

Bronnen en legitimiteit van financiële liberalisering

Brian Burgoon, Panicos Demetriadis en Geoffrey Underhill

SAMENVATTING VAN:

Burgoon, B., Demetriadis, P. & Underhill, G. (2012). Sources and Legitimacy of Financial Liberalization, *European Journal of Political Economy*, 28 (2), 147-161.

Met de huidige mondiaal-economische crisis is het open internationale financiële systeem in een legitimiteitscrisis beland. Het liberaliseren van landelijke regels die financiële stromingen en investeringen kunnen belemmeren, wordt gezien als een zeer kostbare, onverstandige ontwikkeling. De vraag is in hoeverre deze financiële liberalisering in eerste instantie politiek gevoelig en gekozen was. Veel politieke economen, vooral vanuit politicologie en politieke sociologie, zien financiële liberalisering als een gevolg van politieke afspraken en wisselwerking. Maar de meeste economen zien een veel kleinere rol voor de politiek achter de golven financiële liberalisering van de afgelopen dertig jaar.

Een zeer invloedrijk geluid in deze laatste categorie is het werk van de IMF-economen Abiad en Mody. Zij baseren zich op de best beschikbare gegevens over financiële regelgeving, een dataset over het liberaliseren of intact houden van acht gebieden van financiële regulering voor tientallen landen en jaren (Abiad & Mody, 2005; Abiad *et al.*, 2008). Hun uitgebreide statistische analyse komt tot de merk-

waardige conclusie dat politieke factoren een zeer beperkte rol hebben gespeeld in het openstellen en behouden van het internationale financiële stelsel.

In plaats van democratisering, van de zichtbare politieke hand van bepaalde politieke partijen of van institutionele ontwikkelingen, lijkt de belangrijkste drijfveer achter financiële liberalisering een onzichtbare hand van economisch leergedrag te zijn: na een economische schok, zoals een diepe recessie, beginnen bankiers en financiële regulatoren met gematigde experimenten van liberalisering, die zich dieper en breder verspreiden met de tijd. Misschien hadden politieke partijen en andere actoren zich, achteraf bekeken, meer met dit proces moeten bemoeien. Hoe dan ook, volgens de beste, meest genuanceerde data van nationaal financiële beleidsmaatregelen, lijkt liberalisering een bijeffect te zijn van apolitiek economisch leergedrag.

Ons artikel onderzoekt of dit verhaal klopt als men goed naar de politiek kijkt. Wij maken gebruik van precies dezelfde, meer genuanceerde data van financiële liberalisering van Abiad *et al.*, maar wij

analyseren liberalisering door rekening te houden met het simpele principe van politieke legitimiteit.

Geïnspireerd door veel politicologisch onderzoek dat legitimiteit in politieke processen toelicht, zien wij dat zowel de zogenoemde 'input'- als 'output'-legitimiteit relevant zijn voor het creëren van een draagvlak voor financiële liberalisering in een bepaalde politieke gemeenschap. 'Input-legitimiteit' gaat om de korte termijn, directe betrokkenheid van de politieke gemeenschap die geraakt wordt door de beleidsverandering. 'Output-legitimiteit' gaat om de langeretermijnconsequenties van of het compenseren voor de beleidsverandering waardoor mensen in de politieke gemeenschap vooruitgang boeken. Het politieke proces van het invoeren van financiële liberalisering houdt in dat een heleboel politieke factoren relevant zijn voor het 'input'- en de 'output'-legitimiteit van liberalisering.

Onze studie analyseert de rol van een aantal politieke factoren die relevant zijn voor input- en output-legitimiteit van liberalisering. Die factoren kunnen in onze optiek gevonden worden op verschillende niveaus van de wisselwerking in de internationale politieke economie – zowel binnenlandse als mondiale. Wij lichten een aantal hiervan toe en proberen aan de hand van dezelfde soort econometri-

sche analyse en data als die van Abiad *et al.* te onthullen in hoeverre deze politieke factoren kunnen verklaren waarom in sommige landen en periodes meer financiële liberalisering wordt ingevoerd dan in andere landen en periodes. Onze bevindingen worden samengevat in figuur 1. Zonder de econometrische resultaten uitgebreid te bespreken, zullen wij deze bevindingen kort toelichten.

