

DG II  
20.12.99 14164

**Netherlands**

**1999-2002 Stability Programme**

**1999 update**

November 1999

## Executive summary

This update of the stability programme for the Netherlands (1999-2002) examines the economic environment in the period 1998-2002, the economic and financial policy of the Dutch Government and its expected effects. One of the main measures to be taken by the Dutch Government in the coming years is the reform of the tax system in 2001.

At 0.8% of GDP, the EMU deficit for 1998 was 0.5% points of GDP lower than forecast last year. Lower growth is expected in 1999 than forecast in the stability programme of last year. Nevertheless, at 0.6% of GDP, the EMU deficit for 1999, as indicated in the latest Budget Memorandum, is well below the 1.3% of GDP forecast in the 1999-2002 stability programme. This positive result is in line with last year's recommendation in the Broad Economic Policy Guidelines that the 1999 EMU deficit should not be allowed to rise. The estimated EMU debt for 1999 is also much lower than forecast last year. Despite the expected slow-down in growth in 2000 as compared to 1999, the EMU deficit should remain constant in 2000 at 0.6% of GDP. In view of the importance of being able to control public expenditure and the positive experience of the previous government, the Netherlands will implement its budgetary policy for the years 2001 and 2002 on the basis of *cautious assumptions*. These, taken together with the reduction in overall taxation - linked to the reform of the tax system - to be implemented in 2001, result in an increase in the EMU deficit in 2001 and 2002 as compared to 2000. It is expected to rise to 1.1% of GDP in 2002. The estimated debt ratio for 2002 will nevertheless be considerably lower than was forecast last year (see table 1).

It should be noted that the budget figures have proved better than expected since the presentation of the 2000 Budget Memorandum, and this might also have a positive impact for subsequent years.

Table 1: EMU deficit and EMU debt (% of GDP)

	1998		1999		2000	2001	2002	2002
	Actually recorded	Estimate in the 1998 stability programme	Current estimate	Estimate in the 1998 stability programme	Current estimate	Current estimate	Current estimate	Estimate in the 1998 stability programme
Real GDP growth	3.7	4	2¾	3	2½	Cautious scenario		
EMU deficit	0.8	1.3	0.6	1.3	0.6	2	2	
EMU debt	66.6	68.6	64.3	66.4	62.3	1.3	1.1	1.1
						61.8	61.0	64½
Real GDP growth						Middle scenario		
EMU deficit						2¾	2¾	
EMU debt						¾	¼	¼
						61¼	59¾	61¾
Real GDP growth						Favourable scenario		
EMU deficit						3¼	3¼	
EMU debt						½	0	-¼
						60¾	59	59

The cautious assumption with regard to economic growth is lower than the average annual growth rate of approximately 2¾% achieved in the Netherlands over the past 15 years. For the purposes of comparison, an indication is therefore given of the development for the Dutch EMU deficit and EMU debt according to two alternative

scenarios. In the case of economic growth consistent with the middle scenario (growth of 2¾% in 2001 and 2002), the EMU deficit will be ¼% of GDP in 2002, while under the favourable scenario (growth of 3¼% in 2001 and 2002), there will be a balanced budget in 2002. Because the chance of a favourable economic development is greater in the medium term than that of a worsening development, public finances will in fact be in better shape than forecast on the basis of the cautious scenario. The recommendation in the Council Opinion and the Broad Economic Policy Guidelines that a more ambitious EMU deficit than 1.1% of GDP should be aimed at for 2002 must therefore also be seen in the context of the budget system applied by the Netherlands.

## Update of the 1999-2002 stability programme

### 1. Introduction

The Dutch authorities submitted the 1999-2002 stability programme in November 1998. This programme described Dutch policy in the area of public finances and the structure of the Dutch economy, also on the basis of the coalition agreement applicable up to and including 2002. This update of the 1999-2002 stability programme (1999 programme) examines the (projected) economic development in the period 1998 to 2002, the economic and financial policy of the Dutch Government in this period and its expected effects.

The 1999 programme is based on the draft Budget Memorandum for 2000, which was presented to the Dutch Parliament at the end of September 1999. Parliamentary debates on the budget showed that there is broad support for the proposed policy for 2000. Some supplementary provisions have been added in the areas of expenditure increases and tax reductions. These have been incorporated into the 1999 stability programme. No account has yet been taken of the (multi-annual) effects of more favourable figures achieved since the 2000 Budget Memorandum was published.

### 2. Economic environment

The Dutch economy continued to thrive in 1998. The strong growth of private consumption largely offset the lower growth of exports. GDP growth in 1998 stood at 3.7% (see table 2). The sharp growth in domestic spending in the Netherlands is primarily a result of the relatively high level of consumer confidence, based in part on the rapid growth in employment in recent years and increased job security. The increase in wealth - particularly as a result of rising house prices - has also contributed to this growth in consumption.

A slowing-down of growth in world trade will cause economic growth to level off at 2 $\frac{3}{4}$ % in 1999 according to the *Macro Economische Verkenning 2000* (Macroeconomic Survey for 2000) published by the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) in September 1999. This clear slowing-down of growth is above all the result of a continued decline in export growth. However, exports are expected to pick up in the course of 1999. Private consumption continued to grow steadily in the first half of 1999, but this growth is expected to weaken in the second half of the year. The labour market is reacting to lower economic growth with a delay, and the increase in employment will consequently remain relatively large in 1999 at 2 $\frac{1}{4}$ %. Unemployment is thus expected to fall to 4% of the labour force in 1999. The Dutch state budget for 2000 is based on these CPB figures.

Table 2: Macroeconomic core data for the Netherlands

	1998	1999	2000	2000- Autumn 1999 Forecast	2001	2002
	Macro Economische Verkenning 2000				Cautious scenario	
<i>International</i>						
Dollar rate (in HFL)	1.98	2.04	1.95	2.07	2.03	2.05
Oil price (dollars per barrel)	12.9	16	18	21,50	14½	14
<i>Wages and prices (year-on-year changes)</i>						
Contractual wages	3.0	2½	3		1¼	1¼
Consumer price index	2.0	2	1¾	2.4	2¾	2¾
Long-term interest rate	4.6	4½	5¼		6¼	6¼
Short-term interest rate	3.5	3.0	4.0		4.0	4.0
GDP price	1.9	1½	2½	2.8	2¼	2¼
<i>Spending and production (year-on-year changes)</i>						
World trade volume	7.2	2	5½	6,7	4	4
Exports	6.9	4	5¾	5,9	4	4
Private consumption	4.1	4¼	3¼	3.6	1¾	1¾
Real GDP	3.7	2¾	2½	3.2	2	2
<i>Labour market (year-on-year changes)</i>						
Employment (man years)	2.7	2¼	1¼	2.1	¾	¾
Employment (persons)	2.9	2¼	1½		1	1
Unemployment (% of labour force)	4.8	4	3¾	2,5	3¾	3¾

Source: *Macroeconomic Survey for 2000*, Centraal Planbureau (September 1999) and *Autumn 1999 Forecast for 1999 - 2001*, European Commission (November 1999).

For 2000, the CPB is expecting economic growth of 2½%. Growth of domestic spending is expected to weaken further in 2000 as a result of a reduced stimulus from capital gains and signs of saturation in respect of consumer durables. By contrast, exports are again expected to contribute significantly to economic growth. The CPB puts employment growth in 2000 at 1¼%. This is scarcely higher than the growth in labour supply, which means that the steady fall in unemployment which has been in progress since 1995 will weaken in 2000. Nevertheless, the estimated unemployment rate for 2000 will, at 3¾%, be at its lowest level since the beginning of the 1980s.

The macroeconomic assumptions applied by the Dutch Government in the 2000 Budget Memorandum are reasonably consistent with the estimates underlying the Commission's Autumn 1999 Forecast. In its estimate of the oil price, the Dutch Government has taken account of the recent major price fluctuations, while its estimate of the dollar rate is based on the forward rate. For a natural-gas producer like the Netherlands, a lower dollar rate and lower oil price (given that the price of natural gas is linked to the latter) lead to lower public revenues.

The assumptions made for 2001 and 2002 continue to be based on the cautious scenario of economic growth of 2% *per annum*.<sup>1</sup> This is below the average growth achieved by the Netherlands over a number of years. Cautious growth assumptions differ from expected growth rates, which should remain more or less at this average.

<sup>1</sup> According to the cautious scenario, economic growth for the years 1999 to 2002 will be at an average of 2¼% *per annum*. In the coalition agreement (of 1998), the most up-to-date estimate of growth of 3% for the year 1999 is assumed, which leaves growth of 2% *per annum* for the years 2000, 2001 and 2002. The estimate of the cautious scenario will be replaced as soon as a realistic estimate is available for a given year.

### Box: The Dutch budget system

The central element of the Dutch budget system is the application of cautious macroeconomic assumptions combined with ceilings on public expenditure and clear agreements on how to deal with any revenue upturns or downturns. The strict separation of expenditure and revenues means that revenue upturns do not lead to extra expenditure and revenue downturns do not lead to expenditure adjustments. Apart from when there is a risk that the EMU ceiling of 3% of GDP will be exceeded, the precise value of the EMU deficit is not a primary control variable but more a result. The Dutch budget system provides for a safety margin which at different growth rates ensures that the Dutch EMU deficit continues to meet the requirements of the stability and growth pact. The EMU deficit figures might therefore fluctuate more in the Netherlands than in other EU countries.

The so-called cautious scenario assumes average annual economic growth over the term of the present government (1999-2002) of 2¼%. This is on average some ¼% to ½% lower than the average growth achieved in the Netherlands over the last fifteen years. Basing medium term estimates for both public expenditure and revenues on this cautious scenario limits the risk of interim budgetary intervention, which is beneficial to the quality of the decision process.

*Expenditure ceilings* are set at the beginning of the government's term of office. These cover expenditure throughout the public sector, and the scope for increasing these ceilings is based on the cautious economic scenario. In order to ensure that public expenditure remains within these ceilings, there are a number of agreements on how to deal with any expenditure upturns or downturns.

