

# Het gebruik van voorspellingen bij het macro-economische beleid

De verschillen tussen macro-economische voorspellingen en realisaties hebben het beleid in de afgelopen tien jaren voor grote problemen gesteld. Ondanks de geboekte vooruitgang blijven op dit terrein potentiële moeilijkheden bestaan. Ook de macro-economische beleidsvarianten kampen met beperkingen ter zake van trefzekerheid en beleidsrelevantie. Bij de variantenanalyse is vooral belangrijk om een parallelle verlaging van belastingen en overheidsuitgaven adequater te modelleren en met name de diverse gevolgen in de micro-sfeer beter tot hun recht te laten komen. Mogelijk geeft dat op den duur aanleiding tot het gebruik van andersoortige, beter micro-economisch gefundeerde modellen. De aard van de werkzaamheden van instellingen als het CPB kan in de loop der jaren verder evolueren zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het grote belang daarvan.

## PROF. DR. F.W. RUTTEN\*

Ruim twee jaar geleden heb ik me ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr. C.A. van den Beld als directeur van het Centraal Planbureau goed rekenschap trachten te geven van de betekenis van macro-econometrische modellen bij de beleidsvoorbereiding 1). Naar de bij die gelegenheid gepresenteerde documentatie en argumentatie wil ik graag verwijzen; dat betoog zal ik hier niet in extenso herhalen. Wel ben ik zo vrij enkele hoofdzaken in herinnering te brengen; op basis daarvan wil ik een aantal punten actualiseren en uitbouwen.

Na de genoemde recapitulatie geef ik een beknopt overzicht van de verschillen tussen raming en realisatie voor de middellange-termijnprognoses tijdens de afgelopen tien jaar. Daarop volgen enkele kanttekeningen omtrent de reacties in de sfeer van de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling op de beperkte trefzekerheid van de prognoses. Vervolgens geef ik een korte schets van de merites van de beleidsvarianten, zoals die met macro-modellen worden berekend. Bij wijze van illustratie zal ik enkele varianten noemen die naar mijn idee uit beleidsoogpunt niet zinvol zijn. Daarnaast is er een andere categorie van zeer tentatieve variantenberekeningen, die voor het beleid wel illustratieve waarde kunnen hebben, maar die met bijzondere omzichtigheid moeten worden behandeld.

In beginsel kunnen voor de beleidsvorming *die* varianten het belangrijkste zijn, waarbij bepaalde overheidsuitgaven en bepaalde belastingen worden verlaagd en het overheidstekort gelijk blijft (de z.g. 'balanced budget'-varianten). De vraag is echter of de huidige in Nederland bij de beleidsvoorbereiding gehanteerde empirische macro-modellen voor de berekening van dergelijke varianten geheel geschikt zijn. De modellering van micro-processen (denk b.v. aan de effecten van belastingverlaging) vergt nog veel denkwerk 2). Een relatief primitieve manier om de effecten van hoge marginale tarieven op het gedrag van economische subjecten te benaderen maakt gebruik van proxies zoals de collectieve-lastendruk in diverse gedragsvergelijkingen van een macro-model. Een andere benadering is empirische vulling te geven aan algemeen-

evenwichtsmodellen, zoals o.a. door Fullerton is gedaan 3). Zoals bekend is bij het CPB de modellering van diverse processen in de micro-sfeer thans onderwerp van studie.

De prognoses van het CPB omtrent de economische groei, de werkloosheid en het financieringstekort van de overheid spelen in de huidige situatie bij de beleidsuitwerking een belangrijke rol, gelet op de desbetreffende streefcijfers (incl. tijdpad). In een situatie van onevenwichtigheid, waarin we momenteel helaas nog verkeren, is de foutmarge van de desbetreffende prognoses een niet geringe moeilijkheid waarmee we voorshands zo goed en zo kwaad als het kan, moeten zien te leven. Zodra eenmaal de normale economische verhoudingen zijn teruggekeerd, kan de rol van CPB-prognoses en beleidsvarianten een andere zijn dan heden ten dage.

De focus op het CPB in dit artikel houdt verband met de bijzondere positie van dit bureau bij ons macro-economische beleid. De bijdrage vanuit universiteiten en andere instellingen wordt daarmee niet onderschat. Ik ben voorstander van een ruimere inbreng uit het hele land en van meer samenwerking tussen Den Haag en andere steden. In antwoord op de vraagstelling van *ESB* zij opgemerkt dat:

\* Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken.  
1) F.W. Rutten, De betekenis van macro-econometrische modellen bij de beleidsvoorbereiding, in: H. den Hartog en J. Weitenberg (red.), *Toegepaste economie - grenzen en mogelijkheden*; opstellen aangeboden aan prof. dr. C.A. van den Beld bij zijn afscheid als directeur van het Centraal Planbureau, CPB, Den Haag, 1984.  
2) Centraal Planbureau, *CEP 1986*, Den Haag, 1986, blz. 129.  
3) Zie D. Fullerton, A.T. King, J.B. Shoven en J. Whalley, Corporate tax integration in the United States: a general equilibrium approach, *The American Economic Review*, jg. 71, nr. 4, september 1981; D. Fullerton en R.H. Gordon, A reexamination of tax distortions in general equilibrium models, in: M. Feldstein (red.), *Behavioral simulation methods in tax policy analysis*, Chicago, 1982 en D. Fullerton, On the possibility of an inverse relationship between tax rates and government revenues, *Journal of Public Economics*, jg. 19, nr. 1, oktober 1982.

