2

EEN PLAN ALS VOORBEREIDING VAN EEN POLITIEK

2.1. PUBLIEKE EN PARTICULIERE ACTIVITEIT

Een ontwikkelingspolitiek, als onderdeel van een algemene economische politiek, is een veelomvattende en ingewikkelde zaak. Zij moet leiding geven aan en invloed uitoefenen op het bonte geheel van bedrijvigheid dat een moderne maatschappij te zien geeft. Die bedrijvigheid vindt ten dele plaats in de overheidssector, ten dele in de particuliere. Het allerbelangrijkste is de produktie, in fabrieken, werkplaatsen, kantoren, scholen, enz. en langs wegen, spoorwegen e.d. Haar resultaten, de produkten, worden verkocht voor verdere bewerking of uiteindelijk verbruik. Dit laatste vindt plaats in de talloze gezinnen, in ziekenhuizen, militaire kampen e.d. De overheid neemt deel aan de produktie in bv. elektriciteitsbedrijven of kolenmijnen, in de regeling van het geldwezen of het rechtswezen en het onderwijs en aan de consumptie in de militaire sector. In de landen van het westen is het grootste deel van al deze activiteiten in particuliere handen, doch een aanzienlijk deel, misschien een vierde van alle produktie, wordt rechtstreeks door de overheid ondernomen. In de communistische landen is een veel groter deel van de produktie in handen van de overheid. In Joegoslavië wordt dit op de helft aangenomen; in de Sovjet-Unie zijn slechts kleine delen van de produktie particulier: een deel van de landbouw, van de kleinhandel, de vrije beroepen en het bouwbedrijf. In Polen is, als enig land der officiële communistische groep – waartoe Joegoslavië niet wordt gerekend – de landbouw vrijwel geheel particulier. In sommige niet-communistische landen is de overheidssector in de industrie groter dan in de meest ontwikkelde; dat is bv. het geval in Turkije of in India. In beide landen heeft men gemeend dat de particuliere initiatieven te kort schoten. In Turkije ligt aan deze toestand geen socialistische opvatting ten grondslag; wel in India. In de Verenigde Staten is de publieke sector wat kleiner dan in West-Europa en is er geen invloed van een socialistisch georiënteerde partij.

De overheid oefent in vrijwel alle landen een indirecte invloed op de particuliere activiteiten. Op tal van gebieden treedt zij regelend op; bv. door voorschriften over werktijden, door belastingheffing of door handelspolitiek en landbouwpolitiek. Ook wanneer de overheidssector relatief klein is, oefent de overheid op het gehele economische leven een invloed uit die tegenwoordig meestal groot is.

2.2. DE ARBEIDSVERDELING TUSSEN OVERHEID EN PARTICULIERE SECTOR

Deze groeiende invloed van de overheid is soms doelbewust nagestreefd – met name in de communistische landen en in West-Europa. Veelal echter is hij zonder vooropgezette bedoeling gegroeid als de meest voor de hand liggende oplossing van bepaalde moeilijkheden. Lang geleden reeds is men tot de overtuiging gekomen dat de handhaving van orde en recht niet aan particuliere personen moet worden overgelaten. Ook al vrij lang geleden is men tot het inzicht geraakt dat de verzorging van de geldcirculatie niet aan elkaar beconcurrerende banken moest worden toevertrouwd, doch aan een enkel stelsel van centrale banken. In West-Europa heeft men deze bovendien tot overheidsinstellingen gemaakt. In tijden van depressie is men gekomen tot het regelen van bepaalde labiele markten, met name een aantal markten van landbouwprodukten. Dit is zo gebleven in alle landen, ook na de depressie. In oorlogstijd heeft men verbruiksgoederen gerantsoeneerd, grondstoffen toegewezen, het bouwen aan vergunningen gebonden enz. Vele van deze bemoeiingen zijn na de oorlog weer beëindigd in de ontwikkelde landen; sommige, zoals bouwvergunningen en invoerbeperkingen, bestaan nog, in het bijzonder in ontwikkelingslanden. De grens tussen overheidsactiviteit en particuliere activiteit is daarom min of meer empirisch tot stand gekomen en de vraag of er een meer systematische afbakening is heeft daarom zin. Wij zullen daarop terugkomen in hoofdstuk 5. Hier moge slechts worden gesteld, dat sommige taken meer geschikt zijn voor de overheid. Daaronder valt dan ook datgene wat men aanduidt als economische politiek. Er is tegenwoordig vrijwel algemene overeenstemming over, dat de overheid op een vrij gedetailleerde wijze in het economisch leven regelend dient op te treden; althans voldoende gedetailleerd om de economische politiek tot een gecompliceerd proces te maken. Gecompliceerde processen, waar ook uitgevoerd, vergen voorbereiding. Anders zal het niet gelukken om de onderdelen op de juiste wijze in elkaar te laten passen. Het is deze voorbereiding die wij als 'planning' zullen aanduiden. Een plan is een samenhangend geheel van cijfers en feiten dat de meest gewenste gang van zaken aangeeft. Het kan worden gemaakt wanneer men een vakantiereis gaat maken; het wordt gemaakt voor het produktieproces in een onderneming of voor een publiek werk als de aanleg van een weg. Het dient ook te worden opgesteld voor de rol die de overheid meent te

