



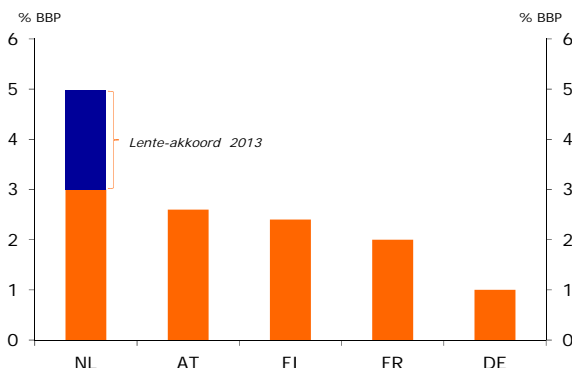
In de greep van bezuinigingsdrift

Ondanks forse consolidatie-inspanningen lukt het de Nederlandse overheid niet om het begrotingstekort substantieel terug te brengen. Uit een analyse van de verkiezingsprogramma's blijkt dat alle politieke partijen, van rechts tot links, in de ban zijn van bezuinigen. Er wordt zowel op korte termijn fors bezuinigd als op lange termijn flink hervormd. Maar hoe verstandig is dit? Geloofwaardige, structurele hervormingen zorgen immers ook na de komende kabinetsperiode voor voldoende opbrengsten voor de schatkist en stellen daarmee de solvabiliteit van de overheidsfinanciën veilig, wat forse ombuigingen op korte termijn overbodig maakt.

Overheidsfinanciën: 2013-2017

Sinds 2009 kent de overheidsbegroting forse tekorten. In Europees perspectief is de verslechtering van de Nederlandse overheidsfinanciën tijdens de huidige financiële crisis flink geweest en verloopt het herstel relatief traag. Dit terwijl de bruto consolidatie-inspanningen in Nederland vrij hoog zijn ten opzichte van eurolanden met de hoogste kredietwaardigheid of eurolanden die tot voor kort de hoogste kredietwaardigheid hadden (figuur 1).

Figuur 1: Bruto consolidatie-inspanningen*



* Cijfers voor Nederland zijn exclusief afloop stimuleringspakketen en betreffen de periode 2011-2015. Cijfers overige landen betreffen de periode 2010-2014.

Bron: Ministerie van Financiën

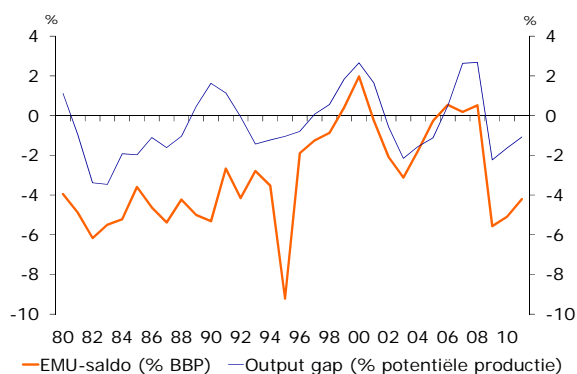
In de eerste plaats is achteraf gebleken dat bij de start van het kabinet Rutte-Verhagen in 2010 de economische en budgettaire ontwikkelingen voor de periode 2011-2015 te hoog zijn ingeschat. In het regeerakkoord van kabinet Rutte-Verhagen werd uitgegaan van een economische groei van 1¼%. Zoals het er nu naar uitziet, valt de economische groei in deze periode gemiddeld 1%-punt lager uit dan bij de analyse van economische effecten van het financieel kader van het CPB. De Nederlandse overheidsfinanciën zijn relatief gevoelig voor schommelingen in de economische groei. Wanneer de economische groei 1%-punt lager uitvalt, dan verslechtert het begrotingssaldo gemiddeld met 0,55%-punt.¹ Figuur 2 laat het verband zien tussen de economische groei en het EMU-saldo in de afgelopen drie decennia. Een te hoge inschatting van de economische groei leidt achteraf tot structureel hogere uitgaven vanwege de veronderstelde grotere budgettaire ruimte en daarmee ook tot een verslechtering van het EMU-saldo.² Zo stond tegenover het bezuinigingspakket van € 18 miljard van het kabinet Rutte-Verhagen een stijging van de reële zorguitgaven met ruim € 8 miljard. Daar komt bij dat de overheidsinkomsten door de verslechterde economische situatie lager zijn. Terwijl men er aan het begin van de kabinetsperiode Rutte-Verhagen vanuit ging dat de overheidsinkomsten in de periode 2011-2015 sneller zouden toenemen dan de economische groei, blijkt nu dat de progressie-

¹ Voor de recentere jaren geldt een sterkere correlatie tussen de conjunctuur en het begrotingssaldo. Dit kan samenhangen met de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid medio jaren negentig, waardoor het begrotingssaldo relatief sterker mee ademt met de conjunctuur. Ook de rentelasten kunnen cyclisch doorwerken in het saldo, als deze niet onder de uitgavenkaders vallen. Hetzelfde geldt voor de gasbaten (SBR, 2010).

