

Interview met Daron Acemoglu

hoogleraar aan MIT

Daron Acemoglu is bekend geworden omdat hij met elegante instrumenten de relatie tussen economische ontwikkeling en institutionele vormgeving in een land heeft verkend. Dit werk culmineerde in zijn boek *Why nations fail*. Momenteel werkt hij aan een nieuw boek dat hierop voortbouwt. ESB interviewt hem over dit werk en over wat globalisering en toenemende ongelijkheid betekent voor de inrichting van onze instituties.

**JASPER
LUKKEZEN**
Hoofredacteur

Kernbegrip in uw werk is het verschil tussen inclusieve en extractieve instituties. Wat houdt dat in?

“Extractieve instituties is een verzamelnaam voor wetten, formele instanties en maatschappelijke normen en gebruiken die geen bezit beschermen, die mensen verschillend behandelen, die het niet mogelijk maken voor mensen om hun beroep of bedrijf uit te oefenen en die de toegang tot het recht ontzeggen. Inclusieve instituties zijn het omgekeerde.

Het schadelijkste aan deze extractieve instituties zijn trouwens vaak niet de rents die vanwege deze instituties naar de elite gaan, maar wat de samenleving wordt aangedaan om deze rents te creëren en te verdedigen. Ik geloof niet dat er slechts één arrangement van instituties is dat extractief is. Er zijn vele manieren waarop een samenleving extractief kan zijn.”

Is er wel één bepaalde set van instituties die inclusief zijn?

“In een land met inclusieve instituties zijn wat keuzes mogelijk, bijvoorbeeld over herverdeling. Ik geloof dat zowel Canada als Noorwegen inclusieve samenlevingen zijn. Beide hebben, kort gezegd, de kernelementen van een inclusieve samenleving. Ze hebben beide een politiek systeem dat de macht gelijk verdeelt en redelijk sterke beperkingen oplegt aan hoe de macht gebruikt kan worden door leiders, econo-

mische instituties die streven naar een gelijk speelveld, relatief goed gevestigde individuele eigendomsrechten, gelijke toegang tot het recht en goed functionerende manieren om publieke diensten te leveren. Toch zijn hun arbeidsmarkten verschillend van elkaar ingericht, net als hun belastingtarieven. Maar dat is secundair.”

Waarom zijn inclusieve instituties noodzakelijk voor economische groei op langere termijn?

“Extractieve economische groei, zoals die in het Caribische gebied in de slaventijd, die in Rusland ten tijden van de Sovjets of zoals in China nu, is vaak gebaseerd op het benutten van een reeds bestaand comparatief voordeel of van goedkope arbeidskrachten, of die groei is afhankelijk van grote politiek gesteunde en politiek afhankelijke bedrijven en hun investeringen. Als deze bron van groei verdwijnt in die samenlevingen, verdwijnt ook de groei. Inclusieve groei daarentegen is veel meer gebaseerd op productiviteitsgroei, technologische verandering, innovatie en herallocatie van factoren van productie al naar gelang de comparatieve voordelen veranderen. Inclusieve economische groei kan zich aanpassen en handhaven als de situatie daarom vraagt. Daarom is hij ook op langere termijn houdbaar.

Het onderzoek achter *Why nations fail* (Acemoglu en Robinson, 2012) laat op de meest overtuigende manier die mogelijk is in de sociale wetenschappen zien dat institutionele verschillen grote gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling op langere termijn en kijkt naar de gevolgen van zowel micro- als macroverschillen in instituties tussen landen.

De voorbeelden die u geeft gaan over de extremen. Kan een goed begrip van inclusieve en extractieve instituties ons helpen verstandig beleid te formuleren in ontwikkelde economieën? Is iets lagere belastingen en iets minder werkzekerheid een stap richting een meer extractieve samenleving of juist niet?

Er is een balans. Ik denk niet, zoals sommige libertariëers beweren, dat belastingen diefstal zijn omdat ze eigendomsrechten schenden. Ik zou een samenleving die het marginale belastingtarief verhoogt van 40 naar 45 procent niet extractief willen noemen. De verhoging maakt een dimensie van inclusieve instituties zwakker en een andere sterker. Dan ga ik er wel voor het gemak even van uit dat dit niet op een manier gebeurt waarbij bepaalde individuen gediscrimineerd worden, waarbij belastingen willekeurig zijn of kenmerken van diefstal hebben en waarbij de beslissing om hogere belastingen te heffen de 'wil van het volk' weerspiegelt. Andersom is een verlaging van 40 naar 35 procent ook niet direct extractief.