moeten spelen in het sociale en economische leven. Daar de bedoeling van deze rol is, het economisch proces op een zo goed mogelijke wijze te doen verlopen, zal een dergelijk plan niet alleen moeten aangeven wat de overheid zelf doet, doch ook hoe het meest gewenste verloop van het economisch proces is. Er bestaat wel eens het misverstand dat alleen reeds de aanduiding van dit verloop een plan is. De aanduiding van de door de overheid te nemen maatregelen behoort er echter evenzeer toe. Juist in dit opzicht is er overigens een groot verschil tussen de westerse en de communistische landen. De laatste kennen aan de overheid een veel omvangrijker rol toe, omdat een veel groter deel van de produktie daar door de overheid verzorgd wordt en in detail van bovenaf wordt voorgeschreven.

2.3. POLITIEK OP KORTE, MIDDELLANGE EN LANGE TERMIJN

De beslissingen van economische politiek die een regering moet treffen kunnen onderscheiden worden naar de lengte van de termijn waarover de doelstelling zich uitstrekt die zij moeten verwezenlijken. De doelstellingen die in de praktijk de grootste rol spelen zullen later worden besproken. Reeds hier kan worden gesteld dat sommige tot onderwerp hebben de economische toestand van de naaste toekomst, andere van een verdere en sommige van een zeer verre toekomst. Gewoonlijk zal men de naaste toekomst daarbij definiëren als het eerstvolgende kalender- of budgetjaar; de maatregelen die deze periode beïnvloeden kunnen dan als maatregelen of een politiek op korte termijn worden aangeduid. De economische toestand over de eerste vijf jaar ongeveer zullen wij als de toestand of de ontwikkeling op middellange termijn aanduiden. De ontwikkeling op zeer lange termijn is die over vijftien, twintig of meer jaren. De politiek die de ontwikkeling op middellange of lange termijn wil beïnvloeden zal dan worden gedefinieerd als politiek op middellange of lange termijn.

De reden dat men deze onderscheidingen kan maken is dat sommige krachten voornamelijk de bewegingen van jaar op jaar beïnvloeden en andere die op middellange of lange termijn. Zo zullen schommelingen in de oogsten en in de voorraden aangehouden door het bedrijfsleven de economische toestand van het komende jaar bepalen en later weer achterhaald worden door nieuwe wijzigingen die niet te voorzien zijn

wegens het toevallig karakter dezer schommelingen. Hetzelfde geldt voor op zichzelf staande ('eenmalige') veranderingen in de politiek van andere landen (bv. wijzigingen in invoerrechten e.d.) die de toestand van het beschouwde land beïnvloeden. De eventuele tegenmaatregelen tegen zulke wijzigingen behoren daarom ook tot de economische politiek op korte termijn. Die politiek vergt voorbereiding in de vorm van een jaarplan (of soms een plan ad hoc).

De ontwikkeling gedurende de eerste vijf jaar zal sterk afhangen van de investeringen die in de naaste toekomst worden uitgevoerd, vooral diegene waarvan de resultaten na enkele jaren beschikbaar komen en dat is het merendeel der investeringen. Daarnaast kunnen ook nieuwe instellingen die in de naaste toekomst worden gesticht het sociale en economische gebeuren van de eerste vijf jaar reeds aanzienlijk beïnvloeden. Voor de politiek die deze doelen wil bereiken zal een vijfjarenplan veelal een geschikte voorbereiding vormen.

