



De moeizame weg naar evenwicht

Auteur(s):

Werkzaam bij De Nederlandsche Bank, afdeling Monetair en economisch beleid. Met veel dank aan Hans Brits voor zijn bijdrage aan dit artikel en Peter Keus voor de statistische ondersteuning. Een uitgebreide versie van dit artikel is bij de auteur aan te vragen: w.l.heeringa@dnb.nl

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4229, pagina 834, 12 november 1999

Rubriek:

Trefwoord(en):

begroting

Om problemen als ver-grijzing het hoofd te kunnen bieden, zullen de EU-lidstaten de verplichtingen opgenomen in het Stabiliteitspact op een minder minimale wijze moeten nakomen.

Het begrotingsbeleid van EU-lidstaten dient volgens het Stabiliteitspact gericht te zijn op een begrotingssaldo dat op middellange termijn 'dichtbij evenwicht of in overschot' ligt. Om het toezicht op de naleving van deze doelstelling handen en voeten te geven, hebben de lidstaten van het eurogebied eind 1998 stabiliteitsprogramma's moeten indienen en de niet-deelnemende lidstaten convergentieprogramma's. Deze programma's zijn samen met de globale richtsnoeren een belangrijk instrument voor het uitoefenen van 'peer pressure' op het budgettaire beleid in de EMU. Voor het einde van dit jaar moeten de programma's geactualiseerd worden. Bij de beoordeling is cruciaal of de middellange-termijndoelstelling voor het begrotingssaldo naar het oordeel van de Ecofin Raad aan de evenwichtsdoelstelling uit het Stabiliteitspact voldoet. Maar wat moeten we precies verstaan onder een dergelijk begrotingssaldo?

'Dichtbij evenwicht of in overschot'

Het Stabiliteitspact biedt een eerste aanknopingspunt voor de interpretatie van 'dichtbij evenwicht of in overschot' door te stellen dat dit 'voldoende ruimte moet bieden om normale cyclische fluctuaties op te vangen zonder de drie procent-grens te overschrijden'¹. Daarnaast vereist het Stabiliteitspact dat 'de middellange-termijndoelstelling in het programma voldoende veiligheidsmarge biedt om het vermijden van een buitensporig tekort te verzekeren'. Hieruit kan worden afgeleid dat het kunnen opvangen van cyclische budgettaire fluctuaties weliswaar een noodzakelijke, maar niet bij voorbaat voldoende voorwaarde is voor een begrotingssaldo 'dichtbij evenwicht of in overschot'. Waar het om gaat is of de veiligheidsmarge groot genoeg is voor het voorkomen van een buitensporig tekort. Bij het oordeel hierover is, volgens het Verdrag van Maastricht, naast het begrotingssaldo zelf in ieder geval de hoogte en het beloop van de bruto schuldquote van belang. Noch het Verdrag noch het Stabiliteitspact noemen echter andere specifieke factoren die relevant zijn voor de grootte van de veiligheidsmarge. Het Monetair Comité heeft dit wel gedaan in een Opinie die is onderschreven door de Ecofin Raad². Naast de conjunctuur zijn er allerlei andere economische en budgettaire factoren die voor fluctuaties in het begrotingssaldo zorgen, zoals rente- en olieprijsbewegingen. Daarnaast zouden lidstaten met een hoge overheidsschuld extra budgettaire ruimte moeten inruimen om de bruto schuldquote te reduceren tot beneden 60% bbp. Tenslotte worden de toekomstige kosten van de vergrijzing als relevante factor voor de veiligheidsmarge genoemd. Wat betreft de afbakening van de middellange termijn wordt in de Opinie opgemerkt dat uiterlijk eind 2002 een begrotingssaldo 'dichtbij evenwicht of in overschot' zou moeten zijn bereikt. In het vervolg van dit artikel is op basis van de hiervoor genoemde factoren per lidstaat berekend wat een dergelijk begrotingssaldo zou inhouden. Aan de hand daarvan is tevens beoordeeld in hoeverre de ingediende programma's aan deze doelstelling voldoen.

