

De aanvaardbare omvang van het structurele tekort

Op de Derde Dinsdag-bijeenkomst van F. van Lanschot Bankiers hield de thesaurier-generaal van het Ministerie van Financiën, drs. ing. C. Maas, een voordracht over de Miljoenennota¹. Citaat:

"De vraag dringt zich op hoe het komt dat wij in Nederland zo hardnekkig blijven denken dat structureel een groot financieringstekort aanvaardbaar is. En met deze woorden heb ik wellicht een aanwijzing gegeven hoe dat komt, namelijk door de filosofie van het structureel aanvaardbare begrotingstekort. Dat is een uniek Nederlands produkt: de combinatie van de begrippen 'structureel tekort' met 'aanvaardbaar tekort' komt nergens anders ter wereld voor. De filosofie van het structurele begrotingsbeleid is destijds – en dat was in een geheel andere economische context – geïntroduceerd door de toenmalige Minister van Financiën, dr. Zijlstra. Zoals meer Nederlandse produkten hebben wij ook deze filosofie van het structureel aanvaardbare begrotingstekort trachten te exporteren. Dat is niet gelukt. Maar het gevolg is wel dat wij alleen in Nederland vinden dat een blijvend financieringstekort ook structureel aanvaardbaar is."

Als deze uitspraken stroken met de manier waarop ambtelijk Financiën denkt over het begrotingstekort is er aanleiding om de stormbal te hijsen. Natuurlijk, het tekort is te hoog; daar is vrijwel iedereen het over eens. De reductie van het tekort moet echter met de juiste argumenten worden verdedigd, niet met modieuze prietpraat.

Voor zover 'wij' in Nederland nog denken dat een groot structureel tekort aanvaardbaar is, is dat idee door teksten in achtereenvolgende Miljoenennota's gevoed. In de jaren zeventig is de filosofie van Zijlstra verkwaanseld door de toenmalige bewindslieden op Financiën. De beschuldigende vinger naar Zijlstra is zeer misplaatst.

Als toelichting het volgende. In 1971, toen 'de filosofie' nog intact was, bedroeg de aanvaardbare omvang van het structurele tekort (van het rijk) 1,25% van het nationaal inkomen (ongeveer f 1,5 miljard). In 1976 bedraagt

het tekort 1,5 à 1,75% ni. In de *Miljoenennota 1977* wordt de basisfilosofie losgelaten dat het tekort van het rijk min of meer functioneert als *sluitpost*. Tot dat moment werd het tekort volgens de Zijlstra-filosofie afgestemd op de structurele bestedingsverhoudingen in de rest van de economie (structureel spaaroverschot).

In het najaar van 1976 gaat men het als randvoorwaarde hanteren². Daarmee zet de verloederling in. De aanvaardbare omvang van het structurele tekort wordt opgerekend tot 3,4% ni. Bovendien past Financiën een kunstgreep toe door de introductie van een aanvaarde overschrijding van het structurele tekort. 'Toetsingstekort' heet het³.

In de *Miljoenennota 1978*⁴ schrijft de verloederling voort. Daarin staat behalve de "aanvaarde overschrijding van het structurele tekort" van f 2,2 miljard nog een "extra overschrijding van het structurele tekort" van f 1,7 miljard genoemd. De totale aanvaarde overschrijding komt daarmee op f 3,9 miljard of 1,5% ni. De totale omvang van het structurele tekort bereikt dan een omvang van f 12,6 miljard, of wel bijna 5% ni⁵.

Zo hebben 'wij' leren denken dat een tekort in de orde van grootte van 5% 'normaal' is. Dat heeft dus niets te maken met de filosofie van Zijlstra als zodanig, maar alles met de wijze waarop Financiën die filosofie (verkeerd) heeft toegepast.

