

De wereld volgens Douglass C. North

*Bert van Selm*¹

Op 12 oktober 1993 werd aan Robert Fogel en Douglass North de Nobelprijs voor de economie toegekend voor hun fundamentele bijdragen aan de vernieuwing van het onderzoek in de economische geschiedenis door het toepassen van economische theorieën en kwantitatieve methodes op economische en institutionele veranderingen. Fogels belangrijkste werken zijn studies naar slavernij en spoorwegontwikkeling in de Verenigde Staten van de negentiende eeuw. Het zwaartepunt van het onderzoek van North is steeds meer van economische geschiedschrijving naar theorievorming aangaande institutionele vernieuwing verschoven. In dit artikel volgen we hoe North zich van over de decennia van empiricus tot theoreticus ontwikkelde. De belangrijkste inzichten van North worden aan het eind van dit artikel toegepast op de economische problematiek van Oost-Europa. Nergens ter wereld zijn instituties zozeer in beweging als in het voormalige Oostblok. Aan de hand van de institutionele ontwikkelingen in deze regio kunnen een aantal van de ideeën van North fraai worden geïllustreerd.

1. *De Wealth of Nations*

Waarom zijn sommige landen rijk en andere arm? North is niet de eerste die zich dat afvraagt, maar zijn antwoord is origineel. Het zijn de instituties, en met name de eigendomsrechten die het hem doen. Een samenleving benut slechts dan haar mogelijkheden ten volle, indien de maatschappelijke baten en lasten van een economische activiteit overeen komen met de baten en lasten van degene die de activiteit onderneemt. Diverse voorbeelden van

¹ De auteur is werkzaam als Onderzoeker in Opleiding aan de Economische Faculteit, Rijksuniversiteit Groningen, Postbus 800, 9700 AV Groningen.

externe effecten laten zien dat dit lang niet vanzelfsprekend is. Eigendomsrechten bepalen bij wie de baten en lasten terecht komen.

Die stelling komen we in het werk van North voor het eerst tegen in *The Rise of the Western World* van 1973 (pp. 2-3). Latere werken zullen haar verder uitwerken en illustreren. Eerdere werken verdedigen een andere stelling. In de jaren '60, toen North schreef over de economische geschiedenis van de Verenigde Staten, zag hij in het exportvolume de cruciale factor (1961, p. 1). Katoenexport zou verantwoordelijk zijn voor de economische groei in de eerste helft van de 19e eeuw in de Verenigde Staten (1961, p. 68). Dezelfde 'export'-theorie wordt vandaag de dag menig ontwikkelingsland vanuit de Bretton Woods instituties voorgehouden. Maar echt overtuigend is ze niet. Handboeken in de regionale economie laten niet na op te merken dat de wereldeconomie al een hele tijd groeit, ondanks het feit dat onze export naar de ruimte pas van start is gegaan en de eerste betalende klant nog moet worden gevonden.

Dat eigendomsrechten de cruciale factor vormen beargumenteren North en Thomas aan de hand van datgene wat zij de Eerste Economische Revolutie noemen. De periode in de menselijke geschiedenis dat de wereldeconomie niet groeide was volgens hen ontzettend lang; volgens Eggertson (1990, p. 255) stagneerde de economie gedurende de eerste 99,3% van de geschiedenis. Het keerpunt, de Eerste Economische Revolutie, is de overgang van de jacht- en verzamelsamenleving naar de sedentaire landbouw, nu ongeveer 10.000 jaar geleden. Revolutionair is daarbij niet de overgang van de ene economische activiteit naar de andere, maar veeleer dat voor het eerst eigendomsrechten worden afgebakend.

'Wanneer gemeenschappelijke eigendomsrechten over hulpbronnen bestaan, is er geen prikkel om betere technieken en kennis te verwerven. Exclusieve eigendomsrechten geven daarentegen directe prikkels om de doelmatigheid en de produktiviteit te verhogen. Het is deze verandering in prikkels die de snelle vooruitgang van de mensheid in de afgelopen tienduizend jaar verklaart' (North en Thomas, 1977, pp. 240-241).

