

De nieuwe filosofie achter het economische beleid in een aantal Westerse landen

DRS. J.L. SCHNEIDER*

In de meeste Westerse, geïndustrialiseerde landen zijn de afgelopen jaren belangrijke veranderingen opgetreden in het denken over economische politiek. Na de oriëntatie op keynesiaanse beleidsinstrumenten en „fine-tuning” in de jaren zeventig is door het aanhouden van de crisis meer aandacht ontstaan voor de aanbodkant van de economie, voor de structurele verschuivingen in de wereldeconomie en voor de geringe economische sturingsmogelijkheden van nationale overheden. In dit artikel wordt beschreven hoe deze accentverschuiving gestalte heeft gekregen in het economische beleid van verscheidene industriestaten. De auteur bespreekt de monetaristische en de „supply-side”-filosofie die in de VS, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland opgang hebben gemaakt. Daarnaast wijst hij erop dat tegelijk met het verleggen van de aandacht naar de geldgroei en de tekortreductie, inkomenspolitieke doelstellingen in het economische beleid sterk aan belang hebben ingeboet.

Inleiding

In veel industriële landen is in de jaren tachtig een belangrijke verandering opgetreden in de grondslagen van de economische politiek. Niet alleen feitelijke aanpassingen aan de wisselende actuele omstandigheden zijn daarbij in het geding, maar ook wendingen van meer principiële aard. Het beleid wordt veel sterker gericht op de correctie van structurele evenwichtsverstoringen en het is niet zelden met nieuwe, zelfbewuste ideologieën omgeven. Economische, maar tevens politiek geladen filosofieën worden geïntroduceerd die aan één kant betrekking hebben op economische inzichten in engere zin: meer nadruk op inflatiebestrijding dan op bestedingsstimulering; meer nadruk op monetaristische en klassieke dan op keynesiaanse gedachtengangen; meer nadruk op aanbod- dan op vraagfactoren („supply-side economics”); meer nadruk op lange dan alleen korte termijn; meer micro- dan alleen macro-economisch. Maar naast dit alles gaat het ook om nieuwe opvattingen op een breder terrein, om herstel van de vrije werking van het marktmechanisme en om begrenzing naar aard en omvang van de rol van de overheid in de economie.

Er is, kortom, een gevarieerd aanbod van nieuwe of vernieuwde theorieën en ideologieën met – bij alle verschillen in formulering en uitvoering – één gemeenschappelijke basis: zij zijn een reactie op alles wat in de jaren zeventig in de economieën van de Westerse landen is scheefgegroeid. Zo raakten immers zowel wisselkoersen als olievoorziening, betalingsbalansen, prijsstabiliteit, economische groei en wat al niet in ongekende mate uit het lood. Traditionele modellen en beleidsinstrumenten werden minder bruikbaar, wat leidde tot groeiende onzekerheid omtrent de toekomst en de te volgen weg. Dan wordt allicht gezocht naar nieuwe wegen en treden ook nieuwe politici aan die het verleden kunnen afwerpen en nieuw geformuleerde rechtvaardigingen moeten aandragen voor de in de herstelperiode gevraagde offers.

„Het” monetarisme

Als het – ondanks sterk specifieke trekjes – toch belangwekkendste voorbeeld van economisch-politieke vernieuwing moge het z.g. monetarisme naar voren worden gehaald; „het” tussen aanhalingstekens, want er is veel variatie. Al was het dan ook

niet altijd in onversneden Friedmaniaanse vorm, het monetarisme heeft toch, vooral in de angelsaksische landen, enige politieke gestalte gekregen. Zonder op alle nuances en strijdpunten verder in te gaan, mag wel worden gezegd dat de vergrote aandacht voor de monetaristische denkbeelden een reactie was op de alom hardnekkige inflatie, dat daarin scherpe kritiek lag opgesloten op het tevoren gevoerde beleid en ook dat de monetaristen belangrijke – zij het vaak eenzijdige – argumentatie hebben aangedragen voor vernieuwing.

