

Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering

J.E. Andriessen*

Als reactie op de onbeheersbare ontwikkeling van financieringstekort en staatsschuld wordt sinds het begin van de jaren tachtig het financieringstekort genormeerd via een tijdpad-quotebenadering. Behalve onmiskenbare voordelen kan deze normering ook een procyclische uitwerking hebben. De auteur acht het verantwoord in een volgende regeerperiode binnen een geloofwaardig structureel beleidskader een meer trendmatig begrotingsbeleid te voeren. In dit artikel worden de contouren daarvan geschetst.

In ons land is het beleid ten aanzien van het financieringstekort in de afgelopen tien jaar gedicteerd door een tijdpad met waarden, uitgedrukt als quote van het nationale inkomen. Deze benadering heeft in beleidsmatig en politiek opzicht grote voordelen. De combinatie van een tijdpad- en een quotebenadering heeft echter ook tot gevolg dat groeitegenvallers, zoals nu, vrijwel automatisch tot uitgavenverlaging leiden¹. Trekt de economie weer aan, dan creëert de benadering ruimte voor uitgavenverhogingen. In conjunctureel-economisch opzicht heeft deze tekortaanpak dus een procyclische uitwerking. In economisch slechte jaren verscherpt het budgettaire beleid de conjuncturele inzinking, in goede jaren stimuleert de collectieve sector de economie. Bij de toch al zwakke conjunctuur in 1993 en 1994 zou een te forse inzet op structurele uitgavenverlagingen de economische vooruitzichten verder doen verslechteren. Negatieve binnenlandse bestedingseffecten van reële uitgavenverlagingen ten behoeve van tekortreductie zijn op de korte termijn nu eenmaal niet te vermijden, zelfs niet bij een vrij open economie als de Nederlandse.

Hetzelfde geldt in een internationale context. Wanneer in de huidige situatie elk land afzonderlijk een procyclisch, bestedingsbepkend budgettaire beleid zou voeren, zullen de recessieve tendensen aan scherpte winnen en zal het internationale herstelproces langer op zich laten wachten. Zowel in OESO-als in EG-verband is daarom de vraag opgeworpen of men in landen, waar de openbare financiën dit toelaten, de 'automatische stabilisatoren' niet zoveel mogelijk zou kunnen laten werken. Dit houdt in dat de belastingtegenvallers en hogere werkloosheidsuitgaven als gevolg van de conjuncturele terugval geheel of ten dele ongecompenseerd blijven. Binnen de EG hebben de Fransen, de Duitsers, de Denen en de Engelsen te kennen gegeven de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant volledig te laten werken. De OESO en de EG achten dit overigens slechts verantwoord wanneer men zich tegelijkertijd committeert aan een in structureel opzicht ge-

loofwaardige beheersing van de openbare financiën. Het laten slippen van het tekort om conjuncturele redenen zal anders tot vertrouwensverlies leiden, hetgeen een opwaartse druk kan hebben op het renteniveau en een negatieve invloed op de investeringsbereidheid van ondernemers.

Voor de goede orde: er is nadrukkelijk geen behoefte aan een anticyclisch 'fine-tuned' conjunctuurbeleid, noch op nationaal, noch op Europees niveau. De ervaring heeft geleerd dat een dergelijk beleid vaak averechts werkt. Bestedingsstimulering kan een economie niet uit het dal helpen, omdat op kortere of langere termijn belastingverhoging zal moeten plaatsvinden om de tekorten af te dekken. Ondernemers en consumenten stellen zich daarop in². Daarbij komen nog de vertragingen die zich voordoen bij besluitvorming en implementatie van overheidsbeleid. De OESO en de EG hebben het dan ook in de huidige situatie niet over anticyclisch beleid, maar, in die landen waar dat kan, over een conjunctureel neutrale ofwel a-cyclische beleidsaanpak.

Op grond van de kabinetsbrief van 7 november worden in ons land de reële belastingtegenvallers in 1993 en 1994 voor de helft via structurele ombuigingen in dezelfde jaren gecompenseerd³. Daarmee la-

* De auteur is minister van Economische Zaken. Met dank aan C. Oudshoorn.

