



Ambitie begrotingsbeleid valt tegen

In het nieuwe regeerakkoord is het voorzichtige scenario verlaten. Een voorzichtigheidsmarge bij de groeiverwachtingen is gelijkwaardig met een hoger ambitieniveau voor het begrotingssaldo. Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen is de ambitie voor het wegwerken van het houdbaarheidstekort echter niet verhoogd.

Het trendmatige begrotingsbeleid dat de Nederlandse overheid sinds 1994 voert, heeft als centraal element een vooraf vastgelegde norm voor de ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven, beter bekend als het uitgavenkader. Daarnaast wordt ook vooraf het saldo van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen vastgelegd, al kon dit tot 2002 nog veranderen onder invloed van mee- en tegenvallers. Het uitgavenkader en het lastensaldo worden aan het begin van een kabinetsperiode zo gekozen dat de doelstelling voor het begrotingssaldo wordt bereikt bij een voorzichtige raming van de economische groei op middellange termijn. Beide paarse kabinetten (1994–1998 en 1998–2002) werkten met behoedzame scenario's waarin de economische groei jaarlijks ruim 0,6 procent lager lag dan de beste voorspelling tijdens de formatie. Vanaf 2002 is de voorzichtigheidsmarge verkleind naar 0,25 procent; begin dit jaar is hij verder teruggebracht tot nul.

HENK DON
Hoogleraar Econometrie
en economisch beleid aan
de Erasmus Universiteit
Rotterdam

Wat is de achtergrond van de voorzichtigheidsmarge?
Wat bepaalt zijn omvang? Welke marge is redelijk?

Tegenvallers zijn erger dan meevallers
In het advies dat ten grondslag lag aan het trendmatige begrotingsbeleid, noemde de Studiegroep Begrotingsruimte het gebruik van voorzichtige uitgangspunten voor de raming van de economische groei 'een ijzeren randvoorwaarde' voor het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid (Studiegroep Begrotingsruimte, 1993, blz. 24). Als reden werd gegeven dat de kans op budgettaire tegenvallers op voorhand zeer klein gemaakt moet worden. Dit was nodig om een herhaling van de jaren zeventig te voorkomen, toen opeenvolgende tegenvallers in de trendmatige economische groei het failliet betekenden van het structurele begrotingsbeleid zoals dat begin jaren zestig door Jelle Zijlstra was ontwikkeld. De afkeer van tegenvallers bracht de Studiegroep tot een asymmetrische doelfunctie voor het begrotingssaldo: tegenvallers zijn erger dan (even grote) meevallers. Deze asymmetrie kreeg vorm in de keuze van een behoedzaam scenario als uitgangspunt voor het begrotingsbeleid. Door bewust uit te gaan van een minder gunstige raming van de ontwikkeling van de nationale economie, en in het bijzonder van de belastingopbrengsten, wordt de kans op tegenvallers immers kleiner gemaakt.

De doelstelling voor het begrotingssaldo

Sinds het einde van de vorige eeuw is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn het belangrijkste criterium voor de keuze van de doelstelling voor het begrotingssaldo. De houdbaarheid wordt afgemeten aan de vraag of het bestaande systeem van collectieve uitgaven kan meegroeien met de algemene welvaart zonder dat de belasting- en premietarieven moeten worden verhoogd om een onbeheerste groei van de overheidsschuld te voorkomen (Van Ewijk et al., 2006). Dit criterium voor houdbaarheid geeft ook invulling aan de gedachte dat de baten en lasten van de overheidsbegroting voor opvolgende generaties in evenwicht moeten zijn.

