

**Rabobank**

Crisis geen excuus voor tekort

De wereldwijde economische crisis raakt ook Nederland. Al snel werd duidelijk dat hierdoor het begrotingssaldo sterk verslechtert. De afgelopen maanden hebben we daarom de roep om bezuinigingen gehoord om het begrotingstekort niet al te zeer op te laten lopen. Tegelijkertijd was er echter vraag naar stimulering van de economie door de overheid. Zo kwam het dat het kabinet op een ongebruikelijk tijdstip Prinsjesdagachtige besprekingen heeft gevoerd. Niet het hele tekort is echter door de crisis veroorzaakt. Het kabinet heeft door haar beleid in de afgelopen jaren zelf ook een fors aandeel in het verslechteren van het saldo. In dit Themabericht evalueren we het begrotingsbeleid van de afgelopen jaren en bespreken we het pakket maatregelen.

Te uitbundig, te weinig behoedzaam

Het afgelopen jaar is pijnlijk duidelijk geworden hoezeer het kabinet met de laatste twee begrotingen boven haar stand heeft geleefd. Optisch was het saldo mooi, maar onderliggend was het allemaal veel minder fraai. Er is een aantal redenen te noemen waarom de tekorten van dit en volgend jaar niet volledig als een verrassing komen.

Allereerst moet het begrotingssaldo altijd gerelateerd worden aan de stand van de conjunctuur. Bij jaren van hoogconjunctuur passen grote overschotten. Als er mindere jaren aanbreken is er ruimte voor verslechtering en staat de overheid niet meteen onder druk om te bezuinigen. In de jaren 2006 en 2007, jaren waarin de economie met maar liefst 3,0 en 3,5% groeide, liet de overheidsboekhouding echter schamele overschotten van respectievelijk 0,6% en 0,3% van het BBP zien. In 2008 was het overschot met 1,0% nog het grootst, voor een groot deel veroorzaakt door hoge inkomsten uit aardgas. Aangezien het maximaal toe-

gestane tekort 3% Bruto Binnenlands Product (BBP) bedraagt en we dit tekort tijdens de vorige milde recessie ook al bereikt hadden, zou het geen overbodige luxe geweest zijn als Nederland tijdens de goede jaren ook een overschot van 3% gehad zou hebben. De begroting was dan over de cyclus in evenwicht geweest. Nu de economie niet een gewone periode van laagconjunctuur ingaat maar een naar alle maatstaven gemeten sterke krimp kent, duikt het saldo ook erg hard naar beneden (figuur 1).

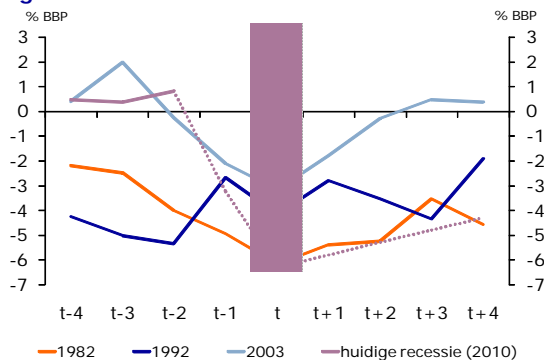
Een tweede zorg die wij al in september vorig jaar geuit hebben, is dat veel plannen, tegenvallers en tekorten in de begroting van 2009 gefinancierd zijn uit de onverwacht hoge gasbaten. Deze inkomsten uit gasverkopen waren niet alleen in 2008 hoog, maar werden bij het sluiten van de begroting ook erg gunstig ingeschat voor de voorliggende begrotingsperiode.

Hoewel de olieprijs lastig te voorspellen is, is het weinig behoedzaam om in de begroting alvast te rekenen op hoge inkomsten door een blijvend hoge olieprijs. Nu de olieprijs veel lager uitkomt, zullen de inkomsten ook aanzienlijk lager zijn dan verwacht.

