



Overheidsinterventie in Amerika

DR. M. CORPORAAL

Inleiding

De teleurstellende economische ontwikkeling in de jaren zeventig en het onvermogen om werkloosheid en inflatie op aanvaardbare niveaus te houden, heeft het in de jaren zestig groeiende en bloeiende geloof in de bestuurbaarheid van de economie een gevoelige knauw gegeven en daarmee de kijk op de rol van de overheid veranderd. Terwijl de overheidsinterventie gestaag is voortgeschreden en bij het dagen van crises werd geïntensiveerd, is de economische ontwikkeling gestagneerd. Behalve aan de oliecrises en de concurrentie uit Japan wordt de relatieve achteruitgang toegeschreven aan de knellende last van het overheidsoptreden, dat de inkomensvorming in de marktsector langs allerlei kanalen belemmert en vervolgens de beschikingsmacht van een toenemend aandeel van het op de markt gevormde inkomen opeist om te herverdelen of aan publieke voorzieningen te besteden.

Musgrave heeft de motieven van de overheid om te interveniëren onder een drietal hoofdstukken gerangschikt: stabilisatie, allocatie en distributie. De marktsector is van nature labiel omdat de spaar- en investeringsbeslissingen niet in één hand zijn verenigd en de motieven om geld weg te zetten of te investeren verschillend zijn. Het kringloopevenwicht nestelt zich dus niet noodzakelijk op het maatschappelijk gewenste niveau van volledige werkgelegenheid zonder inflatie. Het is aan de overheid weggelegd om de conjunctuur te stabiliseren door besparingen en investeringen te synchroniseren. De marktsector is evenmin in staat op eigen kracht alle goederen en diensten te verschaffen die de consument begeert en het marktmechanisme garandeert evenmin dat de goederen die het wel kan verschaffen op maatschappelijk verantwoorde wijze en in voldoende omvang in omloop worden gebracht. De overheid heeft derhalve de taak om toe te zien op de allocatie van goederen en diensten en waar nodig de markt uit te schakelen of vergaand te reguleren. Ten slotte is de marktsector niet in staat om zonder hulp van buiten een zodanige inkomensverdeling tot stand te brengen dat een ieder over

de middelen beschikt om in eigen levensonderhoud te voorzien (minimum-bestaanszekerheid) en/of de marktsector genereert een te scheve verdeling. Op particuliere liefdadigheid mag formeel geen wissel worden getrokken. De overheid heeft het op zich genomen om een minimum-bestaanszekerheid te verschaffen en door middel van een verdere herverdeling de beschikbare particuliere inkomens niet te sterk uiteen te laten lopen.

Tot zover lijkt er niets aan de hand, mits de premisse wordt onderschreven dat de overheid het beter weet en kan dan de markt. De twijfel over de actualiteit van die premisse is echter toegenomen, omdat de feiten lijken uit te wijzen dat de overheid op het gebied van stabilisatie, allocatie en distributie vaak faalt of contraproductief is. Op het terrein van de macro-economische politiek zijn het de monetaristen en rationalisten die overheidsonthouding in plaats van -interventie aanprijzen. Hun stelling is dat de overheid de kennis ontbeert om het beter te doen dan de markt. Als de overheid ingrijpt, is het meestal te laat of te vroeg, zelden op tijd. Bovendien wordt sterk betwijfeld of de labiliteit van de markt wel zo inherent is als de interventionisten beweren, en wordt meer geloof gehecht aan de stelling dat de markt labiel wordt gemaakt door het overheidsoptreden. Een sterkere variant uit deze hoek is dat de markt het beter weet dan de overheid zodat op elke (systematische) overheidsactie tijdig wordt geanticipeerd en het effect daardoor in korte tijd wordt geneutraliseerd. Zo gaat het wijd verbreide verhaal dat Wall Street nu al weet dat het begrotingstekort in 1983 veel groter is dan de overheid denkt en dat daardoor de spanning op de kapitaalmarkt groot zal blijven er er dus geen aanleiding is om de rentestand aan te passen. De stabilisatiepolitiek kan dus beter worden afgeschreven; het activisme is uit den boze.

