

De kosten van economische verstarring op macro-niveau

J. van Sinderen, P.A.G. van Bergeijk, R.C.G. Haffner en P.M. Waasdorp*

De arrangementen die de Nederlandse arbeidsmarkt en de markten voor goederen en diensten verstarren, hebben het groeitempo substantieel belemmerd. In de periode 1984-1990 is de groei van de produktie en werkgelegenheid ruwweg 1% per jaar achtergebleven. De effectiviteit van de instrumenten van economische politiek wordt in termen van werkgelegenheids groei met 50% tot 75% gereduceerd. Flexibiliseren kan dus belangrijke voordelen opleveren, mits de arbeidsmarkt en de goederen- en dienstenmarkt tegelijk in beschouwing worden genomen. Verlaging van de lastendruk blijft echter ook na flexibilisering een noodzaak om voldoende werkgelegenheids groei te creëren.

De werkloosheid neemt op dit moment iedere week met ruim 2000 personen toe en zal ook volgens de middellange-termijnprognoses van het CPB voorlopig blijven stijgen. Terecht staat het werkloosheidsprobleem hoog op de politieke agenda. Het recente Witboek van de Europese Commissie formuleert een ambitieuze doelstelling voor de werkgelegenheids groei van 2,5% per jaar in de Europese Unie. Dit komt voor ons land neer op het scheppen van ruim 150.000 banen per jaar tot de eeuwwisseling.

Binnen de huidige kaders lijkt er geen uitzicht op het bereiken van het gestelde doel. Dit wordt geïllustreerd door de vele, zeer uiteenlopende plannen voor meer banen die in de verkiezingsprogramma's zijn vormgegeven; volgens de doorrekeningen van het Centraal Planbureau blijft de werkgelegenheids groei uitgaande van het behoedzame scenario en inclusief de voorgenomen beleidsinspanningen tot grofweg 60.000-75.000 banen per jaar beperkt. Het werkloosheidsprobleem is, gegeven de bestaande institutionele randvoorwaarden, blijkbaar beleidsresistent geworden.

Voor het scheppen van banen aan de bovenkant én aan de onderkant van de arbeidsmarkt met voldoende mogelijkheden voor doorstroming is het noodzakelijk de inrichting van onze economische orde ter discussie te stellen¹. De dynamiek die noodzakelijk is om voldoende werk te scheppen kan alleen worden bereikt indien de werking van de arbeidsmarkt en de markten voor goederen en diensten wordt verbeterd. De aanbeveling dat de Nederlandse markten flexibeler moeten worden loopt daarom als een rode draad door recente adviezen en beleidsstukken².

Ook het antwoord op de economische uitdagingen van globalisering wordt gezocht in het verbete-

ren van de economische dynamiek en de marktwerking. Belangrijke aangrijpingspunten zijn vermindering van de regeldichtheid en verlaging van de collectieve-lastendruk³.

Dit artikel onderzoekt de macro-economische opbrengsten van het flexibiliseren van de Nederlandse markten en het herstructureren van de overheidsfinanciën om zo de winst in termen van werkgelegenheids groei zichtbaar te maken van ingrijpende, maar noodzakelijke maatschappelijke keuzen. De groeibelemmeringen die van de huidige inrichting van de economische orde uitgaan, worden daartoe in een modelmatige exercitie verkend. Hierbij gaat het om niet meer dan een ruwe poging tot kwantificering: onze berekeningen zijn geen exacte voorspellingen. Het zijn wat eerste vingeroefeningen, inschattingen van de orde van grootte en de richting van de te verwachten effecten van het flexibiliseren van de economie die de analyse binnen een voor ons land relevant empirisch kader plaatsen en de samenhang van overwogen beleidsmaatregelen verhelderen.

* De auteurs werken op de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. Harry Garretsen, Gilbert van Hagen, Ruud de Mooij en Cees Oudshoorn leverden nuttig commentaar op een eerdere versie. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. L.A. Geelhoed, Uitdagingen voor het sociaal-economische bestel, *ESB*, 5 januari 1994, blz. 4-8.

2. *Miljoenennota 1993*; SER, *Convergentie en Overlegeconomie*, Den Haag 1993 en OESO, *Survey of the Dutch Labour Market*, Parijs, 1992.

