

Sociale Bescherming in het Tijdperk van Digitalisering

Bart Cockx (UGent)¹

Forum De Sociale Zekerheid van de Toekomst

Brussel, 28 februari 2019

Dames en heren,

Een adequate sociale zekerheid voor de kortgeschoolde bevolking in een kenniseconomie is het thema van deze voormiddag. Eén manier om dit thema te behandelen is het huidige beleid op de korrel nemen: het gebrek aan selectiviteit van de taxshift hekelen,² de zin en onzin van een versterkte degressiviteit in de werkloosheidsverzekering bespreken,³ stellen dat een verhoging van het minimumloon zonder deze te flankeren met lagere werkgeversbijdragen op lage lonen zijn doel voorbij schiet,⁴...

Een 75^{ste} verjaardag van de Sociale Zekerheid is echter de gelegenheid om de horizon te verleggen. Ik heb dit forum aangegrepen om een beter inzicht te verwerven in de structurele evoluties die de organisatie van productie en werk ondergaan en om na te gaan welke implicaties deze op termijn

¹ Vakgroep Economie, UGent, Sint-Pietersplein 6, 9000 Gent. E-mail: bart.cockx@ugent.be, homepage: <https://sites.google.com/site/bartcockxsite/>

² Tabel 2 van Capéau et al. (2018) is een perfecte illustratie van het probleem. De tabel geeft de tewerkstellingseffecten van de taxshift doorheen de loonverdeling weer. Hieruit blijkt dat er enkel een substantieel effect is op tewerkstelling in de vier laagste inkomensdecielen. Voor de drie hoogste inkomensdecielen is het effect zelfs negatief. Dit is geen verrassing, want haast iedereen van laatst vernoemde groepen is aan het werk: er is geen marge om de werkgelegenheid te verhogen. Indien we de middelen van de taxshift die aan de zes hoogste inkomensdecielen uitgegeven worden, zouden verschuiven naar de laagste vier, dan zou de taxshift, zonder dat het ons iets extra kost, leiden naar een substantiële verhoging van de werkgelegenheid. Merk op. Het feit dat in de huidige taxshift de werkgeversbijdrage op het minimumloon nul is geen beletsel is om de lastenverlaging voor de lage lonen nog verder te verlagen: een negatieve lastenverlaging is een subsidie. De subsidie zorgt ervoor dat het verschil tussen de minimumloonkost en de productiviteit bijgepast wordt. Anders zijn werkgevers in de private sector nooit bereid om deze minder productieve werkrachten tewerk te stellen. Zij moeten immers winst maken. Anders gaan ze failliet. Dit neemt niet weg dat deze stimulering van de vraag gekoppeld moet worden aan een stimulering van het aanbod: eenzijdige maatregelen hebben geen zin. Wat dit laatste betreft, vormen de voorstellen van Teughels (2018) een interessante aanzet.

³ Zie hierover Capéau *et al.* (2018) en Spinnewijn (2018).

⁴ De argumentatie loopt helemaal gelijk met die van voetnoot 2. Minimumlonen zijn in België al immers bij de hoogste in de Europese Unie, zeker als we er rekening mee houden dat er in de meeste sectoren minimumlonen onderhandeld zijn die hoger zijn dan het gegarandeerd minimum in alle sectoren. De sectorale minima zijn gemiddeld zo wat 20% hoger dan het gewaarborgd minimumloon (Kampelmann en Rycx, 2013). Als zulke hoge minimumlonen nog verder verhoogd worden, dan is de economische wetenschap eenduidig. Dan verlaagt dit het werkgelegenheidsniveau. Enkel indien de verhoging van het minimumloon gepaard gaat met een subsidie van de loonkosten, kan dit omgebogen tot een verhoging van de werkgelegenheid voor lage loontrekkers (Cockx 2011).

