

Structurele hervorming: ervaringen in Nieuw-Zeeland

D.I. Bos en P.A.G. van Bergeijk*

Het Nieuwzeelandse beleid gericht op flexibilisering van de economie heeft ook in Nederland de aandacht getrokken. De resultaten van de operatie waren op korte termijn niet onverdeeld gunstig. Zowel op macro-economisch als sectoraal niveau bleken de aanpassingskosten hoog te zijn. Voor een deel was het uitblijven van resultaten te wijten aan het achterblijven van deregulering van de arbeidsmarkt. Nu ook daar voortgang is geboekt, beginnen langzaam de baten zichtbaar te worden.

In vergelijking met andere landen kent Nederland een onrustbarende verstarring van markten op meso- en op microniveau. Het economische beleid wordt in ons land eerst na uitvoerige consultatie en inspraak van de diverse maatschappelijke groeperingen en belangengroepen, zowel formeel als informeel, bepaald. Gezien deze, door velen als stroperig en inflexibel ervaren, vorm van sociaal-economische besluitvorming is het niet verwonderlijk dat het deregulerings- en privatiseringspakket dat in het begin van de jaren tachtig in Nieuw-Zeeland met grote voortvarendheid ter hand is genomen, voor het Nederlandse beleid in recente publikaties tot voorbeeld wordt gesteld. Juist ten onzent moet men, om op het terrein van de deregulering en de verbetering van de marktwerking iets te leren, vaak naar andere landen kijken. De econometrische modellen die gebruikt worden bij de beleidsvoorbereiding blijken immers onvoldoende in staat om de doorwerking te laten zien van vernieuwend beleid, dat gericht is op versterking van de concurrentie en vergroting van het aanpassingsvermogen van de economie¹.

In dit artikel staat de structurele hervorming centraal die onder de bezielende leiding van de voormalige Nieuwzeelandse minister van Financiën Roger Douglas in de tweede helft van de jaren tachtig werd doorgevoerd in de Nieuwzeelandse economie². We concentreren ons daarbij op de mogelijke lessen voor Nederland.

Deregulering als institutioneel proces

De economische herstructurering van de Nieuwzeelandse economie krijgt al sinds het begin van de jaren tachtig vorm, maar de vaart zit er pas goed in sinds 1985. Uit een gedetailleerd overzicht van de dereguleringsmaatregelen blijkt dat de dereguleringsoperatie vooral betrekking had op het opener maken van de Nieuwzeelandse economie en op het flexibiliseren van de goederen- en dienstenmarkten³. De ar-

beidsmarkt werd pas in een veel later stadium aangepakt. De eerste stappen werden gezet door speerpuntsectoren, zoals het bank- en verzekeringswezen, de telecommunicatie en de transportsector, te dereguleren. Daarnaast vond een omvangrijk privatiseringsprogramma plaats. Bovendien werden landbouwsubsidies en exportsubsidies zeer fors verlaagd. Er werd een programma voor handelsliberalisatie gestart dat bestond uit een ingrijpende verlaging van invoertarieven en non-tarifaire handelsbelemmeringen en het instellen van een vrijhandelszone met Australië. Flankerende maatregelen waren een belastingherziening en het invoeren van autonomie van de Centrale Bank.

De Nieuwzeelandse ervaringen zijn interessant en leerzaam voor een op te zetten Nederlands dereguleringsprogramma⁴. Op het gebied van de institutionele vormgeving van het proces zijn vijf aansprekende lessen van Nieuw-Zeeland te leren.

