

Rekenen en verantwoorden: kanttekeningen bij het Centraal Economisch Plan 1991

Rob de Klerk

Het Centraal Planbureau voorspelt. Al meer dan 40 jaar levert het "evenwichtige richtlijnen en ramingen" af, zoals voorgeschreven in de Wet op het Centraal Planbureau. Dat doet het bureau niet slecht: *Iets beter dan de meest naïeve methode van voorspelling*, luidde de wat wrange conclusie van het meest recente onderzoek naar de voorspelkwaliteit. Maar uiteraard zou zelfs bij een slechter resultaat de CPB-methode om analytische redenen de voorkeur verdienen. Het gaat niet alleen om de cijfers, maar ook om de verbanden en causaliteiten waaruit deze voortvloeien. Niet alleen om het rekenen, maar ook om het verantwoorden van de onderbouwing. Juist de analytische functie heeft de adviserende betekenis van het CPB aanzienlijk doen toenemen. Geen beleidsalternatief kon in de afgelopen decennia worden gepresenteerd als het niet "doorgerekend" was door het bureau: of het nu gaat om vakbeweging of politieke partij; om de extra prijsstijging die het gevolg is van extra werkgelegenheidsbeleid, of om de extra werkloosheid die het gevolg is van een inflatoire impuls. Zeker wat dergelijke activiteiten betreft is de in recente jaren toegenomen concurrentie van alternatieve modellen en voorspellingen krachteloos gebleken. Daar moet echter wel bij worden aangetekend dat de concurrentie op de markt voor wetenschappelijke beleidsonderbouwing bepaald niet perfect is en dat de monopoliepositie van het CPB in de eerste plaats samenhangt met politieke aanvaardbaarheid en bereikbaarheid en niet met wetenschappelijke superioriteit.

Het Centraal Planbureau voorspelt en analyseert en doet dat zeker niet slecht. Toch is de CPB-taak in feite echter niet eens zo dankbaar als men zou denken af te kunnen lezen uit de in brede kring gevestigde positie. Die in brede kring sterke

positie heeft helaas het vrijwel onmogelijke van de verwachtingen ten aanzien van het CPB doen vervagen. De Wet op het Centraal Planbureau staat, in ieder geval tussen de regels door, bol van het verheven Tinbergiaanse kennisideaal (uitgebreid geanalyseerd in TPE 13/3): de emotie, die dan misschien wel de prikkel tot kennisverwerving levert, dient geen enkele rol meer te spelen in de het kennisproces zelf. Dit dient immers volgens strikte (natuurwetenschappelijke) regels te verlopen en een vergaande wiskundige strengheid te vertonen. Gesimplificeerd en toegepast op het CPB: het Centraal Planbureau rekent en daarmee basta!

Dat is een onmenselijke eis aan een groep mensen die zich bezighoudt met bestudering van maatschappelijke problemen en ontwikkelingen. Onmenselijk omdat ook (en misschien wel juist) in dit onderzoek een "emotioneel" aspect nooit helemaal onderdrukt kan worden. Maar onmenselijk ook in de zin van onmogelijk. Niet in de laatste plaats is de eis een onmogelijke, omdat de voortgang in het economisch denken aanzienlijk trager is verlopen dan Tinbergen dacht in de jaren dertig (als zijn optimistische verwachtingen over de eenwording van de theorie al ooit worden bewaarheid). Er is niet zoiets als een evident beste economische theorie en er is ook geen definitief uitsluitsel biedende empirie. De keuze van een concreet economisch model en de theoretische grondslagen waarop het berust, vloeien dus deels voort uit menselijke keuzen die absoluut niet in rekenregels zijn te vatten (maar bijvoorbeeld ook een emotionele en ideologische dimensie hebben). Dat is geen ramp. Sterker nog, een instituut als het CPB kan niet anders als we ervan uitgaan dat het jaarlijks presenteren van zowel een nieuwkeynesiaans, als een nieuwklassiek, een monetaristisch en een marxistisch *Centraal Economisch Plan* geen haalbare en in termen van economisch beleid ook geen wenselijke optie is (maar voor een keertje eigenlijk best leuk zou zijn). Dat betekent dus dat er vrijheidsgraden zijn. Persoonlijke opvattingen (van in ieder geval de leiding van het CPB) kunnen geacht worden een rol te spelen in het beeld dat van de Nederlandse economie wordt gegeven, of van de accenten die in de schets van de economische ontwikkeling worden gelegd. Hiervoor is natuurlijk ook een bewijs uit het ongerijmde: de benoeming van de directeur van het planbureau is niet voor niets een politiek gevoelige kwestie.

