



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 19 juni 2012

Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de komende kabinetsperiode



CPB Notitie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersonen:

Edwin van de Haar

Dick Morks

Datum: 19 juni 2012

Notitie bij Economische Verkenning 2013-2017

1 Aanleiding

De afgelopen week is onduidelijkheid ontstaan over de budgettaire implicaties voor de komende kabinetsperiode van de Economische Verkenning tot en met 2017 (CPB Policy Brief 2012/1). Deze onduidelijkheid heeft twee oorzaken. Ten eerste werd een uitspraak over de ombuigingen die nodig zijn om het feitelijke saldo in 2017 op nul te krijgen in een aantal publicaties ten onrechte opgevat als een aanbeveling om dit ook daadwerkelijk te doen. Een tweede oorzaak is de grote tijdsdruk waaronder de verkenning is tot stand gekomen als gevolg van de late afronding van de politieke besluitvorming over het Begrotingsakkoord en de noodzaak om de Economische Verkenning snel beschikbaar te hebben ten behoeve van de opstelling van de verkiezingsprogramma's. Daardoor ontbrak een analyse van de verbetering van de houdbaarheid als gevolg van het beleid van het Kabinet Rutte-Verhagen en de afspraken in het Begrotingsakkoord. Tevens is bij de presentatie van een aantal begrotingsbedragen in 2017 gerekend met het bbp in 2017 in prijzen 2017, terwijl de analyse in Keuze in Kaart wordt gebaseerd op bedragen in prijzen 2012.

Het CPB is van diverse kanten gevraagd om aanvullende informatie¹. Gezien het maatschappelijke belang van deze discussie en gezien de noodzaak alle betrokkenen gelijk te informeren, verschaft het CPB in deze notitie helderheid over de bedragen die voortvloeien uit diverse redeneringen.

De opbouw van deze notitie is als volgt. Sectie 2 maakt de aansluiting van de stand van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in 2010 op basis van de eerdere CPB studie Vergrijzing Verdeeld (2012). Deze sectie brengt de omvang van de verbeteringen in de houdbaarheid in beeld

¹ Zie A.L. Bovenberg, Begroting is te pessimistisch, Financieel Dagblad dd 19 juni 2012, p. 7

als gevolg van het beleid van het Kabinet Rutte-Verhagen en de afspraken in het Begrotingsakkoord. Sectie 3 schetst de noodzakelijke ombuigingen die het gevolg zijn van een aantal alternatieve doelstellingen. Vanzelfsprekend zijn allerlei tussenposities mogelijk. Sectie 4 gaat in op een aantal technische aspecten die relevant zijn voor de ramingen, vooral de berekening van de output gap en de gevolgen daarvan voor de definitie van het structurele EMU saldo.

2 De verbetering in de houdbaarheid sinds 2010

Voor een beoordeling van de gezondheid van de overheidsfinanciën is het onvoldoende om louter te kijken naar het actuele EMU saldo. Als gevolg van de vergrijzing zal het EMU saldo de komende decennia namelijk fors verslechteren, vooral als gevolg van hogere uitgaven voor de aow en de gezondheidszorg. De afgelopen kabinetsperiode is daarom veel aandacht besteed aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Het houdbaarheidstekort is het ombuigingsbedrag dat nodig is om te zorgen dat de overheidsfinanciën niet ontsporen als de huidige instituties in de toekomst gehandhaafd blijven. In deze houdbaarheidsanalyse wordt onderscheid gemaakt naar het effect van beleidsmaatregelen op het EMU saldo aan het eind van de kabinetsperiode (2017) en het effect in latere jaren, teruggerekend naar het saldo in 2017.

De afgelopen twee jaar is een flinke voortgang gemaakt met het sluiten van dit houdbaarheidstekort. In de Economische Verkenning 2008-2011 was nog sprake van een tekort van 2,6% bbp.² In het Coalitieakkoord voor het kabinet Balkenende-Bos werd dat tekort teruggebracht tot 2,2%. Bij de aanvang van de onderhandelingen voor het kabinet Rutte-Verhagen was het tekort opgelopen tot 4,5% hoofdzakelijk als gevolg van de financiële crisis en demografische ontwikkelingen, zoals gerapporteerd in Vergrijzing Verdeeld.

² In de Economische Verkenning 2008-2011 (2006) zelf was nog sprake van een tekort van 1,5%, maar kort daarna moest dat tekort opwaarts worden bijgesteld door de bijstelling van de bevolkingspronoses van het CBS.