On the revenue side of the budget, agreements were reached at the beginning of the government's term of office on how to deal with any revenue upturns or downturns. In these so-called upturn and downturn formula [*mee- en tegenvallerformule*], higher than expected revenues are used to reduce the EMU deficit and taxation, while lower than expected revenues are offset by raising the EMU deficit and taxation. Additional revenue cannot therefore lead to increased expenditure, and revenue downturns cannot lead to extra adjustments, unless this goes against the requirements of the Treaty of Maastricht. Since revenue upturns and downturns partly affect the EMU deficit, the upturn and downturn formula significantly contributes to automatic stabilisation.

Extensive information on the Dutch budget system is presented in Annex 1.

### 3. Development of the EMU deficit and EMU debt

With effect from the 2000 Budget Memorandum, the EMU deficit and the EMU debt are to be calculated in accordance with ESA-95 (see Annex 2). The changeover from ESA-79 to ESA-95 has the effect of slightly increasing the EMU deficit (by 0.1% of GDP) for the years 1998 to 2002, mainly because of the loss of the positive operating balances of a number of social funds which are no longer credited to the public budget. In view of the statistical increase in GDP, this review of the national accounts improves the EMU debt ratio by almost 1% for each of the years in question, particularly at central-government level. The figures presented in tables 3 and 4 and taken from the stability programme for 1999-2002 published last year are still determined on the basis of ESA-79.

The Dutch EMU deficit was 0.8% of GDP in 1998 (table 3). This is 0.5% points GDP lower than envisaged last year in the stability programme. The favourable deficit development in 1998 is concentrated at central-government level and is linked in particular to higher tax revenues (0.3% of GDP) and lower social-security expenditure (0.1% of GDP). The EMU debt ratio was lower by 2% of GDP in 1998 than the 68.6%

of GDP expected last year. This is primarily because of the positive deficit development and the review of national accounts.

Table 3: EMU deficit and EMU debt (% of GDP)

	1998			1999		
	Actually recorded	Estimate in the 1998 stability programme	Difference	Current estimate	Estimate in the 1998 stability programme	Difference
EMU deficit	0.8	1.3	-0.5	0.6	1.3	-0.7
• Central government	1.3	2.0	-0.7	1.7	2.3	-0.6
• Social funds	-0.2	-0.4	0.2	-0.8	-0.8	0.0
• Local authorities	-0.3	-0.2	-0.1	-0.3	-0.2	-0.1
EMU debt	66.6	68.6	-2.0	64.3	66.4	-2.1
• Central government	55.2	56.4	-1.2	53.5	55.4	-1.9
• Social funds	0.0	0.3	-0.3	0.0	0.0	0.0
• Local authorities	11.4	11.8	-0.4	10.7	11.1	-0.3

Despite the fact that economic growth is expected to be somewhat lower in 1999 than was estimated last year in the stability programme, the estimate for the EMU deficit in 1999 contained in the 2000 Budget Memorandum is, at 0.6% of GDP, well below the estimate of 1.3% of GDP in the last stability programme. This improvement is in line with the recommendation of the Broad Economic Policy Guidelines that the EMU deficit should not be allowed to rise in 1999 and that use should be made of the better-than-expected results for 1998. Most of the fall is credited to central government and may be attributed to higher-than-estimated tax revenues (0.4% of GDP). The higher tax revenues at central-government level are linked above all to a different structure of economic growth than assumed last year. Exports are lower than expected - partly in the aftermath of the Asian crisis - while consumption is higher. Economic growth in 1999 also seems to be more labour-intensive than expected. On balance, this means higher revenues, in particular from VAT and wages and income tax. Social-security expenditure has also been lower in 1999 (0.2% of GDP), and natural-gas profits higher, thanks to a higher dollar rate and oil price and incidental revenue from so-called Common Area benefits (overall, 0.1% of GDP).<sup>2</sup> Finally, the local-government surplus is also larger than expected. The estimated EMU debt for 1999 is turning out to be much lower than expected last year. As in 1998, this is a result of the improving deficit development and the review of national accounts.

In 2000, the EMU deficit, at 0.6% of GDP will remain constant as compared to 1999 (table 4), despite the fact that economic growth is slowing down to below the average achieved by the Netherlands over a number of years. In view of its importance to being able to control public expenditure and of the positive experiences made during the previous government's term of office (1994-98), the Dutch Government will for its fiscal policy in 2001 and 2002 continue to apply the cautious scenario of economic growth of 2% *per annum*. Basing medium-term estimates for public expenditure and revenues on this cautious scenario limits the risk that interim budgetary intervention will be necessary. This ensures greater certainty where decision-making is concerned, which is good for the quality of the decision process.

<sup>2</sup> Common Area benefits are payments made for excessive quantities of natural gas supplied in the past to Germany.

Table 4: Estimate of EMU deficit and EMU debt under the cautious, middle and favourable scenarios(% of GDP)

	1999	2000	2001	2002	2002 1998 Stability programm.
			Cautious scenario		
Real GDP growth	2¾	2½	2	2	
EMU deficit	0.6	0.6	1.3	1.1	1.1
EMU debt	64.3	62.3	61.8	61.0	64½
			Middle scenario		
Real GDP growth	2¾	2½	2¾	2¾	
EMU deficit	0.6	0.6	¾	¼	¼
EMU debt	64.3	62.3	61¼	59¾	61¾
			Favourable scenario		
Real GDP growth	2¾	2½	3¼	3¼	
EMU deficit	0.6	0.6	½	0	-¼
EMU debt	64.3	62.3	60¾	59	59

On the basis of the cautious scenario and taking account of the tax reduction of HFL 5 billion linked to the reform of the tax system, the EMU deficit will increase in 2001 by 0.7% of GDP as compared to 2000. It will therefore be in this scenario 1.3% of GDP in 2001. From 2001 to 2002, it will fall by 0.2% points to 1.1% of GDP. This figure is consistent with the figure notified last year in the stability programme. Under the cautious scenario, the EMU debt will be significantly lower in 2002 than expected last year (61% of GDP as opposed to 64.5% of GDP). This is primarily due to the favourable deficit development in previous years and the effect of the review of national accounts. However, this update of the stability programme does not take account of the (multi annual) effects of the better figures actually recorded since the 2000 Budget Memorandum was drawn up.

A cautious estimate of economic growth at an average of 2¾% is ¼% to ½% lower than the average growth recorded in the Netherlands over the last 15 years. According to the European Commission, economic growth of 2¾% can be regarded as trend based for the Netherlands. In the medium term, the chance of a better economic development than that assumed under the cautious scenario is therefore greater than the chance of a less favourable development. The cautious estimates make the budgetary objectives seem unambitious. The recommendation in the Council Opinion and the Broad Economic Policy Guidelines that a more ambitious EMU deficit than 1.1% of GDP should be aimed at for 2002 must therefore be seen in the context of the budget system applied by the Netherlands.

For the purposes of comparison, table 4 indicates the development for the Dutch EMU deficit and EMU debt according to two alternative scenarios. In addition to the cautious scenario, it shows a *middle scenario* based on economic growth of 2¾% in 2001 and 2002, and a *favourable scenario* based on economic growth of 3¼% of GDP in 2001 and 2002. For both of these scenarios it is assumed that the lower public expenditure to which they both give rise (lower unemployment-benefit payments and lower interest charges) are offset by higher expenditure in other areas, including higher wage increases (public servants' salaries and social benefits). However, under both scenarios, and according to the agreed upturn formula, the higher public revenues resulting from higher economic growth enable both the EMU deficit and the tax burden to be reduced (see the above box with information on the Dutch budget system).



If the economy develops in line with the middle scenario, the Dutch EMU deficit will be ¼% of GDP in 2002. Economic growth as projected by this scenario is comparable to the growth assumptions applied by other Member States in their stability programmes. In last year's Dutch stability programme, it was also assumed that there would be an EMU deficit of ¼% of GDP. Under the favourable scenario, the EMU deficit is projected at 0% in 2002. By contrast, last year's stability programme still assumed that there would be a small budget surplus of ¼% of GDP. This slight increase in the estimated deficit for 2002 results from the fact that lower economic growth (2½%) is assumed for 2000 under this scenario than was assumed last year under the favourable scenario (3¼%).

#### 4. Public expenditure and taxation

##### 4.1. Government spending: expenditure increases and adjustments

The coalition agreement sets out the main points of budgetary policy for the current government term. These include a programme of adjustments and expenditure increases. An extensive description of this was presented in the 1999-2002 stability programme. Table 5 gives an overview of the extra increases decided on by the Government over the last year. A margin for them exists within the expenditure framework because of some additional cuts and some expenditure decreases (e.g. interest payments and lower expenditure on unemployment benefit).

Table 5: Expenditure increases, adjustments, upturns and downturns (HFL billion)

	1999	2000	2001	2002
<b>Total increases</b>	<b>3.5</b>	<b>6.6</b>	<b>8.5</b>	<b>10.7</b>
• Coalition agreement	2.7	5.3	7.1	9.3
• Additional to coalition agreement	0.8	1.3	1.4	1.4
- education	0	0.2	0.2	0.2
- care	0	0.2	0.2	0.2
- security	0	0.1	0.2	0.2
- child benefit	0	0.3	0.3	0.3
- humanitarian aid and peacekeeping	0.5	0.5	0.5	0.5
- other	0.3	0.0	0.0	0.0
<b>Total adjustments</b>	<b>2.2</b>	<b>6.1</b>	<b>8.7</b>	<b>10.7</b>
• Coalition agreement	1.5	3.5	5.5	7.7
• Additional to coalition agreement	0.7	2.6	3.2	3.0
<b>Total upturns and downturns</b>	<b>-1.4</b>	<b>0.8</b>	<b>2.0</b>	<b>2.0</b>
<b>Use of the expenditure reserve</b>	<b>-0.25</b>	<b>-0.25</b>	<b>-0.25</b>	<b>-0.25</b>

The coalition agreement provides for HFL 2.7 billion for expenditure increases in 1999 rising to HFL 9.3 billion in 2002. The extra expenditure increases adopted by the Government this year lead to additional spending of HFL 1.3 billion in 2000 rising to more than HFL 1.4 billion in 2002. Both the increases provided for in the coalition agreement and the additional increases are to be directed at strengthening the economic and social resilience of Dutch society. Important priorities are the quality of education and care. In addition, extra funds are also to be made available for humanitarian aid and peacekeeping.

