

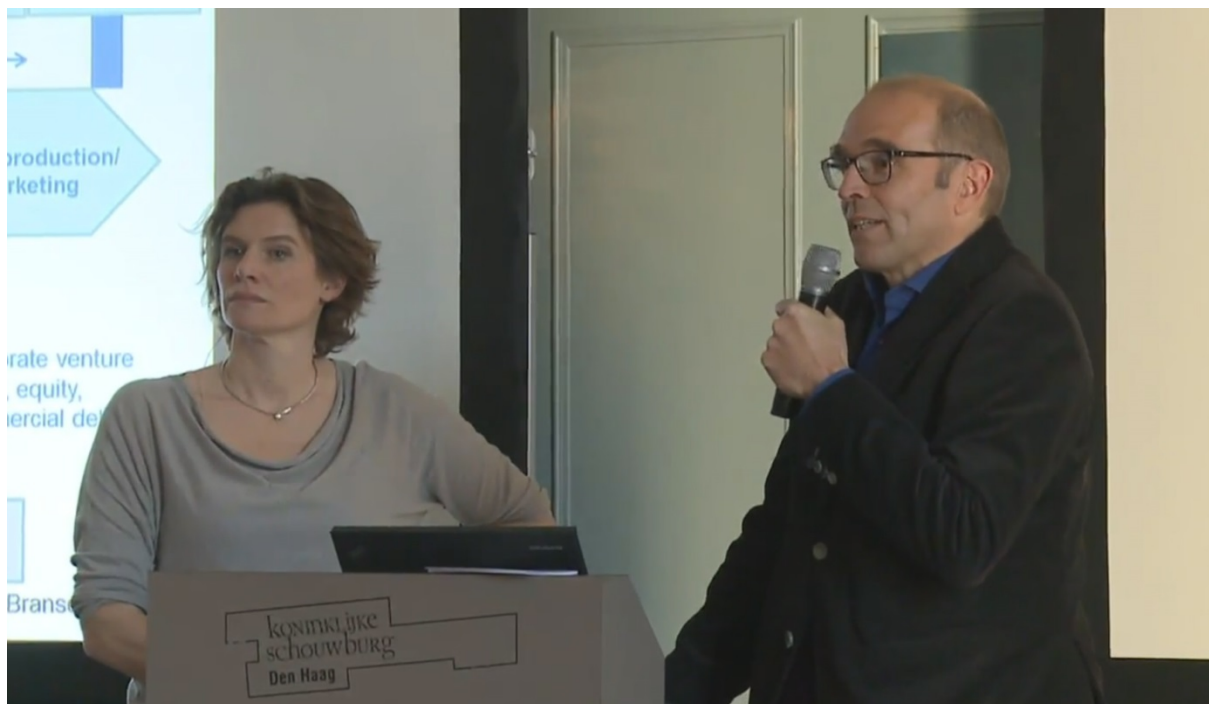
PBL-Academie Lezing Mariana Mazzucato

The Green Entrepreneurial State

DEN HAAG, KONINKLIJKE SCHOUWBURG, 27 MAART 2015

Het is noodzakelijk dat de samenleving in de 21e eeuw een manier vindt om de economie te vergroenen. Zo opent Maarten Hajer, directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving, de PBL-Academielezing van 2015. Een belangrijke rol hierbij is weggelegd voor de overheid, aldus Hajer, omdat het hoogst onwaarschijnlijk is dat de private sector vergroening van de economie uit zichzelf zal oppakken. Maar hoe moet die rol van de overheid er dan precies uitzien? Het PBL heeft professor [Mariana Mazzucato](#) (SPRU, University of Sussex) uitgenodigd om op deze complexe vraag in te gaan.

Hajer kondigt Mazzucato aan als een publieke intellectueel die een taal spreekt die ook voor niet-specialisten en beleidsmakers te begrijpen is. Om grote maatschappelijke opgaven te realiseren is groot denken nodig en Mazzucato is zo'n 'bold thinker'. Het onderwerp van de lezing, 'The Green Entrepreneurial State', is gebaseerd op Mazzucato's zeer succesvolle boek '[The Entrepreneurial State](#)' en haar recent verschenen boek '[Mission-Oriented Finance for Innovation](#)'.



Lezing Mariana Mazzucato

Crisis of the mind

Het is een bijzonder moment in de geschiedenis, volgens Mazzucato. We zijn net door een van de ergste financiële crises uit de geschiedenis. Een financiële crisis die overging in een serieuze economische crisis, waar een aantal landen nog steeds middenin zit.