- de CPB-prognoses een grote rol spelen bij beleidsformulering;
- het CPB naar mijn oordeel goed scoort in vergelijking met andere instellingen in binnen- en buitenland;
- er nog veel te veranderen en te verbeteren valt bij de onderbouwing en voorbereiding van het algemeen economische beleid. Daarmee bedoel ik overigens niet alleen dat de macro-modellen een verdere verbetering behoeven, maar ook dat bij de beleidsontwikkeling naar andere dan de macro-economische beleidsanalyses moet worden gekeken.

## Modellen en beleidsvorming

Bij het beoordelen van de betekenis van macro-econometrische modellen bij de beleidsvoorbereiding dient men te laveren tussen Scylla en Charibdis 4). Aan de ene kant kan geen mechanisch verband van prognoses en varianten naar beleid worden gelegd. Aan de andere kant is er het gevaar dat de geringe trefzekerheid van de prognoses en de onzekerheden rond de beleidsvarianten ertoe kunnen leiden dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Hoewel ik het nut van de CPB-modellen wil onderstrepen, wil ik toch een aantal zaken noemen die bij de beleidsvoorbereiding nopen tot het relativeren van modeluitkomsten.

De laatste tien tot vijftien jaar zijn de conventionele wijsheden van de toonaangevende neo-Keynesiaanse school steeds meer bekritiseerd. De gangbare macro-modellen zijn echter vrij sterk op de ideeën van deze school gebaseerd en houden voorsloeg weinig rekening met de theoretische inzichten en de kritiek op de macro-econometrische modelbouw 5) van recente scholen als de aanbodeconomien en nieuw-klassieken 6). De macro-modellen expliciteren niet de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van het marktmechanisme en evenmin de economische schade die optreedt door aantasting van de marktwerking als gevolg van centralistische overheidsregulering respectievelijk van misvorming van financiële prikkels. Een evenwichtiger verdiscontering van de diverse deelreinen van de economische wetenschap – macro, micro, algemeen evenwicht – is gewenst. Mede omdat een modelmatige synthese van de verschillende scholen niet in zicht is, moet men bij de beleidsvoorbereiding mijns inziens niet blind varen op één model of één modeltype.

Naast het feit dat er grote verschillen zijn tussen scholen die kunnen leiden tot grote verschillen in modeluitkomsten, kan men ook binnen een niet al te eng afgebakende school over onderdelen van de modelspecificatie van mening verschillen. Voorbeelden zijn de modellering van de koppeling tussen de monetaire sector en de reële sector, de modellering van investeringspremies, de werking van de Phillips-curve, de invloed van de collectieve lasten in de loonrelatie en in andere relaties. Verschillen in de specificatie van zulke onderdelen kunnen grote gevolgen hebben voor de uitkomsten van de beleidsvarianten van het model 7).

De uitkomsten van varianten worden veelal zonder foutmarges gepresenteerd. Als gevolg van de onzekerheid omtrent de precieze hoogte van de diverse modelcoëfficiënten gelden voor de variant-uitkomsten in feite echter betrouwbaarheidsintervallen. In de bundel voor Van den Beld heb ik de onzekerheidsmarges van bepaalde variantberekeningen tentatief trachten te expliciteren. Uit deze analyse blijkt dat op een termijn van vijf respectievelijk tien jaren de verschillen tussen boven- en ondergrens van het relevante interval numeriek vrij fors kunnen zijn. Wat de tekens van de uitkomsten (plus, nul of min) betreft, blijken in veel gevallen plussen (resp. minnen) als gevolg van de onzekerheid omtrent de precieze hoogte van de diverse coëfficiënten in de herleide-vormvergelijkingen niet duidelijk van nullen te onderscheiden.

Prognoses – zowel voor de korte als de lange termijn – zijn niet al te doeltreffend gebleken. Wat betreft de prognoses voor de korte termijn, die het CPB in de MEV en het

CEP publiceert, wordt dit duidelijk geïllustreerd door overzichten van Van der Leeuw en – nog tamelijk recent – van Van Schaaik 8). Voor de periode 1962 – 1982 heeft Van der Leeuw de voorspelfouten van de MEV vergeleken met de vergissingen die horen bij een 'naïeve' voorspelmethode, te weten de voorspelling dat een grootheid (veelal een procentuele mutatie) voor het komend jaar gelijk is aan de realisatie in het lopende jaar. De MEV-fouten blijken door de bank genomen niet veel geringer dan de fouten die ontstaan bij deze naïeve methode. Een andere manier om de beperkte trefzekerheid van de MEV-voorspellingen zichtbaar te maken bestaat in het achteraf – in casu voor de periode 1962 – 1982 – berekenen van de onzekerheidsmarge die naar boven en naar beneden had moeten worden aangehouden om een bepaald percentage van de realisaties er binnen te laten vallen. Als men in 90 op de 100 gevallen goed wil zitten, dan wordt de marge onhanterbaar groot. Minder pretentieus kan men de marge zo construeren dat in 2 op de 3 gevallen (of in 3 op de 4 gevallen) de realisatie inderdaad in het voorspelde gebied komt. Afgaande op de MEV-prognoses uit de periode 1962 – 1982 blijken de aldus geconstrueerde marges nogal breed. Als in de MEV voor het bnp b.v. 1,5% groei wordt voorspeld, moet men niet verrast opkijken als de werkelijkheid uitkomt op 3% dan wel 0%. Bij andere variabelen zoals de uitvoer zijn de marges nog groter 9). Het is in het licht hiervan niet zonder probleem, als het beleid sterk afhankelijk is van 'puntprognoses'. Het middellange-termijnkader van het beleid kan deze moeilijkheid evenwel mitigeren.

In de CPB-publicaties is de beperkte trefzekerheid van de prognoses niet onder stoelen of banken gestoken. Wel zou het CPB de foutmarges van prognoses en varianten meer systematisch in kaart kunnen brengen. De modelbouwers zouden meer aandacht kunnen geven aan diverse vragen rond optimaal gebruik van de modeluitkomsten bij de beleidsvoorbereiding; het spreekt immers niet voor iedere klant vanzelf hoe hij zo verantwoord mogelijk de veelheid van meer en minder betrouwbare CPB-cijfers kan benutten.