Een nadere afleiding

Korte-termijnfluctuaties

In de eerste kolom van [tabel 1](#) zijn de structurele begrotingssaldi berekend die nodig zijn om cyclische en overige korte-termijnfluctuaties in het begrotingssaldo op te vangen. Als maatstaf voor de cyclische budgettaire fluctuaties is daarbij de standaarddeviatie van de cyclische component van het begrotingssaldo tussen 1970 en 1997 gehanteerd. Als maatstaf voor de overige budgettaire fluctuaties is voor dezelfde periode de standaarddeviatie van het verschil tussen het feitelijke structurele begrotingssaldo en het trendmatige structurele begrotingssaldo bepaald. De gedachte hierachter is dat rente- en olieprijsbewegingen en discretionair beleid voor fluctuaties in het feitelijke structurele begrotingssaldo zorgen. Onder de veronderstelling dat de totale standaarddeviatie van beide fluctuaties normaal verdeeld is, is daarna een 97,5%-betrouwbaarheidsinterval voor de benodigde budgettaire veiligheidsmarge afgeleid, dat vervolgens is vertaald naar een doelstelling voor het structurele begrotingssaldo. Daarbij is rekening gehouden met de samenhang tussen de cyclische en overige budgettaire fluctuaties. Een negatieve samenhang wijst erop dat de werking van de automatische stabilisatoren is gedempt door discretionair beleid met het oog op het beperken van het begrotingstekort. Met name voor Duitsland, waar een gulden financieringsregel van toepassing is, lijkt dit het geval te zijn. Bij Nederland lijkt het op tekortreductie gerichte begrotingsbeleid van de jaren tachtig de verklaring voor de gevonden negatieve samenhang. Voor Zweden is de samenhang daarentegen positief. Een mogelijke verklaring hiervoor is het discretionaire anti-cyclische begrotingsbeleid dat Zweden in het verleden heeft gevoerd, waardoor de cyclische component in het begrotingstekort door de werking van de automatische stabilisatoren samenviel met een discretionaire impuls.

Tabel 1. Verschil tussen doelstelling begrotingssaldo en benodigd saldo voor drie beleids-onderwerpen, in % bbp

	Cyclische en andere korte- termijnfluctuaties	Reductie schuld- quote	Vergrijzing	Doelstelling voor 2002	Verschil
België	-0,3	1,2	0,1	-0,3	1,5
Denemarken	1,7		1,9	2,6	0,7
Duitsland	-0,7		1,3	-1	2,3
Finland	2,5		1,9	2,3	0,2
Frankrijk	-0,8		2,1	-1,2	3,3
Griekenland	0,5	0,4	nb	-0,8 ^a	nb
Ierland	0,2		-1,2	1,6 ^a	-1,4
Italië	-0,8	1,6	0,2	-1,0 ^a	2,6
Luxemburg	1,1		nb	1,3	nb
Nederland	-0,5		0,7	-1,1	1,8
Oostenrijk	-0,8		3,4	-1,4	4,8
Portugal	0,8		3,5	-0,8	4,3
Spanje	-0,3		-0,4	0,1	-0,4
Verenigd Koninkrijk	0,9		0,2	0,2	0,7
Zweden	4,8		0,9	2,5 ^a	2,3

Een negatief cijfer (vierde kolom) impliceert een begrotingstekort. Voor elke lidstaat is het onderwerp dat budgettair het grootste gewicht heeft, cursief gedrukt (het daarvoor benodigde begrotingssaldo zou de uitgaven aan de andere posten ook dekken). Het verschil tussen benodigd saldo en doelstelling is op basis van dit percentage berekend. Een positief verschil duidt op een tekortschietende doelstelling.

a. cijfer voor 2001.

Noodzaak tot schuldreductie

Volgens het Verdrag van Maastricht mag de bruto schuldquote in beginsel niet meer dan 60% bbp bedragen, tenzij de schuldquote 'in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in bevredigend tempo benadert'. Lidstaten die hier niet aan voldoen, riskeren een veroordeling tot een buitensporig tekort door de Ecofin Raad. Dit betekent dat dergelijke lidstaten bij de invulling van een begrotingssaldo 'dichtbij evenwicht of in overschot' rekening moeten houden met de noodzaak tot schuldreductie. Het Verdrag laat zich echter niet uit over de gewenste termijn waarop de schuldquote tot de referentiewaarde zou moeten dalen. Ook uit de eerdere beoordelingen van de Ecofin Raad kan deze niet eenduidig worden afgeleid³. Bij wijze van veronderstelling is in het vervolg een overgangstermijn van tien jaar gehanteerd.

In de tweede kolom van [tabel 1](#) is voor de landen waarvan de bruto schuldquote in 2002 volgens de programma's nog boven de referentiewaarde ligt, berekend welk constant begrotingssaldo vanaf 2002 zou moeten worden aangehouden, om in tien jaar op een bruto schuldquote van 60% bbp uit te komen⁴. Daarbij is verondersteld dat de overheid geen tafelzilver meer verkoopt.

