

Overheid en inflatie

J.M. Berk*

Voor het handhaven van prijsstabiliteit (inflatie 0 à 2%), is vereist dat de jaarlijkse overheidsbijdrage aan de inflatie trendmatig niet meer dan 0,7 à 1 procentpunt bedraagt. Deze norm wordt de laatste jaren overschreden. Compensatie is gewenst, bij voorbeeld via een verlaging van de indirecte belastingen, een lagere belasting- en premiedruk en/of een effectiever mededingingsbeleid.

De inflatie (gemeten met behulp van de consumptieprijs) is, na in de periode 1986 tot en met 1989 gemiddeld 0,6% te hebben bedragen, in het begin van de jaren negentig snel opgelopen. In 1991 werd een hoogtepunt van bijna 3,5% bereikt, waarna de inflatie door een prijstemperende invloed vanuit het buitenland afnam tot circa 2% in 1993. Gegeven de vaste koersverhouding tussen de gulden en de Duitse mark, impliceert het bestrijden van een te hoge inflatie in ons land een aanpassingsproces dat maatschappelijke kosten (in termen van een oplopende werkloosheid) met zich brengt¹. Deze kosten kunnen alleen worden vermeden wanneer de inflatie van meet af aan wordt beperkt: voorkomen is immers beter dan genezen. Dit illustreert het belang van een beheerste binnenlandse prijsontwikkeling.

Uit macro-economisch perspectief kent een beheerste prijsontwikkeling twee determinanten: de vraag- en de aanbodkant. Vanuit de vraagkant dient een oververhitting van de economie te worden vermeden. De overheid kan hierbij een belangrijke rol spelen, en wel door het voeren van een a-cyclisch begrotingsbeleid, met een bovengrens voor het maximaal toelaatbare tekort. Via een negatieve vraagimpuls draagt ook een restrictief begrotingsbeleid bij aan een tempering van de inflatie. Daarnaast kunnen sociale partners via een trendmatig op prijsstabiliteit gericht loonvormingsproces bijdragen aan een gematigde prijsontwikkeling².

Vanuit de aanbodkant zijn de bijdragen die de verschillende kostencomponenten aan de inflatie leveren van belang. In navolging van het CPB worden vier kostencomponenten onderscheiden, te weten de invoer, de loonkosten, de 'overheid'³ en de brutowinstmarge (bestaande uit de som van kapitaalkosten en winst). Deze decompositie heeft belangrijke voordelen. Ten eerste worden geen belangrijke factoren buiten beschouwing gelaten. Voorts kan het denkkader zowel kwalitatieve als kwantitatieve doeleinden dienen, mits het globaal en trendmatig wordt gehanteerd. In het onderstaande wordt de decompositie gebruikt om de invloed van de 'overheid' op de inflatie nader uit te werken. Daarbij zal zowel op de kwantitatieve als op de kwalitatieve aspecten van de overheidsinvloed worden ingegaan.

De meting van overheidsinvloed

Dit artikel beperkt zich tot de directe invloed van de overheid op de inflatie. Dat wil zeggen dat overheidsmaatregelen die via neveneffecten de inflatie beïnvloeden (bij voorbeeld via afwenteling in de lonen), niet tot de overheidsinvloed worden gerekend. De directe invloed van de overheid op de inflatie loopt langs verschillende kanalen, te weten:

- de indirecte belastingen;
- de prijzen van door gezinnen geconsumeerde goederen en diensten die weliswaar voortgebracht worden door bedrijven, maar waarvan de prijzen (exclusief indirecte belastingen) door de overheid worden gereguleerd (aardgas, woningdiensten, tarieven kwartaire diensten).