Met deze stelling bouwt North voort op het werk van een andere recente Nobelprijswinnaar, Ronald Coase. Diens welbekende theorema luidt dat het bereiken van economisch efficiënte resultaten *niet* afhankelijk is van de verdeling van eigendomstitels, *mits* (1) deze wel duidelijk verdeeld zijn en (2) de transactiekosten die ontstaan bij het verhandelen van titels nihil zijn. De laatste voorwaarde is natuurlijk erg onrealistisch:

'In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform the people that one wishes to deal with and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the

inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on' (Coase, 1960, p. 13).

Volgens North zijn deze transactiekosten zo hoog dat het zinvol is om de totale produktiekosten op te delen in kosten van produktiefactoren die in het proces van fysieke verandering van een goed worden aangewend enerzijds, en transactiekosten anderzijds. Naarmate de arbeidsverdeling en specialisatie in een economie stijgen nemen de kosten van de fysieke verandering af en de transactiekosten toe. Wallis en North (1986) vonden dat in de economie van de Verenigde Staten nu zo'n 45% van alle activiteit de transactiesector betreft (handel, bankzaken, financiering, verzekering etc.), tegen 25% een eeuw geleden. In navolging van Adam Smith stelt North dat specialisatie en arbeidsverdeling, kortom schaalvoordelen de bron zijn van economisch groei. Maar met de toename van de schaal van de produktie nemen de coördinatiebehoefte en de kosten daarvan toe. Een van de belangrijkste oorzaken voor economisch succes is dan institutionele innovatie. Indien men er in slaagt om via een andere toedeling van eigendomsrechten de coördinatiekosten te reduceren, kunnen de schaalvoordelen worden binnengehaald.

De economische ontwikkeling van de Republiek der Zeven Provinciën in de zeventiende eeuw is een voorbeeld dat North veel gebruikt om zijn theorie te illustreren. Als eerste Westeuropese land slaagde Nederland erin een snelle economische groei per hoofd te realiseren dankzij de reductie van de transactiekosten. North verdeelt transactiekosten onder in zoekkosten, onderhandelingskosten en handhavingskosten. Amsterdam als handelscentrum reduceerde de zoekkosten. Evenzo geeft het grote aantal transacties dat geconcentreerd op één plaats tot stand komt aanleiding tot de ontwikkeling van standaardpraktijken zoals verkoop via monsters, hetgeen de onderhandelingskosten verlaagt (1973, p. 136). De handhavingskosten worden laag gehouden door de instelling van gerechtshoven. Hun beslissingen konden niet genegeerd worden indien de koopman wilde blijven opereren op de meest efficiënte markt van West-Europa (1973, p. 136). Tezamen zorgen deze instituties voor een omgeving die economische groei stimuleert. Het beste bewijs van de efficiëntie van de Nederlandse instituties is volgens North de lange termijn rente van 3 procent in de zeventiende eeuw (1973, p. 142). Rond 1500 was dat nog 20-30% (1973, p. 142). Dat is nog eens iets anders dan een rentedaling door de Bundesbank van een kwart procent! De conclusie is dat door een duidelijke vastlegging en handhaving van eigendomsrechten de transactiekosten sterk werden gereduceerd, waardoor Nederland als eerste economische groei kon bereiken.

Engeland volgt als goede tweede. De Engelse patentwet van 1624 is een duidelijk voorbeeld van de invloed van eigendomsrechten op economische groei bij North. Zolang ontdekkingen juridisch niet beschermd kunnen worden is er weinig reden tot het doen ervan. Pas met het vastleggen van de

eigendomsrechten ontstaan er economische prikkels, noodzakelijk voor de groei. Belangrijk daarin is natuurlijk ook dat de staat niet willekeurig tot onteigening van succesvolle ontdekkers kan overgaan. Hier vergelijkt North de ontwikkelingen in Engeland met die in Spanje. Fiscale problemen leidden in Spanje tot staatsbankroeten in 1575, 1596, 1607, 1627 en 1647. Dit bracht willekeurige onteigeningen met zich mee. De nasleep daarvan bestond uit drie eeuwen van relatieve economische stagnatie (North, 1981, p. 151). In Engeland daarentegen verwerft het parlement het belastingrecht en met de creatie van de Bank of England ontstaat een georganiseerde kapitaalmarkt die het de staat mogelijk maakt te lenen en tekorten te financieren zonder inbreuk te doen op particulier eigendom. Dat verschil verklaart het succes van Engeland en het verval van Spanje.

