

Beleid voor een houdbare begroting: stimuleer de productiviteitsgroei

E.J. Bartelsman*

Samenvatting

Bij het doorrekenen van de gevolgen van beleidsvoorstellen gericht op houdbaarheid van de begroting wordt geen rekening gehouden met potentiële effecten op de productiviteitsgroei op lange termijn. De productiviteitsgroei die bereikt kan worden door brede toepassing van reeds bestaande technologieën zou onze welvaart in één generatie kunnen verdubbelen. Dit optimistische scenario vereist echter forse beleidsingrepen om technologieadoptie te stimuleren, maar ook om de maatschappelijke gevolgen hiervan in goede banen te leiden. De huidige nadruk op bezuinigen ten behoeve van een houdbare begroting bemoeilijkt toekomstvriendelijk beleid en staat houdbaarheid juist in de weg.

1 Inleiding¹

In de discussie over een houdbare staatschuld speelt vooral de teller van de schuldquote, de totale overheidsschuld zelf, een rol. Door bezuinigingen en lastenverzwaringen kan de teller direct worden beïnvloed. Het indirecte gevolg van beleid op de noemer, het BBP, vereist echter analyse met behulp van economische modellen. In Nederland speelde de vraag welke beleid op welke manier toekomstige BBP groei kan beïnvloeden geen rol tijdens de verkiezingen en werd het nauwelijks genoemd tijdens de parlementaire discussie over het regeerakkoord. Immers, in Nederland worden de partijprogramma's en het regeerakkoord geanalyseerd door het CPB, die de meest courante economische kennis toepast om bijvoorbeeld het arbeidsaanbodeffect van inkomensafhankelijke zorgpremies door te rekenen.

Over de indirecte budgettaire gevolgen, vooral op lange termijn, van veranderingen in de inrichting van het zorgstelsel, bekostiging van het hoger onderwijs, flexibilisering van de arbeidsmarkt, of van innovaties in het innovatiebeleid, is veel minder economische kennis beschikbaar. Het CPB verwerkt dan ook alleen de directe budgettaire effecten van dit soort beleid. Toch zouden de verwachte lange-termijneffecten van het beleid op de productiviteitsgroei, en dus op de welvaart, de basis moeten vormen voor democratische keuzes en politieke besluitvorming, in plaats van de effecten van het beleid op basis van onvolledige budgettaire berekeningen.

In dit stuk beschrijf ik waarom de productiviteitsprognoses die gebruikt worden voor berekeningen met betrekking tot de houdbaarheid van de begroting weinig informatief zijn voor het maken van toekomstgerichte beleidskeuzes. Daarna onderbouw ik een optimistisch, maar plausibel, scenario voor productiviteitsgroei van 3 procent per jaar. Ik besluit met een korte beschrijving van beleid dat zou kunnen helpen om dit scenario te realiseren.

1 Dit artikel put uit lezingen die ik heb gegeven op de bijeenkomst 'New Approaches to Economic Challenges' op 24 oktober 2012 bij de OESO te Parijs, en op de Annual Research Conference, 'Economic Growth Perspectives and the Future of the Economic and Monetary Union' van de Europese Commissie op 20 november 2012 te Brussel.

2 Productiviteitsgroei prognoses

In een recent artikel in dit tijdschrift stelt Den Butter (2012) terecht: "De hamvraag in het beleidsdebat is, hoe we ons land in de komende periode economisch gezien weer op de rails kunnen krijgen. Essentieel daarbij is de mate waarin in de toekomst economische groei te verwachten valt."

Den Butter vervolgt zijn betoog door te stellen dat de analyses van het CPB en de beleidsvoorstellen van de politieke partijen te weinig aandacht besteden aan internationale handel, die al eeuwen een belangrijke bron vormt, en in de toekomst zal vormen, van onze welvaart. Ook Allers (2012) is bezorgd over toekomstige groei, en vooral over de productiviteitsgroei. Hij gebruikt een simpele extrapolatie om te waarschuwen dat we niet veel moeten verwachten van de groei van het BBP per gewerkt uur: "We moeten het nu dus van intensieve groei hebben: een groei van de arbeidsproductiviteit. Maar die laat zich niet eenvoudig afdwingen."

Nu is het voorspellen van productiviteitsgroei niet eenvoudig. Op basis van de meeste geavanceerde tijdreeksmodellen (met gebruik van historische gegevens) is de standaardfout van een productiviteitsgroei voorspelling voor de middellange termijn veel te groot om bruikbaar te laten zijn voor beleid. Een prognose voor een periode van 20 tot 30 jaar vooruit kan uiteindelijk niet meer zijn dan een 'educated guess'. In een uitstekende analyse, geven Carone et al (2006) een gebalanceerde visie op de groei op lange termijn in de Europese Unie. Zij verwachten dat de groei zal vertragen vanwege demografische factoren. De groei van de factorproductiviteit (TFP) veronderstellen zij exogeen op 1,1 procent per jaar, het historische gemiddelde over een lange periode, wat overeenkomt met een groei van de productie per uur van 1,7 procent per jaar in de 15 EU-landen. De auteurs schrijven: "These assumptions suggest that the projection relies on some degree of arbitrariness, which illustrates the uncertainty surrounding all long term projections."

