

Kwantitatieve budgetindicatoren

De vorming van een Economische en Monetaire Unie zal moeten leiden tot meer coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de deelnemende lidstaten. Ter beoordeling en vergelijking van het begrotingsbeleid van deze landen kunnen de 'aanwendingsbudgetindicator' en de 'verdringingsbudgetindicator' dienen. Deze kwantitatieve budgetindicatoren geven weer in welke mate extra (belasting)inkomsten worden aangewend voor tekortreductie, respectievelijk welk deel van de overheidsinkomsten moeten worden gereserveerd voor rentebetalingen over de staatsschuld. Ze bieden daarmee zowel inzicht in het huidige begrotingsbeleid als in de gevolgen van de opgebouwde staatsschuld.

DRS. A.T.L. YAP*

Volgens aanbevelingen in het rapport-Delors maakt de Economische en Monetaire Unie (EMU) in Europa het noodzakelijk dat op Europees niveau één macro-economisch beleid wordt gevoerd¹. Als belangrijkste taken van zo'n communautair economisch beleid ziet dit rapport:

- het opstellen van regels over financiering en omvang van begrotingstekorten;
- het vervangen van het wisselkoersinstrument door de begroting als instrument van regionale aanpassing;
- het vaststellen van het conjuncturele karakter van het begrotingsbeleid op Gemeenschapsniveau;
- het scheppen van een gemeenschappelijk macro-economisch kader, ten einde een samenhangend monetair en begrotingsbeleid te voeren.

Los van de vraag in hoeverre het rapport-Delors op alle (beleids)onderdelen evenwichtige aanbevelingen doet, staat het in ieder geval vast dat de creatie van de interne markt met een gemeenschappelijke munt een grotere samenhang tussen het monetaire en budgettaire beleid vereist.

Ofschoon iedere lidstaat verantwoordelijk blijft voor de belangrijkste aspecten van het begrotingsbeleid (subsidiariteitsbeginsel), bestaat er geen enkele twijfel dat het voeren van een solide begrotingsbeleid door de afzonderlijke lidstaten een *conditio sine qua non* is bij de totstandkoming van de EMU.

Het beoordelen van begrotingsbeleid is internationaal gezien echter een lastige opgave. Het aan de hand van objectieve criteria vervolgens vaststellen dat een lidstaat zijn begrotingsbeleid dient bij te stellen, is wellicht zelfs een onmogelijke opgave.

Desalniettemin worden hierna kwantitatieve budgetindicatoren afgeleid waarmee, zij het zeer globaal, de inspanningen van OESO-lidstaten op het terrein van het begrotingsbeleid kunnen worden afgemeten en onderling vergeleken. In beginsel heeft iedere lidstaat zijn eigen typische kenmerken en geschiedenis van zijn overheidsfinanciën. Dit maakt het onderling vergelijken van begrotingsbeleid zeker geen gemakkelijke opgave maar onderstreept tegelijkertijd wel het belang van kwantitatieve budgetindicatoren.

Een kort historisch overzicht

In de afgelopen decennia is de omvang van de collectieve sector (afgemeten aan de collectieve uitgaven in procenten van het bruto nationale produkt) in vrijwel alle OESO-landen fors toegenomen. In 1960 schommelde de omvang van de collectieve sector in het OESO-gebieden nog rondom de dertig procent van het bruto nationaal produkt (bnp). Ruim tien jaar later was dit reeds met tien procentpunten van het bnp opgelopen.

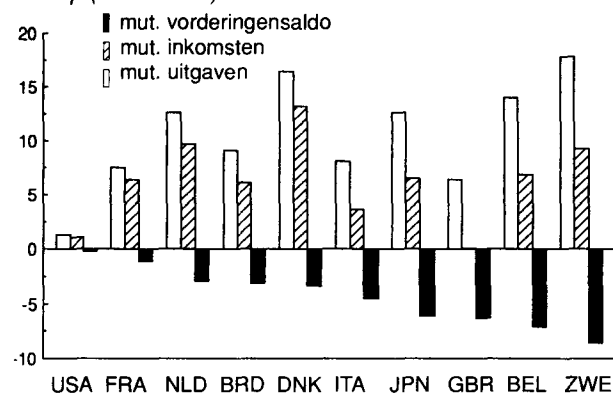
Deels door de gevolgen van de dramatische terugval in de economische activiteit en het effect daarvan op de overheidsfinanciën, maar deels ook door de toen nog heersende overtuiging dat overheden door een (stimulerend) begrotings- en een (accomoderend) monetair beleid het economische tij wel konden keren, nam de relatieve omvang van de collectieve uitgaven in de jaren zeventig in hoog tempo verder toe.