A series of adjustments amounting to HFL 1.5 billion in 1999 and rising to HFL 7.7 billion in 2002 are included in the coalition agreement in part as a means of creating a margin in the budget for the package of spending increases. Much of this amount is linked to efficiency improvements of government services. In addition, adjustments have been included involving a restriction of social-security entitlements and a decentralisation of welfare and in the area of foreign policy. Implementation of these

adjustments and spending increases is proceeding well. In addition to those contained in the coalition agreement, a number of adjustments are being implemented in order to be able to accommodate increases in expenditure, mainly due to higher inflow of persons seeking asylum. The expenditure reserve also provides an additional budgetary margin. The reserve provided for in the coalition agreement (HFL 0.25 billion in 1999 rising to HFL 1 billion in 2002) is designed to cover in part any expenditure increases.

#### 4.2. Development of expenditure in the period 1999-2002

Under the Dutch budget system, expenditure ceilings are agreed on the expenditure side of the budget (details are given in annex 1). These ceilings apply to the entire public sector, i.e. the central-government budget in the narrow sense, social security and labour market and the care sector). For each of these three sectors, expenditure must remain within the agreed ceilings. Table 6 shows expenditure per sector as compared to the relevant ceiling for the years 1999 to 2002.

Table 6: Expenditure as compared to expenditure ceilings (HFL billion)

	1999	2000	2001	2002
<i>Central-government budget</i>				
Expenditure	172.5	178.5	182.8	188.1
Ceiling	172.5	178.5	182.7	187.9
<i>Difference</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>
<i>Social security and labour market</i>				
Net expenditure	102.3	106.7	109.5	112.4
Ceiling	103.7	107.4	109.6	112.3
<i>Difference</i>	<i>-1.4</i>	<i>-0.7</i>	<i>-0.1</i>	<i>0.1</i>
<i>Care sector</i>				
Net expenditure	55.8	58.5	61.2	64.0
Ceiling	55.9	58.5	61.1	64.0
<i>Difference</i>	<i>-0.1</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>

Comparing the development of expenditure to the agreed expenditure ceilings shows that expenditure in 1999 and 2000 will remain within the ceiling for all sectors. The drop in underspending in the social security and labour market sector in 2001 and 2002 is the result of the cautious macroeconomic assumptions applied in those years. If economic growth is higher, there will probably be more reductions in the area of unemployment-benefit spending. A long-term interest rate of 5¼% is assumed for 2000 and of 6¼% for 2001 and 2002. The estimated rate for 2000 is consistent with the rate applied by the European Commission in its Autumn 1999 Forecast. If the interest rate is a percentage point higher in a given year, this will increase expenditure by more than HFL ½ billion.

#### 4.3. Development of taxation

By maintaining discipline in the area of spending, a margin has been created over the last few years for a combination of deficit reduction and tax reduction. As indicated in last year's stability programme, this has considerably improved the structure of the Dutch economy. Reducing the taxation of employers and employees has contributed significantly to a moderation of the labour-costs trend, and employment in the Netherlands has sharply increased as a result.

Not everybody in the country has benefited from a sharp increase in employment over the last few years. Certain groups (the handicapped, immigrants, older workers and women) still face high levels of inactivity. Inactivity among people under 65 is at some 30% of

the labour force. The emphasis of the 2000 tax reduction and the reform of the tax system in 2001 will make it more financially attractive for people on benefits to work. The tax reduction is expressly geared towards the supply side of the labour market so that a contribution is also made to reducing labour shortages. The Dutch Government is seeking to increase labour participation because this contributes to strengthening the basis of the public sector and reduces dependency on social security.

Taking the cautious scenario as a basis, the coalition agreement provides for a reduction in the tax burden of HFL 4½ billion over the period 1999-2002 (table 7). This amount might vary depending on whether upturns or downturns arise at the level of public revenues (taxes, contributions and natural gas). It has been agreed that revenue upturns will be made available for further tax reductions according to a specific formula (a quarter or a half, according to the level of the EMU deficit). In the event of a revenue downturn, the formula is applied *mutatis mutandis* (see annex 1).

The tax burden has been raised by HFL 2 billion in 1999 in order to straighten out the assets of the social funds. This increase will be "given back" during the current government's term of office. Moreover, a revenue upturn of HFL 1¼ billion is forecast for 2000, primarily as a result of higher-than-expected natural-gas revenues. Since the estimated EMU deficit for 2000 is lower than ¾% of GDP, half of this upturn (a little more than HFL ½ billion) will be available for extra tax reductions. There is therefore a margin of more than HFL 7 billion for tax reductions in the period 2000-2002 (HFL 4½+2+½ billion). HFL 1½ billion of this amount will be used in 2000, and HFL 5 billion is earmarked for the reform of the tax system to be implemented in 2001. When further revenue upturns or downturns arise in the future, this margin for tax reductions will increase or decrease accordingly.

Table 7: Development of taxation (HFL billion)

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
1998 stability programme*	1½	n.a.	-5	n.a.	-4½
Extra reduction of taxation resulting from revenue upturn in 2000					-½
Current picture	2	-1½	-5	-½	-5

\* The breakdown over the years 2000 and 2002 for HFL 1 billion in tax reductions was not yet known last year.

## 5. Topical issues

### 5.1. Development of inflation

The Dutch economy has been characterised in recent years by a stable inflation trend. The increase in the consumer price index (CPI) has, for a number of years, been around 2%. 1998 and 1999 (in October on an annual basis) were no exception (2.0% and 2.1% respectively). The increase in the harmonised price index (HICP) was 1.8% in 1998 and in 1999 (in October on an annual basis) and has therefore been a fraction lower than that of the CPI. Labour costs have made the biggest contribution to inflation over this period since they have risen at a faster rate than labour productivity. The contribution of indirect taxation has been stable. The increase in indirect taxation is closely linked to the package of environmental measures provided for in the coalition agreement to be implemented over three years (1999, 2000 and 2001). The contribution of imports to inflation is small.

For 2000, the CPB expects the CPI to increase by 1¼%. This includes a downwards effect of ½% resulting from the abolition of the TV licence fee. Labour costs will rise more than labour productivity next year too. Import prices are expected to have the effect of pushing down inflation. There are no forecasts as to the harmonised rate in 2000.

In the period 1998 to 2000, (estimated) inflation in the Netherlands has been somewhat lower than in the previous years. Because average inflation in the euro area has fallen sharply, inflation in the Netherlands is at present slightly above the European average, although it was previously lower. Convergence prior to EMU has ensured that the relatively favourable inflation situation in the Netherlands has now been equalled by the other Member States. At the same time, the relatively favourable cyclical situation of the Dutch economy has influenced the price level. Moreover, after 2001 the environmental measures in the coalition agreement will have been implemented and will no longer bring any inflationary pressure to bear.

The Dutch Government's policy remains geared towards creating favourable circumstances under which the social partners - each in accordance with their own responsibilities - are able to agree on a responsible development of wages. The reduction of taxation in 2001 will play an important role in this respect. The Dutch Government will, moreover, closely monitor the inflation development.

## **5.2. The 2001 tax reform**

One of the most important aspects of the coalition agreement is the reform of the tax system in 2001. The main aims are to make the tax system more robust, to promote employment, to stimulate labour supply and to encourage durable economic development. These will be achieved above all by a shift from direct to indirect taxation (taxation on labour will fall while the VAT rate will rise and environmentally damaging activities will be taxed more heavily) and by creating a broader tax base (e.g. by limiting or abolishing deductions). The tax burden in 2001 will also be reduced by HFL 5 billion.

### *Robust tax system*

An important step towards a more robust and fairer tax system is the introduction of a new system of taxing income from savings and investments. Under the existing system, regular profits from private assets (interest, dividends and rental) are taxed, while capital gains (increases in price or value) are not. Under the new system, capital gains will be determined as a fixed return of 4%, which will be taxed at a single rate of 30%. Consequently, there will be no difference as far as tax is concerned whether profits obtain from regular income (e.g. dividends) or from capital gains. This will improve the working of the capital market because it will no longer matter to the choice of investment whether the returns come from (at present untaxed) gains in value or from regular income. It is expected that this change will lead to a considerable widening and strengthening of the tax base for (revenues from) assets.

### *Employment*

The Dutch Government is intending, with its tax reform, to promote employment, in particular at the lower end of the labour market. This will be done through a combination of measures. The most important is the introduction of a tax rebate, a tax advantage for people in paid employment in the form of a fixed reduction. This will make it financially more attractive for persons receiving benefits to work. In addition, tax rates on labour will be cut across the board. The highest tax rate will be reduced from 60% to 52%

## *Environment*

Another important aim of the tax reform is to make the tax system greener. This will be done by increasing existing energy and environmental taxes, introducing new environmental taxes and tax concessions for environmentally friendly activities. These measures will be implemented in three yearly stages (1999, 2000 and 2001) and are expected to yield HFL 3¼ million (½% of GDP) in revenues. This increase in the tax burden will be offset to business and families via other tax-reducing measures.

### *5.3. Effects of the ageing of the population*

Changes in the age structure and breakdown of the population have major consequences for the structure of public expenditure. The budgetary effects of the ageing population are essentially manifest by expenditures on the public old age pensions fund (AOW) and on care. Regarding pensions, a long-term increase in expenditure (up to 2040) of 2½% of GDP is forecast for the Netherlands. Studies concerning the growth of care expenditure suggest an increase in the share of GDP from 1% to 4½%.<sup>3</sup> The latter figure includes the effect of increasing prosperity on demand for care. The increase in these costs will be gradual, although a steeper rise is expected after 2020. The assumed economic growth, level of employment and labour productivity are crucial to these calculations. Since the additional pensions payable to civil servants are financed on the basis of a funded scheme (assets of more than 35% of GDP have been accumulated to this end), they should not need to be financed from the budget. Additional private-sector pensions are financed in the same way.

Given the fact that public expenditure is funded by a pay-as-you-go system, the increase in public expenditure resulting from the ageing of the population will largely have to be financed by the working population of the day. This is particularly true for public pensions and care expenditure. The question arises how Dutch public finances can adapt to this trend in the longer term. Steps must be taken to prevent major measures being necessary at the point when expenditure starts to rise in the future. Policy in the Netherlands is geared towards increasing employment and reducing the debt ratio. Increasing employment contributes to a broadening of the tax base and a reduction of social-security expenditure. In addition, a further reduction of the debt ratio leads to a lower proportion of GDP being required to fund interest payments. The margin thus created can be used to finance the additional costs of an ageing population. A budget which, in line with the requirements of the growth and stability pact, is in balance or in surplus, contributes to this.

