

## Het nieuwe regeerakkoord en de Europese begrotingsafspraken

C.W.A.M. van Paridon\*

### Samenvatting

In deze bijdrage wordt het nieuwe regeerakkoord beoordeeld in het licht van Europese begrotingsafspraken. Door de crisis zijn in nagenoeg alle landen de afgesproken grenzen aangaande tekort en schuld overschreden, ook door Nederland. De prognose is dat het tekort bij ongewijzigd beleid weer onder de 3% grens zal komen. Met de voorstellen van de nieuwe regering zal dat tekort verder verlaagd worden. De schuld zal nog niet onder de 60% uitkomen. Vergelijking van de Nederlandse situatie met die in andere Eurolanden laat zien, dat Nederland er relatief gunstig voor staat. Veel andere landen staan voor een zeer lastige opgave om op afzienbare termijn weer te voldoen aan de afgesproken criteria. De onlangs geformuleerde nieuwe afspraken met betrekking tot het Stabiliteits- en Groeipact zijn waarschijnlijk niet hard genoeg om deze ambitie te helpen realiseren. Die situatie kan opnieuw voor onrust zorgen, zoals we dat dit voorjaar bij Griekenland gezien hebben.

Trefwoorden: regeerakkoord, Europese Unie

### 1 Hoe de begrotingen uit het slop te trekken?

Zo er ooit al minder aandacht was voor de begroting en het begrotingstekort, dan is die aandacht weer volledig terug. Met de crisis zijn de tekorten in heel veel landen fors opgelopen, en nu het beleid daarvoor maatregelen neemt, zijn de poppen aan het dansen. Waren het in mei nog de Grieken, nu hebben de Fransen het stokje overgenomen. Ze zijn al bijna twee weken aan het protesteren tegen de verhoging van de basispensioenleeftijd van 60 naar 62. De Britse regering heeft een ongekend fors bezuinigingspakket gepresenteerd, met aanzienlijke inkomensoffers en een fors verlies aan overheidsbanen. En ook de nieuwe gedoogcoalitie in ons eigen land heeft een regeerakkoord opgesteld, met als titel *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, waarin forse bezuinigingen, lastenverhogingen en belastingverlagingen zijn opgenomen. Niet alleen worden de ontwikkelingen elders gevolgd vanwege de mogelijke onrust, maar ook omdat de Eurolanden over en weer verplichtingen zijn aangegaan in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Daarin verplichten ze zich om tekort en schuld niet te ver te laten oplopen, om zodanige maatregelen te nemen dat niet gebeurt, en dat, als het toch gebeurt, zoals nu in deze crisis, maatregelen te nemen om dit te corrigeren, en ten slotte, zoals recent is afgesproken, om elkaar desnoods met financiële steun te helpen als daarmee een ernstige crisis in het Eurogebied kan worden voorkomen.

In dit artikel wordt het Nederlandse regeerakkoord belicht vanuit dit Europese perspectief. Helpt dit akkoord bij het weer voldoen aan de voorwaarden van het Stabiliteits- en Groeipact? Ontloopt Nederland met dit akkoord de strengere regels zoals die onlangs door de Europese Commissie zijn voorgesteld en door de ECOFIN voor een

deel zijn overgenomen? En hoe doet Nederland het qua begrotingsuitkomsten in vergelijking met andere Eurolanden?

## 2 Wat is er gebeurd?

Vanaf 1983 hebben de achtereenvolgende kabinetten bij het financieel-economische beleid dezelfde basishouding aangenomen: het tekort moest eerst omlaag en later omslaan in een overschot, de schuldquote moest sterk teruggebracht worden, en de belasting- en premiedruk verlaagd. Waar direct na 1982 de nadruk lag op het reduceren van het tekort, met alle procyclische effecten van dien, daar is vanaf 1994 een trendmatig begrotingsbeleid doorgevoerd waarbij strakke afspraken bij de start van nieuwe kabinetten werden gemaakt, over inkomsten, uitgaven, tekorten en hoe om te gaan met mee- en tegenvallers. Die afspraken waren de kaders waaraan de ministers zich te houden hadden tijdens hun regeerperiode. Ook al waren er verschillen tussen kabinetten in de intensiteit waarmee deze doelen werden nagestreefd, tegelijk was wel duidelijk dat alle partijen zich daarbij committeerden aan een reductie van het tekort tot ruim onder de 3% en aan een verlaging van de schuldquote. Die argumentatie stelde deels op de noodzaak de stagnatie van de jaren '70 te doorbreken en de rentelasten terug te dringen, deels, zeker in latere jaren, ook op de wens om voldoende buffers te scheppen om zo de verwachte gevolgen van de demografische ontwikkelingen te kunnen pareren. Vanaf 1987, toen Wim Drees en zijn Commissie al betoogden dat harde ingrepen onvermijdelijk waren<sup>1</sup>, en later in talloze studies van het CPB<sup>2</sup> en rapporten van de Studiegroep begrotingsruimte<sup>3</sup>, werd overtuigend aangegeven dat die gevolgen aanzienlijk zouden zijn voor de begroting dan wel voor de belasting- en premiedruk, en daarmee voor de economische ontwikkeling. Aanpassingen nu, zo luiden de aanbevelingen, zouden de gevolgen straks beter beheersbaar maken.