Met de allocatieve en inkomensverdelingsfunctie is het niet veel beter gesteld. De overheid heeft bij haar interventie onvoldoende acht geslagen op enkele fundamentele gedragspatronen van economische subjecten, waardoor de fricties op de markt zijn vergroot en de economische structuur zich niet heeft kunnen

aanpassen aan veranderde omstandigheden. Het complex van problemen dat door de overheid is geschapen, wordt wel aangeduid als de crisis in de verzorgingsstaat en ook wel als de ondermijning van het draagvlak van de economie. Een programma van economisch herstel moet in die gedachtengang beginnen met een herstel van de structuur. De OESO noemt dat positieve-aanpassingspolitiek. Met name de aanbodeconomen benadrukken dat de aantasting van de economische structuur zover is voortgeschreden dat het pas weer mogelijk is om conjunctuurpolitiek te bedrijven, d.w.z. de vraag op het peil van volledige werkgelegenheid te brengen, als het aanbod daarop kan reageren.

Nu zijn er twee richtingen onder de supply-siders die een nogal verschillende kijk op de overheidsinterventie erop nahouden. De ene stroming trekt uit het onvoldoende functioneren van de markt de conclusie dat de overheidsinterventie weliswaar moet worden omgebogen, maar toch vooral verder moet worden opgevoerd door de marktsector gerichte, selectieve, specifieke, speerpuntachtige aansporingen te geven. In deze visie moet, zeg maar, het subsidiepakket van de Ministeries van Economische Zaken, Sociale Zaken, Volkshuisvesting, Landbouw en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk selectief verder worden geëxploiteerd en moet de overheid door middel van voorlichting en overleg de enigszins bijziende marktsector het pad van herstel wijzen. De marktsector moet „wegwijs in premieland” worden gemaakt en na de vervolmaking van het sociale vangnet moet nu het economisch vangnet tot ontplooiing komen.

De andere stroming vindt dat de overheidsinterventie moet worden teruggedrongen door het wegnemen van negatieve prikkels zoals het verlagen van de belastingen, het afschaffen van het minimumloon, het ontkoppelen van sociale uitkeringen en minimumloon, het waar mogelijk privatiseren van de gecollectiviseerde goederenvoorziening, het openbreken van de door de overheid gesanctioneerde toetredingsbeperkingen in vele beroepen, het afschaffen van gedetailleerde prijsvoorschriften, het dereguleren van het loonbeleid, en alles wat verder kan bijdragen tot het afbouwen van de situatie waarbij de overheid als quasi-draagvlak van de marktsector functioneert. Daarmee zou de flexibiliteit van het marktmechanisme kunnen worden vergroot en de consumenten- en producentenovereenkomst kunnen worden hersteld.

Deze laatste stroming heeft in Amerika de overhand en beheerst de discussie over deregulatie, die enkele jaren geleden van start is gegaan. Onder Carter is een groot aantal initiatieven genomen om het netwerk van overheidsreguleringen enigszins te saneren. Daarbij lag het accent op de economische deregulatie (marktordening) en werd aan de sociale

regulatie (milieu, consumentenbescherming, veiligheid op het werk) niet getornd. Onder Reagan heeft de deregulatiepolitiek een meer prominente plaats gekregen als instrument in het sociaal-economisch herstel. Daarbij wordt de sociale deregulatie niet ontzien en lijkt zelfs een belangrijkere plaats in te nemen dan de economische deregulatie. Het terugdringen van de rol van de overheid en het verminderen van de „onzichtbare” kosten van de overheidsinterventie moeten het herstel van de arbeidsproductiviteit, de investeringsquote en de groei bewerkstelligen.

Omvang en groei van de overheidsinterventie

Wie de cijfers van de overheidsinterventie in Amerika niet heeft gezien, en vooral op indrukken en verhalen afgaat, komt het paradoxaal voor dat juist in Amerika het thema van de overheidsinterventie zo'n belangrijke rol is gaan spelen. Immers, de argeloze waarnemer aan de andere kant van de Atlantische Oceaan weet niet beter of de verzorgingsstaat is bij uitstek een Europees verschijnsel en meent dat de omvang van de overheidssector in Amerika nog lang niet tot volle wasdom is gekomen. Om dat beeld enigszins te nuanceren, verdient het aanbeveling tabel 1 nader te beschouwen.

Het is verrassend hoe groot in Amerika het aandeel van de publieke werkgelegenheid in de totale werkgelegenheid is, ook als dat cijfer wordt gecorrigeerd voor de werkgelegenheid bij het leger, die in de jaren zestig aanmerkelijk werd uitgebreid en in de jaren zeventig aanmerkelijk werd ingekrompen. In de jaren zeventig loopt de groei van de publieke werkgelegenheid drastisch terug en is de uitbreiding van de particuliere sector de belangrijkste bron van werkgelegenheidsgroei. In Nederland zien we precies het omgekeerde: volledige stagnatie in de particuliere sector in de jaren zeventig en een sterke expansie van de publieke werkgelegenheid. Dit beeld wordt nog geproforceerder als de groei van de rechtstreeks door de overheid gesubsidieerde werkgelegenheid in de zogenaamde kwartaire sector erbij wordt gehaald. Voor Amerika lijkt dit verschijnsel van veel minder belang, omdat vele non-profit-organisaties in belangrijke mate door de particuliere sector worden gefinancierd.

