

Nummer : 2009/38
Datum : 28 september 2009
Aan : Tweede Kamer

Kwalitatieve gevolgen voor de werkgelegenheid op korte termijn van de tegenbegrotingen

1 Inleiding

Tijdens de afgelopen Algemene Politieke Beschouwingen is het CPB verzocht de werkgelegenheidseffecten van de tegenbegrotingen te analyseren. Het gaat daarbij om een kwalitatieve inschatting van de werkgelegenheidsgevolgen op korte termijn. Deze notitie gaat hierop in.

Het analyseren van tegenbegrotingen door het CPB kent inmiddels een lange traditie. In de periode tot en met 2005 verschaftte het CPB naast de ex ante budgettaire effect van de tegenbegrotingen ook inzicht in de macro-economische gevolgen en koopkrachteffecten voor één jaar, te weten het begrotingsjaar. Het CPB heeft deze praktijk in 2006 intern geëvalueerd. Daarbij zijn de volgende conclusies getrokken:

- De ex ante budgettaire analyse is nuttig en qua tijdsbeslag voor het CPB goed te doen.
- De berekeningen van de korte termijn macro-economische effecten en koopkrachtgevolgen geven een onvolledig beeld en kosten bovendien relatief veel tijd. De uitkomsten voor het komende jaar zeggen weinig over de uiteindelijke economische effecten van de maatregelen in een tegenbegroting. Directe bestedingseffecten domineren op korte termijn de uitkomsten voor zowel de economische groei als de werkgelegenheid. Voor de koopkracht geldt een vergelijkbaar probleem. Sommige (lasten)maatregelen worden op korte termijn niet zichtbaar, maar beïnvloeden lonen en prijzen pas op langere termijn.
- Met name vanwege tijdgebrek kunnen de macro-economische effecten op lange termijn niet worden aangegeven. De tijd tussen het afsluiten van de Macro Economische Verkenning en de Beschouwingen is veel te kort voor een gedegen analyse van de structurele effecten. Ook het analyseren van de effecten op middellange termijn behoort niet tot de mogelijkheden, omdat er

geen centraal pad voor de middellange termijn beschikbaar is waartegen de tegenbegrotingen kunnen worden afgezet.

Op basis van deze argumenten heeft het CPB besloten om met ingang van 2007 de analyse van de tegenbegrotingen te beperken tot alleen de ex ante budgettaire effecten. Alle politieke partijen zijn hiervan in kennis gesteld middels een CPB Memo getiteld 'Evaluatie Keuzes in Kaart en Tegenbegrotingen' d.d. 19 december 2006.

De bovengenoemde argumenten gelden nog onverkort. Naar aanleiding van het nadrukkelijke verzoek van diverse politieke partijen gaat het CPB in deze notitie nader in op de kwalitatieve gevolgen op korte termijn voor de werkgelegenheid van de tegenbegrotingen. Wellicht ten overvloede wordt herhaald dat de gepresenteerde werkgelegenheidseffecten voor de korte termijn weinig zeggen over de uiteindelijke gevolgen voor de werkgelegenheid en derhalve een onvolledig beeld schetsen. Paragraaf 2 gaat in op de gevolgde werkwijze en de resultaten voor de vijf tegenbegrotingen. Paragraaf 3 maakt enkele relativerende slotopmerkingen.

2 Werkgelegenheidsgevolgen op korte termijn

2.1 Werkwijze

Uitgangspunt vormen vijf CPB Notities over de tegenbegrotingen d.d. 16 september 2009. Bij het bepalen van de kwalitatieve gevolgen voor de werkgelegenheid is als volgt te werk gegaan:

- Er is gefocust op de directe bestedingseffecten. Van tweede-orde-effecten van subsidies en belastingen op de loonontwikkeling is geabstraheerd, omdat de contractlonen in de marktsector al gedeeltelijk vastliggen in reeds afgesloten cao's. Met het eerste-orde-effect van wijzigingen in kostprijsverhogende belastingen op de inflatie (en daarmee op het consumptievolume) is wel rekening gehouden.
- Van diverse voorgestelde maatregelen is de invulling onvoldoende duidelijk om een inschatting van de werkgelegenheidseffecten te kunnen maken. Bij bijvoorbeeld het verminderen van de uitgaven voor defensie, het inzetten van geld voor koopkrachtreparatie, het verminderen van de uitkeringen aan het Gemeente- en Provinciefonds en het ombuigen op bestuurs- en apparaatskosten van het rijk maakt het voor de werkgelegenheidseffecten uit hoe deze maatregelen concreet worden vormgegeven. In die gevallen is gebruikgemaakt van eenvoudige verdeelsleutels en diverse aannames.
- Bij het bepalen van de werkgelegenheidseffecten is ervan uitgegaan dat de maatregelen uit de tegenbegrotingen begin 2010 ingaan.

