

Wal en schip

Bijna elk jaar wordt Nederland door de OECD in het landenrapport gekapitteld vanwege de traagheid waarmee beleidswijzigingen tot stand komen. De sanering van de openbare financiën, de vereenvoudiging van het belastingstelsel, de herstructurering van de gezondheidszorg, het aanpakken van de subsidie-economie, het duurt in ons land jaren voordat dergelijke operaties op gang komen en nog langer eer ze voltooid zijn. Soms lijkt het alsof Nederland op economisch-politiek gebied de slome duikelaar van de OECD is.

Gelukkig voor ons zijn er echter meer landen waar veranderingen in de economische politiek slechts moeizaam tot stand komen. Sterker, in feite wachten de meeste landen met grote beleidswijzigingen tot ze echt niet anders kunnen. Eerst moet de zaak compleet uit de hand lopen. Dat is de conclusie die men kan trekken uit een recent rapport van de OECD waarin elf gevallen beschreven worden van majeure beleidswijzigingen in de periode 1975-1985¹.

Zo hielden de Verenigde Staten aan het eind van de jaren zeventig veel te lang vast aan hun expansieve economische beleid. Pas toen de inflatie tot 13% was gestegen en de koers van de dollar absoluut niet meer te houden was, werd de prioriteit naar inflatiebestrijding verlegd. Japan koesterde jarenlang zijn overschotten op de lopende rekening en trotseerde dreigementen met handelsoorlogen voordat het beleid opschoof in een richting die meer nadruk legde op bevordering van de binnenlandse bestedingen. Italië zat jaren in de tang van oplopende inflatie en een steeds verder wegzakkende lire voordat een program van de grond kwam dat de ergste binnenlandse onevenwichtigheden bestreed. In Engeland moest het IMF er in het midden van de jaren zeventig aan te pas komen om de koers van het pond te steunen voordat een meer restrictief beleid werd ingezet. België, Nederland en Zweden keken jarenlang toe hoe hun staatsschuld opliep en hun concurrentievermogen verslechterde, voordat zij iets ondernamen tegen de uitdijende collectieve sector en de verstarringen in hun economieën. Zelfs Zwitserland en West-Duitsland – de degelijkste van de OECD-landen – reageerden te laat en te zwak toen hun economieën met onevenwichtigheden werden geconfronteerd.

Nu maakte de wereldeconomie in de jaren zeventig natuurlijk grote veranderingen door: het stelsel van vaste wisselkoersen was ingestort, er waren twee oliecrises, de interdependentie was sterk toegenomen, het speculatieve kapitaalverkeer groeide enorm. Misschien was het niet duidelijk welk beleid daarbij paste. Volgens de OECD echter is dat toch niet de verklaring voor de politieke immobiliteit. In de meeste gevallen waren de signalen dat er wat moest gebeuren duidelijk genoeg. En de beleidsrecepten waren ook helemaal niet nieuw: gewoon beleid waarmee in vroeger jaren al ruime ervaring was opgedaan.

Het probleem van de jaren zeventig was veeleer dat de oude wijsheden op economisch-politiek gebied te veel uit het oog waren verloren. Men vertrouwde op de mogelijkheden van macro-economisch 'demand management', maar verwaarloosde de micro-effecten aan de aanbodzijde. Men dacht te kunnen rekenen op de trade-off tussen inflatie en werkloosheid, maar stond met lege handen toen beide gelijktijdig begonnen op te lopen. In veel landen werd ook de doeltreffendheid van het inkomensbeleid sterk overschat. En toen het fout ging, kostte het grote moeite de nieuwe ideeën, die een tijdlang goed leken te hebben gewerkt, los te laten. Daarnaast zorgden politieke factoren voor ernstige vertraging. De pijnlijke aanpassingen, die voor sommige

groepen onvermijdelijk inkomensachteruitgang zouden betekenen, werden liever nog wat uitgesteld. Men wachtte tot de wal het schip keerde.

In de meeste gevallen was een valutacrisis de schok die de autoriteiten met de neus op de feiten drukte. Want waar politici nog delibereerden, kozen valutahandelaren eieren voor hun geld. Zij vluchtten uit de munt van het land dat klaarblijkelijk niet in staat was een adequaat economisch beleid te voeren. Alleen in Nederland was het niet de druk op de wisselkoers die de doorslag gaf om in actie te komen. Misschien dat het daarom in ons land ook wel zo lang heeft geduurd voordat een aanpassingsbeleid van de grond kwam. De verslechtering van het internationale concurrentievermogen werd in ons land gecamoufleerd door de omvangrijke aardgasbaten, die voorkwamen dat er grote tekorten op de lopende rekening ontstonden. Wij werden pas in het begin van de jaren tachtig wakker toen de werkloosheid in drie jaar tijd meer dan verdubbeld bleek te zijn (van 5,4% in 1979 naar 11,4 in 1982), terwijl bovendien de groei van de collectieve uitgaven onbeheersbaar was geworden.

In de meeste landen bleek een beleidsommezwaai ook pas tot stand te komen na de installatie van een nieuwe regering. In Italië was het de nieuwe regering-Andreotti die in 1976 in samenwerking met de Communistische Partij de jarenlange politieke impasse wist te doorbreken en een begin maakte met het herstel van de zieke economie. In Zweden voerde de sociaal-democratische regering, toen ze na zes jaar oppositie in 1982 weer aan het bewind kwam, op de dag van haar beëdiging een devaluatie van de kroon met 16% door, een paar dagen later gevolgd door een omvangrijk pakket maatregelen voor de binnenlandse economie. In de VS is de ommezwaai naar een anti-inflatiebeleid in 1979 nauw verbonden met de benoeming van Paul Volcker tot voorzitter van de FED. En in ons eigen land is de impasse op het punt van de sanering van de collectieve sector ook pas doorbroken met de komst van het eerste kabinet-Lubbers.

Wat valt er van die ervaringen te leren? De OECD concludeert dat regeringen beter kunnen mikken op macro-economisch evenwicht op middellange termijn via versterking van de aanbodkant dan op groeibevordering op korte termijn. In de tweede plaats dat het buitengewoon belangrijk is dat landen aandacht schenken aan ontwikkelingen om hen heen. De wereld is een dorp geworden en geen land kan het zich nog permitteren een eigenzinnig economisch beleid te voeren. In de derde plaats dat het onder een regime van zwevende wisselkoersen met omvangrijke kapitaalbewegingen bijzonder moeilijk is de munt voorzichtig te laten depreciëren. In de vierde plaats dat de economische politiek geloofwaardig moet zijn. Onvoldoende geloofwaardigheid komt direct tot uitdrukking in een risicopremie op de rentevoet.

De OECD kan dus gerust zijn. Deze wetenschap behoort nu tot de standaardwijsheid van elke beleidsmaker. Er is echter één probleem. Het zijn de lessen van de vorige crisis. De hamvraag is of het politieke reactievermogen groter zal zijn wanneer zich nieuwe problemen in nieuwe gedaanten voordoen. Of moeten we dan weer achteraf vaststellen dat de tekenen aan de wand stonden, maar dat de wal het schip moest keren?

L. van der Geest

1. OECD, *Why economic policies change course. Eleven case studies*, Parijs, 1988.