Tekort en spaaroverschot

Ik wil hier overigens niet de gedachte verdedigen dat de omvang van het structurele tekort moet worden afgestemd op het structurele spaaroverschot in de economie. Onderzoek⁶ heeft aannemelijk gemaakt dat er waarschijnlijk niet zoiets bestaat als één structureel spaaroverschot, zeker niet op langere termijn⁷. Feldstein en Feldstein en Horioka hebben aangetoond dat een blijvende verhoging van de binnenlandse spaarquote in de OESO-landen in de perioden 1960-1974 en 1975-1979 een bijna gelijke toename van de investeringen tot gevolg had. Met andere woorden, groeiende besparingen

Rubrieken

worden vanzelf, ook zonder toedoen van de overheid, in het binnenland geabsorbeerd. De studie van B.M. Friedman laat zien dat de verschillende bestanddelen van de schuld van het niet-bankwezen (dat is de overheid en de rest van de particuliere sector) goede substituten zijn. Dat impliceert dat wanneer de overheid geen schuld papier plaatst, ander schuld papier daarvoor in de plaats treedt.

De uitkomsten van modelsimulaties door Buitelaar⁸ wijzen, langs een heel andere weg, in dezelfde richting. In zijn model Remon valt een normale bezetting van de productiecapaciteit te rijmen met een uiteenlopende omvang van het structurele tekort van het rijk. Ook de Commissie van Economische Deskundigen zit sinds kort op deze lijn⁹.

Omdat de misverstanden op dit punt groot zijn, wil ik graag benadrukken dat de afstemming op het structurele spaaroverschot *niet* onlosmakelijk is verbonden

1. Persbericht Financiën, nr. 88/239, 20 september 1988.

2. Zie *Miljoenennota 1977*, hfst. 3 en 5. Voor een uitgebreider overzicht van het beleid ten aanzien van de omvang van het structurele tekort wordt verwezen naar C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormen*, Paterswolde, 1982, paragraaf 4.3.

3. *Miljoenennota 1977*, tabel 5.2, blz. 50.

4. *Miljoenennota 1978*, tabel 4.1.b, blz. 20.

5. Een systematisch overzicht van de kwantitatieve ontwikkeling van de omvang van het aanvaardbare structurele tekort tussen 1974 en 1980 geeft Sterks, op. cit., bijlage 4.1, blz. 214. Het verband met het feitelijke tekort staat in bijlage 4.3, blz. 217.

6. M. Feldstein, Domestic saving and international capital movements in the long and short run, *European Economic Review*, nr. 21, 1983, blz. 129-151; M. Feldstein en C. Horioka, Domestic savings and international capital flows, *The Economic Journal*, nr. 90, 1980, blz. 314-329; en B.M. Friedman, *Money, credit and non-financial economic activity: an empirical study of five countries*, National Bureau of Economic Research Working Papers nr. 1.033, 1982.

7. Een nadere toelichting op dit standpunt geven J. de Haan en C.G.M. Sterks, *De noodzaak van normen, een beschouwing over begrotingsbeleid*, Geschrift nr. 62 van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 1987.

8. P. Buitelaar, *Overheidsfinanciën en economische politiek*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1987, hfst. 4.

9. SER, *Rapport publieke-uitgavennorm en collectieve-lastendruk*, SER-rapport 88/02, blz. 21-22.

den met de structurele begrotingsfilosofie. Ook wanneer het aanvaardbare tekort op grond van andere criteria, zoals bij voorbeeld de ontwikkeling van de rentelasten of het verloop van de netto overheidsinvesteringen, wordt vastgesteld, blijven de voordelen van een beleid gebaseerd op een structureel tekort onverminderd van kracht. De macro-economische automatische stabilisatie is hiermee gediend. Door de ontvangsten en uitgaven te plannen alsof de economie zich beweegt langs het structurele groeipad fungeert de overheid als een stabiele factor in de economie.

Bovendien wordt meerjarenplanning vergemakkelijkt door zo'n beleid. Dat is een bestuurlijk argument. Een ander bestuurlijk argument is dat van 'pre-commitment'¹⁰. Als er maar consensus is over de aanvaardbare omvang van het structurele tekort, dan kan men zich daar aan het begin van een kabinetsperiode op vastleggen. Dat voorkomt dat verkeerde keuzen worden gemaakt op het moment dat de omstandigheden zulks lijken te rechtvaardigen. Een 'pre-commitment' met betrekking tot het feitelijke tekort is natuurlijk ook denkbaar. Maar dat zou een slechte keuze zijn. Het brengt partijen ertoe te bezuinigen bij een laagconjunctuur en bezuinigingen in een hoogconjunctuur achterwege te laten, ook als deze vanuit een lange-termijnoptiek wenselijk zijn.

