OOR CULTUURTECHNIEK EN WATERHUISHOUDING
OTA nr. 183 d.d. 7 maart 1963

# Enige principiële overwegingen bij de economische beoordeling van cultuurtechnische projecten en confrontatie met het TUM-rapport

(De in concreto op TUM betrekking hebbende stellingen zijn in de marge aangegeven met romeinse cijfers)

Drs.L.J.Locht



Economische afweging vindt plaats omdat de middelen die we gebruiken schaars zijn en omdat we deze zo willen aanwenden dat onze doeleinden het beste gediend worden.

§ 1. In een principiële beschouwing is derhalve goed voorop te stellen wat deze doeleinden zijn.

1. Zo groot mogelijke welvaart.

Rondom dit doel is de economie opgebouwd. Hieruit zijn andere doeleinden afgeleid. Vooral spelen een rol die hierna onder 2 tot en met 5 genoemde (DE VOS, 1961).

2. Volledige Werkgelegenheid (FE).

Dit doel trad vooral op de voorgrond in de periode 1936-1947. 'Volledig' moeten we opvatten in die zin dat de werkeloosheid tot een bepaald percentage van de beroepsbevolking beperkt moet blijven. Oorspronkelijk werd daarvoor (o.a. door BEVERIDGE) van 3% uitgegaan. Thans wordt voor ons land een lager percentage als norm gebruikt.

3. Betalings Balans evenwicht (BB).

Als zelfstandig doel is men dit gaan zien omstreeks 1947 alhoewel het reeds veel eerder een rol speelde. Evenwicht moeten we opvatten als de wenselijkheid van een bepaald accres voor de deviezenreserve. Voor ons land thans geformuleerd als 2% van het netto nationaal inkomen dat wil zeggen circa *f* 800 miljoen per jaar. Overigens gelden nog andere voorwaarden.

4. Stabiel Prijsniveau (P).

Vooral sinds 1953 speelt dit een belangrijke rol. Ook 'stabiel' moeten we niet letterlijk opvatten. Verschillende auteurs achten een stijging in het prijsniveau met 1% per jaar nog aanvaardbaar.

5. Economische groei.

Dit treedt de laatste tijd op de voorgrond, waarbij we laatste tijd zouden kunnen opvatten als na 1960. De betekenis van dit doel wordt geaccentueerd door de tegenstelling Oost/West.

Principiële beschouwingen over de mogelijkheden en beperkingen bij de afweging vormen in de economie de zogenaamde 'Welfare Economics'. Dit wordt gedefinieerd als het leerstuk van de economie dat voorstellen tracht te formuleren waarmede we een rangorde kunnen bepalen voor alternatieve situaties die voor de maatschappij open staan (MISHAN, 1960). Twee discussie-thema's die in de Welfare Economics een nogal belangrijke plaats hebben ingenomen, zijn van belang voor het formuleren van de economische doeleinden.

Het eerste thema is of bij de afweging ook de niet op materiële goederen gerichte behoeften in aanmerking moeten worden genomen. Qua betekenis ligt er natuurlijk geen verschil tussen de behoefte-bevredigingsmiddelen die wel en die niet op het 'measuring rod of money' kunnen worden herleid. Vanuit de economie is dan ook door velen gesteld dat de economie zich niet tot het materiële aspect moet en mag beperken (b.v. ROBBINS). Om tot uitdrukking te brengen dat welvaart ruim wordt opgevat is het wellicht beter om van 'welzijn' te spreken. Voor praktische doeleinden wordt dan dit welzijn onderscheiden in het nationaal inkomen (IJ) en de overige behoeftebevrediging.

