

Zoek de grenzen van het Stabiliteitspact op

Het Stabiliteitspact is de laatste jaren volop in ontwikkeling en is behoorlijk flexibel. Die flexibiliteit moet dan wel worden gebruikt. PvdA-minister Dijsselbloem heeft dat ondanks mooie verkiezingsbeloften niet gedaan. Dat heeft in Nederland en elders in de eurozone geleid tot bezuinigingen die de economie schaden.

RENS VAN TILBURG

Directeur van het Sustainable Finance Lab aan de Universiteit Utrecht

Drie jaar geleden plaatste kandidaat-partijleider Ronald Plasterk op YouTube zijn gesproken column 'De Rutte Recessie'. Plasterk vertelde dat 'alle economen van de wereld' waarschuwen tegen een nieuwe 'orgie van bezuinigingen' bovenop de € 19 mrd uit het regeerakkoord Rutte-Verhagen. Die leidden alleen maar tot tegenvallers die weer nopen tot nieuwe bezuinigingsrondes: 'Exact de manier waarop Colijn ons in de jaren dertig in diepe armoede dompelde.'¹

Plasterk pleitte daarom voor maatregelen die de overheidsfinanciën structureel zouden versterken door onder meer investeringen in innovatie te doen. Dat daardoor het overheidsstekort nogmaals de 3%-norm zou overschrijden hoefde geen onoverkomelijk bezwaar te zijn. Brussel zou de wijsheid hiervan zeker inzien. Niemand zat immers te wachten op het kapot bezuinigen van de economie. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) bevatte volgens Plasterk hiertoe ook de nodige flexibiliteit. Anders zou het wel het 'Krimp- en Crisispact' hebben geheten.

Plasterk verloor de strijd om het leiderschap van de PvdA, maar de partij omarmde wel zijn begrotingspolitiek. Allereerst bleef zij buiten de 'Kunduz-coalitie' die in april 2012 tekende voor € 11 mrd extra bezuinigingen en belastingen in 2013. Vervolgens stelde in 2012 de PvdA-programmacommissie waar ook Diederik Samsom en Jeroen Dijsselbloem lid van waren de kiezer voor de keuze: 'Gaan we door met het eenzijdig hakken met de botte bijl, waardoor de werkloosheid nog verder de pan uit rijst? Of slaan we een nieuwe weg in, een weg van de financiën op orde brengen én werken aan groei en banen?'

De PvdA wilde meer oog voor de kracht van de economie: 'Het begrotingspact is teveel een boekhouders instrument [sic], en richt zich te eenzijdig op begrotingstekorten en schulden. Er moet een nieuw Groeipact komen: een pact dat de motor is voor het scheppen van werkgelegenheid en hervormingen'.²

Nadrukkelijk werd gebroken met 'korte termijn-saldosturing', doel was 'een begrotingsbeleid dat zicht biedt op structureel be-

grottingsevenwicht in 2017'. Die ruimte was er volgens de PvdA ook: 'Binnen het Stabiliteits- en Groeipact bestaat ruimte om rekening te houden met uitzonderlijke economische omstandigheden van de landen.'³

De Rutte-Samsom-recessie

Helaas hebben we sindsdien van de PvdA niets meer vernomen over deze vermeende Brusselse flexibiliteit. Begrotingsregel nummer één uit het op 29 oktober 2012 gepresenteerde regeerakkoord met de VVD luidde: we houden ons aan Europese begrotingsafspraken van het SGP. Een belofte die werd ingelost door vrijwel het hele Kunduz-akkoord alsnog te accorderen en dat bovendien aan te vullen met nog eens € 15 mrd aan besparingen tot aan 2017. Toen in 2013 de cijfers wederom te genvielen, kwam daar voor 2014 nog eens € 4 mrd bovenop.

Door de bezuinigingen rees de werkloosheid nog verder de pan uit, precies zoals de PvdA had voorspeld

De PvdA heeft een financieel kader geaccepteerd waarbinnen ondanks een hoge werkloosheid en stagnerende koopkracht de lasten verder worden verhoogd en pijnlijke bezuinigingen worden doorgevoerd op onder meer de thuiszorg, ouderenzorg en sociale werkvoorziening. Maatregelen die juist de achterban van de PvdA treffen: werknemers en mensen die afhankelijk zijn van de zorg en sociale zekerheid.

