

Deregulering

Na een lange periode waarin de invloed van de overheid op het economische proces voortdurend toenam, is er nu alom sprake van een herwaardering van de markt als ordenend beginsel in de economie. Dit komt tot uitdrukking in politieke slogans als deregulering en privatisering. De ervaring wijst echter uit dat het afschaffen van regels niet zomaar gaat. De kunst is een nieuwe, aanvaardbare verhouding tussen marktwerking en regulering te vinden. De economische theorie kan daarvoor aanknopingspunten bieden.

Dit artikel beoogt de theoretische achtergrond te schetsen waartegen de dereguleringsdiscussie plaatsvindt. Aan de hand daarvan wordt ingegaan op (de)regulering van de arbeidsmarkt, produktmarkten en financiële markten. De directe aanleiding tot het schrijven van dit artikel is het 18de Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres dat op 8 en 9 mei in Brussel plaatsvindt en geheel aan sociaal-economische deregulering is gewijd.

DRS. L. VAN DER GEEST – DRS. M.A. LANGMAN*

Inleiding

Het economisch denken en de maatschappelijke ontwikkeling vertonen een opmerkelijke parallel. Enerzijds zijn, zoals Keynes reeds opmerkte 1), de ideeën van economische en politieke denkers invloedrijker dan vaak wordt gedacht. Anderzijds is de economische-theorievorming niet los te zien van ontwikkelingen die zich in de samenleving afspelen. De publieke opinie is terug te vinden in accenten die in de economische-wetenschapsbeoefening worden gelegd.

Deze wisselwerking vinden we terug op het terrein van de invloed van de overheid op het maatschappelijk leven. In de periode na de tweede wereldoorlog is sprake van een steeds sterkere greep van de overheid op het maatschappelijk proces. In de wetenschappelijke economiebeoefening viert in deze periode de neoklassieke synthese, waarin de overheid een belangrijke rol is toebedacht, hoogtij. In de jaren zeventig echter, waarin een ernstige economische recessie inzet, neemt het vertrouwen in de overheid als dienaar van het algemeen belang sterk af. Op economisch terrein wordt de neoklassieke synthese in het nauw gebracht door het monetarisme, de economische theorie van de politieke besluitvorming en de aanbodeconomie, die alle de effectiviteit van het overheids-optreden in twijfel trekken.

Er is sprake van een herwaardering van het particuliere initiatief, van de markt als ordeningsprincipe. Niet het marktfalen staat meer in het middelpunt van de belangstelling, maar het overheidsfalen. Weliswaar is men het er nog steeds over eens dat het vrije spel der maatschappelijke krachten in goede banen moet worden geleid, maar daarbij is het besef gegroeid dat een teveel aan leiding vrij spel onmogelijk maakt. Deze veranderde opvatting heeft geleid tot uitgebreide discussies over de wenselijke rol van de overheid in het maatschappelijke leven.

In Nederland worden deze discussies gevoerd in het kader van de zogeheten grote operaties: decentralisatie, privatisering, deregulering en reorganisatie rijksdienst. In België komen ze onder andere aan de orde op het achtste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres,

dat op 8 en 9 mei in Brussel wordt gehouden. De referaten voor dit congres zijn uitgegeven onder de titel *Sociaal-economische deregulering; deregulering of herregulering* 2). Hierbij is het begrip deregulering ruim opgevat. Onder regulering valt in feite alles wat met het uitschakelen van de markt te maken heeft. Het gaat dus niet alleen om wetten en regels, maar ook om andere vormen van overheids-interventie, zoals de sociale zekerheid, de belastingheffing en de subsidieverstreking. Bovendien wordt niet alleen ingegaan op overheidsregulering, maar ook op regulering door marktpartijen zelf. Niet alleen het algemeen belang, ook het eigen belang kan het uitschakelen van de markt aantrekkelijk maken.

In dit artikel wordt de Vlaamse benadering van het dereguleringsverschijnsel gevolgd. De bedoeling is de economische aspecten van de dereguleringsdiscussie in kaart te brengen. We gaan dus zowel in op de ontstaansgronden van regulering als op de argumenten die voor deregulering pleiten. Het uitgangspunt daarbij is de economische theorie, voor zover die op dit onderwerp betrekking heeft.

Eerst wordt ingegaan op de neoklassieke synthese, waarin wordt geconcludeerd dat de markt kan zorgen voor een optimale coördinatie van de economische activiteiten in een samenleving. In deze theorie is overheidsregulering alleen gewenst om de voorwaarden voor een goede marktwerking te scheppen en om maatschappelijk ongewenste marktuitskomsten te corrigeren. Vervolgens wordt ingegaan op de transactie- en informatiekostenbenadering van Williamson, waaruit redenen af te leiden zijn waarom marktpartijen de markt omzeilen en productie en verdeling regelen door middel van lange-termijncontracten en (hiërarchische) organisatie. Ten slotte komen twee theorieën aan de orde die meer aandacht schenken aan de negatieve effecten van overheids-optreden, en waaraan dan ook argumenten voor deregulering kunnen worden ontleend.

* De auteurs zijn verbonden aan de redactie van ESB.

1) J.M. Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, MacMillan, Londen, 1936, blz. 383-384.

2) Vereniging voor Economie, *Sociaal-economische deregulering; deregulering of herregulering*, referaten voor het achtste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, Brussel, 1987.

Dit zijn de economische theorie van de politieke besluitvorming en de aanbodeconomie.

De inzichten die de verschillende theorieën bieden worden vervolgens toegepast op respectievelijk de arbeidsmarkt, produktmarkten en financiële markten. Daarbij streven we uiteraard niet naar volledigheid; als die in het kader van een artikel bereikbaar was, zou het met de overregulering wel meevallen. Het gaat ons er om de achtergrond te schetsen waartegen de dereguleringsdiscussie zich afspeelt.

