

Begrotingsbeleid anno 2008: heeft Nederland voldoende buffers opgebouwd?

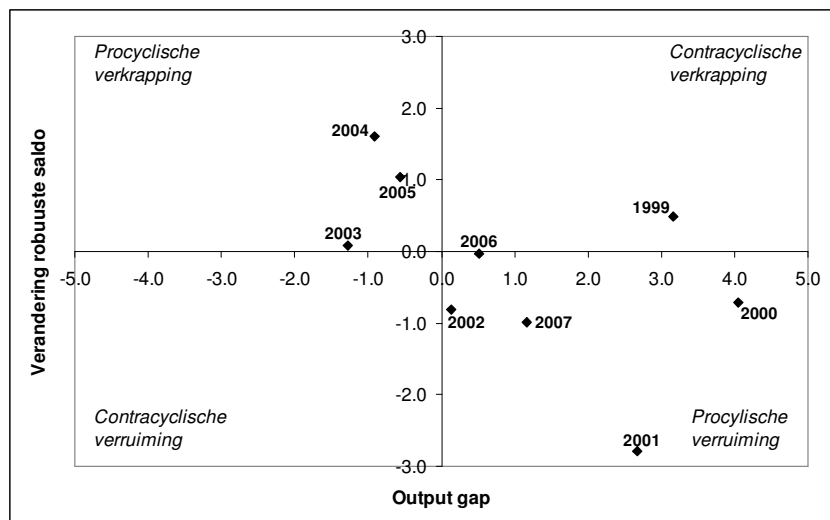
*H.J. Brouwer**

De kern van het nu al meer dan een decennium gevoerde trendmatig begrotingsbeleid bestaat uit het hanteren van een strikte uitgavennorm en het laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting. Voorts is een belangrijk uitgangspunt voor het begrotingsbeleid dat goede tijden worden benut voor het bereiken van houdbare begrotingsposities. Zo'n beleid draagt bij aan het enigszins afdempen – in plaatst van versterken – van fluctuaties in de economische groei. Dit is niet hetzelfde als vliegen op de automatische piloot. Bijsturing is nodig indien er duidelijke indicaties zijn dat het structurele doel niet wordt gehaald. Bovendien zou het geen automatisme moeten zijn dat eventuele ruimte binnen het uitgavenkader wordt benut voor additionele overheidsuitgaven.

Een indicatie van de mate waarin Nederland zich sinds de start van de EMU in 1999 aan dit overeengekomen beleidsrecept heeft gehouden, wordt verkregen door de verandering in het robuuste saldo, als indicator voor het gevoerde begrotingsbeleid¹, af te zetten tegen de output gap als maatstaf van economisch goede of slechte tijden. Hoewel bekend is dat beide indicatoren aan meetproblemen onderhevig zijn, kunnen ze toch een nuttige eerste globale indruk geven van het gevoerde beleid en de stand van de economie.² Uit de cijfers blijkt dat het robuuste saldo gedurende één jaar de gewenste verbetering heeft laten zien in goede tijden (verbetering van 0,5% bbp in 1999), maar ook dat gedurende drie jaren een verruimend beleid is gevoerd in economisch goede tijden (verslechtering van 0,7% bbp in 2000, 2,8% bbp in 2001 en 1,0% bbp 2007) en gedurende twee jaar een verkrappend beleid in slechte tijden (verbetering robuust saldo van 1,6% bbp in 2004 en 1,0% bbp 2005). Zoals bekend heeft het verruimende beleid van 2000 en 2001 ervoor gezorgd dat Nederland onvoldoende budgettaire buffers had opgebouwd toen het vervolgens economisch minder ging. Het resultaat is bekend: het begrotingssaldo verslechterde van een overschot van 2,0% bbp in 2000 naar een tekort van 3,1% bbp 2003, waardoor vervolgens weer extra bezuinigingsmaatregelen nodig bleken tijdens de 'slechte' jaren 2004 en 2005.

De begrotingssystematiek heeft dus niet kunnen voorkomen dat het beleid aan de procyclische kant heeft uitgewerkt. Hoe kan dit? In 2000 en 2001 zijn cyclische meevallers onder het kader opgevuld door uitgavenverhogingen bovenop wat al was afgesproken in het regeerakkoord, en hebben de belastingherziening 2001 en inkomstenmeevallers geleid tot additionele lastenverlichting. De verruiming van het beleid in 2007, die qua omvang overigens beduidend kleiner is dan die van 2001 (zie figuur 1), komt door een overgangsprobleem van het oude naar het nieuwe kabinet. Het vorige kabinet heeft voor de verkiezingen van november 2006 besloten tot extra lastenverlichting voor 2007, terwijl het huidige kabinet er bij aantreden voor heeft gekozen enkele maatregelen door te voeren (o.a. verhoging uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid) en uitgavenoverschrijdingen in de zorg niet te compenseren.

Figuur 1. Cyclisch verloop Nederlands begrotingsbeleid 1999-2007



Bron: eigen weergave op basis van CPB cijfers.

Vraag is hoe nu te opereren bij een onzekere economische situatie. Uitgaande van een klein overschot op de begroting in 2007 bestaat er in beginsel ruimte om de automatische stabilisatoren te laten werken, zolang de signaalwaarde van 2% bbp niet wordt bereikt. Wel dient in het achterhoofd gehouden te worden dat de ervaringen van de periode 2000-2003 laten zien dat een groter dan verwachte verslechtering van het saldo niet helemaal kan worden uitgesloten. Een andere casus voor corrigerende maatregelen ontstaat wanneer de doelstelling van een structureel overschot van 1% bbp in 2011 uit zicht dreigt te raken. Dit zou kunnen gebeuren wanneer de groei gedurende een aantal jaren onder de gemiddelde groei van 2% zou liggen die ten grondslag ligt aan de middellange termijn ramingen van het CPB en waar de begrotingsruimte op is gebaseerd. Al met al is het daarom van belang de economische ontwikkeling nauwgezet te blijven monitoren en de ogen niet te sluiten voor een van de mogelijke scenario's waarbij de economische ontwikkeling minder gunstig kan zijn dan eerder was voorzien.

H.J. Brouwer

*Directeur van De Nederlandsche Bank

1 Het robuuste begrotingssaldo wordt door het CPB berekend en is het EMU-saldo gecorrigeerd voor conjunctuur, rentebetalingen en gasbaten.

2 Zie ook Hughes Hallett, A., J. Lewis en R. Kattai (2007), 'Early Warning or Just Wise After the Event? The Problem of Using Cyclically Adjusted Budget Deficits for Fiscal Surveillance' DNB Working Paper No. 124.