

**KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN**

**DEPARTEMENT ECONOMIE**

**LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN**

**2004/103**

**INSTELLING, LIGGING EN ECONOMISCHE WELVAART**

**Prof. Wim Moesen**

**K.U.Leuven**

**Juni 2004**

Met dank aan Jan Abraham, Paul De Grauwe, Hendrik Nevejan en Patrick Van Cayseele voor nuttige opmerkingen.

D/2004/2020/06

## 1. Inleiding

Zit het goed met de N.V. België? Elk jaar in januari publiceert het World Economic Forum een hitparade met de concurrentiekracht van landen. Aan het “Global Competitiveness Report” mag geenszins de status van orakel toegekend worden. Anderzijds kan niet ontkend worden dat het imago van landen mede bepaald wordt door dit soort van “listomania”. Om België toch even te situeren. In recente jaren pendelen we rond een 25<sup>ste</sup> plaats. Merkwaardig is dat voor de engere indicator, d.w.z. de concurrentiekracht van het bedrijfsleven zelf en niet de gehele economie, een 15<sup>de</sup> plaats behaald wordt. Het verschil tussen beide schuilt klaarblijkelijk in de lage kwaliteit van de overheid die de globale score naar beneden haalt.

Is dit wel zo? Presteert de overheid ondermaats in vergelijking met onze partners in de EU en dit op basis van objectieve indicatoren uit andere bronnen dan het elitaire World Economic Forum? Of is het een zaak van subjectieve perceptie waarbij de kniezerige Belg steevast zurig antwoordt in elke enquête over om het even welk thema? Dit zijn de vragen die in deze paper aan de orde komen.

De armslag van de nationale staten om een autonoom macro-economisch beleid te voeren werd stuk geamputeerd. De hantering van de wisselkoers is per definitie verdwenen sedert de invoering van de Euro. Het monetaire beleid is uitbesteed aan de Europese Centrale Bank. De budgettaire politiek zit geprangd in het keurslijf van het Stabiliteits- en Groeipact. Vandaar dat het inzicht gegroeid is dat de partnerlanden meer en meer met elkaar concurreren via de kwaliteit van hun instituties, waaronder de overheidswerking.

Ook de val van de Berlijnse muur heeft de zgn. institutionele economie een flinke duw in de rug gegeven. Om een markteconomie te installeren moet men privatiseren en liberaliseren. Dat was het devies van de economische adviseurs uit Harvard en omstreken voor de vroegere Oostbloklanden. Tot manifest naar boven kwam dat een markteconomie niet kan functioneren zonder adequate en betrouwbare overheidsinstellingen.

De gedachtengang die hier ontwikkeld zal worden kan allicht aanleiding geven tot negatie bij sommige sociale wetenschappers en frustratie bij sommige beleidsmensen. Mogelijk zet het standpunt aan tot reflectie bij de geïnteresseerde lezer. Cruciaal in het betoog is het argument dat de grootste natuurlijke rijkdom van België de centrale ligging is in het economische hart van Europa. Deze gunstige geografische positie heeft een substantiële

welvaartscreatie mogelijk gemaakt. Maar ook verwennerij en gemakzucht bij de overheidswerking. De vloek van de natuurlijke rijkdom (the resource curse).

## 2. Nabije en diepe determinanten

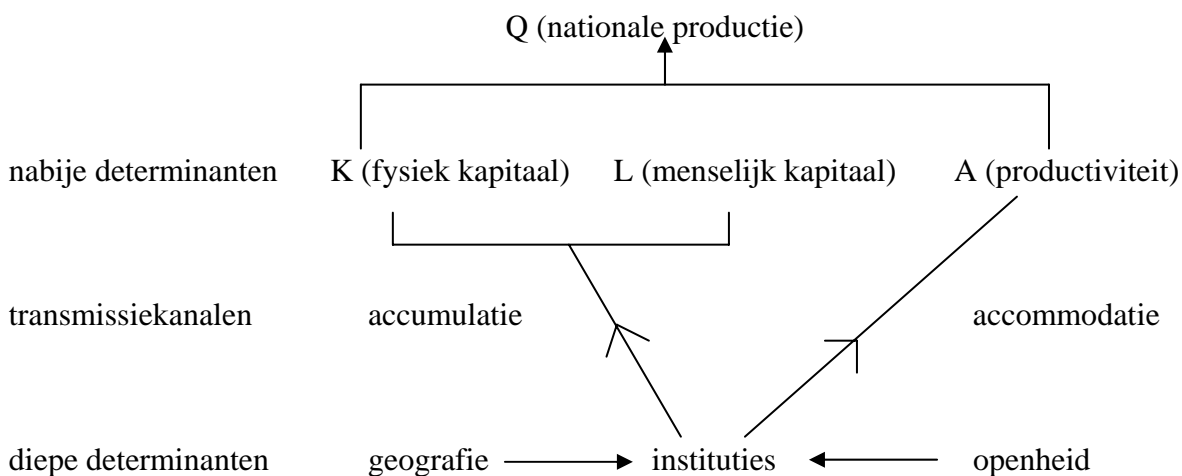
Hoe komt het dat sommige landen en regio's een permanent palmares van economische welvaart kunnen voorleggen terwijl andere landen dat niet kunnen ofwel slechts in beperkte mate? Van oudsher is dit de kernvraag van de "political economy". In recente jaren zijn enkele verrassende inzichten opnieuw in het vizier gekomen. Economen kijken gewoonlijk in de richting van verschillen in de kwantiteit en kwaliteit van de beschikbare productiefactoren. De conventionele productiefunctie, bijvoorbeeld van het gekende Cobb-Douglas-type met constante schaalvoordelen, levert een bevattelijke samenvatting van deze zienswijze.

$$Q = AK^\alpha L^{1-\alpha}$$

De output  $Q$  van een land wordt bepaald door de hoeveelheid fysiek kapitaal  $K$  en menselijk kapitaal  $L$ , waarbij "raw labor" gecorrigeerd is voor de scholingsgraad.  $A$  staat voor de totale factor productiviteit (TFP) en geeft dat gedeelte van de totale productie weer dat niet te wijten is aan  $K$  of  $L$ . In de gebruikelijke groei-boekhouding wordt  $A$  vaak geassocieerd met de zogenaamde Solow-residual. De variabelen  $Q$ ,  $K$  en  $L$  verschillen van land tot land en ook  $A$  is specifiek voor elk land. De productiviteitsindicator  $A$  zal onze bijzondere aandacht krijgen verder in de uiteenzetting.

