

## Snoeien en/of Groeien?

### Het beleidsdilemma van de begrotingspolitiek

J.H. Garretsen\*

#### Samenvatting

Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's blijkt dat zeker op de korte termijn de afruil tussen sanering van de overheidsfinanciën en economische groei reëel is. Ook ten aanzien van het begrotingsbeleid zijn er derhalve fundamentele keuzes aan de orde waarbij die er tussen sanering van de overheidsfinanciën en het stimuleren van de economie een zeer wezenlijke is. De rol van de econoom bestaat er in de beste Tinbergiaanse traditie uit voor politici en beleidsmakers deze keuzes nader te duiden en ze zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Trefwoorden: economisch beleid, economische groei, bezuinigen.

#### 1 Wat is het mogelijke beleidsdilemma?

Welk kabinet er na de verkiezingen van 12 september ook komt, het lijkt zeker dat er extra bezuinigd zal gaan worden. De begrotingsambities van de politieke partijen lopen flink uiteen, maar in alle programma's worden voorstellen gedaan voor het verder snoeien op de overheidsbegroting. Over de totale omvang van de nieuwe bezuinigingen als mede over het tempo en de invulling lopen de politieke meningen echter enorm uiteen. Ook in ambtelijke kringen in Den Haag is de bandbreedte ten aanzien van de omvang van de bezuinigingen aanzienlijk. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt de nieuwe regering aan op jaarbasis 20 miljard te bezuinigen terwijl bijvoorbeeld het Centraal Planbureau zeker 5 miljard lager uitkomt. Ook onder economen verschillen de opvattingen over het te voeren begrotingsbeleid fors. De ongekend grote marges tussen de diverse bezuinigingsplannen en aanbevelingen zijn terug te voeren op een aantal factoren. Naast bijvoorbeeld de gebruikte definitie van het begrotingstekort en de grote mate van onzekerheid die in de huidige crisis alle ramingen omgeeft<sup>1</sup>, spelen vooral de verschillende visies op de begrotingspolitiek een rol.

Bij dit laatste gaat het om de relatie tussen het begrotingsbeleid en het functioneren van de rest van de economie. Het begrotingstekort (als % van het bbp) loopt terug als het gat tussen overheidsuitgaven en inkomsten kleiner wordt of als het bbp toeneemt. Voor een economie als geheel zijn de teller en de noemer in dit verband niet onafhankelijk en daar zit de kern van veel van de meningsverschillen over het te voeren begrotingsbeleid en doemt, zo lijkt het, tevens een heus beleidsdilemma op. Streven naar een structureel begrotingsevenwicht in 2017 zoals veel politieke partijen voorstaan, betekent de komende jaren fors (extra) bezuinigen maar, zo luidt het argument, een dergelijk beleid belemmert de economische groei en bijt zichzelf daarmee mogelijk in de staart.

---

1 In de conceptraamingen voor de *Macro Economische Verkenning 2013* die het CPB op 22 augustus jl. publiceerde, wordt het begrotingstekort voor 2013 geraamd op 2,7%, dus onder de 3% EMU-norm. In het in het voorjaar van 2012 ging het CPB in zijn *Centraal Economisch Plan* nog uit van een EMU-tekort dat ruim boven de 3% lag wat mede aanleiding gaf tot de extra bezuinigingen van 12 miljard van de Kunduz coalitie.

Omgekeerd zou een begrotingsbeleid dat alleen of teveel op de groei van het bbp is gericht al snel tot een verdere verslechtering van de overheidsbegroting leiden. Dit suggereert een heus beleidsdilemma, hoe kan er gesnoeid worden zonder dat de groei van het bbp en de werkgelegenheid wordt geschaad? Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt in veel gevallen dat zeker op de korte termijn de afruil tussen sanering van de overheidsfinanciën en economische groei reëel is. In deze korte bijdrage staat de vraag centraal hoe relevant het beleidsdilemma eigenlijk is.

