



Miljoenennota 2003: nu de lasten, later de lusten?

Auteur(s):

Compaijen, B.

De auteur is hoogleraar algemene economie, in het bijzonder gericht op de financiële sector, aan de Vrije Universiteit, Amsterdam.

bcompaijen@feweb.vu.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4375, pagina 660, 20 september 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Het nieuwe kabinet verhoogt op korte termijn de lasten, waardoor de consumptieve mogelijkheden afnemen. Hiertegenover staat een onzekere economische groei. Van de focus op vermindering van knelpunten in zorg, onderwijs en dergelijke kan evenmin snel resultaat worden verwacht. Het is daarom nog maar de vraag of de lusten de lasten goed gaan maken. Een rekkelijker omgang met het begrotingssaldo lijkt gewenst.

Het kabinet-Balkenende heeft zijn eerste Miljoenennota gepresenteerd. De meeste van de beleidsvoornemens voor de komende vier jaar waren al bekend uit het Strategisch Akkoord. Het nieuwe kabinet heeft op de valreep, toen het economische tij nog meer tegen leek te zitten dan men aanvankelijk al dacht, een aanvullend beleidspakket opgesteld.

Normen en waarden het overnemen waard?

De Miljoenennota is vol van normen en waarden - wie had anders verwacht - en voor het begrotingsbeleid worden deze ook geëxpliciteerd. Moeten wij deze normen en waarden overnemen?

Verschuiving naar aanbodoriëntatie

Normen en waarden komen niet uit de lucht vallen en dat is maar goed ook. Als we het begrotingsbeleid van het nieuwe kabinet vergelijken met dat van vorige kabinetten, in het bijzonder de kabinetten-Kok, dan valt op dat er enerzijds bestending van bestaand beleid is en anderzijds een breuk met het verleden. De bestending van beleid zit vooral in de sterke oriëntatie op het begrotingssaldo dat liefst positief moet zijn en in de handhaving van de begrotingsregels van de vroegere minister van Financiën Zalm, het zogenaamde trendmatige begrotingsbeleid, zij het in enigszins geamendeerde vorm. De breuk met het verleden zit in de nadruk op nieuwe beleidsterreinen (eigenlijk beleidsintensivering) en het loslaten van lastenverlichting als doelstelling. Daarnaast valt op dat er zeker op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid een sterke verschuiving is van een vraag- en kostenoriëntatie naar een aanbodoriëntatie. Ik kom daar later op terug.

Een mogelijke verklaring is dat ook de economische groei in zekere zin een trendbreuk vertoont. Na een conjuncturele inzinking, veroorzaakt door de Golfoorlog in het begin van de jaren negentig, liet de economie in de tweede helft van die jaren een uitbundige groei zien. Verschillende verklaringen werden hiervoor aangedragen, waarvan de ict-revolutie,

globalisering en deregulering wel de meest prominente waren. Toen het inzicht doorbrak dat winstverwachtingen, met name in de ict-sector, opgeklopt waren, beurskoersen daalden en het consumentenvertrouwen afnam, kwam aan deze hausse een eind.

Startpositie

Keren we terug naar de harde cijfers voor Nederland dan ontstaat het volgende beeld: in 1994-2001 is de gemiddelde gerealiseerde groei (reëel) drie procent; voor 2002 is de verwachte groei een half procent; de gemiddelde geprognosticeerde groei voor 2003-2006 is 2 1/2 procent. Bij de lage groeicijfers van de afgelopen jaren heeft verlies van marktaandeel ten opzichte van de Europese concurrenten een rol gespeeld.

De kabinetten-Kok profiteerden van de wind in de rug. Doordat het begrotingsbeleid op behoedzame uitgangspunten met betrekking tot de economische groei was gebaseerd, konden meevallers aan de inkomstenkant worden gebruikt voor extra tekortverkleining en lastenverlichting. Dit leidde tot een daling van de collectieve lastendruk tot onder de veertig procent van het bbp, terwijl het begrotingstekort daalde van vier procent tot een half procent van het bbp en er zelfs enige jaren een begrotings overschot was. Hiermee is de startpositie voor het kabinet-Balkenende geschetst.