Hierbij kan een aantal kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats is de inhoud van de overheidsinvloed mede bepaald door het gebruikte inflatiebegrip. In dit artikel staat de inflatie waarmee gezinnen worden geconfronteerd centraal. Deze wordt, in navolging van de huidige praktijk bij het CPB, gemeten met de prijsindex van de consumptieve bestedingen. Om statistische redenen worden niet alle door de overheid geïnitieerde prijsverhogingen door deze index gemeten. Voorbeelden hiervan zijn onder meer riool- en reinigingsrechten, verontreinigingsheffingen, leges voor paspoort en rijbewijs, onroerend-goedbelasting en motorrijtuigenbelasting. In het verlengde hiervan past als tweede kanttekening

* De auteur is werkzaam bij de Studiedienst van de Nederlandsche Bank. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Dank is verschuldigd aan A.A. Scholten voor zijn constructieve commentaar.

1. Voor een nadere bespreking van dit proces en de rol van het Nederlandse wisselkoersbeleid hierbij, zie J.M. Berk en C.C.A. Winder, Price movements in the Netherlands and Germany and the guilder-Dmark peg, *De Economist*, jg. 142, nr. 1, blz. 61-72.

2. R.J. Berndsen, Loonvorming en prijsstabiliteit, *ESB*, 27 oktober 1993, blz. 980-984.

3. Tot en met de MEV 1993 vatte het CPB deze component samen onder het hoofd 'collectieve sector'. Tegenwoordig worden alleen de deelcomponenten met name genoemd.

dat de hierboven gemaakte afbakening van de overheidsinvloed niet de enig mogelijke is; het is echter een goed werkbaar en redelijk volledige. Een derde kanttekening betreft de afbakening van de overheidsinvloed, die in de tijd kan veranderen. Zo worden de huren thans aanzienlijk verhoogd omdat de rijksoverheid in het streven naar een vergrote marktwerking in de woningsector haar bijdrage aan de woningexploitatie reduceert. Als de huren vrij zouden zijn, zou de huurstijging niet tot de overheidsinvloed worden gerekend.

Overigens zou dat niet betekenen dat de inflatie daarmee afneemt. Huurverhogingen komen dan voornamelijk in de 'bruto winstmarge' tot uiting. Deze winstmarge wordt mede bepaald door de mate van concurrentie. Dit illustreert dat het vanuit het gezichtspunt van prijsstabiliteit gewenst is dat de overheid zorgt voor een effectieve mededinging in de sectoren waaruit zij terugtreedt.

Motieven en randvoorwaarden

Het realiseren en handhaven van prijsstabiliteit is een doelstelling van het sociaal-economische beleid. Dit laat echter onverlet dat de overheid gegronde redenen kan hebben om prijsverhogingen te initiëren. Zo kan het gewenst of zelfs noodzakelijk zijn de bestaande allocatie door veranderingen in het relatieve prijsniveau te corrigeren. Denk aan regulerende milieuheffingen of aan het doorgeven van veranderingen in de wereldenergieprijs aan aardgasverbruikers. Voorts kan het uit een oogpunt van het verwerven van middelen noodzakelijk zijn voor de overheid om een prijsverhoging te initiëren.

De redenen voor zulke prijsstijgingen zijn op zichzelf gezien valide. Het probleem is echter dat zo'n prijsimpuls de kiem kan leggen voor een structureel hoger inflatietempo. Daarmee dreigt een spanningsveld met het monetaire beleid. Daarnaast kunnen beoogde herallocaties in het geding komen. Immers, wanneer geen sprake is van een stabiel algemeen prijsniveau (inflatie van ten hoogste 2% per jaar) zal het voor deelnemers aan het economische verkeer moeilijker worden om een relatieve prijsverandering te onderscheiden van een verhoging van het algemene prijspeil. In dat geval zal iedere prijsverandering sneller een andere uitlokken en wordt de signaalwerking van relatieve prijsveranderingen verstoord. De gewenste herallocatie kan dan uitblijven.

De overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid om dit spanningsveld te reduceren. Daarbij zij bedacht dat niet iedere door de overheid geïnitieerde prijsstijging leidt tot een structureel hoger inflatietempo. Stijgingen die het verkrijgen van middelen tot doel hebben, hoeven geen ernstig probleem te vormen. Onder gunstige omstandigheden leiden zij slechts tot tijdelijke inflatoire effecten.

