

OPENING

Jasper Wesseling leidt het onderwerp in. Het Wim Drees Seminar van 11 oktober 2022 stond in het teken van het plaatsen van de begroting in de context van geopolitieke spanningen. Na een bijzondere tijd die wordt gekenmerkt door corona, de lockdowns en de bijzondere positie die de overheid daarin heeft ingenomen. De getroffen overheidsmaatregelen hebben de conjunctuur in coronatijd weten te dempen. Anderzijds hebben dezelfde maatregelen een deel van de economische dynamiek uitgeschakeld. De huidige geopolitieke spanningen maken dat de overheid weer voor nieuwe uitdagingen staat.

Dagvoorzitter Drs. J.K. (Jasper) Wesseling is directeur-generaal Fiscale Zaken bij het ministerie van Financiën

ALLARD POSTMA - BEGROTEN IN CRISISTIJD

Allard begint met het trekken van een parallel met betrekking tot de rijksbegroting tussen de huidige crisis en de coronacrisis. Hiervoor geldt in ieder geval één ding: *“Niet alles kan, en zeker niet tegelijk”* - hét adagium van het begrotingsbeleid. Zo is bijvoorbeeld de momenteel de krappe arbeidsmarkt een factor die de uitvoering beperkt, maar kan je ook denken aan het absorptievermogen van de economie. Drie thema's worden tijdens de presentatie aangestipt: de begroting, dilemma's en wat nou precies een crisis is.

De begroting zou deze kabinetsperiode na een periode van corona in het teken staan van terug naar normaal; vooruitkijken met een focus op de lange termijn. Een ambitieus coalitieakkoord werd gesmeed met een expansief begrotingsbeleid. Het huidig coalitieakkoord was zelfs expansiever in vergelijking met het begrotingsbeleid van destijds het kabinet Den Uyl. Maar toen werd het kabinet ingehaald door de actualiteit: oorlog in Oekraïne, stijgende energieprijzen en inflatie.

De economie leek echter nog te blijven groeien. Het reële bbp groeide en zichtbaar werden we nog steeds rijker en bleef de staatsschuld meevallen. Maar de financiën waren niet oneindig rekbaar bleek ten tijde van de Miljoenennota. Het aandeel loon als percentage van het bbp neemt af en voornamelijk de factor kapitaal verdient meer geld. Dit leidde er toe dat herverdeling op de politieke agenda terecht kwam.

Het resultaat: een historisch koopkrachtpakket, *‘grosso modo gedekt’*. De initiële inkomensdaling zou zonder dit pakket groot zijn bij de groep met de laagste inkomens, maar de inkomensdaling werd niet geheel gecompenseerd. Toen rees de vraag in de politiek of dit pakket voldoende was, waarop het antwoord een *nee* luidde. Hierna werd het pakket uitgebreid: een prijsplafond, een steunpakket energie-intensief mkb en steun voor semicollectieve sectoren.

Deze overige maatregelen zijn echter nog niet gedekt en worden voornamelijk doorgeschoven naar het volgend voorjaar. De vraag rijst of het ook hier bij blijft.

De koopkracht is grotendeels gerepareerd voor lagere inkomens, de rijkste twintig procent ervaart een *minnetje*. Maar ten koste waarvan gaat dit? Compensatie door de overheid is inmiddels bijna normaal geworden, terwijl het de vraag is of dit een verantwoordelijkheid is die zij moet dragen. Ten tijde van corona was compensatie een logisch gevolg van het overheidshandelen, maar we dienen scherp te blijven of dit ook voor andere situaties geldt. Ook kan de overheid lage inkomens beter bereiken dan hogere inkomens. Indien laatstgenoemde compensatie krijgen dan moet dat via dure instrumenten. Ook in de uitvoering zitten vanwege de krappe arbeidsmarkt problemen. En wat mag er verwacht worden van de rol van de private sector met betrekking tot de lonen?

Het grootschalig compenseren brengt ook risico's met de economie met zich mee. Het heeft gewerkt, maar had ook een prijskaart van 80 miljard. Volgens sommigen te veel, volgens anderen te weinig. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat steunmaatregelen in deze orde van grootte een inflatoir effect hebben op een economie. Daarnaast hebben zij een effect gehad op de economische dynamiek: een historisch laag aantal faillissementen. Ook hierbij dienen we na te denken over de rol van de overheid, waar ligt de grens tussen economische dynamiek en compensatie?

Uiteindelijk is het ook de vraag wie het gaat betalen. Gratis geld bestaat niet en geen dekking is ook dekking. Daarvoor zijn drie mogelijkheden: het inzetten van meevallers, schrappen van de uitgaven of herverdeling. Schrappen van de uitgaven is ingewikkeld bij een nieuw coalitieakkoord en bezuinigen op bijvoorbeeld sociale zekerheid is politiek niet populair. Nu is voornamelijk herverdeling ingezet, mede omdat de crisis heeft geleid tot verliezers maar ook winnaars.

Dan rest het laatste punt; want wat zien we tegenwoordig als crisis. Inmiddels is dit een lastige definitiekwestie want veel onderwerpen worden als crisis bestempeld. Zoals de rest van de economie is ook deze term inmiddels onderhevig aan inflatie. Waar moeten we ons dan op focussen?

Juist het begrotingsbeleid is gemaakt voor een crisis. Het is *by design* bestand tegen conjunctuur. Het volgen van de regels is echter geen doel op zich en leidt niet per definitie tot het beste resultaat. Een voorbeeld is de stijging van de energiekosten wat leidt tot veel koopkrachtverlies, maar juist ook veel gasbaten bij de overheid. In deze situatie kan het dan juist verstandig zijn om af te wijken van regels, maar dit is wel risicovol. Het wordt stapelen in plaats van kiezen. Geld uitgeven aan het ene betekent dat het niet uitgegeven kan worden aan iets anders, en verder lokt ook de ene uitgave de andere uit.