3. Zie Ministerie van Economische Zaken, *Nationaal Platform Globalisering*, Den Haag, maart 1994, deel 1: De workshops.

Bronnen van verstarring

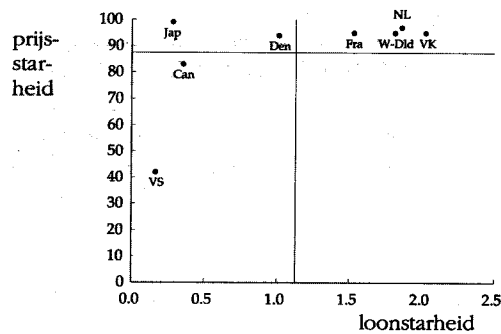
In onze economie wordt het economische beleid eerst na uitvoerige formele en vaak ook informele consultatie en inspraak van de diverse maatschappelijke groeperingen en belangengroepen bepaald⁴. De sterke Nederlandse voorkeur voor collectieve besluitvorming en overleg in plaats van allocatie via de markt beperkt de mogelijkheden om de dynamiek te vergroten. Onze overleg-economie vergroot de consensus, maar leidt tegelijkertijd tot een versterkte en verstarrende structuur. Deze verstarring uit zich in een slecht werkend marktmechanisme, zowel op de goederenmarkt als de arbeidsmarkt.

Figuur 1 vat deze ook juist in vergelijking met andere landen onrustbarende verkalking samen met behulp van twee kengetallen⁵. Verticaal is het gebrek aan dynamiek op de goederen- en dienstenmarkten uitgezet met behulp van de zogenoemde traagheidsratio. De traagheidsratio meet in hoeverre over- of ondercapaciteit leidt tot prijsstijging danwel -daling. Horizontaal meten we een vergelijkbaar gebrek aan dynamiek op de arbeidsmarkt door te kijken naar de mate van loonrigiditeit: de toeneming van de werkloosheid die 'nodig' is om de lonen met 1% te doen matigen. In de figuur zijn vier kwadranten of regimes getekend; hoe verder van de oorsprong een land gelokaliseerd is des te versterder is de desbetreffende economie. Noord-Amerika vinden we linksonder: de VS en Canada kennen een relatief grote mate van flexibiliteit op beide markten. In Japan gaat een substantieel gebrek aan dynamiek op de goederen- en dienstenmarkt samen met een hoge flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Afgaande op de figuur hangen starheid op de goederen- en arbeidsmarkt in de beschouwde Europese landen samen. De Nederlandse positie in het cluster rechtsboven is vergelijkbaar met die van andere Europese economieën; zowel de arbeidsmarkt als markt voor goederen en diensten zijn verstarde.

Arbeidsmarkt

Op de arbeidsmarkt is het gebrek aan flexibiliteit te wijten aan de cumulatie van een aantal maatschappelijke, op consensus gerichte arrangementen. Aan de vraagkant zorgt het algemeen verbindend verklaren van cao's met laagste loonshalen die ver boven het minimumloon liggen, in combinatie met allerlei vormen van ontslagbescherming voor aanzienlijke belemmeringen om laaggeschoolden in dienst te nemen. Daarmee samenhangend verslappen de beperkte mogelijkheden tot loondifferentiatie en regulering op het gebied van arbeidstijden en pensioering de arbeidsmarkt. Aan de aanbodkant hebben de in internationaal opzicht geringe loondifferentiatie en de hoge druk van belastingen en sociale premies een negatieve invloed op de arbeidsmobiliteit. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt verstoren inkomensafhankelijke subsidies en de relatief hoge verhouding tussen netto uitkering en netto loon de financiële prikkels voor uitkeringsgerechtigden om een baan te zoeken.

Oplossingen voor de verstarring van de arbeidsmarkt zijn tot nog toe gezocht binnen de bestaande



Figuur 1. Loon- en prijsstarheid in negen OESO-landen

Bronnen: *OECD Employment Outlook, 1989* en P.A.G. van Bergeijk, R.C.G. Haffner en P.M. Waasdorp, *Measuring the speed of the invisible hand: The macro-economic costs of price rigidity*, *Kyklos*, 1993, blz. 529-544.

institutionele randvoorwaarden. Deze worden wel ter discussie gesteld, het minimumloon en het algemeen verbindend-verklaren van cao's zijn voorbeelden, maar daadwerkelijke beleidsaanpassingen komen maar uiterst moeizaam van de grond. Tot dusverre zoekt men oplossingen in een verscherpt sanctiebeleid en strengere referte-eisen.