* Respectievelijk werkzaam bij het Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel is gebaseerd op een bijdrage aan D.I. Bos (red.): *Deregulering in Nederland, economische uitdagingen voor de nieuwe regering*, OCFEB Papers en Proceedings 9402, en is op persoonlijke titel geschreven. C. van Gent, R. Haffner, C. Oudshoorn en J. van Sinderen leverden nuttig commentaar. 1. R.C.G. Haffner en P.A.G. van Bergeijk, The economic consequences of Dutch politics, *De Economist*, 1994 (te verschijnen). 2. Een persoonlijk en zeer leesbaar verslag is R. Douglas, *Unfinished business*, Random House, 1993, blz. 215-238. 3. P.A.G. van Bergeijk en D.I. Bos, Nieuw-Zeeland: een opmerkelijk beleidsexperiment, in: D.I. Bos (red.), op.cit., blz. 43-44. 4. Zie ook E.A. Bolhuis en R.H.J.M. Gradus, Deregulering: ervaringen in het buitenland, *ESB*, 27 april 1994, blz. 384-389; P.M.A. Eichholtz en C.G. Koedijk, Een Rekenkamer voor Deregulering, *ESB*, 1 december 1993, blz. 1096-1099; en L. van der Geest, Heldere keuzen, *ESB*, 1 juni 1994, blz. 497.

Betrokkenheid van de politieke top

In Nieuw-Zeeland had de minister van Financiën (1984-1988) Sir Roger Douglas de politieke moed om de structurele hervormingsmaatregelen te initiëren. Enerzijds was hierbij een voordeel dat Douglas een portefeuille had die geen betrekking had op één specifiek deelbelang, maar vooral gericht was op het belang van de belastingbetaler in het algemeen⁵. Hierdoor werd de mogelijkheid om deelbelangen aan te pakken vergroot, alsmede de eenheid van beleid en het overzicht over het gehele terrein bevorderd. Anderzijds bleek de afhankelijkheid van één persoon een zwakke plek: minister-president Lange vond de maatregelen van Douglas veel te rigoureu en stuurde hem naar huis. Dit vertraagde de operatie; er was onvoldoende steun vanuit de politieke top. Ook bleek dat Douglas voor de uiteindelijke implementatie van het pakket sterk was aangewezen op de expertise van het Nieuwzeelandse Ministerie van Economische Zaken.

Participatie bedrijfsleven

Het actief inschakelen van het bedrijfsleven vereenvoudigde de implementatie van de maatregelen dikwijls aanzienlijk. Doordat het bedrijfsleven mee kon denken over concreet te nemen maatregelen, werd de betrokkenheid vergroot en de medewerking vereenvoudigd. Daarnaast bleek de inbreng van externe managementervaring belangrijk voor de verzakelijking van het Nieuwzeelandse proces van dereguleren en privatisering.

Heldere boodschap

Er was veel aandacht voor de informatievoorziening aan het publiek over doel, aanpak en tijdschema van het dereguleringsprogramma. Het bleek bij dergelijke ingrijpende maatregelen van groot belang dat de bevolking in een vroegtijdig stadium goed wordt geïnformeerd over de volgende aspecten:

- wat het structurele probleem is en hoe het is ontstaan;
 - welke belangen ermee geschaad worden;
 - wat het doel van de operatie is;
 - hoe dit doel bereikt kan worden;
 - het tijdschema van de operatie en
 - de mogelijke kosten en de te behalen voordelen.
- Regelmatige verstrekking van betrouwbare informatie over de essentie en kosten van structurele hervormingen is essentieel om de bevolking te overtuigen en onnodige oppositie te voorkomen. Openheid en integriteit vergroten de kans dat het programma volgens plan zal worden uitgevoerd, zodat de voordelen ook daadwerkelijk kunnen ontstaan.