Neoklassieke synthese

Arbeidsverdeling maakt coördinatie noodzakelijk. Als de verschillende werkzaamheden niet goed op elkaar worden afgestemd, wordt het een chaos. In markteconomieën wordt de coördinatie voor een groot deel verzorgd door de markt. Het marktmechanisme stemt als met een onzichtbare hand de verschillende onderdelen van de maatschappelijke produktie op elkaar af. De neoklassieke synthese, een combinatie van de keynesiaanse macro-economie, de neoklassieke micro-economie en de Pareti-aanse welvaartstheorie, levert een rechtvaardiging van de markt als ordeningsprincipe. Uit de theorie kan worden afgeleid dat het marktmechanisme in het algemeen zorg draagt voor een efficiënt gebruik van middelen, dat wil zeggen dat er wordt geproduceerd wat consumenten hebben willen, en wel op de goedkoopst mogelijke wijze.

Uit de theorie kan echter ook worden afgeleid dat aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan wil het marktmechanisme goed kunnen functioneren, en dat zelfs dan de onzichtbare hand nog wel eens misgrijpt. Hier is sprake van maatschappelijke problemen. De oplossing ervan wordt dan ook gezien als een taak van de overheid als hoedster van het algemeen belang.

De belangrijkste voorwaarde voor het goed functioneren van de markt is het bestaan van particulier eigendom. Alle handel is handel in eigendomsrechten, en zonder particulier eigendom zouden er dus geen markten bestaan. De taak van de overheid in dezen is een juridisch apparaat in stand te houden om het eigendom te beschermen en naleving van marktvereenkomsten af te dwingen.

Een tweede voorwaarde voor het bestaan van een markteconomie is de beschikbaarheid van een algemeen aanvaard ruilmiddel, waarvan de waarde enigszins stabiel is. Ook hier ligt een taak voor de overheid, die die stabiliteit door regulering van de financiële markten moet garanderen.

In de derde plaats is een goede werking van het marktmechanisme afhankelijk van het bestaan van concurrentie. De toetredingsbarrières voor nieuwe aanbieders en vragers mogen niet te hoog zijn en er mag geen sprake zijn van informatiemonopolies. De overheid moet haar macht aanwenden om te voorkomen dat marktpartijen een machtspositie kunnen opbouwen en daarvan misbruik maken.

Naast het scheppen van voorwaarden voor een goed functioneren van het marktmechanisme moet de overheid in de neoklassieke synthese ingrijpen in de gevallen waarin het marktmechanisme niet voor een optimaal resultaat zorgt. Dit is in de eerste plaats het geval op markten waar sprake is van afnemende marginale kosten, bemoeigoederen, externe effecten of collectieve goederen. In de tweede plaats is er reden voor overheidsingrijpen op de arbeidsmarkt, waar de inkomensverdeling die het marktmechanisme genereert kan afwijken van de maatschappelijke gewenste. Ten slotte heeft de overheid een stabiliserende functie op macro-niveau, aangezien de particuliere sector volgens de keynesiaanse theorie in bepaalde omstandigheden niet in staat is te zorgen voor optimale benutting van de produktiefactoren.

Regulering door marktpartijen

Naast de markt speelt echter ook hiërarchische organisatie een belangrijke rol in het economische leven. Bedrijven bij voorbeeld zijn hiërarchisch georganiseerd. Organisatie, dat wil zeggen regulering, vervangt hier de markt als coördinatiemechanisme. In zijn standaardwerk over markten en organisaties probeert Williamson de vraag te beantwoorden waarom er (hiërarchische) organisaties bestaan, en waarom niet alle economische transacties via markten tot stand komen (3). Williamsons antwoord is dat transactie- en informatiekosten een succesvolle afwikkeling van transacties via de markt kunnen verhinderen. Deze factoren maken coördinatie van het economisch handelen door middel van organisatie in bepaalde gevallen een zinvol alternatief.

Het probleem is dat de wereld onophoudelijk verandert en dat er in die wereld oneindig veel factoren zijn die van invloed kunnen zijn op de economische keuzen die men wil maken. Het menselijk vermogen, zo stelt Williamson in navolging van Simon (4), om complexe vraagstukken te overzien en op te lossen is zeer beperkt in vergelijking met de omvang van de problemen die om een oplossing vragen. Het individu is niet in staat om alle informatie die in dit verband relevant is te verzamelen en te verwerken. Anders dan in de neoklassieke theorie wel wordt aangenomen, is op markten dus geen sprake van perfecte informatie. Er is onzekerheid.

Een manier om deze onzekerheid te verminderen is meer informatie te verzamelen omtrent de factoren die op de uitkomst van de transactie van invloed kunnen zijn. Dit brengt echter informatiekosten met zich mee. Een andere manier om de onzekerheid te verminderen is zo exact en volledig mogelijk te specificeren welke prestatie onder welke omstandigheden door de contractpartner moet worden geleverd. Dit leidt echter al snel tot bijzonder omvangrijke en gecompliceerde contracten, en daarmee tot zeer hoge transactiekosten. Het kan dan zinvol zijn een globaal contract aan te gaan waarvan de invulling naar gelang van de omstandigheden plaatsvindt. In dat geval verklaart een van de marktpartijen zich bereid om tijdens de contractduur – binnen vastgestelde grenzen – de prestatie te leveren die de andere partij van hem verlangt. Er ontstaat een hiërarchische relatie. Denk bij voorbeeld aan een arbeidsrelatie, waarbij werkgever en werknemer overeenkomen dat de eerste, binnen de grenzen van het arbeidscontract, aan de laatste kan opdragen welke werkzaamheden dienen te worden verricht. De werkgever neemt dan de coördinerende taak van het marktmechanisme over. Het is ook mogelijk dat partijen een afspraak maken om de kosten van onzekerheid te verminderen zonder dat er van ondergeschiktheid sprake is. Dit is bij voorbeeld het geval bij een kartel.

