

Zal de PvdA het Ooit Leren? Over de Politieke Economie van de Overheidsschuld¹

Bas Jacobs

1 Inleiding

Het regent meevallers in Den Haag. Becijferingen van het CPB in het Centraal Economisch Plan (2000) laten zien dat de totale omvang van uitgaven- en inkomstenmeevallers in de komende twee jaar zo'n 37½ miljard gulden bedraagt – ruim 20 miljard meer dan wat in het regeerakkoord aan uitgavenruimte werd voorzien. Echter, de overvloed van meevallers lijkt onbehagen rond de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te overschaduwen. Wie let er nog op de goed onderbouwde waarschuwing van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2000) dat de vergrijzing ons duur komt te staan en dat de staatsschuld versneld moet worden afgelost?

De meevallers zorgen voor steeds weerkerende politieke onrust in Den Haag. Recentelijk heeft de PvdA haar wensen kenbaar gemaakt in de notitie *Kracht en Kwaliteit: Intelligent Investeren In een Sterke en Sociale Samenleving* (2000). De PvdA wil eenmalig de uitgaven verhogen met 16 miljard en structureel met 9 miljard gulden. De nadruk ligt daarbij op meer overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur en dergelijke. Hoe de PvdA haar verlanglijstje precies gaat financieren is overigens nog niet duidelijk.

Is het inderdaad zinnig om de meevallers te gebruiken voor zoveel extra uitgaven? Of moet er prioriteit gegeven worden aan lastenverlichting? En hoe snel dient de staatsschuld afgelost te worden? In deze bijdrage zal ik proberen een antwoord op deze vragen te formuleren. Allereerst sta ik stil bij de vraag of de staatsschuld wel of geen relevante grootte is. Waarom maakt de VVD zich zo druk over de staatsschuld en de PvdA eigenlijk niet? Ik zal betogen dat de huidige ideeën van linkse en rechtse partijen over de staatsschuld eigenlijk grote verbazing zouden moeten wekken. De PvdA maakt zich ten onrechte niet druk over de staatsschuld, terwijl de VVD dat 'ten onrechte' wel doet.

Vervolgens zal besproken worden welke regels er gelden voor een gezond beheer van de overheidsfinanciën. Onder welke omstandigheden mag een overheid schuld creëren? Wanneer moeten belastingen verhoogd of verlaagd worden? En onder welke omstandigheden kan er ingezet worden op hogere overheidsuitgaven? De huidige opstelling van de PvdA, zo zal blijken, strookt niet met een sterk en sociaal beheer van de overheidsfinanciën. Daarna probeer ik antwoord te geven op de vraag waarom de PvdA zich niet aan die spelregels houdt. Ik rond af met enkele conclusies over het beleid dat de PvdA inzake de staatsschuld zou moeten voeren.

2 Staatsschuld: doet het ertoe?

De vraag of staatsschuld ertoe doet kan vanuit verschillende standpunten beantwoord worden, zie ook Van der Ploeg (1993). Sommige invloedrijke 'neoklassieke' economen beweren dat

¹ Verschenen in: Don, Henk, Bas Jacobs, Flip de Kam, en Dick Wolfson (2000), *Schuld en Solidariteit*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting pp. 61-78. Met dank aan Lans Bovenberg voor commentaar en suggesties. Alle fouten en omissies zijn de mijne. Voor correspondentie: dr. B. Jacobs. Adres: Kamer E 11.08, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam, Roetersstraat 11, 1018 WB, Amsterdam, tel.: 020-5255088, fax: 020-5254310, email: b.jacobs@uva.nl.

overheidsschuld een irrelevante grootheid is. Mensen, zo stellen ze, beseffen best dat schuldcreatie alleen maar neerkomt op het uitstellen van belastingheffing. Tegenover de lastenverlaging van vandaag staat de lastenverhoging van morgen. Netto verandert er niets aan de inkomens van gezinnen, want staatsobligaties zijn geen bron van vermogen: tegenover iedere obligatie staat in de toekomst een belastingheffing om de obligaties af te lossen. De hoogte van de staatsschuld doet er daarom niet toe. Dit wordt ook wel de ‘Ricardiaanse equivalentie’ genoemd.

Critici van de Ricardiaanse equivalentie wijzen er op dat de welvaartsverdeling tussen de generaties beïnvloed wordt door de staatsschuld. Sommige mensen zullen allang dood zijn als in de toekomst de schuld afgelost moet worden. Aanhangers van de Ricardiaanse equivalentie denken echter dat gezinnen als altruïstische dynastieën opereren - net als de farao's ooit in Egypte. Ouders, kinderen, kleinkinderen, achterkleinkinderen zijn door erfenissen aan elkaar gekoppeld. Als de ene generatie geluk heeft in het leven zullen andere (latere) generaties daarvan profiteren omdat de geluksvogels een grotere erfenis nalaten. Zij bekommeren zich op deze wijze om hun latere afstammelingen. Het omgekeerde geldt echter ook: als een generatie pech heeft, kan ze op het familievermogen interen in de zekerheid dat toekomstige generaties uit altruïstische overwegingen het familievermogen weer zullen aanvullen.

Het zijn, aldus de Ricardianen, deze erfenissen die ervoor zorgen dat de overheidsschuld irrelevant is. Als de overheid schuld creëert, door bijvoorbeeld lastenverlichting te geven, dan zullen de leden van de familie begrijpen dat hun kinderen en kleinkinderen die schuld moeten aflossen. De ouders zullen dan een extra erfenis achterlaten. De kinderen erven de staatsobligaties die de overheid heeft uitgegeven om de lastenverlichting te financieren. Deze obligaties worden net zolang ‘vastgehouden’ totdat de schuld door belastingheffing wordt afgelost. In de perceptie van de ouders is staatsschuld niets anders dan uitgestelde belastingheffing; het vermogen van de familie verandert er niet door. Er verandert ook niets aan het consumptiepatroon van de ouders omdat ze de lastenverlichting volledig doorschuiven naar hun kinderen, die de schulden moeten aflossen (Barro, 1974).

