

## **CPB Document**

**No 003**

juni 2001

### **Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2003-2006**

**Cees Jansen**

**Paul Besseling**

**Free Huizinga**

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon           (070) 338 33 80  
Telefax            (070) 338 33 50  
Internetadres     [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

ISBN 90-5833-069-9.

## Inhoudsopgave

Ten geleide	4
1 Inleiding	5
2 Macro-economische uitgangspunten	5
3 De budgettaire ruimte op middellange termijn	6
4 Gevoeligheidsanalyse	13
5 Slot	14
6 Abstract	16

## Ten geleide

Dit CPB Document beschrijft een boekhoudkundige berekening van de budgettaire ruimte die zonder nader beleid in de periode 2003-2006 beschikbaar komt. De macro-economische uitgangspunten sluiten aan op het Centraal Economisch Plan 2001 en op het voorzichtig trendmatig scenario tot 2006 uit CPB Document no. 1. In een gevoeligheidsanalyse blijkt onder andere hoe de budgettaire ruimte verandert bij een andere samenstelling van de BBP-groei, en wat het budgettaire effect is van de voorzichtigheidsmarge.

De berekeningen zijn gemaakt om politieke partijen en de Studiegroep Begrotingsruimte nu al enig inzicht geven in de budgettaire ruimte die zonder nader beleid in de volgende kabinetsperiode beschikbaar komt voor lastenverlichting, uitgavenverhoging en/of saldovergroting. Op basis hiervan kunnen de politieke partijen bepalen hoe deze ruimte wordt besteed en of extra ruimte moet worden gecreëerd door lastenverzwaring, uitgavenbeperking en/of saldoverkleining.

Dit document beperkt zich tot een boekhoudkundige analyse van de budgettaire ruimte. Dat wil zeggen dat geen rekening is gehouden met de macro-economische doorwerking van het budgettaire beleid. De recente voorlopige besluitvorming over de begroting 2002 is zo goed mogelijk verwerkt, maar zonder eventuele effecten op de macro-economische variabelen.

In aansluiting op de Macro Economische Verkenning 2002 zal het CPB dit najaar een uitgewerkte verkenning maken van de economische ontwikkeling op middellange termijn. Bij die gelegenheid zal ook de berekening van de budgettaire ruimte worden aangepast aan de dan actuele inzichten en beleidsuitgangspunten.

Aan dit CPB Document is naast de auteurs vooral gewerkt door Frits Bos, Julia Catz, Nick Draper, Peter Eering, Kees Folmer, Esther Mot, Sjoerd Ottens, Gerbert Romijn en Martin Vos.

De directeur,

F.J.H. Don

## 1 Inleiding

In dit CPB Document worden enige becijferingen gegeven over de budgettaire ruimte voor de periode 2003-2006 die onder een aantal veronderstellingen kan ontstaan<sup>1</sup>. De cijfermatige basis voor de berekeningen is het beeld voor 2002 uit het CEP 2001 en het voorzichtig trendmatig scenario tot 2006 uit CPB Document I. Voorts sluiten de berekeningen van de overheidsuitgaven, behoudens de macro-economische uitgangspunten, in grote lijnen aan op de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2001. Daaraan zijn de hoofdlijnen van de recente (voorlopige) besluitvorming rond de begroting 2002 toegevoegd.

Er moet in dit verband op worden gewezen dat de huidige exercitie vooral een boekhoudkundige is. Economische effecten van budgettair beleid blijven buiten beschouwing. In november publiceert het CPB een verkenning van de volgende kabinetsperiode. Deze levert een compleet beeld van de macro- en meso-economische ontwikkeling van de Nederlandse economie voor de periode 2003-2006. Daaruit kan uiteraard een andere economische ontwikkeling en daarmee een andere budgettaire ruimte naar voren komen dan hier wordt gehanteerd.

De volgende paragraaf start met een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten op macro-economisch terrein. In paragraaf 3 wordt de resulterende budgettaire ruimte in de volgende kabinetsperiode gepresenteerd. Paragraaf 4 doet verslag van een gevoeligheidsanalyse ten aanzien van enkele cruciale variabelen. In paragraaf 5 tenslotte wordt op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt met de boekhoudkundige berekening van de budgettaire ruimte 1999-2002.

