

Trendmatig begrotingsbeleid voor werkgelegenheid

H.J. Brouwer*

Kort na het aantreden van een nieuw kabinet, en samenvallend met een periode waarin het conjuncturele herstel van de Nederlandse economie steeds krachtiger gestalte krijgt, wordt dit jaar de Miljoenennota gepresenteerd. Deze twee gebeurtenissen bieden perspectief op een omslag in de systematiek van het begrotingsbeleid. Dit zal van belang kunnen zijn niet alleen voor een beter verloopend begrotingsproces, maar ook voor economische groei en werkgelegenheid.

Economische uitdagingen

Alvorens nader in te gaan op dit perspectief voor begroting en werkgelegenheid, worden kort de cruciale uitdagingen voor het financieel-economisch beleid van de komende jaren in herinnering geroepen. Dat kan kort, want de structurele onevenwichtigheden van de Nederlandse economie zijn bekend.

Het regeerakkoord laat er geen gras over groeien: in de eerste regels al wordt duidelijk aangegeven waar de zwakke plek van de Nederlandse economie ligt – namelijk bij het tekort aan werkgelegenheid. Hoewel Nederland in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen een recessie wist te ontlopen, heeft de economische terugval van 1992-1993 een sterk oplopen van de werkloosheid tot gevolg gehad. Deze stijging komt bovenop een al zeer omvangrijke economische inactiviteit.

De inactiviteit, die in sterke mate voorkomt bij bepaalde groepen (ouderen, laaggeschoolden), heeft sociale gevolgen waar in het regeerakkoord terecht veel aandacht voor wordt gevraagd. Dat geldt ook voor de economische gevolgen. Hoge uitkeringslasten (iedere werkende onderhoudt thans bijna volledig iemand met een uitkering) leiden tot hoge arbeidskosten en blokkeren zo de vraag naar arbeid. Tegelijk ontmoedigt de grote wig tussen arbeidskosten en netto besteedbaar inkomen zowel de vraag naar, als het aanbod van arbeid. De daardoor in gang gezette neerwaartse spiraal heeft negatieve consequenties voor groei, werkgelegenheid en het draagvlak voor sociale zekerheid en overheidsvoorzieningen.

In nauwe samenhang met deze onevenwichtigheid in de arbeidsmarkt zijn ook de overheidsfinanciën structureel uit het lood. In de kern gaat het hier om te hoge uitgaven, met name in de sfeer van (aan inactiviteit gerelateerde) overdrachten. Door de opwaartse druk op de uitgaven is het financieringsstekort al vele jaren hoog, hetgeen is geaccumuleerd in een hoge overheidsschuld en zware rentelasten (zie

tabel). Daarnaast zijn door de opwaartse druk op de uitgaven ook de collectieve lasten het kind van de rekening geworden, uitmondend in de reeds aangestipte wig-problematiek.

De analyse van deze structurele onevenwichtigheden wordt meer en meer breed onderschreven. Door de neergaande conjunctuur is het ondanks grote inspanningen moeilijk geweest om de afgelopen jaren vooruitgang te boeken. Om te komen tot evenwichtsherstel zijn de komende periode forse inspanningen vereist. In het regeerakkoord is voorzien dat de samenstelling van de collectieve uitgaven wordt bijgesteld in de richting van investeringen in ruime zin, de collectieve lasten worden verlicht, en de 'incentive'-structuur in de sociale zekerheid wordt versterkt. Deze bijstellingen kunnen alleen van duurzame aard zijn als de tot nu toe steeds omvangrijker wordende rente-uitgaven kunnen worden beperkt en de staatschuld beter beheersbaar wordt.

Tegelijk met de af te ronden sanering van de openbare financiën is ook een beleid van deregulering en bevordering van marktdynamiek essentieel. Zowel in de arbeidsmarkt als in goederen- en dienstenmarkten bestaan beschermingen voor 'insiders' die de vrije toetreding van 'outsiders' onnodig belemmeren. Werklozen en startende ondernemers zijn op achterstand gezet, met als gevolg verstarring van de economische dynamiek en onvoldoende benutting van bestaande mogelijkheden voor nieuwe banen en economische activiteit. Uitdaging is om de sanering van de collectieve financiën samen te laten gaan met een groei- en werkgelegenheidsimpuls in de particuliere sector. Daarenboven biedt de aantrekkende conjunctuur een gunstig gesternte om de nodige structurele hervormingen door te voeren.