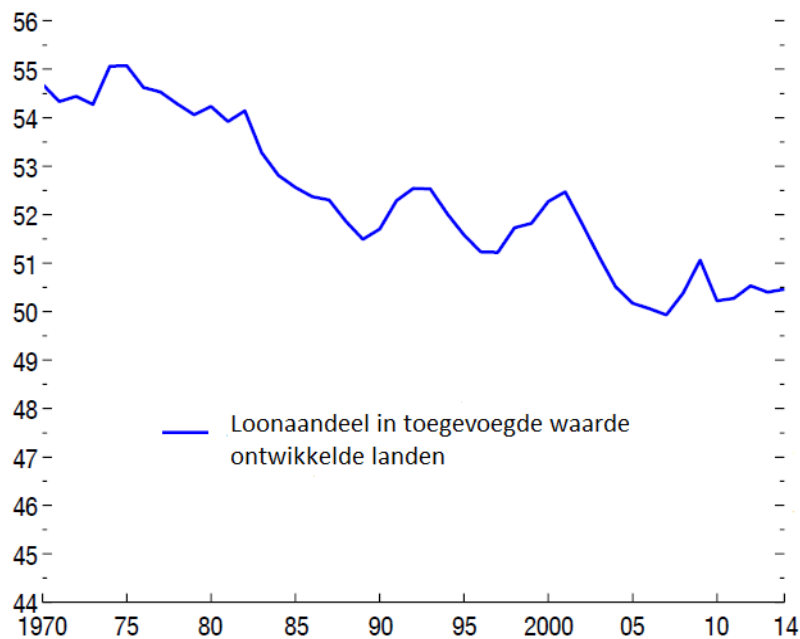
zullen hebben op de sociale bescherming in het algemeen en op die van kortgeschoolden in het bijzonder. Vandaag deel ik met u mijn verworven inzichten. Deze zijn nog verre van definitief of volledig, maar ik hoop dat ze een bijdrage kunnen leveren aan het debat dat we hier vandaag en in de toekomst samen over zullen voeren.

Mijn uiteenzetting is als volgt opgebouwd. Ik presenteer eerst een aantal feiten. Dan volgen verklaringen, gevolgen, uitdagingen en een aanzet tot oplossingen.

1. Feiten

Het loonaandeel is het aandeel van de loonmassa (product van loon en het aantal gewerkte uren) in de toegevoegde waarde (het BBP).⁵ Het overblijvende deel is grotendeels de vergoeding voor kapitaal. Tot in het begin van de jaren '80 was de stabiliteit van het loonaandeel een "miraculeus" robuust macro-economische vaststaand feit. De daling van dit aandeel sinds het begin van de jaren '80 (Figuur 1) lijkt dus wel een fundamentele verandering in economische wetmatigheden te weerspiegelen. Een verklaring hiervoor zoeken is dan ook tot op vandaag voorwerp van wetenschappelijk onderzoek.

Figuur 1: Evolutie van het loonaandeel in de toegevoegde waarde in ontwikkelde landen



Bron: Dao et al. (2017), IMF working paper 169

Men stelt eveneens een sterk negatief verband vast tussen de evolutie van het loonaandeel en de inkomensongelijkheid, zoals gemeten door de Gini-coëfficiënt: hoe lager dit aandeel, hoe groter de ongelijkheid (zie figuur 2).

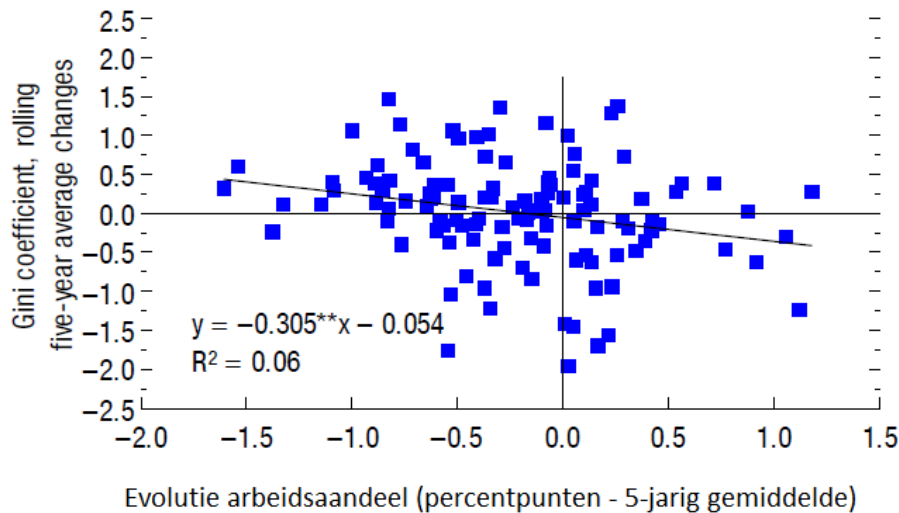
Ook in België is het loonaandeel sinds het begin van de jaren 80 structureel gezakt. In België is ongelijkheid en armoede echter minder dan in andere landen een kwestie van werkenden. Armoede onder werkenden is in België bij de laagste in de EU.⁶ Ongelijkheid draait bij ons meer om het

⁵ Loonaandeel = wL/Y , waarin w = loon, L = gewerkte uren, Y = toegevoegde waarde.

