

Datum : 9 november 2001
Aan : Contactpersonen politieke partijen

Nieuw budgettair en economisch beeld 2003-2006

1 Inleiding

Dit voorjaar is een voorlopige boekhoudkundige berekening van de budgettaire ruimte voor de komende kabinetsperiode gemaakt.¹ Startpunt voor de berekeningen was het financiële en economische beeld uit het Centraal Economisch Plan 2001 (CEP 2001), zo goed mogelijk aangevuld met de voorjaarsbesluitvorming rond de begroting 2002. De gehanteerde economische groei van 2003-2006 lag toen op 2¼% per jaar, conform het voorzichtig trendmatige groeiscenario uit CPB-document 1.² De boekhoudkundige berekening resulteerde dit voorjaar in een budgettaire ruimte van 3¼ mld euro (*f* 7 mld) voor de periode 2003-2006 bij een EMU-saldo van 1,1% BBP in het startjaar 2002. Deze ruimte kan worden aangewend voor verbetering van het begrotingssaldo dan wel voor uitgavenverhogingen en/of lastenverlichting.

Met de voor eind november geplande publicatie van de middellange termijnverkenning voor de komende kabinetsperiode (MLT) worden de budgettaire en economische vooruitzichten 2003-2006 van dit voorjaar geactualiseerd. In tegenstelling tot de boekhoudkundige becijferingen van dit voorjaar omvat de MLT een integrale doorrekening van de economische en budgettaire ontwikkelingen. Dit kan tot andere uitkomsten leiden. De veranderingen in het beeld voor de periode 2003-2006 hangen echter vooral samen met de nieuwe inzichten voor de korte termijn.³ Verder is op een groot aantal terreinen sinds het voorjaar nieuwe informatie beschikbaar gekomen. Daarbij gaat het onder andere om de nadere uitwerking van de begroting voor 2001 en 2002, de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2002, het belastingplan 2002 en recente maandrealisaties voor de belasting- en premie-opbrengsten. Vooruitlopend op de MLT

¹ CPB-document 3, Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2003-2006, juni 2001.

² CPB-document 1, Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn, maart 2001.

³ CPB-notitie 59 aan de Minister van Economische Zaken, Nieuwe raming 2001-2002, 1 november 2001, beschikbaar op www.cpb.nl.

geeft het CPB in deze notitie zicht op de economische groei en de budgettaire ruimte die als input kunnen dienen voor de op te stellen verkiezingsprogramma's van de politieke partijen.

2 Veranderde uitgangspositie: het jaar 2002

Tussen het voorjaar en nu zijn de inzichten voor de economische groei in 2001 en 2002 fors neerwaarts bijgesteld. De scherpe conjuncturomslag voor 2001 werd pas na het verschijnen van het CEP 2001 duidelijk en is versterkt door de terroristische aanslagen op 11 september in de VS. De groeiverwachting voor 2001 en 2002 is verlaagd van gemiddeld 3% per jaar in het CEP naar 1½% per jaar in de jongste raming voor de korte termijn. Ten opzichte van dit voorjaar is de economische groei dus cumulatief met 3%-punt verlaagd, waarvan 1%-punt als structureel is aangemerkt en 2%-punt als conjunctureel.

De structurele component in de neerwaartse groeibijstelling hangt deels samen met een herziene schatting van de potentiële groei in het verleden naar aanleiding van nieuwe informatie. Ook is de structurele groei 2001-2002 verlaagd in verband met de gestegen kosten van beveiliging, de hogere verzekeringspremies en de hogere risicopremies als gevolg van de terroristische aanslagen in de VS.

Door de conjuncturele component in de groeiaanpassing slaat het conjunctuurbeeld voor 2002 om. In het voorjaar werd nog een situatie van hoogconjunctuur voor 2002 voorzien, waarbij de productie 1% boven het potentiële niveau zou liggen (dit wordt ook wel geduid als een output gap van 1% BBP positief). De neerwaartse groeiaanpassing leidt er toe dat voor 2002 nu een laagconjunctuur wordt voorzien waarbij de productie juist 1% onder het potentiële niveau ligt (een output gap van 1% negatief).

Doordat veel CAO's voor dit en volgend jaar al vastliggen is de loonraming voor 2001 en 2002 nauwelijks aangepast. De arbeidsinkomensquote wordt nu 2%-punt hoger geraamd dan in het CEP. De geraamde groei van de bedrijfsinvesteringen in 2001 en 2002 is ten opzichte van het CEP met cumulatief 6%-punt verlaagd.

Het verslechterde economische beeld gaat gepaard met een neerwaartse aanpassing van de raming van het EMU-saldo in 2002 van een overschot van 1,1% BBP in de berekening van dit voorjaar naar 0,6% BBP nu. Hierbij is ook rekening gehouden met de realisaties voor de belasting- en premie-inkomsten in de afgelopen maanden.

3 Economisch beeld 2003-2006

De verslechtering van het economische beeld voor 2001-2002 werkt langs twee verschillende wegen door in de groeiperspectieven voor de periode 2003-2006. Enerzijds komt de structurele groeiverwachting lager uit, onder meer door het lagere investeringspeil. Anderzijds zorgt de

omslag in de conjuncturele startpositie ervoor dat een conjunctuur neutraal beeld voor 2006 nu een conjunctuurherstel in de periode 2003-2006 betekent.