In de tabellen luiden alle bedragen in miljarden euro's. In tabel 3.1 worden ter ontwenning tussen haakjes ook enkele bedragen in miljarden guldens weergegeven.

## 2 Macro-economische uitgangspunten

Uitgangspunt voor de macro economische ontwikkeling is het voorzichtig trendmatige scenario zoals afgeleid in CPB Document nr.1. De analyse van de potentiële groei maakt duidelijk dat Nederland op middellange termijn het hoge groeitempo van de laatste jaren niet kan volhouden. De groei van het potentiële BBP wordt voor 2003-2006 geschat op 2¾% per jaar, ½%-punt minder dan in 1996-2001. Weliswaar wordt verwacht dat de structurele arbeidsproductiviteitsgroei zal versnellen. Dit weegt echter niet op tegen de vertraging van de groei van het structurele arbeidsaanbod. Een trendmatig, conjunctureel neutraal beeld voor

<sup>1</sup> Soortgelijke exercities zijn gedaan in 1989 en 1997. Zie Werkdocument 27 (Collectieve uitgaven, tekortreductie en lastenverlichting: een indicatie voor de beleidsruimte) en Werkdocument 94 (Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 1999-2002).

2006 vereist een afbouw van de output gap uit het startjaar, zodat een trendmatige groeiverwachting van 2½% per jaar resulteert.

In zijn advies over de budgettaire systematiek voor de komende kabinetsperiode pleit de SER ervoor om het budgettaire beleid te baseren op een ‘voorzichtig trendmatig scenario’<sup>2</sup>. Gelet op de onzekerheidsmarges zou de voorzichtigheid vorm kunnen krijgen in een marge van ¼%-punt onder de verwachte trendmatige groei. Aldus zou een voorzichtig trendmatig scenario voor 2003-2006 een BBP-groei van 2¼% per jaar inhouden. In paragraaf 4 gaan we in het budgettaire effect van de voorzichtigheidsmarge.

Dit scenario is aangevuld met bijpassende macro-economische kengetallen, waaronder een stijging van de werkloosheid naar het geschatte evenwichtsniveau van 4½% in 2006. De arbeidsinkomensquote stijgt met ¼%-punt tot 83½% in 2006. De kernvariabelen die gehanteerd zijn voor de boekhoudkundige doorrekening van de budgettaire ruimte zijn weergegeven in tabel 2.1. In paragraaf 4 zullen we laten zien hoe de budgettaire ruimte verandert bij een andere samenstelling van de groei.

**Tabel 2.1 Macro economische uitgangspunten 2003-2006**

	<i>mutatie per jaar in %</i>
BBP volume	2 ¼
BBP prijs	2 ¼
Consumentenprijsindex (CPI)	2
Contractloon marktsector	3 ½
Incidentele looncomponent marktsector	½
Werkgelegenheid bedrijven	¾
Arbeidsproductiviteit marktsector	1 ¾
	<i>mutatie t.o.v. 2002</i>
Werkloze beroepsbevolking (in % beroepsbevolking)	1
Arbeidsinkomensquote (in %)	¼
	<i>niveau eindjaar</i>
Lange rente (in %)	5

### 3 De budgettaire ruimte op middellange termijn

In deze paragraaf worden de uitgangspunten en resultaten voor de collectieve financiën gepresenteerd. Eerst wordt aangegeven welke groei van de inkomsten bij constante tarieven voor belastingen en premies kan worden verwacht (bruto ruimte). Vervolgens wordt een beleidsarme

<sup>2</sup> SER, Sociaal-Economisch Beleid 2000-2004, Advies 00/08.

verkenning gemaakt van de ontwikkeling van de uitgaven. Deze uitgavengroei legt beslag op de totale bruto ruimte.

Bij afbakening van inkomsten en uitgaven is aangesloten op de ijklaten en ijklijnen zoals die door het huidige kabinet worden gehanteerd. De inkomsten onder de ijklaten en de uitgaven onder de ijklijnen bevatten echter niet alle voor het EMU-saldo relevante posten. Vandaar dat vervolgens wordt bezien wat het budgettaire beslag van deze andere posten is. Het EMU-saldo zelf wordt technisch constant gehouden (in procenten van het BBP) op het niveau van 2002. Na verwerking van de hoofdlijnen van voorlopige besluitvorming over de begroting 2002 raamt het CPB het EMU-saldo in 2002 op 1,1% BBP.

