



Begroten in magere jaren

Auteur(s):

Dijkhuizen, C., van

De auteur is thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën. Hij dankt Caroline Kollau voor bijdragen aan dit artikel.

c.j.m.kollau@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4375, pagina 663, 20 september 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

miljoenennota

Gezien de huidige economische situatie en de aankomende vergrijzing, zijn gezonde overheidsfinanciën van groot belang. Ook de arbeidsmarkt behoeft verbeteringsimpulsen.

In de zeven vette jaren tot 2001 is veel bereikt. De economie groeide tot 2001 met ruim 26 procent, de werkgelegenheid in arbeidsjaren steeg met bijna één miljoen en de werkloosheid kromp tot 3,6 procent van de beroepsbevolking. Een begrotingstekort van 3,5 procent van het bbp veranderde in een overschot van anderhalf procent van het bbp en de overheidsschuld daalde met ruim twintig procentpunten. Sindsdien is de groei echter sterk vertraagd. Voorkomen moet worden dat de huidige magere periode uitdijt tot de bijbelse zeven jaar. De groeivertraging heeft niet alleen zwaarwegende gevolgen voor het emu-saldo, maar brengt ook de afkalving van de Nederlandse concurrentiepositie en de knelpunten ten aanzien van het effectieve arbeidsaanbod volledig in beeld.

Dilemma

De sterk verslechterde uitgangssituatie van de overheidsfinanciën plaatst het nieuwe kabinet voor een stevig dilemma. Enerzijds is het essentieel dat de overheidsschuld in één generatie geheel wordt afgelost zodat de overheidsfinanciën niet ontsporen als gevolg van de vergrijzing. Anderzijds wil het kabinet zo snel mogelijk toe naar een begrotingsbeleid dat de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant laat werken. Bij invulling van het beleid heeft het kabinet daarom gezocht naar een balans tussen deze twee doelstellingen. Naast snelle invoering van maatregelen om het emu-tekort terug te dringen, legt het beleid zich daarom vooral toe op een verbetering van het structurele groeivermogen van de economie, hoofdzakelijk via stimulering van het arbeidsaanbod.

Overheidsfinanciën

Lag de groei van de Nederlandse economie in de periode 1994-2000 nog gemiddeld driekwart procentpunt boven het Europese gemiddelde, in de periode 2001-2003 zakt deze daar duidelijk onder, tot een niveau van gemiddeld nauwelijks meer dan één procent per jaar. Door de teleurstellende prestaties van de economie ontstaat dit jaar een emu-tekort van 0,5 procent van het bbp. Dit tekort zou, zonder nader beleid, volgend jaar oplopen tot 1,2 procent van het bbp. In historisch perspectief bezien zou een dergelijk tekort een flinke stap terug betekenen. De groeiverwachting is, nog los van de economische gevolgen van een mogelijke aanval van de vs op Irak, bovendien vooral onderhevig aan neerwaartse risico's.

Omdat de verslechtering van het saldo bovendien de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn in gevaar brengt, neemt het kabinet ingrijpende maatregelen om de begroting in 2003 zo dicht mogelijk bij evenwicht te houden om daarna geleidelijk terug te keren naar een situatie met jaarlijkse overschotten van gemiddeld meer dan één procent van het bbp.

Aflossen staatsschuld

Waar bij ongewijzigd beleid de overheidsfinanciën op lange termijn derhalve onhoudbaar blijken, zorgt het kabinetsbeleid ervoor dat de overheidsschuld in 2030 volledig is afgelost, zodat de kosten van de vergrijzing kunnen worden opgevangen. Door snel maatregelen te treffen en het begrotingstekort in 2003 zo dicht mogelijk bij evenwicht te houden (voorzien is een tekort van een half procent van het bbp) wordt bovendien bevorderd dat er op afzienbare termijn weer een situatie ontstaat die perspectief biedt op het kunnen laten werken van de automatische stabilisatoren. Uiteraard zullen ook de beleidsmaatregelen die de structurele groei van de economie bevorderen het op termijn makkelijker maken om de automatische stabilisatoren weer volledig te laten werken.

