

Te centrale rol voor het CPB?

Om onafhankelijk en innovatief beleid te kunnen formuleren, is een politiek onafhankelijk rekeninstituut een eerste vereiste. Voldoet het CPB in alle opzichten?

Sinds de oprichting heeft het CPB een centrale rol gespeeld in de vorming van het economisch en sociaal beleid in Nederland. Aanvankelijk lag daarbij het accent op de conjuncturele stabilisatieproblematiek. In de loop van de jaren zestig is een accentverschuiving opgetreden naar de middellange termijn. Het instrumentarium van het CPB bleek desondanks in de jaren zeventig slechts ten dele toegesneden op de structurele problemen, die toen aan het licht kwamen. In de jaren daarna heeft het CPB zijn benaderingswijzen verbreed en verdiept, zodat de achtergronden van de structurele achteruitgang beter kunnen worden toegelicht en een groter stuk van de beleidsmatige afwegingsproblematiek wordt gedekt.

Nieuwe inzichten suggereren echter dat hardnekkige structurele problemen vaak een institutionele achtergrond hebben. De modellering door het CPB berust voornamelijk op stabiele relaties binnen een gegeven institutionele omgeving. Voor de gevolgen van een verandering van die omgeving bieden de betrokken modellen slechts gebrekkige aanknopingspunten. Niettemin is er de laatste jaren sprake van een toenemende rol van zowel prognoses als beleidsvarianten van het CPB bij de beleidsmatige afwegingen, binnen het overheidsapparaat, maar vooral ook in de partijpolitiek. Zonder waarmerk van het CPB lijken de sociaal-economische voorstellen uit partijprogramma's niet meer serieus te worden genomen. Dit roept de vraag op of Nederland wat dat betreft wel op de goede weg is, of de beleidsdiscussie door de grote aandacht voor CPB-prognoses en varianten niet te zeer wordt verengd of gekleurd.

In het kader van een workshop van het Onderzoekscentrum voor Financieel-Economisch Beleid (OCFEB) is dit soort vragen zeer onlangs aan de orde gesteld. Dit artikel combineert een reflectie op die problema-

tiel met een kort verslag van een aantal belangrijke zienswijzen. Het punt waarop wij ons vooral zullen richten is de wenselijkheid van een politiek onafhankelijk rekeninstituut voor de evaluatie van economisch-politieke voorstellen, omdat recente ontwikkelingen in de politiek-economische theorie die problematiek kunnen verhelderen. Die theorie, welke in de volgende paragraaf aan de orde komt, richt zich op de consequenties van modelonzekerheid, waarbij zowel de normatieve als de positieve problematiek aan de orde komt.

Modelonzekerheid

De economische literatuur biedt een groot scala aan economische modellen. Vaak verschillen deze modellen in hun voorspellingen van de effecten van beleid. Tot nu toe zijn economisten niet in staat gebleken om de superioriteit van één model aan te tonen. Hierdoor worden beleidsmakers geconfronteerd met modelonzekerheid.

Met betrekking tot het voeren van economische politiek roept modelonzekerheid twee vragen op.

De eerste vraag is normatief: hoe behoren beleidsmakers zich te gedragen als er verschillende modellen bestaan van de economie en het niet bekend is welk model het best de economie beschrijft? Over deze vraag hebben verschillende economen zich gebogen. Al in de jaren zestig toonde Brainard aan dat onder modelonzekerheid beleidsmakers zich conservatief behoren te gedragen¹. Vrij recent hebben Christodoulakis en Van der Ploeg een methode ontwikkeld met behulp waarvan uit verschillende concurrerende modellen een consensusmodel kan worden ontwikkeld, waarop beleid kan worden gebaseerd².

De tweede vraag die modelonzekerheid oproept en veel minder aandacht heeft gekregen in de literatuur, sluit aan bij de positieve benadering

van economische politiek: hoe gaan beleidsmakers in de praktijk om met modelonzekerheid? Deels samen met Letterie heeft één van ons zeer recentelijk deze vraag bestudeerd aan de hand van een politiek-economisch model³. Het belangrijkste resultaat van dit onderzoek is dat modelonzekerheid strategisch gedrag van beleidsmakers uitlokt. Onder modelonzekerheid hebben beleidsmakers de neiging beleid te baseren op een model dat aansluit bij hun preferenties. Bij voorbeeld een beleidsmaker die een relatief hoog gewicht toekent aan werkloosheid ten opzichte van inflatie heeft de neiging zijn beleid te baseren op een model dat voorspelt dat inflatie effectief kan worden gebruikt om werkloosheid te bestrijden. Om dit resultaat te begrijpen volgt hieronder een korte uiteenzetting van het politiek-economisch model.