Uiteindelijk resteert de budgettaire ruimte, die bij het voorzichtig trendmatig scenario aangewend kan worden voor lastenverlichting, uitgavenverhoging en/of saldovergroting. De analyse luidt in reële termen, waarbij de nominale budgettaire ontwikkelingen in de periode 2003-2006 zijn gedeïndeerd met de prijsstijging van het BBP.

**Tabel 3.1 Budgettaire ruimte 2003-2006 in mld euro (mld gld), prijzen 2002**

Reële stijging inkomsten onder ijklat bij ongewijzigde tarieven	16¼ (35¾)	
w.v. ijklat belastingen		10¼
ijklat premies		6¼
ijklat gasbaten		- ¼
Reële stijging uitgaven onder ijklijn bij ongewijzigd beleid	15¼ (33¼)	
w.v. ijklijn Rijksbegroting in enge zin (RBGeng)		5¼
ijklijn Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA)		5½
ijklijn Zorg <sup>a</sup>		4¼
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	- 2 (- 4½)	
Budgettaire ruimte bij EMU-saldo constant op 1,1% BBP	3¼ (7)	

<sup>a</sup> Het Budgettaire Kader Zorg, waarmee wordt gewerkt in tabel 3.2, laat een stijging van 5 mld euro zien.

#### **Bruto ruimte: inkomsten onder ijklaten**

De inkomsten onder ijklaten hebben betrekking op de collectieve lasten vanwege het Rijk en de sociale fondsen. Dit betreft het totaal van belastingen, premies, gasbaten (exclusief FES-deel) en overige tot de collectieve lasten gerekende middelen (milieu- en landbouwheffingen). Voor een goede aansluiting met het EMU-saldo zijn de belastingen en de premies 'op verschoven kasbasis' in de berekeningen meegenomen.

Voor de berekening van de ruimte als gevolg van inkomstengroei is uitgegaan van een ongewijzigde tariefstructuur (constante microlastendruk). Hierbij is een uitzondering gemaakt voor nu reeds bekende effecten van voorgenomen beleidsmaatregelen die in de ramingsperiode hun beslag zullen hebben. Zo is de voorlopige besluitvorming rond het lastenverlichtingspakket

2002 op hoofdlijnen meegenomen. Het uitgangspunt van constante microlastendruk impliceert dat is aangesloten bij alle bestaande wettelijke indexeringen. Zo zijn de tabelcorrectiefactoren in de loon- en inkomensheffing en de aanpassing van de benzine- en dieselaccijns gebaseerd op de prijsontwikkeling. Het uitgangspunt van ongewijzigde microlastenontwikkeling sluit aan bij het beleidsarme karakter van de hier gepresenteerde berekeningen.

Afgezien van de genoemde autonome maatregelen wordt de inkomstengroei bepaald door de ontwikkeling van de heffingsgrondslagen. Deze zijn boekhoudkundig berekend, aangezien er nog geen gedetailleerd macro- en meso-economisch scenariobeeld beschikbaar is. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de feitelijke heffingsgrondslagen bepaald door de ontwikkeling van relevante aftrekposten. Voor de meeste aftrekposten is verondersteld dat die als percentage van de (macro)grondslagen constant blijven.

Een belangrijke uitzondering is de hypotheekrente-aftrek. Deze is geraamd op basis van de te verwachten ontwikkeling van de hypotheekschuld en de rente. Hierbij is van belang dat de scherpe stijging van de prijs van koopwoningen in de afgelopen jaren nog doorwerking heeft in een sterke groei van de betaalde hypotheekrente en de hypotheekrente-aftrek.

De opbrengst van de totale inkomsten onder ijkklatten neemt bij deze uitgangspunten reëel met 16¼ mld euro toe. De endogene groeivoet van de inkomsten loopt daarmee vrijwel in de pas met die van het BBP. Tegenover het effect van reële progressie bij de LB/IB staat onder meer de oploop van de hypotheekrente-aftrek en het niet (wettelijk) geïndexeerd zijn van een aantal belastingen, zoals de milieuheffingen en de alcoholaccijnzen.

