

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Het moment voor hervormingen kan zó weer voorbij zijn

Traditionele economische beschouwingen gaan te zeer uit van een statisch wereldbeeld en van maakbaarheid. Realistische analyses houden terecht rekening met economische cycli van opgang en neergang en met verschillen in politieke context. Bij een crisis ontstaat altijd ruimte voor belangrijke veranderingen. Of deze ruimte deze keer zal worden benut voor een noodzakelijke hervorming van de financiële sector is de vraag.

door *Theo van de Klundert*

Emeritus hoogleraar economie, Universiteit van Tilburg.

EEN GROTE ECONOMISCHE RECESSIE OF crisis hield in het recente verleden niemand voor mogelijk. Conjuncturele schommelingen werden niet uitgesloten, maar in de zogenaamde nieuwe economie waren ze toch onwaarschijnlijk. Er was een groot vertrouwen in het marktmechanisme. Zozeer zelfs, dat privatisering van publieke voorzieningen met verve werd aanbevolen. De zeldzame economen die er anders over dachten, werden naar de zijlijn gedirigeerd.

Ondertussen weten we beter en grijpen we terug op Keynes, Schumpeter en Adam Smith. Kortom, de economie zit veel ingewikkelder in elkaar dan de aanhangers van de neoklassieke theorie ons willen laten geloven. Meer kennis over de werking van de economie in een realistisch perspectief is gewenst. Er zijn in de recente literatuur weliswaar belangrijke aanzetten tot vernieuwing, maar een totaalbeeld ontbreekt.

Carlota Perez onderzoekt de rol van technologische revoluties en legt daarmee de basis voor een gedegen dynamische beschouwingwijze.¹ Marx en Schumpeter gingen haar in dit opzicht voor. George Akerlof en Robert

Shiller benadrukken de betekenis van irrationeel gedrag, waarbij *animal spirits* de boventoon voeren.² Deze term komt, zoals bekend, van Keynes, maar de uitwerking van Akerlof en Shiller is origineel, al laat de systematiek in het boek wat te wensen over. Er worden maar liefst vijf verschillende aspecten van *animal spirits* onderscheiden, te weten vertrouwen, rechtvaardigheid, corruptie en antisociaal gedrag, geldillusie en ten slotte het vertellen van verhalen. Dit lijkt te veel van het goede, al is de focus op irrationeel gedrag van waarde bij het in kaart brengen van complexe ontwikkelingen. Daniel Friedman laat zien hoe markten ondersteund moeten worden in morele zin.³ Als het opportunisme hoogtij viert, gaat het mis. Goede bedoelingen, al dan niet aangepraat door de epigonen van Adam Smith, zijn echter niet voldoende. Het morele gedachtegoed moet worden vertaald in regels die niet vrijblijvend zijn. Met beschouwingen over regulering betreden we het terrein van de politieke economie. Robert Reich laat zien dat democratische besluitvorming meer om het lijf heeft dan *one man one vote*.⁴ Bij regulering of deregulering zijn belangen in het geding. Economische macht verschaft *de facto* politieke macht, in afwijking van *de jure* politieke macht, zoals Acemoglu argumenteert.⁵ Het gevolg is dat politieke besluitvorming onder omstandigheden plutocratische kenmerken kan vertonen.

Deze summiere bespreking van contemporaine literatuur illustreert dat er verder moet worden nagedacht over de werking van het kapitalistisch stelsel. Dat kan, zoals gebruikelijk, langs twee dimensies. In de eerste plaats kan worden geanalyseerd hoe ontwikkelingen in het verleden de uitkomsten in het heden bepalen. Naast de analyse van tijdreeksen is historisch onderzoek hierbij van grote waarde. In de volgende paragraaf wordt dit geïllustreerd door de bespreking van een lange golfbeweging in het kapitalisme. In de tweede plaats kan ook het nodige worden geleerd door verschillen in ontwikkeling tegenover elkaar te plaatsen. Deze comparatieve beschouwingwijze wordt gehanteerd bij een vergelijking van het kapitalisme in Europa en de VS in de paragraaf 'Europa versus Amerika'. In de slotbeschouwing, 'Don't waste a good crisis', wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om in de huidige crisis structurele maatregelen door te voeren.

