

Vier jaar Reaganomics

De tweede jeugd van het kapitalisme?

DR. J.M. DEN UYL*

Het lijkt erop dat het beleid van Reagan de aanzet heeft gegeven tot herstel van de Amerikaanse economie en een belangrijke impuls voor de Europese landen is geweest. De schijn bedriegt echter. Volgens de auteur van dit artikel heeft Reagans beleid niet tot stabiele economische verhoudingen geleid. Het hoge financieringstekort, het omvangrijke tekort op de lopende rekening en de afhankelijkheid van buitenlands kapitaal maken duurzaam herstel onwaarschijnlijk. De auteur kenschetst „Reaganomics” als een stelsel van onsamenvangende maatregelen dat op politiek zelfvertrouwen en op isolationisme is gebaseerd. Reagans beleid is tevens uniek: het is niet keynesiaans omdat het spaaroverschot niet de leidraad vormt voor het opvoeren van de bestedingen; niet monetaristisch omdat het financieringstekort te hoog is; en geen aanbodbeleid omdat het accent te sterk op vraagstimulering ligt. Navolging van de „Reaganomics” door de Europese landen is niet gewenst, zo concludeert de auteur. Niet alleen omdat er grote verschillen tussen Europa en de VS zijn, maar meer nog omdat het beleid van Reagan tot sociale spanningen en politiek en economisch opportunisme leidt.

Inleiding

De term „Reaganomics” is te veel eer voor president Reagan, want veel van de economische filosofie die het economisch beleid onder het presidentschap van Reagan kenmerkt, gaat terug op het midden van de jaren zeventig. In die periode komt het verzet op tegen „big government” en de structuur van de sociale verzorgingsstaat. Milton Friedman („The line we dare not cross”) wordt populair. De aanval op de omvang van de collectieve sector wordt ingezet. De aanbodeconomie (Laffer) viert triomfen; de markt moet het weer doen.

De regering Carter voerde allermindst een keynesiaans beleid. De groei van de bestedingen van overheid en particulieren werd ten opzichte van de periode 1960–1973 bijna gehalveerd. In 1976 werd in Californië „Proposition 13” aanvaard, hetgeen neerkwam op een rigoureuze belastingverlaging. Dit werkte als een politiek signaal voor het terugdringen van de overheid en het meer ruimte geven aan markt en ondernemingen in het gehele land.

In allerlei opzichten is 1975 het jaar van de grote ommekeer en de afwending van het min of meer keynesiaanse beleid, dat in de industrielanden tussen 1950 en 1975 model stond. De aanvaarding in 1975 door de Verenigde Naties van een Nieuwe Internationale Economische Orde markeerde, paradoxaal genoeg, in feite het einde van pogingen tot „demand-management” op wereldwijde schaal. Alle regeringen in de industrielanden gingen over tot beperking van de vraag en van bestedingen en waren er op uit de voorwaarden voor het aanbod op de markt te verbeteren.

Het is van belang deze gang van zaken vast te stellen, omdat veelal de indruk bestaat dat in de jaren zeventig voluit een keynesiaans beleid van vraagstimulering is gevolgd en pas na 1980 de markt kansen heeft gekregen. Dat beeld klopt niet voor Europa en niet voor de VS. Veeleer moet Reagans beleid sinds 1982 worden beschouwd als een breuk met de overwegend deflationaire tendenties, die tot dan als opperste wijsheid hadden gegolden. Het is dan ook amusant om te zien hoe officiële instanties van het OECD-secretariaat tot aan de president van De Nederlandse Bank hebben vastgesteld dat Europa en Japan enorm hebben geprofiteerd van de internationale vraagstimulans, die van de opleving van de Amerikaanse economie uitging, zonder al te expliciet in te gaan op de vraag waarom voor Europa slecht zou zijn, wat in Amerika goed uitwerkte.

Er was veel schijnheiligheid rondom de herleving van de Amerikaanse economie, vooral toen bleek dat, tegen alle collegebankentheorie in, de koers van de dollar al maar steeg, terwijl het tekort op de betalingsbalans toenam. Voldoende reden dus om de Reaganomics nader te bekijken.

