

# Het structurele financieringstekort

Het structurele financieringstekort is het tekort dat resulteert nadat enige correcties op het feitelijke tekort zijn uitgevoerd in verband met korte-termijnschommelingen in het nationale inkomen. Dit structurele tekort kan als norm voor het begrotingsbeleid dienen. Naar de mening van de auteurs geeft de omvang van het structurele tekort een beter beeld van de overheidsfinanciën dan het feitelijke tekort. Voorwaarde hiervoor is echter wel dat een realistisch referentie-inkomen wordt gekozen. De auteurs gebruiken hiervoor een door De Leeuw en Holloway ontwikkelde methode waarbij elke kwartaalwaarde van het bruto nationale produkt in een bepaalde conjunctuurfase wordt ingedeeld. Op basis hiervan berekenen zij het structurele tekort in Nederland voor de jaren 1967-1985.

**DRS. J. DE HAAN – DR. A. VAN DER VEEN\***

Het structurele tekort of overschot van de overheid is het tekort dat de overheid zou hebben, indien het nationale inkomen zich zou bevinden op zijn structurele of trendwaarde. Dit wordt gebruikt als norm voor het financiële overheidsbeleid, dan wel als maatstaf (of indicator) voor de conjuncturele betekenis van dit beleid 1).

In drie landen (de Verenigde Staten, West-Duitsland en Nederland) is het structurele tekort als norm voor het beleid gehanteerd. In de VS heeft het zogenaamde 'high employment budget' in het begin van de jaren zeventig een rol gespeeld bij het begrotingsbeleid. Meer recent heeft in West-Duitsland de 'Konjunkturneutrale Haushalt' een belangrijke rol gespeeld bij de sanering van de Duitse overheidsfinanciën. In Nederland is in de periode 1961-1979 een structureel begrotingsbeleid gevoerd. Een belangrijke oorzaak van de ontmanteling van dit structurele begrotingsbeleid vormde de veel te optimistische schatting van de structurele inkomensgroei in de tweede helft van de jaren zeventig 2). De regering koos namelijk de *gewenste* reële groei als uitgangspunt voor de berekening van de begrotingsruimte. In tabel 1 staat voor de periode 1970-1979 de bij de toepassing van het structurele begrotingsbeleid gehanteerde groei en de feitelijke groei van het inkomen weergegeven. Hieruit volgt dat voor de periode 1974-1979 de veronderstelde groeivoet gemiddeld 2% boven de gerealiseerde groeivoet lag.

Sinds de ontmanteling van het structurele begrotingsbeleid zijn in Nederland voortdurend stemmen opgegaan die pleiten voor herinvoering van het structurele tekort als norm bij de begrotingspolitiek. Zo heeft onlangs de Commissie van Economische Deskundigen (CED) van de SER er voor gepleit om vanaf 1991 opnieuw een structureel begrotingsbeleid te voeren. Ook anderen hebben soortgelijke suggesties gedaan 3).

\* Verbonden aan de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. De auteurs danken D. Zelhorst voor zijn assistentie bij het rekenwerk en dr. C.G.M. Sterks en drs. G.F.T. Wolswijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie voor kritiek op het gebruik van het structurele tekort als conjuncturele maatstaf W.H. Buijer, A guide to government debt and deficits, *Economic Policy*, 1, 1985.

2) Zie P.B. Boorsma, De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de rentree van de 1%-drukstijging, *ESB*, 3 oktober 1979 en L.F. van Muiswinkel, Het trendmatige begrotingsbeleid in de jaren zeventig; lessen voor de toekomst, *ESB*, 17 oktober 1979.

3) Zie bij voorbeeld L.F. van Muiswinkel, Terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid, *ESB*, 16 oktober 1985; C.G.M. Sterks, Tekorten en schulden van de publieke sector, *ESB*, 15 januari 1986 en J.J.M. Kremers, Budgettaire onzekerheid en de beheersbaarheid van de openbare financiën, *ESB*, 6 augustus 1986.