Van de groei en banen waar het PvdA-programma over sprak is in 2013 en 2014 dan ook weinig terechtgekomen. Wel kwam de door Plasterk voorspelde recessie er. Na 2012 (-1,6%) kromp de Nederlandse economie ook in 2013

(-0,7%). Gegeven de bijdrage hieraan van het kabinet-Rutte II is het wellicht gepaster deze recessie om te dopen tot de Rutte-Samsom-recessie.

Zoals het PvdA-programma had voorspeld rees de werkloosheid 'nog verder de pan uit'. Van een half miljoen in 2012 steeg het aantal werklozen binnen een jaar naar 700 duizend. Sinds halverwege 2013 daalde de werkloosheid tot 630 duizend personen in november 2014. Aan deze daling kwam eind vorig jaar vooralsnog een eind.⁴

Dit artikel bespreekt de ratio achter een andere begrotingsaanpak en de ruimte daartoe binnen de huidige praktijk van de Europese begrotingsafspraken. Wat zou de PvdA idealiter aan het begrotingsbeleid moeten veranderen en wat zijn daartoe de mogelijkheden?

Hiertoe bekijk ik eerst de Europese regels rond het begrotingsbeleid van de EU- en eurolidstaten: hoe deze in de praktijk hebben uitgepakt en hoe ze zijn gewijzigd. Vervolgens bespreek ik meer in detail de structurele balans van de overheidsfinanciën, die nu voor de Nederlandse overheidsfinanciën de bindende factor is. Daarnaast zal de theorie en empirie van bezuinigingen en lastenverzwaringen in tijden van recessie worden beoordeeld. Zo ontstaat een beeld van de zin en onzin van een ander Nederlands begrotingsbeleid en van de (juridische) mogelijkheden voor een andere aanpak van de eurocrisis.

De oorspronkelijke regels

In 1992 legden de twaalf leden van de Europese Gemeenschap in het Verdrag van Maastricht vast dat er in 1999 een Economische en Monetair Unie (EMU) met de euro als gemeenschappelijke munt gevormd zou worden. Omdat hiermee wel een monetaire eenheid zou ontstaan maar geen vergaande politieke en fiscale samenwerking, werden afspraken gemaakt over de overheidsfinanciën van de lidstaten. De begroting moet op de middellange termijn (structureel) in evenwicht zijn en een

eventueel tekort mag slechts incidenteel hoger zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp). De staatsschuld mag hoogstens 60% van het bbp bedragen, of moet zich in die richting bewegen.

In 1997 zijn deze normen, en de manier waarop deze bewaakt worden, neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. De Europese Commissie (EC) controleert en doet aanbevelingen voor beleidswijzigingen en eventuele sancties. De eindverantwoordelijkheid ligt evenwel bij de Raad van Ministers.

Blijft een lidstaat binnen de begrotingsnormen dan is dit een relatief licht proces: de 'preventieve arm'. Overschrijdt een lidstaat de normen dan komt dit terecht in de 'correctieve arm', ook wel de 'excessief-tekortprocedure' genoemd. Er komt extra monitoring en de aanbevelingen worden dwingender van karakter. Blijft een euroland in gebreke dan kan dit uiteindelijk een boete krijgen van maximaal 0,2 procent van het bbp. Voor Nederland betekent dat ruim € 1 mrd.

Onder druk

De gunstige economische situatie van eind vorige eeuw hielp alle eurokandidaten om in ieder geval de goede richting op te bewegen. De Nederlandse staatsschuld daalde van 80% van het bbp halverwege de jaren negentig tot zo'n 50% begin 2000. Griekenland, België en Italië werden toegelaten, ook al was hun staatsschuld bij de start van de euro bijna tweemaal de euronorm van 60%.