Het financieel-economische heeft de afgelopen 25 jaar prima gewerkt. Grafiek 1 laat de ontwikkeling van het tekort zien<sup>4</sup>. Terwijl dat tekort in de jaren tachtig heel voorzichtig afnam, zorgde de sterke opleving van de economie in de jaren negentig voor een veel snellere daling<sup>5</sup>. Vanaf 1999 werd zelfs een overschot bereikt. De recessie na 2001 zorgde weliswaar voor een terugslag, maar kort daarop al konden opnieuw zwarte cijfers genoteerd worden. Het had allemaal best nog wat meer mogen zijn, maar vergeleken met de moeilijke jaren zeventig en tachtig was hier ontegenzeggelijk sprake van een duidelijke verbetering. Die lagere tekorten en later overschotten zorgden er vervolgens voor dat aan de sterke stijging van de schuldquote eindjaren tachtig een einde kwam, waarna eerst voorzichtig, later steeds duidelijker een daling optrad. Grafiek 2 laat dat patroon zien. Die tekortdaling is gepaard gegaan met een scherpe daling van de belasting- en premiedruk, zoals grafiek 3 laat zien. Dat impliceert dat de uitgaven veel

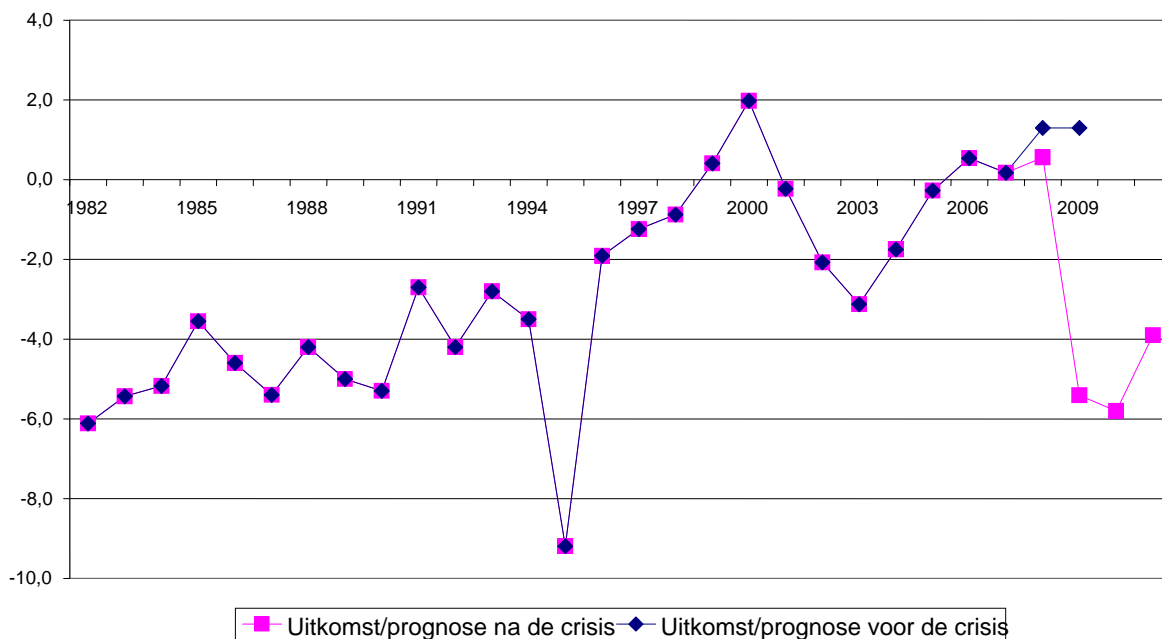
- 1 Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987), *Gespiegeld in de tijd: de AOW in de toekomst*, rapport, 's Gravenhage
- 2 Bijvoorbeeld E. Westerhout e.a. (2004), *Naar een schokbestendig pensioenstelsel. Verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, CPB document 67, 's Gravenhage
- 3 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, 12e rapport, 's Gravenhage, en Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico en zekerheden*, 13e rapport, 's Gravenhage.
- 4 Data zijn afkomstig van het CPB. Zie [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl). Het gaat om de data, die horen bij de *Macro Economische Verkenning 2011*.
- 5 De dip in 1995 had te maken met de overheveling van verplichtingen m.b.t. woningcorporaties.

sterker zijn gedaald dan de inkomsten. Tegelijk weten we dat met dit consistente beleid de Nederlandse economie daarmee een sterke positie verworven heeft. De laatste 25 jaar laten een relatief hoge groei, een zeer sterke stijging van de arbeidsdeelname en een opmerkelijk lage werkloosheid zien.