De bovenstaande schets beoogt overigens niet om aan te geven dat de randvoorwaarden waaronder het CPB moet werken, het maken van fouten a priori onmogelijk of a priori niet verwijtbaar maken. Wat fout of niet fout is hangt onder andere af van de vraag wat je verwacht van een organisatie die zich bezighoudt met de *wetenschappelijke* voorbereiding van het economisch *beleid*; of je de nadruk wilt leggen op het wetenschappelijke of op het beleid. Om dit nader te kunnen illustreren is het misschien goed eerst in te gaan op de vaststelling van de economische situatie (en de voorspelde economische ontwikkeling) die te vinden is in het *Centraal Economisch Plan 1991*.

Het Centraal Planbureau voorspelt. Voor 1991 bijvoorbeeld een neergaande conjunctuur. Het lopende en komende jaar maken een einde aan de op één na langste hausseperiode van deze eeuw. De allerlangste (in de jaren zestig) liep uit op de

meest langdurige stagnatieperiode van deze eeuw. Zo'n vaart zal het nu niet lopen. Het groeitempo in 1991 daalt met ongeveer een procentpunt ten opzichte van het vorige jaar naar 2,5% (productievolume bedrijven) en zal (volgens *Economisch Beeld*) ook de jaren daarna ongeveer op dat niveau blijven. De Nederlandse economie volgt aldus op enige afstand, qua tijd en qua diepgang, de internationale conjunctuur.

Ook andere voor Nederlandse mensen belangrijke grootheden (met de eenzijdige nadruk op financiële- en kostenargumenten dient zo langzamerhand een onderscheid te worden gemaakt tussen de "voor mensen belangrijke grootheden" aan de ene kant en "de echte doelstellingen van het beleid" aan de andere) stemmen niet vrolijk. Aan het terugdringen van de werkloosheid komt een einde. De geregistreerde werkloosheid blijft in 1991 constant op 345.000 personen (werkzoekenden zonder baan 515.000) en zal in 1992 stijgen naar een niveau van 355.000 (werkzoekenden zonder baan 525.000). De stijging van het reëel vrij beschikbaar inkomen (modale werknemer, exclusief incidenteel) komt met 1% op een lager niveau dan de vorige jaren.

In vergelijking met deze ontwikkelingen lijkt het nog niet eens zo slecht gesteld met de zogenaamde "tussendoelen" van het huidige beleid. Het financieringstekort daalt ten opzichte van 1990 met een kwart procent naar 5,25% van het nationaal inkomen. De inflatie belooft in 1991 zo'n 2,5%, ruimschoots achter de 4,5% die als gemiddelde voor de EG wordt verwacht. (Natuurlijk is er altijd ruimte voor klein-hollandse zuurpruimerij. Alsof er gouden medailles te verdelen zijn, zeurt de President van De Nederlandsche Bank over het feit dat we niet langer het enige land met de laagste inflatie in Europa zijn, maar deze positie moeten delen met Duitsland en Denemarken). De belasting- en premiedruk stijgt in lichte mate, met 1,25% naar 51,75%. Deze uitkomsten zijn sterk voorwaardelijk op vooral een tweetal ramingen van het CPB, waarbij de loonstijging iets te laag lijkt ingeschat gezien de CAO's die op dit ogenblik worden afgesloten, en waarbij de veronderstelde koers van de dollar (1,65 in 1991 oplopend tot 1,75 in 1994) wat aan de pessimistische, lage kant is gehouden.

Al met al tekent zich dus een lichte recessie af; licht ook in vergelijking tot andere landen. Maar de relatief gunstige ontwikkeling in Nederland is niet beleidsmatig afgedwongen, zo betoogt het CPB ook:

Dat Nederland geen slecht figuur slaat heeft meer te maken met de locomotief-functie van onze belangrijkste handelspartner dan met eigen economische kracht. In de jaren van hoogconjunctuur zijn inflatoire spanningen uitgebleven dankzij een krachtig investeringstempo en een hoge werkgelegenheidsgroei. In de voorliggende jaren moet blijken of de veerkracht van de Nederlandse economie ook in een wat zwakkere conjunctuur groot genoeg is.

