

De kunst van het dereguleren

In het Amerikaanse *Journal of Economic Literature* verscheen onlangs een overzichtsartikel, waarin de ervaringen in zeven sectoren van de Amerikaanse economie met deregulering op een rijtje worden gezet¹. In het artikel gaat de auteur Clifford Winston voor Amerika na in hoeverre de voorspellingen van economen over de verwachte welvaartstoename door deregulering van markten worden bevestigd door empirisch onderzoek achteraf. Waar hadden zij het bij het rechte eind en wat zagen zij over het hoofd?

In 1977 werd nog 17% van het Amerikaanse bnp geproduceerd in volledig gereguleerde sectoren, onder meer het bankwezen, de luchtvaart, het transport, de spoorwegen, de telecommunicatie, de kabeltelevisie en energie. Het motief voor deze regulering was voornamelijk de bescherming van de consument. Met name de angst voor misbruik van natuurlijke monopolies enerzijds of de schade voor consumenten door ruïneuze concurrentie anderzijds waren in een aantal sectoren redenen voor strikte regulering van prijzen alsmede voor beperkingen ten aanzien van markttoe- of uitbreiding.

Vanaf de jaren vijftig en zestig werd echter duidelijk dat de kans op misbruik van schaalvoordelen afnam, naarmate de concurrentiepositie meer en meer wordt bepaald door de snelheid waarmee innovaties worden doorgevoerd. Voor zover regulering de ondernemingschaal en -activiteiten beperkt, zijn daar ook kosten aan verbonden in termen van gemiste innovatie- en differentiatiekansen. Bovendien zette regulering krachtige industriële lobbygroepen aan tot het bedingen van gunstige marktcondities, ook indien op deze manier inefficiënties konden worden doorberekend aan de consument. Van grote invloed op de deregulering, tot slot, was de gedachte van Baumol, dat marktdisciplinerende met strikte regelgeving van de overheid helemaal niet nodig is, als er voldoende dreiging is van potentiële concurrenten. Door vrije concurrentie verwachtten economen per saldo een aanzienlijke verbetering van de efficiëntie van ondernemingen.

Sinds de jaren zeventig zijn bovengenoemde sectoren fors gedereguleerd. Ceteris paribus, blijkt in de gedereguleerde sectoren gezamenlijk inderdaad een omvangrijke welvaartswinst (ca. \$ 40 mrd. per jaar) te zijn behaald ten opzichte van de situatie waarin de regulering zou zijn gehandhaafd. Zoals voorspeld is de consument er op vooruit gegaan, zonder dat producenten of de werkgelegenheid er (per saldo) onder te lijden hebben gehad. In het algemeen daalden de prijzen, de kosten eveneens.

Toch zijn er na de feitelijke ontwikkelingen een aantal zaken aan het licht gekomen, die niet waren voorzien. Ten eerste blijkt de economische wetenschap te worden verrast door belangrijke dynamische effecten als logistieke of operationele innovaties in het productieproces, die voor de consument zowel

positief als negatief kunnen uitpakken. Zo ontstonden er in de luchtvaart veel grotere winsten dan verwacht door de ontwikkeling van efficiëntere vervoerswijzen, waarin sommige luchthavens een knooppuntfunctie gingen vervullen (z.g. hubs). Deze systemen bevorderden tevens de concentratie van luchtvaartmaatschappijen, waardoor een deel van de welvaartswinst al snel door de producenten werd terugveroverd. Er zijn dus 'rest-oneffenheden' in de markt, die steeds weer uitgebuit zullen worden, tenzij er echt geen restricties zijn op toetreding.

Ten tweede bleken (achteraf) partieel opgestelde dereguleringsprogramma's ook voor verrassingen te zorgen. Soms bleek de relevante markt meer te omvatten dan de gedereguleerde markt. Voor het luchttransport bleek deregulering van de luchtvaartmaatschappijen alleen onvoldoende. Congestie op de niet-gedereguleerde populairste luchthavens zorgde immers voor onverwachte welvaartsverliezen. Aanvullende deregulering, namelijk het verhandelbaar maken van landingsrechten, had dit kunnen voorkomen.

Evenzo werd in de spaarbanksector wel het beleggingsbeleid geliberaliseerd, waardoor spaarbanken een betere afweging konden maken tussen risico en rendement, maar bleef het risico van insolventie grotendeels in handen van de toezichthouder en daarmee uiteindelijk van de belastingbetaler. Bij de spaarbanken waren economen echter niet in staat te voorspellen dat falend toezicht in combinatie met 'moral hazard'-problemen uit hoofde van officiële depositoverzekeringen de belastingbetaler zouden opzadelen met een strop van \$ 150 mrd. Dat wil niet zeggen dat deregulering een onjuiste strategie was, maar wel dat begeleiding ervan te wensen over liet. Of zoals één van de onderzoekende economen het uitdrukt: "economic deregulation itself was basically sound".

Ervaringen met deregulering in de VS leren dat verrassingen zowel ten voordele als ten nadele van de consument niet uitgesloten zijn. De welvaartswinsten hadden in ieder geval aanzienlijk hoger uit kunnen vallen als de deregulering zorgvuldiger was doordacht. Deregulering als zodanig is niet genoeg; de kunst is het ook goed te doen.

T.P. van Walderveen

1. Clifford Winston, Economic deregulation, days of reckoning for microeconomists, *The Journal of Economic Literature*, september 1993, blz. 1263-1289. Zie ook: Heavens! Deregulation works, *The Economist*, 6 november 1993, blz. 98.