

UITGAVENBELEID NA DE CRISIS

P.J. van den Noord*

Samenvatting

Na het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 is in Nederland aanvankelijk een stimulerend begrotingsbeleid gevoerd. In de afgelopen vier jaar is de koers verlegd. Opeenvolgende kabinetten wisten het begrotingstekort terug te dringen door een combinatie van lastenverzwaringen en bezuinigingsmaatregelen. Hoe fors is er eigenlijk bezuinigd, ook in verhouding tot het in andere (euro)landen gevoerde beleid? En wat is daarvan het effect geweest op de economische groei, hier en elders? Dit zijn voor de hand liggende vragen. De beantwoording ervan is niet zo eenvoudig en vereist enig spit- en rekenwerk. De conclusie van deze analyse luidt dat het in Nederland allemaal wel is meegevallen, zeker in vergelijking tot de begrotingsinspanningen in de Zuid-Europese landen. Toch hebben de bezuinigingen in de jaren 2010-2014 Nederland ongeveer 1,3 procent economische groei gekost, doordat flink is gesnoeid op de overheidsaankopen van goederen en diensten bij bedrijven – consumptie en investeringen – met relatief grote macro-economische bestedingseffecten. De inkomensoverdrachten en in mindere mate de overheidssalarissen zijn daarentegen op peil gebleven.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, kredietcrisis, bezuinigingen

1 Inleiding

Na het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 was het begrotingsbeleid in Nederland aanvankelijk met opzet accommoderend. Beleidsmakers accepteerden een forse stijging van het begrotingstekort. Dit beleid was gebaseerd op de veronderstelling dat de recessie, hoewel heftig, van korte duur zou zijn. Daarna – in lijn met in Brussel gemaakte afspraken – zou worden bezuinigd op de overheidsuitgaven. Het economisch scenario pakte echter anders uit. Op de kredietcrisis van 2008-2009 volgde de schuldencrisis van 2010-2013, waardoor Europa en Nederland opnieuw in een recessie belandden. In plaats van opnieuw te accommoderen, kozen beleidsmakers hier en elders nu voor een combinatie van lastenverzwaringen en bezuinigingen. Zeker in de landen in Zuid-Europa, waar de post rente op staatsobligaties uit de hand liep, was dit onvermijdelijk. Landen zoals Nederland kozen voor dezelfde beleidslijn, omdat van hen het vervullen van een voorbeeldfunctie werd verwacht.

Tegen deze achtergrond beschrijft deze bijdrage de veranderingen in het uitgavenpeil en de uitgavenmix in Nederland gedurende de jaren 2008-2009 en vervolgens de jaren 2010-2014, en vergelijkt deze met mutaties van beide grootheden in andere landen in de eurozone en de OESO. Drie vragen komen aan de orde:

1. In hoeverre wijkt het patroon van de bezuinigingen in Nederland af van dat in andere landen?
2. Wat zegt de empirie over de gevolgen van bezuinigingen op diverse categorieën overheidsuitgaven (bijvoorbeeld investeringen versus inkomensoverdrachten) voor de economie? en
3. Is te snel en te veel bezuinigd, gezien de stand van de conjunctuur?

2 Het uitgavenbeleid internationaal vergeleken

Eerst iets over de hierna toegepaste methode om deze vragen te kunnen beantwoorden. In Nederland is het net als in de meeste andere landen gebruikelijk bezuinigen af te zetten tegen ramingen ‘bij ongewijzigd beleid’. Als de aldus geraamde uitgaven \bar{G}_{t+1} bedragen en de nieuw afgesproken (of gerealiseerde) uitgaven zijn $G_{t+1} < \bar{G}_{t+1}$, dan bedraagt de bezuiniging dus $\bar{G}_{t+1} - G_{t+1}$. In het politieke debat is deze benadering zinvol, maar zij is onbevredigend vanuit macro-economisch oogpunt. Macro-economen zijn geïnteresseerd in de (positieve of negatieve) *bestedingsimpulsen* van overheidsuitgaven op de economie. Daarvan is sprake als de uitgaven veranderen ten opzichte van het *huidige* uitgavenpeil – in plaats van ten opzichte van het geraamde uitgavenpeil in de volgende periode –, als percentage van het trendmatige of potentiële bruto binnenlands product. Dus als in een willekeurig jaar t de uitgaven ten opzichte van de potentiële productie G_t/Y_t^* bedragen en in het daaropvolgende jaar bedragen zij G_{t+1}/Y_{t+1}^* , dan is de bestedingsimpuls gelijk aan $\Delta(G/Y^*) = G_{t+1}/Y_{t+1}^* - G_t/Y_t^*$.¹