Als de Ricardiaanse equivalentie opgaat wordt de welvaartsverdeling *tussen* generaties dus niet beïnvloed. De welvaartsverdeling *binnen* een generatie kan in deze redenering echter wel beïnvloed worden door de overheidsschuld. Immers, rijke kinderen erven meer staatsobligaties dan arme kinderen. Als nu ieder kind in zijn leven evenveel belasting betaalt om de obligaties af te lossen, dan treedt er een herverdeling op van arm naar rijk.

De neoklassieke theorie van de staatsschuld is een goed beginpunt om vast te stellen onder welke omstandigheden staatsschuld niet van belang is. Er zijn echter ook belangrijke argumenten tegen de Ricardiaanse equivalentie in te brengen (Bernheim, 1987). Allereerst hebben belastingen een versturende werking – anders dan de Ricardianen impliciet aannemen. Het geven van lastenverlichting nu en het creëren van een hoge staatsschuld en dus van hoge belastingen morgen zorgt ervoor dat de welvaart van een familie in de loop der tijd vermindert. Ook omdat de overheid de belastingdruk niet over een langere periode ‘uitsmeert’, daalt het familie-inkomen en zal de consumptie op een permanent lager niveau komen te liggen.

Ten tweede hebben mensen een eindig leven en hoeven ze helemaal niet altruïstisch te zijn. Het is ook mogelijk dat ze geen kinderen hebben. In beide gevallen wordt de ‘ketting’ van erfenissen, en daarmee de solidariteit tussen generaties, doorbroken. Een hogere staatsschuld heeft, met andere woorden, reële effecten op de economie. De huidige generaties profiteren van lastenverlichting of extra uitgaven, terwijl toekomstige generaties moeten opdraaien voor de

aflossing van de schuld.

Kortom, de staatsschuld fungeert als een instrument om de eigen welvaart ten koste van komende generaties op te voeren. Er zijn overigens nog veel meer argumenten tegen de Ricardiaanse equivalentie, maar die blijven hier verder onbesproken.²

3 De links-rechts paradox van de staatsschuld

Welke politieke lessen kunnen uit deze beschouwing getrokken worden? Allereerst kan men zich afvragen waarom de rechtse politici (hier: deVVD) zulke pleitbezorgers zijn van reductie van de staatsschuld. Volgt uit de postulaten van de rechtse, neoklassieke economen uit Chicago niet de irrelevantie van (de hoogte van) de staatsschuld? Zorgt de ‘markt’ er uit eigen beweging niet voor dat erfenissen worden nagelaten zodat de schuld wordt afgelost? Kennelijk hebben rechtse politici een groot oog voor het falen van markten en het handhaven van de solidariteit tussen de generaties.

Even merkwaardig is het dat linkse politici (in ons land: de PvdA) zich niet erg lijken te bekommeren om de staatsschuld. Van de PvdA zou verwacht mogen worden dat ze een hoge prioriteit toekent aan een rechtvaardige welvaartsverdeling tussen de generaties. Ook oog voor marktfalen en de erkenning dat de erfenissen-benadering tekort schiet, zouden aanleiding moeten zijn om de vermindering van de staatsschuld consequent voort te zetten en aldus de solidariteit tussen de generaties te waarborgen. Kennelijk geloven (naïeve) linkse politici in de wereld van de Ricardiaanse equivalentie. Dan is de welvaartsverdeling tussen de generaties immers niet relevant.

Er schuilt, met andere woorden, in de politieke overtuigingen van de VVD en de PvdA een paradox of misschien wel een contradictie. De overtuiging van de VVD dat schuld afgelost moet worden berust op een wereldbeeld waarin markten niet werken en de intergenerationele solidariteit op het spel staat, terwijl de ontspannen houding van de PvdA ten aanzien van de staatsschuld gebaseerd is op een optimistische visie op de werking van de markt en op de intergenerationele verhoudingen.

Bij het milieubeleid bijvoorbeeld is de situatie geheel anders, om niet te zeggen: normaal. Linkse partijen als Groen Links, PvdA en D66 hebben een pessimistisch wereldbeeld als het gaat om de toekomst van het milieu en de leefomgeving. De VVD maakt zich in dit opzicht veel minder zorgen. Bij links wordt pessimisme over het milieu gecombineerd met optimisme over de overheidsfinanciën, terwijl bij rechts het omgekeerde het geval is.

² Hoewel velen het Ricardiaanse theorema als een theoretisch curiosum afdoen, bestaat er nogal wat empirische controverse over het al dan niet falen van de Ricardiaanse equivalentie. Bernheim (1987), Blanchard en Fischer (1989), Barro (1989, 1996), en Seater (1993) overzien het bestaande empirisch onderzoek en vinden geen overtuigend empirisch bewijs voor het falen van de Ricardiaanse equivalentie. Daarentegen menen bijvoorbeeld Feldstein (1995) en Heijdra en Van Dalen (1996) dat de Ricardiaanse equivalentie geen stand houdt tegen eindige levenshorizons en liquiditeitsbeperkingen. Zie Smetters (1999) voor additionele referenties. Naar mijn mening zijn de argumenten voor het falen van de Ricardiaanse equivalentie overtuigend genoeg om grote twijfels te hebben over de irrelevantie van de staatsschuld.