---

<sup>3</sup> 10<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, *Op weg naar begrotingsevenwicht* (1997); SER, *Gezondheidszorg in het licht van de komende vergrijzing* (1999); Ministerie van VWS, *Zorgnota 2000* (1999).

## Annex 1

### The Dutch budget system

#### *Summary*

Central to the Dutch budget system is the application of cautious economic growth estimates in conjunction with ceilings on (real) public expenditure and a strict separation of expenditure and revenues. Any revenue upturns or downturns are used in favour of either at the expense of the EMU deficit and ease the tax burden. Since expenditure and revenues are kept separate, revenue upturns do not lead to extra expenditure, and revenue downturns do not lead to extra adjustments. Apart from when it threatens to exceed the EMU ceiling of 3% of GDP, the precise value of the EMU deficit is not a primary management variable but more a result. This system ensures that, on the basis of a satisfactory safety margin and a strict control of expenditure, the Dutch EMU deficit meets the requirements of the stability and growth pact whatever the economic development.

#### *Applied macroeconomic assumptions*

The Netherlands Bureau for Economic Policy Analyses (CPB) last year developed two medium-term (1999-2002) scenarios for the purposes of the coalition agreement. These so-called cautious and favourable scenarios indicate within which margins economic growth is likely to lie over this period.

The cautious scenario assumes average economic growth of 2¼% *per annum* over the government's terms of office. This includes the positive effects resulting from the measures contained in the coalition agreement. Basing medium-term estimates for public expenditure and revenues on this cautious scenario limits the risk that interim budgetary intervention will be necessary. This ensure greater rest where decision-making is concerned, which is good for the quality of the decision process. This figure for economic growth is in fact between ¼ and ½% lower than the average actually recorded over the last 15 years. The economic development is therefore more likely, in the medium term, to be better than worse than that assumed under the cautious scenario. The actual state of public finances will normally be better than forecast on the basis of the cautious scenario.

A cautious estimate of 2¼% growth *per annum* leads to an overall growth figure of more than 9% for the period 1999-2002. In the coalition agreement (of 1998), the most up-to-date estimate of growth of 3% is used, which leaves growth of 2% *per annum* for the years 2000, 2001 and 2002. Since this is a scenario estimate, the same economic growth assumptions are applied each of these three years. Such an approximation also makes allowance for the impossibility of properly forecasting economic development for individual years because the margins of uncertainty associated with economic forecasting are too great.

In the 2000 Budget Memorandum, the estimates for 1999 and 2000 are based on the most up-to-date CPB estimates taken from the *Macro Economische Verkenning 2000*. The estimates for public expenditure and revenues (and thus the estimate for the EMU deficit) for 2001 and 2002 continue to be based on the macroeconomic assumptions underlying the cautious scenario. Applying the cautious assumptions means that deficit and debt

figures are less favourable than they would be if more favourable assumptions were applied.

### *Expenditure ceilings and division between expenditure and revenues*

At the beginning of the government's term of office, *expenditure ceilings* were fixed for the years 1999 to 2002. These ceilings cover the expenditure of the entire public sector (including social security and labour market measures and care), and are based on the cautious economic scenario. Because it is difficult to forecast wage and price developments for a number of years, the expenditure ceilings are defined in real terms. This is done by deflating the nominal expenditure estimate by the expected price development of GDP. This means that any wage and price developments which diverge from the coalition agreement have less influence on the level of provision proposed in the coalition agreement. The real expenditure ceilings are each year converted into nominal figures in accordance with the current estimate for the price development of GDP. The nominal development of the public expenditure is thereby not regulated according to its own nominal development but rather according to the nominal economic development. Nominal public expenditure in a given year is then checked against this nominal expenditure ceiling.

In order to ensure that public expenditure remains within the relevant ceiling, a number of agreements have been concluded on how to deal with any expenditure upturns or downturns. Expenditure increases must in principle be covered by the same budget. Expenditure reductions are primarily to be used to cover overruns and thus not to finance new policy. An expenditure reserve is also incorporated into the budget on the expenditure side. This reserve amounts to HFL ¼ billion in 1999, and will rise to HFL 1 billion in 2002. This can be used to cover additional public expenditure arising as a result of a higher-than-estimated wage development. It has also been agreed that any expenditure reductions which arise as a result of a more favourable macroeconomic development (e.g. lower unemployment) are to be set aside for this purpose.

An *upturn and downturn formula* has been agreed on the revenue side of the budget. According to this formula, public-revenue upturns in the areas of national taxation, social premiums and natural-gas revenues will partly be used to reduce the EMU deficit and partly to enable the tax burden to be further reduced. If the EMU deficit is below ¾% of GDP, 50% of any revenue upturns will be used to lower the deficit and 50% for tax reductions. If the EMU deficit is higher than ¾% of GDP, 75% of any revenue upturns will be used to lower the deficit and 25% for tax reductions. The formula will be similarly applied in the event of revenue downturns. If the EMU deficit is above 2¼% of GDP, 50% of any revenue downturns will be covered by increasing the deficit and 50% by increasing taxation. If the EMU deficit is below 2¼% of GDP, 75% of any revenue downturns will be covered by increasing the deficit and 25% by increasing taxation. Additional revenues cannot therefore lead to additional expenditure, while revenue downturns cannot lead to extra adjustments, unless this goes against the requirements of the Treaty of Maastricht.

In order to determine whether there is a revenue upturn or downturn, revenue standards were established at the *beginning of the government's term of office*. As with the determination of expenditure ceilings, a estimate was made of expected public revenues (taxes, premiums and natural gas) over the four years of the coalition agreement. Each year when the budget is being drawn up, the estimated revenue is compared with the forecasts made when the coalition agreement was concluded. This indicates whether, in a

given year, a structural upturn or downturn can be expected. The upturn or downturn is thus applied. Once the budget has been determined, this situation is not reviewed in the course of the year. Income upturns and downturns thus go entirely into the deficit. Because the revenue standards are also based on cautious assumptions, the chance of income upturns is greater than that of income downturns.

### *Effect of the Dutch budget policy*

The chosen budget system was found during the term of office of the last government (1994-98) to lead to careful budgetary decision-making, whereby *ad hoc* decisions can, as far as possible, be avoided. As a consequence, public spending was kept under control during that period, and government policy can be said to have been geared more to the longer term. In the past, the Dutch budget system has been directed at reducing the *de facto* public deficit. In this context, economic fluctuations (also in the forecasts) had much more influence on the budgetary process, with all the associated disadvantages. By not regarding the reduction of the EMU deficit as the primary objective but rather as a result, budgetary policy in the Netherlands has acquired the necessary calm. This also means that a start can be made on the (partial) application of automatic stabilisers.

At the current deficit level, three quarters or half of any income upturns or downturns will, in accordance with the agreed formula, be passed on to the EMU balance. Because the coalition agreement is based on cautious assumptions, there is a greater chance of income upturns than downturns. This agreement therefore means that it will be possible to continue the successful Dutch policy of further reducing the deficit and easing the burden of taxation.

Besides creating clarity and transparency and the associated calm and reliability of Government action, the Dutch budget system contributes to the absorption of economic shocks. Compared to the past, when revenue upturns and downturns (in particular social-security premiums) directly affected taxation, this has introduced more automatic stabilisation into the budget. This choice of partial passing-on of revenue upturns is easily justifiable from the point of view of automatic stabilisation. Only cyclical upturns and downturns must be incorporated into the deficit. Because actual economic growth is partly determined partly by cyclical factors and partly by structural factors, and because it is not certain ahead of time what proportion each factor will have in the actual GDP development, the agreement that upturns should be partly incorporated into the EMU balance and partly into the tax burden is also justifiable from the point of view of stabilisation. Moreover, revenue upturns and downturns which arise in the course of the year are incorporated entirely into the deficit. There is therefore a complete passing-on of automatic stabilisers for these upturns and downturns in the year in question.

The formula does not therefore allow the stabilisers to operate in full but, nevertheless, to a large extent. The Dutch budget system and the current deficit guarantee that the budget can incorporate normal cyclical results without the maximum of 3% of GDP being exceeded. The policy therefore meets the requirements of the stability and growth pact as far as this aspect is concerned.



## Annex 2

### EMU deficit and EMU debt before and after the review of national accounts

The changeover from ESA-79 to ESA-95 gives rise to changes to both the numerators and the denominators of the EMU deficit and EMU debt ratios (table 8). The numerators of the EMU deficit and EMU debt are changed by means of a different sectoral demarcation. A number of social funds (with a positive operating balance) are no longer included in the public sector, as a result of which the EMU deficit worsens for all years by an average of 0.1% of GDP. The application of ESA-95 also gives rise to a higher GDP (by some HFL 30 billion). This higher GDP has the effect of reducing the EMU ratios expressed as a percentage of GDP. For the EMU debt, this denominator effect is an average of about 2% of GDP; for the EMU deficit, this effect is minuscule given the current low level of deficits

Table 8: EMU deficit and debt before and after the review of national accounts (% of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002
EMU deficit before review (ESA-79)	0.7	0.5	0.4	1.2	1.0
• denominator effect	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
• adjustment of sectoral demarcation	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
• adjustment of transactions	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0
EMU deficit after review (ESA-95)	0.8	0.6	0.6	1.3	1.1
EMU debt before review (ESA-79)	67.5	65.0	63.1	62.4	61.7
• denominator effect	-2.2	-2.0	-2.1	-1.8	-1.8
• adjustment of sectoral demarcation	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0
• adjustment of transactions	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
EMU debt after review(ESA-95)	66.6	64.3	62.3	61.8	61.0

Table 9: EMU deficit and EMU debt by public-sector component (% of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2002 in 1998 stability programme
EMU deficit	0.8	0.6	0.6	1.3	1.1	1.1
• Central government	1.3	1.7	1.7	2.1	2.0	1.9
• Social funds	-0.2	-0.8	-0.9	-0.5	-0.5	-0.6
• Local authorities	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2
EMU debt	66.6	64.3	62.3	61.8	61.0	64.5
• Central government and social funds	55.2	53.5	52.2	52.2	52.0	54.8
• Local authorities	11.4	10.7	10.1	9.6	9.0	9.7

## Annex 3

### Public sector 1998-2002

Table 10 shows public expenditure and revenues and the resultant EMU deficit for the period 1998 to 2002. Central government is made up of national government and the social funds.