1. De andere optie, belastingverhoging, wordt in een neergaande conjuncturele fase in het algemeen zonder meer als economisch verkeerd beschouwd.

2. In een eerder artikel in dit blad heb ik aangegeven dat in plaats van vraagfactoren juist aanbodfactoren groeibepalend zijn. Zie J.E. Andriessen, Overheid en groeibeleid, *ESB*, 23 oktober 1991, blz. 1152-1155.

3. Tweede Kamer, Het nadere beleid voor 1993, vergaderjaar 1992/1993, 22800, nr. 32; de andere helft van de tekortproblematiek wordt via incidentele maatregelen opgelost. De in de brief geschetste tekortproblematiek ad f 2.75 mrd. in 1993 en f 6 mrd. in 1994 kan in reële termen vrijwel volledig aan belastingtegenvallers worden toegeschreven. De hogere werkloosheidsuitgaven slaan vrijwel geheel neer bij de sociale fondsen.

ten we de automatische stabilisatoren slechts voor de helft werken en blijft het beleid dus nog enigermate procyclisch. Gesteld zou kunnen worden dat hiermee de gulden middenweg is gekozen. Immers, voor een volledig conjunctureel neutrale aanpak zou ons land, net als bij voorbeeld Frankrijk, eerst volledig moeten voldoen aan de EMU-normen (tekort kleiner dan 3%, schuldquote kleiner dan 60% dan wel voldoende gestaag dalend in die richting). Hoewel we in 1994 met het tekort om en nabij de EMU-norm ad 3% bbp kunnen uitkomen (zie figuur), loopt onze schuldquote thans nog op. Daarmee is duidelijk dat het financieringstekort nog niet op een aanvaardbaar niveau is gebracht. Voorts kampen we nog steeds met het te forse beslag van de collectieve sector op de economie, vooral tot uitdrukking komend in te hoge collectieve lasten. Het nu ten dele ongecompenseerd laten van de belastingtegenvallers is slechts verantwoord, indien dit plaatsvindt in een geloofwaardig structureel beleidskader. Dit kan door de huidige quote-tijdpadbenadering van het financieringstekort in een volgende regeerperiode te vervangen door een heldere normering van de trendmatige volume-ontwikkeling van de collectieve uitgaven. Tabel 1 geeft een indruk van de volume-ontwikkeling tot en met 1994. Uit de tabel blijkt dat de volumestijging van de collectieve uitgaven in deze kabinetsperiode aanzienlijk geringer is dan in de jaren tachtig⁴. Gecorrigeerd voor een aantal moeilijk beïnvloedbare posten (rentelasten, buitenlanduitgaven) is in de jaren 1993 en 1994 zelfs sprake van een volumedaling met bijna 0,5% gemiddeld per jaar. Dit vindt plaats bij een in historisch opzicht bijzonder lage groei van het reële nationaal inkomen (dat wil zeggen ondanks de opwaartse druk op het volume van de sociale zekerheid door de stijgende werkloosheid). Een tweede opmerkelijk gegeven uit de tabel is dat de uitgaven met een presterende en ordenende functie niet alleen in de jaren tachtig, maar ook in deze kabinetsperiode enigszins worden weggedrukt door de expansie van de uitgaven in de overdrachten en subsidiesfeer. Over de gehele periode 1981-1994 bezien is bij de presterende en ordenende uitgaven sprake van een lichte volumedaling, terwijl de inkomensoverdrachten en gezinssubsidies cumulatief met circa 25% zijn gestegen. In tegenstelling tot wat wel wordt gedacht, staat daar in de prijsontwikkeling geen compenserende beweging tegenover. Ook

Gem. proc. volumemutatie per jaar
1981/85 1986/90 1991/92 1993/94

	1981/85	1986/90	1991/92	1993/94
1. Totale collectieve uitgaven ^a	3,1	1,4	0,9	-0,1
2. Idem, exclusief rentelasten en buitenlanduitgaven (onder meer EG) waarvan:	2,3	0,9	0,2	-0,4
• inkomensoverdrachten en subsidies aan gezinnen	3,1	1,0	0,3	0,2
• uitgaven met presterende/ordenende functie ^b	0,3	0,1	-0,8	-1,7
3. Nationaal inkomen	1,4	2,6	1,2	1,1

a. Exclusief Kredieten.

b. Defensie, O&W, Openbare orde en bestuur, Infrastructuur, Technologie-uitgaven en dergelijke.