Totaalbenadering en snelheid

Het structurele hervormingsprogramma in Nieuw-Zeeland was samengesteld uit omvangrijke pakketten, zodanig dat niet de belangen van één groep werden aangepakt, maar die van meerdere groepen tegelijkertijd. Zo'n aanpak mitigeert de korte-termijn verdelingseffecten ten gevolge van de operatie, omdat de verliezen op het ene deelterrein worden gecompenseerd met de voordelen die op andere deel-terreinen ontstaan⁶, en kan tevens de informatievoor-

Tabel 1. Ontwikkeling van enkele macro-economische indicatoren in Nieuw-Zeeland

Goed nieuws	1985	1991	Slecht nieuws	1985	1991
Effectieve protectiegraad ^a (%)			Bnp. reëel ^d	100	101
• industrie	37	19	Werkgelegenheid (dad.)	1544	1451
• kleinschalig, agrarisch	34	-6	• w.v. landbouw	164	156
Invoerpennetratie ^b	32	40	• w.v. industrie	444	341
Openheid ^c	60	80	Wisselkoers, nominaal ^d	100	116
Inflatie	14	1	Wisselkoers, reëel effectief ^d	100	109

a. Protectie van de toegevoegde waarde (dus na verdiscontering invoerheffingen ingevoerde grond- en hulpgrondstoffen)

b. In procenten van de binnenlandse vraag

c. Totaal van export en import in procenten van het bnp.

d. 1985=100.

Bronnen: OESO, IMF International Financial Statistics, diverse jaren.

ziening aan het publiek vereenvoudigen. De pakketten werden bovendien snel achter elkaar geïmplementeerd, waardoor eventuele oppositie nauwelijks kans kreeg een pakket op onderdelen lek te schieten.

Overheidsmanagement

Douglas onderkende de belangrijke rol van het overheidsmanagement in het hervormingsproces. Het ambtenarenapparaat moest slagvaardig en efficiënter gaan opereren. Medewerking van topambtenaren is onontbeerlijk om een dereguleringsprogramma op de rails te zetten en snel door te voeren. Ambtenaren werden vanuit het 'principaal-agent'-concept financieel geprikkeld door hen af te rekenen op verantwoordelijkheden, die in een contract waren vastgelegd.

Het heldere doel, de informatievoorziening aan de bevolking, de gehanteerde totaalbenadering en de snelheid bevorderden de acceptatie onder de burgers en bedrijven. Consistency + credibility = confidence, om de terminologie van Douglas te gebruiken⁷.

Dereguleren als economisch proces

Nederland en Nieuw-Zeeland vertonen zowel economische verschillen als overeenkomsten. De meest opvallende overeenkomst is dat beide landen in het begin van de jaren vijftig een in internationaal opzicht zeer hoge factorproduktiviteit en welvaart kenden en sindsdien, met name gemeten in inkomen per hoofd, sterk terrein hebben verloren. Beide landen kennen daarnaast een starre arbeidsmarkt en een starre markt voor goederen en diensten.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Het Nieuw-Zeeland van vóór het hervormingsprogramma was letterlijk een eilandeconomie, omgeven door hoge handelsbarrières en met een complex systeem

5. Overigens is de claim het algemeen belang te dienen op zichzelf niet doorslaggevend. Men moet ook over de juiste informatie (willen) beschikken. Zie B. Easton, Economic and other ideas behind New Zealand reforms, *Oxford Review of Economic Policy*, 1994, blz. 78-94.

6. J. van Sinderen e.a., De kosten van economische versterking op macroniveau, *ESB*, 23 maart 1994, blz. 279; E.A. Bolhuis en R.H.J.M. Gradus, op.cit., 1994, blz. 388.

7. R. Douglas, op.cit., 1993, blz. 227.

Tabel 2. Sectorale ontwikkelingen in Nieuw-Zeeland (1981-1989)

	Investerings- quote (%)		Aandeel in bnp (%)		Aandeel in werkgelegen- heid (%)	
	1981	1989	1981	1989	1981	1989
Verhandelbare goederen						
Landbouw	13	6	11	7	11	11
Mijnbouw	2	8	1	1	0	0
Industrie	15	4	27	22	24	17
Niet verhandelbare goederen						
Nutsbedrijven	9	14	4	4	1	1
Bouw	3	2	6	6	7	7
Handel en horeca	10	6	23	19	17	20
Transport	9	11	6	6	8	7
Financiële dienstverlening	8	21	12	19	7	10

