

De wet van Baumol en de collectieve-lastendruk

De wet van Baumol zorgt voor een autonome stijging van het aandeel van de collectieve lasten als percentage van het nationaal inkomen. Die trend valt alleen tegen te gaan door het niveau van de collectieve voorzieningen steeds verder terug te brengen.

In de economische literatuur wordt de hoogte van de collectieve-lastendruk als een van de voornaamste oorzaken beschouwd van het onvoldoende functioneren van de arbeidsmarkt in Nederland. De hoogte van de collectieve-lastendruk wordt op haar beurt bepaald door de kosten van de collectieve voorzieningen enerzijds en de overdrachtsuitgaven anderzijds.

In discussies die ingaan op het probleem van de collectieve-lastendruk worden soms macro-economische 'fundamentals' over het hoofd gezien. Eén van die 'fundamentals' is de 'wet van Baumol', die een verklaring biedt voor het voortdurend, autonoom stijgen van de collectieve uitgaven, en dus ook de collectieve lasten, als percentage van het nationaal produkt. In dit artikel wordt gepoogd om de beleidsmatige gevolgen van de wet van Baumol voor de hoogte van de collectieve-lastendruk op een rijtje te zetten.

Eerst wordt de 'wet van Baumol' kort uiteengezet. Na een bespreking van de gevolgen van deze wet voor de toekomst van de collectieve voorzieningen wordt ingegaan op de vraag in hoeverre een trendmatige verhoging van de collectieve-lastendruk een probleem is.

De 'wet van Baumol'¹

Baumols eerste en centrale veronderstelling is dat de technologische structuur van economische activiteiten aanleiding geeft tot structurele verschillen in de arbeidsproductiviteitsontwikkeling van economische sectoren. Als gevolg van innovaties, kapitaalaccumulatie enz. bestaan bij een aantal activiteiten permanente mogelijkheden tot het vergroten van de arbeidsproductiviteit, terwijl bij andere activiteiten slechts incidentele produktiviteitswinsten te behalen zijn.

De tweede veronderstelling is dat de lonen tussen de sectoren niet permanent kunnen divergeren. Dit, omdat een uiteenlopende loonontwikkeling op langere termijn tot tegengestelde onevenwichtigheden op de arbeidsmarkten zal leiden. Overschotten dan wel tekorten op de arbeidsmarkten zullen uiteindelijk zorgdragen voor een convergerende loonontwikkeling.

Loonstijgingen in sectoren waarin op ruime schaal produktiviteitsstijgingen mogelijk zijn, worden (over-)gecompenseerd door arbeidsproductiviteitsmutaties. In sectoren waarin produktiviteitsmutaties niet of nauwelijks mogelijk zijn is geen sprake van een dergelijke compensatie. Combinatie van de twee genoemde veronderstellingen resulteert daarom in een voortdurend divergerende kostenontwikkeling per eenheid produkt.

De consequentie van deze divergerende kostenontwikkeling is afhankelijk van de prijselasticiteit van de produkten die door de onderscheiden sectoren worden aangeboden. Als de laagproduktieve sector prijsinelastische produkten aanbiedt, zal ze een voortdurend groeiend aandeel van het nationaal produkt vragen.

Collectieve voorzieningen

De relevantie van Baumols stelling lijkt in hoge mate aanwezig voor de collectieve uitgaven. In een recente publikatie van het Centraal Planbureau is beargumenteerd dat de stijging van de collectieve uitgaven, voor zover niet betrekking hebbend op de overdrachtsuitgaven, vrijwel volledig verklaard kan worden door prijs- en niet door volume-effecten². Omdat de produktiviteitsstijgingen de mutaties van de kosten van de inputs (met name loonkosten) niet hebben

kunnen bijbenen, zijn de uitgaven van collectieve voorzieningen als aandeel in het bnp toegenomen.

