

Kunnen economen de politiek verklaren?

Alles draait om de verdeling van de koek tussen de klassen

In 1381 arriveerde een belastingontvanger in het dorpje Fobbing in het Engelse Essex. Hij wilde achterhalen waarom de inwoners de door koning Richard II afgekondigde belastingen niet hadden betaald. Engeland kreunde nog onder de gevolgen van een hevige pestepidemie. De belastingontvanger werd door de boze bewoners het dorp uitgejaagd. Een regiment soldaten dat enige tijd later orde en gezag trachtte te herstellen, trof hetzelfde lot.

Van het één kwam het ander. In juni van dat jaar marcheerde een grote groep boeren naar een van de koninklijke paleizen. Er werden brandjes gesticht en gevangenen bestormd. Richard II ontving de leiders van de opstand. Zij overhandigden hem een petitie waarin zij afschaffing van de lijfeigenschap verzochten en het recht om land tegen een lage prijs te mogen pachten. De koning had weinig andere keuze dan dit verzoek in te willigen. Nog waren de boeren niet tevreden. Enige dagen later werd de aartsbisschop van Canterbury door de opstandelingen geëxecuteerd en voor de koning dreigde hetzelfde lot. Richard II verklaarde vervolgens alle land van de kerk verbeurd en stelde het ter beschikking aan de opstandelingen. Bovendien kondigde hij een generaal pardon af voor de deelnemers aan de opstand. Dit stelde de boeren tevreden en zij gingen in vrede uiteen.

In de daaropvolgende maanden herstelde de koning geleidelijk zijn gezag. Het verbeurd verklaarde land werd teruggegeven aan de kerk, de lijfeigenschap weer ingevoerd en het afgekondigde pardon voor de leiders van de opstand ingetrokken. De koning maakte een tour langs alle opstandige regio's. De leiders van de opstand werden stuk voor stuk geëxecuteerd. Uiteindelijk hield de koning zich aan geen van zijn beloften en bleef alles bij het oude.

Deze anekdote biedt een prachtige illustratie van de theorie van Daron Acemoglu en James Robinson over het ontstaan van democratie in hun recente boek *The Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Het past in een bredere stroom van nieuwe publicaties waarin de grenzen tussen de economie en de politicologie geleidelijk vervagen. Naast Acemoglu en Robinson behoren Torsten Persson en Guido Tabellini, auteurs van het eerder verschenen *The Economic Effects of Constitutions*, tot de groeiende groep economen die zich verdiept in het functioneren van politieke systemen en de consequenties daarvan voor de *wealth of nations* van Adam Smith. Het is het soort economen voor wie je de komende tien à twintig jaar Nobelprijzen zou mogen verwachten.

'ALS HET TOCH LOUTER GAAT OM DE VERDELING VAN DE KOEK, WAAROM DAN DIE GEKKE OMWEG VIA DEMOCRATIE?'

In hun boek stellen Acemoglu en Robinson zich de vraag waarom democratie ontstaat (en waarom zij soms ook weer verdwijnt). Zij baseren hun analyse op een gestileerd *workhorse*-model van een samenleving met slechts twee klassen, de elite en het gewone volk, en het gevecht om de koek tussen beide klassen. Democratie leidt tot een gelijkmatigere inkomensverdeling tussen de elite en het volk. Maar als het toch louter gaat om de verdeling van de koek, waarom dan die gekke omweg via democratie? Waarom niet rechtstreeks de koek herverdelen? En een nog grotere puzzel: waarom is democratie bijna altijd ingevoerd op voorspraak van de elite, niet op die van de gewone man?