Pas in het begin van de jaren tachtig begon langzaam maar zeker, ook internationaal, het besef te groeien dat een te actief interventiebeleid door overheden op den duur schadelijk zou kunnen zijn voor de economische groei. Er ontstond toenemende ongerustheid over de onbeheersbaarheid van de overheidsuitgaven in het algemeen en de verdringingseffecten op de begroting door de steeds dominantere rol van de rentelasten in het bijzonder. Daarnaast vreesde men in steeds bredere kring dat de voortdurende uitbreiding van overheidsuitgaven en de mede daardoor vaak noodzakelijk alsmaar stijgende belasting- en sociale premiedruk, een belemmering zouden kunnen vormen voor de economische groei, met name vanwege een eventuele misallocatie van produktiemiddelen.

* De auteur is werkzaam op de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën. Hij dankt S. Kaatee, J. Kremers, J. Menonides en R. Praat voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel. In het bijzonder is de auteur erkentelijk voor de bijdrage van R. Pieters. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. EG, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Luxemburg, 1989.

Figuur 1. Mutaties in het vorderingensaldo als gevolg van mutaties in de uitgaven en inkomsten in procentpunten van het bnp (1970-1980)



Deze brede consensus vond in het begin van de jaren tachtig in de meeste OESO-landen beleidsmatig zijn vertaling in de wens een stringenter begrotingsbeleid te voeren.

In de eerste helft van de jaren tachtig verliep het reduceren van de in vele landen inmiddels hoog opgelopen financieringstekorten, mede door een ernstige vertraging in de internationale conjunctuur, zeer moeizaam. Pas in de loop van de tweede helft van de jaren tachtig vond er, samenvallend met een gunstiger internationale conjuncturele ontwikkeling, een fors herstel plaats van de overheidsfinanciën. Afgemeten aan de reductie van het financieringstekort² verliep de sanering van de collectieve sector in de meeste OESO-landen toen zeer voorspoedig.

In het algemeen kan gesteld worden, dat in tegenstelling tot de jaren zeventig de meeste OESO-landen in de jaren tachtig de uitgavengroei redelijk in de hand wisten te houden.

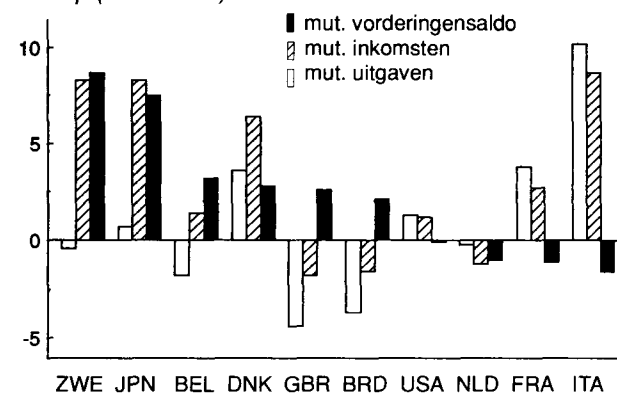
Meevallende inkomsten hebben bovendien de reductie van het vorderingstekort sterk vereenvoudigd. Toch verschilt de ontwikkeling tussen de landen onderling soms aanzienlijk. Zweden, Japan en het Verenigd Koninkrijk, die in de jaren zeventig hun tekorten nog fors zagen oplopen, hebben het in de jaren tachtig gepresteerd hun tekorten sterk terug te dringen. Landen zoals Frankrijk en Nederland daarentegen kampen helaas ook in de jaren tachtig nog met vorderingstekorten. Bovendien blijkt dat Frankrijk en Nederland hun plaats in de voorhoede die ze in de jaren zeventig hebben bezet, hebben moeten ruilen voor een plaats in de achterhoede in de jaren tachtig.

Een wat diepergaande analyse laat overigens zien dat:

- de reductie van de vorderingstekorten in vele landen per saldo eerder het gevolg was van extra (belasting)inkomsten en minder het gevolg was van ombuigingen. De meeste landen hebben echter wel de forse uitgavengroei van de jaren zeventig weten af te remmen. De Bondsrepubliek, België en het Verenigd Koninkrijk hebben het zelfs gepresteerd in de jaren tachtig de uitgaven in procenten van het bnp terug te dringen;
- de extra belastinginkomsten in sommige gevallen bovendien zo omvangrijk waren, dat er naast tekortreductie ook nog extra uitgaven konden worden gefinancierd en in enkele gevallen zelfs belastingverlichting kon worden gegeven.