Rodrik ( 2003 ) omschrijft  $A$ ,  $K$  en  $L$  als de nabije determinanten van economische performantie, daarbij suggererend dat er daarnaast of beter daaronder diepe determinanten liggen van economische productie. Onderstaand schema kan die gedachtengang verduidelijken.

***Figuur 1: De determinanten van economische welvaart***



De diepe determinanten kunnen in drie pijlers ingedeeld worden: geografie, openheid en instituties. Geografie verwijst naar troeven (of handicaps) zoals ligging, klimaat, bodemkwaliteit, aanwezigheid van grondstoffen. Deze “endowments” zijn gegeven (exogeen): men heeft ze of men heeft ze niet. Openheid is een tweede diepe drijver van economische welvaart. Hierbij gaat het om participatie aan internationale handel, afwezigheid of slechts een beperkte aanwezigheid van directe en indirecte handelsbelemmeringen (quota, importheffingen, administratieve belemmeringen, ...). Ook vrij kapitaalverkeer en toegankelijkheid voor buitenlandse directe investeringen zijn belangrijke indicatoren van de openheid van een land, door Rodrik ook wel als integratie aangeduid.

De derde pijler, instituties, zal in deze uiteenzetting bijzondere aandacht krijgen. Dit vergt wat meer duiding en precisering van de definities. Samengevat verwijzen de instituties van een land naar de spelregels van die maatschappij. Spelregels die vorm geven, letterlijk en figuurlijk, aan het onderlinge verkeer van de economische agenten en hun economische transacties. Deze definitie leunt nauw aan bij de opvatting van Douglas North, nobelprijswinnaar economie en grondlegger van de zgn. neo-institutionele economie.

Maar “instituties” is eigenlijk een containerbegrip dat diverse ladingen dekt. Zo wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. De formele instituties omvatten de grondwet, de gewone wetten, decreten, voorschriften, regels, organisaties, ... De informele instituties verwijzen naar waarden, normen, gewoonten, taboes, ... kortom “the habits of the heart”. Essentieel is dat de spelregels niet per se formeel gecodificeerd

hoeven te zijn, wel dat de economische agenten binnen een maatschappij “the do’s and don’t’s” kennen en erkennen.

De Nederlandse term “instelling” geeft die dualiteit mooi weer. Instellingen zijn dan tegelijk de formele spelregels en de ingesteldheid. Men zegt bijvoorbeeld dat persoon X een goede (of minder goede) instelling heeft waarbij men doelt op zijn ingesteldheid: houding, attitude, gedrag ... Nu het dagelijks taalgebruik toch even aan de orde is kan een bijkomende verduidelijking allicht nuttig zijn. Instellingen worden spontaan geassocieerd met organisaties zoals de inrichting van een ministerie of het statuut van een centrale bank. Organisaties behoren inderdaad expliciet tot de formele instituties maar in de neo-institutionele economie vormen de instituties een veel ruimer koepelbegrip zoals daarnet werd beklemtoond. In dit verband spreken Hall en Jones ( 1999 ) van de institutionele infrastructuur van een land. Typisch voor de formele instituties zijn in hun ogen “the rule of law” en de definiëring en handhaving van de eigendomsrechten. Aspecten van informele instituties zijn dan bijvoorbeeld de afwezigheid van corruptie of de graad van onderling vertrouwen inzake de correctheid bij de afhandeling van economische transacties.

### **3. De transmissiekanalen**

Het economenvolk voert thans een levendige discussie over het relatieve belang van de drie diepe determinanten bij het tot stand brengen van economische welvaart. In een recente studie stellen Rodrik, Subramanian en Trebbi (2002) dat de kwaliteit van instituties alles overtreft. De titel van hun paper is uitdagend “Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development”. Sachs (2001) en Gallup, Sachs en Mellinger (1998) hebben twijfels bij de dominantie van instituties en stellen de geografie voorop. Het kamp van de openheid wordt o.a. vertegenwoordigd door Frankel en Romer (1999) met een instructief overzicht van deze empirische literatuur door Baldwin (2003).

Daarnaast zijn er eveneens meningsverschillen omtrent de onderlinge verbanden tussen de drie diepe determinanten zelf. Zo is het aannemelijk dat de geografie de openheid beïnvloedt. Van een klein land als België, centraal gelegen in het Europa van de 15 (geografie), mag verwacht worden dat het een zeer open economie zal hebben, gemeten door b.v. de waarde van de export en import in verhouding tot het BNP. Dit is als het ware een pijl van geografie naar openheid die in het eenvoudige schema niet uitgetekend is.

Ook omtrent de richting van de pijlen, het causaliteitsprobleem, zijn er diverse standpunten mogelijk. Zo zal de keuze voor een open economie vereisen dat de winsten van buitenlandse investeerders vlot kunnen gerepatriëerd worden, met name er zijn adequate (formele) instituties nodig die dit garanderen. Omgekeerd zal de kwaliteit van de aanwezige instituties eveneens bepalen of een land de openheid wel aankan. Ook dit soort van wisselwerkingen is niet expliciet opgenomen in het eenvoudige schema. Hoofddreden van deze vereenvoudigingen is dat we in deze paper sowieso de instituties in de kijker willen plaatsen. Meer nog willen we de transmissiekanalen onderzoeken van instituties naar economische performantie. Daarbij maken we een onderscheid tussen de accumulatie van productiefactoren enerzijds en de accommodatie van de inputs anderzijds.

Goede instituties bevorderen de accumulatie van de productiefactoren arbeid en kapitaal. Recht en orde, garantie van eigendomsrechten, ... creëren een institutioneel kader waarbinnen het rendeert om als individu langer school te lopen en te investeren in menselijk kapitaal. Hetzelfde geldt voor investeringen in fysiek kapitaal. Bij afwezigheid van corruptie, diefstal, gewelddadige onteigeningen, ... hebben de economische agenten een incentief om te sparen en te investeren, daar de opbrengsten aan hen ten goede komen. Het is evident dat om permanent buitenlandse investeerders aan te trekken het land in kwestie over voldoende goede instituties moet beschikken.

Kwaliteitsvolle instituties bevorderen ook de accommodatie van de beschikbare inputs. Hierbij worden instituties gezien als een smeermiddel (lubricant) om een economisch systeem vlot te laten werken. Beschouw het hypothetisch geval waarbij twee landen exact dezelfde hoeveelheden fysiek (K) en menselijk kapitaal (L) ter beschikking zouden hebben. Maar het ene land heeft een beter reservoir van instituties dan het andere land. De predictie is dan dat het eerste land een grotere productie zal realiseren aangezien de productiviteit (A in het schema) er hoger zal liggen. Goede instituties vergemakkelijken complexe transacties, stimuleren specialisatie en flexibiliteit daar ze de transactiekosten beheersbaar houden.