Er zijn bij alle variatie en gradatie toch wel steeds enkele algemene kenmerken van het monetarisme aanwijsbaar. Zo acht de monetarist de publieke sector een bron van instabiliteit, terwijl de particuliere sector – als haar tenminste de kans wordt gelaten – relatief vitaal en stabiel is. De overheidssector is te groot en onhanteerbaar geworden, de politici handelen onkundig en zelfs irrationeel; de particuliere sector wordt daarentegen in deze gedachtengang geregeerd door gezond eigenbelang, marktprikkels en rationele verwachtingen. Dan is het natuurlijk ook duidelijk dat de overheidsrol moet worden teruggedrongen en de economie – volgens moderne terminologie – moet worden gereguleerd en gereprivatiseerd. De roep om vrijheid wordt ook tot wisselkoersen, betalingsbalansposities, rentevorming en inkomensontwikkeling uitgestrekt en de hantering van officiële doelstellingen meestal van de hand gewezen. Een andere typisch monetaristische stelling is dat de voor de inflatiebestrijding essentiële beheersing van de monetaire expansie juist wel aan een vaste regel moet worden gebonden. Maar die regel is dan ook in sommige versies een zo vaste – niet „discretionaire” – regel, dat daarmee de actieve beleidsrol van de autoriteiten ook op dit punt zou worden teruggedrongen.

Opnieuw voorbijgaande aan de uiteenlopende versies en presentaties, kan worden gezegd dat in elk geval in veel landen meer dan voorheen is gestreefd naar een krachtig monetair beleid, vooral als instrument in de inflatiebestrijding. Het door de monetaristen wat eenzijdig naar voren gehaalde verband tussen geldvoorziening en prijsstijging ging immers (of men nu de monetaire expansie als causale dan wel als conditionerende factor

* De schrijver is werkzaam bij De Nederlandsche Bank als Directieadviseur, maar neemt zijn beschouwing geheel voor eigen rekening.

ziet) in de wilde jaren zeventig maar al te zeer op. Of het uiteindelijk nogal opvallende succes van de inflatiebestrijding ook aan het monetaire beleid, en dat alleen, mag worden toegeschreven, kan verschillend worden beoordeeld. Maar stellig is de rol van de monetaire politiek de laatste jaren relatief groot geweest: té groot zelfs, zou men kunnen zeggen, namelijk voor zover het zware beroep op de monetaire instrumenten behalve een somtijds principiële zaak toch ook consequentie was van het falen van het begrotingsbeleid en van het ontbreken van een redelijk geordende loon- en prijsvorming.

Evenzeer als Keynes furor maakte in een tijd van instabiliteit in de particuliere sector, zo gaan in ons hedendaagse bestel met een veelal overbelaste en financieel ontredderde overheidssector andere theorieën opgeld doen. De hoop wordt gewekt dat het economische leven, bij hersteld vertrouwen in een evenwichtiger beleid en bij een stabiele monetaire expansievoet, kan worden beheerst door vrije-ondernemersactiviteit en dan eveneens stabilere rationele verwachtingen.

De navolgende bespreking van de ontwikkelingen in enkele afzonderlijke landen moet laten zien hoe dit alles in de praktijk uitpakte.

De grondslagen van het beleid in de voornaamste landen

In het *Verenigd Koninkrijk* (sinds 1979) en de *Verenigde Staten* (sinds 1981) is door nieuw optredende regeringen een beleid opgezet dat werd gekenmerkt door:

1. prioriteit voor de inflatiebestrijding en daarbij een eerste plaats voor een monetair beleid dat is gebaseerd op kwantitatieve monetaire doelstellingen (in het VK als onderdeel van de z.g. „medium-term financial strategy”);
2. beheersing van overheidsuitgaven en het financieringstekort (meer ruimte voor particuliere bestedingen via lastendruk- en rentematiging), inclusief „supply-side”-elementen zoals deregulering en aanpassing van aard en omvang van belastingen ten gunste van de particuliere besparingen en daarmee van de investeringen;
3. het afwijzen van een formele inkomenspolitiek.

