



Het voortdurende succes van het Ierse superpoldermodel

Auteur(s):

C.A. Hazeu

*De auteur is institutioneel econoom en verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. hazeu@wrr.nl***Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4463, pagina 278, 17 juni 2005

Rubriek:

beleidseconomie

Trefwoord(en):

Het Ierse succes kan worden verklaard uit gunstige internationaal-economische omstandigheden en een verstandig macro-economisch beleid op het juiste moment; een combinatie van geluk en wijsheid. Ook de institutioneel-economische context waarbinnen dat beleid tot stand heeft kunnen komen, speelde een rol.

Dankzij een steeds betere beschikbaarheid van betrouwbare cijfers (met dank aan de OECD) worden de economische prestaties van landen tegenwoordig voortdurend met elkaar

vergeleken. Dat leidt ertoe dat we zo om de vijf jaar een ander voorbeeldmodel hebben. Na onder andere het Japanse en het Finse wonder is momenteel het Deense model in de mode. De Deense 'gouden driehoek' combineert beperkte ontslagbescherming, een hoge werkloosheidsuitkering (op circa negentig procent van het voormalig inkomen) en een activerend arbeidsmarktbeleid (strengesollicitatieplicht, voltijds activeringsprogramma).

Ook het Nederlandse en het Ierse 'model' hebben nog niet zo lang geleden opgeld gedaan. Van het Nederlandse mirakel horen we sinds 2002 niet meer, maar het Ierse succesverhaal gaat nog door. Er is in ieder geval geen sprake van een 'harde landing' (OECD, 2003). Daarom is het nuttig om weer eens te kijken naar dit 'voorbeeldmodel' van een tijdje geleden.

Inhaalgroei

Ierland is een van oudsher erg arm land dat in een hoog tempo tot inmiddels meer dan gemiddelde West-Europese welvaart is gekomen. Toen Ierland in 1973 lid werd van de Europese Unie bedroeg het bbp per hoofd nog slechts zo'n zestig procent van het EU-gemiddelde en stond het op de 24ste plaats op de lijst van geïndustrialiseerde landen (Eurostat, 2003). In de jaren zeventig en tachtig convergeerde Ierland gestaag naar het EU-niveau met een economische groei van rond de vier procent per jaar; zo'n 1,5 procent boven het EU-gemiddelde. Daardoor was het bbp per hoofd in 1993 toegenomen tot 75 procent van het EU-gemiddelde.

De grootste sprong van de 'Keltische tijger' moest echter nog komen. In de periode 1993-2000 groeide het nationaal inkomen met gemiddeld 9,3 procent per jaar (NESC, 2002), waarvan ruim vijf procentpunt door werkgelegenheids groei en ruim vier procentpunt door productiviteitsgroei. Die productiviteitsgroei is voor de helft toe te schrijven aan multinationals, maar ook de rest van de Ierse productiviteitsgroei lag ruim boven het EU-gemiddelde (Jansen & Jansen, 2004: 34). De werkgelegenheid ging sinds begin jaren negentig van één naar bijna twee miljoen banen. De vrouwen traden toe tot de arbeidsmarkt, de loonontwikkeling bleef gematigd, en de werkloosheid daalde van 20% naar 4% in 2001. ¹

Sinds 2003 lijkt de grote catching-up voltooid en begint Ierland 'normalere' jaarlijkse groeicijfers te vertonen. Ook begint het nu de problemen van een 'modern' land te krijgen: verkeerscongestie, achtergebleven openbaar vervoer, oververhitting in de bouwsector, zorgen of Filippijnse verpleegsters geen banen van Ieren innemen, enzovoort. Ierland is zo op het oog goed te vergelijken met Nederland tijdens het 'Veldkamp-tijdperk' van de jaren zestig, waarin hier de verzorgingsstaat werd 'voltooid'. ²

Verklaringen voor het Ierse wonder

Er zijn ruwweg twee verklaringen voor het Ierse economische succes te construeren: vanuit de reële en vanuit de institutionele economie. Die twee verklaringen sluiten elkaar niet uit.