Afwijken van het begrotingsbeleid brengt wel risico's met zich mee: Het doorschuiven van schuld, overstimuleren van de economie, de afweging snelheid tegenover doelmatigheid en rechtmatigheid. Verder rijst dan ook de vraag: waarom de ene crisis wel afwijken en de andere niet? Uiteindelijk zijn uitzonderingen nodig maar hoe houden we ze uitzonderlijk? Hoe krijgen we de geest weer in de fles?

Drs. A. (Allard) Postma is hoofd Begrotingsbeleid bij het ministerie van Financiën.

ESTER BARENDREGT - VAN COMPENSEREN NAAR CORRIGEREN

De geopolitieke spanningen zijn niet een nieuw fenomeen en nemen al jaren toe. Door de Rabobank is daarover de afgelopen jaren ook onderzoek naar gedaan, zeker sinds de verkiezing van Trump in de Verenigde Staten.

Oplopende geopolitieke spanningen

China heeft een steeds belangrijker rol in de wereldeconomie ingenomen. De coronacrisis heeft onverminderd duidelijk gemaakt hoe kwetsbaar internationale waardeketens kunnen zijn. Die kwetsbaarheid is voor bedrijven een reden om na te denken hoe ze hun ketens veiliger kunnen inrichten, bijvoorbeeld door 'reshoring' of 'friendshoring'. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de afname van 'greenfield investments' in China, en de opkomst daarvan in andere landen zoals Polen, Portugal, Indonesië en Mexico.

De geopolitieke spanningen tussen de VS en China zijn niet voorbij onder president Biden. De handelsmaatregelen die destijds door Trump zijn ingesteld, zijn niet teruggedraaid. Sterker nog, het is zichtbaar dat er nog steeds een aantal maatregelen bijkomen, zoals op gebied van technologie restricties. Daarnaast wordt het sentiment van Amerikanen ten aanzien van China ook steeds ongunstiger, iets wat breed gedragen wordt in de Amerikaans samenleving.

Naast de oplopende geopolitieke spanningen met China, loopt ook een economische oorlog met Rusland. Er komt nog weinig gas vanuit Rusland richting Europa, maar tegelijkertijd gaan er ook weinig geld en producten van Europa richting Rusland. Veel bedrijven zijn inmiddels vrijwillig vertrokken uit Rusland. Zij mochten daar nog wel zaken doen, maar wilden dat uit (reputatie)overwegingen niet meer.

De economische gevolgen van de inval in Oekraïne

De gevolgen van de inval van Rusland in Oekraïne zijn zichtbaar in stijging van de energieprijzen, maar bijvoorbeeld ook in die van voedsel. Het beeld dat uit de prijzen naar voren komt, is duidelijk: grote volatiliteit en een sterke stijging. Dit maakt het noodzakelijk om de transitie naar een nieuwe economie door te maken waarin Nederland minder afhankelijk is van Russisch gas.

Op korte termijn is dat uitdagend: Nederland moet noodgedwongen haar vraag aanpassen en zoeken naar substituten. Op de langere termijn is het beeld echter positief: een duurzamer, minder energie-intensieve economie, waarin de transitie van fossiel naar duurzame alternatieven is gemaakt. Juist die hoge energieprijzen helpen daarbij.

De hoge prijsstijgingen in energie en grondstoffen beheersen met name de aanbodkant van de economie. Het duurt enige tijd voordat de noodzakelijke aanpassing aan het begin van de waardeketens plaatsvindt. Deze aanpassingstermijn zet druk op de inflatie; een lager aanbod met dezelfde vraag leidt immers tot inflatie. Doordat minder aanbod gerealiseerd kan worden, is dit ook zichtbaar in het inkomen van huishoudens. Hierdoor wordt Nederland collectief armer.

Penny wise, pound foolish: de beleidsrespons op de economische gevolgen

Het getroffen beleidspakket uit de Miljoenennota en aanvullende brief heeft een aantal kenmerken. Het creëert extra vraag, zonder dat het aanbod wordt vergroot. Het beleid is effectief voor minima, maar door het ongerichte karakter slaat het ook neer bij hoge inkomens. Dit wakkert de inflatie verder aan. Daarnaast verlaagt dit pakket de prijsprikkels om te verduurzamen, terwijl de prijzen voorlopig nog wel hoger blijven dan voor de oorlog.

Het advies richting de overheid is daarom ook: maak de steun gericht. Na het aflopen van de steun zal de energiemarkt nog niet uitgetrild zijn. Daarom moeten er voorwaarden verbonden worden aan de steun en zekerheid geboden worden, zodat bedrijven de omslag kunnen maken naar de nieuwe economie. Met de hoge energieprijzen hebben investeringen vooral zekerheid nodig van de overheid, om beleidsdoelen te behalen. En als bedrijven de omslag niet kunnen maken, of niet meer passen in de nieuwe economie, moet arbeid ook kunnen vloeien naar een sector waar dat wel het geval is.

Om die zekerheid en randvoorwaarden richting de nieuwe economie te kunnen bieden mag de overheid wel een beetje penny wise zijn. Voor de grote bedragen die de overheid nu echter uit trekt, moeten we niet foolish zijn en scherp blijven.

E. (Ester) Barendregt MSc is hoofdeconoom/hoofd Nederland Economie en Duurzaamheid bij RaboResearch