

Marktordeningsbeleid in netwerksectoren maakt een verschil

Er is in een vijftal Europese landen een systematische vergelijking van de arbeidsproductiviteit in vier netwerksectoren uitgevoerd, waarbij verschillen in arbeidsproductiviteit worden verklaard aan de hand van verschillen in institutionele ordeningsarrangementen. Het ingezette marktordeningsbeleid blijkt wel degelijk van invloed te zijn.

Het verhogen van de prestaties en de productiviteit van de publieke dienstverlening staan al twee decennia hoog op de politieke agenda. Liberaliserings- en privatiseringsoperaties in verschillende netwerksectoren zijn, naast een algemene heroriëntatie op de rol van de overheid, vanuit dat perspectief ingezet. De marktordeningsoperaties hebben als doel de efficiëntie te verhogen en de dienstverlening voor consumenten, tegen concurrerende prijzen, te verbeteren. Daarnaast beoogt de overheid met haar beleid bepaalde publieke belangen, zoals universele dienstverlening en leveringszekerheid, op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier te waarborgen. Daarvoor worden randvoorwaarden gesteld aan de werking van de markt. In Europese landen wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan het marktordeningsbeleid in netwerksectoren. Relevante vragen voor beleidsmakers betreffen de te verwachten effecten van het marktordeningsbeleid op de productiviteit en prestaties van netwerksectoren. Vaak wordt naar de ervaringen in een ander land gekeken dat soortgelijke marktordeningsoperaties eerder doorgevoerd heeft. Welke randvoorwaarden zijn er gesteld, welke institutionele vormgeving hebben deze, wat zijn de vigerende publieke belangen en hoe presteert de betreffende sector in dat land in termen van productiviteit?

Een systematische empirische analyse van het effect van de reguleringsomgeving op de prestaties van netwerksectoren ontbreekt echter. Eerdere studies geven slechts een eerste aanzet (Boylaud & Nicoletti, 2001; Steiner, 2001). Daarom is een systematische vergelijking van het niveau en de groei van de arbeidsproductiviteit (van 1990-2002) in vier netwerksectoren (vaste telefonie, post, elektriciteit en gas) uitgevoerd in vijf landen: Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Spanje en Zweden (Van der Lijn et al., 2004). Daarnaast worden verschillen in productiviteit verklaard aan de hand van verschillen in institutionele ordeningsarrangementen. Maakt het uit hoe het eigendom geregeld is? Heeft prijs- of toegangsregulering een effect op de productiviteit? Is de mate van concurrentie van invloed?

Hoe beïnvloedt het realiseren van publieke belangen de productiviteit?

Wij gaan hierna kort in op de onderzoeksmethodiek en presenteren productiviteitscijfers, waarna wij de gevonden verschillen in productiviteit verklaren aan de hand van verschillen in het marktordeningsbeleid (en landspecifieke exogene variabelen). Wij sluiten af met conclusies waarin de betekenis voor het marktordeningsbeleid in netwerksectoren wordt geduid.

Productiviteit in netwerksectoren

Prestaties van de verschillende netwerksectoren worden gemeten door het niveau en de groei van de arbeidsproductiviteit vast te stellen. Voor de arbeidsproductiviteit worden als indicatoren zowel een financiële maatstaf (de omzet per werknemer) als een fysieke maatstaf (zoals het aantal bezorgde brieven per werknemer of het aantal aansluitingen per werknemer) gebruikt.