Een probleem bij deze redenering is dat de produktiviteitsmutatie bij collectieve voorzieningen niet direct gemeten kan worden. Studies naar produktiviteitsmutaties van collectieve voorzieningen, gebaseerd op kentallen, geven echter aan dat met name bij de qua omvang doorslaggevende onderdelen van (semi-) overheidsproductie (onderwijs, veiligheid en zorg) nauwelijks sprake is van stijging van de produktiviteit³. Bij juist deze vorm van produktie is dat ook logisch: arbeid is hier niet alleen een 'input' voor de produktie, maar ook van zelfstandige waarde voor de kwaliteit en omvang van de produktie.

Vanzelfsprekend is het optreden van de 'wet van Baumol' niet de enige reden voor een opwaartse druk op het aandeel van collectieve voorzieningen in het bnp. Bepaalde collectieve voorzieningen lijken een duidelijke positieve inkomenselasticiteit te hebben, bij voorbeeld gezondheidszorg⁴. Demografische verschuivingen, zowel vergrijzing als vergroening, kunnen leiden tot het feit dat een groter aandeel van de bevolking een aanspraak maakt op produkten die door de collectieve sector aangeboden worden. Bovendien hebben velen gewezen op meer politieke en institutionele factoren die leiden tot een groei van het aandeel van de collectieve sector.

1. Voor behandeling van de 'wet van Baumol' zie: W. Baumol, *Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis*, *American Economic Review*, 1967, blz. 415-426.

2. CPB, *De collectieve uitgaven in de periode 1950-1990; een onderzoek naar de componenten van de quotestijging*, Werkdocument 67, 1994.

3. Zie bij voorbeeld H. de Groot en R. Goudriaan, *De produktiviteit van de overheid*, Schoonhoven, 1991; D. Fisk, *Government productivity in the USA*, in: *De toekomst van de publieke sector*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1994. Onderzoek naar produktiviteitsmutaties op basis van kentallen heeft het vanzelfsprekende nadeel dat alleen kwantitatieve grootheden gemeten kunnen worden, en bij voorbeeld niet de kwaliteit van de produktie.

4. Zie OESO, *Health systems*, deel I, Facts and trends 1960-1991, Parijs, 1993. Overigens kennen andere collectieve voorzieningen mogelijk een negatieve inkomenselasticiteit (bij voorbeeld defensie).

Dit soort argumenten kunnen in specifieke periodes wellicht de stijging van het aandeel van de collectieve sector in een economie voor een groter deel verklaren dan de 'wet van Baumol'. Specifiek voor de laatste is dat ze een veel structureler karakter heeft, en relevant is voor alle nationale volkshuishoudingen.

Lagere collectieve uitgaven

Het behoeft nauwelijks toelichting dat één van de belangrijkste thema's van het sociaal-economische beleid in Nederland, en in vele andere OESO-landen, juist het verlagen van de collectieve-lastendruk is. Bij het terugdringen van de uitgaven voor collectieve voorzieningen worden de volgende opties in meer of mindere mate gehanteerd:

Divergerende loonontwikkeling

De loonmutaties in de overheids- en gesubsidieerde en gepremieerde (G&G)-sectoren in Nederland zijn in de periode 1980-1993 duidelijk achtergebleven bij die van het particuliere bedrijfsleven⁵. Aldus wordt beoogd om de kostenontwikkeling van de belangrijkste input, arbeid, te drukken, en daarmee ook de tweede veronderstelling van Baumol te ontcrachten. Het is echter de vraag in hoeverre continuering van dit beleid mogelijk blijft. In de zorgsectoren is vanaf eind jaren tachtig al gebleken dat het verder op afstand zetten van werknemers hier tot grote arbeidsmarktproblemen leidt. Maar ook in andere (semi-)overheidsorganisaties is 'de rek eruit'. Niet alleen werknemersorganisaties in deze sectoren zullen zich verzetten tegen verdere relatieve verslechtering van de arbeidsvoorwaarden, ook de werkgevers tekenen verzet aan tegen het ontbreken van de financiële mogelijkheden om een 'marktconform' beloningspakket aan te bieden. Overigens wordt een divergerende loonontwikkeling ook op een andere wijze doorgevoerd: gesubsidieerde arbeidsvormen als werkervaringsplaatzen, JWG, banenpool, en, recent, 'Melkertbanen' worden hoofdzakelijk in de collectieve sectoren toegepast. Los van allerlei bestuurlijke overwegingen, kunnen dergelijke maatregelen vanuit een economische invalshoek niet anders beschouwd worden dan als een bewust toegepaste methode om de kosten van de belangrijkste

produktiefactor in deze sectoren te doen dalen⁶.