De opvattingen over inkomenspolitiek sluiten bij genoemde paradox aan. De VVD geeft aan het bestrijden van de scheefheid in de intergenerationele welvaartsverdeling kennelijk hogere prioriteit dan aan het nivelleren van inkomens op één moment in de tijd. Eén van de mogelijke redenen is dat de verschillen binnen één generatie kleiner worden als ouders geen erfenissen achterlaten. De startposities van kinderen zullen dan gelijk zijn. De noodzaak om te nivelleren is minder aanwezig als generaties niet sterk ‘gekoppeld’ zijn. Beperking van de staatsschuld om welvaartsverschillen tussen generaties te verkleinen, is dus een instrument om minder te hoeven nivelleren.

De PvdA daarentegen ziet zich geconfronteerd met grotere ongelijkheid binnen een generatie als gevolg van schuldaccumulatie. De reden is dat de *rich kids* meer obligaties erven, terwijl eenieder – rijk of arm - de belastingen moet betalen om rente en aflossing te financieren. Dit effect wordt voor een deel teniet gedaan doordat kinderen van rijke komaf vaak zelf ook hogere inkomens hebben en dus meer belasting betalen. Maar dit laat onverlet dat de economische ongelijkheid tussen generatiegenoten groter wordt: de rijke kinderen kunnen een deel van de rente en aflossing afwentelen op hun arme generatiegenoten. De PvdA zal dus meer willen herverdelen tussen generatiegenoten omdat ze een minder strikt beleid voert ten aanzien van de overheidsfinanciën.

4 Spelregels voor sterk en sociaal gebruik van de staatsschuld

Welke positie zou de PvdA (om me tot die partij te beperken) met betrekking tot de staatsschuld moeten innemen? Hieronder formuleer ik een vijftal regels voor een optimaal gebruik van de staatsschuld. Hierbij baseer ik me op twee principes.

Allereerst het ‘sterke’ principe van het uitsmeren van de belastingdruk (“tax smoothing”). De overheid moet de economische kosten van belastingheffing zo gering mogelijk maken. Deze kosten nemen ‘kwadratisch’ toe met de hoogte van de belastingen. Het is dan optimaal om bij een gegeven pad van overheidsuitgaven de belastingdruk zo gelijk mogelijk uit te smeren. De staatsschuld wordt dan gebruikt om de variatie in belastingvoeten te minimaliseren.

Als tweede het ‘sociale’ principe van het uitsmeren van de welvaart over de generaties. De overheidsschuld is een middel om welvaart tussen generaties te verdelen, omdat de staatsschuld door toekomstige generaties afgelost moet worden. Een sociale overheid zal met behulp van de staatsschuld proberen om de welvaartsverschillen tussen de generaties te beperken. Op basis van deze principes kunnen een aantal regels voor de overheidsfinanciën afgeleid worden (Barro, 1979; Buiters 1990, 1992; Keuzenkamp en Van der Ploeg, 1990).

** De uitstaande staatsschuld is alleen van historisch belang.*

Het heeft geen zin om de bestaande schuld af te lossen door hogere belastingen te heffen - nu of in de toekomst. Het leidt ofwel tot een grote variatie in de belastingdruk omdat morgen veel minder belasting geheven hoeft te worden, hetgeen niet conform het principe van ‘tax-smoothing’ is; of het leidt tot een onevenwichtige intergenerationele welvaartsverdeling omdat toekomstige generaties een hogere welvaart genieten als gevolg van lagere belastingen. Kortom, als de uitgaven vastliggen op het huidige niveau, dan kan de staatsschuld eveneens op het huidige niveau gehouden worden.

Het aflossen van de bestaande staatsschuld alleen om het aflossen is dus niet correct. Over verwijzingen naar de ‘morele last’ van de staatsschuld hoeven we ons dus niet al te druk te maken.

** Een permanente verhoging van de overheidsuitgaven moet onmiddellijk gecompenseerd worden*

door een permanente verhoging van de belastingen.

Als de overheid zich niet aan deze regel houdt, dan moeten toekomstige generaties opdraaien voor terugbetaling van de gemaakte schulden en moeten de belastingen in de toekomst worden verhoogd. Wil de welvaart zo gelijk mogelijk in de tijd verdeeld worden, dan mogen de huidige generaties nieuw beleid niet op de pof financieren. Ook uit het oogpunt van ‘tax-smoothing’ moet de belastingdruk zoveel mogelijk gelijk getrokken worden: het is niet verstandig om nu de lage tarieven te hanteren en later de hoge.

Het feit dat het ons op dit moment economisch gezien voor de wind gaat, impliceert dus niet dat de overheidsuitgaven verhoogd kunnen worden. Alleen als de belastingen overeenkomstig verhoogd worden, kan nieuw overheidsbeleid gefinancierd worden. Het is daarom een slecht idee van de PvdA om de permanente uitgaven (bijvoorbeeld voor zorg en onderwijs) te verhogen zonder eveneens de belastingen te verhogen. Toekomstige generaties zijn dan de dupe. Dat is niet sterk en niet sociaal. Hoewel er allerlei redenen kunnen zijn om bepaalde overheidsuitgaven te verhogen, zal de PvdA zich dus eerst moeten ontdoen van het keurslijf van de lastenverlichting onder Paars-II.

** Een tijdelijke tegenvaller bij de uitgaven kan worden gefinancierd via de staatsschuld. Een tijdelijke meevaller moet dan ook gebruikt worden om die schuld af te lossen.*

Als meevallers en tegenvallers willekeurig zijn, kan de overheid de welvaart resp. de kosten van belastingheffing niet beter over de generaties verdelen dan volgens bovengenoemde norm. Anders gezegd, het is zeker dat er meer verstoringen en welvaartsverschillen ontstaan als de overheid bij iedere willekeurige mee- of tegenvaller haar inkomsten en uitgaven gaat veranderen.