Een goede staat zorgt er dus voor dat particuliere eigendomsrechten goed vastgelegd en beschermd worden. Maar waarom waren Nederland en Engeland goede staten, en Spanje niet? Dat was North in eerste instantie zelf ook een raadsel. In 1973 kunnen we nog lezen dat 'nieuwe instituties niet tot stand zullen komen tenzij de baten van dergelijke instituties hoger zijn dan de kosten' (p. 6). Dat is een wel erg positieve kijk op de wereld. In *Structure and Change in Economic History* (1981) heeft North wèl een antwoord, en hij noemt dat de neoklassieke theorie van de staat. Weer draait het om de transactiekosten. Stel dat de staat probeert zijn inkomsten te maximaliseren. Wanneer er geen kosten verbonden zijn aan het meten van de welvaart van de ingezetenen en aan het in beslag nemen van die welvaart is de beste strategie regels te ontwerpen die de economie zoveel mogelijk stimuleren. Daarmee wordt immers ook de belastingbasis gemaximaliseerd. Zonder transactiekosten zouden er alleen Neder- en Engelanden zijn, en geen Spanjes. Echter, wanneer het meten en in beslag nemen van eigendommen kosten met zich mee brengt (het opzetten van een goed werkend ambtenaren-apparaat bijvoorbeeld) kan het voor de staat winstgevender zijn om - maatschappelijk gezien - inefficiënte eigendomsrechten te introduceren. Wanneer aan bepaalde onderneming een monopolierecht tot het vervaardigen van een produkt wordt gegeven zijn de transactiekosten nihil. Maar een groot bezwaar daarvan is dat, zoals bekend, de monopolist minder produceert, en tegen een hogere prijs verkoopt dan maatschappelijk gezien optimaal zou zijn.

Met behulp van deze neoklassieke theorie van de staat kan dus worden verklaard waarom in sommige landen de overheid eerder geneigd zal zijn tot goede regelgeving, en in andere tot slechte. Naarmate de transactiekosten hoger zijn is de overheid meer geneigd tot slechte regelgeving. Maar de volgende vraag is natuurlijk waarom in het ene land de transactiekosten hoger zijn dan in het andere land. In zijn meest recente artikel probeert North dat te vatten onder 'geloofwaardigheid'. 'Het succesverhaal van West-Europa lijkt het resultaat te zijn van een opeenvolging van kleine veranderin-

gen in de economische en politieke instituties die geleidelijk de geloofwaardigheid van toezeggingen verhoogden, waardoor het maken van steeds meer verfijnde contractuele afspraken, essentieel voor het realiseren van potentieel produktievere technieken, mogelijk werd' (North, 1993, p. 19). Wanneer de regels die de overheid stelt niet geloofwaardig zijn, zijn de transactiekosten hoog. Om het voorbeeld van de fiscale problemen van de Westeuropese mogendheden in de 16e eeuw nogmaals te gebruiken, voor een absolute vorst is een lening veel duurder dan voor een niet-absolute, omdat een absolute vorst elk moment kan besluiten de regels te veranderen en toch maar niet terug te betalen (Eggertsson, 1990, p. 347). De absolute vorst heeft een geloofwaardigheidsprobleem. Daar zit de wortel van het verschil tussen Engeland en Nederland enerzijds en Spanje en Frankrijk anderzijds.