Amerikaanse opleving

De economische opbloei van de VS valt niet te ontkennen. Reagan zei het op 6 februari j.l. in zijn „State of the Union” zo: „Four years ago, we said we would invigorate our economy by giving people greater freedom and incentives to take risks, and letting them keep more of what they earned. We did what we promised, and a great industrial giant is reborn. Tonight we can take pride in 25 straight months of economic growth, the strongest in 34 years: a three-year inflation average of 3.9 percent, the lowest in 17 years; and 7.3 million new jobs in two years, with more of our citizens working than ever before”.

De belangrijkste economische maatregelen die de regering Reagan nam, zijn bekend. De beloften te belastingen niet te verhogen, maar juist te verlagen zijn nagekomen. De belastingen zijn voor het bedrijfsleven fors verlaagd, en de belastingen op inkomens eveneens, zij het veel minder. De uitgaven voor defensie zijn sterk gegroeid. Op de overige overheidsuitgaven is fors bezuinigd. De inkomsten van de centrale overheid, gemeten als een percentage van het nationaal inkomen, daalden van 1981 op 1982 fors, terwijl ze in 1983 en 1984, zij het in mindere mate, verder daalden. De uitgaven stegen daarentegen van 1981 op 1982, daalden daarna heel weinig, om van 1984 op 1985 opnieuw te stijgen. Lagere inkomsten, hogere uitgaven: per saldo een forse bestedingsstimulans, betaald met een groeiend financieringstekort. Dat stimuleerde de economie, die in het vierde kwartaal van 1982 begon op te leven. Hoewel de inflatie daalde, bleven de nominale en de reële rente hoog, mede als gevolg van een strak monetair beleid van de Fed.

* Voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA. Dit artikel is gebaseerd op een inleiding gehouden op 8 mei j.l. voor de Kring van Amsterdamse Economen. Op een aantal ontwikkelingen sindsdien, zoals de koersdaling van de dollar en de initiatieven van de Japanse regering ter verruiming van de invoer, is niet ingegaan.

Keynesiaans kan het economische beleid intussen niet worden genoemd. Keynes pleitte er voor om, wanneer de besparingen groter zijn dan de investeringen (in een situatie waarbij de rente laag zou zijn als gevolg van een overaanbod van liquide middelen) het meerdere tot besteding te brengen. Een spaaroverschot hadden de VS niet. Een strak monetair beleid verdraagt zich evenmin met keynesiaanse stimulering. Is het beleid monetaaristisch? Het lijkt me niet dat Friedman ooit gelukkig kan zijn met een financieringstekort zo groot als het huidige. Is het aanbodeconomie? De lastenverlaging voor het bedrijfsleven kan daartoe gerekend worden, maar in 1983 en 1984 ligt toch het zwaartepunt op de stimulans van de vraag.

Het is Reaganomics. Het is geen economisch beleid in de zin van een samenhangend stelsel van maatregelen, gebaseerd op een consistente, samenhangende theorie van de werking van de economie. Het is een sterk op gestegen politiek zelfvertrouwen gebaseerde concentratie van kapitaal, productie en werkgelegenheid in de VS, zonder zich al te veel te bekommeren om de gevolgen daarvan voor de rest van de wereld.

Amerika, Japan, Europa

De VS consumeren meer dan ze produceren, letterlijk. De OECD schat dat de netto kapitaalinstroom in de jaren 1983 - 1985 circa \$ 270 mln. zal bedragen 1). Het niveau van de bedrijfsinvesteringen zal volgens de OECD in die jaren met in totaal \$ 60 mrd. stijgen; weinig dus in relatie tot de omvang van de kapitaalimport. In februari jl. zijn de VS een land geworden dat meer schulden in het buitenland heeft dan vorderingen. Tegenover de sterk stijgende schuldenlast staan geen overeenkomstig gestegen bedrijfsinvesteringen die zouden kunnen helpen toekomstige rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. De Amerikanen kunnen zich troosten met de gedachte dat hun schulden aan het buitenland in dollars zijn genoteerd, zodat die zullen dalen wanneer de koers van de dollar daalt.

