

De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007¹

Bas Jacobs²

Korte versie – 5 februari 2007

Samenvatting

Gedurende het ‘tijdperk Zalm’ (1994-2007) is de collectieve sector gekrompen en is de belastingdruk verlaagd. Tegelijkertijd is ook ingeteerd op het overheidsvermogen omdat de overheid meer heeft uitgegeven dan er binnenkwam aan belastingen. Dat de staatsschuld toch is gedaald, komt mede door verkoop van overheidsbezittingen en overheidsdeelnemingen en de verdere uitputting van de gasvoorraad. Meevallers door de lage rente, hogere gasbaten en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn aangewend voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, met name aan de gezondheidszorg. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange-termijn is niet verbeterd, maar verslechterd dankzij en ondanks gevoerd beleid. De volatiliteit in het structurele robuuste primaire saldo laat zien dat er kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de werking van het trendmatig begrotingsbeleid. De Zalmnorm zou daarom in een aantal richtingen moeten worden aangepast. *Structurele beleidsneutrale* uitgavenplafonds moeten worden gebaseerd op lange-termijn groeiramingen waarin conjuncturele en middellange-termijneffecten, demografische factoren, prijsstijgingen van de overheid door het Baumol-effect en verkapte uitgavenverhogingen zijn geëlimineerd. Over die zaken moeten aanvullende politieke besluiten worden genomen. Belastinguitgaven aan aftrekposten moeten in beginsel ook van een uitgavenplafond worden voorzien. Alle uitgaven- en inkomstenmeevallers lopen vervolgens in het financieringstekort. Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat er aan het einde van elke regeerperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën.

Sleutelwoorden: begrotingsbeleid, Zalmnorm, overheidsuitgaven, belastingen, belastinguitgaven, structureel financierings- en primair tekort, overheidsschuld, overheidsvermogen, ruilvoeteffecten, stabilisatie, houdbaarheid,

1 Inleiding

De naar Zalm vernoemde en in praktijk gebrachte norm voor het begrotingsbeleid dwingt alom bewondering af. Zalm heeft het imago van de vrijwel onkreukbare anti-politicus die desnoods de politieke ambities van zijn collega's frustreert om de overheidsfinanciën in het gareel te houden. De paradox is dat Zalm juist dankzij zijn

¹ Dit is een ingekorte versie van een uitgebreider artikel. Commentaar en suggesties van Lans Bovenberg, Frank Kalshoven, Rick van der Ploeg en Paul Tang zijn zeer op prijs gesteld. Daarnaast wil de auteur Mark Roscam Abbing in het bijzonder bedanken voor constructieve kritiek, vele suggesties voor verbetering en het ter beschikking stellen van data van het Ministerie van Financiën. De auteur is verder bijzondere dank verschuldigd aan Frits Bos, Gerbert Romijn en Henk Kranendonk van het CPB voor hun grote behulpzaamheid en het ter beschikkingstellen van diverse CPB data. Alle fouten en omissies zijn die van de auteur. Alle gebruikte data worden beschikbaar gesteld via www.xs4all.nl/~jacobs73.

² Universiteit van Tilburg, Universiteit van Amsterdam, Netspar, CentER, Tinbergen Instituut en CES-Ifo. Adres voor correspondentie: Universiteit van Amsterdam, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Roetersstraat 11, 1018 WB Amsterdam. Telefoon: 020-5254367. Fax: 020-5254254. E-mail: b.jacobs@uva.nl.

behendigheid, zijn superieure kennis van zaken en zijn begrotingsregels, de meeste van zijn bestedingsgrage collega's in bedwang heeft kunnen houden en daardoor de belastingen kon verlagen. Het alom heersende beeld van Zalm als een anti-politicus is daarmee onjuist. Zalm's beleid kan niet anders dan als een eclatant liberaal succes worden bestempeld. Zalm is daarmee wellicht de meest invloedrijke politicus van de afgelopen jaren.

In dit stuk wordt het begrotingsbeleid gedurende 1994-2007 aan een kritische economische analyse onderworpen. Normatieve uitgangspunten zijn dat het begrotingsbeleid idealiter anti-cyclisch of tenminste neutraal over de conjunctuurencyclus moet zijn, zowel vanuit stabilisatieperspectief als vanuit *tax smoothing* principes (Barro, 1979). Procyclisch begrotingsbeleid is ook onwenselijk omdat werkloosheids- en inkomensrisico's veelal het zwaarst op de schouders van de meest kwetsbare werknemers drukken. Op lange termijn dient begrotingsbeleid zijn gericht op het bereiken van houdbare overheidsfinanciën. Dat is nu niet het geval vanwege de vergrijzing (Van Ewijk e.a., 2006). De overheid zal dus netto vermogen moeten opbouwen of toekomstige verplichtingen moeten beperken om te voorkomen dat de belastingtarieven in de toekomst stijgen. Houdbare overheidsfinanciën helpen ook om de solidariteit tussen de generaties te bewaren.

De belangrijkste conclusie van dit stuk is dat het gevoerde begrotingsbeleid niet altijd de toets der kritiek kan doorstaan. Hoewel het overheidsaandeel in het nationaal inkomen fors is afgenomen en de belastingen zijn verlaagd, is de netto vermogenspositie van de overheid niet structureel verbeterd en zijn de overheidsfinanciën niet houdbaarder geworden. Daarnaast gaat er nog steeds conjuncturele instabiliteit uit van het gevoerde begrotingsbeleid, zodat het niet echt als trendmatig kan worden gekenmerkt. Hoewel de Zalmnorm een welkom begin maakte met meer discipline in de overheidsfinanciën zal dit stuk de Zalmnorm amenderen met voorstellen die tot een verbetering van de begrotingsregels leiden.

2 Uitgaven en inkomsten gedurende 1994-2007

Figuur 1 toont de ontwikkeling van de overheidsuitgaven en de belastinginkomsten voor de periode 1994-2007. In de naoorlogse jaren wordt de uitbundige uitbouw van de welvaartsstaat voltooid. Dit mondt rond 1980 uit in een overheidsaandeel in het nationaal inkomen van meer dan zestig procent (CPB, 2006a). Gedurende de economische crisis die daarop volgde, raakten overheidsfinanciën volledig uit het lood omdat het belastingpeil ver achterbleef bij de uitgaven. De daling van de overheidsuitgaven wordt ingezet onder de kabinetten-Lubbers en die wordt onder Zalm gestaag doorgezet. De collectieve uitgaven dalen met maar liefst 10,1% BBP, met name door de ingrepen in de sociale zekerheid (CPB, 2006b).