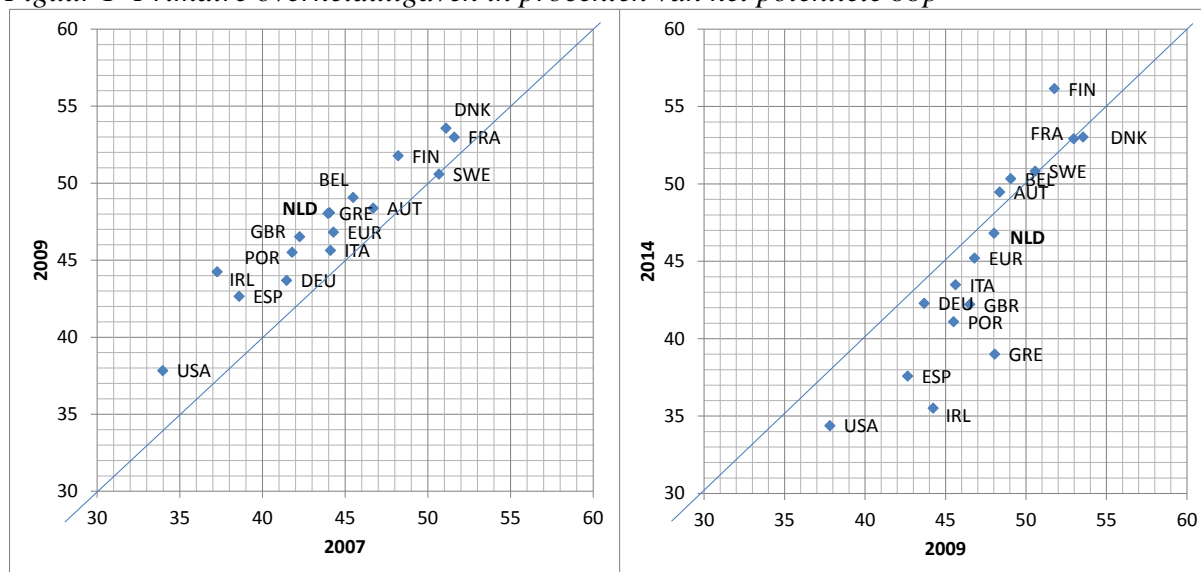
Dit artikel volgt consequent de laatstbedoelde methode. Al het cijfermateriaal is ontleend aan de AMECO databank van de Europese Commissie. Gegevens uit deze bron worden ook gebruikt bij het Europese begrotingstoezicht conform het Stabiliteits- en Groeipact.

Het linkerpaneel van figuur 1 laat zien dat in de jaren 2008-2009 (de kredietcrisis) Nederland zijn primaire overheidsuitgaven heeft laten oplopen van 44,0 procent van het potentiële bruto binnenlands product (bbp) naar 48,0 procent.² Dit is iets meer dan gemiddeld in het eurogebied. Daar ging het om een stijging van 44,3 procent naar 46,8 procent. De mutatie hier was vrijwel gelijk aan de bestedingsimpuls in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Zoals het rechterpaneel van figuur 1 laat zien heeft Nederland in de daaropvolgende periode 2010-2014 (de schulden crisis) wel bezuinigd, maar slechts met 1,2 procentpunt, van 48,0 naar 46,8 procent van het potentiële bbp. Slechts iets meer dan een derde van de aanvankelijke bestedingsverruiming is nadien dus teruggedraaid. Dit is iets minder dan het gemiddelde voor het eurogebied (1,6 procent van het potentiële bbp). Een en ander steekt schril af bij de forse bezuinigingen die plaatsvonden in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, ter grootte van respectievelijk 4,3 en 3,4 procent van het potentiële bbp. De bezuinigingen in ons land vallen zelfs geheel in het niet bij de draconische bezuinigingen in de ‘Troika-landen’ Griekenland, Portugal, Spanje en Ierland, van 5 tot bijna 10 procent van het potentiële bbp! Daarbij zij wel aangetekend dat de staatsschuld van de Troika-landen uit de hand dreigde te lopen. Dus waar Nederland het zich kon veroorloven om gematigd te bezuinigen, konden de Troika-landen dit niet, op straffe van een verder oplopende rente op staatsobligaties.

¹ Daarbij is nog een onderscheid mogelijk tussen twee soorten bestedingsimpulsen: een geïnduceerde bestedingsimpuls of een discretionaire bestedingimpuls. De eerste komt voort uit de automatische stabilisatoren, zoals de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, die vanzelf stijgen wanneer de conjunctuur terugloopt, terwijl een discretionaire bestedingsimpuls wetswijziging vereist; zie Van den Noord (2001). Voor de eenvoud is verondersteld dat het voor het uiteindelijke bestedingseffect niet veel uitmaakt of de bestedingsimpuls beleidsmatig of automatisch is (hoewel het eerste uiteraard meer medialawaai oplevert). Voorts zijn uitsluitend de primaire uitgaven meegenomen, dus niet de rentelasten op de overheidsschuld. Alle grootheden in dit artikel zijn in lopende prijzen, zowel de overheidsuitgaven als het bruto binnenlands product.