De eerste verklaring begint bij de aansluiting bij de EU in 1973. Vanuit de EU-structuurfondsen zijn sindsdien veel infrastructuurprojecten (met hun spin off) gesubsidieerd. Die EU-bijdrage in het kader van de structuurfondsen gaf ook de ruimte om de (bedrijfs)belastingen laag te houden en belastingfaciliteiten te introduceren: de vpb is in Ierland 12,5 procent. ³ Ondanks dit zeer lage tarief is de opbrengst van de Ierse vennootschapsbelasting hoog. Veel - met name Amerikaanse - bedrijven die zich sindsdien in Ierland hebben gevestigd, doen aan transfer pricing: de winst slaat neer en wordt afgerekend in het land met het laagste tarief.

Begin jaren negentig, toen de wereldeconomie omhoog kwam, bleek precies het goede moment om aan belastingconcurrentie te doen. Daarbij had Ierland het voordeel om het enige Engelsprekende euroland te zijn. Vooral voor Amerikaanse bedrijven is Ierland daarom een ideaal bruggenhoofd voor Europa en verder. Veel ict-productiebedrijven hebben zich in die tijd in Dublin en omgeving gevestigd. Ze

maken hun kosten (bijvoorbeeld ontwikkelingskosten) in de VS. Met deze productie is in Ierland relatief weinig arbeid gemoeid. Daardoor is de productiviteitsgroei per werkende bij deze hightech multinationals hoog. Het verklaart waarom buitenlandse ondernemingen een belang van 50% in de toegevoegde waarde hebben, maar slechts 18% in de totale werkgelegenheid.

Institutioneel kader

De tweede verklaring van Ierlands succes is institutioneel van aard. Ierland wil nu ook een 'complete' moderne verzorgingsstaat worden. Modern in de zin dat de Ieren een bij de tijd aangepast jargon hanteren. Ze bouwen geen welfare state, maar een developmental welfare state: een welvaartsstaat die (verdere) economische ontwikkeling niet in de weg zit.

Waar wij tegenwoordig soms (weer) twijfelen aan ons poldermodel, doet in Ierland een soort 'superpoldermodel' z'n werk. De National Economic and Social Council (NESCC) maakt het conceptuele kader, waarna overheid, werkgevers, werknemers en andere organisaties aan het werk kunnen.⁴ Die NESCC is in Nederlandse termen een soort combinatie van SER en WRR, voorgezeten door de secretaris-generaal van het departement van de premier. Er zitten in: werkgevers, werknemers, boerenorganisaties, een aantal externe deskundigen, een paar SGs, een vertegenwoordiger van de lagere overheid en ook nog een verzameling Community and Voluntary Organizations. Die partijen bereiken consensus over het kader voor het arbeidsvoorwaardenoverleg en leveren de grote lijnen voor het gewenste macro-economische beleid, het belastingstelsel en de voorzieningen voor de Ierse verzorgingsstaat.

Anders dan in Ierland, is in Nederland sinds de jaren tachtig gaandeweg een striktere scheiding gekomen tussen advies, beleid en uitvoering. Hier heersen het principaal-agent-denken, afrekenen op prestaties, steeds uitgebreider toezicht en een groeiend aantal toezichthouders en andere vormen van New Public Management.⁵ In Ierland daarentegen slagen de partijen er tot op heden in om het op hoofdlijnen met elkaar eens te worden met vermindering van een al te scherpe aansturing- en afrekencultuur. Bij dat streven naar consensus is ook de geschiedenis van belang. In 1979 zagen de vakbonden van dichtbij de winter of discontent in Groot-Brittannië, waarin premier Thatcher de confrontatie met de machtige mijnwerkersbonden aanging en won. Die afhankelijkheid is in Ierland ten goede gekomen aan de opbouw van harmonieuze arbeidsmarktverhoudingen. In dat kader stelt de NESCC om de twee jaar een sociaal-economisch raamwerk op, dat dient als raamwerk voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen. Stakingen of demonstraties zijn er niet meer.

Een belangrijk nadeel van overleginstellingen is dat de externe druk hoog moet oplopen voordat economisch gewenste aanpassingen plaatsvinden. Dat is ook het verhaal van het Akkoord van Wassenaar (1982) dat de belle époque van het Nederlandse 'poldermodel' inluide (zie Hazeu, 2000: 114-115). Natuurlijk bestond er in Nederland al een eeuwenlange overlegcultuur en -traditie (Lendering, 2005), maar als vanaf eind jaren tachtig de succesvolle gevolgen van het Akkoord van Wassenaar steeds zichtbaarder worden (gemaakt), begint men - eerst in het buitenland - te spreken van het 'poldermodel' en het 'Nederlandse mirakel'.