De kapitaalstromen naar de VS komen voornamelijk uit Europa en Japan. In 1984 bedroeg de kapitaalstroom van Japan naar de VS circa \$ 35 mrd. Die kapitaalexport is mogelijk geworden door de liberalisatie van de tot voor kort zeer sterk gereglementeerde en sterk gesloten Japanse kapitaalmarkt. Die liberalisatie, dus deregulering van de Japanse munt, kwam tot stand op aandrang van de VS. Zij verwachtten dat de koers van de yen er door zou stijgen, maar tot nu toe lijkt de waarde van de yen er weinig door beïnvloed. De netto export van kapitaal van Europa naar de VS was in 1984 ongeveer twee keer zo groot als van Japan naar de VS. De netto export van kapitaal uit Europa is niet veroorzaakt door groei van kapitaalexport uit Europa, maar door een bijna volledig opdrogen van de tot voor enkele jaren vaak even omvangrijke kapitaalstroom van de VS naar Europa.

Kijken we naar de handelstromen, dan zien we dat Japan een exorbitant groot overschot heeft in zijn handel met de rest van de wereld, en in het bijzonder met de VS. De handelsbalans van de EG met de rest van de wereld is ongeveer in evenwicht. Ook is er ongeveer evenwicht in de handel tussen de EG en de VS.

De economieën van de VS en Japan zijn in verregaande mate elkaars spiegelbeeld. Japan exporteert meer dan het importeert, de bedrijfsinvesteringen zijn er hoog, de binnenlandse consumptie is er relatief laag; er wordt veel gespaard. Het land kent een groot spaaroverschot, het exporteert kapitaal. De VS daarentegen importeren meer dan ze exporteren. De bedrijfsinvesteringen zijn er relatief laag, de consumptie is er hoog, er wordt weinig gespaard. De VS importeren kapitaal. Het is helemaal niet zo overdreven te stellen dat de Amerikanen geld in Japan lenen om Japanse personenauto's te kopen.

De begrotingsvoorstellen van Reagan beloven nauwelijks een bijdrage te leveren om een structureel evenwicht tot stand te brengen. De vermindering van het begrotingstekort van de federale overheid met \$ 50 mrd. is volstrekt onvoldoende in het licht van een tekort op de lopende rekening van ruim \$ 100 mrd. in 1984 en van circa \$ 130 mrd. in 1985 2) en een in omvang nog groter tekort van de begrotingen van de federale overheid en de staten. Nu de economische groei in het eerste kwartaal van dit jaar in de VS relatief laag blijkt te zijn, biedt het geheel geen opwekkend perspectief. De rente in de VS zal hoog blijven. De ka-

pitaalimport zal voortduren.

Het lijkt nauwelijks twijfel, dat de VS geconfronteerd gaan worden met vergelijkbare problemen als Europese landen met een hoog financieringstekort. Te ernstiger, waar het financieringstekort in de VS in tegenstelling tot dat in Nederland gepaard gaat met een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. In OECD-definitie is het tekort 3,5 à 4 procent van het bnp. In die zelfde definitie komt Nederland uit op een financieringstekort van 6% in 1984. In de Nederlandse definitie hebben de VS een tekort van ongeveer 6%. De omvang van het tekort ontloopt elkaar dus niet zoveel als vaak wordt gesuggereerd.

Teurstellend is vooral dat in 1984 de groei van het bnp van de VS met bijna 7% niet is gebruikt voor tekortvermindering. Zowel de sterke verhoging van de defensie-uitgaven als de politiek bepaalde weigering in het zicht van de presidentsverkiezingen de belastingen te verhogen hebben daarbij parten gespeeld. Ook naar mijn oordeel is de tekortvergroting in de VS te fors geweest en te eenzijdig op verhoging van defensie-uitgaven en consumptie gericht. De aan de VS toegedichte functie van locomotief in het herstel van de wereldeconomie lijkt niet gecontinueerd te worden. Met name Europa zal zelf verdergaande impulsen voor economisch herstel en vergroting van de groei op moeten brengen. Jaques Delors pleit terecht voor een gecoördineerd Europees stimuleringsbeleid, gericht op verhoging van overheids- en particuliere investeringen.

