

Hoe te bezuinigen in crisistijd: Over de teller en de noemer

J.H. Garretsen*

Samenvatting

Het begrotingsbeleid dient een evenwicht te zoeken tussen het saneren van de overheidsfinanciën en het structureel stimuleren van de economische groei. Gezonde overheidsfinanciën kunnen dan het beste worden gerealiseerd door niet de overheidsbegroting sec als uitgangspunt te nemen, maar door de relatie tussen de begroting en de rest van de economie centraal te stellen. Voor het kabinet betekent dit een oproep tot bezuinigen en hervormen waarbij de korte termijn minder zwaar weegt dan thans het geval is.

Trefwoorden: euro, overheidsschuld, conjunctuur, beleid

1 Inleiding

De Nederlandse economie staat er niet goed voor. In 2012 krimpt de economie naar verwachting met 0,75%, daarna volgt waarschijnlijk een periode met slechts matige economische groei (CPB, 2012). Uit onderzoek van bijvoorbeeld Reinhart and Rogoff (2009) blijkt dat recessies die samengaan of voortkomen uit problemen in de financiële sector van de economie niet alleen met een grotere contractie van het bbp gepaard gaan, maar ook langer duren dan "gewone" recessies. Tegen deze achtergrond is de opgave om weer tot gezonde overheidsfinanciën te komen verre van eenvoudig. Ook voor een kleine, open economie als de onze kan het begrotingsbeleid niet los worden gezien van de rest van de economie. Tekortreductie leidt op korte termijn tot vraaguitval en daarmee tot een verdere conjuncturele verslechtering, zeker als dit jaar en mogelijk ook volgend jaar de overige bestedingscategorieën weinig groei laten zien. Tegelijkertijd is het onmiskenbaar dat een lager begrotingstekort gewenst is uit het oogpunt van stabiele overheidsfinanciën. Een tekort van 4,6% in 2012 is niet alleen te hoog volgens de EMU-spelregels, zie de bijdrage van Heleen Hofmans, tekortreductie is ook nodig om de overheidsschuld te laten dalen. Uit het *Centraal Economisch Plan* (CPB, 2012) blijkt dat de voorziene daling van het begrotingstekort van 4,6% in 2012 naar 3,3% in 2015 niet zal leiden tot een daling van de staatsschuld.

Additionele bezuinigingen en daarmee een snellere daling van het begrotingstekort zijn dus onontkoombaar om het tekort richting de gewenste 3% te krijgen en de staatsschuld te laten dalen. En dat is uiteraard waar de discussie rond de door het kabinet-Rutte door te voeren bezuinigingen zich op concentreert. De vraag of er bezuinigd moet worden staat terecht niet ter discussie, het debat gaat vooral over de timing (wel of niet naar 3% in 2013?) en daarmee samenhangend de inhoud van de maatregelen (bezuinigen en/of hervormen?). Voor het antwoord op zowel de timing- als de inhoudsvraag is de interactie tussen de teller en noemer van het begrotingstekort (als % bbp) belangrijk. Om dit verduidelijken zullen in de volgende paragraaf eerst de belangrijkste argumenten voor en tegen een tekortreductie naar 3% in 2013 op een rijtje worden gezet. Aangenomen dat het begrotingsbeleid een evenwicht dient te zoeken tussen het saneren van de overheidsfinanciën en het structureel stimuleren van

de economische groei zal vervolgens worden uiteengezet wat hier de belangrijkste afwegingen en *trade-offs* zijn. De conclusie zal zijn dat gezonde overheidsfinanciën het beste kunnen worden gerealiseerd door niet de overheidsbegroting sec als uitgangspunt te nemen, maar de relatie tussen de begroting en de rest van de economie centraal te stellen. Voor het kabinet betekent dit een oproep tot bezuinigen en hervormen waarbij de korte termijn minder zwaar weegt dan thans het geval is.

