

Overheid en markt in het maatschappelijk debat

R. de Klerk en F. van der Ploeg*

De overheid is niet populair onder economen. In de voorstellen van het Nationaal Economiedebat over de rol van de overheid en de werking van het politieke bedrijf staan terugdringing, vermindering en verlaging centraal. Dat de economische theorie ook motieven levert waarom overheidsingrijpen in markten gerechtvaardigd kan zijn, klinkt in de voorstellen nauwelijks door. Deze motieven zijn van belang voor een evenwichtige beoordeling van de vraag in welke gevallen overheidsingrijpen in de marktwerking wenselijk of noodzakelijk is.

"Een duur, log en te omvangrijk apparaat dat slechts zeer gedeeltelijk in behoeften voorziet en dat remmend werkt op de (rest van de) economie." Dat is zo ongeveer de grootste gemene deler van de opvattingen van economen, zoals die uit het Nationale Economiedebat naar voren komen. Overheidsingrijpen lijkt door economen intuïtief en rationeel vrij onmiddellijk in verband te worden gebracht met het gevaar van technische en economische 'inefficiëncies'. Deze negatieve houding hangt waarschijnlijk voor een deel samen met de logica van de economische discipline: de economie is in hoge mate een 'liberale' wetenschap en economen vinden dat via de gedecentraliseerde werking van de markt in het algemeen beter op de behoeften van de burger kan worden ingespeeld dan door ambtenaren op een ministerie. Het is immers bijna onmogelijk voor politici en ambtenaren om te bepalen wat precies de behoeften zijn van individuele burgers. In dit artikel geven wij een persoonlijk commentaar op (een selectie uit) de ideeën zoals die in het Nationale Economiedebat naar voren zijn gebracht. Om het betoog enige structuur te geven, knopen wij aan bij in de literatuur genoemde motieven om overheidsop treden te rechtvaardigen. Na de bespreking van deze motieven gaan wij wat nader in op een aantal voorstellen die op het terrein van de organisatie van de overheid gedaan zijn.

Economie en overheid

De economische theorie heeft een reeks argumenten opgeleverd waarom 'terugdringing' van de overheidssector noodzakelijk is. Deze argumenten lopen uiteen van een te ver opgerekt aandeel van de collectieve sector in het nationaal product (fnuikend voor winstaandeel, investeringen en werkgelegenheid), via een te hoge bruto loonstijging (als oorzaak van structurele werkloosheid) en een omvangrijke overheidssector (als bron van inflatie en als bron van werkloosheid op de lange termijn zoals in de oude marxistische studies en de nieuwe studies over de 'battle of the mark-ups'¹) tot de negatieve

gevolgen van een te hoog financieringstekort. In overeenstemming daarmee pleiten Nederlandse economen blijkens de uitkomsten van het Economiedebat in overgrote meerderheid voor minder overheidsbemoedening, minder ministeries en een betere managementkwaliteit binnen het overheidsapparaat. De economische theorie biedt echter ook argumenten om overheidsop treden te rechtvaardigen. Overheidsingrijpen – hetzij via de prijsvorming, hetzij via ver- of geboden – is wenselijk of noodzakelijk op grond van (1) rechtvaardigheidsoverwegingen, (2) collectieve goederen, (3) ontbrekende markten en externe effecten en (4) marktbelemmeringen. Op dit ogenblik zijn er drie factoren die in sterke mate bepalend geacht kunnen worden voor de visie van economen op het functioneren van de overheid. In de eerste plaats noopt Europa 1992 tot een herbezinning op de rol van de overheid in het economische proces. In de tweede plaats gaat het milieuvraagstuk gepaard met, soms emotioneel geladen, opvattingen over overheidsingrijpen. En ten slotte speelt natuurlijk het probleem van de inactiviteit en de WAO. Ondanks, of misschien wel dank zij, deze ontwikkelingen verwachten de deelnemers aan het Economiedebat in de huidige economische en sociale situatie, van de overheid niet veel goeds.