Table 10: Public expenditure and revenues (% of GDP)

		1998	1999	2000	2001	2002
1	Central-government expenditure	39.3	40.1	39.8	39.2	38.7
	• Net expenditure of national budget	20.8	21.3	21.0	20.6	20.3
	• Social-security expenditure	12.6	12.6	12.5	12.3	12.1
	• Care expenditure	6.7	6.9	6.9	6.9	6.9
	• Other	-0.8	-0.7	-0.6	-0.5	-0.6
2	Central-government revenues	38.3	39.2	39.0	37.7	37.3
	• Taxes	23.1	23.4	23.1	22.4	22.2
	• Social-security premiums	10.1	10.0	9.9	9.6	9.5
	• Care premiums	5.1	5.9	6.0	5.6	5.6
3	Central-government EMU deficit (1 - 2)	1.1	0.9	0.8	1.5	1.4
4	Local-government EMU deficit	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2
5	EMU deficit (3 + 4)	0.8	0.6	0.6	1.3	1.1

Table 11: Interest expenses and primary surplus (% of GDP)

		1998	1999	2000	2001	2002
1	Interest expenses	4.9	4.6	4.2	4.0	4.1
	• central-government	4.1	3.8	3.4	3.2	3.3
	• local-government	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
2	EMU deficit	0.8	0.6	0.6	1.3	1.1
3	Primary surplus (1 - 2)	4.1	4.0	3.6	2.7	3.0

Table 12: Development of EMU debt (% of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002
EMU debt	66.6	64.3	62.3	61.8	61.0
Change in EMU debt		-2.3	-2.0	-0.5	-0.8
• of which deficit effect		0.6	0.6	1.3	1.1
• of which denominator effect		-2.8	-3.0	-2.6	-2.6
• of which financial transactions		-0.1	0.5	0.8	0.7

**Nederland**  
**Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002**  
**Actualisering 1999**

november 1999

## Executive summary

De actualisering van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002 gaat in op de economische omgeving in de periode 1998 tot en met 2002, het Nederlandse overheidsbeleid op financieel-economisch terrein en de verwachte effecten daarvan. Eén van de belangrijkste beleidsvoornemens van de Nederlandse regering voor de komende jaren is de herziening van het belastingstelsel in 2001. Het EMU-tekort over 1998 is met 0,8% BBP 0,5% BBP lager uitgekomen dan vorig jaar nog werd verwacht. Voor 1999 wordt een lagere economische groei verwacht in vergelijking met het Stabiliteitsprogramma van vorig jaar. Desondanks ligt de raming van het EMU-tekort in 1999 zoals gepresenteerd in de jongste Miljoenennota met 0,6% BBP ruim onder de raming van 1,3% BBP uit het Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002. Deze gunstige ontwikkeling is in lijn met de aanbeveling van vorig jaar in de *Broad Economic Policy Guidelines* om het EMU-tekort in 1999 niet te laten oplopen. Ook de geraamde EMU-schuld in 1999 komt fors lager uit dan vorig jaar nog werd verwacht. Ondanks de geraamde groeivertraging in 2000 ten opzichte van 1999 blijft het EMU-tekort in 2000 met 0,6% BBP constant ten opzichte van 1999. Gezien het belang van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven en de goede ervaringen uit de vorige kabinetsperiode blijft Nederland bij de invulling van het begrotingsbeleid voor de jaren 2001 en 2002 uitgaan van *behoedzame uitgangspunten*. Bij deze behoedzame uitgangspunten en door de - in verband met de belastingherziening - voorgenomen lastenverlichting in 2001, stijgt het EMU-tekort in 2001 en 2002 ten opzichte van 2000. Het EMU-tekort komt dan in 2002 naar verwachting uit op 1,1% BBP. De geraamde schuldquote voor 2002 is desondanks aanmerkelijk lager dan vorig jaar nog werd verwacht (tabel 1). Opgemerkt zij dat de begrotingsrealisaties sinds de presentatie van de Miljoenennota 2000 meevallende cijfers te zien geven, hetgeen ook een gunstige doorwerking kan hebben voor latere jaren.

Tabel 1: EMU-tekort en EMU-schuld (in % van het BBP)

	1998		1999		2000	2001	2002	2002
	Realisatie	Raming Stabiliteits- programma 1998	Actuele raming	Raming Stabiliteits- programma 1998	Actuele raming	Actuele raming	Actuele raming	Raming Stabiliteits- programma 1998
						<b>Behoedzaam scenario</b>		
Volume groei BBP	3,7	4	2¾	3	2½	2	2	
EMU-tekort	0,8	1,3	0,6	1,3	0,6	1,3	1,1	1,1
EMU-schuld	66,6	68,6	64,3	66,4	62,3	61,8	61,0	64½
						<b>Middenscenario</b>		
Volume groei BBP						2¾	2¾	
EMU-tekort						¾	¾	¾
EMU-schuld						61¼	59¾	61¾
						<b>Gunstig scenario</b>		
Volume groei BBP						3¼	3¼	
EMU-tekort						½	0	-¼
EMU-schuld						60¾	59	59

De veronderstelde behoedzame economische groei ligt onder de gemiddelde economische groei in Nederland van de afgelopen 15 jaar van ongeveer 2¾%. Ter vergelijking wordt daarom een indicatie gegeven van de ontwikkeling van het Nederlandse EMU-tekort en de EMU-schuld bij twee alternatieve scenario's. Bij een economische groei conform het *middenscenario* (groei van 2¾% in 2001 en 2002) komt het EMU-tekort in 2002 uit op ¼% BBP, terwijl in het *gunstige scenario* (groei van 3¼% in 2001 en 2002) in 2002 sprake is van begrotingsevenwicht. Omdat op middellange termijn de kans op een meevallende economische ontwikkeling groter is dan de kans op een tegenvallende economische ontwikkeling, zal de feitelijke situatie van de overheidsfinanciën zich in de regel gunstiger ontwikkelen dan op basis van het behoedzame scenario wordt voorzien. De oproep in de Raadsopinie en de Globale Richtsnoeren over het Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002 om voor 2002 een ambitieuzere EMU-tekortdoelstelling na te streven dan de 1,1% BBP, moet dan ook in het licht worden gezien van de door Nederland gehanteerde begrotingssystematiek.

# Actualisering Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002

## 1 Inleiding

In november 1998 heeft Nederland het Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002 ingediend. In dit Stabiliteitsprogramma is beschreven wat de Nederlandse beleidsinzet is op het gebied van de overheidsfinanciën en de structuur van de economie, mede op basis van het regeerakkoord dat loopt tot en met 2002. Deze actualisering van het Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002 (programma 1999) gaat in op de (verwachte) economische ontwikkelingen in de periode 1998 tot en met 2002, het Nederlandse overheidsbeleid op financieel-economisch terrein in deze periode en de verwachte effecten daarvan.

Het programma 1999 is gebaseerd op de Miljoenennota 2000, die eind september 1999 is aangeboden aan het Nederlandse parlement. Na bespreking van de Miljoenennota 2000 in het parlement is gebleken dat de beleidsvoornemens voor 2000 breed worden gesteund. Daarbij zijn enige aanvullingen gepleegd op het terrein van de intensiveringen en lastenverlichting. Deze aanvullingen zijn in het programma 1999 verwerkt. Nog geen rekening is gehouden met de (doorwerking van) gunstiger realisatiecijfers sinds de Miljoenennota 2000.

## 2 Economische omgeving

De Nederlandse economie is zich in 1998 voorspoedig blijven ontwikkelen. De sterke groei van de particuliere consumptie bood grotendeels tegenwicht tegen de lagere groei van de uitvoer. De volumegroei van het BBP is in 1998 uitgekomen op 3,7% (tabel 2). De sterke groei van de binnenlandse bestedingen in Nederland is vooral het gevolg van het relatief grote consumentenvertrouwen, mede gebaseerd op de sterke werkgelegenheids groei van de afgelopen jaren en de toename van de baan zekerheid van mensen. Verder draagt de vermogenstoename - met name door de stijgende huizenprijzen - bij aan de consumptiegroei.

Onder invloed van een vertraging in de wereldhandelsgroei zal de economische groei in 1999 volgens het Centraal Planbureau (CPB) in de in september 1999 verschenen Macro Economische Verkenning 2000 afvlakken tot 2¾%. Deze duidelijke groeivertraging komt vooral voor rekening van een verder teruglopende groei van de uitvoer. Wel wordt verwacht dat de uitvoer in de loop van 1999 weer zal aantrekken. De particuliere consumptie is in de eerste helft van 1999 aanhoudend hard blijven groeien, maar deze groei zal in de tweede helft van 1999 naar verwachting afzwakken. De arbeidsmarkt reageert met vertraging op de lagere economische groei, waardoor de groei van de werkgelegenheid ook in 1999 met 2¼% relatief hoog zal blijven. De werkloosheid daalt hierdoor in 1999 naar verwachting tot 4% van de beroepsbevolking. De Nederlandse overheidsbegroting voor 2000 wordt gebaseerd op deze CPB-cijfers.