In een autoritaire samenleving die geregeerd wordt door de elite is het moeilijk om het belastingtarief vast te stellen. In haar stoutste dromen zou de elite natuurlijk liefst zo veel mogelijk geld ophalen en dat geheel ten eigen bate aanwenden, zo'n beetje zoals de Egyptische farao's dat deden, die het hele surplus van hun samenleving spendeerden op de koninklijke begraafplaats in Cheops. Maar de elite is dan wel aan de macht, haar aantal blijft klein. Meestal is gepeupel aan het werk, ploeterend op een schamel stukje land om het hoofd boven water te houden, ieder individueel de belastingontvanger verwensend, maar zich één ding niet realiserend: als hun gezamenlijke machtige arm dat wil, staat het ganse raderwerk knarsend stil. Onvermijdelijk komt er een moment dat dit bewustzijn even bovenkomt, zoals bij de Engelse boeren in juni 1381. De vraag is wat het gewone volk op zo'n moment doet: maken zij revolutie of leggen zij zich *au moment suprême* neer bij de status-quo, uit angst voor de sociale ontwrichting die de guillotine onvermijdelijk met zich meebrengt?

Als een 'goed' politicus liet Richard II zien hoe het antwoord op deze vraag kan worden gemanipuleerd. Door concessies te doen, kon de revolutie worden afgewend. Hij liet echter ook zien dat de beloften van elites niet al te veel waard zijn, zeker als die worden gedaan onder druk van een opstand. Maar vroeg of laat wordt het volk zich ook hiervan bewust en dan is een revolutie nauwelijks meer te vermijden.

Binding (*commitment*) aan je beloften – het wezenskenmerk van een daadwerkelijk goede politicus – is een van de kernproblemen in de moderne speltheorie en, in het verlengde daarvan, in de institutionele economie. Het bekende gevangenendilemma is typisch een probleem van zelfbinding: als die gevangenen zich vooraf nu maar geloofwaardig konden binden aan hun belofte dat ze eenmaal in het schavot elkaar

niet zouden verraden... Of neem de centrale bankier die vooraf stellig beweert dat hij met renteverhogingen de inflatie in bedwang zal houden, of desnoods een bank failliet zal laten gaan om het nemen van excessieve risico's af te straffen. Hoe geloofwaardig zijn die beloften? Federal Reserve-voorzitter Ben Bernanke en zijn Europese tegenhanger Jean-Claude Trichet weten er alles van.

'DE ELITE DANST OP DE RAND VAN DE VULKAAN, GENIETEND VAN HAAR LUXUEUZE LEVENSTIJL IN HET BESEF DAT DIE BIJ DE VOLGENDE REVOLUTIONAIRE GOLF ZAL WORDEN WEGGESPOELD.'

Hoezeer de koning ook graag concessies zou doen om een revolutie te vermijden, hij kan dat niet, want zijn beloften missen iedere geloofwaardigheid. Dit gegeven kan zijn schaduw vooruitwerpen wanneer de koning in vredetijd besluit over de verdeling van het inkomen. Hij weet dat de geloofwaardigheid van concessies in revolutionaire episodes gering is en bouwt daarom aan een reputatie van redelijkheid door die concessies te doen in vredetijd. Of de koning dit soort concessies *wil* doen, is een afweging tussen het kortetermijngewin van een ongelijke inkomensverdeling ten gunste van de elite en het langetermijnrisico van een revolutie waarbij de elite al haar macht kwijtraakt. Deze afweging bepaalt of zij wil toegeven. Hoe ongelijker de inkomensverdeling en groter de concessie nodig om een revolutie af te wenden, des te minder zal de elite geneigd zijn een concessie te doen. Zij danst op de rand van de vulkaan, genietend van haar luxueuze levensstijl in het besef dat die bij de volgende revolutionaire golf zal worden weggespoeld. Zuid-Afrika vóór de afschaffing van de apartheid is hiervan een goed voorbeeld.

Maar hier komt de rol van democratie om de hoek kijken. Democratie is een middel voor de elite om haar macht geloofwaardig uit handen te geven, niet alleen nu, in principe voor altijd. Waar een concessie in de verdeling van de koek achteraf altijd kan worden teruggedraaid - en dus eigenlijk alleen geloofwaardig is als zij wordt gedaan in vredetijd - is de overgang naar democratie ook mogelijk in een revolutionaire episode, omdat de macht definitief uit handen wordt gegeven. Dit spoort met de empirie: ten eerste, de elite introduceert de democratie veelal in onrustige perioden met een hoge dreiging van revolutie en, ten tweede, als die democratische instituties de turbulentie van hun introductie met goed gevolg hebben doorstaan, blijken zij zeer stabiel en moeilijk te veranderen. Democratische instituties zijn dus een goed instrument waarmee de elite zich kan binden aan haar beloften.

