

Pieter Boot

Boekbespreking

A.W.C. Appels, *Political Economy and Enterprise Subsidies*
Proefschrift Katholieke Hogeschool Tilburg, Tilburg University Press
1986

Subsidies vormen een dankbaar onderwerp voor borreltafelgesprekken of redactionele kolommen in spraakmakende media. Het oordeel lijkt dan snel geveld: er wordt te veel gesubsidieerd. Op het tweede gezicht is het standpunt vaak minder ferm dan aanvankelijk leek, want juist degenen die er het meest tegen ageerden (bijvoorbeeld grote ondernemers) blijken het actiefst te lobbyen om zelf middelen te ontvangen.

Onlangs promoveerde Appels op dit onderwerp met een studie getiteld *Political Economy and Enterprise Subsidies*.

Het proefschrift bestaat uit twee delen. Eerst wordt het subsidiebeleid voor ondernemingen in handel en industrie behandeld in vier landen (Hongarije, Zweden, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland), vervolgens wordt de ontwikkeling van de subsidieverlening nader geanalyseerd. Appels houdt zich alleen met een bepaald type subsidies bezig: "We define enterprise subsidies as politically inspired support to specific firms or groups of firms, which influence their position in the market" (p. 4). Ondanks de verschillen tussen de vier landen (de andere politieke structuur in Hongarije, de veel lagere subsidies in de BRD) blijken er grote overeenkomsten in het subsidiegedrag van overheden. Subsidies zijn het produkt van politieke processen, ze gaan in relatief sterke mate naar minder efficiënte ondernemingen en (zeer) grote bedrijven worden bevoordeeld (p. 236). Het subsidiebeleid is vaak ondoorzichtig en regels zijn er evenzeer om overtreden als om gerespekteerd te worden: in subsidieland is vrijwel alles mogelijk. Verder verschaffen overheden subsidies terwijl ze over onvoldoende informatie beschikken, en laten ze zich in de subsidiegeving leiden door zulke uiteenlopende factoren als werkgelegenheid, regionale aspecten, intensiteit van research & development-inspanningen.

In het theoretisch deel vraagt Appels zich af hoe deze subsidiëring verklaard en beoordeeld moet worden. Hij oriënteert zich daarbij op de zogenaamde Oostenrijkse school. In de denkwereld van de Oostenrijkers is de markt geen *situatie*, maar een *proces*. Het heeft niet veel zin om, zoals de neoklassieken doen, de markt modelmatig te analyseren, uitgaand van evenwichtssituaties en volledige kennis bij de marktpartijen veronderstellend. In werkelijkheid beschikken markt-

partijen over onvolledige kennis, is er geen evenwicht en schept dat juist winstkansen. In de vrije markt zal de ondernemer trachten een verbetering van de bestaande input/output-verhouding te realiseren (in de Oostenrijkse benadering spreekt men niet van optima, maar acht men verbeteringen ten opzichte van bestaande situaties een reëler doelstelling): een vergroting van de bedrijfsefficiency.

De subsidieverlening verstoort dit vrije marktproces. De overheid intervenueert, onder druk gezet door specifieke pressiegroepen, met name de grote ondernemingen zelf. Subsidies leveren politici stemmen op en daar is het hun om begonnen. De subsidies verminderen pas, wanneer deze zo groot zijn geworden dat kiezers zich realiseren dat ze deze uit hun eigen zak betalen. De politieke kleur van een regering blijkt er niet zoveel toe te doen. In Zweden werd het hoogtepunt van de defensieve subsidies bereikt onder de konservatief-liberale regering, terwijl de socialisten deze na 1982 sterk verminderden. Ondernemingen richten zich door de rijkelijk toegewezen subsidies niet langer op verbetering van reële input/output-verhoudingen, maar proberen zoveel mogelijk subsidies in de wacht te slepen. Appels sluit daarbij aan bij het onderscheid in 'harde' en 'zachte' budgetrestriktie van de Hongaar *Kornai*. Een harde budgetrestriktie houdt globaal in dat een economische eenheid alleen inkomsten heeft uit 'reële' activiteiten, dus niet via onderhandelingen over giften, subsidies of door prijsmanipulatie. Door subsidies wordt de budgetrestriktie zachter. Het is niet alleen zo dat door subsidies aan de minst efficiënte bedrijven te verschaffen, structurele aanpassingen worden vertraagd, maar het marktmechanisme als zodanig zal er waarschijnlijk slechter door functioneren. Dat neemt niet weg dat er voor de overheid toch wel een rol is weggelegd, maar alleen uitgaand van de markt als 'efficiency generating mechanism' en door middel van een generiek beleid.

