
Vergaderjaar 2000–2001

27 400

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2001

Bijgaand ontvangt u een notitie over de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in de periode 1994–2001. Aanleiding vormen vragen hierover vanuit de Tweede Kamer op grond van publicaties in de pers op basis van CPB-cijfers.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven

1. Inleiding

In deze notitie wordt ingegaan op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven sinds het aantreden van het eerste paarse kabinet. Aanleiding vormen vragen hierover vanuit de Tweede Kamer op grond van CPB-cijfers.

2. Conclusies

Het CPB geeft in zijn publicaties een beeld van de verdeling van de groei van het nationale inkomen over de gezinnen, de bedrijven en de collectieve sector. Volgens de desbetreffende CPB-cijfers legt de collectieve sector in de jaren 1995–2001 beslag op het leeuwendeel van de groei van het nationale inkomen. Dit hangt voor een deel samen met de verbetering van het begrotingssaldo die in deze periode is bereikt.

Het CPB maakt gebruik van een benadering waarbij een groot deel van de collectieve uitgaven wordt toegerekend aan de gezinnen en de bedrijven. De bedoelde CPB-cijfers bieden bijgevolg geen inzicht in de ontwikkeling van de totale collectieve uitgaven en daarmee evenmin in de ontwikkeling van de bijdrage die de overheid levert aan de bevrediging van maatschappelijke behoeften. De totale collectieve uitgaven zijn onder beide paarse kabinetten gegroeid. De sociale-zekerheidsuitgaven en de rentelasten dalen onder deze kabinetten echter, hetgeen samenhangt met een afname van het aantal burgers dat noodgedwongen een beroep op de sociale zekerheid moet doen en met de verbetering van de overheidsfinanciën. Door de gunstige ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven en de rentelasten is binnen de collectieve uitgaven extra ruimte ontstaan voor de overige collectieve uitgaven. Hiertoe behoren met name de uitgaven voor onderwijs, zorg en infrastructuur. Deze uitgaven vertonen onder de paarse kabinetten dan ook een sterke groei.

3. De «koek-analyse» van het CPB

Met de «koek-analyse» poogt het CPB inzicht te verschaffen in de aandelen van gezinnen, bedrijven en collectieve sector in de groei van het netto nationale inkomen (NNI). De analyse geeft een beeld van de ontwikkeling van de beschikbare inkomens van gezinnen, bedrijven en collectieve sector. Het gaat daarbij om de inkomens na herverdeling van het nationale inkomen door de collectieve sector. Het beschikbare inkomen van de collectieve sector is in deze analyse gelijk aan de opbrengst van alle belastingen en premies na aftrek van zowel alle overdrachten van de collectieve sector aan gezinnen en bedrijven als de zogenoemde individualiseerbare overheidsconsumptie. De individualiseerbare overheidsconsumptie bestaat met name uit zorg- en onderwijsuitgaven, die in deze benadering aan gezinnen worden toegerekend.

Tabel 1 Beschikbare inkomens van gezinnen, bedrijven en collectieve sector

	1995		2001		Nominale groei 1995–2001
	Mld	% NNI	mld	% NNI	
Gezinnen	452	79%	627	75%	39%
– w.v. lonen en uitkeringen	369	64%	512	62%	39%
– w.v. individualiseerbare overheidsconsumptie	83	15%	115	14%	39%
Bedrijven	67	12%	78	9%	16%
Collectieve sector	55	10%	127	15%	132%
Nationaal inkomen	573	100%	832	100%	45%

Bron: CPB

Uit tabel 1 valt af te lezen dat in deze benadering het beschikbare inkomen van de collectieve sector in de jaren 1995–2001 stijgt met 132%, terwijl de beschikbare inkomens van gezinnen en bedrijven slechts toenemen met respectievelijk 39% en 16%. Alle inkomensmutaties in de tabel luiden in nominale termen.

Tabel 2 Bestedingen van gezinnen en collectieve sector

	1995		2001		Nominale groei 1995–2001
	Mld	% NNI	mld	% NNI	
Particuliere consumptie	327	57%	477	57%	46%
Individualiseerbare overheidsconsumptie	83	14%	115	14%	39%
Overige overheidsbestedingen	78	14%	110	13%	41%
– w.v. Bruto investeringen	20	3%	31	4%	59%
(EMU-saldo)	(– 28)		(11)		

Bron: CPB

Tabel 2 laat zien dat de niet aan individuele burgers toegerekende overheidsbestedingen in de periode 1995–2001 toenemen met 41%. Tot deze bestedingen behoren ook de bruto overheidsinvesteringen. Zij bestaan daarnaast uit de materiële overheidsconsumptie en de salarissen van ambtenaren buiten de zorg- en onderwijssector. De investeringsuitgaven nemen relatief sterk (59%) toe. Dit hangt samen met de inspanningen gericht op versterking van de infrastructuur. De collectieve sector gebruikt zijn aandeel in de groei van het nationale inkomen in de beschouwde periode niet alleen voor een verhoging van de niet aan individuele burgers toegerekende overheidsbestedingen, maar ook voor een verbetering van het begrotingssaldo. Uit tabel 2 valt af te lezen dat het CPB – in zijn ramingen van december jl. – voor 2001 rekent op een EMU-overschot van 11 mld, terwijl in 1995 nog sprake was van een EMU-tekort van 28 mld. De collectieve sector gebruikt derhalve een bedrag van 39 mld van zijn inkomenstoename (van 72 mld) voor verbetering van het EMU-saldo.