Minstens zo opvallend als de daling van de overheidsuitgaven is de parallele afname van de belastinginkomsten met 6,7% van het nationaal inkomen gedurende 1994-1997. De belastingherziening van 2001 heeft tot een extra daling van de belastingdruk geleid. De economische omstandigheden dwongen de kabinetten-Balkenende om de belastingen weer te verhogen. De economische structuur is door de verlaging van de lastendruk en de reorganisatie van de sociale zekerheid versterkt.

Figuur 1 – Collectieve inkomsten en uitgaven 1994-2007 (%BBP)



Bron: CPB Macro Economische Verkenning 2007

3 Financieringstekort en primair saldo gedurende 1994-2007

Figuur 2 geeft het financieringstekort ('EMU-saldo') en het primaire financieringssaldo (belastingen minus uitgaven, exclusief rente).³ Het EMU-saldo vertoonde gedurende 1994-2007 grote uitslagen. Zalm begon in 1994 met een tekort van 3,4% BBP. Dit is in de jaren daarop weggewerkt en gedurende de hoogconjunctuur omgeslagen in een overschotten van 0,4% in 1999 en 1,2% BBP in 2000, de eersten sinds 1973. De recessie aan het begin van deze eeuw leidde tot zwaar weer in de overheidsfinanciën waarbij het financieringstekort met 3,1% BBP de maximale waarde van het stabiliteitspact overschreed. In 2007 is de overheidsbegroting volgens het CPB weer in balans. Op basis van recentere cijfers verwachten zowel CPB en het Ministerie van Financiën dat er voor 2006 en 2007 toch kleine overschotten zullen zijn. Desondanks heeft de overheid gedurende de hele 1994-2007 periode toch meer uitgegeven dan ze binnenkreeg. De kleine overschotjes in jaren 1999 en 2000 (en mogelijk ook in 2006 en 2007) zijn niet voldoende om de tekorten in de andere jaren te compenseren.

Het primaire financieringssaldo (EMU-saldo plus betaalde rente) vertoont nog wat grotere uitschieters dan het EMU-saldo. Vanaf 2000 verslechteren zowel het financieringstekort als het primaire saldo, terwijl de rentelasten eveneens dalen. De rentemeevallers zijn dus aangewend om de overheidsuitgaven op peil te houden of de belastingen niet (verder) te verhogen.

³ In lijn met het eerdere CPB-cijfers zijn de afkoop van de subsidies aan de woningbouwcorporaties en de opbrengst van de UMTS veiling uit de reeksen gefilterd om grote uitschieters te voorkomen.

Toch vertellen deze reeksen niet het hele verhaal van het gevoerde budgettaire beleid, omdat de invloed van de conjunctuur een niet onverwaarloosbare rol speelt. Daarnaast nam niet alleen de rente af, maar de overheid incasseerde ook meer gasopbrengsten vanwege de hoge olieprijs. Figuur 3 geeft de voor de conjunctuur geschoonde, dat wil zeggen, *structurele* saldi voor het EMU-tekort en het primaire saldo. Daarnaast is ook het *structurele robuuste* primaire saldo weergegeven.⁴ Dit financieringssaldo van de ontvangsten en uitgaven van de overheid is geschoond voor de conjunctuur, de rente, de gasbaten en de overige vermogensinkomsten. De structurele saldi zijn berekend volgens de CPB-methode, zie ook CPB (2003) en Jacobs (2007).

Figuur 2 – EMU-saldo, primair saldo en betaalde rente 1970-2007 (%BBP)



Bron: CPB Macro Economische Verkenning 2007

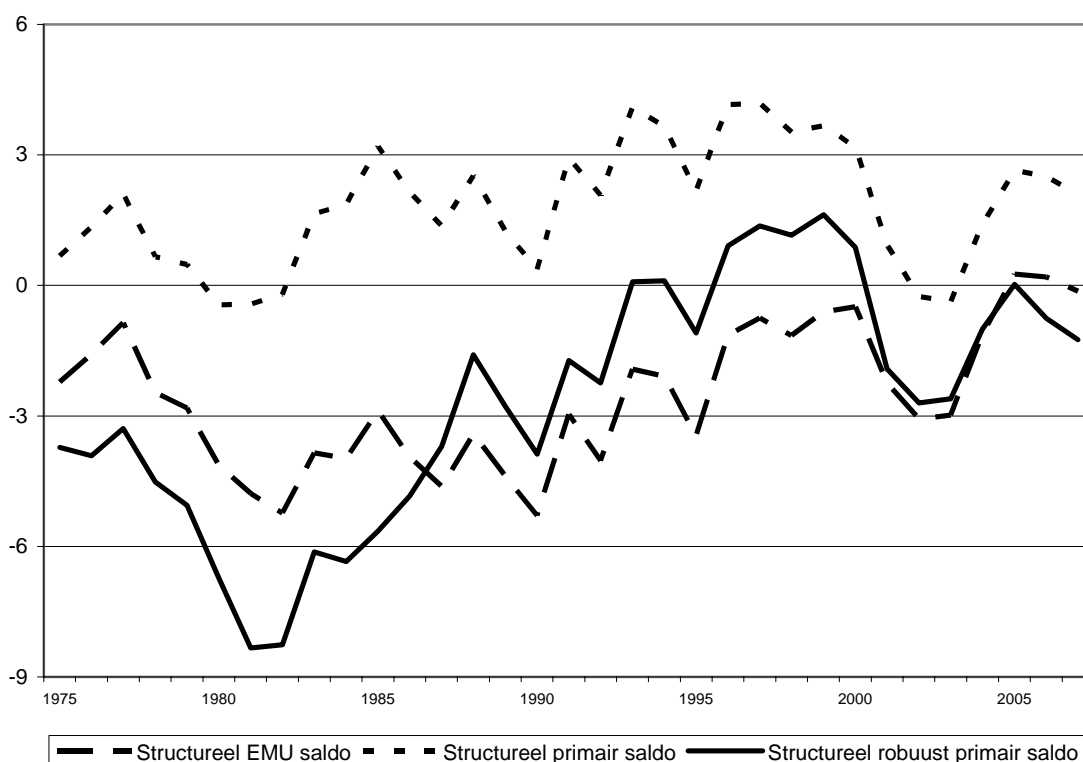
De belangrijkste indicator voor het gevoerde begrotingsbeleid is het structurele robuuste primaire saldo (SRPS). In 1982 is het SRPS maar liefst 8,3% BBP negatief. Sinds het dieptepunt van de economische crisis in 1982 begint het SRPS aan een opvallende opmars gedurende de kabinetten-Lubbers. Onder toenmalig Minister van Financiën Kok komt het SRPS in 1993 voor het eerst boven de nul uit.

