

Tekortreductie verantwoord, doch extra bezuinigen verdienen overdenking

R.H.J.M. Gradus*

Samenvatting

In de zomer zijn de ramingen van tekort en schuld aanzienlijk naar beneden bijgesteld. Als rekening wordt gehouden met een voortwoekerende Europese schuldencrisis en een daaraan gerelateerde bankencrisis zal dit in aanzienlijke mate opnieuw moeten gebeuren. Dit onderstreept de noodzaak van aanpak van de Europese schuldencrisis. Dit kan gebeuren door een tweesporenbeleid waarbij Zuidelijke lidstaten afgedwongen door duidelijke regels meer discipline aan de dag gaan leggen en een extra investering van Noordelijke lidstaten om met name de bancaire crisis te beteugelen. Hierbij lijkt een uitbreiding van het noodfonds of een andere faciliteit om banken te ondersteunen hard nodig. Dit kan zeker op termijn consequenties hebben voor de overheidsfinanciën. In dat licht gezien is het verstandig dat reeds in deze kabinetsperiode een forse stap wordt gezet in de richting van sanering van de overheidsfinanciën. Besluiten over nieuwe bezuinigen bovenop de 18 miljard moeten worden uitgesteld tot het voorjaar en daarbij verdient het overweging zeker bij aanzienlijke economische problemen om de automatische stabilisatoren hun werk te laten doen. Dit zou kunnen in ruil voor maatregelen, die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren.

Trefwoorden: tekortreductie, lastenverzwaringen, Europese crisis, extra bezuinigen

1 Economische situatie in de zomer aanzienlijk verslechterd

Het is opvallend hoe de economische positie in de zomermaanden van 2011 is verslechterd. In de juni-raming ging het CPB nog uit een BBP-groei van $1\frac{3}{4}$ % voor 2012. In de MEV-raming is dit naar beneden bijgesteld tot 1%. Dit heeft ook aanzienlijke consequenties voor het geraamde EMU-tekort. Het CPB ging in de juniraming nog uit van een tekort in 2012 van 2,2% en heeft de raming inmiddels in de MEV bijgesteld tot 2,9% BBP net onder de norm van 3% van het Stabiliteits- en Groeipact. De overheidsschuld zal volgens de laatste raming van het CPB in 2012 oplopen tot 65,6% BBP, terwijl in de juniraming nog van ruim 1 % punt minder was uitgegaan. Omdat het tekort onverminderd hoog blijft, zal de komende jaren de schuldquote verder oplopen. De begrotingsregels van het kabinet voorzien in additionele bezuinigingsmaatregelen, wanneer het feitelijk tekort 1% punt groter is dan voorzien in de Startnota. Daarin werd in 2012 uitgegaan van -2,7% BBP en in 2013 van -1,8% BBP. Voor 2013 bedraagt de signaalwaarde dus -2,8% BBP en zou dus bij een hoger tekort besloten kunnen worden tot aanvullende bezuinigen of lastenverzwaringen.

Veel zal afhangen van de toekomstige economische ontwikkeling en met name van de ontwikkeling van de wereldhandel. Een verdieping van de crisis in Europa of een nieuwe bancaire crisis zal zonder enige twijfel leiden tot een verdere vraaguitval en daarmee ook een verslechtering van het EMU-tekort. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan en worden vervolgens enkele handreikingen gegeven om een verdere verdieping van de Eurocrisis te voorkomen. In de daarop volgende paragraaf wordt ingegaan op de

beleidskeuzen door het kabinet. Het huidige kabinet zet in op het gezonder maken van de overheidsfinanciën en wil daarbij de lastenkant zoveel mogelijk ontzien. Deze keuze zal worden becommentarieerd. Voorts zal ingegaan worden op de vraag wat de mogelijkheden zijn voor verdere tekortverminderende maatregelen als deze bij een verdere economische verslechtering aan de orde zijn. Het verdient daarbij aanbeveling om maatregelen te nemen die de structuur van de economie kunnen versterken.

