14

PLANNEN EN WERKELIJKHEID

14.1. DE NOODZAAK VAN TOETSING

Het opstellen van een plan berust voor een deel op de techniek van de voorspelling. Deze is een wetenschappelijke techniek, gebaseerd op onderstellingen t.a.v. de werking van een volkshuishouding. Het wetenschappelijk denken bevindt zich in voortdurende ontwikkeling en houdt altijd de mogelijkheid in van een verbetering der gebruikte technieken. Een zodanige verbetering vereist echter toetsing van de gemaakte veronderstellingen door vergelijking van de werkelijke ontwikkeling met de voorspelde. De vooruitgang van de meest succesvolle wetenschappen is voor een goed deel bereikt door zulke toetsingen stelselmatig te verrichten. De natuurwetenschappen hebben een veel intensiever en nauwkeuriger toetsingsproces toegepast dan de geestesweten-schappen. De economie bevindt zich in een tussenpositie. Zij is in de laatste decennia veel meer gebruik gaan maken van nauwkeurige methoden, en kan ook meer en meer getoetst worden als gevolg van de uitbreiding van het statistisch materiaal. Wij zullen in dit hoofdstuk de vergelijking van plannen en werkelijkheid bespreken. Deze biedt een voorbeeld van zulk een toetsing van wetenschappelijke methoden, ditmaal van de planmethoden.

Het wetenschappelijk belang van toetsing is intussen niet de enige reden waarom plan en werkelijkheid geregeld moeten worden vergeleken. Er is ook een groot praktisch belang in deze vergelijkingen gelegen, het belang waarom het in de grond gaat bij de planning. In zoverre als men de gebruikte wetenschappelijke methode als juist aanneemt, biedt de vergelijking van plan en werkelijkheid ook een beoordeling van de doelmatigheid van de gevolgde ontwikkelingspolitiek. Hier hebben wij te maken met hetzelfde element als in elk bedrijfsbeheer: door vergelijking van taakstelling en taakvervulling beoordeelt men de efficiëntie van personen, groepen van personen of werkwijzen, met de bedoeling deze efficiëntie te verhogen.

Tenslotte is er een tweede praktisch belang aanwezig bij de vergelijking van plan en werkelijkheid. Voor de voortzetting van de ontwikkelingspolitiek moet men periodiek nieuwe plannen opstellen en dat vereist kennis omtrent het uitgangspunt van het nieuwe plan. Dit kan men weliswaar als een statistische techniek zonder meer zien, doch het is niet van belang ontbloot om te weten of de werkelijke toestand die men vaststelt al of niet een achterstand vertoont bij wat men eenmaal gehoopt had te bereiken. Als er een achterstand is kan men het

nieuwe plan daardoor laten beïnvloeden; afhankelijk van de vermoedelijke oorzaken van de achterstand en van de instelling van de autoriteiten kan men nl. of wel besluiten om een verhoogde ontwikkeling na te streven of wel om de plannen aan de werkelijkheid aan te passen.

14.2. TOETSING VAN JAARPLANNEN IN ONTWIKKELDE LANDEN

Intussen is er nog maar weinig materiaal bijeengebracht, waaruit men een overzicht verkrijgt van de afwijkingen tussen plannen en werkelijkheid. In het pioniersland van de planning, de Sovjet-Unie, was er, vooral in het begin, de autoriteiten te veel aan gelegen om de planning te verdedigen. Objectieve gegevens over grotere mislukkingen zijn daarom niet gepubliceerd. Ook zijn – en worden – de plannen herhaaldelijk aangepast aan de realisaties, wanneer er te grote afwijkingen waren of zijn. De westerse onderzoekers die zich met de Sovjet-Unie hebben beziggehouden, waren herhaaldelijk met tegenovergestelde bedoelingen behept en eerst allengs zijn meer objectieve onderzoekingen naar de voorgrond gekomen. Deze hebben intussen veel vaker tot onderwerp een vergelijking tussen de Russische berekening van de totaalcijfers van de groei en de westerse berekening dan een vergelijking tussen plannen en werkelijkheid.

Een recente opstelling over de mate van planvervulling in de Sovjet-Unie wordt gegeven door A. Szász [18] aan wie wij tabel 13 (pag. 202) ontlenen.

De voornaamste conclusies door alle commentatoren uit deze cijfers getrokken zijn duidelijk: het is vooral in de landbouw dat er een probleem is en dit gaat uit boven de in de landbouw altijd mogelijke schommelingen als gevolg van weersomstandigheden.