Er zijn echter ook krachten wier invloed op nog langere termijn de ontwikkeling beïnvloedt. Dat zijn bv. de investeringen van bijzonder lange duur, zoals de aanleg van een zeer grote rivierdam – men denke aan de Hoge Dam van Assoean – of een uitbreiding van het onderwijs. Ook meer ingrijpende veranderingen in de instellingen van een land kunnen hun invloed eerst later uitoefenen; of bv. de propaganda voor geboortebeperking. Een aantal van de daarop betrekking hebbende maatregelen van economische politiek zullen hun voorbereiding vinden in een lange-termijn-plan, ook wel een perspectiefplan genoemd. Het onderscheiden tussen deze plannen van verschillende reikwijdte heeft zich geleidelijk doorgezet als gevolg van het steeds meer bewust nadenken over de menselijke bedrijvigheid.

2.4. DOELSTELLINGEN VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE POLITIEK

Om enige vorm van sociaal-economische politiek nader te definiëren moet men er de doelstellingen en de middelen van beschrijven. Wij zullen deze thans bespreken. Daarbij gaan wij uit van de gedachte dat alle maatregelen van sociaal-economische politiek als één geheel moeten worden beschouwd als gevolg van de onderlinge samenhang van de economische en sociale verschijnselen. Dat geheel noemen wij de economische politiek of – omdat er verschillende soorten van aanpak

denkbaar zijn – een economische politiek. Deze wordt dan beschreven door het geheel van de doelstellingen en van de ter bereiking daarvan aangewende middelen.

De doelstellingen hebben een autonoom, een zelfstandig, karakter, in zoverre als zij niet onderling tegenstrijdig zijn. Wij willen daarmee zeggen dat zij door de regering naar eigen voorkeur kunnen worden gekozen; zij zijn voor de economist of de planner een gegeven. Uiteraard zal de regering bij de opstelling van de doelstellingen rekening houden met de voorkeuren van haar kiezers. Deze laatste voorkeuren zijn eveneens autonoom. Het is niet gezegd dat de regering deze voorkeuren geheel volgt. Zij kan een zekere leiding geven, in het bijzonder wanneer zij meent dat de kiezers hun eigen belangen niet geheel kennen, bv. door een zekere kortzichtigheid. Hier doet zich een geval voor van strijdigheid tussen de voorkeuren zoals de kiezers die nu zien en zoals zij hen later wellicht zullen zien. Overigens behoeft een regering niet vrij te zijn van een zekere mate van kortzichtigheid of van andere tegenstrijdigheden in haar doelstellingen. Daarop kan de specialist die de planner is eventueel wijzen.

Men kan de doelen onderscheiden in uiteindelijke en afgeleide doelen. De uiteindelijke doelstellingen zullen samengevat kunnen worden als de grootst mogelijke bevrediging van de bevolking; deze formulering is echter door haar algemeenheid weinigzeggend. Een eerste afgeleide formulering bestaat dan daaruit dat men aangeeft welke hoeveelheden verbruiksgoederen en welke produktieve inspanningen van allerlei soort deze grootst mogelijke bevrediging verondersteld worden te bewerkstelligen. Een tweede afgeleide doelstelling kan inkomens- en produktiedoelen aangeven waarvan weer aangenomen wordt dat zij tot de hiervoor genoemde verbruikshoeveelheden en inspanningen zullen leiden. Nog een stap verder in de richting van afgeleide doelstellingen komt men terecht bij de maatregelen van economische politiek die de regering zou kunnen nemen om de gegeven produktiedoelen te bereiken; d.w.z. bij de middelen. Voor praktische doeleinden zal men vaak de doelstellingen in de een of andere afgeleide vorm formuleren. Zo is het bekend genoeg dat de Sovjet-Unie lange tijd de produktiedoelen voor staal, steenkool, cement, suiker, granen, textiel enz. aankondigde als de doelstellingen voor de vijfjarenplannen. In het Westen heeft men de voorkeur gegeven – toen men eenmaal zover was om plandoelen te formuleren – aan het gebruik van zgn. macro-economische (d.w.z. samenvattende) cijfers, zoals het nationale inkomen, het

nationale verbruik, de werkgelegenheid enz. Voor middellange en langetermijn-plannen is niet alleen het peil in één jaar, maar meer nog de groei gedurende de beschouwde periode van belang. Zo zal men veel als doelstelling bepaalde groeipercentages vermeld vinden. Voor de ledenlanden van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEEC) werd bv. voor de periode van 1955–1960 een groei van 5 % per jaar van het nationale produkt of het nationale inkomen als doel gekozen. Voor de gezamenlijke ontwikkelingslanden stelt het (als aanbeveling bedoelde) programma van de Ontwikkelingsdecade (1960–1970) der Verenigde Naties eveneens een groei van 5 % per jaar als doel. De Alianza para el Progreso voor Latijns Amerika heeft als standaardcijfer 5½ % gekozen. Het Turkse Vijfjarenplan 1963–1967 heeft 7 % als doelstelling. Egypte en Venezuela hebben soortgelijke getallen aanvaard.