De andere twee maatstaven in tabel 1, de overheidsbestedingen en overheidsuitgaven, laten op een andere manier zien hoe de uitbreiding van de collectieve sector is verlopen. Daaruit blijkt dat de beheersing van de collectieve-uitgaven-druk in Amerika aanmerkelijk beter is gekeurd dan in Nederland. Na 1975 is die gedaald in plaats van explosief gestegen, vooral omdat in Amerika het sociale vangnet van de welvaartsstaat minder

Tabel 1. Kerngegevens van de overheidsinterventie 1961-1981

	1961-1970		1971-1975		1976-1981	
	Gemiddelde jaarlijkse procentuele mutaties					
	VS	Nederland	VS	Nederland	VS	Nederland
Overheidsbestedingen	8,2	12,7	9,0	14,1	9,6	7,9
(waarvan defensie)	(5,3)	—	(2,3)	—	(10,8)	—
Overheidsuitgaven	8,7	13,9	11,3	17,8	10,6	10,9
Publieke werkgelegenheid	3,6	1,5	1,1	2,1	1,3	2,4
(waarvan defensie)	(2,4)	—	(-7,3)	—	(-0,3)	—

	1960		1970		1975		1980	
	Niveau in procenten							
	VS	Nederland	VS	Nederland	VS	Nederland	VS	Nederland
Overheidsbestedingen (in % van BNP)	19,8	17,3	22,2	21,0	21,9	22,3	20,4	21,3
Overheidsuitgaven (in % van het BNP)	26,9	32,9	31,6	44,2	34,5	55,1	33,1	58,3
Publieke werkgelegenheid a) (in % van de totale werkgelegenheid)	16,6	11,7	19,8	12,1	19,5	13,5	18,1	14,9

Bronnen: CPB, *Centraal Economisch Plan 1981, Macro Economische Verkenning 1982*; Council of Economic Advisers, *Annual Report*, februari 1982, *Statistical abstract of the United States 1981*.

a) Als we de werkgelegenheid in de semi-collectieve sector in Nederland tot de publieke werkgelegenheid rekenen dan komen we volgens berekeningen van Kessler tot de volgende percentages: 14,5 (1963); 21,4 (1973) en 22,8 (1980). Zie: G. A. Kessler, *De crisis in de verzorgingsstaat*, Pre-advies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1981.

elastisch is dan in Nederland. Het ontbreken van volksverzekeringen en welvaartsvast koppelingsmechanismen, een minder uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen en een ruimere toepassing van eigen-bijdrageregelingen verklaren grotendeels de beheerste groei van de overdrachtsinkomens.

Een voor de hand liggend bezwaar tegen de macro-economische maatstaven is dat deze niet laten zien in hoeverre de administratieve interventie in de vorm van geboden en verboden is toegenomen. Dit onderdeel is kwantitatief moeilijker in kaart te brengen omdat we niet kunnen rekenen in prijzen en hoeveelheden. Hoewel gevoelig kan worden aangenomen dat er een positief verband bestaat tussen de groei van het ambtenarenapparaat en de afzet van wetten is het interessant om enkele meer rechtstreekse indicatoren van de overheidsregulering te hebben. Een even eenvoudige als doeltreffende karakterisering van de toegenomen overheidsregulering voert de Council of Economic Advisers in haar jaarverslag van 1981 op door de groei van het aantal pagina's in het staatsblad („Federal Register”) op te nemen, dat de wettenmakerij van de federale regering weergeeft en dus geen inzicht geeft in de regulering van staten en lokale overheden. Tussen 1960 en 1965 groeide het aantal pagina's in het staatsblad met gemiddeld 7,6% per jaar, terwijl in de periode 1974-1979 bijna een verdubbeling optrad met een gemiddelde groei van 13,9% per jaar. In dezelfde periode groeiden de directe kosten (uitgaven) van federale regulerende instanties met 14,2% per jaar, hetgeen aanzienlijk meer is dan het groeicijfer van de totale overheidsuitgaven. Nog een andere indicator kan gevonden worden in de groei van het aantal

federale regulerende instanties. Terwijl in de jaren zestig het aantal regulerende instellingen zich uitbreidde tot 36 kwamen daar in de jaren zeventig nog eens zo'n 20 bij.