Problemen rijzen wanneer de overheid ten behoeve van middelenverwerving de prijzen jaar in jaar uit verhoogt of wanneer voorzien kan worden dat de stijging een afwentelingsproces oproept. Daarom moet bij voorbeeld een herhaalde jaarlijkse verhoging van de *indirecte belastingen* worden vermeden. Ook overheidsprijsstijgingen die tot doel hebben de alloca-

tie te beïnvloeden, kunnen voor problemen zorgen, omdat hiervoor veelal gedurende langere perioden verhogingen noodzakelijk zijn en omdat afwenteling de gewenste herallocatie kan verstoren. In deze gevallen zal bij ongewijzigd beleid een structurele verhoging van het inflatietempo resulteren. Deze prijsstijgingen dienen derhalve binnen de perken gesteld door prijsstabiliteit te blijven. Wanneer zij te hoog worden, moeten ze worden gecompenseerd.

Compensatie is bij voorbeeld gewenst voor prijsverhogingen van *aardgas* uit allocatieve overwegingen (zuinig energieverbruik). De overheid is tot zo'n compensatie in staat, omdat de opbrengsten van het aardgas naar het overheidsbudget vloeien. Echter, wanneer een dergelijke energieheffing volledig aan haar doel beantwoordt zal de gestegen prijscomponent in het overheidsbudget uiteindelijk een tegenhanger hebben in de vorm van een afgenomen volumecomponent. Compensatie via de aardgasopbrengsten kan dan niet volledig zijn. In dit geval zouden tegenover de prijsverhoging van aardgas prijsdalingen elders dienen te staan. Dat is overigens gemakkelijker gezegd dan gedaan. Prijsdalingen komen doorgaans immers moeilijker tot stand dan prijsstijgingen.

De huidige stijging van de prijs van *woningdiensten* is het gevolg van het beleid van de overheid om de rijksbijdragen aan de exploitatie van woningbouwcorporaties geleidelijk af te schaffen. Om toch een kostendekkende exploitatie van de corporaties mogelijk te maken, moeten de huren geleidelijk worden verhoogd. Dit beleid is zowel gericht op herallocatie (de prijsontwikkeling op de woningmarkt meer in overeenstemming brengen met de vraag- en aanbodverhoudingen) als op middelenverwerving (in casu bezuinigingen). Wanneer een aanhoudende stijging van de prijs van woningdiensten een voortdurende inflatoire impuls tot gevolg heeft, is enigerlei vorm van compensatie op zijn plaats.

Met betrekking tot de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor een gematigde prijsontwikkeling in de *gezondheidszorg* moet een genuanceerd standpunt worden ingenomen. Herallocatie en middelenverwerving voor de overheid spelen hier geen rol van betekenis. Compensatie door de overheid van prijsstijgingen in deze sector is moeilijk vanwege het feit dat zij de gevolgen van prijsveranderingen niet direct in haar budget terugvindt. Bovendien is het overheidsbeleid vooral gericht op het beperken van prijsstijgingen, waarbij het enigszins paradoxaal zou zijn de overheid verantwoordelijk te stellen voor het afwenden van de prijsstijging die desondanks resteert. Voor de prijsstijgingen in de gezondheidszorg die het gevolg zijn van een gebrekkige concurrentie, heeft de overheid daarentegen wel een duidelijke verantwoordelijkheid.

Compensatie van prijsstijgingen

Iedere prijsimpuls die uit dreigt te monden in een permanent hoger inflatietempo dient uiteindelijk te worden geneutraliseerd. Deze neutralisatie of compensatie is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de particuliere sector, in casu de sociale partners.