Tabel 1 Verbetering houdbaarheid sinds Vergrijzing Verdeeld (2010)

	Verandering	Houdbaarheidssaldo
Vergrijzing Verdeeld (2010)		-4,5
Financieel kader (Rutte, sept 2010)	3,4	
Pensioenakkoord (aow naar 68)	0,7	
Economische situatie	-2,2	
CEP 2012		-2,6
Begrotingsakkoord 2013	1,8	
Economische situatie	-0,3	
Economische Verkenning 2013-2017 (2012)		-1,1
(1) Het tekort wordt in deze publicatie aangegeven als een negatief getal. Beleid zorgt in de afgelopen jaren voor een verbetering van het houdbaarheidssaldo (+), terwijl de economische situatie zorgde voor een verslechtering (-).		

Tabel 1 maakt de aansluiting tussen deze stand en de Economische Verkenning uit 2012. Het beleid van het kabinet Rutte-Verhagen en de plannen opgenomen in het begrotingsakkoord 2013 leiden tot een verbetering van het houdbaarheidssaldo van 5,9% bbp. De eerste stap is het Financieel Kader van het kabinet Rutte-Verhagen³. Dit pakket verbeterde de houdbaarheid met 3,4%.⁴ Een tweede stap is het verhogen van de aow-leeftijd van het pensioenakkoord tot 68 jaar in 2040⁵, waarbij is geabstraheerd van het probleem dat de maatregel pas na de kabinetsperiode start. De derde stap is enige maanden later gezet in het Begrotingsakkoord. Onderdeel van het Begrotingsakkoord 2013 is een verdere verhoging van de aow-leeftijd naar 68½ jaar in 2040 zonder de mogelijkheid tot flexibel opnemen. Helaas heeft de crisis voor een terugslag gezorgd. In het CEP-2012⁶ staat beschreven dat de houdbaarheid in de afgelopen jaren is verslechterd, onder andere door tegenvallende belastingopbrengsten. Daarnaast is ook de vermogenspositie van de overheid verslechterd. Deze tegenvallers in de economische situatie zorgen voor een verslechtering van de houdbaarheid in totaal met $2,2 + 0,3 = 2,5\%$ bbp. In deze berekeningen is rekening gehouden met de meest recente bevolkingsprognose van het CBS en volgen wij de Europese Commissie in een bijstelling van de lange termijn productiviteitsgroei van 1,7% naar 1,5% per jaar.

³ CPB, 2010, Analyse economische effecten financieel kader, CPB Notitie, september.

⁴ Van de verbetering van 3,4%. komt 3,1% door het Financieel Kader en 0,3% door de augustusbesluitvorming in 2010 van het kabinet Balkenende IV.

⁵ CPB, 2011, Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, Witteveenakkoord en vitaliteitspakket, CPB Notitie, december.

⁶ CPB, 2012, Centraal Economisch Plan 2012.

Tabel 2 Effect op houdbaarheidssaldo sinds Vergrijzing Verdeeld (2010)

	Effect t/m 2017 (a)	Effect na 2017 (b)	waarvan				Vermogens- effect (c)	Houdb. (=a+b+c)
			aow	zorg	overig	belasting (-)		
(1) Stand Vergrijzing Verdeeld	-2.8	-1.6	-2.4	-3.3	0.3	3.7	-0.1	-4.5
Effect maatregelen:								
- Fin. kader 2010	2.6	0.8	0.0	-0.2	0.9	0.1	0.0	3.4
- Pens. akkoord, aow	0.0	0.7	0.9	0.0	-0.2	0.0	0.0	0.7
- Begr. akkoord 2013	1.2	0.6	0.2	0.2	-0.4	0.6	0.0	1.8
(2) Totaal maatregelen	3.8	2.2	1.1	0.0	0.3	0.8	0.0	5.9
(3) Ec. situatie	-2.3	0.2	0.1	0.1	0.3	-0.3	-0.4	-2.4
(4) Stand EV 2013-2017 (4=1+2+3)	-1.3	0.7	-1.2	-3.1	0.9	4.1	-0.6	-1.1
Kolom a geeft het effect binnen de beoogde kabinetsperiode, met als eindjaar 2017 in de actuele EV en als eindjaar 2015 in Vergrijzing Verdeeld en het kabinet Rutte-Verhagen.								