Concluderend mogen we vaststellen dat het niveau van de overheidsinterventie, gemeten naar de overheidsbestedingen en gerelateerd aan het bruto nationale produkt in een periode van 20 jaar weinig verandering heeft ondergaan en dat Amerika en Nederland hier weinig uiteenlopen. Het grote verschil zit hem in de ontwikkeling van de overdrachtsuitgaven en de publieke werkgelegenheid 1). Ten aanzien van de groei van de overheidsuitgaven en de publieke werkgelegenheid heeft er in Amerika in de tweede helft van de jaren zeventig een duidelijke aanpassing plaatsgevonden.

Als wij deze conclusie confronteren met enkele kenmerken van de algemene economische ontwikkeling, zoals die in tabel 2 wordt weergegeven, dan valt het volgende op.

De terugval in de groei van het reële nationale produkt in de jaren zeventig in Nederland is aanmerkelijk sterker geweest dan in de Verenigde Staten. Amerika paart een relatief lage arbeidsproductiviteitsgroei aan een relatief hoge werkgelegenheidsgroei. Die langzamere productiviteitsgroei is het gevolg

1) Uit het feit dat de relatieve overheidsbestedingen weinig verschillen, maar het aandeel van de publieke werkgelegenheid in de VS aanmerkelijk groter is, kan worden afgeleid dat het gemiddelde beloningsniveau van ambtenaren in verhouding tot de particuliere sector daar aanzienlijk lager ligt (ruwweg 25%) dan in Nederland.

van een relatief lage investeringsquote en een relatief bescheiden loonontwikkeling. Daardoor werd er ruimte geschapen voor een forse groei van de werkgelegenheid en kon de stijging van de werkloosheid worden beperkt. Voor de consument is de relatief grote arbeidsintensiteit van de productie, die dus het gevolg is van de gematigde loonontwikkeling, en die ook te maken heeft met de inkomensverdeling, dagelijks zichtbaar in de dienstverlenende sector 2). De inflatie heeft in Amerika daarentegen een aanmerkelijk sterkere versnelling gekend in de eerste helft van de jaren zeventig, terwijl in de tweede helft de inflatie verder is toegenomen. Dit in tegenstelling tot Nederland.

Wie dat wil kan een verband leggen tussen de relatief slechte economische prestatie in Nederland en de relatief sterke uitbreiding van de collectieve sector. Zo'n verband moet dan geïnterpreteerd worden als een herleide-vormvergelijking, waarvan we de structuurvergelijkingen niet precies kennen.

Het falen van de markt

De theorie van het falen van de markt biedt een ware uitstaltkast van gevallen van waarom het op de markt fout kan gaan en wat de overheid daaraan kan doen. Op de keper beschouwd is het gebied waarop het marktmechanisme optimaal kan functioneren zeer beperkt en wanneer men streng is in de leer en niet te veel let op het alternatief, dan is er goed beschouwd weinig dat zich aan overheidsregulering kan onttrekken.

De noodzaak van overheidsingrijpen kan op drie gebieden worden gevoeld: 1. marktordening, 2. voorziening in collectieve en semi-collectieve goederen, 3. produkt- en produktieregulering van particuliere goederen. We gaan kort op deze drie gebieden in, waarbij wordt getracht de theorie — hoe onvolledig soms ook — af te zetten tegen de Amerikaanse praktijk.

De marktordening

De marktordening heeft betrekking op het leerstuk dat uitsluitend onder vol-

ledige mededinging, waarbij individuele vragers en aanbieders geen invloed op de prijs kunnen uitoefenen, een maatschappelijk optimale goederenvoorziening tot stand kan worden gebracht omdat goederen worden geprijsd volgens de marginale-kostenregel en dus de prijsverhoudingen de schaarsteverhoudingen weerspiegelen. Monopolievorming, d.w.z. het misbruik ervan, is de grootste bedreiging van de vrije markt. Daarbij doen zich twee vormen voor. De ene is dat zich georganiseerde monopolies vormen, die samenspannen tegen de consument door meer te vragen dan een normale kostprijs rechtvaardigt. Het antwoord van de overheid hierop is gekomen met het tot stand brengen van een uitgebreide mededingingswetgeving die preventief werkt door fusies te verbieden dan wel curatief te werk gaat door het misbruik van monopolieposities te bestraffen. De tweede vorm komt uit de hoek van de natuurlijke monopolies. Bedrijven die onder dalende kosten werken hebben een natuurlijke neiging tot groeien omdat ze van schaalvoordelen kunnen profiteren en zo de bedrijfstak in handen kunnen nemen. Als het zover gekomen is, dan is de kans groot dat de consument achteraf de rekening krijgt gepresenteerd en hij heeft dan geen verweer door naar een ander te lopen. Deze natuurlijke monopolies doen zich met name voor bij nutsbedrijven, het openbaar vervoer, de telefoon en de postertijen. Van een private onderneming die onder dalende marginale kosten produceert, kan niet worden verwacht dat zij de marginale-kostenregel toepast, want dan wordt er verlies geleden. Er moet dus iets anders op worden gevonden.