DE LANGE GOLFBEWEGING

De kapitalistische economie expandeert op basis van de technologische ontwikkeling. In een neoklassieke context wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de technische ontwikkeling constant is, zodat de economie met een vast percentage kan groeien. Historische bevindingen maken duidelijk dat deze visie niet spoort met de werkelijkheid. De technologische

ontwikkeling is in belangrijke mate gebaseerd op revolutionaire veranderingen, die leiden tot nieuwe toepassingen op vele terreinen. Perez onderscheidt een vijftal van dergelijke technologische revoluties in de loop van de geschiedenis van het kapitalisme:⁶

1. De industriële revolutie, met als startpunt het jaar 1771, waarin de textiel fabriek van Arkwright in Cromford wordt opgestart.
2. De periode waarin de stoommachine en de spoorwegen de toon aangeven. Als startpunt geldt de introductie van de Rocket-stoommachine van Stephenson op de spoorlijn tussen Liverpool en Manchester in 1829.
3. De periode gedomineerd door toepassingen van elektriciteit en de productie van staal, waarbij de installatie van de kolossale Bessemer-peer te Pittsburgh in het jaar 1875 het begin markeert.
4. De periode met massaproductie van met name auto's. De introductie van het T-model van Ford in 1908 staat aan de wieg van dit tijdvak.
5. De moderne tijd met zijn informatie- en communicatietechnologieën, gebaseerd op de uitvinding van de microprocessor in 1971.

De eerste twee revoluties vinden plaats in Engeland, daarna neemt de VS het over.

Het verloop van de technologische revoluties is steeds hetzelfde. Het begint met een installatiefase, waarbij de enorme winstmogelijkheden van een doorbraaktechnologie worden benut. Tegelijkertijd vindt een fundamentele transformatie plaats. De oude economische activiteiten moeten plaatsmaken voor de nieuwe en de bestaande regels moeten worden versoepeld om dit mogelijk te maken. Naast winnaars zijn er daarom ook verliezers, en dit leidt ertoe dat de inkomens- en vermogensverdeling ongelijkmatiger wordt. Expansie is alleen mogelijk als er voldoende geleend kan worden. De financiële sector groeit mee en nieuwe financiële producten genereren additionele winstmogelijkheden. Speculatieve activiteiten vergroten het gewin, maar leggen tevens de basis voor het ontstaan van zeepbellen, die een keer moeten uiteenspatten. Kortom, de installatiefase gaat gepaard met scheefgroei. De daaruit voortkomende spanningen komen op een bepaald moment tot uitbarsting en de economie komt in een crisis. Tijdens de crisis wordt orde op zaken gesteld. De instituties (regels) worden aangepast, waardoor de financiële sector in het gareel wordt gebracht en de scheve inkomensverdeling wordt gecorrigeerd. De ruimte voor speculatie wordt beperkt en sociaal gedrag wordt gestimuleerd. Als de problemen zijn opgelost, kan de economie zich verder op een min of meer evenwichtige wijze ontplooien, waarbij opportunistisch gedrag niet wordt getolereerd.

Een probleem met deze theorie van de golfbeweging op lange termijn is wel dat elke technologische bron na verloop van tijd opdroogt. Het is dus

wenselijk dat op tijd een nieuwe technologische revolutie tot stand komt.

Een nog onopgeloste kwestie is of technologische revoluties spontaan tot stand komen of door de ontwikkelingen van sociaaleconomische aard worden opgewekt. Elders betoog ik dat stagnatie en verzaaging de roep om deregulering versterken.⁷ Met een geringere mate van regulering is de kans groter dat totaal nieuwe producten of technieken voet aan de grond krijgen. Niet alle vernieuwing is echter baanbrekend, maar met meer combinaties van technologische opties is de kans op een nieuwe doorbraak-technologie groter.

Om de theorie te illustreren wordt de economische geschiedenis van de VS nader in beeld gebracht. De periode van de derde industriële revolutie staat in de literatuur bekend als de *Gilded Age* (1875-1900). In deze periode ontstonden grote ondernemingen, onder invloed van zowel schaalbesparingen in de productie als de concentratie van diverse andere activiteiten.⁸ De kapitalistische expansie werd niet geremd door regelgeving. Kevin Phillips⁹ typeert de situatie op kernachtige wijze: 'The Jacksonian notion that government should not interfere on the side of the rich was reworked into the theorem that government had no business interfering on behalf of the downtrodden.' Voor zover er al regels bestonden, waren ze vaak weinig doeltreffend, omdat rechters op grote schaal werden omgekocht. Vanzelfsprekend werd door deze ontwikkelingen de inkomensverdeling steeds schever. De reactie kon niet uitblijven, maar om een omwenteling te bewerkstelligen was een recessie nodig, die in 1893 zijn beslag kreeg. De daaropvolgende periode staat bekend als de *Progressive Era* (1895-1918).

