

Globalisering is geen natuurramp

Socialisme & Democratie, 65(12) 2008: 53-56.

Ferry Koster

Ferry Koster is werkzaam binnen het onderzoeksprogramma “Hervorming Sociale Zekerheid” van de Universiteit van Leiden. Zijn onderzoeksinteresses liggen op het terrein van globalisering, Europese integratie, de verzorgingsstaat en solidariteit. Over deze onderwerpen publiceert hij in nationale en internationale tijdschriften. Samen met Paul de Beer schreef hij “Voor elkaar of uit elkaar? Individualisering, globalisering en solidariteit” (Aksant 2007), volgend jaar verschijnt “Sticking together or falling apart?” bij Amsterdam University Press.

Globalization and egalitarian redistribution

Pranab Bardhan, Samuel Bowles & Michael Wallerstein (red.), Princeton University Press, Princeton 2006

One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth

Dani Rodrik, Princeton University Press, Princeton 2007

Duurzame globalisering: een wereld te winnen

Sociaal-Economische Raad, SER, Den Haag 2008

Measuring globalization. Gauging its consequences

Axel Dreher, Noel Gaston & Pim Martens, Springer, New York 2008

Globalisering heeft gevolgen voor nationale samenlevingen, dat wordt zelden betwist. Ook lijkt algemeen als feit te worden aangenomen dat regulering en sturing moeilijker of zelfs onmogelijk worden naarmate nationale overheden meer geïntegreerd raken op supranationaal niveau. Degenen die nationale overheden beschouwen als verstoringen van het wereldwijde integratieproces juichen dit toe. Voor hen kan de overheid zich niet snel genoeg terugtrekken. Anderen zouden graag zien dat de overheid kon ingrijpen; globalisering pakt in hun visie negatief uit voor grote groepen mensen, bijvoorbeeld doordat bedrijven en banen verdwijnen door internationale concurrentie en doordat de kloof tussen arm en rijk groeit.

Bij het grote publiek roept de term globalisering vooral het beeld op van Friedmans ‘platte wereld’.¹ Helaas levert dit standaardwerk niet veel meer op dan wat metaforen. Het is dan ook een

verademing boeken te lezen waarin wel wordt getracht globalisering en de gevolgen ervan concreet te maken. Als dat gebeurt, blijkt ook dat de nationale overheden helemaal niet buitenspel hoeven te staan; het belang van overheidsingrijpen neemt zelfs eerder toe dan af.

In *Measuring globalization. Gauging its consequences* maken Axel Dreher, Noel Gaston en Pim Martens onderscheid tussen een economische, een sociale en een politieke dimensie van globalisering, oftewel de internationale handel van landen, het internationaal contact tussen mensen in verschillende landen en de internationale verbanden waar landen deel van uitmaken. Deze indicatoren hebben de auteurs in kaart gebracht voor 122 landen over de periode 1970 tot en met 2004, waardoor het mogelijk is verschillen tussen landen en ontwikkelen door de tijd te analyseren. De gegevens laten zien dat Nederland - samen met de rest van de eu - bij de *economisch* en *sociaal* open landen behoort. De *politieke* openheid van Nederland is in verhouding laag; deze lijst wordt aangevoerd door Frankrijk en de Verenigde Staten.

De index is de meest uitgebreide schaal die er op dit moment voorhanden is voor het meten van globalisering en betekent een enorme vooruitgang ten opzichte van eerdere pogingen, die bestonden uit een kleiner aantal indicatoren en die informatie gaven over een kleiner aantal landen voor een kortere tijdsspanne. In de toekomst kunnen vooral de indicatoren voor sociale en politieke openheid nog verder verbeterd worden.

Veel aandacht voor economisch aspect

De publicaties *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* van de ser, Dani Rodriks *One economics, many recipes* en de bijdragen in *Globalization and egalitarian redistribution*, samengesteld door Pranab Bardhan, Samuel Bowles en Michael Wallerstein gaan in op de gevolgen van globalisering voor het overheidsbeleid. Zij spitsen dit debat toe op de economische dimensie. Alleen in de laatste bundel wordt enige aandacht besteed aan sociale openheid, in de zin van de gevolgen van immigratie (door Soroka, Banting en Johnston), en politieke openheid in de vorm van de Europese Unie (het hoofdstuk van Offe).

De bijdragen in laatstgenoemde bundel bieden een breed overzicht van de gevolgen van globalisering. Dit is ook meteen het nadeel ervan. De samenstellers slagen er onvoldoende in de afzonderlijke hoofdstukken, die stuk voor stuk van goede kwaliteit zijn, tot een samenhangend geheel te smeden. Bij lezing ontstaat het beeld dat de effecten van economische en sociale globalisering verschillend uitpakken voor overheidsbeleid: de economische dimensie heeft weinig invloed op de

verzorgingsstaat, terwijl immigratie dat wel heeft. Verder dan de, weinig informatieve, conclusie dat globalisering negatieve en positieve gevolgen heeft, kan dit niet leiden. Beter was het geweest als in de bundel dieper was ingegaan op de verschillen tussen economische en sociale globalisering en dan met name de processen waarlangs deze het overheidsbeleid beïnvloeden. Hier blijkt weer eens dat het benoemen van de verschillende dimensies van globalisering van essentieel belang is voor inzicht in de gevolgen ervan.