Transactiekosten in enge zin verwijzen naar de expliciete en impliciete kosten om een transactiepartner te zoeken, de transactie te negotiëren, contracten op te stellen en bij niet-correcte uitvoering het dispuut juridisch te beslechten. De literatuur over transactiekosten leunt nauw aan bij de inzichten over asymmetrische informatie, onvolledige contracten en incentiefregelingen. Neem als voorbeeld een land gekenmerkt door weinig recht en orde maar met veel corruptie. Heel wat zinvolle economische transacties komen dan

eenvoudigweg niet tot stand omdat deze teveel tijd, moeite, frustraties, steekpenningen ... zouden kosten.

In brede zin verwijzen de transactiekosten naar de kosten om een economisch systeem in zijn geheel te laten draaien. Goede instituties verhogen de efficiënte aanwending van de beschikbare inputs. Zowel de allocatieve als de productieve efficiëntie worden bevorderd. En hierbij spelen ook informele instituties als waarden en normen een prominente rol. Zo is het opvallend dat landen met een groot onderling vertrouwen alsook vertrouwen in de overheidsinstellingen, ceteris paribus, een betere economische performantie kunnen voorleggen dan landen die daarvan verstoken blijven. Zie in dit verband b.v. Moesen en Cherchye (2001).

Accommodatie heeft dus te maken met het vlot laten draaien van de tandwielen van een economisch systeem. Laat men de machine-metafoor terzijde dan zal de sociale wetenschapper vlug een verband leggen tussen de neo-institutionele benadering en het concept van sociaal kapitaal zoals dat in de publicaties van Putnam (1993) en Fukuyama (1995) populair is geworden, desgevallend ook bij de politieke besluitvormers.

#### **4. De kwaliteit van de overheid: de scores**

In een recente empirische studie van 59 OESO- en niet-OESO-landen werd onderzocht of en in welke mate de institutionele infrastructuur bijdraagt tot de creatie van economische welvaart (Cherchye en Moesen, 2003). Productie werd gemeten aan de hand van diverse indicatoren: BNP per werknemer en totale factor productiviteit beide uitgedrukt als niveau's (levels) en als groeipercentages (delta's). Drie families van instituties werden in kaart gebracht: de kwaliteit van de overheid, de politieke stabiliteit en het democratisch gehalte. Opvallend is de positieve associatie met de drie institutionele indicatoren waarbij de kwaliteit van de overheid statistisch als de meest significante en robuuste correlatie naar voren kwam. In de verdere uiteenzetting zal de aandacht dan ook toegespitst worden op de kwaliteit van de overheid als pivotale institutionele pijler.

Jaarlijks brengt de Europese Commissie een verslag uit over de toepassing van het stabiliteitspact. In dit verslag wordt de budgettaire situatie van elk land objectief beoordeeld en worden aanbevelingen geformuleerd voor het beleid (European Commission, *European Economy*, 2002). De meest dringende aanbevelingen worden voor elk land in een kadertje samengevat in drie à vijf precieze punten. Merkwaardig is dat

België in het rapport over 2001 werd aangemaand tot “improving the efficiency of the public administration” terwijl deze specifieke aanbeveling nauwelijks bij een ander EU-land terug te vinden is. Is er derhalve een fundamenteel probleem met de kwaliteit van de Belgische overheid? Ligt het aan de werking zelf? Of is het veeleer een zaak van perceptie door de burger en subjectief vertrouwen in de overheid? Dergelijke vragen komen aan de orde in deze sectie.

De meting van de kwaliteit van de overheid is doorgaans resultaat- of performantie gericht. Doet de overheid de goede zaken (effectiviteit) en doet ze de zaken goed (efficiëntie)? Het gaat dus om de samenhang tussen budgettaire middelen enerzijds en anderzijds output (dienstverlening) en outcome (effecten).

Kan de kwaliteit van de overheid objectief gemeten worden? Zeer gekend en veelvuldig geciteerd zijn de kwaliteitsmetingen van Kaufmann, Kraay en Zoido-Labatón (1999). Volgens deze economen van de Wereldbank is het wel degelijk mogelijk om groepen van landen te onderscheiden volgens de kwaliteit van hun overheidswerking. Daarbij wordt gewerkt met geaggregeerde indicatoren die het voordeel hebben dat zij de informatie van verschillende bronnen combineren zodat men metingen verkrijgt die minder grote standaardfouten bevatten. Allicht leveren zij de meest brede steekproef die haalbaar is daar zij niet minder dan 175 landen in hun rankings opnemen.

In deze studie gaat onze voorkeur naar de metingen die onlangs werden aangeleverd door Alfonso, Schuknecht en Tanzi (2003) voor de Europese Centrale Bank. Hun kwaliteitsscore is ook een samengestelde indicator, maar de lijst van de onderliggende sub-indicatoren is ruimer dan bij Kaufmann e.a. . Figuur 2 geeft een oplijsting van de vijftien sub-indicatoren die zij hanteren.



## ***Figuur 2: Sub-indicatoren kwaliteit van de overheid***

Administratie:	(1) corruptie (2) red tape (3) kwaliteit van het gerechtelijk apparaat (4) ondergrondse economie
Onderwijs:	(5) scholingsgraad secundair onderwijs (6) behalen van eindtermen
Gezondheid:	(7) kindersterfte (8) levensverwachting
Publieke infrastructuur:	(9) kwaliteit van infrastructuur voor verkeer en telecommunicatie
Herverdeling:	(10) maatstaf van armoede
Stabiliteit:	(11) variatiecoëfficiënt van BBP-groei (12) inflatie (gemiddelde over 10 jaren)
Economische performantie:	(13) BBP per hoofd van de bevolking (14) BBP-groei (gemiddelde over 10 jaren) (15) werkloosheidsgraad (gemiddelde over 10 jaren)

**Bron:** A. Alfonso, L. Schuknecht en V. Tanzi (2003), *Public Sector Efficiency: an International Comparison*, European Central Bank, Working Paper, nr. 242.

De berekeningen dekken 23 OESO-landen voor 2000. In tabel 1 worden enkel de uitkomsten voor de 15 EU-landen overgenomen. Twee objectieve indicatoren voor de kwaliteit van de overheid worden gerapporteerd:

- (i) “Performantie van de overheidsadministratie” omvat de subindicatoren (1) t/m (4)
- (ii) “Performantie publieke sector” is ruimer en omvat de 15 subindicatoren.