⁶ Armoede onder werkenden bedroeg in België in 2017 slechts 5%. (FOD Sociale Zekerheid, 2018)

inkomensverschil tussen diegenen die werken en diegenen die dat niet doen. Om dit punt te illustreren, in België was in 2017 nauwelijks de helft van de kortgeschoolde bevolking aan het werk. Bijna nergens anders in de EU is dit aandeel zo laag.⁷

Figuur 2: Verband tussen de evolutie van het loonaandeel en ongelijkheid (Gini coëfficiënt)



Bron: Dao *et al.* (2017), IMF working paper 169

De sociale partners is de evolutie van het dalend loonaandeel niet ontgaan. Vakbonden zagen het in hun recente staking als argument om hogere lonen te eisen. Of dit argument steek houdt, is echter verre van evident. Want hogere lonen impliceren vaak lagere tewerkstelling. Het loonaandeel is functie van het product van lonen en tewerkstelling. Een stijging van het loon is dus helemaal geen garantie voor een stijging van het loonaandeel (Pak en Schweltnuss, 2019).

Werkgevers leggen uit waarom het loonaandeel daalt. Het is een vergoeding voor de toegenomen investeringen en belastingen (VBO 2018). De vergoeding van kapitaal bestaat inderdaad uit twee componenten: de normale competitieve vergoeding voor kapitaal en de bovennormale winsten. Een hogere vergoeding is verantwoord indien efficiëntieverhogende technologische innovaties structureel meer investeringen vragen.

Welke verklaringen geven economen hiervoor? Ik probeer dit even samen te vatten.

2. Verklaringen

De opkomst van supersterbedrijven vormt een deel van de verklaring (Autor *et al.* 2017). De komst van het internet en allerlei beoordelingsplatforms heeft het voor de consument veel makkelijker gemaakt om prijs en kwaliteit van producten en diensten met elkaar te vergelijken.

Dit heeft de concurrentie tussen bedrijven in sterke mate verhoogd. Enkel de meest efficiënte bedrijven kunnen die concurrentie aan en verwerven een als maar groter marktaandeel. In elke sector is er wel een bedrijf dat veel productiever is dan de andere: het “supersterbedrijf”. Voor dezelfde

⁷ In 2017 bedroeg de werkgelegenheidsgraad onder kortgeschoolden in België 51% tegenover 67% in de Europese Unie (FOD Sociale Zekerheid, 2018).

loonkost realiseert dit bedrijf meer omzet en meer winst. Hierdoor verkleint het loonaandeel in de toegevoegde waarde. Merk op. In dit verhaal zijn deze bedrijven superefficiënt omdat ze hun winsten investeren om te innoveren. De hogere vergoeding voor kapitaal is dus een normale vergoeding voor de toename van innovatieve investeringen voor betere producten. Dit lijkt dus het verhaal van de werkgevers te bevestigen. Maar dit is niet het einde van het verhaal.

Vroeger gebeurde heel het productieproces van A tot Z onder hetzelfde dak. Je had toen reuze bedrijven zoals IBM, General Motors en Ford. In huis productie was nodig voor de opvolging van de kwaliteit in het productieproces.

Maar zoals de komst van het internet het voor de consument veel makkelijker heeft gemaakt om prijs en kwaliteit te vergelijken, zo hebben technologische ontwikkelingen ook drastisch de kosten verlaagd om de prijs en kwaliteit van intermediaire goederen te monitoren. Dit heeft drastische implicaties voor de organisatie van de productie.

