

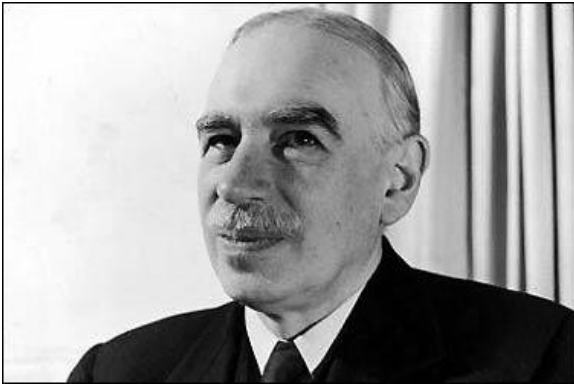
-Dossier 7.4: Keynesiaans beleid, toen en nu

(Hoofdstuk 7, JT)

De beroemde econoom John Maynard Keynes (1883-1946) heeft in zijn boek *The general theory of employment, interest and money* (Londen 1936) de theorie ontwikkeld dat de overheid in een periode van onderbesteding de effectieve vraag, dat is de optelsom van alles wat er in het land gekocht wordt, moet aanwakkeren door tijdelijk meer uit te geven dan zij binnenkrijgt. Wanneer er later een overbesteding dreigt te komen, moet de overheid haar uitgaven inkrimpen en de belastingdruk opvoeren om het teveel aan bestedingen in de nationale economie af te remmen. Dit beleid is gericht op de *vraagzijde* van de economie en probeert conjunctuurschommelingen te voorkomen (of te reduceren) door een *anticyclisch* beleid te voeren.

Keynes beredeneerde dat overheden de depressie van de jaren dertig moesten bestrijden door te werken met begrotingstekorten – *deficit spending*. Van de particuliere sector waren tijdens de crisis immers geen grote investeringen te verwachten, en daardoor bleef de werkloosheid een probleem, waardoor er te weinig geconsumeerd werd en de crisis in stand bleef.

De overheid moest de eigen uitgaven opschroeven via het laten uitvoeren van openbare werken, uitbreiding van het ambtenarenapparaat of verhoging van bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen. Deze extra bestedingen zouden moeten leiden tot een verhoging van het nationaal inkomen. Een verhoging van de extra uitgaven door extra belastingen te heffen zou niets helpen, omdat extra belastingen zouden leiden tot een daling van de consumptie. Wat er dan aan overheidsbestedingen aan effectieve vraag bij kwam, zou er via een daling van de particuliere consumptie weer af gaan. De overheidsbestedingen moesten beslist *groter* worden dan de belastingontvangsten. Deze opvatting over de taak van de overheid ging in de jaren dertig lijnrecht in tegen de toen heersende klassieke theorie, die ervan uitging dat de overheid zoveel mogelijk een sluitende begroting moest nastreven.



Na de Tweede Wereldoorlog waren de overheden in vrijwel alle Westerse landen ervan overtuigd dat met de Keynesiaanse instrumenten een hevige depressie zoals die van de jaren dertig voorkomen kon worden. Door het werken met afwisselend tekorten en overschotten zou men de economie permanent op het bestedingsevenwicht kunnen houden. Maar deze anticyclische begrotingspolitiek bleek in de praktijk weinig succesvol. Enkele redenen hiervoor zijn:

a. Het is erg moeilijk om te vast te stellen in welke fase van de conjunctuurgolf een economie zich precies bevindt. Het is niet zo dat alle sectoren in de economie zich tegelijkertijd in dezelfde fase bevinden.

b. Het nemen van maatregelen om inzakkende bestedingen weer op te schroeven kost tijd. Daarna kost het nog eens tijd voordat de maatregelen effect hebben. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de meeste conjunctuurstimulerende of conjunctuur -remmende maatregelen van de Nederlandse overheid in de jaren vijftig uiteindelijk niet anticyclisch, maar *procyclisch* bleken te werken: de conjunctuur was inmiddels al weer omgeslagen toen de maatregelen effect hadden.