Compenseren met overheidsbeleid

Uit *Measuring globalization* van Dreher e.a. en de bundel *Globalization and egalitarian redistribution* van Bardhan, Bowles en Wallerstein komt, tegen de heersende opvatting in, naar voren dat overheidsbeleid gericht op de economische dimensie van globalisering wel degelijk mogelijk is, ook in een steeds opener economie als de Nederlandse. Landen met een open economie zijn juist prima in staat belastingen te heffen en inkomsten te herverdelen. In veel gevallen blijkt zelfs dat de overheidsuitgaven van landen die meer geïntegreerd zijn in de wereldmarkt hoger zijn dan die van landen met een meer gesloten economie.

Door de internationale handel neemt de welvaart toe, maar zijn ook de ontwikkelingen in andere landen van grotere invloed. Economische crises verplaatsen zich gemakkelijker van het ene naar het andere land. Ter compensatie is een uitgebreider vangnet van sociale voorzieningen nodig. Bij de realisatie hiervan kan de publieke opinie een belangrijke rol spelen. Burgers kunnen eisen iets terug te krijgen voor de grotere onzekerheid waarin zij verkeren. De mate waarin overheden hierop inspelen in hun beleid is zelfs een bepalende factor voor de wijze waarop de economische globalisering zich zal ontwikkelen, laten Scheve en Slaughter zien in hun bijdrage aan *Globalization and egalitarian redistribution*. Zij stellen dat als overheden niet in staat zijn ongelijkheid binnen hun land tegen te gaan, de publieke steun voor de toenemende economische integratie afneemt. Het proces van globalisering vereist juist overheidsingrijpen, een ingrijpen dat moet aansluiten bij de opvattingen van grote delen van de bevolking. Zodra de negatieve gevolgen de positieve gevolgen overheersen, zal de publieke steun voor bescherming van de eigen economie toenemen en kunnen maatregelen die gericht zijn op verschraving van de sociale voorzieningen op minder steun rekenen.

Zweeds of Amerikaans model?

Vaststellen dat de toegenomen openheid de behoefte aan overheidsingrijpen vergroot is één ding, waar

het beleid op gericht zou moeten zijn is een ander. Antwoorden hierop zijn te vinden in *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* van de ser en in *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth* van Rodrik. De publicatie van de ser gaat in op de positie die Nederland inneemt op de wereldmarkt. De vraag die centraal gesteld wordt, is in hoeverre duurzaamheid - een ontwikkeling waarbij evenwicht bestaat tussen de drie p's; people, planet, profit - gerealiseerd kan worden, en op welke wijze meer landen kunnen profiteren van de voordelen die wereldhandel biedt in termen van welvaart. Het rapport is toegespitst op de door de ser geformuleerde beleidsagenda, en op de haalbaarheid hiervan gegeven de toenemende economische globalisering. De mogelijkheden van het duurzaam maken van globalisering als zodanig komen daardoor nauwelijks aan bod. Het advies had in dat opzicht net zo goed kunnen gaan over andere uitdagingen, zoals de vergrijzing en individualisering.

Uitzondering hierop is het deel waarin de oeso-index wordt besproken, '...die een inschatting geeft van het economische vermogen van landen om de uitdagingen van het globaliseringsproces het hoofd te bieden'.² Deze indicator laat zien dat Nederland de twaalfde plaats inneemt, wat reden is te bekijken welke landen dan wel goed zijn voorbereid op het globaliseringsproces. Interessant is dat Zweden en de Verenigde Staten de ranglijst aanvoeren - landen die in beleidsonderzoek vaak als tegenpolen worden neergezet. Het is onwaarschijnlijk dat zij goed scoren omdat hun beleid overeenkomt. De oeso-index blijkt bij nadere beschouwing uit een aantal componenten te bestaan, zoals regulering van productmarkten, flexibiliteit van de arbeidsmarkt, publieke uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid en het kwalificatieniveau van de bevolking. Zweden en de Verenigde Staten scoren niet hoog op elk van deze punten, maar uitzonderlijk goed op een aantal ervan.

Als Nederland zich volgens deze index beter wil voorbereiden op het globaliseringsproces, staat de vraag open of we dat volgens het Zweedse of het Amerikaanse model willen doen: een keuze tussen meer investeringen in de arbeidsmarkt, of minder regulering daarvan. Sterke punten van Nederland zijn de loonflexibiliteit en de zeer lage structurele werkloosheid. Belangrijkste punten van verbetering zijn de relatief hoge mate van productmarktregulering die onderlinge concurrentie tegengaat, de lage uitstroom uit werkloosheid en het innovatief vermogen, bijvoorbeeld in termen van investeringen in onderzoek en ontwikkeling.