Internationale risico's

De Amerikaanse regering lijkt tot nu toe weinig oog te hebben voor de gevaren die de veel te hoge koers van de dollar met zich meebrengt. Het lijkt er op dat niet het inzicht dat de economische betrekkingen tussen de VS en de rest van de wereld uit het lood zijn geslagen, zal leiden tot koersverandering, maar dat de wal het schip zal gaan keren. Naarmate meer boeren in de VS failliet gaan, meer plattelandsbanken in de VS in de problemen komen, de staalindustrie verder inkrimpt, de auto-industrie weer in de problemen komt als gevolg van toenemende auto-import, de export van de VS afneemt, de werkgelegenheid in de industrie verder daalt, anders gezegd naarmate de negatieve gevolgen van het economisch beleid van Reagan meer zichtbaar zullen worden, zal de kans dat corrigerende maatregelen worden genomen, toenemen.

De roep om protectionistische maatregelen wordt in de VS steeds sterker. Invoerbepalingen zullen echter de oorzaak van de kwaal, het tekort aan binnenlandse besparingen niet wegnemen. Ik vrees dat invoerbepalende maatregelen, de symptoombestrijding, het in de VS zal gaan winnen. Vanzelfsprekend zullen die zich richten tegen de invoer uit Japan. Wanneer de VS hun tekort op hun handelsbalans met Japan inderdaad verminderen, hetzij als gevolg van invoerbelemmeringen, hetzij als gevolg van een daling van de dollarkoers, dan is daarmee de structurele onevenwichtigheid in de Japanse economie nog niet verdwenen. Het risico is groot dat dit zal leiden tot vermindering van de Japanse invoer en versterking van de druk om de Japanse uitvoer naar de EG te vergroten. Een weinig opwekkend vooruitzicht.

Het overwegende bezwaar tegen Japan is dat zijn betalingsbalans met de rest van de wereld een structureel overschot heeft. Daarbij komt dat de Japanse export op een zeer beperkt aantal producten c.q. productgroepen is geconcentreerd (foto toestellen, auto's, motorfietsen, hifi-apparaten). Deze concentratie is zo sterk dat concurrerende bedrijfstakken in de VS en in Europa soms nagenoeg geheel verdwenen. Daarenboven is er vaak sprake van dumping, waartegen de Europese Commissie in vele gevallen anti-dumpingsheffingen heeft moeten opleggen, zoals bij de invoer van schrijfmachines, weegschalen en kasregisters.

Een forse groei van de Japanse export naar de EG zonder dat daar een even grote invoer uit de EG tegenover staat, zou de sastreuzen gevolgen hebben voor de werkgelegenheid binnen de

1) OECD, *Economic Outlook*, december 1984.

2) Bedragen afkomstig uit de *Macro Economische Verkenning 1985*.

gemeenschap. De EG ontkomt niet aan de overweging een generieke „ad valorem”-heffing tegen import uit Japan in te stellen voor zolang en zover het structurele overschot op de Japanse handelsbalans, d.w.z. het overschot van Japanse handel met de rest van de wereld blijft bestaan. Zo'n maatregel werkt nog het minst verstrend op de internationale handelsstromen, omdat ze geen onderscheid maakt tussen de verschillende produkten. Maar een dergelijke maatregel kan retorsiemaatregelen oproepen en de groei van de wereldhandel ernstig belemmeren. Het zou de wereld kunnen beroven van het belangrijkste voordeel in vergelijking met de crisis van de jaren dertig: toen een inkrimpende, nu per saldo over de gehele periode sinds 1973 toch een zich uitbreidende wereldhandel.

