

# Het CPB en de analyse van knelpunten in de Nederlandse economie

In dit artikel worden enige bezwaren naar voren gebracht tegen de door het Centraal Planbureau gehanteerde modelvergelijkingen. De auteur vindt dat het Planbureau de investeringen soms te pessimistisch schat en acht de vooronderstelling van homogene arbeid onjuist. Verder heeft hij kritiek op het gebruik van geaggregeerde cijfers ter verklaring van bepaalde coëfficiënten en pleit hij voor meer aandacht voor de economische gevolgen van regels en instituties. Niettemin is de auteur van mening dat het Planbureau eindelijk op de goede weg is. Met voldoening constateert hij dat er in de middellange-termijnverkenning meer bladzijden gewijd zijn aan het functioneren van de arbeidsmarkt en de collectieve-lastendruk. Hij heeft daarentegen grote problemen met het economisch onderzoek dat door ministeries verricht wordt. Dat is naar zijn mening wetenschappelijk onder de maat en wordt al te zeer bepaald door de politieke waan van de dag.

**PROF. DR. E.J. BOMHOFF\***

## Inleiding

In hoofdstuk 3 van de zojuist gepubliceerde verkenning voor de middellange termijn presenteert het Centraal Planbureau (CPB) een diagnose van wat er schort aan onze economie. Deze beschouwing 'Knelpunten in de Nederlandse economie en hun achtergronden' begint als volgt: "vandaag de dag wordt onze economie gekenmerkt door een aantal in het oog springende onevenwichtigheden. Zo is de werkloosheid hoog en concentreert deze zich in toenemende mate bij langdurig werklozen en bij personen met een inadequaat opleidingsniveau. De collectieve sector blijft, ondanks het gevoerde beleid van de laatste jaren, nog steeds zeer omvangrijk. Enerzijds komt dit tot uitdrukking in een hoge marginale druk van premies en belastingen, anderszijds zijn een hoog financieringstekort en een omvangrijke staatsschuld daarvan de resultanten."

Vijf jaar geleden rapporteerde het CPB ook over de vooruitzichten op middellange termijn voor de Nederlandse economie, en toen kon in grote lijnen al dezelfde diagnose worden gesteld. De twee peildata voor en na het diepe dal van 1981-1982 geven een vergelijkbaar beeld voor wat betreft de omvang van de collectieve uitgaven als percentage van het nationale inkomen, de gemiddelde belastingdruk en het financieringstekort. Deze drie kengetallen voor de omvang en last van de collectieve sector veranderden nauwelijks meer tussen 1980 en 1985 na de scherpe verslechtering in de periode 1973-1980.

Wanneer de cijfers in 1980 voor wat betreft de omvang van de collectieve sector, de belastingdruk en het financieringstekort niet belangrijk afwaken van de overeenkomstige cijfers in 1985, waarom werd de correcte diagnose dan niet al in 1980 (of nog eerder) gesteld? Om de lezer te herinneren aan de toonzetting van de toenmalige discussies, en aan de politieke modes van 5 jaar geleden, eerst een paar citaten uit de vaak als gezaghebbend gepercipieerde

beschouwingen van prof. dr. F.W. Rutten. In zijn nieuwjaarsartikel in dit blad van 7 januari 1981 merkte de secretaris-generaal van Economische Zaken nog op: „In moeilijke tijden, zoals nu, kan de geringe slagkracht van het budgettaire beleid zeer nadelig zijn voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, met name op het gebied van de werkgelegenheid". Ook schreef de secretaris-generaal dat bij stabilisatie of enige verlaging van het reële loon (een conditie waaraan ruimschoots werd voldaan na 1981) „de ombuigingen in de collectieve sector ... niet erg veel hoger hoeven te zijn dan in de afgelopen jaren". Aangezien met 'de afgelopen jaren' werd gerefereerd aan het beleid tijdens het kabinet-Van Agt/Wiegel, valt hier in feite te lezen dat het met de ombuigingen wel mee zal vallen, wanneer de nominale lonen ongeveer gelijk stijgen met het prijspeil. Ook gaat Rutten er in de geciteerde passage kennelijk van uit dat frequente veranderingen in de openbare uitgaven c.q. het financieringstekort een goed middel zijn om de werkloosheid te bestrijden. Nergens refereerde de secretaris-generaal van Economische Zaken toen aan de marginale druk van premies en belastingen, maar wel sprak hij over het „sterk aan betekenis winnende terrein van de industriepolitiek" en over nieuwe vormen van financieringssteun door de overheid aan individuele ondernemingen. Zelfs in januari 1982, toen de discussie over de vorige middellange-termijnverkenning van het CPB al gevoerd was, pleitte de secretaris-generaal in *ESB* nog voor het toekennen van de hoogste prioriteit aan de Maatschappij voor Industriële Projecten en voor hogere overheidssubsidies aan bedrijven.

Ook de academische discussies uit het begin van de jaren tachtig leden aan een soortgelijke gevoeligheid voor de politieke modes van toen, te weten een veel groter accent op matiging in de besteedbare lonen dan op besparin-

\* Hoogleraar Monetaire Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

gen in de collectieve sector, en een groot vertrouwen in de duurzame werking van gerichte subsidies aan bedrijven. Representatief is het verslag van een congres aan de Universiteit van Groningen: 'Unemployment, the European Perspective' 1). Veel sprekers op het Groningse congres richtten hun aandacht bij beleidssuggesties in de eerste plaats op uniforme loonmatiging, imperfecties in de goederenmarkt en in de financiële markten of op gebrekkige internationale afstemming van het macro-economische beleid 2). Toch werd ook op het Groningse congres van september 1980 al gesteld dat langdurige problemen op de arbeidsmarkt in de eerste plaats vragen om een diagnose van wat er schort aan de werking van die markt, waarbij een econoom dan denkt aan bij voorbeeld hoge marginale tarieven van belastingen en premies, die én het aanbod én de vraag ongunstig beïnvloeden, een slecht functionerende overgang van school naar werk, een minimum(jeugd)loon dat dwingt tot onvrijwillige werkloosheid en andere wettelijke beperkingen van de vrijheid van onderhandeling op de arbeidsmarkt 3). De nadruk viel toen op dezelfde elementen als in de eerste alinea van de hierboven geciteerde diagnose anno 1985 van het CPB.