Bron: Samengesteld op basis van CPB, *Economisch beeld 1992*, Den Haag, 1991; CPB, *Een blik op 1994*, Den Haag, 1992 en eigen berekeningen Ministerie van Economische Zaken.

de prijsstijging van de inkomensoverdrachten c.s. blijkt in de beschouwde periode fors te zijn uitgevallen dan die van de presterende en ordenende uitgaven⁵.

Wat zou nu bij de huidige beleidsaanpak voor 1993 en 1994 een verstandige trendmatige volumebenadering tot zeg het jaar 2000 kunnen zijn? Mijns inziens zou deze benadering uit de volgende componenten kunnen bestaan:

- een trendmatige volumegroei voor de totale collectieve uitgaven van gemiddeld 0%, of in ieder geval een percentage dat substantieel achterblijft bij de reële groei van het nationale inkomen;
- binnen de collectieve uitgaven een hogere groei van de uitgaven met een presterende en ordenende functie en een lagere groei van de inkomensoverdrachten en subsidies aan gezinnen;
- en voorts, als een zeer wezenlijk aanvullend uitgangspunt, een prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven die ten hoogste gelijk is aan die van het nationale inkomen. Ten hoogste, omdat in de mate waarin bij bepaalde uitgavencategorieën de gewenste volume-ontwikkeling in eerste aanleg niet binnen bereik ligt, de specifieke prijsstijging achter zal moeten blijven bij die van het nationale inkomen⁶. Er ligt hier een duidelijke beleidsinspanning in de zin van een terughoudende indexontwikkeling bij de sociale uitkeringen en efficiencyverbetering in de collectieve sector (vooral in de zorgsector).

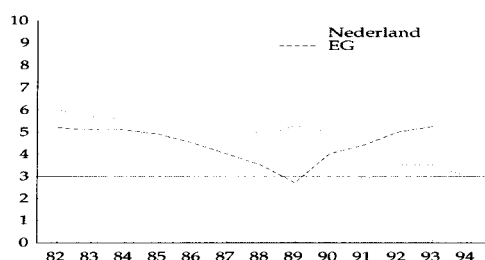
Tabel 1. Volumeontwikkeling collectieve uitgaven^a en nationaal inkomen

4. Bij de berekening van de volumestijging van de collectieve uitgaven in de periode 1993/94 zijn de structurele ombuigingen ad f 3 mrd. verwerkt. Verondersteld is hier dat de tranche 1993 ad f 1,5 mrd. neerslaat bij de uitgaven met een presterende en ordenende functie en de additionele ombuigingen in 1994 ad eveneens f 1,5 mrd. worden 'omgeslagen' over het totaal van de collectieve uitgaven (inclusief beperking van de prijscomponent van inkomensoverdrachten en dergelijke).

5. Het 'prijssecar' bedraagt cumulatief circa 6 procentpunt. Dit is vooral gelocaliseerd bij de zorguitgaven en de subsidies. De prijsstijging van de sociale-zekerheidsuitgaven blijkt zowel in de jaren tachtig als gemiddeld in de periode 1991-1994 redelijk gelijk op te lopen met de prijsstijging van de presterende en ordenende uitgaven.

6. Met deze aanvullende voorwaarde komt een reële uitgavennormering tot stand waarbij de facto de prijsstijging van het nationaal inkomen als deflator wordt gebruikt (en niet de eigen prijsstijging van de collectieve uitgaven).

Figuur. Vorderingstekort in procenten van het bbp



Zo kan worden voorkomen dat een weer trendmatige economische groei na 1994 via quotebenaderingen (zoals ook bij voorbeeld een constante sociale-zekeerheidsuitgavenquote) automatisch wegloopt in hogere collectieve uitgaven. Ten aanzien van bovengenoemde eerste component moet worden bedacht dat een dergelijke aanpak een veel geringere inspanning zal vergen bij een meer normale groei van zeg gemiddeld 2% per jaar dan een volumedaling bij een kwakkelende conjunctuur.

