



## Ambitie en voorzichtigheid in het begrotingsbeleid

Van 1994 tot 2007 werd het begrotingsbeleid in Nederland gebaseerd op voorzichtigte scenario's voor de economische groei. Tegenvallers zijn erger dan meevallers; het gebruik van een voorzichtig scenario verkleint de kans op tegenvallers. Maar hoe groot moet de voorzichtigheidsmarge zijn?

HENK DON EN FREEK VAN DEN EIJNDEN

Het trendmatige begrotingsbeleid dat de Nederlandse overheid sinds 1994 voert, heeft als centraal element een vooraf vastgelegde norm voor de ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven, beter bekend als het uitgavenkader.

Daarnaast wordt ook vooraf het saldo van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen vastgelegd. Het uitgavenkader en het lastensaldo worden aan het begin van een kabinetsperiode zó gekozen dat de doelstelling voor het begrotings-

saldo wordt bereikt bij een voorzichtige raming van de economische groei op middellange termijn. Beide paarse kabinetten (1994-1998 en 1998-2002) werkten met behoedzame scenario's waarin de economische groei jaarlijks ruim 0,6% lager lag dan de beste voorspelling tijdens de formatie. Vanaf 2002 is de voorzichtigheidsmarge verkleind naar 0,25%; begin dit jaar is hij verder teruggebracht tot nul. Wat is de achtergrond van de voorzichtigheidsmarge? Wat bepaalt zijn omvang? Welke marge is redelijk?

### **Tegenvallers zijn erger dan meevallers**

In het advies dat ten grondslag lag aan het trendmatige begrotingsbeleid pleitte de Studiegroep Begrotingsruimte met nadruk voor het gebruik van voorzichtige uitgangspunten bij de raming van de economische groei, dit om de kans op budgettaire tegenvallers op voorhand zeer klein te maken (Studiegroep Begrotingsruimte, 1993). Dit was nodig om een herhaling van de jaren zeventig te voorkomen, toen opeenvolgende tegenvallers in de trendmatige economische groei het failliet betekenden van het structurele begrotingsbeleid dat door Jelle Zijlstra was ontwikkeld. De afkeer van tegenvallers betekent een asymmetrische doelfunctie voor het begrotingssaldo: tegenvallers zijn erger dan (even grote) meevallers.

Rond de eeuwwisseling adviseerden de Sociaal-Economische Raad (2000) en de Studiegroep (2001) om over te stappen naar een scenario waarin de groeiveronderstelling dichter bij de trendmatige groeiverwachting zou komen te liggen. Als reden werd gegeven dat de overheidsfinanciën de gevarezone leken te hebben verlaten. En in 1999-2000 was gebleken dat grote meevallers de budgettaire spelregels onder druk zetten en zo hun eigen nadelen met zich meebrengen. De doelfunctie was dus minder asymmetrisch geworden,

zodat de kans op tegenvallers wat groter mocht zijn. De kwantitatieve bepaling van de gewenste mate van voorzichtigheid bleef echter in nevelen gehuld.