Tabel 1. Veronderstelde en gerealiseerde groeivoeten, in procenten

Jaar	Veronderstelling	Realisatie
1970	4,8	5,1
1971	4,8	3,5
1972	4,8	4,8
1973	4,3	5,2
1974	4,3	0,6
1975	4,3	-1,1
1976	3,75	5,7
1977	3,75	2,4
1978	3,75	2,1
1979	3,0	0,9

Bron: C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormen*, Paterswolde, 1982.

Ook in andere OECD-landen wordt de rol die het structurele tekort kan spelen bij de afstemming van het korte- en lange-termijnbeleid erkend. Chouraqui en Price constateren bij voorbeeld: „The difficulties of avoiding the short term deflationary impact of attempted budget cuts, while assuring that excess spending is eliminated in the long run, has been accompanied by an increasing recognition of the need to distinguish between structural and cyclical budget deficits. ...Concentrating budget cuts less on the present and more on following years is seen as following the aims of budget consolidation to be achieved without the adverse effects of fiscal deflation on demand” 4). In Nederland daarentegen is het beleid momenteel gericht op terugdringing van het feitelijke financieringstekort. In de *Miljoenennota 1987* wordt gesteld dat aldus ruimte wordt geschapen voor de particuliere investeerders. Daarnaast wordt het beleid verdedigd door te wijzen op de stijgende interestlasten waarmee de overheid wordt geconfronteerd. Ten slotte wordt in de *Miljoenennota* (blz. 12) gesteld dat Nederland zich op middellange termijn niet een al te zeer van andere westerse industrielanden afwijkend beleid kan permitteren: „Een afwijkende koers van Nederland op dit terrein betekent vrijwel onvermijdelijk een ernstige aantasting van de positie ten opzichte van onze belangrijkste handelspartners en – dus – concurrenten. Alleen een financieel beleid dat in overeenstemming is met dat in de landen om ons heen, stelt ons in staat ...internationaal de Nederlandse positie te behouden en te versterken”. Hoe juist deze argumenten van de regering op zich zelf genomen ook mogen zijn, zij geven geen enkele reden waarom tekortreducties niet via een beleid gericht op het structurele tekort kan worden gerealiseerd. Juist in een situatie met lange aanpassingsprocessen is een belangrijke rol weggelegd voor een structurele benadering 5). Immers, bij een beleid gericht op terugdringing van het feitelijke tekort zal men geneigd zijn bij eventuele conjuncturele meevallers de vanuit langere-termijnperspectief noodzakelijk geachte ombuigingen achterwege te laten.

Ondanks de recente bijval voor het structurele begrotingsbeleid doet geen enkele auteur een schatting met betrekking tot de conjuncturele component in het huidige financieringstekort. Ook de CED doet hierover geen uitspraak. Toch is het belangrijk om hier enig inzicht in te krijgen. Indien immers het huidige tekort voornamelijk van conjuncturele aard is, is de vereiste ombuigingsinspanning van geringere omvang dan wanneer het huidige tekort voornamelijk een structureel karakter heeft.

Bij de bepaling van het structurele tekort kunnen vier essentiële stappen worden onderscheiden:

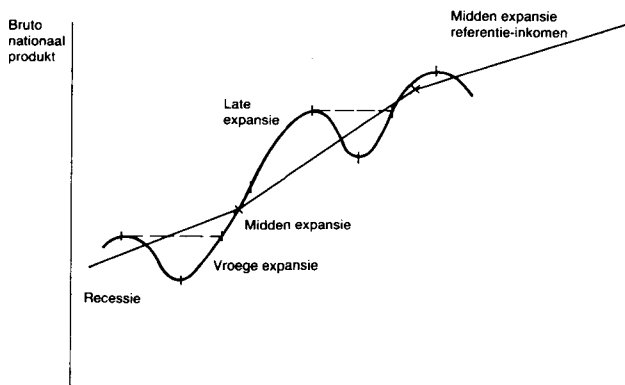
- de keuze van een referentie-inkomen dat vrij is van conjuncturele invloeden;
- de bepaling van de gevoeligheid van de inkomsten en uitgaven van de overheid voor fluctuaties in het nationale inkomen;
- toepassing van deze elasticiteiten op het verschil tussen het feitelijke en het referentie-inkomen;
- het uitvoeren van correcties op het feitelijke financieringstekort.

