



## Economen weten het soms beter

**Auteur(s):**

P.M. Sweers, P.M.

Jong, A.H.M. de

*De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van Financiën, respectievelijk als plaatsvervangend hoofd van de afdeling begrotingsbeleid en directeur-generaal van de rijksbegroting.* [P.M.Sweers@minfin.nl](mailto:P.M.Sweers@minfin.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4423, pagina 8, 9 januari 2004

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

rijksbegroting

*Het is niet verstandig om in het begrotingsbeleid uitsluitend te koersen op het vermeende conjuncturele dan wel structurele karakter van de tegenvallers of meevallers.*

Het debat over de begroting wordt in alle hevigheid gevoerd. Veel discussie gaat over de ernst van de economische malaise en de consequenties daarvan voor het begrotingsbeleid. Het kabinet heeft in de *Miljoenennota 2004* duidelijk stelling genomen. De economische teruggang is ernstig en ten dele structureel van aard. Ombuigingen zijn nodig om een verdere budgettaire ontsporing in de toekomst te voorkomen. Deze stellingname heeft tot kritische reacties geleid. Het kabinet zou te somber zijn en onnodig fors ingrijpen, waardoor de economie alleen maar verder in het slop geholpen wordt. In dit artikel wordt gesteld dat het afzien van bezuinigingen, vanwege de vermeende conjuncturele aard van de tegenvallers, onverstandig en riskant is.

### Economen weten beter

In het debat over de begroting wordt veelvuldig geschermd met 'de mening van economen'. Zo stelt de financieel woordvoerder van de PvdA Crone dat "een meerderheid van de economen dit procyclische beleid niet wenst"<sup>1</sup>. Het zou verstandiger zijn om minder te bezuinigen en het tekort en de schuld verder te laten oplopen. Toch zullen er weinig economen te vinden zijn die vinden dat het overheidstekort onbeperkt mag oplopen. Ergens ligt een grens. Het debat gaat dus vooral over de maatvoering: welke tegenvallers laat je lopen, en hoe bepaal je of de grens bereikt is en extra bezuinigingen noodzakelijk zijn? Hierbij gaat het al snel over de aard van de recessie. Zijn de tegenvallers structureel of conjunctureel? Als dat laatste het geval is, zou het niet nodig zijn om in te grijpen. Conjuncturele tegenvallers zouden op middellange termijn immers vanzelf worden gecompenseerd door conjuncturele meevallers.

#### Welke crises?

Dit roept de vraag op wat de ernst en de aard van de huidige economische terugval is. Minister Zalm stelt dat de huidige problematiek steeds meer parallellen vertoont met het begin van de jaren tachtig<sup>2</sup>. Zowel toen als nu was er sprake van een sterk verslechterde concurrentiepositie als gevolg van bovenmatige loonstijgingen. Ook nu is een zeer snelle stijging van de werkloosheid het resultaat. In combinatie met sterk teruggelopen bedrijfsresultaten, hogere pensioenpremies en tegenvallende particuliere consumptie leidt dit tot forse tegenvallers voor de overheidsfinanciën. Zalm concludeert dan ook dat er allerminst sprake is van een bescheiden teruggang.

Critici vinden de vergelijking met het begin van de jaren tachtig onterecht<sup>3</sup>. De bovenmatige loonontwikkeling zou nu, anders dan in de jaren tachtig, niet worden veroorzaakt door sterk gestegen collectieve lasten. Daarom zou er nu meer ruimte zijn voor een conjunctuurstimulerend beleid. De economie zou er nu een stuk beter voor staan dan begin jaren tachtig en zich meer laten vergelijken met het begin van de jaren negentig.