De crisis heeft volgens Mazzucato wereldwijd geleid tot een zeer interessante discussie over de vraag wat voor groei we eigenlijk willen. De financiële crisis heeft hierover een aantal lessen geleerd. We streven naar groei die *smart* is (meer innovatie), groei die *inclusive* is (minder in plaats van meer ongelijkheid), groei die *sustainable* is (meer groen, maar ook duurzaam in de zin dat het niet eenmalig is maar herhaalbaar) en groei die *rebalanced* is (minder speculatie in de financiële en de reële economie).

Mazzucato geeft aan dat '*Big thinking*' nodig is om een dergelijke groei te realiseren, waarbij beleidsdomeinen als financieel beleid, markthervormingen, corporate governance en innovatiebeleid gezamenlijk moeten worden overdacht in plaats van afzonderlijk. Het is volgens Mazzucato namelijk niet de financiële, economische of klimaatcrisis, maar de *crisis of the mind* die de grootste barrière voor groei vormt: we hebben meer dan ooit een probleem met hoe we denken over de rol van de overheid. Mazzucato is ervan overtuigd dat we niet ver komen met het bereiken van de verschillende typen groei (*smart, inclusive, sustainable, rebalanced*), zolang we niet weten wat de rol van de overheid is en het debat daarover niet voeren.

Beyond market failure

Volgens Mazzucato had Keynes het bij het rechte eind met zijn uitspraak dat de rol van de overheid is om anders te zijn: '... do those things which at present are not done at all.' (*Keynes, The End of Laissez Faire, 1926*). De rol van de overheid is niet om de dingen die individuen of bedrijven ook doen iets beter of slechter te doen, maar om de dingen te doen die anders helemaal niet gebeuren. Hoe we denken over *those things which are not done at all* is momenteel een groot punt van discussie in de economische theorie, aldus Mazzucato. Kranten schrijven de overheid een belangrijke voorwaarden scheppende taak toe, zoals het aanleggen van infrastructuur, zorgen voor goed onderwijs, het scheppen van een gelijk speelveld, en dan 'get the hell out of the way ...so that the real innovators, the cool people can do their thing', aldus Mazzucato. De economische theorie heeft volgens Mazzucato een vergelijkbare opvatting en schrijft de overheid de rol toe om verschillende marktimperfecties te repareren. Dit betreft het oplossen van externaliteiten zoals milieuvervuiling of onderinvesteringen in R&D. Dat de overheid een rol heeft bij het oplossen van dergelijk marktfalen staat eigenlijk niet ter discussie, maar wat wel ter discussie staat is of de overheid daarbovenop niet wat interessanter kan doen. Volgens Mazzucato moet de discussie niet zozeer gaan over het oplossen van kleine problemen, maar over het creëren en vormgeven van een nieuw 'landschap' *beyond market failure* als enige rol van de overheid. Dus voorbij het idee dat de overheid er alleen is om marktfalen te voorkomen en op te lossen.

The Entrepreneurial State

Mazzucato's boek '*The Entrepreneurial State*' bouwt voort op '*The Great Transformation*' van Karl Polanyi (1944) die beschreef hoe de staat en de markt economie twee zijden van dezelfde munt zijn. Mazzucato toont aan dat de wens van de private sector om te investeren volgt op overheidsinvesteringen in nieuwe visionaire dingen, en niet andersom. De *entrepreneurial state* creëert een landschap, waarin een markt kan ontstaan die daarvoor nog niet bestond en geeft daarmee richting aan de private sector. De missie van Mazzucato is tweeledig: ten eerste om de samenleving los te weken van de beperkte economische theorie die het denken domineert: 'Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist.' (Keynes, 1936), en ten tweede om de samenleving te laten inzien wat het betekent om groots te denken over mogelijke nieuwe toekomst.

Mission-oriented public finance along the whole innovation chain

Mazzucato zet haar pleidooi voor een overheid die zelf richting kiest en niet enkel marktimperfecties repareert, kracht bij door te stellen dat alle grote technologische doorbraken in de samenleving, zoals massaproductie, vliegtuig- en ruimtetechnologie, IT, het internet en gps, zijn ontstaan als gevolg van directe overheidsinvesteringen. Overheidsinvesteringen voor deze technologieën komen niet alleen terecht in fundamenteel onderzoek, wat vanwege onderinvesteringen vanuit de private markt, valt te legitimeren, maar beslaan juist de hele innovatieketen: van onderzoek en productontwikkeling tot commercialisatie. Privé- en durfkapitaal zijn hier onvoldoende toe instaat, omdat ze een structuur hebben die vraagt om winst op korte termijn, terwijl deze innovatieprocessen doorlooptijden hebben van soms wel dertig jaar. Mazzucato benadrukt het belang van de term *mission-oriented* hierbij: investeringen zijn niet gericht op een sector of een technologie, maar op dromen, visies en missies, zoals in het verleden 'een man op de maan' en 'altijd kunnen weten waar je bent' en in het heden 'klimaatverandering' en 'gezondheidszorg'. Dit is cruciaal omdat *big thinking* topwetenschappers en -bedrijven aantrekt en de oplossingen vaak sectoroverschrijdend zijn (om een man op de maan te zetten moesten 17 sectoren samenwerken).