Het vermijden van transactiekosten door een contract voor lange termijn te sluiten kan echter weer nieuwe problemen oproepen. In dit verband is van belang wat Williamson noemt het 'opportunistische gedrag' van individuen. Daaronder verstaat hij allerlei vormen van gedrag waarbij individuen op basis van eigen belang aan hun contractpartner(s) selectieve of verdraaide informatie verstrekken omtrent de prestatie die zij zullen leveren, of loze beloften doen omtrent hun gedrag in de toekomst. De contractanten zijn er dus niet zeker van wat zij precies van elkaar kunnen verwachten. Dit is bij een lange-termijncontract uiteraard een groter probleem dan bij een afzonderlijke transactie. De mogelijkheid tot opportunistisch gedrag wordt beperkt door de mate van concurrentie in de markt. Immers, wanneer er meer aanbieders zijn zullen degenen die in het verleden opportunistisch gedrag hebben vertoond na afloop van de contractperiode niet voor een nieuw contract in aanmerking komen.

3) O.E. Williamson, *Markets and hierarchies; analysis and antitrust implications*, The Free Press, New York, 1975.

4) H.A. Simon, *Models of man*, Wiley, New York, 1957.

Een tweede probleem van contracten is dat ze 'starheden' met zich meebrengen. Dit is een directe implicatie van het contract. De bedoeling is immers de onzekerheid te verminderen door de toekomst ten dele vast te leggen. Er kunnen echter veranderingen van omstandigheden optreden waardoor het contract voor een van de contractanten minder aantrekkelijk wordt dan het was. Deze zit er dan echter aan vast. Om bij het voorbeeld van de arbeidsrelatie te blijven: de werkgever neemt de werknemer in dienst om over arbeidskracht te beschikken wanneer de productie dat vereist. De duur van het contract staat hem echter niet toe onmiddellijk tot ontslag over te gaan wanneer de vraag inzakt. De marge die in het contract is ingebouwd om op veranderende omstandigheden te kunnen inspelen blijkt een inefficiëntie wanneer de omstandigheden zich in een andere richting wijzigen dan was verwacht. Reductie van onzekerheid en starheid zijn aldus keerzijden van één medaille.

Economische theorie van de politieke besluitvorming

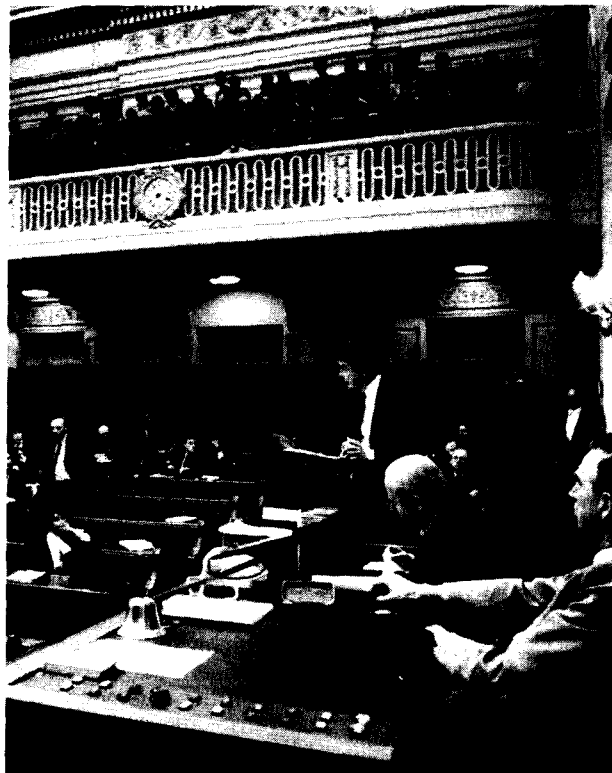
In de neoklassieke synthese wordt de overheid opgevat als een homogene organisatie die het algemeen belang dient. Dit betekent in de eerste plaats dat men uitgaat van het primaat van de politiek. Politici maken in de overheid de dienst uit en ambtenaren zijn neutrale, plichtgetrouwe uitvoerders van regeringsbeslissingen. In de tweede plaats impliceert de neoklassieke synthese dat de democratie ervoor zorgt dat politici precies de wensen van het volk ten uitvoer brengen.

In de economische theorie van de politieke besluitvorming, die in de jaren vijftig en zestig in de VS is ontstaan, wordt het uitgangspunt van de homogene overheidsorganisatie verworpen. De overheid wordt beschouwd als een heterogene organisatie, waarin de participanten, politici en ambtenaren, het eigen belang nastreven. Hiermee sluit de theorie aan bij het methodologisch individualisme van de neoklassieke theorie. Kernvraag in de economische theorie van de politieke besluitvorming is of de overheidsorganisatie borg staat voor een doelmatige voortbrenging van collectieve goederen en diensten.

Voor collectieve goederen bestaat geen markt. Dat is inherent aan het karakter ervan: de baten zijn niet aan individuele burgers toe te rekenen, en de burgers zijn dan ook niet bereid individueel de lasten te dragen. In principe zijn mensen bereid een bijdrage te leveren voor collectieve voorzieningen, zolang tenminste iedereen een bijdrage levert. Nog liever zou men uiteraard zien dat de collectieve voorzieningen tot stand komen zonder dat men zelf hoeft mee te betalen. Mensen hebben de neiging 'liftersgedrag' te vertonen.

