



Openheid en economische groei

Auteur(s):

Storm, S.T.H.

Verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4239, pagina 52, 21 januari 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

ontwikkelingseconomie

De alom onderkende relatie tussen handelspolitiek en economische groei verdient nuancering. Het is maar de vraag of meer openheid ook leidt tot meer economische groei.

Economen lijken het er over eens dat de aard van de handelspolitiek een belangrijke determinant is van economische groei. Deze eensgezindheid is gebaseerd op een veelheid aan econometrische studies waaruit het negatieve effect van handelsrestricties op groei blijkt. Dit geloof in het groei-bevorderende effect van openheid heeft verstrekkende beleidsimplicaties. Zo verplichten de Wereldbank en het IMF ontwikkelingslanden in betalingsbalansproblemen stevast tot een drastische liberalisering van hun in- en uitvoer als onderdeel van een structureel aanpassingsprogramma. Ook heeft het empirische bewijs van de positieve groei-effecten van openheid velen ervan overtuigd dat ontwikkelingslanden alleen maar baat zullen hebben bij het voort-schrijdende globaliseringsproces¹. Recent onderzoek naar het effect van handelspolitiek op groei toont echter aan dat deze consensus berust op een zeer zwakke basis. Dit artikel evalueert de stelling dat economische openheid de lange-termijn groei bevordert. Het zal blijken dat de consensus over de rol van handelspolitiek in het ontwikkelingsproces drastisch dient te worden bijgesteld.

Theoretische onderbouwing

Traditionele groeitheorie, waarin de technologische vooruitgang exogeen is en de additionele inzet van productiefactoren gepaard gaat met afnemende meeropbrengsten, biedt geen rechtvaardiging voor de veronderstelling dat een restrictieve handelspolitiek de lange-termijn groei negatief beïnvloedt. Volgens deze groeitheorie hangt de lange-termijn groei van het per capita inkomen immers af van *exogene* factoren: de groei van de beroepsbevolking en technologische vooruitgang, waarop de introductie van handelsrestricties (binnen de veronderstellingen van deze theorie) geen effect heeft². Daarentegen hebben handelsrestricties wel effect op groei volgens recente *endogene*-groeitheorieën, maar - en dit is cruciaal - de richting van het effect staat niet bij voorbaat vast. Stel bijvoorbeeld dat er een invoertarief wordt ingesteld op industriële producten in een ontwikkelingsland met een comparatief voordeel in landbouwproducten. Hierdoor stijgt de binnenlandse prijs van industriële producten ten opzichte van die van landbouwproducten, waardoor er herallocatie van productiefactoren plaatsvindt ten gunste van de industrie (hierbij is verondersteld dat kapitaal en arbeid mobiel zijn tussen de sectoren). Dit heeft een positief effect op de groei wanneer daardoor gebruik kan worden gemaakt van in de industrie aanwezige schaalvoordelen, dynamische leereffecten, externaliteiten in onderzoek en ontwikkeling, enzovoort. Het invoertarief heeft tegelijkertijd echter een negatief effect op de groei: het resulteert in een verlies aan productieve efficiëntie, omdat de allocatie van de productiefactoren over de twee sectoren niet meer volgens comparatief voordeel plaatsvindt. Het *netto* effect op de groei is het saldo van deze tegengestelde effecten. Het hangt af van exogene beginvoorwaarden (met name in welke sector het land een initieel comparatief voordeel kent), de hoogte van het tarief en de grootte van de latente schaalvoordelen, leereffecten en externaliteiten³.

Empirisch onderzoek

Theoretisch bestaat er dus geen eenduidige relatie tussen handelspolitiek en groei. Dit roept de vraag op hoe sterk het empirisch bewijs is voor de stelling dat handelsrestricties een negatief effect hebben op groei. Om deze vraag te beantwoorden is er veel onderzoek gedaan naar de statistische significantie en het teken van de correlatie tussen de per capita inkomensgroei en de aard van de handelspolitiek⁴. Ondanks een grote verscheidenheid in de samenstelling van de steekproeven van landen en in de gebruikte indicatoren voor de aard van de handelspolitiek komen de meeste studies tot de conclusie dat ontwikkelingslanden met het minst restrictieve handelsbeleid harder groeien dan landen met een relatief sterke invoerprotectie. Deze verscheidenheid lijkt de empirische geloofwaardigheid van de conclusie te versterken, maar kan ook worden gezien als een teken van zwakte. Immers, als het verband tussen handelspolitiek en groei al onomstotelijk was aangetoond, dan was de ontwikkeling van telkens nieuwe indicatoren toch niet nodig geweest? Deze laatste interpretatie is om twee redenen de enig juiste.

