



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 7 april 2015

Tekortreductie in internationaal perspectief

Erik Floor

CPB Achtergronddocument

Tekortreductie in internationaal perspectief

Erik Floor

Inhoud

- 1 Inleiding—5
- 2 Tekortreducerende maatregelen—5
- 3 Tekortreducering—7
 - 3.1 Overheidsuitgaven—8
 - 3.2 Overheidsinkomsten (belasting- en premieontvangsten)—10
- 4 Data en methode—12
- 5 Bijlage—13

1 Inleiding

Dit achtergronddocument geeft inzicht in de ontwikkeling van de primaire overheidsuitgaven en de belasting- en premieontvangsten als percentage van het bbp voor verschillende Europese landen tijdens de crisis. In dit achtergronddocument wordt de inhoud van het kader *Tekortreductie in internationaal perspectief* uit het *Centraal Economisch Plan 2015* verder uitgediept en er worden analyses toegevoegd.¹ Ook bevat dit achtergronddocument een paragraaf over de gehanteerde methodiek.

We brengen in dit document de tekortreductie in verschillende Europese landen in kaart. We kijken daarbij zowel naar de voorgenomen discretionaire maatregelen als naar de uiteindelijke mutaties in de overheidsbegroting. In paragraaf 2 gaan we in op de inspanningen van de overheid ten aanzien van de overheidsbegroting. Uit het overzicht zal blijken dat overheden zowel ombuigingen hebben doorgevoerd als de lasten hebben verzwwaard. Vooral in de Zuid-Europese probleemlanden (Griekenland, Spanje, Portugal) zijn de inspanningen groot. In paragraaf 3 verbreden we onze blik naar de daadwerkelijke mutaties in overheidsuitgaven en de belasting- en premieontvangsten. Naast beleid maken ook conjuncturele en trendmatige ontwikkelingen hier onderdeel van uit. Het achtergronddocument wordt afgesloten met enkele overwegingen met betrekking tot de methode en de gebruikte data.

De insteek van het kader in het Centraal Economisch Plan 2015 en dit achtergronddocument komen deels overeen met het artikel *Uitgavenbeleid na de crisis* van Van der Noord.² Dit achtergronddocument gaat verder, door de uitgavenkant integraal te analyseren en de inkomstenkant eveneens te bespreken.

2 Tekortreducerende maatregelen

Zoals hierboven reeds aangegeven kunnen we onderscheid maken tussen tekortreducerende maatregelen en de daadwerkelijke tekortreductie. De eerste indicator omvat door de overheid geïnitieerde ombuigingen en lastenverzwaringen, terwijl bij de daadwerkelijke tekortreductie ook conjuncturele aspecten, rente-uitgaven en demografie een rol spelen. Deze paragraaf gaat in op de door verschillende Europese overheden genomen discretionaire maatregelen.

Het Centraal Planbureau heeft voor Nederland de tekortreducerende maatregelen in recente jaren bijgehouden.³ Als gevolg van verschillende beleidspakketen zijn tijdens de crisis de overheidsuitgaven verlaagd en de collectieve lasten verhoogd. De Europese Commissie