Het jammerlijke is dat de economische wereldtoppen van de laatste jaren geen echte convergentie van beleid hebben gebracht. Van een op houdbare, voortgezette groei afgestemd beleid is geen sprake. De ideologie van de markt betekent in de praktijk een verzwakking van internationale sturingsinstrumenten en van de internationale instellingen. De grootste slachtoffers daarvan zijn de afgelopen jaren de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden geweest. Daar is het toch al lage inkomen per hoofd gedaald en wordt slechts een uiterst marginale groei van het inkomen per hoofd voorzien. In de periode 1973 - 1984 werd de groeivoet van de industrielanden vergeleken met de periode 1960 - 1973 vrijwel tiërceerd. Dat kostte \$ 3 à 4.000 mrd. aan economische groei. Bij een betere organisatie van de wereld-economie had daaruit een substantiële verhoging van kapitaal-overdrachten en van het produktievermogen van de ontwikkelingslanden kunnen worden gefinancierd. Het huidige systeem heeft ons slecht bediend. Voor de onderbezetting van kapitaal en arbeid in de Westelijke wereld wordt een gigantische prijs betaald.

Werkgelegenheid

Intussen hebben de VS tussen 1982 en 1984 niet alleen een ongeëvenaarde groei van de produktie ervaren, maar ook een ongeëvenaarde groei van de werkgelegenheid. De werkloosheid daalde van bijna 11% in 1981 tot 7,4% in 1984. Een prestatie die terecht aandacht en analyse vraagt. Het lijkt geen twijfel dat de creatie van vele miljoenen banen in 1983 en 1984 en de daling van de werkloosheid overwegend toe te schrijven is aan de versnelling van produktie en groei. De groei is geheel bepaald door de toeneming van de binnenlandse bestedingen. Opvallend daarbij is de relatief sterke toeneming van de werkgelegenheid ten opzichte van investeringen en groei, tot uiting komend in een zeer geringe stijging van de arbeidsproduktiviteit.

In dit verband is het de vraag in hoeverre er relevante verschillen bestaan tussen de structuur van de Amerikaanse economie en de Europese en welke lessen voor ons land en voor Europa te trekken zijn. De verschillen zijn imposant en diepgaand. Om te beginnen is er het drastische verschil in bevolkingsgroei. In de EG is al sinds het midden van de jaren zestig sprake van een gelijkblijvende bevolking. In de VS nam de bevolking toe van 180 mln. in 1960 naar 203 mln. in 1970 en 236 mln. in 1984; de laatste 14 jaar dus een toeneming met 33 miljoen personen. Dat schept een geheel andere economische omgeving, welke verandering wordt versterkt door de horizontale expansie van bevolking en economie, de trek naar het Zuiden en naar de Westkust. Dat maakt vergelijkingen met Europa, dichtbevolkt, met een stagnerende bevolkingsgroei en een zeer onvolkomen gemeenschappelijke markt moeilijk en oneigenlijk.

Als men toch wil vergelijken is er een opvallende overeenkomst tussen de neergang van de bevolking en werkgelegenheid in de grote steden en oude industriegebieden in Europa ten gunste van nieuwe, veelal Zuidelijke centra en de achterstand die Europa als geheel sinds de eerste oliecrisis heeft opgelopen ten opzichte van de VS. De economisch-geografische omgeving is in hoge mate bepalend. De mobiliteit van kapitaal, ondernemingen en werknemers is in de VS veel groter dan in Europa, met alle voor- en nadelen daarvan. De ruimte van het land nodigt ertoe uit, het gebrek aan ruimte in Europa maakt zo'n ontwikkeling onmogelijk.

Dat de werkloosheid in de VS ook in 1984 nog iets boven het

gemiddelde van de jaren zeventig is blijven hangen, versterkt het relativisme, waarmee de werkgelegenheidsontwikkeling in de VS moet worden gezien. Ongetwijfeld is de kostenverhouding tussen kapitaal en arbeid aanzienlijk gunstiger voor inschakeling van arbeid dan in Europa en in Nederland. De kapitaalkosten zijn er relatief hoog, gevolg van een lage spaarquote, hoge rente, korte levensduur van kapitaalgoederen in samenhang met de grote mobiliteit van kapitaal. De kosten van arbeid worden gedrukt door relatief lage lonen, grote loondifferentiatie, een relatief laag niveau van sociale uitkeringen, overvloedig aanbod van goedkope arbeid, mede als gevolg van grote aantallen immigranten.