4) Zie Rutten, op.cit. en F.W. Rutten, Een gedeeltelijke wending ten goede, *ESB*, 4 januari 1984.

5) Zie ten aanzien van modelkritiek b.v. R.E. Lucas Jr. en T.J. Sargent, *After Keynesian macroeconomics, Federal Reserve Bank of Minneapolis Review*, jg. 3, nr. 2, voorjaar 1979.

6) J. van Sinderen en A. van Ravestein, *New-classicals en supply-siders: een overzicht van hun ideeën en beleidsaanbevelingen*, Discussienota 8602, Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1986.

7) Feldstein zegt hierover „The result of all this is that in practice all econometric specifications are necessarily 'false' models. They are false models not only in the innocuous sense that the residuals reflect omitted variables but also in the more serious sense that the omissions and other misspecifications make it impossible to obtain unbiased or consistent estimates of the parameters even by sophisticated transformations of the data. The applied econometrician, like the theorist, soon discovers from experience that a useful model is not one that is 'true' or 'realistic' but one that is parsimonious, plausible and informative”. Feldstein zegt verder: "Perhaps the phrase 'expert inference' best captures what I have in mind. The expert sees not one study but many. He examines not only the regression coefficients but also the data themselves. He understands the limits of the data and the nature of the institutions. He forms his judgments about the importance of omitted variables and about the plausibility of restrictions on the basis of all this knowledge and of his understanding of the theory of economics and statistics". M.S. Feldstein, *Inflation, tax rules and investment: some econometric evidence, Econometrica*, jg. 50, nr. 4, juli 1982, blz. 829-830.

8) J.L. van der Leeuw, De toekomst in retrospectief, *ESB*, 15 februari 1984 en M. van Schaaik, Raming en realisatie van CPB-prognoses, *ESB*, 23 juli 1986. Het bezwaar van Van Schaaik aan het adres van Van der Leeuw dat een set van naïeve voorspellingen interne consistentie mist, is eerder van formalistische dan van materiële betekenis en is eenvoudig te ondervangen zonder dat de conclusies van Van der Leeuw veel veranderen.

9) Zie mijn bijdrage in de bundel voor Van den Beld, Rutten, op.cit., 1984, blz. 87.

Tabel Enkele prognoses (P) afgezet tegen de realisaties (R)

	1977 – 1980 a)		1979 – 1982 b)		1983 – 1986 c)		1984 – 1987 d)	
	P	R	P	R	P	R	P	R e)
Wereldhandel	5 à 6	5,8	6	3,3	3	4,1	3,8	4,5
Productie bedrijven	4 à 4,5	2,0	3,5 à 4	0,1	1 à 1,5	1,9	1,3	2,2
	niveau 1980		niveau 1982		niveau 1986		niveau 1987	
Werkloosheid (x 1.000) f) niveau	150	325	175 à 200	655	785	710	1.040	670
Financieringstekort in % nni	5	7,1	4,5	8,8	7	7,3	10,1	8,1

a) Ministerie van Economische Zaken, *Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota)*, Tweede Kamer, 1975 – 1976, 13 955, nrs. 1-3.

b) *Bestek '81: hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn*, Tweede Kamer, 1977 – 1978, 15 081, nrs. 1-2 (scenario 1).

c) Centraal Planbureau, *Vier scenario's voor de macro-economische ontwikkeling op middellange termijn t.b.v. de kabinetsinformatie*, bijlage 1 bij de brief van de kabinetsinformatieur inzake de kabinetsformatie 1982, Tweede Kamer, 1982 – 1983, 17 555, nr. 7 (scenario 2).

d) Ministerie van Economische Zaken, *Economische vooruitzichten op middellange termijn*, Tweede Kamer, 1983 – 1984, 18 300, nr. 1 (gemiddelde van hoge en lage prognose).

e) Centraal Planbureau, *MEV 1987*, Den Haag, 1986.

f) Bij de confrontatie van raming en realisatie zijn definitieverschillen zoveel mogelijk geëlimineerd.

## Het beleid en de geringe trefzekerheid van prognoses

De bovenstaande tabel illustreert de trefzekerheid van de CPB-prognoses voor de middellange termijn tijdens de afgelopen tien jaar.

Blijkens de tabel is voor de periode 1977 – 1980 de raming van de wereldhandel correct geweest, maar is de ontwikkeling van de Nederlandse economie veel te optimistisch geraamd. De groei van de productie van bedrijven werd zwaar overschat; de werkloosheid en het overheidstekort werden sterk onderschat.

Ten tijde van het eerste kabinet-Van Agt (*Bestek '81*) werd de wereldhandel in samenhang met de taxatie van internationale organisaties veel te optimistisch geraamd en werd een te lage raming voor de loonontwikkeling gehanteerd 10). De economische groei werd drastisch overschat; de werkloosheid en het overheidstekort werden sterk onderschat. De raming ten behoeve van het regeerakkoord van het eerste kabinet-Lubbers is achteraf redelijk uitgekomen. Op de tussentijdse herziening in 1984 van de middellange-termijnprognose tot 1987, die de werkloosheid en het overheidstekort overschatte, kom ik nog terug.

De te optimistische middellange-termijnprognoses die tijdens de tweede helft van de jaren zeventig door het CPB zijn gemaakt, hebben in het begin van de jaren tachtig geleid tot gereserveerdheid bij de beleidsvoorbereiders en de beleidsbepalers. Onderschatting van economische moeilijkheden blijkt tot grote problemen te leiden in de collectieve sector. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft mede daarom in 1982 aanbevolen om bij het begrotingsbeleid uit te gaan van een conservatieve extrapolatie van de economische groei 11).