Zalm vangt zijn ministerschap in 1994 aan met een zeer bescheiden positief SRPS van 0,1% BBP. Na een dip in 1995 zet gedurende Paars-I de verbetering van het SRPS door om op 1,2% BBP in de plus te eindigen in 1998. In Paars-II bereikt het SRPS in 1999 met 1,6% BBP het hoogste punt in de periode 1975-2007. Daarna komt de

⁴ De voor de conjunctuur geschoonde saldi zijn vrijwel alleen nuttig voor een analyse ex-post, aangezien het in praktijk niet mogelijk blijkt ex-ante in te schatten hoe de conjunctuur zich zal ontwikkelen. In praktijk blijken de ramingen van het CPB een aanzienlijke voorspelfout te kennen, zie ook CPB (2006c). Zoals ook uit figuur 4 blijkt vertonen ook de structurele saldi aanzienlijke uitschieters en het is aannemelijk dat de conjunctuur nooit perfect uit de reeksen kan worden gefilterd.

economische klap. In 2002 eindigt het SRPS op -2,7% BBP, een achteruitgang met 4,3% BBP in slechts drie jaar tijd. Alleen de verslechtering gedurende 1977-1981 is met 5,0% BBP nog groter. Onder Balkenende-II en III zijn alle zeilen bijgezet en is het SRPS weer bijna op nul gekomen in 2005. Echter, in 2006 en 2007 verslapt de begrotingsdiscipline en wordt de bijna helft van Balkenende's budgettaire inhaalslag weer teruggedraaid om in 2007 te eindigen op -1,2% BBP. Aan het einde van Zalm's ministerschap staat het SRPS er slechter voor dan het kleine positieve saldo waarmee hij begon.

Figuur 3 – Structureel EMU-saldo, structureel primair saldo en structureel robuust primair saldo 1975-2007 (%BBP)



Bron: CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen

Een ander opvallend aspect van de jaren 1994-2007 zijn de forse uitslagen van het SRPS, net als die van het financieringstekort. De Zalmnorm beloofde meer stabiliteit in de overheidsfinanciën. Uit de enorme schommelingen van het SRPS moet de conclusie worden getrokken dat tijdelijke meevallers in de praktijk worden aangewend voor (al dan niet structurele) uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen. Daarbij spelen zowel conjuncturele factoren een rol (voor zover niet uit de reeksen gefilterd) en structurele factoren ten gevolge van diverse uitgavenverhogingen belastingherzieningen, met name aan het einde van Paars-II, zie ook Figuur 1.

Het begrotingsbeleid is al met al niet erg anticyclisch gebleken. Als het SRPS en de output gap in tegenovergestelde richtingen bewegen is er sprake van procyclisch begrotingsbeleid. Jacobs (2007) laat zien dat dit gedurende 1980-1993 in zeven van de veertien jaar het geval is. Gedurende 1994-2007 is in zes van de veertien jaar sprake van procyclisch beleid. In Paars-I heeft de begroting in 1995 en 1998 een procyclisch effect. Ook in 2000 wordt op de top van de conjunctuur procyclisch begroot. De belastingherziening in 2001 is achteraf gezien een conjunctureel geluk bij

een ongeluk gebleken omdat de economie toen toch onverwacht een diepe recessie ingleed. Aanvankelijk bemoeilijkten de kabinetten Balkenende het economisch herstel. Terwijl de economie nauwelijks vooruit te branden was, werd een zeer forse inhaalslag in de overheidsfinanciën gemaakt gedurende 2003-2005. In 2006 en 2007 is het begrotingsbeleid wederom procyclisch doordat het ‘eerst-zuur-dan-zoetbeleid’ samenvalt met de aantrekkende conjunctuur.

Bij een echt trendmatig begrotingsbeleid zou het SRPS bovendien vrijwel geen uitslagen moeten vertonen. Om dit te toetsen schat Jacobs (2007) met een kleinste kwadraten regressie een lineaire trend door het SRPS voor de gehele periode 1980-2007 en voor de sub-perioden 1980-1993 en 1994-2007 (beide perioden bevatten ongeveer 1½ conjunctuurencyclus). Het SRPS stijgt gedurende 1980-1993 gemiddeld met 0,6%-punt per jaar en daalt in de Zalm-periode gemiddeld met 0,2%-punt per jaar. De opwaartse trend in het SRPS is dus onder Zalm omgebogen in een dalende trend. Belangrijker voor de evaluatie van de Zalmnorm zijn de afwijkingen van het trendmatig verloop van het SRPS. De standaardfout van de regressie geeft de spreiding aan van het SPRS rond de geschatte trend. Het blijkt dan dat de standaardfout gedurende de periode Zalm zo’n 33% is toegenomen ten opzichte van 1980-1993 wat betekent dat de uitslagen in het SRPS rond het trendmatige pad veel groter zijn geworden.

De algehele conclusie is dat het begrotingsbeleid niet een trendmatiger verloop heeft gekregen gedurende 1994-2007 en dat dit zowel te wijten is aan een grilliger verloop van zowel de overheidsuitgaven als de belastingopbrengsten.

4 Schuld en overheidsvermogen gedurende 1994-2007

Hoewel de overheid meer uitgaf dan ze binnenkreeg is de bruto staatsschuld onder Zalm’s bewind toch met 22,3% BBP afgenomen, zie figuur 4. Dit heeft ten onrechte aanleiding gegeven tot bewieroking van de hoeder van de schatkist. Er moet ook naar de overheidsbezittingen worden gekeken. Het financiële bezit van de overheid daalde gedurende 1994-2007 met 11,7% BBP door verkoop van aandelen in voormalig staatsbedrijven. De kapitaalgoederenvoorraad nam af met 7,1% BBP, o.a. door verkoop van overheidsgebouwen. Bovendien nam de gasvoorraad met 13,9% BBP af. Het totale overheidsvermogen daalde met 32,7% BBP gedurende 1994-2007. De daling van de staatsschuld (in % BBP) is meer dan is tenietgedaan door de waardedaling van overheidsbezittingen (in % BBP).⁵ Wel is een trendbreuk met het verleden zichtbaar. Sinds Zalm’s aantreden in 1994 is het tempo waarin het netto overheidsvermogen daalt afgenomen.

