

De Nederlandse begrotingssystematiek: historische achtergrond, huidige praktijk en de rol van het CPB

Volgens het IMF en de OECD is de Nederlandse begrotingssystematiek betrekkelijk uniek en bevat vele elementen die ook voor andere landen bruikbaar kunnen zijn. Dit paper bespreekt deze begrotingssystematiek. Aandacht wordt besteed aan de historische achtergrond, de huidige praktijk, de rol van het CPB en de meest recente veranderingen aanbevolen door de Studiegroep Begrotingsruimte. Kerncijfers over de Nederlandse overheidsfinanciën, zoals schuldquote, collectieve uitgavenquote en collectieve lastendruk, worden gepresenteerd vanaf 1814.

Historische ontwikkeling

Drie perioden kunnen worden onderscheiden in de ontwikkeling van de Nederlandse begrotingssystematiek: een sluitende begroting als basisprincipe (1814-1956), Keynesiaanse tekort normen (1957-1979) en normen voor het beperken van tekort en schuld (1980-heden).

Sinds 1814 is de officiële definitie van een sluitende begroting vaak veranderd. In het begin toen de overheidsschuld zeer hoog was, betekende een sluitende begroting dat de schuld geleidelijk werd afgelost. Later, toen de gulden financieringsregel werd geïntroduceerd, waren nieuwe leningen toegestaan voor “productieve” uitgaven. De officiële begrotingsprincipes werden zo nu en dan opgerekt door boekhoudkundige trucs. Dit kwam vooral vaak voor bij onverwacht grote budgettaire problemen, zoals bij onverwacht grote defensie-uitgaven, economische crisis of het snel opdrogen van de inkomsten uit Indië. Ook het omgekeerde kwam voor: onverwachte meevallers die leiden tot een aanscherping van de begrotingsnormen.

Het principe van de sluitende begroting werd aangevuld met twee andere begrotingsregels: geen of een zeer beperkte toename in de belastingdruk en, indien de overheidsschuld zeer hoog was opgelopen, een prioriteit voor het weer terugdringen van de overheidsschuld. Aan het einde van de negentiende eeuw benadrukte de prominente Nederlandse econoom en politicus Pierson reeds dat elke generatie zijn eigen lasten moest dragen en geen schuld voor volgende generaties moest achterlaten.

Na de tweede wereldoorlog werd de klassieke visie op de overheid vervangen door een macro-economische visie: de begroting van de rijksoverheid werd gepresenteerd als deel van een nationale-rekeningenoverzicht voor de gehele Nederlandse economie. Sinds die tijd verzorgt het CPB de officiële ramingen voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Direct na de tweede wereldoorlog werd deze nieuwe macro-economische visie gecombineerd met een strikte budgettaire controle: alle uitgaven van het rijk werden door Minister Lieftinck persoonlijk tot in detail bekeken en goedgekeurd.

In 1957 wordt overgegaan op een Keynesiaanse tekortnorm. Om de oververhitting van de Nederlandse economie tegen te gaan en de betalingsbalanspositie te verbeteren, wordt besloten

om de overheidsuitgaven te beperken. Door vertraging in de uitvoering resulteerde dit echter onbedoeld in procyclisch beleid.

In 1961 werd door Minister van Financiën Zijlstra het trendmatig begrotingsbeleid ingevoerd. Het doel was om een eenvoudig en stabiel macro-economisch kader voor het begrotingsbeleid te introduceren. Het was ook Keynesiaanse begrotingsbeleid, omdat een trendmatig tekort bij de overheid het verwachte overschot bij de particuliere besparingen moest compenseren.