In 2002 kwamen de euronormen onder druk omdat meerdere eurolanden, waaronder Frankrijk, Duitsland en Nederland, worstelden met het maximale begrotingstekort van 3%. In november 2003 werd onder Nederlands protest aan Frankrijk en Duitsland ontheffing verleend. In 2005 werd het SGP zelf aangepast waardoor het structurele begrotingssaldo van de overheidsfinanciën voortaan een grotere rol speelt. Overtredingen van de 3%-regel zijn toegestaan als de oorzaak buiten de macht van de desbetreffende overheid ligt. Zij moe-

ten dan wel in goede tijden hun begroting zodanig op orde brengen dat ze niet bij de eerste de beste tegenvaller door de 3%-grens heen breken.

Daartoe wordt voor de structurele begrotingsbalans van elk euroland een afzonderlijk doel geformuleerd: de 'medium-term budgetary objective' (MTO). Moest vóór 2005 de structurele balans van alle eurolanden minimaal in de buurt komen, voortaan is er voor de sterkste landen een negatieve balans toegestaan van maximaal een half procent.

De eurocrisis

Deze regels hebben de eurocrisis niet kunnen voorkomen. Eind 2009 blijkt het Griekse overheidstekort aanzienlijk groter dan verwacht. De naleving van het stabiliteitspact wordt aangescherpt middels een reeks van akkoorden: 'Six Pack', 'Two Pack' en 'Fiscal Pact'. Landen moeten eerder inzicht geven in hun beleidsvoornemens, krijgen eerder aanbevelingen en eventuele sancties kunnen voortaan alleen nog door een meerderheid van de lidstaten worden teruggedraaid.

Omdat de crisis ook landen met een lage overheidsschuld als Ierland en Spanje trof, kijkt men voortaan ook scherper naar andere onevenwichtigheden zoals de private schulden en het handelsoverschot of -tekort. Daarbij zijn echter niet alle Europese afspraken en doelstellingen even belangrijk. Net als voor 2008, toen doelen rond kennisinvesteringen minder zwaar wogen dan die van het SGP, worden overschrijdingen van bijvoorbeeld handelsoverschotten nu wel getolereerd.

De crisis test en toont de flexibiliteit van het stabiliteitspact. Vrijwel alle eurolanden overschrijden in 2009 de 3%-grens. Ook Nederland maakt hierdoor eind 2009 kennis met de correctieve arm van het pact en moet binnen drie jaar het tekort binnen de 3%-grens terugbrengen. Als dat niet lukt krijgt Nederland één jaar uitstel. Frankrijk krijgt twee jaar en Spanje zelfs drie. De Commissie stelt dat in Frankrijk de economische ontwikkeling buiten de

schuld van de overheid tegenviel, terwijl Spanje ondertussen ook de nodige structurele hervormingen heeft doorgevoerd.

Naast de 'uitzonderlijke omstandigheid' van een tegenvallende groei vormen dus ook 'structurele hervormingen' een reden voor uitstel. Ook wordt een 'investeringsclausule' ingevoerd waaronder bepaalde 'EU-erkende' investeringen, vooral in infrastructuur en sinds 2015 ook die in het Europees Investeringsfonds, niet meetellen in het tekort.⁵

Dat dit alles geen proces is van het mechanisch toepassen van eenduidige rekenregels bleek bij de beoordeling van de begrotingen voor 2015 van Frankrijk en Italië. Uiteindelijk kregen deze groen licht van de Raad, hoewel ze weinig heldere toezeggingen hadden gedaan.

Voor Nederland gold dat echter niet. Door dat verder uitstel uitbleef moest Nederland in 2014 nog eens € 4,3 mrd extra bezuinigen. Sinds vorig jaar is het tekort teruggebracht tot onder de 3% en valt Nederland weer onder de preventieve arm van het SGP. Daarmee is de structurele balans, met een MTO van -0,5%, nu de bindende indicator. De verwachting is dat Nederland daar in 2014 en 2015 net aan zal voldoen.⁶

Als de economie evenwel tegenvalt, lijken nieuwe bezuinigingen onvermijdelijk. Ook is er geen ruimte voor extra bestedingen, bijvoorbeeld om het maatschappelijk draagvlak te vergroten voor de ingrijpende structurele hervormingen die de decentralisatie van zorg en sociale zekerheid zijn.

