

Begrotingsbeleid nu en morgen

H.J. Brouwer*

Met de Miljoenennota 1996 wordt inhoud gegeven aan belangrijke elementen uit het regeerakkoord. Het begrotingsbeleid heeft weer een trendmatig karakter. De afgesproken uitgavenkaders worden gehandhaafd, de lasten worden verlicht en het tekort gaat omlaag. Als het tekort de komende jaren verdere prioriteit krijgt en de schuldquote echt gaat dalen, ontstaat perspectief op een houdbaar financieel-economisch beleid.

Het meest opmerkelijke aspect van de Miljoenennota dit jaar is misschien wel de voortvarendheid waarmee de besluitvorming over het uitgavenbeleid tot stand is gekomen. Deze hangt samen met de nieuwe systematiek van het begrotingsbeleid, die uitgaat van normering van de reële collectieve uitgaven op basis van behoedzame uitgangspunten. Daarnaast is ook het begrotingsproces zelf gestroomlijnd door de besluitvorming over de collectieve uitgaven al in het voorjaar op hoofdlijnen te laten plaatsvinden. Hiermee zijn belangrijke stappen gedaan in de richting van een bestendig beleid¹.

Natuurlijk is het ook zo dat de conjunctuur een handje helpt. Een opgaande conjunctuur werkt gunstig uit op de uitgaven voor sociale zekerheid en creëert meer ruimte voor tekortreductie. Dank zij het hiervoor genoemde uitgavenkader – opgesteld op basis van behoedzame groeiveronderstellingen – heeft de gunstige conjunctuur geen vat gekregen op het uitgavenbeleid zoals in het verleden nogal eens het geval was². Dat is ook zeer gewenst want juist nu moet worden geïnvesteerd in bestendigheid in de toekomst. Daarvoor is nodig dat de begroting houdbaar is, ook bij tegenwind.

In het licht van dit streven worden vanuit de actualiteit van de Miljoenennota 1996 enkele hoofdlijnen van het financieel-economische beleid geschetst voor de toekomst.

Resultaten

Alvorens in te gaan op de uitdagingen voor het toekomstige begrotingsbeleid, is het goed een blik te werpen op de resultaten tot nog toe. Geholpen door de gunstige internationale conjunctuur laat de Nederlandse economie momenteel goede prestaties zien. De verwachte toename van het reële bbb – 3% in 1995 en 2,5% in 1996 – leidt tot een forse werkgelegenheids groei. Naar verwachting zal het aantal banen dit jaar met zo'n 85.000 toenemen en volgend

jaar met 100.000. Hierdoor daalt voor het eerst ook het aantal mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd dat afhankelijk is van een uitkering.

Het niveau van de collectieve uitgaven als percentage van het bbb nadert het Europese gemiddelde. Bovendien is ruimte gecreëerd voor lastenverlichtende maatregelen in 1996 cumulerend tot f 8,5 mrd sinds het aantreden van het kabinet. Het financieringstekort van het Rijk daalt volgend jaar naar 3,1% bbb, het EMU-tekort komt met 2,8% van het bbb uit onder de referentiewaarde van 3% uit het Verdrag van Maastricht.

Er zijn echter nog genoeg uitdagingen over. De structurele onevenwichtigheden van de Nederlandse economie zijn bekend. Op de arbeidsmarkt manifesteert zich een tekort aan werkgelegenheid. Hoge uitkeringslasten leiden tot hoge arbeidskosten en een lagere vraag naar arbeid. Deze problematiek weerspiegelt zich in de hoogte en de samenstelling van de overheidsuitgaven. Als gevolg van financieringskortingen in het verleden kent ons land bovendien een hoge overheidsschuld, waardoor rentelasten de op één-na-grootste post op de Rijksbegroting vormen. Daarnaast kenmerkt de Nederlandse economie zich door een onvoldoende dynamiek; mede in samenhang daarmee kan de werking van markten worden verbeterd.

* De auteur is thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën. Met dank aan W.A.J.J. Houtman en P.F. Hasekamp voor assistentie.