In 1984 hing de vlag er anders bij, toen halverwege de rit van het kabinet-Lubbers I een evaluatie werd gemaakt. Bij de aanbieding van de CPB-prognoses aan het Parlement schreef de minister van Economische Zaken dat hij de toekomstige ontwikkeling aanmerkelijk gunstiger beoordeelde 12). Nadien heeft de discussie over prognoses en streefcijfers in 1985 en 1986 nog aan politiek gewicht gewonnen, doordat de minister-president het voortbestaan van zijn kabinet relateerde aan het realiseren van bepaalde cijfers voor de werkloosheid.

De beleidsmatige discussie over de CPB-projecties heeft zich verder voortgezet bij de voorbereiding van de jongste kabinetsformatie. Zoals gezegd was in het begin van de jaren tachtig – in veel slechtere tijden – het kiezen van behoedzame uitgangspunten aanbevolen. Wat te zeggen over de wereldhandel, de internationale rente, de dollar en de olieprijs in de komende jaren? De veronderstellingen die het CPB aan de projecties tot 1990 ten grondslag legde, waren bedoeld als 'unbiased', niet als 'behoedzaam'. Voorzichtigheid is een belangrijke, maar

niet de enige deugd. In de gegeven constellatie zou eenzijdige nadruk op behoedzaamheid een presentatie hebben ingehouden waarbij de reeds geboekte vooruitgang bij de gezondmaking van de openbare financiën onder de koremaat zou zijn gehouden. Het voorjaar van 1986 was beleidsmatig zeer delicaat. In die situatie leek het aangewezen om de – met onzekerheid omgeven – taxatie van de 'rekenmeesters' van het CPB voor zich zelf te laten spreken 13).

Als voor de afgelopen tien jaar de relatie tussen middellange-termijnvoorspellingen en beleid wordt overzien, dan moeten voor de eerste helft van die periode aanzienlijke (zij het waarschijnlijk moeilijk te vermijden) discrepanties tussen raming en realisatie worden gesignaleerd die de beleidsvorming in niet geringe mate parten hebben gespeeld. In de tweede helft van de periode is het – met vallen en opstaan – mijns inziens beter gegaan. Geheel en al voldaan en gerust kan men echter niet zijn. Aan de kant van de prognoses blijft de beperkte trefzekerheid – juist in moeilijke tijden – een groot probleem. Ten opzichte van de berekeningen ten behoeve van een regeerakkoord blijken zich mee- dan wel tegenvallers voor te kunnen doen die in de miljarden guldens lopen. De verdeling van zulke mee- en tegenvallers over financieringstekort, koopkracht in de collectieve sector, gemeenschapsvoorzieningen, belastingverlaging enz. kan tijdens de kabinetsrit van bijna vergelijkbaar belang zijn als het stellen van prioriteiten en posterioriteiten tijdens de kabinetsformatie.

Het terrein tussen economische voorspellingen en politieke doelcijfers, het gebied waarop wetenschappers, beleidsvoorbereiders en beleidsbepalers opereren, blijft vooralsnog in potentie gekenmerkt door voetangels en klemmen. Naarmate de economische situatie verbetert en de directe betekenis van de voorspellingen voor het beleid geringer wordt, zal dit mijnenveld allengs minder explosief materiaal gaan bevatten.

10) Zie b.v. voor een analyse van *Bestek '81: Economische Faculteitsvereniging Rotterdam, Kabinet Van Agt; evaluatie sociaal-economisch beleid*, Rotterdam, 1981.

11) In het Interim-rapport van de Studiegroep werd gepleit voor „verantwoorde trendmatige uitgangspunten voor wat betreft de macro-economische kernvariabelen”. Daaronder verstond men onder meer een economische groei van niet meer dan 1%. Interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, opgenomen in de Miljoenennota 1983*, Den Haag, 1982.

12) *Brief van de Minister van Economische Zaken*, Tweede Kamer, 1983-1984, 18 300, nr. 1. Deze brief is voorbereid door het Presidium van de Centrale Economische Commissie en behandeld in de Raad voor Economische Aangelegenheden.

13) Centraal Planbureau, op.cit.; Centrale Economische Commissie, *Nota ten behoeve van de kabinetsformatie*, Tweede Kamer, 1985-1986, 19 555, nr. 2.

## Beleidsvarianten

Naast onzekerheidsvarianten – omtrent wereldhandel, lonen enz. – zijn beleidsvarianten van belang. Gegeven de (terechte) keuze voor een vaste verhouding tussen de gulden en de Duitse mark en de (even terechte) keuze voor een vrije, decentrale loon- en prijsvorming moeten de belangrijkste beleidsvarianten worden gezocht op een ander terrein, nl. op het terrein van overheidsuitgaven en belastingen.