De eerste stap is verreweg de belangrijkste. Veelal wordt het potentiële inkomen gebruikt als referentie-inkomen. Dit potentiële of 'high employment' inkomen is echter sterk bekritiseerd in de economische literatuur omdat het niet een eenduidig concept is, dat bovendien veelal op een tamelijk arbitraire wijze wordt bepaald 6). De schokken die zich in de jaren zeventig hebben voorgedaan, maakten het nog moeilijker om het potentiële inkomen te bepalen. Een te optimistische schatting van de structurele groei leidt tot grote problemen. Dit wordt in de *Miljoenennota 1981* (blz. 42) erkend: „...de kwantitatieve uitgangspunten voor de berekening van de begrotingsruimte (dienen) enigszins behoudend (te) worden vastgesteld. Met name de te hanteren waarde van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen dient zodanig te zijn dat de kans op tegenvallers klein is. Het steeds opnieuw moeten bewerkstelligen van neerwaartse aanpassingen van de uitgaven omdat de economische ontwikkeling tegenvalt, is in de afgelopen jaren een uiterst moeizaam en tijdrovend proces gebleken waarbij het begrotingsbeleid achter de problemen aanloopt”. Willen we dus enig inzicht krijgen in de structurele tekorten van de overheid dan dienen we het referentie-inkomen niet op een te hoog niveau te kiezen. De methode zoals ontwikkeld door De Leeuw en Holloway is naar onze mening daarom een bruikbare benadering 7).

Voor de Verenigde Staten bepalen zij een referentie-inkomen – dat wordt aangeduid als 'middle expansion' trend inkomen – als volgt: elke kwartaalwaarde voor het reële bnp wordt ingedeeld in een bepaalde conjunctuurfase: recessie, vroege expansie, midden expansie en late expansie. In figuur 1 zijn deze fases in een gestileerde conjunctuurgolf weergegeven.

De Leeuw en Holloway hanteren de recessieperiodes zoals het National Bureau of Economic Research deze aangeeft. De vroege expansie is de periode die begint vanaf de opleving tot het moment dat het reële inkomen het hoogste niveau van voor de recessie bereikt. De midden expansie bestaat uit twaalf kwartalen, of minder indien voor die tijd een nieuwe recessie inzet. In dat laatste geval is er geen late-expansiefase. Het meetkundig gemiddelde van de bnp-waarden tijdens de midden-expansiefase wordt precies in het midden van deze fase geplaatst. De aldus gevonden punten worden vervolgens via een constante-groeilijn met elkaar verbonden en zodoende ontstaat

Figuur 1. Het midden expansie referentie-inkomen ten opzichte van het feitelijke bnp, in constante prijzen