Voor het performantiekengetal in enge zin behaalt België een elfde plaats; voor het bredere kengetal schuiven we even naar voren tot een negende plaats maar toch nog steeds in de laatste helft van het Europese peloton. Er is dus wel degelijk iets aan de hand met de kwaliteit van onze overheid gemeten volgens internationale standaarden. Vooral de overheidswerking in enge zin (administratie), de “core business”, lijkt problematisch te zijn. De score verbetert relatief wanneer onderwijs en gezondheidszorg in de quotering worden opgenomen, twee sectoren waarin België traditioneel wel goed scoort. Dit soort verschillen komt in de volgende sectie verder aan de orde.

**Tabel 1: De kwaliteit van de overheid**

Landen	Uitgaven van de globale overheid als % van het BBP		Performantie overheidsadministratie		Performantie publieke sector		Vertrouwen in de overheid	
	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang
België	48	5	0.73	11	0.95	9	44.3	13
Denemarken	52.4	2	1.16	4	1.06	5	68.2	1
Duitsland	44.8	8	1.02	8	0.96	8	52.4	7
Finland	46.4	7	1.26	1	1.01	7	57.6	4
Frankrijk	48.5	3	0.72	12	0.93	10	49.6	11
Griekenland	48.3	4	0.6	13	0.78	15	33.3	15
Groot-Brittannië	37.8	13	1	9	0.91	11	50	10
Ierland	29.3	15	1.06	6	1.05	6	57.1	5
Italië	44.6	9	0.52	15	0.83	13	41.5	14
Luxemburg	38	12	1.05	7	1.21	1	63.3	2
Nederland	43.2	10	1.16	5	1.11	3	51.2	9
Oostenrijk	47.3	6	1.21	2	1.12	2	57	6
Portugal	38.3	11	0.54	14	0.8	14	52.2	8
Spanje	35.9	14	0.77	10	0.89	12	46	12
Zweden	55.1	1	1.16	3	1.07	4	59.1	3

De laatste kolommen van tabel 1 geven additionele informatie over de kwaliteit van de overheid zoals die door de burgers in elk land gepercipieerd wordt. Een gebruikelijk kengetal hiervoor is het vertrouwen in de overheid. Aangenomen mag worden dat de burger zijn appreciatie voor een correcte werking van de overheid ook uitdrukt in een hogere score van vertrouwen in de overheidsinstellingen. Om het vertrouwen in de overheid te meten wordt nogmaals een synthetische indicator geconstrueerd (Moesen en Schollaert, 2002). Deze indicator is het gemiddelde van de vertrouwenswaarden in vier nationale publieke instituties: de politie, de justitie, het parlement en de overheidsadministratie. Deze vier instituties kunnen beschouwd worden als representatief voor de kerntaken van de overheid. Tevens hebben deze instituties als voordeel dat zij in elk Europees land een analoge status hebben, d.w.z. dat zij steeds direct met de overheid in enge zin gelieerd zijn. Voor instituties zoals onderwijs en gezondheidszorg is dit veel minder het geval daar het aanbod in sommige landen als een quasi-markt georganiseerd wordt. Weliswaar is er vaak overheidsbemoediging (regelgeving, subsidiëring, ...) maar de

feitelijke organisatie van het aanbod kan zeer gedifferentieerd en autonoom tot stand komen (zie verder sectie 5). De ondersteunende data werden geleverd door European Values Study (Halman, 2001).

Tabel 1 leert dat inzake de subjectieve perceptie van de kwaliteit in de overheid België naar een dertiende plaats tuimelt, nog slechts gevolgd door Italië en Griekenland. Voorwaar een onfortuinlijke positie die de onderzoeker droef te moede maakt. Hoe komt dit toch? Ligt het misschien aan de kant van de budgettaire middelen die in gebreke zouden blijven? De eerste kolommen van tabel 1 rapporteren de budgettaire uitgaven van de globale overheid als percentage van het BBP. Het gaat hierbij dus om het geheel van de uitgaven (personeelskosten, werkingskosten, transfers, subsidies, rentelasten, ...) van alle overheidsgeledingen (federale overheid, regionale overheid, lokale overheden, sociale zekerheid, ...). Met 48 pct. van het BBP als budgettaire armslag bekleedt België een riant vijfde plaats. Deze comfortabele positie in de eerste helft van het peloton spoort niet met de lamentabele posities in de tweede helft waar het gaat om de objectieve en subjectieve kwaliteit van de overheid.

## **5. De kwaliteit van de overheid: de verschillen**

Er wordt wel eens beweerd dat de minderwaardige reputatie van de politiek negatief afstraalt op de overheidsadministratie. De modale burger slaagt er blijkbaar maar moeilijk in om een onderscheid te maken tussen de politieke partijen enerzijds en de overheidsadministratie anderzijds (Bouckaert, Van de Walle, Maddens en Kampen, 2002). Maar er zijn nog andere vormen van nadelige generalisaties. Zo werd ten tijde van de Dutroux-affaire de slechte werking van het gerecht uitgebreid tot de overtuiging dat het gehele overheidssysteem vierkant draaide.

Naast het aspect van generalisatie wordt ook veelvuldig beklemtoond dat de Belg van nature een kniezer is die dat dan ook zurig uitdrukt in enquêtes over om het even welk thema. Dit argument houdt geen steek. De bevroegde Belg maakt wel degelijk een onderscheid in zijn appreciatie. Tabel 2 kan dit illustreren. Inzake justitie, politie en leger scoort België beduidend onder de lijn van het Europees gemiddelde. Voor vrijwilligersorganisaties zitten we in de buurt van het Europees gemiddelde. M.b.t. vertrouwen in vakbonden en grote bedrijven positioneert België zich duidelijk boven het gemiddelde in Europa. Volledigheidshalve worden ook de scores van Denemarken

weergegeven, zowat de “beste praktijk” inzake vertrouwen in een hele resem van instituties.

**Tabel 2: Vertrouwen in diverse instituties**

	België	Denemarken	EU-15
Justitie	36	80	51
Politie	57	89	67
Leger	56	74	66
Vrijwilligersorganisatie	57	64	59
Vakbonden	48	52	36
Grote bedrijven	40	50	29

**Bron:** Eurobarometer, 2003.

Het gedifferentieerd vertrouwensbeeld in tabel 2 refereert naar instituties die behoren tot verschillende sectoren: de overheid, de non-profitsector en de marktsector. Maar ook binnen de publieke sector in brede zin weet de burger nuanceringen uit te drukken. In de vorige sectie werd reeds gesuggereerd dat onderwijs en gezondheidszorg in België wel van een goede reputatie genieten. In tabel 3 worden deze nuanceringen verder in kaart gebracht. Ook hier zijn de data ontleend aan European Values Study (Halman, 2001).