Tabel 2 geeft een uitsplitsing van het houdbaarheidssaldo voor en na het einde van de kabinetsperiode. In de eerste kolom (a) staat het EMU-saldo (gemeten in termen van het robuuste saldo) in het eindjaar van de kabinetsperiode. Tussen Vergrijzing Verdeeld en de EV 2012-2017 is dit saldo verbeterd van -2,8% bbp naar -1,3% bbp. Kolom (b) geeft de ontwikkeling van het EMU-saldo na de kabinetsperiode weer. In Vergrijzing Verdeeld was onder invloed van vergrijzing nog sprake van een verslechtering van dit saldo. In de EV 2013-2017 is dit omgeslagen in toekomstig herstel van de overheidsbegroting. Kolom (c) geeft aan dat het vermogen van de overheid zorgt voor een kleiner houdbaarheidstekort. In de huidige stand is de schuld groter dan de bezittingen, wat zorgt voor een effect op het houdbaarheidssaldo van -0,6% bbp. Het begrotingssaldo aan het eind van de kabinetsperiode en de ontwikkeling na deze periode vormen samen met het vermogenseffect het houdbaarheidssaldo (kolom d). In Vergrijzing Verdeeld was nog sprake van een tekort van 4,5% bbp (29 mld). Dit tekort is in de EV2013-2017 gereduceerd tot 1,1% bbp (7 mld).

Zoals hierboven al is aangegeven zorgt het beleid van het kabinet Rutte-Verhagen voor een verbetering van het houdbaarheidssaldo met 5,6% bbp. Tabel 2 maakt duidelijk dat 3,8% bbp hiervan gerealiseerd wordt binnen de kabinetsperiode van 2012-2015. Door structurele maatregelen verbetert het saldo na 2015 met aanvullend 2,2% bbp.

De focus op structurele maatregelen voor verbetering van de houdbaarheid door het kabinet Rutte-Verhagen en de partijen betrokken bij het begrotingsakkoord 2013 sluit aan bij adviezen van IMF en OESO,⁷ en van het CPB⁸. Deze maatregelen zullen leiden tot een stijging van het arbeidsaanbod in de komende kabinetsperiodes en daarmee tot een hoger bbp. Deze strategie blijkt dus effectief om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Het effect van structurele hervormingen op het EMU saldo laat in de meeste gevallen enige tijd op zich wachten, omdat een verhoging van de aow gerechtigde leeftijd en aanpassingen op de woningmarkt slechts geleidelijk kunnen worden ingevoerd. Het gevolg van deze focus op structurele maatregelen en houdbaarheidswinst is dat de effecten op het EMU saldo 2017 beperkt zijn.

3 Alternatieve doelstellingen

De omvang van de noodzakelijke ombuigingen is afhankelijk van de doelstelling die voor de overheidsfinanciën wordt geformuleerd. Deze paragraaf geeft een kwantificering van deze alternatieven met enkele bijpassende overwegingen.

3.1 Sluiting van het houdbaarheidstekort

Zoals Tabel 1 laat zien, is het houdbaarheidstekort in 2017 gelijk aan 1,1% bbp. Bij een bbp van 650 mld (2017, prijzen 2012) komt sluiting van het bbp-tekort in 2017 overeen met een opgave van 7 mld. Dit bedrag is voldoende om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te maken. Het criterium van houdbaarheid stelt geen aanvullende eisen aan de hoogte van het EMU saldo en de overheidsschuld in 2017. De uitkomsten hangen af van de fasering van het beleid. Houdbaarheid houdt ook rekening met de effecten van structurele hervormingen die pas op langere termijn tot besparingen leiden, zoals de hogere pensioenleeftijd in de aow. In 2017 is daarom volgens dit criterium een tekort toegestaan als daar in latere jaren voldoende besparingen tegenover staan.

3.2 Sluiting van het houdbaarheidstekort met hervormingen

Internationale organisaties hebben Nederland aanbevolen om een aantal structurele hervormingen door te voeren, met name op de arbeidsmarkt (m.n. pensioenleeftijd) en de woningmarkt (m.n. de hypotheekrenteaftrek en liberalisering van de huren). Deels zijn deze maatregelen reeds voorzien in het begrotingsakkoord, maar niet in die mate als door de

⁷ Olivier Blanchard, O. en C. Cottarelli, 2010, Ten commandments for fiscal adjustment in advanced economies, IMF Direct, juni, OECD, 2012, Economic Survey of the Netherlands, juni.