De eerste reden is dat het onduidelijk is in hoeverre de verschillende indicatoren een juiste indruk geven van de aard van het handelsbeleid van een land. Er bestaat een grote verscheidenheid aan indicatoren voor de aard van de handelspolitiek, die allemaal de economische openheid van een land zeggen te meten. Wanneer een steekproef van ontwikkelingslanden wordt gerangschikt op basis van zes veel gebruikte indicatoren van handelspolitiek, en de zes rangordeningen vervolgens op hun onderlinge (rang) correlatie worden onderzocht, blijkt echter dat de indicatoren onderling niet of zelfs negatief correleren⁵. Met andere woorden: de landen die volgens de ene indicator als relatief open worden geclassificeerd, worden volgens een andere maatstaf juist tot de relatief gesloten landen gerekend! Er zijn twee mogelijkheden: of slechts één van de zes indicatoren geeft een correct beeld van openheid, de vraag is dan welke, of ze zitten er allemaal naast. Deze conceptuele onduidelijkheid maakt de empirische conclusies onbetrouwbaar en moeilijk interpreteerbaar⁶.

De tweede reden betreft het niet-robuste karakter van de econometrische resultaten. De correlatie tussen de indicatoren van openheid en groei blijkt niet langer statistisch significant te zijn wanneer relevante controle-variabelen in de analyse worden opgenomen. Deze variabelen, die mogelijk een deel van de groeiverschillen tussen de landen in de steekproef veroorzaken, worden opgenomen om de werkelijke correlatie tussen openheid en groei te kunnen bepalen. Dit kan worden geïllustreerd voor de door Sachs en Warner ontworpen en ook door veel andere studies gebruikte index van openheid. Op grond van criteria zoals het gemiddelde invoertarief, het bestaan van een staatsmonopolie op de uitvoer, en van een zwarte marktpremie op de valutamarkt, classificeren Sachs en Warner landen als gesloten of open. Hun binaire index kent aan een gesloten economie de waarde nul toe en aan een open economie de waarde één. Sachs en Warner onderzochten de correlatie tussen hun index van openheid en per capita inkomensgroei. Hun resultaten laten zien dat de nulhypothese, dat er geen verband bestaat tussen hun index van openheid en groei, met zeer grote stelligheid (namelijk op een significantieniveau van een procent) kan worden verworpen. Er aldus van uitgaande dat er een verband tussen openheid en groei bestaat, geven hun resultaten aan dat de per capita inkomensgroei in een open economie maar liefst 2,4 procentpunten hoger is dan in een relatief gesloten economie. Maar bij nadere beschouwing blijkt dat de correlatie tussen de Sachs - Warner index en groei niet langer statistisch significant is, wanneer er wordt gecontroleerd voor verschillen in macro-economische onevenwichtigheden en de kwaliteit van instituties tussen de landen in de steekproef. Voornoemde nulhypothese kan in dit geval - zelfs op een significantieniveau van tien procent - niet worden verworpen. Bijgevolg kan ook de conclusie dat open economieën sneller groeien dan relatief gesloten landen niet worden getrokken. De regressieresultaten van Sachs en Warner blijken tevens erg gevoelig voor kleine veranderingen in de classificatie van landen en in de dataperiode

Is openheid niet van belang?

Het empirische bewijs voor het bestaan van directe groei-effecten van handelspolitiek is conceptueel gebrekkig en econometrisch niet robuust. Dit betekent nog niet dat openheid niet van belang is, aangezien er *indirecte* effecten van handelspolitiek op groei kunnen bestaan. Uit de literatuur is bekend dat de accumulatie van kapitaal en technologische vooruitgang belangrijke determinanten van langetermijn groei zijn ⁷. Openheid kan de groei dus indirect bevorderen door haar effecten op de investeringen en de technologische vooruitgang, zoals bijvoorbeeld door de Wereldbank wordt beweerd ⁸. Een veel onderzochte - uit de endogene-groetheorie afkomstige - hypothese is dat een op uitvoer gericht handelsbeleid de investeringsgroei stimuleert en de technologische vooruitgang bevordert. Het blijkt echter dat het effect van handelsliberalisering op de investeringsgeneigdheid in de meeste gevallen negatief is; ook op theoretische gronden is dit effect ambigu en waarschijnlijk eerder negatief dan positief ⁹. Ook het argument dat openheid resulteert in technologische uitstralingseffecten en een hogere groei van de productiviteit is theoretisch weinig geloofwaardig en empirisch inmiddels gefalsificeerd ¹⁰.