Rechtvaardigheidsoverwegingen

In welke mate moet de overheid ingrijpen in het economische proces? Laten we om te beginnen uitgaan van een denkbeeldige samenleving waarin een perfect werkend marktmechanisme is gerealiseerd, in de zin dat er voor alle tegenwoordige en toekomstige goederen markten bestaan en dat alle externe effecten afwezig of volledig geïnternaliseerd zijn. Ook in deze (in ieder geval voor economen) ideale wereld kan er een rol voor de overheid zijn wegge-

* De auteurs zijn universitair docent resp. hoogleraar macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam.

1. Zie R. Layard, S. Nickell en R. Jackman, *Unemployment*, Oxford, 1991.

legd als de uitkomsten niet stroken met de gehanteerde (niet-economische) doelstellingen van het beleid. De uitkomsten van de ongebreidelde marktwerking kunnen strijdig zijn met in de samenleving heersende rechtvaardigheidsbeginselen en dus politiek onaanvaardbaar zijn.

Herverdelen van inkomens moet in de praktijk gebeuren met behulp van verstorende belastingen en subsidies. Maar hoge belastingen op arbeid, de wig, en hoge uitkeringen verminderen de prikkel om aan de slag te gaan en veroorzaken dus (vrijwillige) werkloosheid en inactiviteit. Herverdelen van inkomen gaat dus bijna altijd ten koste van de werkgelegenheid en het totale nationale inkomen. Dit is precies wat economen bedoelen met het spanningsveld tussen enerzijds een rechtvaardige inkomensverdeling en anderzijds een efficiënte werking van het marktmechanisme. Er hangt dus een prijskaartje aan het principe van een rechtvaardige inkomensverdeling. Linkse politici zullen eerder bereid zijn die prijs te betalen dan rechtse politici. Echter, zelfs linkse politici zullen zich moeten afvragen wat de meest efficiënte manier is om hun principe te verwezenlijken. Als hoge belastingtarieven voor de hogere inkomens leiden tot de vlucht van talent en vermogen naar het buitenland en onze concurrentiepositie op de Europese markt verslechteren, is het wellicht beter die tarieven te verlagen en meer aandacht te besteden aan minder mobiele factoren, bij voorbeeld in de vorm van individuele huursubsidie. Het vaststellen van de effecten van overheidsingrijpen (en dus van het prijskaartje daarvan) is natuurlijk een empirische kwestie.

Eigenlijk is het opvallend dat dit soort argumenten in de voorstellen van het Nationale economiedebat nauwelijks spontaan ter sprake komen. Het voorstel om het tijdspatroon van het inkomen te corrigeren zodat een maximum wordt bereikt rond de veertigjarige leeftijd, ligt qua filosofie een beetje in het verlengde van deze opvatting in de zin dat de uitkomst van het marktmechanisme wordt gecorrigeerd op grond van niet-economische overwegingen. Misschien is ook de suggestie om de ontwikkelingshulp aan het voormalige Oostblok te intensiveren in deze termen te analyseren. De beste vorm van ontwikkelingshulp lijkt om onze grenzen te openen voor producten uit Oost-Europa, maar dat zal voorlopig stranden op een gigantische lobby van de Europese boeren.

Collectieve goederen

De sociale markteconomie, ook in de ideale vorm die hierboven werd verondersteld, heeft een tweede correctie: de overheid dient op te treden in het geval van collectieve goederen. Het probleem is dat alle burgers te zamen een belang hebben bij een adequate voorziening van collectieve goederen, maar dat er als alles aan de markt wordt overgelaten, te weinig van komen. Niemand heeft zin te betalen voor collectieve goederen, omdat alle anderen in de maatschappij ook baat hebben bij dergelijke goederen.