Het CPB voorziet een zeer lichte recessie en houdt een slag om de arm ten aanzien van de toekomst. Des te opvallender is het koor van politici en functionarissen die, net voor het verschijnen van het Centraal Economisch Plan, bijna over elkaar heen vielen bij het afkondigen van doomsday over de Nederlandse economie als

niet '...' Naast de onaanvaardbaarheid van de in sommige CAO-onderhandelingen afgedwongen loonstijgingen die zo'n beetje ieders zorg bleken te zijn, was bij de invulling van het 'als niet...' een bewonderenswaardige taakverdeling doorgevoerd. Riep de een de absolute noodzaak tot decimering van de WAO af, een ander verkondigde de onontkoombaarheid van de afschaffing van het minimumloon, en weer een derde wees op de catastrofale effecten van de Nederlandse mislukking om in de afgelopen twintig jaar een werkelijke terugdringing van overheidsuitgaven te realiseren. Die laatste oproep doet overigens toch wat overdramatisch aan in het licht van het feit dat onder dit kabinet inderdaad voor het eerst een werkelijke bezuiniging op overheidsuitgaven dreigt te worden doorgevoerd.

Hoewel dat de laatste jaren nauwelijks meer gedaan wordt, kan over de economische juistheid van deze stellingen en over het beeld van de economische samenhangen dat hieraan ten grondslag ligt, getwist worden. Bij al het verbale geweld over onaanvaardbare omstandigheden in de Nederlandse economie (een te hoog minimumloon, meestal een te forse loonstijging, een te hoog niveau van de collectieve uitgaven, een te hoog financieringstekort) is de economische onderbouwing echter niet het meest in het oog springende. Opvallender is eigenlijk de filosofische, of zo men wil, de ethische inhoud van de boodschap. Enigszins bot geformuleerd komt die er namelijk op neer dat de Nederlandse economie zich eigenlijk geen mensen kan veroorloven. Mensen kosten teveel: aan te snel stijgende lonen in tijden dat de werkloosheid een onvoldoende rem daarop zet, en aan collectieve lasten als ze werkloos, ziek, arbeidsongeschikt, of ambtenaar zijn.

Nu heeft het economische in onze samenleving normaliter prioriteit boven het ethische. En dat geldt waarschijnlijk ook als het gaat om onaanvaardbaarheden. Maar ook in economisch opzicht verdient de "kostenbenadering" nog steeds, en ook in deze conjuncturele periode, op z'n minst aanvulling als beeld van de economische realiteit. Al meer dan een decennium fungeren financiële desiderata als tussendoelen van het beleid. Sommigen beweren dat zaken als werkgelegenheid nog steeds de echte doelstellingen vormen en dat het verschil in opvatting dus een kwestie van termijn is. Maar in dat geval is de langere termijn wel een heel lange. Nog steeds zijn de uiteindelijke effecten die men zegt te beogen (het wegwerken van de werkloosheid) niet bereikt. Dat is ook niet verwonderlijk. Het realiseren van de tussendoelen inimmers kost werkgelegenheid en de werkloosheid zal hoger zijn naarmate het beleid succesvoller is. Het beleid bijt zich zo dan ook in de staart. Beter zou het zijn om de vroeger gangbare doelstellingen van het economisch beleid (waaronder het realiseren van volledige werkgelegenheid) weer hun oude posities te geven en de financiële gezondmaking van de economie onder meer te realiseren middels het wegwerken van werkloosheid. Dat maakt ook de matiging van de loonkosten aanvaardbaarder en haalbaarder: het lijkt nog al voor de hand te liggen dat werknemers een verslechterend en in prijs stijgend pakket aan collectieve goederen in individuele goederen, en dus in hogere lonen, trachten te compenseren.