Wij geven er intussen de voorkeur aan hier vooral de vergelijking tussen plan en werkelijkheid te bespreken voor de niet-communistisch geregeerde landen. De planning dateert daar echter van de jaren sinds 1945 en de ervaringen zijn dus aanmerkelijk korter. De meeste mogelijkheid van vergelijking biedt natuurlijk de korte-termijnplanning of jaarplanning. De meest nauwkeurige analyses zijn gemaakt voor enkele ontwikkelde landen in Noordwest-Europa.

Een uitvoerige en diepgaande studie over de nauwkeurigheid der voorspellingen van de Skandinavische landen en Nederland is door

TABEL 13. Planning en realisatie in de Sovjet-Unie in de laatste jaren. (Gemiddeld jaarlijks groeipercentage)

	Netto nationaal inkomen	Totaal	Industrie Prod.-goed.	Industrie Cons.-goed.	Industrie Produktiviteit	Landbouw
1963: Plan	7	8	8,5	6,3	5,6	—
1963: Realisatie	3[1])	8,5	10	5	5	—
Zevenjarenplan (1959 t/m 1965)	7-7,5	8,6	9,3	7,3	5,5-6	8
Realisatie 1959 t/m 1963	6,2[1])	9,6	10,8	7,2	5,4	1,7[2])
Tienjarenprogr. (1961–1970)	9,6	9,6	—	—	7,2	9,6
Realisatie 1961–1963	5,3[1])	9,0	10,3	6,3	5,0	2,0[3])

1) Berekend uit een artikel in de Prawda van 13 jan. 1964.
2) 1959—1962.
3) 1961—1962.

Theil gepubliceerd [19]; hieronder volgen enkele zijner resultaten in zeer verkorte vorm. Het gaat om voorspellingen omtrent de jaren 1949–1952 voor de Skandinavische landen en 1949–1953 voor Nederland.

Een eerste karakteristiek van de vorspellingen was dat de veranderingen in het algemeen naar grootte onderschat werden. Gemiddeld waren de voorspelde veranderingen voor de Nederlandse economische grootheden 70% van de werkelijke veranderingen; voor de Skandinavische 55%. Waar het ging om richtingveranderingen in de beweging – deze kunnen door het 'doortrekken' van de lijnen nooit worden voorspeld en vormen dus een toetssteen voor minder naïeve voorspellingen – werden er in Nederland 13 van de 14 goed voorspeld (doch ten onrechte 5 andere voorspeld die niet optraden). Voor de Skandinavische landen werden er van de 21 keerpunten 15 juist voorspeld, doch 3 andere ten onrechte.

Een derde criterium werd gevonden in het aantal gevallen van een versnelde of vertraagde ontwikkeling dat juist was voorspeld. In totaal werden voor Nederland 91 gevallen beschouwd; van 71 daarvan werd op juiste wijze aangegeven of de ontwikkeling versneld dan wel vertraagd was geweest. In de Skandinavische landen werd van de 74 gevallen in 62 gevallen de juiste karakteristiek gegeven.

In een verdere studie van Van de Panne [14] worden cijfers gegeven over de mate van succes die voor de afzonderlijke variabelen werd bereikt. Dit werd uitgedrukt in een 'ongelijkheids'coëfficiënt die 0 wordt indien de voorspellingen volkomen juist zijn en 1 indien er een negatieve evenredigheid bestaat tussen de voorspelde en de werkelijke procentuele veranderingen in de reeksen. Tabel 14 geeft de cijfers die deze schrijver vindt voor de ongelijkheidscoëfficiënt.

Hieruit ziet men dat de Nederlandse planners goed resultaat verkregen bij de voorspelling van de meeste prijsindexcijfers, van de werkgelegenheid bij de overheid, de consumptie, de indirecte belastingen en de goederenin- en uitvoer en de produktie in de bouwnijverheid; daarentegen slechte resultaten bij de diensten in- en uitvoer, het saldo op de dienstenverleningsbalans, de produktiviteit, de investeringen en de overheidslonen. Dit kan ten dele verklaard worden uit het karakter van de bewegingen in deze grootheden. Zo worden de prijzen bepaald door de enige tijd tevoren heersende prijzen in het buitenland, de werkgelegenheid bij de overheid, de produktie in de bouwnijverheid en de consumptie veelal door vertraagde reacties op de

TABEL 14. Ongelijkheidscoëfficiënten * voor de voorspellingen omtrent een aantal economische variabelen in de Nederlandse Centraal Economische Plannen, 1949–1955.

