EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.11.2018
SWD(2018) 525 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van het ontwerpbegrotingsplan van Nederland

bij

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over het ontwerpbegrotingsplan van Nederland

{C(2018) 8025 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van het ontwerpbegrotingsplan van Nederland

bij

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over het ontwerpbegrotingsplan van Nederland

1. INLEIDING

Op 15 oktober 2018 heeft Nederland overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013 zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2019 ingediend. Nederland is onderworpen aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en moet een gezonde begrotingssituatie handhaven die waarborgt dat de budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD) in acht wordt genomen. In deel 2 van dit document worden de macro-economische prognoses besproken die aan het ontwerpbegrotingsplan ten grondslag liggen en wordt een beoordeling gegeven op grond van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. Deel 3 bevat de recente en verwachte begrotingsontwikkelingen zoals weergegeven in het ontwerpbegrotingsplan, evenals een op de najaarsprognoses 2018 van de Commissie gebaseerde analyse van de risico's voor de verwezenlijking ervan. Dit deel bevat met name ook een beoordeling van de maatregelen die het ontwerpbegrotingsplan ondersteunen. In deel 4 worden de recente en verwachte begrotingsontwikkelingen in 2018-2019 beoordeeld (waarbij eveneens rekening wordt gehouden met de risico's voor de verwezenlijking ervan) in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het stabiliteits- en groeipact. In deel 5 wordt de uitvoering geanalyseerd van de budgettair-structurele hervormingen die er zijn gekomen na de laatste landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester die de Raad in juli 2018 heeft gegeven, onder andere wat het verkleinen van de belastingwig betreft. In deel 6 worden de voornaamste conclusies van dit document kort weergegeven.

2. MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN DIE AAN HET ONTWERPBEGROTINGSPLAN TEN GRONDSLAG LIGGEN

De economische groei bereikte 2,9 % in 2017 en zal naar verwachting in 2018 blijven aanhouden in bijna hetzelfde tempo, alvorens te vertragen tot 2,6 % in 2019 volgens het macro-economische scenario dat aan het ontwerpbegrotingsplan ten grondslag ligt. Deze groeiprojecties zijn licht onder de vooruitzichten ten tijde van het stabiliteitsprogramma.

In het ontwerpbegrotingsplan wordt verwacht dat de groei voor het merendeel voortvloeit uit de binnenlandse vraag: de particuliere consumptie stijgt met 2,7 % in 2018 en met 2,3 % in 2019. De particuliere consumptie wordt ondersteund door een sterke groei van de werkgelegenheid en een versnellende reële loongroei. Volgens de projecties loopt de groei van de investeringen terug van 6,1 % in 2017 tot 5,1 % en 4,3 % in 2018 respectievelijk 2019.

Hoewel de netto-uitvoer goed was voor bijna 1 procentpunt van de bbp-groei in 2017, wordt verwacht dat de bijdrage ervan aan de economische groei in 2018 en 2019 verwaarloosbaar is, wat het gevolg is van de kleine terugval in de wereldhandel in de eerste helft van 2018 en het feit dat de sterke groei voortvloeit uit de binnenlandse vraag.

Het macro-economische scenario dat aan het ontwerpbegrotingsplan ten grondslag ligt, stemt in grote lijnen overeen met de prognoses van de Commissie, wat blijkt uit tabel 1. De Commissie verwacht een iets hogere groei van de consumptie en de investeringen in 2018. Omdat dit ten dele door hogere invoer wordt gecompenseerd, is de totale bbp-groei gelijkaardig. De economische vooruitzichten voor 2019 zijn vergelijkbaar, hoewel in de prognoses van de Commissie een licht lagere economische groei wordt verwacht. Zowel door de Commissie als in het ontwerpbegrotingsplan wordt een daling van de groei van de werkgelegenheid verwacht in combinatie met een versnelling van de loongroei in 2019.

De outputgap, zoals herberekend door de Commissie op basis van de informatie in het ontwerpbegrotingsplan volgens de gezamenlijk overeengekomen methode, stijgt volgens de projecties van 0,1 % van het potentiële bbp in 2017 tot 1,1 % in 2018 en 1,8 % van 2019. De raming van de outputgap voor 2019 is licht hoger dan de outputgap van 1,6 % van het potentiële bbp in de prognoses van de Commissie. Al met al zijn voor het ontwerpbegrotingsplan aannemelijke macro-economische aannames gebruikt.