De vraag of dit als gunstig dan wel ongunstig moet worden beoordeeld kan niet zonder meer en in algemene zin voor alle landen worden beantwoord. Het is immers op voorhand niet duidelijk of en zo ja in welke mate extra belastinginkomsten a priori besteed moeten worden aan tekortreductie dan wel kunnen worden aangewend ter fi-

Figuur 2. Mutaties in het vorderingensaldo als gevolg van mutaties in de uitgaven en inkomsten in procentpunten van het bnp (1980-1990)



nanciering van extra uitgaven. De situatie van de overheidsfinanciën verschilt hiervoor veel te sterk van land tot land.

Kwantitatieve budgetindicatoren

De verdringing van de overige overheidsuitgaven door de stijgende rentelasten en de noodzaak voor overheden om daardoor een steeds groter deel van de inkomsten te reserveren voor rentebetalingen leiden ertoe dat overheden een steeds kleinere manoeuvreerruimte krijgen om in tijden waarin het economisch wat minder gaat, flexibel te kunnen reageren op autonome schokken. Het is dus noodzakelijk voor overheden sterker te profiteren van een gunstig economisch klimaat door de hieruit voortvloeiende meevallers zoveel mogelijk aan te wenden voor tekortreductie. Het verkleinen van de omvang van de staatsschuld in een opgaande conjunctuur is bovendien niet alleen economisch verantwoord (anti-cyclisch), maar vaak ook politiek beter aanvaardbaar (relatief geringe terugval in de koopkracht).

De mate waarin landen erin geslaagd zijn in het gunstig economisch klimaat van de afgelopen zeven à acht jaar voortgang te boeken met het reduceren van de staatschuld, de wijze waarop dit is gebeurd (belastingverhoging danwel bezuiniging) en bovenal of dit als 'verstandig beleid' kan worden bestempeld, worden hierna aan de hand van twee kwantitatieve budgetindicatoren geïllustreerd: een 'aanwendingsbudgetindicator' (ABI) en een 'verdringingsbudgetindicator' (VBI). De aanwendingsbudgetindicator geeft weer in welke mate een ex-ante budgetruimte in termen van extra inkomsten wordt aangewend voor tekortreductie.

De verdringingsbudgetindicator illustreert in welke mate een overheid gedwongen wordt een steeds groter deel van haar inkomsten te reserveren voor rentebetalingen en daardoor een zekere mate van hinder of inflexibiliteit ondervindt bij het voeren van begrotingsbeleid.

Bij de afleiding van de aanwendingsbudgetindicator is het nodig dat allereerst de toename van de ex-ante begrotingsruimte wordt bepaald. Voor de eenvoud wordt voor de berekening van de ex-ante begrotingsruimte gekozen voor het constant houden van de collectieve lastendruk (dat is: de totale overheidsinkomsten in procenten van het bnp) op

2. Voor internationale vergelijkbaarheid wordt hierna verder gewerkt met het begrip vorderingstekort, dat is het financieringstekort gecorrigeerd voor kredietverstrekking door de overheid en voor opbrengsten uit verkoop van staatsdeelnemingen.

het niveau van het voorgaande jaar. Dit niveau van de collectieve lastendruk wordt vervolgens vermenigvuldigd met een nominale stijging van het bnp om de toename van de ex-ante begrotingsruimte te verkrijgen. Indien van de aldus bepaalde extra begrotingsruimte een deel wordt besteed aan tekortreductie dan neemt deze indicator een positief teken aan. Naarmate er een groter deel van deze extra begrotingsruimte wordt aangewend voor tekortreductie, zal de waarde van deze indicator toenemen. Dit kan als volgt worden geformaliseerd:

$$ABI = \frac{\Delta I - \Delta U}{\Delta Y \times CLD_{-1}}$$

waarbij: ABI = aanwendingsbudgetindicator;

ΔI = mutatie in de inkomsten;

ΔU = mutatie in de uitgaven;

ΔY = mutatie nominaal bruto nationaal inkomen;

CLD = collectieve lastendruk (I/Y), inkomsten als aandeel van het bnp;

het subscript -1 duidt op één jaar vertraging.