Het 'collectieve goederen'-argument pro overheidsingrijpen heeft uiteraard een oude traditie en werd al geformuleerd door de grondleggers van onze wetenschap. Onder de klassieke voorbeelden van collectieve goederen mag er in de huidige tijd wel één



In de tweede fase van het nationaal economiedebat zijn circa 600 ideeën ingestuurd die mogelijk kunnen bijdragen aan het verminderen van knelpunten in de Nederlandse economie. Een selectie van deze voorstellen wordt besproken in een reeks van zeven ESB-artikelen. Deze week het derde artikel, dat handelt over voorstellen op het terrein van overheid en politiek. Eerder verschenen:

- J. Hartog en J.J.M. Theeuwes, Arbeid en arbeidsmarkt (4 maart 1992).
- C.G. Koedijk en C.J.M. Kool, Kapitaalmarkt zonder knelpunten? (11 maart 1992).

met name worden genoemd. Misschien wel meer dan ooit ligt er een belangrijke overheidstaak op het specifieke terrein van scholing en training. Recente feitelijke ontwikkelingen en de theoretische verwerking daarvan in theorieën over werkloosheid, economische groei en technologische ontwikkeling hebben het tweezijdige belang (voor het individu en voor de maatschappij als geheel) van goed onderwijs, met name lager en technisch onderwijs, aangetoond. Het is triest dat met name op het onderwijs bezuinigd moest worden. Het gevolg is wachtrijen voor taalonderwijs aan allochtonen en uiteindelijk minder actieven en produktieven in onze samenleving. Maar ook dit argument breekt niet door de muur van de op terugdringing en stroomlijning gerichte opvattingen van Nederlandse economen. Hooguit opent het voorstel om de burgers voor de helft van hun belastingsom de bestemming te laten vastleggen op zeer indirecte wijze een mogelijkheid: mondige en rationele burgers zouden een groot deel van hun belastinggeld naar onderwijs doorschuiven. Ook lijkt de Nederlandse burger best bereid om te betalen voor een goede gezondheidszorg en bij voorbeeld niet de weg van een minister op te willen. Het is echter de vraag of deze misschien wel ijdele hoop een dergelijke bureaucratische, en het totale failliet van de parlementaire democratie implicerende, institutionele hervorming wettigt. Vergelijkbare potentiële voordelen en bezwaren heeft het voorstel tot het houden van referenda over maatregelen met belangrijke sociaal/economische gevolgen.

Met betrekking tot de voorziening van collectieve goederen is het nog nuttig erop te wijzen dat de meeste subsidies en collectieve goederen meer ten bate van de midden- en hoge inkomens dan van de lage inkomens komen. Er blijkt zich dus ook een 'equity'-probleem voor te doen bij de voorziening van collectieve goederen. Een interessant voorbeeld zijn subsidies voor de beeldende kunst. Vroeger werden subsidies direct aan de kunstenaar zelf gegeven. Hoewel er op deze manier enkele prachtige Apfels zijn verworven, hangen de kelders van

gemeenten vol met kunst die men zelfs niet gratis aan de muur wil hangen. De overheid besefte dat het beter is de subsidies direct aan de consument van kunst te geven, omdat alleen de consument kan bepalen wat goede of slechte kunst is. Uiteindelijk krijgen indirect de 'goede' kunstenaars subsidie en de 'slechte' kunstenaars vallen uit de markt. Interessant is echter dat de huidige rentegiften van de overheid aan de consument bij aankopen tot 10.000 gulden voornamelijk de yuppie bevoordelen. Iets dergelijks komt voor bij ontwikkelingshulp waar straatarme derde-wereldburgers geholpen worden door zwaar overbetaalde experts uit het Westen. Een rechtvaardigere inkomensverdeling hoeft dus niet altijd gepaard te gaan met een gelijkere inkomensverdeling.