De toeneming van banen is geconcentreerd in de dienstverlening met vaak lage lonen. De dalende kwaliteit van de werkgelegenheid is dan ook onderwerp van scherpe controversen in de VS. Een aantal economen acht de stagnatie van de arbeidsproduktiviteit (0,9% in de periode 1974 - 1979, slechts 0,1% in 1980 en 1981) een regelrechte bedreiging voor de concurrentiepositie van de VS. Het economische en vooral het fiscale beleid heeft gevoerd tot een verregaande verscherping van de verschillen in inkomens en een toeneming van het aantal personen beneden de z.g. „poverty line”. Het proces van tweedeling in de samenleving in de VS is volop in gang. De extra steun voor minderheids-groepen (negers, Midden- en Zuid Amerikanen) is sterk gereduceerd. De financiële middelen voor een actief arbeidsmarktbeleid daalden van \$ 9,4 mrd. in 1979 naar \$ 3,8 mrd. in 1983. Deze vorm van aanbodeconomie roept onvermijdelijk sociale spanningen op waarvoor vroeger of later de rekening zal worden gepresenteerd.

Slot

Het belangrijkste fenomeen van de toegepaste Reaganomics blijft de grootscheepse vraagstimulering in 1983 en 1984. De wereld, ook Nederland, heeft er ruimschoots van geprofiteerd. De omvang en vorm van die vraagstimulering heeft echter problemen opgeroepen, die een gevaarlijke negatieve uitwerking op de wereldeconomie dreigen te krijgen. Er is geen enkele reden tot gerustheid. De voorwaarden voor een internationaal gecoördineerd beleid, dat een houdbare groei kan waarborgen, zijn nog niet vervuld.

Onder invloed van gestegen politiek zelfvertrouwen en effectief leiderschap heeft de Amerikaanse economie de stagnatie van de mondiale crisis 1980 - 1982 doorbroken. De inflatie is bedwongen, zowel in de VS als in Europa mede door de bereidheid van de vakbeweging tot matiging van looneisen. De nieuwe orthodoxie in Europa verwacht expansie, echter meer van een zich zelf versterkend herstel dan van een actieve stimulerende politiek. Nog afgezien van de sociale misstanden waarmee het herstel in de VS gepaard is gegaan, is dat een gok op de krachten van de markt, die Europa hard kan opbreken. Europa kent immers niet de dynamiek van een sterke bevolkingsgroei noch die van een grote markt.

Reaganomics is een conglomeraat van een sterk ideologisch bepaald geloof in de zegenrijke werking van ondernemersinitiatieven, bevrijd van overheidsregelingen, een terugdringen van de beschermende voorzieningen van de verzorgingsstaat en een forse dosis economisch opportunisme waarin de bestedingsstimulans via het scheppen van een groot financieringsstekort van de overheid een hoofdrol heeft vervuld. De wereld, ook Nederland, heeft ruimschoots geprofiteerd van dat opportunisme. De gevaren voor een verstoring van de labiele verhoudingen in de wereld-economie die dit beleid veroorzaakt, zijn echter zo groot dat het dwaas zou zijn het te bezien als de tweede jeugd van het kapitalisme. Beoordeeld naar de sociale effecten moet het oordeel nog negatiever zijn. Ook waar het de economie betreft is het voor Europa zaak geworden op eigen benen te gaan lopen. Daarbij zal het hard moeten werken aan de gemeenschappelijke markt en de vernieuwing van zijn industrie. En zonder vraagstimulering zal het nooit de groei krijgen, die het nodig heeft om meer werkgelegenheid tot stand te brengen.

J.M. den Uyl