Dit is de kern van het *workhorse*-model van Acemoglu en Robinson. Het geeft aanleiding tot tal van paradoxale uitkomsten. Naarmate de dreiging van revolutie een meer permanent karakter heeft doordat het volk goed georganiseerd is, zal het eerder in het belang van de elite zijn om concessies te doen op het gebied van de inkomensverdeling en hebben democratie en revolutie minder kans. Wie de democratie wil bereiken, moet die blijkbaar niet al te zeer nastreven. Acemoglu en Robinson noemen Singapore als een voorbeeld van een dergelijke situatie.

Dit soort contra-intuïtieve resultaten volgt wel vaker uit speltheoretische analyses. Dat geldt ook voor het gat in de lekkende emmer van de econoom Arthur Okun: hoe meer de emmer lekt, des te eerder zal de elite geneigd zijn om democratie te introduceren, omdat het herverdelingsinstrument toch bot is, zodat democratie minder bedreigend is voor de elite. Omgekeerd verklaart dit waarom democratie in Zuid-Amerika en op het Iberisch schiereiland niet of pas heel laat tot stand is gekomen. De rijkdom van de elite was daar gebaseerd op grootgrondbezit, een vorm van rijkdom die extreem gemakkelijk te onteigenen is door een democratisch bewind.

'BELOFTEN VAN ELITES ZIJN NIET AL TE VEEL WAARD.'

Voor Acemoglu en Robinson is democratie een abstractie, een simpele beslisregel die de *median voter* onverkort alle touwtjes in handen geeft. In hun eenvoudige wereld legt democratie de politieke macht simpelweg in handen van het volk. Die machtsuitoefening gebeurt onbemiddeld: ieder lid van de volkse klasse is gelijk, en dus is het irrelevant wie het voorzitterschap van de Democratische Volkspartij vervult. Het belang van de voorzitter valt samen met dat van ieder ander lid van zijn klasse. Of, zoals economen zouden zeggen, er is geen *agency*-probleem: de belangen van de kiezer als opdrachtgever (de *principal*) van de politiek vallen samen met die van hun zaakgelastigde of opdrachtnemer (de *agent*), de politicus.

De werkelijkheid verdraagt zich uiteraard slecht met dit wereldbeeld. In *The Economic Effects of Constitutions* duiken Persson en Tabellini dieper in de machinerie van het democratische proces. In hun analyse wordt de symbiose van de kiezer en zijn zaakgelastigde doorbroken. Ook hier speelt de binding aan beloften een centrale rol, in dit geval de beloften van de politicus aan zijn kiezers. In het model van de auteurs moeten politici eens in de vier jaar gekozen worden. Wie in de voorafgaande periode heeft gefaald, wordt weggestemd. Tussentijds heeft de politicus echter de nodige speelruimte om ook zijn eigen persoonlijke of partijbelangen na te streven. Hij staat dus voor dezelfde afweging als de elite in het model van Acemoglu en Robinson, namelijk tussen het vullen van de zakken op korte termijn en herverkiezing op lange termijn.

Maar ook het electoraat staat voor een afweging: als het iedere vorm van nepotisme afstraft door politici bij de eerstvolgende verkiezing meteen naar huis te sturen, heeft de politicus geen enkel langetermijnbelang meer - hij wordt toch niet herkozen - en zal hij dus op korte termijn maximaal gewin zoeken. Een verstandig electoraat gunt de politicus dus enige ruimte om van zijn ambt te genieten, zodat deze er alle belang bij heeft zijn herverkiezing na te streven. Je zou overigens kunnen denken dat het

Nederlandse electoraat deze les wat uit het oog heeft verloren.

