

De politieke economie van pressiegroepen

DRS. F. NAERT*

Zeventien jaar nadat *The logic of collective action* verscheen, rolde in 1982 een nieuw werk van Mancur Olson van de pers: *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. Bracht het eerste boek een elegante theorie over de totstandkoming van belangen-, pressie- en actiegroepen als de resultante van beslissingen van rationeel calculerende individuen, nu wordt de invloed van belangengroepen op de economie onderzocht. In dit artikel wordt dit nieuwe boek, alsmede de commentaren en erop aansluitende studies, besproken. Geconstateerd wordt dat er veel interessants geschreven wordt over pressiegroepen, maar dat empirisch materiaal over de invloed van specifieke groepen op de feitelijke besluitvorming vrijwel ontbreekt. Daardoor krijgt de discussie rond Olsons werk een wat academisch karakter. Het zou gewenst zijn eerst wat meer empirisch materiaal over de effectiviteit van verschillende vormen van pressie-uitoefening te verzamelen, alvorens tot uitspraken over de invloed van pressiegroepen op de economische groei over te gaan.

Inleiding

Pressie- en belangengroepen zijn sinds tientallen jaren een niet weg te denken element van ons politiek-economisch systeem. Niemand zal ontkennen dat zij een grote invloed uitoefenen op de besluitvorming. Hoe zij het doen en waarom zij invloed hebben zijn echter vragen waarop het antwoord niet zo simpel is. Het is de bedoeling van dit artikel om daar enig licht op te werpen.

Eerst moeten enkele terminologische problemen uit de wereld worden geholpen. Sommigen gebruiken de termen pressiegroep en belangengroep als synoniemen 1). In de praktijk lopen beide soorten immers door elkaar. Theoretisch is er wel een onderscheid mogelijk. Een belangengroep kan men beschouwen als een groep mensen die zich organiseren om een hen gemeenschappelijk belang te verdedigen. Zij kunnen dit op allerlei manieren doen, b.v. een kartel van ondernemers besluit de produktie te beperken en het daaruit voortvloeiende voordeel te verdelen. Op het ogenblik dat een belangengroep een beroep doet op de overheid en pressie uitoefent op de overheid wordt het een pressiegroep, b.v. het bovengenoemde kartel probeert een douanetarief te doen instellen. De meeste belangengroepen beperken zich niet tot één methode van belangenverdediging en richten zich o.a. ook tot de overheid, zodat er feitelijk weinig bezwaren zijn tegen het door elkaar gebruiken van de termen. De pressiegroep moet echter nog wel afgebakend worden tegenover het begrip politieke partij. Het belangrijkste onderscheid tussen beide is dat een pressiegroep geen verantwoordelijkheid voor het beleid nastreeft, maar een politieke partij wel 2).

Mancur Olson

Een goed aangrijpingspunt om iets over belangen- en/of pressiegroepen te zeggen is het laatste boek van Mancur Olson en de discussie die daaromtrent is ontstaan. Een boek van Mancur Olson is immers altijd een gebeurtenis, te meer daar hij er weinig schrijft. Zijn vorige dateert al van 1965: het nu reeds klassiek geworden *The logic of collective action*. Met zijn in 1982 verschenen *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities* lijkt het dezelfde kant op te gaan.

Minder dan een jaar later verscheen er immers reeds een ander boek over dit werk, nl. *The political economy of growth* (1983). Het bevat een aantal commentaren op Olsons these, geredigeerd door de bekende „public choice“-econoom Dennis Mueller. Ook de besprekingen die eraan gewijd worden zijn langer en grondiger dan normaal 3).

In dit artikel zullen wij de stellingen van Olson uiteenzetten, de aanvullingen van Mueller c.s. bespreken en een alternatieve weg suggereren om pressiegroepen te onderzoeken.

De stelling

In een notedop gevat verkondigt Olson het volgende credo: het tempo van de economische groei is te verklaren door het aantal en de invloed van belangengroeperingen 4): dit aantal en deze invloed nemen toe met de lengte van de periode van politieke en economische stabiliteit. Het funderen en bewijzen van deze stellingname neemt het grootste gedeelte van het boek in beslag. Die fundamentele („the logic“ en „the implications“, zoals hij ze noemt) komen verder van pas om heterogene fenomenen zoals het Britse standensysteem, het Indiase kastensysteem, apartheid, en stagflatie te verklaren.

Daarmee reikt Olson nogal ver. Zijn doel is een eenvoudige theorie te ontwerpen die op zoveel mogelijk verschillende problemen een licht kan werpen. Dat is volgens hem immers het

*) Medewerker van het Seminarie voor Economie van de Rijksuniversiteit Gent.

1) Zie b.v. P. Visser, De collectieve welvaartsfunctie en de overleconomie, *ESB*, 14 juni 1978, blz. 603-606; en G.K. Wilson, *Interest groups in the United States*, Clarendon Press, Oxford, 1981.

2) Y. Nuyens, *Pressiegroepen in België. Een benaderend onderzoek*, Universitaire Boekhandel, Leuven, 1965, gaat hier uitgebreid op in.