Uitgaven en vergrijzing

De vergrijzing zal in de komende decennia een aanzienlijke last voor de overheidsfinanciën met zich meebrengen, waarbij de pensioen- en zorguitgaven de meest vergrijzingsgevoelige uitgaven zijn. De mate waarin deze uitgaven toenemen in de volgende eeuw loopt nogal uiteen in de EU: terwijl ze in Oostenrijk naar verwachting met bijna 8% bbp zullen stijgen, blijven ze in Ierland naar verwachting nagenoeg constant. De vergrijzing kan met verschillende recepten worden opgevangen⁵. Zo leidt een verhoging van de arbeidsparticipatie tot een breder economisch draagvlak, waardoor de vergrijzingslasten door meer schouders gedragen kunnen worden. Daarnaast kan een reductie van de overheidsschuld tot een besparing op rentelasten leiden, die vervolgens kan worden aangewend om de toegenomen 'grijze uitgaven' te absorberen⁶. De rentelasten leggen nu immers in de meeste lidstaten nog een behoorlijk beslag op de begrotingsruimte. Hoewel de last van de vergrijzing in de praktijk door een combinatie van deze maatregelen zal worden opgevangen, is een scenario te bedenken waarin de vergrijzing volledig uit een besparing op de rentelasten wordt gefinancierd. In de derde kolom van [tabel 1](#) is het in 2002 vereiste structurele begrotingssaldo berekend waarmee de toename van de grijze uitgaven volledig door vrijvallende rentelasten kan worden opgevangen zonder nadere toekomstige beleidsmaatregelen. Daarbij is de restrictie gehanteerd dat ook in de periode tot de piek in de vergrijzingslasten voldoende ruimte moet bestaan om cyclische en overige fluctuaties in het begrotingssaldo op te vangen, zonder de drie procent-grens te overschrijden. Uiteraard zijn deze berekeningen gevoelig voor de gehanteerde veronderstellingen over demografische ontwikkelingen, arbeidsparticipatie en -productiviteit, inflatie en rente. Bovendien hebben lidstaten nog de mogelijkheid om de geraamde toename van de 'grijze uitgaven' te temperen door beleidsaanpassingen. Dit neemt niet weg dat de berekeningen illustreren dat sommige lidstaten zonder nadere beleidsingrepen in de komende jaren aanzienlijke begrotingsoverschotten moeten realiseren om in de volgende eeuw een buitensporig tekort te voorkomen.

Voor de meeste lidstaten is de vergrijzing de bepalende factor. Vooral Portugal, Oostenrijk, Frankrijk, Denemarken en Finland blijken al in 2002 een behoorlijk begrotingsoverschot te moeten realiseren om de toename van de grijze uitgaven te kunnen financieren uit vrijvallende rentelasten. Ook Nederland zou in de hier gehanteerde benadering in 2002 reeds een structureel begrotingsoverschot van 0,7% bbp moeten hebben. Alleen voor België en Italië is de reductie van de schuldquote belangrijker indien een overgangstermijn van tien jaar wordt gehanteerd. Voor Finland, Ierland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn de cyclische en overige fluctuaties in het begrotingssaldo doorslaggevend. Een vergelijking van de dominerende factor met de doelstellingen uit de programma's leert dat alleen Denemarken, Ierland en Spanje de test doorstaan. De doelstellingen uit de programma's van de andere lidstaten zijn vaak nog vrij ver van een dergelijk saldo verwijderd en schieten soms zelfs tekort in het kunnen opvangen van korte-termijnfluctuaties in het begrotingssaldo.

Conclusie

Veel lidstaten lijken de verplichtingen uit het Stabiliteitspact vooralsnog zo minimaal mogelijk te willen interpreteren. Dit is teleurstellend: de programma's zijn een belangrijk instrument voor de geloofwaardigheid van het budgettaire beleid in de EMU. De meeste programma's voorzien voor 2002 nog niet in een begrotingssaldo 'dichtbij evenwicht of in overschot'. Met name om de vergrijzing het hoofd te kunnen bieden, zullen lidstaten de komende jaren meer budgettaire ambitie aan de dag moeten leggen. Dit zou tot uiting moeten komen in actualisering van de stabiliteits- en convergentieprogramma's die binnenkort worden ingediend

1 Zie voor een bespreking van het Stabiliteitspact A.C.F.J. Houben, [Het stabiliteitspact en de begrotingsdiscipline in de EMU](#), *ESB*, 5 maart 1997, blz. 184-188.

2 *Opinion of the Monetary Committee on the content and format of stability and convergence programmes*, <http://ue.eu.int/> Het Monetair Comité is de voorloper van het Economisch en Financieel Comité (EFC).

3 Zie hiervoor R.J. Berndsen, W.L. Heeringa en C.A. Ullersma, *Qualifying for stage three of EMU*, in: P.A.G van Bergeijk et al.(eds.), *The economics of the euro area*, nog te verschijnen, 2000. Hierin wordt geconcludeerd dat het schuld criterium in het verleden vrij soepel is toegepast door de Ecofin Raad.

4 Nederland is buiten beschouwing gelaten, omdat de schuldquote vanaf 2002 binnen vijf jaar tot beneden de referentiewaarde daalt bij een constant begrotingstekort op het niveau van 2002.

5 Zie ook J.W. Oosterwijk, [Gezonde begroting in een vergrijzend land](#), *ESB*, 24 september 1999, blz. 692-694.

6 Dit is tevens de gedachte achter het Nederlandse AOW-spaarfonds, waarbij sprake is van geormerkte schuldreductie. Ook in het Tiende Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Op weg naar begrotingsevenwicht*, 1997, wordt een dergelijke redenering gevolgd.