* De auteur is thesaurier-generaal bij het Ministerie van Financiën, tevens voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte. Met dank aan P.F. Hasekamp, O.F.H.C. Heukers en J.J.M. Kremers voor assistentie.

Bestendig begrotingsbeleid

De beoogde positieve economische invloed van deze beleidsbenadering staat of valt met een daarop toegevoegde inrichting van de systematiek van het begrotingsbeleid. Dat wordt ook uitgedragen door moderne ontwikkelingen in de economische wetenschap.

In de literatuur is de laatste jaren veel aandacht besteed aan verwachtings- en vertrouwenseffecten die overheidshandelen met zich mee kan brengen¹. Zowel uit de theorie als uit empirisch onderzoek komt naar voren dat economisch beleid, om effectief te kunnen zijn, rekening moet houden met de gevolgen van dat beleid voor toekomstverwachtingen. Dat klinkt eenvoudiger dan het is. Zo zal verlaging van belastingen of sociale premies op zich zelf een positief effect kunnen hebben op de vraag naar en het aanbod van arbeid, en daarmee bijdragen aan hogere groeiverwachtingen en een beter investeringsklimaat. Maar die positieve invloed kan alleen worden gerealiseerd indien werknemers, werkgevers, consumenten en investeerders de verwachting en het vertrouwen hebben dat die lastenverlaging ook houdbaar is en niet vanwege ondeugdelijke financiering zal moeten leiden tot lastenverzwaringen (of ombuigingen) in de toekomst.

De invloed van verwachtingen en vertrouwen is vaak moeilijk exact te bepalen, omdat deze variabelen niet direct worden waargenomen². Veel onderzoek maakt gebruik van het feit dat het niveau van de rente in het bijzonder gevoelig is voor verwachtingen en vertrouwen. Financiële markten worden steeds meer open en flexibel, kapitaal wordt internationaal steeds meer mobiel. Hierdoor neemt de gevoeligheid van de markt voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën toe. Waar financiële markten bij uitstek toekomstgericht zijn, speelt bij de vorming en toetsing van verwachtingen ten aanzien van het begrotingsbeleid uiteraard ook de 'track record' uit het verleden een belangrijke rol. Een sterke reputatie komt niet uit de lucht vallen, maar moet worden verdiend en verdedigd.

Empirisch onderzoek levert een bevestiging van deze verbanden. Twijfel omtrent de houdbaarheid van het begrotingsbeleid (econometrisch benaderd door de omvang van het financieringstekort en de overheidsschuld), leidt tot opwaartse druk op de rentevoet³. Daardoor worden investeringen, economische groei en werkgelegenheid negatief beïnvloed.

Naast dit effect via de rente, is het aannemelijk dat tevens een directe invloed uitgaat op de bestedingen. Burgers en bedrijven zullen aarzelen bij nieuwe bestedingen wanneer een hoge schuldenlast de houdbaarheid van het financieel-economisch beleid aan twijfel onderhevig maakt. Dat verklaart waarom stabilisatieprogramma's met omvangrijke ombuigingen en een evenredige reductie van het overheidstekort, zoals doorgevoerd in het begin van de jaren tachtig in Denemarken en Ierland, gepaard kunnen gaan met herstel van vertrouwen en daarmee tevens met positieve effecten op de particuliere bestedingen⁴. Dit blijkt ook uit empirisch onderzoek in de sfeer van de nieuwe, endogene groeitheorie. Deze theorie behandelt de structurele factoren die de lange-termijn groei-

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Financieringstekort rijk	1,1	2,9	5,0	6,2	4,6	3,0
Rentelasten rijk	1,4	1,3	2,0	4,6	4,4	4,9
Overheidsschuld	51,3	40,7	45,1	71,5	78,8	79,4
Collectieve uitgaven	44,3	54,2	59,3	63,2	58,8	58,8
Collectieve inkomsten	37,2	44,2	46,6	46,9	46,1	47,2

a. In de quotes voor 1970-1980 is een beperkte opwaartse bijstelling van het bbp verwerkt om een reeksbreuk in verband met de herziening Nationale Rekeningen 1985 op te vangen.