2 Waarom wel/niet naar een tekort van 3% in 2013?

2.1 Tekort naar 3% in 2013 is geen goed idee...

Het idee dat sanering van de overheidsfinanciën zeker op korte termijn aanzienlijke kosten voor de reële economie met zich meebrengt in de vorm van lagere groei is niet onomstreden. Aanhangers van *fiscal austerity led growth* beweren namelijk dat er ook op korte termijn geen tegenstelling tussen snoeien en groeien hoeft te zijn. Dat wil zeggen, het snoeien op de overheidsbegroting heeft als zodanig juist een positief effect op de groei van het bbp. Ter staving van deze bewering wordt dan vaak verwezen naar voorbeelden van individuele landen, zoals Ierland in de jaren tachtig, waar een (inderdaad forse) sanering van de overheidsfinanciën een gunstig effect had op de conjunctuur. Voor zover het idee dat bezuinigingen goed zouden zijn voor de conjunctuur empirisch hout snijdt, is het niet relevant in de huidige crisis. Het IMF (2010) laat overtuigend zien dat in die gevallen waar de tegenstelling tussen snoeien en groeien niet optreedt, de bezuinigingen samengingen - deels als reactie op de bezuinigingen - met een relatief lage rente en een wisselkoersdepreciatie in de desbetreffende landen. Op een moment dat (bijna) alle landen tegelijk gaan bezuinigen zoals thans het geval is, laten de berekeningen van het IMF zien dat de groeibonus van bezuinigingen niet of nauwelijks kan optreden. Dit is een moderne versie van de aloude spaarparadox van Keynes (1936) waarbij meer sparen (hier, door de overheden) niet of minder het beoogde besparingseffect heeft. Als alle landen hun begrotingstekort (als % bbp) proberen te verkleinen door de teller kleiner te maken, heeft dit tot gevolg dat het bbp, de noemer, lager uitvalt. Dit is helaas geen hypothetische gedachte. Het CPB (2012, pag. 11) laat zien dat als alle Eurolanden in 2013 aan de EMU-tekortregels zouden gaan voldoen, en dus fors extra zouden gaan bezuinigen, dit voor Nederland in zowel 2013 als 2014 een verlies van het bbp van 0,7% tot gevolg heeft.

Het is dus zeker in de huidige crisis – die een aanvang nam met de bankencrisis eind 2008 en via de recessie van 2009 en de overheidschulden- en EMU-crisis als een veenbrand uitmondde in de recessie van 2012 – aannemelijk dat bezuinigingen zeker op korte termijn gepaard gaan met lagere groei. Wat zijn de belangrijkste argumenten om dit prijskaartje zo serieus te nemen opdat, in de Nederlandse context, het tekort reeds in 2013 naar 3% wordt teruggebracht?

Een eerste argument is hierboven al genoemd: een dergelijke poging zou (deels) *self-defeating* zijn als naast Nederland vrijwel alle EMU-landen (met uitzondering van in het bijzonder Duitsland) op hetzelfde beleid zouden inzetten.

Een tweede argument is dat een bezuinigingspakket van ver boven de 10 miljard in 2013 alleen het gewenste tekort van 3% oplevert als de maatregelen ook daadwerkelijk op korte termijn dat bedrag opleveren. Dit leidt al snel tot het soort bezuinigingen (btw-verhoging, lastenverzwaring bedrijfsleven, bevriezing (ambtenaren)salarissen) die als 'domme' bezuinigingen kunnen worden geoordeeld. Deze bezuinigingen verkleinen

weliswaar op korte termijn de teller van het begrotingstekort (als % bbp), maar hebben tevens een negatief effect op korte termijn op de noemer, het bbp, en dragen in het geheel niet bij aan een structurele versterking van de economie; dat wil zeggen, aan het *potentiële* bbp.

Een derde argument is dat huidige recessie, zoals hierboven al werd aangeduid, geen gewone recessie is, maar een recessie die, sinds het uitbreken van de bankencrisis in 2008, is verbonden met een financiële crisis. De (neerwaartse) onzekerheden blijven aanzienlijk wat ook tot uiting komt in de onzekerheidsmarges rond de groeiramingen (CPB, 2012, pag. 55-56).