Trendmatig vasthouden aan bij voorbeeld een volumegroei van nul, zou bij 2% economische groei een budgettaire ruimte opleveren van f 5 à 6 mrd. per jaar (gulden van 1994) voor verlaging van lasten en tekortreductie⁷.

Stel nu dat de vrijkomende budgettaire ruimte vooral ten goede komt aan verlaging van lasten en daarnaast wordt aangewend voor enige verdere tekortreductie. Veronderstel voorts dat de onderliggende reële groei van de presterende en ordenende uitgaven hoger en die van de overdrachtsuitgaven lager dan de gemiddelde groei van de uitgaven is. Onder die veronderstellingen opent zich het perspectief van een structurele versterking van de economische groei. Een duurzame verhoging van de werkgelegenheid is het logische complement daarvan. Economi-

sche doorrekeningen aan de hand van algemene evenwichtsmodellen indiceren dat op langere termijn een aanzienlijke werkgelegenheidswinst binnen bereik ligt⁸. De wijziging in de samenstelling van de collectieve uitgaven werkt gunstig uit op de productiecapaciteit. De lagere belastingen en premies werken positief uit op investeringen, arbeidsaanbod en technische vooruitgang. Enkele vinger-oefeningen met het EZ-model geven aan dat bij een vanaf 1995 tot en met 2000 volgehouden beleid langs de geschetste lijnen op langere termijn een werkgelegenheidswinst valt te boeken van 5 à 7,5%⁹.

Conclusies

De quote-tijdpadbenadering ten aanzien van het financieringstekort leidt tot een procyclische beleidsaanpak. Daarom verdient voor de rest van de jaren '90 een trendmatiger benadering de voorkeur. Dit zou vorm kunnen krijgen door over het volume c.q. het reële verloop van de collectieve uitgaven eenduidige trendmatige groei-afspraken te maken. Met de aangegeven vormgeving hiervan kan vanuit de collectieve sector effectief worden bijgedragen om de Nederlandse economie op een structureel hoger groeipad te brengen. In een dergelijk kader is het op korte termijn (1993/1994) verantwoord niet de volledige belastingtegenvallers te compenseren (met als resultante toch nog een licht procyclisch beleid). Op middellange termijn kan vervolgens een situatie ontstaan waarin de automatische stabilisatoren volledig kunnen werken. Dit is van essentieel belang om als overheid in een omgeving van beleidsconcurrentie effectief te kunnen functioneren. Een eerste vereiste daarvoor is immers economische en bestuurlijke bestendigheid.

J.E. Andriessen

7. Hierbij wordt tevens verondersteld dat de prijsstijging van de collectieve uitgaven niet uitstijgt boven die van het nationaal inkomen. Bij een collectieve-uitgavenquote van 50 à 60% NI impliceert een jaarlijks 2% harder groeiende noemer dan de teller dat er een jaarlijks te verdelen ruimte van ruim 1% NI ontstaat (2% van 50 à 60%). Overigens zal een nul-volumegroei ten opzichte van bestaande meerjarcijfers nog wel enige ombuigingen betekenen.

8. Respectievelijk het MIMIC-model van het CPB en MEOM-model van het Ministerie van Economische Zaken: in deze modellen wordt in tegenstelling tot het traditionele CPB-model onder meer uitgegaan van een gunstige werking van financiële prikkels op de arbeidsmarkt, waardoor het beleid ten aanzien van de lasten extra arbeidsaanbod genereert dat vervolgens ook daadwerkelijk aan de slag komt. Zie voor een beschrijving van het MIMIC-model G.M.M. Ge-lauff, *Taxation, social security and the labour market, an applied general equilibrium model for the Netherlands*, Helmond, 1992. Voor een beschrijving van MEOM zij verwezen naar J. van Sinderen, *Belastingheffing, economische groei en belastingopbrengst, een evaluatie van aanbod economie*, Groningen, 1990.

9. Spoorboekjes van het algemene evenwichtsmodel van het CPB geven grosso modo vergelijkbare effecten.