Dit betekent niet dat openheid niet belangrijk is. Onvoldoende exportgroei kan de groeiomgankelijkheden van een land wel degelijk beperken, als dit ertoe leidt dat er onvoldoende kapitaalgoederen, inputs, technologie en kennis kunnen worden ingevoerd. Maar terwijl een tekort aan buitenlandse deviezen het groeitempo in bepaalde omstandigheden kan beperken, zal een deviezenoverschot niet automatisch leiden tot hogere groei. Dat hangt er immers van af waar toe die middelen worden aanwend (consumptie of investeringen) Hogere groei vereist een toename van de investeringen. Hoe kunnen ontwikkelingslanden de investeringen verhogen? Uit de ervaringen van de succesvolle Oost-Aziatische landen blijkt dat een dergelijke investeringstoename niet spontaan tot stand komt, maar een coherente investeringsstrategie vereist, die de onzekerheid voor de particuliere investeerders beperkt en de winstverwachtingen verhoogt ¹¹. Zo verstrekten de overheid in Taiwan investeringssubsidies in de vorm van belastingvoordelen en ontvingen grote Zuid-Koreaanse ondernemers investeringssubsidies in de vorm van een lage, vaak negatieve, reële rente. Tegelijkertijd werden de investeringsrisico's in geselecteerde sectoren gesocialiseerd door impliciete overheidsgaranties. In beide landen werden deze succesvolle investeringsstimulerende maatregelen gecombineerd met restricties op de invoer en de buitenlandse investeringen - dit is een sprekend voorbeeld dat minder openheid kan samengaan met hoge groei!

Een tweede factor die de investeringsbereidheid beïnvloedt, is het vermogen van een land om de macro-economische stabiliteit te handhaven in turbulente wereldmarktomstandigheden. Uit onderzoek blijkt dat een inadequate aanpassing van het fiscale en monetaire beleid in reactie op externe schokken in de meeste gevallen resulteert in macroeconomische instabiliteit: hoge inflatie, een tekort aan buitenlandse deviezen, betalingsbalansonevenwichtigheden en schuldencrisis ¹². De negatieve effecten van de externe schokken worden door deze instabiliteit dus aanzienlijk vergroot. Dit roept de vraag op waarom bepaalde ontwikkelingslanden in staat zijn adequaat te reageren op de wereldmarkturbulentie en andere niet. Volgens Rodrik is het aanpassingsvermogen van landen vooral institutioneel bepaald. Iedere (negatieve) externe schok resulteert in een conflict over de inkomensverdeling. In landen zonder de instituties die dit soort conflicten in goede banen kunnen leiden, frustreren escalerende sociale spanningen de vereiste aanpassing van het macro-economische beleid. Het gevolg is instabiliteit en onzekerheid en daardoor afnemende investeringen en groei ¹³. Het onderzoek van Rodrik laat zien dat een parlementaire democratie, relatief weinig ongelijkheid en sociale fragmentatie en een stelsel van sociale zekerheid belangrijke instituties van conflict management zijn ¹⁴

Conclusies

Meer economische openheid leidt niet tot hogere groei. Theoretisch kan het effect even zo plausibel negatief als positief zijn. Empirisch robuust bewijsmateriaal voor een positief effect van openheid op groei is niet voorhanden - ondanks de enorme hoeveelheid studies naar dit verband. Investerings zijn de belangrijkste motor van economische ontwikkeling. Er is geen reden om aan te nemen dat meer openheid de groei van investeringen zal verhogen. De investeringen hangen af van de winstverwachtingen van ondernemers, die worden beïnvloed door subsidies, belastingconcessies en de stabiliteit van de macro-economische omgeving. Voor dit laatste is het van cruciaal belang dat een land beschikt over instituties, waarin conflicten over de verdelingsgevolgen van externe schokken kunnen worden opgelost, omdat hierdoor het draagvlak wordt gecreëerd voor noodzakelijke beleidsaanpassingen. Handelsliberalisering en globalisering zijn dus geen panacee voor het bereiken van economische groei. Daarvoor is meer nodig dan het afschaffen van invoer- en uitvoerbeperkingen, namelijk de formulering van een nationale ontwikkelingsstrategie gericht op investeringsgroei. De geschiedenis leert dat alle succesvolle economieën hiertoe een eigen model hebben gevolgd met belangrijke verschillen in de organisatie van hun arbeidsmarkten, overheidsinterventies, sociale zekerheidsstelsels, én in hun integratie met wereldmarkten. Het ontwikkelingsvraagstuk heeft dus veel dimensies en kan niet gereduceerd worden tot de vraag of de economie in kwestie wel of niet voldoende is geïntegreerd met de wereldmarkt