Behalve deze totaalcijfers zijn van grote betekenis een aantal cijfers betreffende de verdeling van het nationaal inkomen over groepen der bevolking en geografische onderdelen van het beschouwde land. Meestal is het minder eenvoudig om hier nauwkeurige cijfers te stellen, ofschoon in de plannen van India en Tunesië daaraan enige aandacht is besteed.

Tenslotte worden vaak doelen gesteld ten aanzien van het bereiken van betalingsbalansevenwicht en het vermijden van inflatie, doch deze laatste worden niet vaak in cijfers uitgedrukt.

Doelstellingen op korte termijn zijn somtijds geformuleerd in analoge vorm, wanneer de verandering ten opzichte van het voorafgaande jaar wordt gekozen. In de doelstellingen van deze aard voor de Westeuropese landen is ook vaak opgenomen een doelstelling betreffende de betalingsbalans en het prijsniveau.

2.5. MIDDELEN DER ECONOMISCHE POLITIEK

Hetzelfde doel kan veelal door verschillende combinaties van middelen worden bereikt. Het plan heeft meer in het bijzonder tot taak om onder de beschikbare middelen de beste uit te kiezen. In zoverre is er hier dus minder autonomie dan aan de zijde der doelstellingen. Het is in zekere zin een kwestie van doeltreffendheid die tot de keuze der middelen moet leiden. Niettemin steekt hierachter toch ook een element van preferentie, d.i. van waardering. Men zal een middel doelmatig

noemen, wanneer in verhouding tot het verwachte resultaat de opofferingen gering zijn. De laatste hebben echter ook een psychologische zijde. Als onder de middelen een bepaalde vorm van belastingheffing voorkomt, tellen ook de psychologische bezwaren tegen bepaalde soorten belastingen mede. Dit psychologische element spreekt nog veel sterker indien het gaat om het eventuele toepassen van gedwongen arbeid – van concentratiekampen voor politieke tegenstanders tot arbeidsdienst voor personen van een bepaalde leeftijd. Er is wel degelijk een autonoom element bij de keuze van de middelen betrokken, wanneer vele landen het middel van gedwongen arbeid bv. bij voorbaat uitsluiten.

De middelen kunnen overigens worden onderscheiden in kwalitatieve en kwantitatieve. Tot de eerste rekenen wij de instellingen die een land kiest als het organisatorisch raam, waarbinnen zich het economische en sociale leven afspelen. Men kan hier nog onderscheiden tussen zeer fundamentele instellingen, zoals het eigendomsrecht of bepaalde vormen van medebeslissing door de burgers, en minder belangrijke instituties, zoals een bepaalde soort van belasting of van sociale verzekering dan wel het al of niet tolereren van bepaalde monopolies. Een belangrijke kwalitatieve keuze bij de middelen is de rol die de overheid speelt als producent of het aantal punten waarop de overheid kan ingrijpen. Als uitersten heeft men hier het oude 'laissez faire', waarbij in beginsel de overheid helemaal niet ingrijpt en de vergaande interventie die bekend is uit oorlogstijd of in de communistische landen. In de meeste westerse landen bestaat er tegenwoordig een uitgebreid instrumentarium van economische politiek [9].

Onder kwantitatieve middelen of instrumenten van economische politiek verstaan wij de getallen die de intensiteit van ingrijpen van een aantal instellingen aangeven. Zo zijn de belastingtarieven, de invoerrechten, de rentetarieven van de centrale bank, eventuele subsidieschalen of de prijzen bij marktregelingen voorbeelden van zulke instrumenten. Wijzigingen in deze getallen zijn vaak voldoende om de volkshuishouding te beïnvloeden in de gewenste omvang, vooral wanneer het gaat om korte-termijn-politiek. Het veranderen van de instellingen zelf geschiedt veel minder vaak en kan meestal gezien worden als een middel voor de langere-termijn-politiek. Veel van de plannen voor de korte en de middellange termijn is kwantitatief uit te drukken.

Het onderscheid kan niet steeds met nauwkeurigheid worden gemaakt. Als men het peil van een bepaalde belasting tot nul terugbrengt

en hem dus afschaft, is het een kwestie van smaak of men dat een kwantitatief of een kwalitatief middel wil noemen. Het oprichten van een nieuwe instelling wordt verondersteld ook de cijfers van produktie, investeringen enz. te beïnvloeden en kost in elk geval een bepaalde som geld; het heeft dus ook een kwantitatieve kant.