Kader 1: Macro-economische prognoses die aan de begroting in Nederland ten grondslag liggen

De macro-economische prognoses die aan de ontwerpbegroting 2019 ten grondslag liggen, zijn opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB).

Het kabinet baseert de budgettaire en economische effecten van beoogde maatregelen van oudsher op de macro-economische prognoses van het CPB. Deze vaste praktijk is in 2013 geformaliseerd krachtens de Wet houdbare overheidsfinanciën (of Wet HOF).

Tabel 1. Vergelijking van de macro-economische ontwikkelingen en prognoses

	2017	2018			2019		
	COM	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
Reëel bbp (mutatie in %)	2,9	3,2	2,8	2,8	2,7	2,6	2,4
Particuliere consumptie (mutatie in %)	1,9	2,1	2,7	2,8	2,5	2,3	2,2
Bruto-investeringen in vaste activa (mutatie in %)	6,1	5,8	5,1	5,4	4,1	4,3	3,8
Uitvoer van goederen en diensten (mutatie in %)	5,3	4,9	3,0	3,0	4,6	4,2	3,6
Invoer van goederen en diensten (mutatie in %)	4,9	5,1	3,3	3,4	5,2	4,8	4,1
Bijdrage tot reële bbp-groei:							
- Finale binnenlandse vraag	2,3	2,7	2,6	2,8	2,4	2,5	2,4
- Mutatie voorraden	-0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
- Netto-uitvoer	0,9	0,4	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Outputgap[1]	0,1	1,1	1,0	1,0	1,7	1,8	1,6
Werkgelegenheid (mutatie in %)	2,2	1,9	2,0	2,1	1,3	1,4	1,2
Werkloosheidscijfer (in %)	4,9	3,9	3,9	3,9	3,5	3,5	3,6
Arbeidsproductiviteit (mutatie in %)	0,6	1,3	0,7	0,7	1,4	1,1	0,9
HICP-inflatie (%)	1,3	1,6	1,6	1,6	2,3	2,5	2,5
Bbp-deflator (mutatie in %)	1,2	1,8	2,0	2,0	2,4	2,5	2,4
Beloning werknemers (per hoofd, mutatie in %)	1,1	2,9	2,9	2,4	3,9	3,9	3,1
Vorderingsoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland (in % van het bbp)	10,4	9,4	10,1	9,8	9,2	9,9	9,2

Noot:

[1] In % van het potentiële bbp, waarbij de diensten van de Commissie de potentiële bbp-groei op basis van het programmascenario hebben herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

Bronnen:
Stabiliteitsprogramma 2018 (SP); ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de Commissie (COM); berekeningen van de Commissie.

3. RECENTE EN GEPLANDE BEGROTINGSONTWIKKELINGEN

3.1. Tekortontwikkelingen

Het in het ontwerpbegrotingsplan voorspelde overheidssaldo laat voor 2018 een overschot van 0,8 % van het bbp zien. Dit is licht hoger dan het overschot volgens de projecties in het stabiliteitsprogramma 2018 (0,7 % van het bbp), maar onder de najaarsprognoses 2018 van de Commissie (1,1 % van het bbp). Het verschil met de prognose van de Commissie wordt verklaard door de latere uiterste datum en de opneming van meer recente informatie over de uitvoering van de begroting in de prognoses van de Commissie.

Voor 2019 wordt in het ontwerpbegrotingsplan gerekend op een overheidsoverschot van 1,0 % van het bbp. Dit is 0,1 procentpunt hoger dan in het stabiliteitsprogramma en slechts 0,1 procentpunt lager dan in de najaarsprognoses 2018 van de Commissie.

Tabel 2. Samenstelling van de begrotingsaanpassing

(in % van het bbp)	2017	2018			2019			Ver. 2017-2019
	COM	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM	OBP
Ontvangsten	**43,7**	**43,5**	***43,4***	**43,4**	**43,6**	***43,8***	**43,4**	**0,1**
waarvan:								
- Belastingen op productie en invoer	11,5	11,5	*11,6*	11,6	12,0	*12,1*	12,1	0,6
- Belastingen op inkomen, vermogen, enz.	12,7	12,4	*12,2*	12,3	12,4	*12,4*	12,2	-0,3
- Vermogensheffingen	0,2	0,3	*0,3*	0,2	0,3	*0,3*	0,2	0,1
- Sociale premies	14,3	14,8	*14,7*	14,6	14,5	*14,5*	14,5	0,2
- Overige (restpost)	4,9	4,5	*4,6*	4,7	4,4	*4,5*	4,4	-0,4
Uitgaven	**42,5**	**42,8**	**42,5**	**42,4**	**42,7**	**42,8**	**42,3**	**0,3**
waarvan:								
- Primaire uitgaven	41,5	42,0	41,7	41,6	42,0	42,1	41,6	0,6
waarvan:								
Beloning van werknemers	8,3	8,6	8,3	8,3	8,5	8,3	8,3	0,0
Intermediair verbruik	5,8	5,7	5,9	6,0	5,6	5,9	6,0	0,1
Sociale betalingen	21,1	20,5	20,7	20,7	20,5	20,7	20,6	-0,4
Subsidies	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	0,1
Bruto-investeringen in vaste activa	3,4	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6	0,1
Overige (restpost)	1,7	2,4	2,0	1,9	2,7	2,5	2,0	0,8
- Rente-uitgaven	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	-0,3
Overheidssaldo	**1,2**	**0,7**	**0,8**	**1,1**	**0,9**	**1,0**	**1,1**	**-0,2**
Primair saldo	**2,2**	**1,5**	**1,7**	**1,9**	**1,6**	**1,6**	**1,8**	**-0,6**
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	-0,1
Overheidssaldo exclusief eenmalige maatregelen	**0,8**	**0,6**	**0,7**	**0,9**	**0,8**	**0,7**	**0,8**	**-0,1**
Outputgap[1]	0,1	1,1	1,0	1,0	1,7	1,8	1,6	1,7
Conjunctuurgezuiverd saldo[1]	1,2	0,0	0,1	0,4	-0,2	-0,2	0,1	-1,3
Structureel saldo[2]	**0,7**	**-0,1**	**0,0**	**0,3**	**-0,3**	**-0,5**	**-0,3**	**-1,2**
Structureel primair saldo[2]	1,7	0,7	0,8	1,1	0,4	0,2	0,5	-1,5

Noten:

[1] Outputgap (in % van het potentiële bbp) en conjunctuurgezuiverd saldo volgens het OBP-programma zoals herberekend door de Commissie op basis van het OBP-programmascenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

[2] Structureel (primair) saldo = conjunctuurgezuiverd (primair) saldo exclusief eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Bronnen:
Stabiliteitsprogramma 2018 (SP); ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de Commissie (COM); berekeningen van de Commissie.

Het structurele saldo[1] in het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 (0,0 % van het bbp) valt iets lager uit dan in de prognoses van de Commissie (0,2 % van het bbp). Dit komt door het lagere nominale saldo. Voor 2019 wordt in het ontwerpbegrotingsplan gerekend op een (herberekend) structureel begrotingstekort van 0,5 % van het bbp, d.w.z. onder de prognose

[1] Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat de Commissie aan de hand van de gezamenlijk overeengekomen methode heeft herberekend.

van de Commissie, waarin wordt gerekend op een tekort van 0,3 % van het bbp. Dit wordt verklaard door het verschil in de nominale overschotten, in combinatie met een iets lagere raming voor de outputgap in de prognose van de Commissie, wat leidt tot een lagere cyclische correctie. De verslechtering van het structurele begrotingstekort geeft blijk van een expansieve begrotingskoers, aangezien de overheidsuitgaven op het gebied van onderwijs, defensie en gezondheidszorg in 2019 zullen toenemen.

Het rendement op eurostaatsobligaties blijft historisch laag: de tienjaarsrente staat in Nederland momenteel op 0,55 %[2]. Als gevolg daarvan blijven de totale rentebetalingen van de overheid als percentage van het bbp afnemen. Afgaande op de informatie in het ontwerpbegrotingsplan lopen de rente-uitgaven van Nederland terug van 1,0 % van het bbp in 2017 tot 0,8 % van het bbp in 2018 en lopen ze nog verder terug tot 0,7 % van het bbp in 2019, ruim onder 2,0 % van het bbp, het cijfer dat in 2009 werd opgetekend. Al met al wordt het beeld dat uit het begrotingsplan van Nederland naar voren komt, in grote lijnen bevestigd door de prognoses van de Commissie.

De risico's voor de begrotingsvooruitzichten zijn over het geheel genomen in evenwicht op korte termijn, en negatief over een langere periode. Op korte termijn komt een opwaarts risico voort uit verdere vertragingen in de uitvoering van expansiemaatregelen, terwijl een lager dan verwachte loongroei een neerwaarts risico vormt voor de ontvangstenprognose. Het onzekere internationale macro-economische klimaat vormt een neerwaarts risico over een langere periode.

Advies begrotingsraad

Een onafhankelijke begrotingsraad, de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna "de begrotingsraad" genoemd), heeft op basis van een mandaat krachtens de Wet HOF vooraf gecontroleerd of het begrotingsplan voldoet aan de cijfermatige begrotingsregels. De Raad van State is een overheidsorgaan dat grondwettelijk onafhankelijk is van het kabinet. In zijn rapportage begrotingstoezicht, gepubliceerd op 18 september 2018[3], concludeert de begrotingsraad dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting aan de Europese begrotingsregels voldoen. Tegelijkertijd wijst de begrotingsraad op de onderliggende verslechtering van het structurele begrotingssaldo en de risico's van procyclisch begrotingsbeleid. De begrotingsraad stelt ook vast dat sommige structurele uitgavenstijgingen worden gefinancierd met tijdelijke meevallers, wat niet te rijmen is met de nationale begrotingsregels.

3.2. Schuldontwikkelingen

Volgens het ontwerpbegrotingsplan loopt de overheidsschuldquote in de prognoseperiode fors terug, van 57,0 % van het bbp in 2017 tot 53,1 % in 2018 en 49,6 % in 2019. Zowel het niveau als het schuldtraject is enigszins minder gunstig dan verwacht in het stabiliteitsprogramma 2018. Het schuldniveau is opwaarts herzien met 5,5 miljard EUR (0,7 % van het bbp) in 2017, na een herindeling van sommige publiek-private partnerschappen (wat een verklaring is voor 3,8 miljard EUR) en de nationale gaswinningsonderneming "Energiebeheer Nederland" (met een effect van 1,7 miljard EUR op

[2] Rendement op tienjaarsobligaties op 24 oktober 2018. Bron: Bloomberg.
[3] https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht.html

de overheidsschuld), die nu volledig in de overheidssector zijn opgenomen. Tabel 3 laat zien dat de verandering in het traject is beïnvloed door een herziening in de geplande stock-flow adjustments voor 2018. Kleinere verschillen in het primaire saldo en sneeuwbaleffecten verklaren de overblijvende herzieningen. In de najaarsprognoses van de Commissie vertoont de overheidsschuldquote voor 2018 en 2019 een vergelijkbare daling, ook al is de samenstelling licht anders.

Tabel 3. Schuldontwikkelingen

(in % van het bbp)	2017	2018			2019		
		SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
Brutoschuldquote[1]	**57,0**	**52,1**	**53,1**	**53,2**	**48,4**	**49,6**	**49,6**
Mutatie in de quote	-4,9	-4,9	-3,9	-3,7	-3,7	-3,5	-3,6
Bijdrage[2] *:*							
1. Primair saldo	**-2,2**	**-1,5**	**-1,7**	**-1,9**	**-1,6**	**-1,6**	**-1,8**
2. Sneeuwbaleffect	**-1,4**	**-1,9**	**-1,7**	**-1,8**	**-1,8**	**-2,0**	**-1,7**
waarvan:							
Rente-uitgaven	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Groei-effect	-1,7	-1,7	-1,5	-1,5	-1,3	-1,3	-1,2
Inflatie-effect	-0,7	-1,0	-1,1	-1,1	-1,2	-1,3	-1,2
3. Stock-flow adjustment	**-1,3**	**-1,4**	**-0,4**	**0,0**	**-0,3**	**0,1**	**0,0**
waarvan:							
Verschil kasbasis/transactiebasis		0,1	0,10		0,3	-0,30	
Netto-accumulatie financiële activa		0,0	-0,10		0,0	0,10	
waarvan privatiserings-opbrengsten							
Waarderings- en andere resteffecten							

Noten:

[1] Aan het einde van de periode.

[2] Het sneeuwbaleffect geeft het effect weer van de rentelasten op de totale schuld en van de reële bbp-groei en de inflatie op de schuldquote (via de noemer). De stock-flow adjustment omvat verschillen tussen de boekingen op kasbasis en op transactiebasis, de accumulatie van financiële activa en de waarderings- en andere resteffecten.

Bronnen:
Stabiliteitsprogramma 2018 (SP); ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de Commissie (COM); berekeningen van de Commissie.

3.3. Maatregelen die het ontwerpbegrotingsplan ondersteunen

De meeste discretionaire beleidsmaatregelen die voor 2019 relevant zijn, houden verband met het regeerakkoord 2018-2021 en waren al opgenomen in het addendum bij het ontwerpbegrotingsplan 2018 en het stabiliteitsprogramma 2018. Meer bepaald gaat het om een belastingverschuiving: in 2019 zullen de lasten op arbeid worden verlaagd met 0,7 % van het bbp, wat gedeeltelijk wordt gefinancierd door een verhoging van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) waarbij het lagere tarief wordt opgetrokken van 6 % naar 9 %. Een

onlangs aangekondigde maatregel waardoor directeur-grootaandeelhouders[4] maar in beperkte mate van hun eigen bedrijf mogen lenen zonder inkomstenbelasting te betalen (de zogenaamde rekening-courantmaatregel), zal naar verwachting leiden tot een tijdelijke stijging van de ontvangsten uit de inkomstenbelasting van huishoudens. De ontvangsten van deze maatregel worden geraamd op 1,8 miljard EUR, of 0,2 % van het bbp in 2019. Het begrotingseffect vloeit voort uit een tijdelijke piek in ontvangsten ten gevolge van een wijziging van het relevante box 2-tarief in de inkomstenbelasting en wordt getriggerd door een verandering in de fiscale regels, wat als eenmalig wordt beschouwd. Per saldo zullen ook de vennootschapsbelastingen worden verhoogd in 2019. Een verlaging van het wettelijke tarief van de vennootschapsbelasting wordt meer dan gecompenseerd door ontvangstenverhogende maatregelen op het gebied van energiebelasting en de implementatie van de richtlijn bestrijding belastingontwijking. Ten slotte moet het besluit tot vermindering van de aardgasproductie, dat begin deze zomer is genomen, worden beschouwd als een ontvangstenverlagende maatregel met een geraamd effect van 0,4 miljard EUR (ongeveer 0,05 % van het bbp). In het ontwerpbegrotingsplan zijn geen aanzienlijke discretionaire maatregelen aan de uitgavenzijde van de begroting opgenomen.

[4] Directeur-grootaandeelhouders zijn zogenaamde "eigenaren-bedrijfsleiders", personen die tegelijkertijd een bedrijf bezitten en bij dat bedrijf werken als bedrijfsleider, waarvoor zij van het bedrijf een salaris ontvangen.

Tabel 4. Voornaamste discretionaire maatregelen van het ontwerpbegrotingsplan

A. Discretionaire maatregelen van de overheid – ontvangstenzijde

Component	Begrotingseffect (in % van het bbp)	
	2018	**2019**
Belastingen op productie en invoer	0,0	0,5
waarvan verhoging lagere btw-tarief		*0,4*
Belastingen op inkomen, vermogen, enz.	-0,4	-0,2
waarvan 'pensioen in eigen beheer'	*-0,3*	*0,1*
inkomstenbelasting huishoudens	*0,0*	*-0,7*
vennootschapsbelasting	*-0,1*	*0,3*
Vermogensheffingen	0,0	0,0
Sociale premies	0,1	0,3
Inkomen uit vermogen	0,0	0,0
Overige	0,0	0,0
Totaal	-0,6	0,7

Noot:

Het begrotingseffect is het geaggregeerde effect van de in het OBP (dat wil zeggen door de nationale autoriteiten) opgegeven maatregelen. Een plusteken houdt in dat de ontvangsten als gevolg van de desbetreffende maatregel stijgen.

Bron: ontwerpbegrotingsplan 2019.

B. Discretionaire maatregelen van de overheid – uitgavenzijde

Component	Begrotingseffect (in % van het bbp)	
	2018	**2019**
Beloning van werknemers	0,0	0,0
Intermediair verbruik	0,0	0,0
Sociale uitkeringen		
Rente-uitgaven		
Subsidies		
Bruto-investeringen in vaste activa	0,0	0,0
Kapitaaloverdrachten		
Overige		
Totaal	0,0	0,0

Noot:
Het begrotingseffect is het geaggregeerde effect van de in het OBP (dat wil zeggen door de nationale autoriteiten) opgegeven maatregelen. Een plusteken houdt in dat de uitgaven als gevolg van de desbetreffende maatregel stijgen.

Bron: ontwerpbegrotingsplan 2019.

4. NALEVING VAN DE BEPALINGEN VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

4.1. Naleving van de MTD

Nederland is aan het preventieve deel van het pact onderworpen en moet naleving van zijn MTD van -0,5 % van het bbp waarborgen. In 2017 was het structurele begrotingssaldo boven zijn MTD, geraamd op een overschot van 0,7 % van het bbp. Op basis van het herberekende ontwerpbegrotingsplan wordt verwacht dat het structurele begrotingssaldo in 2018 vrijwel in evenwicht is, en boven de MTD blijft, en in 2019 tot de MTD verslechtert. In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt gerekend op een structureel begrotingsoverschot van 0,3 % van het bbp in 2018 en een tekort van 0,3 % van het bbp in 2019, wat dus boven de MTD blijft.

Tabel 5. Naleving van de vereisten van het preventieve deel

(% van het bbp)	2017	2018		2019	
Initiële positie[1]					
Middellangetermijndoelstelling (MTD)	-0,5	-0,5		-0,5	
Structureel saldo[2] (COM)	0,7	0,3		-0,3	
Structureel saldo op basis van bevriezing (COM)	0,3	0,3		-	
Positie t.o.v. de MTD[3]	Op of boven MTD	Op of boven MTD		Op of boven MTD	
(% van het bbp)	**2017**	**2018**		**2019**	
	COM	**OBP**	**COM**	**OBP**	**COM**
Pijler structureel saldo					
Vereiste aanpassing[4]	*In acht genomen*				
Gecorrigeerde vereiste aanpassing[5]					
Mutatie structureel saldo[6]					
Eenjaarsafwijking van de vereiste aanpassing[7]					
Gemiddelde tweejaarsafwijking van de vereiste aanpassing[7]					
Pijler uitgavenbenchmark					
Toepasselijk referentiepercentage[8]					
Eenjaarsafwijking gecorrigeerd voor eenmalige maatregelen[9]					
Gemiddelde tweejaarsafwijking gecorrigeerd voor eenmalige maatregelen[9]					

Noten

[1] Het gunstigste niveau van het structurele saldo (het niveau van ofwel de voorjaarsprognoses (t-1) ofwel de meest recente prognoses), in percentage van het bbp zoals bereikt aan het eind van jaar t-1 bepaalt of in jaar t al dan niet een aanpassing in de richting van de MTD nodig is. In de beoordeling of de MTD is bereikt, wordt een marge van 0,25 procentpunt (pp.) gehanteerd.

[2] Structureel saldo = conjunctuurgezuiverd overheidssaldo ongerekend eenmalige maatregelen.

[3] Op basis van het relevante structurele saldo in jaar t-1.

[4] Op basis van de positie t.o.v. de MTD, de conjuncturele positie en het schuldniveau (zie European Commission: Vademecum on the Stability and Growth Pact, blz. 38).

[5] Vereiste aanpassing, gecorrigeerd voor de clausules, de mogelijke marge met de MTD en de toegestane afwijking bij landen die de MTD hebben overtroffen.

[6] Mutatie structureel saldo t.o.v. jaar t-1. Beoordeling achteraf (voor 2017) verricht op basis van de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie.

[7] Het verschil van de mutatie van het structurele saldo en de gecorrigeerde vereiste aanpassing.

[8] Middellangetermijnreferentiepercentage van de potentiële bbp-groei. Het (standaard)referentiepercentage geldt vanaf jaar t+1 indien het land zijn MTD in jaar t heeft bereikt. Indien het land werkt aan de aanpassing in de richting van zijn MTD geldt, ook in jaar t, een gecorrigeerd percentage.

[9] Afwijking van het groeipercentage van de overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire ontvangstenmaatregelen, ontvangstenverhogingen die bij wet zijn geregeld, en eenmalige maatregelen van het toepasselijke referentiepercentage in termen van het effect op het structurele saldo. Het voor de uitgavenbenchmark gebruikte uitgavenaggregaat is berekend op basis van de gezamenlijk overeengekomen methode. Een minteken houdt in dat de uitgavengroei hoger is dan het toepasselijke referentiepercentage.

Bronnen:

Ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de Commissie (COM); berekeningen van de Commissie.

5. SAMENSTELLING VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN EN IMPLEMENTATIE VAN BUDGETTAIRE STRUCTURELE HERVORMINGEN

Sinds 2017 zijn de totale overheidsuitgaven sneller gestegen dan het bbp, terwijl de overheidsontvangsten per saldo stabiel zijn als een aandeel van het bbp. Dit geeft blijk van een expansieve begrotingskoers, wat ook tot uiting komt in de daling van het structurele begrotingssaldo van een overschot van 0,7 % van het bbp in 2017 tot een tekort van 0,3 % in 2019, volgens de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. Dit staat in contrast met de jaren 2011-2017, toen een andere begrotingskoers werd gevaren. Consolidatiemaatregelen leidden tot een daling van de totale overheidsuitgaven met 4,3 procentpunten van het bbp en een stijging van de totale ontvangsten met 1,4 procentpunt van het bbp. De overheidsinvesteringen daalden met ¾ procentpunt van het bbp en liepen terug van 4,2 % van het bbp in 2010 tot 3,4 % in 2017, en zullen naar verwachting opnieuw licht stijgen in 2018 en 2019.

Met betrekking tot de budgettaire structurele hervormingen die de Raad op 13 juli 2018 heeft aanbevolen[5], wordt in het ontwerpbegrotingsplan gewezen op de verhoogde uitgaven voor onderwijs, onderzoek en innovatie (1,9 miljard EUR, 0,25 % van het bbp), defensie en veiligheid (samen 1,7 miljard EUR, 0,2 % van het bbp) en infrastructuur (1 miljard EUR, 0,1 % van het bbp). In het ontwerpbegrotingsplan wordt ook verwezen naar een hernieuwd actieplan "Naar missiegedreven innovatie met impact", waarin de strategie voor het innovatiebeleid voor de komende jaren wordt uiteengezet, inclusief de financiering van toegepast onderzoek. De lonen in de publieke sector zullen naar verwachting groeien met 3,4 % in 2018 en 3,3 % in 2019 op basis van het ontwerpbegrotingsplan, en met 2,8 % in 2018 en 3,0 % in 2019 op basis van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. Wat de resterende landspecifieke aanbevelingen betreft, wordt in het ontwerpbegrotingsplan melding gemaakt van een aantal recente beleidsinitiatieven. In het landverslag 2019 zal een brede evaluatie worden verricht van de vooruitgang die bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen is geboekt.

Kader 2: De belastingdruk op arbeid in de eurozone aanpakken

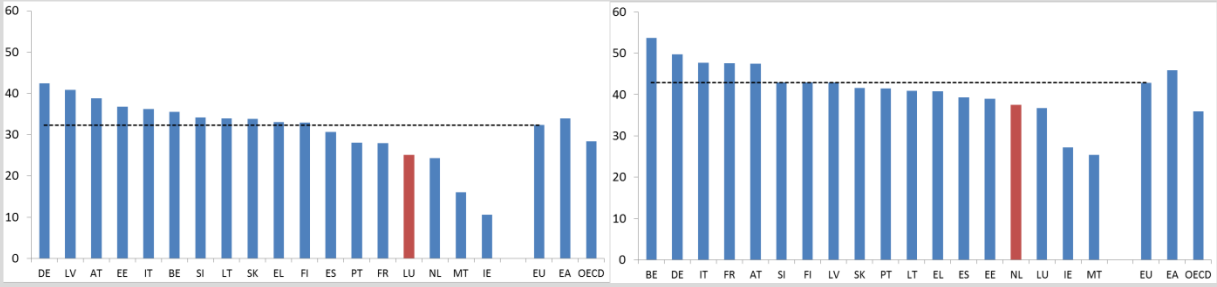
De belastingdruk op arbeid in de eurozone is betrekkelijk hoog, hetgeen nadelig is voor de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid. De Eurogroep streeft er daarom naar de belastingdruk op arbeid te verlagen. Op 12 september 2015 is overeengekomen om voor de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone Eurogroep-benchmarks vast te stellen voor de belastingdruk op arbeid ten opzichte van het bbp-gewogen EU-gemiddelde, waarbij in eerste instantie wordt uitgegaan van indicatoren waarmee de belastingwig op arbeid voor een afzonderlijke werknemer met gemiddeld salaris en een afzonderlijke werknemer met een laag salaris wordt gemeten. Bovendien werd overeengekomen deze cijfers te relateren aan het OESO-gemiddelde om een bredere vergelijkbaarheid mogelijk te maken.

Met de belastingwig op arbeid wordt het verschil gemeten tussen de totale arbeidskosten voor een werknemer en het nettosalaris van die werknemer. Daarbij wordt uitgegaan van de inkomstenbelasting en van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers en werknemers. Hoe hoger de belastingwig, des

[5] Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Nederland, PB C 320 van 10.9.2018, blz. 80.

te hoger de negatieve prikkels om te werken of nieuw personeel in dienst te nemen. De onderstaande grafieken tonen de belastingwig in Nederland voor een alleenstaande werknemer die respectievelijk het gemiddelde salaris en een laag salaris (50 % van het gemiddelde) verdient vergeleken met het EU-gemiddelde.

Belastingdruk op arbeid in Nederland bij een gemiddeld en een laag salaris (2016)



NB: Voor Cyprus zijn er geen recente gegevens beschikbaar. Het EU- en het EZ-gemiddelde zijn bbp-gewogen. Het OESO-gemiddelde is niet gewogen.
Bron: Databank van de Europese Commissie inzake belasting- en uitkeringsindicatoren op basis van OESO-gegevens.

Het vaststellen van benchmarks is slechts de eerste stap in het proces dat moet leiden tot stevige, landspecifieke beleidsconclusies. De belastingdruk op arbeid is ook afhankelijk van allerlei andere beleidselementen, zoals het uitkeringsstelsel en het loonvormingsstelsel. Als op het gebied van werkgelegenheid goed wordt gepresteerd, is de urgentie om de belasting op arbeid te verlagen mogelijk minder groot, terwijl budgettaire beperkingen ertoe kunnen nopen een verlaging van de belasting op arbeid volledig te compenseren met andere inkomstenverhogende of uitgavenverlagende maatregelen. Er moet een grondige, landspecifieke analyse worden verricht voordat beleidsconclusies kunnen worden getrokken.

Het ontwerpbegrotingsplan van Nederland bevat een belastingverschuiving die van invloed is op de belastingwig op arbeid. In twee stappen zal het aantal belastingschijven in de inkomstenbelasting worden verminderd van vier naar twee, waarbij voor alle inkomens tot 68 600 EUR een basistarief van 37 % wordt vastgesteld en voor alle inkomen boven die drempel een marginaal toptarief van 49,5 %. De belastingverschuiving wordt slechts gedeeltelijk gefinancierd door een verhoging van de indirecte belastingen (btw en energie) en leidt tot een totale verlaging van de inkomstenbelasting. Ceteris paribus wordt door deze belastingverschuiving het arbeidsaanbod wellicht groter, waardoor de werkgelegenheid en de economische groei positief worden beïnvloed.

6. ALGEHELE CONCLUSIE

Zowel in het (herberekende) ontwerpbegrotingsplan als in de najaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt erop gerekend dat het structurele saldo in 2018 en 2019 op of boven de middellangetermijndoelstelling blijft.

Met betrekking tot de aanbeveling van 13 juli 2018 van de Raad aan Nederland om het begrotings- en het structuurbeleid te gebruiken om publieke en private investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie te verhogen, wordt in het ontwerpbegrotingsplan gewezen op de verhoogde uitgaven voor onderwijs, onderzoek en innovatie. In de landverslagen van 2019 zal de vooruitgang die bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen is geboekt, omstandig worden beschreven en een beoordeling daarvan zal worden gegeven in de landspecifieke aanbevelingen die de Commissie in mei 2019 moet voorstellen.