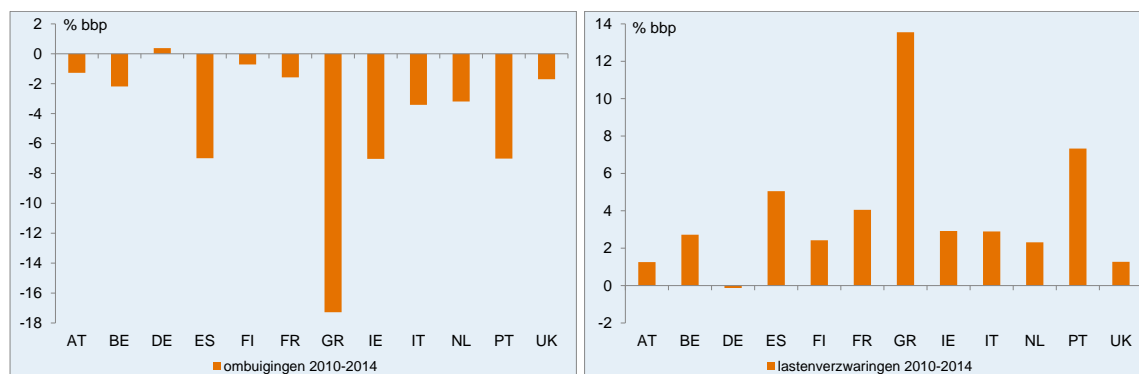
¹ Zie ook het kader 'Tekortreductie in internationaal perspectief' uit het Centraal Economisch Plan 2015.

² Van der Noord, P.J., 2014, *Uitgavenbeleid na de crisis*, Tijdschrift voor Openbare Financiën, p. 128-137 ([link](#)).

³ Sinds de crisis wordt dit overzicht voor zowel de inkomsten- als de uitgavenkant bijgehouden, zie: Suyker, W., 2015, *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017*, CPB Achtergronddocument ([link](#)). Voor wat betreft belasting- en premieontvangsten is er een overzicht beschikbaar van beleidsmaatregelen vanaf 1998, zie: StuuT, K., 2014, *De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998-2013*, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

onderhoudt ten behoeve van de naleving van het Stabiliteits- en Groeipact een overzicht van de discretionaire maatregelen in Europa. Deze discretionaire maatregelen geven een indicatie van in de begrotingsinspanningen ten opzichte van het basispad. Echter, omdat het moeilijk is om de omvang van een discretionaire maatregel te bepalen, moeten deze cijfers met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Zie ook paragraaf 4.

Figuur 2.1 Ombuigingen % bbp (links) en lastenverzwaringen % bbp (rechts) na 2009 (2010-2014) (a)



Bron: AMECO-database. De cijfers voor Nederland komen grofweg overeen met onze eigen inschattingen van de ombuigingen en de lastenverzwaringen tijdens de crisis.⁴ Zie ook paragraaf 4. (a) AT: Oostenrijk, BE: België, DE: Duitsland, ES: Spanje, FI: Finland, FR: Frankrijk, GR: Griekenland, IE: Ierland, IT: Italië, NL: Nederland, PT: Portugal, UK: Verenigd Koninkrijk.

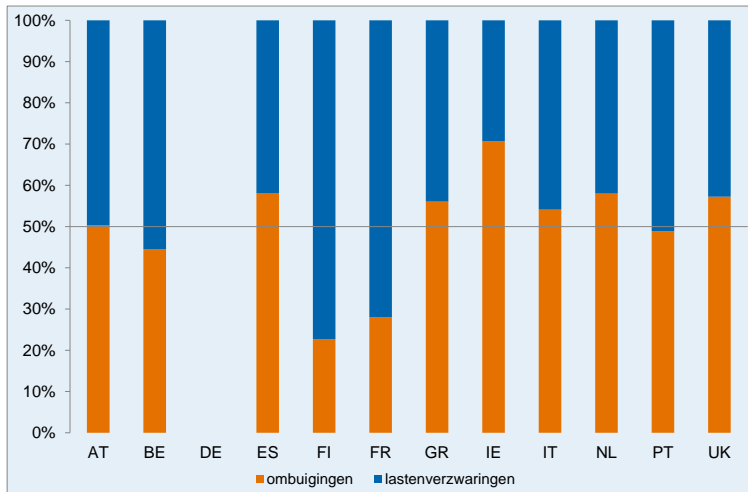
De linkerfiguur van figuur 2.1 toont de ombuigingen als percentage van het bbp. Dit zijn de door de overheid genomen discretionaire maatregelen in de periode 2010-2014, sinds het begin van de Europese crisis. Er zijn forse verschillen tussen landen. Met name Griekenland, maar ook Spanje en Portugal hebben een zeer omvangrijk bezuinigingspakket achter de rug. De inspanningen van Nederland zijn vergelijkbaar met die van Italië, België en Oostenrijk. Duitsland heeft de overheidsuitgaven juist verhoogd.