Tabel 2: Macro-economische kerngegevens Nederland

	1998	1999	2000	2000	2001	2002
	Macro Economische Verkenning 2000			Autumn 1999 Forecast	Behoedzaam scenario	
<i>Internationaal</i>						
Dollarkoers (in guldens)	1,98	2,04	1,95	2,07	2,03	2,05
Olieprijs (dollars per vat)	12,9	16	18	21,50	14½	14
<i>Lonen en prijzen (mutaties per jaar)</i>						
Contractloon	3,0	2½	3		1¼	1¼
Consumentenprijsindex	2,0	2	1¾	2,4	2¾	2¾
Lange rente	4,6	4½	5¼		6¼	6¼
Korte rente	3,5	3,0	4,0		4,0	4,0
Prijs bruto binnenlands product	1,9	1½	2½	2,8	2¼	2¼
<i>Bestedingen en productie (mutaties per jaar)</i>						
Wereldhandelsvolume	7,2	2	5½	6,7	4	4
Uitvoer	6,9	4	5¾	5,9	4	4
Particuliere consumptie	4,1	4¼	3¼	3,6	1¾	1¾
Volume bruto binnenlands product	3,7	2¾	2½	3,2	2	2
<i>Arbeidsmarkt (mutaties per jaar)</i>						
Werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	2,7	2¼	1¼	2,1	¾	¾
Werkgelegenheid (in personen)	2,9	2¼	1½		1	1
Werkloosheid (in % van de beroepsbevolking)	4,8	4	3¾	2,5	3¾	3¾

Bron: Macro Economische Verkenning 2000; Centraal Planbureau (september 1999) en Autumn 1999 Forecast for 1999 - 2001; Europese Commissie (november 1999)

Voor 2000 verwacht het CPB een economische groei van 2½%. De groei van de binnenlandse bestedingen zal in 2000 naar verwachting verder afzwakken, door een afnemende impuls vanuit de vermogenswinsten en verzadigingsverschijnselen bij de duurzame consumptiegoederen. Daar tegenover zal naar verwachting de uitvoer weer een grotere bijdrage leveren aan de economische groei. Het CPB raamt voor 2000 een werkgelegenheidsgroei van 1¼%. De werkgelegenheidsgroei zal naar verwachting nauwelijks sneller groeien dan het arbeidsaanbod, waardoor de gestage daling van de werkloosheid die sinds 1995 heeft plaatsgevonden in 2000 zal afzwakken. Het geraamde werkloosheidspercentage voor 2000 ligt met 3¾% wel op het laagste niveau sinds het begin van de jaren tachtig.

De door Nederland in de Miljoenennota 2000 gehanteerde macro-economische veronderstellingen voor 2000 sluiten redelijk aan bij de ramingen die ten grondslag liggen aan de Autumn 1999 Forecast van de Europese Commissie. Bij de raming van de olieprijs houdt Nederland rekening met de grote prijsfluctuaties van de afgelopen tijd, terwijl de Nederlandse raming van de dollarkoers aansluit bij de forward rate. Voor een aardgasproducerend land als Nederland zorgt een lagere dollarkoers en een lagere olieprijs (door de koppeling van de aardgasprijs aan de olieprijs) voor lagere overheidsinkomsten.

De veronderstellingen voor de jaren 2001 en 2002 blijven in verband met de gehanteerde begrotingssystematiek gebaseerd op het behoedzame scenario, met een economische groei van 2% per jaar<sup>1</sup>. Dit groeipercentage ligt onder de langjarig gemiddelde economische groei in Nederland. Behoedzame groeivoeten zijn dan ook iets anders dan verwachte groeivoeten, die zich eerder op dit gemiddelde zouden bevinden.

#### Box: De Nederlandse begrotingssystematiek

Kern van de Nederlandse begrotingssystematiek is de toepassing van behoedzame macro-economische uitgangspunten in combinatie met plafonds voor de collectieve uitgaven en duidelijke afspraken hoe om te gaan met eventuele inkomstenmee- en tegenvallers. Door de strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten leiden inkomstenmeevallers niet tot extra uitgaven, terwijl tegenvallende inkomsten niet leiden tot extra ombuigingen. Afgezien van een dreigende overschrijding van het EMU-plafond van 3% BBP, is de exacte waarde van het EMU-tekort geen primaire sturingsvariabele, maar meer een resultante. De Nederlandse begrotingssystematiek zorgt evenwel voor een zodanige veiligheidsmarge dat het Nederlandse EMU-tekort bij uiteenlopende economische ontwikkelingen aan de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact blijft voldoen. Wel kunnen de EMU-tekortcijfers in Nederland door deze systematiek een grotere fluctuatie vertonen dan in andere EU-lidstaten.

In het zogeheten *behoedzame scenario* wordt over de gehele kabinetsperiode (1999 tot en met 2002) uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2¼% per jaar. Een economische groei van gemiddeld 2¼% ligt ¼% à ½% onder de gemiddelde economische groei in Nederland van de afgelopen 15 jaar. Het baseren van de ramingen op middellange termijn voor zowel de overheidsuitgaven als de overheidsinkomsten op dit behoedzame scenario beperkt de kans op tussentijdse budgettaire ingrepen, wat de kwaliteit van de afweging ten goede komt.

Aan het begin van de kabinetsperiode worden *uitgavenplafonds* vastgesteld. Deze uitgavenplafonds beslaan de uitgaven in de gehele collectieve sector en de groeirimte van de plafonds zijn gebaseerd op het behoedzame economische scenario. Om te zorgen dat de collectieve uitgaven binnen de uitgavenplafonds blijven, is er een aantal afspraken over hoe moet worden omgegaan met eventuele uitgavenmee- en tegenvallers.

Voor de inkomstenkant van de begroting zijn aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt hoe om te gaan met eventuele inkomstenmee- en tegenvallers. In deze zogeheten *mee- en tegenvallerformule* komen meevallende overheidsinkomsten voor een deel ten gunste van de reductie van het EMU-tekort en voor een deel ten gunste van extra lastenverlichting, terwijl tegenvallende inkomsten voor een deel het EMU-tekort belasten en voor een deel leiden tot een lastenverzwaring. Additionele inkomsten kunnen dus niet leiden tot extra uitgaven, terwijl tegenvallende inkomsten - zolang de vereisten uit het Verdrag van Maastricht zich daar niet tegen verzetten - niet leiden tot extra ombuigingen. Doordat mee- en tegenvallers bij de overheidsinkomsten ten dele doorwerken in het EMU-tekort, draagt de mee- en tegenvallerformule voor een aanzienlijk deel bij aan de automatische stabilisatie.

In bijlage 1 wordt een uitgebreide toelichting gegeven op de Nederlandse begrotingssystematiek.

<sup>1</sup> In het behoedzame scenario bedraagt de economische groei voor de jaren 1999 tot en met 2002 gemiddeld 2¼% per jaar. In de doorrekening van het regeerakkoord (in 1998) is voor 1999 de meest actuele groeiraming van 3% gebruikt, waardoor voor de jaren 2000, 2001 en 2002 een economische groei van 2% per jaar resteerde. De behoedzame scenarioringering wordt vervangen, zodra voor een jaar een realistische raming beschikbaar is.



### 3 Ontwikkeling van EMU-tekort en EMU-schuld

Met ingang van de Miljoenennota 2000 zijn het EMU-tekort en de EMU-schuld berekend volgens het ESR-95 (zie ook bijlage 2). De overgang van het ESR-79 op het ESR-95 heeft voor de jaren 1998 tot en met 2002 een relatief beperkt verhogend effect op het EMU-tekort van 0,1% BBP, met name door het wegvallen van de positieve exploitatiesaldi van een aantal sociale fondsen die niet meer tot de overheid wordt gerekend. De EMU-schuldquote verbetert door deze revisie van de Nationale Rekeningen - door de statistische toename van het BBP - voor elk van de jaren met bijna 1% BBP. Deze verbetering van de schuldquote vindt vooral plaats bij de Rijksoverheid. De in tabel 3 en 4 genoemde cijfers uit het vorig jaar verschenen Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002 zijn overigens nog op basis van het ESR-79.

Het Nederlandse EMU-tekort is in 1998 uitgekomen op 0,8% BBP (tabel 3). Dit is 0,5%-punt lager dan vorig jaar in het Stabiliteitsprogramma nog werd voorzien. De meevallende tekortontwikkeling in 1998 is geconcentreerd bij de Rijksoverheid en hangt met name samen met meevallende belastingopbrengsten (0,3 % BBP) en lagere sociale zekerheidsuitgaven (0,1 % BBP). De EMU-schuldquote is in 1998 2% BBP lager uitgekomen dan de 68,6% BBP die vorig jaar nog werd verwacht. Dit wordt vooral veroorzaakt door de meevallende tekortontwikkeling en door de revisie van de Nationale Rekeningen.

Tabel 3: EMU-tekort en EMU-schuld (in % van het BBP)

	1998			1999		
	Realisatie	Raming Stabiliteits- programma 1998	mutatie	Actuele raming	Raming Stabiliteits- programma 1998	mutatie
<b>EMU-tekort</b>	0,8	1,3	-0,5	0,6	1,3	-0,7
• Rijksoverheid	1,3	2,0	-0,7	1,7	2,3	-0,6
• Sociale fondsen	-0,2	-0,4	0,2	-0,8	-0,8	0,0
• Lokale overheid	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1
<b>EMU-schuld</b>	66,6	68,6	-2,0	64,3	66,4	-2,1
• Rijksoverheid	55,2	56,4	-1,2	53,5	55,4	-1,9
• Sociale fondsen	0,0	0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0
• Lokale overheid	11,4	11,8	-0,4	10,7	11,1	-0,3

Ondanks dat de economische groei in 1999 naar verwachting iets lager uitvalt dan in het Stabiliteitsprogramma van vorig jaar nog werd geraamd, ligt de raming van het EMU-tekort in 1999 in de Miljoenennota 2000 met 0,6% BBP ruim onder de raming van 1,3% BBP uit het vorige Stabiliteitsprogramma. Deze gunstige ontwikkeling is in lijn met de aanbeveling in de *Broad Economic Policy Guidelines* om het EMU-tekort in 1999 niet te laten oplopen en gebruik te maken van de beter dan verwachte resultaten over 1998. Het grootste deel van de daling komt voor rekening van de Rijksoverheid en kan worden toegeschreven aan de hogere dan geraamde belastingontvangsten (0,4% BBP). De hogere belastingontvangsten bij de Rijksoverheid hangen vooral samen met een

andere samenstelling van de economische groei dan waar vorig jaar nog van werd uitgegaan. De uitvoer komt - onder ander door de nasleep van de Azië-crisis - lager uit dan verwacht, terwijl de consumptie hoger uitkomt. Ook lijkt de economische groei over 1999 arbeidsintensiever te zijn dan verwacht. Dit zorgt per saldo voor hogere ontvangsten, ondermeer bij de BTW en bij de loon- en inkomstenbelasting. Verder is er in 1999 sprake van lagere sociale zekerheidsuitgaven (0,2% BBP), hogere aardgasbaten door een hogere dan geraamde olie- en dollarkoers en een incidentele ontvangst uit hoofde van de zogeheten Common-Areabaten (per saldo 0,1% BBP)<sup>2</sup>. Tot slot is het overschot van de lokale overheden groter dan verwacht. De geraamde EMU-schuld voor 1999 komt fors lager uit dan vorig jaar nog werd verwacht. Dit wordt - net als in 1998 - veroorzaakt door de meevallende tekortontwikkeling en de revisie van de Nationale Rekeningen.