3) B.v. C. Crouch, New thinking on pluralism, *The Political Quarterly*, jg. 54, nr. 4, oktober/december 1983, blz. 363-374; en P.F. Whiteley, The political economy of economic growth, *European Journal of Political Research*, nr. 11, 1983, blz. 197-213.

4) Olson gebruikt de term „belangengroepen“, doch uit de context kan men afleiden dat hij ook pressiegroepen bedoelt.

summun waarnaar iedere wetenschapper moet streven: een simpele en summere, maar universele theorie. Afgezien van het pretentieuze nasmaakje dat dergelijke grootscheepse ondernemingen meestal nalaten, is zijn poging alleszins een krachttoer geworden 5).

De logica

De basis van Olsons boek is eigenlijk zijn voorgaande boek 6). Daarin onderzoekt hij de voorwaarden die moeten zijn vervuld wil een aantal mensen met hetzelfde belang zich daadwerkelijk in een groep organiseren. Olson stelt terecht dat dit niet zo maar gebeurt. Het bestaan van een gemeenschappelijk belang alleen volstaat daarvoor niet, zoals men vóór Olson ten onrechte dacht. Volgens de toen populaire politieke theorie over groepen, het pluralisme, zou elke groep mensen die hetzelfde belang delen zich organiseren om haar belangen bij de overheid te realiseren. De overheid trad op als scheidsrechter om geschillen tussen tegengestelde belangen te beslechten. Het resultaat van het pluralistisch systeem was een politiek evenwicht waarin een veelheid van belangengroepen aan haar trekken kwam 7).

Volgens Olson houdt het pluralisme echter geen rekening met de rationaliteit van het individu 8). Het is immers niet in het belang van het individu om zich zo maar bij een belangengroep aan te sluiten. Dit komt omdat de diensten die de groep eventueel kan leveren, het karakter hebben van collectieve goederen, dit wil dus zeggen goederen waarbij men niemand van consumptie kan uitsluiten: de loonsverhoging die de vakbond bedongen heeft, geldt ook voor de niet-leden, de hogere prijs of de prijsreglementering die een bedrijvenkartel bereikt heeft, gelden ook voor de niet-leden. Men kan dus zonder lid te zijn van 'n organisatie profiteren van sommige van haar resultaten („free rider“). Bijgevolg is er geen enkele reden om zich bij de vakbond of bij het kartel aan te sluiten.

Daarmee is het probleem nochtans alleen maar verlegd naar de vraag: hoe komt het dan dat er toch belangengroepen bestaan? Dat komt volgens Olson omdat zij gebruik maken van zogenaamde „selective incentives“, die zowel positief als negatief kunnen zijn. Voorbeelden van positieve selectieve stimulansen zijn vakbondspremies, voordelen bij lidmaatschap zoals publicaties, prijsreducties; negatieve stimulansen: dreigen met geweld om iemand te dwingen lid te worden; van overheidswege opgelegde maatregelen zoals verplicht lidmaatschap van de balie, de Orde der Geneesheren; „closed-shop“-praktijken e.d.

Een uitzondering op de regel vormen de kleine groepen; deze zijn meestal wel te organiseren zonder dat er selectieve stimulansen nodig zijn. In kleine groepen heeft het „free rider“ spelen immers wel gevolgen voor het betrokken individu. Juist omdat het over een beperkte groep gaat is zijn bijdrage in de kosten van het organiseren en beheren van de pressiegroep een substantieel deel van de totale kosten. Valt zijn bijdrage weg dan vermindert de kwaliteit of de levering van het collectief goed.

Uiteindelijk komt Olson tot de stelling dat groepen die gebruik kunnen maken van selectieve stimulansen en kleine groepen gemakkelijker en sneller zullen worden georganiseerd dan andere.

De implicaties

Uit het voorgaande kan Olson negen implicaties afleiden waaruit hij dan te gepasten tijde kan putten om zijn hoofdstellingen te bewijzen. Wij zullen hier enkele van de belangrijkste aanduiden:

1. *er is geen symmetrische organisatie van alle groepen*, zoals het pluralisme meent, op grond van de boven uiteengezette redenen. Via een andere weg was Charles Lindblom in zijn boek *Politics and markets* (1977) reeds tot dezelfde conclusie gekomen 9). Hij is zelfs heel expliciet: het is „big business“ die de overhand krijgt omdat de gezagsdragers zich identificeren met de ondernemingsleiders. Hun belangen zijn gelijklopend: beide varen wel bij een goed draaiende economie. Anderen wijzen op de buitensporige macht van de vakbon-

den 10). Waarschijnlijk zullen dus weinig mensen moeite hebben met deze implicatie;