De groei van het beschikbare inkomen van gezinnen komt volgens tabel 1 tot stand door een dienovereenkomstige toename van zowel de beschikbare lonen en uitkeringen als de individualiseerbare overheidsconsumptie. De groei van het beschikbare inkomen van bedrijven blijft achter bij die van het beschikbare gezinsinkomen. Dit valt met name te verklaren uit een toename van de arbeidsinkomensquote. Dit kengetal stijgt in de CPB-projectie van 81,8% in 1995 tot 83% in 2001.

In de pers is een discussie gevoerd over de vraag of op grond van de CPB-cijfers uitspraken mogelijk zijn over de ontwikkeling van de collectieve voorzieningen onder de paarse kabinetten. Zulke uitspraken zijn op grond van alleen deze cijfers niet mogelijk. Een groot deel van de collectieve uitgaven wordt in het kader van de «koek-analyse» immers toegerekend aan de gezinnen en de bedrijven.

De CPB-cijfers geven evenmin een volledig beeld van de ontwikkeling van de bestedingsmogelijkheden van de gezinnen. De gezinnen boekten de afgelopen jaren forse vermogenswinsten dankzij de sterke prijsstijging van huizen en de hausse op de aandelenmarkt. Deze vermogenswinsten maken in de «koek-analyse» echter geen onderdeel uit van het beschikbare gezinsinkomen. Dit verklaart waarom de particuliere consumptie in de jaren 1995–2001 sterker (46%) stijgt dan de netto lonen en uitkeringen (39%).

4. De ontwikkeling van de collectieve uitgaven

Uitspraken over de bijdrage die de collectieve sector levert aan de bevrediging van maatschappelijke behoeften zijn op grond van de «koek-analyse» niet goed mogelijk. Wil men hierover een uitspraak doen, dan is inzicht nodig in het verloop van de collectieve uitgaven. Tabel 3 toont de ontwikkeling van de totale collectieve uitgaven (in reële termen) onder de twee paarse kabinetten. Aangezien de waardering van de verschillende collectieve uitgaven verschilt, worden in de tabel tevens cijfers voor onderdelen van de collectieve uitgaven gegeven.

Tabel 3 Ontwikkeling collectieve uitgaven onder Paars 1 en Paars 2 (gemiddelde reële mutaties^a per jaar)

	1994–1998	1998–2001
Totaal collectieve uitgaven	¼%	2%
– w.v. <i>Sociale zekerheid</i>	– 2½%	0%
– w.v. <i>Rente</i>	– 3½%	– 6%
Collectieve uitgaven excl. SZ en rente	2%	4¼%
– w.v. <i>Onderwijs</i>	2¼%	3½%
– w.v. <i>Zorg^b</i>	3¼%	4¼%
– w.v. <i>Infrastructuur</i>	5¼%	7¾%

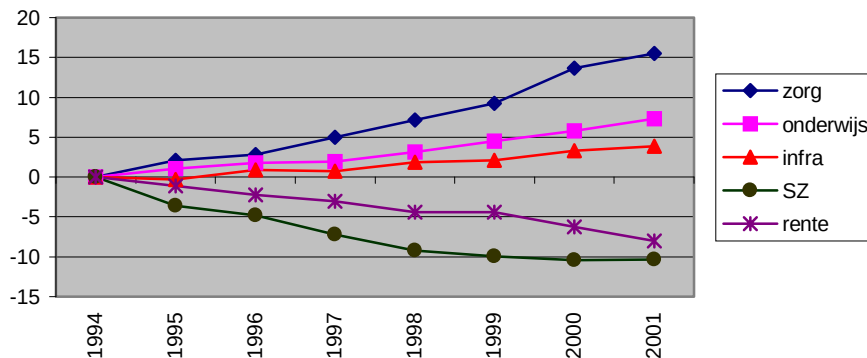
^a De reële toename van de collectieve uitgaven is gelijk aan de groei van de nominale uitgaven verminderd met de prijsstijging van het BBP. De toename van het volume van de uitgaven is gelijk aan de groei van de nominale uitgaven verminderd met de prijsstijging van de desbetreffende collectieve uitgaven. Zie voor de volumegroei van de uitgaven: CPB, MEV 2001, blz. 210–211.

