

De actualiteit van de convergentietheorie

De convergentietheorie werd in de jaren zestig ontwikkeld door professor J. Tinbergen. De bedoeling was om een analyse en interpretatie te geven van de ontwikkelingen in de sociaal-economische stelsels van Oost en West. De convergentietheorie heeft een analytische en een normatieve kant. In het licht van de ontwikkelingen in Oost-Europa en de Sovjetunie bespreekt de auteur de actualiteit van de convergentietheorie.

DR. J. KOL*

In 1980 werd professor Tinbergen uitgenodigd om na twintig jaar de balans op te maken van de convergentietheorie¹. Hij concludeerde dat de convergentietheorie praktisch oninteressant was geworden. Immers de uitwisseling van argumenten was bijna geheel terzijde geschoven door een militaire confrontatie. Ter handhaving van de eigen invloedssfeer was het Oostblok tot militair ingrijpen overgegaan; in het Westen lag eveneens de nadruk op een sterke bewapening. Onder dergelijke omstandigheden, concludeerde Tinbergen, is een wetenschappelijke discussie over verbeteringen in de bestaande typen van sociaal-economische orde irrelevant. Nu, tien jaar later, zijn de omstandigheden gewijzigd². De betekenis die aan militaire kracht worden gehecht, is verminderd. Separatisme in de Baltische staten wordt vooralsnog met economische middelen bestreden; Oost en West komen wapenvermindering overeen. Indien de landen in Midden- en Oost-Europa de mogelijkheid wordt geboden om het sociaal-economische stelsel naar eigen inzicht te bepalen, neemt de betekenis van een wetenschappelijke discussie daarover weer toe.

De convergentietheorie; analytische versie

In 1961 verscheen de eerste publikatie over de convergentietheorie van de hand van professor Tinbergen³. Dit was de tijd van de koude oorlog. De sociaal-economische stelsels van Oost en West stonden vijandig tegenover elkaar; over en weer was men overtuigd van de juistheid en superioriteit van de eigen ideologie⁴. Met zijn publikatie beoogde Tinbergen de discussie op een wetenschappelijk niveau te brengen en deze niet vanuit een ideologische stellingname te voeren⁵. Als belangrijkste verschillen in de sociaal-economische systemen van Oost en West noemt Tinbergen:

- de omvang van de publieke sector;
- de mate van beslissingsvrijheid van ondernemingen over de produktie;
- de mate waarin ontwikkelingen in de economie worden gepland;
- de mate waarin prijzen gebonden zijn.

Deze verschillen werden in de ideologische stellingname van de jaren zestig sterk benadrukt. Daarbij werd

tevens de indruk gewekt, dat beide systemen hecht verankerd waren en onveranderlijk zouden zijn. In de realiteit echter waren beide systemen in beweging.

In de centraal geleide economieën was men teruggekomen op de aanvankelijke mening dat voor management, geld en rente geen functie was weggelegd in de sociaal-economische orde. Er was een verschuiving te constateren in de visie op de voordelen van buitenlandse handel. Het principe van autarkie was verlaten en de wens tot het handhaven van handelsevenwicht op bilateraal niveau verschoof in de richting van multilateralisme⁶.

Thans zijn in de Sovjetunie en elders in het Oostblok hervormingen in uitvoering en in voorbereiding⁷:

- herinvoering en versterking van de particuliere sector;
- vermindering van de betekenis van planning;
- meer vrijheid bij de vaststelling van prijzen;
- meer openheid naar de wereldmarkt.

* De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is een bijgewerkte versie van een voordracht op de ECOZOEK-dag op 18 mei 1990 bij de Rijksuniversiteit Groningen.

1. J. Tinbergen, De convergentietheorie; balans na 20 jaar, *Civis Mundi*, jg. 19, nr. 6, 1980, blz. 234-237.

2. J. Tinbergen, Ideologische harmonisatie tussen Oost en West?, *ESB*, 6 december 1989, blz. 1203.

3. J. Tinbergen, Do communist and free economies show a converging pattern?, *Soviet Studies*, vol. XII, nr. 4, 1961, blz. 333-341.

