

Marktwerking of dynamiek?

Th. van de Klundert en S. Smulders*

Meer marktwerking leidt tot lagere prijzen en tot meer welvaart. Zo luidt de gangbare motivering voor het marktwerkingsbeleid, en zo beschouwt ook het CPB marktwerking in zijn modellen. Hierbij wordt echter een belangrijk aspect over het hoofd gezien. Marktwerkingsbeleid komt vooral ten goede aan de afgeschermd sector. Door de lagere prijzen in deze sector zal dit beleid tot verdringing van de open, meer innovatieve sector leiden. Leidt betere marktwerking dus tot minder dynamiek?

Marktwerking in de afgeschermd sector

Deregulering en mededingingsbeleid liggen in elkaars verlengde. Beide bevorderen de concurrentie, wat tot een grotere economische doelmatigheid kan leiden. De tot nu toe toegepaste statische micro-economische theorie suggereert dat de welvaart hiermee gediend is. Maar wellicht is de werkelijkheid ingewikkelder dan deze theorie veronderstelt. Dat kan het onverwachte resultaat opleveren dat het mededingingsbeleid averechts werkt, en op termijn de welvaart vermindert.

Dat met een bevordering van de marktwerking grote effecten te behalen zijn wordt door verschillende auteurs betoogd. Zo berekent Van Hulst de baten van meer concurrentie in de Nederlandse economie op f 4 à 5 mrd per jaar¹. Daarbij meent hij dat sprake is van een conservatieve schatting. Het gevonden resultaat heeft betrekking op tariefsverlaging van makelaars, notarissen, apothekers, alsmede op de effecten van de nieuwe winkel-tijdenwet, de kosten van het bankenkartel in de kredietverlening aan het MKB, aanbestedingen van het stads- en streekvervoer en tenslotte bevordering van concurrentie in de energiesector. Met uitzondering van het laatstgenoemde geval gaat het hierbij om economische activiteiten in de afgeschermd sector.

In een kleine open economie mag worden verwacht dat gebrekkige mededinging zich vooral afspeelt in de afgeschermd sector van de economie, waar de internationale concurrentie ontbreekt. De mogelijkheden om de mededinging in de afgeschermd sectoren te bevorderen lijken met het bovenstaande lijstje dan ook allerminst uitgeput. In deze sector van de nationale economie opereren nutsbedrijven, de bouwnijverheid, groot- en detailhandel, zakelijke dienstverlening, bank- en verzekeringswezen, horeca, enzovoorts. Daarnaast rekent men de kwartaire sector en de overheid tot de afgeschermd activiteiten. Het mededingingsbeleid in deze takken van de economie is nog maar nau-

welijks begonnen. Er is daarom alle reden om de gevolgen van meer marktwerking in deze sector op systematische wijze in kaart te brengen.

Tot nu toe gebeurde dat vooral door naar de kosten te kijken. Een gebrek aan concurrentie leidt tot een te hoge prijszetting, tot uiting komend in een opslag ('mark-up') op de marginale kosten. Een verbeterde marktwerking zal tot een verlaging van deze opslagfactor leiden. Als de afgeschermd sector goedkoper wordt, leidt dit tot een reallocatie in de economie. De gevolgen voor andere sectoren en voor de arbeidsmarkt mogen daarbij niet worden genegeerd.

CPB-analyse

Mededingingsbeleid laat zich niet zo gemakkelijk in macro-economische modellen vatten. Het CPB heeft onlangs echter een poging gedaan om de economische gevolgen van meer marktwerking met twee bestaande modellen (Athena en MIMIC) te analyseren. Steeds wordt meer marktwerking gemodelleerd door een exogene verlaging van de prijs(opslag)².

Athena

Athena is een bedrijfstakkenmodel, waardoor een onderscheid tussen verschillende sectoren (met meer en minder perfecte mededinging) gemaakt kan worden.

Kenmerkend voor de analyse met dit model is dat bij het doorrekenen van de effecten van een prijsdaling van 1% in de afgeschermd sector, impliciet rekening wordt gehouden met een daling van

* De auteurs zijn verbonden aan de Vakgroep Algemene Economie van de Katholieke Universiteit Brabant.