Vijf aandachtspunten

Welke criteria kunnen worden gebruikt om het begrotingsbeleid te beoordelen? Dat zijn er heel wat:

» in de eerste plaats natuurlijk: wat is het programma-effect van de uitgaven? Hoe hoog is het niveau van de overheidsvoorzieningen

(zoals veiligheid en zorg)?

» in de tweede plaats: welke lasten horen daarbij voor burgers en bedrijfsleven?

» ten derde moet men zich afvragen wat de effecten zijn op de structurele of trendmatige economische groei. Primair gaat het hier om de groeivoet van de participatie en de groeivoet van de arbeidsproductiviteit (los van conjuncturele invloeden);

» in de vierde plaats is de conjuncturele invloed van belang. Wordt vraaguitval voldoende tegengegaan, bijvoorbeeld afgemeten aan de bezettingsgraad van de productiecapaciteit?

» een vijfde factor die van belang is, is de houdbaarheid van de openbare financiën. Hier gaat het om een langetermijnperspectief en is de kwestie aan de orde of toekomstige generaties niet slechter af zullen zijn dan de huidige generatie, wanneer wordt gelet op lasten en voorzieningen;

» voor de volledigheid noemen we ook nog inkomensverdelingsaspecten en milieu-effecten, waaraan we verder geen aandacht zullen besteden.

Het ingewikkelde is dat de criteria samenhangen. Winst op het ene punt gaat vaak ten koste van het andere punt.

Deregulering publieke sector

Wat het eerste punt betreft, kiest het kabinet voor prioritaire beleidsterreinen: zorg (wachlijstproblematiek), veiligheid, onderwijs en infrastructuur. Het kabinet realiseert zich terecht dat meer geld slechts een deel van de oplossing is en dat ook naar de organisatie moet worden gekeken. Minder regelgeving en ontbureaucratisering zijn de sleutelwoorden. Hiermee lijkt deregulering van de publieke sector de komende tijd net zo'n belangrijk thema te worden als marktwerking in de jaren negentig. Laten we hopen dat de resultaten niet tegenvallen.

Lasten

Het tweede punt betreft de lasten. Na de omvangrijke lastenverlichting die gepaard ging met de invoering van een nieuw belastingstelsel in 2001 treedt nu een lastenverzwaring op. Reeds in het Strategisch Akkoord was vastgelegd dat de lasten in 2003 zouden worden verhoogd, met de afschaffing van spaarloon- en bedrijfsspaarregelingen als meest aansprekend voorbeeld, om in 2005 te worden verlaagd (via de afschaffing van de onroerende-zaakbelasting). In het aanvullend beleidspakket heeft het kabinet besloten om de lasten in 2003 extra te verhogen en vooruitlopend op een nieuw ziektekostenstelsel (met hoge nominale premies, eigen risico, zorgtoeslagen als compensatie voor lage inkomens, en het ontzien van gezinnen met kinderen) hogere nominale ziektekostenpremie vast te stellen. Hier staat tegenover dat de arbeidskorting (extra) wordt verhoogd. De timing van de lastenmutaties heeft voor een belangrijk deel te maken met het bereiken van de vijfde doelstelling: de houdbaarheid van de openbare financiën.

Sterke wissel getrokken op werking arbeidsmarkt

Hoe wordt gescoord op het punt van de derde doelstelling, structurele economische groei? Hoewel in de Miljoenennota de beleidsterreinen onderwijs en infrastructuur worden verbonden met de arbeidsproductiviteit, lijkt het kabinet ten aanzien van de economische groei toch vooral in te zetten op een stijging van de arbeidsparticipatie. Hier doet zich een belangrijke beleidswijziging voor. De paarse kabinetten verwachtten veel meer heil van loonkostensubsidies (voor laagopgeleiden en langdurig werklozen) en van gesubsidieerde banen (de vroegere Melkert-banen). Het accent lag dus op de vraagkant en het kostenaspect van de arbeidsmarkt. Het voordeel van de specifieke loonkostensubsidies was dat met betrekkelijk geringe kosten een betrekkelijk groot effect werd bereikt. Het nadeel van de hoge marginale wig werd op de koop toe genomen. Ook de Melkert-banen zorgden voor directe werkgelegenheid zij het dat het odium van niet helemaal volwaardige arbeid er om heen bleef hangen.