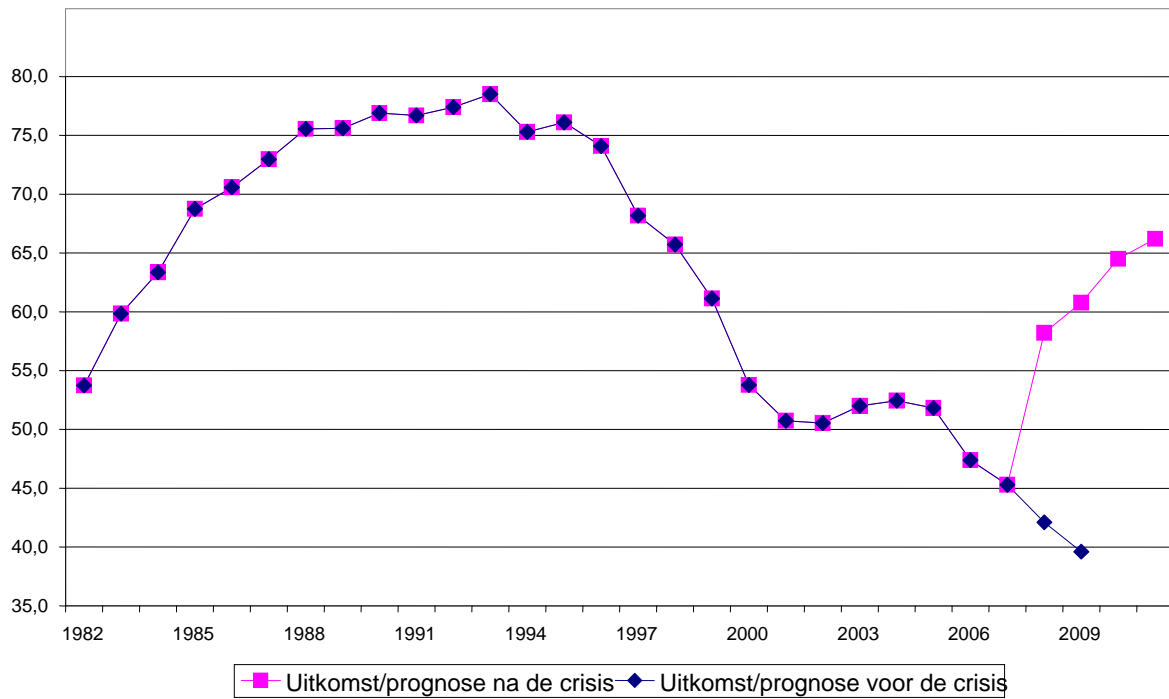
Tegelijk wist Nederland op deze wijze ook te voldoen aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact. Bij de totstandkoming van de Europese Unie was afgesproken dat alleen die landen zouden mogen deelnemen als aan een aantal voorwaarden zou worden voldaan. Naast rente en inflatie moest ook het begrotingstekort onder de 3% uitkomen en de overheidsschuld onder de 60%. Toen het verdrag van Maastricht was ondertekend, brak het besef door dat het minstens zo gewenst was om ook afspraken te maken als men eenmaal meedeed. Dankzij vooral Nederland en Duitsland werden hierover, na soms moeizame onderhandelingen overigens, afspraken gemaakt, het zogenaamde Groei- en Stabiliteitspact (SGP). Daarin werd afgesproken dat lidstaten van het Eurogebied moesten streven naar een begrotingstekort kleiner dan 3% en een schuldquote lager dan 60%. De grafieken 1 en 2 laten zien dat Nederland vanaf midden jaren negentig (tekort) en eind jaren negentig (schuld) aan deze voorwaarden voldeden.

De grafieken 1 en 2 laten ook zien hoe dramatisch de invloed van de recente crisis is. In één klap veranderde een klein overschot in een fors tekort, veel hoger dan de afgesproken 3%. En ook de schuldquote brak door de SGP-grens van 60% heen. Ten opzichte van de prognoses in 2008, is er sprake van een forse terugval. Hoe goed de Nederlandse economie zich overigens in de crisis gehouden heeft, de werkloosheid bijvoorbeeld is nergens lager dan hier, het is duidelijk dat de begroting ernstig ontregeld is geraakt, dat daarmee de gewenste bufferruimte ernstig is aangetast, en dat bezuinigingen onvermijdelijk zijn om deze situatie te corrigeren.

Figuur 1. Ontwikkeling financieringstekort 1982-2011



Figuur 2. Ontwikkeling overheidsschuld 1982-2011



Figuur 3. Ontwikkeling belasting- en premiedruk 1982-2011



### 3 De invloed van de crisis op de begrotingen in de Eurolanden

De financiële en economische crisis heeft een aanzienlijke uitwerking gehad op de begroting van de verschillende landen. Belastingopbrengsten gingen omlaag, uitgaven in de sfeer van werkloosheid omhoog, er werden soms aanzienlijke bedragen gestopt in het ondersteunen dan wel nationaliseren van banken en verzekeringsmaatschappijen, en er werden programma's georganiseerd om via extra uitgaven de economie zo goed mogelijk op peil te houden. Mede daardoor is het mogelijk gebleken om de gevolgen van de crisis weer relatief snel te boven gekomen. Er is nog een hele weg te gaan, maar vooralsnog zijn de beelden van de crisis van de jaren dertig geen werkelijkheid geworden.

