

Economische hervormingen in Nieuw-Zeeland: lessen voor Nederland?

Pieter Boot

Al enkele jaren bestaat er onder Nederlandse beleidsmakers en economen een meer dan gemiddelde belangstelling voor het 'Nieuw-Zeelandse model' van macro-economisch en structurele aanpassing (Bos, 1994). Ook elders is hiervoor veel waardering (OESO, 1996). In deze bijdrage zal ik nagaan wat dit model precies inhoudt, hoe het tot stand kwam en wat we er in Nederland van kunnen leren.

Nieuw-Zeeland is een betrekkelijk kleine economie (3,5 miljoen inwoners en een BNP dat qua omvang te vergelijken is met het Ierse, een zesde van dat van Nederland). Het ligt ver weg (de vlucht van Singapore naar Nieuw-Zeeland is weinig korter dan die van Amsterdam naar Singapore). Traditioneel was het sterk op Groot-Brittannië georiënteerd. Nu is dat cultureel nog steeds het geval, maar wordt 40 procent van de handel met Australië afgewikkeld. Daarnaast zijn Japan en de VS ook belangrijke handelspartners.

In de afgelopen tien jaren hebben er zeer drastische veranderingen op micro- en macro-economisch gebied plaatsgevonden. Deze hadden betrekking op achtereenvolgens de goederen- en dienstenmarkt, op de financiële markten en de arbeidsmarkt.

De eerste fase van veranderingen (1984-87) was enerzijds een verlate reactie op de gevolgen van de tweede oliecrisis uit 1979/80 en anderzijds een theoretisch goed onderbouwde aanpak van rigiditeiten in de economie. Centrale onderdelen waren:

- een devaluatie van de NZ dollar, afschaffing van invoerlicenties en de totstandkoming van een vrij zwevende wisselkoers;
- afschaffing van de zeer aanzienlijke exportsubsidies op landbouwproducten en in mindere mate van industriële goederen;
- liberalisatie van de financiële markten, vrije rentevorming, vrij eigendom van banken, en liberalisering van de aandelenbeurs;
- verzelfstandiging en gedeeltelijke privatisering van overheidssonderdelen zoals energiedistributiebedrijven, luchthavens, PTT, telecom, olie- en kolenmaatschappijen en het staatsbosbouwbedrijf.

Gezien onze eigen open economie zijn de eerste elementen niet zo interessant. Voor Nieuw Zeeland waren ze uiteraard cruciaal om überhaupt te overleven, gegeven de gigantische buitenlandse schuldenlast en het permanente tekort op de lopende rekening. De aanpak van de overheidssector zelf had een drieledige inzet:

1. overheidsbedrijven moesten dezelfde doelen als particuliere bedrijven nastreven, waarbij eventueel sociale doelen apart door de staat gefinancierd moesten worden;
2. in vergelijking met particuliere bedrijven mochten ze geen voor- of nadelen genieten;
3. de prestaties moesten in simpele indicatoren samengevat kunnen worden, waarvan winstgevendheid de belangrijkste was.

Deze aanpak werd ingegeven door transactiekosten en 'governance' theorieën van openbare financiën. Die geven aan dat de laagste combinatie van productie- en transactiekosten bereikt zal worden in bestuurseenheden met eenduidige doeleinden, en dat stimulansen om efficiënt te opereren het grootst zijn in particuliere bedrijven of bedrijven die daar zoveel mogelijk op lijken. Anders gezegd, niet langer gaat het de overheid om de input maar alleen nog om de output van een overheidsdienst (Spices 1991, 1995). In Nieuw-Zeeland heeft dit alles de vorm gekregen van de 'statement of corporate intent', een accoord tussen staatsbedrijf en aandeelhouder. Nooit is daarbij alleen het vakministerie aandeelhouder, altijd samen met de Treasury, het ministerie van Financiën. Dit vergroot de kansen op een zo zakelijk mogelijke aanpak. Niet alleen overheidsbedrijven, maar ook universiteiten of ziekenhuizen zijn zo verzelfstandigd. Zelfs ministeries worden via een dergelijk contract aangestuurd. Binnen de aldus vastgestelde doelen (bijvoorbeeld een wet is in maand X gereed) en daarvoor overeengekomen prijs staat het de overheidsmanager vrij middelen naar eigen inzicht te besteden (vast of tijdelijk personeel, consultants, een mooi nieuw kantoor). De ministers hebben per definitie een ander kantoor dan de ambtenaren. Dit benadrukt de relatie tussen opdrachtgever en contractpartij.