1. N. van Hulst, De baten van het marktwerkingsbeleid, *ESB*, 10 april 1996, blz. 316-320.

2. A. Nieuwenhuis en P.A. Terra-Pilaar, *Marktwerking in de beschutte bedrijfstakken: De hoogte van de 'mark-up'*, Onderzoeksreeks directie Marktwerking, ministerie van Economische Zaken, januari 1997.

Tabel 1. De effecten van meer marktwerking volgens het CPB en het alternatieve model, bij een verlaging van de opslag in de afgeschermd sector met 1%

| | CPB-modellen | | Alternatief model | | | |
|---------------------------|--------------|-------|-------------------|-------------------|----------------|--------------------|
| | Athena | MIMIC | basis-variant | her-structurering | X-ineff. -0,5% | arbeidsaanb. +0,1% |
| Afgeschermd sector | | | | | | |
| prijs | -1,1 | -1,1 | -1,1 | -0,9 | -1,6 | -1,0 |
| productie | 0,2 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 1,3 | 0,9 |
| arbeid | -0,2 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 |
| Open sector | | | | | | |
| productiviteit | | | -0,6 | 0,0 | -0,6 | -0,3 |
| prijs | -0,3 | -0,3 | 0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,1 |
| productie | 0,3 | 0,3 | -0,6 | 0,0 | -0,5 | -0,2 |
| arbeid | 0,2 | 0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| Macro-economie | | | | | | |
| consumptievolume | 0,1 | 0,5 | -0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| consumtieprijs | -0,5 | -0,4 | -0,2 | -0,2 | -0,3 | -0,2 |
| reëel loon | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| werkgelegenheid | 0,0 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |

de X-inefficiëntie, waardoor de arbeidsproductiviteit in de afgeschermd sector stijgt. X-inefficiëntie wil zeggen dat niet tegen de laagst mogelijke kosten wordt geproduceerd, vanwege gebreken in de organisatie. De reden waarom prijsverlaging in dit model deze ondoelmatigheid reduceert is dat de productieprijs sterker daalt dan het nominale loon, waardoor de reële arbeidskosten stijgen. Ondernemers zullen dan de werkgelegenheid laten krimpen, zodat de arbeidsproductiviteit toeneemt³.

Er komt nu arbeid vrij voor de productie in de open sector, die bovendien profiteert van de prijsdaling in de afgeschermd sector. De prijs van producten uit de open sector daalt ook, zodat de afzet in het binnenland en in het buitenland toeneemt. Het gevolg is dat de productie in beide sectoren toeneemt. Er resulteert een lichte verbetering van het consumptievolume (zie tabel 1). Per saldo stijgt de welvaart en blijft het werkgelegenheidsvolume in de economie als geheel genomen constant.

Over de omvang en oorzaken van X-inefficiëntie bestaat weinig concrete kennis. Het is daarom ondoenlijk om het naar behoren te modelleren. In Athena is de berekening onjuist, maar de interpretatie van de resulterende productiviteitsstijging is wel relevant. Door de optredende deregulering worden ondernemers wakker geschud en stijgt de efficiëntie. Tevens krijgt de kwaliteit van de dienstverlening een sterke impuls. X-inefficiëntie kan in de praktijk wel degelijk een rol spelen.

MIMIC

Naast Athena heeft het CPB ook het algemeen evenwichtsmodel MIMIC ter beschikking. MIMIC heeft een minder gedetailleerde bedrijfstakkenstructuur, maar de macro-economische relaties zijn er micro-economisch gefundeerd en de arbeidsmarkt wordt er zorgvuldiger behandeld door de rol van vakbonden in het model op te nemen.

De becijferingen met behulp van MIMIC laten een enigszins ander beeld zien dan dat van Athena

(zie ook tabel 1). In MIMIC zijn werkgevers in staat de lagere winstmarges ten dele af te wentelen in de vorm van lagere lonen (rent sharing). Werknemers profiteren echter van lagere prijzen van consumptiegoederen, zodat per saldo hun reële loon stijgt. Voor de vakbonden is dit reden om in de afruil tussen werkgelegenheid en loon te kiezen voor hogere werkgelegenheid. Zo daalt de werkloosheid en komt er meer ruimte op de arbeidsmarkt. Voor een deel wordt deze ruimte benut om de productie in de afgeschermd sector op te voeren teneinde tegemoet te komen aan de extra vraag. De ruimte is echter voldoende om ook in de open sector de productie te laten stijgen. De daling van de nominale lonen induceert een prijsdaling van goederen in de open sector, zodat ook de vraag naar deze producten toeneemt. De reële lonen en het consumptievolume nemen eveneens toe. Deregulering of concurrentiebevordering gaat gepaard met een vergroting van de welvaart, maar de sleutel tot succes ligt hier op de arbeidsmarkt: de structurele werkloosheid daalt. X-inefficiëntie speelt geen rol in dit model.

