



Fusies beïnvloeden conjunctuur

Auteur(s):

Went, R.C.P.M.

Robert Went is gastonderzoeker aan de Faculteit der Economische wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam. R.C.P.M.Went@uva.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4393, pagina 44, 24 januari 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

globalisering

Zijn 'goed beleid' en 'goede instituties' de beste weg om ontwikkelingslanden zich te laten ontwikkelen? En hebben ontwikkelde landen deze weg zelf wel bewandeld?

De ontwikkelde wereld en de door haar gecontroleerde organisaties, zoals het imf, de wto en de Wereldbank, oefenen grote druk uit op ontwikkelingslanden om te kiezen voor 'goed beleid' en 'goede instituties' ter bevordering van economische ontwikkeling. Met 'goed beleid' wordt in grote trekken de agenda van de Washington Consensus bedoeld, die onder andere een restrictief macro-economisch beleid, liberalisering van internationale handel en investeringen, privatisering en deregulering voorschrijft. 'Goede instituties' komen overeen met de instituties van de reeds ontwikkelde landen, waaronder 'goede' bureaucratie, streng verdedigde intellectuele en andere eigendomsrechten, en transparante en marktgeoriënteerde corporate governance en financiële instellingen, inclusief een onafhankelijke centrale bank.

Vaak wordt beweerd dat dit 'goede beleid' en deze 'goede instituties' door de ontwikkelde landen zelf zijn toegepast toen zij zich nog aan het ontwikkelen waren. Zo zou Engeland de belangrijkste industriële mogendheid zijn geworden dankzij laissez-faire beleid terwijl Frankrijk achterbleef door interventionistisch beleid, en wordt de bescherming van intellectuele eigendomsrechten gepresenteerd als cruciaal voor de economische ontwikkeling en groei van de geïndustrialiseerde landen. Maar klopt die geschiedschrijving wel? Dat is de intrigerende vraag die Cambridge-econoom Ha-Joon Chang aan de orde stelt in zijn onlangs verschenen boek *Kicking away the ladder*. Zijn antwoord luidt 'nee', en die bevinding heeft belangrijke beleidsimplicaties.

Protectionisme

Veel historische gegevens in het boek zijn op zich niet nieuw, maar de toegevoegde waarde van deze studie is dat een inspanning gedaan is om voor zoveel mogelijk landen materiaal bij elkaar te brengen over de gehanteerde strategie voor economische ontwikkeling en over de ontwikkeling van allerlei instituties. Chang keek allereerst naar de geschiedenis van het industrie-, handels- en technologiebeleid van een aantal ontwikkelde landen. Het beeld dat naar voren komt uit deze historische terugblik op de negentiende en eerste helft van de twintigste eeuw, is dat de feitelijke ontwikkeling van Engeland, de vs, Duitsland, Frankrijk, Zweden, België, Nederland, Zwitserland, Japan, Korea en Taiwan totaal niet overeenstemt met wat de huidige ontwikkelingslanden aanbevelen of opgedrongen wordt. Elk succesvol land blijkt namelijk gebruik gemaakt te hebben van protectionistische en andere activistische maatregelen - zoals importtarieven en exportsubsidies, planning van investeringen, en steun voor research en ontwikkeling - om binnenlandse opkomende industrieën ('infant industries') te verdedigen tegen buitenlandse concurrenten ¹.

Algemene beleidsrecepten voor alle tijden en alle landen blijken niet te bestaan. Vergelijkingen van industriële handelstarieven in ontwikkelde en ontwikkelingslanden noemt Chang daarom ook 'hoogst misleidend'. Vanwege het grote verschil in productiviteit tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden zijn zelfs de relatief hoge niveaus van protectionisme die tot de jaren tachtig in de ontwikkelingslanden overheersten niet excessief vergeleken met het historische peil van de nu ontwikkelde landen. Met de lagere protectionistische niveaus die de ontwikkelingslanden na twee decennia extensieve handelsliberalisering nu hebben, zijn zij feitelijk minder protectionistisch dan de ontwikkelde landen tijdens hun toenmalige ontwikkeling ².

Instituties

Omdat over de ontwikkeling van instituties in de ontwikkelde landen nog minder bekend is vergeleek Chang ook de toenmalige ontwikkeling van instituties in ontwikkelde landen met die van ontwikkelingslanden die nu op een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau staan. Een belangrijk paradepaardje van de huidige economische orthodoxie is dat eigendomsrechten beschermd moeten worden omdat zulke rechten goed zijn voor de ontwikkeling van een land. Maar wie terugkijkt in de geschiedenis ziet dat de werkelijke rol van zulke rechten voor economische ontwikkeling veel complexer is. Er zijn volgens Chang veel voorbeelden waarbij de bescherming van eigendomsrechten schadelijk was voor de economische ontwikkeling van een land, en het schenden van bepaalde bestaande eigendomsrechten daar juist goed voor was. De Wereldhandelsorganisatie (wto) maakt nu een groot punt van de bescherming van intellectuele eigendomsrechten (de zogenaamde trips), die in ieders belang zou zijn. Maar de patentwetten in de negentiende eeuw waren zeer laks met het controleren van de oorsprong van uitvindingen. De meeste ontwikkelde landen, waaronder Engeland en Frankrijk, kenden een periode waarin het expliciet aan inwoners was toegestaan om geïmporteerde uitvindingen te patenteren.