Na deze korte schets van het Nederlandse debat aan het begin van de jaren tachtig keer ik terug tot de vraag waarom het CPB al niet in 1981 de juiste diagnose stelde. De beschouwingen van het Centraal Planbureau blijken in het algemeen veel minder modegevoelig dan de over economisch beleid handelende publikaties van sommige in beleid (of in macht?) geïnteresseerde Nederlandse macro-economen of de nieuwjaarsartikelen van de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken. Uit de vorige verkenning voor de middellange termijn van 1981 komt het volgende beeld naar voren. Het Planbureau voorspelde een toename van de werkloosheid tot 500.000 personen in 1985 bij een werkgelegenheid in dat jaar van 4.595.000 arbeidsjaren. De werkloosheid was dus achteraf met 260.000 personen onderschat, terwijl de voorspelde daling van de werkgelegenheid met 120.000 arbeidsjaren tussen 1980 en 1985 slechts 55.000 arbeidsjaren te hoog was.

Verder voorspelde het CPB dat de gecorrigeerde arbeidsinkomensquote constant zou blijven tot 1985; in werkelijkheid trad een daling op met ongeveer 8 procentpunten. Ook de voorspelling voor de inflatie bleek achteraf te somber: het Planbureau voorspelde vijf jaar geleden een inflatie van 6½ procent gemiddeld voor 1980-1985. De voorspelling van de gemiddelde economische groei over de periode 1980-1985 was achteraf vrijwel correct. Inderdaad was de economische groei in Nederland ook internationaal gezien bijzonder laag, en zeker speelden de oorzaken voor een trage economische ontwikkeling die de staf van het CPB in de vorige middellange-termijnverkenning noemde daarbij een belangrijke rol:

- sterk aangetaste winstposities;
- mogelijk een rentestand die hoog blijft;
- een moeizaam herstel voor de woningbouw;
- geen loonstijgingen waardoor de particuliere consumptie maar bescheiden kan toenemen;
- een nog hogere belastingdruk die ook ongunstig is voor de ontwikkeling van de consumptie.

Op basis van deze elementen voorspelde het CPB destijds een trage economische groei, en een scherpe stijging van de werkloosheid omdat de beroepsbevolking immers zou blijven groeien. Een nu gedateerd aandoende diagnose, maar wel een beschrijving die uit wetenschappelijk oogpunt veel nuttiger is dan de bijdragen van veel andere deelnemers aan het politieke debat. Het CPB weet de problemen anno 1980 niet aan een te weinig slagvaardig budgettair beleid of aan te lage subsidies voor de industrie. Wel treft nu bij herlezing als typerend voor de stijl van analyse toentertijd het ontbreken van nadruk op de werking van de arbeidsmarkt, en het toespitsen van de effecten van een belastingverhoging op de omvang van de particuliere vraag. Anno 1986 spreekt het Planbureau daarentegen in de door mij aangehaalde passage direct over de hoge marginale druk van premies en belastingen,

en over de concentratie van de werkloosheid bij langdurig werklozen en bij personen met een inadequate opleidingsniveau. Ook wordt nu de omvang van de collectieve sector onmiddellijk genoemd als een hoofdprobleem van de Nederlandse economie, terwijl in de vorige middellange-termijnbeschouwing de nadruk minder viel op de omvang van de uitgaven dan op de discrepantie tussen die uitgaven en de belastingontvangsten, te weten het financieringstekort. De diagnose was anno 1981 dus in essentiële opzichten anders dan thans, maar niettemin robuuster ten opzichte van politieke modes dan veel andere beschouwingen van weleer.

Op gevaar af zelf over vijf jaar bij de publikatie van de volgende middellange-termijnverkenning het verwijt te moeten incasseren van sensitiviteit voor wetenschappelijk onbeproeft maar politiek populaire noties, zou ik het Planbureau nu willen complimenteren met een diagnose van de Nederlandse economie die in hoofdlijnen een waardevol overzicht geeft van de gronden waarom ons land al vele jaren een tragere economische groei kent dan gemiddeld in West-Europa. Niet alleen komen de belangrijkste verstoringen in de Nederlandse volkshuishouding goed aan de orde, het Planbureau slaagt er ook in om geen knieval te maken voor een aantal onbewezen c.q. reeds verworpen beweringen die de laatste jaren opgang deden in de economisch-politieke discussie:

- arbeidstijdverkorting wordt terecht niet genoemd als middel waardoor gedurende de afgelopen jaren de werkgelegenheid gemeten in gewerkte uren zou kunnen zijn toegenomen;
- 'vraaguitval' wordt nergens genoemd, noch op nationale, noch op internationale schaal;
- het ontbreken van een zogeheten sectorstructuurbeleid wordt niet als een nadeel voor de Nederlandse economie gezien 4);
- de wisselkoers wordt niet genoemd als mogelijke determinant van de lage economische groei.