De rechterfiguur van figuur 2.1 toont de lastenverzwaringen als percentage van het bbp. Het gaat om de discretionaire maatregelen in de jaren 2010-2014. Het is onmiskenbaar dat de trojkalanden de grootste lastenverzwaringen hebben doorgevoerd. De lastenverhogingen in Nederland zijn vergelijkbaar met die in Finland en België.

Overheden hebben zowel omgebogen op de overheidsbegroting als ingezet op lastenverzwaring (figuur 2.2). In de meeste landen, waaronder Nederland, lag de focus meer op ombuigingen, terwijl met name Finland en Frankrijk, en in mindere mate België, ingezet hebben op lastenverzwaringen.

⁴ Zie ook: Suyker, W., 2015, Tekortreducerende maatregelen 2011-2017, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

Figuur 2.2 Verdeling van ombuigingen en lastenverzwaringen (2010-2014) (a)



(a) Voor Duitsland is geen informatie opgenomen, omdat het de lasten niet heeft verzward en ook niet heeft omgebogen op de overheidsbegroting. Zie figuur 2.1.

3 Tekortreducering

Aan het begin van de crisis nam het begrotingstekort in de meeste Europese landen sterk toe. Onder invloed van de situatie op de financiële markten en de regels van het Stabiliteits- en Groeipact werd er door veel landen sterk bezuinigd op de overheidsuitgaven en werden de lasten verhoogd. Omdat er geen volledig en consistent overzicht bestaat van de tekortreducerende maatregelen in Europa gaan we uit van de daadwerkelijke tekortreduceringen van overheden. Zoals te zien is in figuur 3.1 zijn de tekorten in de meeste aan het begin van de crisis eerst fors toegenomen en daarna fors gedaald. We gaan achtereenvolgens in op de tekortreductie aan de uitgavenkant en aan de inkomstenkant.

Figuur 3.1 EMU-saldo 2007-2014 (a)



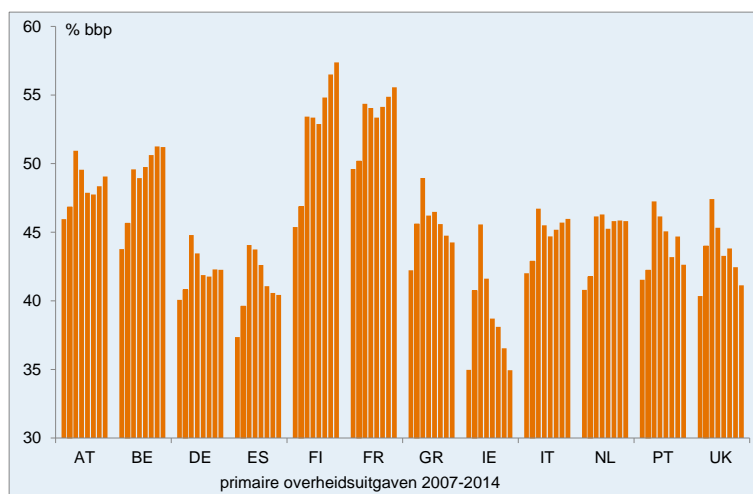
(a) In deze cijfers is gecorrigeerd voor tijdelijke factoren (*one off's*).

