

De zorgzame overheid

De tijd dat de taken van de overheid beperkt waren tot de zorg voor rechtspraak, openbaar bestuur, binnen- en buitenlandse veiligheid en het aansteken van de straatlantaarns bij nacht en ontij (de nachtwakersstaat) ligt ver achter ons. We zijn eraan gewend geraakt dat de overheid in bijna alle sectoren van het economisch en maatschappelijk leven een actieve rol vervult. Vooral de uitbouw van de welvaartsstaat tot verzorgingsstaat heeft tot een enorme uitbreiding van het aantal staatstaken geleid. Vadertje Staat waakt niet alleen meer over onze veiligheid, maar heeft zich ons hele financiële, economische, sociale en culturele welzijn aangetrokken. Zozeer dat voor de productie- en allocatieprocessen in de economie het budgetmechanisme net zo belangrijk is geworden als het marktmechanisme.

Over de werking van de markt zijn door Smith, Ricardo, Marshall en andere grondleggers van de economie omvattende theorieën opgesteld die nog steeds de grondslag van de economische wetenschap vormen. Walras slaagde er zelfs in alles samen te brengen in een algemeen-evenwichtsmodel waarin het volmaakte evenwicht op alle markten heerst. Maar voor die andere helft van de economie, die niet door de marktwerking maar door het budgetmechanisme wordt beheerst, zijn veel minder afgeronde theorieën voorhanden. Bepalen stemmentrekkende politici (Downs) of budgetmaximaliserende ambtenaren (Niskanen) de produktie en allocatie in de publieke sector, of wordt er helemaal niet gekozen maar slechts doorgemodderd via kleine aanpassingen in wat er al is (Lindblom)? Hoe dan ook, de afweging in de publieke sector tussen wat wel wordt gedaan en wat niet, en waarom en hoe, verloopt meestentijds nogal ondoorzichtig.

Een interessant studieveld is het toekennen van subsidies. De bedoeling van een subsidie is de hoeveelheid of de kwaliteit van een voorziening te beïnvloeden. Dat roept meteen al problemen op, want waar de verandering in de hoeveelheid van iets meestal nog wel valt te meten, is dat met de kwaliteit vaak bijzonder lastig. Er moeten normen worden vastgesteld die de kwaliteit garanderen of commissies van deskundigen komen om de kwaliteit te beoordelen. Ook moet precies worden aangegeven wat het doel van de subsidie is en moet worden nagegaan of de subsidie bij de goede personen of instellingen terecht komt. Dat betekent dat de subsidie aan regels wordt gebonden waarvan de naleving controle vereist. Over die regels moet met de betrokkenen worden overlegd en ze vereisen bijstelling en verfijning. Zo raken de overheid als subsidiënt en de gesubsidieerde als consument of producent vervlochten in een relatie die veel verder gaat dan alleen een financiële verhouding: de overheid bepaalt direct de aard en hoeveelheid van het gesubsidieerde produkt mee. Er wordt in verschillende sectoren van de economie een ondoorzichtig netwerk gewezen waarvan alleen insiders de knooppunten en verbindinglijnen nog kennen.

Natuurlijk kunnen er goede argumenten zijn voor de overheid om de produktie en allocatie van goederen en diensten door middel van subsidiëring te beïnvloeden. In de economische literatuur worden vier belangrijke motieven genoemd. Zo zou de overheid tot subsidiëring van bepaalde goederen of diensten kunnen overgaan als zij meent dat de gebruikers het belang daarvan onderschatten. Dit is het geval met z.g. „*merit goods*”, ietwat tendentius wel als „bemoegoederen” vertaald. Een tweede reden voor subsidiëring kan gelegen zijn in de *externe effecten*: de voor- en nadelen voor anderen dan de gebruiker die niet in de prijs tot uitdrukking komen. Een derde motief is het bereiken van *ontwikkelingseffecten* in geval van voorzieningen die op den duur groot nut voor de verbruikers kunnen afwerpen, maar waarvan de verwezenlijking wordt belemmerd door optredende risico's en onzekerheden. Ten slotte kan de wens voorstaan om de *inkomensverdeling* te beïnvloeden. De praktijk wil echter nog wel eens anders verlopen dan het boekje voorschrijft. In dit nummer van *ESB* zijn vier „*case studies*” opgenomen van de financiële en inhoudelijke vervlechting tussen de overheid en enkele belangrijke maatschappelijke sectoren: de kunst, de kerken, de pers en de sport.