c. Geen enkele overheid lukt het om grote overschotten te kweken: er zijn altijd wel uitgaven die gedaan moeten worden. Politici doen graag beloften aan het publiek en vooral bij hoogconjunctuur wil het electoraat allerlei bestedingen zien. Bovendien, als onder een bepaald kabinet een overschot wordt bereikt, kan het wel eens zijn dat de politieke opvolgers dit geld zullen uitgeven. Ook dat is geen stimulans om geld over te houden.

d. Wel zorgt de sociale zekerheid voor *automatic stabilizers* aan de vraagzijde: bij werkloosheid of invaliditeit behouden mensen een inkomen, en blijven ze dus uitgaven doen, hetgeen dempend werkt op conjuncturele schommelingen. De verzorgingsstaat heeft dus een impliciet Keynesiaans effect op de economie.

De anticyclische begrotingspolitiek biedt geen oplossing voor structurele problemen in een economie (dit zijn problemen aan de *aanbodzijde*). Als het bedrijfsleven na enige tijd nog

steeds niet is opgeveerd en weer aan het investeren is geslagen, raken de overheidsfinanciën uitgeput en heeft de Keynesiaanse aanpak niet volstaan.

Dit laatste gebeurde aan het eind van de jaren zeventig, toen de beide oliecrises hadden gezorgd voor hoge inflatie, er onrust was op de financiële markten, en het ondernemersklimaat te lijden had onder hoge belastingdruk. De structurele aanpak die toen is geformuleerd wordt vaak *supply-side economics* genoemd om aan te geven dat het om de aanbodzijde gaat en niet, zoals bij Keynes, om de vraagzijde. In feite gaat dit om verschillende soorten beleid: monetaristisch beleid om de inflatie onder de duim te krijgen, flexibilisering van de arbeidsmarkt en bezuinigingen om het ondernemingsklimaat te verbeteren, en ten slotte deregulering en privatisering vanuit de ideologie dat ‘de markt’ meer ruimte moet krijgen.

In de jaren tachtig en negentig heeft bij velen het idee postgevat dat marktwerking een panacee is voor economische problemen. Hier gaat echter dikwijls een politiek-ideologische stellingname achter schuil. De mate waarin de overheid nu wel of niet moet ingrijpen bij economische problemen blijft onderwerp van felle discussie. Volgens sommigen verstoort overheidsbeleid dat gericht is op sociale rechtvaardigheid en inkomensherverdeling het functioneren van de vrije markt, volgens anderen kan dat niet worden aangetoond en is het gunstig voor het stabiliseren van de vraagzijde. Thomas Piketty heeft (evenals anderen, zoals bijvoorbeeld Joseph Stiglitz) op de agenda gezet dat al te grote inkomensongelijkheid niet gunstig zou kunnen zijn voor economische groei.

Hoewel veel beleidsmakers stellen dat het toereikend om te zorgen voor een stabiel macro-economisch beleid (zoals weinig inflatie, evenwicht op de betalingsbalans, investeren in onderwijs en infrastructuur), is tegelijkertijd de invloed van Keynes diep doorgedrongen in de gedachtewereld van alle partijen. Nobelprijswinnaar Paul Krugman stelt het in zijn inleiding bij Keynes’ *General Theory* als volgt: ‘A businessman who warns that falling confidence poses risks for the economy is a Keynesian, whether he knows it or not. A politician who promises that his tax cuts will create jobs by putting spending money in peoples’ pockets is a Keynesian, even if he claims to abhor the doctrine. Even self-proclaimed supply-side economists, who claim to have refuted Keynes, fall back on unmistakably Keynesian stories to explain why the economy turned down in a given year.’

Literatuur

Keynes, John Maynard, *The general theory of employment, interest and money* (London, 1936)

Krugman, Paul, *Introduction to the general theory of employment, interest, and money, by John Maynard Keynes*

Piketty, Thomas, *Capital in the twenty-first century* (Cambridge Mass. 2014)

Skidelsky, Robert, *John Maynard Keynes: Hopes betrayed, 1883-1920* (Londen, 1983)

Skidelsky, Robert, *John Maynard Keynes: The economist as savior, 1920-1937* (Londen, 1992)

Skidelsky, Robert, *John Maynard Keynes: Fighting for Britain, 1937-1946* (Londen, 2000)

Skidelsky, Robert, *Keynes: The return of the master* (Londen, 2009)