De grote economische veranderingen die het globaliseringsverschijnsel teweeg heeft gebracht en zal brengen⁶, staan dan ook in schril contrast met het gebrek aan verandering binnen het Nederlandse sociaal-economische bestel. Zo hebben de neerwaartse aanpassing van de uitkeringspercentages en het ont-koppelingsbeleid in de jaren tachtig weliswaar een essentiële bijdrage geleverd aan het financieerbaar houden van het sociale zekerheidsstelsel; de aanzui-gende werking ervan is nagenoeg geheel intact gebleven⁷.

Goederenmarkt

Op de markten voor goederen en diensten is het gebrek aan flexibiliteit een gevolg van allerlei mededingingsbeperkende (overheids)regelingen⁸. Voorbeelden zijn de vestigingswetgeving, maar ook regulering en subsidiëring van specifieke sectoren. In de niet-commerciële diensten van de publieke en semi-publieke sector vindt nog helemaal geen concurrentie plaats. Verstarring is ook een algemene karakteristiek van de Nederlandse economie geworden door de systematiek van de Wet Economische Mededinging die kartelafspraken in principe toestond mits het algemeen belang daarbij niet in het geding kwam. Nieuwe wetgeving moet hieraan een einde maken.

4. Zie bij voorbeeld M.E. Chavannes, *De stille kracht van de sociaal-economische sleur*, in L.A. Geelhoed e.a. (red.) *Met distantie: J.E. Andriessen en het economisch bestuur*, Groningen 1993, 157-164

5. P.A.G. van Bergeijk en R.C.G. Haffner, *Op zoek naar dynamiek*, *ESB*, 20 januari 1993, blz. 52-56.

6. J.E. Andriessen en R.F. van Esch, *Globalisering: een zekere trend*, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken 1993.

7. C. Oudshoorn, *Marktwerking in het sociaal economische bestel*, *ESB*, 6 oktober 1993, blz. 908-913.

8. OESO, *Economic Surveys 1993/1994: The Netherlands*, Parijs, 1993.

Poging tot kwantificering

Traditionele econometrische macro-modellen zijn weinig geschikt voor het doorrekenen van veranderingen op micro-niveau. Hoewel op analytische gronden veel goeds verwacht mag worden van een beleid gericht op de versterking van concurrentie en aanpassingsvermogen, zijn deze modellen niet in staat de doorwerking hiervan op macro-economische totalen te laten zien⁹. Deze empirische modellen zijn als het ware gebaseerd op de gestolde ervaringen uit het verleden: op grond van historisch materiaal zijn vaste waarden voor de coëfficiënten van de econometrische vergelijkingen bepaald. Bij onze vraagstelling gaat het er juist om die constanten te veranderen: het gaat om het wijzigen van groeibelemmerende structuren, die traditioneel tot de *ceteris paribus* clausule worden gerekend¹⁰. Dit is de enige methode die gevolgd kan worden om een enigszins bruikbaar en verantwoord antwoord op de gestelde vragen te krijgen¹¹. Alleen dan is het namelijk mogelijk de opbrengsten van het flexibiliseren van markten te bepalen terwijl tegelijkertijd wordt gecorrigeerd voor alle overige ontwikkelingen die zich in de economie hebben voorgedaan.

De berekeningen worden uitgevoerd met het model MEOM van de Nederlandse economie¹². MEOM is een algemeen-evenwichtmodel waarin zowel vraag- als aanbodeffecten zijn opgenomen. De mate waarin markten ruimen, kan in het model worden gevarieerd. De macro-kosten van verstarring kunnen worden bepaald door op twee manieren naar de modeluitkomsten te kijken. Enerzijds wordt, uitgaande van een gegeven economische structuur de effectiviteit van (een combinatie van) beleidsmaatregelen doorgerekend. Hierbij gaat het om niveauveranderingen zoals een verlaging van de collectieve-lastendruk of een verhoging van de overheidsinvesteringen. Anderzijds kunnen de kosten van een gebrek aan flexibiliteit worden onderzocht door bij een zelfde ontwikkeling van de exogene variabelen, zoals de rentestand, de groei van de beroepsbevolking of de wereldhandel, te kijken hoe de voorspellingen die worden gemaakt met een starre modelstructuur afwijken van berekeningen met een flexibele modelstructuur¹³.