Het EMU-tekort in 2000 blijft - ondanks dat de economische groei vertraagt tot onder het langjarig Nederlandse gemiddelde - met 0,6% BBP constant ten opzichte van 1999 (tabel 4). Gezien het belang voor de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven en de goede ervaringen in de vorige kabinetsperiode (1994 - 1998) blijft de Nederlandse regering bij de invulling van het begrotingsbeleid voor de jaren 2001 en 2002 uitgaan van behoedzame uitgangspunten met betrekking tot de economische groei van 2% per jaar. Het baseren van de ramingen op middellange termijn voor zowel de overheidsuitgaven als de overheidsinkomsten op dit *behoedzame scenario* beperkt de kans op tussentijdse budgettaire ingrepen. Dit zorgt voor meer rust in de besluitvorming, wat de kwaliteit van de afweging ten goede komt.

Tabel 4: Raming EMU-tekort en EMU-schuld bij behoedzaam, midden en gunstig scenario (in % van het BBP)

	1999	2000	2001	2002	2002
					<i>Stabiliteits- programma 1998</i>
			<b>Behoedzaam scenario</b>		
Volumegroei BBP	2¾	2½	2	2	
EMU-tekort	0,6	0,6	1,3	1,1	1,1
EMU-schuld	64,3	62,3	61,8	61,0	64½
			<b>Middenscenario</b>		
Volumegroei BBP	2¾	2½	2¾	2¾	
EMU-tekort	0,6	0,6	¾	¾	¾
EMU-schuld	64,3	62,3	61¾	59¾	61¾
			<b>Gunstig scenario</b>		
Volumegroei BBP	2¾	2½	3¼	3¼	
EMU-tekort	0,6	0,6	½	0	-¼
EMU-schuld	64,3	62,3	60¾	59	59

<sup>2</sup> De Common-Areabaten zijn de financiële vergoeding voor in het verleden teveel geleverd aardgas aan Duitsland.

Bij de gehanteerde behoedzame uitgangspunten en rekening houdend met de - samenhangend met de herziening van het belastingstelsel - voorgenomen lastenverlichting van 5 miljard, stijgt het EMU-tekort in 2001 met 0,7% BBP ten opzichte van 2000. Het EMU-tekort komt daardoor in dit scenario uit op 1,3% BBP in 2001. Van 2001 naar 2002 daalt het EMU-tekort met 0,2%-punt en komt uit op 1,1% BBP. Dit cijfer komt overeen met het EMU-tekortcijfer dat vorig jaar is gemeld in het Stabiliteitsprogramma. De EMU-schuld ontwikkelt zich in het behoedzame scenario met 61% BBP in 2002 aanzienlijk gunstiger dan de 64,5% BBP die vorig jaar nog werd verwacht. Dit wordt vooral veroorzaakt door de meevallende tekortontwikkeling in voorgaande jaren en het effect van de revisie van de Nationale Rekeningen.

In deze actualisering van het Stabiliteitsprogramma is overigens nog geen rekening gehouden met (de doorwerking van) de gunstiger realisatiecijfers die sinds de Miljoenennota 2000 zijn opgetreden.

Een behoedzame economische groei van gemiddeld  $2\frac{1}{4}\%$  ligt  $\frac{1}{4}\%$  à  $\frac{1}{2}\%$  onder de gemiddelde economische groei in Nederland van de afgelopen 15 jaar. Volgens de Europese Commissie kan een economische groei van  $2\frac{3}{4}\%$  voor Nederland als trendmatig worden aangemerkt. Op middellange termijn is de kans op een meevallende economische ontwikkeling ten opzichte van het behoedzame scenario derhalve groter dan de kans op een tegenvallende economische ontwikkeling. Door het behoedzaam ramen lijken de budgettaire doelstellingen weinig ambitieus. De oproep in de Raadsopinie en de Globale Richtsnoeren over het Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002 om voor 2002 een ambitieuzere EMU-tekortdoelstelling na te streven dan de 1,1% BBP, moet dan ook in het licht worden gezien van de door Nederland gehanteerde begrotingssystematiek.

In tabel 4 is ter vergelijking een indicatie gegeven van de ontwikkeling van het Nederlandse EMU-tekort en de EMU-schuld in twee alternatieve scenario's. Naast het behoedzaam scenario wordt ook een *middenscenario* getoond met een economische groei van  $2\frac{3}{4}\%$  in 2001 en 2002. Daarnaast wordt ook het *gunstige scenario* in beeld gebracht, met een economische groei in 2001 en 2002 van  $3\frac{1}{4}\%$  BBP. In beide alternatieve scenario's wordt verondersteld dat de lagere collectieve uitgaven die bij deze groeiscenario's horen (lagere werkloosheidsuitgaven en lagere rentelasten), worden gecompenseerd door hogere uitgaven, onder andere door een hogere loonontwikkeling (ambtenarensalarissen en uitkeringen). De door de hogere economische groei meevallende overheidsinkomsten worden in de beide scenario's volgens de afgesproken meevallerformule deels ten gunste gebracht aan het EMU-tekort en komen deels ten gunste van extra lastenverlichting (zie de box over de Nederlandse begrotingssystematiek).

Als de economie zich ontwikkelt conform het middenscenario, dan komt het Nederlandse EMU-tekort in 2002 uit op  $\frac{1}{4}\%$  BBP. Een economische groei volgens het middenscenario is vergelijkbaar met de groeiveronderstellingen die andere lidstaten hanteren in hun Stabiliteitsprogramma's. In het Nederlandse Stabiliteitsprogramma van vorig jaar werd eveneens een EMU-tekort verwacht van  $\frac{1}{4}\%$  BBP. In het gunstige scenario is in 2002 sprake van een EMU-tekort van 0% BBP. In het Stabiliteitsprogramma van vorig jaar werd nog uitgegaan van een klein begrotingsoverschot van  $\frac{1}{4}\%$  BBP. Deze kleine ophoop in het geraamde tekort voor 2002 wordt veroorzaakt doordat in dit scenario voor 2000 wordt uitgegaan van een lagere economische groei ( $2\frac{1}{2}\%$ ) dan waar vorig jaar bij het gunstige scenario nog van werd uitgegaan ( $3\frac{1}{4}\%$ ).

#### 4 Collectieve uitgaven en lasten

##### 4.1 Overheidsuitgaven: intensiveringen en ombuigingen

In het regeerakkoord zijn de hoofdlijnen voor het budgettaire beleid voor de huidige kabinetsperiode uiteengezet. Een onderdeel daarvan is een programma van ombuigingen en intensiveringen. Een uitgebreid overzicht hiervan is reeds in het Stabiliteitsprogramma 1999 - 2002 weergegeven. In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de extra beleidsintensiveringen waartoe de regering heeft besloten gedurende het afgelopen jaar. Voor deze extra intensiveringen bestaat ruimte binnen het uitgavenkader door enkele aanvullende ombuigingen en enkele uitgavenmeevallers, waaronder rentemeevallers en lagere werkloosheidsuitgaven.

Tabel 5: Intensiveringen, ombuigingen en mee- en tegenvallers (in miljarden gulden)

	1999	2000	2001	2002
<b>Totaal intensiveringen</b>	<b>3,5</b>	<b>6,6</b>	<b>8,5</b>	<b>10,7</b>
• Regeerakkoord	2,7	5,3	7,1	9,3
• Aanvullend op het regeerakkoord	0,8	1,3	1,4	1,4
- onderwijs	0	0,2	0,2	0,2
- zorg	0	0,2	0,2	0,2
- veiligheid	0	0,1	0,2	0,2
- kinderbijslag	0	0,3	0,3	0,3
- humanitaire hulp en vredesoperatie	0,5	0,5	0,5	0,5
- overig	0,3	0,0	0,0	0,0
<b>Totaal ombuigingen</b>	<b>2,2</b>	<b>6,1</b>	<b>8,7</b>	<b>10,7</b>
• Regeerakkoord	1,5	3,5	5,5	7,7
• Aanvullend op het regeerakkoord	0,7	2,6	3,2	3,0
<b>Totaal mee- en tegenvallers</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
<b>Inzet uitgavenreserve</b>	<b>-0,25</b>	<b>-0,25</b>	<b>-0,25</b>	<b>-0,25</b>

In het regeerakkoord is voor intensiveringen een totaalbedrag ingezet van 2,7 miljard gulden in 1999 oplopend tot een bedrag van 9,3 miljard gulden in 2002. De extra beleidsintensiveringen, waartoe de regering dit jaar besloten heeft, leiden tot een extra inzet van 1,3 miljard gulden in 2000 oplopend tot ruim 1,4 miljard gulden in 2002. Zowel de intensiveringen uit het regeerakkoord als de extra intensiveringen zijn gericht op de versterking van de economische en sociale veerkracht van de Nederlandse samenleving. Belangrijke prioriteiten zijn daarbij de kwaliteit van het onderwijs en de zorg. Bovendien zijn structureel extra middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van de benodigde humanitaire hulp- en vredesoperaties.

Mede om budgettaire ruimte te maken voor het pakket aan intensiveringen is in het regeerakkoord een pakket ombuigingen opgenomen met een totale omvang van 1,5 miljard gulden in 1999 oplopend tot 7,7 miljard gulden in 2002. Voor een belangrijk deel hangen deze samen met een doelmatiger optreden van de overheid. Daarnaast zijn ombuigingen opgenomen ter beperking van het beroep op de sociale zekerheid, op het gebied van de decentralisatie van de bijstand en bij het buitenlandbeleid.

De uitvoering van de ombuigingen en intensiveringen uit het regeerakkoord ligt goed op schema. In aanvulling op het regeerakkoord is een aantal extra ombuigingsmaatregelen genomen om uitgaventegenvallers, met name door een hogere instroom van asielzoekers, in te kunnen passen. Verder zorgt de inzet van de uitgavenreserve voor additionele budgettaire ruimte. In het regeerakkoord is een uitgavenreserve opgenomen (van 0,25 miljard in 1999 tot 1 miljard in 2002), die is bedoeld om eventuele uitgaventegenvallers (gedeeltelijk) op te kunnen vangen.