Tabel 1. Budgettaire kerngegevens, 1970-1994 (% bbp)^a

en werkgelegenheidsprestaties van een land bepalen. Een solide begrotingsbeleid blijkt zo'n factor te zijn. Onderzoek laat een structureel negatief verband zien tussen een onhoudbaar begrotingsbeleid (te hoge tekort- en schuldquotes) en de economische groei⁵.

Trendmatig begrotingsbeleid

Het is niet zo dat iedere mutatie in het financieringstekort direct effect zal hebben op rente, bestedingen en groei. Een stabiel financieel-economisch kader vormt de basis voor consumentenvertrouwen en een gezond investeringsklimaat. Dat betekent dat de hoogte van het feitelijk tekort best mag fluctueren, zolang maar de overtuiging bestaat dat het tekort houdbaar is in het licht van de economische situatie, de hoogte van de schuldquote en de rentelasten, en de algehele consistentie van het beleid. Symmetrie in de fluctuaties van het tekort moet dan echter wel duidelijk herkenbaar zijn: na opwaartse bewegingen bij conjuncturele zwakte ook neerwaartse bewegingen bij economisch herstel (automatische stabilisatoren). Zodra dat vertrouwen wegvalt, en de verwachting ontstaat dat beleidsaanpassingen in de toekomst onvermijdelijk zijn, wordt de rekening gepresenteerd. Dan zorgen negatieve reacties ervoor dat aanpassingen ook feitelijk worden afgedwongen, en bovendien (als consequentie van onzekerheid) ook nog zwaarder moeten zijn. Tijdig aanpassen is verstandig.

Bij de vertaling van deze analytische inzichten naar de praktijk van alledag doet zich dus het volgende dilemma voor. Enerzijds moet het volstrekt ernst

1. Voor een overzicht van de theoretische literatuur, zie T. Persson en G. Tabellini, *Macroeconomic policy credibility and politics*, Harwood Academic Publishers, 1990.

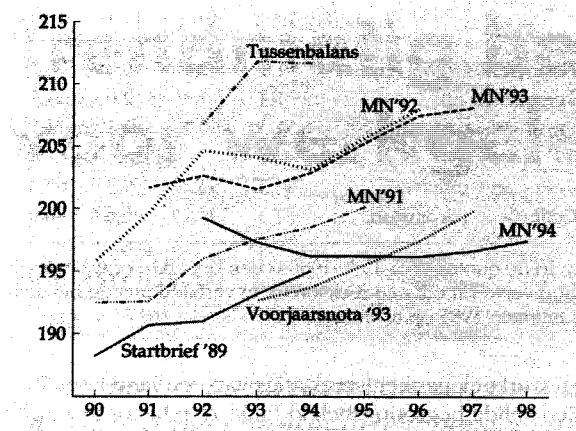
2. Een uitzondering vormt het datamateriaal uit peilingen.

3. Bij voorbeeld S.C.W. Eijffinger, Reële rente, rentetermijnstructuur en reputatie, in: A. Knoester en H. Visser (red.), *De hoge reële rente en de Nederlandse economie*, Preadviezen van de Nederlandse Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1991; K. Knot, *The fundamental determinants of interest differentials in a target zone: evidence for Austria, Belgium, Denmark and the Netherlands*, onderzoeksmemorandum, Rijksuniversiteit Groningen, 1994; en K. Knot en J. de Haan, Fiscal policy and interest rates in the European Community, te verschijnen in *European Journal of Political Economy*, 1995.

4. G. Bertola en A. Drazen, Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity, *American Economic Review*, nr. 83, 1993, blz. 11-26.