4. Tinbergen, op.cit., 1961, wijst in dit verband op de benamingen voor de sociaal-economische systemen in Oost en West. Deze worden in de westerse terminologie respectievelijk omschreven als 'communistisch' en 'vrij' doch in het Oosten als 'socialistisch' en 'kapitalistisch'.

5. Het belang van een wetenschappelijke discussie in plaats van een ideologische stellingname werd nog eens expliciet besproken in J. Tinbergen, Ideology and coexistence, *Review of International Affairs*, vol. XX, nr. 470, 1969, blz. 1-2.

6. J. Tinbergen, The evolution in communist views on international trade, *World Justice*, vol. VI, nr. 1., 1964, blz. 5-8.

7. Zie bij voorbeeld: P.A. Boot, Economische hervormingen en economisch beleid in de Sovjetunie en Oost-Europa, *Internationale Spectator*, jg. 44, nr. 1, januari 1990, blz. 17-25; A. Aganbegyan, *The challenge: economics of perestroika*, Hutchinson, Londen, 1988; J. Groenewegen, M. Korchemkin, R. van der Steen, Hervormingen in de Sovjetunie, *ESB*, 17 januari 1990, blz. 56-59 en het themanummer 'Oost-Europa', *ESB*, 11/18 april 1990. Uiteraard wordt verschillend gedacht over de mate waarin de hervormingen effectief zullen zijn.

Ook de westerse sociaal-economische stelsels zijn niet statisch maar blijken onderhevig te zijn aan veranderingen:

- de taken en de omvang van de overheidssector zijn in de loop van de tijd toegenomen;
- de vrije concurrentie kan door de overheid worden beperkt, terwijl eveneens de vorming van monopolies soms wordt tegengegaan;
- vaststelling van prijzen, bij voorbeeld in de landbouw en in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt;
- protectionisme.

Geconstateerd kan derhalve worden dat de sociaal-economische stelsels van Oost en West niet statisch zijn maar veranderen. Tinbergen concludeerde dat deze veranderingen overwegend een naar elkaar toe gerichte beweging van beide systemen inhouden: convergentie.

De convergentietheorie heeft vervolgens nadere uitwerkingen gekregen⁸. De aangebrachte verfijningen maakten het bij voorbeeld aannemelijk, dat de sociaal-economische stelsels in Oost en West, ofschoon in het algemeen naar elkaar toe bewegend, niet na enige tijd identiek behoeven te worden⁹. De meest wenselijke sociaal-economische orde kan dus naar tijd, plaats en omstandigheden verschillen. Deze theoretische mogelijkheid wordt thans in de realiteit ook geboden door de toegenomen vrijheid in Oost-Europa; in principe is een staalkaart van alternatieve stelsels denkbaar. Dit leidt tot het normatieve vraagstuk van de keuze van een meest wenselijke sociaal-economische orde.

De convergentietheorie; normatieve versie

Het vraagstuk van de optimale sociaal-economische orde is ongetwijfeld het kernstuk van de convergentietheorie. Om optimaal te zijn, dient een sociaal-economische orde allereerst een samenstel van instellingen te vormen, waarvan de gezamenlijke werking leidt tot de maximaal bereikbare welvaart. Dit is een criterium van doelmatigheid. Daarnaast spelen andere elementen een rol bij de vormgeving van de optimale orde, zoals bij voorbeeld de inkomensverdeling¹⁰.

De nagestreefde veranderingen in Oost en West geven wel aan dat zulk een optimum nog niet is bereikt. Het zou voorts een misverstand zijn om te menen dat het optimum een compromis is tussen de bestaande stelsels. Veeleer gaat het om een synthese: daarbij worden elementen uit bestaande stelsels geselecteerd en gecombineerd als elementen van een optimale orde¹¹.

Daarnaast zal de optimale orde elementen dienen te bevatten die thans nog in geen der bestaande sociaal-economische stelsels voorhanden zijn. Als voorbeeld kan worden gegeven de inkomensverdeling, die als onderdeel van het optimale stelsel, nieuwe vormen van belastingen eist.

Door het opdoen en verwerken van ervaringen met de genoemde synthese en de toevoeging van nieuwe elementen, kan gaandeweg een samenstel van instituties ontstaan, waarvan de gezamenlijke werking de optimale orde naderbij brengt. Daarbij is het aannemelijk, dat de optimale organisatie van een economie zal verschillen naar land, naar tijd en naar andere omstandigheden. Een blauwdruk van de optimale sociaal-economische orde is dan ook niet voorhanden.