Van alle belastingen en premies neemt de loon- en inkomstenheffing (inclusief de premies volksverzekeringen) het snelst toe. De opbrengst in box 1 stijgt op transactiebasis reëel met 8½ mld euro. Van die stijging kan 2½ mld euro toegeschreven worden aan het feit dat de heffingskortingen en de schijflengtes geïndexeerd worden aan de prijzen (2% per jaar) en niet aan de inkomens (gemiddeld voor alle inkomens ruim 3½% per jaar).<sup>3</sup> Deze extra budgettaire ruimte voor de overheid vindt zijn spiegelbeeld in een geringere koopkrachtstijging voor de gezinnen. Deze meeropbrengst slaat geheel neer bij de belastingcomponent van de LB/IB die daardoor reëel stijgt met 5½ mld euro. De premies volksverzekeringen stijgen nagenoeg proportioneel met de bruto inkomens, wat leidt tot een reële groei met 3 mld euro. De premies werknemersverzekeringen, die een andere heffingsgrondslag hebben, stijgen eveneens met reëel 3 mld euro. Ook dit is een nagenoeg proportionele stijging.

#### **Beslag op ruimte: uitgaven onder ijklijnen**

De uitgaven onder ijklijnen nemen gegeven de beleidsarme uitgangspunten in totaal met 15¼ mld euro toe (d.w.z. een reële groei van 2,1% per jaar). Deze groei van de reële uitgaven wordt

<sup>3</sup> Na de Belastingherziening 2001 bedraagt de progressiefactor in de IB 1,8 (zie MEV 2001, p. 144).



nader onderbouwd in tabel 3.2. De rijksuitgaven en de niet-belastingmiddelen zijn gebaseerd op de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2001. Daaraan zijn toegevoegd een extrapolatie voor het jaar 2006 en de doorwerking van de macro-variabelen. Bovendien is de voorlopige besluitvorming rond de begroting 2002 zo goed mogelijk in de cijfers verwerkt.

**Tabel 3.2 Reële uitgavengroei per kader in mld euro, prijzen 2002**

Rijksbegroting in enge zin (RBG)	5¼		
w.v. volume onderwijs		1½	
volume justitie (asielzoekers)		- ½	
volume verkeer en waterstaat (infrastructuur)		¾	
volume Financiën (invoerrechten)		¼	
volume Gemeente en Provinciefonds		1	
reële bijdrage voor Internationale samenwerking (HGIS)		¼	
reële EU-afdrachten		- ¼	
reële rentelasten		- 2	
reële rente voor AOW-spaarfonds		¾	
reële loonaanpassing		3½	
loonvoet conform marktsector			¾
incidenteel hoger dan marktsector			¼
reële prijsaanpassing		- ¼	
overig		¼	
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA)	5½		
w.v. volume AOW		1¼	
volume ANW, AKW		- ¼	
volume arbeidsongeschiktheid		1	
volume werkloosheid en bijstand		1½	
overig volume		¼	
reële aanpassing uitkeringshoogte		1¾	
Budgettair kader zorg (BKZ)	5		
w.v. demografie		1½	
overig volume		1¾	
reële loonaanpassing		1¾	
loonvoet conform marktsector			1½
incidenteel hoger dan marktsector			¼
reële prijsaanpassing		- ¼	

De uitgaven op de rijksbegroting in enge zin stijgen met 5¼ mld euro (een reële groei van 1,5% per jaar). Tabel 3.2 toont alle onderdelen die afgerond ¼ mld euro of meer bijdragen. De grootste stijging doet zich voor bij de reële lonen. Bij een loonontwikkeling van ambtenaren gelijk aan die in de marktsector nemen deze met 3¼ mld euro toe. De gebudgetteerde incidentele loonstijging van 0,6% per jaar overtreft de incidentele loonstijging in de marktsector met 0,1%. Dit leidt tot een additioneel beslag van (afgerond) ¼ mld euro.