Sociale partners kunnen via een trendmatig loonvormingsproces bijdragen aan een compensatie van uit allocatieve overwegingen of met het oog op mid-delenverwerving gewenste prijsverhogingen. Dit besef speelde een rol bij het advies van de SER inzake loonindexering van 1972⁴. Het was één van de overwegingen om een inflatiecijfer exclusief de invloed van indirecte belastingen en met een verlaagde weging van medische zorg te gebruiken ten behoeve van de loonindexering. Door het elimineren van de invloed van de tariefsveranderingen van de indirecte belastingen, wordt immers vermeden dat het allocatieve effect van zulke veranderingen of de overdracht van middelen aan de overheid teniet worden gedaan.

Een compenserend overheidsbeleid bevat verschillende elementen, die elkaar kunnen aanvullen. Zo kan een prijsverhoging worden gecompenseerd via lagere indirecte belastingen. Er zijn echter grenzen aan een dergelijke compensatie, al was het alleen maar door de EG-richtlijnen inzake de tarieven van de indirecte belastingen die met het oog op de Europese interne markt van kracht zijn geworden. Voorts kunnen in sommige gevallen dusdanig forse relatieve prijsverhogingen noodzakelijk zijn, dat compensatie met de indirecte belastingen niet haalbaar is.

Ook kan de overheid bijdragen aan loonkostenmatiging via lastenverlichting, daarmee een stimulans gevend aan het trendmatige loonvormingsproces, dat de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners is. Uiteraard dient deze lastenverlichting gepaard te gaan met een dusdanige uitgavenontwikkeling dat de doelstellingen voor het financieringstekort niet in gevaar komen.

De laatste weg via welke de bijdrage van de overheid aan de inflatie kan worden gecompenseerd, loopt via de bruto winstmarge. Met betrekking tot de rol van de winstmarge kan, in navolging van Van Riet, worden geconcludeerd dat de overheid hier op langere termijn een prijsdrukkende invloed kan realiseren door het beter laten functioneren van markten (met name in de dienstverlening)⁵. Een goed mededingingsbeleid kan excessieve winstmarges tegen gaan naarmate de discipline van de markt scherper in de prijzen tot uitdrukking komt.

Overheidsbijdrage aan de inflatie

Onder erkenning van het feit dat de overheid valide redenen kan hebben om prijsverhogingen te realiseren, die ook lang niet altijd tot een blijvend hoger inflatietempo zullen leiden, wordt in het onderstaande bezien welke omvang van de overheidsbijdrage aan de inflatie verenigbaar is met de doelstelling van prijsstabiliteit. Een feitelijke bijdrage die meerdere jaren uitgaat boven de maximaal toelaatbare, dient door overheid en sociale partners te worden gecompenseerd opdat geen structureel hoger inflatietempo resulteert. Het gevaar van zo'n kwantitatieve verkenning is dat de cijfers een eigen leven gaan leiden. Het gaat echter om de toepassing van het idee en niet om de exacte kwantitatieve invulling ervan.

Het uitgangspunt bij de onderstaande exercitie is dat elk van de factoren waaruit de inflatie is opgebouwd, ten hoogste evenredig mag bijdragen aan de

onvermijdelijke inflatie op het niveau van prijsstabiliteit. Dat wil zeggen dat de overheid evenredig mag bijdragen aan een inflatietempo dat ligt tussen de 0 en de 2% per jaar. Het voordeel van een evenredige bijdrage is dat daarmee de eigen verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners goed tot uitdrukking komt, zonder van de ene partij grotere offers te vragen dan van de andere partij.

Twee varianten worden onderscheiden: de overheidsinvloed ongerekend de mutaties in de tarieven van de indirecte belastingen en inclusief deze mutaties. Ongerekend de invloed van veranderingen van de tarieven van de indirecte belastingen kan op basis van cijfers van het CPB het aandeel van de overheid in de inflatie op circa 0,3 worden becijferd⁶. Inclusief de invloed van tariefswijzigingen in de indirecte belastingen kan, op grond van de ervaringen sinds het begin van de jaren tachtig, het aandeel van de overheid op circa 0,5 worden gesteld.

