

Ideologie en economisch beleid

P. van Wijck*

De gedachte dat het onmogelijk is om door middel van overheidsbeleid de economie systematisch bij te sturen, heeft met de opkomst van de rationele-verwachtingen-hypothese aan populariteit gewonnen. Empirische bevindingen wijzen er echter op dat dit voor Nederland geen houdbare gedachte is. Participatie van de PvdA in de regering en het 'linkser' zijn van de regering blijken gepaard te gaan met een relatief sterke afname van de inkomensongelijkheid.

Met de opkomst van de rationele-verwachtingen-hypothese heeft het geloof in de mogelijkheden van economisch beleid een flinke knauw gekregen. De gedachte heeft postgevat dat slechts van onverwachte schokken tijdelijke reële effecten van beleid te verwachten zijn, terwijl een beleid dat systematisch invloed op bepaalde reële doeleinden uitoefent zo goed als onmogelijk wordt geacht¹. Hoewel deze nieuw-klassieke gedachte snel aan populariteit heeft gewonnen, is het nog maar de vraag in hoeverre dat een houdbare stellingname is. De vraag is, met andere woorden, of beleidsmakers werkelijk niet in staat zijn de economie systematisch in een door hen gewenste richting bij te sturen. Ter verwerking van enig inzicht in deze vraag wordt in dit artikel ingegaan op de relatie tussen de doelstellingen en resultaten van het in Nederland gevoerde beleid. Omdat de vorming van beleid plaatsvindt binnen een politiek proces, zal hierbij aandacht aan dat proces moeten worden besteed. Daartoe wordt gebruik gemaakt van inzichten uit de economische theorie van het politieke proces.

Theoretisch kader

In aansluiting bij de centrale gedragsveronderstelling van de economische theorie van het politieke proces, gaan we ervan uit dat beleidsmakers zich nutsmaximaliserend gedragen. De vraag is dan wat door hen wordt nagestreefd. Naar het antwoord dat op deze vraag wordt gegeven, is onderscheid te maken tussen twee hoofdstromingen binnen de economische theorie van het politieke proces, namelijk de theorie van de politieke conjunctuurcyclus en de 'partisan theory'.

In de theorie van de 'politieke conjunctuurcyclus', waarvan Nordhaus de geestelijke vader is, wordt verondersteld dat politici zullen trachten het beleid zodanig te timen, dat de kans op herverkiezing wordt gemaximaliseerd². In de kern komt de redenering op het volgende neer. Omdat tussen verkiezingen tijd verstrijkt en met het verstrijken van de tijd de herinnering vervaagt, zal de situatie vlak voor

verkiezingen een belangrijker gewicht hebben in de stembepaling van kiezers dan eerdere situaties. Indien kiezers, bij voorbeeld omdat zij hun eigen kansen afhankelijk achten van de algemeen economische situatie, een lage werkloosheid en een lage inflatie wenselijk achten, dan kunnen regeringspartijen de kans op herverkiezing van hun kandidaten vergroten door de economie in de periode die aan verkiezingen voorafgaat, via de korte-termijn Phillipscurve naar een gunstige inflatie-werkloosheidscombinatie te sturen. De hogere inflatie die na de verkiezingen resulteert, ligt in de tijd ver voor de volgende verkiezingen. Door de toegenomen inflatieverwachting zal de korte-termijn Phillipscurve naar boven bewegen. Bij de volgende verkiezingen wordt vervolgens hetzelfde patroon weer herhaald. Aan de theorie van de politieke conjunctuurcyclus ligt de veronderstelling ten grondslag dat kiezers kortzichtig zijn. Er wordt immers vanuit gegaan dat partijen de stem van kiezers kunnen verwerven door aan te sturen op een 'gunstige' situatie aan de vooravond van verkiezingen. In empirische studies zijn echter weinig aanknopingspunten te vinden die erop wijzen dat democratieën in het algemeen gebukt gaan onder een politieke conjunctuurcyclus³.

* De auteur is verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen, vakgroep Economische Sociologie en Psychologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Tinbergen Instituut. Bij het schrijven van dit artikel is dankbaar gebruik gemaakt van opmerkingen van Wil Arts, Philip Hans Franses, Wim Niesing en Otto Swank bij eerdere versies.

1. Zie bij voorbeeld M. Parkin, *Macroeconomics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984.

2. W.H. Nordhaus, The political business cycle, *Review of Economic Studies*, 1975, blz. 169-190.

3. Zie bij voorbeeld D.C. Mueller, *Public choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, blz. 286; B.C.J. van Velthoven, *The endogenization of government behavior in macroeconomic models*, Springer Verlag, Berlijn, 1989, blz. 59.

