

De onzekere toekomst van de welvaartsstaat

Het MIMIC-model van het Centraal Planbureau wordt gebruikt om de lange-termijnevolgen van beleid te analyseren. Een onlangs verschenen bundel van Gelauff en Graafland gaat dieper in op de werking van MIMIC en op de effecten die MIMIC voorspelt van diverse sociaal-economische beleidsmaatregelen.

De oordeelsvorming over de economische politiek en de besluitvorming over beleidsvoorstellen die een economische dimensie hebben, leunen in ons land zeer sterk op berekeningen van het Centraal Planbureau. De invloed van het CPB gaat ver. Het is bij voorbeeld in internationaal opzicht uniek dat politieke partijen het CPB verzoeken hun verkiezingsprogramma's door te rekenen. In de politiek lijkt niet iedereen even gelukkig met deze rol van het CPB. VVD-fractievoorzitter Bolkestein heeft zelfs gesuggereerd de *de facto* monopoliepositie van het CPB te beëindigen door een tweede club van Haagse rekenmeesters op te richten.

Vanwege het politieke belang dat aan CPB-exercities wordt gehecht en het ontbreken van relevante concurrentie van andere beleidsmodellen is het van zeer groot belang dat de objectiviteit en de wetenschappelijke fundering van de door het CPB gehanteerde en ontwikkelde methodieken boven alle twijfel verheven is. Daarom is de volledige en toegankelijke documentatie van gegevens, methoden en resultaten een eerste vereiste voor het handhaven van de geloofwaardigheid van het CPB. Anders is het immers onredelijk om van de afnemers te verwachten dat zij de vooronderstellingen en interne consistentie van de modelsimulaties zullen accepteren, zeker waar de uitkomst van de strijd tussen tegengestelde belangen afhankelijk kan zijn van de rapportcijfers van het CPB. De wetenschappelijke discussie over de aanpak van het CPB vormt de beste garantie voor het handhaven van de hoge kwaliteit die zijn produkten reeds sinds lang kenmerkt.

In dit licht bezien, heeft de recente publikatie van Gelauff en Graafland over het model MIMIC (een acroniem voor Micro-Macro model voor de analyse van de Institutionele Context) de moeilijke taak twee heel verschillende doelgroepen tevreden te stellen: de beleidsmakers en de wetenschappelijke wereld. Voor beide groepen heeft deze gestructureerde bundeling van eerdere CPB-onderzoeksmemoranda en (inter)nationale wetenschappelijke publikaties van de twee CPB-medewerkers, die tevens voortbouwt op Gelauffs proefschrift uit 1992, veel te bieden¹. *Modelling welfare state reform* bestaat uit twee delen. Het eer-

G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland,
Modelling welfare state reform,
Elsevier, 1994, xx + 287 blz.,
literatuurlijst, auteursindex.

ste deel geeft een helder inzicht in de structuur van het MIMIC-model, dat door het CPB vooral wordt gebruikt om de lange-termijnevolgen van beleid te analyseren. Hier komen de relevante modelveronderstellingen aan bod en wordt het model binnen het scala van CPB-modellen en de groep van toegepaste algemeen-evenwichtsmodellen geplaatst. Dit deel is met name interessant als wetenschappelijke onderbouwing van het model. In het tweede deel worden beleidsmakers bediend met een uitvoerige presentatie van diverse simulaties van beleidsvoorstellen gericht op herijking en herinrichting van de welvaartsstaat. Een relevant thema want ons land is op dit punt een buitenbeentje vergeleken met andere OESO-landen.

Wetenschap...

MIMIC is een toegepast algemeen-evenwichtsmodel dat is onderverdeeld in vijf blokken voor respectievelijk producenten, huishoudens, overheid, de loonvorming en het zoekgedrag van werklozen. Deze worden afzonderlijk besproken, en in hoofdstuk 6 wordt de relatie tussen de diverse modelblokken toegelicht.

In het produktieblok worden zes verschillende sectoren onderscheiden. De bedrijven in deze sectoren opereren op een produktmarkt die wordt gekenmerkt door monopolistische concurrentie. Dit prijszettersgedrag van producenten vormt het eerste Nieuw-Keynesiaanse element in MIMIC. Het leidt echter niet tot structurele onevenwichtigheden op de produktmarkt omdat bedrijven hun hoeveelheden aanpassen aan de marktvraag. Een tweede Nieuw-Keynesiaans element in het model komt tot uitdrukking in het loonvormingsblok. Als gevolg van vakbondsmacht is de loonvorming zodanig dat de werkloosheid op termijn naar een positief natuurlijk evenwichtniveau tendert². Het aardige van het loonvormingsblok is dat de herleide-vormparameters in de loonvergelijking (die cruciaal is voor de modeluitkomsten) zodanig worden geprikt dat de empirie van de loonvorming in Nederland zo goed mogelijk wordt benaderd.