Het ser-rapport laat onvermeld op welke manier Nederland deze punten kan verbeteren. Ook de kwaliteit van de oeso-index komt niet ter sprake, wat meer aandacht verdiend gezien de hoge score van twee toch zo verschillende landen. Dani Rodrik stelt in *One economics, many recipes* dat landen

als Nederland niet zomaar de aanpak van succesvolle landen uit de index moet kopiëren, zeker niet waar minder regulering een betere aanpassing aan het globaliseringsproces impliceert. Oneens is hij het ook voorzover de index wordt gezien als de enige manier waarop landen met globalisering kunnen omgaan. Economische groei en de factoren die ertoe bijdragen dat landen deze kunnen bewerkstelligen, moeten het startpunt zijn, aldus Rodrik, niet globalisering op zich. Hij richt zijn aandacht hierbij vooral op ontwikkelingslanden.

Arme landen blijven arm, zet Rodrik uiteen, onder andere door een gebrek aan menselijk kapitaal, slecht functionerende instituties en een beperkte toegang tot kapitaal. Met instituties bedoelt hij gedragsregels die de interacties tussen mensen sturen, bijvoorbeeld doordat zij de gedragingen van anderen beter voorspelbaar maken. Met name formele vormen van regulering – zoals ontslagbescherming – zijn de afgelopen jaren onder vuur komen te liggen omdat zij het functioneren van de markt zouden verstoren. Het klopt, beaamt Rodrik, dat markten kunnen falen als overheden zich er te veel mee bemoeien. Maar marktfalen, stelt hij, is ook mogelijk als overheden dat te weinig doen. Bij een eenzijdige nadruk op het verminderen van regulering en het afbreken van handelsbarrières, bestaat dan ook de kans dat de ene vorm van marktfalen wordt ingewisseld door een andere. Toetreden tot de wereldmarkt kán de economische groei van landen bevorderen maar kan net zo goed een verslechtering van de positie van dat land tot gevolg hebben.

Toetreding tot de wereldmarkt zou moeten worden uitgesteld als een land zijn instituties niet op orde heeft. Belangrijk is dat het eigendomsrecht goed geregeld is, fraude en anti-concurrentie tegen worden gegaan, de economie stabiel is, voorzieningen voor sociale zekerheid worden ontwikkeld en conflicten worden opgelost. Dit vormen de randvoorwaarden voor een goed werkende economie. Pas dan zijn transacties mogelijk en kunnen innovaties op gang komen. Vervolgens moet de zoektocht worden gestart naar de specifieke factoren die de economische groei van het land het meest beperken. Een standaardoplossing bestaat niet. De effecten van toetreding tot internationale markten verschillen per land en zijn afhankelijk van de specifieke problemen en bestaande instituties op dat niveau. Het heeft weinig zin de maatregelen die in een bepaald land goed werken integraal toe te passen in andere landen. De Wereldhandelsorganisatie, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank doen dit wel vaak, namelijk in de vorm van het liberaliseren van markten.

Evenzogoed leidt deregulering – die in de Verenigde Staten zo'n succes is – niet automatisch tot een betere aanpassing van ons land aan het globaliseringsproces. Voordat hiertoe wordt overgegaan is op zijn minst en meer uitgebreide analyse van de effecten nodig. Deregulering zou in Nederland

bijvoorbeeld juist ten koste kunnen gaan van de andere punten van verbetering: uitstroom van werklozen en innovatievermogen. De publicatie van Rodrik verschaft een zinvol analysekader voor de mogelijkheden om te gaan met globalisering. Het biedt bovendien een sterk verweer tegen het doorschoten geloof in deregulering.

Het is niet ongebruikelijk globalisering op te vatten als een natuurkracht, of vaker nog een natuurramp, waar we ons niet aan kunnen onttrekken, die misschien goede en slechte kanten heeft maar in ieder geval betekent dat overheden en burgers zijn overgeleverd zich aaneenschakelende internationale gebeurtenissen. Dat is een verkeerde veronderstelling, tonen de besproken publicaties. Globalisering noodzaakt tot het maken van keuzes en tot gericht ingrijpen door de overheid. Zonder regulering geen globalisering. Overheden moeten zich de vraag stellen welke mate van economische, politieke en sociale openheid mogelijk en gewenst zijn en welke maatregelen en instituties kunnen bijdragen aan economische groei, zodat het aanpassingsvermogen van het land aan het globaliseringsproces kan worden vergroot. Veel hangt bij het realiseren van dit alles af van de publieke steun voor globalisering en voor het gevoerde sociaal beleid.

¹ Thomas L. Friedman, *The World is flat - A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus & Giroux, New York 2005.

² *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, Sociaal-Economische Raad, SER, Den Haag 2008, p. 104.