De variabele SOC_t heeft de waarde 1 indien de PvdA in de regering participeert en de waarde 0 indien dat niet het geval is. De te toetsten hypothese luidt: $\beta_2 > 0$. Met behulp van regressieanalyse wordt voor de periode 1958-1984 gevonden:

$$dV_t = 0,0055 + 0,0623D_t + 0,0149SOC_t \quad R^2 = 0,60$$

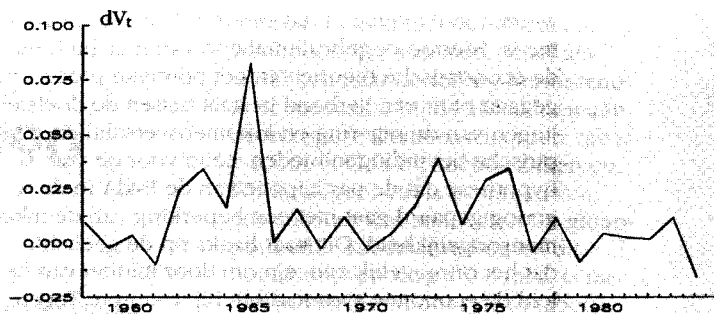
(1,9) (4,4) (2,5) DW = 1,86

De cijfers tussen haakjes zijn t-waarden. Deze bevinding is in overeenstemming met de hypothese dat participatie van de PvdA gepaard gaat met een grote afname van de inkomensongelijkheid dan wanneer de PvdA geen regeringsverantwoordelijkheid draagt¹¹.

Ideologie

De hierboven gebruikte benadering gaat (impliciet) uit van de veronderstelling dat de participatie van de PvdA altijd een bepaalde invloed zal hebben op de inkomensverdeling. Op dit punt doen zich echter twee problemen voor. Ten eerste zal in coalitiekabinetten de invloed die een bepaalde participerende partij op het kabinetsbeleid heeft, afhankelijk zijn van haar machtsbasis. Zo ligt het bij voorbeeld voor de hand dat een regeringspartij met een relatief sterke positie in het parlement ook een relatief grote invloed zal hebben (tenzij een kleine partij een strategische positie weet uit te buiten). Ten tweede kunnen de doelstellingen van partijen in de tijd aan verandering onderhevig zijn. Wanneer dat het geval is, zal nutsmaximaliserend gedrag van politici, in overigens gelijke omstandigheden, ook tot andere resultaten leiden. Dat geldt althans indien politici in staat zijn hun doelstellingen in enige mate te realiseren.

Om die problemen te voorkomen, zou men in plaats van gebruik te maken van een dichotome variabele, die het al dan niet participeren van een linkse partij in de regeringscoalitie representeert, kunnen trachten een variabele te construeren die niet alleen afhankelijk is van de krachtsverhoudingen in de coalitie, maar ook gevoelig is voor veranderingen van voorkeuren van politici. Hiertoe lijkt een door Keizer ontwikkelde methode bruikbaar¹². Keizer heeft onderzoek gedaan naar de ideologie van politieke partijen die in de naoorlogse periode een of meer keren hebben geparticipeerd in een regeringscoalitie. Hij heeft hiertoe een ideologietypologie opgesteld. De meest 'rechtse' categorie krijgt de score 0 toegekend en de meest 'linkse' de score 3, zodat kwalitatieve verschillen worden omgezet in kwantitatieve. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de kwalitatieve verschillen tussen de diverse categorieën kwantitatief gesproken aan elkaar gelijk zijn. Aan partijen is vervolgens een ideologiescore toegekend door het in deze categorisering plaatsen van uitspraken die zijn gedaan in de eerste termijn van de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer. (In twijfelgevallen kan een score van 0,5, 1,5 of 2,5 worden toegekend.) De ideologie van de regering (IDRE) wordt berekend als het gewogen gemiddelde van de ideologie van de afzonderlijke regeringspartijen, waarbij de wegingscoëfficiënten worden bepaald door de sterkte van de betreffende partijen. De sterkte van elk van de partijen wordt gemeten aan de hand van de zetelaantallen die ze hebben in de Tweede Kamer.



Figuur 1. Verandering van de relatieve boogte van de AOW

Met behulp van de ideologiescores is de hypothese te toetsen volgens welke de inkomensongelijkheid in sterkere mate zal afnemen naarmate de regering linkser is.

Resultaten (2)

Rekening houdend met de beleidsschok uit 1965, brengt ons dit bij het volgende model ter verklaring van V_t :

$$dV_t = \alpha + \beta_1 D_t + \beta_2 IDRE_t + \epsilon_t \quad (2)$$

De te toetsen hypothese luidt: $\beta_2 > 0$. Met behulp van regressieanalyse wordt voor de periode 1958-1984 gevonden¹³:

$$dV_t = -0,009 + 0,075D_t + 0,011IDRE_t \quad R^2 = 0,58$$

(-1,0) (5,4) (2,1) DW = 1,76

Dit resultaat is in overeenstemming met de hypothese dat de inkomensongelijkheid in sterkere mate zal afnemen naarmate de regering linkser is. Zoals te verwachten was, wijst deze bevinding in dezelfde richting als het geval was bij de verklaring van V_t met behulp van de SOC-dummy: zowel de participatie van de PvdA in de regering als 'linkser beleid' gaan gepaard met een relatief sterke afname van de inkomensongelijkheid.

