

Samenvatting (summary in Dutch)

Verwarring over begrip 'gelijk speelveld'

Pleidooien voor een gelijk speelveld (level playing field), zoals in de internationale handel, klinken sympathiek, maar zijn vaak zwak onderbouwd. Dit komt omdat niet duidelijk is wat een 'gelijk speelveld' precies betekent. Sterker nog, het begrip 'gelijk speelveld' wordt op tegenstrijdige manieren gebruikt. Zo betoogt Cramton (1998) dat het bij veilingen mogelijk is een gelijk speelveld te creëren door benadeelde bidders een proportioneel voordeel te bieden. Robin Cook (Britain in Italia, 2000) daarentegen, zegt dat staatssteun juist moet verminderen om een gelijk speelveld te creëren. Uit het onderliggende rapport blijkt bovendien dat de uitdrukking, te pas en te onpas, voor elk pleidooi kan worden ingezet. Dergelijke onduidelijkheden van het begrip 'gelijk speelveld' zijn een voedingsbodem voor misverstanden. Dit rapport maakt duidelijk dat je niet in het algemeen kan zeggen of een verzoek om een gelijk speelveld gerechtvaardigd is. Dit rapport formuleert twee veel voorkomende interpretaties van het begrip 'gelijk speelveld' en geeft aan onder welke omstandigheden het vanuit welvaartsoogpunt wenselijk kan zijn om het speelveld volgens één van beide interpretaties te effenen.

Onderzoeksvragen en reikwijdte van bevindingen

Het rapport beantwoordt de volgende vragen:

1. Wat is een bruikbare specificatie van het begrip 'gelijk speelveld'?
2. Wat is de relatie tussen een (on)gelijk speelveld en welvaart: onder welke omstandigheden is een gelijk speelveld wenselijk voor bevordering van welvaart?
3. Welke beleidsopties heeft de overheid om, indien wenselijk, te interveniëren in het speelveld?

Begripsverheldering

Dit rapport onderscheidt twee gebruikelijke interpretaties van het begrip 'gelijk speelveld':

- *Gelijk speelveld in termen van regels: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven.* Met 'regels' worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde niet-discriminerende regels zijn van toepassing voor alle (verschillende) bedrijven in een markt. Oftewel: twee bedrijven in een gelijke situatie worden gelijk behandeld.
- *Gelijk speelveld in termen van uitkomst: alle bedrijven hebben een gelijke verwachte winst.* Bedrijven hebben een gelijk speelveld in termen van uitkomst wanneer ze dezelfde kenmerken bezitten (bijvoorbeeld dezelfde productiekosten en strategische mogelijkheden) en de regels symmetrisch zijn. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, kan de overheid een

gelijk speelveld in termen van uitkomst creëren door het bedrijf met een concurrentienadeel te compenseren (bijvoorbeeld via subsidies).

Gelijk speelveld in termen van regels wenselijk, tenzij ...

De eerste conclusie van het rapport is dat een gelijk speelveld in termen van regels wenselijk is, al zijn er uitzonderingssituaties.

Uitgangspunt voor een analyse van een 'gelijk speelveld' vraagstuk is dat een gelijk speelveld in termen van regels in principe bijdraagt aan welvaart. Waarom? De idee is dat de overheid met een gelijk speelveld in termen van regels gelijke condities creëert voor bedrijven en dat de markt de rest doet. De overheid hoeft een bedrijf met een concurrentienadeel niet te steunen wanneer concurrentie leidt tot een optimale allocatie van middelen. Steun voor een bedrijf met een concurrentienadeel kan zelfs ongunstig zijn voor welvaart, bijvoorbeeld als een inefficiënt bedrijf via een subsidie een groter marktaandeel verwerft dan zijn efficiënte concurrenten. Cook heeft waarschijnlijk deze redenering in gedachte wanneer hij pleit voor vermindering van staatssteun.

De markt voor middelbaar en hoger onderwijs illustreert het nut van gelijke regels (hoofdstuk 6). In Nederland voorzien publiek gefinancierde en niet-gefinancierde instellingen in het onderwijs. Deze instellingen verschillen in de overheidssubsidie die ze ontvangen en in de verplichtingen waar ze aan moeten voldoen. Deze verschillen beperken de concurrentie en verminderen de prikkel voor de instellingen om een goede prijs-kwaliteitverhouding aan te bieden. De overheid kan de welvaart bevorderen door een gelijk speelveld in termen van regels te creëren.