In de sector „kunst” geldt dat een groot aantal takken van kunst geheel of gedeeltelijk afhankelijk is van geld van de overheid. Sinds de tweede wereldoorlog zijn de subsidies ten behoeve van de kunst snel toegenomen. Ook het aantal kunsten dat voor subsidie in aanmerking komt is gestadig gegroeid (met o.a. poppenspel, mime, videokunst en popmuziek). De motieven voor subsidiëring zijn lang niet altijd even duidelijk. Vooral nu de noodzaak tot bezuinigen ook de kunstensector heeft bereikt, roept de subsidiëring van kunst grote problemen op. Alleen al de vraag wat kunst onderscheidt van niet-kunst (of zelfs van kitsch) is schier onoplosbaar, maar het antwoord is wel doorslaggevend voor de beslissing tot subsidiëring. Een extra complicatie is dat belangrijke vormen van kunst voor velen nog altijd een wat esoterisch karakter dragen. De Kunst (met een grote K) is iets van een hogere orde dat niet alleen politici voor problemen plaatst als zij zich erover moeten uitspreken, maar ook economen als zij de laag-bij-de-grondse vraag durven stellen wat de externe effecten zijn van allerlei kunstmanifestaties.

Dan ligt de (financiële) relatie tussen overheid en kerken duidelijker. Hoewel het geestelijke leven meer nog dan het culturele leven als iets van een hogere orde geldt, dat waardevolle elementen bevat, ontvangen de kerken weinig of geen subsidies. Blijkbaar worden de (positieve) externe effecten van religie geringer geacht dan die van kunst.

In tegenstelling tot aan kerkgenootschappen wordt aan persorganen wel financiële steun verleend. Dat gebeurt in de vorm van generieke maatregelen (fiscale maatregelen, etherreclame-compensatie e.d.) en sinds 1974 ook in de vorm van specifieke maatregelen via het Bedrijfsfonds voor de Pers. Als motivering geldt het behoud van pluriformiteit in de informatievoorziening, waarmee — wederom — „hogere” (democratische) belangen gediend zijn. Verwezen wordt ook naar het grondwettelijke recht van de vrijheid van meningsuiting, maar dat is nog geen voldoende motief voor financiële-steunverlening door de overheid, evenmin als de godsdienstvrijheid noodzakelijkerwijs subsidiëring van kerkgenootschappen zou inhouden. De vraag is wat onder „voldoende pluriformiteit” moet worden verstaan. Die vraag roept ook in deze sector delicate afwegingskwesties op waarin niet eenvoudig op grond van economische argumenten kan worden beslist.

In de sport lijken niet direct „hogere” belangen op het spel te staan, maar toch worden vele takken van sport in ruime mate gesubsidieerd. Als motieven worden de bevordering van de volksgezondheid, het tegengaan van criminaliteit, de bevordering van individueel welzijn en zelfs het beoefenen van praktische democratie in sportverenigingsverband genoemd. In schril contrast met deze motieven staan de opgelopen blessures en de vernielingen waarmee sommige „sportieve” manifestaties gepaard plagen te gaan. De subsidiëring van de sport illustreert op de meest duidelijke wijze de gebrekkige afweging die aan de explosieve groei van de collectieve voorzieningen in de jaren zestig en zeventig ten grondslag ligt. Omdat sport leuk is, is er geld voor beschikbaar gesteld, zo simpel lijkt het te liggen. Maar nu de barometer op bezuinigen staat blijken de uitgaven haast niet meer terug te dringen.

Hoewel de economische theorie dus wel argumenten geeft voor financiële-steunverlening door de overheid aan bepaalde activiteiten, komen we er met die argumenten alléén niet uit als we de praktijk verkennen. Dan blijkt dat processen en afwegingen een rol spelen die niet volgens economisch-theoretische lijnen verlopen. Dat wordt in dit nummer van *ESB* duidelijk gedemonstreerd. Aan de andere kant moet worden bedacht dat economische keuzecriteria ook niet de „ultima ratio” van elk afwegingsproces zijn. Er is méér in het leven dan „dismal science” zoals Pen nog eens heel nadrukkelijk aan de orde stelt. Maar de vraag blijft overeind hoe het Schone, het Ware, het Goede en het Leuke tegen het Economische moeten worden afgewogen. Daarover is het laatste woord nog niet gezegd.

L. van der Geest