## 2 Het dilemma bestaat niet?

Hoe om te gaan met dit dilemma ten aanzien van het begrotingsbeleid? Een eerste mogelijkheid is ten principale ontkennen dat het dilemma bestaat. Dit kan bijvoorbeeld door te doen alsof met betrekking tot het begrotingstekort (als % bbp) de teller en de noemer onafhankelijk zijn. Door de rijksbegroting te bezien als ware het de begroting van een individueel huishouden waarbij het inkomen (in casu, het bbp) als gegeven kan worden beschouwd, dat wil zeggen niet wordt beïnvloed door wijzigingen in de overheidsinkomsten of uitgaven, zullen bezuinigingen geen negatief effect hebben op de groei van het bbp. In deze opvatting, die in Nederland recent door minister De Jager nogal wordt benadrukt, is de rijksbegroting niets anders dan de begroting van het eerste beste "huishoudboekje". Deze analogie gaat om meerdere redenen niet op (Brakman en Bezemer, 2012), maar hier volstaat de constatering dat van de overheidsbegroting wel degelijk een invloed op het bbp uitgaat. In een kleine, open economie als de onze mag dit effect relatief klein zijn, dat neemt niet weg dat de rijksbegroting macro-economisch ertoe doet!

Een geheel andere poging tot ontkenning van het bestaan van het beleidsdilemma tussen snoeien en groeien is een vorm van extreem Keynesiaans begrotingsbeleid waarbij een expansief begrotingsbeleid bezuinigingen overbodig zou maken. De ervaringen in de jaren zeventig en tachtig leren dat deze beleidsopvatting de inverdieneffecten voor de overheidsbegroting van een expansief begrotingsbeleid schromelijk overschat en dat een dergelijk beleid de stabiliteit van de overheidsfinanciën juist ondergraaft. Dit is de redenering van het huishoudboekje op zijn kop gezet, als zou de nationale overheid zich nooit zorgen hoeven te maken over de verhouding tussen haar inkomsten en uitgaven. Dit is uiteraard onjuist en als nationale overheden dit zouden vergeten dan zijn er, zeker in een wereld met een hoge mate van internationale kapitaalmobiliteit, de financiële markten om ze hieraan te herinneren.

Het dilemma bestaat tot slot ook niet in de wereld waarbij er sprake zou zijn van een omgekeerd Keynesianisme, waarin bezuinigingen juist een expansief effect ofwel een hoger bbp tot gevolg hebben. Sanering van de overheidsfinanciën zou volgens deze redenering tot positieve vertrouwenseffecten leiden en aldus de economie juist kunnen stimuleren. Het empirische bewijs voor het idee dat snoeien ook op korte termijn tot groeien leidt is echter niet sterk (IMF, 2010). Voor zover er aanwijzingen zijn dat "Keynes op zijn kop" al werkt, betreft het landen waar de overheidsfinanciën volstrekt uit het lood waren en waar additionele maatregelen, zoals een devaluatie van de munt, het saneringsbeleid ondersteunden (van Aarle en Garretsen, 2003, IMF, 2010). Bovendien geldt dat een expansief bezuinigingsbeleid meer kans van slagen heeft als kan worden aangehaakt bij een florerende wereldeconomie en dat is zeker niet het geval

omdat de meeste westerse industrielanden zich evenals Nederland thans genoodzaakt zien structureel te bezuinigen.

### 3 Het dilemma bestaat wel maar doet het er ook toe?

Zeker op korte termijn is er een afruil tussen bezuinigen en economische groei. Aangezien alle politieke partijen het erover eens zijn dat een herstel van de overheidsfinanciën vraagt om additionele bezuinigingen, is het de vraag hoe het nieuwe kabinet ervoor kan zorgen dat het begrotingsbeleid niet alleen de overheidsfinanciën op orde brengt, maar ook het economische herstel voor zover mogelijk bevordert. Eén mogelijk antwoord op deze hamvraag is dat mede als gevolg van de crisis de economische groei de komende jaren relatief laag zal zijn en dat het begrotingsbeleid hier helaas weinig aan kan doen. De huidige crisis is in de kern een financiële crisis en uit onderzoek blijkt dat in de nasleep van dit type crises de economische groei jarenlang lager uitkomt t.o.v. een "gewone" recessie (Reinhart en Rogoff, 2009). Een lage structurele of potentiële groei en de geringe mogelijkheden via begrotingsmaatregelen hier substantieel invloed op uit te oefenen, impliceren dat sanering van de overheidsfinanciën effectief alleen maar kan via een lagere teller en dat betekent fors en zo snel mogelijk bezuinigen. In deze visie is het 'snoeien versus groeien' dilemma in de huidige crisis minder relevant.