Ontbrekende markten en externe effecten

Het wordt tijd om de ideale markteconomie te verlaten. Niet omdat het er niet prettig toeven is, maar simpelweg omdat deze nooit bestaan heeft, bestaat, of zal bestaan. Er kleven altijd wel tekortkomingen aan het feitelijk functionerende marktmechanisme. Zo is er geen compleet stelsel van dag- en termijnmarkten. Een belangrijke noodzaak tot overheidsingrijpen vloeit dan ook voort uit het ontbreken van markten. Hierbij kunnen externe effecten gezien worden als een speciaal geval van ontbrekende markten. De overheid kan dit manco repareren door het introduceren van die markten. Het optreden van externe effecten is een specifiek geval van ontbrekende markten en vervuiling en congestie zijn de belangrijkste voorbeelden daarvan. De marktconforme oplossing hier is het vastleggen van het niveau van emissies enzovoort (op een niveau verenigbaar met duurzame ontwikkeling) en het uitgeven van verhandelbare emissierechten waaruit prijsvorming resulteert. De markt is een veel betere verwerker van de gigantische hoeveelheid informatie dan de overheid. Dit pleit voor verhandelbare emissierechten in plaats van Pigovianse milieuheffingen. Zo ook is Keynesiaanse werkloosheid het resultaat van een coördinatiefout: ondernemers zouden wel meer arbeiders in dienst willen nemen, als andere bedrijven dat ook zouden doen, want alleen dan kunnen ze er zeker van zijn dat de extra arbeiders hun koopkracht ook zullen benutten om hun producten te kopen. De macro-economische vraag naar goederen is echter te gering, want ondernemers zitten vast in een 'prisoner's dilemma'. Immers, elk individueel bedrijf heeft er een belang bij af te wijken van een gecoördineerde vraagverhoging. Hier kan alleen de overheid uitkomst brengen via bij voorbeeld een verhoogd produktieniveau van collectieve goederen.

Ten aanzien van deze problemen zijn er onder de deelnemers van het Nationale economiedebat zelfs geen indirecte aanwijzingen dat er hartstochtelijk gekoesterde verlangens bestaan.

Marktbelemmeringen

Nog verder verwijderd van het ideale marktsysteem raken we als we ons realiseren dat zelfs de aanwezige markten niet echt perfect werken. Met name in Nederland impliceert kartelvorming het einde van de onbelemmerde werking van het marktmechanisme. Nederland is een paradijs voor prijsafspraken

en het opdelen van markten. Het moge duidelijk zijn dat de consument de sigaar is. Hier ligt een noodzaak tot overheidsingrijpen dat eigenlijk nummer één op het verlanglijstje van iedere econoom zou moeten staan. Merkwaardig genoeg is hierover weinig terug te vinden in het Nationale Economiedebat.

Overheidsingrijpen hier betekent immers meer en niet minder markt. Dit beleid heeft geen hoge prijs, maar leidt tot lagere prijzen en een grotere variëteit van producten. Beide verhogen de welvaart. Het willen realiseren van lagere prijzen zonder bereidheid om de kartelvorming te doorbreken is wel zeer moeilijk, zoals staatssecretaris Simons ten aanzien van de ziektekostenverzekeraars heeft gemerkt. Het grote aantal voorstellen voor herstructurering van het politieke bedrijf² heeft voor economen kennelijk geen verlengstuk in het particuliere bedrijf. Wel worden er voorstellen gedaan waarbij beide sectoren elkaar raken³. Wat men ook verder van deze voorstellen op zichzelf denkt, in ieder geval geldt dat het welslagen van dergelijke constructies mede afhankelijk is van het doorbreken van kartels en gevestigde deelbelangen. Dit brengt ons weer terug in het politieke bedrijf. Weliswaar is het begrip kartelvorming misschien niet strikt van toepassing, maar de verschillende ministeries zijn wel knooppunten van deelbelangen. Dit is in veel grotere mate een doorn in het oog van de Nederlandse economen dan kartelvorming op de particuliere markt, en dat levert een aantal nuttige suggesties op. Herverkaveling van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer lijkt welhaast onontkoombaar om het ver doorgevreten lobbyisme op die terreinen te doorbreken, hoewel nog niet onmiddellijk duidelijk is welke de beste uitweg vormt.