Maar bij de begrotingen is wel een slagveld aangericht. Tabel 1. geeft de uitkomsten weer voor de schuld (als percentage van het bnp) van een aantal Euro-landen, en daarnaast voor een aantal EU-landen die niet deelnemen aan de Euro en tenslotte ook de Verenigde Staten. Om de relatieve situatie zichtbaar te maken en de gevolgen van de crisis met elkaar te vergelijken, zijn zowel data opgenomen van de laatste prognose voor de crisis (voorjaar 2008) als de nu laatst beschikbare prognose (voorjaar 2010)<sup>6</sup>. In die prognose wordt 1 jaar vooruit gekeken.

Tabel 1 laat een aantal conclusies toe. Allereerst, er waren en zijn aanzienlijke verschillen in schuldpositie tussen de landen. Griekenland en Italië hebben altijd de grootste schuld te zien gegeven. Daartegenover staan de Scandinavische landen met relatief weinig schuld. Tot de crisis hadden Ierland en Spanje ook weinig schuld. Op de tweede plaats valt op dat veel landen in deze decade een aanzienlijke schuldreductie leken te realiseren, met Denemarken, België, Spanje en Zweden als uitschieters. Tegelijk waren er ook landen, waaronder Duitsland en Frankrijk, waar de schuld juist opliep. Ten derde laten alle landen in 2009 en daarna een duidelijke toename van hun schuld zien, waarbij Zweden opvalt met een zeer geringe toename. In één klap stijgt de schuld voor het Eurogebied met bijna 15% punten, van ruim 64% naar bijna 79%. De drie Angelsaksische landen springen er uit alsmede Griekenland en Spanje. Nederland doet het iets slechter dan het Eurogemiddelde. Zou de prognose van 2011 bewaarheid worden, dan zou van de Eurolanden alleen Finland aan de voorwaarde van maximaal 60% voldoen. Ook Zweden en Denemarken, geen lid, zou dat ook lukken. Nederland neemt een relatief gunstige positie in. De schuld was en is onder het Euro-gemiddelde, de nagestreefde daling tussen 2000 en 2009 was behoorlijk, maar de stijging na 2007 was bovengemiddeld.

---

6 In deze prognose zijn alle beleidsvoorstellen van het laatste half jaar niet meer verwerkt, evenmin als de doorwerking van de relatief gunstiger groei in de afgelopen tijd.

Tabel 1. Overheidsschuld als percentage bnp

|                   | 2000        | 2009z       | $\Delta$ 2000-2009 | 2009m       | 2011m       | $\Delta$ 2007-2011 |
|-------------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|--------------------|
| Griekenland       | 101.8       | 90.2        | -11.6              | 115.1       | 133.9       | 38.2               |
| Italië            | 109.1       | 102.6       | -6.5               | 115.8       | 118.9       | 15.4               |
| Spanje            | 59.2        | 35.2        | -24.0              | 53.2        | 72.5        | 36.3               |
| Portugal          | 50.5        | 64.3        | 13.8               | 76.8        | 91.1        | 28.5               |
| Ierland           | 37.8        | 28.8        | -9.0               | 64.0        | 87.3        | 41.9               |
| Frankrijk         | 56.7        | 65.1        | 8.4                | 77.6        | 88.6        | 24.8               |
| Oostenrijk        | 66.5        | 56.8        | -9.7               | 66.5        | 72.9        | 13.4               |
| Duitsland         | 59.7        | 61.6        | 3.9                | 73.2        | 81.6        | 16.6               |
| België            | 107.8       | 79.9        | -28.9              | 96.7        | 100.9       | 16.7               |
| Nederland         | 53.8        | 39          | -14.8              | 60.9        | 69.6        | 24.2               |
| Finland           | 43.8        | 29.1        | -14.7              | 44.0        | 54.9        | 19.7               |
| <i>Eurogebied</i> | <i>69.1</i> | <i>64.3</i> | <i>-4.8</i>        | <i>78.7</i> | <i>86.5</i> | <i>20.5</i>        |
| Denemarken        | 51.5        | 18.4        | -33.1              | 41.6        | 49.5        | 22.1               |
| Zweden            | 53.6        | 31.9        | -21.7              | 42.3        | 42.1        | 1.3                |
| Groot-Brittannië  | 41.0        | 48.2        | 7.2                | 68.1        | 86.9        | 42.2               |
| Verenigde Staten  | 55.0        | 69.8        | 14.8               | 84.5        | 103.0       | 40.8               |

Data voor 2000 en 2009z: voorjaarsprognose 2008

Data voor 2009m en 2011: voorjaarsprognose 2010

$\Delta$ 2007-2011: data voor 2007 (niet apart vermeld) en 2011: voorjaarsprognose 2010

Bron: AMECO dataset, zie [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)

Een toe- dan wel afname van de schuldquote wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het saldo op de begroting. Is er sprake van een overschot, dan daalt over het algemeen de schuldquote, bij een tekort loopt de quote juist op.