- De gepresenteerde effecten hebben betrekking op het niveau van de werkgelegenheid na 2 jaar, zodat wel rekening wordt gehouden met de vertraagde doorwerking van productie-effecten op de werkgelegenheid.

2.2 Uitkomsten

De uitkomsten voor de werkgelegenheid op korte termijn zijn vermeld in tabel 2.1, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de effecten in de marktsector, in de zorgsector en bij de overheid. Voor de volledigheid zijn ook de ex ante budgettaire effecten uit de eerdere CPB Notities over de betreffende tegenbegrotingen opgenomen. Op die manier wordt zichtbaar dat tegenover een positief (negatief) werkgelegenheidseffect een negatief (positief) effect op het EMU-saldo staat. Onder de tabel volgt per partij een korte toelichting.

Tabel 2.1		Kwalitatieve werkgelegenheidseffecten op korte termijn en ex ante budgettaire effecten van tegenbegrotingen				
	D66	GroenLinks	PVV	SP	VVD	
Marktsector	- / - -	+	0	+ / + +	- -	
Zorg	0	+ / + +	0	+	0 / -	
Overheid	-	+ / + +	-	+ / + +	- -	
Totale werkgelegenheid	- / - -	+ / + +	0 / -	++	- -	
Ex ante budgettaire effect	in mld euro					
Ombuigingen	7,1	4,9	5,9	5,0	1,5	
Intensivering	- 2,0	- 5,1	- 1,3	- 7,7	- 0,9	
EMU-relevante lasten	- 1,5	0,0	- 3,4	0,6	- 5,0	
Ex ante effect op EMU-saldo	3,6	- 0,2	1,2	- 2,0	5,5	

2.2.1 Tegenbegroting D66

Sommige maatregelen in de tegenbegroting van D66 resulteren op korte termijn tot extra werkgelegenheid bij de overheid, andere maatregelen leiden tot minder werkgelegenheid bij de overheid. Per saldo neemt de werkgelegenheid bij de overheid af. De ombuigingen op het openbaar bestuur hebben een sterker werkgelegenheidseffect dan de intensivering op gebied van veiligheid en onderwijs.

In de marktsector leidt de tegenbegroting van D66 op korte termijn tot een werkgelegenheidsverlies. Dit hangt volledig samen met een lager productievolume in de marktsector. De maatregelen in de tegenbegroting van D66 drukken het beschikbaar inkomen van gezinnen en daarmee de particuliere consumptie, terwijl ook de materiële overheidsbestedingen (met name de overheidsinvesteringen) worden gedrukt.

Door de maatregelen in de tegenbegroting van D66 neemt de totale werkgelegenheid op korte termijn per saldo af. Hier staat tegenover dat ex ante het EMU-saldo met 3,6 mld euro (0,6% BBP) verbetert.

2.2.2 Tegenbegroting GroenLinks

In de tegenbegroting van GroenLinks worden onder meer intensiveringen voorgesteld op gebied van onderwijs, zorg en kinderopvang. Dit resulteert in een flinke toename van de werkgelegenheid in de zorgsector en bij de overheid.

Per saldo neemt het beschikbaar inkomen van gezinnen door de voorgestelde maatregelen af, wat een drukkend effect heeft op de particuliere consumptie. Hiertegenover staat dat de overheidsbestedingen (met name de overheidsinvesteringen) toenemen, waardoor per saldo het productievolume in de marktsector – en daarmee de werkgelegenheid – op korte termijn in lichte mate opwaarts wordt beïnvloed.

Door de maatregelen in de tegenbegroting van GroenLinks neemt de totale werkgelegenheid op korte termijn per saldo toe. Hier staat tegenover dat het ex ante EMU-saldo met 0,2 mld euro (0,0% BBP) verslechtert.

2.2.3 Tegenbegroting PVV

Sommige maatregelen in de tegenbegroting van de PVV resulteren op korte termijn tot extra werkgelegenheid bij de overheid, andere maatregelen leiden tot minder werkgelegenheid bij de overheid. Per saldo neemt de werkgelegenheid bij de overheid af. De ombuigingen op het openbaar bestuur hebben een sterker werkgelegenheidseffect dan de intensiveringen op gebied van veiligheid en zorg.

De gevolgen voor de werkgelegenheid in de marktsector zijn gering, omdat het productievolume in de marktsector nauwelijks verandert. Tegenover lagere bedrijfsinvesteringen en minder materiële overheidsbestedingen staan wat hogere uitgaven voor particuliere consumptie, die voornamelijk het gevolg zijn van lagere belastingen en premies voor gezinnen.