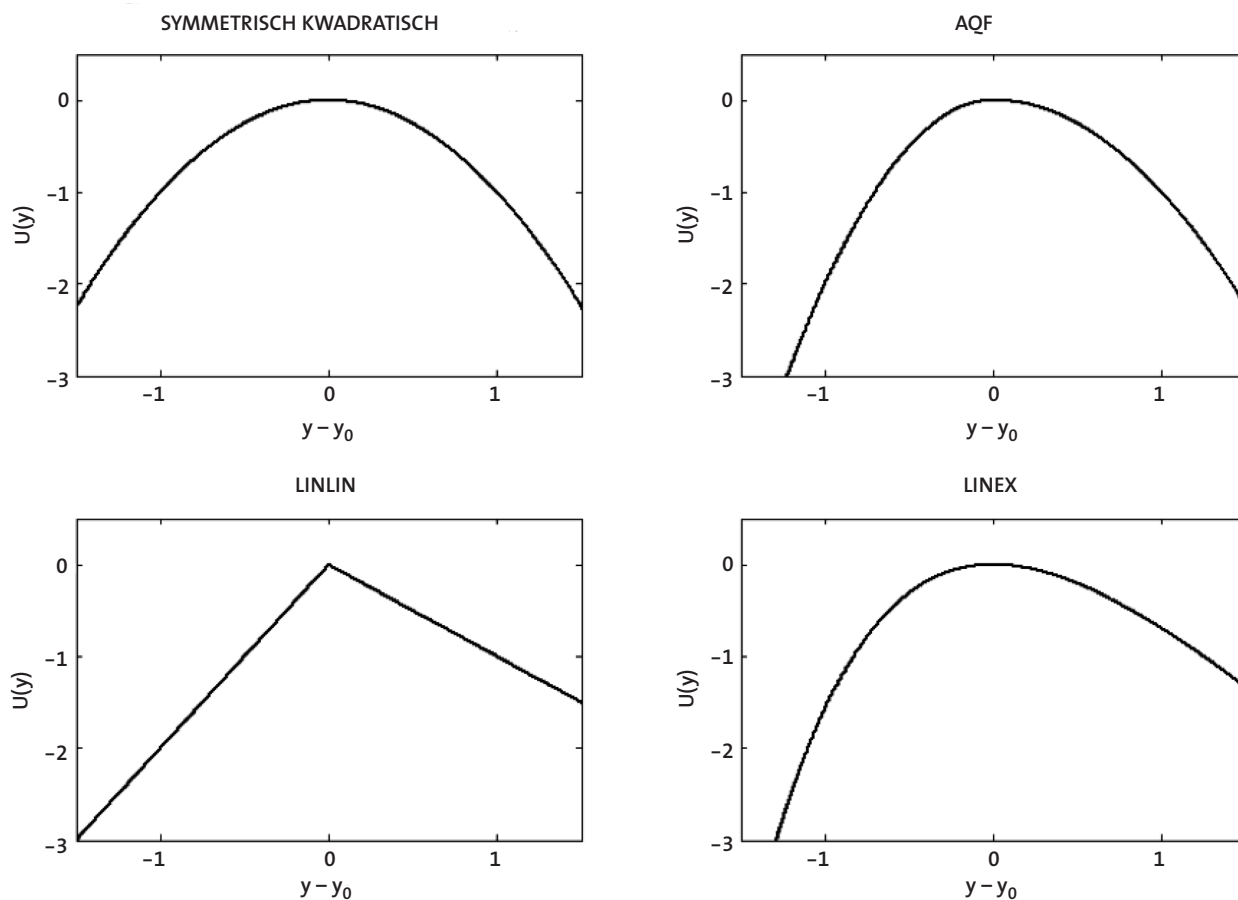
### **Bepaling voorzichtigheidsmarge**

De optimale omvang van de voorzichtigheidsmarge kan worden afgeleid uit de mate van onzekerheid over het begrotingssaldo en de karakteristieken van de asymmetrische doelfunctie. Bij een gewone kwadratische doelfunctie geldt het beginsel van zekerheidsequivalentie: de verwachte waarde van de doelfunctie kan gemaximeerd worden door de doelfunctie te maximeren voor het scenario waarin de onzekere grootte op haar verwachte waarde wordt gezet (Theil, 1958). Door de asymmetrie treedt een verschuiving op: de onzekerheid kan worden ingeruild voor een scenario waarin de onzekere grootte een waarde aanneemt die iets verschoven is ten opzichte van haar verwachting. Deze verschuiving wordt aangeduid als de voorzichtigheidspremie (Kimball, 1990). Ook is het hanteren van een voorzichtig scenario equivalent met het kiezen van een hogere ambitiewaarde voor het begrotingssaldo in het basisscenario; de optimale verschuiving in ambitie kan worden afgeleid uit de voorzichtigheidspremie (Don, 2007a).

Om deze theorie te kunnen toepassen moeten we de onzekerheid over het begrotingssaldo kwantificeren en een geschikte doelfunctie voor het begrotingssaldo specificeren.

### **De mate van onzekerheid**

Het trendmatige begrotingsbeleid richt zich op het structurele begrotingssaldo, zodat conjuncturele onzekerheden buiten beschouwing blijven.