Daarnaast doet zich in de meerjarencijfers op enkele terreinen een substantiële mutatie voor. De onderwijsuitgaven lopen met 1½ mld euro op, vooral in samenhang met stijgende leerlingenaantallen. In de meerjarencijfers van justitie is een daling van de kosten van asielzoekers met ½ mld euro opgenomen. De bijdrage van Verkeer en Waterstaat aan het Infrastructuurfonds leidt tot een ruimtebeslag van ¾ mld euro. Daartegenover staat dat de uitgaven aan infrastructuurprojecten via het FES met 1 mld euro dalen (zie tabel 3.3). Bij Financiën is sprake van het met terugwerkende kracht verhogen van de vergoeding door de EU voor de inning van invoerrechten. Hierdoor is in 2002 sprake van een incidentele meevaller binnen het uitgavenkader van ¼ mld euro. De bijdrage aan het Gemeente- en Provinciefonds zijn gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven en nemen met 1 mld euro toe.

De uitgaven ten behoeve van internationale samenwerking (HGIS) zijn beleidsmatig gekoppeld aan het BNP en groeien reëel met ¼ mld euro. Daarentegen lopen de EU-afrachten in reële termen terug met ¼ mld euro, mede als gevolg van de afspraken die in maart 1999 zijn gemaakt tijdens de Europese Raad van Berlijn.

De reële rentelasten dalen met 2 mld euro. Daarbij is uitgegaan van een constant EMU-saldo als percentage van het BBP. Na de boekhoudkundige verwerking van de voorlopige besluitvorming voor de begroting 2002 in het CEP-beeld resulteert een EMU-saldo van 1,1% BBP, waarvan 0,3% BBP bij de lagere overheid en 0,8% BBP bij rijk en sociale fondsen. Hierdoor is er in de periode 2003-2006 sprake van een teruglopende schuld. Bovendien treden herfinancieringsvoordelen op omdat de rentevoet op nieuwe leningen (5%) lager is dan de gemiddelde rentevoet op de eind 2002 uitstaande leningen. De oplopende bijdrage aan het AOW-spaarfonds is wel relevant voor het uitgavenkader, maar niet voor het EMU-saldo (zie tabel 3.3).

De reële uitgaven in de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt stijgen met 5½ mld euro (een reële groei van 2,5 % per jaar). Voor bijna 4 mld euro is dat een gevolg van de stijging van de aantallen personen met een uitkering. De koppeling van de uitkeringen aan de lonen leidt tot een reële stijging van de uitgaven met ruim 1½ mld euro.

Door de toenemende vergrijzing neemt het aantal AOW-ers met ruim 140 000 toe, een stijging van ongeveer 6%. Het aantal gehuwde AOW-ers stijgt met ongeveer 10%. Dat is meer dan de stijging met 2% van het aantal ongehuwde AOW-ers, die een hogere uitkering krijgen. Het aantal ANW-gerechtigden daalt met ruim 10 000. Door de cohortsgewijze invoering van de nieuwe nabestaandenwet in 1997 daalt het aantal mensen dat op deze regeling aanspraak maakt nog steeds. Het aantal gezinnen dat aanspraak maakt op kinderbijslag neemt nog met ongeveer 50 000 toe, maar het aantal grote gezinnen (met 3 of meer kinderen) neemt af.

Het aantal arbeidsongeschikten neemt in de periode 2003-2006 met ongeveer 65 000 toe. Deze stijging vloeit mede voort uit de werkgelegenheidsgroei in het verleden. Deze vertaalt zich in de komende jaren in een nieuw niveau van de instroom zonder dat een hogere uitstroom dit

volledig compenseert. Bovendien zijn de afgelopen jaren de instroomkansen weer gaan stijgen. Tenslotte heeft ook de vergrijzing van het verzekerden-bestand nog een opwaarts effect.

De stijging van de werkloze beroepsbevolking bedraagt ongeveer 90 000 terwijl het aantal personen met een werkloosheidsuitkering in de raming toeneemt met 110 000. De discrepantie tussen het aantal mensen met een uitkering en het aantal werklozen neemt per jaar dus slechts met 5000 toe. Door beleid waartoe in deze kabinetsperiode reeds besloten is, zoals de decentralisatie van de bijstand, is de stijging van die discrepantie in de komende vierjaarsperiode naar verwachting lager dan de trendmatige groei uit de laatste decennia. Die trendmatige groei hangt niet alleen samen met de toename van de bevolking tussen 20 en 64 jaar, maar ook met de toegenomen arbeidsparticipatie. Die heeft tot gevolg dat meer mensen WW-rechten opbouwen waarvoor in tegenstelling tot de bijstand geen partnertoets geldt. Daardoor maken personen zonder werk vaker aanspraak op een uitkering. Ook de groei van het aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen draagt bij aan de trendmatige stijging van de discrepantie. Tenslotte stuwt juist in de jaren 2003-2006 de relatief sterke groei van het aantal 55-64 jarigen het aantal werkloosheidsuitkeringen op.