Onder de huidige omstandigheden is dit het enige zinvolle anker voor de schuldpolitiek. Een gulden financieringsregel, zoals in de eerste helft van de vorige eeuw is gehanteerd, berust op een misplaatste analogie met een onderneming. Zo'n regel miskent dat de overheid door haar recht op belastingheffing altijd inkomsten kan genereren. Voorts is de afbakening tussen rendabele investeringen en lopende uitgaven lastig, doordat veel overheidsbestedingen wel een maatschappelijk rendement opleveren, maar niet noodzakelijk ook financieel rendabel zijn voor de overheidsbegroting. In de jaren zestig was een structureel begrotingsbeleid van kracht, ontwikkeld door Jelle Zijlstra. De begrotingsruimte werd afgeleid uit de structurele groei van de economie. Het structurele begrotingssaldo moest zodanig zijn dat sprake was van macroeconomisch extern evenwicht: dit kwam tot uiting in een klein overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, juist voldoende om de ontwikkelingssamenwerking mee te financieren. Halverwege de jaren zeventig liep dit systeem spaak door de onverwachte vertraging van de structurele groei: de groei-ramingen bleken te optimistisch en het overheidstekort liep snel op. Als gevolg daarvan werd het begrotingsbeleid in de jaren tachtig gedomineerd door een eenvoudig beginsel: het tekort moest omlaag. Maar toen het tekort vanaf 1996 duidelijk onder de EMU-grens van drie procent van het brutobinnenlandsproduct (bbp) bleef en zelfs een overschot in zicht kwam, stelde zich opnieuw de vraag wat de structurele doelwaarde voor het saldo moest zijn. Zijlstra's uitgangspunt van extern evenwicht was niet meer actueel (SER, 1992, blz. 9; CED, 1992); doordat de internationale kapitaalmarkt in de loop van de jaren tachtig zeer omvangrijk en toegankelijk was geworden, waren tekorten of overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans eerder het resultaat van kapitaalbewegingen dan een signaal van binnenlandse onevenwichtigheden. En voorzover er al implicaties zouden zijn voor de wisselkoers, waren die na de start van de euro alleen nog op Europees niveau van belang.

In zijn advies over het sociaaleconomisch beleid 2000–2004 pleitte de SER (2000) ervoor om over te stappen naar een scenario waarin de groeiverwachting dichter bij de trendmatige groeiverwachting zou komen te liggen. Dit advies werd een jaar later door de Studiegroep Begrotingsruimte (2001) overgenomen. Als reden werd gegeven dat de overheidsfinanciën de gevarezone leken te hebben verlaten. En in 1999–2000 was gebleken dat grote meevallers de budgettaire spelregels onder druk zetten en zo hun eigen nadelen met zich meebrengen. De pijn van tegenvallers was kleiner geworden en de pijn van meevallers werd wat duidelijker gevoeld. De doelfunctie was dus minder asymmetrisch geworden, zodat de kans op tegenvallers wat groter mocht zijn en de kans op meevallers wat kleiner moest worden. Dit wordt bereikt met een kleinere voorzichtigheidsmarge. De kwantitatieve bepaling van de mate van voorzichtigheid bleef echter in nevelen gehuld.

Bepaling voorzichtigheidsmarge

De optimale omvang van de voorzichtigheidsmarge kan worden afgeleid uit de mate van onzekerheid over het begrotingssaldo en de karakteristieken van de asymmetrische doelfunctie. Het budgettaire beleid is erop gericht om de verwachte waarde van de doelfunctie voor het begrotingssaldo te maximaleren. Bij een gewone kwadratische doelfunctie geldt het beginsel van zekerheidsequivalentie: de verwachte waarde van de doelfunctie kan gemaximeerd worden door de doelfunctie te maximaleren voor het scenario waarin de onzekere grootte op haar verwachte waarde wordt gezet (Theil, 1958). Door de asymmetrie treedt een verschuiving op: de onzekerheid kan worden ingeruild voor een scenario waarin de onzekere grootte een waarde aanneemt die iets verschoven is ten opzichte van haar verwachting. Naar analogie van de risicopremie wordt deze verschuiving aangeduid als de voorzichtigheidspremie (Kimball, 1990). Ook is het hanteren van een voorzichtig scenario equivalent met het kiezen van een hogere ambitiewaarde voor het begrotingssaldo in het basisscenario; de optimale verschuiving in ambitie kan worden afgeleid uit de voorzichtigheidspremie (Don, 2007).

Om deze theorie te kunnen toepassen moeten we de onzekerheid over het begrotingssaldo kwantificeren en een geschikte doelfunctie voor het begrotingssaldo specificeren. In de context van het trendmatige begrotingsbeleid hebben de relevante onzekerheden betrekking op het structurele groeitempo van de nationale economie en op niet aan de groei gerelateerde fluctuaties in het structurele begrotingssaldo. Conjuncturele onzekerheden blijven buiten beschouwing, omdat deze geen invloed hebben op de doelstelling van het trendmatige begrotingsbeleid. Ook onzekerheid over de omvang van de gasbaten is niet relevant, omdat deze baten inherent tijdelijk zijn en daarom niet van belang voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn (Van Ewijk et al., 2006).