Bij het verschijnen van de *Miljoenennota 2004* stelde het cpb echter dat de Nederlandse economie momenteel in een recessie verkeert die in veel opzichten dieper is dan die van begin jaren negentig<sup>4</sup>. Vooral in de marktsector is de structurele situatie duidelijk ongunstiger. De situatie op de arbeidsmarkt lijkt voorsnoger beter dan tien respectievelijk twintig jaar geleden. Ook het niveau van het emu-tekort en de emu-schuld zijn nog steeds gunstiger dan indertijd. Sinds het verschijnen van de *Miljoenennota 2004* heeft het cpb zijn prognoses verder neerwaarts bijgesteld. Het cpb gaat nu uit van een economische krimp van 3/4 procent in 2003<sup>5</sup>. De gemiddelde groei in de periode 2001-2004 is met minder dan 1/2 procent per jaar gelijk aan de recessie begin jaren tachtig, zo stelt het cpb. Dit wijst er allerminst op dat het kabinet te somber was bij het opstellen van de begroting.

#### Kanttekeningen

Daar komt bij dat bij het actuele beeld een aantal kanttekeningen kan worden geplaatst. Weliswaar zijn de 'niveaus' nog tamelijk gunstig in vergelijking met de jaren tachtig, maar de snelle achteruitgang baart zorgen. Zo is de verslechtering van het emu-saldo nu veel forsere dan begin jaren negentig. Momenteel is, net als begin jaren tachtig, sprake van een verslechtering met ruim vier procentpunt in slechts enkele jaren. Een ander voorbeeld is de werkloosheid. Die liep begin jaren negentig op met circa twee procentpunt, nu is de toename bijna twee keer zo groot: plus 3 3/4 procentpunt tussen 2001 en 2003.

Bovendien is ook op de lange termijn het perspectief weinig rooskleurig. Begin jaren tachtig was de babyboomgeneratie tussen de 25 en 35 jaar oud en stond ze aan het begin van een arbeidscarrière. Nu is deze generatie twintig jaar ouder en nadert het pensioen. Dit zet het arbeidsaanbod, en daarmee de structurele groeivoorzichten onder druk en leidt tot oplopende collectieve uitgaven (aow en zorg). Gegeven deze druk op de openbare financiën lijkt het onverantwoord om de schuld nog verder te laten oplopen dan nu al gebeurt.

### *Conjunctureel of structureel?*

Behalve bij de ernst van de problematiek, worden ook vraagtekens geplaatst bij de aard van de recessie. Is het niet zo dat de oorzaak van de huidige malaise gelegen is in de wereldconjunctuur, per definitie een niet-structurele bron van ellende<sup>6</sup>? Het feit dat de achteruitgang hier groter is dan elders in Europa, suggereert echter dat er meer aan de hand is. De zeer lage economische groei is mede een gevolg van de forse stijging van de arbeidskosten en de daardoor verslechterde concurrentiepositie. De groei van de binnenlands geproduceerde uitvoer met slechts 1/4 procent per jaar in een periode waarin de relevante wereldhandel jaarlijks met gemiddeld 3 3/4 procent toeneemt, bevestigt dit beeld. De afgelopen dertig jaar was de marktprestatie van de exportsector alleen in 1977 slechter.

Het onderscheid tussen een (tijdelijke) conjuncturele achteruitgang en een structurele verzwakking van de economie is niet zo eenduidig als soms wordt gedacht. Inzakkende winsten zetten investeringen onder druk. Dit vermindert het structurele groeivermogen van de economie. Hetzelfde geldt voor een (fors) oplopende werkloosheid. Vooral langdurige werkloosheid ondermijnt de inzetbaarheid van werkzoekenden. Dit beperkt het effectieve arbeidsaanbod en gaat eveneens ten koste van het structurele groeivermogen. Dat het moeilijk is om de structurele groei van het bbp het bijbehorende voor conjunctuur geschoonde emu-saldo te identificeren, blijkt ook uit de volatiliteit van de ramingen. De door het cpb (voorzichtig) geraamde potentiële economische groei is in twee jaar tijd verlaagd van 2 1/2 procent naar 2 procent per jaar. Mede hierdoor blijkt het buitengewoon lastig om de structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën te bepalen. Vorig jaar voorzag het cpb een voor conjunctuur geschoond emu-saldo van +1/2 procent bbp in 2003. Bij de mev 2004 ging het cpb uit van -1 1/2 procent van het bbp; een verslechtering met twee procentpunt in één jaar tijd.