Het nieuwe kabinet zoekt het in stimulansen aan aanbodzijde. Een groot aantal maatregelen dient om werken aantrekkelijker dan wel noodzakelijk te maken. Genoemd kunnen worden verhoging van de arbeidskorting (om er voor te zorgen dat werklozen er bij aanvaarding van een baan ook werkelijk op vooruit gaan en niet in de armoedeval gevangen blijven), beperking van de instroom in de wao, halvering van de lengte van de vervolgitkering voor werklozen en sollicitatieplicht voor werkloze 57-plussers. Deze toevoer op de arbeidsmarkt zal alleen worden opgenomen als de lonen dalen. Hier lijkt het kabinet wel een grote wissel te trekken op het zelfregulerende vermogen van de arbeidsmarkt.

Allereerst kan men zich afvragen of de toeneming in het arbeidsaanbod substantieel zal zijn. De verhoging van de arbeidskorting kan, omdat het een generieke maatregel is die ook aan reeds werkenden ten goede komt, niet zeer hoog zijn. De vraag is of de prikkel voldoende is. Verder kan men vraagtekens plaatsen bij de snelheid waarmee de lonen zich aanpassen. Ook het kabinet is zich ervan bewust dat medewerking van de sociale partners in dezen onontbeerlijk is. Het houdt zelfs een half miljard euro voor lastenverlaging als wisselgeld achter de hand. Vooralsnog lijken de sociale partners niet bereid zich over de streep te laten trekken. Hierover kan men elders in dit blad lezen. Maar loonmatiging met daarvan afgeleid een verbetering van de concurrentiepositie op termijn als groeistimulus is wel een hoeksteen van het kabinetsbeleid. In dit opzicht kan het kabinet bepaald niet gerust zijn.

Procyclisch begrotingsbeleid

Het vierde punt is de bezettingsgraad van de productiecapaciteit. Voor dit criterium is de score niet goed. De bezettingsgraad in de industrie heeft het laagste niveau sinds 1993 bereikt als gevolg van de matige economische groei¹. De in de begroting voor komend jaar voorziene lastenverzwaring leidt tot vraaguitval in de consumptieve sfeer waardoor de recessieve tendenties worden versterkt. Het begrotingsbeleid kan als procyclisch worden gekarakteriseerd. Het doet in dit licht enigszins curieus aan dat het kabinet bij signalen van een tegenvallende conjunctuur een aanvullend beleid heeft ontworpen en geen ruimte heeft willen geven aan de automatische stabilisatoren. Maar dit heeft alles met het volgende punt te maken.

Gezonde openbare financiën

Het vijfde punt is de houdbaarheid van de openbare financiën. Bij dit criterium speelt het begrotingssaldo een grote rol. Dit is niet verwonderlijk want het is nog maar kort geleden dat grote begrotingstekorten oplopende rentelasten veroorzaakten die het begrotingstekort verder opstuwden, hetgeen tot renteverhoging leidde, enzovoort. Daarmee kregen de begrotingstekorten een soort vliegwielfunctie en waren zij het signaal bij uitstek van ontspoorde overheidsfinanciën. Gelukkig ligt die tijd achter ons. In emu-verband is een verdere disciplinerende bereikt. Bij het Verdrag van Maastricht is afgesproken dat het begrotingstekort (het emu-saldo) maximaal drie procent van het bbp mag bedragen en de overheidsschuldquote maximaal zestig procent van het bbp. Later is bij het Stabiliteits- en Groeipact afgesproken dat gestreefd moet worden naar begrotingsevenwicht en liefst een overschot op de begroting. In 2004 zou dit streven bereikt moeten zijn. Het maximale toegestane tekort van drie procent dient om conjuncturele fluctuaties op te vangen. Het normeren van het begrotingssaldo past binnen een bestuurlijke oriëntatie waarin heldere, eenvoudige en vaste regels worden geformuleerd waaraan standvastig wordt vastgehouden.