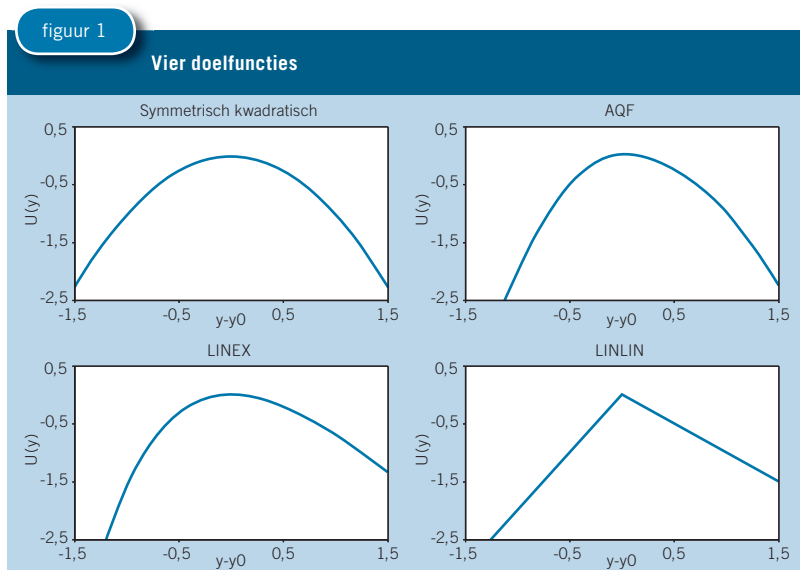
De mate van onzekerheid

De onzekerheid over de structurele groei heb ik eerder tentatief becijferd op een standaardfout van 1,6 procent voor het bbp-niveau in het vierde jaar, de normale horizon van een kabinetsperiode (Don, 2001). Als het bbp structureel 1 procent hoger ligt dan komt het structurele begrotingssaldo circa 0,3 procentpunt bbp gunstiger uit. Voor het begrotingssaldo in procenten van het bbp betekent de onzekerheid over de structurele groei dus een standaardfout van 0,5 procentpunt. De overige fluctuaties in het structurele begrotingssaldo (exclusief gasbaten) zijn vooral het gevolg van variaties in het belang van aftrekposten bij de belastingheffing, een soms wat grillig verloop van de opbrengsten van de vennootschapsbelasting, en variaties in het vorderingensaldo van gemeenten en provincies. Samen zijn deze fluctuaties verantwoordelijk voor een standaardfout van bijna 0,7 procentpunt bbp in het begrotingssaldo in het vierde jaar (Don en Van den Eijnden, 2007). Zij hebben geen logisch verband met de determinanten van de structurele groei, zodat beide bronnen van onzekerheid als onderling onafhankelijk kunnen worden beschouwd. De som van de twee varianties is $(0,5)^2 + (0,7)^2 = 0,74 = (0,86)^2$. Zo resulteert een totale relevante onzekerheid voor het structurele begrotingssaldo in het vierde jaar die gekarakteriseerd wordt door een standaardfout van ongeveer 0,85 procentpunt. De navolgende berekeningen zijn er bovendien op gebaseerd dat deze onzekerheid zich gedraagt volgens een normale verdeling.