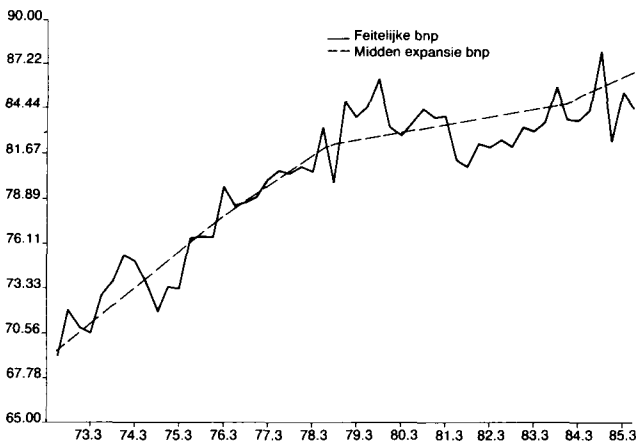
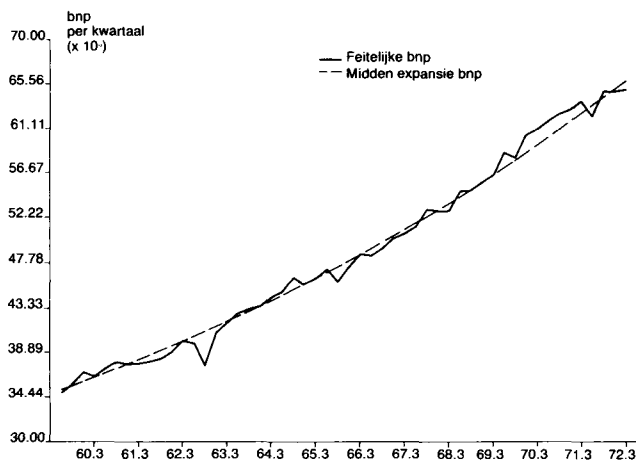
4) J.C. Chouraqui en R.W.R. Price, *Medium-term financial strategy: the coordination of fiscal and monetary policies*, OECD Economic Studies, nr. 2, 1984, blz. 41.

5) Zie ook C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormering*, *Openbare Uitgaven*, 18e jaargang, nr. 4, 1986, blz. 177-180.

6) Zie bij voorbeeld W. Fellner, *The high employment budget and potential output*, *Survey of Current Business*, november 1982.

7) F. de Leeuw en T.M. Holloway, *Cyclical adjustment of the federal budget and federal debt*, *Survey of Current Business*, december 1983.

**Figuur 2. Feitelijk en referentie bruto nationaal produkt, 1959.4-1985.4**



het referentie-inkomen. Een belangrijk voordeel van deze methode is dat het referentie-inkomen niet steeds boven de groeilijn van het feitelijke inkomen ligt.

In figuur 2 worden het feitelijke en het midden expansie referentie-inkomen voor Nederland weergegeven. Bij de bepaling van de omslagpunten hebben wij ons gebaseerd op de conjunctuurspiegels zoals ontwikkeld door Van Duijn en Fase 8). Soms zijn de omslagpunten één of twee kwartalen eerder of later gekozen. In tegenstelling tot De Leeuw en Holloway hebben wij de midden-expansiefase niet gedefinieerd met maximaal twaalf maar met maximaal zes kwartalen. Dit omdat de conjunctuurcycli in Nederland over het algemeen korter zijn dan die in de Verenigde Staten. Zoals De Leeuw en Holloway aangeven is de berekening van het structurele tekort voor de Verenigde Staten niet erg gevoelig voor de exacte lengte van de midden-expansiefase. Uit onze berekeningen bleek dat een midden-expansiefase van zes kwartalen de beste aanpassing aan het feitelijke inkomen opleverde.

Nu aldus het referentie-inkomen is bepaald, moet eerst een beslissing worden genomen over de onderdelen van de publieke sector die bij de berekeningen worden betrokken, alvorens de volgende stappen kunnen worden gezet. Wij hebben ervoor gekozen om naast de rijksoverheid ook de sociale-zekerheidssector en de lagere overheid (gemeenten en provincies) bij de berekeningen mee te nemen. Internationaal is dit ook gebruikelijk.