Nieuw in vergelijking met de vorige, volledig gepresenteerde modelversie van MIMIC uit 1992 is het zogenoemde zoekmodel. In deze fraaie uitbreiding worden de zoekintensiteit van een werkloze en zijn reserveringsloon (het minimale loon waarvoor de werkloze aan de slag wil) endogeen bepaald. Werklozen worden bij voorbeeld ontmoedigd in het zoeken naar een baan indien hun uitkering erg dicht bij het loon ligt of wanneer de kans op een baan gering is. Het reserveringsloon hangt af van de gemiddelde netto beloning van ar-

1. G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market*, dissertatie, KUB, 1992.

2. Overigens zijn er aanwijzingen dat de produktmarkt net als de arbeidsmarkt niet ruimt, zie S.K. Kuipers, *Marktwerking en werkloosheid in Nederland in de jaren dertig en tachtig*, Amsterdam, 1991, i.h.b. blz. 83-84.

beid en de hoogte van de uitkering. Mede als gevolg van dit micro-economische gedrag van werklozen worden beschikbare vacatures niet altijd direct opgevuld. Er kan bij voorbeeld frictiewerkloosheid optreden indien de werknemer en de werkgever het niet eens worden over de beloning, omdat het reserveringsloon van de werkloze de arbeidsproductiviteit overstijgt. Het zoekmodel vormt een belangrijke uitbreiding van MIMIC, vooral omdat arbeidsmarktinstituties als het minimumloon, de hoogte van uitkeringen enzovoort hier in belangrijke mate aangrijpen.

Ten slotte worden in MIMIC de sectoren overheid en huishoudens gemodelleerd. Waar de beschrijving van de overheidssector wat beknopt is, wordt er juist uitgebreid ingegaan op het huishoudensblok. Dit kent een hoge mate van desaggregatie. Maar liefst 17 typen huishoudens worden onderscheiden naar onder meer hun leefsituatie, opleidingsniveau en positie op de arbeidsmarkt. Deze enorme detaillering is vooral ingegeven door de verwachting dat huishoudens met verschillende karakteristieken heel anders reageren op veranderingen in de arbeidsmarktinstituties. Zo is bij voorbeeld de beslissing omtrent het arbeidsaanbod van een kostwinner exogeen, terwijl een partner wel reageert op veranderingen in de netto beloning.

... en beleid

Deel II kan men lezen als een zoektocht in het oerwoud van de complexe regels en regelingen die de moderne welvaartsstaat kenmerken: een queeste naar een effectief beleid gericht op het bestrijden van de sociale onevenwichtigheid op de Nederlandse arbeidsmarkt. Nieuw is de publikatie van de basisprojectie van MIMIC in hoofdstuk 7, waarmee het inzicht in de methodiek van de modelsimulaties wordt verhelderd. Men blijft echter met de vraag zitten door welke vooronderstellingen het model op lange termijn een daling voorspelt van het financieringstekort naar 2% nni en er een internationaal marktverlies optreedt van ongeveer 20%. In hoofdstuk 8 komen diverse modaliteiten van budgetneutrale belastingverlagingen aan bod, zoals verlaging van de IB/LB-tarieven, schijfverlenging, verhogingen van de belastingvrije voet en het arbeidskostenforfait en

verlaging van het btw-tarief. In hoofdstuk 9 worden de belastingherzieningen volgens Oort en Stevens doorgerekend. Afhankelijk van de gekozen modaliteit blijkt steeds dat een door bezuinigingen gefinancierde lastenverlaging van een miljard gulden uiteindelijk leidt tot een stijging in de productie en werkgelegenheid (met 0,3% respectievelijk 0,7%).

Hoofdstuk 10 legt vervolgens de bijl aan de wortel van de welvaartsstaat en analyseert verlagingen van minimumloon, bijstand en werkloosheidsuitkeringen met 10%. Hierbij is de produktiewinst van een vergelijkbare orde van grootte als bij de gepresenteerde lastenverlichtingsvarianten, maar is het effect op de werkgelegenheid ongeveer twee maal zo sterk, met name wanneer het algemeen-verbindendverklaren van de laagste cao-schalen achterwege zou blijven. Opmerkelijk is de effectiviteit van WAO-maatregelen; iedere procent reductie van het uitkeringsniveau leidt tot een afname van het aantal WAO-ers met twee procent.