Sleutelbegrippen in de analyse van het Planbureau anno 1986 zijn daarentegen de termen die reeds direct voorkomen in de eerste alinea van hoofdstuk 3: langdurig werklozen, inadequaat opleidingsniveau, marginale druk van premies en marginale druk van belastingen. Terecht krijgen deze begrippen nu veel aandacht, wat zich op een triviale wijze reeds laat illustreren aan het aantal pagina's dat nu wordt gewijd aan problemen op de arbeidsmarkt en aan de gevolgen van hoge belastingen en sociale premies in vergelijking tot de aandacht voor deze onderwerpen in de vorige middellange-termijnbeschouwing uit 1981. In *De Nederlandse economie in 1985* nam de paragraaf 'Demografie en arbeidsaanbod' slechts 9 pagina's in beslag bij een totale omvang van 430 pagina's. De nieuwe studie van het Planbureau biedt 16 pagina's over werkloosheid en arbeidsaanbod, waarbij de werkloosheid vrijwel direct wordt behandeld na het arbeidsaanbod. Vroeger besprak het Planbureau de werkloosheid pas na de beschrijving van de produktiegroei, de ontwikkeling van de verschillende componenten in de geaggregeerde vraag en de analyse van lonen en prijzen. Toen werd werkloosheid beschouwd als het gevolg van te weinig vraag op de goederenmarkt; nu is werkloosheid de manifestatie van een slecht werkende arbeidsmarkt. Diegenen onder de Nederlandse academie

1) Angus Maddison en Bote S. Wilpstra, *Unemployment, the European perspective*, Croom Helm, Londen/Canberra.

2) Zie de bijdragen van Pen, Siebrand en Maddison aan de genoemde congresbundel. Pen pleit voor meer collectieve uitgaven, te financieren uit loonmatiging, en een devaluatie van de gulden; Siebrand wil meer nominale vraagstimulering indien het buitenland ook stimuleert en Maddison geeft een waardevolle diagnose maar stelt dan voor om de rente te verlagen bij een vrij zwevende wisselkoers.

3) Zie hiervoor verder mijn bijdrage *Models or markets: two approaches to employment policy*, in Maddison en Wilpstra, op. cit.

4) De zeldzame welsprekendheid waarmee een dergelijk beleid inclusief aandachtsvelden en speerpunten werd bepleit door de WRR en woordvoerders van het ministerie van Economische Zaken heeft uiteindelijk niet het manco van een wetenschappelijke argumentatie blijvend kunnen compenseren.

mische economen die structurele werkloosheid altijd al beschouwden als vooral een arbeidsmarktprobleem zijn uiteraard verheugd over deze belangrijke verandering in het kader van de analyse bij het Centraal Planbureau.

Een duidelijke accentverschuiving is er ook in de behandeling van de belastingen en sociale premies. Vijf jaar geleden handelden 3 pagina's over de belastingdruk, die uitsluitend als *gemiddelde* druk wordt beschreven en een 'sluitpost' van de modelberekening wordt genoemd. Nu biedt het Planbureau 7 pagina's over de belastingdruk waarvan het grootste deel gaat over de gevolgen van hoge marginale tarieven. Het woord 'marginaal' kwam nog niet voor in de beschouwing over de belastingen in de studie uit 1981. Uiteraard ook niet in de nog weer oudere verkenning *De Nederlandse economie in 1980*. De nog langere periode tussen publikatie en hernieuwde lezing maakt het nog gemakkelijker om de modes van de dag te onderkennen in de tekst, en daarom bezwijk ik voor de verleiding om een kort citaat te geven: „De tragere produktiegroei heeft echter ook positieve kanten. De belasting van het milieu gaat dan immers minder snel, evenals het verbruik van grondstoffen.” (blz. 116) Deze zin moge als waarschuwing dienen voor hen die menen dat gevoeligheid voor politieke modes geen essentiële karakteristiek is van de Nederlandse discussie over economisch beleid. En dan is het Planbureau nog aanzienlijk minder modegevoelig dan veel academische economen die pogen 'dicht bij het beleid te staan', laat staan topambtenaren of professionele politici!

De toegenomen aandacht bij de staf van het CPB voor de interne werking van de arbeidsmarkt betekent dat het Planbureau geleidelijk afstapt van de vroeger wel verkondigde opvatting dat de wettelijke omschrijving van de taak van het CPB het Bureau ontsloeg van de verplichting om de arbeidsmarkt te analyseren. Destijds had de wetgever aan het Planbureau opgedragen om een gedetailleerde en intern consistente reeks prognoses te ontwikkelen voor de samenstellende delen van de nationale volkshuishouding. Die wettelijke taakomschrijving gecombineerd met de overvloedige beschikbaarheid van gedetailleerd statistisch materiaal voor de verschillende componenten van de produktie en de bestedingen leidde tot een traditie waarbij bedrijfstakken, sectoren, en later ook regionale ontwikkelingen bijzonder veel aandacht kregen, bij een relatieve verwaarlozing van de interne werking van de arbeidsmarkt. De ouverture van hoofdstuk 3 laat zien dat het Planbureau thans een dergelijke gededaggregeerde analyse van de vraagzijde van de economie inadequaat acht voor het stellen van een diagnose. Veel meer dan voorheen is er aandacht voor de samenstelling van de beroepsbevolking naar opleiding en werkervaring, voor de effecten van belastingen en sociale premies op het arbeidsaanbod en voor de relatieve beloning van verschillende groepen werknemers 5).

## Vernieuwingen in de analyses van het CPB

Als het waar is dat de hoofdproblemen van de Nederlandse economie liggen op de arbeidsmarkt, dan heeft dat ingrijpende consequenties voor de onderzoeksstrategie van een wetenschappelijk bureau dat niet alleen kortetermijnprognoses produceert, maar ook de gevolgen in kaart wil brengen van beleidswijzigingen en analyses wil bieden van de ontwikkelingen in de economie op wat langere termijn. Op vier gebieden lijkt mij dat de onderzoeksinspanningen van het Centraal Planbureau de komende jaren belangrijk zullen veranderen omdat het Bureau hypothesen zal willen ontwikkelen en toetsen over de werking van de arbeidsmarkt en de effecten van een grote collectieve sector en hoge belastingen en sociale premies op vraag en aanbod naar arbeid.