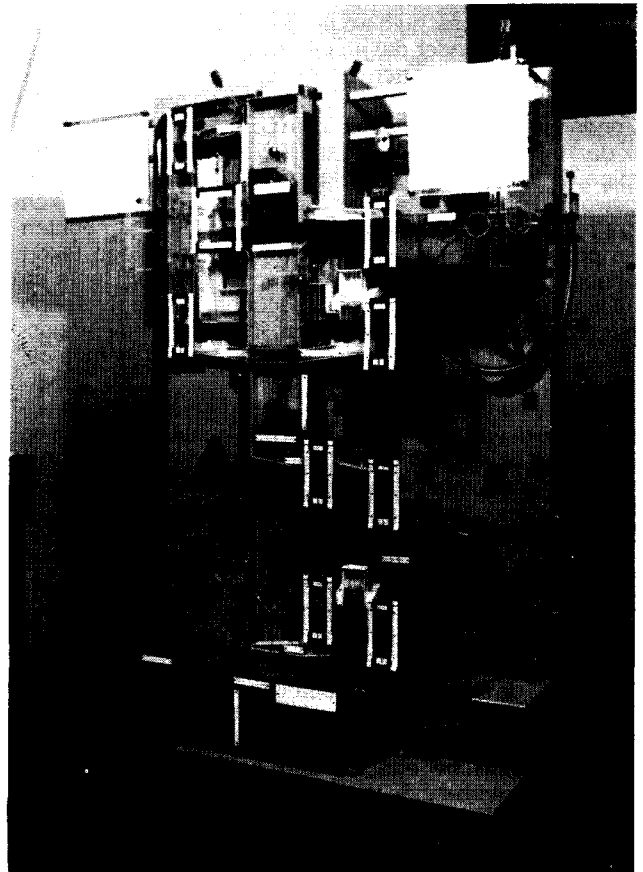
Alvorens hier nader op in te gaan, wil ik kort de aandacht vestigen op enkele andere beleidsvarianten. Ik doel hierbij in de eerste plaats op het doorrekenen met een macro-model van beleidsmaatregelen die primair getroffen worden om bepaalde effecten in de micro-sfeer te bewerkstelligen. Een voorbeeld hiervan zijn de berekeningen die het CPB enkele jaren geleden maakte voor de Nationale Woningraad 14). Aangezien de huren vooral vanuit een goede en doelmatige huisvesting moeten worden gezien, bestaat er mijns inziens gerede twijfel omtrent het nut van het berekenen van macro-economische gevolgen van huuraanpassingen. Wat is de relevantie van een uitkomst die aangeeft dat een beperking van de trendmatige huurverhoging met 3% op een termijn van 5 jaar leidt tot een reductie van de werkloosheid met 17.000 personen? Een soortgelijke opmerking wil ik plaatsen bij recente berekeningen van het Nederlands Economisch Instituut over de macro-economische effecten van de organisatie van de Olympische Spelen in Nederland 15).

Voorts kunnen zich b.v. bij de doorrekening van programma's van politieke partijen problemen voordoen in verband met de 'draagkracht' van het model. Modellen zijn geduldig en produceren zonder protesteren berekeningen op basis van wisselende veronderstellingen. Het gevaar is niet denkbeeldig dat bij het zoeken naar een samenstel van maatregelen waarvan het berekende effect beantwoordt aan de geformuleerde doelstellingen, te zwaar geleund wordt op relatief zwakke onderdelen van een model. In feite doet zich hetzelfde probleem voor bij het gebruik van geavanceerde optimaliseringstechnieken 16). Ook hier zoekt de rekentechniek naar (zwakke) plekken in het model om doelstellingen met zo min mogelijk offers te bereiken; dit kan tot minder reële uitkomsten leiden naarmate het model een minder perfecte afspiegeling van de werkelijkheid is.

Bepaalde modelvarianten die gebaseerd zijn op aanvullende, niet empirisch getoetste veronderstellingen, kunnen een illustratieve waarde hebben. Ik verwijs o.a. naar de berekeningen inzake 'herindustrialisatie' die het CPB in 1981 presenteerde in *De Nederlandse economie in 1985* 17). Investeringsprojecten, b.v. door de overheid gefinancierd, scoren in die berekening goed, met name als ze gepaard gaan met extra afzet in het buitenland. De relatief zeer grote inverdieneffecten zeggen echter natuurlijk lang niet alles over het te voeren beleid; de cruciale vraag is immers in hoeverre zulke projecten te realiseren zijn respectievelijk waarom dat soort 'gouden' projecten niet goeddeels zonder overheidssubsidie tot stand zou komen 18).

Een ander voorbeeld van varianten met een zekere illustratieve waarde betreffen de effecten van diverse vormen van arbeidsverdeling op de werkloosheid. Sommige berekeningen lijken – beoordeeld met een timmermansoog – te gunstig 19). Van andere becijferingen laat zich het realiteitsgehalte in negatieve noch in positieve zin gemakkelijk beoordelen. In zulke gevallen is daarnaast een belangrijke vraag in hoeverre bepaalde denkbaarheden zich praktisch laten implementeren. Men moet in zulke gevallen varen tussen de Scylla van overspannen fantasieën en de Charibdis van gebrek aan voorstellingsvermogen en het bijbehorende 'nullenfenomeen', waarbij elk beleid zonder resultaat is. Al met al moeten dit soort illustratieve varianten met grote omzichtigheid worden gezien en niet rechtstreeks tot beleidslijnen worden gepromoveerd.

Ik kom nu tot een set van varianten op budgettaire gebied die in beginsel het meest beleidsrelevant zouden kunnen



De ecocirc, een aquatisch-econometrisch model.

zijn. In de eerste plaats zijn er varianten waarbij veranderingen van het financieringstekort van de overheid centraal staan. Enige jaren geleden bevatten de CPB-modellen geen monetaire sector. Het licht dat deze modellen op de effecten van ombuigingen konden werpen, werd daarom ter discussie gesteld 20). Het financieringstekort van de overheid blijft immers een 'open eind' in een model zonder monetaire variabelen. Ook nu de nieuwste generatie modellen op het punt van de monetaire sector zijn aangepast, blijft evenwel ruimte bestaan voor beoordelingsverschillen. Om een samenstel van redenen – waarvan een uitvoerige behandeling buiten het bestek van dit artikel valt – is naar mijn mening het optimale financieringstekort van het rijk niet met enige nauwkeurigheid aan de hand van CPB-beleidsvarianten te berekenen 21). Bij de beleidsbepaling zijn belangrijke ijkpunten het stabiliseren van de rentelasten van de staat als percentage van het nationale inkomen, respectievelijk het niet verder laten oplo-

14) Brief van de directeur van het Centraal Planbureau aan de Nationale Woningraad, 13 februari 1984.