Ter illustratie: er is een groot verschil tussen Griekenland, waar de politici de belastingen verhogen en dan met de inkomsten de leden van hun partij aan zich binden, en Zweden, waar politici na de Tweede Wereldoorlog de belastingen verhoogden om daarmee een beter sociaal vangnet te kunnen financieren. In het Zweedse geval zal de samenleving daarachter staan, en als ze dat niet doet, zie je dat dat op termijn weer verandert. Je ziet die veranderingen trouwens ook echt: sinds begin jaren negentig zijn in Zweden de belastingen verlaagd en is ongelijkheid toegenomen.

Wellicht nog een beter voorbeeld. Het belastingstelsel in de VS is niet extractief omdat we de top-procent niet hoog genoeg belasten; het is extractief omdat het sommige ondernemers, bijvoorbeeld die in vastgoed zoals Donald Trump, en multinationals zoals Google, Apple en Microsoft, toegestaan wordt om geen enkele belasting te betalen. Vergelijk twee bedrijven, waarbij het ene lokaal in North Carolina produceert en het andere een multinational is die internationaal produceert, alleen maar vanwege de mogelijkheid om belastingen te ontwijken. Dat is extractief, omdat het de gelijkheid tussen deze bedrijven voor het belastingstelsel aantast. Zulke ongelijkheid is veel schadelijker voor onze maatschappij dan de hoogte van het belastingtarief.

Globalisering brengt mogelijkheden voor ongelijke behandeling met zich mee, bijvoorbeeld doordat het grote bedrijven makkelijker maakt om winsten te offshore. We zien de afgelopen jaren in de meeste landen de ongelijkheid toenemen. In hoeverre is de mate waarop de ongelijkheid toeneemt het gevolg van hoe we onze instituties organiseren?

Laat me je vraag wat verbreden. Het gaat namelijk om globalisering en nieuwe technologieën zoals artificiële intelligentie, robotica en automatisering. We zitten nu in een bijzonder tijdsgewricht waarin deze ontwikkelingen samen optreden en elk ervan de ongelijkheid laat toenemen. Tegelijkertijd zijn de baten van deze ontwikkelingen ook enorm: de belofte die robots met zich meebrengen is reëel. Als we veel taken kunnen uitbesteden aan robots, kan de toename van onze productiviteit enorm zijn. Net als de toename van de ongelijkheid.

We moeten ons hier twee dingen realiseren. Ten eerste is het belangrijk dat we de analyse goed krijgen en niet als een struisvogel ons hoofd in het zand stoppen. We moeten niet net doen alsof globalisering en nieuwe technologieën geen verliezers creëren. Dat is namelijk wat de politieke

elite de afgelopen vijftien jaar gedaan heeft. Het zorgt voor een voedingsbodem voor populistische figuren als Marine Le Pen en Donald Trump, en is een van de drijvers achter de Brexit.

Ten tweede is het zowel vanuit een politiek-economisch perspectief als vanuit het perspectief van een inclusieve samenleving een totaal verkeerde respons om deze beweging te willen stoppen. We zijn geen luddites en we moeten ons deze economische groei niet willen ontfangen. Maar het is ook verkeerd om te zeggen 'Nou en? Dan krijgen er maar wat mensen honger.' Een aantal aspecten van onze instituties zullen dus moeten veranderen.

Acemoglu spreekt op 4 november de Tinbergenlezing uit in Amsterdam



Denkt u dan aan veranderingen in economische of in politieke instituties?

Met nieuwe of betere politieke instituties kunnen wellicht andere creatieve manieren bedacht worden voor herverdeling. Dat wordt zo vaak verkeerd begrepen in het rechts-links debat. Dat gaat vaak over de top-één-procent, terwijl het echte probleem is wat er voor de miljoenen mensen onderaan de inkomensverdeling moet gebeuren die hun baan verliezen en die hun lonen al tijden niet zien groeien. Natuurlijk kun je de top-één-procent meer belasten, maar daarmee los je dat probleem niet op.

Meer over instituties, China en Trump? Lees de rest van het interview op esb.nu

Voor mij zijn er twee pijlers noodzakelijk voor het behoud van een inclusieve samenleving. De eerste is een sterk sociaal vangnet zodat het niet ten koste gaat van de kinderen en het gezin als mensen hun baan verliezen. Scandinavische landen doen het erg goed op dit punt. De inkomensongelijkheid is de afgelopen twee decennia toegenomen in de meeste landen, waaronder de Scandinavische. Maar kinderen in Scandinavische landen eten niet ongezond of leren niet minder door als gevolg van de toename in ongelijkheid. Zij krijgen nog steeds dezelfde kansen. Ten tweede is het belangrijk om meer actief in te zetten op het omscholen van mensen wier banen verdwijnen. Hierdoor kunnen ze betekenisvol werk vinden in de industrieën die nieuw zijn ontstaan door globalisering en nieuwe technologieën. Met omscholen hebben sommige landen wel wat ervaring, maar dit idee lijkt niet erg populair.”