The problem is not the deficit, but what it is being spend on

In het debat over de hoogte van de staatsschuld is het volgens Mazzucato van groot belang om de vraag te stellen of de overheidsuitgaven leiden tot economische groei in de toekomst. Het probleem van landen is namelijk niet zo zeer het tekort, maar waar het geld aan uitgegeven wordt. Ondanks een laag begrotingstekort kan de staatsschuld als percentage van het bruto nationaal product enorm groeien wanneer de economie van het land niet groeit. Een aantal van de Zuid-Europese landen, die nu moeilijkheden hebben in de crisis, hebben historisch gezien een laag begrotingstekort, simpelweg omdat ze geen geld uitgegeven hebben aan sectoren die leiden tot economische groei, zoals R&D. De landen die het goed doen zijn de landen waar de overheid directe investeringen doet in R&D en verder in de innovatieketen. Indirecte investeringen, zoals fiscale voordelen, werken volgens Mazzucato alleen marginaal, als de wens van de private sectoren om te investeren al aanwezig is.

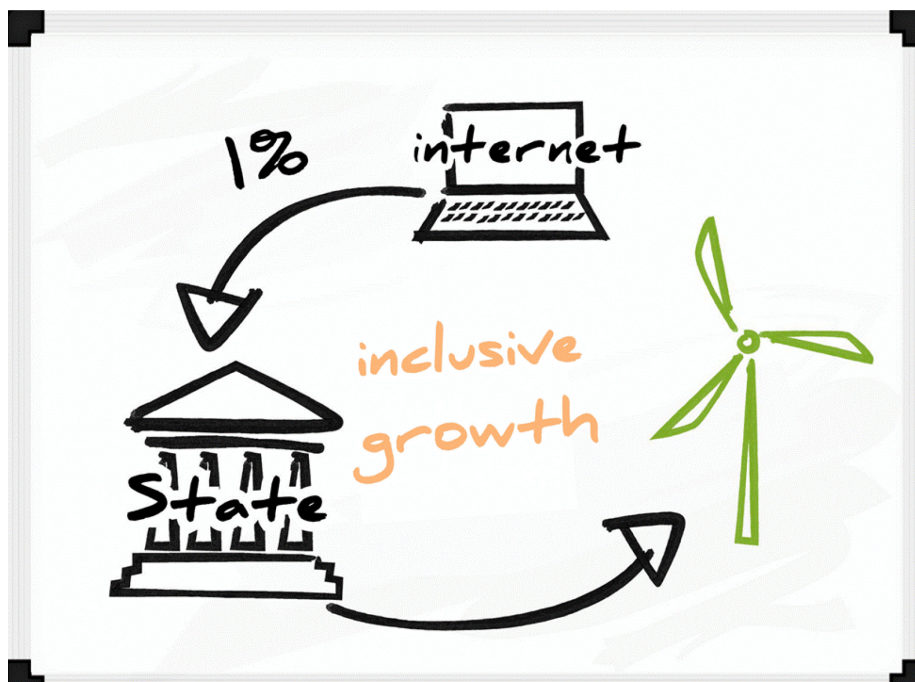
The next big green thing

'Groen' kan de volgende grote missie zijn die de overheid kiest, aldus Mazzucato. De overheid moet niet kiezen voor zonne-energie, windenergie of een andere technologie. Deze technologieën hebben een richting nodig, en die moet gekozen worden. Over deze richting moet breed worden gedacht, zodat binnen deze gekozen richting genoeg interessante dingen kunnen gebeuren, bij alle sectoren.

Ook voor 'groen' zijn het volgens Mazzucato tot dusver overheidsinstituten die de markt aanjagen. Vier publieke banken, KfW (Duitsland), BNDES (Brazilië), China Development Bank, en de Europese Investeringsbank investeren samen acht keer zoveel in de uitrol van groene technologie als alle andere financiële instellingen, publiek en privaat, samen. Dat komt voor een deel doordat het zogenoemde *counter cyclical banks* zijn zoals Keynes het had bedoeld, die in tijden van crisis veel geld in de economie pompen, terwijl de private banken dat niet doen. Mazzucato observeert dat een ander belangrijk deel van de verklaring is dat deze publieke banken wél een richting hebben gekozen.