3.1 Overheidsuitgaven

Figuur 3.2 toont de ontwikkeling van de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven als percentage van het bbp. De primaire overheidsuitgaven blijken in de meeste landen eerst te zijn gestegen om daarna af te nemen. De meeste landen lieten in de eerste jaren van de crisis automatische stabilisatie werken, terwijl pas later werd ingezet op het verkleinen van de tekorten op de overheidsbegroting. Vanwege deze ontwikkeling splitsen we onze analyse op in twee periodes, de periode 2007-2009 en de periode 2009-2014. De tweede periode komt overeen met de gegevens uit de vorige paragraaf. Helaas zijn er geen data beschikbaar over de tekortreducerende maatregelen voor 2010. Overigens geeft dit plaatje ook inzicht in de niveaunderschillen tussen Europese landen. Zo zijn in Frankrijk en Finland de primaire overheidsuitgaven als percentage van het bbp relatief hoog.

Merk op dat er in deze figuur en ook in de volgende figuren noemereffecten optreden. Omdat het bruto binnenlands product in bijvoorbeeld Griekenland sinds 2008 voortdurend afneemt, wordt de daling van de overheidsuitgaven als % bbp gedempt (zie figuur 4.1).

Figuur 3.2 Totale overheidsuitgaven exclusief betaalde rente als % bbp (a)

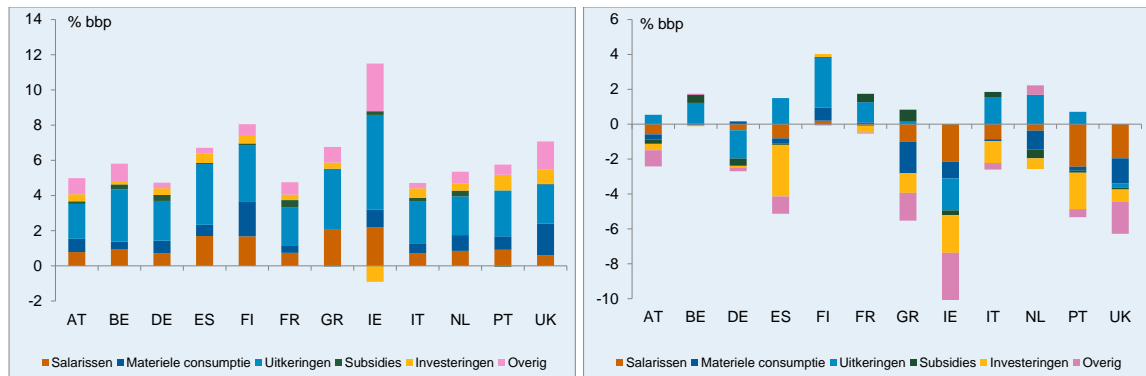


(a) In deze cijfers is gecorrigeerd voor tijdelijke factoren (*one off's*).

Figuur 3.3 toont de mutatie van de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven als % bbp voor de periodes 2007-2009 en 2009-2014. Duidelijk is dat in de eerste periode (linkerfiguur) de overheidsuitgaven als % bbp substantieel toenemen. Dit betreft met name de sociale uitkeringen, maar ook de betaalde overheidssalarissen stijgen in alle landen.

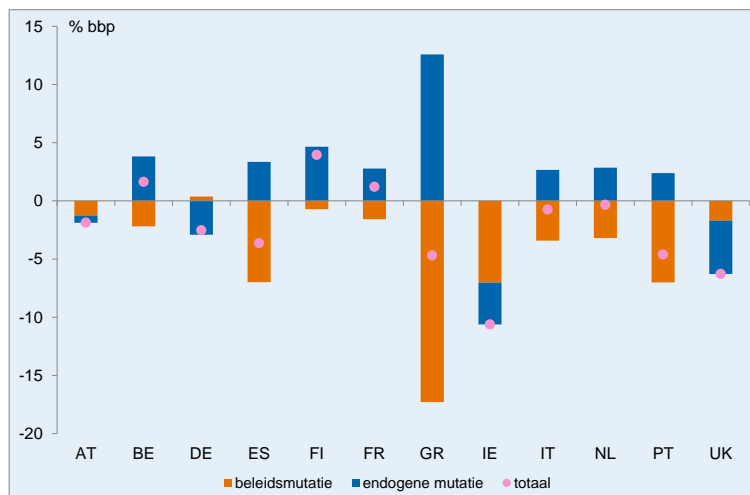
In de tweede periode (2009-2014) is het beeld meer gemengd. In de probleelanden nemen de primaire overheidsuitgaven sterk af, met name in de investeringen en de lonen van ambtenaren. In veel landen, waaronder Nederland, nemen de uitgaven aan sociale uitkeringen toe.