Onhoudbare verschillen

De financiële ruimte van de Nederlandse overheid hangt nu dus af van de structurele balans en de daarvoor gestelde MTO. Een maatregel die bij weinig Nederlanders een belletje zal doen rinkelen. Het centraal stellen van het structurele begrotingssaldo past bij de Nederlandse traditie van trendmatig begroten — de Zijlstranorm van 1960 en de Zalmnorm van 1994 — waarbij inkomstenmeevallers niet worden gebruikt voor extra uitgaven en inkom-

stentegenvallers niet leiden tot extra bezuinigingen. De overheidsbegroting kan zo de conjunctuur dempen: als de werkloosheid oploopt mag ook het tekort van de overheid oplopen en als bij hoogconjunctuur de belastinginkomsten stijgen wordt het geld gespaard.

Er valt veel te zeggen voor deze structurele blik op de overheidsfinanciën. Complicatie is echter dat de structurele balans niet een cijfer is dat resulteert na het simpelweg optellen en aftrekken van boekhoudkundige posten. Omdat het over een inherent onzekere toekomst gaat, moeten er soms vergaande aannames worden gemaakt.

Ook structurele hervormingen kunnen een reden zijn voor overschrijding van de 3%-norm

Voor Nederland doet het Centraal Planbureau (CPB) dat via het zogenaamde houdbaarheidssaldo. Dit maakt inzichtelijk in hoeverre toekomstige generaties van hetzelfde voorzieningenniveau kunnen genieten als de huidige. Is het houdbaarheidssaldo positief dan kan dat zonder dat daarvoor belastingen moeten worden verhoogd.

In 2010 had Nederland volgens het CPB nog een houdbaarheidstekort van 4,5%. Indien hogere belastingen en schralere collectieve voorzieningen waren uitgebleven, had dit voor een onhoudbaar stijgende overheids-schuld gezorgd. Met het regeerakkoord van Rutte II zou het tekort, dat al door Rutte I en Kunduz was geslonken, worden omgebogen in een overschot van 0,8% in 2017. Volgens de Europese Commissie⁷ bedroeg het houdbaarheidstekort van Nederland in 2012 echter nog altijd 5,9% van het bbp, aanzienlijk groter dus dan het volgens het CPB in 2010 was.⁸ Het grote verschil tussen de inschattingen van het

houdbaarheidssaldo van CPB en EC toont de moeilijkheid van een Europese vergelijking van de structurele overheidsbegroting.⁹

Het fluctuerende structurele begrotings-saldo

Nu heeft dit houdbaarheidssaldo geen direct effect voor de financiële ruimte van de Nederlandse overheid. De driejaarlijkse EC-berekening is vooral informatief van aard. Bij de berekening van de structurele balans voor de MTO ligt dat anders. Om de structurele balans te bepalen wordt niet zoals bij het houdbaarheidssaldo een modelsimulatie over vele jaren gemaakt, maar corrigeert men de feitelijke overheidsbalans voor eenmalige effecten (opbrengst van privatisering bijvoorbeeld) en voor de stand van de conjunctuur.¹⁰

De EC-methode om deze structurele balans te berekenen heeft veel kritiek gekregen. Zo wijst het CPB erop dat hierbij het structurele tekort meebeweegt met de conjunctuur. Ook heeft de EC onvoldoende oog voor de grote rol van de export voor de Nederlandse economie. Hierdoor meende het CPB dat de Nederlandse overheid in 2014 besparingen had bereikt van € 12 mrd, terwijl het EC op basis van de eigen berekeningen concludeerde dat er geen enkele inspanning was geleverd.¹¹ Aanzienlijke fluctuaties in de structurele begrotingspositie blijken zich vrij structureel voor te doen waardoor de structurele begrotingspositie los van enig overheidsbeleid regelmatig ingrijpend wijzigt.¹²

Het CPB wijst ook op de verschillen tussen de schattingen van IMF en OESO enerzijds en de EC anderzijds. Hoewel Nederland bij de eerste twee organisaties ruimschoots aan zijn MTO-verplichting voldoet, slagen we bij de EC met de hakken over de sloot. De consequenties van dit verschil zijn navenant. De financiële ruimte die Nederland volgens het CPB heeft en kan gebruiken, zou volgens het EC leiden tot een te groot structureel tekort.¹³