Eigen bijdragen

Men kan ook proberen om collectieve voorzieningen te 'decollectiveren', in die zin dat de bekostiging minder uit de algemene middelen gefinancierd wordt, en meer uit eigen bijdragen. Voor een belangrijk deel is een dergelijk beleid echter meer een herverdelingsbeleid dan een manier om de (relatieve) kosten van de voorzieningen in de hand te houden. De kostenstijging van de, deels, collectieve voorzieningen gaat immers gewoon door; ze wordt alleen niet meer volledig vertaald in een stijging van de lastendruk. Wat ook de merites mogen zijn van invoering/verhoging van eigen bijdragen, ze kunnen de gevolgen van de 'wet van Baumol' niet keren.

Privatisering van de uitvoering

Een vaak geopperde mogelijkheid om de kosten van collectieve voorzieningen terug te brengen is om de uitvoering over te laten aan het particuliere bedrijfsleven. Dit staat los van de financiering: in principe is het mogelijk dat de overheid de door een private onderneming uitgevoerde voorziening nog steeds uit de algemene middelen financiert. Het beoogde kostenvoordeel zou bereikt worden doordat het particuliere bedrijfsleven, opererend onder de 'tucht van de markt' een efficiëntere bedrijfsvoering kent dan overheidsinstellingen. Afgezien van andere vraagtekens die men bij een dergelijke redenering kan stellen, zal er hoogstens sprake zijn van een min of meer eenmalig effect: de structurele produktiviteitsgroei van de betreffende sector, de essentiële variabele voor de wet van Baumol, zal niet gewijzigd worden⁷. De structurele verschillen in produktiviteitsmutaties tussen nijverheids- en dienstverleningssectoren worden niet veroorzaakt door andere eigendoms- en marktreguleringsverhoudingen, maar door de aard van de produktie.

Vermindering van het volume

Erkennende dat de kosten per eenheid produkt van de collectieve voorzieningen relatief stijgen, is uiteindelijk de enige mogelijkheid om de totale kosten in de hand te houden, het volume – in ieder geval relatief – te verminderen. Of een dergelijke daling wnselijk is, zal natuurlijk op poli-

tiek niveau uitgemaakt moeten worden. Dit is dan ook de belangrijkste beleidsmatige implicatie van de wet van Baumol: als, afgezien van een debat over de hoogte van de overdrachtsuitgaven, men het aandeel van de collectieve voorzieningen in het bnp wil terugbrengen of zelfs wil stabiliseren, dan zal het volume van deze voorzieningen in ieder geval relatief moeten afnemen.

De ernst van stijgende uitgaven

De beleidsmatige wens om de collectieve lasten terug te dringen staat in schril contrast met de gesignaleerde trend dat het aandeel van de collectieve voorzieningen in het bnp als gevolg van de 'wet van Baumol' oploopt. We moeten ons dan ook serieus afvragen hoe ernstig het probleem van de stijging van de collectieve lasten als gevolg van het optreden van de 'wet van Baumol' is⁸. Deze vraag kan in dit artikel niet afdoende beantwoord worden, maar verdient wel meer aandacht in het sociaal-economische debat.

Het fundamentele bezwaar van de 'mainstream' econoom tegen collectieve lasten is de marktverstorende werking van deze lasten. Een standaardvoorbeeld is daarbij de arbeidsmarkt. De aanbieder van arbeid weegt de kost van vrije tijd af tegen de baat van het netto loon. Als door introductie van belastingen (of een toename

5. Zie: I. Deerenberg, A. Wessels, Ontwikkeling van het regelingsloos 1980-1993 per sector, *Supplement Sociaal-Economische Maandstatistiek*, CBS, 1994.