Wat betreft 'input-legitimiteit' vinden wij zowel binnenlandse als internationale politieke factoren die een aanzienlijk effect hebben op financiële liberalisering. Wij vinden bijvoorbeeld dat het aantreden van een linkse regering – en niet alleen maar het bestaan van zo'n regering – de kans verkleint dat liberalisering ingevoerd wordt en de kans vergroot dat liberalisering teruggedraaid wordt. Dit komt door het bekende feit dat financiële liberalisering problemen oplevert voor de mensen die disproportioneel vertegenwoordigd worden door linkse partijen. Maar ook omdat linkse partijen veel meer invloed hebben om hieraan iets te doen in het eerste jaar van hun aantreden dan in latere perioden van hun regeertermijn. Wij vinden ook dat dit effect sterker is in minder dan in meer democratische landen en periodes. Vermoedelijk hebben democratische gemeenschappen er meer vertrouwen in dat regeringen de mogelijk negatieve gevolgen van liberalisering

FIGUUR 1. Input- en output-legitimiteit in internationale en binnenlandse politiek.

	Input-legitimiteit	Output-legitimiteit
Internationaal Niveau	Internationale publieke steun voor netto vrijemarkt internationalisme	Ontwikkelingshulp (multilateraal, bilateraal)
Binnenlands Niveau	ΔLinkse regeringen Links-regeringen X Democratie	Compensatie door sociaal beleid (bv. publieke uitgaven aan volksgezondheid)

kunnen opvangen door beleidsmaatregelen voor kwetsbare groepen.

Andere politieke bronnen van 'input-legitimiteit' kunnen op internationale niveaus gevonden worden. Wij zien bijvoorbeeld dat de tijdgeest en het modieuze aanhangen van het vrijemarktdenken een rol kunnen spelen. Zo'n tijdgeest meten wij door de verkiezingsprogramma's van alle partijen in dertig landen te coderen ten opzichte van positieve uitspraken over vrijhandel, vrije markten en economische concurrentie (het netto van negatieve uitspraken daarover). Op basis hiervan kunnen wij zien in hoeverre een liberale-vrije-markttijdgeest ontstaat en wanneer. Wij zien dat op momenten dat er veel draagvlak te vinden is voor zo'n houding in de wereld, specifieke landen ook meer draagvlak in hun eigen land kunnen vinden om liberalisering in te voeren.

Even belangrijk in onze analyse zijn de politieke factoren die 'output-legitimiteit' kunnen creëren voor financiële liberalisering. De belangrijkste hiervan zijn binnenlands en internationaal gerichte beleidsmaatregelen die kunnen compenseren voor de ongelijkheid of economische risico's van financiële liberalisering. Karl Polanyi (1944) vond dat industrialiserende landen aan het begin van de twintigste eeuw vaak nieuwe vormen van bescherming van de welvaartsstaat invoerden als politieke reacties op liberalisering. Politicoloog John Ruggie (1983) en anderen wijzen op het expliciet invoeren van deze beschermingsmaatregelen in het Bretton Woods-systeem van naoorlogse liberalisering.

In de hedendaagse *financiële* liberalisering vinden wij hetzelfde: landen die royalere welvaartsstaten hebben (geme-

ten door sociale uitgaven als percentage bbp) lijken meer bereid te zijn om financiële liberalisering in te voeren en te behouden. Zo kunnen zij de economisch kwetsbare groepen die mogelijkwijs benadeeld worden door liberalisering helpen. Op internationaal niveau vinden wij een soortgelijk fenomeen: armere landen die meer ontwikkelingshulp ontvangen van de internationale gemeenschap (als percentage bbp) lijken meer geneigd te zijn om liberalisering in te voeren en te behouden. In onze interpretatie heeft dit niet alleen te maken met de voorwaarden die hulpverleners stellen, maar ook met de compensatie voor kwetsbare groepen die zo gefinancierd en verzorgd kunnen worden in het kielzog van de liberalisering. Output-legitimiteit, dus.

Als men rekening houdt met input- en output-legitimiteit, zo luidt onze stelling, dan kunnen wij een veel belangrijkere rol zien voor de politiek in financiële liberalisering dan de economen. Dit alles kunnen wij zien in dezelfde, beste data over liberalisering die er momenteel bestaan. Deze conclusie is uiteraard belangrijk voor sociale wetenschappers die de rol van de politiek in de economie bestuderen, maar veel betekenisvoller is dat zij belangrijk is voor ons herkennen van de politieke maakbaarheid van ons huidige financiële stelsel en van de economische globalisering *an sich*.

Bibliografie

- Abiad, A., Detragiache, E. & Tressel, T. (2008). *A New Database of Financial Reforms*. IMF Working Paper. WP/08/266.

- Abiad, A. & Mody, A. (2005). Financial Reform: What Shakes it? What Shapes it?, *The American Economic Review*, 95 (1), 66-88.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press: Boston.
- Ruggie, J.G.(1983). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, *International Organization*, 36 (2), 379-415.