Prijsindex consumptie	0,21
Prijsindex goederenuitvoer	0,24
Prijsindex goedereninvoer	0,07
Volume consumptie	0,32
Industriële produktie	0,31
Produktie bouwnijverheid	0,24
Beroepsbevolking	0,26
Produktie per werkende in bedrijven	0,38
Werkgelegenheid in bedrijven	0,31
Werkgelegenheid bij overheid	0,15
Volume goederenuitvoer	0,29
Volume goedereninvoer	0,30
Waarde consumptie	0,22
Netto-investeringen	0,38
Toegevoegde waarde in bedrijven	0,35
Overheidslonen	0,38
Materiële overheidsbestedingen	0,33
Indirecte belastingen minus subsidies	0,12
Waarde goederenuitvoer	0,18
Waarde goedereninvoer	0,24
Waarde diensten uitvoer	0,51
Waarde diensten invoer	0,68
Saldo dienstenverleningsbalans	0,40

* Voor definitie zie tekst.

grootheden waarvan zij afhangen. Aan de andere kant zijn de zeevrachten in de wilde vaart een sterk schommelende en gevoelige grootheid, evenals de investeringen bepaald door moeilijk meetbare 'verwachtingen'.

Wij zullen overigens een verdere beschouwing aan de conclusies die uit een vergelijking tussen plancijfers en realiteit te trekken zijn, wijden in par. 14.4.

14.3. TOETSING VAN DE LANGE-TERMIJNPLANNEN VAN ONTWIKKELINGSLANDEN

Ofschoon het ook voor ontwikkelingslanden aanbeveling verdient, dat er een jaarlijkse vergelijking plaatsvindt tussen plancijfers en werkelijkheid, is uit het resultaat van de confrontatie hier pas na een aantal jaren een werkelijke conclusie te trekken. Ontwikkelingslanden worden nl. in veel sterkere mate beïnvloed door de toevallige schommelingen in de oogstopbrengsten dan ontwikkelde landen; bovendien moet men in deze landen rekening houden met meer vertragende factoren bij de uitvoering van een plan of programma, vooral voor het essentiële verschijnsel van het 'leren' op zovele gebieden.

Gezien het feit dat de meeste ontwikkelingslanden pas zo kort bezig zijn met hun plannen is de tijd nog maar nauwelijks aangebroken om tot conclusies te komen. Er is wel een grote pionierspoging geweest om de ontwikkeling van de gehele wereld te voorspellen: die van Colin Clark, in zijn 'The Economics of 1960', gepubliceerd in 1942. De controle van zijn voorspellingen is dus inderdaad al mogelijk geweest – en ook door hemzelf ter hand genomen – maar als men alleen reeds bedenkt dat de oorlog nog maar nauwelijks begonnen was toen hij zijn cijfers presenteerde, mag men hem de vrij sterke afwijkingen die tussen prognose en werkelijkheid bestaan nauwelijks aanrekenen.

Onder de grotere ontwikkelingslanden is India het land waar de planopstelling het eerst in ernstige vorm is ondernomen en waar men nu aan het Vierde Vijfjarenplan werkt. Het Eerste Vijfjarenplan begon in 1951 en er zijn dus twee plannen volledig beëindigd, terwijl het Derde Vijfjarenplan 1961–1966 in uitvoering is. Een toetsing vindt hier regelmatig door de Indiase regering plaats. Soortgelijke toetsingen worden nu verricht door een reeks andere landen, zo bv. in Vene-

zuela, waar een goed uitgewerkt plan ook reeds enige tijd bestaat. Een zeer belangwekkende toetsing van de plannen in het gebied vallende onder de Economische Commissie voor Azië en het Verre Oosten (ECAFE) is geboden in het Economic Bulletin for Asia and the Far East XII (Dec. 1961) onder de titel 'Economic Development and Planning in Asia and the Far East'. Wij ontlenen daaraan tabel 15, die een der meestomvattende overzichten geeft waarover wij thans beschikken.

Men ziet uit deze tabel o.m. dat Japan een bijzonder goed figuur slaat door het voortdurend overtreffen, in de werkelijkheid, van de plancijfers en dat India, Pakistan en Indonesië heel wat minder fortuinlijk zijn geweest. Over het 'Japanse wonder' is nog lang geen eensgezind oordeel onder economisten bereikt. Over sommige der tegenslagen van de andere genoemde landen is het iets gemakkelijker een oordeel te geven.

Onder de factoren die een rol gespeeld hebben is allereerst de grotere bevolkingstoeneming dan aanvankelijk verwacht werd te noemen. Verder is het overtreffen van het doel van het Eerste Vijfjarenplan aan gunstige, het achterblijven bij het doel van het Tweede Vijfjarenplan van India aan ongunstige oogsten toe te schrijven; deze hebben bovendien de besparingen in de periode van het Eerste Vijfjarenplan gunstig en die in de periode van het Tweede plan ongunstig beïnvloed. Tenslotte is de buitenlandse hulp gedurende het laatstgenoemde plan aanzienlijk minder geweest dan werd gehoopt. Gedurende het Derde Vijfjarenplan is deze factor veel gunstiger geweest, doch zijn zowel in de landbouw als in de zware industrie de produktiecijfers bij de plancijfers achtergebleven. De industriële produktie steeg tussen 1962 en 1963 met ongeveer 8% in plaats van het plancijfer van 11%.