Deze aanpak heeft drie gevolgen gehad. Het eerste gevolg is een aanzienlijke verbetering van de prestaties van de (al of niet geprivatiseerde) overheidsbedrijven (state owned enterprises (SOE)) op markten waar koopkrachtige vraag eenvoudig voorhanden is: energie, banken, luchtvaart. Dat is bijvoorbeeld te zien aan de stijgende positie van Nieuw-Zeeland op het terrein van aanbod-infrastructuur in de jaarlijkse World Competitiveness Reports. De tweede ontwikkeling betreft de veel lastiger markten waar de vraag in sterke mate door externe effecten beïnvloed wordt (onderwijs) of waar maatschappelijke overwegingen een overheersende rol spelen (gezondheidszorg). Bij het onderwijs leidde de verzakelijking van het aanbod zonder duidelijke beslissingen over de vraagkant (moet er een vouchersysteem komen met extra aandacht voor lage inkomensgroepen?) vooral tot een grote schuldenlast bij veel studenten. In de gezondheidszorg ontstonden wachtlijsten van jaren voor bepaalde operaties. Een derde gevolg is een doordrenking van marktdenken in alle lagen van de besluitvorming. Tekenend is een recent rapport over milieubeleid, waarin meer regelgeving zonder meer wordt afgewezen en economische instrumenten alleen voldoende worden geacht om ambitieuze doelen te behalen. Ook tegenover subsidies staat men zeer wantrouwend: die zijn alleen goed voor belangengroeperingen.

In theorie zijn deze 'state owned enterprises' een mijlpaal halverwege de rit. Waarom zou men, in die markten waar van voldoende concurrentie sprake is, ook niet privatiseren? Dat is in Nieuw Zeeland in de meeste gevallen ook gebeurd.¹ Daar waar er van onvoldoende concurrentie sprake was -bijvoorbeeld in de elektriciteitsproductie- is deze concurrentie aangemoedigd - in dit geval door het ene monopolioïde bedrijf op te splitsen. Zolang er niet geprivatiseerd wordt dreigen sociale doelen ook steeds aan de SOE's opgelegd te worden zodat de kosten ervan onzichtbaar blijven.²

Het liep overigens met de architect van deze fase van de hervormingen, minister van Financiën Roger Douglas, niet goed af. Nadat Douglas mede gezorgd had voor de historische overwinning van zijn Labour-partij in 1987 lanceerde hij, na de grote aandelenrash later dat jaar, een tweede sprong voorwaarts die echter door

¹ De waarde van de verkochte SOE's bedroeg eind 1995 plm. NZ\$ 13,5 miljard, die van de nog in overheidsbezit zijnde NZ\$ 7,6 miljard. De omvangrijkste verkopen waren Telecom, overheids-huizenbezit en bosbouwgronden; de grootste huidige SOE zijn de twee elektriciteitsproductiebedrijven (OESO, 1996).

² Een voorbeeld vormde het opleggen van maximumprijzen aan het elektriciteitsproductiebedrijf die onder de lange termijn marginale kosten lagen (Spices, 1995).

zijn minister-president werd afgekeurd. Na een jaar van onderlinge strijd moesten beide kandidate partijen het veld ruimen. Douglas verliet uiteindelijk zijn partij en is nu lid van een kleine partij die door zijn toenmalige minister van staatsondernemingen wordt geleid en die zich tot samenwerking bereid heeft getoond met de toenmalige oppositiepartij National.

Na deze ruzies verloor Labour de verkiezingen en kwam National aan de macht. Die ging door waar dat voor de nauw aan de vakbeweging gelieerde Labour veel moeilijker was: op de arbeidsmarkt. Naast een zeer drastisch bezuinigingspakket werd de Employment Contracts Act ingevoerd. Deze heeft twee fundamentele elementen: werkgevers en werknemers mogen indien zij willen zonder tussenkomst van vertegenwoordigende organisaties (zoals vakbonden) arbeidsverhoudingen regelen. Stakingen gedurende de looptijd van arbeidscontracten en om contracten die zijn gesloten ook bij andere werkgevers in dezelfde bedrijfstak af te dwingen, zijn wettelijk verboden. Verwacht werd dat deze wet tot een toename van werkgelegenheid en productiviteit zou leiden. Of dat nu ook gebeurde is nog niet goed aan te tonen, maar het volgende staat vast respectievelijk is aannemelijk:

- het beeld van de arbeidsverhoudingen wijzigde zich drastisch. Het aantal vakbondsleden liep in enkele jaren met een derde terug, er wordt vrijwel niet meer gestaakt en het aandeel collectieve afspraken is gehalveerd. Daar kwamen afspraken per bedrijf en -in mindere mate- individuele accoorden voor in de plaats. In de publieke sector waren deze veranderingen nog het meest gematigd;
- er is een veel grotere variatie in lonen en arbeidsuren ontstaan;
- de arbeidsproductiviteit is niet noemenswaardig meer dan trendmatig gestegen.

Dat hangt samen met:

- de werkgelegenheid nam explosief toe. Hierop kom ik terug.

Tegelijkertijd werd de sociale zekerheid onder handen genomen. Centraal hierin stond een driedeling: invaliditeitsuitkeringen bleven op peil, ziektegeld werd verlaagd en werkloosheidsuitkeringen nog meer. Achterliggend idee was dat hierin een toenemend element van vrijwilligheid is te onderkennen. Niet onbegrijpelijk effect is echter dat er in vijf jaar 25.000 zieken en invaliden bij kwamen, nog meer dan er werkloosheidsuitkeringsgerechtigden afgingen!