CPB-modellen missen dynamiek

De vraag is echter of in de CPB-modellen de dynamische krachten in de economie voldoende tot hun recht komen. Innovatie, kennisuitwisseling of creatieve destructie vinden geen plaats in de gehanteerde modellen. Technologische vooruitgang is exogeen. Hierdoor komt een cruciaal verschil in dynamiek tussen de open sector en de afgeschermd sector niet uit de verf. Zo nam de arbeidsproductiviteit in de open sector met 2,7% per jaar toe in de

3. Merk op dat de economische logica van dit onderdeel van Athena niet geheel correct is: bij de bepaling van de reële arbeidskosten moet de marginale opbrengst in plaats van gemiddelde opbrengst worden betrokken. De stijging van de arbeidsproductiviteit komt door deze foutieve modellering enigszins uit de lucht vallen.

periode 1987-1996, terwijl het overeenkomstige cijfer voor de afgeschermd sector 0,3% bedraagt. Van Hulst ziet hierin in het bovengenoemde artikel een aanwijzing dat de concurrentie in de afgeschermd sector gebrekkig is. De geringe productiviteitsstijging in deze sector lijkt echter eerder bepaald door intrinsieke eigenschappen. In tegenstelling tot de open sector is de afgeschermd sector minder gericht op het verwezenlijken van innovaties.

Het paard achter de wagen?

Technologische ontwikkeling is een gevolg van het doelbewust streven naar innovaties. Ondernemingen investeren in speur- en ontwikkelingswerk, organisatiestructuren en marketing om de productiviteit te verhogen. Als de ene (afgeschermd) sector meer ruimte krijgt, gaat dit in een algemeen evenwicht ten koste van de andere (meer dynamische, open) sector. Het verlies aan afzet maakt investeren in vernieuwing in de open sector minder aantrekkelijk, waardoor de productiviteitsstijging wordt afgeremd. Met dit aspect wordt in de berekeningen van het CPB over marktbevordering onvoldoende rekening gehouden.

Daling opslag afgeschermd sector

Om met dit aspect wel rekening te kunnen houden, is een ander type model nodig. De recente theorie van economische groei biedt daarvoor aanknopingspunten. De volgende analyse bouwt voort op een model dat gebaseerd is op de nieuwe groeitheorie⁴. Net als hiervoor is er sprake van twee sectoren. In de open sector investeren ondernemers in R&D om concurrerend te blijven. Veel van de innovaties bestaan uit 'eigen' kennis (tacit knowledge). Bij verdere innovaties wordt hierop voortgebouwd. Tevens wordt gebruik gemaakt van kennis die elders is ontwikkeld.

De afgeschermd sector is niet dynamisch, maar profiteert mee van de groei dankzij de vraag door consumenten en producenten uit de open sector. Door de groeiende vraag stijgen prijzen en lonen in de afgeschermd sector. De prijzen van de productie in de afgeschermd sector zijn hoger dan het niveau bij volledige mededinging door het gebrek aan marktwerking.

Indien, dankzij mededingingsbeleid, de prijsopslag van goederen uit de afgeschermd sector daalt, daalt ook de prijs zelf. Er wordt daardoor minder uitgegeven aan producten van de open sector, zodat het voor de ondernemers hier minder aantrekkelijk wordt om te innoveren. Er worden minder middelen ingezet voor R&D, hetgeen tot een productiviteitsverlies leidt ten opzichte van het buitenland. De productiviteitskloof leidt vervolgens tot een kennisstroom vanuit het buitenland waardoor de economie op lange termijn weer met hetzelfde percentage groeit als in de uitgangssituatie. De kleinere eigen R&D-inspanning wordt dan exact gecompenseerd door een grotere omvang van de internationale kennisuitwisseling. Het productiviteitsniveau in het binnenland is dan echter wel blijvend lager, en daarmee ook de winstgevendheid.