2 Gevoeligheid van de begroting voor een nieuwe crisis

In een recente analyse van het Ministerie van Financiën wordt ingegaan op de schokbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën (zie Ministerie van Financiën (2011)). Dit gebeurt op basis van drie scenario's: (i) een financiële crisis vergelijkbaar met die in 2008 en 2009; (ii) een Europese schulden crisis en (iii) een mondiale economische crisis. In scenario i) daalt de wereldhandel met 15% - vergelijkbaar dan in 2009 - en loopt het begrotingstekort na vijf jaar op met 3,4% van het BBP (t.o.v. het basispad) en de overheidsschuld met bijna 25% van het BBP. Het BBP ligt zo'n 5,4% lager over vijf jaar dan zonder crisis het geval zou zijn. De werkloosheid (in procenten van de beroepsbevolking) loopt het tweede jaar op met 2,8%. In scenario ii) wordt verondersteld dat de problemen in enkele eurolanden aanhouden. Private partijen zoals banken en pensioenfondsen moeten afboeken op staatsobligaties, overheden in enkele eurolanden verlengen de looptijd op obligaties en de rentes worden aangepast. De werkloosheid loopt op met maximaal 2,3%-punten. In dit scenario daalt de wereldhandel met bijna 9% in het tweede jaar, verslechtert het begrotingstekort over vijf jaar met 2,6% van het BBP en de overheidsschuld loopt op met 18,9% BBP. In scenario iii) wordt een wereldwijde crisis verondersteld zodat er wereldwijd enorme onzekerheden ontstaan. De wereldhandel daalt dan wederom fors en wel met 15%. De werkloosheid loopt uiteindelijk op met 5,2%-punten. Dit scenario heeft een gigantische impact op de Nederlandse overheidsfinanciën. Binnen vijf jaar is het begrotingstekort met 4,4% BBP opgelopen en de overheidsschuld is met bijna 30% BBP gestegen. De economie wordt bijzonder sterk geraakt en daalt met bijna 8% BBP t.o.v. basispad. Afhankelijk van het scenario zal de overheidsschuld na een nieuwe crisis 80% á 95% BBP bedragen. Dit betekent dus dat de door Reinhart en Rogoff als kritische schuldquote-grens genoemde 90% BBP, waarbij de economische groei significant zal teruglopen, benaderd of overschreden zal worden.

De simulaties laten het effect van schokken zien zonder een aanvullende beleidsreactie. In de vorige crisis kon door een gerichte beleidsreactie in veel Westerse landen de terugval in wereldhandelsvolume tot een jaar beperkt worden gehouden. Echter de ruimte voor overheden en monetaire autoriteiten om nieuwe stimulerende maatregelen te nemen is t.o.v. en vanwege de eerdere crisis aanzienlijk beperkt. Derhalve zouden deze scenario's eerder werkelijkheid kunnen worden dan we thans vermoeden. Dit neemt niet weg dat de ernst van een nieuwe crisis moeilijk in te schatten is. De genoemde scenario's gaan uit van een 'gecontroleerde' crisis, maar juist in een crisis kunnen zich onbestemde vertrouwensschokken voordoen, waarvan de grootte op voorhand moeilijk is in te schatten. Denk hierbij aan de vertrouwensschok die het gevolg was het omvallen van Lehman Brothers. Een zogenaamd Japan-scenario met een langdurige stagnatie, deflatie en een gebrekkige kredietverlening moet niet worden uitgesloten. De scenario's zijn dan ook slechts vingeroefeningen, die met grote onzekerheden omgeven zijn. Wel blijkt uit de

scenario's het belang van het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het belang van het voorkomen van een Europese schuldencrisis en daaraan gerelateerd een bankencrisis. Onze toekomstige welvaart en werkgelegenheid hangen in belangrijke mate daarmee samen. Er is dus een grote afhankelijkheid van Nederland van de maatregelen die in het buitenland en in het bijzonder Brussel worden genomen. Voor Nederland is het daarom van belang dat we met visie en daadkracht de buitenlandse partners aanspreken op de effectieve beleidsmaatregelen.