Om twee redenen acht ik dit een verdienstelijke studie. Allereerst is een nauwkeurig overzicht gegeven van het subsidiebeleid, als deel van de gevoerde industriepolitiek in de vier genoemde landen, zodat aangetoond kon worden hoe frappant de overeenkomsten waren, hoe weinig effectief het beleid was en hoezeer overheden terughoudend dienen te zijn in hun pretenties bij het voeren van industriepolitiek, of die nu als werkgelegenheidsbeleid dan wel als offensief beleid aan den volke wordt verkocht.

Ten tweede is zeer aannemelijk gemaakt dat de benadering vanuit marktprocessen, onzekerheid, beïnvloedbaar gedrag veel nuttiger is dan die in termen van evenwichtssituaties en perfecte kennis. Waar het erop aankomt zijn de konklusies voorzichtig geformuleerd en plausibel. De overheid heeft een veelheid aan nuttige taken te vervullen, maar moet zich op afstand houden van juist die taak die een markt beter kan vervullen — het genereren van informatie op mikro-niveau — en uit dit gegeven de konsekwentie trekken: een onderneming

is verantwoordelijk voor het eigen handelen. Dat neemt niet weg dat er ook enkele kanttekeningen zijn te maken.¹

De belangrijkste is dat Appels wel erg veel kwaads aan de subsidies toeschrijft, veelal zonder aan te geven waarom allerlei narigheid juist daardoor veroorzaakt zou worden. Enkele voorbeelden. Men krijgt de indruk dat de geringe efficiency in de Hongaarse ondernemingen wordt veroorzaakt door het systeem van hoge belastingen en subsidies. Het heeft geen zin efficiënt te produceren, want de opbrengst wordt wegbelast en verliezen worden door anderen aangevuld. Dit is inderdaad de gang van zaken. De oorzaak ligt echter niet in het systeem van subsidiëring. In de 'traditionele' Oosteuropese plan-economie wordt efficiënt produceren nog minder beloond dan in Hongarije. Hongaarse ekonomen klagen erover dat dit 'traditionele' gedrag van ondernemers onvoldoende is *veranderd* door de hervormingen. Het systeem van subsidies zien zij als een tussenstap naar een reëler markteconomie. De inefficiency van ondernemingen is niet door het gedrag in die tussenfase bepaald: in Roemenië of in het Hongarije van twintig jaar geleden was ze nog lager. Ook denk ik dat, wil men van een wezenlijke invloed van subsidies in de markt-economie kunnen spreken, iets over de omvang van die subsidies ten opzichte van andere 'prikkel's bekend moet zijn. Nu is deze inderdaad niet gering. In Zweden bedroeg de overheidssteun aan de nijverheid in 1977-'78 meer dan 40% van de brutowinst in die sektor. In Groot-Brittannië in die jaren volgens de OECD 16%, maar in 1981-'82 was dat meer dan verdubbeld (OECD, 1985, 64). Toch is ook zo'n cijfer onvoldoende bewijs van de betekenis ten opzichte van het efficiency-streven. In de BRD is de landbouw de zwaarst gesubsidieerde bedrijfstak. Is ze ook relatief inefficiënt? De betekenis van de *omvang* van de subsidies ten opzichte van andere financieringsbronnen is niet uit de verf gekomen, zodat een zeker verband met inefficiency aannemelijk is gemaakt, maar we nog steeds niet weten hoe het precies zit. Dat maakt het ook lastig de aanbeveling over te schakelen van bedrijfs-specifieke naar generieke subsidies op haar waarde te beoordelen. Is dat niet allang gebeurd? De toename van de generieke subsidies in Nederland (belastingverminderingen) in 1982-'85 had dezelfde omvang als alle aan de RSV verstrekte nettosubsidies over een periode van 15 jaar (Wijers, 1985, 189). Enigszins overdreven gesteld levert Appels een verwoed gevecht met dinosaurussen, een uitgestorven soort, en bepleit hij maatregelen die al zijn uitgevoerd.