Vier modelversies

De starheid respectievelijk macro-economische flexibiliteit van de economie kan worden gesimuleerd door verschillende aannames te maken over de structuurparameters (zie tabel 1). Onze vooronderstellingen over de precieze hoogte van de structuurparameters zijn redelijk en vallen binnen empirisch rele-

vante grenzen. De aanpassing in het arbeidsmarkt-blok van MEOM hebben een 'ad hoc'-karakter; de aanpassingen op de goederen en dienstenmarkt zijn empirisch hechter gefundeerd. Twee structuuraspecten vinden een plaats in het door ons gebruikte model MEOM:

- goederenmarktinertie/flexibiliteit
- arbeidsmarktinertie/flexibiliteit

We onderscheiden vier mogelijke structuren die met behulp van vier verschillende modelversies worden geanalyseerd (tabel 1). In de modelversie AFLEX veronderstellen we bij voorbeeld dat de arbeidsmarkt flexibel is, maar de goederenmarkt star.

Arbeidsmarkt

De mate van flexibiliteit van de arbeidsmarkt wordt gemodelleerd door zowel naar het arbeidsaanbod als naar het loonvormingsproces te kijken. In MEOM kunnen twee effecten worden onderscheiden. Het eerste kanaal is de arbeidsaanbodelasticiteit¹⁴. In een flexibeler arbeidsmarkt zal het aanbod sneller reageren op veranderingen in beloningen¹⁵. Deze modelstrategie is interessant omdat de arbeidsaanbodelasticiteit mede door instituties wordt bepaald. Zo maken bij voorbeeld relatief hoge werkloosheidsuitkeringen het mogelijk langer naar werk te zoeken: het reserve-

Tabel 1. De vier MEOM-structuren

	Arbeidsmarkt	Goederenmarkt	Phillips-curve-effect	Arbeidsaanbodelasticiteit	Traagheidsratio	Mark-up
1. FLEX	Flexibel	Flexibel	sterk	0,45	50%	0,5
2. AFLEX	Flexibel	Inertie	sterk	0,45	100%	1
3. GFLEX	Inertie	Flexibel	zwak	0,15	50%	0,5
4. INERT	Inertie	Inertie	zwak	0,15	100%	1

9. Zie bij voorbeeld J.J.M. Kremers, Commentaar op Den Butter en Van Sinderen, *Inspelen op Europa*, Schoonhoven 1992, blz. 369-70. Dit wordt overigens door het CPB volmondig erkend getuige het ten geleide in CPB, *Vijf verkiezingsprogramma's. Economische gevolgen van voorgenoemen beleid*, SDU, Den Haag, 1994, blz. 8-9.

10. The Federal Republic of Germany: Adjustment in a surplus economy *IMF Occasional Paper*, nr. 64, januari 1989. Een dergelijke modelstrategie is overigens niet onomstreden; het is immers niet onwaarschijnlijk dat de gedragsparameters door een wijziging van het overheidsbeleid veranderen. Zie R.E. Lucas, *Econometric policy evaluations*, *Journal of Monetary Economics*, Suppl. april 1976, blz 1645-1660.

11. Zie C. Winston, *Economic deregulation*, *Journal of Economic Literature*, 1993, i.h.b. blz. 1270-1.

12. J. van Sinderen, *Taxation and economic growth*, *Economic modelling*, juli 1993, blz. 285-300.

13. Hiermee hangt samen het onderscheid tussen structuurwijzigingen en varianten. Structuurwijzigingen nopen tot aanpassing van de vergelijkingenstructuur van MEOM. Sommige beleidswijzigingen, zoals het flexibiliseren van de arbeidsmarkt of een ander mededingingsregime, komen neer op een structuurwijziging. Andere beleidswijzigingen, zoals een herschikking van overheidsuitgaven kunnen met behulp van een variant worden bepaald. Daarnaast is het interessant hoe groot een voor een bepaalde doelstelling vereiste impuls is in ieder der onderscheiden modelstructuren. In dit laatste geval worden voor iedere structuurwijziging varianten doorgerekend.