Tegen deze achtergrond analyseren Persson en Tabellini de effectiviteit van uiteenlopende grondwettelijke regels voor politieke besluitvorming om het *agency*-probleem tussen kiezer en politicus zo klein mogelijk te houden. In hun model zijn er drie districten, die alle drie hun eigen politicus kiezen. De drie politici moeten gezamenlijk besluiten over de inrichting van de overheid. Zij kunnen hun geld aan drie zaken besteden: (i) echte collectieve goederen die in ieders belang zijn; (ii) leuke dingen voor het electoraat in hun eigen district die vanuit het hele land geredeneerd ondoelmatig zijn; en (iii) cadeautjes voor het eigen partijbelang (in de Nederlandse verhoudingen: burgemeestersposten). Idealiter zou de politiek zich beperken tot een ruimhartig aanbod van echte collectieve goederen en niets uitgeven aan (ii) en (iii). De vraag is nu welke institutionele spelregels deze uitkomst het beste benaderen.

Persson en Tabellini analyseren twee sets van spelregels, die vrij aardig overeenstemmen met het verschil tussen het parlementaire systeem zoals Nederland dat kent (net als veel andere Europese landen) en het presidentiële systeem van de Verenigde Staten. In het parlementaire systeem moet de regering permanent het vertrouwen hebben van de meerderheid van het parlement. In de analyse van Persson en Tabellini wordt na de verkiezing door loting een van de drie politici aangewezen als formateur en premier van een nieuw kabinet. Deze kiest een van de twee andere politici als coalitiegenoot voor dat kabinet, dat dan per definitie het vertrouwen van de meerderheid van het parlement geniet. Binnen het kabinet doet de premier vervolgens een begrotingsvoorstel. Als het kabinet daarmee instemt, gaat dit naar het parlement, waar het kabinet een meerderheid heeft, zodat de begroting wordt aangenomen. De kritische factor is dus de instemming van de coalitiegenoot.

‘DEMOCRATIE IS EEN MIDDEL VOOR DE ELITE OM HAAR MACHT GELOOFWAARDIG
UIT HANDEN TE GEVEN, IN PRINCIPE VOOR ALTIJD.’

Hoe moet het begrotingsvoorstel van de premier eruitzien om die horde te nemen? Allereerst moet het een flinke hoeveelheid echte collectieve goederen bevatten, want twee derde van het electoraat is in het kabinet vertegenwoordigd, dus de politici in het kabinet kunnen daar goed mee scoren. Slechts een derde van de vruchten van die collectieve goederen komt ten goede aan kiezers die niet voor dit kabinet hebben gestemd. Verder moet het voorstel een flinke dosis leuke dingen inhouden voor de twee kiesdistricten die in het kabinet vertegenwoordigd zijn. Dat willen de kiezers van de leden van het kabinet immers graag en als ze dat niet krijgen, zullen ze de volgende keer op de andere kandidaat stemmen: u was toch lid van het laatste kabinet, waarom hebt u het belang van ons district dan niet behartigd? Daarvoor hadden we immers op u gestemd! Tot slot heeft de premier de nodige ruimte om in het begrotingsvoorstel zijn eigen partijbelang te dienen, en dat zal hij niet nalaten, dat wil zeggen: binnen de grenzen die de zorgen over zijn herverkiezing dat toelaten.

In het presidentiële systeem zoals dat in de Verenigde Staten bestaat, is er een strikte scheiding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht. Beide machten beschikken bovendien over een eigen electoraal mandaat. De uitvoerende macht is strikt gebonden aan een begroting die in het Congres wordt vastgesteld. En ook binnen het Congres wordt bij de vaststelling van de begroting een scheiding der machten aangebracht: bij loting wordt een van de drie politici als voorzitter van de commissie Financiën aangewezen en een ander als voorzitter van de commissie Bestedingen. Eerst mag de commissie Financiën een voorstel doen voor het totale bedrag dat beschikbaar wordt gesteld voor uitgaven. Na aanvaarding door het Congres, mag de commissie Bestedingen een voorstel doen voor besteding van dat bedrag, dat vervolgens ook weer door het Congres moet worden aanvaard.