3 Een geloofwaardige Europese aanpak

Het is van groot belang dat er een evenwichtige aanpak van de Europese schuldencrisis komt. Daarbij is een tweesporen aanpak noodzakelijk, die als resultaat moet hebben dat de huidige onzekerheid wordt weggenomen. Er bestaat op dit moment grote onzekerheid of Zuidelijke lidstaten zoals Griekenland, Italië en Portugal hun huishoudboekje op de orde krijgen. Soms hebben lidstaten, zoals Italië, deze onzekerheid in de hand gewerkt door maatregelen aan te kondigen die, toen de ECB Italiaanse schuld ging opkopen, deze maatregelen weer in te trekken. Maar ook een extra investering van Noord Europese lidstaten in het project Europa is noodzakelijk. Er bestaat op dit moment teveel onzekerheid over de bereidheid om voor Europa en de euro in de bres te springen. Illustratief daarbij is de uitwerking van de afspraken van 21 juli en de Finse onderpanddiscussie. Ook die onzekerheid moet worden weggenomen. Europese samenwerking vereist solidariteit en verantwoordelijkheid, en dit dient duidelijk verbonden te zijn met discipline.

Op de eerste plaats moeten dus politici in Zuid-Europa eindelijk orde op zaken stellen. De begroting moet op orde, maar ook in de rest van de economie moeten hervormingen plaatsvinden. Gezien de hoge werkloosheid is hervorming van de arbeidsmarkt zeer noodzakelijk. Ook zal men in Zuid-Europa afscheid moeten nemen van loonindexatie. Men heeft nu eenmaal boven zijn stand geleefd. Voor lidstaten die noodzakelijke hervormingen nalaten zullen automatische sancties moeten volgen op basis van duidelijke Europese afspraken. Volgens sommigen zouden sancties de problematiek kunnen verdiepen, maar men gaat daarbij voorbij aan het feit dat lidstaten zelf de mogelijkheid en verantwoordelijkheid hebben om dit te voorkomen. En daarbij zou zeker voor landen die bij herhaling in de fout gaan (tijdelijke) uitsluiting van het noodfonds de ultieme consequentie moeten zijn. Helderheid over deze sancties is daarbij absolute noodzaak. Uiteraard zullen de te nemen maatregelen stevig zijn, maar het alternatief van een schuldencrisis is nog veel erger.

Echter, het slagen van Europa is een verantwoordelijkheid van alle Europeanen, ook politici in het noorden van Europa moeten aan de bak. Zij zullen stevig moeten investeren in het project Europa. Feit is dat de uitwerking van het pakket van 21 juli tot veel onzekerheid heeft geleid. Critici zeggen dat dit pakket teveel hinkte op twee gedachten: een sanering van de Griekse schuld én een bescherming van Franse en Duitse instellingen met besmette Griekse leningen. Heldere afspraken op Europees niveau zijn nodig om de crisis te bedwingen. Daarbij lijkt een verbetering van de slagkracht van het noodfonds al dan niet via een uitbreiding (of een hefboomconstructie door de uitgifte van obligaties) hard nodig. Dit voorkomt dat de ECB allerlei noodsprongen moet maken. Ongeclausuleerde euro-obligaties passen mijn inziens onvoldoende in de uiteengezette tweesporen-benadering, omdat zij landen met een

aanzienlijk tekort verder in slaap sukkelen. Volgens de Belgische Liberaal Verhofstadt kan dit gecompenseerd worden door de tekortlanden meer rente te laten betalen. Dit zal echter leiden tot een ingewikkeld systeem met alleen maar bureaucratie en ingewikkelde Brusselse discussies. Interessant is de optie om de rente die landen moeten betalen direct te relateren aan de marktrente zoals de Belgische econoom De Grauwe voorstelt. De techniek daargelaten; noodzakelijk is een noodfonds dat groot genoeg is om bestand te zijn tegen speculaties en geruchten én prikkels bevat om niet achterover te leunen. Dit betekent een aanzienlijke uitbreiding van de slagkracht van het noodfonds, maar wel onder strikte en heldere voorwaarden om daarvan gebruik te maken en afgedwongen door een onafhankelijke autoriteit. Van deze uitbreiding gaat daarmee het signaal uit dat Europa bereid is daadwerkelijk in de bres te springen als de nood aan de man is. Het doel moet zijn rust op de markten, waardoor speculaties zullen afnemen en de rente gaat dalen.