14. Een vergelijkbare procedure wordt gevolgd door F.A.G. den Butter en B. Compaijen, *Labour market effects of the social security system in The Netherlands*, *De Economist* 1991, blz. 26-42 en L. Barbone en P. Poret, *Structural conditions and macroeconomic responses to shocks: A sensitivity analysis for four European countries*, *OECD economic studies*, nr 12, lente 1989, blz. 131-158.

15. Zie bij voorbeeld W. Driehuis, *Arbeidsmarkt rigiditeiten als macro-economisch probleem*, OSA voorstudie, nr. 9, 1985.

ringsloon is hoog. Financiële prikkels zoals een verlaging van het belastingtarief werken bij een hoog reserveringsloon minder door in het effectieve arbeidsaanbod.

Het tweede kanaal is de Phillipscurve, die beschrijft hoe het niveau van de werkloosheid de loonontwikkeling beïnvloedt. In Nederland vindt de aanpassing op de arbeidsmarkt duidelijk trager plaats dan in de Verenigde Staten¹⁶. Dit empirische gegeven is als volgt vertaald. In FLEX en AFLEX ruimt de arbeidsmarkt via een sterk Phillipscurve effect. Stijgende werkloosheid leidt dan net zo lang tot een dalende loonvoet tot dat de werkloosheid is teruggekeerd naar zijn 'natuurlijke' niveau. In GFLEX en INERT is de arbeidsmarkt star. In plaats van een sterk Phillipscurve-effect is een zwak Phillipscurve-effect gemodelleerd, waarbij het niveau van de werkloosheid geen invloed heeft op de loonontwikkeling, ofschoon een stijging van de werkloosheid nog steeds wel tot lagere looneisen leidt. Er is dus sprake van hysteresis op de arbeidsmarkt. Naarmate het Phillipscurve-effect sterker is, is de werking van de arbeidsmarkt flexibeler en beter.

Goederenmarkt

De mate van flexibilisering van de goederenmarkt wordt uitgewerkt door de traagheidsratio en een reactie coëfficiënt in de prijsvergelijking van MEOM op te nemen. Zo kan de invloed van het voor ons land gemeten gebrek aan dynamiek op de goederenmarkt nader worden onderzocht. In afgeschermden sectoren zullen bedrijven hun marktmacht benutten en hogere prijzen zetten. Dit is de reden om een mark-up in de prijsvergelijking als scenario-variabele te gebruiken¹⁷.

Resultaten

Alvorens de vier modelversies te draaien is het noodzakelijk na te gaan wat de veranderingen in de modelstructuur betekenen voor de voorspelkracht van het model. Hiertoe is met INERT voor de periode 1984-1990 een historische simulatie uitgevoerd. In de eerste kolom van tabel 2 staan de feitelijke realisaties, in de tweede kolom de voorspellingen met INERT). De voorspelkwaliteit blijkt sterk te verbeteren wanneer het Phillipscurve-effect is afgezwakt en er rekening wordt gehouden met gebrek aan functionerende goederenmarkten¹⁸. Het aanbrengen van deze elementen verhoogt het realiteitsgehalte van het model dus op de middellange termijn. De derhalve voor de periode 1984-1990 relevante modelversie INERT kan nu worden vergeleken met MEOM versies die andere economische structuren weergeven. Volgens kunnen de macro-economische opbrengsten van het flexibiliseren van de goederen- en dienstenmarkt worden bepaald door na te gaan hoe de economische prestaties over deze periode zouden zijn geweest indien de goederenmarkten in Nederland even flexibel waren geweest als die in Noord-Amerika. Met andere woorden, de historische structuur wordt beschreven door INERT, terwijl de alternatieve structuur wordt beschreven door GFLEX. De macro-opbrengsten van meer marktwerking kunnen wor-

Tabel 2. Realisatie, voorspellingen met INERT en GFLEX, en de hieruit bepaalde jaarlijkse opbrengsten van het flexibiliseren van de Nederlandse goederen- en dienstenmarkten, terwijl de arbeidsmarkt star is voorondersteld (1984-1990, procenten)

	Realisatie	INERT	GFLEX	Vershil
Productie	3,1	3,2	3,7	0,5
Werkgelegenheid	1,6	2,0	2,2	0,2
Investerings ^a	7,7	6,9	6,0	-0,9
Export	5,6	4,1	5,1	1,0
Fin. saldo ^b	0,5	0,6	0,9	0,3

a. Incl. voorraadmutaties.

b. Een positief getal betekent dat het financieringstekort daalt.

den bepaald als het verschil in de uitkomsten van de endogene variabelen in de onderscheiden versies.