Om te beginnen bij dit laatste: hoe moet het voorstel van de voorzitter van de commissie Bestedingen eruitzien om te worden aanvaard? Hij heeft het gemakkelijk. Hij kan beide andere politici tegen elkaar uitspelen en zal hun dus niets bijzonders hoeven geven. Hij zal vooral zijn eigen electoraat tevreden moeten stellen. Zij weten immers dat hij voorzitter is van de commissie Bestedingen en willen nu waar voor hun stem zien. Veel leuke dingen voor het eigen district dus, en weinig echte collectieve goederen, want het merendeel van de baten daarvan valt in andere districten. Tot slot zal de voorzitter van de commissie Bestedingen het eigen partijbelang niet uit het oog verliezen, opnieuw voor zover de zorgen over zijn herverkiezing dat toelaten. Gegeven deze uitkomst, is het voorstel van de voorzitter van de commissie Financiën voorspelbaar: hij weet dat de commissie Bestedingen het geld over de balk gooit aan leuke dingen voor dat kiesdistrict, maar daar heeft hij in zijn kiesdistrict niks aan, dus stelt hij zo min mogelijk geld ter beschikking.

De conclusie is helder. Het parlementaire systeem leidt tot een grote overheid met veel leuke maar ondoelmatige uitgaven voor grote groepen kiezers en een hoogwaardig aanbod van collectieve voorzieningen, omdat twee derde van de kiezers rechtstreeks binnen het kabinet bij de besluitvorming betrokken is. Het presidentiële systeem leidt tot een kleine overheid met leuke snoepjes voor kleine groepjes kiezers en een laagwaardig aanbod van collectieve voorzieningen. Welk systeem beter is, valt dus niet *a priori* te zeggen: het parlementaire systeem leidt enerzijds tot een beter aanbod van echte collectieve goederen, maar anderzijds tot grotere verspillingen aan leuke maar ondoelmatige zaken.

Persson en Tabellini presenteren uitgebreide empirische analyses van het effect van het presidentiële systeem in vergelijking tot het parlementaire systeem. Dat effect is groot: de collectieve sector in presidentiële systemen is vijf procent van het nationaal inkomen kleiner dan in parlementaire systemen.

Kortom: *political institutions, they matter!*

‘WIE DE DEMOCRATIE WIL BEREIKEN, MOET DIE BLIJKBAAR NIET AL TE ZEER NASTREVEN.’

Beide hier besproken boeken zijn exemplarisch voor een brede stroom van onderzoek naar politieke instituties op basis van methoden die vooral bekend zijn uit de economische wetenschap – wat betreft de theorievorming met name de speltheorie, en wat betreft de empirie vooral de econometrie. Na de theorie van het menselijk kapitaal voor het onderwijs (Gary Becker), de rechtseconomie (Ronald Coase), de demografie en de economie van het gezin (opnieuw Becker) en de cliometrie (de toepassing van econometrie op historische problemen, bijvoorbeeld Douglas North), hebben economen nu dus ook het terrein van de politicologie betreden. Wanneer economen hun imperium uitbreiden tot nieuwe gebieden leidt dat veelal tot heftige debatten. En steeds opnieuw lopen Amerikaanse wetenschappers daarin voorop, en volgen hun Europese collega’s met minstens tien jaar vertraging.

Ook ik ben een telg uit dat zondige ras der economen. Wat bekoort mij in die combinatie van de rigoureuze theorie en ‘Ockhams scheermes’ (het principe dat als voor een fenomeen verschillende verklaringen kunnen worden gegeven, de eenvoudigste complete verklaring de voorkeur heeft)? Welnu, deze aanpak maakt een integratie van de sociale wetenschappen mogelijk. De afgelopen vijftig jaar zijn het gevangenendilemma en een aantal aanverwante spelletjes door wetenschappers van allerlei pluimage binnenstebuiten gekeerd, zowel theoretisch als empirisch – onder meer via laboratoriumexperimenten, die in navolging van de psychologie nu door veel economen worden gebruikt – wat ons veel begrip heeft bijgebracht over menselijk gedrag in dit soort (onderhandelings)situaties. Deze kennis kan worden ingezet om *real life*-situaties beter te begrijpen, zoals het functioneren van het politieke systeem. Door rigoureuze eisen te stellen aan de vorm van de theorie begrijpen we beter waar de zwakke plekken zitten. Voor die zwakke plekken heeft de maatschappelijke praktijk een institutionele oplossing moeten bedenken. De theorie helpt ons om vervolgens die institutie te begrijpen. De rigoureuze theorie maakt het soms ook mogelijk om meer precieze comparatieve voorspellingen te doen (als dit, dan dat) die zich vervolgens met econometrische technieken laten toetsen, getuige bijvoorbeeld de analyse van Persson en Tabellini van het effect van verschillende constitutionele regels.