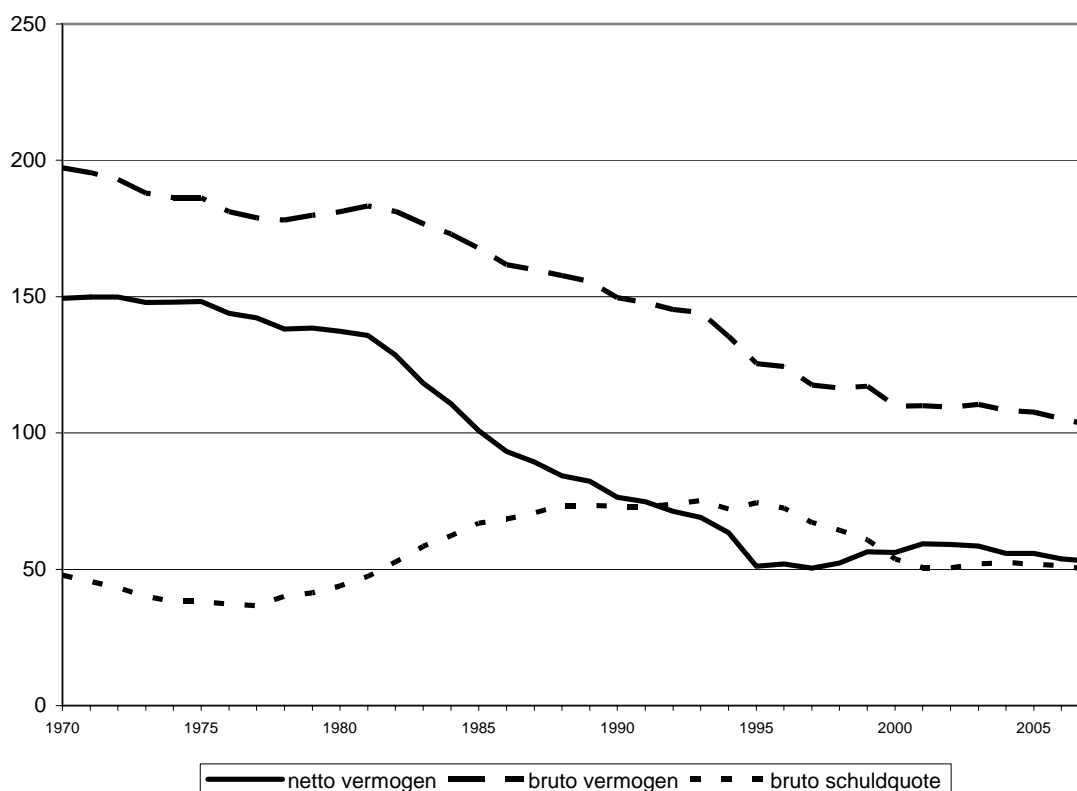
Voor een zuiver beeld van de gezondheid van de overheidfinanciën moet ook naar de toekomst worden gekeken (Kotlikoff, 2001). Door de vergrijzing nemen de

⁵ Bij zowel de schulden als de bezittingen speelt het ‘noemereffect’. Door de stijging van het nationaal inkomen is automatisch de schuldquote gedaald maar ook het overheidsvermogen als percentage van het BBP. Als wordt gecorrigeerd voor het noemereffect blijkt dat het absolute niveau van de staatsschuld vrijwel constant is gebleven en niet gedaald. De absolute waarde van overheidsdeelnemingen en de gasvoorraad nemen daarentegen beiden af. Het totale netto overheidsvermogen blijkt in absolute zin wel te zijn gestegen doordat de waarde van de kapitaalgoederenvoorraad toenam (Jacobs, 2007). Er is desondanks gekozen voor de relatieve cijfers omdat die toch beter aansluiten bij de beleidsdiscussie en beter de effecten per capita weergeven dan de absolute cijfers (op lange termijn groeit het inkomen met de bevolkingsgroei).

overheidsuitgaven sneller toe dan de belastingopbrengsten. De latente overheidsschuld vanwege de toekomstige verplichtingen moet daarom bij de staatsschuld worden opgeteld om het beeld van de overheidsfinanciën te completeren. Jacobs en Bovenberg (2006) becijferen dat er momenteel een latente overheidsverplichting is van circa 152% BBP. Door de sneller slinkende aardgasvoorraad, de lagere lange-termijn rente, de minder snel groeiende arbeidsparticipatie en de sneller oplopende zorgkosten is de totale schuld van de collectieve sector gestegen van zo'n 30% BBP in 2000 naar zo'n 200% BBP nu. Het huidige bruto overheidsvermogen van 103% BBP schiet ruimschoots tekort om aan alle verplichtingen te voldoen. Nederland is dus een netto schuldenland geworden waar het in 2000 nog een positief netto vermogen had. De toekomst is bovendien vermoedelijk somberder dan door Van Ewijk e.a. (2006) is becijferd, zie ook Jacobs en Bovenberg (2006).

De analyse toont aan dat de netto vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 niet is verbeterd. Ook op lange termijn kan het gevoerde begrotingsbeleid dus niet zonder meer tot een succes worden bestempeld.

Figuur 4 – Netto en bruto overheidsvermogen en bruto schuld 1970-2007 (%BBP)



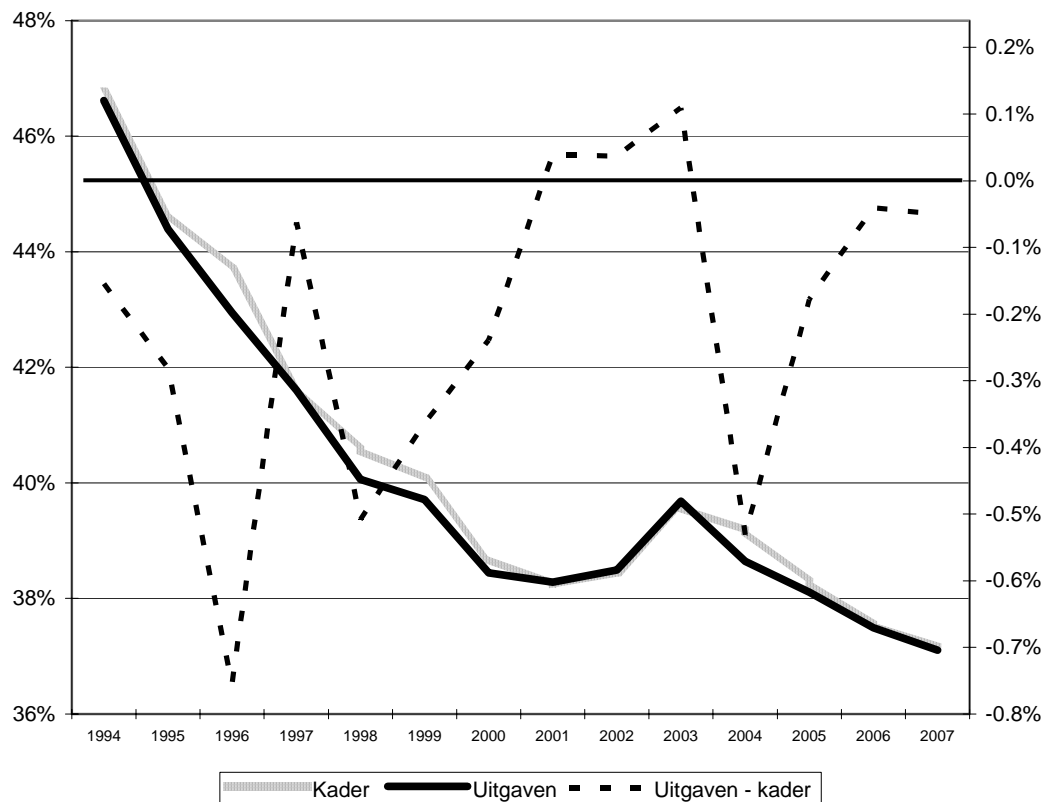
Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2006