2. *stabiele samenlevingen accumuleren steeds meer pressiegroepen naarmate de tijd verstrijkt*, omdat pressiegroepen blijven bestaan en desnoods een andere bestaansreden zoeken, terwijl steeds meer groepen erin slagen zich te organiseren (door het vinden van de gepaste selectieve stimulansen);
3. *pressiegroepen die een substantieel segment van de gemeenschap organiseren*, z.g. overkoepelende groepen (zoals b.v. nationaal georganiseerde vakbonden), *hebben voordeel bij een efficiënte, florerende economie en houden daar rekening mee bij hun inspanningen om het inkomen te herverdelen*;
4. „*distributieve coalities*“ (dit zijn pressiegroepen die de inkomensverdeling in hun voordeel proberen te wijzigen) *die groot genoeg zijn om in hun opzet te slagen* (b.v. een kartel dat alle producenten in een industrietak omvat) *aanvaardt geen nieuwe leden meer* (om de voordelen niet nog meer te moeten verdelen) *en proberen de diversiteit aan inkomens en levenswaarden tussen hun leden te minimaliseren*, omdat dit collectieve actie vergemakkelijkt;
5. *de opeenhoping van distributieve coalities verhoogt de complexiteit van reglementeringen, de rol van de overheid en wijzigt de richting waarin de maatschappij evolueert*;
6. *distributieve coalities verminderen het totale inkomen en de efficiëntie*, omdat zij optreden als „free rider“ tegenover de totale gemeenschap en dus doeleinden als de omvang van het nationaal inkomen en de efficiëntie aan hun laars lappen.

Economische groei

Na het voorgaande is het slechts kinderspel om af te leiden dat „countries whose distributional coalitions have been emasculated or abolished by totalitarian government or foreign occupation should grow relatively quickly after a free and stable legal order is established“ 11). De economische mirakels van Japan en West-Duitsland en de achteruitgang van Groot-Brittannië zijn daarmee meteen verklaard. Zweden, Zwitserland en Noorwegen lijken volgens Olson op het eerste gezicht uitzonderingen te zijn: een lange politieke stabiliteit, vele en sterke pressiegroepen en toch een redelijk hoog groeicijfer! Dat is echter buiten de waard gerekend, in casu de derde implicatie. De pressiegroepen in deze landen zijn overkoepelend zodat zij rekening houden met de invloed van hun eisen op het groeipotentieel. Daardoor is hun negatieve invloed niet zo groot geweest.

Niet iedereen is het daarmee eens, zoals b.v. Moses Abramovitz. In Muellers boek gaat hij na welke verklaringen er, buiten die van Olson, kunnen worden gegeven voor uiteenlopende resultaten op het gebied van de produktiviteitsgroei 12). Zij behoren tot twee categorieën: verschillen in het potentieel voor produktiviteitsgroei en verschillen in de krachten die de snelheid regelen waarmee dat potentieel gerealiseerd wordt. Een voorbeeld van de eerste soort is de z.g. „catch-up“-hypothese. De

5) Gelukkig heeft hij daarbij de hulp mogen ontvangen van een onafzienbaar aantal mensen en instellingen, getuige de quasi oneindige reeks dankbetuigingen in het woord vooraf, de voetnoten en de „acknowledgments“.

6) M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

7) Exponenten van deze richting zijn vooral A.F. Bentley, *The process of government*, Principia Press, Bloomington, 1908 en D. Truman, *The governmental process*, Knopf, New York, 1951.

8) Door terug te grijpen op de „homo oeconomicus“-hypothese om politieke verschijnselen te verklaren stond Olson trouwens aan de wieg van de nieuwe politieke economie, samen met o.a. K. Arrow, A. Downs, A. Breton en W. Niskanen.

9) C. Lindblom, *Politics and markets. The world's political-economic systems*, Basic Books, New York, 1977.

10) Zie b.v. M.A.G. van Meerhaeghe, *De vakbondsstaat*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1980.

11) M. Olson, op. cit., blz. 75.

12) M. Abramovitz, Notes on international differences in productivity growth rates, in: D. Mueller (red.), *The political economy of growth*, 1983, blz. 78-89.

snelle groei van Japan en West-Duitsland na de tweede wereldoorlog is te wijten aan het feit dat zij hun economie opnieuw van nul moesten opbouwen. Dit scheidt falsificatieproblemen voor Olsons theorie; die gebruikt immers ook het aantal jaren na een verstoring (b.v. de tweede wereldoorlog) als een benadering voor de invloed van de pressiegroepen, zodat het onderscheid tussen de toetsing van Olsons these en de „catch-up”-hypothese moeilijk wordt.

Volgens Abramovitz behoort de verklaring van Olson eigenlijk meer tot de tweede categorie, samen met bij voorbeeld verschillen in verspreiding en ingebruikneming van nieuwe technologieën, verschillen in structurele aanpassingsmogelijkheden en verschillen in de aanmoediging van investeringen. Het is dan ook nodig dat de theorie van Olson samen met al deze verschillen getest wordt om tot een sluitende verklaring te komen.

Asselain en Morisson brengen een amendement van Olsons theorie naar voren die is geïnspireerd door de Franse ervaring (13). Zij stellen dat in sommige gevallen (en wel in een recessie of een depressie) de causale relatie omgekeerd verloopt: een economische crisis doet allerlei pressiegroepen ontstaan. Daarna geldt het schema van Olson. Aan de hand van het feitenrelaas van de Franse economische, sociale en politieke geschiedenis sinds de achttiende eeuw illustreren zij één en ander.

Franz Lehner verfijnt de hypothese van Olson door haar verder uit te diepen (14). Voor de Zwitserse situatie (een verspreid en heterogeen net van pressiegroepen en een hoge groeivoet) zou de theorie van Olson moeten worden verworpen. Bij nader inzicht blijkt echter dat boven dat groot aantal gedecentraliseerde pressiegroepen een gecentraliseerde coalitiestructuur staat die de tegenstellingen tussen de verschillende groepen verzacht. In die overkoepelende structuur overleggen de pressiegroepen, hun eisen en verzoeken worden er gefilterd, wat er toe leidt dat hun groeiemmende invloed getemperd wordt.