Bron: OESO, *Economic Survey of New-Zeeland*, Parijs, 1993.

van importlicenties en kapitaalrestricties. Doelmatigheidswinsten waren beperkt en de beroepsbevolking kenmerkt zich nog steeds door een tekortschietend opleidingsniveau. De inflatie was in de jaren tachtig hoog en fluctuerend (Douglas werd minister van Financiën ten tijde van een ernstige valutacrisis). Er was een substantieel tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. Bijna de helft van de overheidsschuld luidde in buitenlandse valuta.

Nederland heeft daarentegen een zeer open economie. De groei is voor bijna tweederde deel te herleiden tot doelmatigheidsverbeteringen. De Nederlandse beroepsbevolking is hoog opgeleid. Het monetaire beleid van de onafhankelijke Centrale Bank staat aan de basis van wisselkoersstabiliteit en lage inflatie. De spaarzin is hoog en resulteert in een overschot op de lopende rekening. Door deze verschillen gelden de lessen uit Nieuw-Zeeland niet zonder meer voor ons land.

Macro-economie

In diverse analyses zijn de recente economische prestaties van Nieuw-Zeeland in direct verband gebracht met de dereguleringsoperatie in enge zin⁸. Dat is evenwel geen geheel logische gevolgtrekking, omdat naast de dereguleringsoperatie nog andere ingrijpende beleidswijzigingen zijn doorgevoerd, waaronder sanering van de overheidsfinanciën, verscherping van het monetaire beleid en omvangrijke liberalisering van de buitenlandse handel en het kapitaalverkeer⁹. Zo verklaart de voormalige staatssecretaris van Economische Zaken Yvonne Van Rooy de gunstige groeiperspectieven voor Nieuw-Zeeland vooral uit het blootstellen van voorheen afgeschermden sectoren aan internationale concurrentie¹⁰.

De structurele hervormingen hebben overigens een positieve uitstraling op de economie gehad. Het *World Economic Forum* plaatste Nieuw-Zeeland in 1994 bij voorbeeld op de 8e plaats in zijn rangorde van industrielanden; in 1992 was dat nog een 15e plaats.

Een belangrijke reden tot nadere reflectie op de wenselijkheid van navolging van het Nieuwzeelandse

beleidsexperiment wordt echter gevormd door het feit dat de macro-economische resultaten op een aantal terreinen van de economie van Nieuw-Zeeland sinds de doorvoering van het totaalpakket bepaald ongunstig zijn gebleken. Wel is sinds 1985 in Nieuw-Zeeland een spectaculaire verlaging van de inflatie bereikt. Dat succes is echter bereikt bij een vervijfvoudiging van de werkloosheid en een zo grote productie-uitval dat het bruto nationaal product per hoofd in 1992 ongeveer even hoog was als in 1985. Over de wenselijkheid en navolgbaarheid van Nieuw-Zeeland wordt dan ook nogal verschillend gedacht¹¹.

Tabel 1 vat de reële macro-economische ontwikkelingen in een aantal kengetallen samen. De cijfers schetsen een beeld van een voor de internationale sector op zichzelf succesvolle handelsliberalisatie, waarvan de winst echter gedeeltelijk is afgeroomd door een reële appreciatie en de kosten van herallocatie van productiefactoren. De korte-termijnkosten zijn hoog en langdurig gebleken.

