

CPB-onderzoek naar WIR tendentieus?

Op 19 mei verdedigde de heer Pröpfer zijn proefschrift met als titel *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*. Een belangrijk onderwerp is zijn analyse van het onderzoek *Het effect van investeringsstimulerende maatregelen* dat door het CPB in 1981 werd gepubliceerd¹. Pröpfer concludeert over dat onderzoek: "Het CPB-onderzoek is op een aantal cruciale momenten tendentieus door onjuiste en onvolledige informatie. In evenveel van de geanalyseerde uitspraken van het CPB wordt macht uitgeoefend als deugdelijk geargumenteed" (blz. 455 van het proefschrift). In gangbaar Nederlands betekent "tendentieus" dat er sprake is van een bepaalde bedoeling, waardoor de waarheid te kort wordt gedaan. Aangezien hiermee de integriteit van het CPB en de auteurs van het onderzoek (waaronder schrijver dezes) ter discussie wordt gesteld, is een openbare reactie op zijn plaats.

Wetenschappelijke analyse van en kritiek op CPB-producten, ook door niet-economen, is natuurlijk toe te juichen. Daarbij zullen altijd wel zwakke plekken, discutabele punten en soms ook fouten aan het licht komen. Dat is echter nog niet voldoende om de integriteit van het instituut of de onderzoekers in twijfel te trekken. Daarvoor dient onzes inziens de bewijslast zwaarder te zijn. Uit het onderstaande moge blijken dat de kritiek van Pröpfer dat gewicht volledig mist.

Aan het begin van zijn studie vermeldt Pröpfer dat hij uitsluitend poogt tot een oordeel te komen over de mate waarin voldaan wordt aan discussie(spel)regels (procedurale rationaliteit). De materiële rationaliteit zal hij om reden van "meettechnische aard" buiten beschouwing laten (blz.11). In feite houdt hij zich niet aan dat voornemen en dan blijkt dat het hem ontbreekt aan kennis van economische theorie en econometrisch onderzoek en dat hij de (toepassing van de) wetten met betrekking tot de investeringsstimulerende maatregelen onvoldoende kent.

Pröpfer baseert zijn conclusie op een aantal kritiekpunten die door hemzelf (op blz. 453 en 454) als belangrijkste worden genoemd. Deze zullen we achtereenvolgens noemen, waarna we zijn kritiek becommentariëren.

Statistische betrouwbaarheid

"In tegenstelling tot hetgeen het CPB stelt, is een stimulerend effect van de investeringsaftrekeregeling bij het merendeel van de gemeten parameters niet statistisch significant aantoonbaar."

Commentaar

Als op een teken wordt getoetst, dient een eenzijdige toets te worden uitgevoerd. In het geval van de 10 bedrijfstakken waarvoor de meest betrouwbare schatting van een eventueel investeringsstimulerend effect te verwachten is, komen de gevonden t-waarden van respectievelijk 1,59; 2,47 en 2,18 voor de investeringstypen gebouwen, machines en vrachtauto's overeen met een kans op een positief effect van respectievelijk 94, 99 en 98%².

De stelligheid waarmee het CPB concludeert tot een positief effect van investeringsstimulerende maatregelen vloeit ook voort uit het feit dat we hetzelfde teken met zeer hoge waarschijnlijkheid vonden bij toetsing van hetzelfde economische model op de genoemde typen investeringen. De kans van een positief effect op de investeringen in het algemeen is dan nog groter. Daarbij is het van belang te vermelden dat de indeling naar typen investeringen een middel was voor een zo precies mogelijke schatting van de effectiviteit op de investeringen in het algemeen, omdat de premies tussen bedrijfsgebouwen en machines verschilden.

Uit het proefschrift blijkt dat Pröpfer zich niet realiseert dat een tekentoets moet worden uitgevoerd met eenzijdige toetsing, want hij baseert zijn kritiek op tweezijdige toetsing. Bovendien richt zijn kritiek zich op het aggregatieniveau van de afzonderlijke investeringstypen, terwijl de conclusie van het CPB zich richtte op investeringen in het algemeen.

Causaliteit

"Het CPB geeft bovendien geen systematische verantwoording van de suggestie dat de – op basis van tijdreeksanalyse bevonden – statistische samenhang tussen de omvang van de inves-

teringen en de hoogte van de premie van de investeringsaftrek ook een causale samenhang betreft. De interne controle in het CPB-onderzoek is niet optimaal. De zekerheid waarmee de conclusie over de investeringsaftrekeregeling wordt getrokken, kan niet worden verantwoord."

