

# Twaalf jaar Rutten op EZ

Van keynesiaan tot supply-sider

DRS. R. BOULOGNE\*

Elk jaar bevat *ESB* een nieuwjaarsartikel van de secretaris-generaal van Economische Zaken, prof. Rutten. Daarin schetst hij de nationale en internationale economische situatie en enkele hoofdlijnen van het beleid. Toen Rutten in 1974 zijn eerste nieuwjaarsartikel schreef, zette hij daarmee de traditie van zijn voorganger Brouwers voort. In dit artikel wil ik de artikelen van Rutten bespreken; daarbij ga ik in op de feitelijke economische ontwikkeling in de afgelopen 12 jaar en de daarbij aansluitende beleidsaanbevelingen van Rutten. Aan de hand hiervan kan een aardig beeld worden verkregen van de verschuiving in het economisch denken die in Nederland, en trouwens in de meeste andere geïndustrialiseerde landen, in deze periode heeft plaatsgevonden.

De periode 1973 – 1984 deel ik op in vier subperiodes; ten eerste de periode 1973 – 1975, waarin we de gevolgen van de eerste oliecrisis probeerden te verwerken. De daarop volgende periode 1976 – 1978 gaf een, zij het beperkt, herstel te zien. In 1979 sloeg het economische tij weer om en in de periode 1979 – 1982 werd duidelijk dat we sinds 1973 in een ware depressie waren beland. In de loop van 1983 zijn de neergaande tendensen omgebogen en de vraag is of nu een duurzaam herstel is ingezet, dan wel of er slechts sprake is van een conjuncturele opleving die een structureel neergaande tendens maskeert.

## 1973 – 1975

Toen Rutten in 1973 op EZ begon, kreeg hij direct te maken met de enorme stijging van de olieprijs. Het importprijspel steeg daardoor met 34% in 1974. Ook de ontwikkeling van de arbeidskosten leidde tot bezorgdheid; de stijging was in 1974 en 1975 meer dan 10%. Onze relatief arbeids- en energie-intensieve export kreeg een gevoelige slag; het volume van de export daalde in 1975 met 5%. De oliecrisis was niet zozeer de oorzaak voor, als wel het gevolg van de internationaal oprukkende recessie. In 1973 stortte het systeem van vaste wisselkoersen (Bretton Woods) ineen; de kunstmatig hoog gehouden dollarcoers tuimelde omlaag en in 1975 was er zelfs sprake van een volumedaling van de wereldhandel.

De werkloosheid liep op; de groei van de produktie en de investeringen liep terug. Dit was voor de toenmalige regering-Den Uyl, met Lubbers op EZ, aanleiding om in 1974 en 1975 een keynesiaans stimuleringsbeleid te voeren. De reële overheidsbestedingen werden opgevoerd, de belastingen werden verlaagd, de overdrachtsuitgaven werden verhoogd, er werden veel banen bij de overheid gecreëerd en het financieringsstekort steeg van 1,5% in 1973 tot 5,1% in 1976.

Tot op welke hoogte werd dit beleid nu door Rutten onderschreven? Tijdens deze periode vielen er immers al veel kritische geluiden over de keynesiaanse bestedingspolitiek te vernemen. De PvdA-econoom Stevers was (jaarlijks na prinsjesdag in de *Volkscrant*) sinds 1971 de personificatie van deze critici; zijn betoog kwam er op neer dat de hogere collectieve uitgaven steeds weer leidden tot hogere collectieve lasten, die door het afwentelingsmechanisme ten laste van het overige inkomen kwamen. Daardoor werden de winsten uitgehold, wat tot een afbraak van werkgelegenheid en daarmee weer tot een verdere stijging van de collectieve lasten leidde; de vicieuze cirkel was daarmee rond. In 1974 werd het jaargangenmodel gepubliceerd en vanaf dat moment brak het besef door dat de vergroting van de koopkracht in een periode van geringe economische groei gepaard ging met een toename van de reële loonkosten en met afbraak van werkgelegenheid.