Empirie

In het voorgaande kwam de empirische toetsing van Olsons stelling al even ter sprake. Olsons werkwijze daarin is niet zo duidelijk als men zou wensen. Hij wipt van de hak op de tak.

Hij heeft het eerst over West-Duitsland en Japan, daarna over Groot-Brittannië en Skandinavië, ten slotte over verschillende staten van de Verenigde Staten. Op het ene geval gaat hij echter diep in (Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten), op het andere slechts terloops (West-Duitsland, Japan). Wat zijn keuze van landen bepaalt, is niet duidelijk: er zijn nog andere ontwikkelde democratieën. Aanvankelijk beperkt zijn bewijsvoering zich tot louter descriptie. Voor de Verenigde Staten schakelt hij plots over naa. regressies, waarbij hij de beschouwde tijdsperiode uitbreidt van de naoorlogse periode naar de periode sinds de Amerikaanse onafhankelijkheid.

Deze laatste regressies werden uitgevoerd door Kwang Choi. Hij presenteert ze met nog enkele andere regressies in het boek van Mueller (15). Het gaat om tests op basis van „cross-national” data. Het originele van zijn aanpak ligt erin dat hij een index poogt op te stellen van de „institutionele sclerose” over de tijd, dit is dus de verstarring in de maatschappij als gevolg van de opeenhoping van belangengroepen. Dit proces zou een curve volgen die er ongeveer uitziet als de opbrengstencurve uit de micro-economie. Hij distilleert daaruit dan een index die hij gebruikt als onafhankelijke variabele om groeivoeten te verklaren. Zijn empirische resultaten blijken Olsons hypothese te bevestigen.

F. Pryor voert een „quasi-test” uit van Olsons hypothese (16). Het is een quasi-toetsing omdat hij met indirecte variabelen de invloed van pressiegroepen op de economische groei wil meten. De logica achter elke gebruikte variabele is soms ver gezocht. B.v. de bevolkingsgrootte: de rechtvaardiging daarvoor luidt dat hoe groter de bevolking hoe minder kans op overkoepelende pressiegroepen en dus te geringer de economische groei is. Ander voorbeeld: de etnische heterogeniteit: hoe heterogener, hoe minder overkoepelende groepen. Gezien het speculatieve karakter van dit soort redeneringen, is het nut van zijn oefening dan ook niet erg duidelijk.

P. Murrell test een interessante uitloper van Olsons theorie

17). Indien Olsons theorie juist is, dan zouden in het Verenigd Koninkrijk nieuwe, nog niet door pressiegroepen beheerste industrieën veel sneller moeten groeien ten opzichte van oudere industrieën dan in West-Duitsland. Via een ingewikkelde procedure met opnieuw allerlei indirecte variabelen vindt hij dat de „...results point strongly to the existence of significant effects due to inertial forces within British industry” (18).

Pressiegroepen, integratie en groei

Ook in de stijging van de economische groei die traditioneel geassocieerd wordt met het wegvallen van douanerechten, vindt Olson steun voor zijn theorie. Hij stelt dat die hogere groei niet volledig kan worden verklaard door een comparatief-statische analyse. Het restant wordt in de theorie van de economische integratie meestal toegeschreven aan de z.g. dynamische of secundaire effecten van de integratie, die liggen op het gebied van een grotere efficiëntie, schaalvoordelen en verhoogde concurrentie (19). Olson schijnt van dit stukje theorie nog niet gehoord te hebben en vindt de dynamische voordelen dan ook opnieuw uit (20).

Wat gebeurt er immers bij vrijmaking van het goederen-, kapitaal- en personenverkeer? Een ganse reeks pressiegroepen verliest haar veren: ondernemerskartels worden zinloos daar nieuwe ondernemingen uit de andere lidstaten „free rider” kunnen spelen, vakbonden krijgen te maken met concurrerende arbeidskrachten, wat ook geldt voor organisaties van vrijeberoepsbeoefenaren. Men zal opmerken dat de organisatie van kartels en vakbonden op geïntegreerd niveau voor de hand ligt. Dat zal echter niet van een leien dakje lopen: de te organiseren groep is immers veel groter. De organisatiekosten worden hoger, het zal langer duren eer de gepaste selectieve stimulansen gevonden zijn, terwijl de speelruimte voor „free riders” groter is geworden.

Hiermee is voor Olson niet alleen het positieve effect van integratie van een theorie voorzien. En passant pakt hij nog even het gildensysteem en het verval van enkele belangrijke steden tussen de zeventiende en achttiende eeuw (York, Exeter, Venetië, Florence) mee. Het gildensysteem kon immers alleen bestaan in de geborgenheid van door hoge tolmuren beschermde stadstaten met van de buitenwereld afgesloten markten. Eens de tolmuren gesloopt, verviel het monopolie van de gilden en begon het verval van de stadstaten.