Op grond van een eenvoudig kwantitatief model dat deze effecten genereert is het effect van een verlaging van de prijsopslag in de afgeschermd sector met 1% gesimuleerd. De vergelijkingen van het model zijn niet empirisch geschat, zodat tabel 1 voornamelijk een indicatie van de kwalitatieve gevolgen weergeeft. In de derde kolom van tabel 1 zijn de resultaten weergegeven als niveau-afwijking van het evenwichtige lange-termijn scenario. Het laatste wordt gekenmerkt door een gelijkmatige groei, die gelijk is aan die in de rest van de wereld.

In vergelijking met de CPB-berekeningen valt vooral op dat de dynamische open sector bij ons te lijden heeft van de deregulering in de rest van de economie. De hoofdreden is aantasting van de productiviteit via verminderde R&D. Dit leidt tot een lager macro-economisch consumptievolume.

Herstructurering

Het negatieve effect kan worden vermeden indien de open sector in staat is tot een snelle herstructurering. Als de minder winstgevende ondernemingen de markt verlaten of gaan samenwerken en hun productassortiment inkrimpen, kan de werkgelegenheid in de overblijvende branches worden gehandhaafd. Herstructurering betekent dus ook verschraling. De overblijvende bedrijven hebben nu geen reden om de R&D-inspanningen te herzien. De totale R&D-inspanningen dalen.

De extra arbeid, die in de afgeschermd sector wordt ingezet, komt van de bedrijven die het loodje hebben gelegd. De productie van bedrijven in de open sector neemt enigszins toe omdat via onderlinge levering meer inputs van de afgeschermd sector worden ingezet. Door de prijsdaling loont het deze goederen intensiever te benutten. De productie van bedrijven neemt in beide sectoren toe. Dit is gunstig voor de welvaart. Er is echter ook een tegenkracht. De productvariëteit neemt af doordat er minder ondernemingen opereren in de open sector. Per saldo neemt echter de macro-economische consumptie toe.

Herstructurering leidt tot de gewenste positieve effecten van deregulering. Het productiviteitsverlies blijft achterwege, maar het is de vraag of een dergelijk aanpassingsproces zich zo snel voltrekt als hier wordt aangenomen. Misschien is het realistischer te veronderstellen, dat de waarheid in het midden ligt.

X-inefficiëntie

Hierboven is betoogd dat deregulering belangrijke effecten kan hebben op bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening. Om de implicaties van reductie in de X-inefficiëntie te onderzoeken, hebben wij in ons model de mutatie in de prijsopslag gecompenseerd.

4. Het model is een versie voor de kleine open economie van de endogene groei modellen in Sjak Smulders en Theo van de Klundert, Imperfect competition and growth with firm-specific R&D, *European Economic Review*, 1995, blz. 139-160 en Theo van de Klundert en Sjak Smulders, Growth, competition and welfare, *Scandinavian Journal of Economics*, 1997, blz. 99-118.

bineerd met een exogene productiviteitsschok van 0,5% in de afgeschermd sector. Deze impuls is vergelijkbaar met de uitkomst in Athena, waar de arbeidsproductiviteit in de afgeschermd sector met 0,4% toeneemt. De resultaten staan vermeld in de vijfde kolom van tabel 1.

Ten opzichte van de uitkomst zonder reductie van de X-inefficiëntie (derde kolom, tabel 1), heeft een productiviteitsschok geen effect op de allocatie van arbeid. De productie en arbeidsproductiviteit in de afgeschermd sector nemen toe. De additionele prijsdaling heeft via onderlinge leveringen ook een positief effect op de open sector. Het productiviteitsverlies in deze sector wordt daardoor echter niet ongedaan gemaakt. De open sector verliest ook in dit geval duidelijk terrein. De macro-economische resultaten zijn natuurlijk een stuk gunstiger. 'Manna from heaven' is altijd welkom, maar de groeimotor boet toch aan kracht in.

