



De risico's van kiezen

Auteur(s):

Donders, J.H.M.

Nahuis, N.J.

*De auteurs zijn werkzaam op het ministerie van Financiën. N.J.Nahuis@minfin.nl***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4428, pagina 106, 5 maart 2004

Rubriek:

Innovatie

Trefwoord(en):

Pleidooien voor een actief industrie- en innovatiebeleid steken stevast de kop op ten tijde van laagconjunctuur. De overheid is echter niet in staat om winnende sectoren of technologieën te selecteren.

Het innovatiebeleid - waarmee de ontwikkeling, verspreiding en toepassing van nieuwe technologieën wordt gestimuleerd - is een belangrijk onderdeel van het industriebeleid. Voor dit beleid zijn verschillende motieven aan te voeren. Een belangrijk motief is het bestaan van marktperfectionen, waarvan positieve externe effecten het bekendste voorbeeld zijn. Zo subsidieert de overheid in ons land de o&o-inspanningen van bedrijven vanwege het optreden van 'spill-over'-effecten. Een ander voorbeeld is onvolkomen informatie. Zo neemt men doorgaans aan dat het midden- en kleinbedrijf onvoldoende op de hoogte is van de toepassingsmogelijkheden van nieuwe technologieën. De overheid probeert dit probleem via voorlichting op te lossen.

De vraag rijst of de overheid moet kiezen voor bepaalde projecten of technologieën. Voor dergelijke keuzen kan bijvoorbeeld pleiten dat het ene o&o-project grotere spill-over-effecten kent dan het andere. De Nederlandse overheid is op dit punt echter terughoudend. Het accent ligt op generiek beleid vanwege het risico van overheidsfalen bij specifiek beleid. Dit risico bestaat onder meer omdat de overheid over onvoldoende informatie beschikt. Zo kent de overheid de precieze omvang van de externe effecten van o&o-projecten niet, zodat het niet eenvoudig is om subsidies hier op af te stemmen. Overheidsfalen is ook mogelijk omdat bedrijven en sectoren via lobbyen invloed op het beleid proberen uit te oefenen. Aangezien vooral slecht presterende bedrijven en sectoren dit doen, bestaat het risico dat een kiezende overheid niet de winnaars een steun in de rug geeft, maar de verliezers in het zadel houdt.

Sturend overheidsbeleid ongewenst

Zoals doorgaans het geval is bij een economische neergang, vallen sinds kort weer pleidooien te beluisteren voor een actief beleid, waarbij de overheid niet terugschrikt voor het maken van keuzen (zie tekstkader op de volgende pagina). Deze pleidooien gaan voorbij aan het onvermogen van de overheid om te kiezen in welke richting het activiteitenpatroon van bedrijven zich het best kan ontwikkelen. Dit patroon ontwikkelt zich in een markteconomie onder invloed van de beslissingen die ondernemingen voortdurend nemen op basis van prijssignalen. Deze beslissingen zorgen ervoor dat de economische activiteiten aansluiten bij de comparatieve voordelen van het land in kwestie. Actieve overheidsbemoeienis kan vanwege het optreden van overheidsfalen een ongunstig effect op de welvaart hebben.

Zoals hierboven aangegeven, bestaat het risico van overheidsfalen onder meer indien de overheid onvoldoende informatie heeft. Zo is het voor de overheid of overheidscommissies bijzonder lastig om de toekomstige technologische ontwikkelingen te voorzien. Een studie uit 1989 illustreert dit aan de hand van de toekomstvisies van een aantal gerenommeerde instituten uit de jaren zestig¹. Indertijd waren bijvoorbeeld de verwachtingen voor de ruimtevaart hooggespannen. Zo dacht men in 1966 dat er in 1980 kernenergie op de maan zou worden geproduceerd. Men rekende er bovendien op dat vanaf 1980 ruimtevluchten een populaire vakantiebestemming zouden zijn en dat vanaf 1983 op grote schaal zonne-energie in de ruimte zou worden opgewekt. Dezelfde studie wijst ook op een lijst uit 1967 met de honderd meest waarschijnlijke technische ontwikkelingen voor de komende decennia. In 1989 bleek slechts vijftien procent van deze ontwikkelingen zich te hebben voorgedaan. Van nog eens tien procent viel dat niet met zekerheid te zeggen vanwege het vage karakter van de voorspelling. Drie kwart van de voorspellingen was in 1989 nog steeds (verre) toekomstmuziek.