In deze summier kenschets is de monetaristische aanpak duidelijk aanwijsbaar. En inderdaad heeft – conform punt 1 – het monetaire beleid in beide landen een grote rol gespeeld, zij het dat het soms grote spanningen en uitvoeringsproblemen ocriep, waardoor de handhaving van een enkelvoudige en vaste monetaire doelstelling onuitvoerbaar bleek (men moet overigens wel een overtuigd „monetarist” zijn om dat altijd ongunstig op te vatten!).

Daarnaast is – conform punt 2 – het verloop van de begroting en begrotingspolitiek van groot gewicht geweest, echter in geheel verschillende zin. In Engeland is de doelstelling van tekortverkleining verwezenlijkt, zij het met tijdelijke „slippage” in 1983 en ook in te sterke mate tegen de prijs van een aanzienlijke lastenverzwaring: in zoverre dus een mislukking van de „supply-side”-gedachte. In de Verenigde Staten daarentegen zijn wel belastingverlagingen doorgevoerd, maar is juist het tekort uit de hand gelopen. Zo mislukte daar de „supply-side”-ideologie evenzeer: de extra besparingen voor de particuliere sector (immers méér winst na belastingen) worden gecompenseerd door extra ontsparing bij de overheid, bijdragend tot een ongewenste rentestijging.

Interessant is dat daarmee in feite – tegen de ideologie in – een traditionele stimulering via de begroting plaatsvindt waarvan de korte-termijnresultaten maar al te graag worden geïncasseerd. Het blijkt dus ook dat de overheidsimpulsen zelfs in Amerika niet zoveel reactieve vermindering van het begrotingstekort opleveren als door de aanbodeconomen in het vooruitzicht was gesteld 1). Ook in de Verenigde Staten is het feitelijke tekort immers sterk gestegen en eveneens het probleem ontstaan van versneld olopemde rentelasten en verdere structurele tekortvergroting uit dien hoofde.

Voorts moet nog worden afgewacht of ook een ander ideologisch aspect van de „supply-side”-theorie opgaat, namelijk of de bij een verruimend structureel beleid tevens optredende conjuncturele vraagstijging steeds voldoende gedekt zal worden

door tijdige aanbodverruiming. Zo niet, dan zal het lange-termijnbeleid op kortere termijn niet alleen door problemen met de begrotingsfinanciering maar ook door bestedingsspanningen worden bedreigd. Nu reeds doen zich in de Verenigde Staten storingsverschijnselen voor zoals hervatte rentestijging, toenemende monetaire begrotingsfinanciering, een sterk groeiend betalingsbelanstekort en een beginnende inflatieversnelling. Wel kan worden gezegd dat hierin de laatste tijd aanleiding is gezien om meer serieuze pogingen tot indamming van het federale begrotingstekort in gang te zetten.

De aanbod-ideologie is al met al wat op de achtergrond geraakt omdat zij de gewekte verwachtingen kwantitatief niet heeft kunnen waarmaken. Toch blijven verruiming en grotere flexibiliteit van het aanbod van arbeid en van besparingen als complementaire factor binnen een evenwichtiger „policy mix” alleszins een eigen plaats verdienen.

Een inkomenspolitiek – conform punt 3 – wordt in beide landen inderdaad niet gevoerd. Daarbij blijft in de VS de loonontwikkeling op een verhoudingsgewijs flexibele arbeidsmarkt over het algemeen gematigd verlopen, terwijl in het VK door geforceerde uitstoot van niet-rendabele arbeid zowel een grote produktiviteitsstijging als een matiging van de looneisen zijn bereikt die de arbeidskostenstijging voorshands in toom houden.

Samenvattend kan men zeggen dat in beide landen niet aan alle ideologische beleidsrichtlijnen en doeleinden is voldaan. Toch kunnen zij bogen op rond 10% inflatievertraging sedert 1980 en een aanzienlijke relatieve groei, d.w.z. ten opzichte van het gemiddelde bij de handelspartners. Als tegenhanger van de eerder opgesomde punten waarop is gefaald, kan nog altijd worden gewezen op een vergrote monetaire discipline in deze landen en op de relatief beheerste collectieve-lastendrukontwikkeling en loonstijging in de Verenigde Staten resp. de inperking van het begrotingstekort en verhoging van de structureel te lage produktiviteit in het Verenigd Koninkrijk.