Het beleid dat Rutten in deze tijd verdedigt laat zich het best omschrijven als gematigd keynesiaans. In het artikel van 1975 „Macro-economische opmerkingen over de werkgelegenheid” stelt Rutten dat de werkloosheid, afgezien van een aantal specifieke micro-economische factoren, te wijten is aan conjuncturele (afzet) problemen. Daarin past, aldus Rutten, een forse en gerichte stimulans van de effectieve vraag. Rutten deelt de kritiek van Stevers en diens aanhangers niet (openlijk). In zijn artikel van 1976 verdedigde hij de keynesiaanse politiek met de frase „...de keynesiaanse bestedingspolitiek... heeft de recessie (dan wel) niet kunnen keren; zonder dit beleid zou de ontwikkeling... beduidend slechter zijn geweest”.

Ik noem Rutten *gematigd* keynesiaans omdat de arbeidskostenwerkloosheid als

een belangrijke factor wordt genoemd. De noodzaak om de loonkosten te vermindere staat bij Rutten hoog in het vaandel. Dit gevoegd bij de noodzaak om de koopkracht op peil te houden resulteerde in een pleidooi dat „in de huidige conjunctuurfase... de beschikbare lonen gestimuleerd kunnen worden via een verlaging van de sociale premies en de belastingen”. De aanbodkant van de economie heeft dan zeker al zijn aandacht. In zijn debuut-artikel van 1974 gaat Rutten bij voorbeeld uitvoerig in op het lage niveau van de rendementen en op het gevolg daarvan voor de uitbreidingsinvesteringen.

## 1976 – 1978

Gedurende deze periode herstelde de economie zich enigszins; de groei bleef echter ver achter bij wat we gewend waren uit de jaren zestig. Toen groeide het reële nationaal inkomen nog met zo'n 7 procent per jaar; de gemiddelde groei (op jaarbasis) tussen 1976 – 1978 was slechts 3,6%. Met de omslag van de conjunctuur verandert Rutten – afgaand op zijn nieuwjaarsartikelen – van een keynesiaan naar een supply-side-econoom. Dat hij in een periode van opgaande conjunctuur tegen expansieve politiek is, is begrijpelijk; een dergelijke verandering in het economische beleid deed zich in die tijd dan ook in vrijwel alle Europese landen voor. Daar kwam nog bij dat de betalingsbalans snel verslechterde. Hierdoor werd het voeren van een keynesiaans stimuleringsbeleid al bij voorbaat uitgesloten. Het in het verleden gevoerde stimuleringsbeleid wordt echter ook niet meer door hem onderschreven. Expansieve bestedingspolitiek leidt tot een toename van de reële arbeidskosten, tot daling van de rendementen en daarmee na verloop van tijd tot een daling van de werkgelegenheid bij het bedrijfsleven, aldus Rutten in zijn artikel van 1977.

De inflatie in deze periode was ondanks de geringe economische groei zeer hoog; een reden te meer voor Rutten om een expansief beleid af te wijzen. Ondanks de aanzienlijke overcapaciteit zou een dergelijk beleid de inflatie aanwakkeren door de geringe mobiliteit op de arbeidsmarkt, zowel naar regio's als naar beroepsgroepen. Ook al daalde de inflatie gestaag van 10,7% in 1975 tot 4,5% in 1978, Rutten blijft voor „het herstel van de noodzakelijke prijsstabiliteit” pleiten. Inflatie holt nl. de winsten van het bedrijfsleven uit omdat prijsstijgingen worden gecompenseerd met loonstijgingen; niet alle bedrijven zijn in staat de loonstijgingen door te berekenen; vooral de op de exportmarkt gerichte bedrijven niet, zodat deze hun rendementen zien dalen. Gelet op de ongunstige ontwikkeling van de betalingsbalans lag een devaluatie van de gulden voor de hand; Rutten wees dit echter van de hand omdat

\* Wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit van Amsterdam.

de daarmee gepaard gaande stijging van de importprijzen een nieuwe impuls aan de loon- en prijsstijgingen zou geven.

