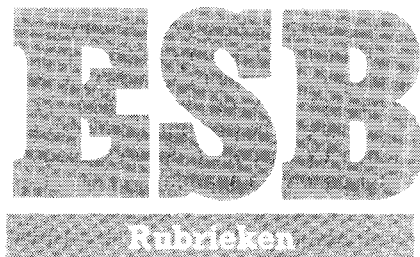


Tekorten en schulden van de publieke sector



Onder de titel *Tekorten en schulden van de publieke sector* heeft de Commissie Economische Deskundigen (CED) van de SER een opvallend rapport uitgebracht. Zij heeft zich daarin tot taak gesteld na te gaan wat de optimale omvang is van het financieringstekort van de publieke sector.

Met betrekking tot het structurele begrotingsbeleid wordt onder meer aangegeven dat men af wil van het passieve beleid waarbij de structurele groei-voet onafhankelijk is van de omvang en samenstelling van de ontvangsten en uitgaven van de overheid. Tevens wordt gesignaleerd dat de ruimte op de kapitaalmarkt thans onbegrensd is via de toestroom van buitenlandse besparingen en dat een particulier spaaroverschot niet automatisch ruimte op de kapitaalmarkt creëert voor de overheid, omdat deze spaargelden een belegging in het buitenland kunnen zoeken. Alvorens het structurele begrotingsbeleid opnieuw in te voeren moeten de spaaren investeringsquote omhoog en moet een eind worden gemaakt aan de stijgende tendenties van schuld- en rentequote. Men is bang dat de grote voorraad staatsschuld de kapitaalmarkt labiel maakt en dat de grote rentebetalingen zullen leiden tot een verdringing van niet-renteuitgaven. Een andere argument is dat de economie zich tot 1990 in een overgangperiode bevindt.

Deze uiteenzettingen worden gevolgd door een knappe theoretische analyse van de optimale omvang van het financieringstekort. Er wordt verbaal een macro-economisch model gepresenteerd dat twee regimes kent: één waarbij het algemene evenwicht tot stand komt via een flexibele werking van alle markten en één situatie van onevenwichtigheid. Het rapport besluit met een lang hoofdstuk over het economische beleid in de jaren tachtig, in het bijzonder de periode 1986 - 1990. Met betrekking tot het budgettaire beleid wordt opnieuw aandacht gevraagd voor de allocatieve aspecten van de ontvangsten en uitgaven van de overheid. Met name de investeringen hebben volgens de CED te weinig gewicht in het politieke proces.

Nadat de stijgende rentelast en de staatsschuldquote tot staan zijn gebracht, kan vanaf 1990 een structureel begrotingsbeleid worden gevoerd. Er worden twee varianten gepresenteerd. De ene bouwt voort op het traditionele structurele begrotingsbeleid en is gericht op structureel kringloopevenwicht. De economie wordt opgevat als een onevenwichtig systeem, waarbij het mogelijk is dat op het evenwichtige groeipad de particuliere besparingen de som

van de particuliere en de overheidsinvesteringen overtreffen. De overheid moet het gat dichten door het resultaat te absorberen. Bij de andere norm wordt de economie opgevat als een evenwichtssysteem waarbij de investeringen van de particuliere en publieke sector worden afgestemd op de particuliere besparingen. Het is een gewijzigde versie van de norm van de sluitende gewone dienst. De wijzigingen hebben enerzijds betrekking op het feit dat deze norm structureel in plaats van op jaarbasis moet worden toegepast en anderzijds gaat het niet zozeer om het vermogensbeginsel als wel om het beginsel van direct en indirect rendement. Dat laatste wil zeggen dat bij die norm alleen mag worden geleend voor uitgaven die direct of indirect leiden tot extra overheidsinkomen, waaruit rente en aflossing kunnen worden betaald. Voordeel van deze norm is de grote nadruk op de allocatieve aspecten van de uitgaven. Het is opvallend dat beide varianten komen tot een structureel tekort van 5,5% van het netto nationale inkomen (nni). Dit moet gelden met ingang van 1990, aannemende dat dat een conjunctuurneu-traal jaar betreft.