De overheid heeft twee antwoorden klaar liggen. Zij kan de particuliere ondernemingen reguleren door in ruil voor een monopoliepositie voorschriften te geven met betrekking tot productie en prijsvorming, en wel zodanig dat een redelijk geachte winst wordt gemaakt, of zij kan van dit type bedrijven staatsmonopolies maken en de verliezen die door toepassing van de marginale-kostenregel ontstaan, dekken uit de algemene middelen. De eerste vorm heeft in de VS de overhand.

De Amerikaanse mededingingspolitiek heeft zich altijd fel gekant tegen

economische machtsvorming. De anti-trustwet, die het aangaan van fusies en kartelafspraken aan strikte voorwaarden verbindt, is hier een voorbeeld van. Op het gebied van de mededingingspolitiek wordt echter een veranderende houding gesignaleerd die monopolies niet per se verkeerd vindt, maar zich meer op het misbruik ervan richt 3). Het Ministerie van Justitie heeft daartoe nieuwe richtlijnen opgesteld, waardoor bepaalde soorten fusies niet langer meer worden verboden.

Onder marktordening moet in de praktijk ook worden begrepen de bescherming van bedrijfstakken die nog in de kinderschoenen staan en waaraan de kans moet worden gegeven om te profiteren van schaalvoordelen. De transportsector te land en in de lucht is daarvan een voorbeeld. Toetredingsbeperkingen en prijsvoorschriften hebben deze bedrijfstak gedurende decennia de kans gegeven om tot volle wasdom te komen (het kind is inmiddels een grijsaard geworden) met als tegenprestatie dat essentiële diensten ook op onrendabele plaatsen moeten worden verschaft. Ten slotte kan als voorbeeld van marktordening met sterke inkomenspolitieke en wellicht strategische aspecten worden genoemd de subsidiëring en bescherming van de landbouw.

Voorziening van collectieve en semi-collectieve goederen

Zuiver collectieve goederen worden gekarakteriseerd door een combinatie van de eigenschappen non-exclusiviteit (het individu is niet in staat zijn eigendomsrecht (ten volle) uit te oefenen, zodat hij deze goederen niet alleen wil betalen), en non-rivaliteit (de consumptie van de een gaat niet ten koste van de ander). Externe effecten in productie en consumptie hebben te maken met het gelijktijdig voorkomen van een beetje non-exclusiviteit en een beetje non-rivaliteit. Die externe effecten kunnen positief of negatief zijn. Bij positieve externe effecten zijn de maatschappelijke opbrengsten groter dan de particuliere marginale opbrengsten. De individuele consument gaat niet verder dan het punt waarop de particuliere marginale opbrengsten gelijk zijn aan de particuliere marginale kosten. Als de maatschappij oordeelt dat er aan de consumptie van goederen positieve externe effecten zitten, dan volgt daaruit dat zonder interventie de productie te laag is. Onderwijs, wetenschap, sport en cultuur zijn de favoriete gebieden waarop naar veler inzicht de afzet

Tabel 2. Kerngegevens van de economische ontwikkeling 1961-1981

	1960-1970		1971-1975		1976-1981	
	Gemiddelde jaarlijkse procentuele mutaties					
	VS	Nederland	VS	Nederland	VS	Nederland
Reël bruto nationaal produkt	3,9	5,1	2,6	3,1	3,4	2,8 a)
Inflatie (BNP-deflator)	2,9	5,1	6,5	9,3	7,5	5,7
Werkgelegenheid	1,8	1,2	1,5	-0,2	2,6	0,2
Werkloosheid (gemiddeld niveau in procenten van beroepsbevolking)	4,7	1,4	6,1	3,2	6,9	5,2
Arbeidsproductiviteit in bedrijven	2,8	4,6	1,9	3,8	1,0	2,2

a) Geflatteerd door de revisie van de Nationale Rekeningen, waardoor van 1976 op 1977 een volumegroei van 7,7% werd geregistreerd. Hiervoor gecorrigeerd zou de gemiddelde groei op 2% zijn uitgekomen. Bronnen: CPB, *Centraal Economisch Plan 1981*, en *Macro Economische Verkenning 1982*: Council of Economic Advisers, *Annual report*, februari 1982.