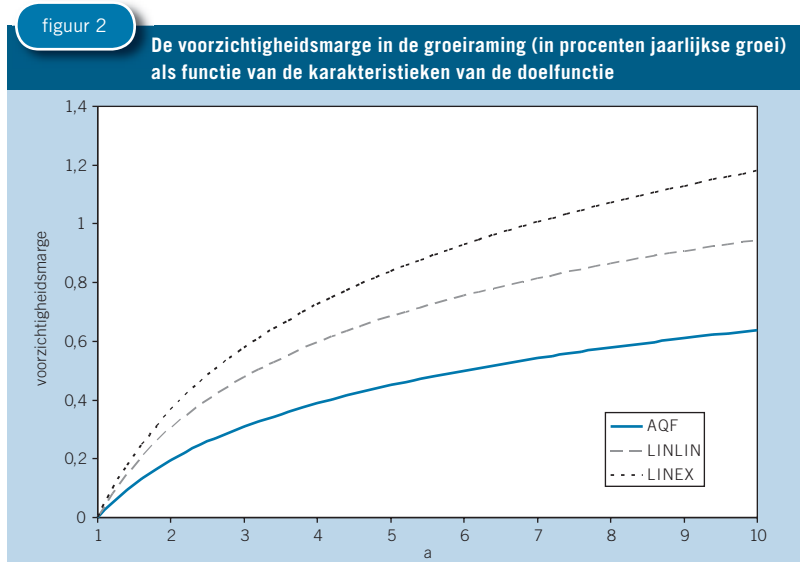
Een geschikte doelfunctie

In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende asymmetrische doelfuncties voorgesteld. De drie meest gebruikte zijn de LINLIN-functie, de Asymmetrische Kwadratische functie AQF en de LINEX-functie. LINLIN is aan weerszijden van het optimum lineair, met verschillende hellingshoeken; AQF is aan weerszijden van het optimum kwadratisch, met verschillende coëfficiënten; en LINEX neigt aan de ene zijde van het optimum naar een lineaire functie en aan de andere zijde naar een exponentiële functie. Deze drie functies zijn getekend in figuur 1. Als symmetrische doelfunctie wordt vaak een gewone kwadratische functie gebruikt. Ter vergelijking is deze ook in de figuur opgenomen.

Als asymmetrische variant van de gewone kwadratische functie is AQF een voor de hand liggende keuze voor een asymmetrische doelfunctie. We zullen nagaan hoe gevoelig de resultaten zijn voor een andere keuze.



Voor LINLIN en AQF wordt de mate van asymmetrie bepaald door de waarde van een parameter a , $a > 0$; een tegenvaller ($y < y_0$) is a maal erger dan een even grote meevaller ($y > y_0$). LINEX kent een parameter θ ; tegenvallers zijn erger dan (even grote) meevallers als $\theta > 0$; de verhouding is echter niet constant. In het vervolg kiezen we θ steeds zo dat bij LINEX een tegenvaller van eenmaal de standaardfout a maal erger is dan een even grote meevaller. In de grafieken van figuur 1 geldt steeds $a = 2$, een waarde die mij in eerste instantie redelijk lijkt. Ook op dit punt zullen we de gevoeligheid van de resultaten nagaan.



Bron: Don (2007), met herschaling

Resultaten

Figuur 2 laat zien hoe de gewenste voorzichtigheidsmarge in de jaarlijkse groei afhangt van de karakteristieken (aard en parameter) van de asymmetrische doelfunctie. De doelfunctie AQF met asymmetrieparameter 2 levert een voorzichtig scenario dat jaarlijks 0,2 procent onder de verwachte trendmatige groei ligt. De LINLIN functie levert bij dezelfde waarde van de asymmetrieparameter een voorzichtigheidsmarge van 0,3 procent jaarlijkse groei. LINEX geeft een nog iets grotere marge, van 0,37 procent jaarlijkse groei. Ik concludeer dat de marge van 0,25 procent jaarlijkse groei die sinds 2001 wordt gehanteerd, goed past bij redelijke veronderstellingen over de doelfunctie. De behoedzame scenario's uit 1993 en 1997 kenden een marge van ruim 0,6 procent jaarlijkse groei. Deze waarde duidt op een aanzienlijk grotere asymmetrie in de doelfunctie. Bij AQF wordt deze marge pas bereikt bij $a = 9,5$, dus als tegenvallers 9,5 maal zo zwaar tellen als (even grote) meevallers. Bij LINLIN vinden we deze marge als $a = 4,3$. Zulke verhoudingen zijn wellicht een goede weerspiegeling van de situatie in 1993-94, toen het begrotingstekort nog boven de drie procent van het bbp lag en de overheidsschuld rond de tachtig procent. Maar anno 2000 was er een overschot op de begroting en kwam de overheidsschuld onder de zestig procent van het bbp. Daarbij paste een minder scherpe straf op tegenvallers, zodat de overstap naar een kleinere voorzichtigheidsmarge een redelijke gedachte was.