Van de Belgen zegt 3/4 à 4/5 vertrouwen te hebben in het onderwijs en de gezondheidszorg. Ook de sociale zekerheid in het algemeen scoort voorbeeldig. Vooral de scores van gezondheidszorg en onderwijs willen we even tegen het licht houden. Hier is er duidelijk geen sprake van het zogezegde typisch Belgische negativisme dat de betrouwbaarheid van enquêtes over vertrouwen zou vertekenen.

**Tabel 3: Vertrouwen in overheidsinstellingen in België (2000)**

Gezondheidszorg	82,6
Onderwijs	77,9
Sociale zekerheid	69,4
Politie	55,4
Overheidsadministratie	46,1
Parlement	39,1
Justitie	36,4

**Bron:** L. Halman, European Values Study, 2001.

De verklaring lijkt me voor de hand te liggen. Beide sectoren leveren, im grossen und im ganzen, objectief en kwalitatief goede diensten die dan ook als dusdanig door de Belgen gewaardeerd worden. Waarom? Omdat deze diensten op een verantwoorde en verstandige wijze georganiseerd worden. Deze uitspraak vergt enige verduidelijking.

Gezondheidszorg en onderwijs zijn geen zuiver collectieve goederen (zoals een afsluitdijk, vuurtoren, landsverdediging, ...) gekenmerkt door niet-uitsluitbaarheid en niet-rivaliteit in de consumptie. Wel worden zij gecatalogeerd onder de verdienste-goederen (merit goods). M.a.w. naast het loutere individuele nut van een goede gezondheid en een degelijke scholing is er ook een maatschappelijk nut, door economen als positieve externe effecten aangeduid.

In dit geval zegt de leer van de openbare financiën dat het welvaartsverhogend is als deze goederen onderprijsd worden voor de consument. De gebruiker zelf betaalt remgeld of inschrijvingsgeld, maar het gros van de kostprijs wordt gedekt vanuit algemene middelen (belastingen, bijdragen aan de sociale zekerheid, ...). Naarmate een gemeenschap een groter belang hecht aan die positieve externe effecten zal het aandeel van publieke middelen ook relatief zwaarder wegen. Is men van oordeel dat het maatschappelijk nut evenwel verwaarloosbaar is dan kunnen gezondheidszorg en onderwijs in het polaire geval marktgoederen worden. De maatschappij-opvatting in de Verenigde Staten gaat bijvoorbeeld eerder in die richting.

Omgekeerd is het cruciaal dat deze goederen met een aparte verdienste niet gratis aangeboden worden. Deze extreme vorm van onderprijzing leidt lijnrecht tot oneigenlijk gebruik, misbruiken, verspilling en allocatieve inefficiëntie.

Deze gemengde financieringswijze noemt men technisch wel eens een “voucher” systeem. Betekenisvol is dat bij dit concept de vrije keuze van de consument ten volle speelt. Men kiest naar welke kliniek of school men stapt, de publieke financiering volgt automatisch. Men stemt als het ware met de voeten (feet voting). Ten gevolge van de voetstem is er een opwaartse druk op de kwaliteit van de dienstverlening. Ontevreden patiënten en scholieren zullen weggaan en ook de publieke financiering meenemen. De organisatie van deze sectoren is zo uitgekend dat er een incentief is om kwaliteitsvolle diensten te leveren om tevreden cliënten te hebben.

In de tabellen 2 en 3 is er een overlapping bij de rapportering over justitie en politie. Merk op dat in beide tabellen het percentage tevreden antwoorden nagenoeg hetzelfde is alhoewel de onderliggende data uit heel verschillende enquêtes en bronnen komen. M.a.w. het is al te gemakkelijk en onterecht de betrouwbaarheid van dergelijke bevragingen te contesteren omdat men de scores zelf niet zou pruimen.

## **6. De constructie van een best-practice frontier**

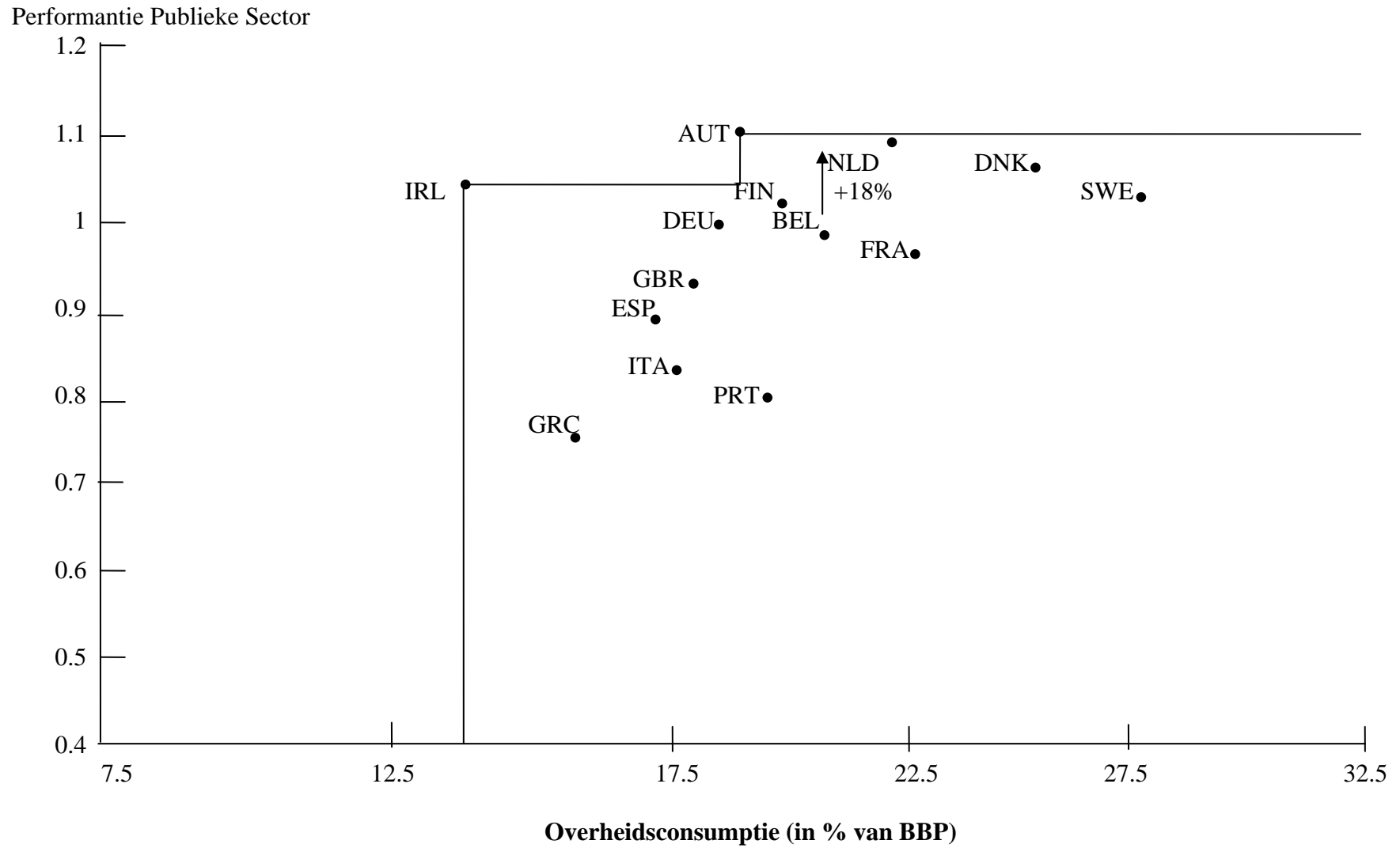
In deze sectie wordt de benchmarking van België t.o.v. de overige EU-landen verder uitgewerkt. Daartoe wordt een niet-parametrische best-practice frontier geconstrueerd. De benadering is analoog aan een bivariate productiefunctie waarbij één output wordt uitgetekend t.o.v. één input. Als input beschouwen we de overheidsconsumptie uitgedrukt in verhouding tot het BBP. Deze verhouding verschilt van de uitgavenquote uit de vorige sectie, vermits de rentelasten en de inkomensoverdrachten niet worden meegerekend. Voor deze oefening is deze engere indicator allicht beter geschikt vermits als het ware de apparaatkosten van de overheid in rekening gebracht worden. Als output-indicator harnemen we de objectieve performantie van de publieke sector uit de ECB-studie van de vorige secties.