### Meer theorievorming over zowel het arbeidsaanbod als de vraag naar arbeid.

De economische theorie leert dat bedrijven de marginale produktiviteit van de produktiefactoren arbeid en kapi-

taal aan elkaar gelijk stellen. Die equalisatie is wel opgenomen in de econometrische modellen van het Planbureau waar het gaat om het buiten bedrijf stellen van reeds geïnstalleerde kapitaalgoederen, maar ontbreekt bij de modellering van de beslissing over nieuwe investeringen. De econometrische vergelijking die de uitbreidingsinvesteringen van bedrijven beschrijft veronderstelt een vaste stijging van de reële arbeidskosten van ongeveer 2½ procent per jaar. Anderzijds veronderstelt de vergelijking een verwachte produktiegroei over de komende periode die gelijk is aan een gewogen gemiddelde van de feitelijke groei van de produktie gedurende de vier jaar voorafgaande aan de investeringsbeslissing. Beide veronderstellingen zijn verre van ideaal. De feitelijke ontwikkeling van de reële arbeidskosten sinds 1980 laat zien dat die ongeveer constant zijn gebleven, zodat de veronderstelling van het CPB op dit moment feitelijk te pessimistisch is. Onder andere omstandigheden zou dezelfde veronderstelling uiteraard ook ongefundeerd optimistisch kunnen zijn.

De modellering van de verwachte produktiegroei door middel van een gewogen gemiddelde van gerealiseerde groei, leidt tot een al eerder gesignaleerde 'bias' in de modellering van de investeringen. Veronderstel immers dat omvangrijke besparingen in de collectieve sector volgens het model inderdaad op korte termijn een negatief effect hebben op de totale binnenlandse vraag. Dan werkt die tijdelijke afname in de vraag zoals aangegeven door het model nog jaren door bij de bepaling van de omvang van de investeringen, hoewel op zich de besparingen in de collectieve sector en de bijbehorende vermindering van de huidige dan wel toekomstige belastingdruk juist positief zouden moeten zijn voor het investeringsvolume. Deze modelfout is mijns inziens debet aan de op het eerste gezicht onwaarschijnlijk lange periode die bij modelexercities pleegt op te treden tussen besparingen in de collectieve sector en een acceleratie van de toekomstige economische groei. In de modellen van het Planbureau duurt het – zoals bekend – vaak meer dan vijf jaar voordat besparingen in de collectieve uitgaven leiden tot een duidelijke versnelling in de economische groei; naar mijn mening is met name de hier genoemde fout in de investeringsvergelijking debet aan dit niet plausibele resultaat. Niet alleen zijn de afzonderlijke prognoses voor de reële arbeidskosten en de verwachte produktiegroei ieder afzonderlijk deficiënt en bij simulaties inconsistent, samen beantwoorden deze twee voorspellingen geenszins aan de theoretische restrictie dat aan de marge een extra eenheid arbeid even aantrekkelijk moet zijn voor de ondernemer als een extra eenheid kapitaal.

Naast deze kritiek op de geaggregeerde benadering van investeringen en de bijbehorende arbeidsplaatsen, schiet de econometrische benadering van het Planbureau ook fundamenteel tekort in de modellering van de verschillen qua arbeidsproductiviteit en loon tussen de werknemers. In de vraagfunctie naar arbeid, in de relatie voor het arbeidsaanbod en in de vergelijkingen voor de arbeidsproductiviteit en de loonkosten, worden alle werkende Nederlanders over een kam geschoren. Deze veronderstelling van een homogene produktiefactor arbeid botst met de observatie aan het begin van hoofdstuk 3 dat de werkloosheid zich in toenemende mate concentreert bij langdurig werklozen en bij personen met een inadequaat opleidingsniveau. De modelmatige benadering van het Planbureau is afgestemd op het traceren van fluctuaties in de werkgelegenheid die worden geïnduceerd door tijdelijke schommelingen in de geaggregeerde vraag, waarbij het aanbod van arbeid wordt bepaald door hoofdzakelijk demografische factoren en door een ontmoedigingseffect ten gevolge van de slechte situatie op de arbeidsmarkt. Noch aan de vraagzijde, noch aan de aanbodzijde laat deze benadering ruimte voor differentiatie tussen verschillende groepen werknemers naar produktiviteit, verdiend loon, of met

5) Wel blijft de interne werking van de collectieve sector nog buiten beschouwing. Het Planbureau heeft geen theorie over de bureaucratie, en de belangrijke inzichten van de economen uit de 'public choice'-school, zoals James Buchanan, Mancur Olson en William Niskanen spelen nog geen rol.

betrekking tot de kosten en opbrengsten van alternatieven voor betaalde arbeid. Bij de beschrijving van de sociale verzekeringen is het Planbureau-model heel gedetailleerd en worden verschillende categorieën uitkeringstrekkers onderscheiden; bij de analyse van de werkende beroepsbevolking geldt als uitgangspunt de homogeniteit van de productiefactor arbeid. In een model waar iedere werkneder de Nederlander dezelfde beloning ontvangt voor een identieke inspanning, vervalt uiteraard de mogelijkheid om fricties op de arbeidsmarkt te onderzoeken, rekening te houden met de specifieke problemen van langdurige werklozen of het belang van scholing en permanente educatie te onderzoeken. Hoe meer gewicht zulke factoren krijgen in de openbare discussie, des te ernstiger is de omissie in de rekenmodellen van het Planbureau om werknemers te onderscheiden naar produktiviteit, loon of arbeidsverleden.

