



Het marginale nut

Auteur(s):

Leo van der Geest

De auteur is directeur van Nyfer en was van 1979 tot 1996 hoofdredacteur van esb. L.vdgeest@nyfer.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4449, pagina 605, 24 december 2004

Rubriek:

prikkel

Trefwoord(en):

Waarom komen economische hervormingen zo moeilijk tot stand? Waarom luisteren politici niet beter naar wat economen te vertellen hebben over het vergroten van de welvaart? Bieden economische theorieën te weinig houvast voor het praktische beleid? Slagen economen er niet in hun boodschap op een begrijpelijke manier over te brengen? Of zijn er andere factoren in het spel, waardoor het vaak moeilijk lijkt de kloof tussen wetenschap en beleid te dichten?

In een terugblik op een kwart eeuw ervaring als 'toeschouwer' van economische ontwikkelingen in de oecd, komt Val Koromzay, hoofd van de afdeling Landenstudies, tot de conclusie dat veel beleid neerkomt op morrelen in de marge (Koromzay, 2004). De beleidsaanpassingen zijn klein, komen te laat, of zijn stapjes vooruit gevolgd door bewegingen in omgekeerde richting. Zelden krijgen politici het mandaat voor grote veranderingen. De reden daarvoor is simpel. De meeste economische hervormingen - van afschaffing van subsidies, tot openstelling van markten en bevordering van concurrentie - nemen *rents* weg die ergens in de economie worden genoten. Afschaffing van landbouwsubsidies - verantwoordelijk voor een welvaartsverlies van tientallen miljarden euro's in de eu - schaadt boeren, een groep die de meeste regeringen niet tegen zich in het harnas willen jagen. Hervorming van pensioenstelsels is impopulair bij gepensioneerden en mensen die naar hun pensioen toewerken, dus weinig regeringen willen hun vingers daaraan branden. De hervorming van de wao heeft meer dan twintig jaar geduurd, omdat werkgevers, werknemers, keuringsartsen en uitvoeringsinstanties een kongsi vormden die politieke partijen niet wilden bruuskeren. In alle gevallen waren de economische argumenten bekend en de maatschappelijke voordelen evident, maar bleven hervormingen uit omdat te veel partijen belang hadden bij de situatie zoals die was.

In zijn *Rise and Decline of Nations* heeft Mancur Olson (1982) een somber beeld geschetst van het aanpassingsvermogen van democratische samenlevingen met een hoge mate van politieke stabiliteit. Voor elk soort beleid dat middelen herverdeelt, vormt zich een krachtige pressiegroep die daar de voordelen van inzielt. De profiteurs proberen het beleid in wetten, regels en instituties te verankeren, zodat het steeds moeilijker wordt hen het voordeel weer af te pakken. Is het beleid eenmaal een 'verworven recht', dan verzetten zij zich met hand en tand tegen iedereen die dat 'recht' wil aantasten. De grote meerderheid van consumenten of belastingbetalers zou voordeel van afschaffing hebben, maar is onvoldoende op de hoogte of onvoldoende georganiseerd om zich hier druk over te maken. Zo ontstaan er steeds meer regels en instituties, die de economie inefficiënt maken. Alleen een crisis of financiële noodsituatie kan volgens Olson de dynamiek teweegbrengen die nodig is om dit soort economische verstarringen te doorbreken. Vaak zijn een valutacrisis, een dramatisch oplopende werkloosheid of een onhoudbaar begrotingstekort nodig om de geesten rijp te maken voor fundamentele verandering. Pas als pappen en nathouden echt geen uitweg meer biedt, krijgen werkelijke hervormingen een kans.

Volgens Koromzay moeten voor economische hervormingen twee factoren samenvallen: een breed gedragen gevoel dat er 'wat moet gebeuren' en politiek leiderschap om het brede onbehagen om te zetten in een concreet programma. Het programma moet de problemen indringend duidelijk maken en de richting aangeven om ze tot een oplossing te brengen; de politieke leider moet het vertrouwen van de kiezers winnen om het programma uit te voeren. Het is tamelijk zeldzaam dat die twee samenkomen. In Nieuw-Zeeland gebeurde dat met de hervormingen van Roger Douglas eind jaren zeventig, in Engeland onder Thatcher, en in Nederland begin jaren tachtig tot op zekere hoogte ook met het 'no-nonsense' beleid van Lubbers. Maar meestal is democratische politiek heel behoudend, om redenen die hierboven zijn beschreven. In het oude Europa bijvoorbeeld, lijken de voorwaarden nog niet aanwezig om de economie aan te passen aan de dubbele uitdaging van toenemende vergrijzing en opkomende concurrentie van met name Aziatische landen. De hervormingsagenda van Lissabon, bedoeld om dat te bereiken, ligt ver achter op schema.

Kunnen economen dan niets anders doen dan wachten op de crisis? Die visie is in mijn ogen te pessimistisch, zeker voor een kersteditie. De economische wetenschap kan op ten minste drie manieren een relevante bijdrage leveren aan beleid. In de eerste plaats door de weg te plaveien voor effectieve maatregelen als de tijd voor hervormingen daar is. Een mooi voorbeeld daarvan vind ik de analyses voor de onafhankelijkheid van de centrale bank, die ertoe hebben bijgedragen dat de ecb niet aan de leiband loopt van Europese politici die hun binnenlandse economische beleid niet op orde hebben. In de tweede plaats door publiek en politiek te blijven informeren over de kosten van beleid, dat haar oren te veel laat hangen naar pressiegroepen. Dus blijven aandringen op kosten-batenanalyses van infrastructuurprojecten, evaluatiestudies van subsidiemaatregelen en het openbreken van kartels, of dat nou op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, de gezondheidszorg of de sportwereld is. En in de derde plaats door de toepasbaarheid van economische theorieën voor beleid verder te verbeteren. Op veel terreinen zijn de inzichten van economen nog te weinig uitgekristalliseerd om werkelijk handvatten te bieden voor praktische beleidsvragen. Wat werkt er nu precies in het innovatiebeleid? Wat is het optimale regime voor de regulering van netwerksectoren? Waar slaat bescherming van intellectuele eigendom om in belemmering van economische dynamiek? Juist die economische onwetendheid vergroot het speelveld waarop belangengroepen zich kunnen uitleven.

Dat het nut van zijn adviezen marginaal is, zal de ware econoom niet deren. Hij telt zijn zegeningen en stapt welgemoed het nieuwe jaar in.

Literatuur

Koromzay, V. (2004) *Why change is so difficult*, oecd Observer, 243, juli 2004, Parijs.

Olson, M. (1982) *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press, New Haven.