Hier is sprake van een dilemma. Als iedereen staat te liften rijden er geen auto's meer en komt niemand op de plaats van bestemming. Zo is het ook met collectieve voorzieningen: als niemand eraan meebetaalt komen ze ook niet tot stand. Dit dilemma is op te lossen door 'democratische aanvaarding van dwang' 5). Burgers kiezen vertegenwoordigers die beslissen welke collectieve voorzieningen worden geleverd, en hoeveel. Om deze voorzieningen te financieren dwingen ze de burgers belastingen te betalen. De werkelijkheid wijkt echter van dit ideaalbeeld af. Dit heeft te maken met de specialisatie binnen de overheid en met het optreden van belangengroepen.

Specialisatie in de collectieve sector leidt ertoe dat het overheidsbeleid niet als geheel wordt gezien, maar dat politici en ambtenaren worden beoordeeld op de beleidsdaden in hun eigen sector. De behoefte aan collectieve voorzieningen is, net als de behoefte aan individuele goederen, in principe oneindig. Het kan altijd beter dan het is. De baten van extra voorzieningen zijn dus heel duidelijk. De kosten zijn voor beleidsmakers minder expliciet aanwezig. Ze doen zich voor in de vorm van bezuinigingen op andere terreinen of in de vorm van hogere belastingen. Omdat dit mechanisme op alle terreinen van de politiek



De regelkamer

(foto ANP)

werkzaam is zal het aanbod van collectieve voorzieningen al gauw hoger uitvallen dan de bedoeling is.

Niet alleen binnen de collectieve sector is sprake van specialisatie, ook daarbuiten. Burgers hebben verschillende belangen, en dus ook verschillende wensen ten aanzien van collectieve voorzieningen. Om deze wensen vervuld te krijgen verenigen burgers zich in belangengroepen. Ook bij belangengroepen is geen sprake van een goede afweging van kosten en baten; er wordt gepleit voor bepaalde voorzieningen omdat de baten hiervan de participanten van de belangengroep ten goede komen, terwijl de lasten door de gemeenschap als geheel worden gedragen, en dus vrij onzichtbaar zijn 6).

Specialisatie in de collectieve sector en het bestaan van belangengroepen zijn dus van invloed op de besluitvorming van de overheid. Doorgaans leidt deze invloed tot extra voorzieningen, omdat de baten ervan specifiek kunnen worden toegerekend, terwijl de kosten worden gespreid. Er zijn echter uitzonderingen. Juist de laatste jaren krijgt een lastenverlichtinglobby bij de regering voet aan de grond. Uit de moeite die het kost om bezuinigingen doorgevoerd te krijgen blijkt overigens wel hoe moeilijk het is specifieke voorzieningen af te schaffen ten behoeve van een algemeen doel als lastenverlichting.

Aanbodeconomie

In de neoklassieke synthese wordt de keynesiaanse macro-economie, die de nadruk legt op het kringloopkarakter van de economie, gehanteerd om de omvang van het maatschappelijk product te verklaren. De neoklassieke micro-economie, die de nadruk legt op het voortbrengingskarakter van de economie, wordt gehanteerd om de allocatie van de productiefactoren te bepalen. Deze taakverdeling heeft belangrijke consequenties voor de visie op de omvang van de collectieve sector. Volgens de keynesiaanse macro-economie zal de overheid geen verstoringe

5) Vgl. J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, 2e druk, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 86.

6) Voor een meer omvattende uitwerking zie M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

invloed op het functioneren van de marktsector hebben zolang ze net zoveel middelen in de kringloop brengt in de vorm van overheidsbestedingen, als ze eraan onttrekt in de vorm van belastingen.

Deze visie wordt bestreden door de aanbodeconomen. De aanbodeconomie is gegroeid uit de zogenaamde Laffercurve. De essentie van deze curve is dat de totale belastingopbrengsten niet alleen nul zijn bij een belastingtarief van nul procent, maar ook bij een belastingtarief van honderd procent. Dit komt doordat mensen kijken naar de netto beloning die ze voor hun werk krijgen. Bij een belastingtarief van honderd procent krijgen ze niks en doen ze dus ook niks. Tussen de nul en honderd procent ligt dus een belastingtarief waarbij de belastingopbrengsten maximaal zijn.

De Laffercurve is een holle theorie; het optimale belastingtarief is niet empirisch vast te stellen. De gedachte dat economische prikkels niet alleen van belang zijn voor de allocatie, maar ook voor het niveau van economische activiteit blijkt echter vruchtbaar te zijn. Deze gedachte is verder uitgewerkt in het 'wig'-model. Dit is een vraag- en aanbodmodel waarin rekening is gehouden met overheidsinterventie. De overheidsinterventie leidt er toe dat vragers en aanbieders bij een transactie op de markt met een verschillende prijs rekenen. Vragers kijken naar wat de transactie hen bruto kost en aanbieders kijken naar wat de transactie hen netto oplevert.

De bekendste toepassing van het wigmodel is de analyse van de arbeidsmarkt, waar de wig wel het 'bruto-netto-traject' wordt genoemd. Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met belastingen en sociale lasten, maar ook met inkomensafhankelijke regelingen. Ook op de goedemarkt is het wigmodel van toepassing. Als gevolg van de belastingheffing wordt het aantrekkelijk buiten de officiële markt om in behoeften te voorzien. Hoge belastingen werken dus doe-het-zelfwerk en het ontstaan van een zwart circuit in de hand.

In de visie van aanbodeconomen kan overheidsregulering ook als een vorm van belastingheffing worden gezien. Regels brengen namelijk 'verborgen beleidskosten' met zich mee, dat zijn kosten die niet door de schatkist worden gedragen, maar door de burgers of bedrijven voor wie de regels gelden. Hierbij kan worden gedacht aan de kosten voor het gedeelte van de bedrijfsbureaucratie dat zich bezighoudt met het loskrijgen van vergunningen en subsidies en het verschaffen van de door de overheid gewenste informatie. Daarnaast zijn er verborgen beleidskosten verbonden aan het voldoen aan de bepalingen die worden gesteld aan productieproces en producten.

