

Overheidsfinanciën: plannen versus uitkomsten

P.J. Wierts

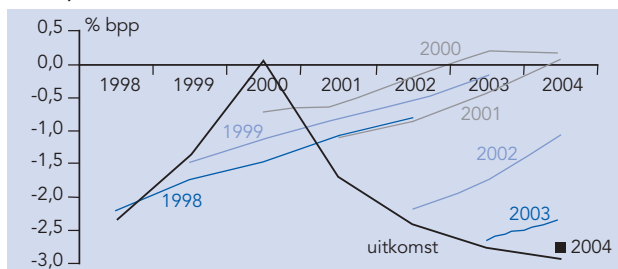
Deze rubriek wordt periodiek verzorgd door het ministerie van Financiën.
peter.wierts@cec.eu.int

Dat overheidstekorten veelal hoger uitpakken dan geambieerd, is vooral het gevolg van tegenvallende groei en overschrijdingen aan de uitgavenkant.

In de begrotingsregels van het Stabiliteits- en GroeiPact hebben de lidstaten afgesproken om hun nationale begrotingsposities structureel te verbeteren. De lidstaten stellen daartoe jaarlijks begrotingsprogramma's op voor de middellange termijn. Deze 'stabiliteitsprogramma's' geven een overzicht van de geplande ontwikkeling van tekort, inkomsten en uitgaven. Vraag is: hoe verhouden deze ramingen zich tot de realisaties?

Figuur 1 geeft het algemene beeld voor de tekortontwikkeling (in percentage bbp) van de landen van de eurozone, berekend als het gewogen gemiddelde van de ontwikkeling in de individuele landen. Per saldo lieten de jaarlijks uitgebrachte ramingen, elk weergegeven met een aparte lijn, steeds een verbetering in de richting van het begrotingsevenwicht zien. Te zien is dat tussen 1998 en 2000 de tekortdoelstelling wat ambitieuzer werd (de 2000-lijn ligt boven de 1998-lijn), maar dat na 2000 de ambities flink zijn teruggeschoefd. De dikke lijn laat zien dat de feitelijke tekorten sinds de eeuwwisseling zijn toegenomen, zodat de doelstelling van een begroting nabij evenwicht voor de meeste landen verder uit het zicht is geraakt. Dat geldt in het bijzonder voor Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal en Griekenland.

Figuur 1. Gewogen gemiddelde begrotingstekorten eurozone: plannen versus uitkomsten



Bron: Europese Commissie (2005)

Interpretatie

In het rapport 'Public Finances in EMU 2005' onderzoekt de Europese Commissie (i) in hoeverre de ramingsfouten voor het tekort kunnen worden verklaard door ramingsfouten voor de groei en daarnaast (ii) of de verschillen zich voordoen aan de inkomsten- of uitgavenkant van de begroting.

De economische groei is in 1998 en 1999 hoger, maar sinds 2000 lager uitgevallen dan door de lidstaten zelf was geraamd. De verschillen hangen uiteraard samen met de tegenvallende conjunctuur sinds 2001, maar daarnaast schatten enkele lidstaten (met name Duitsland, Italië en Portugal) de groei systematisch te optimistisch in.

Ook de cijfers voor Nederland laten de invloed zien van de

groei vertraging sinds 2001. Deze was sterker dan in de rest van de eurozone en duurde langer dan was geraamd in de Nederlandse stabiliteitsprogramma's, zodat het verschil tussen de plannen en uitkomsten voor het tekort gedurende 2000-2003 groter was dan gemiddeld voor de eurozone. Het probleem van structureel te optimistische groeiramingen speelt daarbij niet: de gemiddelde ramingsfout in de Nederlandse programma's is vrijwel nul wanneer wordt gemeten over een langere periode sinds begin jaren negentig (Strauch et al., 2004). Een onderliggende institutionele factor is de onafhankelijke rol van het CPB bij het maken van de ramingen voor de groei, terwijl in de meeste andere lidstaten deze door de regering worden opgesteld, wat kan leiden tot politiek geïnspireerd optimisme.

Uit een ruwe correctie van de ramingsfouten voor het tekort voor ramingsfouten in de groei blijkt dat de tegenvallende groei een substantieel deel, maar zeker niet het hele verschil tussen uitkomsten en ramingen voor het tekort kan verklaren. Interessant is daarnaast te weten of verschillen zich voornamelijk voordoen aan de uitgavenkant (hoger dan gepland) of aan de inkomstenkant (lager dan voorzien). De nationale programma's geven een patroon van geplande tekortreductie door de lidstaten via verlaging van de uitgaven als percentage van het bbp. De meest ambitieuze programma's, die van het jaar 2000, gingen ervan uit dat de uitgaven in 2003 44,1% bbp zouden bedragen. De uitkomsten laten zien dat de overheidsuitgaven tussen 1998 en 2003 inderdaad zijn gedaald, maar tussen 2000 en 2003 zijn gestegen, van 47,1% naar 49,1% bbp. Hierbij speelt het noemereffect een rol (lager dan geraamde groei leidt tot een hoger percentage uitgaven in het bbp), maar daarnaast zijn ook beleidsmaatregelen die nodig waren om de ambities waar te maken, niet altijd doorgevoerd.

Conclusie

De landen van de eurozone hebben in hun stabiliteitsprogramma's per saldo een verlaging van de begrotingstekorten gepland via verlaging van de uitgaven als percentage van het bbp. De uitkomsten laten echter zien dat de tekorten en uitgaven als percentage van het bbp sinds de eeuwwisseling zijn toegenomen. De geloofwaardigheid van nationale begrotingsprogramma's kan daarom worden vergroot door realistischer te ramen en geplande maatregelen ook te implementeren. ■

Peter Wierts

Literatuur

Europese Commissie (2005) Public Finances in EMU 2005. *European Economy* 3. Strauch, R., M. Hallerberg & J. von Hagen (2004) Budgetary forecasts in Europe – the track record of stability and convergence programmes. *ECB working paper series*, 307. Frankfurt.