### **Gevolgen voor beleid**

Conclusie is dat er sprake is van een ernstige economische terugval. Dat de tegenvallers louter conjunctureel zijn lijkt zeer onwaarschijnlijk, zoals ook blijkt uit het feit dat het cpb zijn potentiële groeiraming fors neerwaarts heeft aangepast. Een nadere kwantificering van de conjuncturele en de structurele component is echter met grote onzekerheden omgeven. Dit is een gegeven waar beleidsmakers mee om moeten gaan. De ervaringen uit het begin van de jaren tachtig hebben geleerd dat een onderschatting van het structurele karakter van de tegenvallers een langdurig saneringsproces tot gevolg kan hebben. Dit gegeven in combinatie met de ervaring dat onduidelijke afspraken kunnen resulteren in een asymmetrisch begrotingsbeleid (waar meevallers overwegend structureel en tegenvallers conjunctureel zijn), leidt tot de conclusie dat het wenselijk is om gebruik te maken van eenduidig vastgelegde vuistregels en afspraken in de vorm van begrotingsregels.

### **Begrotingsregels**

Evenwichtige begrotingsregels bieden ruimte om conjuncturele fluctuaties in de begroting op te vangen, zonder dat direct moet worden ingrepen. Een vrije werking van automatische stabilisatoren kan een zekere stabiliserende werking hebben op de conjunctuur. Bovendien wordt de rust in het begrotingsproces - en daarmee de kwaliteit van de besluitvorming - bevorderd als niet op elke nieuwe economische raming gereageerd hoeft te worden met nieuw beleid. Anderzijds dienen de begrotingsregels ook een houdbare ontwikkeling van het begrotingssaldo en de overheidsschuld te waarborgen. Dit betekent dat tijdig en adequaat gereageerd moet worden op verslechtingen die structurele gevolgen kunnen hebben. Te veel nadruk op flexibiliteit gaat ten koste van de degelijkheid, en omgekeerd. Waar in dit spectrum het optimum ligt, is mede afhankelijk van de budgettaire en economische uitgangssituatie.

### *Jaren tachtig en negentig*

Nadat begin jaren tachtig de overheidsfinanciën uit het lood waren geslagen was er onder de successievelijke kabinetten-Lubbers weinig ruimte voor flexibiliteit<sup>7</sup>. Het feitelijke overheidstekort dat jaarlijks werd voorzien was leidend. Viel het tegen dan moest direct worden ingegrepen; viel het mee dan waren de meevallers beschikbaar voor intensivering. Deze vorm van crisismanagement was begrijpelijk gegeven de budgettaire uitgangssituatie, maar had ook nadelen. Het begrotingsproces was hectisch en tijdelijke meevallers werden niet ingezet om het saldo te verbeteren.

Omdat de budgettaire uitgangssituatie inmiddels aanzienlijk was verbeterd, kon vanaf 1994 (kabinet-Kok-I) worden overgegaan op een trendmatig begrotingsbeleid. Uitgangspunt van dit beleid is dat bij de start van de kabinetsperiode op basis van een behoedzaam economisch scenario de uitgavenontwikkeling gedurende de kabinetsperiode wordt gemaximeerd. Tussentijdse fluctuaties van de inkomsten zijn daarmee in principe niet meer relevant voor de uitgavenontwikkeling. Deze kernelementen worden nog steeds toegepast. De nadruk verschoof daarmee in de richting van flexibiliteit.

### *Huidige regels*

Anders dan hetgeen door sommigen wordt gesuggereerd, is een bovengrens voor het feitelijke tekort steeds een essentieel onderdeel van het trendmatige begrotingsbeleid geweest. Onder Kok-I gold een beleidsmatig plafond voor het tekort, tijdens Kok-II werd verwezen naar het Verdrag van Maastricht en onder Balkenende-I werd gesteld dat begrotingstekorten als het enigszins kon vermijden moesten worden. Het huidige kabinet legt een grens bij een feitelijk tekort van 2 1/2 procent van het bbp. Bovendien wordt verwezen naar het Stabi-leiteits- en Groeipact dat stelt dat het structurele tekort maximaal 1/2 procent bbp mag bedragen (of in ieder geval met 1/2 procentpunt per jaar moet verbeteren).

