietschepping. Deze laatste kan ofwel betekenen een vergroting van de bankbiljettenomloop van de centrale bank of een vergroting van de deposito's van de handelsbanken. Aangezien geen bankbiljetten worden uitgegeven zonder dat daartegenover andere waarden worden ontvangen en evenmin deposito's kunnen toenemen zonder dat andere waarden worden afgegeven, vereist de vaststelling van de meest gewenste monetaire politiek de analyse van de toekomstige balansen van de centrale bank zowel als van de handelsbanken. Om het stelsel getallen tot een samenhangend geheel te maken moet ook de rest van de volkshuishouding worden beschouwd, waarbij gewoonlijk de overheid, de particuliere sector en het buitenland als drie sectoren worden onderscheiden. De planner moet zich vervolgens verdiepen in de 'financiële stromen' die tussen deze 5 sectoren zullen optreden als gevolg van de uitvoering van het plan. Daarbij blijken dan nog een aantal posten van de balansen nog niet noodzakelijk vastgelegd te zijn: er zijn nog enkele 'vrijheidsgraden' en deze kunnen worden gebruikt om een zo goed mogelijke monetaire politiek te ontwerpen. Afhankelijk van het land waarmede men zich bezighoudt en de geldende wettelijke voorschriften of usanties worden deze vrijheidsgraden wel weer enigszins beperkt, doch er blijven er meestal voldoende over, indien de hiervoor besproken financiële politiek juist is. Tot de middelen in de handen van de regering of de centrale bank om de liquiditeitenmassa te vergroten zonder ongewenste gevolgen te creëren behoort eventueel de verandering van de 'dekkingspercentages' die vereist worden – door wet of gebruik – van de handelsbanken, d.w.z. de verhouding tussen de deposito's dier banken bij de centrale bank tot hun eigen uitstaande deposito's.

10.9. INCIDENTELE INSTRUMENTEN

Naast de genoemde meest bekende en algemeen aangewende instrumenten zijn er een grote reeks andere die in mindere mate worden

gebruikt, doch in bepaalde omstandigheden nuttig kunnen zijn. Zij kunnen bestaan uit contracten met individuele ondernemingen, bv. om te geraken tot de vestiging van een nieuwe onderneming in een bepaalde streek of om een scholingscursus te organiseren voor bepaalde groepen personen; uit kosteloze verstrekking van bepaalde goederen en diensten; uit het verstrekken van studieopdrachten aan wetenschappelijke instellingen; uit kwaliteitscontroles; uit het bijeenbrengen van ondernemers die tezamen een nieuwe produktie ter hand kunnen nemen enz. Naast de talloze uitvoeringsmaatregelen en de interpretatie daarvan in bijzondere individuele gevallen vomen deze incidentele maatregelen de omvangrijke microwereld van de economische politiek, waarmee een verstandige planning zich in de regel niet bezighoudt. Wij zullen er hier dan ook niet verder op ingaan.