5 Budgettaire plafonds

De scheiding tussen belastinginkomsten en overheidsuitgaven is het fundament waarop de Zalmnorm is gebaseerd. De uitgaven worden in drie sectoren onderverdeeld, te weten: zorg, sociale zekerheid & arbeidsmarktbeleid (SZA) en rijksbegroting in enge zin (RBG). De sector rijksbegroting omvat alle andere ministeries. De uitgaven van alle ministeries worden in elke kabinetsperiode van een

plafond ('ijklijn') voorzien dat gebaseerd is op het voorzichtige groeiscenario van het CPB in de MLT-ramingen.

Figuur 5 – Uitgavenkaders, feitelijke uitgaven en kaderoverschrijdingen 1994-2005 (%BBP)



Noot: Ramingen zijn gebuikt voor 1997, 1998, 2006 en 2007 omdat realisaties (nog) niet bekend zijn. Rechteras geeft de kaderoverschrijding (%BBP).

Bronnen: Ministerie van Financiën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Figuur 5 geeft de ontwikkeling van het geaggregeerde uitgavenplafond. Tevens zijn de realisaties van de totale overheidsuitgaven vermeld en op de rechteras staan de kaderoverschrijdingen. Wat allereerst opvalt is dat de uitgavenplafonds *grosso modo* werken om de overheidsuitgaven onder controle te houden. Dit kan als een belangrijke verdienste van de Zalmnorm worden aangemerkt.

Ten tweede, het verloop van de gerealiseerde overheidsuitgaven is toch niet erg geleidelijk. De uitgavenfluctuaties verklaren een aanzienlijk deel van de uitslagen in het SRPS. De toename van de overheidsuitgaven gedurende de slechte jaren is voornamelijk gedreven door hogere uitgaven bij de zorg en de sector rijksbegroting en, tegen de verwachting in, nauwelijks door uitgaven bij de sociale zekerheid. De sector SZA laat een vrijwel gestage daling over de tijd zien dankzij vele structurele beleidswijzigingen (Jacobs, 2007).

Ten derde blijven de overheidsuitgaven vrijwel gedurende de hele Zalmperiode onder het uitgavenplafond, op de jaren 2001-2003 na. In de praktijk blijkt wel dat eventuele ruimte onder de budgettaire kaders als een vacuüm is en vrijwel onmiddellijk wordt ingevuld met nieuw beleid.

Ten vierde vinden we bewijs voor het ‘eerst-zuur-dan-zoet’ beleid in vrijwel alle regeerperioden. Dit kan worden begrepen uit de politieke economie. Politici pogen de kans op herverkiezing te vergroten door de economie een extra slinger te geven (*political business cycle*) of groepen kiezers te paaien bepaalde uitgaven of lastenverlagingen in plaats van moeilijke maatregelen, zie ook Persson en Tabellini (2000). Gedurende het begin van Paars-I, Paars-II en Balkenende-II zijn er onderschrijdingen van het uitgavenplafond ter grootte van zo’n 0,5% BBP. Aan het einde van elke regeerperiode lopen die onderschrijdingen hard terug. In Paars-II leidt het zelfs gedurende 2001 en 2002 tot overschrijdingen van de uitgavenplafonds.

6 Schotten tussen uitgavensectoren

Coalitieregeringen hebben problemen om de overheidsuitgaven binnen de perken te houden. De baten van hogere uitgaven worden door iedere minister afzonderlijk genoten terwijl de kosten uit de algemene pot moeten worden betaald. Het gevolg is dat individuele ministers te lage kosten van belastingheffing ervaren en bijgevolg teveel uitgeven. Dit is het *common pool* probleem, zie ook Persson en Tabellini (2000).

De afwentelingsmechanismen binnen de begroting heeft Zalm met de budgettaire plafonds voor elk ministerie geprobeerd te doorbreken. Overschrijdingen van de uitgavenplafonds moeten binnen het ministerie worden opgelost. Gedurende de Paarse kabinetten konden tijdelijke meevallers bij de overheidsuitgaven worden aangewend voor structurele uitgavenverhogingen. Mede dankzij de meevallerformule konden zo de overheidsfinanciën verslechteren. Onder Balkenende is Zalm hiervan teruggekomen. Meevallers bij de uitgaven mogen nu alleen worden aangewend voor de opvang van tegenvallers elders in de begroting maar niet voor nieuw beleid.

Voor wat de sector zorg betreft moet worden geconcludeerd dat de plafonds in de praktijk te zacht zijn. De sector zorg overschrijdt sinds Paars-II stelselmatig de uitgavenplafonds. De Zalmnorm heeft per definitie weinig aan de afwentelingsmechanismen binnen de sector rijksbegroting kunnen doen. Toch gaat er blijkbaar meer discipline van de budgettaire plafonds uit. Zolang de Minister van Financiën in staat is om de geaggregeerde plafonds in stand te houden, leidt *free riding* van de ene minister onmiddellijk tot verdringing van fondsen bij de andere ministers. Zalm’s kracht is dus geweest dat bijna altijd de geaggregeerde uitgavenplafonds in stand werden gehouden. Echter, *tussen* de sectoren RBG, zorg en SZA zijn de schotten niet waterdicht gebleken. Binnen de sector sociale zekerheid zijn er problemen geweest met name tijdens de hoogconjunctuurjaren. Gedurende Paars-II en Balkenende-II/III worden overschotten in de sociale zekerheid, met name bij de WW-fondsen, gebruikt ter financiering van de zorgoverschrijdingen (Jacobs, 2007).