Figuur 3.3 Mutatie van de primaire overheidsuitgaven % bbp tussen 2007-2009 (links) en 2009-2014 (rechts)



Gegeven de informatie over de discretionaire maatregelen die overheden hebben genomen kunnen we een inschatting geven van de verdeling van de mutatie van de primaire overheidsuitgaven als gevolg van direct beleid en als gevolg van alle andere factoren zoals de ontwikkeling van de economie (endogeen, zie figuur 3.4).⁵ In de meeste landen waar wordt omgebogen op de overheidsuitgaven is er tegelijkertijd sprake van een endogene toename van de overheidsuitgave als % bbp. Voor bijvoorbeeld Griekenland en Nederland geldt dat de ombuigingen op de overheidsuitgaven gedempt worden door endogene uitgavenstijgingen, zoals een trendmatige stijging van de zorgkosten en een toename van werkloosheidsuitkeringen als gevolg van toenemende werkloosheid. In België, Finland en Frankrijk is de endogene toename van de primaire overheidsuitgaven zelfs groter dan de discretionaire maatregelen. Dit wordt met name veroorzaakt door een toename van de sociale uitkeringen.

Figuur 3.4 Mutatie primaire overheidsuitgaven tussen 2009 en 2014 naar beleid en endogeen in % bbp

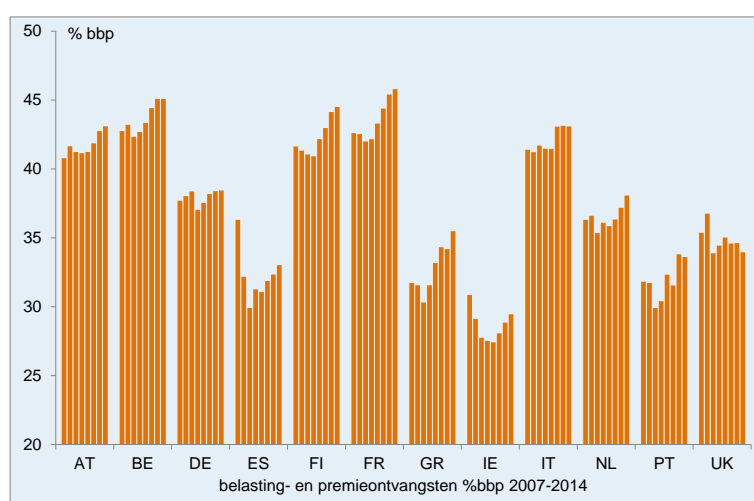


⁵ De effecten van beleid betreffen hier ex ante-effecten, dus zonder macro-economische doorwerking.

3.2 Overheidsinkomsten (belasting- en premieontvangsten)

De belasting- en premieontvangsten van de overheid als percentage van het bbp vertonen net als de primaire overheidsuitgaven een duidelijk patroon (figuur 3.5). In vrijwel alle landen dalen de lasten in 2008 en 2009 als gevolg van automatische stabilisatie. Daarnaast werden bijvoorbeeld in Nederland de lasten verlicht door bedrijven meer mogelijkheden te geven om af te schrijven op bedrijfsmiddelen. Vanaf 2010 stijgen de lasten in de meeste landen, om zo de overheidsbegroting op orde te brengen. Per saldo is er doorgaans sprake van een lastenstijging. De collectieve lastendruk verschilt sterk tussen landen. In onder meer Finland, Frankrijk en Italië liggen de lasten ruim boven de 40% bbp. De lasten in Nederland zijn vergelijkbaar met die in Duitsland. In de problemlanden liggen de lasten relatief laag, rond de 30% bbp.