Arbeidsmarkt

Op de arbeidsmarkt is geen sprake van volkomen concurrentie. De loonontwikkeling wordt grotendeels bepaald door middel van onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers. In sommige gevallen worden zelfs deze onderhandelingen vervangen door regels, zoals de automatische prijscompensatie. Onderhandelingen en regels zijn gunstig voor de werknemers; op deze manier kunnen ze voorkomen dat ze door de werkgevers tegen elkaar worden uitgespeeld. Aan de andere kant staan ze een flexibele loonvorming in de weg, waardoor de werking van de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt 7).

Niet alleen collectieve, maar ook individuele arbeidsovereenkomsten worden in contracten geregeld. In een ontwikkelde samenleving met verregaande arbeidsdeling en specialisatie is het onmogelijk te werken met dagloners. Werkgevers hebben er belang bij om goede krachten aan zich te binden, omdat het werven, selecteren, opleiden en inwerken van nieuwe mensen duur is, en het bovendien onzeker is of ze goed zullen functioneren. Zoals hierboven uiteengezet, kunnen werkgevers deze transactiekosten en onzekerheid vermijden door werknemers aan zich te binden. Zij zullen werknemers dus, als ze hun proeftijd hebben doorstaan, lange-termijncontracten aan-

bieden tegen een goed loon. Rationeel economisch handelen van werkgevers is aldus mede oorzaak van starre lonen, die onvoldoende reageren op de marktverhoudingen 8).

Behalve het loon is vaak ook de arbeidstijd contractueel vastgelegd. Te zamen met de restrictieve ontslagwetgeving die werknemers voor willekeur behoedt, betekent dit voor de werkgever dat hij vastzit aan een bepaald arbeidsvolume. Deze starheid proberen werkgevers te doorbreken door, naast hun vaste werknemers, een aantal mensen flexibel aan te stellen. Hierbij kan men denken aan uitzendkrachten en oproepkrachten. Het bedrijfsrisico van een fluctuerende afzet wordt aldus voor een deel afgewenteld op het personeel. Consequentie van deze tendens is dat de werkgelegenheid in de vorm van 'vaste' banen kleiner is dan bij een flexibele arbeidsmarkt, met als gevolg dat een deel van de beroepsbevolking zich moet behelpen met los-vastwerk.

Behalve de marktpartijen heeft ook de overheid invloed op de gang van zaken op de arbeidsmarkt. De wetgever heeft zich nogal ingespannen om werknemers te beschermen tegen de willekeur van werkgevers. Er is wetgeving met betrekking tot de arbeidsomstandigheden, ontslagwetgeving en een wettelijk minimumloon. Deze wetgeving brengt verborgen beleidskosten met zich mee. Er bestaat gevaar voor een slechte afweging van kosten en baten, omdat de baten veel duidelijker zijn dan de kosten. De ontslagwetgeving en de minimumloonwetgeving blijken zich ten dele tegen de werknemers, voor wie ze bedoeld waren, te hebben gekeerd. Door de problemen die ontslag met zich meebrengt zijn werkgevers voorzichtiger geworden met het aannemen van personeel. Het minimumloon lijkt er uiteindelijk niet toe te hebben geleid dat de laagste lonen zijn verhoogd, maar dat ongeschoolden zich uit de markt hebben geprijsd. De hoogste werkloosheidscijfers zijn te vinden onder de laagst geschoolden.

Ook indirect heeft de overheid een sterke invloed op de arbeidsmarkt. Men kan hierbij denken aan het stelsel van sociale zekerheid, dat is ingevoerd als vangnet voor mensen die buiten hun schuld uit het productieproces zijn gevallen 9). Uitkeringen hebben echter een belangrijk neveneffect: ze zijn van invloed op de afweging die aanbieders op de arbeidsmarkt maken. Deze wegen bij de beslissing om te gaan werken het loon dat ze gaan verdienen af tegen de uitkering die ze krijgen, terwijl uit maatschappelijk oogpunt het loon zou moeten worden afgewogen tegen het arbeidsloon van een werkloze, zijnde niets.

Het stelsel van sociale zekerheid is bovendien aan de premiekant van invloed op de afweging van vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt. De sociale premies vormen samen met de belastingen de zogenaamde wig. Uit maatschappelijk oogpunt zou de werkgever de marginale produktiviteit van de werknemer moeten afwegen tegen het loon dat hij hem moet betalen, en zou de werknemer hetzelfde loon moeten afwegen tegen de arbeidsinspanning die hij moet leveren. In feite weegt de werkgever echter de marginale produktiviteit af tegen het bruto loon en weegt de werknemer de arbeidsinspanning af tegen het netto loon. Hierdoor vallen werkgelegenheid en productie lager uit dan zonder stelsel van sociale zekerheid het geval zou zijn geweest.

De economische prikkels worden ten slotte nog aangetaast door het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen, zoals de individuele huursubsidie en de progressiviteit van de belastingen. Deze regelingen zijn bedoeld om een rechtvaardiger inkomensverdeling te bewerkstelligen. Te zamen hebben ze echter tot gevolg dat het marginale lastentarief in sommige gevallen meer dan honderd procent wordt. En dan wordt het de arbeidsmarkt natuurlijk wel heel moeilijk gemaakt om goed te functioneren.

7) Indexatie en vakbondsmacht worden behandeld in: G. de Bruyne, Indexering, in: *Sociaal-economische deregulering*, op.cit., blz. 249.