1. De vormgeving van het begrotingsbeleid is door het kabinet uiteengezet in de brief "Begrotingsproces en -systematiek" van 2 maart 1995, Kamerstukken II, vergaderjaar 1994-1995, 23900, nr. 21. Voor een analyse van de economische aspecten, zie H.J. Brouwer, Trendmatig begrotingsbeleid voor werkgelegenheid, *ESB*, 21 september 1994, blz. 844-847.

2. Zo zijn in de conjunctureel gunstige periode 1986-1990 de uitgaven ruim f 10 mrd hoger uitgekomen dan afgesproken in het toenmalige regeerakkoord.

De Miljoenennota schetst – in het verlengde van het regeerakkoord – de wegen waarlangs deze onevenwichtigheden worden aangepakt. Het begrotingsbeleid vervult daarin een centrale rol. Door een strikte beheersing van de collectieve uitgaven wordt ruimte gecreëerd voor lastenverlichting en tekortreductie. Randvoorwaarde is het tijdig voldoen aan de eisen voor deelname aan de derde fase van de EMU. Reden om het verloop van de schuldquote nader te bezien.

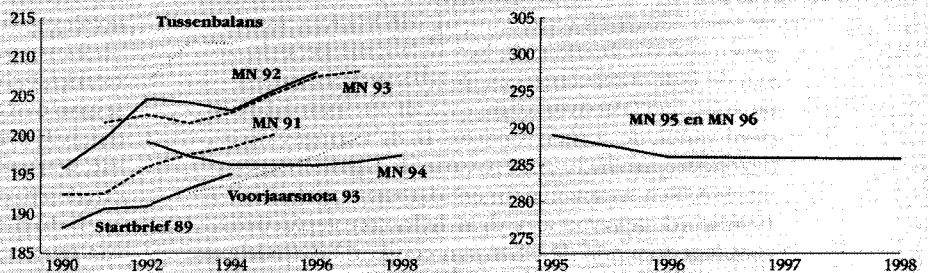
Ontwikkeling schuldquote

Sinds 1988 is de overheidschuldquote in Nederland ruwweg constant gebleven op een niveau van rond de 80% van het bbp. Verlaging van de schuldquote is noodzakelijk om de druk van de rentelasten – thans de op één na grootste uitgavenpost – te verminderen. Deze hoge rentelasten gaan ten koste van de ruimte voor andere, nuttige uitgaven. Bij een dalende schuldquote neemt de rentegevoeligheid van de begroting af en kan, via lagere rentelasten, op termijn tegenwicht worden geboden aan de opwaartse budgettaire druk van de vergrijzing van de bevolking. Dit laatste aspect houdt overigens ook in dat de intergenerationale herverdeling die bij een vergrijzende bevolking optreedt, wordt beperkt.

Recentelijk is het begin van een daling van de schuldquote ingezet. Deze dalende trend dient te worden bestendigd en versterkt om tijdig te kunnen voldoen aan de voorwaarde voor toetreding tot de derde fase van de EMU: een schuldquote van ten hoogste 60% van het bbp, of het in een bevredigend tempo naderen daarvan. Dit EMU-criterium is niet een lastige externe factor waaraan nu eenmaal verdragstechnisch moet worden voldaan, maar is mede ingegeven door bovengenoemde inhoudelijke gronden voor schuldreductie. Omdat de beslissing over toetreding tot de EMU naar verwachting zal vallen in 1998, zijn de budgettaire (realisatie)cijfers over 1997 bepalend. De besluitvorming over de begroting 1997 komend voorjaar zal derhalve vooral in het teken staan van de EMU-criteria.