Om een hanteerbaar begrotingsbeleid mogelijk te maken, is consensus nodig over de omvang van het toelaatbare structurele tekort. Die krijg je natuurlijk nooit door, net als de thesauriergeneraal, te roepen dat structureel begrotingsbeleid slecht is en dat het eigenlijk maar vreemd is dat de overheid met tekorten werkt. Want dat is niet vreemd. Dat is ook bij het bedrijfsleven gebruikelijk. Het financieringstekort van de sector niet-financiële bedrijven bedroeg in 1987 zo'n f 12 miljard¹¹. Deze bedrijven sparen wel, maar de besparingen zijn niet toereikend om de netto investeringen te financieren, ook niet nadat rekening is gehouden met de omvangrijke stroom kapitaaloverdrachten om niet (onder andere WIR-premies). Dus moeten ook bedrijven geld lenen.

Een verschil met de bedrijvensector is dat de besparingen van het rijk met ingang van 1982 *negatief* zijn geworden¹². Sparen is het niet consumeren van een deel van het beschikbare inkomen. Ga je meer consumeren dan dat inkomen toelaat, dan kan dat alleen door op het vermogen in te teren. Het negatieve saldo van de staatsbalans neemt nog steeds in omvang toe. Daarom is een voor de hand liggend criterium voor de omvang van het structurele tekort de omvang van de netto overheidsinvesteringen. Dat roept een halt toe aan het lenen voor consumptieve doeleinden (vermogensintering). Het

rentelastencriterium (stabilisatie rentelasten) heeft ook wel wat. Maar het spreekt minder aan. Wat maakt het uit als de overheid rente moet betalen voor geld dat wordt doorgeleend aan derden, zoals bij de verstrekking van woningweteningen? Hier staan immers weer rente-ontvangsten tegenover.

Vorderingensaldo

Voor de volledigheid en duidelijkheid zij vermeld dat in mijn visie het *vorderingensaldo* en niet het financieringsaldo op zo'n manier moet worden genormeerd. Het verschil bestaat uit de netto kredietverlening. Normering van het vorderingensaldo in plaats van het financieringsaldo impliceert dus dat de overheid wel geld mag lenen om het weer uit te zetten. Het criterium van de netto investeringen sluit goed aan bij de democratiserende en legitimatiefunctie van begrotingsnormen¹³. Dit criterium spreekt aan, het is eenvoudig toepasbaar en gemakkelijk te controleren.

Het schijnt dat ambtelijk Financiën niets in dit criterium ziet. Men stelt dat het begrip overheidsinvesteringen te vaag is, waardoor de uitgangende departementen alles onder die noemer zullen proberen te schuiven. Dat zal ongetwijfeld waar zijn, maar daarbij passen twee kanttekeningen. Om te beginnen kan worden aangesloten bij de definitie volgens de Nationale rekeningen en die is op 'neutrale wijze' tot stand gebracht. Verder hoeft dat geschuif door departementen geen jaarlijks terugkerend proces te zijn. In mijn visie zou alleen aan het begin van een regeerperiode het structurele niveau van de netto investeringen voor de komende vier jaar moeten worden vastgesteld. En als dat eenmaal vastligt, bij de huidige verhoudingen zo'n 2% van het nationale inkomen¹⁴, blijft dat de structurele omvang van het vorderingentekort¹⁵. Ook als de feitelijke investeringen later hoger zijn dan die 2%; het verschil moet dan maar uit gewone middelen worden gefinancierd.