Een volledige beleidsomkering gaat misschien te ver. Maar het is wel zaak om niet geheel voorbij te gaan aan de marges die voor directe beïnvloeding van de reële aspecten benut kunnen worden. En die zijn er zeker in de huidige economische

situatie. De extra bezuinigingen in het kader van de tussenbalans komen in een situatie dat er een aanzienlijke onderbesteding in Nederland heerst. Een onderbesteding die door de tussenbalansmaatregelen alleen maar kan verslechteren. Indicatief voor het bestedingstekort is in de eerste plaats het gigantische overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans (19 miljard gulden in 1991, en naar verwachting stijgend tot 26 miljard gulden in 1994). *Noodzakelijk in het kader van de vergrijzing en Andere landen houden daarmee geen rekening en zullen daar nog spijt van krijgen* zo luiden een aantal veelgehoorde legitimaties ervan. Beide onzinnige redeneringen. Want ten aanzien van de eerste geldt, dat de theorie nog moet worden uitgevonden die aantoont dat pensioenvoorzieningen per sé in het buitenland moeten worden belegd. Ten aanzien van het tweede punt kan men alleen maar blij zijn dat er in het buitenland geen rekening mee wordt gehouden, want had men alom getracht door binnenlandse onderbesteding buitenlandse spaarpotjes te vormen, dan zou ons overschot inmiddels waarschijnlijk allang in een tekort zijn verkeerd.

Onderbesteding als kenmerk van de Nederlandse economie komt ook naar voren indien de productiegroei van bedrijven wordt teruggevoerd naar de bijdragen van de verschillende bestedingscomponenten. In 1991 komt die groei voor 60% voor rekening van de uitvoer, in 1992 voor 70% en in 1993-94 weer voor meer dan 65%:

vooral de binnenlandse bestedingen (zijn) verantwoordelijk voor de groeivertraging. Na het uitbundige verloop gedurende het grootste deel van het vorig jaar zwakt het stijgingstempo van de particuliere consumptie dit jaar enigszins af... De investeringen daarentegen vertonen een duidelijke omslag. De investeringen in woningen laten ... al sinds 1989 een geleidelijke daling zien. In de loop van 1990 werd deze daling scherper... Ook bij de investeringen in overige vaste activa trad in de loop van vorig jaar een kentering op in de groei waardoor in 1991 de investeringsactiviteit veel minder krachtig zal zijn dan in het recente verleden gebruikelijk.

De bestedingssituatie leidt tot onderbezetting in de Nederlandse economie en tot werkloosheid. Negatieve ontwikkelingen in het financieringstekort hebben dus mede een endogene karakter. Werkloosheid kost collectieve lasten en belastingverhoging of tekortstijging. Het CPB signaleert het wel, maar laat verder onbesproken waarom dit niet tot beleid aanleiding hoeft te geven. Nu zijn de redeneringen die daaraan binnen de huidige beleidsfilosofie ten grondslag liggen inderdaad meer dan bekend. In het praktische beleid is de strijd over al dan niet conjunctuurbeleid allang gestreden. In de theorie is dat echter niet, in ieder geval niet meer, het geval. In een benadering die in grotere mate het wetenschappelijk karakter van de analyse benadrukt, zou een diepgaander onderbouwing van het ontbreken van beleid in dit verband zijn gegeven.

Deze opmerking maakt het mogelijk terug te keren naar de hierboven opgeworpen vraag naar de algemene kwaliteit van de wijze waarop het Centraal Planbureau haar werkzaamheden verricht. Het CPB houdt zich bezig met de wetenschappelijke voorbereiding van het economisch beleid, een fase die in Tinbergens classificatie binnen de Theorie van de Economische Politiek geheel losstaat van de be-

leidsuitvoering. Maar werkzaamheden op het randgebied van wetenschap en beleid zijn riskant. Het aanscherpen van wetenschappelijke criteria vermindert de praktische bruikbaarheid van analyses voor het beleid: het voeren van beleid is immers vaak juist het afzien van de nuance. Het is dan ook voorstelbaar dat onder de druk van de dagelijkse praktijk concessies worden gedaan. Voor de status en positie van het CPB lijkt het raadzaam daar niet te ver in te gaan. Wetenschappelijke beleidsvoorbereiding is niet alleen rekenen, maar ook verantwoorden.

Aan praktische vereisten in dit verband is in de loop van de tijd steeds meer voldaan. De beschikbaarheid van de modellen heeft de controleerbaarheid vergroot. Wat nog ontbreekt is het openbaren van de redenen waarom en op grond van wat voor informatie in concrete situaties een bijstelling van de modelvoorspellingen plaatsvindt.