Deze vergelijking is niet helemaal eerlijk, omdat voor een juist inzicht in de kosten en baten van beleidswijzigingen eigenlijk een 'counterfactual analysis' moet worden uitgevoerd; het gaat, in andere woorden, ook om de vraag of het achterwege blijven van de beleidswending niet tot nog negatievere uitkomsten zou hebben geleid¹². De hele actie was immers vooral ingegeven door de wens de lange-termijnperspectieven te verbeteren. Voor een goede vergelijking is het daarom van belang de aanpassingskosten van de herallocatie van de productiefactoren buiten beschouwing te laten, te meer daar er andere mogelijke verklaringen voor de hoge en langdurige aanpassingskosten kunnen zijn. Een recente IMF-studie betoogt bij voorbeeld dat de cruciale stap van ingrijpende hervorming van de arbeidsmarkt nog maar zeer recent is genomen en dat de baten van een grotere flexibiliteit ook eerst op de middellange termijn volledig zichtbaar kunnen worden¹³. De OESO wijst er bovendien op dat de slechte economische prestaties van Nieuw-Zeeland gedeeltelijk samenhangen

8. Bij voorbeeld: C.G. Koedijk, *Nooit meer slapen? Over de regulering en verantwoordelijkheid*, oratie, RU Limburg, Universitaire Pers Maastricht, 1994, blz. 8-9.

9. Het is daarom realistischer om de uitkomsten vooral te herleiden tot de ingrijpende herstructurering die werd afgedwongen door het slechten van de grensbelemmeringen (handelsliberalisatie) in combinatie met de verscherping van het monetaire beleid, die karakteristiek zijn voor het Nieuwzeelandse beleid.

10. Y.C.M.T. van Rooy, *Deregulation in the Netherlands*, in: D.I. Bos (red.), op.cit., blz. 7.

11. F. van der Ploeg, *Regulering: zegen of vloek?*, in: D.I. Bos (red.), op.cit., met name blz. 35-36; en T. van Meijl, *Economisch beleid Nieuw-Zeeland verdient geen navolging*, *NRC Handelsblad*, 21 mei 1994.

12. C. Winston, *Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists*, *Journal of Economic Literature*, 1993, blz. 1263-1289.

13. J.D. Ostry, *Selective government interventions and economic growth: a survey of the Asian experience and its applicability to New Zealand*, Paper on Policy analysis and Assessment, PPAA/93/17 October 1993, blz. 18. Zie ook K. Lang, *The effects of trade liberalization on wages and employment: the case of New Zealand*, mimeo, NBER 14 december 1993, blz. 28.

met het leggen van een zware aanpassingslast bij het monetaire beleid, gecombineerd met onvoldoende flexibiliteit van de arbeidsmarkt en een ongezonde toestand van de overheidsfinanciën¹⁴.

Lessen

De middellange-termijnontwikkelingen zijn een reden om een vraagteken te plaatsen bij de faam van Nieuw-Zeeland als het dereguleringswonder bij uitstek, met name waar het gaat om de volgorde waarin de economische rigiditeiten zijn aangepakt¹⁵. Een belangrijke conclusie is dat voor een succesvolle, omvangrijke structurele hervorming in een open economie met een harde munt en uit het lood geslagen overheidsfinanciën een flexibele arbeidsmarkt belangrijk is om de kosten van aanpassing beperkt te houden. Voor een goed begrip van de beleidsmatige betekenis van het beleidsexperiment in Nieuw-Zeeland is het vooral van belang dat de schokken in een economie met een extreem starre arbeidsmarkt werden toegediend¹⁶. Het herstel sinds 1992 zou daarom heel wel kunnen samenhangen met de ingrijpende maatregelen in de sociale zekerheid en het overheidsbeleid, dat gericht is op het bereiken van grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt.