Ten derde is de manier waarop men met de zogenaamde ruilvoetwinst is omgegaan in de laatste begroting merkwaardig. Deze winst ontstaat als het prijspeil van de uitgaven van de rijksoverheid minder hard stijgt dan de inflatie. De uitgavenkaders stijgen dan harder dan de werkelijke uitgaven waardoor er ruimte ontstaat op de begroting. Op lange termijn zal een ruilvoetwinst altijd gecompenseerd worden door ruilvoetverliezen waardoor het niet verstandig is een ruilvoetwinst te besteden aan extra uitgaven. Vorig jaar was de inflatie hoog door dure olie en grondstoffen terwijl de overheidsuitgaven daarbij

achterbleven door vooral gematigde lonen en uitkeringen. Inmiddels is de situatie vrijwel andersom; de lonen en uitkeringen stijgen door hun vertraagde doorwerking nu vrij fors en de inflatie is juist sterk gedaald. Over een brede linie zullen ministeries hierdoor met een forse overschrijding van kosten te maken hebben. Alhoewel de sterke daling van de inflatie vorig jaar moeilijk te voorzien was, is een stijging in de salariskosten juist wel goed van te voren in te schatten. Het was dan ook erg onverstandig om de ruilvoetwinst aan te wenden voor structurele uitgaven. Het kabinet had kunnen weten dat dit later tot tekorten leidt.

Figuur 1: Overheidssaldo snel verslechterd



Bron: Niesr, Rabobank

Wat te doen?

Ondertussen is echter zowel de wereldwijde recessie als het oplopende begrotingstekort een feit. Het kabinet heeft inmiddels een keuze gemaakt. Er wordt niet bezuinigd. Integendeel, er zullen juist extra uitgaven gedaan worden om de economie te stimuleren. Daarbij is de intentie uitgesproken om vanaf 2011 een begin te maken met het weer op orde brengen van de overheidsfinanciën.

Alhoewel het tekort ongekend snel oploopt (zie figuur 1), zou het niet verstandig geweest zijn om nu te gaan bezuinigen. Bedrijven zouden minder orders van de overheid krijgen en consumenten worden geconfronteerd met lastenverzwaringen. Dit zou bij het huidige lage niveau van vertrouwen een extra negatief

signaal zijn geweest.

Veel ruimte om extra te stimuleren heeft het kabinet echter niet. Het stabiliteits- en groei pact staat een overschrijding van de 3%-norm toe in uitzonderlijke omstandigheden, een tekort van meer dan 6%, waar het kabinet zonder additioneel beleid in 2010 op afstevent, is daar echter maar liefst een verdubbeling van. Het kabinet werd echter door twee groepen gedwongen om iets te doen. De eerste groep vormt de internationale gemeenschap waarvan vooral de Europese landen niet willen dat hun stimuleringspakketten deels naar het buitenland weglekken zonder dat daar iets tegenover staat. Met de huidige openheid van de economieën is het wel zo fair om gecoördineerd te stimuleren zodat alle landen profijt hebben van de stimuleringspakketten van andere landen. De andere groep was het electoraat. Een kabinet dat niets doet dan toekijken op het moment dat de economie in een vrij val lijkt te zijn, zal in ieder geval niet het predicaat 'daadkrachtig' ontvangen van de kiezer. Het feit dat Nederland zonder extra beleid al heel veel doet doordat de automatische stabilisatoren in Nederland heel sterk werken, is moeilijk uit te leggen aan de kiezer. Doordat in Nederland het belastingstelsel sterk progressief is vormgegeven en doordat we een breed sociaal zekerheidsstelsel hebben, lopen de belastinginkomsten tijdens een recessie in hoog tempo terug en nemen de uitgaven aan uitkeringen sterk toe¹. Dit komt dus al neer op automatische lastenverlichting en inkomensondersteuning. Bovendien gaat het bij deze automatische stabilisatoren om een veelvoud van het crisispakket van €6 miljard. De hogere uitgaven aan uitkeringen bedragen voor de komende drie jaar bijvoorbeeld ongeveer €10 miljard. De lagere inkomsten uit belastingen vormen vermoedelijk een nog hoger bedrag. Als de groei 1%-punt lager uitvalt, loopt het tekort automatisch met 0,5%-punt BBP op. Hiermee is grofweg 3%-punt van de ver-

¹ Het CPB heeft recent nog eens uiteengezet waarom juist in Nederland deze automatische stabilisatoren extra sterk werken. CEP 2009, pagina 19, 20, 91

slechtering het gevolg van de conjunctuur. In licht van de beperkte ruimte en de automatische stimulering is het een goede zaak dat het crisispakket niet al te groot is uitgevallen. Met €6 miljard zit Nederland ongeveer op het gemiddelde van de OESO².