4 Uitvoering regeerakkoord meer dan noodzakelijk

Tijdens de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer in 2010 is er een felle discussie gevoerd over de mate waarin politieke partijen het begrotingstekort willen terugbrengen. De VVD koos voor een bedrag van 20 miljard euro, het CDA voor 18 miljard, D66 voor 15 miljard en de PvdA, GroenLinks en de PVV voor 10 miljard (zie CPB (2010a)). Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte zou 18 miljard tekortverbeteringen leiden tot een begrotingsevenwicht in 2015, waardoor de stijging van de overheidsschuld tot staan wordt gebracht. De keuze tussen politieke partijen is terug te brengen tot de vraag of men ervoor kiest om in twee kabinetsperioden de overheidsfinanciën weer op orde te hebben of dat in drie of meer perioden wil doen. Zij die opteren voor de lijn van drie kabinetsperioden geven aan dat de economie zich moet herstellen van de crisis en dat de fiscale contractie in de eurozone tot vraaguitval zal leiden. Voorstanders van twee perioden geven aan dat een langere periode een onverantwoorde wissel op de toekomst trekt. Ook omdat het mogelijk is dat zich over zo'n lange periode opnieuw een (ernstige) recessie voordoet. Bovendien betekent een langere periode vele tientallen miljarden extra aan schulden, wat uiteindelijk door de stijgende rentelasten de ruimte voor essentiële collectieve voorzieningen zou beperken (zie Gradus (2010)).

Uiteindelijk heeft het huidige kabinet het advies van de Studiegroep overgenomen en 18 miljard aan tekortverbeteringen in het Regeerakkoord opgenomen. Rekening houdend met nieuwe inzichten ten tijde van het Regeerakkoord en de doorwerking van de AOW-maatregelen resteerde nog een houdbaarheidstekort van 7 miljard euro (1,1% BBP) voor een volgende kabinetsperiode (zie CPB (2010b)). Voor een bedrag van 16 miljard kiest dit kabinet voor ombuigingen zoals een kleinere en efficiëntere overheid, minder bureaucratie en een meer activerende sociale zekerheid. Bij de ouderenzorg wordt extra geïnvesteerd, terwijl de curatieve zorg efficiënter wordt. Voor 2 miljard heeft het kabinet aan lastenverzwaringen ingeboekt. Het gaat hierbij om gerichte lastenverzwaringen (zoals de aanpassing van het Witteveenkader aan de verhoging van de AOW-leeftijd en de afschaffing van de BPM vrijstelling voor taxi's) en niet om een verhoging van de belastingtarieven.

Op deze presentatie is de nodige kritiek gekomen. Zo beweert ondermeer D66 dat dit kabinet een aanzienlijke lastenverzwaring introduceert en veel minder doet dan zij

beweert om de overheidsfinanciën op orde te krijgen.¹ Zo wordt gesteld dat het huidige kabinet de 3 miljard ombuigingen van het rompkabinet-Balkenende niet mag meerekenen. Dit verwijt houdt mijns inziens echter geen stand. De begroting van 2011 maakte ook deel uit van de rekensommen zoals die door politieke partijen zijn ingediend bij de verkiezingsprogramma's. Kortom, de 18 miljard heeft betrekking op 2011-2015. Door de uitloop van de formatie diende Balkenende alvast een begroting in, die echter was afgestemd met de aantredende ploeg. Een ander verwijt is dat het kabinet de 18 miljard niet met ombuigingen, maar overwegend met lastenverzwaringen invult. Deze discussie is in belangrijke mate terug te voeren op de vraag of een verhoging van de eigen bijdrage in de ZVW, de AWBZ of de WMO nu wel of geen lastenverhoging is. Zo heeft het CPB in zijn basispad voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's verondersteld dat het verplichte eigen risico in de ZVW van 165 euro in 2010 naar 775 euro in 2015 zal oplopen (zie CPB (2010a)). Alle politieke partijen liepen hiertegen te hoop en hebben deze verhoging teruggedraaid door een verhoging van de zorgpremies. Uiteraard moet de verhoging van de premies ter grootte van 4 miljard euro door burgers worden opgebracht, maar dat geldt ook voor hogere eigen betalingen en een verplicht hoger eigen risico in de zorg. Het CPB heeft dit dan ook als een financieringsschuif aangemerkt zowel bij het Regeerakkoord als bij de verkiezingsprogramma's. Het is opvallend dat een politieke partij als D66 dit verwijt maakt zonder zich daarbij te realiseren dat zij bij de doorrekening van haar verkiezingsprogramma het teruggedraaien van de verhoging van het eigen risico als een financieringsschuif (en niet als lastenverzwaring) liet inboeken.

