



Meer welvaart met hulp van Pareto

Auteur(s):

Heertje, A.

*De auteur is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4156, pagina d4, 11 juni 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerving, deregulering, wetgevingskw aliteit

Het beleid gericht op marktwerking en deregulering van het Ministerie van Economische Zaken kan direct worden herleid tot de welvaartstheorie van Pareto. Meestal is de markt de beste institutie om meer welvaart te bereiken, maar daarnaast zijn ook andere instituties zoals de overheid of samenwerkingsverbanden tussen publiek en privaat gewenst om voor de consument 'Pareto-verbeteringen' te behalen.

Nederland heeft lang te boek gestaan als kartelparadijs. Niet alleen de marktsector werd gekenmerkt door het bestaan van machtsposities van monopolioïde ondernemingen, die door onderlinge afspraken en het blokkeren van toetreding tot de markten, misbruik van hun macht hebben gemaakt. De overheid zelf heeft deze toestand bevorderd door haar regelgeving, door het bewust scheppen van monopolieposities en door een overwegend passief mededingingsbeleid. Het behartigen van de belangen van werkgevers stond hierbij voorop. Zij werden daarbij niet gedwarsboemd door de werknemers, omdat ten onrechte werd verondersteld dat het beperken van concurrentie ook op den duur goed is voor het loonpeil en de werkgelegenheid.

De overlegeconomie

De laatste jaren wordt Nederland getypeerd als een overlegeconomie. De SER wordt als kroonjuweel naar voren geschoven. Deze voorstelling van zaken versluiert de werkelijkheid. Lange tijd was de gebrekkige werking van de markten van goederen, diensten en kapitaal mede de vrucht van overleg. Overleg tussen marktpartijen en met de overheid. Met het aantreden van het kabinet-Kok is aan dit onderdeel van de overlegeconomie een einde gekomen. Het beleid is gericht op het afbreken van machtsposities, het bevorderen van feitelijke en potentiële concurrentie, op deregulering en op het beëindigen van door de overheid beschermde monopolies.

Het overleg van het ook in het buitenland geroemde poldermodel slaat alleen op de arbeidsmarkt. Het betreft de uitruil van loonmatiging, werkgelegenheid en opleidingsfaciliteiten. De volgehouden loonmatiging draagt bij tot groei, werkgelegenheid en kwalitatieve verbeteringen van de productie en de arbeidsomstandigheden. Het is echter het afbreken van machtsposities en overleg in de andere sectoren van de economie, waardoor de vruchten van de loonmatiging tot volle wasdom komen. De combinatie van rust op de arbeidsmarkt, het solide financiële en monetaire beleid en dynamiek in de rest van het economische leven vormt de kern van het poldermodel. De subtiele mix van overleg op de arbeidsmarkt en niet-overleg elders is het geheime wapen van de Nederlandse economie.

Wat is welvaart?

De laatste jaren is het idee dat het bij welvaart gaat om groei van de productie, inkomen en werkgelegenheid alleen maar versterkt. De aandacht voor de calculeerbare werkelijkheid in de vorm van financiële resultaten, hogere koersen van aandelen, wassende stromen van de productie, meer wegen, havens en spoorlijnen heeft de betekenis van immateriële zaken voor de kwaliteit van het bestaan van de mensen van nu en straks in de schaduw gesteld.

Maar al meer dan honderd jaar is het uitgangspunt van de economische wetenschap het ruime welvaartsbegrip van formele en subjectieve aard. De welvaart heeft betrekking op de behoeftenbevrediging van individuen, voorzover deze afhankelijk is van het omgaan met schaarse middelen. Het begrip is formeel, omdat er alles toe behoort wat er geacht wordt toe te behoren. En het is subjectief, omdat het bevredigen van de behoeften is onderworpen aan het oordeel van de individuele subjecten.

Wanneer het behoud van natuur moet worden afgewogen tegen de aanleg van een weg is geen sprake van een gevecht tussen ecologie en economie, maar van een beslissing waarbij het omgaan met schaarse middelen - de allocatie - centraal staat met het oog op de behoeftenbevrediging. Dat daarbij de voordelen van de aanleg van een weg kunnen worden vertaald in geld of reistijden en de betekenis van het behoud van natuur niet kan worden weergegeven in sommen gelds, doet niet ter zake. Het betekent alleen dat het marktmechanisme niet alle vraagstukken, waar allocatie van middelen in het geding is, registreert. De economische groei geeft een beperkte en gebrekkige voorstelling van welvaart. Het miskent niet alleen alle informele en illegale activiteiten, maar bovenal alle kwalitatieve gezichtspunten die voor de welvaart van de mensen van belang zijn, zoals het behoud van natuur en een gezonde leefomgeving.

