

Nederland: een geval apart!

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling publiceert jaarlijks 'economic surveys' waarin het economische beleid van haar leden wordt bekeken. Zo'n rapport bestaat altijd uit drie delen. Allereerst een deel met economische trends en vooruitzichten. Daarnaast een beschrijving en beoordeling van het gevoerde beleid, met terugkerende onderwerpen als het monetaire beleid, het budgettaire beleid, de arbeidsmarkt en de buitenlandse handel. Vervolgens wordt er ook elke keer aandacht besteed aan een speciaal geselecteerd beleidsonderwerp uit de hoek van het structuurbeleid. Het begin deze maand gepubliceerde landenrapport over Nederland had dit keer als bijzonder aandachtsgebied het Nederlandse mededingingsbeleid. Een onderwerp dat ook in ons land zelf sterk in de belangstelling staat.

Macrobeleid

Het algemene oordeel over het in Nederland gevoerde economische beleid is overwegend positief. De OESO schetst een beeld van het economische beleid dat zich onderscheidt door soliditeit en een sterke midellange-termijnorientatie. Elementen in deze benadering zijn het reduceren van de schuldquote en het overheidstekort, het verlagen van de collectieve-lastendruk, een gematigde loonkostenontwikkeling, verbetering van de kwaliteit van de overheidsuitgaven, verbetering van de werking van de arbeidsmarkt en koppeling van de gulden aan de Duitse mark.

De vruchten van dit beleid werden zichtbaar gedurende de recente onrustige periode op de valutamarkten. De Nederlandse gulden bleek daaruit als een van de sterkste te voorschijn

te komen. Het renteverskil met Duitsland bleef het kleinst van alle EMS-landen.

Dit betekent overigens niet dat Nederland zich geen zorgen hoeft te maken. Met name de hoge inactiviteit, vooral veroorzaakt door de hoge werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, ziet de OESO als een groot structureel probleem.

Mededingingsbeleid

Nederland heeft op het gebied van het mededingingsbeleid het laatste decennium bepaald niet uitgeblonken. Maar daarin tekent zich nu een scherpe verandering af. De recente maatregelen en gepubliceerde plannen op het gebied van het nationale mededingingsbeleid en het vestigingsbeleid krijgen volledige steun in het rapport. En wat de OESO betreft mag Nederland zelfs nog een paar stapjes verder gaan.

Het OESO-rapport constateert dat in Nederland de belemmeringen voor de vrije concurrentie diep geworteld zijn. De huidige mededingingswet gedooft kartelvorming, waardoor kartelafspraken zelfs voor de rechter kunnen worden afdwongen. Voorts wordt de markttoetreding en de mobiliteit tussen markten belemmerd door publiekrechtelijke vestigingseisen en/of door privaatrechtelijke erkenningsregelingen. En ten slotte wijst de OESO erop dat de overheid de concurrentieverhoudingen in een groot aantal sectoren beïnvloedt door middel van regelgeving, subsidies, en prijsregulering. Dit laatste is in OESO-verband overigens niet ongebruikelijk.

Gevolgen op sectorniveau

Het OESO-onderzoeksteam heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van het beschermende marktbeleid. De negatieve sporen van de genoemde concurrentiebeperkingen (kartels, concentraties en entreebarrières) vond men het duidelijkst op het sectorniveau terug. In vele publieke en (semi-)publieke sectoren is er een gebrek aan effectieve concurrentie, ondanks het feit dat in Nederland terughoudendheid is betracht met groot-schalige nationalisaties. De invloed van subsidies en regelgeving in sectoren als de gezondheidszorg, de woningsector, de telecommunicatie, de energievoorziening en het openbaar vervoer is echter nog steeds groot,

ondanks een aantal recente stappen om meer marktimpulsen te introduceren waar dat mogelijk en zinvol is.

Het was mooi geweest als het rapport wat concreter was geworden over de veronderstelde 'costs of non-competition' in deze sectoren. De laatste jaren wordt veel gesproken, ook in Nederland, over de mogelijkheden om de balans tussen regulering en marktwerking op onderdelen te herzien. Daarvoor is inzicht in de kosten en baten van de huidige situatie gewenst. De OESO had hier een nuttige bijdrage kunnen leveren.

