

Den Haag en Maastricht

Wil Nederland tijdig voldoen aan de vereisten van het Verdrag van Maastricht, dan zullen eventuele begrotingsmeevallers ten volle moeten worden gebruikt voor verdere reductie van het financieringstekort.

In het onlangs gepresenteerde regeerakkoord van het kabinet-Kok (*Keuzen voor de toekomst*) en in de *Miljoenennota 1995* zijn de beleidsvoor-nemens voor de komende regeerpe-riode neergeslagen. Vanuit financieel-economisch gezichtspunt staan twee elementen centraal. In de eerste plaats de behoefte te komen tot een verlichting van de collectieve lasten, die in Nederland duidelijk uitgaan boven die in de ons omringende lan-den. In de tweede plaats de noodzaak tot een verdere reductie van het financieringstekort en een daling van de overheidsschuldquote.

Zoals op menig ander gebied staan ook op financieel-economisch terrein de ontwikkelingen steeds sterker in het teken van de mogelijkheden en beperkingen die 'Europa' schept. Behalve bij de lastenverlichting dient Ne-derland zich ook bij de tekortreductie duidelijker rekenschap te geven van de Europese randvoorwaarden voor het nationale begrotingsbeleid. In dit artikel worden deze randvoorwaar-den beschreven, en de wijze waarop ze in de komende periode in acht kunnen worden genomen.

Terugblik

Voordat de blik naar voren wordt ge-richt is het zinvol eerst achterom te

kijken: wat is er de afgelopen jaren gepresteerd op het gebied van de sa-nering van de overheidsfinanciën? Fi-guur 1 maakt duidelijk dat, na een tienjarige periode van voortdurende stijging van het financieringstekort van het Rijk, sedert 1983 een reductie van het tekort heeft plaatsgevonden, met gemiddeld zo'n half procentpunt per jaar¹.

Minder florissant is het beeld bij de collectieve lastendruk. Deze is na een snelle stijging in de jaren zeventig als gevolg van de uitdijende welvaarts-staat blijven hangen op niveaus tus-sen de 45 en 50% van het bruto bin-nenlandse produkt (bbp). Hoewel het voornemen bestond in de afgelo-pen kabinetsperiode de lastendruk te stabiliseren op het voorspelde niveau van 1990 is men hierin niet geslaagd.

Weinig opwekkend is ook het beeld bij de schuld van de collectieve sector. Deze is sedert 1975 aan een onafgebroken opmars bezig van een niveau van rond 40% bbp tot niveaus boven de 80% bbp. Ondanks de re-ductie van het tekort in de jaren tach-tig en negentig is de overheidsschuld dus blijven oplopen. Hier stuiten we op het punt dat het lang duurt voor-dat met correcties in de stromen (het tekort) problemen in de sfeer van de voorraden (de schuld) zijn verhol-pen. Daarbij komt dat de rente over

de schuld een steeds groter deel van de uitgaven is gaan vormen: inmid-dels beslaan de rente-uitgaven op de rijksbegroting al ruim 14% van de uit-gaven, tegen 4% twintig jaar geleden.

Het regeerakkoord 1994

Het regeerakkoord 1994 gaat uit van het behoedzame macro-economische scenario van het CPB². Hieruit rolt een gematigde economische groei van circa 2% per jaar, waarmee wordt voorkomen dat men zich van tevoren rijk rekent. Het op dit behoedzame scenario gebaseerde budgettaire kader van het nieuwe kabinet impli-ceert een reductie van het financie-ringstekort van het Rijk tot maximaal 2,9% bbp in 1998³, hetgeen overeen-komt met een tekort volgens de EMU-definitie van ruim 2% bbp. Indien zich meevallers voordoen in de eco-nomische groei ten opzichte van het behoedzame scenario zal eerst het rijkstekort met 0,2 procentpunt bbp extra worden teruggebracht. Over de aanwending van eventuele verdere meevallers zal te zijner tijd worden be-sloten, waarbij volgens het regeerak-koord de koopkracht en de economi-sche structuurversterking elementen zijn die mee in ogenschouw zullen worden genomen.

De macrolasten kunnen dalen met zo'n f 9 miljard, waaronder is begre-pen de door het voorgaande kabinet aangekondigde lastenverlichting (f 2 miljard) voor 1995. Voor het grootste deel van het bedrag geldt dat over de omvang van de lastenverlichting en-de vorm waarin deze wordt gegoten van jaar op jaar wordt beslist, waarbij de tekortontwikkeling als randvoor-waarde fungeert. Voor realisatie van deze voornemens (inclusief een aan-tal beleidsintensivering) zijn ombui-gingen vereist die oplopen tot circa f 18 miljard in 1998. Dit bedrag wordt gevonden door onder meer de koppeling van uitkeringen slechts ge-

1. Waar in dit artikel over tekort wordt ge-sproken, wordt het financieringstekort van het Rijk bedoeld, tenzij anders ver-meld.