U bent positief over het Scandinavische model, maar tegelijkertijd schrijft u een paper waarin de vraag gesteld wordt waarom we niet allemaal Zweden kunnen zijn (Acemoglu, 2016). U stelt dat Zweden economisch heeft kunnen groeien met een ‘knuffelkapitalistisch’ systeem van hoge belastingen, uitkeringen, veel bescherming van werknemers en hoge sociale voorzieningen omdat de Verenigde Staten een veel harder systeem hanteert en de Zweden simpelweg de innovaties uit dat hardere systeem in de VS importeerden.

“Ik heb die paper geschreven omdat ik de gevaren van te hoge belastingen op succesvolle, innovatieve ondernemers wilde benadrukken. In het bijzonder in het huidige tijdsgewricht, waarin we voor groei afhankelijk zijn van innovatie, mogen we hen niet al te zeer belasten. Zonder innovatie vanuit de VS, was er waarschijnlijk maar beperkt groei geweest in Zweden in de vorige eeuw. Een consequentie daarvan is overigens dat het verstrekkende consequenties kan hebben voor de wereldwijde productiviteitsontwikkeling als de VS een socialer beleid zou volgen.

Natuurlijk zal het sociale vangnet, zeker het Zweedse, deels gefinancierd moeten worden door mensen aan de top, want

zij verdienen veel. Maar mensen in het midden van de inkomensverdeling moeten ook meebetalen.”

Zullen een sociaal vangnet en omscholing genoeg zijn om ervoor te zorgen dat miljoenen mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling, zij met onzeker en slechtbetaald werk, ook mee profiteren van de productiviteitsstijging?

“Realisme lijkt nodig. Het is waarschijnlijk onmogelijk een situatie te creëren waarin een rijzend tij alle schepen meeneemt, maar de meeste bootjes moeten toch wel mee kunnen stijgen.”

Tot slot, in uw Tinbergenlezing op 4 november gaat u in op uw nieuwe boek dat voortbouwt op Why nations fail. Kunt u alvast een voorproefje geven?

“De voorlopige titel van mijn nieuwe boek is *The balance of power: the race between state and society* en het gaat over hoe samenlevingen verschillende soorten staten ontwikkelen, hoe ze daarmee interacteren en hoe staat en samenleving samen omgaan met de uitdagingen die hun gesteld worden. Het kernargument van het boek is dat er niet één configuratie van staat en samenleving is die met uitdagingen als het oplossen van conflicten en het aanbieden van publieke diensten kan omgaan; er zijn verschillende stabiele configuraties van staat en samenleving die dat kunnen. Maar het is natuurlijk niet zo dat de verschillende configuraties even goede economische en maatschappelijke uitkomsten hebben. Zowel echte democratieën als despotische staten kunnen lange tijd blijven bestaan, maar zij hebben wel enorm verschillende consequenties voor de mensen die erin leven.

Het tweede punt in het boek is dat de beste manier om een sterke en slagvaardige staat te hebben is door een sterke samenleving te creëren, niet door een zwakke samenleving, zoals veel sociale wetenschappers betogen. Een sterke samenleving moedigt de staat aan en prikkelt hem om sterker te worden zonder despotisch te worden. Het gaat dan om de kracht van de samenleving, het maatschappelijk middenveld met zijn organisaties en instituties, de mogelijkheid om te protesteren, om waarborgen te creëren en om transparante media te hebben. Dit zijn allemaal verschillende manieren waarop de staat controleerbaar is voor de samenleving en waarop de samenleving weerstand kan bieden aan de staat. Die interactie zorgt voor de race tussen de staat en de samenleving die hen beiden samen krachtiger maakt op lange termijn.”

De rest van het interview met Acemoglu lezen? Op www.esb.nu gaat Acemoglu dieper in op de snelheid van veranderingen in instituties, het potentieel van China en het gevaar van Trump. Ook kunt u zich als ESB-abonnee kosteloos registreren voor de lezing van Daron Acemoglu op 4 november via www.econdag.nl. Maar let op, vol is vol.