Aangezien het moeilijk is om goed te voorspellen, maak ik op een bierviltje mijn voorspelling van een productiviteitsgroei van 3 procent per jaar. Ik ga uit van de taken die we nu uitvoeren in onze economie en maak een schatting over de tijdsbesparing die bereikt zou kunnen worden door mensen te vervangen met drie bestaande, maar nog niet breed toegepaste technologieën, te weten: de zelf-rijdende auto, de universele programmeerbare robot, en data-gedreven expertsystemen. Omdat ik alleen gegevens tot mijn beschikking heb van de Verenigde Staten, doe ik de berekening op basis daarvan. Omdat Nederland ongeveer dezelfde productiviteit per uur en ongeveer dezelfde economische structuur heeft als de VS, lijkt mij een dergelijke grove schatting voor Nederland verantwoord.²

Voor enkele beroepen lijkt het onwaarschijnlijk dat er over 30 jaar nog mensen nodig zijn, zoals het besturen van taxi's of het interpreteren van hersenscans, terwijl andere taken in mindere mate overbodig zullen worden, zoals keukenhulp of kassier. Na voor 800 beroepen de substitutiemogelijkheden door de drie technologieën te schatten, voorspel ik dat ongeveer de helft van de thans gewerkte uren vrijkomt om ingezet te worden voor andere taken.

² Zie de Bureau of Labor Statistics website voor gegevens over werkgelegenheid en lonen voor 800 beroepen: <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/oes/oesm11nat.zip>.

3 Beleid voor groei en houdbaarheid

In principe is het voor dit betoog niet echt belangrijk of de potentiële productiviteitsgroei 2,5 procent per jaar of 3,5 procent per jaar zal zijn, maar het is wel belangrijk te beseffen dat de beleidskeuzes die we nu maken, invloed hebben op het inkomen en de welvaart in de toekomst, en dus ook op de houdbaarheid van de staatschuld.

De bron van de potentiële productiviteitsgroei is de vooruitgang in ICT volgens Moore's Law.³ Deze zal in de komende tien jaar nog voor verbetering van 3100% in de onderliggende technologie zorgen.⁴ Voor de economische analyse is het belangrijk er rekening mee te houden dat ICT extra vaste kosten voor kapitaal en de complementaire immateriële activa met zich meebrengt (zoals software, databases, organisatiestructuren, netwerkverbindingen). Daar staat echter een forse verlaging van marginale productiekosten tegenover. Marginale productiekosten kunnen tot nul dalen (omdat immateriële productiefactoren niet rivaal zijn in gebruik), of zelfs 'negatief' worden (via netwerkeffecten neemt waarde van productie toe met schaal, dus relatieve kosten nemen af).⁵ Het is zeer waarschijnlijk dat de toegenomen inkomensongelijkheid in geïndustrialiseerde landen samenhangt met deze kenmerken van ICT en met de bijbehorende 'winner-take-all' markten, zoals beschreven door Acemoglu en Autor (2011). Ook veroorzaakt toenemende ICT een grotere dynamiek van de economie: toenemende verschuivingen in marktaandeel, toenemende baanvernietiging en creatie, toenemende in- en uittreding van bedrijven, en toenemende volatiliteit van winsten.⁶ Die dynamiek is ook wel nodig, omdat de werknemers wier banen door ICT worden overgenomen weer productief aan de slag moeten. Desondanks is deze dynamiek goed voor welvaart en productiviteit door een betere allocatie van middelen (Bartelsman et al. 2013).

Dus moeten we op zoek naar beleid dat de prikkels voor toepassing van meer ICT versterkt, voor beleid dat de reallocatie van overbodige werknemers bevordert en voor beleid dat de samenleving beschermt tegen de negatieve welvaartseffecten van de toegenomen baan- en inkomensonzekerheid.

Voor adoptie van meer ICT en immateriële activa is het van belang dat meer wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal. Dit moet gebeuren gedurende de gehele loopbaan, omdat moeilijk te voorspellen valt welke kennis en vaardigheden in de toekomst complementair aan ICT zullen zijn. Ook is het belangrijk dat de onderwijssector (hogere onderwijs en volwasseneneducatie) zichzelf continue versterkt en investeert in nieuwe technologie.

Recent onderzoek toont aan dat de dynamiek op markten zelf een prikkel genereert voor adoptie van riskante technologie (Bartelsman et al, 2010). Het slechten van barrières voor uittreding van bedrijven en ontslag voor werknemers moet een hoge prioriteit hebben, alsook het verminderen van bureaucratistische toetredingsdrempels. Het mededingingsbeleid doet goed werk ten behoeve van het verlagen van 'switching costs' in netwerksectoren. Maar ook in beschermde sectoren zou meer ruimte moeten zijn voor verschuivingen van de vraag van minder naar meer efficiënte producenten.

