

Begrotingsbeleid: Alles op zijn tijd! (column)

C.W.A.M. van Paridon*

Het zijn spannende tijden, zeker ook bij het begrotingsbeleid. In veel EU-landen stagneert de groei in 2012, loopt de werkloosheid op of blijft hoog, en zijn ook de begrotingen danig uit het lood geraakt. Dat laatste zou altijd al reden tot zorg geweest zijn, maar door de recente turbulentie in het Eurogebied en alle daarop volgende afspraken is die zorg verder toegenomen. Vanwege de problemen van Griekenland, Spanje, Portugal, Italië en Ierland is er een regelwerk gecreëerd, waaraan geen ontsnappen meer mogelijk is. En dat niet alleen, in de persoon van Olli Rehn is er een begrotingscommissaris gecreëerd met vergaande bevoegdheden om nauwlettend in het oog te houden hoe de verschillende EU-landen op zo kort mogelijke termijn weer gaan voldoen aan de afspraken. Kort door de bocht geformuleerd komen die er op neer dat in 2013 het begrotingstekort weer onder de 3% uit moet komen, en dat in 2016 het tekort maximaal 0,5% bedraagt. Tegelijk moet de schuldquote substantieel verbeterd zijn, zo mogelijk onder de 60%. Dat laatste is voor veel landen echt niet haalbaar, maar de tekortdoelstelling wordt als niet onrealistisch beschouwd.

Ook Nederland ondervindt de gevolgen van dit nieuwe regime. Sinds de financiële crisis van 2008 is de begroting ontregeld geraakt. Leek het begin 2011 weer de goede kant op te gaan, met een voorspeld tekort onder de 3%, nadien is de economische situatie toch zo verslechterd dat het tekort en de schuldquote vooralsnog verder oplopen. Het kabinet heeft dan ook besloten te proberen een bezuinigingspakket vorm te geven, dat de instemming van de betrokken partijen zou kunnen hebben, en dat tegelijk het tekort naar verwachting in 2013 weer onder de 3% grens zal komen. Op het moment van schrijven is nog niet zeker of dit overleg zal slagen, en zo ja, wat het beoogde bezuinigingspakket zal inhouden.

Hoe rationeel dit regeringsbeleid op het eerste oog ook lijkt, toch roept deze ontwikkeling en de nagestreefde regeringsreactie vragen op. Gaan we op deze wijze alsnog de fout van de jaren dertig herhalen, door in een recessie de bestedingen terug te schroeven, op een moment dat bij investeerders en consumenten het vertrouwen als sneeuw voor de zon verdwijnt? Ook al is de rente laag en is de inflatie en loonstijging gering, ondernemers en consumenten durven het geld niet te besteden, maar houden het vast. Keynes heeft ons geleerd dat onder die omstandigheden overheidsuitgaven een positieve invloed kunnen hebben. Bezuinigingen, hoe rationeel op het eerste oog om de begroting weer op orde te krijgen, ondermijnen het vertrouwen alleen maar mee. Natuurlijk kunnen we wachten op het herstel van de wereldeconomie, maar dat duurt nog even. Hoe langer dat duurt, hoe moeilijker het wordt om weer aan te haken. Nu in veel Europese landen een soortgelijk bezuinigingsbeleid nagestreefd dan wel opgelegd wordt, lijkt dat herstel in Europa echter minder krachtig te worden. Dat maakt de economische situatie kwetsbaar. Die nagestreefde bezuinigingen zullen, zo heeft ook het CPB al aangegeven, de bestedingen nog verder onder druk zetten, met alle negatieve gevolgen van dien voor groei, werkloosheid en begroting.

Toen de financiële crisis in september 2008 uitbrak, leken de regeringen die Keynesiaanse les geleerd te hebben. Een (sterke) toename van het tekort werd geaccepteerd, omdat men vreesde dat anders de terugslag nog veel ernstiger zou zijn. De ontwikkeling na 2008, tot medio 2011, heeft die verwachting bestendigd. De

economie herstelde zich relatief snel, al was het nog aan de voorzichtige kant, de werkloosheid nam al snel weer af, en ook bij de begroting ging het de goede kant op. Maar nu lijken die lessen helemaal vergeten. Bezuinigen staat voorop, aan de gevolgen voor de economische ontwikkeling wordt nauwelijks aandacht gegeven. Natuurlijk moet de begroting weer op orde gebracht worden, maar dat kan beter gebeuren door structurele hervormingen na te streven dan door op korte termijn maatregelen te overwegen, als verhoging van de BTW of een nullijn bij ambtenarenlonen of uitkeringen. Het probleem van die structurele hervormingen is alleen dat de baten daarvan pas op termijn merkbaar worden en ook dan pas tot het herstel van vertrouwen bij kunnen dragen. Kunnen we wel zo lang wachten? Kunnen we een beleid ontwikkelen waarin het tekort kan worden teruggebracht en tegelijk het vertrouwen kan worden hersteld, in afwachting van de uitwerking van het hervormingsbeleid?

Natuurlijk, laat me duidelijk zijn. Een robuust positief begrotingssaldo en een dalende schuldquote zijn een prima zaak, nastrevenswaardig. Onbeheersbare tekorten kunnen hoge rentelasten met zich meebrengen en betekenen een verschuiving van lasten tussen generaties, maar er zijn omstandigheden – achterblijvende bestedingen, ontbrekend vertrouwen bij consumenten en investeerders, lage rentestand, – dat extra overheidsuitgaven op juist die momenten cruciaal kunnen zijn om de economie weer op gang te krijgen. Op zo'n moment moet tijdelijk geaccepteerd worden dat het tekort hoger uitkomt. Als het vertrouwen eenmaal weer hersteld is, mensen weer toekomst zien, weer risico's durven te nemen, dan is het moment daar als overheid om weer een stap terug te doen.