⁸ CPB, 2012, Centraal Economisch Plan 2012

internationale organisaties bepleit, met name op de woningmarkt. Dergelijke maatregelen kunnen op termijn een forse verbetering van het EMU saldo opleveren, maar hun effect op het saldo in 2017 is beperkt omdat een lange invoeringstermijn wenselijk is. Een houdbaarheidswinst van 5 mld door additionele structurele maatregelen is haalbaar. In dat geval resteert een taakstelling voor 2017 van 2 mld.

Omdat er in de eerste jaren onvoldoende voortgang wordt geboekt bij de reductie van het EMU saldo is deze aanpak strijdig met de Europese verplichtingen van Nederland, zie Paragraaf 3.3.

3.3 Voldoen aan de EU-eis voor verbetering van het EMU saldo

Zolang Nederland niet voldoet aan de eis voor een structureel EMU tekort van ten hoogste 0,5% bbp, heeft Nederland de verplichting om zijn structurele saldo jaarlijks met minimaal 0,5% te verbeteren. In 2013 zit Nederland naar verwachting op 2,9%. Vanaf dat jaar geldt 4 jaar lang de bovengenoemde verplichting. Per saldo vereist dat een ombuiging van $4 \times 0,5\% \times 6,5 \text{ mld} = 13 \text{ mld}$ in 2017. Hiermee is het houdbaarheidstekort weggewerkt met een behoedzaamheidsmarge van $13 - 7 = 6 \text{ mld}$.

3.4 Voldoen aan de EU-eis met structurele hervormingen

Zou men in deze variant ook nog 5 mld houdbaarheidswinst willen behalen uit de structurele hervormingen zoals bepleit door de internationale organisaties, dan ontstaat een behoedzaamheidsmarge van $13 - 7 + 5 = 11 \text{ mld}$.⁹ Eerdere rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte hebben er altijd voor gepleit om een dergelijk marge in acht te nemen. In het 12^e rapport van de studiegroep is een behoedzaamheidsmarge van 1% bbp niveau gehanteerd. Op basis van de gebruikelijke gevoeligheid van het EMU-saldo voor het bbp van 0,55, leidt dit tot een behoedzaamheidsmarge van taakstelling van $0,55 \times 1\% \times 6,5 \text{ mld} = 3,5 \text{ mld}$. Er zijn echter goede redenen om in deze tijden een ruimere marge te hanteren dan in eerdere rapporten van de studiegroep werd aanbevolen. Een behoedzaamheidsmarge van 11 mld is mogelijk wel erg ruim. De Europese verplichting om ieder jaar een verbetering van het structurele EMU saldo van 0,5% te realiseren staat in potentie op gespannen voet met de aanbeveling van Europa (en IMF en OESO) om een aantal structurele hervormingen door te voeren. De preventieve arm van de Code of Conduct maakt daarom ruimte voor afwijkingen van de standaard regel in het geval sprake is van

⁹ Dit is het minderheidsadvies van het CPB verwoord in het Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. In het minderheidsadvies is een extra marge van 2 mld aangehouden, zodat een taakstelling van $13 + 2 = 15 \text{ mld}$ resulteert.

structurele hervormingen die de groei bevorderen en die tegelijkertijd aantoonbare directe effecten op de overheidsbegroting hebben.¹⁰

3.5 Structureel evenwicht op de begroting in 2017

Een ander uitgangspunt voor het budgettaire beleid kan zijn dat de begroting in 2017 structureel in evenwicht moet zijn. In dat geval wordt geen rekening gehouden met de uitverdieneffecten die ombuigingen op de korte termijn hebben vanwege tijdelijke vraaguitval. Als vuistregel wordt hiervoor gehanteerd dat 1 euro ombuigingen het EMU saldo in eerste aanvang met slechts 60 cent verbetert. Met het verlies van 40 cent wordt bij dit uitgangspunt geen rekening gehouden. Het structureel EMU saldo volgens de definitie in 2017 is geraamd op 16 mld.¹¹

3.6 Feitelijk evenwicht op de begroting in 2017

Een ander uitgangspunt is dat de begroting in 2017 feitelijk in evenwicht moet zijn. Uitgaande van de raming van het feitelijk tekort in 2017 van 17 mld en uitgaande van tijdelijke uitverdieneffecten van 40 cent per euro¹² zijn ombuigingen van $17 \text{ mld} / (1 - 0,40) = 28 \text{ mld}$ noodzakelijk¹³.