Voor de zorgsector wordt in samenwerking met RIVM en SCP een raming gemaakt van de volumegroei in de komende kabinetsperiode. Dit betekent dat de raming niet is onderbouwd vanuit beschikbaar gestelde budgetten, maar wordt opgesteld op grond van te verwachten ontwikkelingen in vraag en aanbod. De betekenis van het maken van een dergelijke raming is de volgende. De zorg is weliswaar (afgezien van de geneesmiddelen) een gebudgetteerde sector, maar in de praktijk levert het grote problemen op als het aanbod langdurig achterblijft bij de vraag. In de vorige boekhoudkundige berekening van de budgettaire ruimte uit 1997 (Werkdocument 94) is voor de zorg aangesloten bij de meerjarencijfers waarin een volumegroei van 1,3% per jaar was opgenomen met een taakstellend karakter. Tegelijkertijd werd gewaarschuwd voor de beleidsinspanning die het zou vergen om deze taakstelling te halen en het risico dat het beslag van de zorguitgaven op de ruimte uiteindelijk toch groter zou uitvallen. Overigens sluiten de voorliggende berekeningen redelijk goed aan bij de meerjarencijfers in de Zorgnota, waarin een volumegroei besloten ligt van 2½% per jaar.

De uitgangspunten bij de raming voor de volumegroei in de komende kabinetsperiode zijn de volgende: er wordt vanuit gegaan dat de vraag wordt gehonoreerd voorzover er geen aanbodrestricties zijn die niet op korte termijn kunnen worden opgelost. Daarbij worden bepaalde veronderstellingen gemaakt over de invloed van medisch-technologische ontwikkelingen op de vraag en is geen rekening gehouden met een inhaalslag om bestaande wachtlijsten weg te werken. De recente (voorlopige) besluitvorming rond de begroting voor 2002 is op hoofdlijnen verwerkt. Voor een uitgebreide beschrijving van de raming en de veronderstellingen die er aan ten grondslag liggen, verwijzen we naar de publicatie die in juni

zal verschijnen over de middellange termijn raming voor de zorg. De hier gepresenteerde boekhoudkundige berekening loopt daarop vooruit.

De totale volumegroei in de zorg waarmee is gerekend voor de vaststelling van de budgettaire ruimte bedraagt 2,3 %. De volumegroei op grond van de demografische ontwikkeling (groei Nederlandse bevolking en effect van vergrijzing) bedraagt 1,1% per jaar. De overige volumegroei is voor een belangrijk deel geconcentreerd bij de genees- en hulpmiddelen en bij de curatieve zorg. In deze sectoren spelen medisch-technologische ontwikkelingen die leiden tot nieuwe behandelmogelijkheden een belangrijke rol.

De totale groei per jaar in reële termen (ten opzichte van de ontwikkeling van de prijs BBP) bedraagt ongeveer 3,3%. Naar aanleiding van recente (voorlopige) besluitvorming rond de begroting voor 2002 wordt uitgegaan van een incidentele loonstijging in de zorg van 0,7% per jaar, ongeveer 0,2% boven het groeitempo van het incidenteel in de marktsector. Dit leidt tot additionele uitgaven van bijna ¼ mld euro.

#### **Reëel beslag overige EMU-relevante posten en budgettaire ruimte**

De ijklijnen voor de uitgaven en ijkklatten voor de inkomsten bevatten niet alle voor het EMU-saldo relevante posten. De belangrijkste correcties betreffen de rentebetalingen aan het AOW-spaarfonds en het saldo van het Fond Economische Structuurversterking (FES). De reële uitgaven aan infrastructuur via het FES lopen in de periode 2003-2006 met 1 mld euro terug. Daarbij moet worden aangetekend dat door een bijstelling van het kasritme deze uitgavenmutatie aanzienlijk kan wijzigen. De post 'overig' betreft de tegenpost van de bij de uitgaven onder ijklijnen genoemde incidentele meevaller in 2002 bij Financiën in verband met invoerrechten. Dergelijke kas-transactieverschillen zijn niet relevant voor het EMU-saldo. Om, bij een groeiend BBP, het EMU-saldo van rijk en sociale fondsen in procenten van het BBP gelijk te houden, is tot 2006 reëel ¼ mld euro nodig.