Wat voorheen in huis geproduceerd werd, wordt voortaan uitbesteed, via een netwerk van leveranciers, franchising en toeleveringsketens. Deze functioneren als kleine met elkaar concurrerende satellieten rond het supersterbedrijf. Dit werkt kostenbesparend. Want concurrentie drijft de prijs omlaag. Tegelijkertijd laat de technologie toe om aan toeleveranciers strikte kwaliteitsnormen op te leggen. Maar het gevolg is dat werknemers in deze satellieten niet langer een graantje van de rente van het grote concern kunnen meepikken. Hun loon- en arbeidsvoorwaarden gaan erop achteruit.

Tegelijkertijd worden routine jobs geautomatiseerd en vervangen robots deze jobs van middengeschoolden. Dit wordt ook wel de “polarisering” van de arbeidsmarkt genoemd (Autor en Dorn, 2013; Goos *et al.*, 2014). En de toenemende globalisering de-lokaliseert toeleveranciers van de supersterbedrijven naar het buitenland. Het gaat hier om jobs die voorheen door lager- en middengeschoolden werden uitgevoerd, die nu veel goedkoper in het buitenland worden uitgevoerd.

3. Gevolgen

De consument lijkt alleen voordeel te hebben bij deze evoluties. Hij verwerft goederen en diensten van de meeste efficiënte bedrijven aan de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Zolang de competitieve druk blijft bestaan, en superbedrijven voortdurend investeren en innoveren, blijft dit voordeel behouden.

Niettemin is niets definitief. Na verloop van tijd ontstaat het gevaar dat superbedrijven hun verworven dominante positie gaan misbruiken. Dan gebruiken ze hun monopoliekracht om extra-normale winsten binnen te rijden. Een recente studie documenteert dit verhaal van “tanende sterren” (Guttiérrez en Philippon, 2019). Dit zet tegelijkertijd hogergenoemde stelling van de werkgevers op losse schroeven. Maar een doeltreffend concurrentiebeleid kan oplossing bieden.

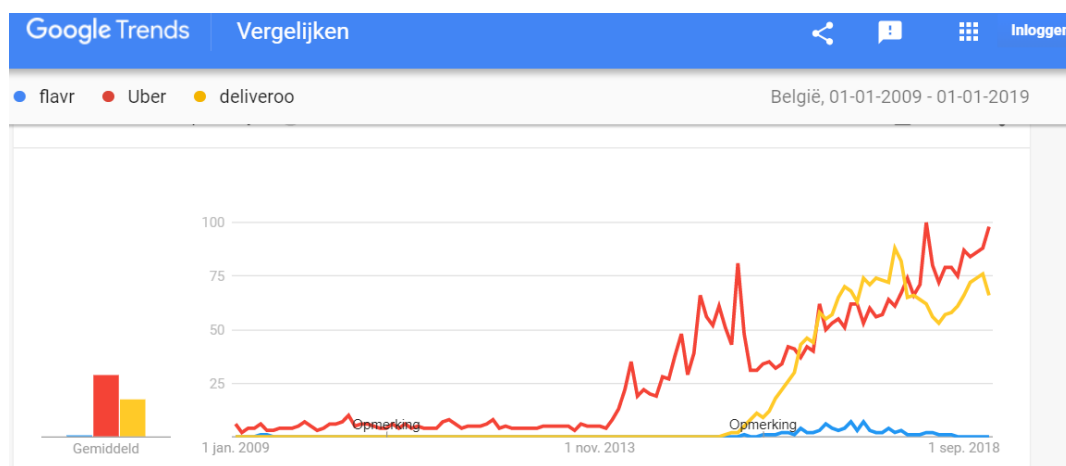
De toenemende productie in supersterbedrijven en hun satellieten, stellen zowel consument als eigenaars van kapitaal tevreden. Ook de hooggeschoolde werknemers, die de kernactiviteit in het supersterbedrijf uitvoeren, worden royaal vergoed voor hun creatieve activiteiten (Akerman, 2018). Het gelag wordt betaald door de werknemers en zelfstandigen (of moeten we zeggen schijnzelfstandigen?) bij toeleveranciers van de supersterbedrijven. In zijn boek “The Fissured Workplace” (vrij vertaald, “de gespleten werkplek”) documenteert Harvard econoom David Weil in detail hoe deze evolutie in de VS heeft geleid naar een toename van de inkomensongelijkheid en een afname van de sociale bescherming. Dit zou verplichte lectuur moeten zijn voor eenieder die zich met

dit thema bezig houdt. Toeconomen Katz en Krueger hebben het belang van deze evolutie in de VS trachten te vatten. Tussen 1980 en 2015, is het aandeel zelfstandigen in de werkende bevolking bijna verdubbeld, van 8,7% naar 16,5%. Het aandeel dat in atypische contracten werkt is met 2 tot 5 procentpunten toegenomen (Katz en Krueger, 2019a/b).