Een grote omslag kwam in de jaren zeventig. Het aanbodeconomisch denken werd populair bij Nederlandse economen en politici. Het nieuwe macro-economische model van het CPB Vintaf werd heftig bediscussieerd. Geleidelijk aan verschoof de prioriteit naar het gezond maken van de overheidsfinanciën door de tekorten en schuld te reduceren. Daarnaast werd ook het beperken van (de groei van) de belastingdruk en collectieve uitgavenquote een belangrijke doelstelling. Vanaf 1980 zijn dat de belangrijkste begrotingsprincipes.

In de zeventiger en tachtiger jaren werd het begrotingsproces chaotisch. Dit kwam mede door de sterk toegenomen omvang en complexiteit van de Nederlandse collectieve sector, onverwachte economische tegenvallers en grote schommelingen in de aardgasbaten. Vanaf 1994 is het trendmatig begrotingsbeleid met meerjarige uitgavenkaders en één besluitvormingsmoment per jaar ingevoerd. Dit bleek een effectieve oplossing.

Sinds de jaren negentig is kosten-batenanalyse en het denken in de juiste prikkels voor alle betrokken partijen steeds belangrijker geworden voor het managen en beheersen van de collectieve uitgaven. Een dergelijke micro-economische aanpak werd reeds door de econoom Drees jr en zijn partij DS'70 in de jaren zeventig aanbevolen.

Vanaf 2000 vindt ook een andere belangrijke omslag plaats: analyses van de toekomstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën gaan centraal staan bij het beoordelen van de gezondheid van de overheidsfinanciën. Deze analyses van het CPB over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën houden expliciet rekening met de verwachte kosten van vergrijzing en de uitputting van de gasvoorraden.

Een gemeenschappelijk kenmerk van het Nederlandse begrotingsbeleid vanaf 1814 is dat een zeer hoge schuld niet acceptabel is. Als dit desondanks toch gebeurt, bijvoorbeeld door oorlog of bezetting door andere landen, of als het een zeer grote dreiging vormt, is het de eerste prioriteit om de overheidsschuld sterk te reduceren. Dit stond centraal in het Nederlandse begrotingsbeleid in de periode 1814-1840, 1945-1952 en vanaf 1983.

Vrijwel de gehele periode vanaf 1814 is het begrotingsbeleid er ook op gericht de belastingen stabiel en zo laag mogelijk te houden. De bedoeling is hiermee de negatieve effecten van onzekerheid en hoge belastingdruk op ondernemingszin en economische groei te

voorkomen. Alleen gedurende de Keynesiaanse episode (1957-1979) speelden deze overwegingen geen grote rol.

Specifieke omstandigheden hebben vaak de begrotingsprincipes beïnvloed. In het algemeen leiden budgettaire meevallers vaak tot strengere begrotingsregels en budgettaire tegenvallers tot soepelere regels en boekhoudkundige trucs.

Huidige praktijk en de rol van het CPB

Belangrijkste kenmerken van de huidige Nederlandse begrotingssystematiek zijn het trendmatige begrotingskader met meerjarige uitgavenkaders en de rol van onafhankelijke instellingen, zoals het CPB, het CBS en de rekenkamer. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft een spilfunctie bij het vaststellen van de begrotingssystematiek voor een nieuwe kabinetsperiode. Het rapport van de Studiegroep wordt in principe een jaar voor het aantreden van een nieuwe regering gepubliceerd. Het is een gezamenlijk advies van de onafhankelijke experts (CPB en DNB) en de meest betrokken departementen.

Vertrekpunt bij het vaststellen van de begroting voor de komende kabinetsperiode zijn analyses van het CPB over de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op de lange termijn. Tezamen met analyses van het CPB van de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën op korte en middenlange termijn is dit het analytisch en cijfermatig kader voor het Nederlandse begrotingsbeleid. Als het overheidstekort onverwacht groter is dan 2% BBP, worden aanvullende maatregelen (bezuinigingen of lastenverzwaringen) genomen en worden de uitgavenkaders buiten werking gesteld. Als mede hierdoor het tekort is teruggedrongen tot onder de 2% BBP, worden in principe de oorspronkelijke uitgavenkaders weer in ere hersteld; dit laatste zou bij een aantrekkende economie tot procyclisch beleid kunnen leiden.