Uiteindelijk resteert bij het voorzichtig trendmatig scenario een budgettaire ruimte van 3¼ mld euro (0,6 % van het BBP in 2006) die in de periode 2003-2006 kan worden aangewend voor lastenverlichting, uitgavenverhoging en/of saldovergroting.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ook kan natuurlijk extra ruimte worden verkregen door lastenverzwaring, uitgavenbeperking en/of saldoverkleining.

**Tabel 3.3 Reëel beslag overige EMU-relevante posten in mld euro, prijzen 2002**

Aansluiting op EMU-saldo rijk	- 2¼		
FES-saldo		- 1	
uitgaven aan infrastructuur via FES			- 1
opbrengsten gas voor FES			0
rente voor FES			- ¼
VAW/balansverkorting		- ¼	
BTW-compensatie openbaar vervoer		- ¼	
rente voor AOW-spaarfonds		- ¾	
overig		- ¼	
Reële stijging EMU-saldo rijk en sociale fondsen bij constante BBP-quote	¼		
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	- 2		

## 4 Gevoeligheidsanalyse

De omvang van de budgettaire ruimte die in paragraaf 3 is becijferd is gevoelig voor de keuze van de macro-economische uitgangspunten die in paragraaf 2 zijn geschetst. Voor de belangrijkste macro-variabelen is een gevoeligheidsanalyse gedaan, in de vorm van twee varianten. Dit betreft de samenstelling van de groei en de voorzichtigheidsmarge. Bovendien is de gevoeligheid van de rente-uitgaven voor een 1% hogere rentevoet onderzocht.

In de eerste variant verschilt de opbouw van de economische groei van die in het basisscenario. De technische vooruitgang ligt jaarlijks een kwart procent hoger dan in het basisscenario en de groei van het arbeidsaanbod en van de werkgelegenheid een kwart procent lager. De BBP-groei verandert in deze variant niet omdat de hogere groei van de arbeidsproductiviteit en de lagere groei van de werkgelegenheid elkaar compenseren. De lonen stijgen met de productiviteit zodat de loonkosten per eenheid product en de inflatie nagenoeg onveranderd blijven. De loonsom en de consumptie veranderen ook nauwelijks, omdat de loonstijging en de daling van de werkgelegenheid elkaar compenseren. Ook de rest van het volumebeeld blijft nagenoeg constant.

In deze variant stijgen de uitgaven onder ijklijnen reëel met 1¼ mld euro extra. Dit komt voornamelijk door de grotere toename van de reële loonvoet. Zowel de loonsom als de uitkeringen nemen hierdoor met ½ mld euro toe. De inkomsten onder ijklijnen stijgen ten opzichte van het basisscenario met ½ mld euro. Dit komt vooral door extra opbrengsten bij de LB/IB. De loonsom blijft nagenoeg constant, maar door de progressiewerking van de hogere loonvoetstijging resulteert toch een hogere opbrengst. Deze variant levert daarom per saldo een ¾ mld euro minder ruimte op dan in het basisscenario.

De tweede variant grijpt aan bij de voorzichtigheidsmarge, die in de macro-economische uitgangspunten is ingebracht bij de arbeidsproductiviteit. In de variant wordt deze voorzichtigheid losgelaten zodat deze variant de trendmatig verwachte groei van 2½% per jaar laat zien. De economische groei in het buitenland is navenant hoger dan in het basisscenario. De hogere arbeidsproductiviteit en de hogere buitenlandse groei leiden tot een extra loonstijging van een half procent per jaar, een half procent extra uitvoerstijging en een kwart procent meer consumptie per jaar.

In deze tweede variant stijgt de reële loonvoet ongeveer evenveel als in de eerste variant. De gevolgen voor de uitgaven onder ijklijnen zijn dan ook vrijwel identiek: de reële lonen en de uitkeringen nemen elk met een ½ mld euro toe. Deze extra reële uitgaven van samen 1¼ mld euro worden echter ruimschoots gecompenseerd door meer belasting- en premieopbrengsten (2¼ mld euro). Dit is zowel het gevolg van de kwart procent extra economische groei als van het bij de vorige variant besproken progressie-effect bij de LB/IB. Per saldo levert deze tweede variant dus 1 mld euro extra budgettaire ruimte op. Keerzijde is dat bij deze macro-economische uitgangspunten de kans op budgettaire tegenvallers even groot wordt als de kans op meevallers.