Concurrentiepositie

Onder invloed van de krapte op de arbeidsmarkt zijn de arbeidskosten in de afgelopen jaren sterk gestegen. Hierdoor verslechterde de Nederlandse concurrentiepositie en zijn de winstmarges van bedrijven uitgehold. De sterke vertraging van de economische groei heeft nog steeds niet geleid tot een afzwakking van de loonstijging. De uitwerking op de werkgelegenheid is daarentegen duidelijk voelbaar. De werkgelegenheid daalt volgend jaar voor het eerst sinds 1993 en de werkloosheid loopt op tot vijf procent. De verslechterende situatie op de arbeidsmarkt vraagt om een snelle omslag in de ontwikkeling van de arbeidskosten, om te voorkomen dat de stijging van de arbeidskosten te ver doorschiet. Cruciaal om het verlies van veel banen te voorkomen is nu dat de remweg bij de loonvorming wordt verkort.

Arbeidsinkomensquote

De arbeidsinkomensquote (aiq) ligt dit jaar maar liefst vier procentpunt boven het niveau van 1998. Een dergelijke niveauperhoging zou, volgens de meest recente versie van het Jade-model van het Centraal Planbureau, na vier jaar ruim 300.000 banen kosten. Weliswaar daalt de aiq volgend jaar iets omdat de productiviteitsgroei aantrekt, maar loonmatiging blijft van wezenlijk belang om de aiq terug te brengen naar een niveau dat verenigbaar is met behoud van evenwicht op de arbeidsmarkt. De overheid neemt als werkgever haar verantwoordelijkheid door volgend jaar de contractloonstijging in de collectieve sector te beperken tot niet meer dan 2½ procent. Om te bevorderen dat de marktsector deze aanpak volgt, is het kabinet bereid loonmatiging te ondersteunen met een pakket lastenverlichtende maatregelen van een half miljard euro. Voorwaarde is dat er concrete afspraken kunnen worden gemaakt over daadwerkelijke loonmatiging.

Verborgene werkloosheid

Het nog steeds lage niveau van de officiële werkloosheid neemt niet weg dat er omvangrijke arbeidsreserves zijn. Deze zijn met name in de wao te vinden.

Een deel van het grote aantal personen met een wao-uitkering moet tot de verborgene werkloosheid worden gerekend. De schattingen hiervan lopen nogal uiteen. In een recent overzicht van empirische studies wordt geconcludeerd dat een derde deel van de wao-ers een plausibele schatting is ¹. Dit betekent dat de verborgene werkloosheid in de wao naar schatting gelijk is aan ruim vier procent van de beroepsbevolking.

Soms wordt beweerd dat de verdeling van het aantal uitkeringsgerechtigden over de diverse sociale-zekerheidsregelingen voor de werking van de arbeidsmarkt niet relevant is. Dit is echter onjuist. wao-ers - ook de verborgene werklozen in deze groep - behoren immers niet tot het effectieve arbeidsaanbod. Om deze reden gaat deze inactiviteit - anders dan de werkloosheid - niet gepaard met een neerwaartse druk op de lonen.

Arbeidsdeelname

In de Verenigde Staten leiden hoge geboortecijfers en immigratie tot een jongere bevolking. Waar deze demografische ontwikkelingen in de vs het arbeidsaanbod gunstig beïnvloeden, remt de vergrijzing in Europa de groei van het arbeidsaanbod af. Samen met Italië, Spanje en Griekenland behoort Nederland (met een arbeidsdeelname van 57 procent in 2000) nog steeds tot de groep landen met - in volle banen gerekend - de laagste arbeidsdeelname van Europa. In Denemarken is de arbeidsdeelname krap zeventig procent en, omgerekend naar het kortere Nederlandse arbeidsjaar, komt de vs op tachtig procent. Om de motor van de economie draaiende te houden is stimulering van het arbeidsaanbod in ons land dan ook geboden. Het kabinet pakt vooral de arbeidsdeelname aan van ouderen, vrouwen, etnische minderheden en laagopgeleiden, omdat de participatie van deze groepen erg laag is.