Redenen voor afwijken van uitgangspositie

Er is een aantal uitzonderingssituaties waarin het wenselijk kan zijn af te wijken van het uitgangspunt dat een gelijk speelveld in termen van regels wenselijk is voor welvaart.

Ten eerste kunnen asymmetrische regels bij aanbestedingen de introductie van betere en nieuwe producten en verbeterde productietechnieken bevorderen (dynamische efficiëntie). Een tweede reden is dat asymmetrische regels wenselijk kunnen zijn voor inkomensherverdeling tussen burgers, zoals het geval is met het systeem van huursubsidie. Ten derde kunnen asymmetrische regels bijdragen aan welvaart wanneer landen verschillen in hun preferenties.

De arena voor multinationale ondernemingen (hoofdstuk 7) is een goede illustratie van de uitzonderingen vanwege inkomensherverdeling en landen met verschillende preferenties. De belastingen in Duitsland, bijvoorbeeld, zijn hoger dan gemiddeld in Europa en creëren een ongelijk speelveld in termen van regels. Buitenlandse concurrenten hebben een concurrentievoordeel omdat ze minder hoge belastingen betalen. Hierdoor kunnen zij een disproportioneel groot aandeel van de internationale markt veroveren. Het is echter niet waarschijnlijk dat de Duitse welvaart stijgt wanneer de Duitse overheid met een belastingverlaging het speelveld effent. De nadelen van de hoge belastingen voor de Duitse

bedrijven wegen waarschijnlijk niet op tegen het voordeel dat de hoge belastingen bijdragen aan Duitse preferenties. Tenminste, de Duitse politiek was tot recentelijk niet in staat om de roep tot sociaal-economische hervormingen te vertalen in daadwerkelijke vermindering van publieke voorzieningen en herverdeling. Vanuit Europees perspectief wordt belastingcoördinatie tussen lidstaten een optie. Maar ook in dat geval is het noodzakelijk het voordeel van een efficiëntere allocatie af te wegen tegen het nadeel dat minder rekening wordt gehouden met de heterogene preferenties van lidstaten.

Gelijk speelveld in termen van uitkomst nooit wenselijk, maar...

De tweede conclusie uit het rapport is dat het nastreven van een volledig gelijk speelveld in termen van uitkomst nooit wenselijk is, maar dat het in geval van marktfalen wenselijk kan zijn om het speelveld in bepaalde mate te effenen.

Het uitgangspunt is de aanname dat een gelijk speelveld in termen van uitkomst, waarbij de verwachte winst voor alle bedrijven op een bepaald speelveld gelijk is, niet bijdraagt aan welvaart. Over het algemeen zijn verschillen tussen bedrijven juist gunstig voor welvaart: de aanwezige productiemiddelen worden zo efficiënt mogelijk gebruikt indien bedrijven hun comparatieve voordelen kunnen benutten om consumenten aan te trekken (statische efficiëntie).

Marktfalen mogelijk reden voor overheidsingrijpen

In geval van marktfalen kan het wenselijk zijn het speelveld in termen van uitkomst in bepaalde mate te effenen. Statische efficiëntie kan toenemen indien de ongelijke kenmerken van bedrijven die tot marktfalen leiden, worden gecorrigeerd. De overheid kan de concurrentie bevorderen door via beleidsmaatregelen de versturende ongelijkheden tussen bedrijven te effenen. Het ligt voor de hand dat Cramton deze redenering in gedachten heeft wanneer hij pleit voor steun aan benadeelde bidders in een veiling.

Geprefereerde beleidsopties

Het effenen van het speelveld door correctie van marktfalen, betekent niet automatisch dat de overheid benadeelde bedrijven moet steunen met asymmetrische regels, zoals subsidies. De overheid kan ook symmetrische regels gebruiken, bijvoorbeeld: verlaging van toegangsbarrières tot een markt, verbetering van transparantie of vermindering van overstapkosten voor consumenten. Beleidsopties met symmetrische regels hebben vaak de voorkeur, aangezien de praktijk uitwijst dat asymmetrische regels moeilijk correct zijn uit te werken (overheidsfalen), kosten met zich meebrengen en ongewenste neveneffecten hebben. De positieve effecten van beleidsopties met asymmetrische regels overtreffen het risico op overheidsfalen en neveneffecten waarschijnlijk alleen in geval de overheid concurrentie wil stimuleren op markten met substantieel marktfalen, zoals in netwerksectoren en bij de allocatie van schaarse productiemiddelen (bijvoorbeeld veilingen).