Toch zijn wel enige richtlijnen te geven; deze kunnen bij voorbeeld worden ontleend aan de theorie van de optimale orde¹². Binnen deze theorie komen onder meer aan de orde de vraagstukken van de mate van centralisatie van beslissingen bij bestuur en productie, van de vereiste mate van regulering van markten en van de gewenste omvang van de publieke sector.

In het algemeen heeft decentralisatie van beslissingen de voorkeur; het impliceert meer betrokkenheid en vrijheid bij het nemen van beslissingen en vergt in het algemeen relatief geringe kosten. Niettemin kan decentrale besluitvorming inefficiënt zijn; het leidt tot chaos indien ieder individu zou kunnen besluiten links of rechts van de weg te gaan rijden, terwijl schade ook optreedt indien één land sterk vervuulende activiteiten in stand houdt, omdat een rivier de overlast bij andere landen doet terechtkomen. In deze en soortgelijke gevallen is het niveau van besluitvorming te laag; ter vermijding van externe effecten dient de besluitvorming meer centraal plaats te vinden¹³.

De mate, waarin de marktwerking dient te worden gereguleerd is afhankelijk van de graad van instabiliteit van de betreffende markt. De markten voor landbouwproducten kunnen als voorbeeld worden genoemd, met name vanwege de lage elasticiteiten van vraag en aanbod van deze producten¹⁴. Indien echter veranderingen in prijzen en hoeveelheden binnen redelijke tijd leiden tot een nieuw stabiel evenwicht, functioneert het systeem van de vrije markt bevredigend.

De gewenste omvang van de publieke sector zal niet in alle omstandigheden dezelfde zijn; onder meer speelt het niveau van ontwikkeling van de economie een rol. In het algemeen zal de overheid die activiteiten ter hand dienen te nemen, die gekenmerkt worden door belangrijke externe effecten en niet door de private sector worden ondernomen, omdat zij niet gemakkelijk op basis van het winstprincipe zijn uit te voeren. Het gaat hierbij om de productie van publieke goederen, zoals de rechtsorde, defensie en bepaalde vormen van onderwijs en gezondheidszorg; voorts om investeringen in de infrastructuur, zoals de aanleg van wegen en havens, en de voorzieningen van energie, water en sommige middelen van transport.

Aanbevelingen en ervaringen

Voor het slagen van economische hervormingen in de Sovjetunie is onlangs door Balassa een aantal voorwaarden beschreven¹⁵. Naast het terugdringen van het vraagoverschot op macroniveau, worden voorts een aantal aanbevelingen voor het microniveau gegeven.

De belangrijkste aanbeveling betreft de werking van het prijsmechanisme. In de Sovjetunie worden prijzen centraal vastgesteld¹⁶. Het vaststellen van prijzen, die voor elk produkt vraag en aanbod in evenwicht brengen kan onmogelijk centraal gebeuren. Daartoe zou een zo grote hoe-

8. De belangrijkste bijdrage wellicht is J. van der Doel, *Konvergentie en evolutie*, Van Gorcum & Co., Assen, 1971.

9. Het wiskundige convergentiebegrip houdt dat overigens ook niet in; J. Tinbergen, De convergentietheorie: antiekritiek, in: *Mens en keuze*, Opstellen aangeboden aan Prof. dr. S. Korteweg ter gelegenheid van zijn zeventigste verjaardag, Amsterdam, 1972.

10. J. Tinbergen, *Production, income and welfare, the search for an optimal social order*, Wheatshaf Books Ltd., 1985.

11. J. Tinbergen, Was spricht für die Konvergenztheorie?, *Wirtschaftswoche*, 23 december 1970, nr. 52; J. Tinbergen, op.cit., 1972.

12. J. Tinbergen, The theory of the optimum regime, in: L.H. Klaassen, L.M. Koyck en H.J. Witteveen (red.), *Jan Tinbergen. Selected papers*, North-Holland, Amsterdam, 1959.