Hoe stimuleren?

Economen zijn over het algemeen niet zo enthousiast over anticyclisch begroten. Hoewel op het eerste gezicht het idee aantrekkelijk is om de overheidsuitgaven tegen de conjunctuur in te laten bewegen, is het in de praktijk moeilijk om de uitgaven zo precies te *timen*. Door lange besluitvormings- en aanbestedingsprocedures vinden de werkelijke uitgaven soms pas plaats als de economie alweer aan het aantrekken is. Hierdoor kan beleid, dat oorspronkelijk anticyclisch bedoeld is, soms zomaar procyclisch uitpakken. Daarbij komt dat belastingverlaging in moeilijke tijden eerder tot hogere besparingen leidt dan tot extra uitgaven. Specifiek voor Nederland geldt bovendien dat het een illusie is om te denken dat een recessie in een open economie als de Nederlandse afgewend kan worden met een paar miljard. Als de overheid dan toch stimuleert zoals nu, dan moet die stimulering liefst op het dieptepunt van de recessie plaatsvinden en incidenteel van aard zijn. Verder is het van belang dat bedrijfstakken die zonder de crisis ook al niet meer concurrerend genoeg waren niet kunstmatig overeind gehouden worden.

Het crisispakket

Uiteindelijk heeft het kabinet een stimuleringspakket samengesteld waarbij er nog dit jaar €2,7 miljard extra wordt uitgegeven. In 2010 groeien de uitgaven dan nog eens met €500 miljoen waardoor er per saldo €3,2 miljard meer wordt uitgegeven dan gepland. Omdat het een incidentele stimulering is vallen deze extra uitgaven in 2011 weg. Het pakket draagt in 2011 negatief bij aan de groei (figuur 2). Het stimuleringspakket lijkt te voldoen aan de

voorwaarde van tijdigheid. Waar precies het dieptepunt van recessie zal liggen, weten we pas achteraf, maar het is waarschijnlijk dat zowel 2009 als 2010 jaren van krimp worden. De inhoud van het crisispakket is voor een groot deel gericht op infrastructuur, bouw en arbeidsmarkt. In infrastructuur en bouw wordt in de komende anderhalf jaar ongeveer €1,8 miljard extra geïnvesteerd. Omdat dit deels naar voren gehaalde investeringen zijn, leidt dit in 2011 juist tot een krimp van €600 miljoen. Het gaat hierbij om onderhoud aan scholen en zorginstellingen en versnelde uitgaven aan bruggen, wegen, havens en vaarwegen. Op de arbeidsmarkt wil het kabinet proberen om jeugdwerkloosheid tegen te gaan. Verspreid over drie jaren wordt hier ongeveer €300 miljoen aan uitgegeven. Hoe dit geld precies ingevuld zal worden, wordt uit de plannen nog niet helemaal duidelijk. Daarnaast wordt extra geld uitgetrokken voor het praktijkonderwijs. Een belangrijke maatregelen op de arbeidsmarkt is verder de invoering van een deeltijd-WW. Deeltijdontslag is vooral bedoeld om werknemers die van cruciaal belang zijn voor het bedrijf in slechte tijden vast te kunnen houden zonder de volledige salarislasten. De minister wil voorkomen dat het slechts een uitstel is voor volledig ontslag. Daarom legt hij een boete op als de werknemer na een periode van deeltijdontslag alsnog volledig ontslagen wordt. Tot slot is de waarschijnlijke verhoging van de AOW-leeftijd het beste wat de crisis heeft kunnen voortbrengen. De maatregel zat er al jaren aan te komen, maar had steeds niet voldoende draagvlak. De crisis verschaft nu het

Figuur 2: Samenstelling stimuleringspakket

mln €	2009	2010	2011
Arbeidsmarkt	709	1049	570
Duurzame economie	621	606	60
Infrastructuur en bouw	724	1087	-608
Liquiditeit bedrijven	527	159	-215
Afschaffing Vliegtax	150	305	305
Totaal	2731	3206	112

Bron: Aanvullend beleidsakkoord, 2009

² OECD Economic Outlook. Interim Report March 2009, pagina 44

momentum om deze logische maatregel ook echt door te voeren. Wel is het jammer dat er nog zeker tot oktober enige onzekerheid blijft bestaan over de verhoging.