² Deze en volgende grafieken laten zich eenvoudig als volgt lezen. De horizontale as geeft het aanvankelijke niveau van de overheids uitgaven aan. De verticale afstand tussen een data-punt en de diagonaal komt dan overeen met de bestedingsverruiming (als het data-punt boven de diagonaal ligt) of de bezuiniging (als het data-punt onder de diagonaal ligt) van het desbetreffende land.

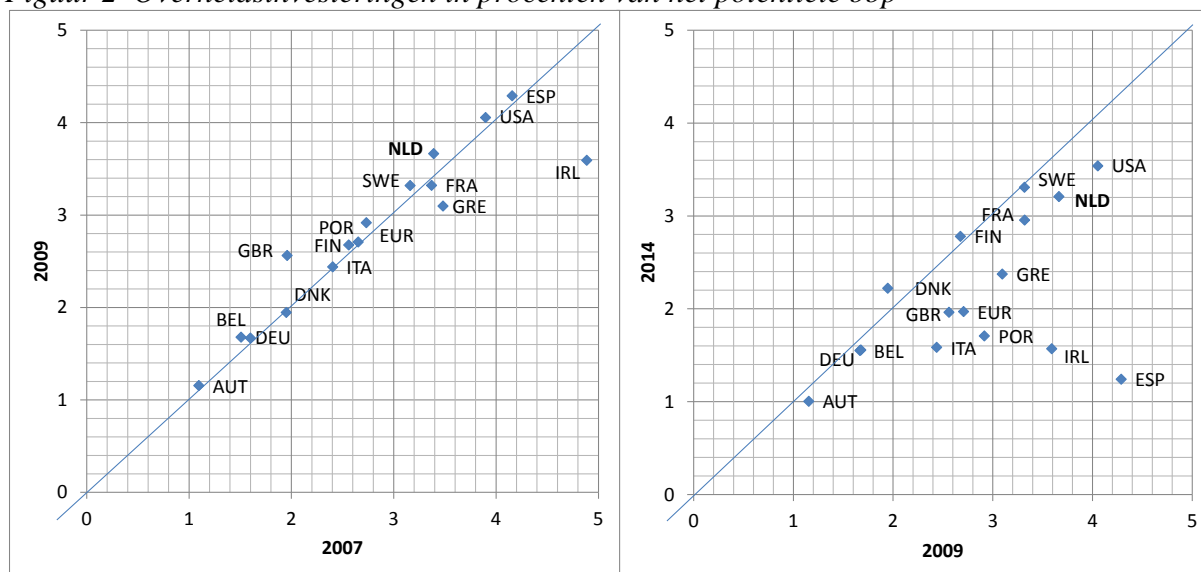
Figuur 1 Primaire overheidsuitgaven in procenten van het potentiële bbp^a



- a. De afkortingen in deze en volgende grafieken staan voor: AUT = Oostenrijk, BEL = België, DEU = Duitsland, DNK = Denemarken, ESP = Spanje, FIN = Finland, FRA = Frankrijk, GBR = Verenigd Koninkrijk, GRE = Griekenland, IRL = Ierland, ITA = Italië, NLD = Nederland, POR = Portugal, SWE = Zweden en USA = Verenigde Staten.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

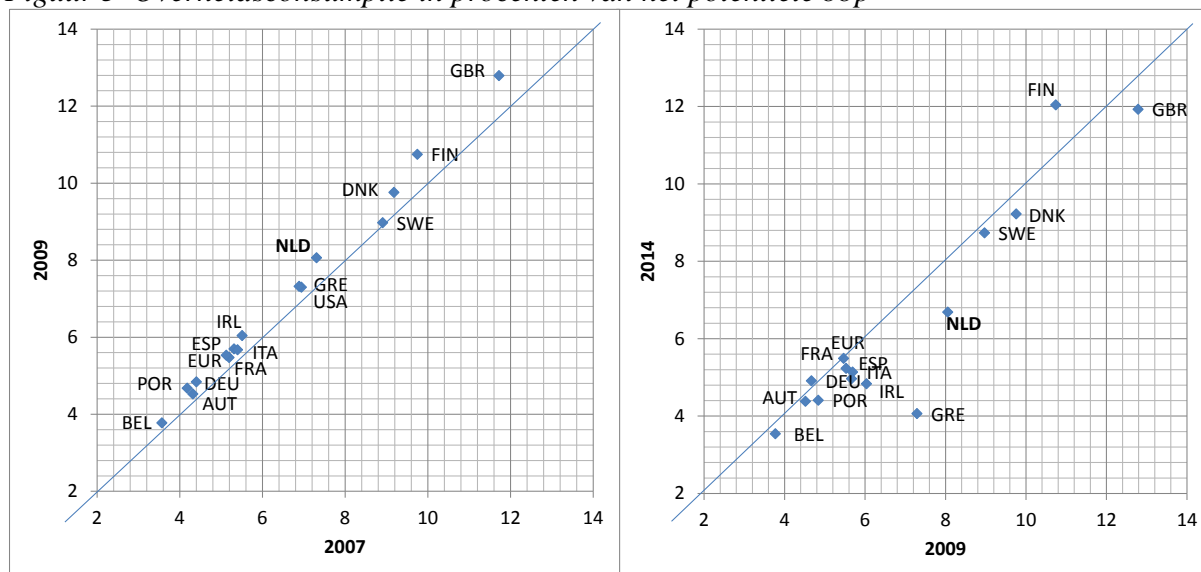
Figuur 2 Overheidsinvesteringen in procenten van het potentiële bbp^a