15) J. van der Vlies, Macro-economische effecten van de Olympische Spelen in Nederland, *ESB*, 10 juli 1985.

16) Zie b.v. D. Currie, Macroeconomic policy design and control theory – a failed partnership?, *The Economic Journal*, jg. 95, nr. 378, juni 1985.

17) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981.

18) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag, 1980. Om redenen van de genoemde aard was het regeringsstandpunt inzake dit rapport niet zonder reserves omtrent gerichte maatregelen van industriepolitiek en de bijbehorende complexe organisatievormen.

19) J.C. Siebrand, N. van der Windt en J.H. de Groene, Bezuinigen of bezinnen?; een verkenning van de Nederlandse beleidsruimte op middellange termijn, *ESB*, 22 augustus 1984.

20) Zie onder meer A. Knoester en J. van Sinderen, Over de monetair gevolgen van de betalingsbalans, *Maandschrift Economie*, jg. 44, nr. 4, 1980.

21) Bij becijferingen over het aanvaardbare financieringstekort van de overheid als gepresenteerd in Studiegroep Begrotingsruimte, *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, Assen, 1974, zijn vele vraagtekens te plaatsen.

pen van de staatsschuld als percentage van het nationale inkomen 22). Zonder dat nu uitvoerig te adstrueren dunkt mij dat er goede redenen zijn om op lange termijn te streven naar structureel evenwicht op de rijksbegroting 23). Zonder de recente discussie in de CEC op te rakelen maak ik daarbij de kanttekening dat dit evenwicht volgens sommige de totale dienst en volgens vele anderen alleen de gewone dienst dient te omvatten. In het laatste geval kan het rijk – op overeenkomstige manier als bij gemeenten en provincies – op de buitengewone dienst een tekort hebben in verband met investeringsprojecten. Rente en aflossing worden bij zo'n bedrijfseconomische benadering opgebracht uit de gewone dienst. Infrastructurele projecten van de overheid worden dan op hun eigen merites beoordeeld 24).

In mijn zienswijze hebben de beleidsrelevante budgettaire beleidsvarianten in beginsel met name betrekking op 'balanced budget'-varianten. Bij een oordeel hierover zijn de micro-economische merites van essentieel belang. Een louter macro-economische beleidsvariant omtrent uitgaven en inkomsten, waarbij effecten in de micro-sfeer geen rol spelen, is veelal nietszeggend (nullenfenomeen) en niet realistisch. Op dit gebied is het belangrijkste vraagstuk dat van overheidssubsidies en overdrachten aan gezinnen en bedrijven enerzijds en dat van de bijbehorende sociale premies en belastingen anderzijds. Niet alleen komt de 'impact' van bepaalde inkomens-afhankelijke overdrachten en subsidies in de standaard-macro-modellen onvoldoende tot zijn recht; belangrijk is ook dat de vele economische effecten van belastingheffing in de gangbare macro-modellen onderbelicht blijven.

Er zijn aanwijzingen dat op de lange termijn het gunstige effect van belastingverlaging louter via de vraagzijde van de economie naar verhouding gering is 25). Positieve effecten op de aanbodkant en andere gunstige nevengevolgen, onder meer op het informele circuit, zijn belangrijker 26). Bedacht zij dat bij belastingheffing veel meer aan de hand is dan alleen het overhevelen van een bepaald bedrag van de particuliere sector naar de collectieve sector. Als gevolg van reacties op deze belastingen treden er aanzienlijke welvaartsverliezen op. Volgens tentatieve berekeningen kunnen die welvaartsverliezen fors oplopen. Globale berekeningen voor Zweden en de VS indiceren dat dit bedrag in de orde van 50% van het geheven belastingbedrag kan liggen 27). De omvang van het welvaartsverlies is afhankelijk van vele factoren zoals:

- de bestemming van de bijbehorende overheidsuitgaven, bij voorbeeld voor inkomensoverdrachten dan wel voor infrastructuur;
- de intensiteit van de reacties van de burgers op de belastingheffing;
- de openheid van de nationale economie;
- de hoogte van het vigerende marginale belastingtarief.

Sommige aanbod-economen zoals Laffer gaan zover door te stellen dat een belastingverlaging zich zelf geheel terugverdient en het financieringstekort van de overheid in het geheel niet nadelig beïnvloedt 28). De reactie van de belastingopbrengsten op de hoogte van de tarieven hangt onder meer af van twee factoren. Hoe sterker de burgers hun economische gedragingen bijstellen in reactie op de belastingheffing en hoe hoger het tarief, hoe minder de belastingopbrengst zal stijgen bij een verdere tariefsverhoging 29). Amerikaans onderzoek indiceert dat een tarief in de orde van 70% bij de loon- en inkomstenbelasting contraproductief kan uitwerken 30); in die categorie is een tariefsverlaging niet nadelig voor de belastingopbrengst.

Zo'n situatie wijst erop dat de tarieven veel te ver zijn doorgesloten; normaliter dienen de belastingtarieven – gelet op de ongunstige economische nevengevolgen – lager te zijn dan overeenkomt met de grootst mogelijke belastingopbrengst. Het is niet uitgesloten dat ook in ons land, waar de marginale tarieven van belastingen en sociale premies tot de hoogste ter wereld behoren, enkele deelreinen bestaan waar tariefsverlaging niet met veel minder opbrengsten gepaard gaat. Over het geheel genomen dient evenwel als beleidsregel te gelden dat voor be-

lastingverlaging ruimte moet worden gemaakt door beperking van overheidsuitgaven respectievelijk van aftrekposten om nadelige gevolgen voor het financieringstekort van de overheid te vermijden. Als de belastingverlaging door gunstige effecten op de economische groei e.d. op termijn de schatkist minder blijkt te kosten dan in eerste aanleg alleen gelet op de tariefsverandering is aangenomen, wordt daarmee een verdere tariefsvermindering mogelijk.