Hoe mooi en elegant deze redenering ook is, wij blijven zitten met een huizenhoog probleem. In Olsons analyse komt het afschaffen van douanetarieven, het creëren van een grotere markt of het ontstaan van grotere politieke eenheden immers uit de lucht vallen. Bij hem zijn dit exogene factoren. Maar ligt het niet voor de hand ook deze fenomenen aan zijn theorie te onderwerpen? Aangezien vrijmaking van de handel e.d. schadelijk is voor heel wat pressiegroepen, mag men toch aanzienlijke tegenstand verwachten tegen elk plan in die richting. Nochtans zijn er talrijke voorbeelden van integratie, zodat de macht van die pressiegroepen niet zo groot kan zijn als Olson ons overal in zijn boek wil doen geloven. Op zijn minst moet men concluderen dat de zaken niet zo eenvoudig liggen als Olson pretendeert en dat er tegenstrijdige krachten in het spel zijn.

13) J.C. Asselain en C. Morisson, *Economic growth and interest groups: the French experience*, in: Mueller, op. cit., blz. 157-173.

14) F. Lehner, *Pressure politics and economic growth: Olson's theory and the Swiss experience*, in: Mueller, op. cit., blz. 203-214.

15) K. Choi, *A statistical test of Olson's model*, in: Mueller, op. cit., blz. 57-78.

16) F. Pryor, *A quasi-test of Olson's hypotheses*, in: Mueller, op. cit., blz. 90-105.

17) P. Murrell, *The comparative structure of the growth of the West German and British manufacturing industries*, in: Mueller, op. cit., blz. 109-131.

18) Idem, blz. 129.

19) Zie M.A.G. van Meerhaeghe, *Internationale economie*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1972, blz. 126.

20) M. Olson, op. cit., blz. 140.

De studie van J.F. Hennart over Frankrijk haakt daar op in 21). Hennart geeft hoog op van de internationalisering van de Franse economie sinds het ontstaan van de Euromarkt als verklaring van de goede Franse groeiprestaties. Pressiegroepen hebben zich daartegen wel verzet maar zonder gevolg, terwijl hun positie door de internationalisering nog verslechterd is.

Van kasten naar apartheid

Olson doet zijn best om zijn belofte van universaliteit gestand te doen. Ook het Indiase kastensysteem en de Zuidafrikaanse apartheid ontsnappen niet aan zijn drang naar volledigheid. De kasten zouden ontstaan zijn uit een gildensysteem. Ze vertonen er alle kenmerken van: controle op de toegang tot bepaalde beroepen en bedrijfssectoren, het bewaren van beroepsgeheimen, het gebruik van boycotten en stakingen 22). Bekeken over verscheidene generaties stelt zich dan het volgende probleem: indien alle afstammelingen en hun ingehuwde partners van de voordelen van de groep mogen genieten, zullen die voordelen op den duur over zoveel personen moeten worden gespreid dat ze per hoofd verwaarloosbaar klein worden. Er zijn twee mogelijke oplossingen: het aanmoedigen of zelfs verplicht stellen van onderlinge huwelijken of het onterven van een groot gedeelte van de kinderen. In het kastensysteem werd de eerste methode gebruikt, terwijl b.v. de Europese adel tot beide methoden zijn toevlucht nam.

Een gelijkwaardig streven naar het beschermen van de voorrechten van een bepaalde bevolkingsgroep vinden we in het Zuidafrikaanse apartheidstelsel. Via het opleggen van ratio's voor het aantal te werk te stellen blanken en zwarten wordt de blanke arbeid schaars gehouden en de zwarte overvloedig (de „Colour Bar Act“).

Stagflatie

De controverse tussen de aanhangers van de theorie van de niet-ruimende markten en de aanhanger van die van de ruimende markten is Olsons laatste prooi, meer bepaald het fenomeen van de onvrijwillige werkloosheid, door de keynesianen geschoven op de verder onverklaard blijvende „sticky wages“, en door monetaristen en aanhangers van de rationele-verwachtingentheorie schoon vergeten.

Normaliter zou die onvrijwillige werkloosheid snel moeten verdwijnen, omdat zowel de werklozen als de ondernemers er voordeel bij hebben tot een arbeidsovereenkomst te komen, zij het tegen lagere beloning dan voordien geldend op de arbeidsmarkt. Die overeenkomsten worden echter verhinderd door de nog aan het werk zijnde arbeiders door middel van hun vakbonden, waardoor de lonen boven het competitieve niveau worden gehouden. Op die manier legt Olson het fenomeen van de „sticky wages“ uit. De onevenwichtige toestand op de arbeidsmarkt heeft gevolgen voor de totale economie: de vraag naar goederen, arbeid en kapitaal gaat dalen. Er volgt een recessie, die dreigt te onttaarden in een vicieuze neerwaarts gerichte spiraal als door het optreden van pressiegroepen een reeks van prijzen boven het marktruimende niveau blijven.

Politieke economie van de groei

Enkele bijdragen aan Dennis Muellers *The political economy of growth* werden reeds vermeld. Waarschijnlijk was het mede de bedoeling wat mee te genieten van de belangstelling rond Olson. Het gemiddelde niveau van de artikelen ligt echter aanzienlijk lager dan dat van Olsons boek. Het gaat om een heterogene verzameling referaten: er zijn zeer korte naast lange stukken; er zijn voor- en tegenstanders van Olson; de eersten borduren voort op Olson, anderen hebben, afgaand op hun tekst, Olson zelfs niet gelezen; er is kritiek en er is kritiekloze overname van Olsons these; er doen economen aan mee, maar ook politicologen.