De discussie over het verder openstellen van de reeds zeer open Nederlandse markten voor internationale concurrenten is veel minder relevant dan in Nieuw-Zeeland en winsten voor onze economie op dit terrein (in de zin van een hogere groei, meer werk of lagere inflatie) zijn dan ook nauwelijks meer te boeken. Dit neemt niet weg dat in ons land op veel andere terreinen hervormingen mogelijk zijn. In de eerste plaats valt in dit verband te wijzen op de belastende regelgeving voor het midden- en kleinbedrijf. In de tweede plaats is er sprake van veel concurrentieverstorende regelgeving in Nederland: de vestigingswetgeving, winkelsluitingswetgeving en de regulering van de notarismarkt beletten bij voorbeeld nieuwe toe- en uitreding en brengen aanzienlijke economische kosten met zich mee¹⁷. Met ingang van 1996 vindt een stroomlijning van de vestigingswetgeving plaats. Daarnaast liggen er plannen om de winkelsluitingstijden aanzienlijk te verruimen. Opmerkelijk in Nederland is voorts de sterke regulering van de gezondheidszorg, het onderwijs, het openbaar vervoer, de woningmarkt, de telecommunicatie, de energiesector en de financiële dienstverlening (pensioenen). Ook de relatief hoge prijs/kostenmarges en de concentratietrends in het bankwezen, zouden op ongewenste vormen van zelfregulering en marktmacht kunnen duiden¹⁸.

Een en ander vormt een reden de ontwikkelingen op sectorniveau in Nieuw-Zeeland nader te bekijken.

Sectoren

Op het niveau van de sectoren blijkt de herstructurering zoals doorgevoerd in Nieuw-Zeeland op korte termijn vooral te bestaan uit een contractie van de industrie die haar aandeel in het bruto nationaal product met bijna een vijfde ziet dalen tot 22% en haar aandeel in de toch al krimpende werkgelegenheid met bijna een derde deel tot 17% (tabel 2). Zorgwek-

kend is de daling van de investeringsquote in de open sectoren van de economie. In de handel en de horeca worden relatief veel laagproductieve banen geschapen. Van een per saldo positieve ontwikkeling is vrijwel uitsluitend in de financiële dienstverlening sprake. In andere sectoren overheersen de negatieve effecten inzake de werkgelegenheid en de productie de ook aanwezige positieve effecten¹⁹. De contractie van de bedrijvigheid vond met name plaats in de grotere bedrijven; de werkgelegenheid in de kleine bedrijven lijkt daarentegen te zijn toegenomen.

Ook uit een nadere analyse van de periode 1984-1989 blijkt volgens Grimmond dat de vertaling van grotere flexibiliteit in een grotere internationale concurrentiekracht (vooral in die sectoren die al aan internationale concurrentie waren blootgesteld) een zaak van langere adem te zijn²⁰. De winst moet wat dit betreft dus van de voorheen afgeschermden sectoren komen, met name van de dienstverlening. De beleidswendingen bleken op korte termijn vaak ingrijpende resultaten te hebben. Grote dalingen van de werkgelegenheid traden op in sectoren als telecommunicatie (wel gepaard met forse prijsdalingen en verbetering van de dienstverlening²¹), kleding en schoeisel, vleesverwerking en de detailhandel. Er blijkt in deze periode overigens geen samenhang te zijn tussen de ontwikkeling van het aantal nieuwe bedrijven en de ontwikkeling van de werkgelegenheid. In 38 van de 48 onderzochte industrieën daalde de gemiddelde omvang van de ondernemingen: er werden weliswaar veel nieuwe ondernemingen gestart, hetgeen duidt op een toename van de dynamiek, maar anderzijds bleef (althans in de eerste fase) de werkgelegenheidswinst beperkt, omdat deze ondernemingen nieuwe management- en produktietechnieken gebruikten waardoor de arbeidsproductiviteit veel hoger was.

14. OESO, *Assessing structural reform: lessons for the future*, Parijs, 1994, blz. 32.

15. Dit beleidsvraagstuk is zelfs volledig genegeerd door de verantwoordelijke Nieuwzeelandse autoriteiten. Zie A. Bolland, New Zealand, in: J. Williamson (red.), *The political economy of policy reform*, Washington, 1994, blz. 73-100.