De CPB-onderzoekers vellen daarom een hard oordeel over de EC-methodiek. De struc-

turele balans wordt berekend door gebruik van een bevooroordeelde methode die in het bijzonder in economische crisistijden extra negatief uitpakt. Het is dan ook niet 'gerechtvaardigd' om deze structurele balans als uitgangspunt voor begrotingsbeleid te gebruiken.¹⁴

Kritiek is er niet alleen vanuit Nederland. De Italiaanse minister van Financiën en voormalig hoofdeconoom van de OESO Pier Carlo Padoan stelt dat Italië, uitgaande van de 'output gap' van de OESO (5%), al jaren een structureel begrotingsoverschot heeft. De EC stelt deze echter op slechts 3,5% waardoor Italië een structureel tekort heeft van bijna 1% bbp en miljarden moet bezuinigen.¹⁵

Hoewel het dus valt toe te juichen dat het zwaartepunt van de Europese begrotingscoördinatie is verschoven van het feitelijke naar het structurele begrotingssaldo, doen zich in de praktijk grote problemen voor om dit structurele begrotingssaldo te bepalen. De EC gebruikt niet de gedetailleerde berekening van het houdbaarheidssaldo van het CPB maar een veel ruwere maat voor de structurele begrotingsbalans. Daarbij hanteert de EC ook nog eens een methode waarbij het saldo, juist in crisistijden, relatief negatief uitpakt. Hierdoor zijn er meer en eerder besparingen nodig. Hoe erg is dat?

Bezuinigen doet meer pijn dan gedacht

In 2009 lieten de eurolanden de overheidstekorten oplopen. Hierdoor bleef de werkloosheid relatief laag en herstelde de economie. Mede vanwege de snel oplopende schuld in Griekenland, Ierland en Portugal werd het adagium vanaf 2010 echter dat het vertrouwen alleen kon worden hersteld als de 'afspraken' zouden worden nagekomen. Overheden kondigden dan ook ingrijpende bezuinigingen en lastenverhogingen (besparingen) aan.

Vanaf dat moment zien we dat de economische ontwikkeling herhaaldelijk en aanzienlijk achterblijft bij de voorspellingen. De voorspelde positieve vertrouwenseffecten doen

zich namelijk niet voor. Integendeel, ondanks de grootschalige besparingen van de eurolanden houden investeerders en consumenten de hand op de knip en begint de economie weer te krimpen.

De schade van overheidsbezuinigingen blijkt veel groter dan gedacht.¹⁶ Eind 2014 constateert een studie van het IMF dat deze schade voor de groei in tijden van recessie maar liefst driemaal zo groot is. Hierdoor leidt een verbetering van de overheidsfinanciën van 1 euro tot een krimp van de economie van 2 euro. De schuldratio — de staatschuld ten opzichte van de economie — gaat op deze manier juist sterk omhoog. Het effect van overheidsbesparingen op de werkgelegenheid is zelfs zesmaal groter in tijden van recessie.¹⁷

Deze allergische reactie van de economie voor bezuinigingen en lastenverhogingen kent verschillende verklaringen. Ten eerste is de rente van de centrale bank al extreem laag. Deze kan ter compensatie van de overheidsbesparingen dus niet verder worden verlaagd. Daarnaast zijn banken in tijden van crisis terughoudend met kredietverlening. Bestedingen van consumenten en investeringen van bedrijven worden daarom nog sterker beïnvloed door het teruglopen van hun inkomens en winsten door lagere overheidsbestedingen en lastenverhogingen.

Deze economische pijn kan langdurige effecten hebben doordat werklozen motivatie en vaardigheden verliezen. Jongeren maken een valse start op de arbeidsmarkt, ouderen haken af. Doordat er minder wordt geïnvesteerd, blijft de algehele arbeidsproductiviteit achter.¹⁸ Bezuinigingen om begrotingsdoelen op korte termijn te bereiken kunnen zo de economie structureel schaden.