De uitgavenkaders zijn geen normen uitgedrukt als een vast percentage van het BBP. De uitgavenkaders worden aan het begin van een kabinetsperiode vastgesteld op basis van een realistische inschatting van de verwachte overheidsuitgaven; hierbij wordt ook rekening gehouden met de maatregelen uit het nieuwe coalitieakkoord. Het Ministerie van Financiën stelt de uitgavenkaders vast op basis van de macro-economische uitgangspunten van het CPB; voor de verschillende soorten collectieve uitgaven, in het bijzonder sociale uitkeringen en uitgaven voor gezondheidszorg, fungeren CPB-ramingen daarnaast als een ijkpunt. Het uitgavenkader is in reële termen en wordt jaarlijks opgehoogd op basis van de meest recente raming van de prijs nationale bestedingen. Bijstellingen in de raming van de loonvoeten en prijzen kunnen leiden tot veranderingen in de bestedingsruimte onder de kaders.

De uitgavenkaders worden niet gecorrigeerd voor conjuncturele schommelingen. Een reden hiervoor is dat conjuncturele schommelingen in het aantal uitkeringen vaak worden gecompenseerd door conjuncturele schommelingen in de loonvoeten en prijzen. Sinds 2002

wordt een kwalitatieve clausule gehanteerd: de ruimte onder het kader door conjuncturele schommelingen mag niet worden gebruikt voor extra uitgaven.

De belangrijkste veranderingen aanbevolen door de meest recente Studiegroep Begrotingsruimte zijn het schonen van de uitgavenkaders voor de rentelasten, het doorbreken van de directe relatie tussen gasbaten en uitgaven via het FES-fonds voor bijvoorbeeld infrastructuur en kennis en het expliciet in de Miljoenennota laten zien van het budgettaire belang van belangrijke aftrekposten, zoals de hypotheekrente en de pensioenpremies. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte is het verstandig om bij het opstellen van de begroting en uitgavenkaders uit te gaan van een voorzichtig trendmatige groei; het nieuwe kabinet heeft echter besloten over te stappen op trendmatige groei.

Het CPB speelt een centrale rol in de financieel-economische besluitvorming in Nederland. De ramingen van het CPB over de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën zijn de pijlers van de Nederlands begrotingssystematiek. Politieke partijen en de regering vragen het CPB om de economische effecten te analyseren van verkiezingsprogramma's, regeerakkoorden en tegenbegrotingen. Het strategisch denken en besluitvorming wordt beïnvloed door CPB-studies, zoals de lange termijn scenarioanalyses en specifieke studies over de welvaartsstaat, onderwijs, innovatie en zorg. De besluitvorming over belangrijke investeringsprojecten, zoals over infrastructuur, worden voorbereid en getoetst door kosten-batenanalyses. Hierbij speelt het CPB direct en indirect (via de richtlijnen voor kosten-batenanalyse en als contra-expertise) een grote rol. Het CPB is ook vertegenwoordigd in diverse belangrijke adviesgroepen voor de regering, zoals de SER en de Studiegroep Begrotingsruimte.

De rol van het CPB als onafhankelijke economische expert past goed in de Nederlandse traditie van breed overleg en coalitieregeringen. Direct na de tweede wereldoorlog had het CPB een sterke start, met een directeur met uitzonderlijke kwaliteiten en uitstraling (Jan Tinbergen) en economische en politieke omstandigheden waarin het CPB met zijn onafhankelijke ramingen en analyses goed paste. Deze unieke positie wordt sindsdien bewaakt en onderhouden door formele wetten en protocollen, door regelmatige externe visitatiecommissies die de beleidsrelevantie en wetenschappelijke kwaliteit van het CPB-werk toetsen en door het bestaan van een vrije pers.