

Begrotingsruimte in de jaren negentig

Velen onderschrijven de noodzaak om het financieringstekort in de jaren 1990-1994 met twee procent terug te dringen. Zelfs in geval van gunstige externe omstandigheden blijft het echter ook na 1994 noodzakelijk het beleid van extra overheidsbesparingen voort te zetten. De vergrijzing en de gewenste coördinatie van het begrotingsbeleid in de EG maken voortgaande sanering van de overheidsfinanciën des te urgenter.

PROF. DR. A.H.J. KOLNAAR*

Er bestaat in ons land overeenstemming over enkele economisch-politieke prioriteiten. Dit mag worden opge- maakt uit het recente SER-advies over het sociaal-econo- misch beleid op middellange termijn 1990-1994. Bovenaan het lijstje staat het terugdringen van de financieringstekort- quote in de komende vier jaar met in totaal twee punten. Vervolgens dienen in elk geval de meerjarenramingen te worden gerealiseerd, inclusief het Nationaal Milieubeleids- plan. Op het punt van de koppelingen van ambtenarensala- rissen en uitkeringen beginnen de meningen uiteen te lopen. Wel is de door het Centraal Planbureau berekende ruimte op, indien de nu genoemde zaken volledig worden uitge- voerd. Van links naar rechts bestaat vervolgens onenigheid over de wenselijkheid van meer uitgaven dan wel verlaging van de collectieve belastingdruk. Maar in beide richtingen is inzet van extra ruimtevergroten- de maatregelen tot 1994 nodig om de verschillende doelstellingen te verwezenlijken. Schraalhans dreigt voorlopig nog keukenmeester te blijven.

Juist met het oog op dat laatste is het verstandig de reductie van het financieringstekort zo'n hoge prioriteit te geven. Het is de bedoeling om de stijgende lijn in de staatschuld- en de rentelastquote vóór 1994 om te zet- ten in een stabilisatie en als het even kan een daling ervan. Aldus komen bij onveranderde overige uitgaven- en lasten- quota middelen vrij voor realisering van andere wensen.

Op zich hoeft een hoge staatsschuld- en rentelastquote geen nadelige gevolgen te hebben voor de gang van zaken in de reële sfeer. De collectieve rentelasten zijn niet alleen een last voor de overheid maar vormen voor de ontvangers ook een bate. Als zij die baten volledig herbeleggen en zo terugsluizen naar de overheid, is er sprake van een op zich zelf staand gesloten circuit. Er ontstaan dan geen financie- ringsproblemen en geen effecten in de reële sfeer.

Dit wordt anders indien geen volledige herbelegging plaats vindt. Met name indien de beleggers hun interesse in nog meer staatspapier verliezen kunnen grote proble- men ontstaan. Zo'n moment moet ooit komen (daar weten België en Denemarken over mee te praten), al weet nie- mand precies wanneer en bij welke omvang van de staats- schuld. Daarom blijft de situatie précair. Vooral omdat de staatsschuldquote en de rentelasten voorlopig zullen blij- ven stijgen. De rentelastenvoet op de staatsschuld is im-

mers groter dan de groeivoet van het nominale nationale inkomen. In dit licht bezien is het terugdringen van het tekort pure noodzaak.

Het opvangen van bij voorbeeld eventuele tegenvallers in de wereldhandel met behulp van een expansief beleid, behoort onder de huidige omstandigheden niet tot de mo- gelijkheden. Het middel (opvoeren van het tekort en de schuld) kan, als de beleggers het laten afweten, erger zijn dan de kwaal. Reductie van tekort en schuld kunnen dus ook zorgen voor meer toekomstige manoeuvreerruimte in het economisch beleid.

De vraag rijst inmiddels of de voorgestelde teruggang in het financieringstekort met 2 procentpunten voldoende zoden aan de dijk zet. Is er na 1994 inderdaad zicht op een dalende schuld- en een dalende rentelastquote?

