

Doorgaan met de liberalisering

Marktwerkingsoperaties leiden in Nederland vaak tot compenserende arrangementen in de particuliere sector. Toch moet de overheid doorgaan met liberalisering.

hoofd van de bevolking ligt in Nederland in 1996 circa 22 procent lager dan in de Verenigde Staten, terwijl in 1992 het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking in Nederland 23 procent lager ligt dan in de Verenigde Staten. De arbeids- en kapitaalproductiviteit en de kapitaalintensiteit verschillen in Nederland in het midden van de jaren negentig nauwelijks meer van die in de Verenigde Staten. De inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten is veel groter dan in Nederland: de verhouding tussen het inkomen van huishoudingen in het negentigste en het tiende percentiel is in de Verenigde Staten 5,94 in 1986 en in Nederland 2,85 in 1987.

Op basis van deze cijfers kan men vermoeden dat er een afruil ('trade off') bestaat tussen inkomensgelijkheid en doelmatigheid. Deze constatering is juist als de verschillen in productie per hoofd niet het gevolg zijn van de bewuste keuze meer of minder lang te werken. Is de productie per hoofd immers lager ten gevolge van een bewuste vrijwillige keuze het aantal gewerkte uren laag te houden, dan kan men niet concluderen dat een lagere productie per hoofd een geringere doelmatigheid impliceert. De in Nederland op nivellerende gerichte instituties bieden een verklaring voor de niet-vrijwillige beperking van de werktijd per hoofd. Zo kan men bijvoorbeeld arbeidstijdverkortingen interpreteren als een maatregel die ertoe heeft bijgedragen dat de inkomensongelijkheid niet sterk is toegenomen, omdat banen behouden zijn gebleven, terwijl het niet duidelijk is of deze 'van bovenaf opgelegde' reductie van de arbeidstijd strookt met de preferenties van de werknemers. Ten dele heeft het geringe aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking in Nederland in vergelijking met de Verenigde Staten een onvrijwillig karakter, het-

geen wijst op de hierboven bedoelde afruil.

Instituties

De verschillende economische ordes in Nederland en de Verenigde Staten kunnen worden getypeerd door respectievelijk het coördinatieperspectief en het vrije marktperspectief¹. De Verenigde Staten combineren prijsconcurrentie, beperkte overheidsinterventie, een sober systeem van collectieve zorg en lage belastingen met een individualistische cultuur waarin ondernemerschap en rendement op korte termijn zeer positief worden gewaardeerd. In de Nederlandse overleconomie is het beleid meer gericht op stabiliteit, consensus en continuïteit dan in de Verenigde Staten.

Als nu de instituties die de Nederlandse economische orde kenmerken ten dele verantwoordelijk zijn voor een geringere doelmatigheid van de voortbrenging dan in de Verenigde Staten, is dan een aanpassing of ontmanteling van die instituties gewenst? Moet de regelgeving in Nederland zodanig worden aangepast dat de economische orde meer gaat gelijken op die in de Verenigde Staten? Wij menen dat een dergelijke liberalisatie, gezien de geconstateerde afruil, inderdaad gewenst is, maar plaatsen hierbij evenwel enkele belangrijke kanttekeningen.

De economische orde in een land is meer dan wet- en regelgeving. Voor een belangrijk deel komen de instituties en arrangementen, die het kader vormen waarbinnen het marktproces zich

Inkomensongelijkheid

Klopt de constatering dat er doelmatigheidsverschillen zijn en dat deze te maken hebben met verschillen in inkomensongelijkheid? Een cijfermatige analyse van de verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland leert dat de doelmatigheidsverschillen grotendeels worden verklaard door de verschillen in het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking¹. Het bruto binnenlands product per

K. Groenveld en R.H. Koning*

Bij de vraag of de economische orde in Nederland moet worden gewijzigd, gaat het met name om de vraag of het gewenst is dat de economische orde in Nederland verschuift in Angelsaksische richting. Een pleidooi voor een dergelijke verandering wordt vaak onderbouwd door te wijzen op een grotere doelmatigheid bij de voortbrenging van goederen en diensten en meer economische dynamiek (zoals gemeten door respectievelijk het niveau en de groei van de productie per hoofd en arbeidsproductiviteit) in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk in vergelijking met Nederland. Daar staat dan tegenover dat de grotere dynamiek en doelmatigheid een grotere inkomensongelijkheid als schaduwzijde hebben.

* Directeur Teldersstichting respectievelijk universitair hoofddocent Rijksuniversiteit Groningen.

1. De cijfers zijn ontleend aan A. Maddison, *Monitoring the world economy 1820-1992*, OECD, Parijs, 1995, en A. Maddison, *The nature and functioning of European capitalism: a historical and comparative perspective*, Afscheidsrede, Groningen, 1997.
2. Deze typering is ontleend aan Centraal Planbureau, *Scanning the future*, Den Haag, 1997.

voltrekt, tot stand door acties binnen de particuliere sector. Dit impliceert dat er de mogelijkheid bestaat dat de particuliere sector een liberalisatie van de economische orde die het gevolg is van deregulering door de overheid ongedaan kan maken. Indien de overheid de op gelijkheid gerichte instituties in het publieke domein ontmantelt, kan het effect ervan door het scheppen van nieuwe instituties in het particuliere domein ongedaan worden gemaakt. De particuliere sector zal op deze wijze reageren als men de door de overheid ingezette liberalisatie onwenselijk acht.