2. Zie de *Macro economische verkenning 1995* van het CPB, hoofdstuk 4.

3. Het tekortcijfer is conform de definitie van Financiën. Vanwege het meetellen van de studieleningen komt het tekort vol-gens de definitie van het CPB en de Ne-derlandsche Bank 0,2 procentpunt bbp hoger uit.

Figuur 1. Kerngegevens collectieve sector, in procenten van het bbp



Bron: Miljoenennota 1995 en MEV 1995

deeltelijk toe te passen, het recht op kinderbijslag te beperken, de Ziekte-wet te privatiseren en premiedifferentiatie toe te passen bij de WAO, en voorts door verhoging van de efficiency, ingrepen in de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, en het beperken van subsidies, waaronder de uitgaven voor studiefinanciering. Wat de invulling van de bezuinigingsmaatregelen betreft kan worden opgemerkt dat het gebruik van de kaasschaafmethode beperkt is gebleven. In de praktijk zal nog wel moeten blijken of alle maatregelen zullen worden uitgevoerd en of ze het beoogde (financiële) effect hebben. Dit geldt vooral voor maatregelen als de verbetering van de efficiency, de fraudebestrijding, en ingrepen in de sociale zekerheid.

De Europese dimensie

Anders dan soms lijkt te worden aangenomen gelden al in de tweede fase van het EMU-proces, die per 1 januari 1994 is ingegaan, verplichtingen uit het Verdrag van Maastricht voor de Nederlandse overheidsfinanciën⁴. Artikel 109 E, lid 4 van het Verdrag stelt namelijk:

In de tweede fase streven de Lid-Staten ernaar buitensporige overheidsstekorten te voorkomen.

Of er sprake is van een buitensporig tekort beoordeelt de Europese Commissie op basis van de volgende twee criteria (artikel 104 C, lid 2):

a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij,

- hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert;*
- hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft;*

b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

In het protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten wordt bepaald dat de bedoelde referentiewaarde 3% bbp is voor het overheidsstekort, en 60% bbp voor de overheids-schuld. Verder zijn de leden 6, 7 en 8 van artikel 104 C van belang:

6. Op aanbeveling van de Commissie en rekening houdend met de opmerkingen die de betrokken Lid-Staat eventueel wenst te maken, besluit de Raad, na een algehele evaluatie te hebben gemaakt, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat.

7. Wanneer overeenkomstig lid 6 is besloten dat er een buitensporig tekort bestaat, richt de Raad aanbevelingen tot de betrokken Lid-Staat om te bereiken dat deze situatie binnen een bepaalde periode wordt verholpen. Behoudens het bepaalde in lid 8, worden deze aanbevelingen niet openbaar gemaakt.

8. Wanneer de Raad vaststelt dat binnen de voorgeschreven periode geen effectief gevolg aan zijn aanbevelingen is gegeven, kan hij zijn aanbevelingen openbaar maken.

Deze procedure is, zoals gezegd, met ingang van de tweede fase in werking getreden. Inmiddels heeft de Raad voor het eerst een uitspraak conform lid 6 gedaan, waarbij Nederland, te zamen met negen andere lidstaten, is veroordeeld. De Raad heeft Nederland aanbevolen begrotingsmeevallers voor tekortreductie aan te wenden. In de derde fase kunnen verdergaande gevolgen aan het niet nakomen van verplichtingen worden verbonden, zoals het deponeren van een niet-rentedragend bedrag van "passende" omvang, of een boete.

De stand van de overheidsfinanciën is bovendien van belang voor de overgang naar de derde en laatste fase van de EMU, waarvan het eerste toetsingsmoment uiterlijk eind 1996 is (artikel 109 J, lid 3). Artikel 109 J omschrijft namelijk als één van de beoordelingscriteria voor toetreding tot de derde fase:

... het houdbare karakter van de situatie van de overheidsfinanciën; dit blijkt uit een begrotingsituatie van de overheid zonder een buitensporig tekort als bedoeld in artikel 104 C, lid 6.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de overheidsfinanciën een belangrijke rol in het Verdrag spelen, en dat vele bepalingen nu al van kracht zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de mogelijkheden om het beloop van het tekort en de schuld optisch te beïnvloeden vanwege de uitgebreide Europese regelgeving veel geringer zijn dan op nationaal niveau. Ook kan niet worden vertrouwd op het gebruik van 'relevante factoren', zoals de omvang van de ABP-reserves, die bij de beoordeling van de overheidsfinanciën betrokken kunnen worden. Voor de beslissing of er al dan niet sprake is van een excessief tekort is namelijk een voldoende grote meerderheid van de lidstaten vereist.

