

# De prijs van veiligheid

Geen departement lijkt de bezuinigingsdans te kunnen ontspringen. Maar niet elk ministerie kan evenveel inleveren. Zo stelt het Ministerie van Defensie dat de bezuinigingsmogelijkheden op zijn begroting uiterst beperkt zijn. Dat komt in de eerste plaats door de aard van het aangeboden goed. Het gaat bij Defensie om het „hoge” politieke belang van de nationale veiligheid, wat een zuiver collectief goed is. Toepassing van het profijtbeginsel of privatisering kunnen daarom niet tot besparingen leiden. In de tweede plaats is er de in Nato-verband aangegane overeenkomst de reële defensie-uitgaven jaarlijks met 3% te laten groeien als de economische situatie dit tenminste toelaat.

Daarmee is de kous echter niet af. In een tijd dat de rijksmiddelen schaars zijn, is zorgvuldige afweging bij de verdeling ervan over de departementen geboden. In zo'n situatie is een beroep op de politieke noodzaak van de nationale veiligheid onvoldoende als niet duidelijk is welke prijs voor dit collectieve goed moet worden betaald. Om inzicht in de hoogte van deze prijs te krijgen, is kennis van de wisselwerking tussen de defensiesector en de rest van de economie nodig. Over de aard van deze wisselwerking zijn de meningen verdeeld.

Er kunnen grofweg twee visies worden onderscheiden. De theorie van het z.g. militair-keynesianisme stelt dat omvangrijke defensie-uitgaven een belangrijke stimulans betekenen voor de economische groei, en het mogelijk maken om een conjunctuurpolitiek te voeren. Vaak, zo stellen de aanhangers van deze richting, is verhoging van de militaire uitgaven de enige politiek acceptabele weg om de effectieve vraag te vergroten. Het keynesianisme sluipt in deze visie dus, via de achterdeur van het Ministerie van Defensie, de economische politiek binnen. De tweede theorie stelt daarentegen dat militaire uitgaven de groei juist beperken en alleen op grond van politieke overwegingen zijn te rechtvaardigen. Er is sprake van een prijs in termen van gemiste groei die voor de veiligheid moet worden betaald.

Zijn de militaire uitgaven ingegeven uit economische overwegingen of zijn politieke motieven doorslaggevend geweest? De resultaten van econometrisch onderzoek leiden niet tot — hoe kan het ook anders — eensluidende resultaten. Zo hebben Griffin en Wallace recent vier, met veel fantasie bijeen gegaarde „geopolitieke” variabelen (het aantal internationale conflicten, de militaire uitgaven van de Sovjetunie, het aantal gewonden in internationale conflicten, gecompleteerd met een „dummy” voor de koude oorlog), en vier economische variabelen aan het Amerikaanse militaire uitgaveniveau gecorreleerd. Hun conclusie luidt: „Military outlays (...) do appear to be employed as a counter-cyclical fiscal instrument by the state (...) and much less so by real or by perceived threats from political opponents or by „legitimate defense needs” 1). Volgens dit onderzoek bepalen dus in de praktijk keynesiaanse overwegingen het niveau van de militaire uitgaven.

Keman daarentegen concludeert op grond van een vergelijkend onderzoek naar de defensie-uitgaven van 18 democratische landen juist dat de internationale context doorslaggevend is 2). Wel spelen de hoogte van het nationaal inkomen en de ontwikkeling ervan een rol, waarbij het opvallend is dat boven een bepaald inkomensniveau de militaire uitgaven ineens stijgen.

Hoe moeten de visies met het oog op de economische betekenis van defensie-uitgaven worden beoordeeld? De militair-keynesianen lijken op het eerste gezicht goede kaarten te hebben. De Nederlandse militaire uitgaven bedroegen in 1981 3,4% van het bruto binnenlandse produkt, en boden werk aan 130.000 personen. Het Ministerie van Defensie besteedde in dat jaar voor bijna f. 2,7 mrd. bij de Nederlandse industrie, en voor zover orders niet in het binnenland werden geplaatst, werd getracht compensatie-orders te verkrijgen.

