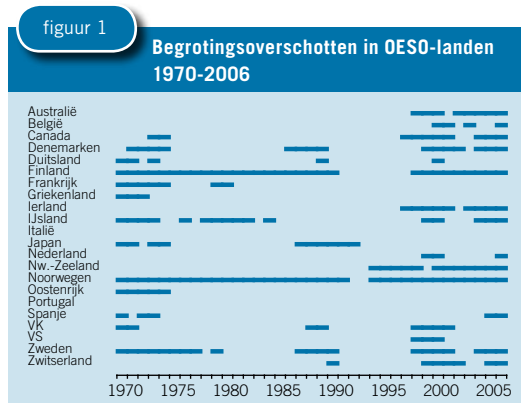


beleid Begrotingsoverschotten bereiken en vasthouden

Het in 2006 bereikte overschot op de Nederlandse overheidsbegroting zal in 2007 naar verwachting omslaan in een tekort. Een aantal landen slaagt er wel in begrotingsoverschotten vast te houden. Waarin verschilt het beleid van deze landen?

Nederland heeft in 1999, 2000 en in 2006 een overschot op de begroting weten te bereiken. Volgens recente inzichten zal het in 2007, net als aan het begin van het decennium, niet lukken om het overschot vast te houden (voorspellingen wijzen op een tekort van 0,7 procent bbp). Bij een goed draaiende economie is het verdwijnen van het overschot toe te schrijven aan een combinatie van lastenverlichting, hogere uitgaven en tegenvallende aardgasbaten. Vergrijzingsommen van het CPB en de Europese Commissie laten echter zien dat het wenselijk is toe te werken naar een situatie waarin structureel overschotten worden vastgehouden. Het regeerakkoord heeft deze aanbevelingen deels overgenomen, door te streven naar een structureel overschot van één procent bbp in 2011. De aanbeveling om richting overschotten te gaan geldt voor een grote groep landen. Een recente studie onderzoekt daarom wat er te leren valt van ervaringen van landen die er al in zijn geslaagd om overschotten op de begroting vast te houden (Brosens en Wierds, 2007). De zwarte markeringen (Figuur 1) geven de perioden weer waarin OESO-landen overschotten hebben laten zien. Zoals bekend worden de begrotingsuitkomsten vanaf begin jaren zeventig gekenmerkt door een neiging richting tekorten (*deficit bias*). Wat opvalt, is dat begrotingsoverschotten vanaf eind jaren negentig hun comeback maken. Van de tweeëntwintig landen in de dataset zijn er twaalf die in het afgelopen decennium ten minste gedurende drie jaar een overschot hebben

vastgehouden. Deze groep landen omvat Australië, Canada, Denemarken, Finland, Ierland, IJsland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. In enkele landen, waaronder het VK en de VS, is het begrotingsoverschot overigens weer verdwenen. Uit vergelijkende schattingen blijkt dat overschotten samengaan met een geringere mate van politieke fragmentatie (gemeenten via het aantal uitgavenministers) en instabiliteit. Ook vallen overschotten samen met sterkere begrotingsregels en een transparanter begrotingsproces. Van belang is ook hoe met toenemende inkomsten wordt omgegaan. Kan men in goede tijden de verleiding weerstaan extra inkomsten uit te geven? Als dat niet lukt, smelten de overschotten weer weg zodra het economisch minder gaat. Schattingen van het verloop van de begrotingsuitkomsten laten zien dat de groei van de reële uitgaven in overschotlanden niet reageert op de reële inkomstengroei, terwijl men in tekortlanden de verleiding niet kan weerstaan: hier reageert de uitgavengroei wel op de inkomstengroei. Wellink (2006) laat overigens zien dat dit laatste effect zich in het verleden ook in Nederland heeft voorgedaan. Ook suggereren de schattingen dat politieke cycli, het verschijnsel dat uitgaven extra toenemen in de aanloop naar verkiezingen, zich niet voordoen in overschotlanden, maar wel in tekortlanden. Geconcludeerd kan worden dat een aantal landen erin slaagt de deficit bias te doorbreken. De ervaringen van deze landen geven aanknopingspunten voor landen die naar structurele overschotten op de begroting toe willen, waaronder Nederland. Op de punten van de transparantie en de begrotingsregels scoort Nederland nu al goed. Het zou nog beter kunnen wanneer de politieke fragmentatie zou verminderen, inkomstenmeevallers niet zouden worden uitgegeven en de invloed van de politieke cyclus op de begroting verkleind zou worden. Een internationale vergelijking van begrotingsuitkomsten en onderliggende verklarende variabelen toont aan dat verbeteringen op deze punten kunnen bijdragen aan het vasthouden van begrotingsoverschotten.



Bron: OESO.
Toelichting: Geen data beschikbaar voor Zwitserland (1970-1989), Nieuw-Zeeland (1970-1985) en Portugal (1970-1976).

PETER WIERTS EN TEUNIS BROSENS
Senior beleidsmedewerker van De Nederlandsche Bank, en medewerker bij de Autoriteit Financiële Markten. Ten tijde van het schrijven van dit artikel was Teunis Brosens werkzaam bij De Nederlandsche Bank.

LITERATUUR

Europese Commissie (2006) Public finances in EMU, *European economy* 3/2006.

Brosens, T. en P. Wierds (2007) *The surplus factor, the role of fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes*. Te verschijnen, European Commission Economic Papers.

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006) *Ageing and the sustainability of dutch public finances*. Den Haag: CPB.

Wellink, A.H.E.M. (2006) *De strikte scheiding van inkomsten en uitgaven: theorie versus praktijk*. IRF ingekaderd. Den Haag: Ministerie van Financiën.