### Panel-data

Econometrische analyse van cijferreeksen voor de totale Nederlandse economie zal, zo valt te verwachten, minder belangrijk worden in verhouding tot onderzoek met behulp van individuele gegevens ('panel-data'). Het lijkt onwaarschijnlijk dat op nationale schaal geaggregeerde cijfers voor een economie uitsluitend kunnen geven over een aantal belangrijke coëfficiënten in de vraag- en aanbodrelaties op de arbeidsmarkt. Andersoortige statistische analyses met behulp van panel-data bieden meer kansen tot het toetsen van hypothesen over de werking van de arbeidsmarkt. Longitudinale gegevens voor individuele werknemers zijn nuttig voor het verwerven van kennis over de feitelijke werking van de Nederlandse arbeidsmarkt. Zolang dergelijke gegevens niet beschikbaar zijn, is er alle reden voor scepsis met betrekking tot de modelberekeningen voor de werkloosheid. Een informele bevestiging van deze stelling volgt uit het feit dat het Planbureau in de vorige verkenning voor de middellange termijn uit begin 1981 wel de economische groei en de ontwikkeling van de werkgelegenheid vrijwel perfect prognosticeerde, maar de gemiddelde werkloosheid in 1985 onderschatte met 260.000 personen.

### Wetten, regels en instituties

In de economische wetenschap komt steeds meer aandacht voor onderzoek naar de relatieve efficiency van alternatieve sociale instituties. Termen als 'moral hazard', 'adverse selection', 'compatible incentives' en 'agency theory' zijn sleutelwoorden in een renaissance van de politieke economie. Steeds meer wetenschappelijke macro-economen keren zich af van pogingen om de beleidsmakers te vertellen hoe zij macro-economische instrumenten van monetaire en fiscale politiek op de korte termijn moeten gebruiken. Zinvoller lijkt het om te veronderstellen dat beleidsmakers vanuit hun geprecieerd eigenbelang macro-economisch beleid voeren, zodat de wetenschappelijke macro-econoom zich efficiënter kan richten op hetzij de analyse van de gevolgen van het gevoerde beleid, hetzij de wetenschappelijke afweging van alternatieve wetten, regels of instituties. Als voorbeeld neem ik de huidige discussie over het gewenste pad voor het financieringstekort in de aanstaande kabinetsperiode. Nog steeds zijn er in Nederland economische deskundigen die een advies uitbrengen zonder wetenschappelijke pretenties (vergelijk het SER-advies waarin de optimale omvang van het financieringstekort op 5½% wordt bepaald; 'volkomen uit de lucht gegrepen', aldus prof. Schouten tijdens de CPB-conferentie), maar op basis van een inschatting van de politieke krachtsverhoudingen. Dergelijke advisering lijkt niet bij te dragen tot de collectieve reputatie van de Nederlandse macro-economen. Zinvoller is het om na te gaan waarom Nederland slechter scoort dan het gemiddelde in de OECD voor wat betreft de reductie van het financieringstekort. Waarom kan hier niet, wat bij voorbeeld in Denemarken wel gelukt is? Moet de minister van Financiën meer macht krijgen, of is de collectieve sector in Nederland moeilijk beheersbaar vanwege de extreme bevoegdheden van onze regering om bij voorbeeld niet alleen de ambtenarensalarissen, maar ook de tarieven van huisart-

sen en bijna alle huren vast te stellen? Of is het patroon in de tijd van de aardgasopbrengsten de allesoverheersende factor?

Dit zijn simpele voorbeelden van vragen naar de werking van onze economische instituties, en het lijkt mij hoogst onwaarschijnlijk dat econometrisch onderzoek met als basis uitsluitend de nationale cijferreeksen voor de afgelopen 35 jaar daarover uitsluitend kan geven. Onderzoek naar instituties kan logischerwijs alleen geschieden met behulp van cijfers die de consequenties van alternatieve instituties illustreren. Tenzij in Nederland zelf gedurende de na-oorlogse periode een duidelijke cesuur optrad, zal dat cijfermateriaal dus moeten worden ontleend aan internationale vergelijkingen. Zelfs in die gevallen waarin een relevante institutie in de loop van de na-oorlogse periode in Nederland veranderde, zoals bij voorbeeld de invoering van de AOW, of de instelling van het minimumloon, blijft het moeilijk om eensluidende conclusies te trekken op basis van analyses die uitsluitend gebruik maken van geaggregeerd Nederlands cijfermateriaal, aangezien belangrijke veranderingen in instituties vaak met enige vertraging hun uiteindelijke doorwerking hebben op de economie, en het daarom moeilijk is om de gevolgen van bij voorbeeld de invoering van het minimum(jeugd)loon statistisch te onderscheiden van de consequenties van andere schoksgewijze of geleidelijke veranderingen die in dezelfde periode optraden. Eenvoudig gezegd: na 1973 ging het in veel opzichten slechter met de Nederlandse economie, maar tijdreeksanalyse met behulp van uitsluitend Nederlandse cijfers zal naar mijn mening nooit kunnen bepalen wat daarbij het relatieve gewicht was van de mutaties in het minimum(jeugd)loon, omdat tegelijkertijd ook belangrijke wijzigingen optraden in bij voorbeeld energieprijzen, belastingtarieven, sociale premies, de trendmatige groei van de wereldhandel en de gemiddelde winstpositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Met name wanneer institutionele veranderingen belangrijke vertraagde effecten hebben, is het toetsen van hypothesen kansrijker indien het cijfermateriaal betrekking heeft op verschillende landen.