5. S. Fischer, The role of macroeconomic factors in growth, *Journal of Monetary Economics*, nr. 32, 1993, blz. 485-512.

Figuur 1.
Reële uitgavenkaders
rijksbegroting
1990-1998; in
mrd, bbp-prijs-
niveau 1994^a



a. Cijfers voor 1990-1995 gecorrigeerd i.v.m. AAW/AWW-operatie; Tussenbalans incl. problematiek (opgelost in Miljoenennota 1992).

zijn met reductie van het financieringstekort. Anderzijds geldt evenzeer dat frequente tussentijdse aanpassingen van belastingtarieven en uitgavenprogramma's om te voldoen aan een rigide financieringstekorttijdpad een bron van economische onzekerheid kunnen gaan vormen. In dit spanningsveld moet het beleid een evenwicht zien te vinden.

De afgelopen periode noopte het hoge niveau van het financieringstekort tot een strak tekorttijdpad als ankerpunt voor het begrotingsbeleid. Dit heeft kunnen bijdragen aan tekortreductie. Maar het heeft tevens een prijs gekend, in de vorm van frequente tussentijdse aanpassingen van het eerder uitgezette begrotingsbeleid. Voorts heeft het aanleiding gegeven tot incidentele maatregelen die het zicht op onderliggende ontwikkelingen versluisden. De consistentie en betrouwbaarheid van het macro-tekortbeleid stond voorop, maar die van het beleid op micro-niveau had daarvan onvermijdelijk te lijden.

Ter illustratie is in de figuur goed te zien hoezeer de afgelopen jaren het meerjarige reële uitgavenkader van de rijksbegroting heeft gefluctueerd. Dit kader betreft de budgettaire ruimte die voor de uitgaven op middellange termijn ter beschikking wordt gesteld en waar 'actoren' in de samenleving hun plannen en (re)acties mede op baseren. Frappant is dat het structurele kader vastgelegd aan het begin van de vorige kabinetsperiode (Startbrief 1989) uiteindelijk dicht aansloot op het kader aan het eind van die periode (Miljoenennota 1994). In de tussentijdse jaren heeft het echter zeer fors gefluctueerd. Eerste kwam voor de reële uitgaven structureel veel meer ruimte beschikbaar (zo'n f 10 miljard, ofte wel circa 2% bbp), maar dat moest later weer geheel worden wegbezuinigd. Dit behoef geen betoog dat zo'n beeld niet bijdraagt aan maatschappelijke acceptatie van, en vertrouwen in het overheidsbeleid.

Ook aan de inkomstzijde was een minder bestendig beleid herkenbaar. In 1991 leidde de begrotingsvoorbereiding (inclusief Tussenbalans), naast ombuigingen van structureel f 11 miljard op de rijksuitgaven, tot een totaal van f 6 miljard aan lastenverzwaringen. Deze zijn vervolgens gedeeltelijk weer on-

gedaan gemaakt (onder meer door de verlaging van het btw-percentage van 18,5 naar 17,5 in 1992).

Deze ervaringen, en de meer analytische inzichten uit de economische literatuur, wijzen slechts in één duidelijke richting ter verbetering van de onbevredigende en economisch schadelijke knelsituatie waarin het begrotingsbeleid zich nu al zo lang bevindt: tijdige reductie van het financieringstekort tot een houdbaar niveau. Dan kan een meer trendmatig begrotingsbeleid worden gevoerd. Dan worden we tevens verlost van de vaak als traumatisch ervaren concentratie op het tekort, en ontstaat ruimte in geest en agenda voor de economische politiek.

Dat was ook de kern van het vorig jaar verschenen negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte⁶. Centraal in de aldaar voorgestelde systematiek van een nieuw begrotingsbeleid staan een meerjarig reëel kader voor de overheidsuitgaven en een programma van lastenverlichting, beide vastgelegd aan het begin van de rit aan de hand van behoudzame economische uitgangspunten en consistent met het wenselijke trendmatige pad voor het financieringstekort. Aan het reële uitgavenkader en de vastgelegde lastenverlichtende maatregelen wordt vervolgens vastgehouden, ook al zal het feitelijke tekort gedurende de rit kunnen fluctueren met de altijd grillige conjunctuur. Om al te forse opwaartse tekortbewegingen te voorkomen, stelde de Studiegroep een plafond voor, met daaronder een, normaal gesproken, voldoende ruime fluctuatiemarge.