16. C.D. Finch, Comment, in: J. Williamson (red.), op.cit., blz. 115.

17. Zie voor een inschatting van de effecten voor de turbulentie van de nieuwe vestigingswetgeving: M.A. Carree, P. Fris en A.R. Thurik, De gevolgen van de nieuwe vestigingswet, *ESB*, 24 november 1994, blz. 1082-1086. Een partiële analyse van de economische opbrengsten van verruiming van de winkeltijden is: J.J.M. Kremers, R.H.J.M. Gradus en P.J.G. Heijmans, Winkelsluiting op de helling, *ESB*, 13 juli 1994, blz. 628-632, 642. Een analyse van de economische kosten (monopoliewinsten en kostenefficiëntie) van de regulering van het notariaat wordt gegeven door: H. de Groot, A.A.M. de Kemp en J.G. Lijesen, Kosten van de notaris, *ESB*, 6 april 1994, blz. 322-325.

18. J. Gual en D. Neven, *Deregulation of the European banking industry*, CEPR discussion paper, no. 703, 1992; en J. Swank, *Bank behaviour and monetary policy in the Netherlands*, dissertatie, VU, Amsterdam, 1994.

19. J. Savage en A. Bolland (red.), *Turning it around: closure and revitalization in New Zealand industry*, Oxford University Press, Melbourne, 1990.

20. A. Grimmond, Preliminary analysis of sectoral effects, *NZIER*, 89/10, Wellington, 1989.

21. C.G. Koedijk en P.M.A. Eichholtz, op.cit., 1993.

Savage e.a. hebben, door individuele ondernemers te interviewen, onderzocht wat de gevolgen van het Nieuwzeelandse beleidsexperiment zijn geweest voor vijf specifieke sectoren (vleesverwerking, maalderijen, tapijtfabricage, autoassemblage en benzinestations)²². Deze sectoren lijken een tamelijk representatief beeld van mogelijke aanpassingsproblemen te geven, onder andere omdat de onderzochte sectoren qua marktstructuur sterk verschillen²³. Uit het onderzoek komt de arbeidsmarktregulering als een zeer belangrijke belemmering voor structurele aanpassing van individuele bedrijven naar voren. Andere factoren die de herstructurering van de markt vertragen hangen samen met de financieringsvorm van ondernemingen (kleine familiebedrijven passen zich traag aan), en de specificiteit en levensduur van produktiemiddelen (die uittreding van bedrijven kunnen verhinderen).

In de meeste sectoren blijken de beleidsveranderingen als eenmalige schokken te zijn toegediend. In de autoassemblage is evenwel een gefaseerde aanpak gevolgd, maar hier zijn de voordelen van geleidelijke aanpassing verloren gegaan doordat het beleid voortdurend werd veranderd en de onzekerheid voor de marktpartijen enorm toenam²⁴.

Lessen

Ook op sectorniveau blijkt dat een starre arbeidsmarkt structurele aanpassing moeilijk maakt, en dat consistentie en voorspelbaarheid van de economische politiek van groot belang zijn, zeker wanneer men een geleidelijke aanpassing wil bewerkstelligen. De sectorale verschillen illustreren nogmaals dat deregulering geen 'free lunch' is en op korte termijn aanzienlijke aanpassingskosten kent²⁵.

Tot slot

De Nieuwzeelandse ervaringen kunnen helpen bij het formuleren van een beleid dat gericht is op meer flexibiliteit op goederen- en dienstenmarkten. Binnenkort wordt, conform het regeerakkoord, een ministeriële commissie ingesteld, die zich gaat bezighouden met deregulering en marktwerking²⁶. Deze interdepartementale aanpak is goed te verdedigen, omdat Nederland tal van terreinen kent die zich lenen voor deregulering. De diverse terreinen raken aan de belangen van de verschillende departementen. Ten slotte is ook de directe betrokkenheid van de politiek verantwoordelijken een pré.