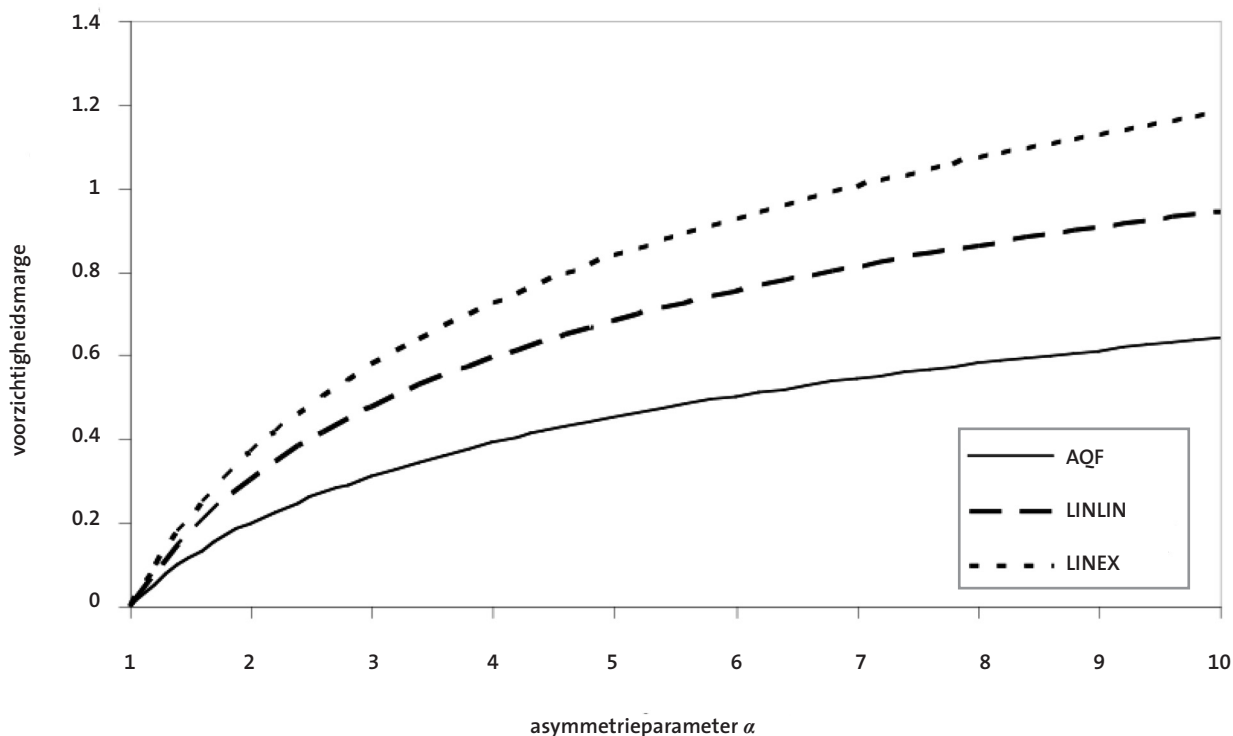
Figuur 1: Vier doelfuncties

De relevante onzekerheden in het structurele saldo hebben betrekking op het structurele groeitempo van de nationale economie en op niet aan de groei gerelateerde fluctuaties in het structurele saldo. Bij een horizon van vier jaar (de normale horizon van een kabinetsperiode) kan de totale relevante onzekerheid in het structurele begrotingssaldo worden geschat op een standaardfout van ongeveer 0,85%-punt van het bruto binnenlands product (BBP), zie Don en Van den Eijnden (2007). In de navolgende berekeningen wordt aangenomen dat deze onzekerheid zich gedraagt volgens een normale verdeling.

### Een geschikte doelfunctie

Figuur 1 toont de drie asymmetrische doelfuncties die in de literatuur het meest gangbaar zijn: LINLIN, AQF en LINEX. Ter vergelijking is ook de gewone (symmetrische) kwadratische functie afgebeeld. LINLIN en AQF zijn aan weerszijden van het maximum bij  $y_0$  lineair resp. kwadratisch, met verschillende coëfficiënten; LINEX neigt aan de ene zijde van het maximum naar een lineaire functie en aan de andere zijde naar een exponentiële functie.

Als asymmetrische variant van de gewone



Figuur 2: De voorzichtigheidsmarge in de groeiraming (in % jaarlijkse groei) als functie van de karakteristieken van de doelfunctie. Bron: Don (2007b)

kwadratische functie is AQF een voor de hand liggende keuze. We zullen nagaan hoe gevoelig de resultaten zijn voor een andere keuze. Voor LINLIN en AQF wordt de mate van asymmetrie bepaald door de waarde van een parameter  $a$ ,  $a > 0$ . Een tegenvaller ( $y < y_0$ ) is  $a$  maal erger dan een even grote meevaller ( $y > y_0$ ). LINEX kent een parameter  $\theta$ ; tegenvallers zijn erger dan (even grote) meevallers als  $\theta > 0$ ; de verhouding is echter niet constant. We kiezen  $\theta$  steeds zo dat een tegenvaller van eenmaal de standaardfout  $a$  maal erger is dan een even grote meevaller. In de grafieken van figuur 1 geldt  $a = 2$ , een waarde die ons in eerste instantie redelijk lijkt. Ook op dit punt zullen we de gevoeligheid van de resultaten nagaan.

Als de doelfunctie  $U$  driemaal differentieer-

baar is en de tweede afgeleide is strict negatief, dan is de voorzichtigheidspremie bij benadering gelijk aan  $\frac{1}{2} \alpha \cdot \sigma^2$ , waarin  $\alpha = -U''' / U''$  een maat is voor de voorzichtigheid die in  $U$  besloten ligt en  $\sigma$  de standaardfout die de onzekerheid in de doelvariabele karakteriseert (Kimball, 1990). Voor een LINEX-doelfunctie is  $\alpha$  constant en gelijk aan  $\theta$ ; ook geldt de formule voor de voorzichtigheidspremie hier exact bij een normaal verdeelde onzekerheid. Voor LINLIN en AQF geldt de formule zelfs niet bij benadering, omdat hun derde afgeleide in  $y_0$  niet bestaat. Maar bij een normaal verdeelde onzekerheid heeft de voorzichtigheidspremie voor beide functies de vorm  $\kappa \cdot \sigma$ , waarbij  $\kappa$  afgeleid kan worden uit de asymmetrieparameter  $a$  (Granger, 1969; Cain, 1994).