Ten slotte, (zie ook de bijdrage van Paul van den Noord) is er het argument dat gezonde overheidsfinanciën en zeker een verlaging van de staatsschuld vragen om zowel een lager tekort *als* een structureel hogere groei. Dus, zowel de teller als de noemer moeten een bijdrage aan de verlaging van de tekort- en schuldquote leveren. "Om de staatsschuld als percentage van het bbp te laten dalen zijn twee zaken cruciaal: een lager tekort en hogere groei. Een lager tekort leidt tot een geringere toename van de teller (de schuld), extra groei leidt tot een snellere toename van de noemer (het bbp)." CPB (2012, pag. 21). Anders dan bij het eerste argument gaat het hier niet zozeer om de relatie tussen het tekort en de conjunctuur, maar om maatregelen die zowel geld voor de schatkist opleveren als de Nederlandse economie structureel versterken. Het toverwoord hierbij is hervormingen. Hervormingen op de arbeidsmarkt, de woningmarkt, in de gezondheidszorg en het pensioenstelsel worden dan als de heilige graal gezien. Van belang is hier wel dat een grotere nadruk op hervormingsmaatregelen, die pas op lange termijn hun positieve effect op de schatkist en/of de groei zullen hebben, zich niet laat rijmen met een begrotingsbeleid dat alleen inzet op een begrotingstekort van 3% in 2013.

2.2 Tekort naar 3% in 2013 is wel een goed idee...

Tegenover de argumenten om de timing en inhoud van de begrotingsmaatregelen niet op een tekortdoelstelling van 3% voor 2013 te mikken staan ook argumenten die hiervoor wel pleiten.

In de eerste plaats – aangenomen dat de huidige recessie niet kan worden geschaard onder "bijzondere omstandigheden" die volgens de EMU- begrotingsregels meer speelruimte zouden bieden – geldt dat Nederland thans met een tekort van 4,6% duidelijk niet voldoet aan het eerder door het kabinet-Rutte zo nadrukkelijk gesteunde EMU- begrotingskader. Bovendien is relevant dat het kabinet bij zijn aantreden heeft afgesproken dat in 2015 de begroting in evenwicht zal zijn en dat in 2013 het begrotingstekort 3% zal zijn.

Een tweede argument is dat de financiële soliditeit van Nederland in het geding zou zijn als niet wordt vastgehouden aan de tekortdoelstelling van 3% in 2013. Het recent (licht) opgelopen lange renteververschil met Duitsland wordt als bewijs gezien dat financiële markten betwijfelen of Nederland wel zal vasthouden aan de EMU- spelregels.

Een derde argument, onlangs bijvoorbeeld geuit door president Knot van de Nederlandsche Bank, is dat 3% niet ambitieus genoeg zou zijn omdat bij een lagere structurele groei dan waar het EMU- begrotingskader vanuit gaat, een lager structureel tekort hoort vanwege de relatie tussen groei en tekort. Indirect bewijs dat een lagere groei mede-verantwoordelijk is voor het oplopen van het tekort, blijkt uit het feit dat de

belastinginkomsten duidelijk lager uitkomen dan was geraamd bij aantreden van het kabinet-Rutte eind 2010.