Het operationaliseren van het ruime welvaartsbegrip in het beleidskader vergt een goed inzicht in de draagwijdte ervan. Allereerst gaat het om de behoeftenbevrediging van de individuen als consumenten. In de derde druk van de *Wealth of Nations*, merkte Adam Smith al op: "Consumption is the sole end of production". De gebeurtenissen in de productie zijn ondergeschikt aan de consumptie. De

aanwending van de schaarse middelen wordt beschouwd uit een oogpunt van het bevredigen van de behoeften van de individuen als consumenten.

Met betrekking tot de arbeid kan dit nader worden uitgewerkt door de arbeid niet alleen op te vatten als productiefactor maar ook als eindproduct. Als productiefactor levert arbeid inkomen op voor de aanbieder ervan. Als eindproduct is arbeid een consumptiegoed dat evenzeer behoeften bevredigt als boter, kaas en eieren. De voorkeuren omtrent plaats en tijd van de arbeid zijn vergelijkbaar met de preferenties voor de levering van consumptiegoederen op een bepaalde plaats en op een bepaald tijdstip. De arbeid kan als consumptiegoed onder de Paretiaanse welvaartstheorie worden gebracht.

Er is geen reden de beschouwde generatie van consumenten te beperken tot de huidige. Uiteraard zijn de voorkeuren van toekomstige generaties consumenten nu niet beschikbaar. Om aan deze moeilijkheid het hoofd te bieden heb ik al eerder het zgn. identificatiepostulaat ingevoerd. Aangenomen wordt dan dat de huidige generatie als stand-in optreedt voor toekomstige generaties. Door deze kunstgreep worden de voorkeuren van volgende generaties omtrent bijvoorbeeld natuur en milieu binnen het gezichtsveld van de huidige allocatie gebracht.

Empirische vertaling

De empirische vertaling van deze operationalisering van het ruime welvaartsbegrip is dat het economisch proces zich op den duur voegt naar de wensen van de burgers als consumenten van goederen en als afnemers van arbeid. De inrichting van de productie in de particuliere en publieke sfeer modelleert zich naar de wensen van de consumenten omtrent de momenten waarop en de plaatsen waar zij goederen willen afnemen en arbeid willen verrichten. Dit toekomstbeeld wijkt sterk af van de huidige feitelijke situatie, waarin de organisatie van de productie in hoge mate dicteert wanneer, wat en waar er wordt geconsumeerd en arbeid wordt uitgevoerd.

Verskillende factoren bepalen de aard en omvang van het tempo waarmee de economische ontwikkeling convergeert in de richting van het geschetste toekomstbeeld. Allereerst is er de technische ontwikkeling, waardoor de transactiekosten van nieuwe consumptie- en arbeidspatronen dramatisch omlaag gaan. Zij worden daardoor bereikbaar.

De technische ontwikkeling leidt ook tot een volwaardige en mondige consument, die uit een oogpunt van informatie steeds minder onderdoet voor de aanbieders van goederen en diensten. Internet is de mondiale belichaming van de 24-uurseconomie. Afhankelijk van hun voorkeuren kunnen de mensen wereldwijd 24 uur van de dag consumptieve en commerciële transacties aangaan.

Door de globalisering wordt de concurrentie mondiaal, worden markten wereldmarkten, zijn fysieke productiekosten van goederen een fractie van de totale, waardoor zij 'just in time' en 'just in place' beschikbaar komen.

Effectieve deregulering door de overheid bespoedigt dit proces en bevordert afstemming van de gang van zaken in de productie op de wensen van de consumenten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het verruimen van de openingstijden van winkels. Over vijf jaar zullen in Nederland winkels, bibliotheken, postkantoren en musea onbepert open mogen zijn. De flexibilisering van de arbeid zal verder voortschrijden, niet als gevolg van dwang door de werkgevers, maar als uitdrukking van de preferenties van de werknemers.

