

Het saldo van de Nederlandse

De Nederlandse overheid moet sparen voor de jaren 2020-2040, twee decennia waarin de vergrijzing zal zorgen voor hoge kosten. Inderdaad streeft de huidige regering naar overschotten en een aflossing van de staatsschuld, maar spaart de overheid wel genoeg? Hoe verhouden die overschotten zich tot de grootschalige investeringen die worden gepleegd op het gebied van sociale samenhang en milieu? Met behulp van de economische theorie is het mogelijk om de inspanningen van de overheid tegen het licht te houden.

Hoe is het met de financiële positie van de Nederlandse staat? Voor de burger die geen tijd heeft om zich te verdiepen in de rijksboekhouding lijkt alles dik in orde. De regering laat weten:

“Ook de overheidsfinanciën zijn verbeterd. Na een tijdelijke dip van het EMU-saldo in 2007, wordt voor 2008 weer een overschot op de begroting verwacht van 0,5% BBP. Dit betekent een verbetering van bijna 1% BBP in een jaar. Ook de komende vier jaar zal de begroting steeds een overschot laten zien.”
(*persbericht op regering.nl, 18 september 2007*)

In bovenstaande tekst wordt de waarde van het procentuele EMU-saldo als de belangrijkste indicator voor de toestand van de overheidsfinanciën opgevoerd. Dit getal, het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de gehele overheid als percentage van het bruto binnenlands product, heeft ook de aandacht van de Europese Unie. Is het tekort groter dan drie procent, dan

volgen er maatregelen.

Onder economen wordt de betekenis van het overheidssaldo voor de werkelijke toestand van 's rijks financiën echter regelmatig in twijfel getrokken. Er vallen transacties onder die er eigenlijk niet in horen, terwijl belangrijke zaken juist niet worden meegenomen. Eisner (1989) geeft van beide een voorbeeld. De verkoop van bezittingen levert weliswaar een *cash flow* op, maar draagt niet bij aan de nettopositie van de overheid. Toch komen de opbrengsten vaak terug in het overheidssaldo. In Nederland is dat bijvoorbeeld het geval met de verkoop van aardgas. Zo werd onlangs bekend dat de “tijdelijke dip” waarover hierboven gesproken wordt, 0,2 procentpunt lager uitvalt door onder meer onverwacht hoge aardgasbaten. Tegenover deze batige post staat natuurlijk de afname van 's lands aardgasreserve, maar die wordt niet als zodanig geboekt.

Een voorbeeld van een verandering in de toestand van de overheidsfinanciën die niet in het overheidssaldo opduikt vormen toezeggingen over toekomstige uitkeringen. Toen de regering in november 2004 besloot af te zien van een versoering van VUT, WAO en prepensioenen betekende dat een onmiddellijke verslechtering van haar financiële positie. Immers, het besluit betekende dat de komende jaren minder belasting wordt ontvangen terwijl een verlaging van (subsidie op) de uitkeringen niet doorgaat. Maar dit verlies werd niet in het saldo over 2004 geboekt. Het omgekeerde overkwam ooit de Ameri-

overheid

kaanse president Ronald Reagan, die tijdens zijn ambtsperiode een groot negatief overheidssaldo veroorzaakte maar ook zorgde voor toekomstige verbeteringen door de pensioenleeftijd in de VS langzaam te laten verschuiven van 65 naar 67 jaar.

Kotlikoff (1993), die spreekt over *deficit delusion*, beweert dat het mogelijk is om het overheidssaldo op elke gewenste waarde te zetten, ongeacht het reële beleid, door de bordjes bij sommige transacties te verhangen. Maak van de AOW-premie een 'lening' die wordt terugbetaald als de burger 65 is en het overheidssaldo daalt, terwijl er feitelijk niets verandert.