7 Structurele budgettaire plafonds

Aangezien de output-gap niet goed valt te voorspellen zijn de structurele MLT-ramingen nooit goed geschoond voor conjuncturele invloeden en kennen aanzienlijke onzekerheden en voorspelfouten (CPB, 2006c). Mede daardoor ontstaat jaarlijks terugkerende onrust of er wel of geen meevallers te melden zijn en hoe die dan aan te wenden. Dit frustriert een echt trendmatig begrotingsbeleid.

Voor de toekomst zou het daarom beter zijn om de budgettaire plafonds te baseren op *lange-termijnramingen* van de structurele groei (10 jaar of meer). De structurele *lange-termijn* groeivoet laat zich met veel meer precisie schatten op basis van historische reeksen dan de *korte-termijn* voorspellingen. De budgettaire kaders worden lineair geëxtrapoleerd op basis van de *lange-termijn* structurele groeivoet en vertonen dan geen variatie meer met de conjunctuur. Dit maakt een echt trendmatig begrotingsbeleid mogelijk ongeacht de stand van de conjunctuur en door onzekerheid gecreëerde meevallers.

Budgettaire plafonds op basis van structurele *lange-termijnramingen* hebben als belangrijkste voordeel dat alle politieke gesteggel over de aanwending van tijdelijke meevallers tot het verleden behoort. Door de *lange-termijn* raming zijn alle uitgavenmeevallers in een regeerperiode per definitie tijdelijk van aard en lopen net als de inkomstenmeevallers volledig in het financieringstekort. Pas aan het begin van een nieuwe regeerperiode worden eventuele structurele meevallers op *lange termijn* in beschouwing genomen.

De betaalde rente dient zonder meer uitgezonderd te worden van een plafond (zie ook Studiegroep Begrotingsruimte, 2006). Hoewel een lagere rente tot rentemeevallers leidt, verslechtert de *lange-termijn* houdbaarheid van de overheidsfinanciën (Jacobs en Bovenberg, 2006; Van Ewijk e.a., 2006). Alle mee- en tegenvallers bij de rente dienen in beginsel in het tekort te lopen. Anders worden, net als in de afgelopen jaren, rentemeevallers ook gebruikt voor hogere uitgaven of lagere belastingen waardoor de overheidsfinanciën nog meer verslechteren.

De sector sociale zaken en arbeidsmarkt zou ook beter uitgezonderd kunnen worden van een uitgavenplafond. Nu moet bij een conjuncturele neergang worden bezuinigd omdat de uitgaven aan met name Bijstands- en WW-uitkeringen dan oplopen. Ook worden tijdens hoogconjunctuur meevallers bij de sociale zekerheid afgeroomd. Echter, geld stroomt in de overheidsbegroting via de weg van de minste budgettaire weerstand. Als alle andere uitgavensectoren aan een strak plafond blootstaan, zal de verleiding te groot worden om nieuw beleid in de sector SZA te realiseren om zo aan de uitgavenplafonds elders te ontsnappen. De budgettaire discipline is daarmee zo sterk als het zwakste plafond. Om de integriteit van de andere budgettaire plafonds in tact te houden, rest eigenlijk niet anders om de sector SZA ook van een plafond te voorzien. De enige uitzondering hierop zouden de Bijstand en WW kunnen zijn, maar alleen als de uitgaven aan bijstands- en werkloosheidsuitkeringen goed af te zonderen zijn van de rest van de sector SZA.

8 Beleidsneutrale budgettaire plafonds

Een ander bezwaar aan het gebruik van de MLT-raming voor de budgettaire kaders is dat de kaders worden vastgesteld op basis van een beleidsarm scenario waarbij de huidige overheidsarrangementen zonder meer worden gecontinueerd. Dit klinkt logisch en aannemelijk maar is het bij nadere beschouwing toch niet.

Zo neemt, bijvoorbeeld, volgens de laatste MLT-raming de groei van de gezondheidszorguitgaven in 2007-2011 met maar liefst 2% per jaar sneller toe dan de economische groei (CPB, 2006e). Dit is feitelijk een politieke keuze voor hogere

uitgaven aan gezondheidszorg en kan daarom onmogelijk als ‘beleidsarm’ worden getypeerd. Loonkostenstijgingen veroorzaakt door de achterblijvende arbeidsproductiviteit bij de overheid (Baumol effect) vertalen zich ook automatisch in hogere budgettaire plafonds. De definitie van ongewijzigd beleid impliceert aldus een politieke keuze om dezelfde hoeveelheid publieke goederen te handhaven ook als die publieke goederen steeds duurder worden. Door de vergrijzing dalen automatisch de plafonds voor onderwijsuitgaven en stijgingen de plafonds voor zorg en de AOW. Door omslagelementen in de financiering van deze voorzieningen treedt herverdeling van jongeren naar ouderen op. Het is dus de vraag of automatische koppelingen in de overheidsbudgetten door demografische veranderingen beleidsarm genoemd kunnen worden.

De plafonds op basis van structurele lange-termijngroeiramingen moeten echt beleidsarm zijn en worden geschoond voor politieke keuzen ten aanzien van het stijgende overheidsaandeel vanwege het Baumol-effect en een grotere politieke voorkeur voor uitgaven aan gezondheidszorg. Men kan zich ook afvragen of de plafonds niet ook geschoond moeten worden voor demografische effecten. Bij aanvang van elke kabinetsperiode zouden aanvullende politieke besluiten genomen moeten worden ten aanzien van deze zaken en bijgevolg dienen de belastingen structureel te worden aangepast.

9 Belastingen en belastinguitgaven

De grote belastingherziening van 2001 en diverse kleinere herzieningen hebben de collectieve lastendruk structureel verlaagd. De belastingopbrengsten vertonen bovendien grotere fluctuaties over de conjunctuur dan de overheidsuitgaven, maar ook door de gestegen pensioenpremies.