3 Wat te doen?

Naar mijn mening zijn de argumenten die pleiten voor een begrotingstekort van 3% in 2013 niet heel sterk en niet in tegenspraak met argumenten voor een minder snelle verlaging van het tekort. Argumenten als "afpraak is afspraak" gaan voorbij aan het ongewone karakter van de huidige crisis en stellen politieke afspraken boven economisch gezond verstand. Het argument dat (uiteindelijk) zelfs meer moet worden gedaan dan volgens de EMU-afspraken om de overheidsfinanciën gezond te maken vanwege een lagere structurele groei snijdt wel hout. Maar de conclusie dat dit allereerst of zelfs uitsluitend impliceert dat het tekort verder omlaag moet dan 3% miskent dat de EMU-afspraken ook kunnen worden bereikt door (hervormings)maatregelen die structureel het bbp verhogen. Dit betekent naar mijn mening, en in lijn met de bijdragen van Van den Noord, dat de te nemen maatregelen op termijn zowel bijdragen aan een lager tekort als aan een hogere groei. Dit is evenwel eenvoudiger gezegd dan gedaan, maar de hoofdeconoom van het IMF, Oliver Blanchard (Blanchard en Cottarelli, 2010, zie ook CPB, 2010), heeft een zinvolle checklist opgesteld die ertoe dient het smalle pad te bewandelen waarop herstel van de overheidsfinanciën en aanhoudende groei zoveel mogelijk samengaan (zie tabel 1). De '10 geboden' uit in deze tabel geven een prima kader voor de huidige begrotingsdiscussie.

Tabel 1. Tien geboden voor een solide, groeibevorderend begrotingsbeleid

1. *Zorg voor een geloofwaardig middellangetermijnplan.*
2. *Haal bezuinigingen niet teveel naar voren, tenzij financieringsbehoefte dat vereist.*
3. *Biedt uitzicht op structurele daling van de staatsschuldquote tot beneden het niveau van vóór de crisis.*
4. *Concentreer je op bezuinigingen die het groeipotentieel bevorderen.*
5. *Hervorm de gezondheidszorg en het pensioenstelsel met het oog op de vergrijzing.*
6. *Wees rechtvaardig: alleen rechtvaardige bezuinigingen zijn houdbaar op langere termijn.*
7. *Hervormingen moeten groei en investeringen stimuleren.*
8. *Versterk de spelregels en instituties voor budgetbewaking.*
9. *Coördineer het budgettaire en monetaire beleid.*
10. *Coördineer het beleid tussen landen.*

Bron: Blanchard en Cottarelli (2010) zoals weergegeven in CPB (2010, p. 16).

Het voert hier te ver alle tien geboden voor een zinvol begrotingsbeleid in crisistijd langs te gaan maar de eerste zeven geboden kunnen eenvoudig als volgt worden samengevat: op korte termijn kan er minder worden bezuinigd naarmate de overheid thans een geloofwaardig pakket aan maatregelen neemt die de economie structureel versterken. De laatste drie geboden zijn overigens in de Nederlandse context vooral te lezen als een oproep op E(M)U-niveau de beleidscoördinatie serieus te nemen.

Afgezet tegen de tien geboden uit tabel 1, die goed sporen met de opvatting dat er thans bezuinigd *en* hervormd moet worden, lieten de eerste anderhalf jaar van het kabinet-Rutte te wensen over. Van de bedoelde hervormingen was geen sprake en de bij de start van het kabinet overeengekomen bezuinigingen van 18 miljard waren niet of nauwelijks ingegeven door de vraag wat de bezuinigingen naast de beoogde impact op het begrotingstekort impliceerden voor het groeipotentieel. Naar het zich thans laat aanzien ligt in de "tussenformatie" van het kabinet-Rutte de nadruk vooral op bezuinigingsmaatregelen voor de korte termijn met als doel in 2013 een tekort van 3% te realiseren. Dit zal een gemiste kans zijn omdat in lijn met de suggesties uit tabel 1 zowel de overheidsfinanciën als de Nederlandse economie het meest gediend zijn bij maatregelen die structureel bij de teller (het tekort) en de noemer (het bbp) aangrijpen.

Harry Garretsen

* Hoogleraar *International Economics and Business*, Faculteit Economie & Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

Blanchard, O. en C. Cottarelli (2010), *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*.

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

Centraal Planbureau (2010), *Macro Economische Verkenning 2011*, Sdu uitgevers Den Haag.

Internationaal Monetair Fonds (2010), *World Economic Outlook*, oktober 2010, Washington.

Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1973 MacMillan deities

Reinhart, C. en K. Rogoff (2009), *This Time Is Different*, Princeton University Press.