In figuur 3 wijken we af van de gebruikelijke werkwijze om een regressielijn te trekken door de puntenwolk. Hier zoeken we naar een trapsgewijze “omhullende” die de beste performanties traceert gegeven het niveau van de overheidsconsumptie. De werkwijze kan best als volgt bondig samengevat worden. Nemen we België als uitgangspunt. Door dit

punt trekken we imaginair een verticale en een horizontale lijn. In de zone rechts beneden van België vinden we Frankrijk dat meer overheidsconsumptie nodig heeft om een lagere performantie te bereiken. In de zone links boven vinden we vier landen: Oostenrijk, Ierland, Finland en Duistland. Deze vier landen spenderen minder dan België terwijl ze een hogere performantie verwezenlijken. België wordt in technische termen “gedomineerd” door deze vier betere performers. Neem vervolgens Oostenrijk als uitgangspunt voor de imaginaire verticale en horizontale lijn. De zone links boven is dan leeg m.a.w. Oostenrijk wordt door geen enkel land uit de steekproef gedomineerd. Oostenrijk wordt derhalve geïdentificeerd als een best practice en zal mede de vorm van de trapsgewijze omhullende bepalen. Ierland wordt eveneens verklaard een best practice te zijn.

De verticale afstand tot de best-practice frontier geeft een indicatie van de “relatieve productiviteit” van de publieke sector. Hoe groter de afstand tot de frontier hoe lager de productiviteitsscore. Berekeningen tonen aan dat voor België de “gap” 18% bedraagt. Dit betekent dat, gegeven de ingezette middelen, België 18% onder de performantie ligt die verwacht zou worden indien België zou presteren zoals een best practice, d.i. het performantieniveau van Oostenrijk. Noteer dat Oostenrijk dat hoge performantieniveau haalt met minder uitgaven dan België. (Visueel is de afstand van de gap niet 18% maar dit is te wijten aan de oorsprong die in deze tekening niet gecentreerd is op 0).

***Figuur 3: De constructie van een Best Practice Frontier***





## 7. De vloek van de natuurlijke rijkdom

Enkele uitzonderingen terzijde latend, kan niet ontkend worden dat België ondermaats presteert inzake overheidswerking, gelet op de budgettaire middelen die daarvoor worden vrijgemaakt. België speelt in een rommelige liga waar het eigenlijk niet thuis hoort.

Bij de zoektocht naar mogelijke verklaringen verwijst men vaak naar de historische achtergronden. Economen noemen dit pad-afhankelijkheid (path dependency). Het historisch traject dat men heeft doorlopen bepaalt mede de huidige toestanden. Bezettingen door vreemde mogendheden zouden van oudsher argwaan tegen instellingen van bovenuit gekweekt hebben. De institutionele bovenbouw is dan vreemd, verdacht en voorbijgaand, daar regime-wissels elkaar nog al eens hebben opgevolgd. De burger kijkt meewarig naar het politieke forum, trekt zijn hoofd in, maar trekt ondertussen wel zijn plan en regelt zijn zaakjes.

Geschiedenis en geografie zijn gelieerd. De centrale ligging van het huidige België, geprangd tussen de toenmalige grootmachten, heeft meegebracht dat dit gekneusde gebied eeuwenlang het slagveld is geweest van haast alle Europese conflicten. Doch diezelfde geografische ligging is een formidabele troefkaart geworden na de Tweede Wereldoorlog bij de oprichting van de Europese Unie, aanvankelijk met zes lidstaten, dan met vijftien en nu met vijfentwintig.

Deze bondige retrospectieve is bedoeld als aanzet tot een gedachtengang, die, mijns inziens, direct doorboort naar de huidige ondermaatse kwaliteit van onze overheidsinstellingen. Ik wens de argumentatie helemaal over een andere boeg te gooien, namelijk deze van de vloek van de natuurlijke rijkdom (the resource curse).

In onderzoek over de industriële revolutie wordt traditioneel een groot belang gehecht aan de aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen in een land. Paradoxaal is dat sedert het voorbije decennium thans de mening overheerst dat uitbundige natuurlijke rijkdommen veeleer een vloek zijn voor economische groei. Deze “resource curse” steunt vooral op empirische bevindingen van een gevarieerde reeks landen in de tweede helft van de twintigste eeuw.