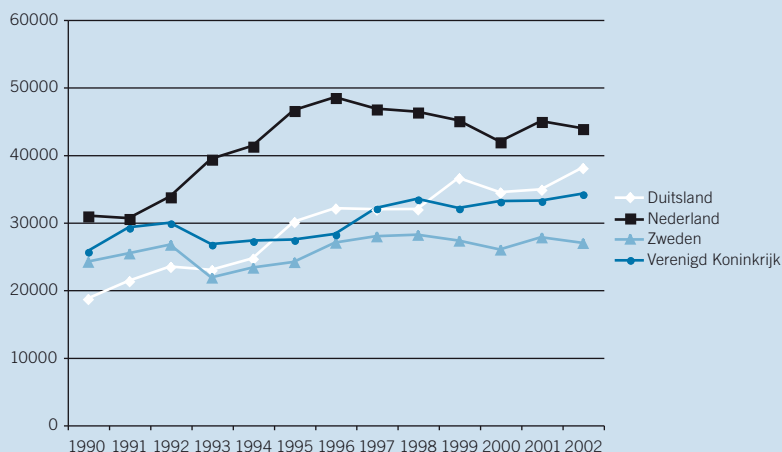
Bij de invulling van de indicatoren is een 'bottom-up'-benadering gevolgd. Op basis van informatie uit jaarverslagen van een representatieve groep ondernemingen in de sectoren is de arbeidsproductiviteit per sector berekend. Zo is een tijdsreeks met dertien jaarlijkse waarnemingen geconstrueerd voor de vijf landen van de omzet per werknemer per sector. Figuur 1 toont de arbeidsproductiviteit in post, vaste telecommunicatie en elektriciteit.

In de postsector tonen alle landen een toename in arbeidsproductiviteit. De groeivoeten in Nederland en Duitsland waren het hoogst. De sterke toename van de productiviteit in Nederland in eerdere jaren wordt in meer recente jaren deels teniet gedaan door een minder sterke stijging. In vaste telefonie is er een zekere mate van convergentie te zien in de productiviteitscijfers. De landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, hebben een vergelijkbaar niveau in 2002, terwijl de groeivoeten grote verschillen laten zien, wat duidt op een inhaalslag. De productiviteit in de elektriciteitssector neemt ook toe in de beschouwde periode. Alleen Zweden laat een lichte afname (in niveau) zien van de arbeidsproductiviteit.

**ERIK SCHMIEMAN,
ARNO MEIJER EN
BJØRN VOLKERINK**
Schmieman is werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken. Meijer en Volkerink zijn werkzaam bij ECORYS-NEI

figuur 1a

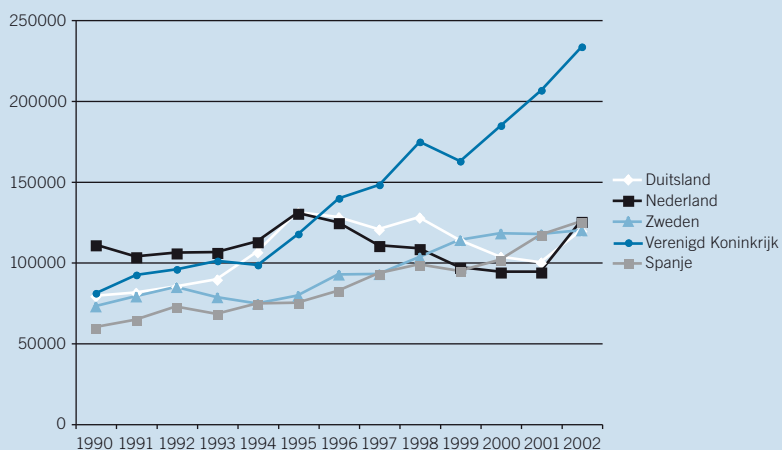
Productiviteit in de postsector^a



a De verticale as geeft het niveau van de arbeidsproductiviteit weer in gedefleerde SDR's. Voor Spanje konden voor de postsector geen betrouwbare gegevens worden verzameld.

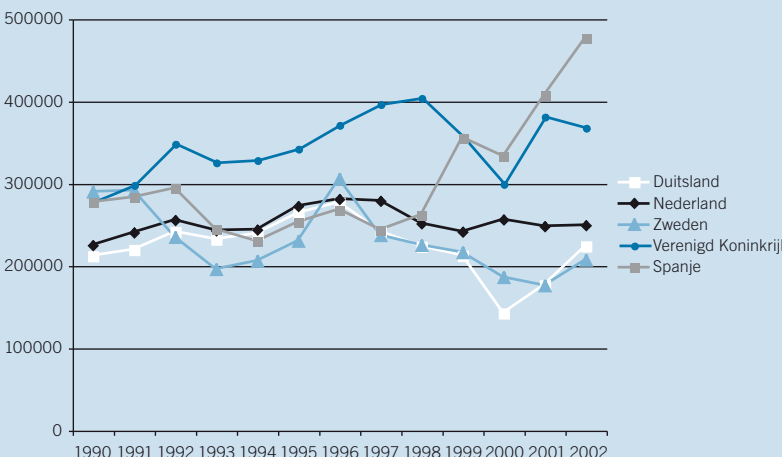
figuur 1b

Productiviteit in vaste telecommunicatie



figuur 1c

Productiviteit in de elektriciteitssector



Bron: Van der Lijn et al. (2004).