TABEL 15. Gemiddelde jaarlijkse toeneming, in procenten, van het nationale inkomen (in constante prijzen) Y en van het inkomen per hoofd (idem) y, volgens de plannen en in werkelijkheid, voor een aantal Aziatische landen.

		Plannen		Werkelijkheid		
Land	Periode	Y	y	y	Y	Periode
Burma	1952/3–1959/60	7,4	6,2	3,6	4,6	1952/3–1959/60
Taiwan	1957–1960	7,4	3,7	3,0	6,4	1957–1959
India	1951/2–1955/6	2,1	0,9	1,6	3,4	1951/2–1955/6
	1956/7–1960/1	4,6	3,3	1,5	3,7	1956/7–1960/1
Indonesië	1956–1960	3,0	1,3	—0,6	2,1	1956–1959
Japan	1953/4–1959/60	4,5	3,7	6,7	7,8	1953/4–1959/60
	1955/6–1961/2	6,5	5,7	8,2	9,2	1955/6–1959/60
Pakistan	1955/6–1959/60	2,8	1,4	0,2	2,1	1955/6–1959/60
Philippijnen	1956/7–1960/1	6,0	—	1,8	5,0	1956–1959

14.4. NADERE ANALYSE VAN VERSCHILLEN TUSSEN PLANCIJFERS EN WERKELIJKE CIJFERS

Zoals reeds kort aangeduid werd en overigens vanzelfsprekend is, is het eerste doel van de vergelijking gelegen in een zekere controle op de uitvoering van het plan; daarnaast is echter ook de vraag aan de

orde, in hoeverre de wetenschappelijke methoden, bij de planning gebruikt, voor verbetering vatbaar zijn. Het is gewenst de onderlinge verhouding van deze twee vragen nu iets nauwkeuriger te bespreken.

De cijfers die bij de berekening van een economische grootheid zoals bv. het nationale inkomen een rol spelen behoren tot drie categorieën:
(1) men gaat uit van zekere cijfers over de zgn. onbeïnvloedbare data – zoals de toeneming van de bevolking, de technische ontwikkeling, de wereldmarktontwikkeling – en voegt daaraan toe
(2) de waarden voor de instrumenten der economische politiek – bv. belastingtarieven, invoerrechten, overheidsinvesteringen –; om met behulp van
(3) bepaalde coëfficiënten die de structuur van de volkshuishouding aanduiden – zoals de elasticiteit van de vraag, invoerneiging e.d. — tenslotte de te voorspellen grootheid te berekenen – het inkomen in ons voorbeeld.

De 'fouten', zoals wij de afwijkingen met de werkelijkheid ook kunnen noemen, kunnen dienovereenkomstig van drie verschillende soorten zijn:
(1) Er kunnen fouten zijn in de voorspelling van de waarden der data. Dit zijn zuivere voorspellingsfouten, maar in beginsel niet een fout in het nationale model dat men gebruikt heeft.
(2) Er kunnen afwijkingen zijn tussen de waarden der instrumentvariabelen die het Planbureau heeft aanbevolen en hun in feite gekozen waarden. Hier kan men van 'fouten' in de politiek van de regering spreken, indien de door het Planbureau aanbevolen politiek de juiste was. Men kan echter ook te doen hebben met een meningsverschil tussen het bureau en de regering.
(3) Er kunnen tenslotte fouten steken in de waarde van de coëfficiënten. Deze moeten meer in het bijzonder als fouten van de methode van planning worden aangemerkt. Hier is het dat er reden tot verbetering van die methode kan bestaan.

Men kan, als men wil, een deel van de eerste soort fouten weer opdelen in fouten van de tweede en de derde soort, nl. afwijkingen tussen de door het planbureau aangenomen politiek en de werkelijke (doch dan door buitenlandse autoriteiten) en afwijkingen in coëfficiëntwaarden (maar dan voor modellen voor het buitenland of voor andere dan economische onderwerpen. Een ander deel van de fout van de eerste soort kan in foutieve waarneming liggen bv. gebrekkige cijfers over de bevolkingstoeneming. Wij hebben in par. 14.3 gezien

dat een deel van de tegenvallers in de Aziatische economische ontwikkeling op rekening kan worden gesteld van de te lage cijfers over de bevolkingstoeneming.