De Nederlandse elektriciteitsmarkt (hoofdstuk 8) illustreert de noodzaak van (tijdelijke) asymmetrische regels. Om de efficiëntie van de netwerken te bevorderen zijn de prijzen van regionale elektriciteitsnetwerken sinds de liberalisering van de elektriciteitsmarkt onderhevig aan prijsregulering. Het probleem daarbij is dat de elektriciteitsnetwerken verschillende initiële efficiëntieniveaus hebben als gevolg van verschillen in investeringen die dateren van vóór de liberalisering van de markt. Hierdoor zijn de vereiste efficiëntieverbeteringen voor sommige netwerken moeilijker te bereiken dan voor andere spelers. Er is dus een ongelijk speelveld in termen van uitkomsten. Tijdelijke asymmetrische prijsregulering kan dit probleem oplossen.

De veiling van benzinestations (hoofdstuk 9) illustreert dat de overheid verschillende beleidsopties kan hebben: symmetrische regels en asymmetrische regels. De benzinestations langs de Nederlandse snelwegen zijn nu grotendeels in handen van vier bedrijven. Met een veiling van de benzinestations wil de overheid de toetreding van nieuwe bedrijven realiseren en de concurrentie aanwakkeren. Zonder aanvullende maatregelen zouden nieuwe toetreders in de veiling een nadeel hebben gehad ten opzichte van de huidige eigenaren (bijvoorbeeld minder informatie) en bestond het risico dat toetreding uitblijft. Mede vanwege het risico op overheidsfalen bij asymmetrische regels koos de overheid voornamelijk symmetrische regels om dit ongelijke speelveld in termen van uitkomst te effenen. Hierdoor kunnen nieuwe bedrijven beter toetreden.

Stappen in een gelijk speelveld vraagstuk

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen een aantal vragen worden geformuleerd op basis waarvan beleidsmakers een vraagstuk over een gelijk speelveld kunnen analyseren. In aanvulling op de voorbeelden in het rapport kan het afwegingskader ook worden gebruikt voor andere vraagstukken over een gelijk speelveld, zoals in telecommunicatie (is het wenselijk om toetreders te bevoordelen?), klimaatbeleid (willen we vooroplopen in klimaatregelen?), landbouw en defensieorders (het buitenland subsidieert, dus wij ook?). We lichten het afwegingskader toe via twee voorbeelden.

Voorbeeld 1: In het buitenland worden scheepsbouwers gesubsidieerd. Moet de overheid ook Nederlandse scheepsbouwers subsidiëren om een gelijk speelveld te creëren? Dit voorbeeld gaat over asymmetrische regels, niet over verwachte winst. Dit betekent dat we verder gaan naar vraag 2: is er sprake van een uitzonderingssituatie? Het antwoord is positief, aangezien de scheepsbouwmarkt internationaal is en landen verschillen in hun preferenties. Dit brengt ons op de vraag of het voordeel van de asymmetrische regels voor Nederland groter zijn dan de kosten. Het voordeel van asymmetrische regels (Nederland subsidieert niet en het buitenland wel) is dat consumenten profiteren van goedkope buitenlandse schepen. Bovendien zijn er geen kosten vanwege overheidsinterventie: geen risico op overheidsfalen, geen ongewenste bijeffecten en geen claim op belastinggeld. Het nadeel ligt in de verminderde winst voor scheepsbouwers en (tijdelijk) verlies van arbeidsplaatsen. Zie ook paragraaf 5.2 en hoofdstuk 7.

Voorbeeld 2: In Nederland ondervinden ziekenhuizen bij bijvoorbeeld staaroperaties concurrentie van private klinieken. Private klinieken kunnen vanwege lage overheadkosten staaroperaties in principe goedkoper uitvoeren. Ziekenhuizen hebben hoge overheadkosten, omdat ze daarin kosten van andere diensten (zoals spoedeisende hulp en topzorg) verrekenen. Vanwege dit concurrentienadeel hebben ziekenhuizen een ongelijk speelveld in termen van uitkomst. Dit brengt ons op vraag 3: is er sprake van marktfalen? Uit onderzoek (CPB, 2003) blijkt dat er sprake kan zijn van marktfalen bij topzorg en spoedeisende hulp, maar niet bij eenvoudige ingrepen als staaroperaties. Zover als mogelijk dient het oplossen van marktfalen bij spoedeisende hulp en topzorg daarom te worden losgekoppeld van het overige zorgaanbod. Als dat lukt, is een ongelijk speelveld in termen van uitkomsten voor staaroperaties geen reden voor overheidsingrijpen.

Figuur 1.1 Afwegingskader