De huidige miljardenmeevallers moeten daarom aangewend worden voor vermindering van de staatsschuld. Het is onverstandig om de meevallers in te zetten voor meer uitgaven of voor lastenverlichting. Mocht na verloop van tijd blijken dat de meevallers een *permanent* karakter hebben, dan kunnen de belastingen verlaagd worden of de uitgaven verhoogd.

Ook vanuit Keynesiaans perspectief bezien is het beter dat de meevallers worden aangewend voor tekortreductie. De reden is dat de economie op volle toeren draait en de Nederlandse inflatie relatief hoog is in Europa. Het verder aanjagen van de bestedingen is dan onverstandig en strijdig met een Keynesiaans macro-economisch stabilisatiebeleid. Als er een ooit weer een recessie komt, kan de overheid interen op de opgebouwde reserves.

Hiermee wordt de grond weggeslagen onder de begrotingsnormen zoals die zijn vastgelegd door het Paarse kabinet. De Zalm-normen zeggen dat de inkomstenmeevallers gebruikt moeten worden voor het aflossen van de staatsschuld (50%) en voor lastenverlichting (50%). Daarentegen kan nieuw beleid gefinancierd worden via uitgavenmeevallers. De regels voor de gezonde overheidsfinanciën impliceren echter dat niet het onderscheid tussen inkomsten dan wel uitgaven ertoe doet, maar het onderscheid of een meevaller tijdelijk dan wel permanent is.

Laat de PvdA dus de norm hanteren dat alleen permanente meevallers aangewend kunnen worden voor lastenverlichting of extra uitgaven, en dat tijdelijke meevallers gebruikt moeten worden om de schuld te verminderen. Let wel, dit geldt alleen als er sprake is van houdbare overheidsfinanciën, en dat is op dit moment niet het geval.

** Als in de toekomst permanent hogere uitgaven worden gedaan, dan moet reeds nu de staatsschuld worden teruggebracht en moeten eventueel de belastingen worden verhoogd.*

In de toekomst staan ons structureel hogere uitgaven te wachten door de vergrijzing (AOW en gezondheidszorg). Toekomstige generaties zullen bij ongewijzigd beleid opgezadeld worden met

de kosten van vergrijzing. Sociaal beheer van de overheidsfinanciën vereist dat nu de staatsschuld afgelost wordt om de welvaartsverschillen tussen de generaties te beperken. Ook het uitsmeren van de belastingdruk vereist dat er niet in de toekomst sterke stijgingen in de collectieve lastendruk ontstaan. Daarom moet de overheid nu alvast de staatsschuld gaan afbouwen om straks de klappen op te kunnen vangen. In dat licht is het onbegrijpelijk waarom de PvdA geen hogere prioriteit geeft aan aflossing van de staatsschuld.

Berekeningen van Bovenberg en Ter Rele (1998) en Van Ewijk en Ter Rele (1999) (CPB) tonen aan dat de overheidsfinanciën met de huidige publieke arrangementen financieel niet houdbaar zijn. Voor houdbare overheidsfinanciën moet daarom de staatsschuld weggewerkt worden tot circa nul in het jaar 2020. Doet de Nederlandse overheid dit niet, dan gaat dat ten koste van toekomstige generaties. Om de publieke financiën houdbaar te maken is overigens slechts een bescheiden inspanning van een begrotingsoverschot van circa 2% van het BBP nodig tot aan 2020 noodzakelijk. Daarna kan de staatsschuld weer oplopen tot circa 30% van het BBP. Maar wie nu niet profiteert van de gunstige economische ontwikkeling om de schuld af te lossen, maakt het doorbijten van zure appels later alleen maar zuurder.

** De overheid mag lenen voor rendabele investeringen.*

Overheidsinvesteringen met een rendement gelijk aan de rente op de staatsschuld beïnvloeden de vermogenspositie van de overheid niet. De kosten van de aflossing van de staatsschuld worden namelijk precies teniet gedaan door de toekomstige baten van de betreffende investering.

Deze implicatie van een optimaal gebruik van de overheidsschuld leidt al jaren tot hilarische vormen van taalimperialisme. Aan ongeveer iedere overheidsuitgave wordt het predikaat ‘investering’ toegekend. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken van ‘investeren in de gezondheidszorg’, ‘investeren in armoedebestrijding’, ‘investeren in achterstandswijken’, ‘investeren in het eigen huisbezit’, ‘investeren in de kenniseconomie’, ‘investeren in de mainports’, ‘investeren in bereikbaarheid’, ‘investeren in milieu’, enzovoorts, enzovoorts.

Veel (PvdA-) politici zitten kennelijk met de strikte normen voor overheidsuitgaven en begrotingstekort in hun maag en proberen met veel *wishful thinking* te beargumenteren dat juist de uitgaven die zij voorstaan wel een rendement hebben. Ten aanzien van de meeste overheidsuitgaven moet echter eenvoudigweg geconstateerd worden dat het zuiver consumptieve uitgaven zijn, zoals uitkeringen en uitgaven voor de gezondheidszorg.

Van bepaalde categorieën van uitgaven zou misschien wel een rendement verwacht mogen worden. Onderwijs zou bijvoorbeeld als een investering gezien kunnen worden. Maar het is lastig om hogere uitgaven voor onderwijs op basis van een verondersteld rendement te rechtvaardigen. Het huidige uitgavenpeil op dat terrein is namelijk al hoog. Heckman en Klenow (1997) en Krueger en Lindahl (1999) concluderen op basis van onderzoek dat er geen externe maatschappelijke effecten zijn die nog hogere uitgaven voor onderwijs rechtvaardigen. Heckman (1999) biedt een overzicht van studies naar de rentabiliteit van uitgaven voor voorschoolse opvang, speciale programma's gericht op probleemgroepen, ouderen en dergelijke. Ook hij meent dat vrijwel alle programma's niet financieel renderen.