Overigens is de aard van de CPB-cijfers dusdanig dat een vast aandeel van de indirecte belastingen in de inflatie per definitie niet bestaat. Daarom is een 'aandeel' benaderd als een gemiddelde van de eerder gerealiseerde overheidsbijdragen aan de inflatie. Het onvermijdelijke gevolg van deze benadering is wel dat het aandeel van de overheid in de inflatie tijdsafhankelijk wordt⁷.

Gebruik makend van het feit dat een bijdrage is gedefinieerd als het produkt van een aandeel en een ontwikkeling, leidt dit tot de volgende kwantitatieve norm: de overheidsbijdrage aan de inflatie mag per jaar trendmatig maximaal eenderde à de helft van twee procent bedragen.

Empirie

Tabel 1 geeft een kwantitatieve invulling van de overheidsbijdrage aan de inflatie over een aantal jaren. Hierbij moet worden aangetekend dat de prijsstijging in de gezondheidszorg volledig tot de overheidsbijdrage aan de inflatie is gerekend. Het blijkt niet mogelijk de prijsontwikkeling in de gezondheidszorg cijfermatig te splitsen in een deel waar de overheid wel en waar zij geen verantwoordelijkheid voor draagt.

In het voorgaande is gesteld dat een uit het oogpunt van prijsstabiliteit te grote overheidsbijdrage aan de inflatie gecompenseerd dient te worden, bij voorbeeld via lastenverlichting. Een schatting van de omvang van de in het recente verleden gerealiseerde compensatie is moeilijk te maken. Als benadering kan worden gekeken naar de effecten van veranderingen in de sociale werknemerslasten, de loonbelasting en de kinderbijslag op het vrij beschikbare modale inkomen, alsmede naar de effecten van veranderingen in de sociale werkgeverslasten op de gemid-

4. Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake loonindexering*, 17 maart 1972.

5. A.G. van Riet, *Diensteninflatie en de convergentie naar prijsstabiliteit in Europa*, De Nederlandsche Bank, *Kwartaalbericht*, 1993-I, blz. 21-31.

6. Zie bij voorbeeld de aandelen vermeld in de MEV 1994, tabel III.2.1. Het exacte cijfer is 0,34.

7. Dit nadeel is niet van toepassing op het aandeel ongerekend de invloed van indirecte belastingen.

Tabel 1. Overheid en inflatie^a, gemiddelde jaarlijkse bijdrage in procentpunten

	1981/ 1985	1986/ 1990	1991	1992	1993	1994	1981/ 1993
1. Indirecte belastingen	0,3	0,1	0,2	0,3	0,25	0,25	0,20
2. Aardgas	0,4	-0,3	0,2	0,0	-0,25	0,25	0,03
3. Woning-diensten	0,5	0,4	0,6	0,7	0,75	0,75	0,50
4. Kwartaire diensten	0,5	0,3	1,2	0,9	0,5	0,25	0,54
Overheid (1+2+3+4)	1,8	0,5	2,2	1,9	1,25	1,50	1,27
Inflatie^a	3,7	0,9	3,4	3,0	2,00	2,75	2,42
Indirecte compensatie^b	-0,6	1,6	-1,1	-1,3	0,25	1	0,20

a. Consumptieprijs (deflator consumptie gezinnen).

b. In procenten van het vrij beschikbare inkomen. Een lastenverlaging wordt aangegeven met een positief teken en vice versa.

Bron: CPB, MEV 1994.

delde loonvoet in de marktsector. Via deze instrumenten kan de overheid een gematigde loonkostenontwikkeling stimuleren, die vervolgens drukkend werkt op de inflatie. In tabel 1 wordt het totaal van deze effecten samengevat onder de term 'indirecte compensatie'⁸.