6. Vaak worden genoemde vormen van arbeid als 'additioneel' bestempeld. Het is echter niet duidelijk wat de inhoud van het begrip 'additioneel' is. Niet voor niets hebben werkgevers en werknemers in het particulier bedrijfsleven grote moeite met vormen van permanente gesubsidieerde arbeid, zoals de banenpool, vanwege het concurrentievalsens karakter. De auteur van dit artikel acht de enige bevredigende omschrijving van 'additionele arbeid' het overschrijven van de telefoon-gids.

7. Een groot vraagteken is met name of de private uitvoerder van een collectieve voorziening daadwerkelijk de 'tucht van de markt' zal voelen. Het monopolistische karakter van veel collectieve voorzieningen, door wie dan ook uitgevoerd, kan er juist toe leiden dat private uitvoerders de nodige 'quasi rents' zullen opstrijken.

8. Zeker omdat de 'wet van Baumol' een grensoverstijgend fenomeen is: elke economie heeft ermee te maken.

daarvan) het netto loon daalt zal hij minder arbeid aanbieden, dan wel zijn beschikbare capaciteit niet op een optimale wijze aanwenden: welvaartsverliezen derhalve. Hij kan ook zijn arbeid in het grijze of zwarte circuit aanbieden en daarmee de belastingheffing ontduiken. Met een dergelijk gedrag wordt de doelstelling van de heffing vanzelfsprekend ondergraven. Hij kan ook proberen om het netto loon constant te houden door de heffing af te wentelen op een derde: bij voorbeeld via onderhandelingen op de werkgever. Indien dit een succesvolle strategie is, zal de vraag naar arbeid, ceteris paribus, dalen. Vanuit welvaartsoptiek ook geen nastrevenswaardig alternatief.

De drie gedragsreacties op lastenstijging (of -introductie) die de mainstream-econoom voorspelt, kunnen herleid worden tot één idee: accepteren economische subjecten de lastenstijging, in de zin dat ze hun economische gedrag niet bijstellen, of doen ze dit niet? Het zal duidelijk zijn dat in vele gevallen economische subjecten hun gedrag wel bijstellen: er wordt immers op behoorlijke schaal zwart en grijs gewerkt (en werk aangeboden). Ook vindt er een bepaalde mate van afwenteling van lasten op loonkosten plaats, al is het laatste woord over de precieze omvang daarvan nog niet gezegd⁹. Zeker bij continue toenemende lasten is te verwachten dat non-acceptatie ook een groter probleem wordt.

Waar het echter om gaat is in hoeverre de met de lastenstijging samenhangende welvaartsverliezen (over-) gecompenseerd worden door de welvaarts winst die bereikt wordt door het aanbod van collectieve voorzieningen.

Op minstens twee vormen van welvaarts winst door collectieve voorzieningen kan gewezen worden. In de eerste plaats is er het bekende 'collectieve' of 'niet-uitsluitbare' karakter van bepaalde goederen. Doordat deze goederen gebruikt kunnen worden ongeacht het al dan niet betalen voor die goederen, zal het aanbod bij private voorziening lager liggen dan het gewenste niveau of helemaal achterwege blijven. Veiligheid, openbaar bestuur, infrastructuur, (fundamenteel) wetenschappelijk onderzoek: het zijn allemaal goederen die in meer of mindere mate dit 'collectieve' karakter hebben. Doordat dergelijke goederen als collectieve voorziening

worden aangeboden, wordt het maatschappelijk gewenste niveau wel bereikt, en daarmee welvaartswinst geboekt.

Een ander argument dat relevant kan zijn voor het welvaartsverhogende effect van collectieve voorzieningen is de asymmetrie van kennis over bepaalde goederen tussen aanbieders en vragers. Doordat de aanbieders van bepaalde goederen grotere kennis van die goederen hebben dan de vragers kan het uiteindelijke volume dat wordt afgezet afwijken (zowel in positieve als negatieve zin) van het maatschappelijke optimum. Traditioneel is dit bij voorbeeld bij gezondheidszorg een belangrijk argument om in ieder geval een deel van die zorg als collectieve voorziening aan te bieden.