Deze evolutie wordt nog versterkt door de komst van online platforms die zich opwerpen als intermediair tussen arbeidskrachten en consumenten. Hun komst versterkt de druk op de sociale bescherming, omdat de geleverde diensten via deze platforms vaak onttrokken worden aan de bestaande controlemechanismen in het reguliere circuit en leiden tot oneerlijke concurrentie.

Op dit ogenblik is het belang van de platformeconomie nog gering, maar ze groeit exponentieel. Figuur 3 illustreert voor België de opkomst van een aantal platforms in de laatste 10 jaar. De Google trends weerspiegelen het aantal keren dat deze platforms in een zoekopdracht werden gebruikt. Je kan zien dat het gaat om een zeer recent fenomeen, maar de groei is exponentieel.

Figuur 3: Opkomst van platforms in België in de laatste tien jaar



We bespraken de evolutie naar slechtere arbeidsvoorwaarden in de VS. Hoe relevant is dit probleem voor landen met een veel betere sociale bescherming dan in de VS? Zoals gezegd, voor diegenen die werk hebben in ons land, lijkt er nauwelijks een probleem. Maar een groot aandeel van de bevolking in België, zeker als het om kortgeschoolden gaat, werkt officieel niet. Neemt schijnzelfstandigheid en werk in het grijs of zwart circuit toe? Hierover zijn er naar mijn weten weinig cijfers bekend. France Stratégie (2019), een strategisch adviesorgaan van de Franse overheid, is vorige week met een rapport naar buiten gekomen waarin ze het belang van zwartwerk inschat. In Frankrijk zou het gaan om ongeveer 5% van de volwassen bevolking. Mensen die het niet zo breed hebben in veel hogere mate dan anderen.

Hoe beter het werk beschermd is, hoe vatbaarder het wordt voor de-lokalisatie. De slechte werkomstandigheden worden letterlijk uitgevoerd. Het gevolg is dat de zwaksten in onze samenleving achterblijven zonder werk, of ze belanden, zoals gezegd, in het grijze of zwarte circuit wanneer ze onvoldoende werkervaring hebben voor het recht op een uitkering.

4. Uitdagingen

Zoals we reeds verduidelikten halen consumenten, werknemers van supersterbedrijven en aandeelhouders allen voordeel uit de beschreven evoluties. Maar wie zal er opkomen voor diegenen die geen werk hebben of die werken in preciaire statuten?

En het probleem is complex. Het heeft een internationale dimensie. Hoe meer bescherming we leveren, hoe groter het risico op de-lokalisatie. Dit houdt gevaren in. Het leidt tot protectionistische reflexen. Maar veel van onze welvaart is juist verworven via vrijhandel. Door protectionisme dreigen we het kind met het badwater weg te gooien. Bestaat er een alternatief? Kunnen we clausules in handelsvoorwaarden opnemen om minimale arbeidsvoorwaarden te garanderen zonder dat dit ten koste gaat van de bevolking in ontwikkelingslanden?

De toename van uitbesteding, al dan niet geleverd via platformen, stelt de regulering voor nieuwe uitdagingen (Harris en Krueger, 2015). Zo zijn minimumlonen en regels met betrekking tot overuren niet relevant. Het gaat eerder om de bepaling van een eerlijke prijs, dan om de bepaling van een eerlijk loon. De dominante positie van het supersterbedrijf creëert monopoliemacht, en dat zet de prijs onder druk. Vakbonden vormen tegenmacht in werknemersrelaties. Voor zelfstandigen of schijnzelfstandigen, de grens is vaak dun, is er die tegenmacht niet.

Tot slot gaat het niet op om aparte regels op te stellen voor de platformeconomie. Dezelfde activiteiten worden vaak in het reguliere circuit ook geleverd. Kijk maar naar de taxidienst Uber. Regulering in de platformeconomie moet daarom zo goed mogelijk afgestemd worden op die in het regulier circuit.