3 Moore's Law stelt dat het aantal schakelingen op een chip iedere 2 jaar kan verdubbelen.

4 Voor onze schatting van 3% hebben we alleen gebruik gemaakt van bestaande technologieën, maar wel rekening gehouden met toekomstige prijsdalingen.

5 De investeringen in immateriële activa worden nog niet officieel gemeten, maar schattingen komen uit op 10 procent van BBP (zie: van Rooijen-Horsten 2008).

6 Zie bijvoorbeeld Brynjolfsson, E., and McAfee, A. (2011) of Bartelsman et al. (2010).

In de gezondheidszorg is er grote heterogeniteit in productiviteit tussen aanbieders, maar nauwelijks een mechanisme voor verschuiving in marktaandelen.

Beleid gericht op het doorzetten van het systeem van gereguleerde mededinging, waarin Nederland wereldwijd voorop loopt, is voor de toekomst cruciaal.

De toenemende vraag naar zorg die ontstaat door de toenemende welvaart en de demografische ontwikkeling vereist een systeem waarin het aanbod op een efficiënte wijze kan meegroeien. Het huidige systeem waarbij de politiek continu probeert de zorguitgaven te drukken is wellicht welvaartsverlagend, verhindert de allocatie van arbeid naar de sector die veel nut oplevert, en verhindert de adoptie van nieuwe technologie die ons gezonde levensjaren en kostenverlaging (en niet noodzakelijk uitgavenverlaging) oplevert.

Zo zou ons innovatiebeleid rekening moeten houden met vernieuwingen in beleidsinstrumenten. In de plaats van het innovatieplatform, waarbij bestaande spelers om de tafel zitten om subsidies te verdelen, zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden van 'technologieprijzen', waarbij een bedrag in de toekomst uitgekeerd kan worden aan marktpartijen die aan bepaalde technologische eisen voldoen. Voortzetting van huidige beleid leidt tot verstoringen zoals tijdens het begin van de jaren negentig wat tot armoede leidde in de transitie-economieën (zie Bartelsman et al, 2013)).

Als de overheid bijvoorbeeld vandaag begint met sparen voor een toekomstige prijs voor het meest efficiënte systeem voor het verzorgen van eten voor alleenstaande hulpbehoevende ouderen, zouden marktpartijen vandaag een veelvoud van de overheidsbesparing gaan investeren in onderzoek en ontwikkeling, en wellicht betere resultaten bereiken. Dit is in ieder geval de ervaring bij eerdere onderzoeksprijzen (Scotchmer 2004 of Kremers en Williams 2010).

Uiteindelijk moet het beleid voor de toekomst er ook voor zorgen dat niet alleen de productiviteit stijgt, maar ook de welvaart per persoon. Dit vereist vernieuwde creativiteit in het ontwerpen van sociale vangnetten die niet meer aan banen gekoppeld zijn, en van inkomensinstrumenten die minder verstoring zijn voor arbeidsaanbod en investeringen in menselijk kapitaal. Dat is niet eenvoudig, maar wel noodzakelijk als we willen scoren in een dynamische toekomst.

Eric J. Bartelsman

* Hoogleraar aan de faculteit der economische wetenschappen en bedrijfskunde van de Vrije Universiteit.

Literatuur

Acemoglu, D., en D. Autor (2011), 'Chapter 12 - Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, *Handbook of Labor Economics*. Volume 4, Part B. Elsevier, 1043–1171.

Allers, M.A. (2012), Het Nederlandse groeirecept raakt uitgewerkt, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(3), 157–162.

Bartelsman, E.J., P. Gautier, en J. de Wind (2010), Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation, *Institute for the Study of Labor (IZA)*.

- Bartelsman, E. J., J. C. Haltiwanger, en S. Scarpetta (2013), Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection, *American Economic Review*, 103(1), 1–32.
- Brynjolfsson, E., en A. McAfee (2011), *Race Against The Machine: How the Digital Revolution Is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Digital Frontier Press.
- Butter, F.A.G. den (2012), Hoop op groei als wankele basis voor een houdbare begroting, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(3), 143–156.
- Carone, G., C. Denis, K. McMorrow, en W. Roeger (2006), Long-Term Labour Productivity and GDP Projections for the EU25 Member States: A Production Function Framework, *SSRN eLibrary*.
- Kremer, M. en H. Williams (2010), Incentivizing Innovation: Adding to the Tool Kit, in *Innovation Policy and the Economy*, Volume 10, University of Chicago Press.
- Rooijen-Horsten, M. van, D. van den Bergen, en M. Tanriseven (2008), Intangible Capital in the Netherlands: A Benchmark, *Statistics Netherlands Discussion Paper 08001*.
- Scotchmer, S. (2004), *Innovation And Incentives*. MIT Press.