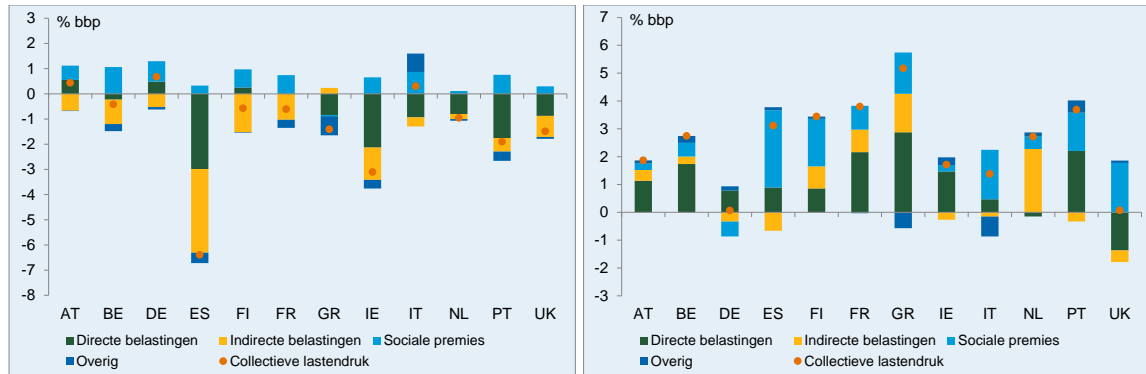
Figuur 3.5 Collectieve lastendruk (belasting- en premieontvangsten) % bbp



Figuur 3.6 toont de mutatie van de belasting- en premieontvangsten als % bbp. Zoals hierboven al bleek dalen de lasten in de periode 2007-2009 in nagenoeg alle landen. Zowel de inkomsten uit directe als indirecte belastingen nemen af, terwijl de lasten als gevolg van sociale premies in alle landen licht toenemen. Dit laatste hangt vermoedelijk samen met toenemen overheidsuitgaven aan sociale uitkeringen.

In de tweede periode (2009-2014) stijgen de lasten in de meeste landen. Zowel de belastingen als de premies hebben doorgaans een aandeel in de toename van de lasten. In Griekenland is de lastenstijging het grootst. De Nederlandse mutatie in de lasten is qua omvang vergelijkbaar met België. De Nederlandse lastenstijging wordt met name gedreven door een toename van de indirecte belastingen. Dit betreft bijvoorbeeld de verhoging van het hoge tarief in de btw met 2%-punt.

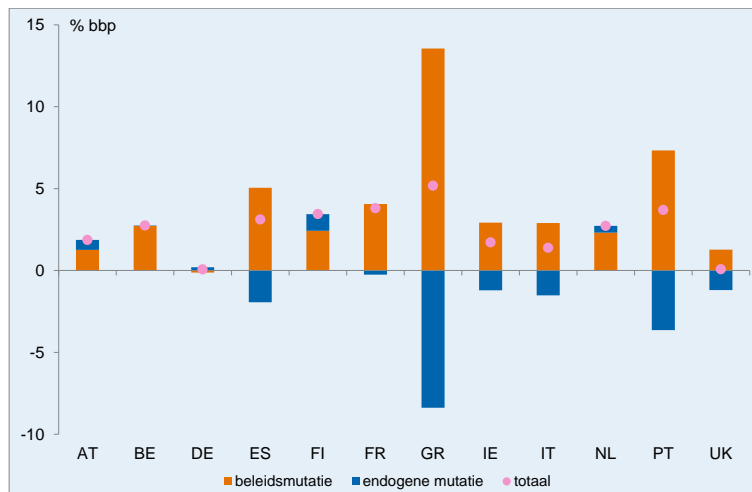
Figuur 3.6 Mutatie van de belasting- en premieontvangsten in % bbp tussen 2007-2009 (links) en 2009-2014 (rechts) (a)



(a) 'Overig' betreft onder meer de belastingen op vermogen.