Commentaar

Aan het onderzoek van het CPB ligt een theoretische formulering ten grondslag, waaraan in 13 van de in totaal 40 bladzijden van de CPB-paper aandacht wordt besteed en dat wordt afgesloten met een rekenvoorbeeld, waarbij op basis van a priori gekozen waarden van de parameters, de globale omvang van de invloed van investeringsstimulerende maatregelen wordt verkend. Uit dat deel van het onderzoek blijkt dat de te onderzoeken hypothese is dat het premiepercentage de investeringen zou kunnen beïnvloeden, terwijl de omgekeerde relatie niet wordt beschreven. Dat was onzes inziens ook geen redelijke veronderstelling. Aan dat deel van het onderzoek besteedt Pröpfer nauwelijks aandacht. Juist om problemen met causaliteit te vermijden, is als verklarende variabele met betrekking tot de investeringsstimulering het (wettelijke) premiepercentage genomen en niet de uitgekeerde premiebedragen.

In tegenstelling tot wat Pröpfer suggereert (blz. 340) hebben we niet gecorrelleerd, waarbij de causale relatie inderdaad niet vastligt, maar is regressie-analyse toegepast op een op grond van de theoretische overwegingen geformuleerd model, waarin naast de investeringsstimulerende maatregelen algemeen aanvaarde variabelen (winstindicator, produktieversnelling) voorkomen als verklarenden.

Pröpfer mist markt- of afzetverwachtingen en de rente als verklarenden (blz. 342). Wat betreft deze verwachtingen geldt dat ze zelden als een gemeenten variabele voorkomen in investeringsvergelijkingen. Beschikbare metingen strekken meestal over een korte verwachtingsperiode. In dit verband kan verder worden opgemerkt dat de winstontwikkeling en de accelerator opgevat kunnen worden als indicatoren voor deze afzetverwachtingen. Verder was de ervaring van de auteurs, voordat zij aan dit onderzoek begonnen, dat de rente-involed op de investeringen in vele specificaties niet significant is. Aangezien de invloed van de rente niet het doel van het onderzoek was, hebben de auteurs besloten deze variabele niet op te nemen in de theoretische specificatie.

1. A. van Delft, B. Minne en H.G.A. Noordman, *Het effect van investeringsstimulerende maatregelen*, *Occasional Paper*, no. 23, Den Haag, 1981.

2. Idem, tabel 3.2.

De gevolgde werkwijze voldoet aan algemeen aanvaarde normen voor econometrisch onderzoek en is volgens ons zorgvuldig en zonder vooringenomenheid verricht. De conclusie van het CPB over de investeringsaftrek-regeling is naar onze mening wel verantwoord.

Stelligheid

"Het CPB maakt gebruik van een argumentatie op basis van analogie, wanneer het de resultaten van de Investeringsaftrek gebruikt als schatting voor de effectiviteit van de WIR (...) De WIR en de Investeringsaftrek vertonen echter relevante verschillen. De stelligheid waarmee het CPB over de WIR conclusies trekt, is hiermee niet in overeenstemming."

Commentaar

Er is inderdaad gebruik gemaakt van de analogie tussen de investeringsaftrek en de WIR. Een redenering naar analogie was onvermijdbaar, omdat er ten tijde van het onderzoek nauwelijks WIR-gegevens ter beschikking stonden. Deze analogie is gezocht met de investeringsaftrek, omdat beide typen investeringssubsidies heel sterk op elkaar lijken. Het wezenlijke verschil is dat de investeringsaftrek niet werd toegekend aan verliesgevende bedrijven. Er stonden de onderzoekers geen gegevens ter beschikking om de invloed hiervan op de effectiviteit van de WIR te onderzoeken. Bovendien is er op basis van redelijke veronderstellingen ook geen uitspraak te doen over de effectiviteit van beide subsidies ten opzichte van elkaar als gevolg van de invloed van verlieslijdende bedrijven.

Pröpper gaat vooral in op de gehanteerde discontoet waarmee de investeringsaftrek zoveel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de WIR-regeling. Volgens hem worden de resultaten voor de WIR overschat, wanneer 1% contant gemaakte premieverhoging van de investeringsaftrek gelijk wordt gesteld aan een verhoging van het premiepercentage van de WIR met 1% (blz. 344). In feite heeft de disconteringsvoet een verwaarloosbare invloed op de uitkomst, omdat de investeringsaftrek maximaal op 2 jaar betrekking had, zodat de disconteringsvoet maar op 1 jaar behoefde te worden toegepast. Een verschil tussen de in het onderzoek gebruikte disconteringsvoet en de onbekende 'ware' discontoet beïnvloedt de schattingsresultaten nauwelijks.