Wanneer een maatschappij eenmaal op het verkeerde pad zit is het moeilijk om daar weer vanaf te komen. Vijf eeuwen na Columbus laten de efficiënte Anglosaksische instituties Noord Amerikanen in welvaart leven, terwijl de inefficiënte Latijnse instituties de Zuid Amerikanen in hun ontwikkeling remmen (North, 1990, p. 113). Institutionele ontwikkelingen zijn padafhankelijk. Paul David (1985) maakte in een inmiddels wel klassiek artikel aan de hand van het toetsenbord van de typemachine duidelijk hoe het komt dat inefficiënte technieken toch blijven bestaan. Een van de redenen dat QWERTY nog steeds bestaat is dat er leereffecten zijn. Op dit moment alle secretarissen leren omgaan met een ander toetsenbord is erg kostbaar, omdat ze nu eenmaal QWERTY beheersen. North laat in *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* zien dat soortgelijke processen werken in het geval van instituties. De instituties bepalen in welke richting kennis en techniek zich ontwikkelen. Als eigendomsrechten zo gedefinieerd zijn dat piraterij de meest rendabele economische activiteit is, zal er vooral kennisuitbreiding plaatsvinden in de maritieme oorlogstechnologie (North, 1990, p. 77). En in elke institutionele omgeving ontstaan organisaties en belangengroepen die belang hebben bij de handhaving van de bestaande instituties (North, 1990, p. 99).

Het voorbeeld van de twee Amerika's gebruikt North ook om duidelijk te maken dat het bij instituties niet alleen om formele regels gaat. Immers, er werden in Latijns Amerika op papier wel constituties opgesteld die veel leken op die van de Verenigde Staten. Maar het blijkt dat de introductie van een vreemde verzameling van efficiënte formele regels bovenop een lange traditie van bureaucratische controle en de daarbij behorende ideologische percepties niet noodzakelijkerwijs tot succes leidt. Wat er dan wel moet gebeuren is natuurlijk de grote vraag die ook North nog niet heeft beantwoord. Misschien dat het daar nog eens van komt:

'We are just beginning the serious study of institutions. The promise is there. We may never have definitive answers to all our questions. But we can do better' (1990, p. 140).

2. Lessen voor Oost-Europa

North doet meer dan geschiedschrijving en theorievorming. Hij geeft ook advies. Hij was bijvoorbeeld als één van de buitenlandse adviseurs betrokken bij de opstelling van Sjatalin-Javlinski 500 Dagen plan. Dit plan beoogde de economie van de Sovjetunie in 500 dagen om te vormen van een planeconomie in een markteconomie. Gorbatsjov overwoog de uitvoering ervan maar koos uiteindelijk voor een zwenk naar rechts in het najaar van 1990, waarmee het plan in de prullenmand verdween. Gelukkig maar, want het plan bevatte een aantal slechte elementen, zoals het idee om het teveel aan geld in de economie (de destijds veelbesproken *monetary overhang*) op te lossen door de verkoop van staatseigendom aan het publiek. Privatisering is echter een moeizaam proces dat jaren in beslag neemt. Er is zoveel tijd nodig omdat het van groot belang is dat een goede eigendomsstructuur tot stand komt. Dat is volgens North' werk de sleutel tot het economische succes. Het belang van privatisering is dus micro-economisch van aard en niet macro-economisch. De hele *overhang* kan op één dag worden opgelost door de prijzen te liberaliseren. Dat is de methode die alle Oosteuropese landen dan ook uiteindelijk kozen. Laten we het idee van opheffing van het geldoverschot door privatisering maar niet op het conto van North schrijven.

Dat privatisering cruciaal is, is een in Oost-Europa welbegrepen les. Zoals het North-citaat aan het begin van dit artikel al stelde dienen eigendomsrechten niet gemeenschappelijk, maar exclusief te zijn om mensen prikkels te geven die de efficiëntie en de produktiviteit verhogen. Alle voormalige Oostbloklanden zijn nu bezig met de privatisering van het gemeenschappelijke staatseigendom.

Een andere les die kan worden getrokken uit het werk van North is dat naarmate de arbeidsverdeling in een economie specifieker wordt de kosten van fysieke transformatie afnemen en de transactiekosten toenemen. Het lijkt erop dat de planners in Oost-Europa de transactiekosten schromelijk hebben onderschat. Alle aandacht richtte zich op de fysieke transformatie, en de dienstensector bleef onderontwikkeld (vgl. Lipton en Sachs, 1992, p. 217, voor wat cijfers). Een les daaruit is ook dat het niet zo erg is dat nu een deel van de staalproductie verdwijnt om ruimte te maken voor bankiers, juristen, detailhandelaren etcetera.