Daarbij spelen nog twee andere overwegingen mee. Uitgangspunt voor het beleid, nationaal en Europees, is de keuze voor een tekortnorm van maximaal 3% en een schuldquote van maximaal 60%. De vaststelling van deze norm is gebeurd in een tijdvak, jaren tachtig, dat men nog uitging van veel hogere groeicijfers. Bij een groei van 5% zou een tekort van 3% op termijn uitmonden in een schuldquote van 60%. Dat werd als de bovengrens beschouwd. Een ratio daarvoor bestond niet. Er is immers geen theorie of empirische evidentie waaruit valt af te leiden dat een situatie onder de 3% nog wel beheersbaar is, en een tekort groter dan 3% niet meer. Nu de groei veel lager is, zouden andere normen waarschijnlijk passender zijn.

Daar komt nog iets bij. De kracht en ontwikkelingsmogelijkheden van een economie worden niet zozeer bepaald door de hoogte van het begrotingstekort of de schuldquote, maar door omvang en kwaliteit van de aanbodfactoren, door de effectiviteit van de aanwezige instituties en regels, en door het vertrouwen dat mensen hebben in hun economische toekomst. De mate waarin mensen innovaties willen en kunnen omzetten, waarin mensen, als werknemer en als ondernemer, reageren op nieuwe verhoudingen en zich daaraan aanpassen, en waarin ondernemingen concurrerend zijn op de thuismarkt en de wereldmarkt, is veel bepalender voor de ontwikkelingsmogelijkheden van een economie dan de constatering dat het begrotingstekort hoger is dan 3%. Dat zijn ook de factoren op grond waarvan kapitaalverschaffers beoordelen of een land of een onderneming wel of niet in staat zijn aan hun verplichtingen te voldoen. Dat verklaart ook waarom landen als de Verenigde Staten en ook het Verenigd Koninkrijk nog altijd tegen relatief lage rente geld kunnen binnenhalen, ook al is hun tekort veel hoger dan 3% en hun schuldquote ver boven de 60%. En waren Spanje en Ierland geen landen die

met hun begroting voor 2008 ruim voldeden aan de EMU-eisen, maar toch in de crisis helemaal onderuit gingen?

In de afgelopen twee jaar, sinds Griekenland en ook andere landen in de problemen raakte, en er over steunmaatregelen nagedacht werd, is dat verbrede perspectief wel meer in zicht gekomen. Er wordt nu gewerkt met een scorecard, landen moeten aangeven wat hun hervormingsprogramma is, maar tegelijk zijn de begrotingseisen dominant gebleven. Daar hebben we ons aan gecommitteerd, daar hebben we ons aan te houden. Er wordt geen rekening gehouden met de stand van de conjunctuur. Trekt die weer aan, dan zal bijvoorbeeld het Nederlandse tekort relatief soepel weer onder de 3%-grens kunnen komen. Natuurlijk, er zal meer moeten gebeuren. Willen we het tekort echt terugdringen, willen we de schuldquote echt belangrijk verlagen, bijvoorbeeld om de gevolgen van de demografische ontwikkeling op te kunnen vangen, dan zijn ingrijpende hervormingen noodzakelijk, op de arbeidsmarkt, bij de pensioengerechtigde leeftijd, bij de woningmarkt, in de gezondheidszorg. Maar die aanpassingen kunnen soepeler verlopen en hoven minder pijn te doen, als de economie zich relatief gunstig ontwikkelt. Met alleen bezuinigen zullen de aanpassingen veel ingrijpender zijn. Dat moeten we dan bij economisch gunstig tijds natuurlijk wel gaan doen.

Afrondend, de begrotingssituatie van Nederland is de afgelopen jaren duidelijk uit het lood geraakt. De financieel-economische crisis heeft haar sporen nagelaten. De oorspronkelijke doelstelling, in deze periode een begrotingsoverschot realiseren om zo de overheidsschulden beduidend terug te brengen en zo beter voorbereid te zijn op de verwachte demografische ontwikkeling, wordt bij lange na niet meer gehaald. Er is dan ook alle reden om een breed pakket aan maatregelen te nemen om de begroting weer op orde te krijgen. Daarbij zal ook bezuinigd moeten worden, laat daar geen misverstand over bestaan. Maar dat impliceert niet dat nu rücksichtloos allerlei bezuinigingen gerealiseerd moeten worden om maar aan de 3% begrotingstekort norm te kunnen voldoen. Daarmee wordt het toch al zwakke vertrouwen nog verder ondermijnd, zal de groei verder tegenvallen en zal de beoogde doelstellingen in 2020 nog verder weg raken. Het zou verstandig beleid zijn als bij de tekortdoelstelling meer tijd beschikbaar komt. Tegelijk moet de economie ook op langere termijn voldoende concurrerend blijven. Een ingrijpend hervormingsbeleid is daarbij essentieel. Wordt dat gerealiseerd en doorgevoerd, dan moet het mogelijk zijn om op het moment dat de economie weer aantrekt, met volle kracht een gunstiger begrotingssituatie te realiseren.

Kees van Paridon

* Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.