De uitkomsten van deze vingeroefeningen (tabel 2) suggereren dat de jaarlijkse opbrengsten die zijn gerelateerd aan een betere werking van de markten voor goederen en diensten en de daaruit resulterende hogere produktiviteit in deze periode substantieel zouden zijn geweest: 0,5% meer particuliere produktiegroei, 0,2% meer werkgelegenheid, 1% meer uitvoergroei en een 0,3% lager financieringstekort. De allocatie verbetert, getuige de uitkomst voor de investeringen, waardoor de doelmatigheid stijgt en er dus voor een hogere produktie minder kapitaal nodig is. Hierdoor worden produkten goedkoper en dit versterkt de internationale concurrentiepositie.

Tabel 3 vat de macro-opbrengsten van verbeterde marktwerking samen voor drie flexibiliseringsstrategieën. De eerste kolom is overgenomen uit tabel 2 en geeft de macro-opbrengsten indien uitsluitend de goederenmarkt wordt geflexibiliseerd. In de tweede kolom staan de op een zelfde wijze bepaalde macro-opbrengsten indien de arbeidsmarkt wel, maar de goederenmarkt niet wordt geliberaliseerd. De derde kolom vat samen wat er gebeurt als beide markten simultaan worden geliberaliseerd. Het gaat hier om een gestileerd beeld. In de praktijk zullen beleidsmaatregelen immers vaak zowel de flexibiliteit van

16. S.K. Kuipers, *Marktwerking en werkloosheid in Nederland in de jaren dertig en tachtig*, Amsterdam, 1991, blz. 83.

17. Ter illustratie; volgens het *Centraal Economisch Plan 1993* stegen in de periode 1984-1990 de produktieprijzen in de afgeschermden sector met gemiddeld 1,6%, terwijl ze in de open sector juist met 0,6% daalden.

18. De werkgelegenheidscreatie wordt door INERT in vergelijking met de oude modelstructuur iets overschat, maar de voorspelkwaliteit blijft hier goed; de export-ontwikkeling wordt daarentegen duidelijk onderschat. De tekens worden door INERT correct voorspeld terwijl de voorspelfouten qua grootte acceptabel zijn (vergelijk ook tabel 2). Er treden duidelijke verbeteringen op voor de produktie van bedrijven, de investeringen en het financieringssaldo. Per saldo worden de voorspellingen veel nauwkeuriger, zoals onder andere blijkt uit de halvering van de Theilcoëfficiënt van 0,35 naar 0,17. Al met al zijn de model-aanpassingen vanuit dit gezichtspunt goed te verdedigen. Gedetailleerde uitkomsten zijn op aanvraag verkrijgbaar.

Tabel 3. Macro-opbrengsten flexibilisering, 1984-1990, afwijking t.o.v. van basispad volgens INERT in procentpunten, op jaarbasis

	Goederenmarkt flexibilisering	Arbeidsmarkt- flexibilisering	Goederenmarkt en arb. markt flexibilisering
	GFLEX	AFLEX	FLEX
Productie bedrijven	0,5	0,0	1,1
Werkgelegenheid	0,2	0,9	1,1
Investerings ^a	-0,9	2,4	0,3
Export	1,0	-0,5	1,7
Fin. saldo ^b	0,3	-0,4	0,3

a. Incl voorraadmutaties

b. Een positief getal betekent dat het financieringsstekort daalt.

de arbeidsmarkt als van de markt voor goederen en diensten beïnvloeden¹⁹.