De invloed van marktordening

Overheden staan diverse instrumenten ter beschikking om netwerksectoren te ordenen. Naast productiviteitsgegevens zijn gegevens verzameld over factoren die de productiviteit (mede) beïnvloeden, zoals de institutionele omgeving, landspecifieke factoren, de marktstructuur, privatisering en regulering. Uit het onderzoek van Van der Lijn et al. is op te maken dat het liberaliserings- en privatiserings-traject tussen landen en sectoren nogal verschilt (Van der Lijn et al., 2004). Zo is de privatisering vooral in de vaste telefonie relatief snel doorgevoerd, terwijl dit in de elektriciteitssector en vooral in de postsector langzamer en veelal ook later is doorgevoerd. De fasering van de liberalisering van de verschillende netwerksectoren verschilt ook van land tot land. Zweden heeft als eerste land de postsector volledig geliberaliseerd, terwijl dit in andere landen veelal pas na de (min of meer volledige) liberalisering van de vaste telefonie en elektriciteitssector is gebeurd. Tussen de verschillende landen en sectoren is ook een verschil zichtbaar met betrekking tot de striktheid van prijsregulering. Veel landen zijn uiteindelijk wel overgegaan tot de meest strikte vorm van prijsregulering in alle sectoren (CPI-X/RPI-X).

De arbeidsproductiviteit (per land en jaar) wordt verklaard door middel van de volgende variabelen:

- exogene landspecifieke economische en structurele indicatoren: een hogere economische groei leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit, een hogere bevolkingsdichtheid tot een efficiënter gebruik van netwerken en daarmee tot een hogere arbeidsproductiviteit; een hogere kapitaalintensiteit tot een hoger niveau van de arbeidsproductiviteit;
- marktstructuur, met als hypothese dat meer concurrentie – een lagere HHI – goed is voor efficiëntie en de arbeidsproductiviteit;
- eigendom: corporatisering (op afstand van de overheid plaatsen) en privatisering van bedrijven leidt tot een hogere productiviteit;
- toetredingsregulering: hoe meer de markten zijn opengesteld voor (potentiële) concurrentie (gemeten door het marktopeningspercentage), hoe hoger de productiviteit;
- prijsregulering: een striktere prijsregulering (bijvoorbeeld CPI-X en niet *cost based*) leidt tot een hogere efficiëntie en arbeidsproductiviteit;
- publieke belangen door middel van kwaliteitsregulering: een hogere (opgelegde) kwaliteit leidt tot een hogere productiviteit en vice versa.

De gegevens over arbeidsproductiviteit en de verklarende variabelen zijn geanalyseerd aan de hand van een econometrisch panel schatting met een OLS 'fixed-effects'-specificatie.

tabel 1

Presentatie uitkomsten beïnvloeding productiviteit

	Post	Vaste telefonie	Elektriciteit
Eigendom	+ (corporatisering)		
- (privatisering)	0	0	0
Toetredingsregulering	0	+ (liberalisering)	?
Prijsregulering	0/+	0	+ (strikttere prijsregulering)
Marktstructuur	+ (meer concurrentie)	0	?
Publieke belangen / kwaliteitsregulering	+	0	niet geanalyseerd

In Tabel 1 worden de resultaten van de analyse van de effecten van de orde-ningsvariabelen op de productiviteit(ontwikkeling) weergegeven door middel van plus '+', min '-' of geen invloed '0'. Indien het effect onduidelijk is, wordt dit weergegeven door middel van een '?'. De controlevariabelen (groei, bevolkingsdichtheid en kapitaalintensiteit) hebben het verwachte teken en verschillen significant van nul.