Voorts heeft deze aanwendingsindicator de volgende eigenschappen:

- indien de collectieve lastendruk (I/Y) voor een bepaald jaar gelijk wordt gesteld aan de collectieve lastendruk van het voorafgaande jaar (I_{-1}/Y_{-1}) en de uitgaven bovendien nominaal worden bevroren ($\Delta U = 0$), dan geldt $ABI = 1$. Dit houdt in dat 100% van de extra begrotingsruimte ten gunste van tekortreductie wordt aangewend;
- indien de extra inkomsten volledig worden gebruikt om de extra uitgaven te financieren ($\Delta I = \Delta U$), dan neemt ABI de waarde 0 aan;
- indien de extra uitgaven de extra inkomsten overtreffen ($\Delta U > \Delta I$), dan geldt uiteraard $ABI < 0$;
- indien de vorderingensaldoquote (uitgedrukt in procenten van het bnp) op tijdstip t gelijk is aan de vorderingensaldoquote op tijdstip $t-1$ [$\Delta(VS/Y) = 0$; VS = vorderingensaldo] en er is tevens sprake van positieve economische groei, dan zal ABI toch een negatief teken krijgen. Het feit met andere woorden dat een land 'slechts' een constant vorderingensaldo in procenten van het bnp heeft weten te bereiken bij een positieve economische groei, betekent in wezen dat er beleidsmatig slecht werd gepresteerd. Stilstand bij vooruitgang betekent achterstand.

Bij de hierna volgende berekeningen wordt voorts aangenomen dat de extra inkomsten niet louter het gevolg zijn van de nominale toename van het bnp in het afgelopen jaar, maar vanwege vertraging- en overloopeffecten het resultaat zijn van een gemiddelde nominale groei van het bnp in de afgelopen twee jaar. De volgende formule vat dit samen:

$$ABI = \frac{\Delta I - \Delta U}{0,5(\Delta Y + \Delta Y_{-1}) \times CLD_{-1}}$$

Aan de hand van bovenstaande formule zijn voor een aantal landen de ABI's in procenten voor de totale overheid over de volgende subperiodes (1973/1978, 1979/1984 en 1985/1990) berekend³.

Het resultaat

Het blijkt dat de financiering van extra uitgaven door tekortvergroting (door de ABI als een min aangemerkt) met name in de jaren zeventig in vrijwel alle landen gangbare praktijk was (zie tabel).

In de jaren tachtig begon hier geleidelijk aan verandering in te komen. Geholpen door de gunstige economische conjunctuur begon een groeiend aantal OESO-landen een

Tabel. Aanwendingsbudgetindicator (ABI) in procenten

	1973/1978	1979/1984	1985/1990
Verenigde Staten	-8,0	-27,3	5,2
Japan	-42,5	18,9	55,9
Bondsrepubliek	-22,2	0,4	5,1
Frankrijk	-11,5	-5,7	4,5
Italië	-44,5	-37,0	-22,3
Verenigd Koninkrijk	-22,5	-8,8	9,6
België	-23,6	-43,1	5,5
Denemarken	-11,4	-26,2	3,2
Zweden	-9,1	-15,8	27,8
Nederland	-12,7	-30,8	-4,8

Bron: op basis van OESO, *Economic Outlook*, nr. 47, juni 1990.

solider begrotingsbeleid te voeren. Een steeds groter deel van de extra belastinginkomsten werd toen aangewend voor tekortreductie.

Bij een internationale vergelijking is het echter niet eenvoudig aan te geven in hoeverre een land er verstandig aan doet om altijd een (groter) deel van de belastingmeevallers te reserveren voor tekortreductie. Zo moet bij voorbeeld de Bondsrepubliek, die in de periode 1979/1984 een staatschuld heeft van circa 37% bnp en vrijwel niets (0,4%) van de ex-ante begrotingsruimte reserveert voor tekortreductie anders beoordeeld worden dan bij voorbeeld Japan, dat in dezelfde periode een veel grotere staatschuld heeft (59% bnp) maar wel 18,9% van de extra inkomsten besteedt aan tekortreductie. Intuïtief is in te zien dat een land met een (nog steeds) grote staatschuld er verstandig aan doet om een zo groot mogelijk deel van de extra inkomsten te besteden aan een verkleining van de staatschuld of beperking van de groei van de staatschuld. Het is, met andere woorden, van belang dat bij de beoordeling van een begrotingsbeleid de gevolgen van de omvang van de staatschuld mede in beschouwing moeten worden genomen. Als kwantitatieve maatstaf wordt hier eenvoudig gekozen voor de rentelasten in verhouding tot de inkomsten. Dit wordt hierna aangeduid als de verdringingsbudgetindicator (VBI).