### Aandacht voor de verschillen tussen marginale en gemiddelde grootheden.

De econometrische berekeningen van het Centraal Planbureau werken uitsluitend met gemiddelde belastingtarieven. Wellicht is dat adequaat voor de analyse van de consequenties voor het overheidsbudget van korte-termijnschommelingen in de economische conjunctuur. Voor simulaties van alternatief beleid, met name op de arbeidsmarkt, is het echter essentieel om rekening te houden met de versturende effecten van marginale tarieven. Belangrijk voor zowel het arbeidsaanbod als de vraag naar arbeid zijn uiteraard de marginale belasting- en premiedruk en niet of tenminste veel minder de gemiddelde druk.

Meer aandacht voor de analyse van de arbeidsmarkt zal dus belangrijke veranderingen vereisen in de researchstrategie van het CPB. De laatste jaren zijn al hoopgevend tekenen van zo'n heroriëntatie te signaleren. Een belangrijk voorbeeld is het onderzoek van M. van Schaaijk, *Starre beloningsverhoudingen, starre werkloosheidsverhoudingen?*, besproken op de derde 'Garderen Conferentie' in april 1985. Essentieel is natuurlijk ook dat de gebruikers van de CPB-analyses accepteren dat de problematiek van de arbeidsmarkt specifieke eisen stelt voor wat betreft cijfermateriaal en aard van het econometrisch onderzoek. Politici en commentatoren zullen moeten beseffen dat een macro-econometrisch model waarin alle werknemers even productief zijn en gelijk worden beloond berust op een verregaande simplificatie van de werkelijkheid die zo'n model per definitie onbruikbaar maakt voor de analyse van verstoringen binnen de arbeidsmarkt.

Iedere lezer van de nieuwe middellange-termijnverkenning van het Planbureau wordt in de aanhef van het centrale hoofdstuk 3 direct getroffen door de reeds genoemde sleutelwoorden: langdurig werklozen, inadequaat opleidingsniveau, marginale druk van premies en marginale druk van belastingen. Wanneer dit inderdaad essentiële begrippen zijn bij de analyse van de Nederlandse econo-

mie, dan volgt dat de modelmatige beschouwingen niet mogen stelen op een econometrisch model waarin deze vier begrippen absoluut niet voorkomen. De gebruikers van de research moeten leren billijken dat de dynamische interacties tussen verschillende componenten van de totale vraag anno 1986 niet meer hoofdpunten van econometrisch onderzoek zijn, en dat daarom de traditionele vormgeving van de econometrische modellen bij het CPB niet afgestemd is op de huidige interesse voor de werking van de arbeidsmarkt.

Deze kritiek op de econometrische benadering van het Planbureau werpt tevens licht op de vaak gehoorde bewering dat de Nederlandse economie 'beleidsresistent' is geworden. Daarmee bedoelt men dan dat de globale economische ontwikkeling en met name natuurlijk de ontwikkeling van de werkloosheid niet significant binnen een paar jaar kan worden omgebogen door een ander economisch beleid. Inderdaad laten simulaties met de huidige generatie modellen van het Planbureau zien dat het bijstellen van binnenlandse exogene variabelen binnen normale marges weinig effect sorteert in de eerste paar jaar. Op die constatering is op twee manieren kritiek mogelijk: ten eerste kan het nuttig zijn om andere vormen van beleid te bezien dan uitsluitend het bijstellen van voorradige exogene variabelen in de modellen van het Planbureau. Ten tweede kan de specificatie van het model incorrect zijn, met name omdat belangrijke kanalen ontbreken waarlangs veranderingen in zelfs de paar vormen van beleid die zich met het model in principe laten analyseren doorwerken in de economie.

Als mijn objecties tegen de modellering van de arbeidsmarkt in de modellen van het CPB correct zijn, dan gelden beide hier genoemde vormen van kritiek. In de eerste plaats zou de werkloosheid gevoelig moeten zijn voor veranderingen in bij voorbeeld marginale belasting- en premietarieven, en voor een scala van veranderingen in instituties, zoals het minimumloon, de koppelingen tussen lonen en uitkeringen, het leerlingensstelsel, de organisatie van de gezondheidszorg, het eigendom van de nationale woningvoorraad en de aanboeffecten van andere fiscale faciliteiten voor bedrijven. Allemaal instrumenten van sociaal-economisch beleid, die óf in het geheel niet een tegenhanger vinden in de lijst van exogene variabelen van het model, of (zoals bij de koppeling tussen lonen en uitkeringen en de fiscale faciliteiten voor bedrijven) slechts zeer partieel in het model voorkomen. In de tweede plaats schiet de modellering van het Planbureau in de huidige generatie modellen ernstig tekort voor wat betreft de vorming van verwachte toekomstige rendementen en de geplande investeringen. Ik concludeer dat wanneer de huidige modellen van het Centraal Planbureau 'beleidsresistent' worden bevonden, deze karakteristiek in hoge mate afhangt van zowel het beperkte aantal instrumenten van economisch beleid in deze modellen als van de specificatie van ten minste enige cruciale vergelijkingen in het model.

## Drie beleidsvarianten van het CPB

Om dit punt van mijn kritiek nog wat concreter te maken, volgen enkele kanttekeningen bij de drie beleidsvarianten die zijn opgenomen in paragraaf 5.4.2 van *De Nederlandse economie in 1990*.