Regeerakkoord

Vier elementen op weg naar een trendmatig begrotingsbeleid zijn te herkennen in het regeerakkoord. Ten eerste is het begrotingsbeleid gebaseerd op behoudzame economische uitgangspunten (2% reële groei gemiddeld in 1995-1998). Ten tweede geldt voor het tekort geen tijdpad maar een plafond; met de onderschrijding van dit plafond bij de start in 1995 wordt geïllustreerd dat het hier werkelijk gaat om een bovengrens. Ten derde is een ruimte voor lastenverlichtende maatregelen vastgelegd (totaal circa f 9 miljard in 1998), in plaats van de eerder gangbare normering van de macro collectieve-lastendruk (cld) die te gevoelig was voor endogene invloeden en noemereffecten⁷ om als kompas te gebruiken. Ten vierde, en consistent met de voorgaande elementen, staat in het begrotingsbeleid centraal een kader voor de reële uitgaven (uitmondend in een daling van 1994 tot 1998).

Op zich zelf houdt het afgesproken plafond bepaald nog niet een substantiële en snelle reductie van het financieringstekort van het rijk in: het plafond daalt van 3,3% bbp in 1995 naar 2,9% bbp in 1998 (dat wil zeggen een EMU-tekort van ruim 2% bbp in 1998). Dit onderstreept dat het van groot belang is om de besparingsmaatregelen afgesproken in het regeerakkoord snel te effectueren ('frontloading'). In het regeerakkoord is tevens vastgelegd dat

6. Naar een trendmatig begrotingsbeleid, juli 1993.

7. De cld was uitgedrukt als percentage van de noemer van het nmi.

budgettaire meevallers uit een hoger dan behoedzame groei bij voorrang zullen worden besteed aan verdere reductie van het financieringstekort (tenminste tot 2,7% bbp in 1998, maar mogelijk tot een lager niveau). Met andere woorden: indien het afgesproken reële uitgavenkader blijft gelden als centraal anker van het begrotingsbeleid, zal het feitelijke tekort kunnen dienen als buffer voor onverwachte conjuncturele fluctuaties en significant kunnen dalen. Belastingmeevallers zullen niet, zoals in het verleden nogal eens het geval is geweest, benut kunnen worden ter dekking van uitgavenoverschrijdingen; via een stricte budgetdiscipline zal de reële uitgavenlijn worden gehandhaafd.

Als resultaat van deze beleidslijn zal de overheids-schuldquote, bij de behoedzame uitgangspunten, tot 1998 ruwweg stabiliseren. In een niet onrealistisch scenario, met een reële economische groei gedurende het conjuncturele herstel van gemiddeld circa 2 3/4% in 1995-1998, kan de schuldquote vanaf 1996 gaan dalen tot circa 75% bbp in 1998 en kan het financieringstekort van het rijk dat jaar uitkomen op 1% bbp. Naarmate besparingsmaatregelen eerder hun vruchten afwerpen, kan de daling van de quote zich wat eerder gaan voordoen en substantiëler zijn. De berekening veronderstelt wel dat belastingmeevallers volledig ten goede komen aan tekortreductie.

Wanneer meevallers inderdaad worden benut voor tekortreductie en tegenvallers onder het plafond worden opgevangen in het financieringstekort, is er een goede kans dat uitgavenprogramma's en lastenverlichtingsplannen ongewijzigd kunnen worden uitgevoerd. Zo ontstaat een meer trendmatig begrotingsbeleid. Dat komt de kwaliteit van het beleid en de economische effectiviteit en geloofwaardigheid ervan ten goede.

Beleidsvoorbereiding

Het is een interessante en relevante vraag of de hierboven geschetste ontwikkelingen ook implicaties hebben voor de beleidsvoorbereiding. Ik denk het wel. Drie punten zijn mijns inziens ook voor de toekomst van bijzonder belang ter ondersteuning van een zorgvuldig op economische effectiviteit afgestemd, meer trendmatig begrotingsbeleid.