- a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

Figuur 3 Overheidsconsumptie in procenten van het potentiële bbp^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

Ondanks de bezuinigingen in de periode 2010-2014 heeft Nederland sinds de aanvang van de crisis in 2008 de uitgavenquote laten oplopen van 44,0 procent in 2007 naar 46,8 procent in 2014. Toch voelt het in Nederland anders aan. Woordvoerders en ‘zaakwaarnemers’ van diverse groepen klagen steen en been over de recente bezuinigingen. Dit komt misschien, doordat er in Nederland op andere – pijnlijker – posten is bezuinigd dan in andere landen het geval was. Is dat ook zo?

We kijken naar de ontwikkelingen bij de vier grootste bestedingscategorieën die in de Nationale rekeningen worden onderscheiden en waarvoor internationale vergelijkingen mogelijk zijn, te weten de overheidsinvesteringen (wegen, gebouwen, en dergelijke), de consumptieve uitgaven van de overheid (materiële bestedingen zoals defensieaankopen, energie en de spreekwoordelijke pennen en potloden), de overheidsalarissen en ten slotte de inkomensoverdrachten (inclusief overdrachten in de vorm van door de private sector geleverde maar door de publieke sector geheel of deels gefinancierde zorg).

Bezien we eerst de *overheidsinvesteringen* (figuur 2), dan is het opmerkelijk dat tijdens de kredietcrisis in de jaren 2008-2009 Nederland van alle eurolanden de sterkste groei van deze bestedingscategorie heeft laten zien. Maar een uitgavenverruiming van 0,3 procent van het potentiële bbp is toch zeer beperkt, zeker in vergelijking tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk waar de overheidsinvesteringen in dezelfde periode met 0,6 procent van het potentiële bbp zijn gestegen. Bovendien is de initiële toename van de overheidsinvesteringen in Nederland in de periode daarna weer meer dan teniet gedaan door bezuinigingen ter grootte van 0,5 procent van het potentiële bbp. Dus de bouwnijverheid, de belangrijkste leverancier van overheidsinvesteringen, is betrekkelijk hard getroffen in Nederland. Toch steekt dit weer schril af bij de gigantische bezuinigingen op overheidsinvesteringen in de Troika-landen: zie de inkrimping van de overheidsinvesteringen met maar liefst 3,0 procent van het potentiële bbp (van 4,2 naar 1,2 procent) in het geval van Spanje!

De *consumptieve uitgaven* van de overheid laten in Nederland een soortgelijk patroon zien als de overheidsinvesteringen: enige groei tijdens de kredietcrisis, die weer meer dan teniet is gedaan in de periode erna (figuur 3). Wel zijn de bezuinigingen op deze uitgaven categorie in Nederland relatief fors geweest; met 1,4 procent van het potentiële bbp gaat het om de sterkste bezuinigingen op deze post in het eurogebied, alleen (met een ruime

marge) overtroffen door Griekenland (3,2 procent). Het gaat hier om een betrekkelijk grote uitgavencategorie in vergelijking tot de overheidsinvesteringen, dus toeleveranciers in Nederland zijn relatief hard getroffen door deze bezuinigingen. Of dit ook macro-economisch gezien significant is, komt later nog aan de orde.

De op een na grootste uitgavencategorie – de *overheidssalarissen* – is in Nederland tijdens de kredietcrisis iets sneller gegroeid dan het gemiddelde voor het eurogebied, te weten met ongeveer 0,5 procent van het potentiële bbp, in vergelijking tot 0,3 procent van het potentiële bbp in de rest van de eurozone (zie figuur 4). De bezuinigingen daarna liggen op het gemiddelde (0,7 procent van het potentiële bbp), dus per saldo is echt bezuinigd. De Troika-landen vallen weer op door hun zeer forse bezuinigingen op deze post na 2009, evenals Frankrijk, door de afwezigheid ervan.³ In Portugal is met 3,2 procent van het potentiële bbp de bezuiniging op deze post het grootst.