De werkloosheid blijft deze periode constant op 5% van de beroepsbevolking. Omdat kortstondige fluctuaties moeilijk zijn te voorspellen en omdat het beleid er niet snel op kan inspelen pleit Rutten voor een gelijkmatig „bijsturen van de economie”. Daaronder verstaat hij het terugdringen van de arbeidskosten voor het bedrijfsleven door loonmatiging en door verlaging van de collectieve lasten. Voorspelers die zien aankomen dat de werkloosheid in het begin van de jaren tachtig zal oplopen tot een half miljoen bestempelt Rutten als irrealistisch: „...ook thans zijn stellig in de economie en in het beleid krachten werkzaam, die bijdragen tot... herstel van een natuurlijk werkloosheidspercentage”. Rutten wijst op terugkoppelingsmechanismen (Phillipscurve) en op de beleidsbijstelling bij de overheid en bij de sociale partners. In zijn artikel van 1980 ziet hij voor de lange termijn geen arbeidsmarktproblemen. Stimulering van de vraag om de werkloosheid terug te dringen wijst Rutten, nog afgezien van de hier boven al genoemde redenen, af omdat er tekorten op deelmarkten door zouden ontstaan. Dit zou dan tot een stijging van de reële lonen en van de inflatie leiden; „...de bestaande werkloosheid is niet alleen terug te voeren op macro-economische oorzaken, maar heeft in sterke mate te maken met de slechte aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt”.

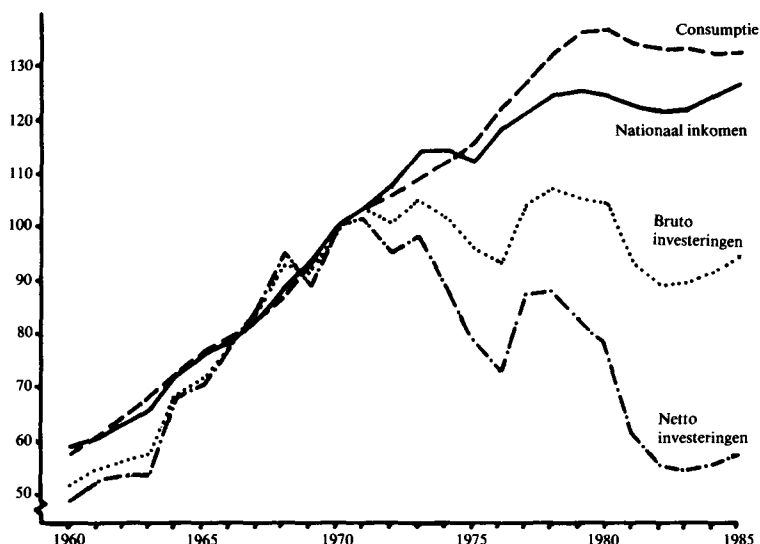
Eind 1978 maakte Rutten voor het komende artikel „Op hoop van zegen” de balans van de periode sinds de eerste oliecrisis op: de werkloosheid is niet gedaald, de rendementen van het bedrijfsleven blijven beneden peil, de economische groei blijft steeds achter bij de ramingen, de betalingsbalans verslechtert en de aardgasbaten lopen terug. Eind 1978 was de tweede oliecrisis en in 1979 sloeg de conjunctuur om.

## 1979 – 1982

Vrijwel alle macro-economische indicatoren zijn illustratief voor de slechte economische ontwikkeling; de investeringen, de particuliere consumptie, de werkgelegenheid en de productie bij de bedrijven gaven een negatieve groei te zien. De investeringen in bedrijfsgebouwen daalden zelfs met meer dan 10% per jaar gedurende de periode 1980 – 1982. Ook de afzet naar het buitenland stagneerde. Aanvankelijk bleef de betalingsbalans slecht; het herstel van de betalingsbalans na 1980 kwam niet zozeer door een verbetering van de exportprestaties, als wel door de sterke daling van de invoer als gevolg van de stagnatie van de binnenlandse bestedingen.