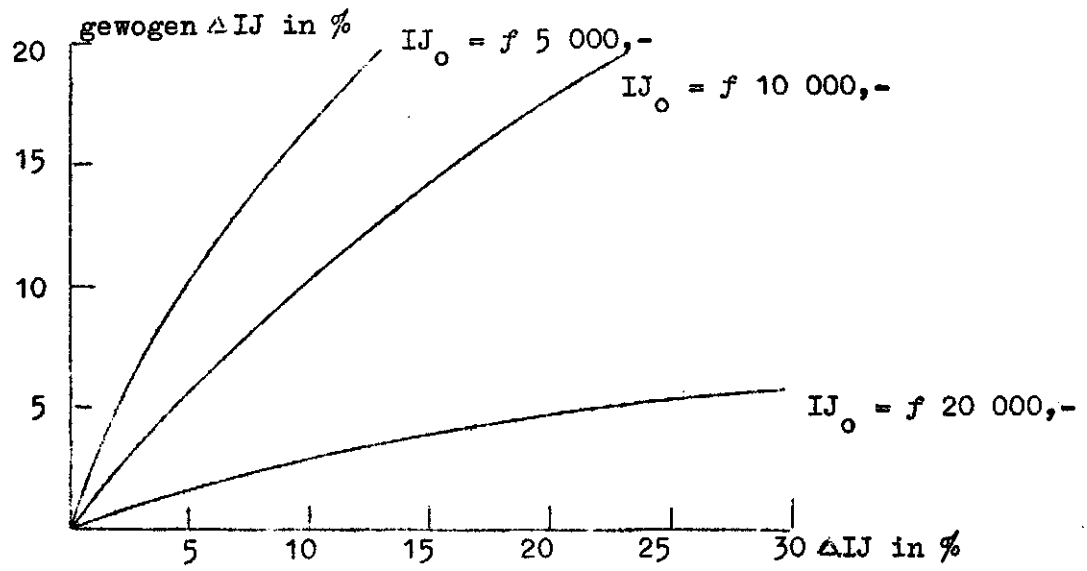
Het tweede thema is of het nut voor verschillende personen kan worden vergeleken en opgeteld, waaronder het aftrekken van schade. Men behandelt dit als de kwestie van de 'interpersonele nutsvergelijking'. Deze moeilijkheid is in principe onoverkomelijk tenzij men het 'compensatie beginsel' kan hanteren, dit wil zeggen, men denkt zich theoretisch dat alle schade wordt gecompenseerd door geld over te dragen. Daardoor komt het welvaartseffect principiëel los te staan van het effect dat op de welvaart in ruime zin kan worden bereikt door beïnvloeding van de inkomensverdeling. Het wijzigen van de inkomensverdeling wordt daarom gesteld als een doel op zichzelf.

Het in de voorafgaande twee alinea's gestelde houdt in dat de onder 1 en 5 bedoelde welvaart wellicht beter is aan te duiden als welzijn

werkwijze. Een aanvulling waarop in het slot nog zal worden gewezen en waarop in de volgende vergadering nader zal worden ingegaan.

II Tenslotte kan hier opgemerkt dat kwantificering van het effect op de inkomensverdeling (b) mogelijk is. Men kan hiervoor een schaal hanteren die de aangenomen interpersonele nutsvergelijking voorstelt. Uiteraard is dit het stellen van een norm. Bij het wegen van b als een 'maatschappelijk effect' gebeurt dit evenzeer en voor een overheidslichaam is daarin op zichzelf ook niets ongepast.

Het geven van een dergelijke schaal is in principe niet anders dan het expliciet verwerken van de interpersonele nutsvergelijking met een bewust gekozen verhouding waar thans impliciet wordt gewerkt met de norm dat het nut van een gulden overal gelijk zou zijn.




In het hierboven geschetste voorbeeld is op de x-as de berekende inkomensstijging uitgezet. Op de y-as is af te lezen de gewogen inkomensstijging, gewogen naar het nut van het meerdere inkomen. In dit voorbeeld zo, dat het nut van een gulden bij een inkomen van ƒ 5 000,- gesteld is op 2 x het nut van een gulden bij een inkomen van ƒ 10 000,- en het nut van een gulden bij ƒ 10 000,- inkomen op 2 x het nut bij ƒ 20 000,- inkomen.

Ook dit is een kwestie die in een beleidsstuk van dit ogenblik niet gauw zal worden opgenomen. Vooral niet omdat men denkt aan ongunstige repercussies die meer ruilverkaveling in gebieden met lage inkomens zou hebben, met name stelt men zich voor dat daaruit een verminde-

ring van de afvloeiïng van arbeid zou volgen. In principe zou het echter wel in de TUM-werkwijze passen omdat daarin immers repercussies nergens aan de orde komen (of inderdaad de afvbeiïng zou verminderen blijft hier buiten beschouwing).

III Ten aanzien van de onder c bedoelde overige behoeftenbevrediging willen wij volstaan met op te merken dat het ons waarschijnlijk lijkt dat in de toekomst getracht zal worden deze effecten te herleiden door langs indirecte weg deze zogenaamde maatschappelijke effecten economisch te waarderen.

Hetgeen in deze paragraaf gesteld is, formuleert BOS (1960) als 'Not only the influence of the projects on the national product should be measured but also the influence on the other aims of economic policy, such as the employment, the balance of payment, the regional income distribution, etc. Weights can be given to each of these elements in order to be able to reduce these several aspects to one single measure'.