Voor de uitgaven voor de infrastructuur kan een zelfde redenering gevolgd worden. Bij de huidige infrastructuur zullen additionele uitgaven niet renderen vanwege afnemende meeropbrengsten. Het CPB (1997) constateert dat de besteding van de ICES-gelden (zo'n 60 miljard) voor de versterking van infrastructuur vrijwel niet rendabel is. Ook de aanleg van de Betuwelijn (15 miljard) kan met de beste wil van de wereld geen investering genoemd worden.

Uitgaven die een zg. immaterieel rendement hebben, zoals het behoud van natuur en milieu en het bevorderen van sociale cohesie, moeten gefinancierd worden door hogere belastingen. De reden is dat er geen extra guldens in de overheidskas stromen door deze uitgaven. De solvabiliteit van de overheid vereist dan dat de belastingen verhoogd worden. Dit kan overigens leiden intergenerationele ongelijkheid omdat huidige generaties te kosten betalen van bijvoorbeeld het schoonmaken van het milieu, terwijl toekomstige generaties de vruchten plukken van deze uitgaven. Tax-smoothing en het beperken van de intergenerationele ongelijkheid vereisen dan dat nu schulden gemaakt worden om huidige generaties gedeeltelijk te compenseren en toekomstige generaties te laten delen in de lasten. Maar, zo zij nogmaals benadrukt: de effectieve belastingdruk moet voor alle generaties wel omhoog om de overheidsfinanciën houdbaar te houden (zie bijvoorbeeld Bovenberg en Heijdra (1998).

Er zijn allerlei legitieme redenen om bepaalde overheidsuitgaven te willen doen. Het zou de PvdA echter sieren als ze eens zou ophouden met die uitgaven te bestempelen als een investering. Als ze permanent meer wil uitgeven, dan zal ze de belastingen moeten verhogen, conform de eerder geformuleerde spelregels voor de overheidsfinanciën. Nu doet ze dat niet, en financiert ze extra uitgaven op de pof.

Nu we de regels voor het optimaal gebruik van de staatsschuld hebben besproken, kunnen we kort zijn over de vraag welk beleid de PvdA zou moeten nastreven in de huidige periode van overvloed. De meevallers moeten aangewend worden voor de aflossing van de staatsschuld om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Als meevallers permanent blijken te zijn dan kunnen eventueel de belastingen worden verlaagd of de uitgaven verhoogd. Dat moet echter niet ten koste gaan van de reductie van de staatsschuld die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en de balans tussen de generaties te handhaven. Het is niet sterk en niet sociaal om in te zetten op hogere overheidsuitgaven zonder de belastingen overeenkomstig te willen verhogen.

Indien de PvdA zich niet houdt aan de zojuist geformuleerde spelregels, dan zijn toekomstige ingrepen in de collectieve sector onvermijdelijk. De belastingen zullen verhoogd moeten worden of de overheidsuitgaven moeten worden verlaagd. De vraag is dan of de solidariteit tussen de generaties bewaard kan worden. Jongere generaties zullen niet happig zijn op hogere belastingen, terwijl oudere generaties bezwaar zullen maken tegen het aantasten van collectieve voorzieningen.

Binnen de bestaande overheidsbegroting kunnen nog miljarden gevonden worden voor nieuw beleid:

- beperk de belastinguitgaven voor hypotheekrente-aftrek en pensioensubsidies. Deze zijn samen goed voor zo'n 25 miljard per jaar en komen bij het meest welgestelde deel der natie terecht (Bovenberg en Cnossen, 1998; Caminada, 1999). Bovendien verstoren deze subsidies woning- en kapitaalmarkten, hetgeen tot welvaartsverliezen leidt;
- de ICES-gelden voor infrastructurele projecten worden bij lange na niet goed besteed. Van de 60 miljard, is zo'n 50 miljard niet rendabel (zie CPB, 1997). Het geld zou besteed kunnen worden aan andere (pregnante) zaken;
- het afkappen van de Betuwelijn is wenselijk want er is geen enkele aanwijzing dat de lijn rendeert. Dit kan circa 15 miljard opleveren;
- uitgaven voor de sociale zekerheid liggen nog steeds op een onaanvaardbaar hoog niveau. Conservatieve schattingen laten zien dat circa een kwart miljoen mensen 'verborgen werkloos' in de WAO zit. Hier moeten ook nog miljarden te halen zijn door strenger toezicht

- op uitkeringsverstrekking;
- de lage arbeidsdeelname van ouderen baart zorgen. In allerlei regelingen, zoals de VUT, die de uittreding uit het arbeidsproces bevorderen, kan daarom worden gesnoeid;
- de behandeling van kapitaalinkomens in het nieuwe belastingplan is nogal licht en kan best wat zwaarder zonder de fiscale concurrentiepositie van Nederland aan te tasten (De Kam, 1998);
- studenten betalen vrijwel niets aan hun opleiding en hebben wel de toekomstige baten van hun opleiding. Ook slaan overheidsuitgaven voor hoger onderwijs zeer scheef neer: 80% van de uitgaven komt terecht bij de rijkste helft van de bevolking (SCP, 1994). Het ligt voor de hand om de collegegelden fors te verhogen en een academicusbelasting of inkomensafhankelijke terugbetaling van beurzen in te voeren (Oosterbeek, 1997; Van Wijnbergen, 1998).

Al met al kunnen tientallen miljarden gevonden worden binnen de bestaande begroting waarmee nieuw beleid gefinancierd kan worden. Er is dan ook geen reden om de staatsschuld niet te willen aflossen met het argument dat er anders geen geld is voor nieuw beleid. De huidige inzet van de PvdA op een grotere collectieve sector doet denken aan het beleid uit de jaren 70.