Toch zijn er redenen te over om het supply-side-recept te blijven gebruiken. In het artikel van 1979 noemt Rutten het herstel van een evenwichtige betalingsbalans een prioriteit van de eerste orde. Het terugdringen van het financieringstekort en de inflatie vraagt om dezelfde beleidsinstrumenten. Een overheidsimpuls zou negatief

Figuur 1. Volumeverloop nationaal inkomen, totale consumptie (incl. overheidsconsumptie), totale bruto investeringen in vaste activa (incl. investeringen in woningen en van de overheid) en totale netto investeringen in vaste activa; index 1970 = 100



Bron: Miljoenennota 1984.

op al deze beleidsdoelstellingen uitwerken. De arbeidsinkomensquote moet ten gunste van de rendementen van het bedrijfsleven worden teruggebracht. Door voortdurende ruilvoetverliezen (het prijspeil van de import stijgt sneller dan dat van de export) is het bedrijfsleven onvoldoende in staat geweest de prijscompensatie in de lonen via hogere afzetprijzen terug te verdienen. Rutten pleit dan ook voor een reële loonstijging die achter blijft bij de produktiviteitsontwikkeling.

Rutten vraagt zich in het artikel van 1979 al af, of het macro-economische beleid failliet is. Dat is niet het geval; we zitten met een erfenis. De inflatie, het hoog opgelopen financieringstekort en de negatieve betalingsbalans hebben de beleidsruimte tot onder nul gereduceerd. De omhoog van deze negatieve ontwikkelingen kost tijd. Ik vraag me op dit punt af wat het verschil is tussen een failliet beleid en een overheid zonder beleidsruimte. Elk bedrijf dat met een vergelijkbare erfenis (schuld uit het verleden) zit, gaat failliet, tenzij de overheid bijspringt. Alleen omdat de schuldeisers en de schuldenaren dezelfde zijn (de spaarders bij pensioen- en levensverzekeringsmaatschappijen zijn tegelijk ook de belastingbetalers) is de overheid niet failliet. Het is al lang niet meer zo dat de overheid haar lopende uitgaven dekt met lopende inkomsten en de leningen uitsluitend reserveert voor investeringen 1).

In de loop van deze periode verdwijnen vrijwel alle argumenten die Rutten tot nu toe tegen het stimuleringsbeleid aanvoerde:

- de inflatie en de stijging van de reële loonkosten zijn nagenoeg verdwenen en het aantal openstaande vacatures ten opzichte van het aantal werklozen is verwaarloosbaar klein geworden. Het argument dat stimulering tot tekorten op deelmarkten en daardoor tot extra looneisen en inflatie zal leiden, valt dus af;

- het betalingsbalanssaldo is sterk verbeterd. In 1982 kan hij nog volstaan met de opmerking dat het overschot op de lopende rekening niet van structurele aard is, maar in zijn artikel van 1983 heeft hij meer woorden nodig om aannemelijk te maken dat er bezuinigingen moeten worden doorgevoerd in een periode van stagnerende binnenlandse bestedingen;
- uit berekeningen, onder meer met het Freia-model van het CPB, komt naar voren dat de elasticiteit van de vraag naar arbeid laag is. In zijn artikel van 1983 bestrijdt hij deze berekeningen: „Mijn persoonlijke taxatie is dat de loonmatiging van cruciale betekenis is voor de werkgelegenheid”. Een matiging van de reële lonen met 10%(!) zou een extra werkgelegenheid van 300.000 man betekenen, volgens de ramingen waarop Rutten zich beroept.