Ten eerste is het zaak om aan het begin van de rit een trendmatig na te streven financieringstekort vast te stellen, en daarbij vooral gewicht te geven aan inhoudelijke overwegingen met betrekking tot de houdbaarheid van tekort, schuld en de rentelasten. In dat verband heeft het tijdig voldoen aan de toetredingsvoorwaarden voor de Europese monetaire unie, naast inhoudelijke merites, ook betekenis voor de geloofwaardigheid van het beleid. Daarom baseerde de Studiegroep het advies voor de trendmatige tekortdoelstelling niet op een modeexercitie, waarin dergelijke elementen (verwachtingen, vertrouwen) onvoldoende tot hun recht zouden zijn gekomen, doch op genoemde inhoudelijke afweging.

Ten tweede is het, gegeven een aldus bepaald tekortplafond, alleszins van betekenis om bij de start van een nieuwe kabinetsperiode een zorgvuldige modeexercitie te benutten voor een (globale) bereke-

ning van de ruimte die beschikbaar is voor de collectieve uitgaven en voor lastenverlichting. Op onderdelen van het begrotingsbeleid kunnen modelscenario's tevens inzicht verschaffen in de te verwachten richting en globale omvang van beleidseffecten voor groei en werkgelegenheid. Hier gelden wel de grenzen van het modelleerbare. Naast de eerder genoemde (vertrouwens-)aspecten, zijn er ook belangrijke economische beleidsinitiatieven uit het regeerakkoord die wel van invloed zijn op groei en werkgelegenheid, maar in de doorrekening niet konden worden meegenomen (marktordening en mededinging)⁸.

Ten derde noopt een beleidsvoorbereiding gericht op een meer trendmatig begrotingsbeleid ertoe om, nadat het meerjarige kader is vastgelegd, tussentijdse aanpassingen van het budgettaire meerjarenbeeld in principe te vermijden (geen 'fine tuning'). Binnen de aan het begin van de kabinetsperiode bepaalde budgettaire randvoorwaarden met betrekking tot uitgaven en lastenmaatregelen, komt het gedurende de rit vooral aan op de kwaliteit van de inhoudelijke vormgeving van het beleid. Wanneer het meerjarenkader dreigt te worden overschreden, moet uiteraard wel worden opgetreden.

Conclusie

Het regeerakkoord biedt ruimte voor een meer trendmatig begrotingsbeleid. Binnen de randvoorwaarde van solide overheidsfinanciën, kunnen korte-termijnfluctuaties worden opgevangen in het financieringstekort. Voor de bestuurlijke en inhoudelijke kwaliteit van het beleid ontstaan nieuwe perspectieven. Dit verlost ons van vruchteloze discussies over korte termijn 'trade offs' tussen tekort en werkgelegenheid, en brengt de discussie terug waar deze over moet gaan: de rol van de collectieve sector in relatie tot het economisch beleid. Econometrische modellen krijgen een rol waar ze voor bedoeld waren: de verkenning van kwantitatieve kaders en de inhoudelijke analyse van richting en globale omvang van de effecten van beleid. Gewaakt moet worden voor een fixatie op modelberekeningen die een belemmering vormt om belangrijke niet (direct) kwantificeerbare verbanden mee te wegen in de besluitvorming. Nog ernstiger wordt het indien beleidsmakers en -beslissers zich temidden van uitkomsten tot vele cijfers achter de komma in de werkelijkheid gaan wanen. In de economische politiek is het antwoord op onzekerheid niet het creëren van schijnzekerheden, maar het voeren van een consistent, bestendig beleid.

H.J. Brouwer

8. Voor verdere discussie zie F.W. Rutten, De betekenis van macro- econometrische modellen bij de beleidsvoorbereiding, in: H. den Hartog en J. Weitenberg (red.), *Toegepaste economie - grenzen en mogelijkheden*, Centraal Planbureau, 1984.