In deze periode werd orde op zaken gesteld door middel van antitrust-politiek, wetgeving met betrekking tot voedselveiligheid en arbeidsomstandigheden, prijszetting bij de spoorwegen en vele andere maatregelen. Djankov en collega's concluderen kort en bondig: 'The regulatory state was born in the U.S.'¹⁰ De Eerste Wereldoorlog gooide echter roet in het eten. De antitrustwetgeving werd opgeschort en subsidies voor onderzoek en ontwikkeling in het kader van de oorlogsinspanningen stimuleerden de kapitalistische expansie. In de roaring twenties (1920-1930) was opnieuw sprake van scheefgroei, speculatie en toenemende inkomensongelijkheid. Met de instorting van de aandelenkoersen in 1929 kwam een einde aan deze onevenwichtige ontwikkeling.

De depressie van de jaren dertig van de twintigste eeuw leidde tot een uitgebreide regelgeving, bekend als de New Deal onder leiding van president Franklin Roosevelt. De Tweede Wereldoorlog bracht in tegenstelling tot de Eerste geen grotere macht voor het bedrijfsleven met zich mee. Het gevolg was een evenwichtige economische groei in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw. Massaproductie van duurzame consumptiegoede-

ren ging gepaard met een groeiende welvaart en een stabiele inkomensverdeling. De gebruikelijke typering van dit tijdvak als een gouden periode wijst op een situatie die als min of meer ideaal wordt gezien. Maar ook hieraan kwam een einde, omdat de technologische ontwikkeling het liet afweten. De *productivity slowdown* in de Amerikaanse economie na 1973 zorgde voor ernstige problemen. Inmiddels was door de uitvinding van de microprocessor wel de kiem gelegd voor een nieuwe technologische revolutie. Om de ICT de ruimte voor verdere expansie te bieden was deregulering noodzakelijk. Die kwam er onder het bewind van president Ronald Reagan in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

De gevolgen zijn bekend. De Amerikaanse economie groeide voorspoedig in de jaren negentig van de twintigste eeuw, maar de ontwikkeling was onevenwichtig. Nieuwe winstmogelijkheden leidden tot overdrijving, speculatief gedrag en een schever wordende inkomensverdeling. Een grote re-

cessie werd na voorafgaande strubelingen op de financiële markten onvermijdelijk en kwam uiteindelijk in 2008. De geschiedenis herhaalt zich. Dat is goed nieuws, want na regen komt zonneschijn. Tegelijkertijd lijkt het onthutsend dat na meer dan tweehonderd jaar van wetenschapsbeoefening de economie niet in de greep kan worden

Het lijkt onthutsend dat na meer dan tweehonderd jaar van wetenschapsbeoefening de economie niet in de greep kan worden gehouden

gehouden. Het idee van maakbaarheid dat achter deze verzuchting schuilgaat, typeert de gedachtewereld van de traditionele economie. In een meer realistische beschouwingwijze moet rekening worden gehouden met de invloed van economisch factoren op de politieke besluitvorming. Economische en daarmee gepaard gaande politieke macht zijn afhankelijk van de op- en neergaande bewegingen in de economie. Machtsverhoudingen worden niet alleen door crises op hun kop gezet. Ook exogene factoren als wereldoorlogen hebben een diepgaande invloed, zoals blijkt uit een vergelijking van de ontwikkeling van de democratie in Europa en Amerika.

EUROPA VERSUS AMERIKA

Rond 1890 werd Engeland in welvaart (productie per hoofd van de bevolking) voorbijgestreefd door de VS. De derde technologische revolutie vond voornamelijk in de VS plaats, al kon het Duitsland van Bismarck in eerste instantie goed meekomen. De beide wereldoorlogen zetten Europa in welvaart fors achteruit. Daarnaast waren er belangrijke politieke gevolgen. Na

de Eerste Wereldoorlog waren de politieke verhoudingen in de meeste landen instabiel. Er was een strijd om de macht tussen links en rechts, waarbij uiteindelijk alleen in Rusland het communisme zegevierde.

Niettemin zijn socialistische partijen en vakbonden na 1918 een belangrijke machtsfactor in vele Europese landen. Dit in tegenstelling tot de VS, waar socialistische partijen nooit echt van de grond zijn gekomen en het verzet van arbeidersbewegingen met veel geweld werd geëlimineerd. De socialistische 1 mei viering is terug te voeren op het neerslaan van een grote betoging op de Haymarket te Chicago in 1886.