Pareto en beleid

De Paretiaanse welvaartstheorie knoopt aan bij de preferenties van de burgers als consumenten voor het oordeel over de maatschappelijke welvaart. In strikte zin is sprake van een potentiële Pareto-verbetering indien een subject in welvaart vooruitgaat door een verandering in de allocatie, terwijl alle andere subjecten ten minste in hun welvaart gelijk blijven. In ruime zin is sprake van een potentiële Pareto-verbetering indien de winnaars uit hun potentiële welvaartswinst de verliezers kunnen compenseren.

Deze Paretiaanse-criteria hebben een analytisch en geen normatief karakter. Het is mogelijk Pareto-optimaliteit tot norm voor het beleid te verheffen. Het beleid van minister Wijers kan op deze wijze worden begrepen, omdat wordt beoogd de allocatie zo te beïnvloeden dat potentiële Pareto-verbeteringen worden bereikt. Richtsnoer is steeds het belang van de consumenten.

Ondernemingen, markten, centrale en lagere overheden en hybride organisaties zijn voorbeelden van instituties, die de allocatie tot stand brengen. Pareto-optimaliteit is niet bereikt zolang er instituties blijven bestaan, die niet tegen de laagste transactiekosten in behoeften voorzien. Een op institutionele verandering gericht beleid is dan ook in beginsel geïnspireerd door het verwezenlijken van potentiële Pareto-verbeteringen.

Zo leidt afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) niet alleen tot lagere maatschappelijke transactiekosten, maar ook tot lagere prijzen en een betere kwaliteit van eindproducten. Het privatiseren van sommige overheidstaken bevordert niet alleen efficiëntie en doelmatigheid, maar leidt ook tot een beter dienstbetoon aan de burgers tegen lagere prijzen. De omvang van de potentiële Pareto-verbeteringen is enorm. Tegenover deze potentiële verbeteringen van de allocatie door de markt staan ook nadelen. Deze komen tot uitdrukking door de markt als allocatiemechanisme nader te beschouwen.

De markt als institutie

Voor de consumenten is de markt bij uitstek een institutie met de eigenschap dat hun wensen op een effectieve wijze tot uitdrukking komen. Door koopkracht ondersteunde voorkeuren en afkeuren over consumptiegoederen worden geregistreerd en leiden tot allocatie van productiemiddelen. Als ontdekkingsmechanisme voor nieuwe behoeften van de consumenten is de markt onovertroffen.

Kritiek op de werking van de markt hangt vooral samen met het uitbuiten van machtsposities door ondernemingen, buiten de markt om werkende externe effecten en met het manipuleren van informatiestromen door ondernemingen en consumenten. In al deze gevallen wordt geen Pareto-optimaliteit bereikt. Daarnaast is de markt ongeschikt voor het voortbrengen van zuiver collectieve goederen.

Uitgangspunt voor het marktwerkingsbeleid is het bevorderen van concurrentie, waardoor potentiële Pareto-verbeteringen worden

bereikt. Zwaartepunt ligt op het slechten van machtsposities van ondernemingen en het doorzichtig maken van de markten. Monopoliewinsten worden gereduceerd, de efficiëntie van de productie wordt bevorderd, lagere prijzen en betere kwaliteiten van de goederen komen tot stand en het dienstbetoon aan de consumenten wordt verbeterd.

Een dergelijk mededingingsbeleid draagt bij tot het terugdringen van nadelige externe effecten - bijvoorbeeld indien ondernemingen onder druk van concurrentie milieubewuster worden - maar het verbeteren van de allocatie kan ook gepaard gaan met het ontstaan van nieuwe negatieve externe effecten, zoals in de sfeer van congestie.

Voorts kan het verbeteren van de allocatie gepaard gaan met min of meer ernstige vermogens- en verdelingseffecten. Hieruit blijkt dat zelfs indien in het kader van de economische politiek Pareto-optimaliteit tot norm wordt verheven geen sprake kan zijn van een absolute norm, daar de verbetering van de allocatie moet worden afgewogen tegen nadelige externe- en verdelingseffecten.

Wel kan worden opgemerkt dat vergeleken met vroeger de neiging veel groter is de verbetering van de allocatie tot stand te brengen en vanuit die positie de nadelen het hoofd te bieden. Vroeger waren de mogelijke nadelige effecten bij voorbaat een reden van de institutionele verandering af te zien. Laten wij veranderingen in het politieke klimaat buiten beschouwing, dan is mijns inziens de voornaamste reden dat de potentiële Pareto-verbeteringen tegenwoordig zo groot zijn, dat verliezers uit de potentiële welvaartswinsten ruimschoots kunnen worden gecompenseerd.