1. Ik ga hier alleen in op enkele aspecten van meer inhoudelijke aard. Zo vind ik ook de verdeling over de vier landen onevenwichtig — waarom zoveel aandacht voor de sektorpolitiek en -ontwikkeling in de BRD maar niet in andere landen? Ook zijn er wat

slordigheden, zoals een verwijzing naar 'Wilms 1984' op blz. 225, die niet in de literatuurlijst is terug te vinden. Meer algemeen vraag ik me af of een omvang van 413 bladzijden voor een proefschrift de meest ideale is.

Bij Appels draait het om efficiency op mikroniveau. Zelf geeft hij ook wel toe dat dit niet tot aanvaardbare resultaten op makroniveau hoeft te leiden, hoewel het er in zekere zin wel voorwaarde toe is. Dit is een belangwekkend thema — in feite de kern van het dilemma van elk economisch en werkgelegenheidsbeleid — dat niet uit de verf komt. Waarom zou voor een overheid, zelfs als ze niet door pressiegroepen onder druk wordt gezet, werkgelegenheid niet een even zwaar beleidsdoel kunnen zijn als markt efficiency? En genereert het marktproces ook gewenste resultaten op de arbeidsmarkt? Impliciet blijkt met 'markt' steeds de produktenmarkt bedoeld te worden. Ik denk dat een actief en interveniërend overheidsbeleid op de arbeidsmarkt, ook als het zich richt op beslissingsbevoegdheid van individuele marktpartijen (schoolplicht, ontslagrecht) wel degelijk de efficiency kan bevorderen. Zo bleek in Zweden door een intensivering van het arbeidsmarktbeleid de tijd dat vakatures openstonden aanzienlijk verkort kunnen worden. De overheid maakte door een gericht beleid de markt daardoor juist doorzichtiger.

Ten derde gaat Appels voorbij aan de ondernemers zelf. Het moge zo zijn dat de overheid zich te veel door korte-termijnoverwegingen laat leiden — is het bij ondernemingen zoveel anders? Schenk (1985) heeft onlangs aannemelijk gemaakt dat ondernemingen meer aandacht besteden aan fusies en overnames dan aan reële investeringen, dat ze bewust overcapaciteit creëren en dat hun streven erop gericht is marktmacht te verwerven door een vergroting van marktaandeelen. Op zich is een analyse van de onderneming denk ik wel met de Oostenrijkse benadering te combineren. Dat zou nog interessanter worden indien men niet alleen ingaat op de 'Hayekse variant', zoals Appels doet, maar ook op de benadering van Schumpeter. Met name het onderzoek naar technologische veranderingen kan dan ook een plaats krijgen. En een analyse waarin techniek ten minste ten dele als endogene in de beschouwing is betrokken lijkt me onontbeerlijk voor bestudering van input/output-relaties.

Literatuur

- OECD, 1985, *Economic Survey 1984/1985, Sweden*, Parijs
- Schenk, H., 1985, Industriepolitiek: een 'common sense' benadering, *Maandschrift Economie* 1985 (3)
- Wijers, G.J., 1985, Een pleidooi voor industriepolitiek, *Maandschrift Economie* 1985 (3)