8) Vgl. G. Poulmans, Arbeidsflexibiliteit, in: *Sociaal-economische deregulering*, op.cit., blz. 229.

9) Vgl. F. Spinnewyn, Sociale zekerheid, in: *Sociaal-economische deregulering*, op.cit., blz. 305.

We kunnen concluderen dat de markt voor arbeid voor een groot deel is vervangen door institutionele regelingen. Hieraan lagen zowel economische motieven ten grondslag als een streven naar rechtvaardigheid. Als gevolg van deze ontwikkeling zijn de flexibiliteit van de lonen en de arbeidsmobiliteit afgenomen. Dit heeft bijgedragen tot de werkloosheid en tot fricties op de arbeidsmarkt.

Produktmarkten

Net als op de arbeidsmarkt is op produktmarkten sprake van regulering door zowel de marktpartijen als de overheid. Deze regulering werkt prijsstarheid en een suboptimale benutting van het productiepotentieel in de hand. Bovendien wordt het aanpassingsvermogen van de economie erdoor beperkt, wat vaak als een van de belangrijkste oorzaken van de scherpere van recessies wordt gezien. In deze paragraaf wordt een aantal vormen van regulering behandeld.

In de ideale markteconomie is iedere markt een veilingmarkt, waarop de prijzen door vraag en aanbod tot stand komen. In de werkelijkheid is dit niet het geval; er is voornamelijk sprake van klantenmarkten (10). Op klantenmarkten worden de prijzen door producenten vastgesteld en besluiten consumenten of ze tegen die prijs al dan niet tot een transactie willen overgaan. Dit heeft twee belangrijke consequenties. In de eerste plaats ontbreekt het producenten aan informatie over een optimale prijs. Dit leidt ertoe dat bij de vaststelling van de prijzen vuistregels worden gehanteerd, zoals bij voorbeeld een opslag op de kosten. In de tweede plaats wordt het aantrekkelijk de prijzen zo min mogelijk te laten fluctueren. Dit beperkt de kosten die gemaakt moeten worden om de consumenten over die prijswijzigingen te informeren. Als gevolg hiervan reageren de prijzen niet meer adequaat op veranderingen in de marktverhoudingen. Er treden starheden op.

Een tweede vorm van regulering door marktpartijen vloeit voort uit de nadelige consequenties van concurrentie voor marktpartijen. Concurrentie noopt tot hard werken, efficiënt produceren en het laag houden van de prijs. Afspraken met de concurrentie maken een rustiger leven en hogere winstmarges mogelijk. De kosten van dit gedrag komen voor rekening van de consument, die de hogere prijs moet betalen. Tegen kartelvorming zijn twee krachten werkzaam. In de eerste plaats is de stabiliteit van kartels beperkt, omdat het in het belang van elk van de participanten is de afspraak niet na te leven. In de tweede plaats is er overheidsregulering om kartelvorming tegen te gaan. Het mededingingsbeleid blijkt in de praktijk echter vaak niet erg effectief. De overheid sanctioneert op allerlei manieren afspraken die de concurrentie aan banden leggen (11).

In andere opzichten worden de produktmarkten wel in sterke mate door de overheid gereguleerd. Een aantal markten, zoals die voor het openbaar vervoer en de energievoorziening, is geheel door de overheid gemonopoliseerd. Op andere markten stuurt de overheid de allocatie van productiefactoren bij door middel van voorschriften, vergunningen, heffingen en subsidies.

De voorschriften en vergunningen zijn bedoeld om de economische ontwikkeling bij te sturen. De feitelijke ontwikkeling maakt dat regels al snel als ontoereikend worden ervaren. Er zijn altijd belangen, die op zich rechtvaardig zijn, die voor een uitbreiding en verfijning van de regelgeving pleiten (12). Door dit proces worden de regels echter zo complex, dat alleen experts er nog de weg in weten. Dit jaagt de overheid op kosten omdat een uitgebreid apparaat nodig is om naleving van de regels te garanderen. Bovendien jaagt het de bedrijven en de burgers op kosten, omdat er veel werk gaat zitten in het doorgronden van de voorschriften en het verkrijgen van vergunningen. Ten slotte belemmert de regulering de flexibiliteit. Wie iets wil ondernemen blijkt met bepaalde regelgeving in aanvaring te komen. Vooral bij vestigings- en uitbreidingsbeslissingen en de introductie van nieuwe producten en productieprocessen brengt de overheidsregulering ho-

ge kosten met zich mee.

Een andere manier waarop de overheid poogt het economisch gedrag te beïnvloeden is door het verstrekken van allerlei subsidies. De bedoeling van deze subsidies is een bepaald, in maatschappelijk opzicht wenselijk, gedrag van bedrijven uit te lokken. De subsidieregelingen zijn echter vaak zo onbekend dat tal van ondernemers niet weten dat ze subsidiabel zijn. Bovendien is veel expertise nodig om subsidie-aanvragen goed op te stellen. Het werk dat hier in gaat zitten is uit maatschappelijk oogpunt verspild, omdat het niet bijdraagt aan de maatschappelijke productie. Alweer geldt echter dat de baten van subsidieregelingen bij een duidelijk aan te wijzen belangengroep terechtkomen, terwijl de kosten over de gemeenschap als geheel worden verspreid.

In het algemeen blijkt dat er maar weinig produktmarkten zijn die niet op een of andere manier voor een deel door regulering zijn uitgeschakeld. Net als op de arbeidsmarkt liggen aan deze regulering zowel economische motieven van marktpartijen zelf ten grondslag als overwegingen om het algemeen belang te laten prevaleren boven het particulier belang. Het gevolg van de regulering is een versterking van produktmarkten en een vermindering van het aanpassingsvermogen van de economie aan veranderende omstandigheden.