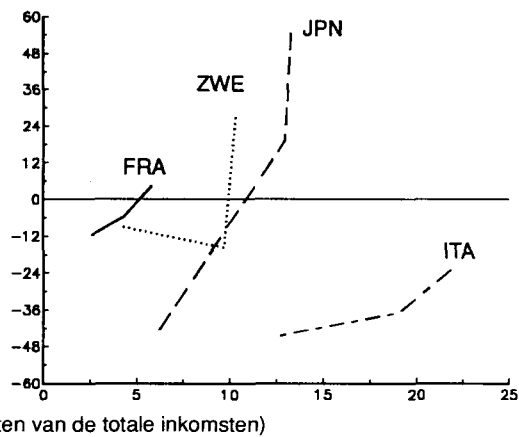
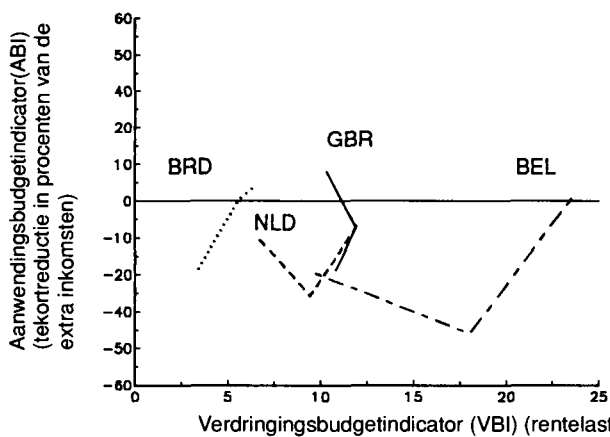
In de figuren 3 en 4 worden deze twee budgetindicatoren (ABI en VBI) in onderlinge samenhang gepresenteerd. Het is goed hier reeds te wijzen op de volgende beperkingen:

- deze indicatoren zeggen in feite niets over de economische ontwikkeling (althans niet direct), maar vertellen slechts iets over de mutaties van de vorderingentekorten in relatie tot een begrotingsruimte en de gevolgen van de staatschuld op de begroting;
- de beoordeling van deze indicatoren kan slechts grafisch en in onderlinge samenhang gebeuren.

In een optimale situatie zal een land enerzijds streven naar een maximale waarde van de aanwendingsbudgetindicator (een zo hoog mogelijke waarde van de ABI op de y-as), maar anderzijds zal dat land ook moeten streven naar een minimalisering van de verdringingsbudgetindicator (zo dicht mogelijk bij het snijpunt van de x-as en de y-as ofwel een zo klein mogelijke waarde van de VBI). De ideale lijn zal dus zijn: een steil opgaande lijn die naar links afbuigt. Het verloop van deze indicatoren wordt hierna aan de hand van dezelfde drie subperiodes, te weten 1973/1978, 1979/1984 en 1985/1990 in de figuren 3 en 4 weergegeven. Ter verduidelijking zijn de landen opgesplitst in twee figuren met identieke assen. Beide hebben als x-as de verdringingsindicator (VBI) en als y-as de aanwendingsindicator (ABI).

3. Verdere verfijningen zijn mogelijk door de berekeningen uit te voeren voor de centrale overheid en over kortere subperiodes.

Figuren 3 en 4. Kwantitatieve budgetindicatoren



Het valt duidelijk op dat van de hier gepresenteerde landen België, Nederland⁴ en Zweden in de eerste subperiode (1973/1978-1979/1984) extra uitgaven hebben gefinancierd door middel van tekortvergroting (een daling van de ABI). De Bondsrepubliek, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Japan en Italië daarentegen zijn reeds in een vroeg stadium gestart met een restrictiever begrotingsbeleid. Pas in de tweede helft van de beschouwde periode (1979/1984-1985/1990) hebben alle overige OESO-landen een solider begrotingsbeleid gevoerd: een belangrijk deel van de extra belastingopbrengsten werd aangewend voor tekortreductie (een stijging van de ABI).