De ruimte na 1994

In de Macro Economische Verkenning geeft het CPB het in tabel 1 opgenomen overzicht voor 1994 met betrekking tot de overheid. Alle cijfers in de tabel zijn in procenten netto nationaal inkomen (nni). Rentelasten zijn gesaldeerd met inkomsten uit rente, winst en dergelijke. Hetzelfde geldt voor de inkomensoverdrachten. Bij een staatsschuldquote in 1994 in de buurt van 0,67 is de (netto-)rentelastenvoet ongeveer 6%. Dat is nog steeds hoger dan de veronder- stelde nominale groeivoet van 4%. Per definitie geldt:

$$dS = -Fg1 - S(G-r) \quad (\text{Formule van Domar})$$

met:

- dS : de jaarlijkse mutatie in de staatsschuldquote;
- Fg1 : de primaire financieringsoverschotquote;
- G : de nominale groeivoet;
- S : de staatsschuldquote;
- r : de netto-rentelastenvoet.

*Hoogleraar algemene economie aan de Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.

Tabel 1. Overheidsfinanciën in 1994

Belasting plus aardgas plus rest		33,8
Loonsom	10,2	
Materiële consumptie	5,8	
Investerings	2,5	
Netto inkomensoverdrachten	8,8	
Subsidies, vermogens, kredieten	5,3	
Totaal		32,6
Primair financieringsoverschot		1,2
Netto-rentelasten		4,0
Financieringsstekort		2,8

Bron: CPB, *Macro Economische Verkenning 1990*, tabel V.19.

Het financieringstekort in 1994 is geheel te wijten aan rentelasten. Zonder die lasten is er een overschot. Op basis van dat laatste zou de staatsschuldquote moeten gaan dalen. Maar door het positief écart tussen rentelasten- en groeivoet en de hoge schuldquote is in 1994 de mutatie in de staatsschuldquote bijna verwaarloosbaar. Het is zelfs onduidelijk of er een daling of een stijging resulteert. Dat wil zeggen: een minieme afwijking in de veronderstelde rentevoet op staatsschuld zorgt voor vorst of dooi. (Fg1=1,2 en de tweede term in het rechterlid is bijna even groot, maar negatief). Bij deze stand van zaken duurt het nog tientallen jaren voordat een aanmerkelijke reductie van het financieringstekort en de staatsschuld is bereikt, als die reductie al optreedt.

Volgens dezelfde MEV stijgt in de komende periode de nationale investeringsquote (bedrijven, overige activa), en wel met 2% per jaar. Bij een blijvend hoge bezettingsgraad van het productie-apparaat moet dit op termijn tot een verhoging van de reële groeivoet leiden, in de orde van grootte van 0,7 à 0,8 procentpunt. Het inflatietempo is in de MEV aan de erg lage kant. In het navolgende wordt uitgegaan van een reële groei van $2,25 + 0,75 = 3\%$ en een prijsstijging van 2% na 1994, samen van een nominale groeivoet van 5%.

Gegeven de waarde van de staatsschuldquote in 1994 zal door de extra nominale groei van 1% en bij een overigens onveranderd primair overschot een jaarlijkse daling in de schuldquote optreden van ongeveer 0,7 procentpunt. Althans als ook de rentelastenvoet constant blijft. Zou die rentevoet ook een procentpunt omhoog gaan, dan komt de oorspronkelijke ontwikkeling weer in beeld (nauwelijks veranderingen). We zijn dus nog steeds in de sfeer van de fouten- en risicomarges.

In het eerder genoemde SER-advies voeren alle partijen extra ruimtevergroten maatregelen op. De aldus gecreëerde middelen worden door hen echter besteed of aangewend voor belastingverlagingen. Ze hebben dus geen invloed op de primaire overschotquote (Fg1) in 1994.

In de beschouwing werd tot nu toe de primaire overschotquote na 1994 constant gehouden. Dit betekent een gelijke groei van inkomsten en bestedingen, in principe overeenkomstig de nationale groeivoet. De conclusie ligt voor de hand. Wie denkt na 1994 uit de financieringsperikelen te zijn, vergist zich. Ook na 1994 zal het primaire overschot verder omhoog moeten, om althans het gezamenlijke doel te bereiken: terug met de staatsschuldquote om uit de gevarenszone te geraken en in de toekomst meer ruimte voor beleid te hebben.