Grafiek 4 laat de ontwikkeling van het financieringstekort zien in de periode 2000-2011, opnieuw op basis van de AMECO-data. Nederland doet het relatief goed. De dramatische daling van Ierland valt op<sup>7</sup>. Verder laten nagenoeg alle beschouwde landen na 2001 een tekort zien. De scherpe daling na 2007 respectievelijk 2008, en de verschillen daarin tussen landen, kunnen worden verklaard door, in willekeurige volgorde:

- De omvang van de financiële sector en de mate waarin voor 2008 via toezicht risicovolle constructies konden worden tegengehouden (geldt bijvoorbeeld voor Italië). Hoe omvangrijker de sector, en hoe risicovoller de kredieten, hoe groter de klap is geweest bij de crisis.
- De omvang van de extra uitgaven, gericht op het zo veel mogelijk op peil houden van de bestedingen (vervroegde investeringen, versnelde afschrijvingen, sloopautoregeling).

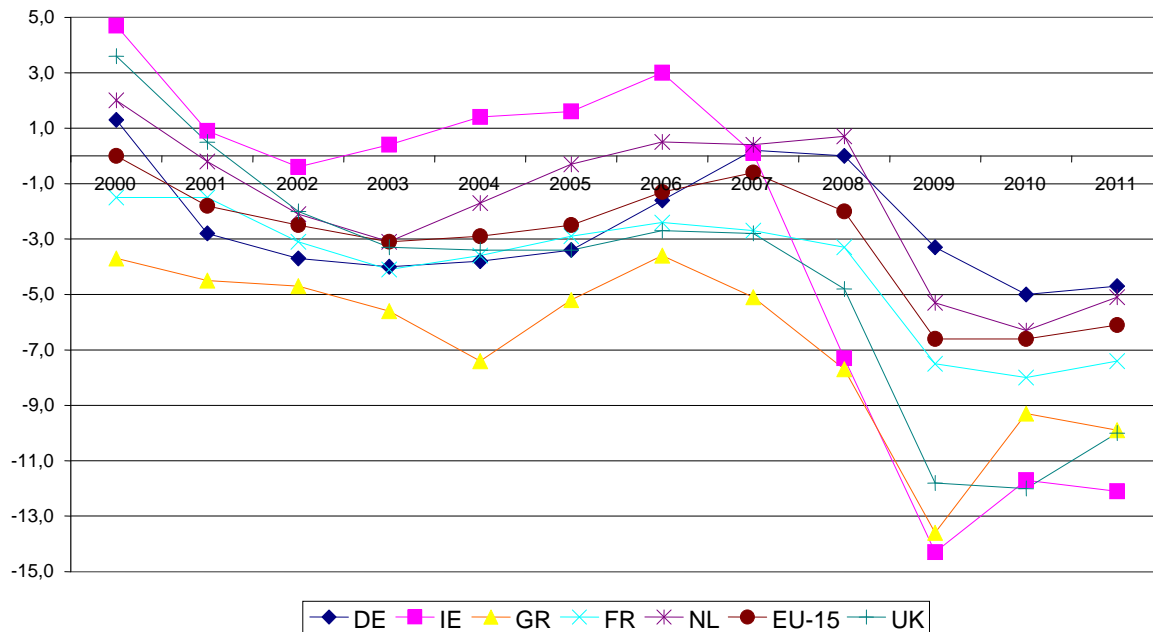
7 Hierbij zijn de nieuwste ontwikkelingen nog niet meegenomen. Ierland was gedwongen om recent opnieuw banken te steunen, met als gevolg dat het financieringstekort nu opgelopen is tot 33% van het bnp.

- De omvang van kwetsbare hypotheekverstrekkingen, in samenhang met sterk stijgende huizenprijzen (zowel Spanje als Ierland en de Verenigde Staten zijn hierdoor sterk getroffen).
- De mate waarin kredietverschaffers landen beoordeelden op hun kredietrisico. Terwijl landen als Griekenland en Spanje aanvankelijk sterk konden profiteren van de lage rentestand in het Eurogebied, in vergelijking met die onder het oude regime met nationale valuta's, zijn die verschillen vanaf 2008 weer pregnant aanwezig. Dat geeft extra rentelasten en draagt zo bij tot een verdere vergroting van het tekort.
- De afhankelijkheid van de begroting van opbrengsten van grondstoffen. Zo werd de Nederlandse begroting ook geraakt door de sterke prijsdaling voor energie in 2008.
- Het aandeel van de indirecte belastingopbrengsten. Hoe hoger dit aandeel, hoe hoger de gevoeligheid voor ingrijpende conjuncturele fluctuaties, zoals die van de laatste twee jaar. Bij de inkomens waren de gevolgen van de crisis tot nu toe nog beperkt, afgezien van de winsten. Daardoor zijn ook die belastingopbrengsten tamelijk stabiel gebleven.
- Als laatste de openheid van de economie. Juist de wereldhandel heeft in het najaar van 2008 een zeer sterke teruggang laten zien. Daardoor werden juist open economieën hard geraakt.