2) Deze bewering is gebaseerd op alledaagse waarnemingen in winkels, aan de benzinepomp en in de horeca.

3) Als signaal van deze veranderde houding wordt wel gezien de beëindiging van twee langlopende anti-trustzaken tegen IBM en Bell.

moet worden gestimuleerd door deze voorzieningen beneden kostprijs te verschaffen.

De Amerikaanse traditie is hier in twee opzichten gemengder dan de Nederlandse. In de eerste plaats wordt er niet bij voorbaat van uitgegaan dat uitsluitend de overheid de voorziening van dit soort goederen moet bevorderen. In de tweede plaats valt de afweging van maatschappelijk en privaats nut meestal anders uit dan in Nederland, wat tot uitdrukking komt in een intensievere toepassing van het profijtbeginsel. De cultuur in Amerika wordt bij voorbeeld nagenoeg geheel gesponsord door private instellingen. Ondanks de geringe overheidsbemoeienis bestaat de indruk dat het culturele leven niet minder intensief is dan in Nederland, en niets wijst erop dat er sprake is van een relatieve onderproductie. Bij het onderwijs in Amerika is de situatie ook gemengd. Ook hier geldt dat het individuele nut hoog wordt beoordeeld. Dientengevolge is de marktprijs hoog.

Van negatieve externe effecten is sprake als de maatschappelijke marginale baten kleiner zijn dan particuliere marginale baten. De productie is daardoor te hoog, en dat is wederom een reden om te interveniëren. Negatieve externe effecten in productie en consumptie hebben vooral betrekking op het milieu (stank, lawaai, vuile lucht). Als bijproduct van de welvaarts groei is de overheidsinterventie op dit gebied van recentere datum.

Produkt- en produktieregulering van particuliere goederen

Het derde terrein van bemoeienis is dat van de regulering van *individuele* goederen en diensten. Het toezicht op wat op de markt verschijnt en de condities waaronder het wordt geproduceerd, wordt uitgeoefend door bescherming van het individu als consument en werknemer. Het argument is meestal dat de consument niet weet wat goed voor hem is, dat de kosten van informatie om dat uit te vinden te hoog zijn, en dat hij zelfs bij gratis voorziening van die informatie geen zin heeft om die in zich op te nemen en daarnaar te handelen. De overheid neemt daarom het zekere voor het onzekere en verbiedt of ontmoedigt dingen waarvan zij vindt dat ze slecht zijn (drugs, tabak, alcohol), of gebiedt dingen aan te schaffen omdat ze vindt dat dat goed is voor de consument (autogordels, bromfietshelmen).

De regulatie heeft hier een sterke ontwikkeling doorgemaakt. De Food and Drug Administration (keuringsdienst voor waren), de National Highway Traffic Safety Commission, de Consumer Product Safety Commission, de Occupational Safety and Health Association (een Amerikaanse arbeidsinspectie), om maar enkele instanties te noemen, waken over het individuele welzijn van consument en werknemer. Hoever

de overheid op het gebied van de individuele produktregulering moet gaan is een interessante vraag, waarvan de beantwoording afhangt van het geloof in de autonomie van de consument en het vermogen van de markt om de informatie te verschaffen die de consument nodig heeft om te beoordelen wat goed voor hem is. Sommige mensen worden kriegelig als ze niet alleen een veiligheidsgordel in de auto moeten hebben, maar hem ook verplicht moeten om te doen. Sommige mensen vinden het redelijk als een motorrijder een helm op moet hebben, maar zouden het idioot vinden als roken bij de wet zou worden verboden.