Naast de reeds besproken bijdragen is er nog het openingsstuk van Olson, een verkorte versie van *The rise and decline of nations*, waar we dus niet meer bij hoeven stil te staan. Ook over de

bijdragen van het echtpaar Hicks kunnen we kort zijn. Hun namen doen waarschijnlijk dienst als trekpleister. Sir John schreef drie bladzijden vol over de gevolgen van onvolledige mobiliteit van de arbeid tussen sectoren op de economische groei 23). Lady Ursula heeft het over de groeiperikelen van het Verenigd Koninkrijk en Italië. Waarom Italië er per se bij moest is onduidelijk; 90% van het stuk gaat over de Britse ervaringen 24).

Tegenwind

Interessanter is het stuk van Samuel Bowles en John Eatwell 25). Zij behoren duidelijk niet tot de supporters van Olson. Hun kritiek concentreert zich op een drietal punten. Een eerste punt slaat op Olsons vergelijking tussen de door pressiegroepen overheerste staat en de ideale liberale staat. De eigenlijke vergelijking moet volgens hen gaan tussen de pressiegroepen-staat en een staat waarin het klassenconflict zou zijn verhevigd en die dus nog veel slechter zou uitvallen voor de economische groei. In de tweede plaats „vergeet“ Olson – door zich alleen te bekommeren om de statische efficiëntie – twee factoren die belangrijk zijn voor de economische groei: de ontwikkelingen in de potentiële output en in de capaciteitsbenutting. Overigens is deze kritiek niet helemaal terecht, zeker niet wat de aandacht voor de potentiële output betreft: Olson heeft ook aandacht voor de invloed van de pressiegroepen op de introductie van nieuwe technologieën (b.v. blz. 63 e.v.). De derde tekortkoming volgens hen is dat Olson door de twee voorgaande tekorten, het fundamentele conflict tussen democratie en groei niet herkent: aan de ene kant vergt het kapitalisme om te kunnen voortbestaan de systematische overheersing van arbeid door kapitaal, aan de andere kant vereist de politieke structuur waarop het kapitalisme steunt een zekere mate van democratische rechten. De tegenwind waait hier dus duidelijk uit marxistische hoek.

Ook uit politicologenhoek komt een onvriendelijke wing aangewaaid. James Dean confronteert Lindblom met Olson 26). Zoals gezegd verdedigt Lindblom immers de stelling dat „business“ en haar organisaties het krachtenspel tussen de belangengroepen ruimschoots domineren. Volgens Dean heeft „business“ dan ook belang bij, en streeft eveneens naar een hoge economische groei. In ieder geval kan worden gezegd dat tegenover de groeibelemmerende distributieve coalities de groeivriendelijke pressiegroepen van het bedrijfsleven staan, zodat het uiteindelijke effect van de groepen op de groei ergens in het midden uitkomt.

Epiloog van Dennis Mueller

In zijn afsluitende betoog onderzoekt Mueller nog enkele gevolgen van Olsons these o.a. op het gebied van electorale uitkomsten 27). In landen met zwakke belangengroepen moeten politici het vooral hebben van brede algemene doelstellingen die de meerderheid van het electoraat aanspreken, terwijl ze in landen met sterke groepen een meerderheid kunnen smeden door aan allerlei deelbelangen tegemoet te komen. In het eerste geval mag men volgens Mueller een consensueel politiek systeem verwachten met grote en stabiele meerderheden. In het tweede geval mag men een labiel systeem verwachten met steeds andere en anders samengestelde meerderheden. Sluitstuk van de redenering is de hypothese van Olson inzake de macht van de groepen en eco-

21) J.F. Hennart, *The political economy of comparative growth rates: the case of France*, in: Mueller, op. cit., blz. 176-202.

22) M. Olson, op. cit., blz. 157.

23) J. Hicks, *Structural unemployment and economic growth: a 'labor theory of value' model*, in: Mueller, op. cit., blz. 53-56.

24) U.K. Hicks, *Divergent growth rates: some experiences of the United Kingdom and Italy*, in: Mueller, op. cit., blz. 132-156.

25) S. Bowles en J. Eatwell, *Between two worlds: interest groups, class structure, and capitalist growth*, in: Mueller, op. cit., blz. 217-230.

26) J. Dean, *Polyarchy and economic growth*, in: Mueller, op. cit., blz. 231-257.

nomische groei. Daaruit volgt dan Muellers stelling: landen met stabiele politieke meerderheden zouden een hoge economische groei moeten kennen, landen met een instabiel politiek systeem een lagere economische groei. Deze stelling kan hij echter moeilijk bewijzen.

Een andere relatie die Mueller signaleert is die tussen de aandacht voor herverdeling en de groei van de collectieve sector sinds de jaren zestig. Het in de frontlinie staan van herverdelingsvraagstukken ligt mede aan de oorzaak van de uitholling van een politiek gesteund op een brede consensus; wat op haar beurt weer leidt tot lagere groeivoeten.