Het bevorderen van marktwerking en deregulering wordt niet beschreven door de slogan 'meer markt en minder overheid'. Veeleer is sprake van het vinden van de optimale mix van private en publieke gezichtspunten, hetgeen een naar tijd en plaats wisselende verfijnde uitwerking vergt van de marktwerking en de daaraan door de overheid te stellen spelregels.

De overheid als institutie

Uit een oogpunt van de welvaartstheorie is de overheid een institutie, die enerzijds de spelregels voor de werking van andere instituties in het economisch leven bepaalt en anderzijds zelf een deel van de allocatie van productiemiddelen verzorgt. De overheid staat niet tegenover ons, maar is er namens ons. Dat het niet om vaststaande verhoudingen gaat blijkt uit het minder publieke karakter van de infrastructuur door de individuele toerekenbaarheid ervan. Naarmate door decentralisatie, deregulering en privatisering de beslissingen over de allocatie beter afgestemd raken op de preferenties van de burgers, wordt tegelijkertijd de roep om coördinerend gedrag van de overheid of andere instanties groter, indien private partijen door onderlinge concurrentie verstrikt raken in het dilemma van de gevangenen.

Hybride organisaties

Daarin is ook de betekenis gelegen van publiek-private samenwerking als nieuwe institutie. Blijft concurrentie achterwege zoals in het geval van het zonder nadere voorzieningen in de markt plaatsen van publieke monopolies, zoals PTT-post en de NS, dan wordt de consument opgescheept met versterkt arrogant monopolistisch gedrag, ondoelmatige voortbrenging, hoge prijzen, geringe kwaliteit en slecht dienstbetoon. Onder deze omstandigheden is een zorgvuldig afgewogen bevordering van concurrentie door toetreding geboden.

De complicaties die zich voordoen in de verhouding van markt en overheid, blijken uit het rapport dat de commissie-Cohen heeft gewijd aan de gevallen, waarin de overheid concurreert met het bedrijfsleven. Daar Cohen c.s. meent dat geen goede spelregels kunnen worden ontworpen voor deze hybride organisaties met exclusieve marktrechten, wordt het afstoten van de marktactiviteiten aanbevolen, behoudens enkele bijzondere omstandigheden. Opmerkelijk is dat Cohen de betekenis van hybride organisaties nauwelijks toetst aan de belangen van de burgers als consumenten. Gebeurt dit wel dan kunnen deze organisaties precies zo worden behandeld als andere monopolioïde marktstructuren, waarbij voordelen behouden blijven en nadelen gereduceerd. Een hybride organisatie kan uit een oogpunt van de consumenten een efficiënte institutie zijn, die voordelen van overheid en markt verenigt, indien voor uniforme spelregels is zorggedragen. Men moet waken voor het idealiseren van de marktform van volkomen concurrentie.

Epiloog

Naar mijn oordeel dient een tweede kabinet-Kok het marktwerkingsbeleid met kracht voort te zetten. Het bevorderen van actieve concurrentie heeft onze economie een zweeps slag gegeven. Het beleid kan worden geplaatst tegen de achtergrond van Pareto-optimaliteit, mits men deze niet tot absolute norm verheft en niet uitsluitend verbindt met volkomen concurrentie. In de praktijk heeft het beleid het karakter van het tot stand brengen van Pareto-verbeteringen.

ESB-dossier: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

Inleiding

Ministerie van Economische zaken, [MDW in vogelvlucht](#)

A. Heertje, Meer welvaart met hulp van Pareto

Toezicht

R.K. Visser, [Laat de markt werken, en de overheid toezicht houden](#)

A.J.M. Kleijweg, [De rol van de NMa nader belicht](#)

P.A.G. van Bergeijk, [Voer voor juristen](#)

Marktwerking

H.W. de Jong, [Meer markt, meer welzijn?](#)

F. van Waarden, [Over Burgers en burgers](#)

Het MDW-project

L.A. Geelhoed en W.A. Oskam, [De broedende kip](#)

R.J. in 't Veld, [En marge](#)

Nieuwe markten

E. Bartelsman, P. de Bijl en M. Canoy, [De onzichtbare hand grijpt naast nieuwe markten](#)

H.C. Bakker, [Overheidsrol cruciaal, maar begrensd](#)

Markt en overheid

R. Goudriaan en M.G. Lijesen, [Wat kost de ondernemende overheid?](#)

D.J. Wolfson, [D-OEMdenken](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Wordt vervolgd](#)