De eis van een structureel vorderingentekort dat is afgestemd op het niveau van de netto overheidsinvesteringen, komt ongeveer op hetzelfde neer als de eis van een structureel evenwicht op de gewone dienst. Het verschil zit bij voorbeeld in de aanwending van de opbrengst uit de verkoop van activa (deelnemingen, domeingronden, gebouwen) door de overheid. Deze kan bij de eerstgenoemde eis worden aangewend voor consumptieve doeleinden. Dat kan bij de tweede eis niet. Want dergelijke opbrengsten worden op de buitengewone dienst geboekt (vermogensbeginsel).

Een bijkomend psychologisch voor-

deel van invoering van het onderscheid tussen gewone en buitengewone dienst is dat het bedrijfseconomische denken binnen de overheid wordt bevorderd. En op dat punt zijn nog steeds verbeteringen mogelijk. Nu is het bekend dat iemand als CED-voorzitter Schouten tegen toepassing is van de regel van een sluitende gewone dienst ('gulden financieringsregel') omdat deze pro-cyclisch zou werken¹⁶. Dat bezwaar wordt weggenomen door de eis te stellen van *structureel* evenwicht op de gewone dienst. In dat geval ontstaat zelfs een automatisch stabiliserende werking!

Geen Nederlands fabriekaat

In het tweede deel van het citaat aan het begin van dit artikel merkt Maas ten onrechte op dat het om een uniek Nederlands produkt zou gaan. Het structurele tekort is *geen* uniek Nederlands produkt. Ook niet in de (beperkte) traditionele zin van een saldo dat is afgestemd op de omvang van de spaarsaldi in de overige sectoren van de economie. Wat dat laatste betreft waren 'wij', dat wil zeggen Schouten¹⁷, de eerste. Maar dat zelfde idee wordt later ook elders toegepast.

Reeds tegen het einde van de jaren veertig is in de VS een structureel begrotingsbeleid gepropageerd en daarna ook toegepast. Gezien de hoge oorschuld werd gekozen voor een beleid dat mikte op een structureel overschot (het 'full employment budget surplus')¹⁸. In de jaren zeventig wordt dit 'full employment budget' afgestemd op de spaarsaldi in andere sectoren dan de federale overheid. Aangezien wordt geconstateerd dat het spaarsaldo van

10. Dit argument wordt uitgebreid uiteengezet in De Haan en Sterks, op. cit., hfst. 3. Voor een volledig overzicht van alle argumenten voor een *structurele* normering zie C.G.M. Sterks *The structural budget deficit as an instrument of fiscal policy*, *De Economist*, jg. 132, nr. 2, 1984, blz. 183-203.

11. *Nationale rekeningen 1987*, tabel S 10.1, blz. 110.

12. CPB, *Centraal Economisch Plan 1982*, Bijlage A2, Monetair overzicht 1980-1982, blz. 272-273.

13. Sterks, op. cit., blz. 20-21.

14. Sterks en De Haan, op. cit., blz. 27-31.

15. Gezien de omvang van de netto-kredietverlening impliceert dit cijfer een financieringstekort van ongeveer 3 à 3,5%. Nagevoeg hetzelfde cijfer trouwens dat nodig is om de rentelasten te stabiliseren. Zie E.J. Bomhoff, *De schuldenmakers*, *NRC Handelsblad*, 21 september 1988.

16. Zie *NRC-Handelsblad*, 12 oktober 1988, blz. 11.

17. D.B.J. Schouten, *De overheidsfinanciën in de volkshuishouding*, Leiden, 1950.

18. Princeton Manifest, *Federal expenditure and revenue policy for economic stability*, *American Economic Review*, jg. 39, december 1949, blz. 1263-1269.

die sectoren in jaren met volledige werkgelegenheid ongeveer nul is, stelt men het 'full employment budget' daaraan gelijk. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de 'Humphrey-Hawkins Full Employment and Balanced Growth Act' van 1979 die gericht is op het jaar 1983¹⁹.