In hoofdstuk 11 worden de zegeningen van de individualisering van het belastingstelsel bepaald, die bestaan uit substantiële werkgelegenheidswinsten. Hierbij kan misbruik evenwel een belangrijke belemmerende factor zijn (de baten verdwijnen als er meer dan 12% misbruik wordt gemaakt van uitkeringen) of is koopkrachtreparatie onvermijdelijk (bij afschaffing van de overdraagbaarheid van de belastingvrije voet). Overigens zijn de auteurs in hun boek niet erg consequent ten aanzien van dergelijke koopkrachtreparaties. Want terwijl de overheid inkomensverschuivingen als gevolg van het afschaffen van voetoverheveling onaanvaardbaar zou kunnen achten (hier wordt een alternatief met koopkrachtreparatie gepresenteerd), worden voor andere maatregelen geen alternatieven gegeven, ofschoon de inkomensverhoudingen daar soms meer veranderen. Dit geldt bij voorbeeld voor het twaalfde hoofdstuk waarin de welvaartsstaat wordt kortgesnoeid en een ministelsel wordt gecombineerd met een zogenoemde negatieve inkomstenbelasting. De gevolgen zijn positief voor de consumptie, de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de inkomenspositie van werkenden, maar negatief voor de productie, de investeringen, het arbeidsaanbod, de hooggeschool-

de werkgelegenheid en de inkomens van werklozen, ouderen en bijstandsgerechtigden. Er is overigens wel een wat genuanceerdere vormgeving van afslanking van de welvaartsstaat mogelijk dan de door de auteurs in dit hoofdstuk gepresenteerde 'cold turkey', zoals bij voorbeeld de doorrekening met MIMIC van het in het VVD-verkiezingsprogramma voorgestelde basisstelsel heeft aangetoond³.

Het tweede deel van *Modelling welfare state reform* is met name voor het actuele beleid relevant, omdat het de huidige visie van het CPB op hervormingen van de welvaartsstaat op een omvattende wijze presenteert. De nieuwste inzichten die zijn gebaseerd op het vernieuwde model, inclusief zoekblok, wijken evenwel soms opmerkelijk af van bevindingen die zo'n twee jaar geleden opging deden. Dit komt pregnant naar voren als we een vergelijking maken van modeluitkomsten ten aanzien van de relatieve effectiviteit van het scheppen van werkgelegenheid door middel van belastingverlaging in de eerste Oortschijf en het verhogen van het arbeidskostenforfait. Zonder zoekmodel is schijfverlaging bijna vijftig procent effectiever dan verhoging van het arbeidskostenforfait⁴, na toevoeging van het zoekmodel is schijfverlaging volgens MIMIC juist vijftig procent minder effectief. Beleidsmakers zullen zich toch wat ongemakkelijk voelen als door (blijkbaar snel) wisselende inzichten de uitkomsten zo fors kunnen wijzigen. Het is overigens verhelderend te zien dat in dit geval het veranderende inzicht vooral te herleiden is tot een veel betere en gedetailleerdere beschrijving van individuele beslissingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Wetenschap en Beleid

Het CPB zit natuurlijk niet te wachten op het feit dat wij vinden dat met het ontwerpen en implementeren van MIMIC knap werk is geleverd, dus deze opmerking is vooral voor Gelauff en Graafland bedoeld. Het CPB heeft meer aan een kritische discussie over zijn modellen, waarmee het dan wellicht zijn voordeel kan doen. Wij be-

3. CPB, *Vijf verkiezingsprogramma's: Economische gevolgen van voorgenomen beleid*, SDU, Den Haag, 1994, blz. 80-82.

4. G.M.M. Gelauff, Taxation and employment, *Public Finance*, 1994, blz. 387-406.

perken ons in onze beoordeling tot twee punten die zowel voor de wetenschap als het beleid van belang zijn. Het gaat dan ten eerste om de vraag wat je wel en wat je niet modelleert en ten tweede om het feit dat ondanks deze publikatie nog steeds onvoldoende inzicht bestaat in het functioneren van het MIMIC-model. Overigens wordt de beoordeling van dit model erg vergemakkelijkt door de openhartige zelfkritiek van de bouwers op de interne consistentie en de empirische relevantie in hun slot-hoofdstuk.

Natuurlijk kan men in één model niet alle elementen uit de economie vatten; terecht geldt het adagium "different models for different purposes". Men kan bij de keuze om het ene element wel te modelleren en van het andere te abstraheren altijd wel vraagtekens plaatsen en dikwijls is dat flauwe kritiek. Echter, zulke vragen snijden nu wel hout: enerzijds omdat de keuzen niet altijd afdoende worden beargumenteerd en anderzijds vanwege het stempel dat het CPB met zijn modelkeuzen op beleidsdiscussies drukt. Het wekt bij voorbeeld verwondering dat in de besproken versie van MIMIC de besparingen exogeen zijn, in tegenstelling tot de eerdere versie in Gelauffs proefschrift waarin de besparingen op basis van onderzoek van Draper waren geëndeogeniseerd. Dit is van belang omdat besparingen worden beïnvloed door veranderingen in de primaire inkomensverdeling die in sterke mate wordt bepaald door institutionele factoren (bovenmodale inkomens sparen meer dan minima). Deze invloeden worden in MIMIC veronachtzaamd omdat de micro-economische spaarquote voor alle huishoudtypen gelijk is verondersteld aan het huidige macro-economische gemiddelde. Besparingen worden bovendien beïnvloed door het bestaan van een sociaal vangnet, omdat hierdoor de besparingen uit hoofde van het voorzorgsmotief deels achterwege kunnen blijven⁵. Omvorming van de verzorgingsstaat kan op beide terreinen veranderingen teweegbrengen. Het veronachtzamen van de invloed van institutionele veranderingen op de besparingen is ons inziens dan ook een onverwachte stap terug.