De Freia-berekeningen worden niet bestreden wanneer het om het effect van een budgettaire impuls gaat. Een impuls van f. 20 à 25 mrd. (7% van het nationaal inkomen) is nodig om de werkgelegenheid met 100.000 man te laten toenemen. Door de stijging van de rentelasten en van de collectieve lastendruk zal op den duur het positieve werkgelegenheidseffect verdwijnen. Rutten zegt er niet bij dat de stijging van de rente- en collectieve-lastendruk zich niet zullen voordoen wanneer de impuls monetair wordt gefinancierd.

Als reactie op de *Miljoenennota 1984* stelde Pen 2) dat „een politiek van bestedingsbeperking voeren in een depressie op zijn minst enige toelichting vereist”. Eigenlijk heeft Rutten deze toelichting in zijn nieuwjaarsartikel van 1983 al gegeven:

1) C.A. de Kam, Staatsbankroet?, *ESB*, 5 oktober 1983.

2) J. Pen, Het intellectueel tekort, *ESB*, 5 oktober 1983.

- stimulering helpt niet in een kleine open economie; Rutten pleit voor een geïntegreerde aanpak;
- de terugval heeft vooral structurele en niet zozeer conjuncturele oorzaken; er is niet zozeer sprake van lage consumptieve bestedingen of van te hoge besparingen als wel van achterblijvende investeringen. Rutten dingt op deze redenering zelf al iets af wanneer hij stelt dat de uitgeholde winst(verwachting)en mede veroorzaakt zijn door onderbezettingen. Bovendien daalde de particuliere consumptie in 1980 met 0,4%, in 1981 met 2,6% en in 1982 en in 1983 met 1,5%;
- modieuze wisselingen in de economische theorie dienen, aldus Rutten, niet in het beleid door te werken.

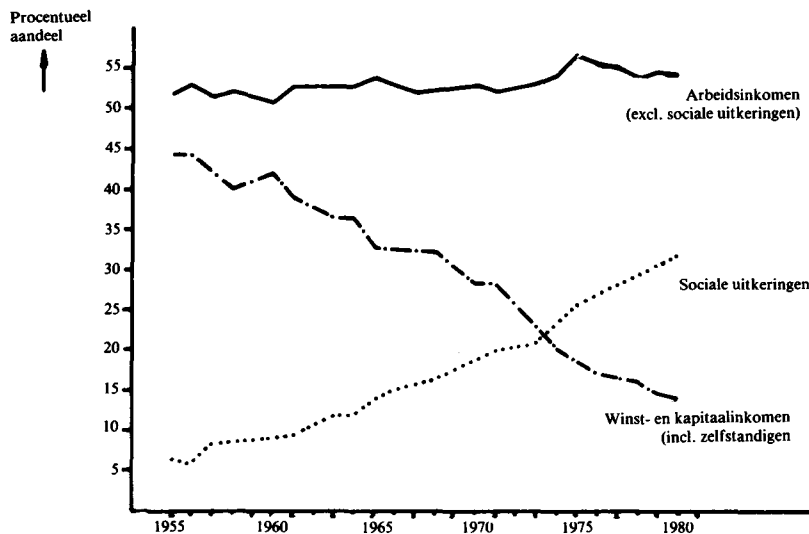
Rutten is vijf jaar geleden veranderd van (een gematigde) keynesiaan in een aanbod-econoom en dat blijft hij. Hij pleit voor algemene „voorwaarden-scheppende” maatregelen, voor kostenverlaging voor het bedrijfsleven, voor verlaging van de collectieve-lastendruk, voor deregulering, voor deelname in het risicodragende vermogen en voor herstel van de winsten. Het gerichte stimuleringsbeleid, waar hij in 1979 nog omstandig voor pleitte, is al evenzeer door het supply-side-denken verdrongen. Ik wil overigens niet de indruk wekken dat ik een verandering van inzicht afkeur; integendeel, hier is naar mijn mening sprake van „een wending ten goede”.