Voor de bepaling van de inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten hebben wij gebruik gemaakt van cijfers met betrekking tot de macro-economische progressiefactor, zoals berekend door het Ministerie van Financiën. Voor de uitgavenkant is aangenomen dat de werkloosheidsuitkeringen gevoelig zijn voor fluctuaties in

**Tabel 2. Het structurele en feitelijke tekort, 1967-1985**

Jaar	Structureel tekort		Feitelijk tekort a)
	in mrd. gld.	als % van het bnp	
1967	3,8	4,6	4,9
1968	3,3	3,7	3,6
1969	4,0	3,9	3,4
1970	3,8	3,4	2,5
1971	4,7	3,7	3,2
1972	3,1	2,1	2,4
1973	2,8	1,6	1,1
1974	4,3	2,2	1,1
1975	5,5	2,5	4,2
1976	10,1	4,0	3,9
1977	9,3	3,4	3,3
1978	14,8	5,0	5,0
1979	20,8	6,7	6,0
1980	23,1	7,0	6,1
1981	26,5	7,5	7,6
1982	27,8	7,4	8,7
1983	27,1	7,1	7,9
1984	28,1	7,1	7,5
1985	22,6	5,4	6,2

a) Financieringstekort op transactiebasis als percentage van het bnp. Bron: De Nederlandsche Bank.

het inkomen. We hebben verondersteld dat iemand die werkloos is als gevolg van het feit dat het referentie-inkomen afwijkt van het feitelijke inkomen, een gemiddelde werkloosheidsuitkering ontvangt. Met behulp van de gemiddelde arbeidsproductiviteit is berekend hoeveel personen meer (of minder) werkloos zouden zijn indien het inkomen zich op zijn trendwaarde zou bevinden. Aldus kan men bepalen hoeveel meer (minder) uitgaven de overheid zou doen respectievelijk ontvangen indien het feitelijke en het trendinkomen zouden samenvallen. Indien deze correcties voor de inkomsten en uitgaven worden toegevoegd aan dan wel afgetrokken van de actuele inkomsten en uitgaven en deze laatste twee vervolgens van elkaar worden afgetrokken, ontstaat het structurele tekort. Dit staat voor de periode 1967-1985 weergegeven in tabel 2. Het blijkt dat het verschil tussen het actuele en het structurele tekort de twee procent van het bnp niet overschrijdt.

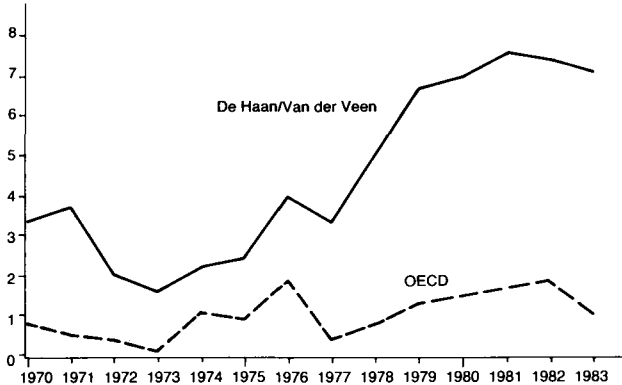
De methode van De Leeuw en Holloway is alleen geschikt om achteraf de omvang van het structurele tekort te bepalen. Het laatste midden-expansiepunt is het tweede kwartaal van 1984. Dit betekent dat voor de periode daarna een veronderstelling moet worden gemaakt over de toekomstige economische groei. Zoals eerder is vermeld is het daarbij van belang om realistische uitgangspunten te kiezen voor met name de economische groei. De CED meent dat voor de periode tot 1990 een gemiddelde economische groei van 3% haalbaar is. Wij menen echter dat hier de wens de vader van de gedachte is. Bij de berekeningen voor 1984 en 1985 zijn wij daarom uitgegaan van een structurele groei van 1,5% op jaarbasis. (Als we twee procent groei als uitgangspunt nemen bedraagt het structurele tekort in 1987 7,0% en in 1985 5,1%).