Uit de tabel blijkt dat wanneer rekening gehouden wordt met indirecte compensatie, de overheidsbijdrage zich in de periode 1981/1993 gemiddeld aan de bovengrens van het toelaatbare bevond, met duidelijke overschrijdingen in deelperioden. Sinds het einde van de jaren tachtig is de overheidsbijdrage aan de inflatie op een niveau gekomen dat uit het oogpunt van prijsstabiliteit niet aanvaardbaar is. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de huurverhoging en de prijsstijging van de kwartaire diensten (gezondheidszorg), die een bodem van ruim 1 procentpunt in de inflatie hebben gelegd. Deze hoge bijdrage is niet direct gecompenseerd door de overige onderdelen van de overheidsbijdrage, zoals de indirecte belastingen. In de afgelopen drie jaar vond evenmin een adequate indirecte compensatie plaats. Dit weerspiegelt dat het overheidsbeleid de afgelopen jaren gericht is geweest op middelenverwerving. Hierbij heeft de slechte toestand van de overheidsfinanciën uiteraard een belangrijke rol gespeeld.

Ten slotte

In dit artikel is de invloed van de overheid op de inflatie gemeten als de som van de bijdragen van de indirecte belastingen, de prijs van woningdiensten, van aardgas en van kwartaire diensten aan de stijging van de consumptieprijs. Hoewel deze wijze van meten niet alle effecten van de overheid op de inflatie omvat, is deze momenteel wel een goed werkbare.

De overheid kan valide redenen hebben om een opwaartse prijsimpuls te initiëren. In dit kader kun-

nen worden genoemd het realiseren van een herallocatie en het verwerven van middelen. Zo'n opwaartse impuls behoeft voor prijsstabiliteit geen probleem te zijn, mits deze impuls zich niet vertaalt in een structureel hoger inflatietempo. Valt een afwentelingsproces te vreezen, of zijn meer structurele, forse prijsverhogingen noodzakelijk om een herallocatie te realiseren, dan dient de overheid een flankerend beleid na te streven. Dit geldt vooral als de overheid daartoe in staat is omdat de opbrengst van een dergelijke prijsverhoging ten gunste van de overheid komt, zoals bij voorbeeld bij het aardgas het geval is.

Een dergelijk flankerend beleid kent een aantal elementen. In de eerste plaats komt daarbij directe compensatie via lagere indirecte belastingen in aanmerking. Daarnaast kan de overheid via lastenverlichting bijdragen aan een

trendmatig loonvormingsproces, dat afgestemd is op de trendmatige ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en op prijsstabiliteit (indirecte compensatie). Deze lastenverlichting dient wel verenigbaar te zijn met de doelstellingen van het financieringsstekort.

Het derde element betreft de winstmarge. Ook via een goed mededingingsbeleid (gericht op het beter laten functioneren van markten) kan de overheid immers bijdragen aan het realiseren van prijsstabiliteit.

Een vuistregel voor de kwantitatieve overheidsinvloed op de inflatie is dat deze per jaar trendmatig niet meer dan eenderde tot de helft van 2% mag bedragen. Wanneer de feitelijke bijdrage groter is, dient er (indirecte) compensatie plaats te vinden. Met name in het begin van de jaren tachtig en opnieuw in het begin van de jaren negentig is de overheidsbijdrage te groot geweest en is deze niet voldoende gecompenseerd. Bezien als gemiddelde en rekening houdend met deze compensatie bevond de invloed van de overheid op de inflatie zich sinds 1980 dan ook aan de bovengrens van het toelaatbare. Hierbij heeft de slechte toestand van de overheidsfinanciën een belangrijke rol gespeeld. Dit illustreert hoe belangrijk gezonde overheidsfinanciën zijn, ook voor het streven naar prijsstabiliteit.

J.M. Berk

8. De aldus berekende indirecte compensatie vormt niet meer dan een benadering van de totale indirecte compensatie. De overheid kan immers ook langs andere wegen op indirecte wijze een te grote overheidsbijdrage aan de inflatie compenseren, bij voorbeeld via de winstmarge.