Verlaging van de belastingen om aanbod-economische redenen wordt wel geringschattend gezien als modieus of ideologisch geïnspireerd. Met het onderscheid tussen links en rechts heeft de extra aandacht voor de aanbodkant en voor de micro-sfeer weinig te maken. In feite is een gematigde en genuanceerde 'supply side'-opvatting rechtstreeks gebaseerd op de grondslagen van de economische wetenschap. Kenmerkend voor die grondslag is dat mensen zich in niet onbelangrijke mate laten leiden door netto beloningen en door prijzen. De hierop gebaseerde markteconomie werkt niet perfect, maar blijkt in de praktijk onmisbaar voor een hoge welvaart. Hoge marginale belastingtarieven belemmeren zonder enige twijfel een goede werking van de markteconomie. Wie – met de grote meerderheid van de vakeconomen – gelooft in de merites van de markteconomie 31), kan niet anders dan onderschrijven dat verlaging van zeer hoge belastingtarieven gunstig uitwerkt op het tempo van technische vernieuwing, op de werkgelegenheid en de welvaart.

De kwantificering van deze effecten aan de hand van de gangbare macro-econometrische modellen is moeilijk, hetgeen ten dele verband houdt met het lange-termijnkarakter van deze factoren, die met econometrische technieken moeilijk uitafelbaar zijn. Het CPB heeft in studie hoe de heffing van belastingen en sociale premies volledig er kan worden belicht. Vooruitlopend daarop vermeld ik enkele pretentieloze becijferingen erop zouden kunnen duiden dat het verdisconteren van 'supply side'-elementen voor de beoordeling van de gevolgen van een verlaging van de directe belastingen en van de overheidsuitgaven belangrijke implicaties kan hebben. Er kunnen, met ande-

22) Overigens dient bij internationale vergelijkingen van overheidstekort en staatsschuld voorzichtigheid betracht te worden. Rekening dient o.a. te worden gehouden met institutionele verschillen met betrekking tot het spaargedrag. Zo is het tamelijk uitzonderlijk dat de ambtenarenpensioenen in ons land via kapitaaldekking worden gefinancierd (bijdrage aan nationale spaarquote 2 à 3% ni). In veel andere landen zijn overheidstekort en staatsschuld in zoverre geflatteerd dat de toekomstige pensioenverplichtingen daarin niet tot uitdrukking komen.

23) Zie Commissie Economische Deskundigen van de SER, *Tekorten en schulden van de publieke sector*, Den Haag, 1985; De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1985*, Amsterdam, 1986, blz. 26/27, Ministerie van Financiën, *Rapport van de werkgroep begrotingsnormering*, Den Haag, 23 mei 1986, blz. 16.

24) Ministerie van Economische Zaken, *Het beleid inzake de (overheids)investeringen*, Tweede Kamer, 1984-1985, 18 869, nr. 1.

25) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1990*, in: CPB, *CEP 1986*, Den Haag, 1986. Zie blz. 243 voor diverse inkomens- en belastingvarianten. Zie ook F.W. Rutten, *Belastingverlaging en welvaartsverhoging*, *Weekblad voor fiscaal recht*, jg. 115, nr. 5750, 13 november 1986.

26) M.S. Feldstein, Supply side economics: old truths and new claims, *The American Economic Review*, jg. 76, nr. 2, mei 1986; L.B. Lindsey, *Taxpayer behavior and the distribution of the 1982 tax cut*, NBER Working Paper nr. 1760, Cambridge, 1985.

27) C. Stuart, Welfare costs per dollar of additional tax revenue in the United States, *The American Economic Review*, jg. 74, nr. 3, juni 1984 en I. Hansson, Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, jg. 86, nr. 2, 1984.

28) A.B. Laffer, *The 'ellipse': an explanation of the Laffer curve in a two factor model*, Rolling Hill Estates (Cal.), 1980.

29) Fullerton, op.cit., 1982.

30) Lindsey, op.cit. Zie ook B. Bartlett, Supply-side economics: theory and evidence, *National Westminster Bank Quarterly Review*, februari 1985.

31) B.S. Frey, W.W. Pommerehne, F. Schneider en G. Gilbert, Consensus and dissension among economists: an empirical inquiry, *The American Economic Review*, jg. 74, nr. 5, december 1984.

re woorden, beduidende inverdieneffecten optreden 32). Daarbij is mede te bedenken dat in de collectieve sector besparingen op de bruto ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen mogelijk zijn zonder dat de koopkracht wordt aangetast. Dit is een aanzienlijk inverdieneffect van belastingverlaging dat direct aanwijsbaar en realiseerbaar is en dat in ons land niet minder dan ca. 40% van het met de belastingverlaging gemoeide bedrag kan vergen.

Natuurlijk dienen de bedoelde berekeningen met grote voorzichtigheid te worden gezien en mogen inverdieneffecten voor zover ze een onzeker en lange-termijnkarakter hebben niet op voorhand opgesoupeerd worden. Het voorbehoud dat ik eerder omtrent illustratieve varianten formuleerde (industriepolitiek, arbeidsduurverkorting), is ook hier van toepassing, zij het met dit fundamentele verschil dat in het geval van lagere belastingen de micro-economische achtergrond veel overtuigender is. Ik wil onderstrepen dat de CPB-studies omtrent de micro-effecten van belastingheffing nog geruime tijd zullen vergen; het zou bepaald onverstandig zijn om omtrent de te vinden effecten thans overdreven verwachtingen te wekken.