² Volgens het trendmatige begrotingsbeleid worden de uitgavenkaders aan het begin van een kabinetsperiode bepaald. Als de economie tijdens de kabinetsperiode stagneert of krimpt dan blijven de uitgaven gebaseerd op het oude groeipad.

factor met 0,7 ruim onder 1 zit (CPB, 2012a).³ Dit houdt in dat de groei van de overheidsinkomsten achterblijft bij de economische groei. Uit het onderzoek van de 13^{de} Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) blijkt dat de tegenvallende overheidsinkomsten niet alleen conjunctureel, maar ook structureel van aard zijn (SBR, 2010). Sinds de jaren negentig blijft de groei van de overheidsinkomsten achter bij de economische groei. Volgens de SBR was vooral de hypotheekrenteaftrek verantwoordelijk voor de tegenvallende overheidsinkomsten in de jaren vóór de crisis, terwijl de hogere pensioenpremies dat nu zijn.

Figuur 2: Conjunctuurgevoeligheid van het begrotingssaldo



* De piek in 1995 wordt veroorzaakt door de afkoop van de jaarlijkse subsidies aan woningbouwcorporaties voor 4,9% van het BBP.
Bron: CPB

Kortom, de budgettaire winst van het ombuigingspakket van het kabinet Rutte-Verhagen ging grotendeels verloren als gevolg van de tegenvallende economische ontwikkelingen en de daarmee verslechterende schuld- en saldo-ratio's vanwege het zogeheten noemereffect. Vooral dankzij de maatregelen in het Lente-akkoord 2013 is de verwachting dat het begrotingstekort volgend jaar uitkomt op 2,7% van

³ De zogenaamde progressiefactor geeft de ontwikkeling weer in de belastingen en premies, gecorrigeerd voor de effecten van beleid. Een analyse van het ministerie van Financiën laat zien dat de gemiddelde waarde van de progressiefactor in de periode 1970-2008 1 bedraagt, waarbij deze een dalend verloop vertoont van 1 aan het begin van de periode tot 0,76 in 2008 (SBR, 2010).

het BBP.⁴ Naar het zich nu laat aanzien, wordt de nieuwe kabinetsperiode in 2017 afgesloten met een begrotingstekort van 2,6% van het BBP. Indien men het begrotingstekort in 2017 feitelijk op nul wil brengen, moet bovenop het Lente-akkoord 2013 (€ 12 miljard) en de plannen voortvloeiend uit het kabinet Rutte-Verhagen (€ 18 miljard, waarvan nog € 11,5 miljard te realiseren) nog eens € 28 miljard worden bezuinigd (Ministerie van Financiën, 2011; CPB, 2012b). Hierbij is rekening gehouden met een ruwe vuistregel van 40% uitverdieneffecten, die de ombuigingen op korte termijn met zich meebrengen (SBR, 2012).⁵

In de greep van bezuinigingsdrift?

Een analyse van de verkiezingsprogramma's in Keuzes in Kaart 2013-2017 laat zien dat alle politieke partijen het feitelijke begrotingstekort in 2017 willen reduceren ten opzichte van het basispad, zoals in Juniraming 2012 berekend (CPB, 2012c). Geen enkele politieke partij voert echter voor € 28 miljard aan ombuigingen door. De vermindering van het begrotingstekort ten opzichte van de meerjarenbegroting varieert van € 10 miljard voor de SP tot € 16 miljard voor de VVD.⁶ In percentages loopt de tekortreductie op van 1,6% tot 2,5% van het BBP. Aan deze forse ombuigingsplannen hangt echter ook een prijskaartje. Begrotingsmultipliers zijn groter tijdens een recessie dan tijdens periodes van opgaande conjunctuur (Auerbach en Gorodnichenko, 2011). De berekeningen van het CPB (2012b) laten zien dat ombuigingspakketten leiden tot een lagere economische groei en een hogere werkloos-

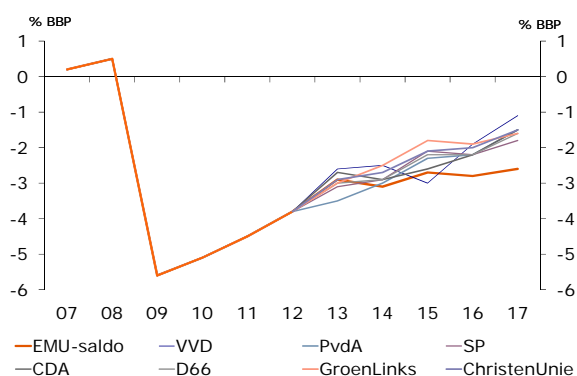
⁴ Zonder het Lente-akkoord 2013 was het begrotingstekort in 2013 opgelopen tot 4,3% van het BBP.