‘EEN VERSTANDIG ELECTORAAT GUNT DE POLITICUS ENIGE RUIMTE OM VAN ZIJN AMBT TE GENIETEN.’

Verder maakt de rigoureuze formulering het mogelijk je af te vragen of het ontwikkelde mechanisme het meest doelmatige is, bijvoorbeeld om het *agency*-probleem tussen kiezer en gekozenen op te lossen, en zo niet, waarom dan niemand die doelmatige oplossing bedacht heeft. Tot slot biedt deze aanpak inzicht in gemeenschappelijke kenmerken van bijvoorbeeld politieke, juridische en managementtechnische vraagstukken. Bij alle drie gaat het om sociale interactie en bij alle drie is de binding aan beloften het centrale thema.

Met hun toepassing van economische theorie om politieke instituties te analyseren, betonen de vier auteurs zich marxisten *après la lettre*. De theorie van de economische onderbouw wordt gebruikt om de instituties van de politieke en ideologische bovenbouw te begrijpen. Met name het werk van Acemoglu en Robinson zit dan ook vol verwijzingen naar auteurs met wortels in de marxistische traditie. Maar hun conclusie heeft iets paradoxaals. Bij Acemoglu en Robinson (net als bij Persson en Tabellini overigens) hebben politieke instituties spelregels die door de spelers van het maatschappelijke spel als (bijna) vaststaand worden aanvaard. De koning kan zich niet binden aan zijn belofte aan het gepeupel en de politicus kan zich niet binden aan zijn belofte jegens zijn kiezers, maar beiden voelen zich blijkbaar wel gebonden aan de constitutie (totdat de staatsgreep het tegendeel bewijst...).

Deze conclusie spoort met de stand van zaken in de moderne groeitheorie. De economische modellen uit de jaren vijftig voorspelden een snelle convergentie in Smith’s *wealth of nations*. De werkelijkheid bleek hardleers. De inkomensverschillen tussen landen werden eerder groter dan kleiner. In de recentere verklaringen voor deze verschillen speelt de kwaliteit van instituties (de politiek, de rechtsstaat) een cruciale rol. Zoals Nobelprijswinnaar Douglas North al constateerde, zijn politieke instituties hardnekkig, ze veranderen zelden. Nergens is het lastiger een besluit over te nemen dan over de besluitvormingsprocedure. En dat is maar goed ook. Die hardnekkigheid is precies waarvoor die procedure bedoeld is, namelijk om de spelers te binden. Besluitvormingsregels moeten niet met alle politieke winden meewaaien.

In die zin eindigt het marxistische onderzoeksproject van deze vier auteurs met de omkering van een oude marxistische leerstelling: het is niet de onderbouw die de bovenbouw bepaalt, maar andersom, het is de kwaliteit van de institutionele bovenbouw – de mogelijkheid om ons te binden aan onze beloften – die bepalend is voor het functioneren van de economische onderbouw, de welvaart die een aantal landen de afgelopen eeuw zo bovenmatig ten deel is gevallen.

Coen Teulings is directeur van het Centraal Planbureau en hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Besproken boeken:

The Economic Effects of Constitutions
door **Torsten Presson & Guido Tabellini**
The MIT Press, Cambridge.
MA 2003. 320 pag., € 20,65

The Economic Origins of Dictatorship and Democracy
door **Daron Acemoglu & James A. Robinson**
Cambridge University Press.
Cambridge 2006. 432 pag.
Verschijnt in April 2009, € 23,99