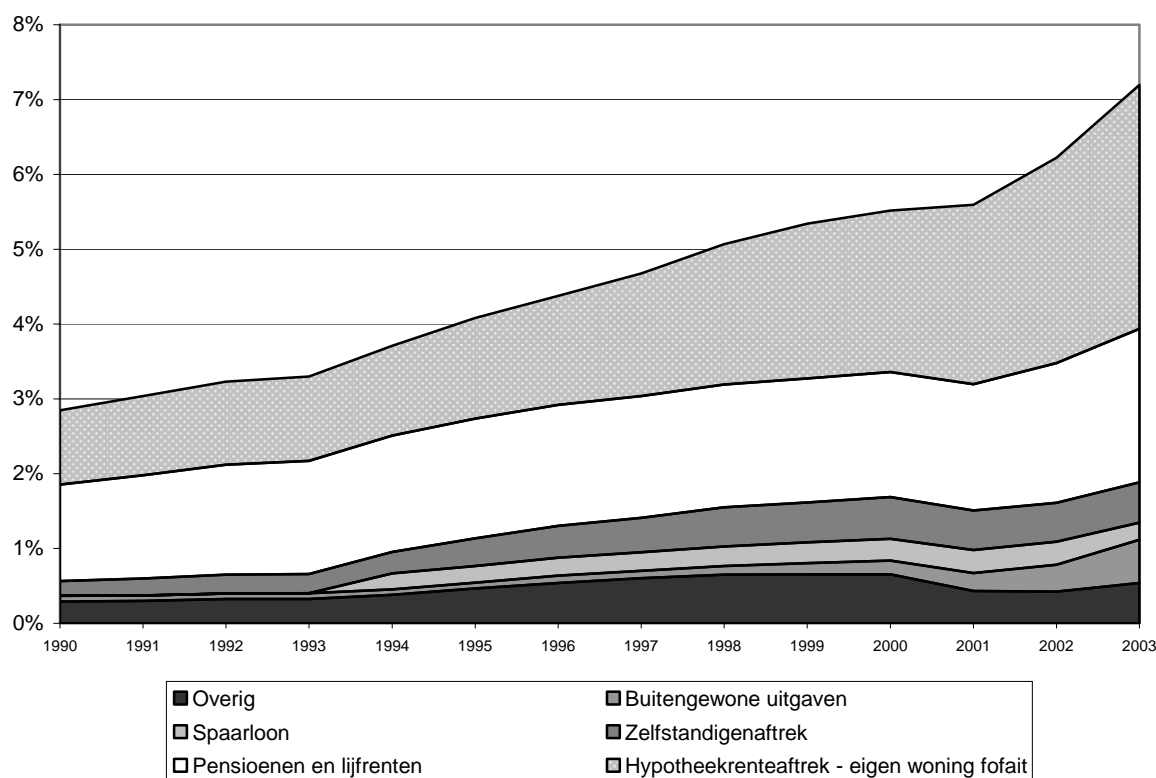
Bij aanvang van Paars-I mochten de belastingmeevallers voor 25% worden aangewend voor lastenverlichting. Het resterende deel van 75% werd gebruikt om het financieringstekort te verlagen. Toen gedurende Paars-II de financiële positie van de overheid zich leek te herstellen mochten 50% van de meevallers worden gebruikt voor lastenverlichting en ging 50% naar het tekort. Daarnaast zijn gedurende Paars-II ook beleidsmatige veranderingen van de inkomstenkant van de begroting van een ‘inkomstenkader’ voorzien. Dit betekent bijvoorbeeld dat beleid om de belastingen te verlagen ook een maximum plafond krijgt. Het lastenkader heeft overigens niet kunnen verhelfen dat er bij voortduring nieuwe aftrekposten zijn geïntroduceerd en een groot aantal belastingkortingen en –toeslagen is ontstaan.

De spelregels voor de inkomstenmeevallers bleken te soepel want teveel tijdelijke meevallers zijn structureel voor lastenverlaging ingezet. Ook hier is Zalm van teruggekomen want mede dankzij het veel lagere belastingpeil onstond in 2003 een budgettaire crisis. Balkenende-I en II moesten daarop de belastingen en premies verhogen om te voorkomen dat het EMU-tekort boven de 3% zou uitkomen. Thans lopen alle belastingmeevallers terecht in het tekort.

Een defect van de Zalmnorm is dat alle normale overheidsuitgaven van een plafond worden voorzien, terwijl dit niet geldt voor de aftrekposten. Een aanzienlijke verslechtering van het robuuste primaire saldo kan op conto worden geschreven van de stijgende kosten voor aftrekposten. Zie ook figuur 12 en Jacobs (2007) voor meer

details. Sinds 2002 zijn de aftrekbare pensioenpremies fors verhoogd vanwege de sluipende crash op de beurzen en dat heeft tot aanzienlijke opbrengstderving geleid.⁶ Ook de netto belastinguitgaven aan het eigen huis (hypotheekrenteaf trek minus eigenwoningforfait) nemen mede dankzij stijgende huizenprijzen spectaculair toe; zo'n 3% BBP gedurende 1994-2007. Enige beperkende ingrepen in het fiscale regime voor de eigen woning hebben hierop geen wezenlijk effect gehad. Bij de belastingherziening van 2001 is er licht gesnoeid in de aftrekposten, maar daarna groeien ze weer gestaag. Ook voor de aftrekposten geldt de wet van de minste budgettaire weerstand. Aangezien de overheidsuitgaven aan strikte plafonds onderhevig zijn, ontstaan er sterke prikkels om via de belastinguitgaven politieke wensen te realiseren. Om de integriteit van de overheidsbegroting te bewaren is het daarom noodzakelijk de uitgavenplafonds ook van toepassing te verklaren op de aftrekposten in lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006).

Figuur 6 – Belastinguitgaven aan aftrekposten 1990-2003 (%BBP)



Noot: Gemiddeld aftrektarief is op 42% verondersteld.

Bronnen: Caminada en Goudzwaard (2004), Ministerie van Financiën, CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen.

10 Doelstelling structureel robuust primair saldo

Volgens het huidige regeerakkoord wordt er gestreefd naar een structureel EMU-

⁶ De kosten voor pensioenpremies betreffen alleen de kosten van de gedeerde belastingen door de pensioenpremieaftrek en zijn ontleend aan Caminada en Goudzwaard (2004). De opbrengsten van de belastingen op aanvullende pensioenen en de gedeerde opbrengsten vanwege het niet belastingen van de pensioenopbouw zijn buiten beschouwing gelaten omdat de data ontbreken. De simulaties van Caminada en Goudzwaard (2004) suggereren overigens dat beide effecten elkaar ruwweg compenseren bij een reële rente van 3%.

tekort van ten hoogste 0,5% BBP. Anders moet er tenminste met 0,5% BBP per jaar worden ingelopen. Aan het einde van de kabinetsperiode moet structureel begrotingsevenwicht of een overschot zijn bereikt. In de jaren van Paars-I heeft de Nederlandse overheid zich gekwalificeerd voor de EMU door het financieringstekort onder de 3% te brengen. Onder Paars-II zijn echter onvoldoende overschotten gekweekt waardoor de Balkenende-I en II op het tekort moesten sturen om het onder de 3% te houden, hetgeen strijdig was met de basisgedachte van het trendmatige begrotingsbeleid.