In andere landen is de benadering van de hedendaagse economische problematiek vaak wat minder teatraal geweest. Wat het inzicht betreft dat aan ernstige structurele problemen het hoofd moest worden geboden, loopt de *Duitse Bondsrepubliek* al jarenlang voorop. De problematiek wordt daarbij benaderd in wat rustiger economische termen – met name: bestrijding van de winsterosie door middel van beheersing van lastendruk en loonkosten – maar daarnaast toch ook in dat land in termen als „minder staatsrol – méér markteconomie”. Gehoopt wordt dat binnen het raam van een blijvend terughoudend monetair en begrotingsbeleid – en bij een nog hoge werkloosheid – de loonontwikkeling binnen de beschikbare nationale bestedingsruimte zal blijven. Het inzicht van de sociale partners in de omvang van die speelruimte wordt ondersteund door de jaarlijkse vaststelling en publikatie van een officiële kwantitatieve monetaire doelstelling die is gebaseerd op de vooruitzichten en aanvaardbare grenzen voor de reële groei en een minimale prijsstijging.

De Westduitse autoriteiten zijn van mening dat hun scheefgegroeiende economie weer in evenwicht moet worden gebracht langs de weg van 1. gezondmaking van de begroting, volgend op een stijging van de overheidsuitgaven in de vroege jaren zeventig met 10 procentpunten van het bruto nationaal product die slechts half werd gedekt door toeneming van de belastinginkomsten; 2. herstel van de bedrijfsrendementen; 3. inperking van de regulering die met name de flexibiliteit van de factor arbeid heeft aangetast; 4. het vermijden van een op „Fiskalillusion” gebaseerde conjunctuurpolitiek die vaak de problemen alleen maar heeft verscherpt terwijl 5. de publieke opinie tegenover het bedrijfsleven en de economische groei weer een positievere houding moet leren aannemen.

1) Of men actieve begrotingsverruiming nu beziet als een traditionele bestedingsimpuls (méér consumptie, gevolgd door conjuncturele inkomensmultiplicatie), dan wel belastingverlaging als een bron van additionele particuliere besparingen en investeringen, leidend tot structurele groeiversnelling, steeds blijkt dat de bestaande en geïnduceerde groeimogelijkheden te kort schieten om de aanvankelijke tekortvergroting via gegenereerde additionele belastinginkomsten weer weg te nemen. Omgekeerd leidden negatieve begrotingsimpulsen in het VK, West-Duitsland en Japan ook tot daadwerkelijke tekortdaling.

Op korte termijn kunnen, als het beleid op deze filosofie wordt afgestemd, misschien arbeidsplaatsen verloren gaan. Dit wordt echter ook in Duitsland gezien als het verlies van toch slechts onrendabele werkgelegenheid, terwijl daartegenover nu de grondslag wordt gelegd voor duurzame groei op middellange termijn. De investeringen reageren in deze gedachtengang vooral op kostenmatiging en op de afzetperspectieven op langere duur. Bovendien valt het intussen met de gevreesde „vraaguitval” wel mee, onder meer doordat de lagere inflatie de reële inkomens op peil houdt terwijl tevens de particuliere spaarneiging wat vermindert (zoals ook in veel andere landen waarneembaar is). Voortijdige vraagstimulering, menen de Duitse autoriteiten, zou alleen maar het vertrouwen van bedrijven schaden, rentedaling verhinderen en de prijsstabiliteit in gevaar brengen. Inmiddels lijken de feiten hen in het gelijk te gaan stellen: de economische groei liep in het vierde kwartaal van 1983 al tot 5 à 6% op jaarbasis op, terwijl onder meer wat de monetaire en betalingsbalansontwikkeling betreft redelijk evenwichtige verhoudingen gehandhaafd bleven.