De jaren van structurele aanpassing en harde bezuinigingen hadden aanvankelijk wel een gunstig effect op de overheidsfinanciën, maar leidden niet tot hogere economische groei. Die startte pas in 1993, opgejaagd door toenemende export en investeringen - en daarom toe te schrijven aan de gevolgen van de eerste hervormingsronde. Vanaf 1993 begon ook de werkloosheid te dalen, eerst langzaam en in 1994-95 steeds sneller: van 11 procent op het hoogste punt tot 6,1 procent nu. In

de 4,5 jaar tot juni van dit jaar zijn er 235.000 banen bijgekomen (meer dan 15 procent), waarvan 175.000 voltijds en 60.000 deeltijds. Wellicht nog belangrijker dan de daling van de werkloosheid is dat het aandeel langdurig werklozen daarin is gehalveerd.

De nieuwe regering ging ook verder met minder controversiële structuuraanpassingen zoals verdere privatiseringen. De herziening van de arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid was echter zo onpopulair dat National de verkiezingen van 1993 verloor en alleen als minderheidsregering verder kon gaan. Dat haalde de vaart volledig uit de hervorming en de drijvende kracht, Ruth Richardson, eveneens minister van Financiën, werd evenals haar voorganger aan de kant gezet. Paradoxaal genoeg laten de laatste jaren juist daadwerkelijk de gevolgen van de aanpassingen zien.

Uitkomst van de op 12 oktober gehouden verkiezingen is dat de hervormingen in een rustiger vaarwater zullen blijven. De partij die er het duidelijkst voor is, National, verloor, terwijl de gematigde oppositiepartij Labour won. Deze wil niet fundamenteel aan het stelsel tornen, maar met name nog eens naar de negatieve gevolgen van de arbeidswetgeving kijken. Vooral op het terrein van de sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg zal dat tot extra uitgaven leiden. De verkiezingen toonden aan dat het merendeel van de Nieuw-Zeelanders vond dat de aanpak daarvan te streng was geweest. (Feitelijk waren de overheidsuitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg de laatste jaren weer aan het stijgen, maar kennelijk niet voor bestedingen die voor de burger direct zichtbaar waren zoals het aanpakken van opgelopen wachtlijsten voor operaties in ziekenhuizen).

Lessen

Hoe fascinerend dit alles ook moge zijn, de lessen voor ons land lijken me bescheiden:

1. een situatie waarin de economische toestand hopeloos lijkt, kan worden veranderd. Voor ons land is dit niet zo aan de orde, maar een zekere mate van 'maakbaarheid van de samenleving' is in Nieuw-Zeeland aangetoond. Dit klinkt paradoxaal, omdat de overheid zich juist terugtrok uit delen van het economisch leven, maar ook dat is uiteraard een beïnvloeding van de economie;
2. de macro-economische kant is voor ons land niet zo interessant. We hebben al een open economie en lage inflatie met een sterke munt. Opmerkelijk is wel het succes in de sanering van overheidsfinanciën;

3. veel aanpassingen op de goederen- en dienstenmarkten, zoals kartelwetgeving, winkeltijdenwet e.d. hebben bij ons ook een start gemaakt. Nieuw Zeeland is hierin wel verder (taxi's, vrije beroepen e.d.), deels omdat men eerder begonnen is;
4. op het eerst gezicht lijkt er bij ons geen enkele reden de vakbonden zo drastisch aan te pakken. Zonder draconische wetgeving hebben we al jarenlang loonmatiging en de Nederlandse werkloosheid is nu gelijk aan de Nieuw Zeelandse. Veel betekenend is echter wèl het verschil in aandelen langdurig werklozen: 50 procent (NL) vs 25 procent (NZ). Ook de werkloosheid van kwetsbare groepen zoals de Maori's's daalde, evenals het aandeel daarvan in het totaal (OESO, 1996). Dat is nu net iets wat in Nederland aan onze overigens mooie werkgelegenheidscijfers ontbreekt.. Het kan niet anders of dit hangt samen met een andere structuur en niveau van de sociale zekerheid. Scholingsniveau van werklozen, relatieve toename van het arbeidsaanbod, efficiency van de arbeidsvoorziening zijn in de twee landen immers vergelijkbaar of bij ons nog iets gunstiger.
5. veranderingen hebben hun kosten. De Nieuw Zeelandse kiezers vonden deze uiteindelijk te zwaar wegen. Dat was ten dele te vermijden geweest, omdat de laatste jaren uitgaven voor sociaal beleid alweer begonnen te stijgen. In de aanpak van een hervormingsbeleid is communicatie met en draagvlak bij burgers dus cruciaal. Anders gaan de (soms negatieve) korte termijngevolgen de (veelal positieve) lange termijneffecten blokkeren.

De bescheiden les is daarom niet minder relevant.

Literatuur

- Bos, D.I. (red.), 1994, *Deregulering in Nederland - Economische Uitdagingen voor de Nieuwe Regering*, OCFEB, Rotterdam 1994.
- OESO, 1996, *Economic Survey*, New Zealand.
- Spices, B. et al, 1991, *The Power to Manage, Restructuring the New Zealand Electricity Department as a state Enterprise*, Auckland.
- Spices, B. et al, 1995, *Transforming Government Enterprises*, Auckland.