Een en ander brengt Mueller ertoe naar middelen te zoeken om deze ontwikkelingen tegen te gaan. Daartoe moet men een idee vinden waarover een algemene consensus kan ontstaan (b.v. een held waarachter de natie zich kan scharen). De verdere ontwikkeling van de welvaartsstaat komt daarvoor volgens Mueller zeker niet in aanmerking.

Pressie op de overheid

Terugkerend naar Olson, is de belangrijkste kritiek die men op zijn werkwijze kan geven dat hij niets zegt over de manier waarop groepen nu werkelijk invloed uitoefenen. Olson ziet over het hoofd dat door de toenemende rol van de overheid in het politiek-economische leven elke belangengroep als pressiegroep moet optreden om zijn belangen effectief te verdedigen. Het is dan ook duidelijk dat we om meer over belangen- en pressiegroepen te weten te komen, we hun pressie op de overheid moeten onderzoeken. Een dergelijke benadering heeft als voordeel dat niet langer een indirecte relatie bekeken wordt – het gevolg op de economische groei is ten slotte maar een secundair effect van de activiteiten der groepen. Het uitoefenen van pressie daarentegen is een bewust *gewilde*, autonome actie, zodat we ons op minder speculatief en daarom minder glad ijs bevinden.

Pressiemethoden

Grosso modo kunnen we een vijftal categorieën aanduiden van middelen die belangengroepen aanwenden om pressie op de overheid uit te oefenen. De pressie is of wel rechtstreeks op de beslissingscentra gericht, of wel op de publieke opinie die via de verkiezingen greep houdt op de beslissingscentra.

In de eerste plaats kunnen sommige groepen gebruik maken van hun economische macht. De voorbeelden van dergelijke groepen liggen voor de hand. Op de markt van de productiefactor arbeid bekleden de vakbonden indien geen monopolistische, dan toch een oligopolistische positie. Die positie verleent hen een zekere macht, waarvan zij door middel van de staking gebruik kunnen maken. Ook de productiefactor kapitaal echter kan staken door de investeringen stop te zetten. Indien zij politiek van aard is, is de bedoeling van de staking de overheid bij de publieke opinie zodanig in diskrediet te brengen dat die toegeeft om haar electorale kansen te beschermen.

Een tweede pressietechniek werkt via het financieren van verkiezingscampagnes. Wanneer het ter beschikking stellen van fondsen afhankelijk wordt gemaakt van de „tegenwoordigheid” van kandidaat en partij, dan zullen deze, uit electorale overwegingen, wellicht niet blind zijn voor de verzuchtingen van de donorgroep.

Ook in een wereld waarin informatie of wel schaars en onvolledig, of wel overvloedig en chaotisch is, kunnen pressiegroepen een rol spelen. Door hun expertise in de materie die hun belangen raakt, hebben zij een informatievoordeel dat zij tegen de overheid kunnen uitspelen. Hun informatiefunctie beperkt zich niet alleen tot de overheid; ook de publieke opinie wordt selectief ingelicht om daar de benodigde goodwill te kweken en om eventueel via de electorale dreiging die uitgaat van de publieke opinie de overheid onder druk te zetten.

De vierde toegang die de pressiegroepen tot de besluitvorming hebben, is die via politieke partijen. Sommige pressiegroepen zijn sterk geaffilieerd met een politieke partij. Vele socialistische partijen zijn uit arbeidersbewegingen gegroeid, die trouwens meestal nog een stevige vinger in de pap hebben. Ook voor ande-

re partijen geldt dit (b.v. de Groenen, gegroeid uit allerlei milieu-bewegingen). Nog andere partijen bestaan uit verschillende vleugels die gedomineerd worden door pressiegroepen (b.v. de Christelijke Volkspartij in België met werknemers, werkgevers, middenstanders en landbouwers). Partijen in een regeringscoalitie moeten o.a. ook rekenschap geven aan de groepen die de partijen beheersen. Dit kan eveneens gelden voor de partijpoliticus. Zijn carrière hangt o.a. af van de pressiegroepen in een partij, pressiegroepen die b.v. de kandidatenlijsten voor de verkiezingen helpen samenstellen. Daarom is hij soms verplicht in de gunst van één of andere pressiegroep te komen.

Een vijfde en evidente manier waarop pressiegroepen invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming is als zij zelf aan de politieke besluitvorming deelnemen. Vooral op het sociaal-economisch terrein zijn zij daarin geslaagd, maar ook op het vlak van gezondheidszorg en wetenschapsbeleid kan men van een overlegdemocratie spreken. Allerlei zaken worden in overleg tussen pressiegroepen en overheid geregeld. Het culminatiepunt van deze ontwikkeling is het corporatisme waarbij pressiegroepen afstand doen van directe actiemiddelen zoals de staking en zich tevens verbinden de in het overleg tot stand gekomen resultaten bij hun achterban ingang te doen vinden 28).