Met het oog op de bestuurlijke beheersbaarheid moet de gekozen tekortnorm worden aangevuld met een uitga-vennorm.

Opvallend rapport

Het CED-rapport is niet alleen opvallend door wat er in staat, maar vooral ook door hetgeen er niet in staat. Hoewel de CED vorig jaar nog een rapport 1) heeft uitgebracht waarin wordt gepleit voor een reductie van het financieringstekort om manoeuvreerruimte te creëren om bij een volgende conjuncturele neergang het tekort te kunnen laten oplopen 2), wordt dit argument voor tekortreductie nu helemaal niet genoemd. Trouwens ook niet de mogelijkheid van een keynesiaans beleid anders dan via automatische stabilisatie. Verder valt het op dat men zonder nadere argumentatie vrijheidsgraden met betrekking tot de keuze van instrumenten van economisch beleid opgeeft door te kiezen voor normering. Begrotingsnormen leggen immers randvoorwaarden op aan bepaalde instrumenten van economische politiek. Kennelijk wordt de CED steeds minder keynesiaans en krijgt zij meer aandacht voor de bestuurlijke en politieke aspecten van het macro-economische beleid.

Betrekkelijk nieuw 3) is het idee om de kwantitatieve omvang van het structurele tekort vast te stellen aan de hand van andere criteria dan alleen het structurele spaaroverschot van de niet-overheidssector. De CED denkt hierbij aan de omvang van de overheidsinvesteringen omdat deze de laatste jaren nogal in de verdrinking zijn geraakt.

Kritiek

Aangezien ik zelf enkele jaren geleden al heb gepleit voor een herstel van het structurele begrotingsbeleid aangevuld met een (structurele) uitgaven-norm 4) en mij onlangs nog heb uitgesproken voor het introduceren van alternatieve criteria om de aanvaardbare omvang van het structurele tekort vast te stellen 5), heb ik op die onderdelen als zodanig geen kritiek. Toch heeft het rapport bij mij een heleboel vragen opgeroepen. De belangrijkste daarvan worden hieronder aan de orde gesteld.

Om te beginnen vind ik het eigenaardig dat een streefcijfer voor het structurele tekort in 1990 wordt gepresenteerd, zonder ook maar enige indicatie te geven van de structurele component van het huidige financieringstekort. Zonder die twee cijfers kan moeilijk worden aangegeven wat er in de periode tussen nu en 1990 moet gebeuren. Als het huidige tekort voornamelijk conjunctureel bepaald is, loopt het min of meer vanzelf terug. Indien het structureel is, wacht ons een omvangrijke omhuigingstaakstelling. Er had op zijn minst aandacht besteed kunnen worden aan de berekeningen die de OECD

1) Sociaal Economische Raad, *Rapport conjunctuurbeleid in de jaren tachtig*, uitgebracht door de Commissie Economische Deskundigen, publicatie nr. 13, Den Haag, 6 juni 1984.

2) Idem, blz. 56 en 57.

3) Dergelijke ideeën bestonden al in de jaren veertig in de Verenigde Staten. Bij het zogenaamde 'Full Employment Budget Surplus' werd een klein overschot geëist, zodat gemiddeld over de conjunctuurcyclus de staatsschuld zou kunnen dalen. Zie C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormen*, Paterswolde, 1982, blz. 80 en 81. Recent hebben Sterks en Weitenberg nog gepleit voor een dergelijke benadering. Zie Cees Sterks en Hans Weitenberg, *Structural budget policy, forecasting and implementation; evidence from various countries*, paper presented at the 41st Congress of the IIPF, Madrid, augustus 1985.

4) Sterks, op. cit., paragraaf 6.7.