Op commerciële markten werden hardere aanwijzingen gevonden dat de beperking van concurrentie, met name in sectoren die tot dusverre nog enigszins in de luwte van de internationale concurrentie hebben kunnen functioneren, de consument en andere betrokkenen geld gekost heeft. Het prijsniveau in de bouwsector ligt gemiddeld zo'n 10 à 20% boven het EG-gemiddelde. Een andere aanwijzing voor tekortschietende concurrentiële druk is dat de laagste loonschaal in deze sector circa 20% hoger uitvalt dan de vergelijkbare loonschalen in de veel sterker met het buitenland concurrerende sectoren als de landbouw en de industrie. Bovendien blijft in deze sector de innovativiteit en de dienstverlening achter, aldus het rapport.

Een andere duidelijke aanwijzing van tekortschietende prestaties door gebrek aan concurrentie, is dat de productiegroei in beschermde dienstensectoren ver achterblijft bij die in andere OESO-landen (zie de tabel). Opvallend is het verschil in relatieve groeiprestaties tussen beschermde en niet-beschermde dienstensectoren. In Nederland beschermde sectoren als de detail- en groothandel, restaurants en hotels, communicatie, banken en verzekeringen vertonen veel lagere groeicijfers dan dezelfde sectoren in de grote EG-landen, de VS en Japan. Sectoren die in Nederland met sterke internationale druk worden geconfronteerd, zoals transport en zakelijke dienstverlening, vertonen het omgekeerde beeld.

Gevolgen op macroniveau

Merkwaardig genoeg blijkt het vertalen van de sector-bevindingen naar het macro-niveau voor Nederland uiterst moeilijk te zijn, dit in tegenstelling tot wat geldt voor landen met een vergelijkbaar zwak concurrentie-

Tabel. Internationale vergelijking van de produktiegroei in de dienstensector, verandering in procenten over de periode 1980-1987

	Ned.	Fr.	Dld.	VS	Jap.	VK	It.	Bel.
1. Groot- en detailhandel,								
restaurants en hotels	4,5	13,6	5,0	30,8	23,4	25,7	14,2	6,7
2. Transport, opslag en								
communicatie	25,4	27,5	16,5	17,3	29,0	21,9	23,8	5,4
3. Banken, verzekeringen,								
onroerend goed, zakelijke								
dienstverlening	22,4	27,3	24,2	28,7	42,6	-	26,4	34,4
Beoogde sectoren								
(1+2+3, excl. transport								
en zakelijke dienstverl.)	9,2	20,4	11,2	31,7	-	-	-	14,9
Totale bnp-groei	8,1	13,0	9,4	20,6	28,3	-	13,8	7,7

beleid zoals Zweden, Denemarken en Zwitserland. Ondanks duidelijke aanwijzingen op het meso-niveau van economische schade, is de macro-economische ontwikkeling van Nederland tot dusverre redelijk te noemen. Vandaar ook de titel die de OESO aan dit onderdeel van het rapport meegaf: 'the unusual Dutch case'.

Weliswaar is de groei van de economie zwak en blijft de ontwikkeling van het bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking al jarenlang duidelijk achter bij de rest van Europa, maar "t had slechter gekund"¹. De verklaring voor deze 'unusual case' moet in eerste instantie gezocht worden in de weerbaarheid van de meso/macro vertaalslag. Sinds Harbergers bekende artikel uit 1954, waarin hij de kosten van te hoge concentratie op de Amerikaanse markt trachtte te becijferen, is bekend dat dit type onderzoek geweldige methodologische en statistische problemen kent². Los van deze technische verklaring is het niet ondenkbaar dat de openheid van de Nederlandse economie en wellicht ook de coöperatieve geest binnen de Nederlandse economische verhoudingen, apert kartel- of machtsmisbruik hebben gemitigeerd.

Nieuwe beleidsimpulsen

De gewijzigde internationale concurrentieverhoudingen en de bestuurlijke integratie in EG-verband, hebben de laatste jaren al geleid tot concrete stappen om de concurrentie op de Nederlandse markten te dynamiseren.