Ook het voorstel voor een door de oppositie te bezetten 'Ministerie van Bezuiniging' en het pleidooi voor invoering van een gematigd districtenstelsel om aan niet-belangengroepen gebonden kandidaat-parlementariërs een grotere kans op verkiezing te geven, wijzen op de wens om de kartelvorming in het politieke domein een halt toe te roepen.

Financieel beheer

Los van de vraag of een goed of dienst beter door de overheid of door de markt kan worden verstrekt, geldt dat de overheid natuurlijk borg dient te staan voor een solide beheer van de overheidsfinanciën. Dit betekent niet dat de overheid zichzelf moet laten vastprikken op normen voor het financieringstekort of voor het financieringstekort of de staats-schuld als percentage van het nationale inkomen. Dergelijke normen werken zeer pro-cyclisch en gaan ten koste van de overheidsinvesteringen. Een

2. Voorstellen tot vermindering van het aantal ministeries en directoraten; tot het in het leven roepen van een Ministerie van Bezuiniging, te bezetten door de oppositie; tot beëindiging van de mogelijke combinatie minister van Financiën/partijleider; tot decentralisatie van beleid; en tot bevordering van projectmatig werken door het instellen van interdepartementale projectgroepen.

3. Deze lopen uiteen van pleidooien om de uitvoering van overheidsbeleid op contractbasis uit te besteden, voorstellen om de sociale partners meer beleidsverantwoordelijkheid te geven, en voorstellen tot joint ventures tussen overheid en bedrijven.

'gulden financieringsregel' – hef belastingen voor consumptieve uitgaven en leen voor investeringen met een marktrendement – geeft investeringen een kans, maar is nog steeds zeer pro-cyclisch. Veel beter is het te vertrouwen op de neoklassieke theorie van 'tax smoothing' ofwel belastingsmeren. Dit betekent dat de overheid leent voor tijdelijke verhogingen in uitgaven en belastingen heft voor permanente verhogingen en uitgaven. Alleen dan minimaliseert de overheid de intertemporele verstoringen van belastingheffing. Dit gaat verder dan de gulden financieringsregel. De overheid kan namelijk ten tijde van een recessie de schuld wat laten oplopen. De keerzijde van de medaille is natuurlijk dat wanneer de economie weer opleeft, de overheid de opgebouwde schuld moet aflossen en sparen voor slechte tijden in de toekomst. Gek genoeg is deze uiterst neoklassieke visie op de overheidsfinanciën niet te onderscheiden van de Keynesiaanse visie. Helaas brengt de overheid er in de praktijk bitter weinig van terecht; overheidsinvesteringen in het nationale inkomen zijn de laatste decennia gehalveerd en uitgerekend midden in een recessie die wordt veroorzaakt door een gebrek aan vraag moet de overheid bezuinigen om in zich in het zelf opgelegde keurslijf te wringen. Het is veel beter als de overheid zichzelf normen stelt voor het netto vermogen – produktief kapitaal minus schuld – in plaats van voor de schuld of het tekort. Dan was het netto vermogen van de overheid wellicht niet verjubeld geweest. Wat dat betreft is het triest dat men in Maastricht normen van 3% voor het tekort en 60% voor de schuld heeft afgesproken. Zolang de normen voor de overheid niet veranderen moet er gezocht worden naar 'second best'-alternatieven. Hierbij kan men denken aan het invoeren van een aparte kapitaaldienst. Ook kan men denken aan een kernkabinet waar de minister-president en de minister van Financiën een veto kunnen uitoefenen over de eisen van de vele uitgavenministers. Wellicht is het huidige kabinet onder leiding van Lubbers en Kok een de facto kernkabinet