Deregulatiepolitiek

Het besef dat de overheid niet perfect werkt en het budgetmechanisme niet vlekkeloos maatschappelijke wensen en prioriteiten vertaalt, geeft het onzekere gevoel dat de uitkomst van de overheidsinterventie niet noodzakelijk een beter resultaat afwerpt dan de onvolmaakte markt. De kern van het falen van het budgetmechanisme is volgens de Council of Economic Advisers de overgevoeligheid van het politieke besluitvormingsproces voor de wensen van belangengroepen. De zichtbare opbrengsten van overheidsinterventie ten behoeve van een belangengroep zijn in het algemeen zeer groot, terwijl de kosten, die worden gespreid over de belastingbetalers of indirect drukken op de consument, in het algemeen klein zijn. Voor de consument loont het dus niet om per geval in actie te komen en dat geeft belangengroepen vrij spel om in het „algemeen belang” overheidsinterventie te bepleiten. Slechts de cumulatie van overheidsinterventie brengt voor de consument-belastingbetaler zichtbare kosten met zich mee in de vorm van een hogere belastingdruk, een hogere prijs op de markt of een verminderde dienstverlening. De asymmetrie tussen zichtbare kosten en opbrengsten is voor de Council of Economic Advisers een belangrijke reden om te pleiten voor een generieke beperking van de macht van de overheid. Met het sluiten van een groot aantal loketten zou de groei van de overheidsinterventie belangrijk kunnen worden ingedamd. Voor het welslagen van een deregulatiepolitiek wordt veel waarde gehecht aan de „grote klappen”-theorie.

Behalve aan de vraagzijde is er ook aan de aanbodzijde een versturende factor, die zich met name beweegt op het niveau van de vierde macht. Producenten van collectieve goederen zitten niet anders in elkaar dan producenten voor de markt. Het verschil zit hem in de signalen die worden uitgezonden en opgevangen. Marktproducenten passen hun aanbod aan aan de koopkrachtige vraag op straffe van verlies of minder winst. Bij de publieke sector zijn de signalen min-

der duidelijk en gericht. Waar de vraag naar publieke diensten vandaan komt, is niet altijd eenvoudig vast te stellen. Soms lijkt het erop dat die van binnen in plaats van van buiten komt. De afwezigheid van een directe succesindicator in de collectiviseerde sector maakt dat uitsluitend via het politieke proces het maatschappelijk nut van de productie wordt getoetst. Die toets kan niet anders dan globaal zijn, omdat de politicus niet beschikt over het apparaat om de bedrijfsvoering in de publieke sector in detail te evalueren. Van de vierde macht kan moeilijk veel zelfbeperking worden verwacht, omdat expansie beter beloont dan contractie.

De deregulatiepolitiek die in Amerika op gang is gekomen, is niet gebaseerd op de „grote klappen”-theorie, maar heeft meer weg van de „stap voor stap”-benadering, al moet worden gezegd dat de geplande ontmanteling naar Nederlandse maatstaven fors is. De deregulatie is onder de regering-Carter van start gegaan met de introductie van een aantal deregulatielwetten, terwijl tot nu toe onder Reagan de budgettaire kant van de zaak sterk de aandacht heeft gekregen. In het transport, de energie en het bankwezen zijn met name initiatieven genomen om de economische deregulatie van de grond te krijgen. De Airline Deregulation Act van 1978 voorziet in een geleidelijke opruiming van toetredingsbeperkingen en prijsvoorschriften voor het binnenlandse luchtverkeer. De Motor Carrier Act van 1980 voorziet in een deregulatie van prijzen in het wegtransport, terwijl het openbreken van de „closed shop” ook aan niet-vakbondsleden de gelegenheid moet geven om werk te vinden in die branche. De Natural Gas Policy Act uit 1978 kondigt een deregulatie van gasprijzen aan. De Depository Institutions Deregulations and Monetary Control Act van 1980 heeft het kader geschapen voor de opheffing van beperkingen die de spaarbanken ondervinden bij het aantrekken van gelden en verstrekken van kredieten. In het kader van een vergrote aandacht voor de economische effecten van regulering en deregulering werd de Regulatory Analysis Group opgericht onder voorzitterschap van de Council of Economic Advisers, die de belangrijkste reguleringsvoorstellen moet evalueren. Ook werd een Regulatory Council opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van ministeries en regulerende overheidsinstanties, die een halfjaarlijkse agenda moet publiceren van de meest belangrijke regulerende voorstellen⁴). De suggestie is wel geopperd, maar niet ten uitvoer gebracht, om een regulatiebudget op te stellen, te ver-

4) Deze „Council” is inmiddels (maart 1982) opgeheven, terwijl de publikatie van de kalender in zijn huidige vorm is stopgezet.

gelijken met een uitgavenbegroting, die dient als kader voor de bepaling van de financiële last (de „onzichtbare” kosten) van regulering.