5 Waarom houden politieke partijen zich niet aan de regels?

Weinig politici lijken de zojuist gepresenteerde zienswijze te delen. Bij ieder bericht van meevallers ontstaat er grote beroering onder de Haagse kaasstolp. Als Pavlov-hondjes staan de meeste politici te kwijlen bij het idee dat er een groot schip met geld in aantocht is. Om dit gedrag te begrijpen moeten we de normatieve analyse van de optimale staatsschuld verlaten en te rade gaan bij de economische theorie van de politiek. Centraal staat de vraag waarom politici zich niet aan rationele, goed te beargumenteren regels houden (Persson en Tabellini, 1997).

Politieke myopia

Politici kunnen kortzichtig zijn en irrationeel handelen. Zo kunnen sommige politici misschien wel niet kundig genoeg zijn om de consequenties van de creatie van staatsschuld te doorzien, net zo goed als gewone burgers moeite hebben met het doorgronden van de overheidsbegroting. Dat kan leiden tot verkeerd beleid.

Ook overmatige dadendrang en de wil om ‘leuke dingen voor de mensen’ te doen leiden niet zelden tot wanordelijkheden in de overheidsfinanciën. We kunnen dan bijvoorbeeld denken aan open-einde regelingen zoals indertijd de Wet op de Investeringsrekening (WIR). Ook kon de sociale zekerheid in de jaren tachtig geweldig uitdijen met het WAO-drama als gevolg. De Betuwelijn kan in dit rijtje bijgeschreven worden.

Een ander voorbeeld zijn de politieke taboes, bijvoorbeeld op het eigen huis en het pensioen. De kosten voor aftrek van hypotheekrente en pensioenpremies rijzen de pan uit, zonder dat daar iets aan verandert. Niemand wil zijn vingers branden aan deze politiek gevoelige onderwerpen. Het zijn echter diezelfde politici die de taboes in het leven hebben geroepen. Hoewel de betreffende belastinguitgaven een ontwrichtende uitwerking hebben op de begroting lijken politieke partijen zichzelf te hebben gevangen in een schijnbaar onveranderlijke status quo.

Er is een lange waslijst van varianten op dit terrein te maken. Ze leiden alle tot een te hoog uitgavenniveau en een te geringe reductie van de staatsschuld.

De politieke conjunctuur-cyclus

Het gaat echter niet aan om politici uitsluitend op irrationeel gedrag aan te spreken. Minstens zo belangrijk is het om te begrijpen hoe rationeel gedrag evenzeer tot schending van de regels voor gezonde overheidsfinanciën leidt.

Iedere politieke partij die aan de macht is zal de neiging hebben om, door middel van lastenverlichting of extra overheidsuitgaven, de economie een extra impuls te geven op het moment van verkiezingen. Als de economie hierdoor beter gaat draaien, dan wordt de kans op herverkiezing groter. Dit zorgt voor een vertekening (*bias*) van het politieke proces in de richting van een te hoge staatsschuld (Borooah en Van der Ploeg, 1983); Rogoff en Sibert, 1988; Rogoff, 1990; Persson en Tabellini, 1990).

Het naar voren halen van allerlei geplande overheidsuitgaven kan in dit licht gezien worden. Door niet te wachten met uitgeven tot het einde van Paars-II, maar nu alvast in te zetten op extra uitgaven, zal de economie naar verwachting in het verkiezingsjaar een *boom* vertonen. Men kan zich overigens afvragen hoe verstandig dit streven is. Het beleid werkt, bij de bestaande hoogconjunctuur, al gauw pro-cyclisch.

Schuld als strategisch politiek instrument I: de kiezers

Kiezers zijn vaak minder goed geïnformeerd over de effecten van beleid dan de politici zelf, zeker op de korte termijn. Het is bijvoorbeeld voor kiezers moeilijk om te beoordelen of florissante economische resultaten het gevolg zijn van deugdelijk beleid of van stom geluk. Politieke partijen, die om de vier jaar te maken hebben met verkiezingen, zullen de staatsschuld dan willen inzetten om de verkiezingsresultaten te beïnvloeden en gebruik te maken van hun informatievoordeel. Als het goed gaat zullen 'rechtse' overheden de collectieve sector willen verkleinen, terwijl de 'linkse' overheden de collectieve sector willen vergroten. Als het slecht gaat zal zowel 'rechts' als 'links' op schuldcreatie inzetten, om zo de kans op herverkiezing te vergroten. Hiermee offert met name 'rechts' een deel van haar ideologische bagage op, omdat ze in slechte tijden het tegenovergestelde doet van wat ze in goede tijden doet (Alesina, 1987).

Op dit moment gaat het ons land economisch voor de wind en zou men verwachten dat de politieke partijen hun doelstellingen proberen te realiseren. De VVD wil een kleinere overheid, terwijl de PvdA eigenlijk de collectieve sector wil uitbreiden. Laatstgenoemde partij zit echter in een moeilijk parket, vanwege de Zalmnormen voor reductie van de staatsschuld en voor lastenverlichting die in het regeerakkoord zijn vastgelegd. De PvdA trekt nu aan kortste eind. Nu het economisch goed gaat, kan ze eigenlijk geen extra overheidsuitgaven doen, terwijl de VVD haar politieke doeleinden gerealiseerd ziet worden.

De eigenlijke oorzaak van dit probleem schuilt echter niet in het regeerakkoord, maar in het denken van PvdA. De PvdA kan niet aan de ene kant meer uitgaven doen en lastenverlichting geven, zonder dat aan de andere kant de intergenerationele ongelijkheid vergroot wordt en de houdbaarheid van de collectieve sector op het spel komt te staan. De PvdA zal òf moeten inzetten op een kleinere overheid om het lagere belastingpeil te rechtvaardigen, òf ze zal de belastingen moeten verhogen om een grotere overheid te rechtvaardigen. Maar ze kan niet beide tegelijkertijd.