Een ander knelpunt vormt de geringe aandacht voor de relatie tussen instituties op de arbeidsmarkt en de arbeidsproductiviteit. Want terwijl de

zoekintensiteit van een werkloze inmiddels afhankelijk is gemaakt van bij voorbeeld de verhouding tussen netto uitkering en netto loon, verandert de produktiviteit van een werkende in MIMIC nooit, zelfs niet als hem de wortel van een hogere beloning wordt voorgehouden. Vanuit hetzelfde gezichtspunt is ook de keuze voor het niet endogeniseren van scholingsinspanningen (er is een constante verhouding tussen het aantal laag- en hoog-opgeleide mensen) onbevredigend. De relatie tussen instituties op de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de gevolgen voor de werkgelegenheid liggen in het hart van de discussie over de welvaartsstaat.

Door het exogeen houden van de besparingen en de arbeidsproductiviteit worden belangrijke consequenties van het omvormen van de verzorgingsstaat veronachtzaamd, met name voor de kapitaalmarkt en de kwaliteit van arbeid. En omdat het hier om een model van het CPB gaat, draagt deze modelkeuze ertoe bij dat dit aspect ook in de publieke discussie vaak wordt vergeten. Men kan zich afvragen of de winst van de gedetailleerde beschrijving van de diverse huishoudens en inkomensplaatjes wel in voldoende mate compenseert voor het buiten beeld blijven van besparingen en arbeidsproductiviteit, te meer daar de analyse van de gevolgen van wijzigingen in het belastingregime voor de inkomensverdeling in dergelijke simulatiemodellen met zeer grote onbetrouwbaarheidsintervallen gepaard gaat⁶.

Het tweede punt van discussie is dat slechts de einduitkomsten van specifieke varianten zijn opgenomen. Hierdoor weten we wel in welke toestand de economie op lange termijn terecht zal komen, maar niet hoe ze daar terecht komt. Deze omissie is van belang voor beleidsmakers (ze-ker als de korte-termijneffecten tegen-gesteld zouden zijn aan de lange-termijneffecten), maar ook voor wetenschappers die het MIMIC-model immers mede op de plausibiliteit van het tijdpad zullen willen beoordelen. Hieraan gerelateerd is het probleem dat onzekerheidsvarianten volledig ontbreken en dat de lezer geen inzicht wordt geboden in de vraag hoe het model reageert op exogene schokken anders dan wijzigingen in de institutionele context. Daar waar Gelauff in zijn dissertatie nog een

gevoeligheidsanalyse deed op de arbeidsaanbodelasticiteit en de flexibiliteit van de arbeidsmarkt worden zowel de wetenschappelijk geïnteresseerde lezer als de beleidsmakers nu volledig aan hun lot overgelaten. Wellicht menen de auteurs dat beleidsmakers niet overspoeld willen worden met cijfers en daarom geen behoefte hebben aan onzekerheidsmarges. Helaas is dit dikwijls maar al te waar, maar hieraan zou een wetenschappelijk instituut nu juist *geen* boodschap moeten hebben. Het is voor een ratio-nale discussie over de merites van het instrumentarium van de economische politiek immers onontbeerlijk om te weten hoe robuust een bepaalde bevinding is en dan zijn onzekerheidsvarianten eerder noodzaak dan luxe. En juist dit boek bood hiervoor een mooie gelegenheid.

Deze kanttekeningen doen niets af aan het feit dat de jongste publikatie over MIMIC interessante inzichten verstrekt in de kunst van het modelleren van algemeen-evenwichtsmo-dellen, de praktijk van het CPB en de mogelijke gevolgen van een herijking van de verzorgingsstaat.

Peter van Bergeijk Ruud de Mooij

De auteurs zijn werkzaam bij de Directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken.

5. J.R. Neill, A welfare-theoretic evaluation of unemployment insurance, *Public Finance Quarterly*, jg. 17, 1989, blz. 429-444.

6. Zie bij voorbeeld S. Pudney en H. Sutherland, How reliable are micro-simulation results?, *Journal of Public Economics*, jg. 53, 1994, blz. 327-365.