Politiek gedrag gemodelleerd

Het politiek-economisch model beschrijft het gedrag van twee politieke partijen die verschillende ideologische doeleinden nastreven. De linkse partij kent een hoge prioriteit toe aan werkloosheidsbestrijding en de rechtse politieke partij geeft een hoog gewicht aan inflatiebestrijding⁴. Naast ideologische doelstellingen streven beide partijen om twee redenen naar politieke macht. In de eerste plaats omdat zij direct nut toekennen aan regeringsmacht en ten tweede omdat

1. Zie W.C. Brainard, Uncertainty and the effectiveness of policy, *American Economic Review*, 1967, blz. 411-425; O.H. Swank, 1994, Better monetary control may increase the inflationary bias of policy, *Scandinavian Journal of Economics*, blz. 125-131.

2. N. Christodoulakis en F. van der Ploeg, Macro-dynamic policy formulation with conflicting views of the economy: a synthesis of optimal control and feedback design, *International Journal of Systems Science*, 1987, blz. 449-476.

3. Zie O.H. Swank, Partisan views on the economy, *Public Choice*, te verschijnen; W.A. Letterie en O.H. Swank, *Economic policy, model uncertainty and elections*, Institute for Economic Research, Discussion Paper Series, Erasmus Universiteit Rotterdam, nr. 9307/P, 1993.

4. Het abstracte model draait om niet gespecificeerde doelstellingen, x en y . Om de presentatie te vereenvoudigen hebben wij x en y inflatie en werkloosheid genoemd. In principe kunnen x en y ook anders worden benoemd.

zij hun eigen beleid prefereren boven het beleid van de andere partij en regeringsmacht hun in staat stelt hun beleid uit te voeren.

Er bestaan twee economische modellen. In het eerste model is inflatie effectiever om werkloosheid te bestrijden dan in het tweede model. De politieke partijen weten niet met zekerheid welk model het best de economie beschrijft. Zij kennen (exogene) gewichten toe aan de kans dat elk model 'waar' is. Omdat politieke partijen streven naar politieke macht, omvat ons model een beschrijving van kiezersgedrag. Kiezers stemmen op die partij waarvan zij het hoogste nut verwachten. Zij worden verondersteld hun perceptie ten aanzien van de werking van de economie te baseren op de informatie die hun wordt aangeboden door politieke partijen. Echter, informatie die wordt verstrekt door politieke partijen is slechts geloofwaardig indien de partijen handelen naar wat zij zeggen. Getoond wordt dat het inflatiebeleid dat aangeboden wordt door de linkse politieke partij, onder kiezers populairder wordt naarmate zij een grotere kans toekennen aan de geldigheid van het model dat weergeeft dat dit inflatiebeleid effectief is bij het bestrijden van de werkloosheid. Dus de linkse partij heeft er baat bij als kiezers geloven in het eerste model van de economie en de rechtse politieke partij heeft er belang bij dat kiezers geloven in het tweede model van de economie.

In ons politiek-economische model moeten beleidsmakers bepalen op welk model zij hun beleid zullen baseren. Wanneer politieke motieven afwezig zijn zullen beleidsmakers altijd hun beleid baseren op het model waarin zijn geloven. Echter, wanneer de beleidsmakers weten dat zij hun kans in het zadel te blijven kunnen vergroten door hun feitelijke beleid te baseren op een voor hun politieke voorkeuren gunstig model zullen zij dit niet nalaten. Daarom is de linkse partij geneigd haar beleid te baseren op model 1 en de rechtse partij geneigd haar beleid te baseren op model 2. In een politieke context dreigt derhalve het gevaar dat politieke partijen economische modellen gebruiken om hun beleid te verkopen aan kiezers in plaats van optimaal beleid vast te stellen.

Het is duidelijk dat de verwachte uitkomsten van ons model niet opti-

maal zijn. Immers, electorale belangen leiden ertoe dat beleid wordt gebaseerd op een model dat niet geacht wordt de werking van de economie accuraat te beschrijven. De oprichting van een onafhankelijk rekenorgaan kan in ons model om deze reden de welvaart vergroten. Hierdoor wordt namelijk het selecteren van een economisch model uit de politieke context gehaald en wordt strategisch gedrag van politieke partijen voorkomen.

Kanttekeningen

Toepassing van de geschetste theoretische inzichten op de positie van het CPB roept de vraag op of het instrumentarium van dit adviesorgaan een duidelijke politiek-geïnspireerde vooringenomenheid ('bias') vertoont. Ons zijn daarvoor geen aanwijzingen bekend, al geldt dat laatste natuurlijk niet als bewijs van objectiviteit. Ook als politieke manipulatie niet actueel is rijst de vraag of een dominante rol van het CPB-instrumentarium in de beleidsafweging geen andere nadelen heeft. Verschillende overwegingen zijn in dit verband van belang.