13. Externe effecten kunnen ook positief zijn. Coördinatie tussen landen van hun stimuleringsbeleid zou de gemeenschappelijke werking kunnen versterken; J. Tinbergen, *International economic integration*, Elsevier, Amsterdam, 1965 (tweede herziene druk).

14. J. Tinbergen, Moeten alle markten vrij zijn?, *ESB*, 19 september 1990, blz. 855.

15. Bela Balassa, The conditions for success of Perestroika, *Global Economic Policy*, jg. 1, nr. 1, 1989, blz. 25-30.

16. Daarbij worden in het algemeen een consumentenprijs en een producentenprijs vastgesteld. De producentenprijzen weerspiegelen de consumentenvraag gewoonlijk onvoldoende.

veelheid informatie moeten worden verzameld, dat deze bij het beschikbaar komen reeds verouderd zou zijn. Een goed werkend prijssysteem vereist derhalve prijsstelling op een gedecentraliseerd niveau. Daarbij dient niet zozeer aan overheidsinstanties te worden gedacht maar aan het bedrijfsleven.

In de huidige Sovjetunie zijn de ondernemingen daartoe echter veelal onvoldoende geschikt, omdat zij een zo groot mogelijke productie als doelstelling hebben. Aangezien hierbij kostenoverwegingen een geringe rol spelen, wordt aan de doelmatigheid onvoldoende aandacht besteed. Dit kan sterk verbeteren indien ondernemingen zich laten leiden door winstmaximering en de beloningsstructuur daarmee in overeenstemming wordt gebracht.

Winstmaximering en doelmatigheid gaan in het algemeen slechts samen in geval van concurrentie; bij monopolie- of oligopolievorming kan het leiden tot hoge prijzen en verlies van doelmatigheid. Samenvattend, een concurrerend bedrijfsleven, het beginsel van winstmaximalisatie en decentrale prijsvorming zijn in hun onderlinge samenhang nodig voor een efficiënt markt-evenwicht.

De Economische Commissie voor Europa heeft onlangs een beschrijving gegeven van de mogelijke technische en financiële hulp, die vanuit het Westen gegeven kan worden ter ondersteuning van het proces van hervormingen in Oost-Europa¹⁷. Met name voor Hongarije en Polen worden hervormingsmaatregelen besproken op het terrein van internationale handel en het internationale betalingsverkeer.

Als uitvloeisel van de vergadering van de G7-landen in Parijs in juli 1989 werd aan de Commissie van de EG verzocht om de coördinatie te verzorgen bij de Westerse hulp voor de economische hervormingen in Hongarije en Polen. In dit verband heeft de Commissie een serie studies doen uitvoeren betreffende de noodzakelijk geachte hervormingen op terreinen van privatisering, belastingen en subsidies, handelsliberalisatie en industriële herstructurering¹⁸.

In de genoemde studies wordt het noodzakelijke hervormingsproces in Oost-Europa beschreven als een overgang van een planeconomie naar een vrije-markteconomie. Deze route moge omgeven zijn met moeilijkheden die de voortgang belemmeren, de indruk wordt gewekt, dat het uiteindelijke doel niet twijfelachtig kan zijn.

Een meer genuanceerd standpunt wordt ingenomen in een recente studie van de Group of Thirty over de toekomstmogelijkheden van het herstructureringsproces in de Sovjetunie¹⁹. Bepleit wordt, dat bij de overgang van ondernemingen van een systeem van produktiemaximering naar de doelstelling van winstmaximalisatie een onderscheid wordt gemaakt naar bedrijven, die voor de toepassing van winstmaximering geschikt zijn, en activiteiten, die weliswaar geen winst maken maar belangrijke positieve externe effecten hebben. Met name in verband met de toekomstige groei in de Sovjetunie worden hierbij de voorbeelden van activiteiten op de gebieden van onderwijs en onderzoek genoemd. Ook activiteiten ter bescherming van het milieu kunnen belangrijke externe voordelen hebben en daarbij voor subsidiëring door de overheid in aanmerking komen. Meer in het algemeen wordt de wenselijkheid van overheidssubsidies genoemd voor de productie van goederen en diensten, die weliswaar een geringe private winstgevendheid heeft maar belangrijke positieve externe effecten met zich brengt. Ook in het Westen worden dergelijke vormen van subsidiëring toegepast.