-
- 1 J. Sachs en A. Warner, *Economic reform and the process of global integration*, Brookings Papers on Economic Activity, 1995, blz. 1-118; en A. Krueger, Why trade liberalisation is good for growth, *The Economic Journal*, september 1998, blz. 1513-1522.
- 2 F. Rodriguez en D. Rodrik, Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence, *NBER working paper*, 1999.
- 3 Zie voor voorbeelden van endogene-groei modellen waarin handelsliberalisering leidt tot daling van de lange-termijn groei K. Matsuyama, Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth, *Journal of Economic Theory*, 1992, blz. 317-334; D. Rodrik, Coordination failures and government policy: a model with applications to East Asia and Eastern Europe, *Journal of International Economics*, 1996, blz. 1-22; P. Skott en J. Ros, Dynamic effects of trade liberalization and currency overvaluation under conditions of increasing returns, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 1998, blz. 466-489.
- 4 S. Edwards, Openness, trade liberalization and growth in developing countries, *Journal of Economic Literature*, 1993, blz. 1358-1393.
- 5 L. Pritchett, Measuring outward orientation in LDCs: Can it be done?, *Journal of Development Economics*, 1996, blz. 307-335.
- 6 Zie voor een identieke conclusie S. Edwards, op. cit.
- 7 R. Levine en D. Renelt, Sensitivity analysis of cross-country regressions, *American Economic Review*, 1992, blz. 942-963; J. Temple, The new growth evidence, *Journal of Economic Literature*, 1999, blz. 112-156; en S. Collins en B. Bosworth, Economic growth in Asia: accumulation versus assimilation, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1996, blz. 135-191.
- 8 Wereldbank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993; en Wereldbank, *World Development Report 1998*, Oxford University Press, 1998.
- 9 Zie J.A. Ocampo en L. Taylor, Trade liberalisation in developing economies: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution, *The Economic Journal*, september 1998, blz. 1523-1546. Volgens het uit de handelstheorie bekende Stolper-Samuelson theorema verhoogt handelsliberalisering de opbrengsten van relatief overvloedig beschikbare produktiefactoren, terwijl die van relatief schaarse factoren worden verlaagd. In ontwikkelingslanden, waar kapitaal schaars en arbeid overvloedig aanwezig is, betekent dit dat de opbrengst op het kapitaal zal dalen, waardoor de investeringen zullen afnemen.
- 10 Het is onwaarschijnlijk dat uitstralingseffecten vanuit de industriële uitvoer, die in Korea en Taiwan in de jaren zestig slechts een fractie van het bbp uitmaakte, een dergelijk groot macro-economisch effect kunnen hebben gehad. Schattingen van Collins en Bosworth, 1996, op. cit., tonen aan dat, in Zuid-Korea, Taiwan en Singapore, de productiviteitsgroei een minder belangrijke bron van economische groei is dan kapitaalaccumulatie.
- 11 Y. Akyuz en Ch. Gore, The investment-profits nexus in East Asian industrialisation, *World Development*, 1996, blz. 461-470.
- 12 D. Rodrik, *The new global economy and developing countries: making openness work*, Policy essay nr. 24, Overseas Development Council, 1999, blz. 74-77.
- 13 Vergelijk bijvoorbeeld het relatief succesvolle aanpassingsbeleid na de recente crisis van Zuid Korea en Thailand (beide met goed werkende instituties van conflict management) met het falende beleid in Indonesië (waar dergelijke instituties ontbreken).
- 14 Zie D. Rodrik, Why do more open economies have bigger governments?, *Journal of Political Economy*, 1998, blz. 997-1032.