Zoals we ook al in de vorige paragraaf zagen stijgen de lasten als gevolg van discretionaire maatregelen van de overheid. Figuur 3.7 laat zien dat in de meeste landen de lasten endogeen afnemen in de periode 2009-2014, waardoor de ex ante beleidsmatige verhoging van de lasten wordt gedempt.

Figuur 3.7 Mutatie belasting- en premieontvangsten tussen 2009 en 2014 naar beleid en endogeen in % bbp



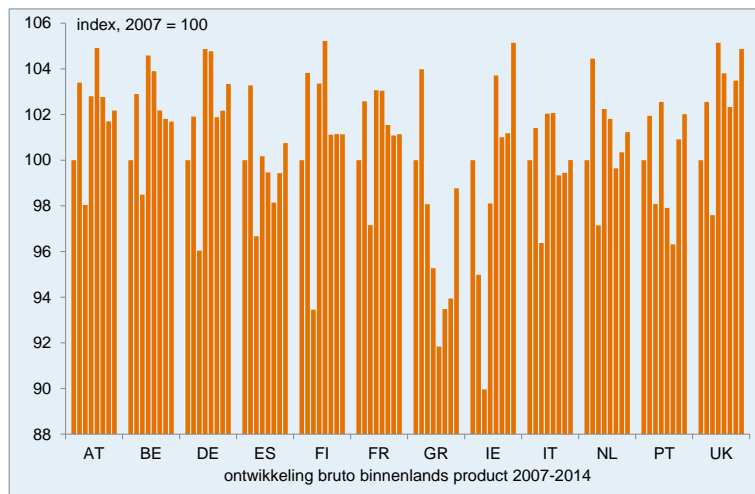
4 Data en methode

In deze paragraaf wordt de gebruikte data toegelicht en worden een aantal, voor de analyse belangrijke, keuzes besproken. We hebben gebruik gemaakt van de AMECO-dataset van de Europese Commissie, die een groot aantal variabelen met betrekking tot de inkomsten en de uitgaven van Europese landen bevat.⁶ De belangrijkste bron van AMECO is Eurostat, maar voor een aantal variabelen is ook gebruik gemaakt van andere bronnen. Zo worden de discretionaire maatregelen aangeleverd door de lidstaten. Voor zover de cijfers nog niet definitief zijn (2014), gaat het om ramingen van de Europese Commissie. Een tabel met de relevante cijfers is beschikbaar.⁷

Voor het eerste deel van de analyse maken we gebruik van de discretionaire maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenkant. De data zijn slechts beschikbaar vanaf 2010, waardoor het niet mogelijk is om de voorgaande jaren te bespreken. De weergegeven discretionaire maatregelen weerspiegelen niet het volledige beleid dat in die jaren werd gevoerd, omdat maatregelen waartoe al voor 2010 was besloten er geen onderdeel van uit maken. Dit leidt in elk geval voor Nederland tot een onderschatting van de discretionaire maatregelen in de AMECO-database.

Het tweede deel van de analyse (paragraaf 3) gaat in op de daadwerkelijk mutaties in de overheidsuitgaven en –inkomsten. Voor de uitgavenkant maken we gebruik van de primaire overheidsuitgaven, terwijl we aan de inkomstenkant uit gaan van de belasting- en premieontvangsten. Hierdoor zijn rentelasten en niet-belastingmiddelen niet betrokken in de analyse.