De hogere risicopremies als gevolg van de terroristische aanslagen in de VS drukken niet alleen de groei op korte termijn maar ook, zij het in iets mindere mate, op langere termijn. De hogere risicopremies vertalen zich in hogere kapitaalkosten en hebben zodoende een neerwaarts effect op de bedrijfsinvesteringen in de komende jaren. Hierdoor en als doorwerking van de lagere investeringsquote in het startjaar voorziet het CPB voor de periode 2003-2006 geen ophoop meer in de kapitaalintensiteit. Dit voorjaar werd nog gerekend met een verdere toename van de kapitaalintensiteit, wat een bijdrage aan de productiviteitsgroei in 2003-2006 van 0,2%-punt per jaar zou leveren. Verder is de lage productiviteitsgroei in 2001 voor een deel structureel geduid, met gevolgen voor de geschatte structurele productiviteitsgroei in de omliggende jaren. Daarbij is relevant dat de Fed de structurele groei van de arbeidsproductiviteit in de VS voor zowel het recente verleden als de toekomst neerwaarts heeft bijgesteld, onder andere door lagere ICT-effecten. De cijfers voor de VS zijn indicatief voor de toekomstige ontwikkeling in Nederland. De structurele groeiverwachting van de arbeidsproductiviteit is in 2003-2006 op grond van deze nieuwe inzichten met ¼%-punt per jaar verlaagd ten opzichte van dit voorjaar.

Naast deze neerwaartse bijstelling van de potentiële groei staat het veranderde conjunctuurbeeld in het startjaar. Bij het opstellen van de economische vooruitzichten voor de periode 2003-2006 is uitgegaan van terugkeer naar een conjunctureel neutraal beeld in het eindjaar 2006. Dit uitgangspunt vertaalde zich dit voorjaar in het afbouwen van de positieve output gap van 1% BBP, waardoor de feitelijke groeiverwachting ¼%-punt per jaar onder de structurele potentiële groei uitkwam. Spiegelbeeldig leidt de nu verwachte laagconjunctuur in 2002 tot conjunctuurherstel in het groeiscenario 2003-2006. Bij de nu geraamde output gap 2002 van 1% negatief ligt de feitelijke groeiverwachting ¼%-punt per jaar boven de potentiële groei. Het gewijzigde conjunctuurbeeld voor 2002 heeft zodoende een opwaarts effect op de feitelijke groeiverwachting 2003-2006 van ½%-punt per jaar.

De bijstellingen in de potentiële groei en de conjuncturele correctie leiden per saldo tot ¼%-punt hogere feitelijke groeiverwachting voor 2003-2006 ten opzichte van dit voorjaar (zie tabel 3.1). Daarmee komt de economische groei in het huidige voorzichtige scenario op 2½% per jaar tegen 2¼% in de boekhoudkundige berekeningen uit het voorjaar. De hogere economische groei is gelokaliseerd bij de arbeidsproductiviteitsontwikkeling; de werkgelegenheidsgroei is ongewijzigd ten opzichte van het voorjaar. De voorzichtigheidsmarge bedraagt net als in het voorjaar ¼%-punt per jaar.

Tabel 3.1 Opbouw BBP-groei, voorzichtig scenario 2003-2006

	Nieuwe raming	boekhoudkundige berekening voorjaar
	groei in% per jaar	
Potentiële groei	2½	2¾
Voorzichtigheidsmarge	- ¼	- ¼
Voorzichtige potentiële groei	2¼	2½
Conjunctuurcorrectie	+ ¼	- ¼
Voorzichtig scenario	2½	2¼

4 Budgettair beeld volgende kabinetsperiode

De hogere economische groei in 2003-2006 gaat niet gepaard met een hogere groei van de collectieve inkomsten. Dat hangt voor een deel samen met de conjuncturele verslechtering in 2001 en 2002, die ertoe leidt dat de arbeidsinkomensquote in 2002 naar verwachting oploopt tot boven de 85%. Nu is ermee gerekend dat de arbeidsinkomensquote op middellange termijn weer terugloopt tot circa 84%, waar in het scenario van het voorjaar nog sprake was van een lichte oploop. De hogere economische groei 2003-2006 vertaalt zich hierdoor niet in een extra groei van het looninkomen maar slaat vrijwel volledig neer in de winstontwikkeling. De sterke verslechtering van de winstgevendheid in 2001-2002 is door kasvertragingen nog maar voor een klein deel zichtbaar in de opbrengst van de vennootschapsbelasting in 2002. Daarom loopt de opbrengst van de winstbelastingen na 2002 eerst verder terug, voordat de verbetering in de winstgevendheid een positieve bijdrage gaat leveren.