5) Sterks en Weitenberg, op. cit.

heeft gemaakt van het structurele tekort in Nederland 6).

In de tweede plaats zie ik niet in waarom het structurele begrotingsbeleid niet is toe te passen in een overgangsperiode. Men kan, gelet op de huidige (feitelijke) omvang van het structurele tekort, zich tot taak stellen dit tekort over een periode van verscheidene jaren terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Zo'n beleid is beter dan het terugbrengen van het feitelijke tekort. Deze laatste politiek werkt procyclisch omdat deze er toe leidt dat bij een volgende periode van laagconjunctuur veel extra ombuigingen of belastingverhogingen moeten plaatsvinden. Zou er sprake zijn van hoogconjunctuur, dan zal men bij die politiek geneigd zijn de ombuigingen, die uit structureel oogpunt noodzakelijk zijn, achterwege te laten. Met name dus in de huidige situatie waarin een lang aanpassingsproces wordt voorzien, is ook een rol weggelegd voor een beleid op basis van een structurele benadering 7). In West-Duitsland is deze methode recent met succes toegepast.

Een derde punt van kritiek heeft betrekking op de cijfermatige invulling. Zoals hierboven al is gesteld, is de CED van oordeel dat we eerst uit de gevarenszone moeten zien te geraken wat betreft de rentequote en de staatsschuldquote. Dat is bij een financieringstekort van 5,5% in 1990 mijns inziens niet duidelijk het geval. Uit een in de bijlagen gepresenteerde tabel 8) blijkt dat gegeven dit uitgangspunt – onder optimistische vooronderstellingen 9) – na 1990 de staatsschuldquote zowel als de bruto financieringsbehoefte (in verband met sterk stijgende aflossingsverplichtingen) blijft oplopen. De enigszins dalende rentequote is uitsluitend het gevolg van de dalende rentevoet waarvan (overigens terecht) wordt uitgegaan.

Ook de cijfermatige invulling van het aanvaardbare structurele tekort roept vragen op, zowel wanneer men aansluiting zoekt bij de omvang van het structurele spaaroverschot als wanneer men die invulling baseert op de omvang van de overheidsinvesteringen. Bij het eerste geval 10) ontstaat een aantal bedenkingen. Zo valt het op dat er in de conclusies niets wordt gedaan met de opmerking (in bijlage 4.4.2) dat als de vermogensoverdrachten kleiner worden dan de 3,5% van het nationale inkomen waarvoor deze staan ingeboekt, het financieringstekort naar rato kleiner moet worden. En dat cijfer van 3,5% is aan de hoge kant wanneer men bedenkt dat voor 1986 een cijfer van 3% geldt en dat niet bij voorbaat duidelijk is dat de WIR onverkort zal worden gehandhaafd als de groei aantrekt en de vermogenspositie van het bedrijfsleven weer op peil is. Verder wordt niet teruggekomen op de eerder gedane constatering dat het niet denkbeeldig is dat de Nederlandse vermogensmarkt op een gegeven moment te klein wordt ten opzichte van de beleggingsbehoeften van de institutionele beleggers 11). De conclusie uit dit laatste zou zelfs kunnen

zijn dat het tekort best nog wat groter mag zijn, om te voorkomen dat deze beleggers (met verplichtingen in gulden) naar het buitenland moeten uitwijken.

Ten slotte moet er bij worden aangekend dat niets meer wordt gedaan met de eerder gedane constatering dat een particulier spaaroverschot in verband met de mogelijkheid van kapitaalexport niet automatisch beschikbaar komt voor de overheid. Uiteraard maakt het voor de binnenlandse bestedingen wel verschil uit of dat spaaroverschot in Nederland blijft of niet. Maar men moet zich toch afvragen wat op lange termijn het beste is: een vordering op het buitenland met rentebetalingen uit het buitenland of een vordering van de particuliere sector op de overheid met gedwongen overhevelingen van de belastingbetaler naar de obligatiehouders. Deze vraag wordt des te klemmender als de overheid de opbrengsten uit de leningen louter consumptief of in de sfeer van inkomensoverdrachten aanwendt. Wat dit betreft valt er veel meer te zeggen voor de alternatieve benadering van de aanvaardbare omvang van het structurele tekort die aansluiting zoekt bij de overheidsinvesteringen.