De eerste stap die Reagan op het gebied van de deregulatie zette, was de afschaffing van de maximumprijzen op ruwe olie en benzine aan de pomp. Vervolgens werd de organisatie van de deregulatie aangepakt door de oprichting van een Task Force on Regulatory Relief onder leiding van de vice-president en de uitvaardiging van een besluit dat alle regulerende instituten die onder het Witte Huis staan voortaan een kosten-batenanalyse moeten maken van enigszins belangrijke nieuwe regelgevingen. Deze analyses plus de voorgestelde regulering moeten voor advies worden voorgelegd aan het begrotingsbureau van Stockman. De Council on Wage and Price Stability (CWPS), die in 1974 was opgericht om loon- en prijsmatiging te bevorderen en de inflatoire gevolgen van overheidsprogramma's te bestuderen, werd afgeschaft omdat, volgens een persbericht van het Witte Huis van 18 januari 1981, het CWPS ineffectief is geweest in het beheersen van de inflatie en het in dienst houden van een staf van 170 man dus weggegooid belastinggeld is.

Het geheel overziende moet worden vastgesteld dat het groeitempo van de regulering aanmerkelijk is vertraagd. Het aantal pagina's in het Staatsblad is in 1981 met een derde gedaald en het aantal tot stand gebrachte reguleringen is met meer dan een kwart omlaag gegaan. De Federale begroting voor 1983, die nog niet is aanvaard, voorziet in een verdere reductie van uitgaven en personeel in de reguleringsbranche (zie tabel 3).

ten van de groei van de collectieve sector jarenlang de discussie hebben beheerst, en nog beheersen, is het op zijn minst een verrijking dat de allocatieve aspecten van het overheidsoptreden wat bredere aandacht krijgen. Natuurlijk is het onderwerp niet nieuw, maar nu we zo langzamerhand uitgepraat zijn over de wenselijkheid dat de marktsector de overheidssector een paar jaar verdringt, ten einde het evenwicht te herstellen, is het van belang om te realiseren dat de mogelijkheden niet alleen liggen in het verlagen van de collectieve-uitgavendruk maar ook in het verlagen van de collectieve-lastendruk. De laatste wordt weliswaar redelijk weergegeven door de belastingen en premiedruk, maar van de niet-gekwantificeerde lastendruk moet ook weer niet een al te lichte voorstelling worden gemaakt.

Over de kansen van een niet te snel verslappende aandacht voor deregulatie kan men niet te optimistisch zijn. Het onderwerp is niet spectaculair, omdat het zo moeilijk in geaggregeerde vorm zichtbaar kan worden gemaakt. De populariteit van het onderwerp zou aanmerkelijk worden vergroot als het Centraal Planbureau in de tabel met kerngegevens een reguleringsquote zou afdrukken.

De Amerikaanse ervaring leert onder-tussen dat de organisatie van de deregulatie een eerste stap is om iets van de grond te krijgen. Het verplicht voor advies voorleggen van departementale regelgeving aan een centrale instantie en de eis van een kosten-batenanalyse voor elke enigszins belangrijke regulerende activiteit blijkt een zichtbaar effect uit te oefenen op het aanbod van overheids-diensten.

Besluit

Nadat de macro-economische aspecten

M. Corporaal

Tabel 3. Uitgaven van en werkgelegenheid bij 57 federale regulerende instanties (in miljarden dollars en in duizenden arbeidsplaatsen)

	1970	1979	1980	1981	1982 a)	1983 b)
Sociale regulatie:						
— consumtenbescherming	0,4	2,2	2,4	2,7	2,4	2,5
— veiligheid op het werk en arbeidsmarkt-omstandigheden	0,1	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
— energie en milieu	0,1	1,5	1,9	2,1	2,2	2,0
Totale sociale regulatie	0,5	4,4	5,1	5,6	5,3	5,3
Economische regulatie:						
— geld en bankwezen	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
— overige bedrijfsgerichte regulering	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
— algemeen	0,1	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Totale economische regulatie	0,3	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0
Totaal in „1970”-dollars	0,8	2,9	3,1	3,1	2,8	2,6
Arbidsplaatsen (permanent, full time):						
— sociale regulatie	9,7	64,2	66,4	63,6	57,1	54,8
— economische regulatie	18,0	24,0	24,1	23,0	22,0	21,7
Totaal	27,7	88,2	90,5	86,7	79,3	76,5

Bron: Center for the Study of American Business, aangehaald in het maart-april-nummer van het tijdschrift *Regulation*, jg. 6, nr. 2, 1982.

a) Raming.
b) Begroting.