Tabel 3 geeft een overzicht van de diverse doelstellingen en de ombuigingstaakstellingen die daaruit voortvloeien. In alle gevallen geldt dat het Nederlandse EMU saldo zich aan het begin van de projectieperiode dicht in de buurt van de 3% grens bevindt. Zoals aangegeven in het studiegroep rapport verdient het aanbeveling om daar snel een eind uit de buurt te komen, zodat Nederland bij economische tegenvallers niet onmiddellijk weer door die grens schiet. Vandaar dat het in de rede ligt een fors deel van die ombuigingen al in 2014 en 2015 te laten aangrijpen.

¹⁰ De relevante passage over *Structural Reforms* luidt:

In order to enhance the growth oriented nature of the Pact, structural reforms will be taken into account when defining the adjustment path to the mediumterm objective for countries that have not yet reached the objective and in allowing a temporary deviation from this objective for countries that have already reached it.

Only major reforms that have direct long-term positive budgetary effects, including by raising potential growth, and therefore a verifiable positive impact on the long-term sustainability of public finances will be taken into account. For instance, major health, pension and labor market reforms may be considered.

¹¹ Deze variant is het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. De studiegroep hanteert daarnaast nog een marge van 4 mld.

¹² Deze 40% uitverdieneffecten zijn een vuistregel. De hoogte van de uitverdieneffecten is afhankelijk van de maatregelen die genomen worden en kan in specifieke pakketten dus hoger of lager uitvallen.

¹³ Dit gaat uit boven het eerder genoemde bedrag van 25 mld. (zie paragraaf 1. Aanleiding) door een meer nauwkeurige berekening van de uitverdieneffecten.

Tabel 3 De ombuigingstaakstelling onder diverse redeneringen (in mld euro)

Variant	Ombuigingsopgave in 2017	Houdbaarheidswinst na 2017
Sluiting van het houdbaarheidstekort	7	0
Sluiting houdbaarheidstekort + structurele hervorming	2	5
Voldoen aan EU eis	13	0
Voldoen aan EU eis + structurele hervorming	13	5
Sluiting structureel tekort in 2017	16	0
Sluiting feitelijk tekort in 2017	28	0

4 Technische aspecten

Voor de berekening van het structurele EMU saldo bestaan verschillende berekeningsmethoden. Het structurele EMU saldo is het saldo gezuiverd voor tijdelijke, conjuncturele invloeden. Om aan te sluiten bij de internationale standaards wordt in de CPB ramingen thans de berekeningswijze van de Europese Commissie (EC) gerapporteerd. Deze definitie kan echter afwijken van de werkelijke inschatting van de conjuncturele invloeden op het overheidssaldo volgens het CPB. Zo ook voor het jaar 2017. Het CPB schat het voor conjunctuur gecorrigeerde saldo 1,1 % van het bbp gunstiger in dan wanneer de EC definitie wordt gevolgd.

De achterliggende factor betreft de output gap. Deze is naar raming van het CPB in 2017 groter dan besloten in de EC berekening, volgens welke de output gap in dat jaar praktisch nul is. Het CPB rekent om die reden met een groter potentieel herstel van de overheidsfinanciën na 2017.

Voor de berekening van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën heeft de invoering van de EC definitie voor het structurele EMU saldo geen betekenis. Het is immers slechts een definitiewijziging en geen wijziging in de onderliggende veronderstellingen over de economie. In de berekeningen voor de houdbaarheid en de onderliggende economische ontwikkeling wordt dus materieel uitgegaan van de output gap volgens de CPB definitie. Dit houdt een verder herstel in van de economie na 2017.

Maar ook wanneer de output gap in 2017 werkelijk kleiner zou worden ingeschat, dan mogen daarvan geen belangrijke effecten op de houdbaarheid worden verwacht. Een kleinere output gap impliceert dat het structurele bbp lager is dan volgens eerdere berekeningen als gevolg van een lagere structurele productiviteit. Eerdere houdbaarheidsberekeningen laten zien dat een verandering in productiviteit geen belangrijke effecten heeft op houdbaarheid. Weliswaar valt het structurele bbp lager uit en daarmee de belastingbasis, maar dat geldt ook voor de lonen en daarmee voor de kosten van de overheid. Bij een evenredige daling van de lonen in de gehele economie vallen de voordelen en nadelen voor de overheidsbegroting praktisch tegen elkaar weg. Alleen de netto schuld valt dan in verhouding tot het - nu lagere - bbp hoger uit, maar dit heeft maar een klein effect op houdbaarheid.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Juni 2012