Om weer andere redenen kan vervolgens nog even worden stilgestaan bij de beleidsontwikkelingen in Frankrijk. Daar trachtte een nieuw optredende socialistische regering in 1981 nog éénmaal de meer keynesiaanse receptuur te volgen en hogere prioriteit te geven aan werkloosheidsbestrijding dan aan de inflatiebestrijding. Er waren beleidsdoelstellingen in het geding aangaande grotere rechtvaardigheid en gelijkheid die op deze plaats niet ter discussie hoeven te staan, maar wel moet worden bezien of de doorgevoerde verhogingen van overheidsuitgaven, uitkeringen en lonen ook op aanvaardbare wijze konden worden gefinancierd. De nieuwe regering had hoop dat het sociale uitgavenbeleid via een verruimd begrotingstekort tevens ten goede zou komen aan versterkte economische groei (5½%-doel voor 1982; realisatie 1¼%!). Op zich gunstig was ook de omstandigheid dat (door een heel ander beleid van de voorgaande regering) de initiële begrotingspositie sterk was en – onder meer in tegenstelling tot de Beneluxlanden – misschien nog enige beleidsspelruimte toeliet. Maar in feite is het door overdrijving in het stimulerende beleid, naast de ondanks vrijwillige loonmatiging en een tijdelijke loonstop voortgaande reële loonstijging, snel misgegaan. Mis liep het met de economische expansie, met de inflatie, met de betalingsbalans en met de overheidsbegroting zelf. Frankrijk liep niet alleen wat (aanvankelijk) de groei betreft, maar ook qua inflatievoet onhoudbaar sterk op de handelspartners uit. Het enige pluspunt was dat de werkloosheid vooralsnog minder sterk steeg dan elders (al was daling het oorspronkelijke doel). Het pleit overigens voor de autoriteiten dat zij, toen de uitkomsten van hun beleid ernstig tegenvielen, snel de bakens hebben verzet, maar daardoor is logischerwijs het ideologische gehalte van de economische politiek aangetast. Op vergelijkbare wijze is in Denemarken een voortijdig verruimd beleid door een volgende regering weer sterk omgeboogen. Uit deze voorbeelden komt nog eens naar voren dat er inderdaad geen „trade-off” bestaat tussen inflatiebestrijding en groei, zoals de huidige Franse regering aanvankelijk bleef denken, en voorts dat geen enkel land zich lang kan onttrekken aan de internationaal in gang zijnde aanpassingsprocessen.

Conclusies

Er zijn „supply-siders” en „monetaristen” en bestrijders van de „staatsmoloch”, voor een deel in personele unies verenigd. Maar er is niet altijd sprake van een samenhangend geheel van denkbeelden, eerder van een gezamenlijke reactie op al die jaren waarin overal de effectieve vraag het allengs stagnerende aanbod steeds meer te boven ging, waarin te weinig monetaire orde op zaken bewaard bleef en bovenal het beslag van de overheid op de nationale middelen geheel uit de hand liep. Het is een goede zaak dat in de latere jaren onhoudbare inkomens- en bestedingsontwikkelingen en bovendien versterkte speculatieve liquiditeitsbehoeften meestal niet meer volledig monetair werden geaccordeerd en dat daarnaast de aanbodfilosofie aan kracht heeft gewonnen. Wel zal bij dat laatste – anders dan in de VS is gebeurd en liever zoals in West-Duitsland is gelukt – voorop moeten staan dat er voor belastingverlaging evengoed moet worden

betaald als voor de aanwas van de inkomensoverdrachten en consumptieve overheidsuitgaven in de voorgaande jaren.