Men zou kunnen zeggen dat zich hier een spanning in de PvdA openbaart tussen enerzijds de wat liberalere PvdA'ers (kleinere overheid), en anderzijds de meer traditioneel ingestelde sociaal-democraten (grotere overheid). Toch zal de PvdA beleidsprioriteiten moeten durven stellen.

Schuld als strategisch politiek instrument II: toekomstige regeringen

Ook wanneer de verkiezingen hebben plaatsgevonden, kunnen politici tot schuldcreatie overgaan als dit in hun straatje past. Als regeringen de kans lopen om niet terug te komen, kunnen ze schulden creëren om toekomstige regeringen het leven zuur te maken. Die toekomstige regeringen worden opgezadeld met schulden uit het verleden zodat hun politieke speelruimte kleiner wordt. In dat geval zullen zelfs rechtse overheden schulden maken om het linkse overheden moeilijk te maken om hun doeleinden, lees: een grotere overheid, te realiseren. Een sterke politieke polarisatie leidt tot grote tekorten en schulden (Persson en Svensson, 1989; Alesina en Tabellini, 1990; Persson en Tabellini, 1990).

De uitkomsten van deze variant zijn precies het tegenovergestelde van wat men zou verwachten: ‘rechts’ verjubeld de overheidsfinanciën. Dit proces is volgens Van der Ploeg en Keuzekamp (1990) belangrijk geweest bij het potverteren van de overheid in de jaren tachtig onder CDA-VVD kabinetten. Het CDA en de VVD voelden voortdurend de hete adem van de PvdA en D66 in hun nek. Hierop voortbordurend kan men stellen dat de Paarse coalitie, mede door de inbreng van de PvdA, voor meer orde in de begroting heeft gezorgd. De reden is dat de politieke polarisatie is verminderd.

Dit laat onverlet dat Paars afstevent op een te geringe schuldreductie. Een mogelijke verklaring is dat zowel door de opkomst van GroenLinks als het herstel van het CDA, de kans toeneemt dat of de VVD of de PvdA buiten de volgende ‘regeringsboot’ valt. De huidige opstelling van de PvdA kan vanuit dit standpunt begrepen worden. Toekomstige regeringen moeten dan maar zien of ze uitgaven terugdraaien of de belastingen verhogen.

Schuld als ‘zwarte pietten’ voor coalitiepartners

Coalitieregeringen zullen meer moeite hebben om de overheidsfinanciën op orde te houden dan één-partij regeringen. De reden is dat alle coalitie-partners medeverantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid. De verantwoordelijkheid voor ‘slecht’ beleid of voor vervelende consequenties van beleid (belastingheffing) wordt in de schoenen geschoven van de coalitiepartners. Dit zorgt voor het zogenaamde *common pool*-probleem: iedere coalitiepartner redeneert op dezelfde wijze. Het gevolg is dat er teveel ‘slecht’ beleid gevoerd wordt: geen enkele partij zal zich volledig verantwoordelijk voelen voor het gevoerde beleid (Tabellini, 1987; Roubini en Sachs, 1989).

De PvdA zal dus proberen om de consequenties van extra uitgaven af te wentelen op de VVD en haar verwijten de overheidsfinanciën te laks te beheren. De VVD daarentegen zal wijzen op het gat in de hand van de PvdA en stellen dat zij er ook niets aan kan doen dat de PvdA nog altijd bestedingsziek is. Het gevolg is, opnieuw, een te grote staatsschuld.

Alle voorlopige compromissen van de afgelopen maanden duiden erop dat de huidige meevallers voor zowel lastenverlichting als voor extra uitgaven en schuldreductie worden ingezet. Het debat gaat vervolgens over de verdeelsleutel: hoeveel lastenverlichting, hoeveel uitgaven en hoeveel schuldreductie? Deze compromisvorming illustreert de stroperigheid van het politieke proces dat resulteert in sub-optimaal beleid.

Tot zover deze economische duiding van het gedrag van politici en politieke partijen met betrekking tot de staatsschuld. Ik besluit deze paragraaf met te wijzen op een belangrijke consequentie van een te beperkt commitment van linkse politieke partijen, en met name de PvdA, ten opzichte van een solide beheer van de overheidsfinanciën. Het kan ertoe leiden dat kiezers rechtser gaan stemmen dan ze eigenlijk willen. De reden is dat ze vinden dat er door imperfecties in het politieke proces teveel

schuld gecreëerd wordt; door te gaan stemmen op rechtse partijen kunnen ze deze schuld-*bias* verkleinen (vgl. de literatuur over de keuze van ‘rechtse’ centrale bankiers in Rogoff, 1985 en Persson en Tabellini, 1990).

Een goede financiële reputatie kan voorkomen dat kiezers op deze wijze naar rechts overlopen. Het opbouwen van zo’n reputatie komt echter te voet en gaat te paard. Het zou daarom goed zijn als de PvdA haar in recente jaren opgebouwd imago van financiële degelijkheid niet ondergraaft door een beleid te bepleiten dat aan ‘de jaren zeventig’ doet denken.

6 Conclusie

De houding van de PvdA ten aanzien van de staatsschuld is gebaseerd op een naïef wereldbeeld waarin de staatsschuld niet relevant is. Ik heb betoogd dat de PvdA alleen sterk en sociaal is als ze nu inzet op reductie van de staatsschuld. De reden is dat de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn en de welvaartsverdeling tussen de generaties scheefloopt vanwege de vergrijzing. Het zowel verlagen van de belastingen als het verhogen van de overheidsuitgaven duidt op kortzichtigheid. Nu niet ingrijpen zal leiden tot toekomstige problemen in de collectieve sector omdat toch de belastingen verhoogd moeten worden of omdat er bezuinigd moet worden. De politieke compromissen over de besteding van meevallers verraden een grote stroperigheid van het politieke proces. De alom bewierookte polder wordt wel erg drassig.