In de inleiding is al aangegeven dat dit instrumentarium tekortschiet voor de beoordeling van institutionele innovatie, terwijl waarschijnlijk juist daaraan behoefte bestaat. Als het inzicht in die beperkingen gemeengoed zou zijn en alle betrokkenen daarmee in voldoende mate rekening zouden houden, zou er nauwelijks sprake zijn van een probleem. Maar als innovatieve beleidsvoorstellen minder aandacht krijgen of minder serieus worden genomen naarmate het CPB er minder aan kan rekenen, dreigt een concentratie op discreet beleid binnen de gevestigde instituties met alle daaraan verbonden nadelen.

Die dreiging lijkt allerminst denkbeeldig. Ontwerpers van partijprogramma's die het CPB raadplegen geven zich vaak in een iteratief proces, waarin ze hun voorstellen aanpassen aan de respons van het CPB op eerdere versies. Het feit dat het CPB de gevolgen van meer ingrijpende voorstellen niet kan concretiseren, kan daarbij gemakkelijk worden tot aanwijzing voor irrelevantie. Een bijkomend nadeel van het geschetste iteratieve proces is dat dit ertoe kan leiden dat 'zwakke' plekken in het model worden uitgebuit. Daar-

mee kan in de ogen van sommige waarnemers een bias tegen aanbodgericht beleid ontstaan. Factoren die in dat verband een rol kunnen spelen, zijn de relatief lange termijn waarop aanbodgericht beleid effect heeft, waardoor dit beleid vooral in een politieke context aantrekkelijk kan inboeten, de soms gemakkelijker aannemelijk te maken korte termijn nadelen van aanbodgericht beleid en de relatief grote moeilijkheden die zijn verbonden aan de modellering van vertrouwenselementen en risicofactoren in de beleids sfeer.

Daarmee komen we bij een niet politieke oorzaak van een mogelijke eenzijdige belichting van economische problemen. Wat van het CPB wordt verwacht, is de vertaling van mainstream-inzichten in een operationeel instrumentarium. Het CPB spant zich zeker in die richting in, maar die vertaling is opzichzelf een moeilijke taak. Niettemin is de gebrekkigheid van conventionele inzichten in relatie tot de oplossing van bestaande problemen een belangrijke inspiratiebron voor theoretische vernieuwing. Daarmee zijn alle voorwaarden aanwezig voor het chronisch achterlopen van het breed inzetbare instrumentarium bij de beleidsproblemen. Vanwege een onvermijdelijk streven van een instituut als het CPB naar consistentie in de (brede) advisering (inconsistenties worden door commentatoren gretig aan de kaak gesteld), bestaat er daarom een reëel gevaar dat innovatieve inzichten pas laat doordringen in het instrumentarium, zonder dat daarvoor binnen een adviesorgaan van de omvang als die van het CPB wat aan te doen is. Dit suggereert de behoefte aan additionele, kleinschaliger en eventueel partiële opererende adviesorganen. In die zin is het niet verwonderlijk dat het onderwerp van dit artikel in het OCFEB aan de orde is gesteld.

Conclusies

Politici hebben er belang bij kiezers te misleiden ten aanzien van de effecten van het door hen voorgestane beleid. Een onafhankelijk rekeninstituut, als het CPB, is een goed middel om dergelijk strategisch gedrag te beperken. Zonder het CPB dreigt het publieke debat over economisch

(Vervolg op bladzijde 624)

beleid te verschrallen tot retoriek en demagogie. Om deze reden is de Nederlandse samenleving gebaat bij een wezenlijke rol van het CPB bij het totstandkomen en vergelijken van verkiezingsprogramma's. Omgekeerd is de beschikbaarheid van een onafhankelijk rekeninstituut natuurlijk geen garantie voor goed beleid.

De effectieve vertaling van de maatschappelijke voorkeuren in een voldoende gedragen en naar richting en intensiteit vol te houden beleid is een vraagstuk van een geheel andere orde. Daarbij zijn de kwaliteit en het functioneren van politieke en bureaucratische instituties van minstens zo groot belang als de organisatie van de inbreng van economische expertise.

Het belangrijkste risico van het huidige functioneren van het CPB is dat het economische beleid wordt verengd door de begrenzing van het instrumentarium van het CPB. Dit kan er toe leiden dat broodnodig innovatief beleid bij voorbaat weinig kans maakt. Dit probleem lijkt in Nederland niet denkbeeldig. Het beleid zou gericht moeten worden op veranderingen in de structuur van onze economie en voor een analyse van de gevolgen van de daarvoor noodzakelijke institutionele ingrepen bieden de CPB-modellen weinig houvast.

In onze parlementaire democratie is het bij uitstek de taak van politici richting te geven aan het economisch en sociaal beleid en eventuele tekortkomingen van de technocratie met een overtuigende visie te compenseren. Toetsing aan de inzichten van het CPB is nuttig, maar overmatig leunen op het CPB is politici aan te rekenen. Tegen deze achtergrond dreigt de rol van het CPB bij de onderhandelingen over een regeerakkoord wel erg groot te worden.

Jan Siebrand
Otto Swank

Beide auteurs zijn verbonden aan de vakgroep economische politiek, Erasmus Universiteit Rotterdam.