De Miljoenennota schetst een aantal scenario's voor het financieringstekort en de schuldquote bij uiteenlopende veronderstellingen voor de economische groei. Deze laten zien dat een duidelijk neerwaartse beweging van de schuldquote kan worden bereikt bij een stapsgewijze reductie van het financieringstekort naar een niveau van circa 1,5% van het bbp aan het einde van deze kabinetsperiode. Dat is niet alleen mogelijk, maar ook nodig. Zo ontstaat zicht op een wezenlijk andere situatie bij de overheidsfinanciën dan we sinds het einde van de jaren zeventig hebben gekend. Het financieel-economische beleid wordt sinds die tijd immers noodgedwongen gedomineerd door de noodzaak het te hoge feitelijke financieringstekort te reduceren. Een trendmatig tekortniveau van 1,5% van het bbp biedt uitzicht op een duidelijke en

Figuur 1. De overgang naar trendmatig begrotingsbeleid in beeld. Reële uitgavenkaders Rijk 1990-1998 sedert Startbrief 1989 (links) en reële uitgavenkader collectieve sector sedert regeerakkoord 1994 (rechts); in f mrd, prijspeil 1994



Noot: in de figuur is geabstraheerd van enkele technische, voor het beleid niet relevante correcties van het reële uitgavenkader die na het verschijnen van de Miljoenennota 1995 zijn gepleegd.

gestage daling van de schuldquote³. Het biedt bovendien de mogelijkheid om ook in conjunctureel zwakere tijden, een werkelijk trendmatig begrotingsbeleid vol te houden. Er is dan immers een redelijke marge onder het in EMU-verband geldende tekortplafond aanwezig om tijdelijke budgettaire tegenvallers op te vangen.

In een groeiende economie kan vervolgens – bij een zuinig uitgavenkader – een blijvend programma van lastenverlichting worden gerealiseerd, zonder de voortdurende dreiging van een oplopende overheidschuld met alle negatieve vertrouwenseffecten van dien. Tevens kan in het begrotingsbeleid het accent verder worden verlegd naar kwalitatieve verbetering in de uitgavensfeer, waar inhoudelijke afwegingen met een duurzaam karakter kunnen prevaleren boven uit nood geboren financiële nervositeit.

Lastenverlichting

Een hoofddoelstelling van het financieel-economische beleid is verlaging van de micro-lasten. Het Regeerakkoord voorziet in een verlichting van micro-lasten met f 9 mrd cumulatief in de jaren 1995-1998. Daarvan zal in 1996 ongeveer f 8,5 mrd zijn gerealiseerd. Ook zo bezien kunnen de bakens in 1997 verder worden verzet naar tekortreductie.

Het koersen op een doelstelling voor de lasten op micro-niveau past binnen de systematiek van een trendmatig begrotingsbeleid. Voorheen werd de hoogte van de macro collectieve-lastendruk (de cld) als richtsnoer voor het beleid gehanteerd. De bezwaren tegen deze indicator zijn bekend: normering van de macro-druk kan pro-cyclisch beleid uitlokken, en de effectiviteit en herkenbaarheid van het beleid voor burgers en bedrijven is niet aan de macro-druk gerelateerd, maar aan de consequenties op micro-niveau (tarieven). De thans centraal gestelde indicator

3. In dit licht is het overigens opvallend dat een toenemend aantal (Europese) landen een op termijn sluitende begroting als expliciete doelstelling hebben geformuleerd.



voor de micro-lastenontwikkeling sluit nauw aan bij de gevolgen van het beleid op micro-niveau.

Het kabinet heeft, met het oog op de lage arbeidsparticipatie, vooral gekozen voor verlichting van de lasten op arbeid. De ruimte voor lastenverlichting wordt gecreëerd via een stringent uitgavenbeleid, met een accent op terugdringing van overdrachtsuitgaven (sociale zekerheid). Een belangrijk gedeelte van de lastenverlichting, en in 1996 zelfs nagenoeg de volledige lastenverlichting wordt dan ook gefinancierd vanuit de sociale fondsen. In de vormgeving is bijzondere aandacht gegeven aan de lagere loonsegmenten. Een nieuw instrument dat met ingang van 1996 wordt geïntroduceerd, is de loonkostenfaciliteit voor lage lonen in de vorm van een korting op de door werkgevers af te dragen loonheffing. Deze korting bedraagt f 1185 voor werknemers met een loon tot 115% van het wettelijk minimumloon. Mede hierdoor wordt in 1996 een duidelijk herkenbare verkleining van de gemiddelde (werkgevers)wig tot stand gebracht voor de laagste lonen. Dit zal met name in dit deel van arbeidsmarkt een vergroting van de werkgelegenheid tot stand moeten brengen.