Overheidsdienstverlening

Gebrek aan economische efficiency lijkt het in het afgelopen decennium te hebben gewonnen van gebrek aan technische efficiency (de spreekwoordelijke luie ambtenaar), al komt die op een of andere manier toch te voorschijn (bij voorbeeld in de voorstellen tot uitwisselingsprogramma's met bedrijven en verschillende pleidooien voor doelmatiger werken) als het gaat om het beargumenteren van de noodzaak tot terugdringing van de overheid. Het wantrouwen jegens de overheidsproductie komt het duidelijkst naar voren in het voorstel om grote bezuinigingen mogelijk te maken door middel van een grootscheeps onderzoek naar de mate waarin overheidsdiensten in een behoefte voorzien. Grappig in dit geval is natuurlijk dat de uitkomst van een dergelijk onderzoek kennelijk, gezien het feit dat het eigenlijk wordt gepresenteerd als een middel tot bezuiniging, al vaststaat. Een aantal voorstellen zoekt de oplossing in de uitvoering van de overheidsdienstverlening. Ook op dit terrein wordt gepleit voor een grotere mate van marktwerking. Sommigen stellen voor de taak van de politiek te beperken tot beleidsvaststelling, strate-

gievorming en evaluatie, en de uitvoering op contractbasis uit te voeren (denk aan vuilnisophaal). Voor een aantal taken lijkt deze suggestie zeker voor uitwerking vatbaar; op marktprijzen reagerende generaals, politiefunctionarissen en rechters lijken echter niet zo'n gelukkig idee. Vergelijkbare voor- en nadelen hangen samen met het voorstel om 'joint ventures' van overheid en bedrijfsleven in het leven te roepen. Het is wel zaak om een grotere mate van marktwerking bij de uitvoering van overheidsbeleid met zorg te implementeren. Elke maatregel in deze richting die wordt ingegeven door financiële overwegingen is per definitie ongewenst. Slechts efficiency-overwegingen kunnen een besluit hiertoe wettigen.

Voorbereiding van het economisch beleid

De institutionele structuur waarbinnen het economische beleid in Nederland wordt voorbereid is in essentie nog steeds die van de late jaren veertig. Het is waarschijnlijk dan ook niet toevallig dat pleidooien voor het afschaffen van de WAO en van de Sociaal-Economische Raad samenvallen. Beide zijn typerend voor de Nederlandse institutionele structuur zoals die na de tweede wereldoorlog tot stand kwam: een sterk ontwikkelde welvaartsstaat en geïnstitutionaliseerd tripartite overleg als belangrijk onderdeel van de besluitvormingsprocedure. Afschaffing van dit laatste, enigszins vermolmd, element lijkt zo langzamerhand opportuun. Niet zozeer omdat de regering in aanwezigheid van de SER niet zou regeren (zoals in een der voorstellen naar voren komt), of dat de verantwoordelijkheid voor macro-economische resultaten per se meer naar sociale partners moet worden verschoven als wel omdat de specifieke combinatie van overlegstructuur en loonvorming in Nederland volgens internationaal onderzoek tot achterblijvende macro-economische prestaties leidt.

Dat in het debat over de Sociaal-Economische Raad ook het Centraal Planbureau wordt meegetrokken, lijkt, gezien de historische wortels (dat wil zeggen de gelijke constitutie, uiteraard komen beide voort uit verschillende zuilen), voor de hand te liggen. In het voorstel tot een parlementaire enquête naar de voorbereiding van het beleid en naar de rol van het Centraal Planbureau klinkt iets van wantrouwen door, een wantrouwen dat er op zich op wijst dat de eens vrijwel onaantastbare positie van het bureau toch aan slijtage onderhevig is geweest. Het voorstel om van het bureau een echte onafhankelijke wetenschappelijke instelling te maken is wat dat betreft meer recht-door-zee en toe te juichen. In het kader van de doorbreking van de belangengroepenstructuur (zie boven) lijkt dat de creativiteit en maatschappelijke aanvaardbaarheid van het bureau alleen maar ten goede te kunnen komen.

Besluit

Zoals gezegd is de overheid niet populair onder economen. Wij hopen dat de in dit artikel gepresenteerde opvattingen een kader te bieden voor een meer evenwichtige afweging van overheidsingrijpen en marktwerking.

Rob de Klerk
Rick van der Ploeg