Figuur 4.1 Ontwikkeling bruto binnenlands product (bbp) 2007-2014 (index, 2007 = 100)



Zowel de ombuigingen en de lastenverzwaringen als de feitelijke mutaties in de overheidsuitgaven en inkomsten relateren we in dit achtergronddocument aan het bruto

⁶ De data zijn vrij beschikbaar via [link](#).

⁷ Deze cijfers zijn te downloaden vanaf de website van het Centraal Planbureau ([link](#)).

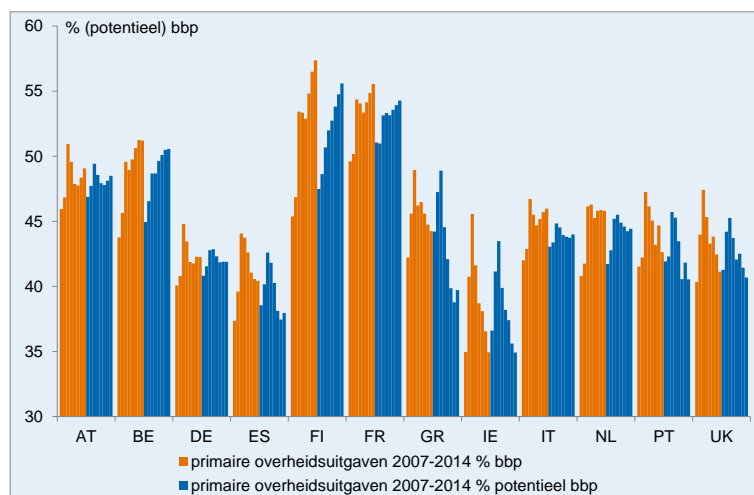
binnenlands product (bbp). Hierdoor zijn landen onderling vergelijkbaar. Zie figuur 4.1 voor de ontwikkeling van het bbp. Onze benadering verschilt hierdoor van die van Van der Noord, die er voor kiest om de primaire overheidsuitgaven te relateren aan de ontwikkeling van het potentieel bbp.⁸ Echter, omdat dit achtergronddocument ook de inkomstenkant van de overheidsbegroting onder de loep neemt gebruiken we het daadwerkelijk bbp. Het is gebruikelijk om de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten te relateren aan de ontwikkeling van het bbp.⁹ Om de inkomstenkant en de uitgavenkant van de overheidsbegroting tegelijkertijd te analyseren kiezen we voor het bbp. Overigens blijkt uit de figuur in de bijlage dat de verschillen tussen beide benaderingen beperkt zijn.

We hebben er voor gekozen om de analyse in het tweede deel te splitsen in twee perioden, namelijk 2007-2009 (dus mutaties 2008-2009) en 2009-2014 (dus mutaties 2010-2014). Uit de figuren 3.2 en 3.5 blijkt dat de patronen van de overheidsuitgaven en -inkomsten tussen deze periode verschilt. In de eerste periode laten overheden het tekort oplopen, terwijl het tekort in de tweede periode wordt gereduceerd.

5 Bijlage

In tegenstelling tot bijvoorbeeld Van der Noord relateren wij de uitgaven en inkomsten aan het daadwerkelijke bbp. De verschillen tussen beide benaderingen zijn beperkt. Ter illustratie tonen we hier figuur de primaire overheidsuitgaven als percentage van zowel het bbp als het potentieel bbp (figuur 5.1, zie ook figuur 3.2). Ook in landen waar het bbp relatief fors is gedaald blijft het teken van de mutatie onveranderd.

Figuur 5.1 Ontwikkeling primaire overheidsuitgaven 2007-2014 in % bbp en % potentieel bbp



⁸ Van der Noord, P.J., 2014, Uitgavenbeleid na de crisis, Tijdschrift voor Openbare Financiën, p.0 128-137 ([link](#)).

⁹ Floor, E., 2014, Progressiefactor onder druk tijdens crisis, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

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

April 2015