Reden voor een ander begrotingsbeleid

In 2009 had de Nederlandse overheid grote tekorten en liep de staatsschuld snel op. Vanaf 2010 heeft Nederland ingrijpend bezuinigd en vooral lasten verhoogd. Deels betrof dit bespa-

ringen zoals de verhoging van de pensioenleeftijd en de beperking van de hypotheekrenteaftrek die de overheidsfinanciën en economie structureel versterken. Voor een belangrijk deel waren het besparingen die op de korte termijn het overheidssaldo verbeteren, maar de economie op de korte en mogelijk ook lange termijn juist schaden. Denk aan de nullijn voor ambtenaren en de verhoging van de btw. En doordat de decentralisaties van zorg en sociale zekerheid gepaard gaan met grootschalige bezuinigingen wordt het toch al precaire draagvlak steeds kleiner.

Dijsselbloem heeft de kans gemist om een nieuw evenwicht te vinden

Terwijl de zuidelijke landen en Ierland de toegang tot de kapitaalmarkten verloren, was de rente die Nederland over de staatsschuld moest betalen nooit zo laag. Brussel dwong Nederland tot bezuinigingen en lastenverhogingen terwijl de rentebetalingen van de Nederlandse overheid hun laagste punt sinds 1970 bereikten.¹⁹ De internationale financiële markten waren blijkbaar minder streng dan de EC.

Ondertussen ondervonden alle eurolanden de nadelige gevolgen van de besparingen in de eurozone. De negatieve gevolgen werden nog eens versterkt doordat de eurolanden elkaar voornaamste handelspartners zijn. De euronormen werden in 1992 bedacht om nadelige effecten van het nationaal fiscaal beleid op de andere leden van de EMU tegen te gaan. Een te groot tekort van land A mocht niet tot problemen leiden in land B. Nu blijkt echter dat eurolanden elkaar juist door excessieve besparingen in tijden van recessie schade berokkenen.

Deze inzichten hebben geleid tot beperkte aanpassingen van de euronormen (vooral) de

manier waarop deze in de praktijk worden gebracht, getuige het uitstel dat eurolanden hebben gekregen. Toch is de euro-begrotingscoördinatie er nog steeds één die overwegend aanzet tot extra bezuinigingen en wordt er niet gestimuleerd waar dat nodig en mogelijk is.

Ruimte voor een ander begrotingsbeleid

Of binnen het Stabiliteits- en Groeipact ruimte was voor een ruimer begrotingsbeleid van Nederland laat zich minder eenduidig beantwoorden. Het belerende vingertje van PvdA-minister Dijsselbloem heeft de zaak in ieder geval niet geholpen. Als gevolg hiervan heeft Brussel Nederland relatief hard aangepakt.

De strenge houding van minister Zalm bij de start van de euro was zeker te verdedigen. Sterker nog, had hij destijds maar voet bij stuk gehouden en de toetreding van Italië en Griekenland verhinderd. Helaas heeft Nederland deze lijn na 2010 met Jan Kees de Jager en Dijsselbloem doorgetrokken.

Deze rigide houding heeft de ruimte beknot die Nederland krijgt. Zelfs al zouden de andere eurolanden er indirect van profiteren, dan nog zijn weinigen in de Raad van Ministers geneigd tegenover Nederland souplesse te betrachten. Zoals Commissievoorzitter Juncker deze kerst in *de Volkskrant* onomwonden toegaf kreeg Nederland maar één jaar uitstel 'omdat het de eurozone altijd de les leest'.²⁰

Jeroen Dijsselbloem heeft zo de kans gemist om een nieuw evenwicht te vinden in de geest van het PvdA-programma dat pleitte voor een 'nieuw Groeipact' waar 'het scheppen van werkgelegenheid en hervormingen in elke lidstaat' aan elkaar gekoppeld worden.²¹

Een nieuw groeipact

Op de pijnlijke hervormingen in het zuiden volgt tot op heden geen stimulering uit noordelijke landen. De schulden lopen nog altijd op. De eurozone is dan ook nog niet uit de gevarezone. De economie krijgt niet de vaart die nodig is om schulden (ook privaats)

te verminderen. Door de hoge schuld niveaus zijn de eurolanden bovendien nauwelijks in staat een nieuwe economische terugval op te vangen.