## Resultaten

Figuur 2 laat zien hoe de gewenste voorzichtigheidsmarge in de jaarlijkse groei afhangt van de karakteristieken (aard en parameter) van de asymmetrische doelfunctie. De doelfunctie AQF met asymmetrieparameter 2 levert een voorzichtig scenario dat jaarlijks 0,2% onder de verwachte trendmatige groei ligt. De LINLIN functie levert bij dezelfde waarde van de asymmetrieparameter een voorzichtigheidsmarge van 0,3% jaarlijkse groei. LINEX geeft een nog iets grotere marge, van 0,37% jaarlijkse groei. We concluderen dat de marge van 0,25% jaarlijkse groei die sinds 2001 wordt gehanteerd, goed past bij redelijke veronderstellingen over de doelfunctie.

De behoedzame scenario's uit 1993 en 1997 kenden een marge van ruim 0,6% jaarlijkse groei. Deze waarde duidt op een aanzienlijk grotere asymmetrie in de doelfunctie. Bij AQF wordt deze marge pas bereikt bij  $a = 9,5$ , bij LINLIN vinden we deze marge als  $a = 4,3$ . Zulke verhoudingen zijn wellicht een goede weerspiegeling van de situatie in 1993-94, toen het begrotingstekort nog boven de 3% van het BBP lag en de overheidsschuld rond de 80%. Maar anno 2000 was er een overschot op de begroting en kwam de overheidsschuld onder de 60% van het BBP. Daarbij paste een minder zware straf op tegenvallers.

## Het nieuwe regeerakkoord

Hoe moeten we het begrotingsbeleid van het nieuwe regeerakkoord nu beoordelen?

Het voorzichtige scenario is verlaten. Vergeleken met (het gewogen gemiddelde van) de verkiezingsprogramma's van de drie coalitiepartijen ging de overstap naar het trendmatige scenario gepaard met een verhoging van de streefwaarde voor het begrotingssaldo met 0,1% BBP (Don, 2007b). Maar een voorzichtigheidsmarge van 0,25% jaarlijkse

groei is equivalent met een ambitieverschuiving voor het begrotingssaldo met 0,3% BBP, dus beduidend meer dan de feitelijke verschuiving. Kennelijk was de prijs die betaald moest worden voor een hogere ambitie bij het begrotingssaldo te hoog: voor drie partijen is de pijn van tekortbeperkende maatregelen bij andere beleidsdoelstellingen al gauw groter dan voor één partij. Ten opzichte van het gewogen gemiddelde van de drie verkiezingsprogramma's is het schrappen van de voorzichtigheidsmarge in het nieuwe regeerakkoord deels gebruikt voor hogere ambities op andere terreinen, zoals veiligheid en milieu.

## LITERATUUR

- Cain, M. (1994). Prediction Adjustments for Asymmetric Quadratic Loss with a Gaussian Process, *Journal of the Operational Research Society*, 45 (10), 1179-1184.
- Don, F. J. H. (2007a). *Ambitie en voorzichtigheid in het economisch beleid*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Don, Henk (2007b). Ambitie begrotingsbeleid valt tegen. *Economisch Statistische Berichten*, 4507, 196-199.
- Don, F. J. H. and F. O. van den Eijnden (2007). Prudence and ambition in fiscal policy. *Medium Econometrische Toepassingen*, 15 (2), 2-9.
- Granger, C. W. J. (1969). Prediction with a Generalized Cost of Error Function. *OR* 20 (2), 199-207.
- Kimball, M. S. (1990). Precautionary Saving in the Small and in the Large, *Econometrica*, 58 (1), 53-73.
- SER (2000). *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, Advies 00/08. Den Haag: SER.
- Studiegroep Begrotingsruimte (1993), *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, Negende rapport. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2001). *Stabiel en duurzaam begroten*, Elfde rapport. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Theil, H. (1958). *Economic Forecasts and Policy*. Amsterdam: North Holland.

*HENK DON is bijzonder hoogleraar Econometrie en Economisch Beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; van 1994 tot 2006 was hij directeur van het Centraal Planbureau. E-mail: <don@few.eur.nl>.*

*FREEK VAN DEN EIJNDEN studeert voor zijn MSc in Econometrics and Management Science aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en werkte in 2006 2007 als student-assistent bij het Econometrisch Instituut. E-mail: <freekvandeneijnden@gmail.com>.*