Het gedeeltelijk flexibiliseren van een macromarkt blijkt congestie elders op te kunnen roepen. Dit wordt in onze berekeningen geïllustreerd voor het geval dat de arbeidsmarktinertie wordt weggenomen terwijl niets aan de starheid van de goederenmarkt wordt gedaan (AFLEX). Hierbij doet zich een opvallend fenomeen voor, dat overigens ook al bekend is geworden in de traditionele, in de beleidsvoorbereiding gebruikte econometrische onevenwichtigheidsmodellen. Uit de flexibilisering van de arbeidsmarkt resulteert een daling van de reële loonkosten en een grotere inzet van laagproductieve arbeid. Bedrijven willen hun productie uitbreiden, maar hun afzet blijft achter omdat de prijzen op de markten voor goederen en diensten star zijn en het kostenvoordeel onvoldoende wordt doorgegeven. Het resultaat is een additionele daling van de bezettingsgraad met één à twee procent waardoor naast de arbeids- ook de kapitaalproductiviteit afneemt. Daarbij is opvallend dat alleen flexibiliseren van de arbeidsmarkt wel de werkgelegenheid verhoogt, maar aan de andere kant resulteert in een verslechterende concurrentiepositie en een stijging van het financieringsstekort. Om deze negatieve repercussies te vermijden moet ook de goederenmarkt worden geflexibiliseerd (zie tabel 3).

Onze calculaties laten zien dat het opheffen van de verstopping van de Nederlandse markten in de onderzoeksperiode belangrijke macroeconomische baten met zich zou hebben gebracht. Het feitelijke groeipad heeft beduidend lager gelegen dan het potentieel haalbare. Productie en werkgelegenheid had-

den jaarlijks een procent extra kunnen groeien. Ook de exportpositie heeft zich veel minder gunstig ontwikkeld dan mogelijk geweest was en er is een licht verlies in de sfeer van de openbare financiën opgetreden. Zo wordt op heldere wijze geïllustreerd dat flexibilisering van de economie een economisch antwoord kan bieden op een internationaliseringsfenomeen als de globalisering.

Effectiviteit van beleid in een flexibele economie

Uit de exercities blijkt dat verbetering van de marktwerking door middel van het doorbreken van maatschappelijke arrangementen weliswaar een belangrijke bijdrage (1,1% per jaar) kan leveren aan de groei van de werkgelegenheid maar dat die bijdrage nog niet voldoende is om actuele werkgelegenheidsdoelstellingen van bij voorbeeld de EU (2,5% per jaar) te halen. Dit brengt ons bij de vraag naar de doelmatigheid van de traditionele instrumenten van economische politiek in de onderscheiden structuren. Hierbij zullen we een ander perspectief gebruiken: wat voor beleidsinspanning is binnen ons model nodig om een werkgelegenheids groei van 2,5 % per jaar te halen?

Tabel 4 vat een aantal relevante impulsanalyses samen²⁰. We onderzoeken een economie waarin arbeids- en goederenmarkten star zijn en een economie waarin arbeids- en goederenmarkten flexibel zijn. In de tabel staan impulsen die een door de EU bepleitte groei van de werkgelegenheid van 2,5% per jaar opleveren. In de derde kolom wordt rekening gehouden met het feit dat het structurele groeipad van een flexibele economie hoger ligt dan van een starre economie. Hierbij gebruiken we de vooronderstellingen van het CPB voor de ontwikkeling van de exogenen (wereldhandel, prijsconcurrentie, beroepsbevolking, enz.) in het behoudzame scenario. Net als over de periode 1984-90 groeit de werkgelegenheid in dit scenario jaarlijks 1,1% meer in een flexibele economie dan in een starre economie. Deze bevinding voor twee verschillende perioden is een aanwijzing voor het bestaan van een structurele groei-bonus van flexibilisering. Feitelijk rekenen we onszelf in deze laatste variant een beetje te rijk, want de flexibilisering van de Nederlandse economie die nodig is voor het hogere groeipad vindt in de beleidsvoornemens van bij voorbeeld de politieke partijen niet in die mate plaats als zou moeten om de beschreven ontwikkeling te effectueren.

Flexibilisering van de economie maakt de onderzochte instrumenten van economische politiek effectiever. In alle varianten werkt de beleidsingreep in

Tabel 4. Benodigde impuls (% nnt) voor werkgelegenheids groei van 2,5% per jaar onder verschillende vooronderstellingen met betrekking tot de marktwerking (Nederland 1994-2000)

	Star	Flexibel	Flexibel + hoger groeipad
Verlaging marginale wig	28	13	7
Verlaging marginale wig en verlaging overdrachten	12	6	4
Verhoging overheids- investeringen en verlaging overdrachten	16	14	7

19. Zie voor de relatie tussen marktmacht op de goederenmarkt en flexibiliteit op de arbeidsmarkt C.R. Weiss, *Market Power and the Cyclical Behaviour of Labour Demand*, mimeo, Harvard University, 1994.