Lopen we deze mogelijke verklaringen na, en beoordelen we de mogelijke doorwerking van Nederland, dan is duidelijk dat de Nederlandse financiële sector en vervolgens ook de overheidsbegroting hard geraakt is door de crisis. Nederland is terughoudend geweest bij het doen van extra uitgaven, en evenmin zijn er veel kwetsbare hypotheekverstrekkingen. Onverminderd blijft Nederland een land met een zeer gunstige kredietwaardering (en dus lage rente). De begroting is wel extra belast door de forse prijsdaling van energie (aardgas). Wellicht is Nederland ook iets harder geraakt doordat een steeds groter deel van de belastingopbrengsten uit transacties (omzetbelasting etc) gehaald wordt. En op de laatste plaats is Nederland een open economie. De gevolgen van de crisis zijn bij de exporten, maar ook bij de doorvoer in de Rotterdamse haven zeer goed te merken geweest.

Er is bij dit alles nog geen rekening gehouden met verschillen in pensioenstelsels en daarmee in de mate waarin die stelsels opgewassen zijn tegen de huidige situatie. Nederlandse pensioenfondsen hebben het lastig, de dekkingsgraad is onder de minimale norm gekomen, maar zoals Mercer al aangaf, het is tegelijk nog steeds het beste stelsel op deze aardbol. Dat betekent wel dat de situatie in andere landen veel ernstiger is.

Figuur 4. Ontwikkeling financieringstekort



Bron: AMECO, zie tabel 1

#### 4 Wat staat ons te wachten?

Deze korte tour d'horizon maakt duidelijk dat nagenoeg alle landen vanaf 2008 de voorwaarden van het Stabiliteits- en Groeipact hebben overtreden. Het begrotingstekort kwam boven de grens van 3% uit, in een aantal gevallen zeer ruim, en ook bij de schuldquote slaagden de meeste landen er niet in om onder de afgesproken grens van 60% te blijven. Natuurlijk, er was sprake van uitzonderlijke omstandigheden, waarin overheden moesten ingrijpen om erger te voorkomen. En gelukkig maar dat ze dat gedaan hebben. Daardoor zijn de gevolgen van de crisis veel minder ernstig geweest dan aanvankelijk gevreesd werd.

Maar nu moet er wel wat gebeuren. Allereerst moeten de tekorten en daarmee ook de overheidsschuld worden teruggebracht tot onder de afgesproken grenzen. Dat zal geen eenvoudige klus zijn. Natuurlijk, als de economie zich gunstig ontwikkelt, zie het laatste jaar, dan zal dat het begrotingssaldo gunstig beïnvloeden. Maar de tekorten zijn vaak zodanig dat alleen conjunctureel herstel niet voldoende zal zijn. Daarvoor zijn de kosten van crisis, bijvoorbeeld om banken te redden, toch te hoog geweest. Wanneer ook de invloed van de demografische ontwikkeling wordt meegenomen, die de komende jaren steeds meer voelbaar zal worden, is duidelijk dat er meer moet gebeuren. Niet voor niets worden in het ene na het andere land ingrijpende bezuinigingsvoorstellen naar buiten gebracht, en wordt er gesleuteld aan de pensioengerechtigde leeftijd. Dat zou ook onder 'normale' omstandigheden nodig zijn geweest, maar nu is de urgentie nog veel groter.



Op basis van het concept regeerakkoord heeft het CPB berekend wat de gevolgen zijn voor de begroting<sup>8</sup>. Grafiek 5 laat de uitkomsten zien. Het CPB verwacht dat bij ongewijzigd beleid het tekort al in 2012 op 3% uit zal komen en daarna zal stabiliseren op ongeveer 2.3% tekort. Daarmee zou Nederland weer aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact voldoen. Maar deze uitkomst is niet voldoende in het licht van de eigen afspraken. Bij het vorige kabinet was sprake van een eigen grens van 2%, om zo enige marge te hebben ten opzichte van de 3% grens. Het nieuwe kabinet heeft de lat nog hoger gelegd. Er worden al extra maatregelen genomen als het tekort meer is dan 1%. Voor beide situaties is de basisuitkomst onder de maat. Dat geldt nog sterker als ook de demografische factor meegenomen wordt. Dan zou er een (aanzienlijk) positief saldo nodig zijn, ook om de schuldquote (substantieel) te doen verlagen.

De maatregelen die het nieuwe kabinet voorstelt hebben enig effect op het tekort. Dat komt uiteindelijk, in 2015, ongeveer 1,6% lager uit. Met een tekort van 0,7% is er nog steeds geen positief saldo, maar in ieder geval komt men dan op een voor deze regering aanvaardbare uitkomst. Het gevolg is wel dat de schuldquote naar verwachting in ieder geval tot 2015 nog blijft oplopen, naar een waarde van 73,9% (bij ongewijzigd beleid) en iets lager bij de voorgestelde maatregelen<sup>9</sup>.