5. Aanzet tot Oplossingen

De beschreven structurele evoluties gaan ten koste van zwakkere groepen, al dan niet tewerkgesteld. Zij moeten dus beter beschermd worden. Tegelijkertijd halen andere groepen voordeel uit deze evoluties, niet in het minst de consument. Als we zoeken naar oplossingen, moeten we maximaal verhinderen dat we tegelijkertijd alle voordelen tenietdoen. Deze werkwijze geeft ook de meeste kans op slagen. We doen een aantal voorstellen, maar deze zijn verre van volledig en vragen zeker nog een doorgedreven reflectie. Het gaat om een aanzet tot...

Diensten die voorheen als werknemer gepresteerd werden, worden nu meer en meer als zelfstandige uitgevoerd. De grens tussen werknemers- en zelfstandigenstatuut wordt hierdoor soms flinterdun. Het neutraliteitsprincipe moet maximaal verhinderen dat werknemers in het minst beschermde statuut worden geduwd. Dat is meestal het zelfstandigenstatuut. In geval diensten hoofdzakelijk aan één klant worden geleverd, zou men bijvoorbeeld kunnen uitgaan van het rechtsvermoeden van een werknemersstatuut. De hoofdklant zou dan de bewijslast krijgen om aan te tonen dat het niet om een werknemersstatuut gaat.

Omdat het soms moeilijk is om de verschillen tussen statuten duidelijk af te lijnen, zou men ervoor kunnen opteren om de twee Sociale Zekerheidsstelsels meer naar elkaar toe te laten groeien. Dit wil zeggen een gelijkere dekking voor weliswaar gelijkere bijdragen. Hierdoor maakt het minder uit voor welk statuut men kiest.

Door het ontstaan van nieuwe contractvormen, is het niet steeds duidelijk welke regels van toepassing zijn. Het opstellen van duidelijke regels en eenvoudige procedures is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een effectieve naleving van de regels. Eenmaal opgesteld, moeten regels kenbaar gemaakt via informatiecampagnes. Tot slot valt er op te merken dat de controlerende diensten ook gebruik kunnen maken van de digitale mogelijkheden om grijs en zwart werk op te sporen. Het ontstaan van digitale platforms tussen consument en aanbieder zou deze controle er zelfs gemakkelijker op moeten maken.

De naleving van regels kan echter nooit enkel en alleen gebeuren via controle. Er moet een klimaat ontstaan, waarbij de actoren zelf belang hebben om hun gedrag aan te passen. Online platforms

kunnen ook hier behulpzaam zijn. Ze kunnen stem geven aan diegenen die misbruikt worden. “Name and shame-lijsten” kunnen via reputatieeffecten veel doeltreffender zijn dan eender welke controle door de overheid.

Uitbesteding is een internationaal fenomeen. Aanpassen van nationale regels zal daarom nooit volstaan. Europese coördinatie in het ontwerp van deze regelgeving is daarom noodzakelijk. Dat dit niet makkelijk is, bewijzen de akkoorden die Europees Commissaris Marianne Thijsen bereikte over sociale dumping. De achillespees van dit akkoord is dat de betaling van sociale zekerheidsbijdragen in het land van herkomst moeten blijven gebeuren. Zonder eengemaakte Sociale Zekerheid in de EU zet dit druk op landen met een betere sociale bescherming.

Hoe handelsakkoorden sluiten die minimale bescherming kunnen garanderen? Zolang de mondiale ongelijkheid niet is weggewerkt, zal dit een dilemma blijven.

Zoals het zin heeft om de sociale lasten te verlagen op lage lonen, valt een verlaging van lasten via digitale platforms te overwegen. Digitale platforms leveren immers vaak persoonlijke diensten, die niet zo’n hoge kwalificaties vereisen en in mindere mate het risico lopen om geautomatiseerd te worden. Het probleem is echter dat deze diensten op dit ogenblik vaak nog te duur zijn om zonder ondersteuning tot volle ontwikkeling te komen.

Deze subsidies bieden dus een aantal opportuniteiten. Ze verminderen het risico op zwartwerk. Ze creëren werk voor een doelgroep met de meeste noden. En ze biedt de mogelijkheid tot flexibel werken.