De meest centrale vraag hierbij echter is in hoeverre het CPB zich afzijdig weet te houden van de prioriteitstelling die in het beleid wordt aangehouden. De klassieke fout is hier de fout die het CPB in de jaren zeventig maakte bij de overgang naar het Vintafmodel, een overgang die al te zeer leek te zijn ingegeven door de richting van de spoorboekjes. Voor een waardering van het CPB thans kunnen we te rade bij het Centraal Economisch Plan en ontwaren we bij lezing een aantal donkere wolken. De manier waarop het CPB de economie beschrijft lijkt minder analytisch te zijn geworden. Normatieve elementen lijken binnen te sluipen die de noodzakelijke distantie tussen beleid enerzijds en analyse in het kader van het beleid anderzijds voor het beleid dreigen weg te nemen. Een aantal voorbeelden.

In de collectieve sector is verzuimd in de goede jaren buffers te creëren. Weliswaar wordt het financieringstekort vooralsnog volgens plan teruggedrongen maar de maatregelen waarmee dit wordt bereikt berusten grotendeels op lastenverzwaring en incidentele dekking. Structurele ombuigingen van uitgaven door een bezinning op overheidstaken en het stellen van prioriteiten worden in 1991 nog niet gerealiseerd.

Hier spreekt niet de analyticus van economische ontwikkelingen, maar de woordvoerder van de werkgeversbelangenvereniging. Hier wordt geen ontwikkeling beschreven, maar een politiek programma verwoord.

Ook de stoel van de medicus (of liever gezegd die van de toegewijde sociale fraude-agent) blijkt het CPB niet te min getuige haar instemmend vernoemen van de vaststelling dat door de sociaal-culturele beleving *vage fysieke en vooral ook psychische klachten in Nederland al snel leiden tot geaccepteerde afwezigheid van het werk.*

Dit soort opmerkingen zou niet moeten passen in de taakopvatting van het CPB. Het is immers niet haar taak misstanden aan de kaak te stellen en politieke programma's te ontwikkelen. Het rekenen en het verantwoorden van dat gereken blijkt immers al moeilijk genoeg.

Internationale grondstoffen- overeenkomsten als milieu- instrument

Henk L.M. Kox*

Een belangrijk deel van milieu-aantasting in ontwikkelingslanden is verbonden met de productie van primaire grondstoffen die voor export naar OESO-landen bestemd zijn. De kosten van bestrijding of reductie van die schadelijke neven-effecten kunnen niet via 'vrije' wereldmarktprijzen voor grondstoffen worden verhaald. Een vorm van marktregulering is daarvoor vereist. Dit artikel onderzoekt de mogelijkheden die een nieuw type overeenkomsten in dit opzicht zou kunnen bieden.

1 Repareren en anders groeien

Er ontstaat in toenemende mate een internationale consensus dat milieu-aantasting onmogelijk op de huidige schaal mag toenemen. Toekomstige generaties zullen zelfs bij het huidige tempo van de aantasting al belast worden met een immense hypotheek. Bovendien is het nog geenszins zeker dat de aangerichte schade op alle terreinen omkeerbaar is. Tenzij zeer grote ombuigingen worden bereikt zullen de problemen alleen nog maar toenemen naarmate meer ontwikkelingslanden een industrialisatiefase bereiken. Een aantal ecologische vraagstukken doen zich zodanig transnationaal voor dat een mondiale aanpak vereist is. Hierbij valt te denken aan de snelle verdwijning van regenwouden, de voortschrijdende woestijnvorming, vervuiling van de ondergrond, oppervlaktewateren en oceanen, het broeikas-effect en het verdwijnen van soorten. Een geïsoleerde, plaatselijke aanpak lijkt hier bij voorbaat gedoemd weinig effect te sorteren.

Ten aanzien van de oplossingen zijn er twee aspecten aan de orde. In de eerste plaats is dat de idee van reparatie. Voor 'achterstallig onderhoud' zullen fondsen gevormd moeten worden waaruit lange termijn investeringen in milieureconstructie en natuurbescherming betaald kunnen worden. Op nationale schaal, met name in de OESO-landen, komen zulke voorzieningen steeds meer tot stand. Op inter-

* Henk Kox is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Ontwikkelingseconomie van de Economische Faculteit, Vrije Universiteit, Amsterdam. De auteur dankt een anoniem gebleven referent van TPE voor enkele waardevolle opmerkingen.