Sharing both risks and rewards

Tegenover elk succes staan minstens tien mislukkingen, dat is nou innovatie, aldus Mazzucato. Ze houdt een pleidooi voor overheden die niet alleen investeren en de risico's verminderen, maar ook gaan profiteren van successen. Mazzucato pleit voor revolverende fondsen, op kleine en grote schaal, zodat de opbrengsten van de ene 'revolutie', zoals die van de IT, gebruikt kan worden voor het betalen van de volgende grote ontwikkeling: de groene revolutie.



New questions for economic policy

Mazzucato sluit af met het lanceren van een aantal nieuwe beleidsvraagstukken. De discussie moet niet langer gaan over of de overheid wel keuzes mag maken (*picking winners*), maar over hoe in de toekomst democratisch richting kan worden gegeven en dus 'not shalegas because nobody debated it'; over hoe overheidsinvesteringen geëvalueerd kunnen worden vanuit een perspectief van marktcreatie in plaats van een van marktfalen; en hoe we kunnen vormgeven aan publieke organisaties die openstaan voor experimenteren, risico's nemen en mogelijk falen om daar weer van te leren.

Reflectie Peter van Lieshout

Als opmaat voor de discussie is Peter van Lieshout, professor aan de Universiteit van Utrecht en werkzaam bij de WRR, gevraagd om te reflecteren op de lezing. Van Lieshout is geïnspireerd door de lezing van Mazzucato en meent dat waar zij voor pleit in toenemende mate wordt geaccepteerd in Nederland. Zeker op het gebied van groene groei, omdat iedereen ervan is overtuigd dat het niet gaat gebeuren als we wachten en het aan de markt overlaten.

Van Lieshout: We are a nation of very clever robbers

Van Lieshout vraagt zich af welke implicaties het pleidooi van Mazzucato heeft voor een land als Nederland. Twee vragen stelt Van Lieshout:

- Is Nederland niet te klein voor *Big thinking*? Wat goed is voor de wereld, is niet noodzakelijk ook goed voor Nederland. Van Lieshout ziet onze groeistrategie historisch als: 'We are a nation of very clever robbers', al sinds de VOC. Ook onze grote multinationals als Phillips en Unilever hebben niet de ledlamp en kunstmatige boter uitgevonden, maar hebben dit heel slim afgekeken van anderen: 'It was a trick of trade and not a trick of invention', aldus Van Lieshout. Ook in het debat over groene groei hoort Van Lieshout vaak dat Duitsland zijn nek uitsteekt, maar dat zijn innovaties geen economische groei opleveren. Nederland kan dus wellicht beter wachten op het juiste moment en implementeren wat anderen hebben uitgevonden. Van Lieshout stelt dus de vraag of een *Entrepreneurial State* wel de goede strategie is voor een land als Nederland.
- Van Lieshout is bang dat het pleidooi voor *mission-oriented finance* door beleidsmakers geïnterpreteerd wordt als een beetje meer richting meegeven aan het bestaande instrumentarium. Het beleid stelt innovatie min of meer gelijk aan R&D. Van Lieshout vraagt zich af of er niet meer nagedacht moet worden over hoe innovatie plaatsvindt in de 21e eeuw, om vervolgens na te denken over de instrumenten. Nederland is namelijk een diensteneconomie en het is de vraag hoe dit soort innovatie echt gestimuleerd kan worden.

Mazzucato: Size doesn't matter

Met Denemarken als voorbeeld beargumenteert Mazzucato dat de grootte van landen niet uitmaakt voor het verhaal. Denemarken is een klein land, maar hun beleid voor vergroening is niet enkel gericht op R&D, maar op het transformeren van de hele economie en het exporteren van de kennis, kunde en producten. En juist op het gebied van diensten scoort Denemarken verbluffend: Denemarken is op het moment de grootste leverancier van hightechdiensten aan China's groene economie en dat is een goede zet volgens Mazzucato, want China is werelds grootste producent. Mazzucato leert van Denemarken dat het land net als Duitsland nadrukkelijk heeft gekozen voor groen, dat er veel spillovers plaatsvinden tussen sectoren en dat innovatie zeker geen lineair proces is, maar vol met interacties en feedback-loops. Zolang de overheid niet denkt in termen van marktcreatie, maar in termen van R&D zal de private sector bepalen waar het geld aan wordt uitgegeven. Waar het om gaat volgens Mazzucato is 'pushing the frontier and not accept the boundaries as they are defined by the private sector'.

De discussie wordt voortgezet met het publiek. Ook deze is terug te zien via <http://www.pbl.nl/videos/pbl-academielezing-the-green-entrepreneurial-state>