Ook de OECD publiceert data met betrekking tot het structurele tekort in Nederland. In figuur 3 geeft de bovenste lijn het structurele tekort weer zoals door ons berekend; de onderste lijn geeft de 'cyclically adjusted budget balances' weer zoals gepubliceerd door de OECD 9). Hoewel zich enige gelijkenis voordoet, blijkt dat de OECD tot veel lagere schattingen komt. Op zijn minst twee oorzaken zijn hiervoor aan te geven. In de eerste plaats werkt de OECD met het vorderingensaldo in plaats van het financieringssaldo. Dit verklaart ongeveer 1,5% punt van het verschil in 1984. In de tweede plaats neemt de OECD het

8) J.J. van Duijn, Dating postware business cycles in the Netherlands, 1948-1978, *De Economist*, 126, 1978; M.M.G. Fase en J.A. Biker, De datering van economische fluctuaties: proeve van een conjunctuurspiegel voor Nederland 1965-1984, *Maandschrift Economie*, 49, 1985.

9) De data zijn ontleend aan P. Muller en R.W.R. Price, *Structural budget deficits and fiscal stance*, OECD Working Paper, nr. 15, 1984.

Figuur 3. Het structurele tekort, in procenten van het bnp



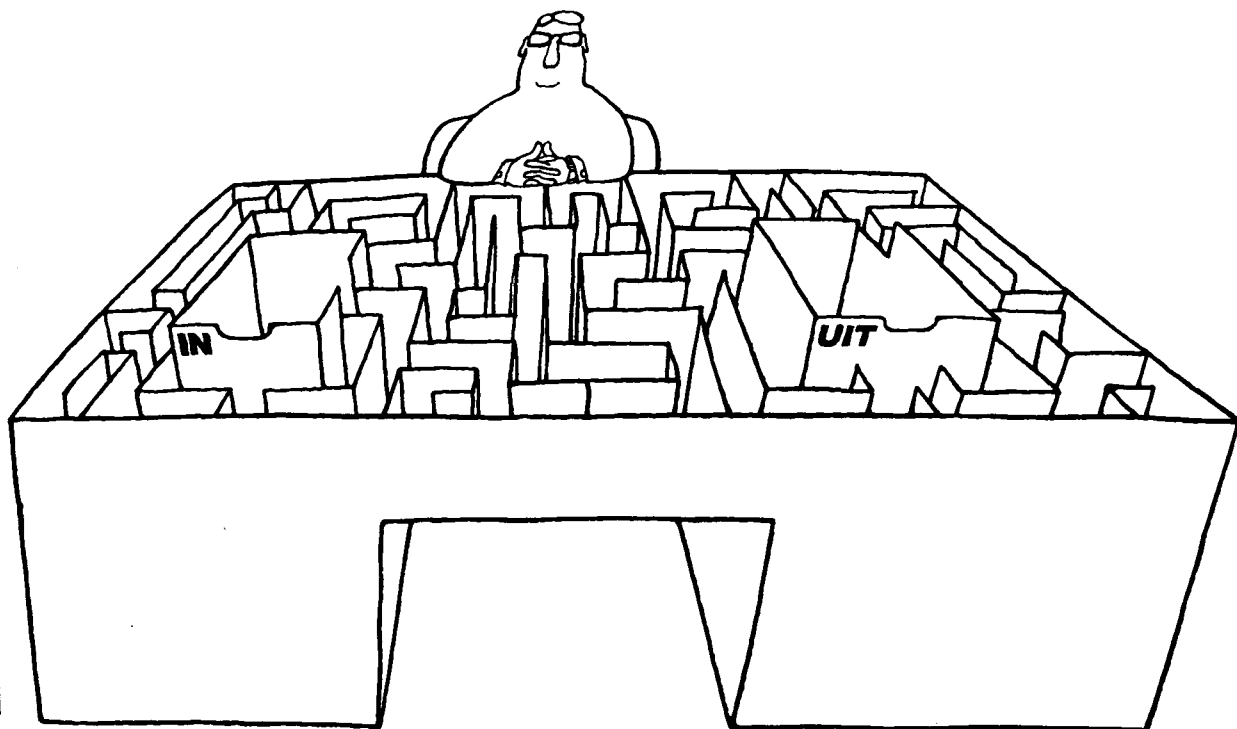
potentiële bnp als referentie-inkomen. Vanaf een basisjaar wordt een potentiële groeilijn geëxtrapoleerd. Als basis neemt men het jaar in het begin van de jaren zeventig met de laagste werkloosheidscijfers. Zoals wij eerder hebben betoogd verdient de methode van De Leeuw en Holloway de voorkeur boven het potentiële inkomen als referentie-inkomen. De keuze van het referentie-inkomen werkt zowel door in de teller als in de noemer. Naarmate de afwijking tussen het feitelijke en het referentie-inkomen groter is, worden de correcties op de feitelijke inkomsten en uitgaven van de overheid hoger en daarmee het structurele tekort in guldens lager.