### Loonmatiging met 1 procent per jaar in de marktsector met doorwerking naar de collectieve sector

Niet duidelijk is of nu de opmerking uit hoofdstuk 3 dat inflatie, de groei van de arbeidsproductiviteit en de situatie op de arbeidsmarkt belangrijke variabelen zijn voor de loonontwikkeling en dat de determinanten van de loonontwikkeling op langere termijn niet fundamenteel verschillen tussen Europa en de Verenigde Staten, hier opeens niet meer van toepassing is. Anders gezegd, wanneer de gerealiseerde loonstijging over een historische periode goed verklaard kan worden uit fundamentele economische factoren dan behoeft de bewering dat het algemene loonpeil

een instrument van economisch beleid is enige onderbouwing. Naast deze methodologische objectie tegen het zonder meer exerceren met ingrepen in de loonvorming die kennelijk gedurende het verleden in feite marktconform plaatsvond, is er een model-specifieke kritiek. Gebruikelijk is bij het Centraal Planbureau om de toekomstige projectie van de wisselkoers constant te houden ook bij het uitvoeren van simulaties die gevolgen hebben in de nominale sfeer. Ook al leidt de geplande loonmatiging tot een lager toekomstig prijspeil, dan volgt toch geen correctie van de externe waarde van de gulden. Alleen al door de formulering van de exportvergelijking voor goederen en diensten, leidt daarom loonmatiging automatisch tot gunstige gevolgen in de reële sfeer. In feite lijdt het model dus aan een simpele vorm van geldillusie: zuiver nominale maatregelen hebben langdurige reële gevolgen, vanwege suboptimaal gedrag door economische agenten. Het zou interessant zijn om te weten of deze voorgestelde loonmatiging ook langdurige positieve effecten zou hebben indien de wisselkoers voor honderd procent elke verandering in het tijdpad voor het prijspeil zou compenseren.

### Verschuiving van een deel van de sociale premies betaald door de werkgevers naar het rijk

Hier lijdt de analyse aan een 'dubbelfout': bij de werkgevers verwaarloost het CPB het onderscheid tussen gemiddelde druk en marginale druk, terwijl bij de overheid niet wordt gekeken naar de effecten van een groter financieringstekort op de toekomstige belastingdruk. Mede daarom leidt deze variant tot bijna onverdeeld gunstige uitkomsten voor de eerstvolgende acht jaar. Opnieuw zijn er evidente tekortkomingen in het model die op logische gronden leiden tot effecten in dezelfde richting als de gerapporteerde effecten. Juist omdat de specificatiefout in het model een effect heeft in dezelfde richting als de uitkomsten in de betreffende tabel (5.28) blijft het mogelijk dat de gunstige uitkomsten voor 100 procent het gevolg zijn van een specificatiefout. Veel meer onderzoek is dus vereist voordat men enige waarde kan hechten aan de uitkomsten van deze twee varianten.

### Arbeidsduurverkorting met 1¼ procent per jaar voor alle werknemers

De uitkomsten staan of vallen met een aantal veronderstellingen over de productiecapaciteit. Deze veronderstellingen berusten op de te verwachten organisatorische problemen bij arbeidsduurverkorting en de wijze waarop bedrijven die oplossen. Duidelijk blijkt uit de tekst dat de veronderstellingen die het Planbureau hier maakt willekeurig zijn. De uitkomsten van deze variant moeten dus als subjectief moeten worden beoordeeld. Daarbij komt nog het hierboven behandelde punt dat een model waarin alle werknemers onderling volkomen identiek en uitwisselbaar zijn per definitie niet geschikt is voor onderzoek naar de vraag wat een algemene verkorting van de arbeidsduur zou impliceren voor de Nederlandse productie.

Fundamentele kritiek is mijns inziens dus terecht op drie aspecten:

- de huidige generatie econometrische modellen biedt slechts een beperkt aantal mogelijkheden tot onderzoek naar bijstelling in het economisch beleid; ook al is het model niet erg gevoelig voor veranderingen in die exogene variabelen, dan zou toch een rijker of anders gespecificeerd model minder 'beleidsresistent' kunnen zijn;
- bij twee van de drie simulaties in paragraaf 5.4.5. zijn de gunstige uitkomsten direct in samenhang te brengen met evidente specificatiefouten in het model die tot een vertekening leiden in dezelfde richting als gerapporteerd door het CPB; bij de derde simulatie is het model per definitie niet geschikt om de effecten van ander beleid te beoordelen hetgeen al blijkt uit het feit dat die uitkomsten voor honderd procent afhangen van subjectieve extra veronderstellingen;
- de investeringsvergelijking in het model heeft een aan-

tal ernstige tekortkomingen (verkeerde verwachtingsvorming en verwaarlozing van theoretisch op te leggen restricties). Daardoor geven met name simulaties die op termijn zouden moeten leiden tot extra investeringen, nu systematisch te lage uitkomsten. In de Nederlandse praktijk is dit vooral belangrijk omdat economisch onderzoek naar de gevolgen van extra besparingen in de collectieve sector en bijbehorende toekomstige verlaging in de belastingdruk vanwege deze fouten in het model lijdt aan vertekeningen in een pessimistische richting.

## Slot

Meer dan de afgelopen jaren zou de toekomstige discussie over het Nederlandse economische beleid moeten gaan over veranderingen in instituties en veranderingen in wetgeving met name op de arbeidsmarkt. Het Centraal Planbureau heeft met hoofdstuk 3 van het nieuwe centraal economisch plan al een duidelijke stap in die richting gezet. Dat is een groot compliment waard.

Hierboven heb ik proberen aan te geven in welke richting wellicht in de toekomst het economisch onderzoek bij het CPB zal veranderen wanneer men inderdaad doorgaat op de ingeslagen weg om meer aandacht te besteden aan de interne werking van de arbeidsmarkt en minder te verwachten van gedetailleerde studie van de dynamische interactie tussen verschillende componenten van de totale vraag. Wil de staf van het CPB daar onder gunstige omstandigheden aan kunnen werken, dan zijn nog enige andere institutionele veranderingen gewenst in de huidige cultuur van advisering over het economische beleid. Immers, hoe stimulerender de omgeving waarbinnen het CPB functioneert, des te meer reden is er tot optimisme over het potentieel van economisch onderzoek bij het CPB om meer licht te werpen op de ernstige problemen van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Een desideratum dat vaak wordt genoemd, maar in Nederland nog lang niet is bereikt heeft betrekking op regelmatige uitwisseling van economen bij overheidsdiensten en economen aan de universiteiten. In de Verenigde Staten zijn dergelijke tijdelijke of permanente overstappen tussen overheid en universitaire wereld heel frequent. Alle staffuncties bij de 'Council of Economic Advisers' worden tijdelijk bekleed door economen die voor kortere of langere tijd hun positie aan de universiteit inwisselen voor een plaats bij deze instellingen. Wanneer in Nederland de staf-economen bij het Planbureau en bij voorbeeld De Nederlandsche Bank tijdelijk zijn gedetacheerd van de universiteiten zullen zij zich er meer aan gelegen laten liggen internationaal gangbare wetenschappelijke normen en spelregels te blijven hanteren in de discussie. Bovendien zal het dan gemakkelijker blijven om weerstand te bieden aan pogingen tot politieke beïnvloeding van het onderzoekswerk of pogingen tot censuur op de publikatie van onderzoeksresultaten.