Door de maatregelen in de tegenbegroting van de PVV neemt de totale werkgelegenheid op korte termijn per saldo af. Hier staat tegenover dat het ex ante EMU-saldo met 1,2 mld euro (0,2% BBP) verbetert.

2.2.4 Tegenbegroting SP

Sommige maatregelen in de tegenbegroting van de SP resulteren op korte termijn tot extra werkgelegenheid bij de overheid, andere maatregelen leiden tot minder werkgelegenheid bij de overheid. Per saldo neemt de werkgelegenheid bij de overheid toe. De intensiveringen op gebied van veiligheid en onderwijs hebben een sterker werkgelegenheidseffect dan de

ombuigingen op gebied van openbaar bestuur en defensie. De maatregelen op gebied van zorg leiden tot een extra stijging van de werkgelegenheid in de zorgsector.

Op korte termijn neemt het productievolume in de marktsector toe. De particuliere consumptie wordt opwaarts beïnvloed doordat per saldo de collectieve lasten voor gezinnen afnemen en de werkgelegenheid toeneemt. Ook de bedrijfsinvesteringen en de materiële overheidsconsumptie ontwikkelen zich wat gunstiger. Het hogere productievolume in de marktsector resulteert in extra werkgelegenheid in deze sector.

Door de maatregelen in de tegenbegroting van de SP neemt de totale werkgelegenheid op korte termijn per saldo toe. Hier staat tegenover dat het ex ante EMU-saldo met 2 mld euro (0,3% BBP) verslechtert.

2.2.5 Tegenbegroting VVD

Sommige maatregelen in de tegenbegroting van de VVD resulteren op korte termijn tot extra werkgelegenheid bij de overheid, andere maatregelen leiden tot minder werkgelegenheid bij de overheid. Per saldo neemt de werkgelegenheid bij de overheid af. De ombuigingen op het openbaar bestuur en sociale zekerheid hebben een sterker werkgelegenheidseffect dan de intensiveringen op gebied van veiligheid, defensie en onderwijs. De ombuigingen op gebied van de zorg drukken de werkgelegenheid in de zorgsector in lichte mate.

Door de voorgestelde maatregelen neemt het productievolume in de marktsector af. Doordat per saldo de lasten voor gezinnen worden verzwaard, worden de consumptieve bestedingen van gezinnen gedrukt. Ook de bedrijfsinvesteringen en de materiële overheidsconsumptie worden neerwaarts beïnvloed. Het lagere productievolume in de marktsector resulteert in een daling van de werkgelegenheid in deze sector.

Door de maatregelen in de tegenbegroting van de VVD neemt de totale werkgelegenheid op korte termijn per saldo af. Hier staat tegenover dat het ex ante EMU-saldo met 5,5 mld euro (1,0% BBP) verbetert.

3 Relativering

Bij de hiervoor gepresenteerde werkgelegenheidseffecten van de tegenbegrotingen past een aantal relativerende opmerkingen. Bovenal geven de gepresenteerde effecten een onvolledig beeld. Er is alleen informatie beschikbaar over de gevolgen voor de werkgelegenheid op korte termijn, die gedomineerd worden door bestedingseffecten. Een tegenbegroting die per saldo resulteert in extra overheidsuitgaven leidt op korte termijn al gauw tot extra werkgelegenheid. Tegelijkertijd loopt hierdoor echter het EMU-tekort verder op. Dit noopt op termijn tot ombuigingen en/of lastenverzwaringen, die de initiële positieve bestedingseffecten weer teniet doen. Daarentegen zijn ombuigingen en lastenverzwaringen op korte termijn veelal slecht voor de werkgelegenheid, maar verbeteren het EMU-saldo. Dit biedt op termijn ruimte tot

intensiveringen en/of lastenverlichting, die de initiële negatieve bestedingseffecten kunnen compenseren.

Diverse maatregelen hebben op korte termijn geen effect op de werkgelegenheid, maar op langere termijn wel. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om maatregelen gericht op het goedkoper maken van de productiefactor arbeid ter stimulering van de werkgelegenheid. Deze langere-termijneffecten op de werkgelegenheid komen niet in de uitkomsten (in tabel 2.1) tot uitdrukking.

Ten slotte ontbreekt van diverse maatregelen de concrete invulling om een adequate inschatting te kunnen maken van de werkgelegenheidsgevolgen. In die gevallen heeft het CPB op basis van eenvoudige vuistregels en aannames zelf een invulling verondersteld.

Bij de analyse van de verkiezingsprogramma's (Keuzes in Kaart) is het CPB beter in staat een evenwichtig en volledig beeld te schetsen van de macro-economische gevolgen van de voorgestelde maatregelen op langere termijn.