Met betrekking tot het algemeen-economisch tij wordt hierna het volgende verondersteld:

- de reële arbeidskosten per eenheid produkt en dus de categoriale inkomensverdeling veranderen niet;
- de bezettingsgraad van het productie-apparaat blijft constant op het huidige hoge niveau (dus bij voorbeeld geen tegenvallers bij de wereldhandel en de wisselkoersen);

Tabel 2. Ontwikkelingen na 1994 (in % nni)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fg1	1,2	1,7	2,1	2,5	3,0	3,4	3,8
S	66,1	65,1	63,6	61,7	59,3	56,5	53,3
Yr	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6	3,4	3,2

- de nominale groeivoet van het nni is na 1994 5%;
- de rentelastenvoet blijft constant.

Ten aanzien van het overheidsbudget gelden als additionele uitgangspunten:

- de belastingdruk blijft constant;
- de overheidsinvesteringsquote blijft constant;
- hetzelfde geldt voor de aandelen van inkomens- en vermogensoverdrachten en kredieten in het nni (al deze zaken groeien dan met de nationale groeivoet zodat, voor zover hier aan de orde, inkomens kunnen worden gekoppeld);
- loonsom en consumptieve uitgaven van de overheid nemen slechts toe met de inflatie (reële stabilisatie), zodat hun inkomensaandelen overeenkomstig de reële groei.

Met name de laatste serie maatregelen zorgt voor een voortgezette stijging van het primaire financieringsoverschot. De resultaten zijn weergegeven in tabel 2. Yr is de netto-rentelastquote. Fg is de financieringsoverschotquote.

Volgens deze tabel is de mutatie in de staatsschuldquote in een jaar praktisch gelijk aan de primaire overschotquote uit het vorige jaar. Het tweede deel uit de boven gepresenteerde formule speelt een steeds kleinere rol naarmate de schuldquote lager wordt, vooral wanneer de nominale groeivoet en de rentelastenvoet dicht bij elkaar blijven liggen. Aardig is, dat nog juist voor de eeuwwisseling het financieringstekort omslaat in een -overschot. De dan resulterende schuldquote moet in ons land, gegeven de aanwezigheid van de grote pensioenfondsen, geen probleem meer vormen.

De conclusie uit deze exercities is duidelijk. Ook na 1994 blijft een voortgezet beleid van extra overheidsbesparingen (Fg1 omhoog) nodig met het oog op gezonde staatsfinanciën en ruimte voor beleid.

Additionele overwegingen

Hierboven is uitgegaan van een constante inkomensverdeling. Wat dat betreft is er dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat de particuliere spaarquote zal veranderen. Omdat bovendien is uitgegaan van een hogere dito investeringsquote zal het spaaroverschot van gezinnen dalen. Dit leidt tot een lager saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans (voor 1994 schat het CPB dit overschot op 1,5% nni). Hier staan de extra besparingen van de overheid tegenover. Zij maken de daling van het particuliere overschot zelfs meer dan goed. Uiteindelijk neemt het saldo op de lopende rekening toe.

Welbeschouwd hebben we weinig aan de aangegeven stijging van het nationale spaaroverschot. Maar er is meer aan de hand met de besparingen. Met name op demografische gronden moet toch met een daling van de particuliere spaarquote rekening worden gehouden. De overschotten bij de pensioenfondsen zullen immers kleiner worden.

Ook in dit licht bezien is de beschreven voortgezette spaarpolitiek van overheidswege zeer verstandig. Zo'n beleid zorgt alsnog voor een stabilisatie van de nationale

spaarquote en daarmee van het saldo op de lopende rekening. Dat saldo (1,5%) is voldoende om de ontwikkelingshulp mogelijk te maken. Een stabilisatie van de nationale spaarquote is voorts wenselijk met het oog op een regelmatige ontwikkeling van de investeringen en de groei.