In de aanhef van het artikel van 1983 staat dat „traditionele macro-economische recepten ontoereikend blijken”; kenmerkend zijn bezuinigingen tijdens een depressie inmiddels al traditioneel geworden. In dit artikel geeft Rutten een duidelijk antwoord op de door hem in 1979 gestelde (en toen ontkennend beantwoorde) vraag of het macro-economische beleid failliet was: „...maakt een definitief einde aan de overdreven verwachtingen die ... omtrent de macro-economische besturing zijn geweest”.

### 1983 - 1985

In de loop van 1983 verbeterde het economische klimaat en gedurende 1984 stegen de volumina van alle bestedingscategorieën, de particuliere consumptie uitgezonderd. De (stijging van de) werkloosheid is ook over zijn hoogtepunt heen. Het beleid dat bij deze ontwikkeling past komt overeen met dat van de vorige periode, maar nu in nog sterkere mate. „Mede met het oog op het verwerken van een volgende recessie is het zaak een periode van hernieuwde economische groei te benutten voor het herstellen van normale economische verhoudingen onder meer ter zake van het overheidstekort”. In het artikel van vorig jaar werden uitsluitend maatregelen ter versterking van de aanbodzijde aangedragen. Meer dan de helft van dit artikel staat vol met aanbevelingen zoals bevorder het aanpassingsvermogen, de flexibiliteit, de financiële prikkels, de loondifferentiatie, de eigen verantwoordelijkheid, de deregu-

Figuur 2. Aandelen van arbeidsinkomen (excl. sociale uitkeringen), winst- en kapitaalinkomen (incl. zelfstandigen) en sociale uitkeringen in het nationaal produkt (tegen factorkosten), 1955 - 1979



Bron: W.A.A.M. de Roos, N.H. Douben, J. Wemelsfelder, *Maatschappij-economie*, Alphen aan den Rijn, 1982, blz. 75.

lering en doorbreek het centralisme en de verstarring. Al deze woorden komen meer dan eens in dit artikel voor; flexibel (flexibiliteit) zelfs vijf keer.

Het vorige week gepubliceerde artikel ademt dezelfde sfeer. Het bestaan van de wig op de arbeidsmarkt en de Laffercurve wordt nogmaals benadrukt. Frappant daarbij is dat juist de lage inkomens met een zeer hoog marginaal belasting- en sociale-verzekeringen-tarief te maken hebben. De „fundamentele tekortkomingen” van het beleid van de jaren zeventig worden nog eens genoemd: „een ernstige overschatting van de potentie van centralistische sturing...” en „de eenzijdige aandacht voor het macro-economische vraagbeleid en de verwaarlozing van de aanbodkant”. Het verwijt dat het beleid nu naar de andere kant is doorgeslagen, een overdreven aandacht voor de aanbodkant en een verwaarlozing van de vraagkant, wijst Rutten, zij het impliciet, van de hand. Door de stijging van de bezettingsgraad is de overcapaciteit vrijwel weggewerkt. Bovendien is het „duale karakter” van de Nederlandse economie niet (meer) beleidsrelevant, aldus Rutten, omdat de consumptie in 1984 nauwelijks is gedaald (½% volgens

de MEV 1984) en omdat deze grootheid in 1985 kan (maar nauwelijks zal) toenemen (½% volgens dezelfde MEV).

### 1986 - ....

Zolang het conjunctureel herstel aanhoudt zal Rutten blijven pleiten voor een versterking van de marktsector en -werking. De (directe en indirecte) collectieve lasten en het tekort van de overheid moeten snel verder omlaag worden gebracht om bij een volgende recessie over beleidsruimte te kunnen beschikken. Toch verwacht ik niet dat Rutten bij een volgende recessie zal pleiten voor een overheidsimpuls, ook al is de beleidsruimte tegen die tijd inderdaad verwezenlijkt. De argumenten tegen een stimuleringspolitiek ten tijde van een recessie heeft Rutten ons al in zijn artikel van 1983 gegeven: „Modieuze wisselingen in de economische theorie dienen niet in het beleid door te werken”, of „beïnvloeding van de effectieve vraag in een kleine open economie is op de middellange termijn niet effectief”.

Rogier Boulogne