Is na 2009 in Nederland op alle drie de voorgaande uitgavencategorieën in meerdere of mindere mate bezuinigd, voor de *inkomensoverdrachten* is dit niet het geval geweest, veel medialawaai hierover ten spijt (figuur 5). Nederland staat hierin overigens zeker niet alleen: Duitsland, Griekenland en Ierland zijn de enige landen uit de eurozone waar de inkomensoverdrachten in de periode 2010-14 zijn gedaald. Dit heeft in het geval van Nederland uiteraard te maken met de schrikbarende hoge werkloosheid en met de rap voortschrijdende vergrijzing. De geboortegolf gaat in het huidige decennium met pensioen. Des te opmerkelijker is de daling van de inkomensoverdrachten in Duitsland, het snelst vergrijzende land in het eurogebied (en in de wereld, na Japan).⁴

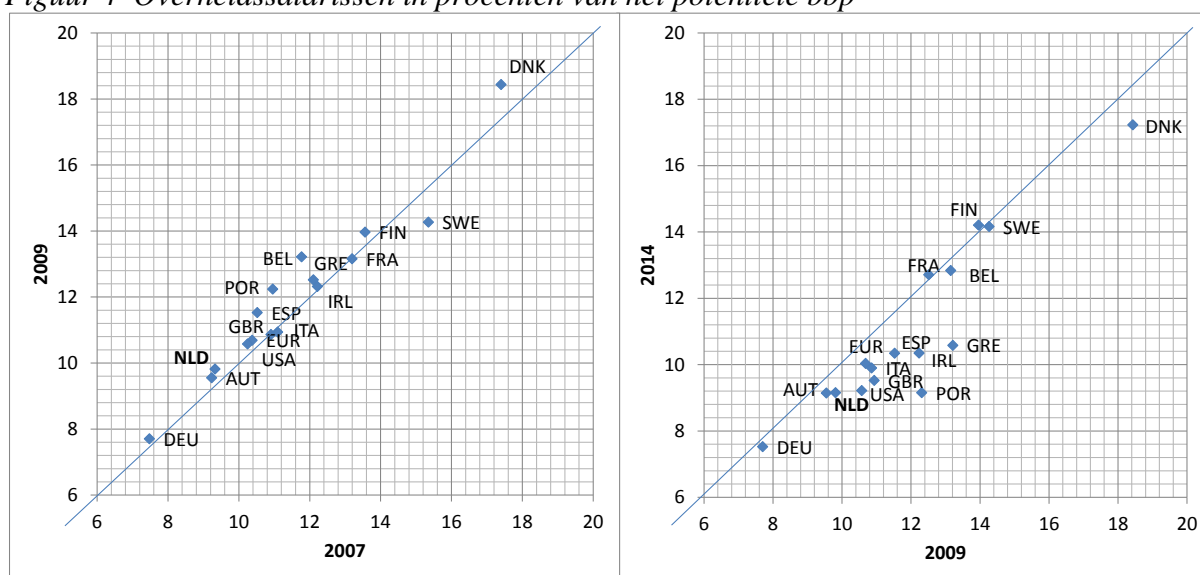
Al met al beklijft het beeld dat waar Nederland na 2009 relatief sterk heeft bezuinigd op de uitgaven aan goederen en diensten geleverd door bedrijven (investeringen en consumptie), het relatief weinig heeft bezuinigd op de ambtenarsalarissen en in het geheel niet op de inkomensoverdrachten.⁵

³ Dit niettegenstaande het officiële beleid in Frankrijk om een deel van de gepensioneerde ambtenaren niet te vervangen.

⁴ De gedaalde werkloosheid dankzij de beter functionerende arbeidsmarkt na de Hartz-hervormingen is hier ongetwijfeld debet aan.

⁵ Dit sluit uiteraard niet uit dat zich binnen de laatste twee bestedingscategorieën pijnlijke verschuivingen kunnen hebben voorgedaan. Dit blijft verder buiten beschouwing.

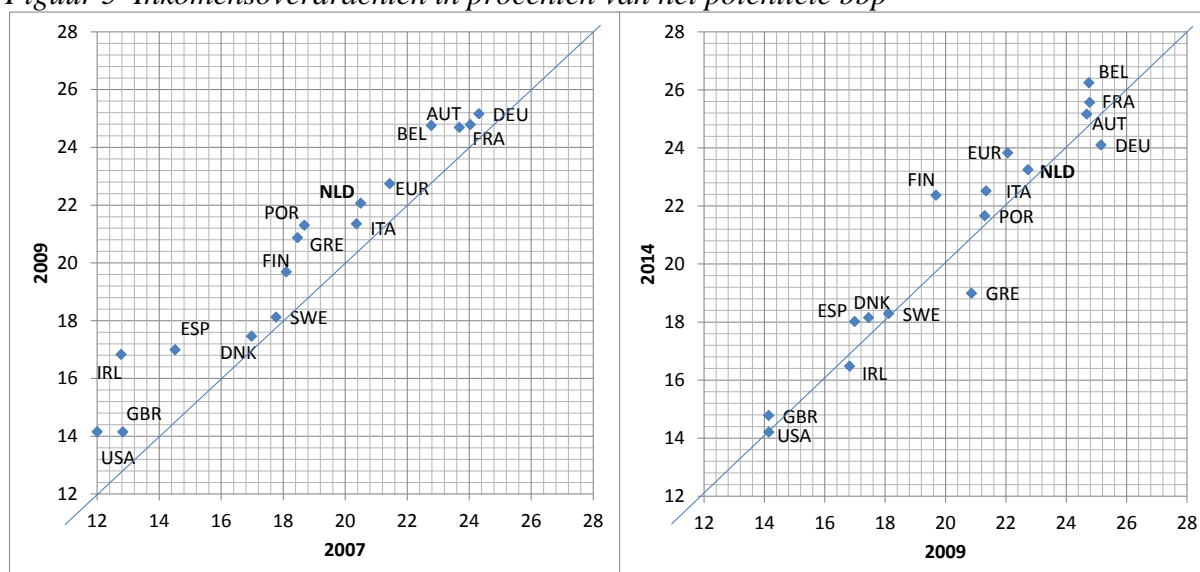
Figuur 4 Overheidssalarissen in procenten van het potentiële bbp^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