Bedrijven krijgen te maken met een versoepeling van de verliesverrekening. Dit levert hen per saldo slechts een liquiditeitsverbetering op aangezien het belastingvoordeel in 2009 gecompenseerd zal worden door een belastingnadeel in de volgende jaren. Een verlies kan immers maar één keer verrekend worden. Ook de afschaffing van de vliegtax is ondergebracht onder het kopje 'liquiditeitsverruiming bedrijfsleven'. In feite is het natuurlijk gewoon een belastingverlaging.

Komt het nog goed met de schatkist?

In het aanvullende beleidsakkoord van het kabinet is overeengekomen dat er vanaf 2011 een begin gemaakt zal worden met het weer op orde brengen van de overheidsfinanciën. Tenminste, als er in 2011 weer sprake is van voldoende economische groei. Als de recessie tot in 2011 voortduurt, is zelfs deze afspraak ontkracht. Omdat er geen heldere afspraken gemaakt zijn over de vraag wat voldoende economisch groei is en omdat 2011 het laatste jaar is voor de verkiezingen, is de kans groot dat de opiniepeilers zullen bepalen wat 'voldoende' is.

Daarbij komt dat de afspraken over bezuinigingen na 2011 weinig ambitieus zijn. Het tekort zal per jaar met een half procent teruggebracht worden wat betekent dat het 12 jaar zal kosten om weer op begrotingsevenwicht uit te komen.

De grondhouding van het kabinet is dus wel goed: nu tijdelijk stimuleren en op middellange termijn bezuinigen, maar vooral het laatste gebeurt in deze plannen te weinig ambitieus. Wel positief voor de houdbaarheid is de verhoging van de AOW-leeftijd. Dit is een maatregel die nu geen geld kost, maar straks wel leidt tot minder uitgaven en meer inkomsten.

De grootste post waar op korte termijn op bezuinigd wordt, zijn de ambtenarensalarissen. Dit is altijd een makkelijke knop om aan te

draaien in tijden van begrotingscrisis. Het gevolg is echter een stop-and-go-beleid. Als de komende jaren de ambtenarensalarissen worden bevroren, zal er over een paar jaar weer een inhaal-CAO moeten komen. Omdat vergrijzing van het personeelsbestand in sterke mate speelt bij de overheid, is het zaak voor de overheid om een aantrekkelijk en betrouwbare werkgever te blijven. Bovendien leidt minder loon ook tot minder consumptie waardoor een deel van de stimulering weer teniet wordt gedaan.

De verslechtering van het saldo betekent dat de belastingbetaler rekening moet houden met hogere belastingen om de rente op en eventueel aflossing van de stijgende staatsschuld te betalen. Hogere belastingen in de toekomst kunnen nu al tot lagere consumptie leiden. In de toekomst kunnen hogere lasten zelfs tot een lagere potentiële groei leiden.

Conclusie en waardering

Voor het vertrouwen is het goed dat er nu een pakket maatregelen ligt. We moeten ons echter geen al te grote illusies maken over de impact. Het crisispakket is feitelijk niet meer dan nog een schepje bovenop de automatische stabilisatoren die uiteindelijk een dempend effect hebben op de recessie. Deeltijd-WW en verhoging van de AOW-leeftijd zijn winstpunten. De weinig ambitieuze voornemens om het tekort na 2011 met een half procent per jaar terug te brengen zal echt herzien moeten worden om te voorkomen dat we aan de vooravond van de vergrijzing met een structureel hogere staatsschuld eindigen. Dit zal via lagere uitgaven of hogere belastingen echter wel tot lagere economische groei leiden. Verder is het te hopen dat toekomstige politici van deze situatie geleerd hebben en nu de noodzaak zien om in goede tijden grote overschotten te creëren zodat in tijden van recessie het tekort niet zo uit de hand loopt.

april 2009

Niels Visser (030 – 2162674)

D.C.Visser@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank