



Advies Studiegroep: op weg naar begrotingsevenwicht

Auteur(s):

Brouwer, H.J.

De auteur is Thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, en in die functie voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte. Met dank aan A.G. Oerlemans voor assistentie.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4111, pagina 493, 18 juni 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

Deze week brengt de Studiegroep Begrotingsruimte advies uit over het te voeren begrotingsbeleid na 1998. Onderstaand artikel bevat de hoofdlijnen van dit advies: op termijn moet begrotingsevenwicht de doelstelling van het beleid worden, en voor de volgende kabinetsperiode zou de regering een EMU-tekort van maximaal 1% moeten nastreven.

De overstap naar een meer trendmatig begrotingsbeleid die in de huidige kabinetsperiode is gemaakt kan als een succes worden beschouwd. Voortzetting van dit beleid is dan ook het devies. Reële uitgavenkaders en behoedzame economische uitgangspunten vormen twee kernpunten van dit beleid. Het vrijwel constant houden van de reële uitgaven en budgettaire meevallers als gevolg van een gunstige economische groei hebben ruimte geschapen voor zowel reductie van het tekort als lastenverlichting. Het EMU-tekort halveert tot bijna 2% van het bbp in 1998, ten opzichte van het niveau van 4% in 1995, terwijl de doelstelling voor lastenverlichting van f 9 miljard uit het Regeerakkoord ruimschoots zal worden gehaald. Deze gunstige ontwikkelingen nemen echter niet weg dat naar internationale maatstaven het niveau van de overheidsschuld, de inactiviteit, de collectieve uitgaven en lasten nog te hoog zijn om deze als evenwichtig te kunnen kwalificeren. De komende jaren is daarom een blijvende inspanning nodig.

EMU

Vanaf de komende kabinetsperiodes zal Nederland deelnemen in de Europese Economische en Monetaire Unie. Dit zal een nieuwe dimensie geven aan het begrotingsbeleid. Het ondersteunen van een gezonde en stabiele economische ontwikkeling zal daarbij centraal staan. Niet door een actieve tekortpolitiek, maar wel door adequate keuzes in de overheidsuitgaven en het op dempende wijze laten doorwerken van de conjuncturele effecten op de overheidsinkomsten via de zogenaamde automatische stabilisatoren. Om een stabiel economisch en budgettair beleid te kunnen voeren, waarbij deze automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant hun werk kunnen doen, is een verdere verbetering van het financieringssaldo noodzakelijk. Het Europese stabiliteits- en groeipact vraagt om een benadering waarbij ook bij een tegenvallende economische groei EMU-tekorten boven de 3% worden voorkomen. Het pact spreekt daarom van een trendmatig saldo van 'vrijwel in evenwicht dan wel een overschot'. Het doel van een dergelijk saldo is te voorkomen dat bij een tegenvallende economische ontwikkeling ad hoc-beleid moet worden gevoerd dat de economie mogelijk nog verder ontregelt.

De bepaling van het niveau van het trendmatige saldo hangt af van de conjunctuurgevoeligheid van de overheidsbegroting. Uit analyses blijkt dat de fluctuaties in het tekort als gevolg van conjunctuur circa 2% bbp kunnen bedragen. Verder moet rekening worden gehouden met andere schommelingen in het tekort als gevolg van ramingsafwijkingen en mutaties in o.a. de aardgasbaten, de premiestelling van de decentrale fondsen, het vorderingensaldo lagere overheden en de winstafdracht van de Nederlandsche Bank. Begrotingsevenwicht biedt voldoende waarborgen om het totaal aan schommelingen in het tekort op te kunnen vangen zonder dat overschrijding van de EMU-tekortnorm dreigt. Hiernaast kan door het hanteren van behoedzame uitgangspunten het risico van een tegenvallende economische trend voor een groot deel worden opgevangen.

Deelname aan de EMU moet overigens niet zozeer gezien worden als een nieuwe conditie voor het begrotingsbeleid, maar als een bevestiging van een gezond begrotingsbeleid. Lange tijd is het denken over overheidsfinanciën beheerst door de gedachte dat de overheid via het aanhouden van tekorten een sturende invloed op de economie zou hebben. Door toenemende globalisering en liberalisering van kapitaalstromen is de mogelijkheid om de economie via de begrotingssaldi te sturen aanzienlijk beperkt. Veeleer is het accent in het overheidsbeleid verschoven naar een betere structuur van de overheidsuitgaven, meer marktwerking en modernisering van de aanbodzijde van de economie.

Bestuurlijke overwegingen pleiten eveneens voor een eenvoudige en heldere doelstelling van het financieringssaldo. Het verleden leert dat de bestuurlijke vrijheidsgraden die een tekortdoelstelling biedt, beperkt moeten worden. Ook het aanhouden van tekorten om investeringen te financieren verdient geen navolging. Problemen bij de afbakening en daardoor de beheersbaarheid van de uitgaven pleiten hier tegen. Ook in Europees verband is een dergelijke benadering afgewezen. Beter is om binnen het geheel van collectieve uitgaven investeringen een volwaardige plaats te geven.

De komende eeuw

Naast alle overwegingen over een gezond begrotingsbeleid is het van groot belang dat de aanstaande kabinetten zich rekenschap geven van de uitdagingen die de komende eeuw de overheidsfinanciën zullen beheersen. Een belangrijke trend die de komende decennia de

agenda zal beïnvloeden is de vergrijzing van de bevolking. Na 2010 zullen de babyboomers van na de tweede wereldoorlog de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Geleidelijk zullen hierdoor de collectieve uitgaven, vooral voor AOW en zorg, stijgen. Op basis van de huidige bevolkingsprognoses ¹ kan een oploep worden becijferd van 4,5-7% van het bbp tot 2040. Van deze stijging heeft circa 2,5% betrekking op de AOW en 2-4,5% op de gezondheidszorg. Hoe eerder met deze problematiek rekening wordt gehouden, hoe beter deze straks beheersbaar zal zijn.

De kosten van de vergrijzing kunnen worden aangepakt door bestaande collectieve arrangementen te bezien, en door de mogelijkheden voor inpassing van deze uitgaven te verbeteren. CPB-analyses laten zien dat, tenzij de arbeidsparticipatie zeer fors omhoog gaat, structureel ruimte moet worden gecreëerd op de begroting om het huidige beleid houdbaar te maken ². Het lijkt verstandig hiervoor tijdig tekortverlaging in te zetten. Een lager tekort kan op termijn tot aanzienlijke besparingen in de rentelasten leiden, die in de toekomst kunnen worden ingezet om de kosten van de vergrijzing op te vangen.

Voorkomen moet echter worden dat vrijvallende rentelasten worden ingezet voor lopende uitgaven. Een deel van de vrijvallende rentelasten kan beter expliciet worden gespaard voor toekomstige AOW-uitgaven. Door via een spaarfonds een gedeelte van gerealiseerde schuldreductie te oormerken voor toekomstige AOW-uitgaven wordt een duidelijk signaal afgegeven over de instandhouding van deze ouderdagsvoorziening. Aangezien het gespaarde vermogen van het AOW-fonds kan worden gesaldeerd met de EMU-schuld, verlagen stortingen in het fonds de EMU-schuld. De vorming van een AOW-spaarfonds krijgt uiteraard pas werkelijk betekenis als het fonds een voldoende omvang kan bereiken, zodat een substantieel deel van toekomstige AOW-uitgaven over een voldoende lange periode kan worden gedekt. Een benadering waarin de komende 25 jaar stortingen zouden worden gedaan oplopend tot 1,25% van het bbp biedt voldoende mogelijkheden om de oploep in de AOW-uitgaven via uitgespaarde rentelasten op te vangen. Het fonds bereikt dan uiteindelijk een omvang van ruim 20% van het bbp.

De kosten van de vergrijzing kunnen deels ook worden opgevangen door een vergroting van het economische draagvlak. In dat licht zou een deel van vrijvallende rentebesparingen kunnen worden bestemd voor versterking van de economische structuur. Ook het aanpakken van inactiviteit en verhoging van de participatie dragen aan het draagvlak bij en leiden tot vermindering van het beroep op de sociale zekerheid. Dit leidt eveneens tot een verdere verbetering van het financieringssaldo.

Naast de vergrijzing zijn er uiteraard nog andere grote uitdagingen voor de overheidsfinanciën in de komende decennia. Ik wil alleen maar noemen de toenemende economische globalisering, de ruimte- en milieudruk in Nederland en de afnemende aardgasbaten. Hoe meer molenstenen er om de nek van de overheidsfinanciën blijven hangen, bijvoorbeeld in de vorm van hoge schuld en rentelasten, hoe minder flexibiliteit er bestaat om deze uitdagingen tegemoet te treden.

Doelstelling op korte en langere termijn

Op basis van al deze overwegingen adviseert de Studiegroep op termijn begrotingsevenwicht na te streven. Onlangs door het CPB gepresenteerde berekeningen laten echter zien dat, bij een behoedzame 2% economische groei, zonder duidelijke vermindering van de inactiviteit en zonder enige beleidsreacties, de komende jaren de reële collectieve uitgaven weer aanzienlijk zouden stijgen ³. De ruimte in een volgende kabinetsperiode voor tekortreductie en lastenverlichting zou hierdoor beperkt blijven tot slechts f 5,75 miljard. Indien echter voor de uitgaven een vergelijkbare benadering als in de huidige periode zou worden gevolgd, dat wil zeggen het reëel vrijwel constant houden van de bestaande collectieve arrangementen, zou er aanzienlijke ruimte ontstaan voor lastenverlichting, tekortreductie en uitgaven in de infrastructuur (waardoor de totale collectieve uitgaven een beperkte reële groei zouden vertonen). Een flinke stap richting begrotingsevenwicht kan dan worden gezet.

De Studiegroep adviseert daarom - gegeven de gehanteerde behoedzame uitgangspunten van 2% economische groei - te koersen op een EMU-tekort van maximaal 1% in de volgende kabinetsperiode. Mochten zich meevallers voordoen dan kan begrotingsevenwicht sneller worden bereikt. Dit evenwicht zou in elk geval in de daarop volgende kabinetsperiode moeten zijn gerealiseerd. Te zijner tijd kan worden bezien of - bij het scherper in beeld krijgen van de vergrijzingslasten - een tijdelijk overschot noodzakelijk kan zijn.

Regels, wetten en procedures

De Studiegroep adviseert het begrotingsbeleid op een aantal punten te verfijnen of te vereenvoudigen. Zo stelt de Studiegroep voor om het EMU-saldo te gaan gebruiken voor de beoordeling van het budgettaire beleid. Dit kan de bestaande verwarring over verschillende tekortdefinities wegnemen. Aanbevolen wordt ook om een plafond voor het EMU-tekort te handhaven. Om tijdig maatregelen te kunnen nemen indien een overschrijding van de 3% EMU-norm dreigt, beveelt de Studiegroep aan het plafond voor het EMU-tekort op 2,5% van het bbp vast te stellen. Uiteraard moet dit plafond niet als op te vullen waarde wordt beschouwd. Het plafond dient als vangrail; de grens tot waaraan fluctuaties van de automatische stabilisatoren ten opzichte van het trendmatige EMU-saldo worden toegestaan als de economie tegenvalt. De Studiegroep geeft tevens ter overweging bepaalde spelregels van het huidige begrotingsbeleid ook in wetgeving vast te leggen. Hierbij kan worden gedacht aan het hanteren van behoedzame uitgangspunten, het vastleggen van een plafond voor het EMU-saldo en andere maatregelen die de begrotingsdiscipline vergroten. Dergelijke spelregels kunnen worden beschouwd als een Nederlandse invulling van het stabiliteits- en groeipact, en kunnen een bijdrage leveren aan het voeren van een verantwoord budgetair beleid.

Het Tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte beoogt het huidige trendmatige beleid een nieuwe impuls te geven. Bij het bereiken van begrotingsevenwicht zal een werkelijk trendmatig begrotingsbeleid met een vrije werking van automatische stabilisatoren mogelijk worden. Belangrijker is dat door dit streven de overheidsfinanciën worden voorbereid op de uitdagingen in de komende eeuw

¹ CBS, *Resultaten bevolkingsprognose 1996-2050*, 1996.

² Zie ook de bijdrage van Bovenberg en Ter Rele; [De vergrijzing en het begrotingsbeleid](#)

3 Zie CPB, [Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 1999 -2002](#), Werkdocument 94, 1997.

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)