Niettemin blijven er uitdagingen. Subsidiëring mag zich niet beperken tot de platformeconomie, want dat leidt tot oneerlijke concurrentie met gelijkaardige activiteiten in het reguliere circuit. Het kan ook niet de bedoeling zijn dat dit zoals in de huidige regeling beperkt blijft tot klusjes die op jaarbasis minder dan 6.130 euro opleveren.

6. Conclusie

De groeiende digitalisering leidt naar structurele veranderingen in de organisatie van productie en werk. Dit is vooruitgang voor consumenten, aandeelhouders en hooggeschoolden. Het is echter een achteruitgang voor kortgeschoolden. Hoe de bescherming van kortgeschoolden organiseren in een geglobaliseerde economie met supersterbedrijven is dé uitdaging van de toekomst.

Bibliografie

Akerman, A. (2018), “The Relative Skill Demand of Superstar Firms and Aggregate Implications”, *Scandinavian Working Papers in Economics 2018:2*, Stockholm University, Department of Economics.

Autor, D. H., and D. Dorn (2013), “The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market”, *American Economic Review* 103 (5), 1553–97.

Autor, D. H., D. Dorn, L.F. Katz, C. Patterson and J. Van Reenen (2017), “The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms”, NBER working paper 23396.

Capéau, B., B. Cockx, K. Decancq, A. Decoster, M. Dejemepe, M. Hungerbühler, C. Landais, E. Ooghe, S. Perelman, P. Pestieau, F. Spinnewijn, J. Spinnewijn, E. Schokkaert, D. Van de gaer, F. Vandenbroucke en B. Van der Linden, “Uitkeringen zijn geen spelletje hoger/lager”, *Opinie De*

Standaard en “Une baisse plus rapide des allocations de chômage est-elle à recommander?” Carte blanche dans *Le Soir*, 24 september 2018.

Capéau, B., A. Decoster, S. Maes en T. Vanheukelom (2018), “Betaalt de taxshift zichzelf terug?”, *Leuvense Economische Standpunten* 2018/168.

Cockx B. (2011), “Incidentie van de tewerkstellingssubsidies op de Belgische arbeidsmarkt in de realiteit” en “Verschillende modaliteiten om tewerkstellingsubsidies toe te kennen” in Decoster, A. en Valenduc, C. (eds.), *Belastingen en fiscaal beleid in België*, Acco, Leuven, 18-28.

Dao, M. C., M. Das, Z. Koczan and W. Lian (2017), “Why is Labor Receiving a Smaller Share of Global Income? Theory and Empirical Evidence.”, IMF Working Paper WP/17/169.

FOD Sociale Zekerheid (2018) *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2018*, Brussel: Federal Public Service Social Security.

France Stratégie (2019), *Le travail non déclaré*, Paris: Conseil d’orientation pour l’emploi.

Goos, M., A. Manning and A. Salomons (2014), “Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring”, *American Economic Review* 104 (8), 2509–26.

Gutiérrez, G. and Th. Philippon (2019), “Fading Stars”, NBER working paper 25529.

Harris S.D. and A.B. Krueger (2015), *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: “The Independent Worker”*, Brookings: The Hamilton Project.

Kampelmann, S. and F. Rycx, “Who Earns Minimum Wages in Europe? New Evidence Based on Household Surveys”, DULBEA Working Paper, No. 13-01.RS, Brussels 2013, Université Libre de Bruxelles, Table 3.

Katz, L. F. and A. B. Krueger (2019a), “The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015”, *ILR Review*, 72(2), 382-416.

Katz, L. F. and A. B. Krueger (2019b), “Understanding Trends in Alternative Work Arrangements in the United States”, NBER Working Paper 25425.

Pak, M. and C. Schweltnus (2019), “Labour share developments over the past two decades: The role of public policies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1541, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/b21e518b-en>.

Spinnewijn, J. (2018), “Waarom werkloosheidsuitkeringen beter stijgen naarmate men langer werkloos is”, *Leuvense Economische Standpunten* 2018/169.

Teughels, S. (2018), “Iedereen aan de slag. De krapte voorbij”, VOKA paper, november.

Verbond van Belgische Ondernemingen (2018), “Over de verhouding tussen het loonaandeel en de winsten van bedrijven”, VBO-analyse, *mimeo*, Brussel: VBO.

Weil, D. (2014), *The Fissured Workplace. Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.