Verder wordt de inkomstengroei gedrukt doordat nu gerekend wordt met een verhoging van de pensioenpremies, mede als gevolg van de verslechterde beleggingsrendementen van pensioenfondsen. De pensioenpremies zijn aftrekbaar voor de belasting- en premie-betalingen en beperken zo de inkomstengroei ten opzichte van het voorjaar. Per saldo komt de bruto-ruimte (de groei van de collectieve inkomsten bij ongewijzigde tarieven) ½ mld euro lager uit dan in de boekhoudkundige berekening dit voorjaar.

De collectieve uitgaven ontwikkelen zich per saldo niet veel anders dan in het voorjaar werd becijferd. Op onderdelen zijn er wel verschillen doordat nieuwe informatie is verwerkt en de raming van enkele uitgavencategorieën is bijgesteld, onder andere door een lagere rentevoet. Zo zijn de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2002 verwerkt en is de raming voor de rentelasten neerwaarts bijgesteld. De volumegroei van de zorguitgaven komt nu iets hoger uit, op 2,5% per jaar tegenover 2,25% per jaar in de eerdere berekening. Ook de structurele dekking van de hoge contractloonstijging in onder meer de ziekenhuis-cao 2001 zorgt voor hogere uitgaven. Verder

leiden de hoge bouwprijzen in het scenario tot hogere uitgaven aan onder meer infrastructuurprojecten. Tenslotte heeft de hogere deflator, de prijsontwikkeling van het BBP, ten opzichte van dit voorjaar een neerwaarts effect op de reële uitgavengroei.

Al met al komt het beslag op de bruto ruimte door de groei van de collectieve uitgaven en de ontwikkeling van de overige EMU-relevante posten $\frac{3}{4}$ mld euro lager uit. Per saldo is de ontwikkeling van de budgettaire ruimte dan marginaal, $\frac{1}{4}$ mld euro, gunstiger ten opzichte van de boekhoudkundige berekening dit voorjaar (zie tabel 4.1).

In deze nieuwe ruimteberekening wordt het EMU-saldo weer gelijkgesteld aan het EMU-saldo in 2002, nu dus op 0,6% BBP. Omdat in het voorjaar gerekend werd met een EMU-saldo van 1,1% BBP is het budgettaire beeld in 2006 in feite met $1\frac{3}{4}$ mld euro (*f* 4 mld) verslechterd. Deze verslechtering is terug te voeren op het lagere BBP-niveau dat voor 2006 resulteert. Het groeiverlies in 2001-2002 wordt maar voor een deel goedge maakt door de iets hogere groei in het scenario voor de jaren daarna.

In de middellange termijnverkenning wordt de budgettaire ruimte, bij wijze van technische veronderstelling, volledig aangewend voor verbetering van het EMU-saldo. Dan verbetert het EMU-saldo van 0,6% in 2002 naar 1,2% in 2006. Door diverse incidentele factoren vindt de verbetering van het EMU-saldo echter niet gelijkmatig in de periode 2003-2006 plaats. In 2003 is zelfs sprake van een saldooverslechtering tot 0,2% BBP, waarna vervolgens het EMU-saldo weer verbetert via 0,5% BBP in 2004 en 1,0% BBP in 2005 naar 1,2% BBP in 2006. Gemiddeld bedraagt het EMU-overschot over 2003-2006 in het voorzichtige scenario 0,7% BBP.

Tabel 4.1 Budgettaire ruimte voorzichtig scenario 2003-2006 in mld euro, prijzen 2002

	nieuwe raming	boekhoudkundige berekening voorjaar
Reële stijging inkomsten bij ongewijzigde tarieven (bruto-ruimte)	15 $\frac{3}{4}$	16 $\frac{3}{4}$
Reële stijging uitgaven onder ijklijn bij ongewijzigd beleid	14 $\frac{3}{4}$	15 $\frac{3}{4}$
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	- 2 $\frac{1}{2}$	- 2
Budgettaire ruimte	3 $\frac{1}{2}$	3 $\frac{3}{4}$

5 Tot slot

Het budgettaire beeld in 2006 is circa 1¼ mld euro (circa f 4 mld) ongunstiger dan in de voorlopige boekhoudkundige berekening die in het voorjaar werd gemaakt. Dit is vooral het gevolg van de sterke verslechtering in de verwachte uitgangspositie voor het nieuwe kabinet: het begrotingssaldo in 2002 wordt nu op 0,6% BBP geschat, tegenover 1,1% BBP in het voorjaar. Vanuit deze slechtere startpositie komt in de loop van de volgende kabinetsperiode een budgettaire ruimte beschikbaar van bijna 3½ mld euro (bijna f 8 mld), iets meer dan in het voorjaar werd becijferd.

De budgettaire ruimte in de volgende kabinetsperiode kan worden vergroot door beleidsmaatregelen die de verwachte economische groei verhogen. Ook kan extra financiële ruimte voor nieuw beleid worden geschapen door uitgavenbeperkingen en/of lastenverzwaringen. De budgettaire ruimte kan worden aangewend voor verbetering van het begrotingssaldo, dat in 2002 op 0,6% BBP uitkomt, dan wel voor uitgavenverhogingen en/of lastenverlichting. Verbetering van het begrotingssaldo kost ½ mld euro (ruim f 1 mld) budgettaire ruimte per 0,1 %-punt van het BBP.