Anecdotische observaties bevestigen dit patroon. Landen met rijke voorzieningen van natuurlijke rijkdommen zoals Saoedi-Arabië, Venezuela, Mexico, Nigeria, Angola, Zambia, Sierra Leone, ... kunnen geen palmares van indrukwekkende groei voorleggen.

Econometrisch onderzoek op een ruimere schaal bevestigt dit patroon. Een “klassieker” in dit verband is nog steeds de originele studie van Sachs en Warner (1995) die een honderdtal landen de revue laten passeren. In een recent update besluiten zij “empirical support for the curse of natural resources is not bullet proof, but it is quite strong” (Sachs en Warner, 1999).

Hoe kan men deze negatieve correlatie verklaren? Een mogelijke benadering loopt precies langs de lijn van een gebrekkige kwaliteit van de instituties. Samengevat komt de redenering hierop neer. De aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen vergemakkelijkt de productie en de export in afgelijnde sectoren, b.v. grondstoffen zoals aardolie, goud, coltran. De politieke elite is erop uit om zo veel mogelijk van deze meerwaarde te bemachtigen en aan zichzelf en hun achterban door te spelen. Economen noemen dit een vorm van rent-seeking en Mehlum, Moene en Torvik (2002) spreken van “dysfunctional institutions that invite grabbing”. Er ontstaat als het ware een cultuur van “graaaien” in alle vezels van de samenleving te beginnen met de top en de bureaucratie. Deze zwakke instituties laten ruimte voor geweld, diefstal, plundering, groeperingen van rebellen, concurrentie tussen “warlords” en eventueel burgeroorlogen.

Deze vaststellingen worden spontaan geassocieerd met ontwikkelingslanden in Afrika, Latijns-Amerika en bepaalde delen van Azië. Welke lering kunnen we hieruit trekken voor een rijp industrieland als België? De natuurlijke rijkdom van België is de zeer gunstige ligging. Deze centrale ligging in het hart van de Europese Unie is het meest visiebel in de metafoor Brussel. Brussel staat voor de Europese Commissie, Parlement, Ministerraden ... waarrond een horde van permanente vertegenwoordigers en journalistieke verslaggevers cirkelen. Deze politieke centraliteit genereert ongetwijfeld neveneffecten met een multiplicatorwerking voor de economie.

Belangrijker nog is de geografische middelpuntpositie in een markt van 300 miljoen koopkrachtige Europeanen. De aantrekkingskracht van België, en dan vooral Vlaanderen, heeft vanaf het verdrag van Rome (1956) in ons voordeel gespeeld. Men mag niet vergeten dat het oorspronkelijke Europa van de zes als een douane-unie was opgezet: afbraak van de tolmuren naar binnen en gemeenschappelijke tarieven en heffingen naar buiten. Men kon vermoeden dat de multinationale ondernemingen, vooral uit Amerika en Engeland, als een klad duiven boven deze attractieve douanezone zouden vliegen. De lucide vader Eyskens was er dan ook vlug bij om via de eerste expansiewetten (1958) wat voeder in te achtertuin te strooien. Een ongelooflijk aantal buitenlandse filialen streek neer in Vlaanderen en Brussel.

Ook andere gunstige omgevingsfactoren hebben deze buitenlandse vestigingen in de hand gewerkt. De goede verkeersinfrastructuur van havens, spoorwegen, waterwegen alsook de latere bouw van autowegen. De goede technische scholing van de bevolking, de arbeidsmotivatie en de flexibiliteit gepaard gaande met een constructief sociaal overleg (zeker in die periode). Ook andere elementen waren niet onbelangrijk. De algemene openheid naar vreemde talen en culturen toe. Of de ruime en gevarieerde woningmarkt tegen betaalbare prijzen.

Zijn er harde indicaties dat de EU voor België een meer dan proportionele economische baat heeft opgeleverd? Kijken we naar de inflow van directe buitenlandse investeringen dan totaliseren die voor België, gecumuleerd over de periode 1970-1995, 31,1% van het BBP. Het (ongewogen) gemiddelde van onze drie buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland bedraagt 15%. Een andere spraakmakende indicator is de “Transnationality Index” zoals die door Unctad (United Nations on Trade and Development) wordt opgesteld. Deze indicator van internationalisering is ruimer en omvat naast de buitenlandse directe investeringen (als flows en als stocks) ook de toegevoegde waarde van buitenlandse filialen (in verhouding tot het BBP) en de tewerkstelling door buitenlandse firma’s (in verhouding tot de totale tewerkstelling). Voor het jaar 2000 neemt België met een index van 75,6% de eerste plaats in. Ierland is een honorabele tweede met 47,49%. Nederland heeft een vijfde plaats met 33,7% terwijl Duitsland net onder de 20% zit en Frankrijk iets boven de 10% (UNCTAD, World Invest Report, 2003). Toegegeven bij de transnationale index worden België en het Groothertogdom Luxemburg samengevoegd. Ook de fiscale aantrekkingskracht van de coördinatiecentra legt blijkbaar geen windeieren.

Toch kan niet ontkend worden dat de centrale ligging, aangevuld met andere gunstige factoren, heeft geleid tot een grote instroom van buitenlandse investeringen, technologie en know-how. De economische effecten daarvan zijn substantieel, zowel direct als indirect. Eigen ondernemingen, KMO’s, zelfstandige beroepen, .... worden meegezogen als toeleverancier of dienstverlener.

## **8. De aberratie van de kabinetten als voorbeeld**

Beschouwd over een langere tijdsperiode, de tweede helft van de twintigste eeuw, heeft de Belgische economie een welvaartstraject afgelegd dat het nooit zou verwezenlijkt hebben mocht het enkel gedreven zijn door de interne dynamiek van het eigen bedrijfsleven. De sterke onderstroom van welvaartscreatie heeft de publieke sector, politici in ambtenaren,

toegelaten nonchalant mee te drijven zonder al te veel stuurkunst te moeten tonen. Deze decennialange *aisance* correleert met de lage objectieve meting en subjectieve inschatting van de kwaliteit van de overheid zoals gerapporteerd in sectie 4 en 5.

Een markante uiting van *rent-seeking* door de politieke elite is de installatie van kabinetten wat in geen enkel ander orthodox land zijn weerga vindt. Nemen we als willekeurig typevoorbeeld het kabinet van de Minister van Telecommunicatie, Overheidsbedrijven en Participatie belast met Middenstand in de begroting van het jaar 2003. De kabinetsuitgaven lopen op tot 4.540.000 Euro waarvan 87% door wedden wordt opgeslorpt, de overige 13% gaat naar werkingskosten en kleine investeringen (o.a. informatica).