In tabel 2 daalt het financieringstekort, om in 1999 op nul uit te komen. De daarbij bereikte schuldquote van pakweg 50% kan echter ook gehandhaafd worden bij een tekort van 2,5% en een groeivoet van 5%. Zulks kan bereikt worden door de extra ruimte niet meer te benutten voor een verdere verlaging van het tekort, maar voor andere dingen.

Nu kan de overheid in ons land zich, gegeven de aanwezigheid van grote pensioenfondsen met spaaroverschotten, op lange termijn een tekort veroorloven. Of de in de tabel gecreëerde ruimte al in deze eeuw wordt aangewend is een politieke afweging. De hierboven beschreven stabilisatiepolitiek met het oog op de gevolgen van demografische ontwikkelingen dient in die afweging een rol te spelen.

Dezelfde ruimte maakt een breder georiënteerd begrotingsbeleid mogelijk. De discussie over het te voeren begrotingsbeleid zal zich dan gaan verplaatsen van saneringsbeleid naar bij voorbeeld herstel van een structureel begrotingsbeleid of invoering van de gulden financieringsregel. Overigens kan deze discussie niet alleen op nationaal niveau worden gevoerd.

Afhankelijk van het welslagen van de monetaire integratie binnen de EG zal aandacht moeten worden geschonken aan de coördinatie van het begrotingsbeleid. Als Duitsland stimuleert en Frankrijk remt heeft dat in een Europa zonder grenzen geen zin.

Coördinatie van begrotingsbeleid zal in de praktijk eerst en vooral de vorm moeten aannemen van vaste spelregels in meer normale situaties. Bij voorbeeld de spelregels van het structurele begrotingsbeleid of van de gulden regel. Er is weinig kans op echte coördinatie als de uitgangspunten van de landen te veel verschillen. Ook hier kunnen argumenten aan worden ontleend ten gunste van de in de vorige paragraaf uiteengezette politiek.

De vooronderstelling van de constante belastingdruk is niet alleen ingegeven door overwegingen inzake 'Europa 1992'. De kans op afwenteling van verhogingen is nog steeds aanwezig. Dank zij de hogere groeivoet zal de

werkgelegenheid sneller toenemen, waardoor de loonvorming onder druk komt te staan. Er ontstaat wel ruimte voor verlaging van de sociale premiedruk als de werkloosheid daalt, maar dat is mede afhankelijk van de ontwikkeling in de participatiegraad. Los daarvan zal met name de AOW-premie omhoog moeten als gevolg van de vergrijzing. Hoe de totale sociale premiedruk zich zal ontwikkelen is dus ongewis.

Een constante druk van de loon- en inkomstenbelasting op macroniveau impliceert wel een correctie van de tarieven op micro-niveau naar rato van de progressiefactor. Misschien moet met het oog op Europa de voorkeur worden gegeven aan verlaging van de btw.

Overigens is ook een gecoördineerd begrotingsbeleid machteloos, indien er sprake zou zijn van een ongecoördineerde loonvorming. Te hoge loonstijgingen verdragen zich niet met de doelstellingen van het terugdringen van de werkloosheid en van het financieringstekort. De bovenstaande optimistische berekeningen staan of vallen met de veronderstelling over de loonontwikkeling.

Slot

Zoals het er nu uitziet zullen ook na 1994 het financieringstekort en de staatsschuld- en rentelastquote veel aandacht blijven vragen. Zelfs bij optimistische groeiveronderstellingen is er weinig zicht op grote veranderingen. Dat houdt in dat een voortgezet beleid van extra overheidsbesparingen noodzakelijk blijft.

Een dergelijk beleid is niet alleen aan te bevelen met het oog op de staatsfinanciën. Het is bovendien verstandig in het licht van te verwachten demografische ontwikkelingen. De vergrijzing zal immers een verlaging van de nationale spaarquote in de hand werken. Extra overheidsbesparingen kunnen evenwel zorg dragen voor compensatie. Het bedoelde beleid is bovendien, mede in het kader van 'Europa 1992', gewenst om in de toekomst weer ruimte te scheppen voor een ander begrotingsbeleid en dus een andere uitgaven- en belastingpolitiek.