

Eerst zaaien, dan oogsten

Gert Peersman (column verschenen in De Standaard op 29 september 2020)

Wat doet een mens tijdens een zomer zonder Gentse Feesten of Olympische Spelen? Een professor economie gaat dan oude jaarverslagen van de studietoelagencommissie voor de vergrijzing herlezen, en slaat aan het rekenen met de cijfers van toen en nu. Een zeer leerrijke oefening in de context van regeringsonderhandelingen en een relancebeleid.

In 2000 waren de sociale uitgaven nog 20,8 procent van het bbp. Volgens het eerste verslag van de commissie zouden die bij ongewijzigd beleid met 0,7 procentpunt oplopen tegen 2020 en met 2,6 procentpunt tegen 2030. Die voorspellingen hebben geleid tot het fameuze Zilverfonds. Dat fonds zou gespijsd worden met begrotingsoverschotten die zouden ontstaan door een daling van de rente-uitgaven. Het zou worden aangesproken zodra de vergrijzing toesloeg. Volgens experts was het dan mogelijk om de kosten van de vergrijzing volledig te financieren zonder bijkomende maatregelen.

Helaas, in het Zilverfonds heeft nooit meer geld gezeten dan in de kassa van een cafébaas op de piek van de pandemie, en de sociale uitgaven waren al voor de coronacrisis met 4,0 procentpunt toegenomen. Dat is zowat het dubbele van het begrotingstekort waarmee we de crisis zijn ingegaan. Je wilt niet weten wat daar na de crisis structureel nog zal zijn bijgekomen.

De cijfers zijn koren op de molen voor de critici van het sociale uitgavenbeleid, maar als je naar de onderliggende parameters kijkt, blijkt dat de regeringen tijdens de afgelopen twee decennia geen groter gat in de hand hebben gehad dan was gepland. De sociale uitgaven zijn in die periode met 52 procent gestegen, terwijl dat volgens het eerste verslag bij ongewijzigd beleid 55 procent zou zijn. In 2019 waren de uitgaven voor, bijvoorbeeld, pensioenen en gezondheidszorg respectievelijk 2 en 3 miljard minder dan de vergrijzingscommissie had voorspeld. Terwijl de paars(groene) regeringen het aanvankelijk wat breder hebben laten hangen, is er over de jaren wel degelijk beknibbeld op die uitgaven.

De reden voor die op het eerste gezicht tegenstrijdige observaties, is dat het bbp veel minder is gegroeid dan voorspeld. De vergrijzingscommissie veronderstelde dat het bbp tegen 2019 met 51 procent zou toenemen, terwijl dat in werkelijkheid slechts 32 procent was. Het resultaat is een stijging van het procentuele aandeel sociale uitgaven in het bbp en begrotingsproblemen, omdat er bij lagere groei ook minder belastinginkomsten zijn.

Waarom is het bbp dan zo weinig gegroeid? Nu wordt het interessant. De groei van het bbp is namelijk de som van de banengroei en de productiviteitsgroei van werknemers. We worden rond de oren geslagen met de mantra dat jobcreatie de sleutel is voor een gezonde begroting. Welnu, sinds 2000 zijn er maar liefst 800.000 jobs bijgekomen. Dat zijn er ruim 400.000 meer dan initieel voorspeld. Dat is deels het gevolg van gunstigere demografische ontwikkelingen, maar de regeringen in dit land zijn er over de jaren ook in geslaagd om de werkzaamheidsgraad meer op te krikken dan het geval zou zijn geweest bij ongewijzigd beleid. Een mooie verwezenlijking, maar het is helaas niet het wondermiddel gebleken om alle rekeningen te betalen.

De overschatting van de groei kan integraal verklaard worden door een ondermaatse productiviteitsgroei. Volgens de eerste verslagen zou de productiviteit jaarlijks met 1,75 procent toenemen. Dat was dan nog een zogezegd pessimistisch scenario dat de vergrijzingscommissie over de jaren systematisch naar beneden heeft moeten bijstellen.

In praktijk was de gemiddelde productiviteitsgroei amper 0,5 procent. Cumulatief is het verschil bijna 30 procent. We hebben begrotingsproblemen door een gebrek aan productiviteitsgroei.

De vergrijzingscommissie heeft de regering destijds veel te rooskleurige productiviteitsscenario's voorgeschoteld, maar stel je eens voor dat we het de voorbije decennia nog maar evengoed zouden hebben gedaan dan het Oeso-gemiddelde (1,1 procent per jaar). Dat had gekund met een beleid dat gericht was op productiviteitsverbeteringen. Een eenvoudige berekening leert ons dat we dan de crisis zouden zijn ingegaan met een overschot op de begroting dat groter was dan dat van Nederland en Duitsland samen. Daarmee hadden we alle verlanglijstjes die op de onderhandelingstafel liggen met gemak kunnen betalen. Bovendien zou de koopkracht per gezin na belastingen ongeveer 7.000 euro hoger zijn. Het plaatst alles in perspectief: productiviteitsgroei is met voorsprong het belangrijkste voor de financiering van onze welvaart.

De productiviteit opkrikken zou de kern moeten zijn van het relancebeleid, maar zowel uit de septemberverklaring als uit de informatie die we krijgen over de federale regeringsonderhandelingen, blijkt dat besef te weinig te zijn doorgedrongen. Zelfs al halen we een werkzaamheidsgraad van 80 procent, zoals de regering-Jambon nastreeft, met dezelfde productiviteitsgroei van de voorbije decennia zal de begroting op termijn ontsporen en de sociale zekerheid niet meer zijn zoals we die zouden willen.

Ik heb al veel columns gevuld met beleidsmaatregelen om de productiviteit te verhogen. De overheid heeft bijvoorbeeld veel te weinig geïnvesteerd. Dat vereist een inhaalbeweging met een veel significantere en snellere verhoging van de overheidsinvesteringen in vergelijking met de plannen. Dat geldt voor infrastructuur, maar ook voor innovatie, fundamenteel onderzoek, digitalisering, mobiliteit en klimaat. Het productiviteitsprobleem is ook het gevolg van overregulering en een gebrek aan binnenlandse competitie door een slecht functionerend mededingingsbeleid en toetredingsbarrières die lobbygroepen over de jaren hebben afgedwongen. In de septemberverklaring van gisteren zitten een aantal kleine stappen in de juiste richting, maar er zal nog veel water naar de zee moeten vloeien.

Ook de federale onderhandelaars spannen de kar voor het paard. Het doel is extra sociale uitgaven en meer koopkracht. Dat is wat de paars(-groene) regeringen aanvankelijk hebben geprobeerd, maar na verloop van tijd was dat niet meer houdbaar bij gebrek aan productiviteitsgroei. Daardoor waren we uiteindelijk slechter af. Geen enkele belasting kan dat gat dichtrijden. De juiste strategie is eerst de productiviteit verhogen, en de rest komt dan vanzelf. Eerst zaaien, dan oogsten.