Kotlikoff stelt voor om een andere maatstaf te kiezen voor de toestand van de overheidsfinanciën, de zogenaamde *fiscal balance rule*. In deze regel speelt het netto profijt dat iedere persoon over zijn of haar leven van de overheid heeft een centrale rol. Dat netto profijt is de verdisconteerde waarde van alle ontvangsten van, minus betalingen aan, de overheid. Daarin komt zowel de belofte van een toekomstige uitkering als de inkomstenbelasting van dit jaar tot uitdrukking, en wijzigingen in het netto profijt zijn onmiddellijk uit te drukken in euro's. De *fiscal balance rule* zegt dat de overheid solvabel is als de jaarlijkse bestedingen en het netto profijt van een nieuw jaarcohort burgers gelijk zijn aan het netto rendement op 's lands kapitaal.¹

Generatierekeningen

Het idee van Kotlikoff is voor Nederland in de praktijk gebracht door

het Centraal Planbureau. In twee studies (Van Ewijk e.a., 2000 en 2006) wordt een poging gedaan om alle ontvangsten en betalingen van de Nederlandse overheid toe te rekenen aan een leeftijdsgroep en op die manier zowel het netto profijt, als de houdbaarheid van het fiscale beleid te kwantificeren.

De resultaten van deze studies zijn ontluisterend voor hen die door de positieve berichten over het overheidssaldo van de komende jaren gerustgesteld waren over de financiële positie van de Nederlandse staat. De meest recente berekeningen laten zien dat het EMU-saldo in 2011 op +3% BBP zou moeten staan om de huidige toezeggingen waar te kunnen maken zonder toekomstige belastingverhogingen, reducties in uitgaven of een exploderende staatschuld. Het voornemen van de regering voor het saldo in 2011, +1%, ligt hier fors onder en maskeert in feite een tekort dat in de toekomst, door degenen die op dat moment belasting betalen, opgehoest zal moeten worden.

Basis voor de analyse van het CPB is de aanname dat de huidige fiscale regels in de toekomst voortgezet worden. Er zijn dan twee redenen om het overschot zodanig uit te laten komen dat de belastingen over tijd min of meer constant zijn. De eerste is efficiëntie: door het belastingtarief constant te houden wordt voorkomen dat in bepaalde perioden een hoge, verstorende, belastingdruk heerst. De tweede is eerlijkheid: als de belastingen nu laag zijn moeten ze later omhoog, of moeten op een later moment de uitgaven omlaag.

De generaties die van het huidige, lage, tarief profiteren zijn over het algemeen niet dezelfde als die de kosten ervan dragen.

De minister van Financiën, die toch met deze feiten bekend zou moeten zijn, spreekt in de Miljoenennota 2008 van een "solide financieel beleid". Het is hem ook niet helemaal aan te rekenen, er zijn goede redenen om niet onmiddellijk naar een overschot van 3% te streven. Een zo abrupte wending zou vrijwel zeker tot een recessie leiden en politiek onverkoopt zijn. Maar dat is niet het verhaal dat in de Miljoenennota 2008 verteld wordt. Het is interessant om te bespreken welke argumenten de regering aanvoert om toch zo ver onder het voorgestelde overschot te blijven.

De overheid en de arbeidsmarkt

We zijn in Nederland redelijk goed voorbereid op de komende vergrijzingsgolf. De meeste mensen die tussen nu en 2020 met pensioen zullen gaan, hebben via aanvullende pensioenfondsen een goede voorziening opgebouwd. Die fondsen bulken van het geld, en een groot deel daarvan zal tussen 2020 en 2040 worden uitgekeerd.

Voor zover deze uitkeringen worden gebruikt om goederen te kopen die kunnen worden geïmporteerd is dat geen enkel probleem. Nederland heeft jarenlang een overschot op de lopende rekening gehad en kan uitgebreid winkelen bij buitenlandse producenten. Maar als alle gepensioneerden zich in eigen land tegoed willen doen aan niet-verhandelbare goederen en diensten, zoals bijvoorbeeld medische zorg, dan

wordt het lastiger. Het arbeidsaanbod in Nederland daalt namelijk door diezelfde vergrijzing, en de combinatie van een dalende productiecapaciteit en een stabiele vraag kan voor spanningen op de arbeidsmarkt zorgen (zie bijvoorbeeld Knaap e.a., 2003). Dat kan weer leiden tot hoge lonen in de periode 2020-2040.