20. De keuze voor deze structuurversterkende varianten is ingegeven door het feit dat Keynesiaanse vraagimpulsen nauwelijks enig effect hebben op de middellange termijn. Zie Van Bergeijk, Haffner en Waasdorp 1993, op cit. m.n. blz. 540 en 541.

een flexibele economie gunstiger door dan in een starre economie. Voor een werkgelegenheidsgroei van 2,5% per jaar is bij een starre economie een omvangrijke verlaging van de marginale wig ter grootte van 28% nni nodig; bij een flexibele economie 'slechts' 13% nni. Met andere woorden de verstarrende instituties leggen een beslag op de economie ter grootte van een belastingverhoging van 15% nni. Wordt rekening gehouden met de verschuiving van het groeipad van de economie dan kan de werkgelegenheidsdoelstelling van 2,5% groei per jaar met een wigverlaging van 7% nni worden bereikt. Hierbij zit de boodschap niet in de precieze getallen, maar in hun onderlinge verhouding. De verkalking van de economie reduceert de effectiviteit van beleidsinstrumenten met zo'n 50 à 75%. Anders gezegd, met een zelfde inzet van economische instrumenten kan men, mits de verstarren wordt doorbroken, een twee tot vier maal zo grote werkgelegenheidsgroei realiseren. Overigens gaan lastenverlichting en flexibilisering hand in hand. Een substantiële verlaging van de marginale wig en de inkomensoverdrachten betekent immers tevens een betere werking van de arbeidsmarkt.

Conclusies

De verkennende berekeningen in dit artikel laten zien dat de macro-economische kosten van verstarren substantieel zijn. Het opheffen van rigiditeiten levert meer economische groei en werkgelegenheid op. De meer traditionele economische instrumenten worden effectiever en kunnen dus een grotere bijdrage aan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk leveren. Voor succesvol beleid moet het opheffen van rigiditeiten op de arbeidsmarkt samengaan met flexibilisering van de goederenmarkt. Aanpassing en vernieuwing van instituties levert de beste resultaten op wanneer dit een breed scala van terreinen betreft en niet beperkt blijft tot deelmarkten. Een integrale benadering vergroot tevens de maatschappelijke aanvaarding van institutionele vernieuwing omdat de verliezers op het ene deelterrein kunnen worden gecompenseerd met de voordelen die op andere deelterreinen ontstaan.

Het beleid wordt reeds in toenemende mate gericht op maatregelen die de flexibiliteit van de economie verhogen. Voor de arbeidsmarkt kan worden gewezen op de afschaffing van de preventieve ontslagtoets, de ingezette liberalisering van de arbeidsbemiddeling voor onder andere uitzendbureaus en de voorgenomen versoepeling van de arbeidstijden. Voor de goederenmarkt is de ingezette beleidswijziging spectaculairder. Binnenkort zullen naast horizontale ook marktverdelings- en aanbestedingskartels verboden zijn²¹. Een nieuwe mededingingswet is in voorbereiding.

Flexibiliseren van de economie is een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor het oplossen van de werkloosheidsproblemen. Uit de hier gepresenteerde berekeningen blijkt dat een dergelijk beleid moet worden gecombineerd met een substantiële lastenverlichting. Slechts dan is er zicht op voldoende werkgelegenheidsherstel. Indien het introduceren van meer marktwerking, waarvoor met de

nieuwe mededingingswetgeving en vestigingswet belangrijke stappen zijn gezet, ook in de andere sectoren van de economie wordt nagevolgd, wordt het instrument van lastenverlichting effectiever en daardoor nog onmisbaar in iedere vorm van werkgelegenheidsbeleid. Bovendien hangen lastenverlichting en institutionele vernieuwing samen. De omzetting van star naar flexibel vereist majeure ingrepen waaronder een herpositionering van collectieve en gereguleerde voorzieningen naar de markt. Uit ons artikel blijkt dat naast deze balansverkorting een aanzienlijke verlaging van de lastendruk noodzakelijk is om de werkloosheid te bestrijden.

Jarig van Sinderen
Peter van Bergeijk
Robert Haffner
Pieter Waasdorp

21. Zie de SER adviesaanvraag inzake een nieuwe mededingingswet van 16 februari 1994.