De Harvard-economen Alesina en Glaeser laten zien dat de opkomst van links van invloed was op de politieke stelsels van democratieën.¹¹ In Europa is het proportioneel stelsel in een groot aantal landen rond 1918 ingevoerd. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de stem van minderheden. In een districtenstelsel met één vertegenwoordiger per district, zoals in de VS, is dit niet het geval. Als minderheden meer invloed hebben, zal er meer inkomen herverdeeld worden in de samenleving. Alesina en Glaeser tonen aan dat er een statistisch significant verband is tussen de overdrachtsuitgaven in procenten van het bruto binnenlands product en een index van proportionaliteit voor een steekproef bestaande uit de OESO-landen.

Er zijn meer verschillen in het politiek stelsel die verklaren waarom de welvaartsstaat in Europa een grote vlucht heeft genomen, terwijl de bestrijding van armoede in Amerika een geringere prioriteit heeft. De federalistische staatsvorm in de VS, met een zekere mate van belastingautonomie voor de afzonderlijke staten, induceert *tax competition*, met als gevolg een *race to the bottom*. In staten waarin hoge belastingen worden geheven ten behoeve van overdrachtsuitgaven trekken de rijken weg, waardoor de belastinggrondslag versmalt. Een ander aspect is dat de Amerikaanse grondwet het Hooggerechtshof de mogelijkheid biedt wetgeving te verwerpen. In het verleden is dit herhaaldelijk gebeurd met wetten die werden geacht de belangen van de zakenwereld te schaden.

Een ander verschil tussen beide continenten is de rassentegenstelling. In het zwarte deel van de bevolking in Amerika zijn de armen oververtegenwoordigd. Dit betekent dat er weinig solidariteit met de armen is, waardoor politieke steun voor herverdeling verder wordt ondermijnd. Op grond van uitgebreid statistisch onderzoek concluderen Alesina en Glaeser: 'American racial heterogeneity stands, along with political institutions, as one of the two critical factors explaining the absence of a welfare state in America.'¹²

Ideologische factoren spelen wel een rol, maar zijn volgens de auteurs van ondergeschikte betekenis. In Amerika, 'het land van onbeperkte mo-

gelijkheden', zijn velen van mening dat arm zijn een kwestie van eigen schuld is. Waardenonderzoek in Europa laat zien dat deze opvatting niet in brede kring wordt gedeeld. Alesina en Glaeser betogen dat ideologische verschillen niet de oorzaak zijn van verschillen in armoedebestrijding, maar in feite de machtsverhoudingen reflecteren die in de politieke realiteit gestalte krijgen. Amerika is rechts, Europa is dit veel minder.

Het is de vraag of dit zo blijft. De verschillen zijn gebaseerd op historische fenomenen, die hun sporen trekken. De ontwikkeling is daardoor pad-afhankelijk, maar dit wil niet zeggen dat er geen slijtage op zit. Sociaaldemocratische partijen in Europa hebben het moeilijk met het herijken van hun ideologie en de vakbonden verliezen structureel steeds meer leden. De verzorgingsstaat of welvaartsstaat wordt in de ogen van velen te duur. De solidariteit staat onder druk, omdat de etnische homogeniteit van de bevolking afneemt. Oneigenlijk gebruik is een factor van betekenis geworden in een wereld waar het eigenbelang aan alle kanten domineert. Al met al is de politieke steun voor de inrichting van de welvaartsstaat afgekalfd.

De welvaartsstaat gaat echter over meer dan herverdeling. Relevant is ook de regulering van markten. De instituties op de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld de ontslagbescherming, bepalen mede het welzijn van werknemers. Maatregelen op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en concurrentie beperken de handelingsvrijheid van ondernemers. Alle maatregelen beogen een bepaald doel, maar zoals bij elk medicijn kunnen er kwalijke nevengevolgen zijn. Het resultaat kan zijn dat de groei van de productiviteit stagneert, waardoor er niet alleen minder te verdelen valt, maar ook de internationale concurrentiepositie onder druk kan komen te staan.

Toen na de Tweede Wereldoorlog de verzorgingsstaat in Europa, met overigens allerlei verschillen tussen de landen onderling, werd uitgebouwd, was de economische groei geen probleem. De opgelopen achterstand in productiviteit ten opzichte van de VS was een *blessing in disguise*. Door te imiteren en te kopiëren kon een snelle groei van de economie worden gerealiseerd. Herverdeling kon onder dergelijke omstandigheden plaatsvinden zonder grote problemen te veroorzaken. Inhaalgroei kent echter een natuurlijke grens en die werd rond 1985 bereikt. In de jaren negentig van de twintigste eeuw en het begin van de eenentwintigste eeuw blijft de groei van de arbeidsproductiviteit in Europa fors achter bij die in de VS. Hoewel moeilijk hard te maken, beschouwt men vaak de verzorgingsstaat met zijn regulering van markten als de grote boosdoener. Deregulering, met name van de arbeidsmarkt, staat daarom in Europa hoog in het vaandel.