Kritiek van het IMF

Het Internationale Monetaire Fonds was in een rapport van maart 2006 zeer lovend over het Nederlandse begrotingsbeleid (IMF, 2006). Maar juist over het gebruik van een voorzichtig scenario is de staf van het IMF kritisch. De staf meent dat de best beschikbare raming het uitgangspunt moet zijn voor het beleid. Hij geeft daarvoor twee argumenten: een voorzichtig scenario kan verstorend werken doordat het ten onrechte als de beste raming wordt opgevat, en het kan de geloofwaardigheid van het gevoerde beleid ondermijnen. De onzekerheid zou beter tot uiting kunnen komen in een ambitieuzer doel voor het begrotingssaldo.

De twee argumenten overtuigen mij niet. Het CPB heeft steeds nadrukkelijk en expliciet duidelijk gemaakt welke voorzichtigheidsmarge in het behoedzame of voorzichtige scenario besloten lag. Om de indruk te vermijden dat het voorzichtige scenario de beste voorspelling was, heeft het er bovendien ook steeds een gunstig of optimistisch scenario naast gezet. Naar mijn overtuiging komt de geloofwaardigheid van de beleidsuitgangspunten pas in gevaar als de voorzichtigheidsmarge wordt verzwegen of verbloemd, of als het voorzichtige scenario niet realistisch zou zijn. Het gebruik van een ambitieuzer doel voor het begrotingssaldo is in wezen gelijkwaardig met het gebruik van een voorzichtig scenario. Maar voorzichtige uitgangspunten vinden in de politieke discussie wellicht makkelijker steun dan ambitieuze doelen.

Het nieuwe regeerakkoord

Hoe moeten we het begrotingsbeleid van het nieuwe regeerakkoord nu beoordelen?

Het voorzichtige scenario is verlaten. Daartegenover zijn enkele spelregels over het omgaan met meen- en tegenvallers aangescherpt, maar dat neemt de asymmetrie van de doelfunctie niet weg. Hebben de coalitiepartners het voorzichtige scenario wellicht ingeruild voor een hogere ambitiewaarde voor het begrotingssaldo?

Indedaad lijkt de ambitie in het regeerakkoord groter dan in het gewogen gemiddelde van de verkiezingsprogramma's van de drie coalitiepartners. Bij gebrek aan een voldoende concrete uitwerking van de financiële beleidsvoornemens kunnen de in- en uitverdieneffecten nog niet bepaald worden; afgaande op de macro-economische doorwerking van de drie verkiezingsprogramma's zullen deze waarschijnlijk niet groot zijn (tabel 1). Ongerekend eventuele in- en uitverdieneffecten raamt het CPB voor 2011 bij het regeerakkoord een structureel begrotingsoverschot van 0,9 procent bbp in het trendmatige scenario (tabel 2). Bij de analyse van de verkiezingsprogramma's was dit cijfer in het voorzichtige scenario 1,0 procent bbp voor de programma's van CDA en ChristenUnie, en 0,5 procent voor het PvdA-programma (tabel 1). Het gewogen gemiddelde van die drie is 0,8 procent bbp, dus zo bezien ging de overstap naar het trendmatige scenario gepaard met een verhoging van de streefwaarde voor het begrotingssaldo van 0,1 procent bbp.

Maar een voorzichtigheidsmarge van 0,25 procent jaarlijkse groei is equivalent met een ambitieverschuiving voor het begrotingssaldo met 0,3 procent bbp, dus beduidend meer dan de feitelijke verschuiving, als tenminste het gewogen gemiddelde van de drie verkiezingsprogramma's een goed startpunt biedt. Bovendien blijkt het regeerakkoord niet ambitieuzer in het wegwerken van het houdbaarheidstekort. Ongerekend eventuele in- en uitverdieneffecten in 2011, verbetert de houdbaarheid per saldo met 0,4 procentpunt van het bbp, evenveel als het gewogen gemiddelde van de drie verkiezingsprogramma's. En dat terwijl de schatting van het houdbaarheidstekort in het trendmatige scenario juist is verhoogd van 1¼ procent bbp naar 2¼ procent bbp, door de forse opwaartse bijstelling van de levensverwachting in nieuwe CBS-prognoses.