Financiële markten

Financiële markten vervullen een vitale rol in de economie. Hun functie is het bewerkstelligen van een optimale allocatie van kapitaal. Omdat kapitaal in een ontwikkelde samenleving een onmisbaar ingrediënt is bij de productie van goederen en diensten is een goede werking van financiële markten van wezenlijk belang voor het welvaartsniveau dat een samenleving bereikt. Het produkt 'kapitaal' dat op financiële markten wordt verhandeld heeft echter een bijzonder karakter. 'Geld' of 'kapitaal' heeft geen waarde op zichzelf, maar ontleent zijn waarde slechts aan de goederen of diensten die ermee kunnen worden verkregen. De handel op financiële markten is een handel in claims. Dit impliceert dat het op financiële markten van essentieel belang is dat een marktpartij er een zeker vertrouwen in heeft dat zijn claim op enig tijdstip in de toekomst kan worden uitgeoefend. Absolute zekerheid is er nooit. Er is altijd een risico dat de claim op het tijdstip van uitoefening een andere waarde heeft dan op voorhand was gedacht. Dit risico wordt op de markt geprijsd. Aangezien een voldoende mate van vertrouwen essentieel is voor het functioneren van financiële markten, kennen bijna alle financiële deelmarkten een netwerk van regels dat dit vertrouwen moet waarborgen. Deze regulering kan zowel door marktpartijen zelf als door de overheid zijn ingesteld.

De laatste tien, twintig jaar hebben de financiële markten een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Internationale geldstromen zijn spectaculair in omvang gegroeid. Technologische ontwikkelingen hebben de transactie- en informatiekosten sterk verminderd waardoor het karakter van de markten grondig is veranderd. Tal van nieuwe financiële producten zijn geïntroduceerd. De traditionele scheidslijnen tussen financiële sectoren zijn vervaagd. Vele vormen van regulering op financiële markten zijn door deze ontwikkelingen achterhaald. Sommige regels zijn als ontoereikend ervaren, andere als knellend of overbodig. De laatste jaren is er wereldwijd een roep om deregulering en liberalisatie van financiële markten ontstaan.

10) Vgl. A.M. Okun, *Prices and quantities, a macroeconomic analysis*, Oxford, 1981.

11) Zie: A.P.J. 't Gilde en D.J. Haank; *De praktijk van de Wet economische mededinging*, onderzoeksrapport nr. 37, SWOKA, 's-Gravenhage, 1985 en H.W. de Jong, *Mededingingspolitiek, ficties en feiten*, ESB, 1 januari 1986, blz. 3.

12) Vgl. *Deregulering van overheidsregelingen*, Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 17 931, nr.9, blz. 10.

Tegelijkertijd echter leeft het besef dat financiële markten niet zonder bepaalde regels kunnen om het vertrouwen van marktpartijen te behouden. Op vele financiële deelmarkten is men daarom zoekende naar een nieuw doelmatig evenwicht tussen regulering en deregulering.

Dit is bij voorbeeld het geval op de internationale kapitaalmarkt. De neoklassieke theorie belicht hoe een optimale internationale allocatie van kapitaal tot stand komt wanneer geen enkele restrictie aan kapitaalbewegingen wordt opgelegd. Niettemin leert de monetaire geschiedenis dat het internationale kapitaalverkeer bijna altijd aan banden is gelegd. In de literatuur worden verschillende theoretische argumenten aangevoerd om restricties op internationale kapitaalbewegingen te verdedigen¹³). In de praktijk is dikwijls een belangrijk motief geweest dat nationale overheden door middel van beperkingen op het internationale kapitaalverkeer probeerden externe verstoringen op het binnenlandse economische beleid te voorkomen. Zij waren met andere woorden niet bereid nationale autonomie prijs te geven om internationale welvaartsvoordelen te bereiken. De ervaring heeft echter geleerd dat bij ernstige externe evenwichtsverstoringen het binnenlandse economische beleid uiteindelijk toch moest worden aangepast. Waar beperkingen van de internationale kapitaalbewegingen aanvankelijk tot uitstel van het aanpassingsproces leidden, bleek dikwijls dat de aanpassingskosten uiteindelijk veel hoger uitvielen dan bij eerdere aanpassing het geval zou zijn geweest. Daarnaast bleek de doelmatigheid van de restricties ook om een andere reden beperkt. De vindingrijkheid van marktpartijen om bestaande regels te ontwijken bleek nogal eens groter dan die van autoriteiten om nieuwe te verzinnen. In vele landen is thans het bewustzijn van de kosten die aan regulering van het kapitaalverkeer zijn verbonden, toegenomen. Er is momenteel dan ook een duidelijke internationale tendens tot deregulering van het internationale kapitaalverkeer waarneembaar.

Zo'n tendens tot deregulering is niet op alle financiële markten aanwezig. Zo zijn in veel landen de regels van het bedrijfseconomisch toezicht op het bankwezen de laatste jaren juist verscherpt. Gezien de centrale rol van banken in de economie, het feit dat er met andermans geld gewerkt wordt en de monetaire effecten van bancaire activiteiten bestaat er vrijwel overal een vorm van toezicht op het bankwezen. De grote veranderingen die zich in de afgelopen jaren op de financiële markten hebben voltrokken hebben de toezichhouders echter voor problemen gesteld. De sterke internationalisering van het bankwezen maakte dat een groot deel van de bankactiviteiten zich aan hun zicht begon te onttrekken. Financiële innovaties brachten nieuwe typen risico's met zich, waarop de oude regels van het toezicht niet waren berekend. De scheidslijnen tussen banken, verzekeraars en andere instellingen die op de geld- en kapitaalmarkt opereren, vervaagden. Daar kwam nog bij dat zich aan het eind van de jaren zeventig internationale schuldproblemen openbaarden van een zodanige omvang dat ze een reële bedreiging voor de hele wereldeconomie vormden. Al deze factoren maken dat toezichhouders zich voor nieuwe uitdagingen gesteld zien. Enerzijds dient het toezicht voldoende ruimte te laten voor ondernemerschap bij banken, anderzijds dient het ervoor te zorgen dat de risico's voor het systeem als geheel binnen de perken blijven.