Conclusie

Met de opkomst van de rationele-verwachtingen-hypothese, heeft de gedachte postgevat dat het voor beleidsmakers zo goed als onmogelijk is om de economie systematisch in een gewenste richting bij te sturen. In dit artikel is getracht enig inzicht te ver-

11. Bij deze conclusie kunnen vraagtekens worden geplaatst. Ten eerste kan institutionele inertie ertoe leiden dat beleidsvoornemens met vertraging in beleidsresultaten worden vertaald. Wanneer SOC vertraagd wordt opgenomen wordt echter geen significant effect gevonden. Daarnaast kan de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid niet uitsluitend afhankelijk zijn van politieke factoren, maar ook van economische. Zo wordt wel gesteld dat een conjuncturele toename van de werkloosheid tot een ongelijkheidstoename zou leiden, terwijl een conjuncturele toename van inflatie het tegenovergestelde effect zou hebben (zie A.S. Blinder en H.Y. Esaki, *Review of Economics and Statistics*, 1978, blz. 604-609). Wanneer de verandering van het werkloosheidspercentage en van de inflatie aan de regressie worden toegevoegd, worden echter geen significant effecten gevonden. De cijfers zijn ontleend aan het *Centraal economisch plan*.

12. P.K. Keizer, *Inflatie als politiek-economisch verschijnsel*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1982.

13. De ideologiescores voor de jaren 1958 t/m 1978 zijn ontleend aan Keizer op.cit., 1982, cijfers die betrekking hebben op recentere jaren zijn zelf berekend.

werven in de vraag of dat een houdbare stellingname is. Hiertoe is, gebruikmakend van inzichten uit de economische theorie van het politieke proces, nagegaan of er een verband bestaat tussen de doelstellingen van de regering en inkomensverschillen. Empirische bevindingen bieden steun voor de hypothese dat de participatie van de PvdA in de regering gepaard gaat met een beperking van de inkomensongelijkheid. Dit staat haaks op de gedachte dat het onmogelijk zou zijn om door middel van beleid de economie systematisch bij te sturen. Tegen een dergelijk verklaringsvoorstel zou kunnen worden ingebracht dat de doelstellingen van een regering niet of niet alleen afhangen van het al dan niet participeren van de PvdA, maar van de doelstellingen van de afzonderlijke regeringspartijen en van de relatieve sterkte van die partijen. Met behulp van ideologiescores kan worden getracht dat probleem te ondervangen. De bevindingen die dan worden verkregen wijzen erop dat het 'linkser' zijn van de regering gepaard gaat met een relatief sterke beperking van de inkomensongelijkheid. Ook dit wijst erop dat het mogelijk is om de economie systematisch bij te sturen.

Het is verleidelijk om op basis van de bovenstaande bevindingen uitspraken te doen over de in de huidige kabinetsperiode te verwachten ontwikkeling van de relatieve inkomenspositie van AOW-ers of van de sociale minima. Dat vergt echter de nodige voorzichtigheid, al was het alleen maar omdat hier slechts de periode 1958-1984 in beschouwing is genomen. Wanneer we er nu van uitgaan dat kabinet-

ten in staat zijn de relatieve positie van de minima in een door hen gewenste richting te beïnvloeden, dan is vervolgens de vraag wat die gewenste richting is. Daarover is enige informatie te vinden in een aantal beleidsstukken. Indien we de *Notitie inkomensbeleid 1991* vergelijken met notities die door de vorige kabinetten-Lubbers zijn uitgebracht en met de door het kabinet-Den Uyl uitgebrachte (en mede door Lubbers ondertekende) *Interim-nota inkomensbeleid*, dan valt op dat er meer verwantschap bestaat met die notities dan met de Interimnota. Wanneer de inhoud van de betreffende beleidsstukken indicatief is voor het gevoerde of te voeren beleid, dan valt te verwachten dat de ontwikkeling van de relatieve positie van de minima in de huidige kabinetsperiode meer zal overeenkomen met de ontwikkeling onder de vorige kabinetten-Lubbers dan met die onder het kabinet-Den Uyl. Omdat een kabinet zonder de PvdA een lagere ideologiescore zou hebben, suggereren de bovenstaande bevindingen echter dat die ontwikkeling voor de minima dan niet beter maar veeleer slechter zou verlopen¹⁴.

Peter van Wijk

14. Het is overigens niet zo dat maatregelen die leiden tot een verbetering van de *relatieve* positie van de minima ook noodzakelijkerwijs een verbetering van hun *absolute* positie impliceren. Het zou namelijk zo kunnen zijn dat een verandering van inkomensverhoudingen tot gedragsreacties leidt die remmend werken op de ontwikkeling van het totale te verdelen inkomen.