§ 2. Hiervoor werd een beschouwing gegeven gelet op de doeleinden bij de afweging. Thans zal worden gelet op 'wat' moet worden afgewogen. In de TUM-werkwijze wordt becijferd wat de mogelijkheden zijn die de boer heeft om - bij redelijke bedrijfsvoering - een hoger inkomen te halen (geringere inkomensdepressie); het betreft hier dus een mogelijk effect, een potentieel effect. Om het te realiseren zijn aanpassingen nodig. Deze aanpassingen betreffen vooral de hoeveelheden arbeid en vermogen (kapitaal goederen) en de mentaliteit.

Waar in de Welfare Economics over wordt gesproken is het feitelijk effect. Blijven we met de behandeling aansluiten op de TUM-werkwijze dan betekent dit dat de TUM-werkwijze dient te worden aangevuld met een onderzoek over de vraag of, hoe en wanneer het plan zal worden gerealiseerd. Deze kwestie speelt in de praktijk wel degelijk een rol en in het TUM-rapport wordt er wel in opmerkingen over gesproken. Het zou echter
IV een systematische factor in de waardering moeten zijn bijvoorbeeld doordat een berekend investeringseffect alleen dan wordt aanvaard als de realisatie voldoende waarschijnlijk is gemaakt. Zolang dit niet als eis is opgenomen moet het mogelijk zijn om - door min of meer irreële veronderstellingen - voor vrijwel elk gebied hoge investeringseffecten te construeren. Neem als voorbeeld de studie van OOSTRA over de Lollebeek;

naarmate hij zou stellen dat meer ha in tuinbouw komen, zijn de baten van de investering in het wateraanvoerplan hoger.

In de economie zijn uitvoerige beschouwingen te vinden over de wijze van verwerken van verschillen in waarschijnlijkheid van uitkomsten, als vorm van verschillen in onzekerheid (o.a. SHACKLE, 1949). Eenvoudige toetsingen op de realisatie van het plan zouden kunnen zijn:

- een toets in de arbeidsbalans; dus of het plan niet veel meer of veel minder afvloeiïng veronderstelt dan in feite zal plaatsvinden
- een toets in de vermogensbalans. Dit wil zeggen of de boeren bij hun spaarquote en hun eisen ten aanzien van liquiditeit en solvabiliteit, het vermogen (kapitaal) kunnen opbrengen zoals het plan dat veronderstelt.

Voorts als onderdeel van de toets op de vermogensbalans:

- een toets op de private rentabiliteit voor de bedrijven; dus of de private investeringen die het plan veronderstelt wel voldoende aantrekkelijk zijn voor de boeren.

In calculaties over buitenlandse projecten treffen we dergelijke toetsingen dikwijls aan. Zo wordt voor het Medzjerda-project, Grontmy (1961), door GROENMAN een toets gegeven op het arbeidsplan en door TINBERGEN c.s. op de private rentabiliteit, de produktiviteitsstijging van de arbeid en de waarde van de grond.

Bij vergelijking met de Medzjerda studie komt nog een ander verschil naar voren ten aanzien van 'wat' moet worden afgewogen. In de Medzjerda studie worden namelijk anders dan bij TUM de <u>particuliere investeringen samen met de overheidsinvesteringen</u> als kosten opgenomen. Het 'wat' moet worden afgewogen is immers ofwel:

a. baten en kosten voor de nationale economie, danwel
b. baten en kosten voor het overheidsbudget.

In geval a is het betrekkelijk onverschillig of de investeringen door particulieren dan wel door de overheid worden gefinancierd. In die vergelijking moeten de particuliere investeringen dan ook mede worden opgenomen. Doordat ze thans buiten beschouwing blijven zijn in het algemeen hoge investeringseffecten bij tuinbouwprojecten te verwachten. Het is ook zeer wel denkbaar dat de vergelijking van alternatieven voor de

V

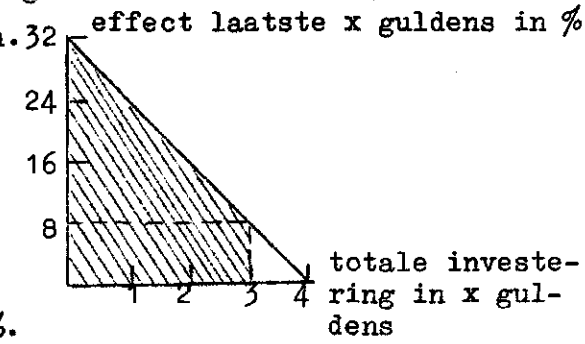
ruilverkaveling van een bepaald gebied hierdoor onbetrouwbaar wordt. Te denken is bijvoorbeeld aan plannen met een verschil in de veronderstelde mechanisatiegraad op de bedrijven. Het totale effect moet staan tegenover de totale investeringen en is daar niet van los te maken. Het onderscheid particulier/overheid heeft te maken met de verdeling van de baten en de kosten, niet met de beslissing over het project als zodanig.