Pröpper vraagt zich bovendien af waarom de vervroegde afschrijvingen niet zijn samengenomen met de investeringsaftrek, omdat de WIR voor beide

regelingen in de plaats kwam. De reden is dat er wél grote verschillen bestonden tussen de vervroegde afschrijvingen en de WIR. In tegenstelling tot de investeringsaftrek was er bij vervroegde afschrijvingen geen subsidie op de investeringsprijs, maar was er sprake van een verschuiving in de tijd van een belastingbetaling. Voor een kwantitatieve schatting van het effect speelde hier bovendien nog een rol dat deze wel sterk afhangt van de keuze van de disconteringsvoet.

In de conclusies van het onderzoek is het CPB onzes inziens niet stellig. Daar staat uitdrukkelijk vermeld dat de investeringsaftrek statistisch significant aantoonbaar is en dat dat niet voor de vervroegde afschrijvingen geldt, terwijl met betrekking tot de invloed van de WIR wordt gezegd dat "...het voorlopig het beste (is) om de schattingsresultaten van de regeling van de investeringsaftrek als leidraad te nemen"³. De term "voorlopig" is hier belangrijk. Het wachten was op gegevens uit de WIR-periode zelf.

Selectie bedrijfstakken

"Op basis van de resultaten bij de onderzochte bedrijfstakken trekt het CPB een conclusie over het macro-economische niveau (...) Om dit te kunnen doen, is het echter nodig dat de onderzochte bedrijfstakken representatief zijn voor alle WIR-gerechtigde bedrijfstakken. Dit is nadrukkelijk niet het geval. Het CPB betreft in het onderzoek een veertiental bedrijfstakken waarvan op de voorhand wordt verwacht dat investeringsstimulerende maatregelen daar effectief zijn."

Commentaar

Pröpper heeft de keuze van de bedrijfstakken niet begrepen en komt daardoor tot een onjuiste conclusie. Als criterium voor de keuze van de bedrijfstakken gold de vraag hoe de statistische betrouwbaarheid van de schatting zo goed mogelijk verzekerd zou zijn, waarbij volledig in het midden werd gelaten of het effect er zou zijn. Om dat doel te bereiken zijn twee groepen bedrijfstakken onderscheiden:

- een tiental bedrijfstakken, bestaande uit grote aantallen wat kleinere bedrijven, die (vrijwel) alle in aanmerking kwamen voor investeringspremiëring (zowel investeringsaftrek als WIR). Aangezien de cijferreeksen hier de minste ruis vertonen als gevolg van de afwezigheid van (incidentele) grote investeringsprojecten, is te verwachten dat hier de meest betrouwbare schatting van een effect kon worden verkregen. Het teken en de omvang van dat effect is volledig

bepaald door de schatting van het gespecificeerde model en niet door a priori selectie van data beïnvloed;

- de schatting van het eventuele effect op basis van de 10 bovengenoemde bedrijfstakken heeft als voordeel de betrouwbaarheid. Daar staat tegenover dat de dekking niet erg groot is, omdat belangrijke investerende bedrijfstakken (chemie, basismetaal-, elektrotechnische- en transportmiddelenindustrie), die uit bedrijven bestaan die (vrijwel) alle gebruik konden maken van investeringspremies, buiten beschouwing gebleven zijn. Het nadeel van het opnemen van deze bedrijfstakken in de analyse is echter dat de investeringsprojecten daar vaak groot zijn en zich soms over verschillende jaren uitstreken. De betrouwbaarheid van de schatting wordt daardoor minder groot, omdat een schatting van de eventuele effectiviteit van investeringspremies door die uitschieters kan worden bepaald, terwijl het niet zeker is of die uitschieters in verband staan met de verandering van de investeringspremies. Toch zijn er ook schattingen uitgevoerd waarbij deze bedrijfstakken bij bovenstaande 10 werden gevoegd. Dit leidde niet tot wezenlijk andere conclusies.

Deze bedrijfstakken zijn representatief gesteld voor alle WIR-gerechtigde bedrijfstakken. Dit was onzes inziens de beste benadering die mogelijk was. De redenen blijken bij het commentaar op Pröpper's laatste belangrijke kritiekpunt.

Weglaten bedrijfstakken

"Bedrijfstakken waarbij de effectiviteit naar de verwachting van het CPB laag is, worden bij voorbaat uitgezonderd."