⁵ Tekortreducerende maatregelen drukken immers de economische groei op korte en middellange termijn met lagere belastingontvangsten en hogere uitkeringen tot gevolg. Dit drukt het effect van de maatregelen op het begrotingssaldo (uitverdieneffecten).

⁶ De resultaten van de PVV worden hier buiten beschouwing gelaten omdat het CPB bij de berekening van de PVV-plannen niet uitgaat van het uitgaan uit de eurozone, iets wat nadrukkelijk in haar verkiezingsprogramma staat. Gezien de verkiezingsuitslag zijn de resultaten van DPK evenmin meegenomen.

heid, waardoor de netto verbetering van het begrotingssaldo soms nog minder dan de helft is van het oorspronkelijke ombuigingsbedrag.⁷ Wanneer rekening wordt gehouden met deze uitverdieneffecten van de ombuigingen dan varieert de verbetering van het begrotingssaldo tussen 0,7% van het BBP (€ 4,5 miljard) voor de SGP en 1,4% van het BBP (€ 8,9 miljard) voor de VVD, ten opzichte van het begrotingstekort van 2,6% in 2017 in het basispad (figuur 3). Overigens kan de combinatie van een lage economische groei en forse bezuinigingen leiden tot oplopende rente op staatsobligaties door slechtere economische vooruitzichten, zelfs wanneer het begrotingstekort aan het dalen is (IMF, 2011a).

Figuur 3: Angst voor tekorten?



Bron: CPB

Ondanks de verbetering van het EMU-saldo daalt de schuldquote nauwelijks ten opzichte van het basispad (74% van het BBP in 2017) en komt deze bij een aantal partijen licht hoger uit in 2017 dan in het basispad. Dit heeft alles te maken met het zogenaamde noemereffect; het nominale BBP komt bij veel partijen in 2017 lager uit dan in het basispad.⁸ De reduc-

⁷ Het ombuigingspakket van de PvdA drukt de economische groei met 0,5%-punt per jaar in de periode 2013-2017, waardoor de economische groei in 2017 cumulatief circa 2,5% lager uitvalt ten opzichte van het basispad. De plannen van de SGP leiden tot 1,5%-punt hogere werkloosheid in 2017, ten opzichte van 5,4% in het basispad.

⁸ Een 0,5%-punt lagere jaarlijkse nominale groei van het BBP leidt tot een circa 2,5% lager nominaal BBP in 2017. Bij een schuldniveau van 74% van het BBP is het noemereffect dan bijna 2%-punt (CPB,

tie van de overheidsschuld is een zaak van lange adem en wordt niet bereikt door snelle budgettaire saneringen, zoals ook blijkt uit de analyse van de verkiezingsprogramma's. Ter illustratie: als gevolg van de economische recessie aan het begin van de jaren tachtig bleef de overheidsschuld stijgen, ondanks forse ombuigingen toentertijd. Pas in de periode 1997-2007 daalde de overheidsschuld flink, vooral als gevolg van de sterke economische groei en de daarmee stijgende belastinginkomsten en dalende overheidsuitgaven.⁹

Politieke partijen zetten niet alleen in op budgettaire saneringen op korte termijn. Zij voeren ook verschillende structurele maatregelen door op het gebied van de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de pensioenen om de overheidsbegroting op lange termijn te verbeteren. Het houdbaarheidstekort van € 7 miljard in 2017 slaat bij alle politieke partijen om in een houdbaarheidsoverschot.¹⁰ De verbetering van de houdbaarheid loopt zelfs op tot ruim € 20 miljard bij de VVD, GroenLinks, D66, het CDA en de ChristenUnie. In het licht van de sterk stijgende uitgaven aan de zorg en de AOW is dit een positieve ontwikkeling. Maar het is de vraag of het economisch verstandig is om als overheid in het huidige economische klimaat ook op korte termijn te gaan bezuinigen, vooral gezien de schade die de economie daarvan ondervindt (Jacobs, 2012).

Verstandig begrotingsbeleid

Onze politici vrezen dat een verslappende begrotingsdiscipline ten koste zal gaan van de Nederlandse kredietwaardigheid en daarmee een neerwaartse spiraal van toenemende rentelasten en oplopende overheidsschuld op gang zal brengen. Dat is de belangrijkste reden

2012b).