Literatuur

- Alesina, Alberto (1987) “Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game”, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651-678.
- Alesina, Alberto, and Guido Tabellini (1990). “A positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, *Review of Economic Studies* 57, 199-220.
- Barro, Robert J. (1974). “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy* 82, 1095-1117.
- Barro, Robert J. (1979). “On the Determination of Public Debt”, *Journal of Political Economy* 87, 940-971.
- Barro, Robert J. (1989). “Reflections on Ricardian Equivalence”, NBER Workingpaper 5502.
- Barro, Robert J. (1996). “Optimal Debt Management”, NBER Workingpaper 5327.
- Bernheim, B. Douglas (1987). “Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence”, in: Fischer, Stanley (ed.), *NBER Macroeconomics Annual*, 263-304.
- Blanchard, Oliver J. and Stanley Fischer (1989). *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge MA: MIT Press.
- Borooah, V.K., and Frederick van der Ploeg (1989). *Political Aspects of the Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovenberg, A. Lans, en Sybren Cnossen (1998). “Belastingen in de 21e Eeuw: Een Kritische Verkenning”, *Economisch Statistische Berichten* 4141, 161-167.
- Bovenberg, A. Lans, and Ben J. Hijdra (1998). “Environmental Tax Policy and Intergenerational Distribution”, *Journal of Public Economics* 67, 1-24.
- Bovenberg, A. Lans, and Harry ter Rele (2000). “Generation Accounts for the Netherlands”, in Auerbach et al. (eds.) *Generational Accounting and the World*, Chicago: Chicago University Press (forthcoming).

- Buiter, Willem H. (1990) *Principles of Budgetary and Fiscal Policy*, Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Buiter, Willem H. (1992). "De Budgettaire Voodoo van Maastricht", *Economisch Statistische Berichten*, 268-272.
- Caminada, Koen (1999). "Aftrekpost Eigen Woning: Wie Profiteert en in Welke Mate?", Department of Economics Research Memorandum 99.02, Leiden University.
- CPB (1997). "Kiezen of Delen: ICES Maatregelen Tegen het Licht", CPB Werkdocument No 103.
- CPB (2000) *Centraal Economisch Plan*, Den Haag: SdU.
- Ewijk, Casper van, and Harry ter Rele (1999). "Ageing and Fiscal Policy in the Netherlands", *De Economist* 147, 523-534.
- Feldstein, Martin (1985). "The Optimal Level of Social Security Benefits", *Quarterly Journal of Economics* 100 (2), 303-320.
- Heckman, James J. (1999). "Policies to Foster Human Capital" NBER Workingpaper 7288.
- Heckman James J., and Peter Klenow (1997). "Human Capital Policy", Mimeo: University of Chicago.
- Heijdra, Ben J., and Harry P. Van Dalen (1996). "Is the Dutch Consumer a True Ricardian?", *De Economist* 144, 591-615.
- Kam, Flip de (1998). *Draagkracht onder Druk*, Amsterdam: Wiarda Beckmanstichting (samen met Paul Kalma en Frans Becker).
- Keuzenkamp, Hugo A., en Frederick van der Ploeg (1990). "Het Grote Onvermogen. Een Kritiek op de Gangbare Analyse van de Overheidsfinanciën", *Economisch Statistische Berichten*, 608-612.
- Krueger, Alan B., and Mikael Lindahl (1999). "Education and Growth for Sweden and the World" NBER Workingpaper 7190.
- Oosterbeek, Hessel (1995). "Sociaal Leenstelsel voor de Financiering van de Studie", *Economisch Statistische Berichten*, 1113-1116.
- Persson, Torsten and, Lars E.O. Svensson (1989). "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics* 104, 325-345.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1990). *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Chur: Harwood Academic Publishers.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1990). "Political Economics and Macroeconomic Policy", NBER Workingpaper 6329. Forthcoming in: Taylor, J., and M. Woodford (eds) *Handbook of Macroeconomics*.
- Ploeg, Frederick van der (1993). "Fiscal Policy and Government Debt: Why Bother?", Mimeo: Public Economics Division of the Economics and Statistics Department of the OECD.
- PvdA (2000). *Kracht en Kwaliteit; Intelligent Investeren in een Sterke en Sociale Samenleving*, <http://www.pvda.nl>.
- Rogoff, Kenneth (1985). "The Optimal Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics*, 100, 1169-1190.
- Rogoff, Kenneth (1990). "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review* 80, 21-36.
- Rogoff, Kenneth, and A. Siebert (1988). "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *Review of Economic Studies* 55, 1-16.
- Roubini, Nouriel, and Jeffrey Sachs (1989). "Political and Economic Determinants of Budget

- Deficits in the Industrial Democracies”, *European Economic Review* 33, 903-933.
- SCP (1994). *Profijt van de Overheid III*, Rijswijk: SCP.
- Seater, J. (1993). “Ricardian Equivalence”, *Journal of Economic Literature*, 31 (1), 142-190.
- Smetters, Kent (1999). “Ricardian Equivalence” Long-Run Levithan”, *Journal of Public Economics* 73, 395-421.
- Tabellini, Guido (1991). “Money, Debt, and Deficits in a Dynamic Game”, *Journal of Economic Dynamics and Control* 10, 427-442.
- Wijnbergen, Sweder J.G. van (1998). “Fiscaliteit, Onderwijs en Inactiviteit”, In: *Belastingherziening in het Fin de Siecle. Preadviezen van de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Staathuishoudkunde*, Lemma.
- WRR (2000). *Generatiebewust Beleid*, <http://www.wrr.nl>.