Slechts het Verenigd Koninkrijk (GBR) is het uiteindelijk gelukt om de trend van een toenemend verdringingseffect daadwerkelijk om te buigen (daling VBI). Zweden en Japan hebben in ieder geval weten te bereiken dat het aandeel van de rentelasten in de totale inkomsten zich min of meer heeft gestabiliseerd. Ten slotte resteert er een groep landen (de Bondsrepubliek, Frankrijk, Italië, Nederland en België) waar de verdringingsbudgetindicator nog steeds toeneemt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat Nederland in het afgelopen decennium geconfronteerd werd met een forse terugval in de aardgasopbrengsten. Het is evenwel evident dat de gevolgen van de in het verleden opgebouwde staatsschuld kennelijk nog heel lang blijven na-lijen. Illustratief is in dit verband Japan. Ondanks het feit dat Japan optimaal gebruik heeft gemaakt van de hoge economische groei en een zeer solide begrotingsbeleid heeft gevoerd (de aanwendingsindicator verbeterd van 18,9% naar 55,9%), krijgt Japan het slechts voor elkaar dat het aandeel van de rentelasten in de totale inkomsten zich stabiliseert. Het voeren van een strak begrotingsbeleid blijft, voor landen waar de verdringingsindicator nog niet is teruggebracht, derhalve geboden.

Conclusies

De vooruitgang bij het reduceren van het vorderingen-tekort in de jaren tachtig blijkt goeddeels het gevolg te zijn van meevallers bij de belastinginkomsten. Het is echter buitengewoon moeilijk uit te maken in hoeverre het aanwenden van extra belastinginkomsten ten gunste van tekortreductie bij alle landen en in alle gevallen moet worden aanbevolen.

Indien en voor zover de 'performance' van het begrotingsbeleid wordt afgemeten aan de mate waarin extra belastinginkomsten aangewend worden voor tekortreductie (aanwendingsbudgetindicator) en vervolgens in be-

schouwing wordt genomen de mate waarin het aandeel van de totale inkomsten gereserveerd moet worden voor rentebetalingen (verdringingsbudgetindicator), dan kan aan de hand van grafisch samengestelde kwantitatieve begrotingsindicatoren objectief wel een globaal oordeel worden gevormd.

Het verloop van deze kwantitatieve begrotingsindicatoren laat bij voorbeeld zien dat in alle OESO-landen in de jaren tachtig een begrotingsbeleid werd gevoerd waarmee een herstelproces van de overheidsfinanciën in gang werd gezet (een stijging van de aanwendingsindicator). Het succes hiervan, afgemeten aan de mate waarin de verhouding rentelasten/totale inkomsten (de verdringingsindicator) afneemt, verschilt van land tot land. Slechts het Verenigd Koninkrijk heeft weten te bereiken dat de verdringingsindicator is teruggebracht. Zweden en Japan wisten een stabilisatie van deze verdringingsindicator te bereiken. De overige landen, waaronder Nederland, is het nog steeds niet gelukt deze verdringingsindicator terug te brengen. Voor een belangrijk deel is dit te wijten aan de omvangrijke staatsschuld die in het verleden werd opgebouwd en waarvan de gevolgen nog lange tijd merkbaar zijn. Dit leidt in ieder geval tot de conclusie dat deze laatste groep landen in de (nabije) toekomst nog heel wat achterstallig budget-tair huiswerk moet verrichten.

In het kader van de EMU-discussie zal de uiteindelijke beoordeling van het door lidstaten gevoerde begrotingsbeleid uiteraard gebaseerd moeten zijn op de algehele economische situatie. Kwantitatieve budgetindicatoren kunnen hierbij een nuttig hulpmiddel zijn. Ze moeten wel eenvoudig, inzichtelijk en internationaal toepasbaar zijn. De hier ontwikkelde budgetindicatoren voldoen hieraan, omdat:

- er slechts vier geaggregeerde variabelen (overheidsinkomsten, overheidsuitgaven, nationaal inkomen en rentelasten) nodig zijn om de berekeningen uit te voeren;
- er niet alleen rekening wordt gehouden met de inspanningen van het huidige begrotingsbeleid (aanwendingsindicator) maar ook met de gevolgen van een in het verleden opgebouwde staatsschuld (verdringingsindicator);
- deze berekeningen tweemaal per jaar op grond van de meest recente OESO-cijfers (*Economic Outlook*) voor alle OESO-lidstaten kunnen worden uitgevoerd.

A.T.L. Yap

4. De reden dat Nederland een relatief laag VBI-niveau kent, heeft te maken met het feit dat hier gerekend is met de totale overheidsinkomsten (belastingen plus premies).