Macro-modellen zijn niet het enige vehikel om beleidsanalyses te maken. Naast kwalitatieve micro-economische beschouwingen die mijns inziens van grote waarde zijn, is een andere modelmogelijkheid die van Fullerton c.s. Dit algemeen-evenwichtmodel, dat op veel empirisch materiaal is gebaseerd, omvat o.a. 19 produktiesectoren, 16 categorieën consumptieuitgaven (waaronder sparen) en 12 inkomenstypen van consumenten. In het produktieblok wordt gebruik gemaakt van CES- of Cobb-Douglas- produktiefuncties. De intermediaire leveringen worden beschreven aan de hand van vaste input-output-coëfficiënten. De beslissingen van de onderscheiden consumentengroepen omtrent consumeren, sparen en vrije tijd worden gegenereerd door het maximaliseren van nutsfuncties. Bij het schatten van het produktie- en consumptieblok is gebruik gemaakt van een omvangrijke set micro-data. Het model bevat verder alle huidige vormen van belastingheffing in de Verenigde Staten; mede daardoor is mogelijk om met het model een veelheid van voorstellen tot belastinghervorming door te rekenen 33).

Aan dergelijke grote modellen op basis van micro-data zitten natuurlijk ook weer de nodige haken en ogen. Ik wil alleen maar aangeven dat de macro-benadering die in ons land al vele jaren in gebruik is, niet de enige mogelijke aanpak is. In een land als Zweden 34) wordt onder meer gewerkt met eenvoudige versies van modellen in de trant van Fullerton c.s. 35). In Zweden is men erg geïnteresseerd in de hier ten lande gehanteerde macro-benadering als alternatief naast de daar gehanteerde modellen. Ik denk dat omgekeerd in ons land een grotere belangstelling voor de op micro-basis opgezette modellen, zoals hiervoor beschreven, ons inzicht wellicht zou kunnen verdiepen. Deze modellen kunnen in de toekomst misschien naast de macro-modellen worden gehanteerd om analyses te maken van beleidsmaatregelen waarvoor de macro-modellen niet ten volle geschikt zijn.

## Slot

De praktische betekenis van voorspellingen en beleidsvarianten voor de beleidsvorming zal in de toekomst worden bepaald door de economische situatie, de beleidsfilosofie en de wetenschappelijke mogelijkheden. Uitgaande van een geleidelijke sanering van de economische situatie in de komende jaren en een geleidelijke voortgang van de economische wetenschap maak ik een enkele slotopmerking over de beleidsfilosofie.

Hoewel ik me niet door alle theoretische argumenten van de nieuw-klassieken heb laten overtuigen, spreken mij in globale zin de uitgangspunten wel aan die Lucas (de voorman van de nieuw-klassieken) ruim vijf jaar geleden 36) formuleerde in het voetspoor van Friedman 37) bijna veertig jaar terug. De praktische moeilijkheden verbonden aan een systematische anticyclische politiek spelen daar-

bij een rol, zonder dat ik die overigens zou willen verabsoluteren en zonder dat ik bepaalde conjuncturele maatregelen geheel zou willen uitsluiten. Vrij vertaald en aangepast aan de Nederlandse verhoudingen zouden de uitgangspunten het volgende kunnen inhouden:

1. een politiek gericht op een stabiele koers van de gulden ten opzichte van de Duitse mark;
2. een stabiele, hoofdzakelijk trendmatig bepaalde ontwikkeling van overheidsuitgaven en een belastingpolitiek die leidt tot een structureel sluitende overheidsbegroting op de gewone of eventueel de totale dienst;
3. vrije loon- en prijsvorming en een zodanig beleid ter zake van de omvang en de aard van overheidsuitgaven, belastingen en regelgeving dat de markteconomie voldoende flexibel kan werken, zonder overigens de belangrijke sociale verworvenheden, zoals in West-Europa zijn bereikt, prijs te geven.

Als de bovengenoemde uitgangspunten in de praktijk gestalte krijgen en als de economische situatie allengs verbeterd, worden geleidelijk andere eisen gesteld aan de CPB-berekeningen. De traditionele macro-economische prognoses en beleidsvarianten boeten dan aan betekenis in. Daartegenover winnen analyses die steviger micro-economisch gefundeerd zijn, aan gewicht. Voor een voortreffelijke instelling als het CPB, waar zeer bekwame economen en econometristen onder leiding van een voortvarende directie steeds weer nieuwe impulsen aan de beleidsvorming weten te geven, blijven op z'n minst tot het jaar 2000 vele ontplooiingsmogelijkheden bestaan.

**F.W. Rutten**

32) F.W. Rutten, Berekeningen over economische groei en werkgelegenheid, in W. Begeer, C.A. Oomens en W.F.M. de Vries (red.), *Voor praktijk of wetenschap; afscheidsbundel voor prof. dr. P. de Wolff*, CBS, Den Haag, 1985 en J.P. Verbruggen, *Two recent trends in economic modelling in the Netherlands: supply side and sector approach*, Intern memorandum, Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1986.

33) Fullerton, op.cit.

34) Zie reisverslag van een gezamenlijke studiereis naar Zweden van medewerkers van EZ en het CPB betreffende de invloed van de omvang van de collectieve sector op het functioneren van de markteconomie (op aanvraag bij de Directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken of bij het CPB beschikbaar).

35) M.A. King en D. Fullerton, *The taxation of income from capital; a comparative study of the US, the UK, Sweden and West Germany*, Chicago/Londen, 1984.

36) R.E. Lucas Jr., Rules, discretion, and the role of the economic advisor, in: S. Fischer (red.), *Rational expectations and economic policy*, Chicago/Londen, 1980.

37) M. Friedman, A monetary and fiscal framework for economic stability, *The American Economic Review*, jg. 38, nr. 3, juni 1948.