De vraag die we ten slotte nog willen beantwoorden is hoe onze uitkomsten nu moeten worden geïnterpreteerd. Uitgangspunt daarvoor is kolom 2 van tabel 2, met het structurele tekort als percentage van het bnp. Dit structurele tekort is berekend door het feitelijke tekort te corrigeren voor conjuncturele fluctuaties. Hierbij moet worden bedacht dat de methoden om de correcties uit te voeren een eerste aanzet zijn. Voor wat betreft de inkomstenkant hebben we gebruik gemaakt van de progressiefactoren van het Ministerie van Financiën, maar bij de uitgaven hebben we alleen de werkloosheidsuitkeringen voor con-

juncturele schommelingen gecorrigeerd. Hoewel dit in onze ogen de belangrijkste correctie is, is het zeer wel denkbaar dat nog aandacht moet worden geschonken aan andere categorieën van uitgaven. Een tweede opmerking betreft onze aansluiting bij de Angelsaksische traditie door het structurele tekort uit te drukken als percentage van het bnp. Nederland heeft als een van de weinige landen ter wereld de gewoonte het tekort uit te drukken als percentage van het netto nationale inkomen. Voor 1984 zou dit bij voorbeeld betekenen dat het structurele tekort niet 7,1%, maar ongeveer 8% zou bedragen. Een derde kanttekening betreft het voorlopige karakter van onze uitkomsten voor recente jaren. Bij de berekening zijn voorlopige cijfers gebruikt en de ervaring leert dat bijstellingen hiervan eerder regel dan uitzondering zijn.

Bij de bepaling van de aanvaardbare omvang van het structurele tekort heeft de CED drie criteria gehanteerd. In de eerste plaats is gekeken naar het structurele spaaroverschot van de particuliere sector. Het gebruik van dit criterium veronderstelt dat het interestmechanisme onvoldoende in staat is om besparingen en investeringen op elkaar af te stemmen. Hoewel deze gedachtengang een belangrijke rol heeft gespeeld bij het structurele begrotingsbeleid zoals dat in Nederland is gevoerd, bestaan bij velen – ook in de CED – bezwaren tegen deze benadering. Een tweede criterium betreft de aard van de uitgaven die door middel van leningen worden gefinancierd. De CED heeft een voorkeur voor een indeling van de begroting in een gewone en buitengewone dienst, waarbij uitgaven op de buitengewone dienst door leningen zouden moeten worden gefinancierd. Als derde criterium – of eigenlijk randvoorwaarde – stelt de CED dat de rentelast en staatsschuldquote zich moeten stabiliseren. Op basis van deze criteria concludeert de CED dat een structureel tekort van 5 à 6% van het netto nationale inkomen in 1990 aanvaardbaar is. Onze uitkomsten wijzen erop dat dit niveau in 1985 bijna is gehaald. Dit impliceert overigens niet dat in de toekomst geen ombuigingen meer noodzakelijk zijn. Zoals in de *Miljoenennota 1987* uitvoerig is vermeld dwingen de dalende aardgasbaten tot verdere bezuinigingen.

J. de Haan  
A. van der Veen



Het feitelijke, trendmatige, aanvaardbare, structurele financieringstekort bedraagt.... uh, uh, ...