De sociale ellende, werkloosheid en wegvalende voorzieningen wakkeren de maatschappelijke onrust aan en voeden het anti-Europese sentiment. Dit maakt de minst pijnlijke oplossing, het 'nieuwe Groeipact', alsnog lastiger te realiseren. Nederland moet daarom alsnog afstand nemen van de 'korte termijn-saldosturing'. Dat kan binnen de grenzen van zowel het SGP als het regeerakkoord. Als een van de weinige overgebleven bondgenoten van Duitsland kan Nederland een doorslaggevende rol spelen in de Europese discussie.

Daarbij zou Nederland zich moeten richten op twee zaken. In de eerste plaats moet de structurele balans echt centraal komen te staan. Overschrijdingen van de 3%-norm voor de overheidsbegroting zijn geen probleem, zolang daar voldoende structurele hervormingen tegenover staan.

Bij de herziening in 2015 van de regels voor het bepalen van de structurele balans moet Nederland het voortouw nemen om deze methode meer in lijn te brengen met die van OESO, IMF en CPB, waardoor er niet meer noodloos bezuinigd hoeft te worden. Lopende die discussie zouden milde overschrijdingen van de MTO gedoogd moeten worden. Dat geeft Nederland de ruimte niet bij de eerste economische tegenvaller weer te moeten snijden en om de bezuinigingen waar de decentralisering van zorg en sociale zekerheid nu mee gepaard gaan te verzachten.

Daarnaast moet er meer evenwicht komen in de fiscale en economische coördinatie. Het argument dat 'Europese afspraken moeten worden nagekomen' wordt nu selectief toegepast. De les van de aanloop naar de crisis en de laatste crisisjaren is juist dat een exclusieve focus op de overheidsfinanciën niet werkt. Ook landen met te grote handelsoverschotten en achterblijvende (kennis)investeringen als Nederland en Duitsland moeten deze corrigeren. Ook zuidelijke eurolanden moeten de

ruimte krijgen om te investeren, daarbij geholpen door de ECB en de Europese Investeringsbank.²²

Zo ontstaat ruimte voor de 'grand deal' die de euro nodig heeft om de crisis achter zich te laten. Juist door te investeren waar het kan, ontstaat er draagvlak voor politiek moeilijke structurele versterkingen van de economie zoals de verhoging van de pensioenleeftijd.

De euronormen zijn geen in beton gegoten rekenregels. In de praktijk was er de nodige ruimte, mits die werd gezocht. Dat heeft Nederland tot nu toe nagelaten. Daarbij was een veelgehoord argument dat de afspraken moesten worden nagekomen om het vertrouwen in de euro te behouden. Voor dat vertrouwen, of

het nu komt van de internationale financiële markten of van de bevolking in de eurolanden, is het echter belangrijker dat het financieel-economisch beleid werkt zodat de economie groeit, er banen komen en de schuldratio daalt.

Natuurlijk moeten de eurolanden vanwege de grote afhankelijkheden hun financieel-economisch beleid op elkaar afstemmen. Maar dan wel op een zinvolle manier. Hiertoe is nog volop ruimte voor verbetering.

De auteur dankt Harald Benink en Clemens Kool voor de gesprekken die ten grondslag liggen aan dit artikel. De weergegeven mening en eventuele fouten zijn voor zijn rekening.

Noten

- 1 Zie www.youtube.com/watch?v=PKIEkq2oKTo.
- 2 PvdA, *Verkiezingsprogramma 2012*, www.pvda.nl/data/site-management/media/PvdA_verkiezingsprogramma_120912.pdf, p. 57.
- 3 Ibidem.
- 4 CBS (2014), *Werkloosheid nauwelijks veranderd*, 18 december.
- 5 Op 13 januari verscheen een communicatie van de Europese Commissie die de flexibiliteit binnen het SGP beschrijft (COM 2015/12).
- 6 Europese Commissie (2014), *Opinie over het concept-begrotingsplan van Nederland*, 28 november.
- 7 Europese Commissie (2012), *Fiscal Sustainability Report*.
- 8 CPB (2012), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*.
- 9 Zie Smid, B., H. ter Rele, S. Boeters, N. Draper, A. Nibbelink & B. Wouterse (2014), *Minder zorg om vergrijzing*, CPB Boek 12, pp. 51-52. Dit verschil is bijna volledig toe te schrijven aan