Een combinatie van de beide varianten laat zien dat de budgettaire ruimte 1¼ mld euro groter uitvalt wanneer ¼%-punt extra groei zou worden bereikt via extra groei van arbeidsaanbod en werkgelegenheid.

**Tabel 4.1 Gevoeligheidsanalyse budgettaire ruimte, mld euro prijzen 2002**

	andere samenstelling economische groei	geen voorzichtigheids- marge
Reële stijging inkomsten	½	2¼
Reële stijging uitgaven	1¼	1¼
Effect op budgettaire ruimte	- ¾	1

Tenslotte leidt een rentevoet van 6% in plaats van 5% tot ½ mld euro hogere reële rente-uitgaven. Het vervangen van afgeloste leningen door nieuwe leningen zorgt voor hogere rentelasten dan in het basisscenario. De stijging van de rentelasten wordt getemperd door de financieringsoverschotten bij het rijk en de sociale fondsen.

## 5 Slot

De budgettaire ruimte die hier is berekend voor 2003-2006 bedraagt 0,6% BBP. Dit is nagenoeg gelijk aan de 0,7% BBP die in Werkdocument 94 (zie voetnoot 1) werd becijferd voor

de periode 1999-2002. De onderliggende veronderstellingen en uitkomsten laten echter belangrijke verschillen zien.

De budgettaire ruimte wordt, zoals ook al uit de vorige paragraaf naar voren kwam, in belangrijke mate bepaald door de groei van het BBP. In Werkdocument 94 werd uitgegaan van een behoedzame reële groei van het BBP van 2%, tegen 2¼% in het hier gehanteerde voorzichtig trendmatig scenario. Het hogere groeicijfer leidt tot extra budgettaire ruimte. De voorzichtigheidsmarge in de huidige berekeningen is echter kleiner dan de behoedzaamheidsmarge van destijds, waardoor er minder kans is op meevallers door een hogere groei en meer kans op tegenvallers door een lagere groei. In samenhang met de krappe arbeidsmarkt in de uitgangssituatie en de kleinere voorzichtigheidsmarge wordt nu gerekend met een aanzienlijk hogere stijging van de reële lonen in de marktsector, wat via de koppelingsregels ook een groter beslag op ruimte met zich meebrengt. Overigens betekent die loonraming ook extra reële inkomsten voor de collectieve sector.

In de huidige berekeningen leggen de zorguitgaven een beslag van 4¼ mld euro op de ruimte tegen 1¼ mld euro destijds. Zoals in paragraaf 3 is aangegeven is de raming voor de zorgsector nu opgesteld op basis van de te verwachten ontwikkelingen in vraag en aanbod. In Werkdocument 94 werd gerekend met een taakstellende volumegroei van 1,3% per jaar. In dit CPB Document wordt gerekend met een volumegroei van 2,3% per jaar.

Tenslotte is sprake van een aanzienlijk gunstiger ontwikkeling van de rentelasten. In Werkdocument 94 werd gerekend met een reële daling van de rentelasten met ¼ mld euro, tegen 2 mld euro nu. Ten dele wordt dit verschil veroorzaakt door een 1 %-punt lagere rentevoet in de huidige berekeningen. De belangrijkste oorzaak is echter de gunstiger uitgangssituatie voor het EMU-saldo: in Werkdocument 64 werd uitgegaan van een tekort van 2,2% BBP, terwijl nu is gerekend met een overschot van 1,1% BBP.

## 6 Abstract

This study analyses the budgetary maneuvering room during the coming cabinet period (2003-2006), assuming no new policy measures and a constant general government financial balance (EMU-definition; 1.1% of GDP). The calculation is based on a prudent trend scenario for GDP-growth of 2¼% per year (see CPB Document no. 1). The extrapolation produces a figure of 3¼ billion euro (7 billion guilders; 0.6 % of GDP), which can be used to cut taxes, increase public outlays or increase the EMU surplus.