Overigens wordt deze doelstelling niet alleen nagestreefd via lastenverlichting. Ook zal de mogelijkheid van een tijdelijke dispensatie van het wettelijk minimumloon worden geregeld en wordt (hopelijk) in cao's de toepassing van loonschalen vlak boven het minimumloon bevorderd. Complementair aan dit alles is dat voortgang wordt geboekt met de inrichting van een slagvaardige uitvoeringsorganisatie voor sociale-zekerheid en arbeidsmarktbeleid. In bredere zin is ook het beleidsprogramma gericht op deregulering van goederen- en dienstenmarkten essentieel om nieuw werk te doen ontstaan.

Vergeleken met het midden van de jaren tachtig is de wig op minimum plus-niveau met een derde gedeelte gereduceerd. Voor het modale- en twee maal modale inkomensniveau is ook wig-verkleining tot stand gebracht, maar wel aanmerkelijk geringer. Tot 1990 is enige reductie bereikt; nadien is de werkgeverswig voor het modale en twee maal modale inkomensniveau nagenoeg stabiel gebleven. Bij implicatie moet de marginale wig dus zijn gestegen.

Lastenverlichting kan op twee manieren worden geconcretiseerd: verlaging van tarieven of versmalling van de grondslag waarover belasting of premie wordt geheven. Tariefsverlaging is een globaal werkend instrument, met weinig mogelijkheden voor differentiatie naar specifieke doelgroepen. Bij een gegeven budgettaire ruimte voor lastenverlichting biedt de tweede benadering, maatregelen in de sfeer van de grondslag, meer mogelijkheden voor een gerichte aanpak, en dus voor een actief beleid om specifieke beleidsdoeleinden te realiseren. Tegelijkertijd treden

bij een dergelijke meer gerichte aanpak evenwel bijeffecten op, met name in de sfeer van de marginale tarieven. Over een langere periode bezien kunnen deze effecten substantieel zijn, met het risico dat resultaten van het gerichte beleid worden overschaduwed door onevenwichtigheden die elders worden teweeg gebracht.

Bovengeschetst dilemma doet zich ook voor bij het richten van lastenverlichting op de laagste loonsegmenten, waar de scheve verhouding tussen produktiviteit van het aanbod en loonkosten de groei van werkgelegenheid in de weg staat. Naast de beoogde effecten in dit segment van de arbeidsmarkt heeft de gerichte lastenverlichting een verscherping van de problematiek van de marginale wig voor de doelgroep zelf tot gevolg. Bovendien leidt dit er toe dat de totale heffing van collectieve middelen over een smallere grondslag moet plaats vinden. Ook andere maatregelen zoals het niet toepassen van de inflatiecorrectie op de schijflengten en de verhogingen van het arbeidskostenforfait en heffingsvrije som hebben er in het verleden aan bijgedragen dat de grondslag voor de belasting- en premieheffing geleidelijk is versmald. Dit staat op gespannen voet met het streven naar een bredere heffingsgrondslag om ruimte te creëren voor lagere tarieven; een streven dat destijds ook aan de Oort-operatie ten grondslag lag⁴.

De invloed van belastingheffing op de economie hangt onder meer samen met de hoogte van de marginale tarieven. Hoge marginale tarieven hebben een remmende invloed op (de kwaliteit van) het aanbod van arbeid. Op langere termijn tekent zich het risico af van een opwaartse druk op het tarief in de eerste schijf. De kosten van de vergrijzing van de bevolking zullen zich immers vooral doen gevoelen in de uitgaven – en dus de premies – voor de AOW en de AWBZ. Beide verzekeringen worden gefinancierd uit de eerste schijf van de loon- en inkomstenheffing. Bij een verhoudingsgewijs kleine grondslag zullen kostenstijgingen zich snel vertalen in grote tariefmutaties. Dit perspectief onderstreept nog eens dat een accentuering van 'de onderkant' in het fiscale beleid, uiteindelijk tegen budgettaire en economische grenzen op loopt. Figuur 2 toont hoe op macro-niveau het aandeel van de grondslag voor de eerste schijf sinds 1990 is afgenomen als percentage van het totale belastbaar inkomen. Tevens wordt het gestegen aandeel van de heffingsvrije som in het belastbaar inkomen getoond.