Toch moet een kanttekening bij deze visie worden geplaatst. Er heeft een opvallende verschuiving plaatsgevonden binnen het defensiebudget van personeelskosten naar investeringskosten. Bedroeg het investeringsaandeel in 1978 nog 24% van het totale defensiebudget, in 1982 was dit percentage opgelopen tot 28. Naar raming zal dit percentage in 1990 tot 37,6 zijn gestegen. Het gevolg is tweërlei: het directe, totale werkgelegenheidseffect neemt af, en de vraag naar gespecialiseerd, hoog opgeleid personeel neemt toe. Vooral fysici, mecaniciens en ingenieurs zullen van het oplopen van het aandeel van de militaire investeringen profiteren. Het gevaar is niet denkbeeldig dat er veeleer een inflatoire druk op deelmarkten van de arbeidsmarkt ontstaat, dan dat de werkloosheid, die vooral ongeschoolden/ongeoefenden treft, wordt verminderd.

De aanhangers van de tweede visie stellen dat de militaire uitgaven vooral ten koste gaan van de economische groei. Zo merkte De Haan in *ESB* op dat het effect van militaire uitgaven moet worden vergeleken met het effect van een alternatieve aanwending in de civiele sector 3). Omdat de kapitaalintensiteit van de defensiesector hoger is dan die in de civiele sector, betekent dit dat het werkgelegenheidseffect van overheidsuitgaven in laatstgenoemde sector groter is. Er is dan sprake van „opportunity costs” in termen van gemiste werkgelegenheid. Ook de vermeende „spin off” van technologie naar de particuliere sector moet op deze manier worden bekeken. De juiste vraagstelling moet dus luiden: wat zou het militaire budget voor onderzoek en ontwikkeling in de civiele sector opleveren.

Maar niet alleen het niveau van het defensiebudget kan negatieve gevolgen hebben voor de economie. Schultze, voormalig economisch adviseur van president Carter, wees onlangs op de economische gevaren van een snelle groei van militaire uitgaven 4). In tegenstelling tot overige overheidsuitgaven zijn militaire uitgaven in bepaalde sectoren van de industrie geconcentreerd. Een snelle toename van de defensie-uitgaven zou als gevolg daarvan tot „bottleneck”-problemen en tot kostenstijgingen kunnen leiden. Of deze inflatoire tendens zich over de gehele economie kan voortplanten, lijkt twijfelachtig, gezien de relatief geringe omvang van de wapenindustrie. Wel betekent dit een extra beslag op de defensiebegroting.

Het lijkt erop dat een omvangrijke defensiesector op gespannen voet staat met het bevorderen van de economische groei. De militair-keynesianen houden geen rekening met „opportunity costs”, overschatten het werkgelegenheidsscheppende effect van militaire uitgaven, en negeren mogelijke inflatoire gevaren. De toewijzing van middelen aan het Ministerie van Defensie is echter vooral het resultaat van een politieke i.p.v. economische afweging. De toegenomen internationale spanningen die genoemde toewijzing in het voordeel van het Ministerie van Defensie doen uitvallen, hebben belangrijke binnenlandse gevolgen: de financiële armslag van de overige departementen wordt geringer en dat beperkt de mogelijkheden om de groei te stimuleren. De keuze is die tussen kanonnen of boter.

H. Kamps

1) L. J. Griffin, M. Wallace en J. Devine, *The political economy of military spending: evidence from the United States*, *Cambridge Journal of Economics*, 6, 1982, blz. 8.

2) J. E. Keman, Hoe komt de prijs van onze veiligheid tot stand?, *Acta Politica*, 1982.

3) H. de Haan, Enige economische gevolgen van de bewapeningswedloop, *ESB*, 5 augustus 1981.

4) C. L. Schultze, Do more dollars mean better defense?, *Challenge*, januari/februari, 1982.