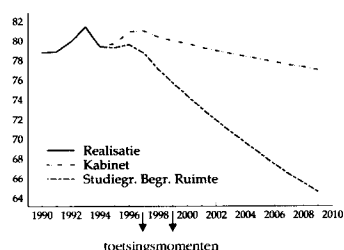
Beleidsimplicaties

Het in het regeerakkoord opgenomen tijdpad voor het financieringstekort van het Rijk houdt in dat het EMU-tekort in 1998, uitgaande van het behoedzame scenario, ruim 2% bbp bedraagt. Vanaf 1996 duikt het overheidstekort dan onder het EMU-tekortcriterium (3% bbp). De ontwikkeling van de schuldquote bij dit beleid is weergegeven in figuur 2 (variant kabinet)⁵. Hierbij is uitgegaan van het behoedzame scenario (reële groei 2,25%, prijsmutatie bbp 2%) en een stabilisatie van het tekort na 1998 op het dan te bereiken niveau⁶. Zoals valt te zien bevindt de schuldquote zich de komende jaren nog boven de 80% bbp, terwijl de daling, die pas in 1998 inzet, niet direct bevredigend kan worden genoemd, zoals lid 2 van artikel 104 C verlangt. Het Nederlandse overheidstekort zou dus de komende jaren door de Raad als excessief kunnen worden aange-

4. Zie hierover ook A.A.T. Wesseling en G.F.T. Wolswijk, Het begrotingsbeleid op het smalle pad naar de EMU, *Openbare Uitgaven*, 1993, nr. 1.

5. De mutatie in de overheidsschuld hangt samen met de hoogte van het financieringstekort, en minder met de hoogte van het EMU-tekort. Het financieringstekort geeft namelijk de mutatie in de (netto) schuld op kasbasis weer, terwijl het EMU-tekort betrekking heeft op het vorderingsaldo (financieringsaldo exclusief financiële transacties), en bovendien grotendeels op transactiebasis is gedefinieerd. 6. De schuldquotes voor de jaren 1994-1998 sluiten aan bij de cijfers uit de *Miljoennota 1995*, bijlage 12.

Figuur 2. Schuld collectieve sector, in procenten van het bbp



merkt, waarmee niet wordt voldaan aan de verdragsverplichting voor de tweede fase.

De in het regeerakkoord opgenomen tekortdoelstelling kan ook gevolgen hebben voor de toetreding tot de derde fase van de EMU. Op het eerste toetsingsmoment (1996) is er nog geen afname van de schuldquote waar te nemen. Ook ingeval uitsluiting van Nederland van de derde fase politiek niet denkbaar zou zijn, zoals soms wel wordt beweerd, blijft de noodzaak tot sanering van de overheidsfinanciën bestaan om geen precedent te scheppen voor lidstaten die gezien hun macro-economische en budgettaire prestaties nog niet tot de derde fase zouden mogen toetreden. Hoewel de meerderheid van de lidstaten nu is veroordeeld vanwege het bestaan van een buitensporig tekort, lijken enkele lidstaten, waaronder Duitsland, via een extra inspanning wél spoedig aan het criterium voor de overheidsfinanciën te kunnen voldoen, hetgeen ons land ongunstig zou doen afsteken. Zelfs wanneer de derde fase niet in 1997 maar pas per 1 januari 1999 zou ingaan, voldoet Nederland niet op voorhand aan het criterium met betrekking tot de overheidsfinanciën.