Overheidseigendom speelt slechts een rol in de postsector. Een lager aandeel van overheden leidt tot een lagere productiviteit. Een belangrijke oorzaak hiervoor kan zijn dat corporatisering wel een positieve invloed heeft op productiviteit. Het op afstand plaatsen van de overheid heeft al direct een invloed op het gedrag van bedrijven. Daarnaast zijn de deels geprivatiseerde postbedrijven actief in verschillende landen, dit kan de productiviteitsgegevens (die zijn samengesteld op basis van gegevens uit jaarverslagen) versluieren. In de andere sectoren heeft de rol van de overheid als aandeelhouder geen invloed op de arbeidsproductiviteit.

Toetredingsregulering in de vorm van marktliberalisering heeft, zoals verwacht, een positieve invloed op de arbeidsproductiviteit in de telecommunicatie-sector. In de post- en elektriciteitssectoren is dit verband niet waarneembaar. Indirect, via een meer concurrerende marktomgeving (HHI) is er echter wel een positief verband gevonden in de postsector en in mindere mate ook in de elektriciteitssector.

Strikttere prijsregulering heeft, zoals verwacht, een duidelijk positief effect op de productiviteit van de post- en elektriciteitssector. In vaste telecommunicatie is geen significante invloed te vinden. De regulering van de elektriciteitsnetten door toezichthouders zorgt voor een grote druk tot efficiëntieverbetering.

Het effect van kwaliteitsregulering kon slechts voor post en telecommunicatie geanalyseerd worden. Voor post is er een positief verband tussen productiviteit en publieke belangen gevonden, voor telecommunicatie geen direct verband. Historische hoge kwaliteitseisen aan de postale dienstverlening (tijdige en frequente bezorging) zorgen voor een efficiënte inrichting van postbedrijven. Hoge eisen aan de kwaliteit van het (digitale) telefoonnetwerk lokken geen extra productiviteitsverbeteringen uit.

Conclusies

Uit ons overzicht blijkt dat er geen land is waar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren sterk uit de pas loopt met die in andere landen. Over het algemeen is productiviteitsgroei in de elektriciteitssector lager dan in de post- en telecommunicatiesector. De absolute niveaus van productiviteit verschillen wel. De arbeidsproductiviteit in het Verenigd Koninkrijk en Spanje zijn verhoudingsgewijs hoog. In de telecommunicatiesector is het productiviteitsniveau in het Verenigd Koninkrijk ook hoog. Nederland scoort relatief goed, voornamelijk in de postsector.

Over het marktordeningsbeleid kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- overheidseigendom speelt geen (belangrijke) rol;
- toegangsregulering speelt, in het bijzonder in vaste telefonie, een rol. Dit is belangrijk voor toezichthouders als de OPTA en de DTe: zij moeten toetredingsdrempels zo laag mogelijk maken;

- strikttere prijsregulering verhoogt de arbeidsproductiviteit: lagere prijzen worden meer dan gecompenseerd door een hogere afzet;
- de rol van publieke belangen is moeilijk meetbaar in internationaal vergelijkende zin. Desondanks bestaat, in het bijzonder in de postsector, een positief verband tussen de vereiste kwaliteit van dienstverlening en productiviteit.

Algemeen kan worden geconcludeerd dat het ingezette marktordeningsbeleid van invloed is: toegangsregulering en prijsregulering hebben een belangrijk effect op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in sectoren. Liberalisering speelt een (veel) belangrijker rol dan privatisering. Er zijn ook opmerkelijke verschillen tussen sectoren te zien. Daarom is het van belang goede inhoudelijke onderzoeken en ex-ante (en ex-post) evaluaties van beleid uit te voeren en niet vast te blijven houden aan van tevoren ingenomen standpunten en dogma's.

LITERATUUR

- Boylaud, O. & G. Nicoletti (2001) *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*. OECD Economic Studies, No. 32 2001/1. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Steiner, F. (2001) *Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry*. OECD Economic Studies no. 32, 2001/1. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Van der Lijn, N., A. Meijer & B. Volkerink (2004) *Productivity in Network Sectors: An Empirical Analysis*. Research series Nr. 04 EP 15. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.