Figuur 5. Prognose ontwikkeling begrotingstekort



Zoals al uit tabel 1 en grafiek 4 bleek, is Nederland de crisis bij de begroting relatief goed doorgekomen, in vergelijking met veel andere Euro-landen. Tegelijk maakt grafiek 5

8 CPB (2010), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB notitie 2010/33, 27 september 2010, 's Gravenhage

9 De auteur kon voor de laatste situatie geen uitkomsten vinden in de CPB-stukken.

duidelijk hoe moeilijk ook onder die omstandigheden een verdere verbetering van de begroting te bereiken is. Er wordt een aanzienlijk pakket bezuinigingsmaatregelen voorgesteld. Toch wordt daarmee het tekort met maar 1,5% verlaagd. Dat doet vermoeden dat andere landen, met soms veel grotere tekorten en schuldenquote, voor een nog veel grotere opgave staan om hun begroting weer op orde te krijgen. Tegelijk geldt voor veel landen dat hun pensioenproblematiek nog veel ernstiger is, en dus de noodzaak om de begroting op orde te krijgen. Dat is ook voor Nederland van belang. Lukt het niet, dan zijn crisissituaties zoals onlangs die met Griekenland onvermijdelijk. De druk op de Euro raakte ook onze economie. Dat kan in de toekomst opnieuw gebeuren. Dat ondermijnt het vertrouwen van investeerders en consumenten, het zet de eurokoers ten opzichte van de dollar onder druk, en beïnvloedt de internationale handel zeer nadelig. Zeker een open economie als Nederland zit daar niet op te wachten. In dat licht zijn de recente voorstellen van de Europese Commissie voor een nieuw Stabiliteits- en groeipact van groot belang. In het oorspronkelijke pact waren boeteclausules opgenomen, als landen de voorwaarden van het pact structureel zouden schenden. Die clausules zouden echter pas van kracht worden als de lidstaten in het Eurogebied daar in meerderheid voor waren. Toen Duitsland als eerste land door de commissie werd gedaagd, was direct duidelijk dat een groot land als Duitsland een dergelijke clausule niet zou accepteren. Dienovereenkomstig werd er gestemd. Ook Frankrijk kon zich niet met een eventuele boete verenigen. Dat leidde tot een aangepast Pact. Landen die in de gevarezone zaten waren gedwongen corrigerende maatregelen te nemen, met een boeteclausule als uiterste middel. Daarnaast werd meer aandacht gegeven aan het middellange termijn begrotingsbeleid, gericht op het terugbrengen van het tekort. Dat beleid moest beoordeeld worden door de andere lidstaten binnen de Euro, en zo nodig aangepast worden.

De gebeurtenissen van de laatste jaren hebben de Commissie ertoe gebracht met nieuwe voorstellen te komen<sup>10</sup>. Daarbij zijn een aantal elementen van groot belang:

- Veel meer aandacht voor het begrotingsbeleid in betere tijden, om daarmee te bereiken dat landen in tijden van crisis en problemen minder kwetsbaar zijn. Nu is die aandacht er alleen in tijden van crisis.
- Veel meer aandacht voor de ontwikkeling van de schuldquote. Tot nu toe werd daar nauwelijks aandacht aan besteed, alle aandacht ging uit naar het tekort.
- Invoering van een 'omgekeerd' stemmechanisme, waarbij sancties (al dan niet rentedragend) automatisch worden ingevoerd, waarna lidstaten alsnog kunnen besluiten hier van af te zien.
- Invoering van een aantal randvoorwaarden waaraan nationale begrotingen moeten voldoen. Dat wordt gezien als een duidelijke inperking van de nationale begrotingsvrijheid.
- Een veel verder uitgewerkte excessieve onevenwichtigheidsprocedure, waarbij structurele ontwikkelingen en problemen door middel van indicatoren scherper onder de aandacht komen, en waarbij landen met duidelijke maatregelen moeten komen om die onevenwichtigheid aan te pakken.

---

10 European Commission (2010), *A new EU economic governance – a comprehensive Commission package of proposals*, COM (2010) 522-527, 29 september 2010, Brussels. Zie ook [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm)

- Invoering van een boeteclausule waarbij landen die niet of onvoldoende hun begroting op orde krijgen, een jaarlijkse boete moeten gaan betalen.

Met deze maatregelen poogde de commissie niet alleen een beter Stabiliteits- en Groeipact in te voeren, maar vooral de lidstaten minder ruimte te laten om daar zonder al te ernstige gevolgen van af te kunnen wijken. Bij de discussie in het ECOFIN op 18 oktober bleek echter dat Frankrijk en Duitsland niet gecharmeerd waren van het voorgestelde automatisme. Met tal van maatregelen gingen ze akkoord, maar het mag niet zo zijn dat er automatisch sancties kunnen worden opgelegd als landen met hun begroting kritische waarden overschrijden. Beide landen kregen bij de ECOFIN-vergadering gedaan dat dat automatisme van tafel gehaald werd. Daarmee werd de invloed van de Commissie ingeperkt, en beleidsruimte van de landen weer vergroot. Gevreesd moet worden dat daarmee de angel uit het Commissie-voorstel is gehaald, en dat opnieuw landen te veel ruimte hebben om hun eigen koers te blijven voeren.

### 5 Waarmee moeten we rekening houden?

Bij het doorrekenen van de financieel-economische gevolgen van het regeerakkoord is het CPB uitgegaan van bepaalde veronderstellingen<sup>11</sup>. Zo wordt voor de bnp-groei van de hoogontwikkelde economieën uitgegaan van 2,25 procent, en die van de (gewogen) wereldhandel op 7,25%. De Eurokoers ten opzichte van de dollar is 1,43, de ruwe olieprijs 81 dollar per vat, en de lange rente van Duitsland is 4,25%. De Euro is de afgelopen maanden ten opzichte van de dollar sterk gestegen. De verwachting is dat de dollar eerder verder zal dalen dan weer zal stijgen. Dat maakt de euro duurder, en dat betekent een aantasting van de concurrentiepositie en zo minder export.