De voorkeur van de CED gaat hierbij uit naar een indeling van de begroting in een gewone en buitengewone dienst, waarbij op de buitengewone dienst alle direct en indirect rendabele uitgaven staan. Omdat het nogal moeilijk is deze definitie te vertalen in een operationeel concept, wordt bij de kwantitatieve invulling de som genomen van de overheidsinvesteringen volgens de definitie van de Nationale rekeningen en de overheidskredieten. Dit wijst er al op dat de definitie van indirect renderen te glibberig is om ooit in een politiek-bestuurlijke context te worden gehanteerd. Mijn conclusie is dan ook: nooit aan beginnen. Alleen de beperking tot direct rendabele uitgaven verschaft een mooi en keihard criterium. Dit komt neer op normering van het vorderingensaldo. Dat moet in dat geval structureel gelijk aan nul worden gesteld. Gelet op de omvang van de netto kredietverlening (het verschil tussen vorderingensaldo en financieringssaldo) impliceert dat een structureel financieringstekort van 1,5 à 2% van het nationale inkomen. Ook afgezien van deze kritiek is het cijfer van de CED van 5 à 6% van het nationale inkomen aan de hoge kant. Het is gebaseerd op een niveau van de overheidsinvesteringen dat gelijk is aan dat in de periode 1960 – 1972 (4 à 4,5% van het nni). Er wordt kennelijk geen rekening gehouden met het feit dat veel overheidsinvesteringen complementair zijn met investeringen in de woningbouw die, zoals de CED op een andere plaats 12) zelf stelt, achter zullen blijven bij het niveau in de periode 1960 – 1972. Ook lopen de investeringsuitgaven die verband houden met de grond-, water- en wegenbouw naar zich laat aanzien terug. Deze maakten in de jaren 1960 – 1972 ongeveer 2/3 uit van de totale overheidsinvesteringen

13). Kortom een toekomstige omvang van de overheidsinvesteringen ten bedrage van 3 à 3½% van het nni is een betere benadering dan de genoemde 4 à 4½%.

Kanttekeningen

Behalve deze punten van kritiek wil ik nog een aantal kanttekeningen maken. Zij hebben vooral betrekking op de nadere vormgeving van de structurele begrotingsnorm en zijn derhalve bedoeld als aanvulling op het CED-rapport.

In de eerste plaats de uitgavennorm. De CED stelt een structurele tekortnorm voor die wordt aangevuld met een uitgavennorm. Doordat de feitelijke inkomensontwikkeling af zal wijken van de structurele zal het feitelijke tekort via de ingebouwde flexibiliteit gaan afwijken van het structurele en aldus zorgen voor automatische stabilisatie. Gelet op de vele inkomensafhankelijke uitgaven (open-eindregelingen) lijkt het logisch die ingebouwde flexibiliteit ook aan de uitgavenkant te laten werken. Doet men dat niet dan zullen in de laagconjunctuur, gezien de bestuurlijk-politieke verhoudingen, de investeringsuitgaven vermoedelijk aan het kortste eind trekken. Dat soort repercussies kan worden voorkomen door te opteren voor een structurele in plaats van een feitelijke uitgavennorm.