Het informeren en overtuigen van burgers en bedrijfsleven moet doorlopend en steeds in een zo vroegtijdig mogelijk stadium gebeuren. In Nieuw-Zeeland bleek het belangrijk om duidelijk de te behalen voordelen aan te geven, alsmede een tijdschema van de fasering van het programma. Daarnaast zijn in institutioneel opzicht een totaalbenadering en de snelheid van belang. Het ontbreken van deze twee factoren kan ruimte scheppen voor maatschappelijke tegenkrachten om zich te organiseren, waardoor een programma van structurele hervorming op onderdelen lek wordt geschoten en de heldere lijn en het gestelde doel van het pakket verloren gaan; wat dat betreft zijn ook de negatieve ervaringen met

de plannen tot belastingvereenvoudiging van de commissie-Oort leerzaam.

Het Nieuwzeelandse beleidsexperiment is erop gericht geweest een economische omgeving te scheppen die innovatie en concurrentiekracht stimuleert. Het belangrijkste beleidsinstrument hierbij was het openstellen van afgeschermdes sectoren voor buitenlandse concurrentie, gekoppeld aan een stringent monetair beleid. Juist deze beleidsmaatregelen zijn minder relevant voor de Nederlandse situatie omdat het monetaire beleid al lange tijd gericht is op een lage inflatie en onze economie reeds een grote mate van openheid kent. Dit geldt ook voor de negatieve aspecten: de vrees voor een langdurig tegenvallende groei en een scherpe contractie van de werkgelegenheid ten gevolge van deregulering lijkt irrelevant. De spiegelbeeldige consequentie is dat daardoor op middellange termijn een minder groot herstel van de dynamiek verwacht mag worden dan in het Nieuwzeelandse geval. Gelet op de Nieuwzeelandse ervaringen kunnen de cumulatieve van de structurele hervormingsmaatregelen (reële en monetaire beleidsschokken) hoge en tamelijk langdurige aanpassingskosten met zich mee brengen. Een totaalbenadering en hoge snelheid kunnen vanuit institutioneel oogpunt goed te verdedigen zijn, maar zij kennen qua korte-termijnresultaten een economische keerzijde. Op langere termijn tonen verkennende berekeningen voor Nederland aan dat de uitkomsten van het economisch proces, waaronder de werkgelegenheidsontwikkeling, zeer gunstig zijn²⁷. Ook de groeiperspectieven voor Nieuw-Zeeland zijn thans gunstig. De snelheid van het veranderingsproces lijkt daarmee aan de basis te staan van een afruil tussen enerzijds de baten (de kans dat een ingrijpend programma van structurele hervorming slaagt en de te verwachten voordelen genereert) en anderzijds de lasten (de maatschappelijke aanpassingskosten als het proces ondoordacht snel wordt doorgevoerd). Het vinden van een evenwicht tussen deze aanpassingskosten en baten die veelal pas op langere termijn zichtbaar worden, is een van de belangrijke uitdagingen voor het Nederlandse beleid gericht op deregulering en verbetering van de marktwerking.

Remko Bos

Peter van Bergeijk

22. J. Savage en A. Bollard (red.), op.cit., blz. 59-138.

23. De vleesverwerkende industrie kent vele bedrijven, bij maalderijen gaat het om een aantal grote bedrijven met concurrerende toetreding van kleine bedrijven, de autoassemblage wordt gedomineerd door multinationale ondernemingen en in de tapijtfabricage is sprake van een duopolie.

24. J. Savage e.a., op.cit., blz. 142. Zie voor een bespreking van de invloed van consistentie en voorspelbaarheid van het economische beleid op beslissingen over investeren en desinvesteren: P.A.G. van Bergeijk en R.C.G. Haffner, Op zoek naar dynamiek, *ESB*, 10 januari 1993, met name blz. 55.

25. Zie ook de OESO, op.cit., 1994, blz. 18.

26. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1993-1994, nr. 23 715, blz. 23.

27. Zie J. van Sinderen e.a., op.cit. voor een tentatieve kwantificering van de baten van deregulering en flexibilisering van de Nederlandse economie.