Ernstige tekortkomingen zijn er in Nederland ook te constateren aan de universiteiten. Er ontbreekt veel aan de interactie tussen econometrische afdelingen en economische vakgroepen; de micro-economie is aan veel universiteiten sterk verwaarloosd, zowel in het onderwijs als het onderzoek, en helaas houden veel macro-economen zich nog bezig met de vraag wat Keynes zou hebben bepleit onder de huidige omstandigheden indien hij nog zou hebben geleefd 6).

Verder zou het onderzoekswerk bij het Planbureau gunstig worden beïnvloed door meer concurrentie, niet alleen vanuit de universiteiten maar ook bij voorbeeld De Nederlandsche Bank. Belangrijke positieve externaliteiten zijn te verwachten wat betreft de onderzoeksproductie en de kwaliteit daarvan bij andere economische instellingen indien de directie van De Nederlandsche Bank zou besluiten om meer ruimte te laten voor onderzoek naar controversiële onderwerpen en onderzoek op gebieden die direct te maken hebben met het beleid van de Bank.

Evenmin leren de in beleidsrelevant onderzoek geïnteresseerde economen bij het Planbureau en de Nederlandse universiteiten thans veel van de talrijke beleidsmedewerkers op economisch gebied bij de ministeries. Ook op ministeries zonder directe verantwoordelijkheid voor het macro-economische beleid besteden tegenwoordig grote aantallen macro-economen hun werktijd aan bijdragen tot de politieke discussie over het financieringstekort, de vermeende vraaguitval, de concurrentie met Japan enz. Laat men op het ministerie van VROM, het ministerie van WVC en bij de andere 'spending departments' liever micro-economische analyses doen op het eigen beleidsterrein.

Deze ambtelijke wildgroei is kostbaar en draagt niet bij tot de kwaliteit van het beleid. Als mijn schatting juist is dat op verschillende 'spending departments' ongeveer 10 academische beleidsmedewerkers per ministerie hun dagen vullen met in feite het controleren en eventueel bestrijden van de algemene economische analyses die worden geproduceerd door de Ministeries van Financiën en Economische zaken, is het hoog tijd om te bezien of al dit talent niet beter in een andere richting kan worden gealloceerd. Het bijzonder geringe aantal externe publikaties op macro-economisch gebied van economische beleidsmedewerkers bij andere ministeries dan die van Financiën en Economische zaken lijkt additioneel bewijsmateriaal dat aan de marge de werkzaamheden van deze functionarissen niet optimaal bijdragen tot de kwaliteit van het economische beleid. Ik kan de argumenten zien voor een economische staf van de Tweede Kamer als tegenwicht voor het Planbureau, De Nederlandsche Bank en het Ministerie van Financiën, maar niet voor afdelingen met macro-economen op alle ministeries.

Ten slotte zouden naar mijn mening de produktiviteit en de arbeidsvreugde bij het Planbureau zijn gediend met een verbod op modelmatig onderzoekswerk op macro-economisch gebied in het hoofdgebouw van het Ministerie van Economische Zaken. Het Centraal Planbureau wordt beconcurrereerd vanuit het eigen ministerie – zie bij voorbeeld de verwijzingen in verschillende nieuwjaarsartikelen van de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken in dit blad – en dat lijkt om verscheidene redenen ongewenst. De stafmedewerkers van de directie Algemene Economische Politiek onderwerpen zich in het algemeen niet aan de internationaal gangbare wetenschappelijke normen op het gebied van de toegepaste macro-economie, en bovendien lijkt het zinvoller om eventuele kritiek op de uitkomsten van modelmatige berekeningen bij het Planbureau te voeren in termen van kritiek op de daar gehanteerde modellen. Nu zullen de medewerkers bij het CPB zich niet laten overtuigen door de technologisch veel primitievere analyses bij de afdeling Algemene Economische Politiek van het eigen ministerie, en lijkt de produktie van deze afdeling meer politieke dan wetenschappelijke doelen te dienen.

De grote onderzoekstraditie bij het Centraal Planbureau en de daar voortdurend gehanteerde hoge normen van wetenschappelijke objectiviteit doen het beste verwachten van het lopende en toekomstige onderzoek bij het Planbureau naar de interne werking van de Nederlandse arbeidsmarkt. Verwacht mag worden dat dit onderzoek, wanneer ook bij de gebruikers meer begrip ontstaat voor de andere technieken en het andere cijfermateriaal dat daarbij vereist is en wanneer het bureau zelf nog onder gunstiger en stimulerender omstandigheden kan werken, een belangrijke bijdrage kan leveren tot beter begrip van de knelpunten in de Nederlandse economie en daarna tot waardevolle suggesties voor het sociaal-economisch beleid.

**Eduard Bomhoff**

6) Allan H. Meltzer, On Keynes's General Theory: a different perspective, *Journal of Economic Literature*, jg. maart 1981.