Door nu van ontwikkelingslanden te eisen dat zij voldoen aan een institutionele standaard waar zij zelf toentertijd niet aan voldeden, kunnen de ontwikkelde landen deze landen benadelend, stelt Chang. Om mondiale eigendomsrechten te kunnen handhaven moeten deze landen namelijk veel geld uitgeven om advocaten en accountants van wereldklasse te trainen of huren, waardoor zij minder middelen overhouden voor bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg³.

De institutionele ontwikkeling van landen in het verleden was een lang en kronkelig proces, concludeert Chang. Bovendien waren de ontwikkelde landen in hun tijd institutioneel veel minder ontwikkeld dan ontwikkelingslanden die zich nu op een vergelijkbaar niveau bevinden. Engeland bijvoorbeeld, had in 1820 veel minder instituties dan India nu. En de VS, die zich in 1913 op een ontwikkelingsniveau bevonden dat vergelijkbaar is met dat van Mexico nu, liepen institutioneel in veel opzichten op het huidige Mexico achter.

Ladder

De titel van Chang's boek verwijst naar Friedrich List, die in 1841 schreef dat landen die zichzelf met protectionistisch beleid ontwikkelen de neiging hebben de ladder waarlangs zij omhoog zijn geklommen voor andere landen weg te schoppen, door van hen vrijhandel te eisen. Chang vindt dat deze beeldspraak geldt voor het 'goed beleid' dat het 'internationale ontwikkelingsbeleidsestablishment' voor ontwikkelingslanden propageert, en dat er een kern van waarheid in zit voor wat betreft de van deze landen geëiste 'goede instituties'⁴. Hij pleit er daarom voor de historische feiten over de ontwikkelingservaring van de ontwikkelde landen in veel bredere kring te publiceren, en het ontwikkelingsbeleid om te gooien.

Om te beginnen moet het 'slecht beleid' waarmee ontwikkelde landen zich in het verleden zo effectief hebben ontwikkeld ook aan de huidige ontwikkelingslanden worden toegestaan door de ontwikkelde landen en ontwikkelingsorganisaties. Dat betekent ook dat het IMF en de Wereldbank bij financiële steun aan deze landen niet meer, zoals nu, de eis moeten stellen dat zij afzien van het beschermen van hun infant industries. En de multilaterale handelsovereenkomsten en regels van de WTO moeten zo herschreven worden dat ontwikkelingslanden die dat willen, kunnen kiezen voor het actieve gebruik van instrumenten zoals tarieven en subsidies om de binnenlandse economische ontwikkeling te stimuleren. Dat is geen kwestie van het inruilen van het ene pakket algemene recepten voor het andere, maar slechts een erkenning van het democratisch recht voor landen om zelf te kiezen uit verschillende beleidsopties.

Daarnaast moet erkend worden dat het niet voor alle landen mogelijk is om direct of na een slechts korte overgangperiode de hoge 'minimale mondiale standaard' voor instituties te bereiken. Chang stelt echter uitdrukkelijk niet dat ontwikkelingslanden daarom maar geen instituties moeten introduceren, of daar nog eens 100 of 150 jaar over moeten doen. Integendeel, het zou absurd zijn om geen gebruik te maken van voortschrijdende inzichten en juist het feit dat zij later komen kan wat dat betreft een voordeel zijn voor deze landen. Zij kunnen gebruik maken van de ervaringen van de ontwikkelde landen en hoeven bijvoorbeeld centrale banken niet meer zelf uit te vinden. Maar de geschiedenis van de ontwikkelde landen laat zien dat niet alle instituties die nu worden geëist van ontwikkelingslanden noodzakelijk zijn voor hun ontwikkeling. De ontwikkelde landen wisten zich te ontwikkelen zonder dat alle instituties voor 'corporate governance' en de financiële sector functioneerden die nu van ontwikkelingslanden gevraagd worden. Zich ontwikkelende landen moeten daarom ook de ruimte krijgen voor maatwerk, waarbij de potentiële bijdrage van instituties aan de interne ontwikkeling van het land doorslaggevend is en niet wat internationale investeerders er over denken.

Chang waarschuwt dat zijn bevindingen veel mensen zullen storen, omdat veel mythes ter discussie wordt gesteld. Precies daarom is dit boek een welkome bijdrage aan de discussie over de gevolgen van globalisering, die onder invloed van een groeiende stroom kritische academische publicaties en de internationale beweging van anders-globalisten ook steeds meer doordringt tot internationale organisaties en beleidsmakers.

1 Zie ook P. Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. Parijs, La Découverte, 1999.

2 In haar jongste Least developed countries report 2002, New York en Genève: United Nations, 2002, constateert de UNCTAD dat het gemiddelde niveau van handelsintegratie van de 49 minst ontwikkelde landen in de wereld ongeveer gelijk is aan het mondiale gemiddelde, en dat "the average level of trade integration is actually higher than that of high-income OECD-countries".

3 In een artikel onder de veelzeggende titel 'Patents rip off the poor' meldt de New Scientist van 21 september 2002 dat een door de Britse regering ingestelde commissie onlangs ook tot de conclusie kwam dat "patent laws do little or nothing to help poor countries dig their way out of poverty, and could even make matters worse".

4 In *Globalisering en armoede*, Berchem, EPO, 2002, concludeert Francine Mestrum uit officiële documenten dat de VN, de UNDP en de Wereldbank ontwikkeling tegenwoordig onmogelijk achten in een beschermd economisch milieu waarin de vrijheid van kapitaal is beperkt. Ook zij wijst erop dat geen enkel ontwikkeld land destijds de voorwaarden vervulde die nu aan ontwikkelingslanden worden gesteld.