In de studie van de Group of Thirty wordt voorts gewezen op het belang van een analyse van mogelijke parallellen tussen de noodzakelijke hervormingen in de Sovjetunie en de ervaringen in het Westen bij de overgang naar een markteconomie in de 18e en 19e eeuw. Toentertijd werd de macht van monarchen ingeperkt om de marktkrachten meer ruimte te geven. Geleidelijk aan nam de invloed van de overheid op het economisch proces weer toe, vooral bij

het arbeidsmarktbeleid en de milieuwetgeving. Recent is er weer een tendens in het Westen waar te nemen waarbij overheidstaken worden gedereguleerd en geprivatiseerd. Met name in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten wordt een nieuw evenwicht gezocht tussen marktwerking en overheidsingrijpen.

Meer in het algemeen wordt geconcludeerd dat de balans tussen marktkrachten aan de ene kant en centrale planning anderzijds moeilijk is te handhaven zowel in Oost als in West en voorts moet worden hervonden in een continu proces van aanpassingen en het opdoen van ervaringen.

Deze zienswijze in de studie van de Group of Thirty komt overeen met de convergentietheorie, die, zoals beschreven, bij de keuze van de optimale economische orde een evenwicht nastreeft tussen marktkrachten en marktregulering op basis van analyse en ervaring.

Tinbergen meent dan ook dat na de recente Europese ontwikkelingen de convergentietheorie weer actueel is geworden en verwacht dat de Oosteuropese landen niet zozeer terug zullen keren naar het kapitalisme maar zullen neigen naar een democratisch socialisme, een orde die lijkt op de Zweedse²⁰.

Samenvatting

De convergentietheorie werd ontwikkeld in de jaren zestig toen een toestand van confrontatie bestond tussen Oost- en Westblok. Deze confrontatie kwam onder meer tot uiting in de beschrijving van verschillen tussen Oost en West wat betreft de sociaal-economische orde in termen van onveranderlijke (en superieure) beginselen. De convergentietheorie beschreef deze verschillen eveneens, maar op analytische wijze, terwijl voorts werd aangetoond, dat sociaal-economische stelsels niet statisch zijn maar voortdurend veranderingen en aanpassingen ondergaan.

Dit leidt vervolgens tot het vraagstuk van de optimale economische orde. Dit is het onderwerp van de convergentietheorie in haar normatieve versie. De optimale orde wordt gevormd door een samenstel van instellingen waarvan de gezamenlijke werking leidt tot de maximaal bereikbare welvaart. Naast dit criterium van doelmatigheid spelen vraagstukken van verdeling een rol.

Blijkens de nagestreefde veranderingen in de sociaal-economische systemen in Oost en West is een optimum nog niet bereikt. Het gaat om het samenstellen van een synthese van geschikt bevonden elementen in bestaande systemen en nieuw te ontwerpen elementen; door het opdoen van ervaring kan gaandeweg een optimale orde worden benaderd. Ook deze is evenwel waarschijnlijk niet onveranderlijk maar tijd- en plaatsgebonden.

J. Kol

17. Economic Commission for Europe, *Economic Bulletin for Europe*, vol. 41, Geneva, 1989. A.J. Wolters onderstreept, dat hulp aan Oost-Europa door West-Europa in een lange termijn perspectief in beiderzijds belang is; *ESB*, 31 januari 1990.

18. Commissie van de EG, *Economic transformation in Hungary and Poland*, *European Economy*, nr. 43, Brussel, 1990.

19. J.P. Hardt en S.N. Heslin, *Perestroika: a sustainable process for change*, Group of Thirty, New York, 1989. Ook L. van der Geest wijst op het gevaar van een sterke adoratie van de vrije markt: in de westerse democratieën zijn in de loop der tijd juist aanzienlijke beperkingen op de vrije-marktwerking aangebracht; *ESB*, 11 april 1990.

20. *Het Parool*, 2 december 1989; de actuele betekenis van de convergentiegedachte wordt voorts genoemd in O. Bogomolov, *Commentary by Hardt en Heslin*, op.cit., 1989; en in F.W. Rutten, *De betekenis van Tinbergen en Zijlstra voor de ontwikkeling van de economische wetenschap en het economisch beleid in Nederland van na de 2e wereldoorlog*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1989.