Alhoewel het bovenstaande suggereert dat er een 'optimaal' niveau zou zijn van collectieve voorzieningen, is het mijns inziens ondoenlijk om dit optimale niveau kwantitatief te bepalen. Ook in empirische zin is er nooit afdoende antwoord gegeven op de vraag naar de optimale omvang van een collectieve sector voor een volkshuishouding.

Terug naar 'Baumol': wat betekent dit nu beleidsmatig voor de tendens van stijgende lasten als gevolg van de relatieve kostentoe name van collectieve voorzieningen? In de eerste plaats is het van niet te onderschatten belang dat deze tendens erkend wordt door beleidsmakers. Zoals hiervoor besproken is, lijkt het een fictie dat het aandeel van collectieve voorzieningen in het bnp op termijn teruggedrongen kan worden (of zelfs maar gestabiliseerd) zonder dat het pakket voorzieningen wordt teruggebracht. Helaas wordt deze fictie nog al te vaak beleden.

Vervolgens zouden beleidsmakers zich moeten wenden tot diegenen die zij pretenderen te vertegenwoordigen. De 'achterban' moet duidelijk gemaakt worden dat het voorkomen van lastenstijgingen, en zeker het realiseren van lastendalingen, op termijn een prijs kent: of er vindt een 'warme' sanering van collectieve voorzieningen plaats via uitbreiding van het profijtbeginsel (introductie of verhoging eigen bijdragen) of een 'koude' sanering: afschaffen van bepaalde collectieve voorzieningen. In die zin is de discussie die zich eind 1994 ontspoon over de bezuinigingen op het hoger onderwijs, en de verhoging

van collegegelden, een zeer zinvolle vingeroefening. Als we overtuigd zijn van het bereiken van de grens van economische subjecten om lasten te accepteren en er wordt desalniettemin continuering van het aanbod van collectieve voorzieningen (in dit geval hoger onderwijs) verwacht, dan is een uitbreiding van de eigen bijdrage, ofwel een warme sanering, onontkoombaar.

Conclusie

De collectieve-lastendruk wordt deels bepaald door de kosten van de collectieve voorzieningen. De wet van Baumol geeft aan dat de kosten per eenheid produkt van deze collectieve voorzieningen sterker zullen toenemen dan gemiddeld. Dit leidt ertoe dat er een trendmatige toename zal plaatsvinden van het aandeel van de collectieve voorzieningen in het bruto nationaal produkt, en daarmee tot een trendmatige opwaartse druk op de collectieve-lastendruk. De op termijn enige werkbare methode om deze trend te keren is om het volume van collectieve voorzieningen ten opzichte van het totale produktivolume te verkleinen. Dit kan door middel van het opeenstapelen van eigen bijdragen (een 'warme' sanering van de collectieve voorzieningen) of door middel van het afstoten van collectieve voorzieningen ('koude' sanering). Het belangrijkste criterium voor de noodzaak van een dergelijke verkleining is de acceptatiegraad van hogere lasten door economische subjecten.

Marco Wilke

De auteur is hoofd van de centrale staf van AbvaKabo. H. Jetten wordt bedankt voor opbouwend commentaar op een eerdere versie.

9. Voor zover afwenteling van lasten die op werknemers drukken in loonkosten plaatsvindt, zal dit met name via de loondriftcomponent van de incidentele loonontwikkeling plaatsvinden; zeker indien dit gepaard gaat met een krappe arbeidsmarkt. Overigens doemt hier de vraag op of economische subjecten kostenstijgingen als gevolg van eigen bijdragen meer accepteren, in de zin van het niet bijstellen van gedrag. Zo wordt in de meeste loonvergelijkingen in macro-modellen een hogere afwentelingscoëfficiënt met betrekking tot prijsstijging (waaronder ook eigen bijdragen) vastgesteld dan met betrekking tot lastenstijging. In die zin kunnen aan het instrument 'eigen bijdragen' nog de huidige haken en ogen zitten.