Voorts stelt North, zoals we hebben gezien, dat het van groot belang de transactiekosten zo laag mogelijk te houden. Met name de handhavingskosten (één van de onderdelen van de transactiekosten) zijn op dit moment erg hoog in Oost-Europa. De huidige staat vervult de functie van Nachtwaker onvoldoende. De Moskouse zakenman loopt in 1994 grote kans door mafiosi afgeperst te worden; wie niet meewerkt wordt op straat neergeschoten. Dat ondermijnt de animo om iets te ondernemen sterk.

Ook van belang voor Oost-Europa is de waarneming van North dat instituties

niet uit de lucht komen vallen. In plaats daarvan bepaalt de winstgevendheid van activiteiten in welke richting de instituties zich ontwikkelen. Zo heeft bijvoorbeeld het feit dat er in Rusland nog nauwelijks een groothandel in agrarische produkten van de grond is gekomen heeft alles te maken met de partiële prijsliberalisatie. Personenvervoer per trein is nog altijd praktisch gratis, met als gevolg dat de treinen volzitten met mensen die de opbrengst van hun eigen lapje grond duizend kilometer verderop persoonlijk aan de man brengen. Veel beter ware het natuurlijk als er iemand een vrachtwagen organiseerde, de landbouwopbrengsten opkocht, ermee naar de markt reed en ze daar verkocht. Vroeger was dat vanwege het handelsverbod niet mogelijk. Nu mag het wel, maar vanwege het gesubsidieerde treinvervoer is er onvoldoende prikkel voor.

Tenslotte hebben we bij North gezien dat de introductie van efficiënte formele regels in een samenleving die zich lange tijd door inefficiënte instituties heeft gekenmerkt niet noodzakelijkerwijs tot succes leidt. Er is ook een verandering nodig van de ideologische percepties. Het idee dat iets kopen met de bedoeling het weer te verkopen eigenlijk een moreel verwerpelijke activiteit is zit heel diep, zeker in de voormalige Sovjetunie. De Moskouse kioskhouders haalt zich niet alleen het geweld van de mafia op de hals, maar ook de minachting van het brede publiek dat hem als 'zwarthandelaar' of 'speculant' betitelt.

3. Conclusie

De centrale stelling in het werk van North is dat de wijze waarop eigendomsrechten zijn vastgelegd bepaalt of een samenleving welvarend of noodlijdend is. Duidelijk vastgelegde en beschermde particuliere eigendomsrechten zijn een noodzakelijke voorwaarde voor economisch succes. Daarmee is de functie van de staat als Nachtwaker cruciaal. Dat is een van de belangrijkste leringen die Oost-Europa kan trekken uit de geschriften van North. Het 'afsterven van de staat', dat in de Marxistisch-Leninistische traditie werd geassocieerd met het bereiken van de communistische heilstaat in een verre toekomst, is nu met de overgang naar het kapitalisme in Oost-Europa feitelijk ingezet. Omkering van dat proces is een noodzakelijke voorwaarde voor de succesvolle introductie van een markteconomie in Oost-Europa.

Literatuur

- Coase, R.H., 1960, The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, pp. 1-44
- David, P., 1985, Clio and the Economics of Qwerty, *American Economic Review* 75, pp. 332-337
- Eggertsson, T., 1990, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press
- Lipton, D. and J. Sachs, 1992, Prospects for Russia's Economic Reforms, *Brookings papers on Economic Activity*, nr. 2, pp. 213-283
- North, D.C., 1961, *The Economic Growth of the United States 1790 to 1860*, Prentice Hall, New Jersey
- North, D.C., 1966, *Growth and Welfare in the American Past. A New Economic History*, Prentice Hall, New Jersey
- North, D.C. and P.R. Thomas, 1973, *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge University Press
- North, D.C. and P.R. Thomas, 1977, The First Economic Revolution, *Economic History Review*, pp. 229-241
- North, D.C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton, New York
- North, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- North, D.C., 1993, Institutions and Credible Commitment, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, nr.1, pp. 11-23
- Wallis, J.J. and D.C. North, 1986, Measuring the Transaction sector in the American Economy 1870-1970 in: Engerman, S.L. and R.E. Gallman (eds.), *Long Term Factors in American Economic Growth*, University of Chicago Press