Een ander nieuw element is dat automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting in beginsel volledig werken. Concreet betekent dit dat inkomstenmееvallers worden aangewend om de schuld te verlagen. Bij tegenvallers wordt geaccepteerd dat de schuld oploopt, zolang het feitelijke en structurele emu-saldo boven de eerder genoemde grenswaarden blijven. Ook voor de uitgavenkant wordt in de begrotingsregels gesteld dat het in de rede ligt om (tijdelijke) macro-economische meevallers niet volledig aan

te wenden voor nieuw beleid. Als deze regel ook in de jaren negentig was toegepast, zou het nu voorgestelde ombuigingspakket beperkter kunnen zijn.

Soms wordt voorgesteld om conjunctuurgevoelige uitgaven buiten het uitgavenkader te houden<sup>8</sup>. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en rentelasten. Deze suggestie heeft echter een belangrijk nadeel. Met deze stap zou de heldere scheiding tussen inkomsten en uitgaven worden doorbroken. Een eenduidige afbakening is van groot belang. Zonder eenduidigheid bestaat het risico van een willekeurige toepassing van de regels, wat ten koste gaat van de budgettaire discipline. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen de scheiding tussen uitgaven en inkomsten te handhaven.

## Conclusie

Een oordeel over de aard van de malaise blijft lastig, voor politici, maar ook voor economen. De stelling dat de huidige tegenwind geen structurele component heeft en dat daarom het tekort en de schuld verder mogen oplopen, is een zeer riskante strategie. Ook eind jaren zeventig werd betoogd dat de verslechtering van het begrotingssaldo geen probleem was, maar juist zou bijdragen aan een spoedig conjunctureel herstel. Deze inschatting bleek helaas onjuist te zijn. De betreurenswaardige gevolgen waren nog decennia merkbaar. Een actueler voorbeeld is de recente hoogconjunctuur. Ook toen werd de structurele economische groei overschat, met als gevolg dat nu forsers moet worden ingegrepen dan anders het geval zou zijn geweest.

Het is dan ook onverstandig om in het begrotingsbeleid uitsluitend te koersen op het vermeende conjuncturele dan wel structurele karakter van de tegenvallers (of meevallers). Transparante regels en duidelijke grenzen zijn nodig om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën veilig te stellen. Het kabinet kiest voor een combinatie van uitgavenplafonds, met signaalwaarden voor het feitelijke en structurele emu-saldo. De gekozen waarden (2 1/2 procent voor het feitelijk tekort en 1/2 procent voor het structurele tekort) zijn alleszins verantwoord gegeven de budgettaire uitdagingen op lange termijn (vergrijzing), zelfs in een periode waarin de Brusselse vereisten soms minder eenduidig lijken dan bij het opstellen van de *Miljoenennota 2004* werd gedacht. Een dergelijke, simpele regel oogt wellicht minder doordacht dan de mening van de Nederlandse economen. Maar economen zouden ook moeten weten wat ze niet beter kunnen weten.

**Michiel Sweers en André de Jong**

---

1 Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *De algemene financiële beschouwingen*, 30 september 2003, blz. 7-295.

2 G. Zalm, Nu past alleen de noodrem, *NRC Handelsblad*, 10 september 2003.

3 Zie bijvoorbeeld B. de Vries, Zalm stapelde fout op fout, *NRC Handelsblad*, 16 september 2003; C.G. Koedijk, Tekortdiscussie rent structurele hervorming, *ESB*, 19 september 2003, blz. 435.

4 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2004*, Sdu, Den Haag, september 2003, blz. 22-23.

5 Centraal Planbureau, *Economierapportage december 2003*, 4 december 2003. Zie: [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

6 Zie bijvoorbeeld: S. van Wijnbergen, Balkenende II speelt paniekvoetbal, *NRC Handelsblad*, 22 september 2003.

7 Zie voor een historisch overzicht: ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2002*, Sdu, Den Haag, 2001, 28 000, nr.1, blz. 62-72.

8 Zie bijvoorbeeld: H.A.A. Verbon, Midden in de zondvloed, *ESB*, 19 september 2003, blz. 436-439.