Nederland

De sociaal-economische geschiedenis van Nederland in de afgelopen decennia laat zien dat dergelijke reacties op de door de overheid gewenste liberalisatie hebben plaatsgevonden. Deze reacties vinden hun grond in een cultuur die gericht is op gelijkheid, consensus en stabiliteit. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzoek verricht naar de opvattingen van Nederlanders ten aanzien van de afslanking van de verzorgingsstaat. De onderzoeksresultaten geven sterke aanwijzingen dat de meerderheid van de bevolking een (verdere) afslanking van de verzorgingsstaat niet met gejuich begroet. Deze constatering spoort zeer wel met het feit dat de afslanking van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland sinds het begin van de jaren tachtig er toe heeft geleid dat de niet meer collectief verplicht verzekerde risico's voor een belangrijk deel zijn verzekerd door contracten met commerciële verzekeraars. De afslanking van het collectieve stelsel is grotendeels gecompenseerd door bovenwettelijke verzekeringen in de commerciële markt. Niettegenstaande de wetswijzigingen is er *de facto* weinig veranderd.

Het gegeven dat de particuliere sector de afslanking van het stelsel voor een deel ongedaan heeft

gemaakt, versterkt de opvatting dat de Nederlander eigenlijk geen aantasting van de inkomenszekerheid wenst. Realiseert de politiek een afslanking van de publiek gefinancierde zekerheid, dan leidt dit tot meer privaat gefinancierde zekerheid. De publieke sector en de private sector zijn als het ware communicerende vaten. Door het risicomijdende gedrag in de particuliere sector is dus een fundamentele wijziging van de economische orde, oftewel meer dan de op de wet gebaseerde instituties, eigenlijk niet goed mogelijk.

Verder ontmantelen

Gezien de Nederlandse cultuur en de gevolgen daarvan voor de veranderingsmogelijkheid van de economische orde alhier kan de vraag worden gesteld of een ontmanteling van op gelijkheid gerichte instituties in het publieke domein eigenlijk wel zin heeft.

Op basis van het bovenstaande zijn er drie beleidsopties:

- een ontmanteling van een aantal de Nederlandse economische orde kenmerkende (semi-) publieke instituties is nodig met het oog op de vergroting van de doelmatigheid. Door wetgeving moet worden voorkomen dat deze ontmanteling door reacties in de private sector (reparaties) ongedaan wordt gemaakt;
- verondersteld dat een herijking van de economische orde door de wetgever leidt tot reparaties in de particuliere sector, is een herijking zinloos. Bij deze optie accepteert de politiek de preferenties van de Nederlander. Verdergaande liberalisering wordt achterwege gelaten;
- de weg van liberalisering van de economie door de wetgever wordt verder vervolgd. Eventuele reacties in de particuliere sector op deze liberalisering worden geaccepteerd door de wetgever.

De eerste beleidsoptie lijkt een 'verlicht despotisme'. De politiek probeert een verschuiving van de economische orde te bewerk-

stelligen die de burgers eigenlijk niet willen. De doeleinden van de 'politiek' kunnen evenwel alleen gerealiseerd worden door bepaalde op beperking van de concurrentie gerichte afspraken, zoals bijvoorbeeld neergelegd in overeenkomsten tussen sociale partners, te verbieden. De vraag rijst of een dergelijke beperking van de contractvrijheid en de vrijheid van vereniging, oftewel een verbod op vorming van werknemers- en werkgeversorganisaties, niet in strijd is met liberale vrijheidsbeginselen, zoals deze bijvoorbeeld zijn neergelegd in de grondwet. Wij menen van wel.

Liberaliseren

In een economie waarin padafhankelijkheid een belangrijke rol speelt, ligt het voor de hand de derde beleidsoptie aan te bevelen. Instituties in de particuliere sector nemen de rol van de overheid over waar deze terugtreedt. Denk bijvoorbeeld aan de herverzekering van het WAO-gat. De cultuur zoals wij die kennen in Nederland zal er voor zorgen dat er geen grote veranderingen optreden: de sociaal-maatschappelijke gevolgen van verdergaande liberalisering worden gemitigeerd door flankerend beleid door instituties uit de particuliere sector. Aan een andere kant zorgt een verdergaande liberalisering van de economie er ook voor dat, als het economische klimaat tegenzit, de economische pijn eerder daar terecht komt waar deze wordt veroorzaakt: in de particuliere sector. Afwenteling van economische tegenslag op de overheid wordt op deze wijze tegengegaan.

Klaas Groenveld en Ruud Koning

Dit artikel is gebaseerd op S.K. Kuipers, G.A.W. van Dalen, K. Groenveld en R.H. Koning, *Groei, inkomensverdeling en economische orde*, Teldersstichting, Den Haag, maart 2000.