Figuur 5 Inkomensoverdrachten in procenten van het potentiële bbp^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur

3 De begrotingsmultiplicatoren van diverse categorieën overheidsuitgaven

Wat zegt de empirie over het effect van bezuinigingen op de hiervoor besproken categorieën van overheidsuitgaven – bijvoorbeeld investeringen versus inkomensoverdrachten? Het antwoord is van belang voor de beoordeling van het effect van de bezuinigingen op de binnenlandse productie. Het is gebruikelijk de macro-economische bestedingseffecten van bezuinigingen samen te vatten in de zogenoemde begrotingsmultiplicator.

In het traditionele keynesiaanse macro-economische model meet de multiplier k het effect van een verandering in de overheidsuitgaven ΔG op de productie Y , dus $k = \Delta Y / \Delta G$. Dit is bij benadering gelijk aan het effect op de *output gap* (de mate van over- of onderbezetting in de economie) van een gegeven uitgavenimpuls $\Delta (G/Y^*)$, dus $\Delta GAP \approx k \times \Delta (G/Y^*)$.

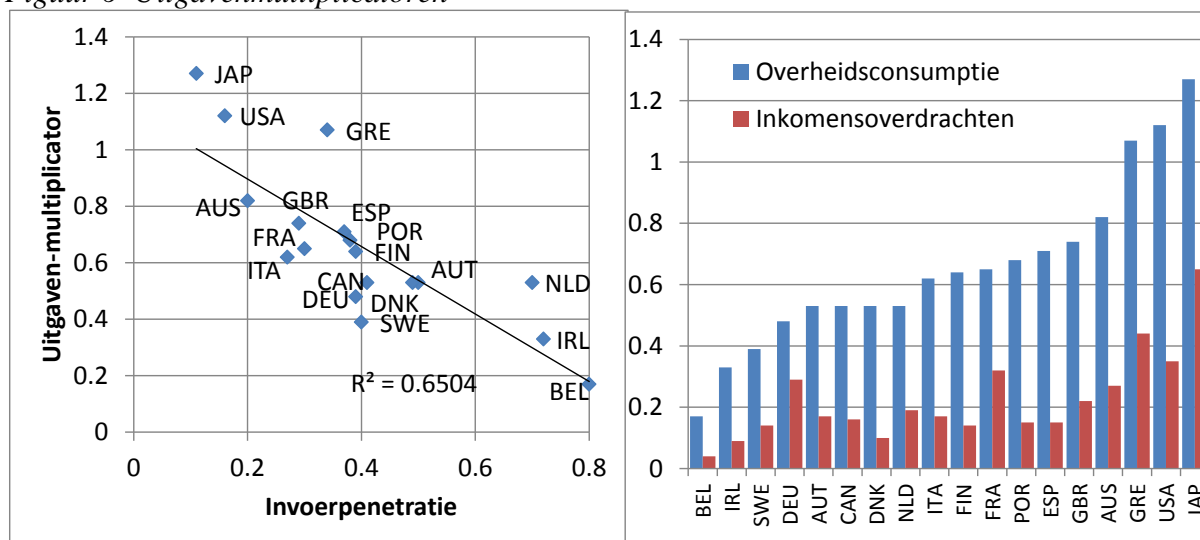
De omvang van de multiplier is onderwerp van levendig debat onder economen en de antwoorden zijn niet geheel eensluidend. Maar over een aantal zaken zijn de deelnemers aan dit debat het globaal wel met elkaar eens:⁶