DON'T WASTE A GOOD CRISIS

De geschiedenis herhaalt zich met enige regelmaat. Technologische revoluties, zoals de invoering van ICT, gaan gepaard met scheefgroei en het ontsporen van de financiële sector. Er is dan een crisis nodig om orde op zaken

Een crisis tast machtsposities aan, waardoor ruimte ontstaat voor aanpassingen en correcties

te stellen. De verklaring hiervoor is tweeledig. In de eerste plaats zijn weinigen in staat de instabiele ontwikkeling te signaleren als deze nog onderweg is. In de tweede plaats zijn degenen die wel aan de bel trekken, roependen in de woestijn. De bestaande machtsverhoudingen

verhinderen dat aan afwijkende meningen veel betekenis wordt toegekend. Een crisis tast machtsposities aan, waardoor ruimte ontstaat voor aanpassingen en correcties. De bekende uitdrukking 'Don't waste a good crisis' duidt op deze belangrijke les uit de geschiedenis.

De centrale vraag is nu of de huidige crisis voldoende mogelijkheden biedt om de financiële sector te reguleren, zodat een periode van min of meer evenwichtige groei in het verschiet ligt. Bij de beantwoording van deze vraag stuiten we op een fundamentele paradox. Toepassing van kennis die bij vorige crises nog ontbrak, heeft ons geleerd de moeilijkheden door adequaat beleid te overwinnen. Het bankwezen is overeind gehouden met substantiële steunmaatregelen en de lekken in de economische kringloop zijn gedicht door het laten oplopen van de overheidstekorten. De kans op hervorming van de financiële sector wordt daardoor echter verkleind. Richard Portes komt, na een kritische bespreking van voorstellen voor regulering op nationaal en internationaal niveau, tot de sombere conclusie: 'Overall, then, the perception that we have avoided catastrophe has already weakened the momentum for serious reforms, and the obstacles are formidable.'¹³

De situatie in Europa is in een bepaald opzicht ingewikkelder dan die in de VS, omdat naast regulering van de financiële sector deregulering van de reële sector geboden is. De welvaartsstaat lijkt immers zijn doel voorbijgeschoten. De daarmee gepaard gaande boodschap dat iedereen zijn steentje moet bijdragen om de economie zowel op korte als op lange termijn in balans te brengen, spreekt niet aan als het internationale bankwezen weer op de oude voet verdergaat. Waar hebzucht domineert, is er geen schaamte en is de roep om meer ethische gedragingen te vergeefs, zoals Portes naar aanleiding van de discussies over bonussen constateert. Een en ander onderstreept de noodzaak om de financiële sector fundamenteel te hervormen

(bijvoorbeeld door het afsplitsen van de meer risicovolle activiteiten van het bancaire bedrijf), maar – om Willem Elsschot te parafraseren – ‘tussen droom en daad staan banken in de weg en praktische bezwaren’.

Noten

- 1 Carlota Perez, *Technological revolutions and financial capital. The dynamics of bubbles and golden ages*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- 2 George A. Akerlof en Robert J. Shiller, *Animal spirits. How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- 3 Daniel Friedman, *Morals and markets. An evolutionary account of the modern world*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2008.
- 4 Robert R. Reich, *Supercapitalism. The transformation of business, democracy, and everyday life*. New York, NY: Alfred A. Knopf, 2007.
- 5 Daron Acemoglu, ‘Understanding institutions’, Lionel Robbins Memorial Lectures, London School of Economics, januari 2005.
- 6 Perez 2002.
- 7 Theo van de Klundert, ‘On the determinants of institutional design’, *European Journal of Political Economy* (te verschijnen).
- 8 Bijvoorbeeld Alfred D. Chandler, Jr., *Scale and scope. The dynamics of industrial capitalism*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- 9 Kevin Phillips, *Wealth and democracy. A political history of the American rich*. New York, NY: Broadway Books, 2002, p. 42.
- 10 Simeon Djankov, Edward Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes en Andrei Shleifer, ‘The new comparative economics’, *Journal of Comparative Economics* 31 (2003), nr. 4, pp. 595-619 (p. 606).
- 11 Alberto Alesina en Edward Glaeser, *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- 12 Alesina & Glaeser 2004, p. 146.
- 13 Richard Portes, ‘Wasting a crisis’. <http://www.eurointelligence.com/article.581+M51603b1a7dd.o.html>. Geplaatst 8 oktober 2009, geraadpleegd 18 november 2009.