Ervan uitgaande dat begrotingsbeleid zowel conjunctureel als structureel wel van invloed is op de economische groei zijn vooral de timing en de inhoud van de begrotingsmaatregelen van belang. Bij de timing speelt vooral dat bezuinigingen bij voorkeur op korte termijn niet procyclisch zijn doordat ze de bestedingen verder onder druk zetten. Bij de inhoud gaat het om bezuinigingsmaatregelen die niet alleen op termijn goed zijn voor de overheidsbegroting, maar ook de economische groei verhogen. Blanchard en Cottarelli, 2010 (zie ook CPB, 2010) hebben een uiterst zinvolle checklist opgesteld die ertoe dient het smalle pad te bewandelen waarop herstel van de overheidsfinanciën en aanhoudende groei zoveel mogelijk samen gaan, zie Tabel 1. De '10 geboden' uit Tabel 1 geven een prima kader voor de huidige begrotingsdiscussie.<sup>2</sup>

*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).

<sup>2</sup> De discussie rond Tabel 1 en de tabel zelf zijn overgenomen uit Garretsen (2012)

De eerste zeven geboden bevatten de volgende aanbeveling: 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 in de Nederlandse context te lezen als een oproep op E(M)U-niveau de beleidscoördinatie serieus te nemen. Met tabel 1 als leidraad en de doorrekening van 10 verkiezingsprogramma's door het CPB (2012b) als casus, zijn de door de partijen gemaakte keuzes in hun programma's goed te duiden. Een partij als de VVD bezuinigt bijvoorbeeld relatief fors, maar combineert dit met maatregelen die de aanbodzijde van de economie versterken en daarmee het groeipotentieel bevorderen, zie gebod 4. Partijen die zwaarder inzetten op behoud of zelfs stijging van de koopkracht als de SP of de PVV laten zich sterken leiden door gebod 2, terwijl partijen als de PvdA en D66 die meer kiezen voor lange-ermijn-investeringen (onderwijs) en hervormingen (woningmarkt) gebod 5 en 7 vooral ter harte hebben genomen. Dat overigens alle partijen zich zeer bewust zijn van het beleidsdilemma blijkt uit het feit, en in weerwil tot wat in de nodige verkiezingsprogramma's wordt toegezegd, dat geen enkele partij in de doorrekeningen van het CPB erin slaagt in de komende kabinetsperiode zoveel om te buigen dat in 2017 een structureel begrotingsevenwicht wordt bereikt.

#### 4 Tot slot

De door het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (CPB, 2012b) uitgevoerde doorrekening van de verkiezingsprogramma's heeft treffend *Keuzes in Kaart* als titel. Ook ten aanzien van het begrotingsbeleid zijn er fundamentele keuzes aan de orde waarbij die er tussen sanering van de overheidsfinanciën en het, zeker op korte termijn, stimuleren van de economie een zeer wezenlijke is. De rol van de econoom bestaat er in de beste Tinbergiaanse traditie uit voor politici en beleidsmakers deze keuzes nader te duiden en ze inderdaad zo goed mogelijk in kaart te brengen.

#### Harry Garretsen

\* Hoogleraar economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

#### Literatuur

Aarle, van B. en H. Garretsen (2003), Keynesian, Non-Keynesian or No Effects of Fiscal Policy: the Case of the EMU, *Journal of Macroeconomics*, vol. 25(3), pp. 213-240.

Bezemer D. en S. Brakman (2012), De retoriek van het huishoudboekje , [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 5 augustus 2012.

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

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

Centraal Planbureau (2012a), *Centraal Economisch Plan 2012*

Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2012b), *Keuzes in Kaart, een analyse van tien verkiezingsprogramm's*, Den Haag.

Garretsen, H (2012) , Hoe te bezuinigen in crisistijd: Over de teller en de noemer, *TvOF*, 2012.2

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

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