Hoge lonen zijn niet goed voor de overheidsfinanciën, om twee redenen. Ten eerste zijn veel uitgaven van de overheid (ambtenarensalarissen, maar ook de kosten voor AOW en zorg) gebonden aan de loonvoet. Ten tweede stijgen aanvullende pensioenen over het algemeen mee met de lonen, en die hogere kosten zorgen ervoor dat de pensioenfondsen meer premie moeten vragen. Die premie is weer fiscaal aftrekbaar.

Als de overheid er nu voor kan zorgen dat het vraagoverschot op de arbeidsmarkt tussen 2020 en 2040 wordt opgelost zonder dat de lonen sterk stijgen, dan kan dat een rechtvaardiging zijn voor het te kleine overschot in deze periode. Een mogelijke manier om dit te bewerkstelligen is het activeren van mensen die nu niet werken, in de hoop dat ze over een aantal jaren nog steeds actief zullen zijn. Een andere manier is het ontmoedigen van een vroege uittrekking. Investerings in de werking van de arbeidsmarkt kunnen in potentie leiden tot besparingen in de toekomst.

Andere rekeningen

Ook blijkt dat de overheid, naast haar eigen financiële rekening, er nog twee andere rekeningen op nahoudt en

daartussen een soort van uitruil toepast. Die andere rekeningen zijn de sociale en de milieu-rekening. Het is niet eenvoudig om al die rekeningen op te stellen:

“De effecten van vergrijzing zijn relatief makkelijk in modellen te vatten en te vertalen in concrete budgettaire doelstellingen. Maar hoe zit dat met de kosten en opbrengsten van investeringen in klimaatverbetering? Of onderwijs? Wat is de langetermijnwaarde van investeringen in sociale samenhang?”
(*tekstgedeelte miljoenennota 2008, p. 13*)

Dit zijn retorische vragen maar de minister suggereert wel dat het overheidsbudget alleen niet zaligmakend is. Als we ervoor zorgen dat de lasten van de vergrijzing efficiënt en gelijk over de generaties verdeeld worden, lijkt hij te zeggen, dan hebben we in 2040 een solvabele overheid. Maar wat heb je daaraan als het milieu naar de knoppen is en de sociale samenhang is verdwenen?

Maar de uitruil tussen deze drie rekeningen is fictief. Investerings in milieu en sociale samenhang kosten op dit moment gewoon geld, en die uitgaven zorgen ervoor dat de overheid een tekort doorschuift naar de toekomst. De generaties die dan leven, populair aangeduid als “onze kinderen”, moeten op dat moment een keuze maken uit twee kwaden: meer belasting betalen, dan wel snoeien in de uitgaven, om onze investeringen alsnog te betalen. Zelfs al zijn zij zeer tevreden over de uitstekende sociale samenhang en het schone milieu, dan nog zou het efficiënter, en wellicht

ook eerlijker zijn geweest om de kosten daarvoor over de tijd te spreiden.

Wat betreft de milieurekening houdt het hier op. Het is onwaarschijnlijk dat er directe, positieve, invloeden zijn van bijvoorbeeld het terugbrengen van de Nederlandse CO2-uitstoot op de toekomstige overheidsrekening. Bij de rekening van de sociale samenhang blijkt er echter meer aan de hand, en kunnen de huidige investeringen opnieuw leiden tot lagere kosten in de toekomst.

Een teruglopende sociale samenhang heeft op allerlei manieren gevolgen voor de economie. Allereerst wordt er door de minister fijntjes op gewezen dat een tekort aan sociale samenhang kan leiden tot ‘Parijse toestanden’ waarbij kwade jongeren hun ongenoegen over dit tekort kenbaar maken door een verhoogde afschrijving op allerlei kapitaal te veroorzaken. Investerings in sociale samenhang kunnen zeker uit als daarmee voorkomen wordt dat uw buurjongen uw auto in brand steekt. Maar een grote sociale samenhang kan ook, zo blijkt uit onderzoek, voor een betere matching op de arbeidsmarkt zorgen. Wie weet wat er leeft in de samenleving regelt gemakkelijker een baantje dan iemand die op personeelsadvertenties reageert, zo is de gedachte. Op die manier loopt de structurele werkloosheid terug hetgeen, zie hierboven, goed is voor de overheidsfinanciën. Een investering in sociale samenhang hoeft geen geld te kosten als zij leidt tot een hogere arbeidsparticipatie en een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt.