Tegen de achtergrond van de opgelopen grondslagversmalling en het vooruitzicht van de kosten van de vergrijzing zal in de toekomst de hoogte van de tarieven meer aandacht vragen. Naarmate budgettaire randvoorwaarden minder klemmend zijn, moeten lagere tarieven over de hele linie ook mogelijk zijn. Structureel evenwichtige overheidsfinanciën dragen zo bezien bij aan een volgehouden programma van lastenverlichting. De invulling van een dergelijk, bij voorkeur meerjarig programma zal steeds ster-

Tabel 1. Gemiddelde wig voor bedrijven op arbeidsinkomen

	1985	1990	1995	1996
Minimum plus	32	29	25	21
Modaal	45	41	41	40
2x Modaal	56	52	53	53

Bron: CPB, MEV 1996.

4. Grondslagverbreding is in veel OESO-landen een centraal element van het fiscale beleid. Zie K.C. Messere, *Tax policy in OECD countries*, Amsterdam, 1993.

ker onder invloed staan van ontwikkelingen die zich in het concurrerende buitenland voltrekken. Naarmate de mobiliteit van produktiefactoren groter wordt, zullen verschillen in belastingdruk op inkomsten uit die produktiefactoren van grotere invloed worden op de keuze van vestigingsplaats. In een toekomstig programma voor lastenverlichting zal niet alleen de hoogte van het tarief van de eerste schijf van de loon- en inkomstenheffing centraal staan. Naast de problematiek van de hoge loonkosten in het onderste segment van de arbeidsmarkt, zullen ook andere elementen, waaronder de hogere tarieven op arbeidsinkomen en de wijze waarop kapitaalinkomen aan de belastingheffing worden onderworpen, een rol spelen⁵.

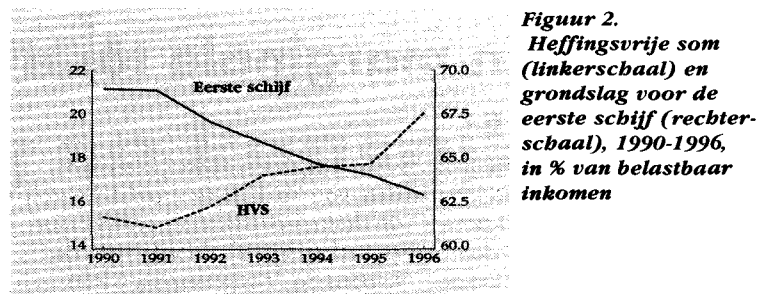
Overheidsuitgaven

In een meer trendmatig, bestendig begrotingsbeleid staat het uitgavenkader centraal. In deze kabinetsperiode gaat het daarbij vooral om (reële) uitgavenreductie ten einde ruimte te maken voor verlaging van het tekort en lastenverlichting. Koersen op een kader voor de collectieve uitgaven heeft de hectiek van het begrotingsproces aanmerkelijk gereduceerd. Onderstaande grafiek illustreert dat.

Elkaar opvolgende ombuigingsronden tijdens de vorige kabinetsperiode hebben plaats gemaakt voor een stabiel uitgavenkader deze kabinetsperiode. De term 'ombuiging' lijkt uit het begrotingsjargon te zijn verdwenen. Handhaving van het meerjarige kader is daarvoor in de plaats gekomen. Behoedzaamheid blijft overigens geboden, met name bij het opstellen van extrapolaties naar jaren waarvoor nog geen expliciet kader is overeengekomen, i.c. de periode na 1998. Hoewel het uitgavenkader wordt gehandhaafd, heeft het niet het karakter van een rigide keurslijf. Binnen het kader zijn herschikkingen mogelijk: zo is er bovenop de in het regeerakkoord afgesproken beleidsintensivering ruimte gecreëerd voor een aantal uitgavenprioriteiten op het gebied van veiligheid, sociale integratie, milieu en infrastructuur.