Bij de BNP groei gaat het om de vraag hoe de bezuinigingsafspraken die in nagenoeg alle landen gemaakt zijn of worden, zullen uitwerken op de groei. Voor Nederland heeft het CPB berekend dat doorvoering van de voorgestelde maatregelen uit het regeerakkoord de groei van het BBP met 0,4% doet verlagen ten opzichte van de basisraming. Vergelijkbare effecten mogen verwacht worden in andere landen. Al eerder is aangegeven dat de meeste landen in het Eurogebied er qua begrotingstekort en overheidsschuld nog (veel) slechter voor staan dan Nederland. Dat zou betekenen dat hun bezuinigingsinspanningen tenminste zo fors zouden moeten zijn als die van Nederland. Dat zal de groei duidelijk negatief beïnvloeden, en daarmee ook de groei van de wereldhandel. Met 75% van onze exporten bestemd voor de EU, zal dat effect aanzienlijk zijn.

De EU-landen staan daarmee voor een dilemma. De ingrepen in de laatste twee jaar van de verschillende landen om de gevolgen van de crisis te bestrijden, internationaal in beperkte mate gecoördineerd, hebben een positieve uitwerking gehad. De gevolgen op groei en werkloosheid waren dankzij deze interventies duidelijk minder ernstig dan in eerste instantie was gevreesd. Nu dreigt het echter alsnog mis te gaan. Natuurlijk, de begrotingen moeten weer op orde komen, maar doordat alle landen tegelijk een fors bezuinigingspakket proberen door te voeren, kan het gevolg zijn dat het nog altijd voorzichtige herstel in de knop gebroken wordt, met alle ongewenste gevolgen van dien. In de onlangs verschenen *World Economic Outlook* gaat het IMF na, wat die gevolgen

---

11 Zie CPB (2010), *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB document 203,, 's Gravenhage, blz. 31-33.

zouden kunnen zijn<sup>12</sup>. Er is brede overeenstemming dat dergelijke bezuinigingen op de lange termijn gunstig uitpakken. Maar op de korte termijn kan een dergelijk beleid de groei beperken en de werkloosheid vergroten. Als tegelijkertijd de rente verlaagd kan worden en de wisselkoers neerwaarts zich aanpast, dan zijn die gevolgen beperkt. Op dit moment is de rente al zeer laag, en hebben landen in het Eurogebied geen mogelijkheid meer om hun wisselkoers te verlagen. Het gevolg daarvan is dat de negatieve gevolgen van een bezuinigingsbeleid juist sterker worden. Dat tast het vertrouwen aan van investeerders en consumenten, waardoor ook hun bestedingen onder druk komen te staan. De conclusie van het IMF is dan ook om terughoudend te zijn met het doorvoeren van deze omvangrijke bezuinigingen. Ook zou meer onderlinge coördinatie wellicht kunnen helpen om een scherpe terugval te vermijden.

### **6 Gemiste kansen en Europese onzekerheid**

Deze bijdrage concentreerde zich op de ontwikkeling van het Nederlandse begrotingstekort en overheidsschuld, in Europees perspectief. Duidelijk werd dat Nederland een scherpe achteruitgang heeft laten zien, en zoals veel andere landen op dit moment niet meer voldoet aan de voorwaarden van het Stabiliteits- en Groeipact. Tegelijk is ook duidelijk dat Nederland zich desondanks in een relatief gunstige positie bevindt. Zelfs zonder het nu voorgestelde bezuinigingsbeleid zal men wat betreft het tekort in 2013 al weer onder de 3% grens komen. Bij de overheidsschuld blijft men voorlopig nog aan de verkeerde kant van de streep, ook met het bezuinigingsbeleid van de nieuwe regering. Dat vergt beleid voor de langere termijn. Juist aanpassingen die op de langere termijn de groeikansen zouden kunnen versterken, op de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de gezondheidszorg, worden in dit regeerakkoord niet opgepakt. Op de wat langere termijn lijkt Nederland weer te kunnen voldoen aan de Europese spelregels van het Stabiliteits- en Groeipact, maar de demografische uitdaging zal nog veel extra inspanningen vergen. Voor veel Euro-landen zal het een zeer lastige opgave zijn om weer te voldoen aan het Stabiliteits- en Groeipact. Zou dat niet lukken, en de politieke en maatschappelijke weerstand in Griekenland en Frankrijk maken duidelijk hoe lastig die opgave is, dan ontstaat er opnieuw onrust, zoals we dat dit jaar met Griekenland hebben beleefd. Dat kan ook Nederland raken. Kortom, er is herstel, maar zeker geen wolkenloze toekomst waar het de begroting betreft.

Kees van Paridon

\*Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

---

12 Zie IMF (2010), "Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation", in IMF, *World Economic Outlook 2010*, Washington, chapter 3.