Geluk

Het maken van keuzen door de overheid pakt soms goed uit. Zo heeft de Finse overheid na de ernstige economische crisis aan het begin van de jaren negentig telecommunicatie uitgekozen als de sector die de wederopbouw mogelijk zou moeten maken. Deze keuze heeft achteraf gezien goed uitgepakt. Mensen hebben echter de neiging om succesverhalen te onthouden en mislukkingen te vergeten. Wie herinnert zich bijvoorbeeld nog Norsk Data, dat in het midden van de jaren tachtig één van de grootste it-ondernemingen in de wereld was? Deze Noorse onderneming is ondanks forse overheids subsidies geen succes geworden. Dergelijke overheidsbemoeienis betekent niet alleen verspilling van belastinggeld, maar kan bovendien de opkomst van andere - wel rendabele - activiteiten belemmeren.

Als het slecht gaat met de economie neemt de belangstelling voor specifiek beleid doorgaans toe. Zo pleitte de WIT in zijn rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie uit 1980 voor een actief sectorstructuurbeleid. Een regeringscommissie zou een beleidsprogramma moeten opstellen, voorzien van een gericht beleidsinstrumentarium, waarmee de sectorstructuur in de richting van een perspectiefvoller sectorpatroon zou kunnen worden beïnvloed. Het kabinet wees dit idee van de hand met als argument dat de overheid niet op de stoel van de ondernemers mag gaan zitten. De ideeën van de WIT verdwenen daarmee echter niet in de prullenbak. De commissie Wagner pleitte in 1981 in haar rapport Een nieuw industrieel elan voor een actief beleid om nieuwe industriële activiteiten van de grond te krijgen. Deze aanbeveling resulteerde in een vorm van sectorstructuurbeleid, die werd aangeduid als het aandachtsgebiedenbeleid. De commissie Wagner maakte zelf een eerste selectie van zogenoemde hoofdaandachtsgebieden, waarbinnen vervolgens kansrijke activiteiten zouden moeten worden aangewezen. Er kwam bovendien een Maatschappij voor Industriële Projecten (mip), die risicodragend kapitaal ter beschikking zou stellen voor grote, risicovolle projecten in het bedrijfsleven. De belangstelling voor het aandachtsgebiedenbeleid verflauwde echter al gauw en de mip werd een mislukking. Vanaf 1983 klauterde de economie namelijk uit het dal en gingen de bedrijven weer winst maken. Daarmee verdween de behoefte van 'Den Haag' om sturend op te treden en hadden de bedrijven geen belangstelling meer voor mip-financieringen.

Ook tijdens de conjuncturele neergang aan het begin van de jaren negentig herleefde de belangstelling voor een actief industriebeleid. De oploeiende discussie resulteerde onder meer in de oprichting van het zogenoemde Industriefonds, dat financieringen zou verlenen aan in de kern gezonde ondernemingen die er niet in slagen om voldoende risicokapitaal aan te trekken. Dit fonds werd eveneens een mislukking en het industriebeleid verdween weer van de politieke agenda toen de economie aantrok en de winstgevendheid van ondernemingen verbeterde.

De recente slechte prestaties van de Nederlandse economie hebben opnieuw een debat over het industrie- en innovatiebeleid op gang gebracht. De discussie gaat ook dit keer onder meer over de wenselijkheid van een groter accent op specifiek beleid. Een dergelijke accentverschuiving is vorig jaar bepleit door de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (awt)². De Stichting Nederland Kennisland liet vervolgens een vergelijkbaar geluid horen in de Kenniseconomie Monitor 2003, met als veelzeggende ondertitel Tijd om te kiezen.