Het Ierse 'superpoldermodel' heeft tot op heden nog niet echt onder druk gestaan. De welvaart groeide tot voor kort zo uitbundig, dat de sociale partners genoeg ruimte hadden om er uit te komen. Daarbij speelde zeker een rol dat de loonontwikkeling gematigd bleef door de toeloop van nieuwe arbeidskrachten: met name vrouwen, maar ook veel uit het buitenland terugkerende Ieren (OECD, 2003: 31).

Conclusie

De 'sprong van de Keltische tijger' kan primair verklaard worden uit 'harde' economische gegevens. Ierland heeft een periode van economische catching up meegemaakt, waarbij het de economische en bestuurlijke wind zeer mee heeft gehad. De internationaal-economische omstandigheden waren gunstig. De wereldeconomie groeide en multinationals kwamen om belastingredenen naar Ierland. Met name de baten van de EU-toetreding waren van belang, in het bijzonder de EU-structuurfondsen. Verder droegen tijdelijke demografische factoren bij aan het Ierse succes.

Het succes is gecompleteerd door een verstandig macro-economisch beleid. Daarin speelt de institutioneel-economische setting een rol. Het 'Ierse model' ligt ingebed in de Ierse geschiedenis en alle idiosyncrasieën daarvan. De eeuwenlange losmakingsstrijd tegen Engeland heeft de ontwikkeling van een sociaal-cohesieve samenleving bevorderd. Het Ierse succesverhaal is daarmee ook een illustratie van het belang van elkaar kennen en vertrouwen. Al deze factoren tezamen leverden op het juiste moment een afhankelijk route op, waarbinnen economische en Europees-politieke kansen benut konden worden. In die zin kan het worden vergeleken met onze Gouden Eeuw; de esprit en ondernemingszin die konden volgen op de losmaking van Spanje, leidden ook toen tot een ongekende welvaart. Zo'n gelegenheid doet zich maar één keer voor. Zo'n kans moet dus wél worden gegrepen.

Zoals zoveel successen, is dus ook de snelle welvaartsgroei van Ierland een combinatie van geluk en wijsheid - en de wijsheid vooral achteraf. In die zin is er ook geen 'model.' Een model vereist een vast mechaniek dat elders dezelfde resultaten oplevert (zie ook Becker & Schwartz, 2005). Een (succes)model is echter niet zondermeer elders toe te passen, omdat de bredere context nooit meegenomen kan worden. Wie dat niet inziet, zal telkens weer de potentie van één of ander model overschatten en onvermijdelijk teleurgesteld worden. In die zin moeten we ons niet te veel blind staren op alle mooie OECD-statistieken. n

Cock Hazeu

Literatuur

Becker, U. & H. Schwartz (red.) (2005) *Employment 'Miracles'. A Critical Comparison of the Dutch, Scandinavian, Swiss, Australian and Irish Cases versus Germany and the US*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eurostat (2003) *EC Economic Data pocket Book*. Luxemburg: Eurostat.

Hazeu, C.A. (2000) *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho.

Jansen, I.M. & P.W. Jansen (2004) *Het Ierse wonder: toekomst en lessen voor kandidaat-lidstaten*. Tijdschrift voor Openbare Financiën, 36, 1, 31-37.

Lendering, J. (2005) *Polderdenken. De wortels van de Nederlandse overlegcultuur*. Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep.

National Economic and social Council (2005) *The Developmental Welfare State. Integrating Services, Income Support Systems and Activist Measures*. Rapport 113, Dublin: NESC.

OECD (2003) *Economic Surveys*. Ireland, Paris: OECD.

WRR (2004) Bewijzen van goede dienstverlening. *Rapporten aan de Regering*, 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.

1 Inmiddels is de werkloosheid weer wat opgelopen, tot boven de vijf procent.

2 Veldkamp was minister van Sociale Zaken van 1961 tot 1967. Tijdens zijn ministerschap werd het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid 'voltooid', met name door de Bijstandswet van 1965, de wao (1967) en de Wet op het Minimumloon (1968).

3 In Nederland was het vpb-tarief tot 2005 34,5% en is nu verlaagd tot 31,5%. Onlangs deed de staatssecretaris van Financiën een voorstel tot verdere verlaging tot 26,9%. In dat geval krijgt Nederland na Ierland - maar nog op geruime afstand - het laagste vpb-tarief van West-Europa.

4 Zie: www.nesc.ie.

5 Eén en ander wordt gehekeld in WRR (2004).