Het belang van organisatie

Door gebruik te maken van deze pressietechnieken probeert een groep *méer* van de overheid gedaan te krijgen dan een gewone belangengroep of een niet georganiseerde groep. Dat is juist wat bewezen moet worden: dat pressiegroepen door hun acties tegenover de overheid er beter in slagen hun belangen te verdedigen dan andere groepen. Wagner immers stelde dat een groep niet georganiseerd hoeft te zijn om haar belangen verdedigd te krijgen; bepaalde groepen zijn immers electoraal zo belangrijk dat politici hoe dan ook met hen rekening moeten houden, georganiseerd of niet georganiseerd 29). Zoals Bernholz terecht opmerkt moet bewezen worden dat „...die Interessenverbände in der Lage sind, als Reaktion auf die staatliche Politik den Regierungsparteien mehr Wählerstimmen zuzuführen oder abspenstig zu machen als die Parteien ihrer Ansicht nach ohne die Existenz von Verbänden gewinnen oder verlieren würden” 30)!

Daarom leren empirische testen zoals b.v. die van Guttman, Pincus, Silberman en Durden ons weinig bij over pressiegroepen omdat het al of niet georganiseerd zijn niet tot uiting komt in de variabelen die ze gebruiken 31). Toch gaan deze studies door voor baanbrekend op het gebied van pressiegroepen 32). Zij gebruiken b.v. het aantal jongeren in een bepaalde leeftijdscategorie als een maatstaf voor de pressie die die groep uitoefent op het tot stand komen van wetgeving over het minimumloon (Silberman en Durden) of de concentratie in een bepaalde industrie als een benadering voor de invloed van die industrie op de invoering van invoerrechten (Pincus). Dergelijke studies slaan Wagners waarschuwing in de wind en brengen ons empirisch gezien weinig bij omtrent het verschijnsel pressiegroep.

27) D. Mueller, The political economy of growth and distribution, in: Mueller, op. cit., blz. 261-276.

28) Zie b.v. R.M. Martin, Pluralism and the new corporatism, *Political Studies*, 1983, jg. XXXI, blz. 86-102.

29) R.E. Wagner, Pressure groups and political entrepreneurs, in: *Papers on non-market decision making*, Charlottesville, 1966, blz. 161-170.

30) P. Bernholz, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, *Kyklos*, jg. XXII, 1969, blz. 281.

31) J. Guttman, Interest groups and the demand for agricultural research, *Journal of Political Economy*, 1978, jg. 86, nr. 3, blz. 467-484; J.J. Pincus, Pressure groups and the pattern of tariffs, *Journal of Political Economy*, 1975, jg. 83, nr. 4, blz. 757-778; J.I. Silberman, G.C. Durden, Determining legislative preferences on the minimum wage: an economic approach, *Journal of Political Economy*, 1976, jg. 84, nr. 2, blz. 317-329.

32) Zie b.v. R.D. Tollison, Rent seeking: a survey, *Kyklos*, jg. XXXV, 1982, blz. 575-602.

Besluit

Er is duidelijk behoefte aan empirische studies die de bovenvermelde pressietechnieken kwantificeren en relateren tot de besluitvorming op de gebieden waar pressiegroepen belangen hebben. Op dat vlak is er bitter weinig gedaan. Het kader waarbinnen dit kan gebeuren is evenwel voorhanden, nl. het politiek-economisch model. Een dergelijk model bestaat ruwweg uit twee vergelijkingen: een evaluatiefunctie, die de populariteit van de regering verklaart uit voornamelijk de economische toestand, en een reactiefunctie, die weergeeft hoe de regering d.m.v. haar economische politiek de kiezersevaluatie poogt te beïnvloeden (33). Schneider en Naumann deden een poging de pressiegroepen in zo'n model te integreren voor Zwitserland (34). In de evaluatiefunctie werd naast de courante economische variabelen zoals inflatie, werkloosheid en groei van het inkomen, ook rekening gehouden met de stemadviezen van een aantal pressiegroepen. In de reactiefunctie kwam naast de electorale positie ook de pressie van een aantal groepen voor; op die manier is de economische politiek de resultante van de invloed die uitgaat van de kiezers enerzijds en van de pressiegroepen anderzijds. Het probleem bij Schneider en Naumann is echter dat zij zich bij de kwantificering van de pressie beperken tot slechts één vorm van pressie, nl. de informatietechniek: de stemadviezen aan de kiezers en de moties en aanbevelingen aan het parlement. Zo vallen een heleboel andere mogelijkheden die de pressiegroep hebben naast de boot.

Wat er te doen staat is dus duidelijk: meer pressietechnieken moeten op de manier van Schneider en Naumann worden benaderd en een empirische inhoud krijgen om uiteindelijk een op de waarneming gebaseerd inzicht te krijgen in de effectiviteit van pressiegroepen. Volgens ons is deze manier van werken te verkiezen boven Olsons methode om de economische groei te relateren aan de macht van de groepen. Hoewel zijn benadering als theoretische stelling interessant is en in de uitwerking veel onverwachte gezichtspunten oplevert, is zij onmogelijk empirisch te verifiëren en dat maakt de discussie erover tot een weinig zinvol spel met woorden.

F. Naert

33) Voor een goede inleiding hierop zie B.S. Frey, Politico-economic models and cycles, *Journal of Public Economics*, jg. 9, 1978, blz. 203-220.

34) F. Schneider en J. Naumann, Interest groups in democracies. How influential are they? An empirical examination for Switzerland, *Public Choice*, jg. 38, 1982, blz. 281-303.