Het structurele EMU-saldo is geen correct criterium om de doelstelling voor het begrotingsbeleid op lange termijn te baseren om verschillende redenen. Ten eerste is het structurele EMU-saldo gevoelig voor meevallers bij rente en gas. Een doelstelling op basis van het SRPS ondervangt in beginsel deze bezwaren omdat de rente, tijdelijke meevallers uit de gasbaten of overige vermogensinkomsten uit de doelstelling voor het tekort worden gefilterd. De Studiegroep Begrotingsruimte (2006) adviseert ook de gasbaten en rente uit de doelstelling voor het tekort te halen maar wijst een doelstelling op basis van het structurele saldo van de hand omdat de structurele componenten van de overheidsbegroting lastig te scheiden zijn van de conjuncturele componenten. In beginsel hoeft dit geen bezwaar te zijn als ook de uitgavenkaders van structurele lange-termijn plafonds worden voorzien en met de lange-termijn groeivoet van de economie groeien. In dat geval beïnvloedt de conjuncturele onzekerheid op symmetrische wijze de doelstelling voor het tekort als de uitgavenplafonds waardoor de feitelijk beleidsdoelstelling voor het robuuste structurele primaire saldo gedurende de kabinetsperiode niet verandert.

Het streven naar structureel begrotingsevenwicht of een overschot is momenteel een te softe doelstelling omdat de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn. In beginsel zou het uitgangspunt voor elke kabinetsperiode moeten zijn om op een houdbaarheidstekort van nul uit te komen aan het einde van de rit. Dat betekent dat de overheidsfinanciën structureel in balans zijn en ook in de toekomst niet zullen ontsporen. Er zijn vele manieren om houdbaarheid te realiseren. Dat kan via bezuinigingen of lastenverhogingen, nu en in de toekomst. Afhankelijk van politieke voorkeuren kan via de timing van verschillende maatregelen een andere balans van lusten en lasten tussen generaties worden gerealiseerd. Ingrepen zoals de fiscalisering van de AOW of verhoging van de pensioenleeftijd verkleinen het houdbaarheidstekort en geven dus een minder harde target op het SRPS aan het einde van de regeerperiode. Er dient overigens wel paal en perk te worden gesteld aan de mogelijkheden van regeringen om over hun graf heen te regeren via té geleidelijke overgangstermijnen bij nieuw beleid.

11 Conclusies: begrotingsbeleid 1994-2007 en amendering Zalmnorm

In de periode 1994-2007 kan niet gesproken worden van een grondige sanering van de overheidsfinanciën aangezien er door de overheid meer is uitgegeven dan er binnenkwam aan belastinginkomsten. Er is daardoor ingeteerd op het overheidsvermogen. De bezuinigingen op de overheid, met name bij de sociale zekerheid, zijn aangewend voor lagere belastingen. Het lagere belastingpeil heeft de economische structuur wel versterkt. De staatsschuld is afgenomen door verkoop van overheidsbezit (gasvoorraden, overheidsdeelnemingen en overheidskapitaal). De toekomstige overheidsverplichtingen zijn sterk toegenomen waardoor Nederland anno

2007 een netto schuldenland is, daar waar het in 2000 nog een positief netto vermogen had. In dit licht bezien, is de erosie van de netto vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 onverstandig geweest. De volatiliteit in het structurele robuuste primaire saldo laat zien dat het trendmatige begrotingsbeleid nog niet goed werkt. Rentemeevallers, hogere gasbaten vanwege de hoge olieprijs en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn aangewend voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, met name aan de gezondheidszorg. Dit heeft de overheidsfinanciën aan het begin van deze eeuw uit het lood geslagen. De Zalmnorm verdient daarom op verschillende punten aanpassing.

Structurele beleidsneutrale uitgavenplafonds moeten worden gebaseerd op lange-termijn groeiramingen waarin conjuncturele en middellange-termijneffecten, demografische factoren, prijsstijgingen van de overheid door het Baumol-effect en verkapte uitgavenverhogingen zijn geëlimineerd. Voor elke regeerperiode vindt er additionele politieke besluitvorming plaats om de neutrale uitgavenkaders desgewenst aan te passen aan demografische veranderingen (vergrijzing), het Baumol-effect en grotere vraag naar overheidsuitgaven, zoals gezondheidszorg. Belastinguitgaven aan aftrekposten worden in beginsel ook van een neutraal structureel uitgavenplafond voorzien om de explosieve groei van de belastinguitgaven te beteugelen. Alle meevallers aan inkomsten en uitgavenkant zijn per definitie tijdelijk en lopen bijgevolg in het financieringstekort en worden nimmer aangewend voor structurele uitgavenverhogingen of lastenverlichtingen. Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat er aan het einde van elke regeerperiode sprake is van houdbaarheid.

Referenties

- Barro, Robert J. (1979), "On the Determination of Public Debt", *Journal of Political Economy*, 87, 940-971.
- Caminada, Koen, en Lex Goudswaard (2004), "The Fiscal Subsidy on Pension Savings in the Netherlands", *Tax Notes International*, 33, (13), 1231-1240.
- CPB (2003), "Het Structureel EMU-Saldo: De Methoden van het CPB en de Europese Commissie Vergeleken", CPB Memorandum 72, CPB: Den Haag.
- CPB (2006a), "Tijdreeksen Overheidsfinanciën", in: Frits Bos, "De Nederlandse Collectieve Uitgaven in Historisch Perspectief", CPB Document No. 109, Den Haag: CPB.
- CPB (2006b), *Macro Economische Verkenning 2007*, Den Haag: CPB.
- CPB (2006c), "Trefzekerheid van Korte-Termijnramingen en Middellange-Termijnverkenningen", CPB Document No. 131, Den Haag: CPB.
- CPB (2006d), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: CPB.
- CPB (2006e), "Boekhoudkundige Berekening Budgettaire Ruimte 2008-2011", CPB Document 118, Den Haag: CPB.
- Ewijk, Casper van, Nick Draper, Harry ter Rele, Ed Westerhout, en Jan Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Bijzondere Publicatie 61, Den Haag: CPB.
- Jacobs, Bas (2007), "De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007", lange versie, mimeo, Universiteit van Tilburg/Universiteit van Amsterdam.
- Jacobs, Bas, en A. Lans Bovenberg (2006), "Voortschrijdend Inzicht in de Vergrijzing", *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, (2), 62-79.
- Kotlikoff, Lawrence J. (2001), "Generational Policy", in: *Handbook of Public*

- Economics - vol. IV*, Elsevier North-Holland BV, 1873-1932.
- Ministerie van Financiën (2007), *Tijdreeksen voor aftrekposten, ramingen en realisaties van budgettaire plafonds*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Persson, Torsten, en Guido Tabellini (2000), *Political Economics*, Cambridge-MA: MIT-Press.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, Den Haag: Ministerie van Financiën.