1. De multipliers zijn in het algemeen het hoogst voor overheidsaankopen van goederen en diensten, en het laagst voor inkomensoverdrachten (zie het rechterpaneel in figuur 6). Dit komt doordat een bezuiniging op inkomensoverdrachten deels kan worden gecompenseerd door ontsparingen of kredietverlening. Dit laatste is weer moeilijker tijdens een zware recessie of na een financiële crisis: spaargeld en krediet zijn dan schaarser en dus is ook de multiplier op inkomensoverdrachten hoger.
2. De multipliers zijn in het algemeen lager tijdens de hoogconjunctuur en hoger in een recessie. In een tijd van hoogconjunctuur scheppen bezuinigingen ‘ruimte’ voor effectieve vraag vanuit de private sector die alleen door het terugtrekken van de overheid kan worden bevredigd, waardoor het uiteindelijke effect van de bezuinigingen op de productie beperkt blijft. In een tijd van laagconjunctuur is er juist een tekort aan effectieve vraag en overheidsbezuinigingen versterken dit vraagtekort. Bezuinigen in een recessie en stimuleren in hoogconjunctuur versterken dus de uitslagen van de conjunctuurbeweging.
3. De multipliers zijn in het algemeen hoger als monetaire verruiming onmogelijk is. Dit is het geval als de rentevoet dicht bij nul ligt en verdere rentedalingen zijn uitgesloten; een zogenoemde liquiditeitsval. In dat geval zullen eventuele prijsdalingen de reële rente opdrijven en de krimp verergeren.

Dit alles wijst erop dat de hoogte van de begrotingsmultiplier sterk afhankelijk is van de stand van de conjunctuur, de aard van de recessie, van de vraag of de economie zich in een liquiditeitsval bevindt en welke uitgavencategorie wordt verruimd of verkraapt.⁷ Bovendien is de multiplier in het algemeen hoger voor betrekkelijk gesloten (meestal grote) economieën en lager voor kleine open economieën (zie het linkerpaneel van figuur 6). Dit komt doordat in kleine open economieën een groter deel van de bestedingen ‘weglekt’ naar het buitenland. Dus al met al is het nogal lastig – maar niet ondoenlijk – om met eenduidige cijfers voor de begrotingsmultiplier te komen.

⁶ Zie Baum *et al.* (2012), Barrell *et al.* (2012) en Woodford (2011).

⁷ De multipliers kunnen onder extreme omstandigheden zelfs negatief zijn, bijvoorbeeld wanneer de overheidsschuld zeer hoog is; zie Van den Noord (2012).

Figuur 6 Uitgavenmultiplicatoren^a

- a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring; AUS = Australië, CAN = Canada, JAP = Japan. De uitgavenmultiplicatoren in het linkerpaneel komen overeen met de multiplicatoren voor de overheidsconsumptie in het rechterpaneel.

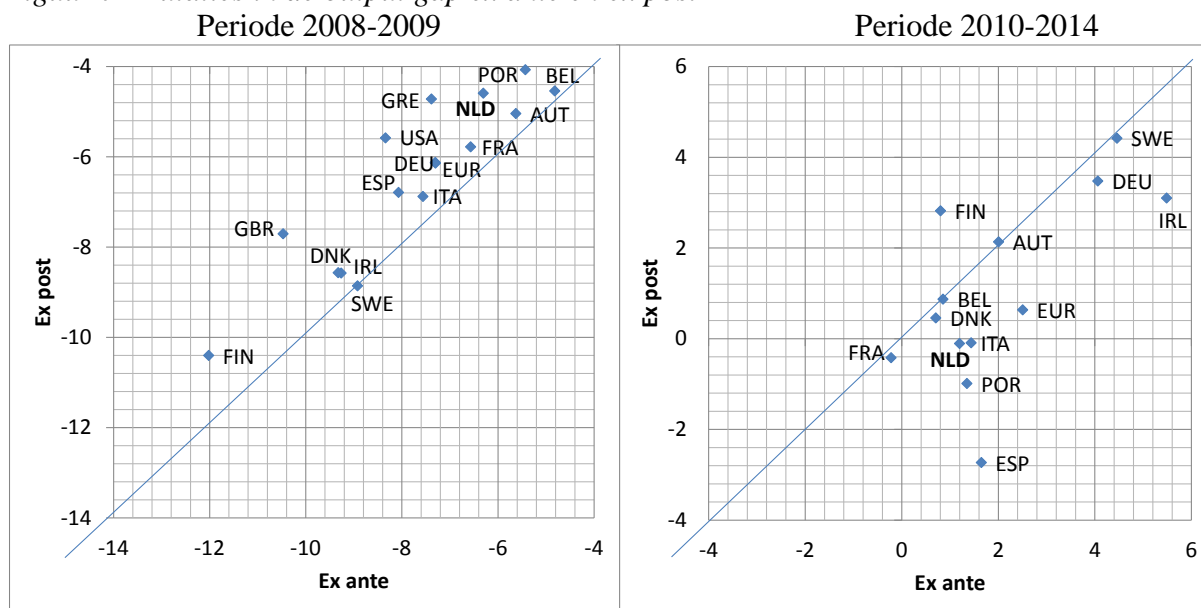
Bron: Barrell *et al.* (2012).