twee oorzaken. De eerste, en belangrijkste, is dat de Europese Commissie alleen rekening houdt met de effecten van beleidsmaatregelen als deze in een wet zijn omgezet terwijl het CPB de effecten van alle kabinetsvoornemens meeneemt. De tweede oorzaak is dat EPC en CPB verschillende methodes hanteren voor de projectie van de uitgaven en inkomsten van de overheid. Hierbij hanteert de EPC in een aantal gevallen rekenregels, terwijl het CPB gebruikmaakt van een gedetailleerdere modelmatige analyse, die volgens het CPB 'beter rekening houdt met de relevante mechanismen'.

- 10 Voor dit laatste, het bepalen van het conjunctuureffect, wordt een inschatting gemaakt van de 'potentiële groei' van een land en van de 'begrotingselasticiteit': de mate waarin een hogere groei de overheidsfinanciën verbeteren. Het verschil tussen de potentiële en de feitelijke economische groei geeft aan hoeveel hoger de groei had

kunnen zijn, de zogenaamde 'output gap'. Deze output gap maal de begrotingselasticiteit geeft dan de conjuncturele afwijking in de overheidsbegroting. Door het feitelijke saldo hiervoor te corrigeren krijg je het structurele saldo.

- 11 Zie CPB (2013), *Macro Economische Verkenning*, p. 46. Bij de EC-methode heeft 'lage economische groei in recente jaren in de ramingsperiode een sterk negatief effect heeft op het potentiële bbp'. Met andere woorden: met de conjunctuur daalt volgens de EC de potentiële (structurele) groei en daarmee de output gap, het 'conjuncturele deel' van het tekort. Hierdoor neemt het structurele begrotingstekort toe. Ook is het CPB kritisch op de door de EC gebruikte begrotingselasticiteit. De EC gaat hiervoor uit van een historisch gemiddelde. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het verschil tussen economisch herstel als gevolg van export (wat de overheid relatief weinig oplevert) of als gevolg van

- stijgende binnenlandse bestedingen, die in de vorm van btw veel meer inkomsten opleveren voor de overheid. Aangezien het herstel in Nederland vooral exportgedreven was deed dit weinig voor de overheidsbegroting. Omdat de EC hier geen rekening mee hield bleef de verbeterde positie achter bij de raming en leek het alsof de overheid minder bespaarde dan zij had beloofd.
- 12 Zie verder Tereanu, E., A. Tuladhar & A. Simone (2014), 'Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty', *IMF Working paper wp/14/107*. Aan het begin van de crisis in 2008 en 2009 werd de potentiële groei van de EU-landen met zo'n 3% naar beneden bijgesteld. Ook buiten crisistijden blijken er grote aanpassingen in de potentiële groei plaats te vinden.
- 13 Smid et al. (2014), p. 48.
- 14 Hers, J. & W. Suyker (2014), *Structural budget balance: A love at first sight turned sour*, CPB.
- 15 'Italy accuses Brussels of "shaky" accounting', *Financial Times* 20 november 2014.
- 16 Zie Blanchard, O. & D. Leigh (2013), 'Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers', *IMF WP* 13/1. Een extra procent bbp overheidsbesparingen (bezuinigingen en/of lastenverzwaringen) kwam overeen met een teruggang van 0,6 tot 1 procent van de economische groei ten opzichte van de voorspelling.
- 17 Dell'Erba, S., K. Koloskova en M. Poplawski-Ribeiro (2014), 'Medium-Term Fiscal Multipliers during Protracted Recessions', *IMF WP* 14/213.
- 18 DeLong, J.B. & L. Summers (2012), 'Fiscal Policy in a Depressed Economy', *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 44(1), pp. 233-297.
- 19 Lukkezen, J. (2013), *De naakte feiten over de Nederlandse overheidsschuld*, CPB.
- 20 Marc Peeperkorn, 'Interview Jean-Claude Juncker', *de Volkskrant*, 27 december 2014.
- 21 PvdA, *Verkiezingsprogramma 2012*, 57.
- 22 Benink, H. & W. Boonstra (2015), 'Hoe de ECB en Europese investeringsbank Europa vlot kunnen trekken', *MeJudice*, 9 januari.