Ouderen

Een grotere arbeidsparticipatie van ouderen versterkt het economisch draagvlak en drukt de kosten voor sociale zekerheid. Bovendien neemt het effect van een hogere arbeidsdeelname van ouderen toe nu deze groep, als gevolg van de vergrijzing, groeit. In de Europese Unie werkt nog geen veertig procent van de mensen tussen de 55 en 65 jaar. In de vs is dat bijna zestig procent. In Europees verband is daarom door regeringsleiders de ambitie uitgesproken om in de periode tot 2010 de werkgelegenheidsgraad van deze groep te verhogen tot vijftig procent en de gemiddelde leeftijd waarop mensen uittreden te verhogen met vijf jaar.

Financiële prikkels

De belangrijkste oorzaak van de lage arbeidsdeelname van ouderen is dat het feitelijk ontbreekt aan een financiële prikkel om door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd. De vervangingsratio, het netto inkomen na vervroegde uittreding als percentage van het netto arbeidsinkomen vlak vóór uittreding, is in veel landen erg hoog. Daarbij komt dat een jaar langer werken doorgaans niet leidt tot een actuariael zuivere verhoging van het jaarlijkse pensioen. In veel landen levert een jaar langer werken juist een financieel nadeel op. In Nederland en Frankrijk is dit nadeel zelfs meer dan tachtig procent van het jaarloon. De verhoging van het jaarlijkse pensioen biedt in deze gevallen onvoldoende compensatie voor het feit dat het pensioen een jaar minder wordt ontvangen.

In landen rechtsboven in figuur 5 is de werkgelegenheidsgraad van ouderen daarom doorgaans lager dan in landen zoals de vs, Japan, Korea en Zwitserland, die zich linksonder in de figuur bevinden en waar langer doorwerken wel gunstig is voor het latere pensioen. Nederland onderschrijft de noodzaak van een grotere arbeidsdeelname van ouderen zeer nadrukkelijk. Een onderdeel van het beleid is daarom dat de omslaggefinancierde vut-uitkeringen in actuariael zuivere regelingen voor vervroegde pensionering moeten worden omgezet. Het kabinet zal dit punt ook inbrengen in het overleg met de sociale partners over een pensioenconvenant.

Onderkant arbeidsmarkt

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt bestaat het probleem dat uitkeringsgerechtigden vaak terughoudend zijn in het accepteren van een baan omdat, vergeleken met de uitkering, laagbetaalde arbeid onvoldoende oplevert. Deze zogenoemde armoedeval wordt veroorzaakt door een cumulatie van algemene en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen waarop, na het accepteren van (beter betaald) werk, het recht vervalt. Het kabinet pakt de armoedeval aan door de arbeidskorting stapsgewijs te verhogen. Ook worden bevoegdheden van gemeenten voor het verstrekken van inkomensgerichte steun beperkt en is generiek inkomensbeleid voortaan voorbehouden aan het rijk.

Conclusie

Als gevolg van de conjuncturele inzinking van de economie duikt het emu-saldo in 2002 onder de nul. Bij ongewijzigd beleid zou dit saldo in 2003 nog verder verslechteren. Daarmee komt het lange-termijndoel van generatiebewust begroten in gevaar. Dit zou betekenen dat in de toekomst de lasten omhoog moeten of een flinke versobering van de collectieve voorzieningen nodig is.

Om dit te voorkomen levert het kabinet een forse inspanning zodat de begroting dichtbij evenwicht blijft. Door noodzakelijke ombuigingen niet uit te stellen, maar snel maatregelen te treffen, wordt bestuurlijke rust in het begrotingsproces bevorderd en kan zo snel mogelijk een situatie worden bereikt waarin de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vrijelijk kunnen werken.

Op hoofdlijnen is het beleid van het nieuwe kabinet vooral gericht op de noodzakelijke versterking van het structurele groeivermogen van de economie. Dat gebeurt vooral door maatregelen die het effectieve arbeidsaanbod vergroten. Om een excessieve stijging van de werkloosheid te vermijden, zal de groei van de arbeidskosten snel een flinke neerwaartse knik moeten gaan vertonen

¹ Zie J.J. Graafland, R.A. de Mooij, A. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, MIMICing tax policies and the labour market, Elsevier, Amsterdam, 2001.