Stijging arbeidsaanbod

Hoe pakt een stijging van het arbeidsaanbod, zoals in MIMIC, uit in ons model? Het antwoord is te vinden in de laatste kolom van tabel 1, waar deregulering in de afgeschermd sector gepaard gaat met een stijging van het arbeidsaanbod ter grootte van 0,1%. De ruimte, die hierdoor wordt geschapen, leidt tot een geringere inkrimping van de werkgelegenheid in de open sector. Het productiviteitsverlies wordt daardoor in aanzienlijke mate beperkt. Per saldo stijgt in dit voorbeeld het consumptievolume, maar opereert de dynamische sector wel op een lager niveau. Om dit negatieve effect volledig te compenseren moet de arbeidsmarkt behoorlijk flexibel zijn. In ons voorbeeld gaat een stijging van het reële loon met 2% gepaard met een toename van het arbeidsaanbod met 1%. De vraag rijst of de wissel, die op de arbeidsmarkt wordt getrokken, niet te groot is.

Het onderhandelingsmodel in MIMIC is niet de enige theorie ter verklaring van structurele werkloosheid. In het algemene evenwichtsmodel met zoekactiviteiten op de arbeidsmarkt van Ljungqvist en Sargent leidt economische turbulentie bij relatief hoge uitkeringen tot een substantiële structurele werkloosheid⁵. De oorzaak daarvan is dat werknemers kennis opbouwen op de werkplaats, maar deze weer verliezen gedurende de periode van werkloosheid. Als de uitkeringen worden gebaseerd op het laatstverdiende loon kan het moeilijk zijn om weer aan de slag te komen. Een aanbodschock, waarvan bij deregulering sprake is, leidt in de visie van Ljungqvist en Sargent eerder tot meer dan tot minder werkloosheid.

Alles afwegend, lijkt een analyse van deregulering, waarbij van een gegeven macro-economisch volume van werkgelegenheid wordt uitgegaan, een aanvaardbaar compromis. De nadruk kan dan worden gelegd op de invloed van de sectorstructuur op de dynamiek van de economie. De CPB-modellen schieten in dit opzicht tekort, omdat geen rekening wordt gehouden met endogene groeifactoren.

Conclusies

Gewoonlijk wordt aangenomen, dat deregulering tot meer dynamiek leidt. De noodzaak tot deregulering en concurrentiebevordering doet zich in Nederland vooral in afgeschermd sector voor. Dit impliceert dat maatregelen ter bevordering van de marktwerking in deze sector tot een reallocatie van productiefactoren leiden. De dynamische internationaal concurrerende sector moet inleveren ten faveure van de afgeschermd sector. Er rijden meer taxi's, advocaten hebben meer werk en er is meer personeel nodig in winkels, maar de bedrijven in de high-tech sector hebben meer moeite om vacatures vervuld te krijgen. Bij een inkrimping van dynamische sectoren leidt de economie echter verlies. Er wordt minder in R&D en andere vernieuwde activiteiten geïnvesteerd, waardoor de productiviteit daalt. Uit onze modelberekeningen blijkt dat zo'n productiviteitsdaling robuust is: uitbreiding van werkgelegenheid of vermindering van X-inefficiëntie kunnen de nadelige productiviteitseffecten van deregulering niet voldoende compenseren. Het gaat dan niet zonder meer om marktwerking en dynamiek, maar eerder om de vraag: marktwerking of dynamiek?

Dergelijke productiviteitsverliezen kunnen worden beperkt als de dynamische sector in staat is tot een snelle herstructurering bij de schok teweeggebracht door bevordering van de marktwerking. Een andere mogelijkheid is dat meer marktwerking in de afgeschermd sector extra middelen genereert, omdat de werkloosheid afneemt. In CPB-modellen wordt met deze mogelijkheid rekening gehouden. De vraag is echter hoe robuust de afruil tussen reële lonen en werkloosheid op lange termijn is. Hoe dan ook, de analyse van meer marktwerking in de beschermde sector met behulp van de CPB-modellen MIMIC en Athena geeft een onvolledig beeld van de realiteit omdat onvoldoende recht wordt gedaan aan de Schumpeteriaanse karakteristieken van internationaal concurrerende sectoren.

Theo van de Klundert en Sjak Smulders

5. L. Ljungqvist en Th.J. Sargent, *The European unemployment dilemma*, Paper, 5 maart, 1996 en L. Ljungqvist en Th.J. Sargent, *The Swedish unemployment experience*, *European Economic Review*, 1995, blz. 1043-1070.