



Redacteur ESB
g.werner@sdu.nl

Maat geven

Rond Prinsjesdag hield premier Rutte zich niet alleen met Nederlandse tekorten bezig maar ook met die in het buitenland. In het telefonisch onderhoud met voorzitter Barroso van de Europese Commissie op 14 september maakte hij nog maar eens duidelijk dat landen met forse begrotingstekorten zich aan de Europese afspraken moeten houden op straffe van sancties. Die landen zouden bijvoorbeeld maatregelen moeten nemen om de overheidsfinanciën op orde te brengen, en in extreme gevallen zou een vertrek uit de eurozone tot de mogelijkheden moeten behoren. Op deze manier hoopt het kabinet meer begrotingsdiscipline af te dwingen bij collega-lidstaten.

Begrotingsregels zoals een tekortplafond zijn erg nuttig omdat het belang van de politicus niet altijd gelijk loopt met het algemeen belang. Niets menselijks is politici vreemd: eenmaal vastgesteld wordt een uitgave altijd opgeschroefd, om kiezers tevreden te stellen of een project alsnog te bekostigen. Kortzichtig gedrag, maar als we de politiek-economische literatuur mogen geloven, rationeel. Het verblijf aan de macht is kort, waardoor politici de tekorten die ze zelf hebben veroorzaakt vaak niet hoeven af te bouwen. En omdat andere machthebbers andere prioriteiten hebben, kan een machthebber maar beter zo veel en snel mogelijk eigen prioriteiten doordrukken. Om uitgaven te beheersen zijn dwingende begrotingsafspraken dan ook wenselijk.

Toch dwingen begrotingsregels de gewenste begrotingsdiscipline niet zomaar af. Ten eerste is de invulling van de regels niet effectief. De begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) schieten hun doel voorbij, omdat ze voor elk jaar eenzelfde maximumtekort van drie procent aangeven. In slechte jaren is er geen ruimte voor stimulerende uitgaven, waardoor de economie nog verder afglijdt. En in goede jaren hoeft er niet extra te worden gespaard voor slechte jaren. Het najagen van een starre tekortnorm leidt misschien even tot begrotingsdiscipline,

maar niet tot stabiliteit en groei, waardoor tekorten uiteindelijk moeilijker zijn weg te werken. Het opleggen van strafmaatregelen bij overschrijding van de tekortnorm versterkt dit proces nog verder (Frankel, 2011). Ten tweede houden begrotingsregels niet met elke fase van de begrotingscyclus rekening. Ook bij de voorbereiding van de begroting winnen politici begrotingsruimte, ditmaal door economische omstandigheden rooskleurig in te schatten. Dit vergroot het aanzien van de begroting, maar niet de haalbaarheid ervan. Recente literatuur bevestigt dat het bestaan van overoptimistische groeiramingen naast uitgavenoverschrijdingen de belangrijkste bron is van gebrekkige fiscale discipline in de eurozone (Beetsma *et al.*, 2009). Regels die helpen bij het naleven van begrotingen trekken kromme groeiramingen niet recht. Sterker nog, ze trekken krom nog krommer. Bij vergelijking van landen met en zonder de SGP-begrotingsregels blijkt vooral de eerste groep er overoptimistische groeiramingen op na te houden. Gelukkig zijn er landen die voor beide problemen een werkbare oplossing hebben gevonden. Chili bijvoorbeeld hanteert structurele tekortnormen, waarbij conjuncturele inkomsten en uitgaven automatisch meebewegen met de *output gap*. Goede jaren leiden structureel tot meevallers, slechte jaren structureel tot tegenvallers. Daarnaast voeren onafhankelijke ramingsbureaus elk half jaar groeivoorspellingen uit. Frankel (2011) laat zien dat beide oplossingen de begrotingsdiscipline in Chili sterk hebben verbeterd. Maar we hoeven de halve wereld niet over om te zien hoe fiscale instituties succesvol bijdragen aan begrotingsdiscipline. Ons Centraal Planbureau raamt groeisoms te laag en soms te hoog, maar over de afgelopen vijftig jaar gemiddeld neutraal (Beetsma *et al.*, 2010). En onze overheid weet al 25 jaar maat te houden met begrote tekorten en overschotten, met dank bijvoorbeeld aan het trendmatige begrotingsbeleid. Door alle economische onzekerheden is het afwachten of de definitieve cijfers straks overeenkomen met de begrotingscijfers van Prinsjesdag, zeker nu ook de Nederlandse begrotingsdiscipline afzwakt, zoals Flip de Kam in deze ESB laat zien. Maar de cijfers wijken af ondanks, en niet dankzij onafhankelijke ramingen en trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet hamert op naleving van starre regels, maar het laat liggen waar we goed in zijn: exporteren, van bewezen fiscale instituties.

LITERATUUR

- Beetsma, R.M.W.J., M. Giuliadori en P. Wierts (2009) Planning to cheat: EU fiscal policy in real time. *Economic Policy*, 24(60), 753-804.
- Beetsma, R.M.W.J., M. Giuliadori, M. Walschot en P. Wierts (2010) Fifty years of fiscal planning and implementation in the Netherlands. *DNB Working Paper*, 260.
- Frankel, J. (2011) *Over-optimism in forecasts by official budget agencies and its implications*. Werkdocument bij de HKS.