Nu vormen de VS misschien niet zo'n goed voorbeeld omdat het tekort daarna aardig uit de hand gelopen is. Maar er is een ander voorbeeld, veel dichterbij huis. Bij onze oosterburen kent men sedert het begin van de jaren zeventig de 'konjunktoneutrale Haushalt'²⁰. Dat betekent zoiets als een voor de conjunctuur gecorrigeerde of structurele begroting. De *aanvaardbare* omvang (normwaarde) van het structurele tekort wordt vastgesteld door de omvang te nemen in een evenwichtig basisjaar. 'Potentialoriënteerde Kredietaufnahme' heet dat ook wel. Dit was (dus) steeds een tekort. Sedert 1966 rond 1,5% van het Duitse ni.

De *feitelijke* omvang van het structurele tekort (dat is de feitelijke begroting gecorrigeerd voor conjuncturele invloeden) bleek tegen het einde van de jaren zeventig evenals in Nederland groter dan de *aanvaardbare* omvang. In Nederland is toen besloten het gehele structurele beleid maar overboord te zetten. In Duitsland is het structurele tekort juist gebruikt als instrument om orde op zaken te stellen. Het verschil tussen de *feitelijke* omvang van het structurele tekort en de *normwaarde* ervan werd 'strukturelles Defizit' genoemd. Het beleid werd erop gericht dat verschil zo snel mogelijk weg te werken. Men duidt dat aan met de term 'Konsolidierung'. De OESO noemt het in navolging daarvan 'budget consolidation'. Citaat:

"Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte läßt sich als das Abtragen des strukturellen Defizits, das heißt desjenigen Teils des Finanzierungssaldos beschreiben, der über das hinausgeht, was konjunkturbedingt ist (und bei normaler Konjunkturlage ohnehin verschwinden muß) und was von der Neuverschuldung mittelfristig als normal gelten kann. Zur Konsolidierung steht also nicht das ganze Defizit in den öffentlichen Haushalten an, sondern nur der Teil, der – abgesehen von konjunkturbedingten Mehreinnahmen oder Mindereinnahmen – über die 'Normalverschuldung' hinausgeht."²²

Voor het jaar 1990 wordt de *aanvaardbare* omvang van het structurele tekort (de 'Normalverschuldung') op 2,1% van het bnp gesteld²³. Dit beleid is in West-Duitsland tot op heden niet zonder succes geweest. Het financieringssaldo is sedert 1975 niet meer boven 3% ni gestegen. De laatste jaren is

het gestabiliseerd op ongeveer 1,5% ni²⁴. Dit voorbeeld laat zien hoe je ook met een aanvaardbare omvang van het structurele tekort kunt omspringen. In tegenstelling tot Financiën is de 'Sachverständigenrat' een onafhankelijk instituut dat vrij is van politieke beïnvloeding.

Er zijn nog meer voorbeelden. De OESO hanteert het structurele tekort in bijna elke studie over overheidstekorten. En niet alleen als hulpmiddel bij het formuleren van een maatstaf voor de conjuncturele invloed van de begroting. Ook in de zin van de aanvaardbare omvang van het tekort. Een laatste citaat, dat voor zich zelf spreekt:

"This is considered compatible with a balanced allocation of new credit to the government when the economy is in equilibrium (...). The same considerations might call for a 'normal' structural budget deficit in most other major European economies, though this would need to be qualified by differences in private sector saving, social security funding conventions and

the criteria governing the control and finance of public corporation investment."²⁵

C.G.M. Sterks

Universitair hoofddocent Openbare Financiën aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dankt prof. dr. mr. C.A. de Kam en drs. J. de Haan voor hun commentaar op een eerdere versie.

19. Council of Economic Advisers, *Annual Report 1979*, US Government Printing Office, Washington DC, blz. 167.

20. In alle 'Jahresgutachten' van de Sachverständigenrat sedert 1966.

21. Zie onder meer OECD, *Economic Outlook*, nr. 43, juni 1988, blz. 91.

22. Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1979/80*, Stuttgart/Mainz, december 1979, blz. 141.

23. *Jahresgutachten 1987/88*, december 1987, blz. 148.

24. Berekend aan de hand van cijfers uit *Jahresgutachten 1987/88*, tabel 3.7, blz. 318 en tabel 25, blz. 298.

25. R.W.R. Price en P. Muller, Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD economies, *OECD Economic Studies*, nr. 3, najaar 1984.