De luxe van een persoonlijke hofhouding wordt nog duidelijker wanneer men het personeelsbestand bekijkt, in totaal 87,5 eenheden als volgt ingedeeld:

Kabinetschef	3
Adjunct-kabinetschef	4
Adviseurs of opdrachthouders	8
Expert	3
Kabinetssecretaris, attachés .....	8
Administratief personeel	44,5
Chauffeurs	7
Kamerwachters, telefonisten, ....	10
	<hr/>
	87,5

Toegegeven er zijn ook kleinere kabinetten die “slechts” 30 à 40 personeelsleden tellen. Wel is het zo dat met inbegrip van de deelregeringen het aantal aantikt tot 50 à 60 kabinetten. Voorwaar een rijk land dat zich zulke aberratie kan permitteren.

De kabinetten mogen geen duplicaat zijn van de administratie maar dienen terug herleid te worden tot hun oorspronkelijk opzet: een uiterst beperkte groep van enkele persoonlijke adviseurs voor de minister. De aberratie van de kabinetten heeft nefaste gevolgen. Men institutionaliseert als het ware het wantrouwen van de politici t.o.v. de eigen administratie, wat voor goede ambtenaren bijzonder frustrerend is. Ook moet vermeld worden dat adviseurs en experts vaak op een kabinet gedropt worden vanuit belangengroepen precies om het beleid in de gaten te houden en zo nodig om te buigen in de gewenste richting. Dit is dan weer een vorm van *rent-seeking* naar die drukkingsgroepen toe. Ook nefast, vooral in de voorbije jaren, is de “*passage rituel*” via een kabinet om in de kortste keren een hoge

benoeming te krijgen in een (semi-) overheidsinstelling. Dit flagrant favoritisme demotiveert weer eens de betere ambtenaar.

## **9. Op zoek naar voorspoed**

De uitbreiding van de Europese Unie met 10 nieuwe lidstaten uit Centraal-Europa schudt de geografische kaart grondig door elkaar. De centrale positie en het economisch zwaartepunt verschuiven in de richting van Duitsland (Berlijn?). Dit heeft verregaande gevolgen voor België. De vroegere troefkaart van de pivotale ligging kan veel minder uitgespeeld worden bij het aantrekken van buitenlandse investeringen. Nu reeds is er vanuit België een delokalisatie van bedrijven naar de vroegere Oost-bloklanden. Men mag verwachten dat deze verschuiving, nu nog symptomatisch maar reeds waarneembaar, in de toekomst sterker zal worden. In een visie op middellange termijn is het aannemelijk dat de onderstroom van welvaartscreatie in België aan kracht zal inleveren. Het ene hangt samen met het andere.

Hoe hierop reageren? Betekent dit dat België een paar rijen achteruit zal moeten in het economisch concert der naties? Niet noodzakelijk. Landen als Denemarken, Zweden en Finland hebben wegens hun perifere ligging nooit een centrale plaats in Europa kunnen innemen en toch zijn ze bijzonder welvarend. Meer nog, en niet toevallig, dat zijn ook de landen die het best scoren inzake de kwaliteit van de overheid.

De consequentie voor de beleidsmakers en overheidsinstellingen is ingrijpend. Een klare koers moet uitgetekend en ook gevaren worden. Rommelen zoals voorheen kan niet meer. Those who say the show must go on have never seen the show! Vooraan op de politieke agenda hoort dan ook te staan de ijver om een liga-wissel te forceren inzake de kwaliteit van de overheid zodat we in de buurt komen van landen met een reputatie zoals Denemarken, Zweden en Finland.

## Referenties

- Alonso, A., Schuknecht, L. en V. Tanzi (2003). *Public sector efficiency: an international comparison*, European Central Bank, Working paper nr. 242.
- Baldwin, R.E. (2002). *Openness and growth: what's the empirical relationship?* National Bureau of Economic Research, Working paper 9578.
- Bouckaert, G., Kampen, J.K., Maddens, B. en S. Van De Walle (2001). *Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid*. Leuven, Instituut voor de Overheid.
- Cherchye, L. en W. Moesen (2003). *Institutional infrastructure and economic performance: levels versus catching up and frontier shifts*. Center for Economic Studies Discussion Paper Series DPS 03.14.
- De Backer, K. (2002). *Multinational firms and industry dynamics in host countries: the case of Belgium*. Katholieke Universiteit Leuven.
- European Commission (2002). Public finances in EMU, *European Economy*, nr. 3.
- Frankel, J. en D.Romer (1999). Does trade cause growth? *American Economic Review*, 89(3), 379-399.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York, Free Press.
- Gallup, J.L., Sachs, J.D., en A.D. Mellinger (1998). *Geography and economic development*. National bureau of Economic Research, working paper 6849.
- Hall, R. en C.I. Jones (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quality Journal of Economics* 114, 83 – 116.
- Halman, L. (2001). *The European Values Study a third wave. Source book of the 1999 – 2000 European Values Status Surveys*. Tilburg, Work.
- Kaufmann, D., Kraay, A. en P. Zoido – Lobatón (1999). *Aggregating governance indicators*. The World Bank, Policy Research Working Paper 2772.
- Mehlum, H., Moene, K.O. en R. Torvik (2002). *Resource abundance, growth and institutional quality*. *Departement of Economics*, University of Oslo, mimeo.
- Moesen, W., en L. Cherchye (2001). *Trust in the public sector and economic performance: strengths and weaknesses of Belgium Inc*. Center for Economic Studies, KULEuven, mimeo, 22p.
- Moesen, W. en J. Schokkaert (2002). *The quality of government within Euroland: rankings and correlates*. Center for Economic Studies, KULEuven, mimeo.
- Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work*. Princeton, Princeton University Press.
- Robinson, J.A., R. Torvik en T. Verdier (2002). *Political foundations of the resource curse*. Center for Economic Policy Research, Discussion Paper Series 3422.

- Rodrik, D. (1993). Subramanian, A. en F.Trebbi (2002). *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integrations in economic development*. National Business of Economic Research, Working Paper 9305.
- Rodrik, D. (2003). *In search of prosperity: analytic narratives on economic growth*. Princeton, Princeton University Press.
- Sachs, J. en A. Wagner (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion paper nr. 517
- Sachs, J. en A. Wagner (1999). The big push, natural resource booms and growth. *Journal of Development Economics*, 59, 43-76.
- Sachs, J.D. (2001). *Tropical underdevelopment*. National Bureau of Economic research, Working Paper 8119.