Het kabinet heeft zich bij het opstellen van het Strategisch Akkoord en het aanvullend beleid sterk laten leiden door deze norm voor het begrotingssaldo. Zou het tekort zonder beleid oplopen tot 1,2 procent van het bbp in 2003, met beleid kan in de ogen van het kabinet het tekort in 2003 beperkt blijven tot 0,5 procent van het bbp en in de jaren daarna verbeteren, om in 2006 om te slaan in een begrotingsoverschot van 0,6 procent van het bbp.

De noodzaak van een begrotingsoverschot wordt gemotiveerd met een verwijzing naar de oplopende kosten van de vergrijzing. Door het begrotingstekort terug te brengen kunnen de rentelasten, in 1990 nog zes procent van het bbp, naar beneden en ontstaat ruimte voor vergrijzingsuitgaven zonder dat andere collectieve uitgaven in de verdringing komen of de noodzaak van lastenverhoging ontstaat. Het kabinet heeft zich ten doel gesteld de overheidsschuld in één generatie te elimineren en laat ons de uitkomsten van een rekenexercitie zien waaruit blijkt dat de overheidsschuld door het kabinetsbeleid ondanks de kosten van de vergrijzing van 2030 tot 2060 vrijwel op het niveau van nul gehandhaafd kan blijven ².

Hoe hard is de norm voor het begrotingssaldo? In de Miljoenennota wordt verwezen naar de wrp die inderdaad in zijn rapport Generatiebewust beleid uit 1999 pleit voor aflossing van de overheidsschuld om de kosten van de vergrijzing op te kunnen vangen. Tevens maakt de wrp in zijn analyse duidelijk dat moeilijk is aan te geven hoe groot de intergenerationale overdrachten - welke generatie profiteert van welke generatie - zijn. Dat maakt het ook moeilijk om te bepalen wie de last van de aflossing van de overheidsschuld met het oog op vergrijzingskosten moet dragen.

Beleid is te voorzichtig

Men kan ook een andere invalshoek kiezen. Moet er een taboe rusten op financiering met overheidsschuld na 2030? Een eenvoudige evenwichtsanalyse leert dat een begrotingstekort van één procent van het bbp onder de veronderstelling van een nominale groeivoet van vijf procent, in combinatie met een nominale rentevoet van vijf procent, gepaard gaat met een schuldquote van twintig procent van het bbp en een rentelastenquote van één procent van het bbp. Is het echt vol te houden dat een rentelastenquote van dergelijke omvang niet te accommoderen is binnen de overheidsfinanciën als gevolg van de kosten van de vergrijzing? Als het antwoord op deze vraag ontkennend is, dan zijn er vast andere transitiepaden naar evenwicht dan het pad waarvan nu wordt uitgegaan. Het relativeren van de noodzaak om de overheidsschuld in één generatie weg te werken wordt in Den Haag beschouwd als 'vloeken in de kerk' maar ik kan deze relativering niet achterwege laten.

Norm is streng, waarde moet nog blijken

Tot slot een korte evaluatie. De vraag of de lasten voor de lusten uitgaan is moeilijk te beantwoorden. Voor een deel gaat het om de waardering van overheidsvoorzieningen versus particuliere consumptie. Het nieuwe kabinet lijkt vastbesloten om algemeen ervaren knelpunten op het gebied van zorg, veiligheid, enzovoort, op te lossen. Resultaten op zeer korte termijn zijn redelijkerwijs niet te verwachten. Wel worden met ingang van 1 januari de lasten al verhoogd. Vermindering van consumptieve mogelijkheden is hiervan het gevolg. De belofte van meer economische groei op termijn kan met enige scepsis tegemoet getreden worden. In ieder geval is hier de medewerking van de sociale partners voor nodig. Een handreiking kan worden gevonden door een iets rekkelijker omgang met de norm voor het begrotingssaldo. Te vrezen is evenwel dat dit niet valt in te passen in het normen- en waardenpatroon van dit strenge kabinet

1 Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2003, Den Haag, Sdu-Uitgevers, 2002, blz. 79.

2 Miljoenennota 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600, nr.1, blz. 32.