Nadruk verdient dat er naast de nu nagestreefde specifieke doelstellingen – wijziging en terugdringing van de overheidsrol en vervulling van de geschetste economische vrijheidsidealen – ook nog altijd een belangrijke rol blijft weggelegd voor het traditionele algemene beleid. De monetaire en begrotingspolitiek moet men daarbij zien in nauwe onderlinge samenhang, alleen al omdat het verloop van monetaire grootheden zoals rentestanden, overheidsrentelasten en inflatoire begrotingsfinanciering in belangrijke mate door het overheidsbeleid bepaald wordt. De begrotingspolitiek mag niet langer worden gebaseerd op te lang volgehouden impulsen – zoals nu weer in de VS – of een zekere overschatting van de nationale groeicapaciteit (en dus van de reactieve begrotingstekortvermindering) en onderschatting van het de laatste jaren zeer verscherpte gevaar van cumulatief oplopende rentelasten. Daarnaast zal, wat de inkomensvorming betreft, als „derde poot” van het globale beleid nog een duurzaam bruikbare keuze moeten worden gemaakt uit een aantal denkbare alternatieven: of wel een formele inkomenspolitiek (zoals ooit in Engeland is toegepast, maar met risico’s van verstoorde „wage differentials” en van „ontploffing” na afloop), of wel het Duits/Zwitserse consensusmodel, of wel intoming van de afwentelingsinflatie langs de ruwe weg van crisis, massale werkloosheid en sociale conflicten. Waarschijnlijk zullen verschillende elementen gelijktijdig werkzaam moeten zijn, waaronder – ondanks o.m. Britse ideologische verwerping – enige officiële „begeleiding” van de inkomensvorming (waarbij de overheid ook een goed voorbeeld moet geven) naast een vrijere werking van de arbeidsmarkt met minder indexering en koppelingen. De prijsindexatie wordt in veel landen ook al belangrijk beperkt, wat vaak een penibele sociale operatie is. Maar steeds zal tevens een begrenzend macro-economisch kader moeten worden gehandhaafd met een, vooral aanvankelijk, hoge werkloosheid en, als duurzamer element, redelijk evenwichtige monetaire en bestedingsverhoudingen. Men moet maar hopen dat dan de inflatoire verwachtingen die de stuwende krachten achter de kosteninflatie waren, allengs zullen kunnen worden gestabiliseerd. Het onbepaalde karakter van de loon- en prijsvorming blijft echter een groot algemeen gevaar. Men mag er ook niet op rekenen dat de vakbonden de meest aangewezen partners zijn voor het organiseren van de neerwaartse aanpassing van de loonniveaus, die in veel landen noodzakelijk is. Hoe groot het risico van een weer oplevende inflatie is, blijkt wel uit de omstandigheid dat bij beginnend groeiherstel de gemiddelde prijsstijging in de voornaamste landen vanaf 4% alweer in een opwaartse beweging lijkt te geraken.

Toch kan – tot slot – worden geconcludeerd dat over het algemeen een grotere duidelijkheid in het binnen onze wereld gevoerde beleid is ontstaan. Er is lering getrokken uit de na de eerste oliecrisis gemaakte fouten. Inflatiebestrijding en rendementsherstel staan nu, ook openlijk, voorop. Tevens erkent de overheid de fundamentele en (bij reeds sterk gestegen tekorten) ook praktische beperkingen van haar mogelijkheden. Maar het is een proces van vallen en opstaan. Het op korte termijn onvermijdelijke groei-offer – dat overigens niet de „prijs” is voor de huidige inflatiebestrijding maar juist voor de eerdere inflatie – blijft de verleiding oproepen om naar enige „fine tuning” in het bestedingsbeleid terug te keren. Er is immers geduld voor nodig om af te wachten wanneer de particuliere sector weer een volledig gebruik zal weten te maken van de allengs herstelde voorwaarden voor stabiele groei. Niettemin is een op tekortverkleining gericht begrotingsbeleid, zoals met name in West-Duitsland en Japan al langer werd gevoerd, de laatste tijd in de Verenigde Staten althans in voorbereiding genomen, in het Verenigd Koninkrijk hersteld en in België aangescherpt, terwijl tevens de monetaire expansie in veel landen is gaan teruglopen. De marktkrachten moeten daarbij vaak wel een handje helpen om een filosofische bereidheid tot structuurherstellend beleid ook in daadwerkelijke volharding om te zetten. Maar gelukkig zijn in een aantal landen al resultaten bereikt die daar nu uitzicht openen op voortgezet en duurzamer groeiherstel.

J.L. Schneider