Ambitie valt tegen

De conclusie is dat de coalitiepartners het laten vervallen van de voorzichtigheidsmarge niet hebben gecompenseerd met een hogere ambitie voor het wegwerken van het houdbaarheidstekort in de overheidsfinanciën. Dus wordt een groter deel van het probleem doorgeschoven naar de toekomst. Ook de hogere levensverwachting heeft nog geen beleidsmatig antwoord gekregen. Kennelijk was de prijs die daarvoor betaald moest worden te hoog: voor drie partijen is de pijn van tekortbeperkende maatregelen bij andere beleidsdoelstellingen al gauw groter dan voor één partij. Ten opzichte van het gewogen gemiddelde van de drie

tabel 1

Begrotingssaldo en houdbaarheid in drie verkiezingsprogramma's (procenten bbp) ^a

	basis: voorzichtig scenario						
	basis	CDA		PvdA		ChrU	
EMU-saldo 2011	1,0	1,1	(1,1)	1,0	(0,5)	1,1	(1,1)
Idem, structureel	0,9	1,0	(1,0)	0,6	(0,5)	0,8	(1,0)
Idem, robuust ^b	½	0,6	(0,6)	0,2	(0,1)	0,4	(0,6)
Houdbaarheidstekort 2011	1½	¾	(¾)	1½	(1½)	1	(¾)

^a cijfers tussen haakjes: exclusief macroeconomische doorwerking

^b structureel en exclusief rentelasten, gasbaten en rente- en dividendontvangsten

Bron: CPB (2006).

tabel 2

Begrotingssaldo en houdbaarheid in regeerakkoord (procenten bbp) ^a

	basis: voorzichtig scenario			basis: trendmatig scenario		
	basis	regeerakkoord		basis	regeerakkoord	
EMU-saldo 2011	1,0	.	(0,7)	1,3	.	(1,0)
Idem, structureel	0,9	.	(0,6)	1,2	.	(0,9)
Idem, robuust ^b	0,5	.	(0,2)	0,8	.	(0,5)
Houdbaarheidstekort 2011	2½	.	(2)	2¼	.	(1¾)

^a cijfers tussen haakjes: exclusief macroeconomische doorwerking

^b structureel en exclusief rentelasten, gasbaten en rente- en dividendontvangsten

Bron: CPB (2007).

verkiezingsprogramma's ligt de hogere ambitie van het nieuwe regeerakkoord op andere terreinen, zoals veiligheid en milieu. Het loslaten van de voorzichtigheidsmarge in het begrotingsbeleid vergroot de kans op tegenvallers. Tegen de achtergrond van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartners is de ambitie voor het begrotingsbeleid in het regeerakkoord de eerste tegenvaller.

LITERATUUR

CED (1992) *Rapport over het nationale spaarsaldo*, Rapport van de Commissie Economische Deskundigen, publicatienr. 92/11, Den Haag: SER.

CPB (2006) *Keuzes in Kaart 2008-2011 – Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*, Den Haag: CPB.

CPB (2007) *Indicatie van effecten Financieel Kader 2008-2011*, Notitie 7 februari, Den Haag: CPB.

Don, F. J. H. (2001) *The Growth Potential of the Dutch economy on Medium Term*, in: W. F. V. Vanthoor and J. Mooij (eds.), *Reflections on Economics and Econometrics, Essays in Honour of Martin M. G. Fase*, Amsterdam: DNB, 101-111.

Don, F. J. H. (2007) *Ambitie en voorzichtigheid in het economisch beleid*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Don, F. J. H. and F. O. van den Eijnden (2007) *Prudence and ambition in fiscal policy*, *Medium Economische Toepassingen*, forthcoming.

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006) *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, The Hague: CPB.

IMF (2006) *IMF Country Report No. 06/124*, Washington D.C.: IMF.
Kimball, M. S. (1990) *Precautionary Saving in the Small and in the Large*, *Econometrica*, 58 (1), 53-73.

SER (1992) *Convergentie en overlegeconomie*, Advies 92/15, Den Haag: SER.

SER (2000) *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, Advies 00/08, Den Haag: SER.

Studiegroep Begrotingsruimte (1993), *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, Negende rapport, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Theil, H. (1958) *Economic Forecasts and Policy*, Amsterdam: North Holland.