Was hierboven sprake van regulering door centrale overheden c.q. centrale banken die op armlengte van de overheid functioneren, er zijn ook financiële markten waar de marktpartijen zelf voor bepaalde vormen van regulering zorgen. Een voorbeeld is de aandelenmarkt. Het is voor de werking van deze markt – en daarmee voor de allocatie van risicodragend vermogen – essentieel dat de koersvorming op betrouwbare wijze plaatsvindt. Het vertrouwen in de aandelenmarkt wordt echter ondergraven wanneer blijkt dat er ingewijden op de markt opereren die dank zij voorkennis van koersgevoelige informatie een bovennormaal rendement weten te realiseren. Dit gebruik van voorkennis verstoort het geloof in de correcte werking van de markt en kan er toe leiden dat beleggers die een informatieachterstand hebben zich van de markt afwenden. De efficiëntie van de markt wordt daardoor ondergraven. Vooral de laatste tijd zijn er internationaal diverse affaires aan het licht gekomen waarbij op grote schaal misbruik van voorkennis bleek te zijn gemaakt. Vrijwel overal heeft men zich dan ook gebogen over mogelijkheden om dit kwaad zoveel mogelijk uit te bannen. De aanpak die daarbij wordt gevolgd verschilt van land tot land. In sommige landen hebben overheden wettelijke voorschriften uitgevaardigd, in andere landen – o.a. Zweden, West-Duitsland en Nederland – treedt de beurs zelfregulerend op. In die gevallen moeten effectenhandelaren om tot de beurs te worden toegelaten een code onderschrijven die door het beursbestuur is opgesteld en die misbruik van voorwetenschap uitsluit. Bij schending van deze code wordt de betrokken handelaar de toegang tot de beurs ontzegd. Ondanks deze vormen van regulering blijft misbruik van voorwetenschap een moeilijk uit te bannen kwaad, vooral omdat het bewijs ervan zeer moeilijk te leveren is. Regulering noch deregulering leiden op dit gebied tot een volledig bevredigend resultaat.

13) Voor een bespreking daarvan zie P. van den Bergh, Deregulering van de internationale financiële stromen en valutastelsel, in: *Sociaal-economische deregulering*, op.cit., blz. 843.

Regulering komt niet uit de lucht vallen. De perfecte markt die volgens de neoklassieke theorie voor de optimale allocatie van produktiefactoren zorgt en aldus de voorwaarde schept voor het bereiken van maximale welvaart, komt in werkelijkheid niet voor. In het reële leven gaan economische transacties gepaard met transactie- en informatiekosten. Deze kosten kunnen zo hoog oplopen dat het voor marktpartijen doelmatig is de onderlinge afstemming van economische beslissingen niet aan de onzichtbare hand van het marktmechanisme over te laten, maar te kiezen voor een of andere vorm van organisatie, c.q. regulering. Hierbij kunnen marktpartijen de coördinatie zelf ter hand nemen dan wel deze in handen leggen van een coördinerende autoriteit, in veel gevallen de overheid. Een kwestie van efficiency dus.

Daarmee is het verhaal echter nog niet af. Beide vormen van organisatie – zelfregulering en regulering door de overheid – brengen weer nieuwe kosten met zich. Deze kosten worden vaak aangeduid als 'starheden' of inefficiënties. Want terwijl de wereld verandert blijft het contract, de afspraak, de maatregel, de wet, voor welke vorm van regulering ook is gekozen, ongewijzigd. En daarmee ontoereikend. Bovendien moeten kosten worden gemaakt om na te gaan of de regulering door marktpartijen wordt nageleefd en conform de bedoelingen van de opstellers functioneert.

Behalve deze bezwaren kleeft er aan coördinatie door middel van organisatie nog een ander probleem. Organisatie impliceert dat meer dan één actor – een individu of economische eenheid – in het geding is. Elke actor heeft zijn eigen preferenties. Die hoeven niet te stroken met het doel van de organisatie als zodanig. De theorie van de politieke besluitvorming heeft licht geworpen op het heterogene karakter van de overheidsorganisatie, maar evenzeer kan men wijzen op het heterogene karakter van organisaties in de particuliere sector. Wie de heterogeniteit van belangen uit het oog verliest, koestert vaak te hoge verwachtingen van organisatie, c.q. regulering.

Toch weer terug naar de markt dan? Dat hangt er van af. Als we met dit artikel iets duidelijk hebben willen maken, is het dat algemeen geldende uitspraken over sociaal-economische regulering of deregulering onmogelijk zijn. De situatie verschilt van geval tot geval en verandert voortdurend. Dat wil echter niet zeggen dat de econoom volledig met lege handen staat. De ontwikkeling van de economische theorie, zoals wij die hierboven heel beknopt hebben geschetst, heeft hem instrumenten in handen gegeven om het economische gedrag op markten en in organisaties te analyseren en verklaren. Het 18de Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres levert talrijke voorbeelden van de bruikbaarheid van dit instrumentarium op. Een waarschuwing is echter op haar plaats. Laat de econoom niet denken dat hij weet hoe het moet. Zijn theorie is geen objectieve waarheid die stand houdt in de tijd. Het economisch denken en de maatschappelijke ontwikkeling vertonen vaak een opmerkelijke parallel.

**L. van der Geest
M. A. Langman**