4 Het effect van bezuinigingen op de productie

Met de multiplicatoren in het rechterpaneel van figuur 6 is het in principe mogelijk het effect van diverse bestedingsimpuls op de *output gap* te berekenen, en wel als volgt. Neem aan dat in ieder land de multiplicatoren op de overheidsconsumptie ook van toepassing zijn op de overheidsinvesteringen (beide zijn directe bestedingen van de overheid). Doe dezelfde aanname voor de inkomensoverdrachten en ambtenarensalarissen – beide hebben betrekking op indirecte bestedingen gedaan door respectievelijk uitkeringsontvangers en ambtenaren. Vermenigvuldig vervolgens de multiplicatoren met een factor $1\frac{1}{2}$, aangezien alle hier beschouwde landen in de onderhavige periode meestentijds een negatieve *output gap* hebben. Deze factor van $1\frac{1}{2}$ is een eenvoudig rekenkundig gemiddelde van de bevindingen in een reeks van studies besproken in Baum *et al.* (2012, p. 8). Vermenigvuldigen van de zo gevonden multiplicatoren met de bestedingsimpuls voor elke uitgavencategorie, elk land en elk van de onderscheiden perioden (zie de figuren 2 tot en met 5) levert de resultaten in figuur 7 op.

De berekeningen laten zien dat in de periode 2010-2014 het begrotingsbeleid aan de uitgavenkant in vrijwel alle landen overwegend *pro-cyclisch* is geweest, dat wil zeggen de recessie heeft verergerd. De mate waarin dit het geval is geweest verschilt sterk per land, waarbij Nederland van de noordelijke eurolanden het verst is gegaan. Zonder bezuinigingen zou de Nederlandse *output gap* in de periode 2010-14 met 1,3 procentpunt zijn geslonken, in werkelijkheid is de *output gap* in deze periode vrijwel constant gebleven (volgens de schattingen van de Europese Commissie op ongeveer $-2\frac{1}{2}$ procent van het potentiële bbp). Met andere woorden, de bezuinigingen in de periode 2010-2014 hebben ongeveer 1,3 procent economische groei gekost. Daar staat echter een ‘groei-winst’ in de periode 2008-2009 tegenover van ongeveer 1,7 procent, dus per saldo is het uitgavenbeleid in Nederland sinds het begin van de crisis in 2008 licht stimulerend geweest.

Figuur 7 Mutaties in de output gap ex ante en ex post^a



a. Zie noot bij figuur 1 voor verklaring van de afkortingen. De *ex ante* mutatie in de *output gap* is de mutatie *voor* doorwerking van de bestedingsimpuls en de *ex post* mutatie in de *output gap* is *na* doorwerking van de bestedingsimpuls. De verticale afstand van elk data-punt tot de diagonaal meet de bijdrage van de bestedingsimpuls aan de mutatie in de *output gap* in het desbetreffende land.

Bronnen: AMECO databank van de Europese Commissie en berekeningen door de auteur met gebruikmaking van becijferingen in Baum *et al.* (2012) en Barrell *et al.* (2012); zie hoofdstekst.

5 Conclusie

Direct na het uitbreken van de kredietcrisis – in de jaren 2008-2009 – ging van de overheidsuitgaven in Nederland een stimulerende werking uit. Hierdoor is de recessie dus verzacht. Dit geldt niet voor de jaren 2010-2014, toen bezuinigingen op de uitgaven ongeveer 1,3 procent economische groei hebben gekost. Het negatieve effect van de bezuinigingen op de economische groei is relatief groot geweest, doordat vooral de overheidsuitgaven aan goederen en diensten geleverd door bedrijven (consumptie en investeringen) zijn gekrompen. De overheidsuitgaven aan goederen en diensten hebben een sterkere macro-economische doorwerking (multiplicator-effect) dan indirecte bestedingen zoals ambtenarensalarissen en inkomensoverdrachten. Toch is de schade in ons land beperkt gebleven, zeker in vergelijking tot de ontwikkelingen in de Zuid-Europese landen. Per saldo is sinds het uitbreken van de crisis in 2008 in Nederland weinig bezuinigd en het effect van de overheidsuitgaven op de economische groei is daardoor zelfs licht positief geweest.

Paul van den Noord

* Econoom, Autonomy Capital, Londen. De meningen in deze bijdrage komen voor rekening van de auteur en kunnen niet worden toegeschreven aan Autonomy Capital.

LITERATUUR

- Baum, Anja, Marcos Poplawski-Ribeiro, en Anke Weber (2012), Fiscal Multipliers and the State of the Economy, *IMF Working Paper* WP/12/286, Washington, D.C.: Internationaal Monetair Fonds
- Barrell, Ray, Dawn Holland, en Ian Hurst (2012), Fiscal Multipliers and Prospects for Consolidation, *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), 71-102
- Noord, Paul van den (2001), Conjunctuur en Structuur in het Begrotingsbeleid: een Evaluatie voor de Jaren Negentig en Lessen voor de Toekomst, *Maandschrift Economie*, 64(2), 42-56
- Noord, Paul van den (2012), Bezuinigen of Hervormen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(2), 116-122
- Woodford, Michael (2011), Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 3(1), 1-35