Dit jaar zullen een drietal zogenaamde generieke maatregelen ervoor zorgen dat vrijwel alle zware kartelvormen in Nederland voortaan

verboden zijn. Per 1 juli a.s. zal horizontale prijsbinding verboden zijn. Een half jaar later zal hetzelfde gelden voor marktverdeling in de ruimste zin van dat begrip (elke vorm van capaciteits-, afzet- of outputbeïnvloeding) en voor aanbestedingsregelingen.

Voorts heeft de notie vaste grond gekregen dat marktbeleid meer is dan mededingingsbeleid. Ook de overheid zelf dient zich op het eigen functioneren en reguleren te heroriënteren. Er dient nagegaan te worden of, in het licht van de huidige kennis en beleidsintenties, de bestaande regulering nog steeds voldoet. Wat geldt voor de van oudsher gereguleerde sectoren, zoals de telecommunicatiesector en de vervoerssector, geldt eveneens voor nieuwe beleidsgebieden als de milieuzorg. Er dient voor gewaakt te worden dat zelfregulering en convenanten, hoe nuttig soms ook, niet leiden tot een stapeling van regelgeving en tot effectieve belemmering voor concurrentie en dynamiek.

Daartoe zijn inmiddels de nodige initiatieven genomen. De liberalisatie van de telecommunicatiesector is een voorbeeld. Een ander voorbeeld is de liberalisatie van de bestaande vestigingswetgeving, die in de periode tot 1 januari 1996 z'n beslag zal krijgen.

De OESO noemt bovenstaande stappen bemoedigend, maar raadt aan op het gebied van het mededingingsbeleid verdergaande stappen te ondernemen die het Nederlandse beleid beter laten aansluiten bij het EG-beleid en dat van vrijwel alle OESO-partners. Daarnaast geeft de OESO ter overweging om de organen die belast zijn met de nationale fusietoet-

sing en met de uitvoering van de nieuwe mededingingswetgeving, op afstand te plaatsen van de overheid, overeenkomstig de praktijk in de meeste EG-lidstaten.

Conclusie

Het jongste OESO-rapport over Nederland is een degelijk stuk werk dat voor een breder publiek interessante leesstof bevat. De onderdelen die gaan over het algemene beleid en de economische vooruitzichten zijn inmiddels bekend terrein. Men is er echter ook in geslaagd het intrinsiek complexe mededingings- en marktbeleid helder te presenteren en aannemelijk te maken dat beperking van de concurrentie hier en daar geleid heeft tot economische kosten.

Wellicht verdienen de mededingingspolitieke aanbevelingen een kritische opmerking omdat deze hier en daar nogal vrijblijvend zijn. Het rapport beveelt bij voorbeeld zonder nadere toelichting aan om de uitvoering van het nieuwe beleid op afstand (at arm's length) van de overheid te positioneren. Aan op-afstandplaatsing kleven echter voor- en nadelen, die bovendien nog afhankelijk zijn van de bestuurlijke cultuur waarin het beleid vorm krijgt. Dat het mogelijk is 'in house' goed mededingingsbeleid te voeren, bewijst de Europese Commissie al jarenlang, terwijl omgekeerd de op afstand van de overheid functionerende Japanese Fair Trade Commission geen actieve indruk maakt.

Samengevat kan worden gesteld dat de aanbevelingen in het landenrapport weliswaar geen nieuwe inzichten opleveren, maar dat het rapport duidelijk de keuze onderstreept en ondersteunt die gemaakt is om in Nederland het mededingingspolitieke roer om te gooien.

C. van Gent

De auteur is werkzaam bij de Directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

1. Zie L. van der Geest, *ESB*, 5 mei 1993.
2. A.C. Harberger, Monopoly and resource allocation, *American Economic Review*, jg. 44, 1954; zie ook P.A.G. van Bergeijk en R.C.G. Haffner, Op zoek naar dynamiek, *ESB*, 20 januari 1993 en de reactie daarop van A.R. Thurik, *ESB*, 28 april 1993.