Met terugwerkende kracht moet gezegd worden dat de inspanning om de overheidsfinanciën snel op orde te krijgen door het tekort met 18 miljard in deze kabinetsperiode te verlagen een verstandige keuze is. Helaas zouden we sneller met een recessie te maken kunnen krijgen en een daarmee samenhangende (structurele) verslechtering van de overheidsfinanciën dan menigeen destijds bij de opstelling van het Regeerakkoord vermoedde. We kunnen dan profiteren van het feit dat we reeds een stap gezet hebben met de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Daarbij is het verstandig om de nadruk te leggen op ombuigingen en niet op lastenverzwaringen door een verhoging van de belastingtarieven.

5 Wel of geen extra bezuinigen

Van een andere orde is de vraag of aanvullende tekortverminderende maatregelen bovenop de reeds afgesproken 18 miljard euro noodzakelijk zijn. Een dergelijke vraag kan aan de orde komen tijdens de begrotingsvoorbereiding in het voorjaar van 2012. Of daadwerkelijk extra bezuinigen of lastenverzwaringen nodig zijn, is op dit moment moeilijk in te schatten en zal ook afhankelijk zijn van de stand van de conjunctuur. De scenario's zoals hiervoor beschreven, betekenen reeds in het eerste jaar een verslechtering van het EMU-saldo van 1,3% á 1,9% BBP. Dit zou betekenen dat volgens de regels budgetdiscipline verdere tekortmaatregelen noodzakelijk zijn.

Een afweging vergt nog wel of deze tekortmaatregelen reeds in 2013 moeten ingaan of dat zij zich richten op de (middel)lange termijn. Zeker als de recessie diep is, verdient het laatste de voorkeur. Juist in een recessie doen automatische stabilisatoren hun werk.

¹ Zij baseren zich daarbij op de kritiek van Jacobs (2011).

In een recent gepubliceerde macro-economische evaluatie van het stimuleringspakket geeft het CPB (2011c) aan dat "automatische stabilisatoren in 2009 substantieel hebben bijgedragen aan het dempen van de recessie." De werkloosheid zou in 2010 100.000 personen hoger zijn geweest als de signaalwaarde niet was losgelaten. Als de gerichte stimuleringsmaatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord (2009) achterwege zou zijn gelaten, zou de werkloosheid 75.000 hoger in 2010. Dit lijkt echter in overwegende mate terug te voeren op de deeltijd-WW, waarvan ruim 60.000 personen gebruik maakten. Het is opmerkelijk dat het CPB in de recente evaluatie aanzienlijk positiever is over de deeltijd-WW dan destijds bij de invoering in 2009 toen minister Donner de regeling met de hem spreekwoordelijke onverzettelijkheid doorzette tegen de zin van het CPB in. De redenering van het CPB was dat reguliere aanpassingsprocessen daardoor op de lange baan geschoven zouden worden en veel geld terecht zou komen waarvoor het niet bedoeld is (zie van Ewijk en Teulings (2009, p. 122)). Het is verstandig dat het CPB achteraf constateert dat de regeling zodanig is vormgegeven dat zij de werking van de arbeidsmarkt niet heeft gefrustreerd. Belangrijk daarbij is de beperkte duur van de huidige regeling.