⁹ In de periode 1980-1996 steeg de overheidsschuld met circa 30%-punt tot 74% van het BBP, om in de daaropvolgende tien jaar met ongeveer hetzelfde percentage te dalen tot 45% van het BBP.

¹⁰ Het houdbaarheidstekort houdt in dat de toekomstige inkomsten niet voldoende zijn om de toekomstige uitgaven inclusief de rente op de bestaande overheidsschuld te betalen.

waarom de begroting voor 2013 bol staat van lastenverzwaringen en uitgavenbeperkingen, die zwaar drukken op de particuliere consumptie (Van de Belt en Struijs, 2012). De Nederlandse staatsrente is als gevolg van het veilige-haveneffect echter een van de laagste in Europa, wat erop wijst dat de renteontwikkeling op dit moment misschien wel de minste zorg voor de Nederlandse overheid is.

In het huidige economische klimaat kunnen de budgettaire saneringen op korte termijn resulteren in een negatieve spiraal van bezuinigingen en groeivertragingen. Dit brengt schade toe aan het groeivermogen van een land. Net als de hoogte van de overheidsschuld en het tekort bepaalt ook het groeivermogen de geloofwaardigheid van een land als debiteur. Het groeivermogen zegt immers iets over de mate waarin een land kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen en zich een schuld kan veroorloven. De vormgeving van budgettaire saneringen is dan ook van cruciaal belang om de overheidsfinanciën op orde te brengen en tegelijkertijd een forse economische groeivertraging te vermijden.

Het probleem van de Nederlandse overheidsfinanciën zit vooral in de ongedekte rekening van de toekomst. Maatregelen die de (toekomstige) stijging van de overheidsuitgaven structureel afremmen en tegelijkertijd het groeivermogen op lange termijn versterken, zijn met het oog op de houdbaarheid van de overheidsschuld onvermijdelijk. Zowel het IMF (2011b) als de OECD (2012) pleit voor structurele hervormingen op onder andere de woningmarkt, de arbeidsmarkt en in de gezondheidszorg in plaats van (extra) ombuigingen op korte termijn. Alle politieke partijen lijken deze boodschap te hebben begrepen. Ze vergeten echter dat de structurele hervormingen een impliciete inkomensoverdracht van huidige naar toekomstige generaties zijn en daarom ook op korte termijn een rem op de bestedingen zetten (Teulings, 2012). Wanneer tegelijkertijd ook op korte termijn fors wordt omgebogen, zoals alle politieke partijen voorstellen,

dan drukt dit zwaar op de draagkracht van de economie en de burgers. Hierdoor wordt het aanpassingsproces bij de structurele hervormingen bemoeilijkt.

Conclusie

Om de overheidsbegroting op orde te krijgen, slaan partijen door in hun bezuinigingsdrift op korte termijn. Deze obsessie met begrotingstekorten brengt de economie op korte termijn flinke schade toe en is weinig effectief. Fors saneren op korte termijn is bovendien niet nodig wanneer tegelijkertijd structurele hervormingen worden doorgevoerd. Hoe sneller er bovendien wordt besloten over een geloofwaardige hervormingsstrategie voor de middellange termijn, des te lager de kosten zullen zijn voor de belastingbetaler.

september 2012

Danijela Piljic (030 – 2131104)

D.Piljic@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/economie

Literatuur

Auerbach, A.J. en Y. Gorodnichenko (2011), *Fiscal multipliers in recession and expansion*, NBER working paper No 17447, Cambridge, MA: NBER.

Belt, R., van de en A.C.A. Struijs (2012), *Maatregelen staan opleving consumptie in de weg*, Rabobank Themabericht 2012/19, Utrecht.

Centraal Planbureau (2012a), *Centraal Economisch Plan 2012*, Den Haag.

Centraal Planbureau (2012b), *Keuzes in Kaart 2013-2017*, Den Haag.

Centraal Planbureau (2012c), *Juniraming 2012*, CPB Policy Brief 2012/01, Den Haag.

IMF (2011a), Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation, In: *World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing*, Washington.

IMF (2011b), *Netherlands: 2011 Article IV Consultation - Staff Report*, IMF Country Report No. 11/142, Washington.

Jacobs, B. (2012), Geen enkele partij stelt een verstandig macro-economisch beleid voor, www.mejudice.nl, 10 september 2012.

Ministerie van Financiën (2011), *18 Miljard Monitor*, Den Haag.

OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2012*, Parijs.

Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en vertrouwen*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Teulings, C. (2012), Fiscal consolidation and reforms: substitutes, not complements, www.voxeu.eu, 13 september 2012.