Om aan de verplichtingen voor de tweede fase te voldoen en de kans op toetreding tot de derde fase te vergroten zou een snellere tekortreductie dan in het regeerakkoord opgenomen dus gewenst zijn. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd het rijkstekort te verminderen tot 1,75% bbp in 1998⁷. Bij uitvoering van deze aanbeveling treedt een sterkere daling van de schuldquote op, die bovendien eerder aanvangt (variant Studiegroep in figuur 2). Om dit mogelijk te maken binnen het kader van het regeerakkoord moeten allereerst eventuele tegenvallers wor-

den gecompenseerd, zodat de plafondwaarden voor het financieringstekort niet worden overschreden. Voor zover zich macro-economische meevallers voordoen, hetgeen door uit te gaan van het behoedzame scenario niet onwaarschijnlijk is, zouden deze met voorrang moeten worden aangewend voor reductie van het rijkstekort. Het idee om het overheidstekort met 0,2 procentpunt bbp terug te brengen bij een meevallende groei, zoals opgenomen in het regeerakkoord, is daarbij niet voldoende. Het zal meer zoden aan de dijk zetten indien meevallers in deze regeerperiode worden aangewend voor reductie van het tekort – en daarmee van de schuld – tot een niveau van 1,75% bbp in 1998.

Laatstgenoemde tekortdoelstelling zou ook een goede basis bieden voor het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid, waarbij een norm voor de reële groei van de uitgaven wordt vastgesteld die, uitgaande van een behoedzaam scenario, verenigbaar is met de voorgenomen tekortreductie en lastenverlichting⁸. Aan deze uitgaannorm wordt vervolgens vastgehouden, waarbij endogene mee- en tegenvallers in de belastingen in het tekort mogen doorwerken. Een harde randvoorwaarde voor het voeren van een trendmatig beleid is evenwel dat het (trendmatige) tekort ruim beneden de 3%-grens ligt. Dan immers zal het feitelijke, schommelende tekort niet snel boven de 3% bbp uitgaan. Dit laatste is van belang omdat overschrijdingen van de Maastrichtse tekortnorm slechts zijn toegestaan als ze gering zijn, en van uitzonderlijke en tijdelijke aard. Schommelingen van het tekort als gevolg van de werking van de automatische stabilisatoren zijn weliswaar van tijdelijke aard maar kunnen, gezien het min of meer regelmatige patroon, niet als uitzonderlijk worden bestempeld.

Besluit

Het Verdrag van Maastricht eist een daling van het EMU-tekort tot beneden 3% bbp, en een schuldquote beneden 60% bbp, of, als dit laatste niet het geval is, ten minste een daling in voldoende mate. Uitgaande van de in het regeerakkoord opgenomen plafondwaarden voor het tekort zal niet automatisch aan deze vereisten worden voldaan. De extra budgettaire inspanning die dus nodig is uit hoofde

van het Verdrag neemt niet weg dat er meer redenen zijn om de sanering van de publieke financiën voort te zetten. Immers, hoe sneller het tekort nu wordt teruggebracht, des te meer ruimte zal, via lagere rentelasten, ontstaan voor het opvangen van bijvoorbeeld de budgettaire consequenties van de vergrijzing of voor extra overheidsinvesteringen. Ook kan de aldus gecreëerde ruimte worden aangewend voor lastenverlichting. Voorts zou de gevoeligheid van de begroting voor wijzigingen in het renteniveau verminderen. Niet in de laatste plaats is het vertrouwen in de Nederlandse economie – dat zich onder meer uit in de stabiele koers van de gulden en een relatief lage rente – bijzonder gebaat bij een solide en bestendig begrotingsbeleid. Wankele overheidsfinanciën blijven niet onopgemerkt op de financiële markten, waarbij negatieve repercussies voor rente en wisselkoers kunnen optreden. Europa verplicht ons in feite datgene te doen wat ook op nationaal niveau wenselijk is.

De nieuwe minister van Financiën wacht een zware taak. Aan de in het regeerakkoord opgenomen taakstelling voor de tekortreductie zal overkort moeten worden vastgehouden, maar om de verdragsverplichtingen na te komen en de rente-uitgaven in de hand te houden is dit nog onvoldoende. Meevallers ten opzichte van het behoedzame scenario zullen daarom ten volle moeten worden gebruikt voor een verdere reductie van het financieringstekort van het Rijk naar 1,75% bbp in 1998, overeenkomstig de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte. Pas nadat deze waarde is bereikt, is een bredere afweging over de aanwending van meevallers aan de orde.

Paul Hilbers
Guido Wolswijk

De auteurs zijn respectievelijk als adjunct-afdelingsdirecteur en beleidsmedewerker verbonden aan de afdeling Monetair en Economisch Beleid van de Nederlandsche Bank. Het artikel werd op persoonlijke titel geschreven.

7. Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, Den Haag, juli 1993.

8. Zie ook H.J. Brouwer, *Trendmatig begrotingsbeleid voor werkgelegenheid*, *ESB*, 21 september 1994, blz. 844-847.