In zijn algemeenheid moeten in tijden van een recessie vraagtekens gezet worden bij het voeren van een actief fiscaal beleid, zowel in de richting van extra bezuinigingen als in de richting van extra investeringen. Het beste is de zogenaamde automatische stabilisatoren gewoon hun werk te laten doen. Zonder dat er sprake is van een actieve beleidsingreep zal de recessie gedempt worden, doordat de teruggang van het besteedbare inkomen beperkt wordt door lagere belastinginkomsten van de overheid en meer uitkeringen van de overheid aan gezinnen. Extra bezuinigingen zijn in de soort situaties niet gewenst. Ze verbeteren weliswaar de overheidsfinanciën, maar de uitverdieneffecten kunnen aanzienlijk zijn en de recessie wordt versteekt. Een beleid van extra bestedingen is zo mogelijk nog minder gewenst. Daar zijn verschillende redenen voor. Als eerste leiden de extra bestedingen tot nog hogere tekorten en dus tot een verdere stijging van de overheidsschuld. Verder is bij het geforceerd extra besteden de kans groot dat de middelen opgaan aan projecten die weinig nut hebben en de overheid mogelijk opzadelen met langlopende verplichtingen. Voorts lekt de extra stimulering van meer bestedingen in Nederland voor een groot deel weg naar het buitenland (zie Beetsma en Giuliodori (2011)). Dat is nu eenmaal het nadeel als je een zeer open economie bent; stimulering op nationaal niveau gaat voor een groot deel naar het buitenland.

In een mogelijke recessie dienen de automatische stabilisatoren hun werk te doen. Dit laat onverlet dat houdbaarheidsmaatregelen genomen kunnen worden die het structurele tekort verbeteren. Ook dit is in lijn met maatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord uit 2009. Op basis van een indicatieve sleutel zoals die door de Mooij (2009) is ontwikkeld, betekent een verhoging van de overheidsschuld met 15% á 30% BBP een extra houdbaarheidsopgave van 0,3% á 0,5% BBP. In een Japans scenario zal de verslechtering van de houdbaarheid navenant groter zijn. Bij houdbaarheidsmaatregelen kan gedacht worden aan een snellere en een verdere verhoging van de AOW-leeftijd. Ook maatregelen in de AWBZ en ZVW verbeteren de toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Tot slot zullen ook maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt en woningmarkt zoals een sociale vlaktaks, een vermindering van de bureaucratie of een modernisering van het ontslagrecht de houdbaarheid verbeteren.

Raymond Gradus

* Hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector Vrije Universiteit Amsterdam en Directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij dankt Roel Beetsma, Hubert Beusmans, Lans Bovenberg, Hubert Schokker, Jarig van Sinderen, Klaas Tuinstra en Stan Veuger voor commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Beetsma, R.M.W.J. en M. Giuliadori (2011). The Effects of Government Spending Shocks: Review and Estimates for the EU, *Economic Journal* 121, 550, F4-32.
- CPB (2010a), Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu. *CPB: Bijzondere Publicatie 85 en bijlagen*.
- CPB (2010b), Analyse economische effecten financieel kader. *CPB Notitie 2010/33*.
- CPB (2011a), Juniraming 2011: Economische vooruitzichten 2011 en 2012. *CPB Policy brief: 2011/06*.
- CPB (2011b), *MEV 2012*. Den Haag: SDU.
- CPB (2011c), Effecten stimuleringspakket. *CPB Notitie 12-09-2011*.
- Ewijk, C. van en C. Teulings (2009), *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Uitgeverij Balans: Amsterdam.
- Gradus, R.H.J.M. (2010). "Te lang saneringspad schaadt zorg en onderwijs.", *Nederlands Dagblad*, 29 april.
- Jacobs, B.(2011). Rutte manipuleert de cijfers: van voorgespiegelde daadkrachtige bezuinigen blijft nog maar de helft over. *Het Financieele Dagblad*. 24 februari 2011.
- Mooij, R.A. de (2009), Het houdbaarheidstekort: een omlijning, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 4, 189-198.
- Ministerie van Financiën (2011). *Schokproef overheidsfinanciën: een risico-analyse van de Nederlandse begroting*. Ministerie van Financiën: Den Haag.
- Ministerie van Algemene Zaken (2009). *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*. Ministerie van AZ: Den Haag.