Commentaar

Inderdaad is een aantal bedrijfstakken bij voorbaat uitgezonderd. De reden is echter niet dat de effectiviteit daar naar verwachting laag is, maar dat er geen betrouwbare schatting kon worden uitgevoerd. In de eerste plaats gold dit voor bedrijfstakken die voor een belangrijk deel bestaan uit bedrijven die volgens de (toepassing van de) wet niet in aanmerking kwamen voor investeringsaftrek en WIR. Het gaat hier om openbare nutsbedrijven, PTT, ziekenhuizen (niet belastingplichtig) en de NS en tram en busvervoer (formeel wel gerechtigd, maar onder het regime van de investeringsaftrek kwamen zij niet in aanmerking voor investeringsaftrek we-

3. Idem, blz. 37 en 38.

gens verliezen en onder de WIR werden hun belangrijkste investeringsmiddelen niet gepremieerd, omdat de structurele verliezen door de overheid werden afgedekt). Pröpper (blz. 329, noot 30) vermeldt, volkomen ten onrechte, dat deze genoemde bedrijven wel in aanmerking kwamen voor premiëring.

Vanzelfsprekend is geen betrouwbare schatting van een investeringsstimuleringseffect mogelijk als een belangrijk deel van die populatie niet in aanmerking komt voor die premies, terwijl het wel en niet premiegerechtigde deel door het ontbreken van data niet te scheiden is. Voor 1 jaar was zo'n scheiding wel aan te brengen. Voor de berekening van het effect op macro-economisch niveau (tabel 3.4) is aangenomen dat op het premiegerechtigde deel dezelfde effectiviteit van toepassing is als was geschat voor de 14 bedrijfstakken. Een betere keuze lijkt niet mogelijk. Samengewogen betekent dit een extra investering van f 1,25 per extra gulden investeringspremie op macro-economisch niveau. Voor het niet-premiegerechtigde deel is er geen effectiviteit. Immers, daar zijn de premies en de extra investeringen nihil. Daardoor wordt de berekende effectiviteit van f 1,25 per gulden investeringspremie niet beïnvloed.

Ten slotte is ook de aardolie-industrie van het onderzoek uitgesloten. Ook hier meenden de auteurs van het CPB geen betrouwbare schatting te kunnen maken op basis van cijfers uit het verleden. In de periode waarop het empirische deel van het onderzoek is gebaseerd, is deze industrie in Nederland opgekomen. In dat geval is een ander economisch model van toepassing dan het model dat voor de andere bedrijfstakken is gebruikt, omdat de productie en winst nauwelijks op de investeringen. Verder meenden de auteurs dat in die oprichtingsfase investeringspremiëring waarschijnlijk geen rol heeft gespeeld. Dat betekent echter nog niet dat investeringspremiëring in de toekomst geen rol zou spelen, omdat in 1981 deze bedrijfstak niet meer in de oprichtingsfase verkeerde. Er is aangenomen dat in de toekomst een zelfde effectiviteit geldt als voor de andere bedrijfstakken is geschat. Natuurlijk is die keuze discutabel, maar meestal wordt een kleinere fout gemaakt door op een gemiddelde te gaan zitten dan op een uiterste waarde.

nen tot informatieverstrekking aan beleidsmakers, bestond er ook bij dit onderzoek het dilemma om twijfelpunten zo duidelijk naar voren te brengen, dat deze in redelijkheid tot hen zouden doordringen, terwijl anderzijds moet worden gewaakt voor nodeloze herhaling. In dit geval is het opgelost door een betrekkelijk kort onderzoekverslag te presenteren, waarin de nuancering duidelijk vermeld staat en gemakkelijk te vinden is. Bovendien worden de samenvattende conclusies nog voorafgegaan door een zin die de bedoeling heeft deze nuancering samen te vatten en worden in de toelichting op die conclusies nog een aantal twijfelpunten herhaald. Natuurlijk kan men dit als onvoldoende beschouwen. Maar wel valt op dat Pröpper zijn twijfels over de studie vrijwel volledig onderbouwt met materiaal dat in de publikatie wordt aangegevoerd.

De hiervoor genoemde argumenten staan niet allemaal zo uitgebreid vermeld in de door Pröpper geanalyseerde CPB-studie. Dit heeft vooral te maken met de aanwezige kennis bij de belangrijkste afnemers van dit rapport ten tijde van het onderzoek. De aandacht bij de verslaglegging is juist geconcentreerd op discutabele punten, die de werkelijke informatie bevatten. Aan vanzelfsprekendheden is geen of weinig aandacht besteed. Pröpper, van een andere generatie, die na 8 jaar op dit onderzoek terugkijkt, analyseert het met de ogen van een niet-ingewijde. Vanuit die optiek is een aantal argumenten inderdaad te kort of te cryptisch geformuleerd. Met bovenstaande beschouwing wordt hopelijk voldoende opheldering geboden.

Bert Minne

De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau

Slot

Pröpper meent dat er van de kant van het CPB met name strategisch wordt gehandeld bij het formuleren van de meest belangrijke conclusies (blz. 454). Zoals zo vaak bij studies die die-