In de tweede plaats moet een kanttekening worden geplaatst bij de te hanteler structurele groei van het nationale inkomen. Deze moet zodanig worden vastgesteld dat de feitelijke groei, gemiddeld genomen over een lange periode bezien, daar net zo vaak onder ligt als boven. Alleen in dat geval zullen staatsschuld en rentelast veranderen in een tempo dat past bij de omvang van het structurele tekort. Ligt het feitelijke inkomensniveau gemiddeld genomen (over een lange periode) onder het structurele inkomensniveau en het feitelijke tekort bijgevolg boven het structurele, dan botst men aldus weer op de randvoorwaarden gesteld door de ontwikkeling van de rentelastquote

6) P. Muller en R.W.R. Price, *Structural budget deficits and fiscal stance*, OECD Economics and Statistics Department, Working Papers, nr. 15, Parijs, juli 1984; P. Muller en R.W.R. Price, *Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD economies*, *OECD Economic Studies*, nr. 3, 1984.

7) Zie ook C.G.M. Sterks, *The structural budget deficit as an instrument of fiscal policy*, *De Economist* jg. 132, nr. 2, 1984, blz. 183 – 203.

8) SER, op. cit., bijlage 4.4., tabel 2.

9) Ondanks een eerder pleidooi voor behoudzame kwantitatieve uitgangspunten, gaat men uit van een volumegroei van het netto nationale inkomen die oploopt van 2% in 1987 tot 3% in 1990.

10) Zie met name bijlage 4.4.2.

11) SER, op. cit., blz. 66.

12) SER, op. cit., bijlage 4.4.2., sectie III.

13) *Nationale rekeningen 1973*, tabel 25, blz. 100.

en staatsschuldquote. Dit is een extra argument om de omvang van die structurele groeivoet te laten vaststellen, vrij van politieke beïnvloeding (zoals dat in West-Duitsland het geval is). Aangezien het ongewenst is om nog meer adviesorganen in het leven te roepen zou dat in Nederland wellicht kunnen worden overgelaten aan de CED. Qua methode ligt het voor de hand aansluiting te zoeken bij de ontwikkeling van het 'middle expansion trend GNP', dat speciaal met het oog op bovengenoemde problemen is ontwikkeld 14).

Conclusie

De CED heeft met haar rapport een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over de tekorten en schulden van de publieke sector. De uitkomst van een structureel tekort van 5 à 6% van het nni lijkt echter niet alleen gebaseerd op een economische analyse, maar mede ingegeven door het argument van politieke haalbaarheid. Men heeft de uitkomst kracht bijgezet door via twee (eigenlijk drie) methoden op precies hetzelfde cijfer uit te komen.

Mede op grond van dit CED-rapport valt het ook best te verdedigen om het vorderingensaldo, dat internationaal veel meer gangbaar is, te normeren in plaats van het financieringssaldo. Het geeft een juiste indicatie voor de mutatie in de netto schuld. Op die manier wordt een directe relatie gelegd met de netto rentelast, terwijl ook de direct rendabele uitgaven worden ontzien. Een strenge norm stelt dit saldo op nul. Wie aan de hand van harde criteria andere rendabele overheidsuitgaven kan aanwijzen of het voordeel van de twijfel geeft aan de idee van structurele onderbesteding in de jaren negentig neemt een iets groter vorderingstekort. Een financieringstekort van 5,5%, zoals de CED aangeeft, lijkt mij aan de hoge kant, vooral wanneer dat cijfer wordt gehanteerd bij een 'normale' economische ontwikkeling. Waarom ook wat dit betreft niet terug naar de jaren zestig, waarin volgens de CED allerlei structuurquoten zo'n mooie waarde hadden?

C.G.M. Sterks

Wetenschappelijk hoofdmedewerker van de vakgroep Algemene Economie aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

14) Zie F. De Leeuw en Th.M. Holloway, The high-employment budget: revised estimates and automatic inflation effects, *Survey of Current Business*, jg. 62, nr. 4, april 1984, blz. 21-33; Cyclical adjustment of the federal budget and federal debt, *Survey of Current Business*, jg. 63, nr. 12, december 1983, blz. 25-40.