§ 3. Nadat hiervoor is ingegaan op de doeleinden waaraan moet worden afgewogen en op wat moet worden afgewogen komen we thans tot de vraag hoe moet worden afgewogen.

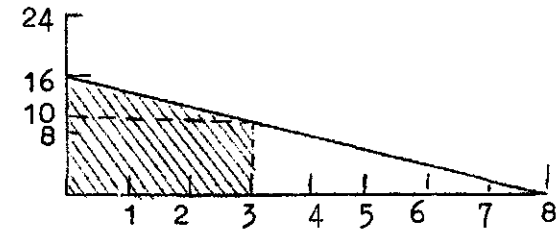
In de Welfare Economics zijn normen ontwikkeld; in hun meest eenvoudige vorm als de zogenaamde optimum voorwaarden. Deze optimum voorwaarden zijn de kenmerken van een stelsel van vergelijkingen waarin een statische maatschappij wordt beschreven zodanig dat de totale welvaart maximaal is. Een van deze voorwaarden is dat de grensopbrengst van de produktiefactoren overal gelijk moet zijn. Neem als voorbeeld de investeringen van de overheid. Daarvoor zou de norm moeten zijn dat geen plannen - en let wel, ook geen delen van plannen - worden uitgevoerd waarvan het effect geringer is dan een bepaald percentage bijvoorbeeld 10%. Vanuit dit richtsnoer heeft vergelijking van het totale (=gemiddelde) investeringseffect geen zin; afgewogen moet worden het nut van de laatste, niet van de gemiddelde gulden.

VI

Neem als voorbeeld een investering in Rijkswegen waarvan het effect is zoals hiernaast is afgebeeld. Het gearceerde deel stelt voor hetgeen men wil uitvoeren. Het gemiddelde effect is 20%, de grensopbrengst 8%.




Stel daartegenover een investering in ruilverkaveling zoals hiernaast is afgebeeld. Daarin is het gemiddelde effect 13%, de grensopbrengst 10%.




Ondanks het hoge gemiddelde effect in het geval van de Rijkswegen is daar beperking geboden, terwijl het ruilverkavelingsplan ondanks het lage gemiddelde effect, geheel verantwoord is.

Een en ander wordt door Mc.KEAN (1958) samengevat als: 'In fact, the whole problem could be rephrased to read, not 'Pick the best set of ventures' but 'Chose the best size, from zero on up, of the various projects'.

In de praktijk speelt deze trapsgewijze benadering nog wel een rol, men stelt dan dat een goed aspect van een plan niet een slecht aspect kan rechtvaardigen. In de werkwijze van de TUM is het echter niet doorgedrongen. Bij praktische toepassing moet men erop bedacht zijn dat dan wordt vooropgesteld dat elke ruilverkaveling gezonde landbouwbedrijven in dat gebied moet scheppen; alle daartoe strekkende investeringen moeten wel weer als een geheel worden behandeld.

Bij de vraag hoe men moet afwegen moet ook aan de orde komen of de repercussies al of niet verwaarloosd mogen worden en eventueel in hoeverre. In het model waarvoor de optimum voorwaarden gelden, worden alle repercussies op zeer bijzondere wijze uiteindelijk 'ten goede gekeerd'. Met andere woorden aangenomen wordt dat overal elders aan de optimum voorwaarden wordt voldaan. Dit impliceert onder andere dat arbeid en kapitaal steeds toevloeien en afvloeien naar gelang voordelen in grensopbrengst zijn te behalen. Velen huldigen de opvatting dat de werkelijkheid zover hiervan verwijderd is, dat een ander model moet worden gezocht en wel een model waarin de repercussies als zodanig een rol spelen. BOS(1960) formuleert het aldus (voor 'underdeveloped countries or regions'): 'It is not sufficient to determine the influence of an investment program on the national product in one year, since the
VII program may influence the rate of savings and, consequently, the rate of growth of the economy as a whole. Therefore, the influence on the development in time of the national product has to be determined!'

Dit brengt ons echter tot het onderwerp van de volgende vergadering i.c. hoe wij trachten een model te vinden om het effect in de loop van de tijd te benaderen.

Literatuur

VOS, J. de Prae-advies Vereniging voor Staathuishoudkunde 1961.

MISHAN, E.J. A Survey of Welfare Economics 1939-1959
The Economic Journal, June 1960.

ROBBINS. Nature and Significance of economic science

SHACKLE Expectations in Economics 1949

Mc.KEAN, R.N. Efficiency in Government
The Rand Corporation, 1958

BOS, H.C. Regional Economic Planning, page 369-376
O.E.E.C., 1960.