Ook in de toekomst zullen de samenstelling en kwaliteit van de overheidsuitgaven in het centrum van de aandacht staan. Nederland onderscheidt zich internationaal gezien door relatief hoge inkomensoverdrachten. Wel is er thans sprake van een keer ten goede: door beleidsbijstellingen en volumeontwikkelingen neemt het beslag van sociale-zekerheidsuitgaven en van subsidies af. Hierdoor, en ook omdat in de periode 1990-1994 de overdrachtsuitgaven in ons land minder groeiden dan in de ons omringende landen, beweegt het aandeel van de collectieve uitgaven en de overdrachtsuitgaven zich in de richting van het Europees gemiddelde.

Bijzondere aandacht verdienen de overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld infrastructuur en technologie. Vanuit de economische literatuur bestaan sterke aanwijzingen dat van dergelijke investeringen een positieve invloed uitgaat op de economische groei⁶. Ook in de recente kabinetsnota *Kennis in beweging* wordt het belang van een grote kennisintensiteit en de daarvoor benodigde kennisinfrastructuur als aanjager van de economische groei nog eens benadrukt.



Voorkomen moet worden dat dergelijke uitgaven als eerste in het gedrang komen wanneer er sprake is van een tegenvallende conjunctuur. Met de oprichting van het Fonds Economische Structuurversterking is daartoe een stap gezet, zij het dat aan de instelling van begrotingsfondsen bezwaren kleven (doorbreking van het integrale karakter van de budgettaire besluitvorming). In een situatie van structureel evenwichtige overheidsfinanciën zouden ook andere oplossingsrichtingen in beeld kunnen komen. Introductie van een (partiële) kapitaaldienst voor nader te omschrijven overheidsinvesteringen is dan één van de opties. Hoe de begrotingsinfrastructuur op dit punt ook wordt ingericht, doel is een beleid waarin verantwoorde investeringsbeslissingen op hun eigen merites worden genomen en bedrijfseconomisch denken wordt bevorderd.

Conclusie

De Miljoenennota 1996 laat zien dat op tal van punten vooruitgang is geboekt. De collectieve uitgaven blijven beneden de plafonds die zijn afgeleid uit het regeerakkoord, substantiële verlichting van de lasten wordt gerealiseerd en het tekort van de overheid daalt. De opzet van het begrotingsbeleid is sterk verbeterd. Om daarvan de vruchten werkelijk te kunnen plukken, ook in conjunctureel slechtere tijden, moet het financieringstekort verder worden verlaagd, zodat de schuldquote ook echt gaat dalen. Een sterker accent op tekortreductie in de komende jaren lijkt niet alleen mogelijk, maar is ook noodzakelijk met het oog op het nu snel naderende moment van besluitvorming over de toetreding tot de derde fase van de EMU.

Vervolgens kan dan de aandacht geconcentreerd worden op een volgehouden programma van verlichting van collectieve lasten, waarin de noodzaak van lagere marginale tarieven over de hele linie kan worden meegewogen. Daarnaast zal ingespeeld moeten en kunnen worden op de uitdagingen die in een steeds meer concurrerende wereld worden gesteld aan de fiscale-, de fysieke en de kennisinfrastructuur van de Nederlandse economie.

H.J. Brouwer

5. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt Nederland op het punt van het toptarief in de loon- en inkomstenbelasting (zowel qua hoogte als qua aanvangsinkomen) uit de pas te lopen.

6. Zie bij voorbeeld W. Easterly en S. Rebelo, Fiscal Policy and Economic Growth, *Journal of Monetary Economics*, nr. 32, 1993, blz. 417-458.