^b De groei van de reële zorguitgaven als gevolg van de demografische ontwikkeling bedraagt in beide perioden 1,1% per jaar.

De totale collectieve uitgaven stegen onder het eerste paarse kabinet (1994–1998) in reële termen met gemiddeld ¼% per jaar. In de eerste drie jaren van het tweede paarse kabinet (1998–2001) versnelt de groei van de totale collectieve uitgaven tot gemiddeld 2% per jaar. Wat betreft de ontwikkeling van de onderscheiden uitgavencategorieën valt op dat de sociale-zekerheidsuitgaven en de rentelasten gerekend over de gehele periode 1994–2001 een daling vertonen. Dit valt te verklaren uit de sterke groei van de werkgelegenheid en de tot stand gebrachte verbetering van het begrotingssaldo. De overheidsfinanciën plukken daarmee de vruchten van de geleverde beleidsinspanningen. De daling van de sociale-zekerheidsuitgaven en de rentelasten heeft ruimte gecreëerd voor een toename van andere collectieve uitgaven. Onder het eerste en het tweede paarse kabinet groeien deze uitgaven in reële termen met respectievelijk

2% en 4¼% per jaar. Tot deze uitgaven behoren met name de uitgaven voor zorg, onderwijs en infrastructuur.

Figuur 1 Reële mutatie van uitgaven aan sociale zekerheid, rente, onderwijs, zorg en infrastructuur (in miljarden guldens, prijzen 1998, cumulatief)



Tabel 3 laat zien met hoeveel procent de onderscheiden uitgavencategorieën gemiddeld per jaar groeien. Figuur 1 toont de daarmee bereikte cumulatieve mutaties van deze uitgavencategorieën in miljarden guldens, in prijzen van 1998. Deze figuur maakt duidelijk dat de zorguitgaven, in miljarden guldens, in de periode 1994–2001 het sterkst stijgen. De uitgaven voor de infrastructuur vertonen in procenten de grootste toename, maar dat geldt niet in miljarden guldens vanwege de relatief kleine omvang van deze uitgaven in de uitgangspositie.

Tabel 4 toont het niveau en de samenstelling van de collectieve-uitgavenquote in 1994, 1998 en 2001. Onder het eerste paarse kabinet groeiden de collectieve uitgaven, maar de toename van deze uitgaven bleef achter bij die van het BBP, zodat de collectieve-uitgavenquote daalde. De aandelen van de sociale-zekerheidsuitgaven en de rentelasten in het BBP namen in deze periode het sterkste af. Hoewel de groei van de collectieve uitgaven onder Paars 2 versnelt, daalt de collectieve-uitgavenquote ook in de jaren 1998–2001. Deze daling komt volledig voor rekening van de uitgaven voor sociale zekerheid en rente. De uitgavenquote exclusief sociale zekerheid en rente neemt in de periode 1998–2001 niet verder af, hoewel het BBP sterk groeit.¹ Uit de tabel valt tevens af te leiden dat de uitgaven voor onderwijs de laatste zeven jaar ruwweg een constant percentage van het BBP uitmaken en dat de uitgaven voor zorg en infrastructuur in 2001 een hoger percentage van het BBP uitmaken dan in 1998 en 1994.

Tabel 4 Aandelen van uitgavencategorieën in het BBP (in %)

	1994	1998	2001
Totaal collectieve uitgaven	54	48¼	45¼
w.v. Sociale zekerheid	15½	12½	10¾
w.v. Rente	6	4¾	3½
Collectieve uitgaven excl. SZ en rente	32½	31	31
– w.v. Onderwijs	4½	4½	4½
– w.v. Zorg	6¾	6¾	7
– w.v. Infrastructuur	1½	1½	1¾

¹ De cijfers van tabel 4 sluiten niet volledig aan bij die van tabel 3 vanwege beperkte afbakeningsverschillen. Van belang is met name dat in tabel 3 de uitgaven van de lagere overheden die worden gefinancierd uit eigen belastingen en uit het beroep op de kapitaalmarkt buiten beschouwing blijven.

Bron: CPB, MEV 2001.

Op basis van de in deze paragraaf gepresenteerde cijfers kan concluderend worden gesteld dat de sociale-zekerheidsuitgaven en de rentelasten onder de paarse kabinetten dalen. Dat valt positief te waarderen: deze

ontwikkeling is het resultaat van een afnemend beroep op de sociale zekerheid en de daling van de overheidsschuld. De overige collectieve uitgaven – waartoe met name die voor onderwijs, zorg en infrastructuur behoren – nemen onder Paars 1 met gemiddeld 2% per jaar toe in reële termen en onder Paars 2 is de jaarlijkse reële groei tot en met 2001 $4\frac{1}{4}\%$.