Investeren in sociale samenhang gebeurt onder dit kabinet op twee manieren. Ten eerste wordt met subsidies en belastingvoordelen geprobeerd de hardnekkige werkloze aan het werk te krijgen, met het idee dat een baan een eerste vereiste is om mee te draaien in de maatschappij. Ten tweede wordt geld gestoken in het opkalefateren van achterstandswijken.

Het probleem met deze lijn van argumenteren zit besloten in het citaat hierboven. Van het rendement op investeringen in sociale samenhang is weinig bekend. Zullen de investeringen inderdaad leiden tot een lager tekort in de toekomst? Dan is alles in orde. Maar als de invloed van een 'investering' beperkt blijft tot het verhogen van de sociale samenhang per se dan is het een gewone overheidsuitgave, die het netto profijt van burgers verhoogt en waarvoor vroeger of later betaald zal moeten worden.

Conclusie

De demografische ontwikkelingen in Nederland zorgen ervoor dat de overheidsfinanciën er de komende jaren voorzienbaar slechter voorstaan dan vandaag. Een efficiënt en eerlijk beleid zou zijn om in deze periode grote overschotten te creëren, om de lasten over de generaties te spreiden. Berekeningen geven aan dat daarvoor in 2011 een positief EMU-saldo van 3% nodig is.

Tegelijk speelt de vergrijzing op een termijn die de horizon van de gemiddelde politicus ver overschrijdt. Het is dus te begrijpen dat de huidige regering niet genegen is tot zo'n hoog overschot te

komen. Maar dat is niet de argumentatie achter het huidige beleid, dat een overschot van 1% in 2011 ambieert. Er wordt vanuit gegaan dat investeringen in de arbeidsmarkt en de sociale samenhang, vandaag gedaan, in de toekomst voor lagere kosten zullen zorgen.

Men kiest daarmee voor een strategie met een onzekere opbrengst. Als het meezit hoeven we nu niet te sparen én hebben we straks geen tekort. Als het niet werkt, zitten we over twintig jaar met de brokken. ☞

Voetnoten

- * Thijs Knaap: Universitair Docent macro-economie, Utrecht School of Economics en Junior Fellow, Netspar. t.knaap@econ.uu.nl.
- 1 Wat "netto" en "kapitaal" hier precies betekent hangt af van het gebruikte model, zie Kotlikoff (1993) voor de details. De intuïtie zou echter duidelijk moeten zijn: voor elke huidige of geplande uitgave moet op enig moment belasting worden geheven, tenzij er vermogen tegenover staat.
- 2 Dit volgt uit het gegeven dat de verstoring van belastingen is proportioneel met het kwadraat van het tarief. Een minimale verstoring wordt dan bereikt met een constant tarief, oftewel *tax smoothing*.

Referenties

- Eisner, R. (1989), "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", *Journal of Economic Perspectives* (3), pp. 73-93.
- Ewijk, C. van, e.a. (2000), *Ageing in the*

Netherlands, Centraal Planbureau, Den Haag.

Ewijk, C. van, e.a. (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Centraal Planbureau, Den Haag.

Knaap, T. A.L. Bovenberg, L.J.H. Bettendorf en D.P. Broer (2003), *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Ocfestudies in economic policy.

Kotlikoff, L.J. (1993), "From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy", *Journal of Economics*, 7th supplement, pp. 17-41.

NRC Handelsblad, 23 november 2007, "Weer meevaller voor begroting".
Regering.nl: http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2007/september/18/Miljoenennota_2008_rijksbegroting_weer_in_de_plus, opgehaald op 30 november 2007

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), "Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2008", 31-200, Nr 1. Den Haag.