Structuursnobisme

Als men commissies van wijze mannen vraagt om na te denken over de richting waarin het activiteitenpatroon zich het best kan ontwikkelen, blijken zij vaak een sterke voorkeur te hebben voor technologisch hoogwaardige activiteiten³. Dergelijke activiteiten zouden namelijk uitzicht bieden op een krachtige groei van de arbeidsproductiviteit. Bij deze voorkeur past een aantal waarschuwingen. In de eerste plaats lijken technologisch hoogwaardige activiteiten niet aan te sluiten bij de comparatieve voordelen van Nederland. Onze comparatieve voordelen liggen, afgaande op de samenstelling van de export, waarschijnlijk op andere terreinen. Nederland blijkt onder meer sterk in tuinbouwproducten, voedingsmiddelen, transport en overige zakelijke diensten⁴.

In de tweede plaats hangt de bijdrage van de productie van bepaalde goederen en diensten aan de groei van de welvaart niet alleen af van de te behalen productiviteitswinsten, maar ook van de relatieve prijsontwikkeling van deze producten. Sectoren met een relatief sterke toename van de arbeidsproductiviteit kennen immers doorgaans ook een relatieve prijsdaling van de productie. Deze prijsdaling bepaalt mede of het aantrekkelijk is om de desbetreffende producten zelf te maken. Het kan rationeel zijn om bepaalde technologisch hoogwaardige producten in het buitenland te kopen. Men profiteert dan van de buitenlandse productiviteitswinsten, omdat deze tot lagere prijzen leiden⁵. Het kiezen voor bepaalde sectoren is vooral ongunstig als veel andere landen dezelfde keuzen maken. Dit kan resulteren in aanbodoverschotten met sterke prijsdalingen als gevolg.

In de derde plaats hangt het succes van de technologisch hoogwaardige segmenten van de economie mede af van het vermogen van de economie om laagopgeleide mensen in het arbeidsproces op te nemen. Een grote werkloosheid onder laagopgeleiden resulteert immers in een hoge lastendruk die een bedreiging vormt voor de concurrentiekracht van alle ondernemingen.

Er moet dan ook worden gewaakt voor 'structuursnobisme'. Hiervan is sprake als men de betekenis van technologisch hoogwaardige activiteiten overschat en men voor andere activiteiten min of meer de neus ophaalt.

Conclusie

Er is geen reden om te veronderstellen dat actief industriebeleid, waarbij het maken van keuzen niet wordt geschuwd, tot een betere allocatie van productiefactoren leidt. De overheid moet er wel voor zorgen dat de bedrijven de juiste beslissingen kunnen nemen door het scheppen van gunstige voorwaarden. Het gaat hierbij onder meer om goed onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, goede infrastructurele voorzieningen, een concurrerende lastendruk en een gezonde mededinging.

De ervaring leert dat het verlangen naar sturend overheidsoptreden doorgaans toeneemt wanneer het slecht gaat met de economie. Het verleden laat echter tevens zien dat de overheid niet over een glazen bol beschikt. Gelukkig is ook gebleken dat het verlangen naar een sturende overheid meestal snel verdwijnt zodra de magere jaren voorbij zijn.

Jan Donders en Niek Nahuis

¹ S.P. Schnaars, *Megamistakes - forecasting and the myth of rapid technological change*, The Free Press, New York, 1989.

² AWT, *Backing winners - Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*, Den Haag, 2003.

3 Zie S.P. Schnaars, *op. cit.*, 1989.

4 Zie WRR, *Nederland handelsland - het perspectief van de transactiekosten*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2003 en CPB, *Een nieuwe WTO-ronde voor diensten*, CPB document nr. 51, Den Haag, 2004.

5 Zie ook N. Nahuis en B. Geurts, *Helping thy neighbour: productivity, welfare and international trade*, te verschijnen in G. Gelauff, L. Klomp, S. Raes en T. Roelandt, *Fostering productivity patterns, determinants and policy implications*, Elsevier, 2004.