#### 4.2 Ontwikkeling van de uitgaven in 1999-2002

In de Nederlandse begrotingsystematiek zijn aan de uitgavenkant van de begroting uitgavenplafonds afgesproken (een uitgebreide toelichting hierop staat in bijlage 1). Deze plafonds gelden voor de gehele collectieve sector (Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en de Zorg). Voor elk van de drie genoemde sectoren geldt dat de uitgaven binnen het afgesproken plafond dienen te blijven. In tabel 6 worden de uitgaven per sector getoetst aan de uitgavenplafonds voor de jaren 1999 tot en met 2002.

Tabel 6: Toetsing uitgaven aan de uitgavenkaders (in miljarden guldens)

	1999	2000	2001	2002
<b>Rijksbegroting in enge zin</b>				
Uitgaven	172,5	178,5	182,8	188,1
Uitgavenkader	172,5	178,5	182,7	187,9
<i>Verschil</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>
<b>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</b>				
Netto uitgaven	102,3	106,7	109,5	112,4
Uitgavenkader	103,7	107,4	109,6	112,3
<i>Verschil</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>
<b>Zorg</b>				
Netto uitgaven	55,8	58,5	61,2	64,0
Uitgavenkader	55,9	58,5	61,1	64,0
<i>Verschil</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>

De toetsing van de uitgavenontwikkeling aan de uitgavenkaders laat zien dat de uitgaven in de jaren 1999 en 2000 voor alle sectoren binnen de kaders blijven. De dalende omvang van overschrijdingen in de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt in 2001 en 2002 is het gevolg van de behoedzame macro-economische uitgangspunten die gehanteerd worden in deze jaren. Bij een hogere economische groei zullen waarschijnlijk nadere meevallers bij de werkloosheidsuitgaven optreden. Voor het jaar 2000 is uitgegaan van een lange rentevoet van 5¼% en voor de jaren 2001 en 2002 is uitgegaan van een lange rentevoet van 6¼%. De renteraming voor 2000 spoort met de renteraming die de Europese Commissie hanteert ten behoeve van de *Autumn 1999 Forecast*. Als de rentevoet in een bepaald jaar een procentpunt hoger uitvalt, kost dat de Nederlandse overheid structureel ruim ½ miljard aan rente-uitgaven.

### 4.3 Lastenontwikkeling

Door handhaving van de uitgavendisdiscipline is in de afgelopen jaren ruimte gecreëerd voor een combinatie van tekortreductie en lastenverlichting. Zoals in het Stabiliteitsprogramma van vorig jaar is aangegeven is hierdoor de structuur van de Nederlandse economie aanzienlijk versterkt. Door de lastenverlichting voor werkgevers en werknemers is een belangrijke bijdrage geleverd aan een gematigde arbeidskostenontwikkeling, waardoor de Nederlandse werkgelegenheid zeer sterk is gegroeid.

Niet iedereen in Nederland heeft echter geprofiteerd van de sterke banengroei van de afgelopen jaren. Onder bepaalde groepen (arbeidsgehandicapten, allochtonen, oudere werknemers en vrouwen) is de inactiviteit nog steeds erg hoog. De inactiviteit van mensen onder de 65 jaar bedraagt ongeveer 30% van de beroepsbevolking. Door de vormgeving van de lastenverlichting in 2000 en de herziening van het belastingstelsel in 2001 wordt het voor mensen met een uitkering financieel aantrekkelijker gemaakt om te gaan werken. De lastenverlichting wordt nadrukkelijk gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, zodat tevens een bijdrage wordt geleverd aan de vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt. De Nederlandse regering streeft naar een vergroting van de arbeidsdeelname, omdat deze bijdraagt aan de versterking van het draagvlak voor de collectieve sector, terwijl tegelijk het beroep op de sociale zekerheid kan worden verminderd.

Uitgaande van het behoedzame scenario is in het huidige regeerakkoord afgesproken om over de periode 1999 tot en met 2002 de lasten met per saldo 4½ miljard gulden te verlichten (tabel 7). Dit bedrag van 4½ miljard kan groter of kleiner worden als zich respectievelijk mee- of tegenvallers voordoen bij de overheidsinkomsten (belastingen, premies en aardgas). Afgesproken is dat meevallende overheidsinkomsten volgens een bepaalde sleutel (afhankelijk van het niveau van het EMU-tekort voor een kwart of voor de helft) beschikbaar zijn voor verdere lastenverlichting. Bij een eventuele inkomstentegenvaller werkt de formule vergelijkbaar (zie ook bijlage 1).

In 1999 zijn de lasten met 2 miljard gulden verzwaaard, om zo de vermogens van de sociale fondsen op orde te brengen. Deze lastenverzwaring zal in de huidige kabinetsperiode nog worden 'teruggegeven'. Verder wordt voor 2000 een inkomstenmeevaller geraamd van 1¼ miljard gulden, voornamelijk door hoger dan verwachte aardgasbaten. Omdat het geraamde EMU-tekort in 2000 lager ligt dan ¼% BBP is de helft van deze inkomstenmeevaller (ruim ½ miljard gulden) beschikbaar voor extra lastenverlichting. De ruimte voor lastenverlichting voor de periode 2000 tot en met 2002 bedraagt dus ruim 7 miljard gulden (4½ + 2 + ½ miljard gulden). Hiervan wordt 1½ miljard ingezet in 2000 en is 5 miljard gulden bestemd voor de herziening van het belastingstelsel die in 2001 wordt doorgevoerd. Als zich in de toekomst additionele inkomstenmee- of tegenvallers voordoen, zal dit de ruimte voor lastenverlichting verder vergroten, respectievelijk verkleinen.

Tabel 7: Lastenontwikkeling (in miljarden gulden)

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
Stabiliteitsprogramma 1998*	1½	n.b.	-5	n.b.	-4½
Extra lastenverlichting door inkomstenmeevaller 2000					-½
Actueel beeld	2	-1½	-5	-½	-5

\* Vorig jaar was van 1 miljard lastenverlichting de verdeling over de jaren 2000 en 2002 nog niet bekend.

## 5 Actuele thema's

### 5.1 Ontwikkeling van de inflatie

De Nederlandse economie heeft zich de afgelopen jaren gekenmerkt door een stabiele ontwikkeling van de inflatie. De toename van de consumentenprijsindex (CPI) bevindt zich al gedurende een reeks van jaren om en nabij de 2%. De jaren 1998 en 1999 (in oktober op jaarbasis) vormen hierop met een stijging van de CPI van respectievelijk 2,0% en 2,1% geen uitzondering. De toename van de geharmoniseerde prijsindex (HICP) ligt met 1,8% in 1998 en 1999 (in oktober op jaarbasis) een fractie lager dan de toename van de CPI. De arbeidskosten leveren in deze jaren de belangrijkste bijdrage aan de inflatie, doordat deze sneller stijgen dan de arbeidsproductiviteit. De indirecte belastingen zorgen voor een stabiele bijdrage aan de Nederlands inflatie. Deze stijging van de indirecte belastingen hangt nauw samen met het pakket van vergroeningsmaatregelen uit het regeerakkoord die in drie jaren (1999, 2000 en 2001) wordt doorgevoerd. De bijdrage van de invoer aan de inflatie is gering. Voor 2000 verwacht het CPB een stijging van de CPI van 1¼%. Dit is inclusief een neerwaarts effect van ½% in verband met de afschaffing van de omroepbijdrage. Ook volgend jaar stijgen de arbeidskosten meer dan de arbeidsproductiviteit. De invoerprijzen zullen naar verwachting een drukkend effect hebben op de inflatie. Voor de HICP heeft Nederland geen ramingen voor 2000.

In de periode 1998 tot en met 2000 ligt de (geraamde) inflatie in Nederland iets lager dan in de jaren daarvoor. Omdat de gemiddelde inflatie in het eurogebied sterk is teruggelopen, ligt de inflatie voor Nederland momenteel iets hoger dan in het eurogebied, terwijl deze voorheen lager was. De convergentie voorafgaande aan de EMU heeft er voor gezorgd dat de relatief gunstige Nederlandse inflatiepositie door de andere lidstaten wordt geëvenaard. Daarnaast oefent de huidige relatief gunstige conjuncturele situatie van de Nederlandse economie invloed uit op het prijspeil. Verder zal na 2001 - door het afgelopen van de vergroeningsmaatregelen uit het regeerakkoord - van deze maatregelen geen inflatoire druk meer uitgaan.

Het beleid van de Nederlandse regering blijft erop gericht om gunstige omstandigheden te creëren waaronder de sociale partners - uitgaande van hun eigen verantwoordelijkheid - tot een verantwoorde loonontwikkeling kunnen komen. De lastenverlichting die in 2001 wordt ingezet speelt hierbij een belangrijke rol. De Nederlandse regering zal de inflatieontwikkeling in Nederland overigens nauwlettend in het oog houden.

## 5.2 *Belastingherziening 2001*

Eén van de belangrijkste punten uit het Nederlandse regeerakkoord is de herziening van het belastingstelsel in 2001. De belangrijkste doelstellingen van de belastingherziening zijn het meer robuust maken van het belastingstelsel, het bevorderen van de werkgelegenheid, het stimuleren van het arbeidsaanbod, en het bevorderen van een duurzame economische ontwikkeling. Dit gebeurt met name door een verschuiving van directe naar indirecte belastingen (de belasting op arbeid gaat omlaag, terwijl het BTW-tarief wordt verhoogd en milieuonvriendelijke activiteiten zwaarder worden belast) en door het creëren van bredere belastinggrondslagen (door bijvoorbeeld het beperken of afschaffen van aftrekposten). Daarnaast worden de lasten in 2001 met in totaal 5 miljard verlaagd.

### *Robuust belastingstelsel*

Een belangrijke stap naar een robuuster en rechtvaardiger belastingstelsel vormt de invoering van een nieuw systeem voor het belasten van inkomen uit sparen en beleggen. In het huidige Nederlandse systeem worden reguliere opbrengsten van privé-vermogens (rente, dividend en huur) wel belast, maar worden de behaalde vermogenswinsten (koers- of waardeinstijging) niet belast. In het nieuwe belastingstelsel worden de opbrengsten uit privé-vermogens forfaitair vastgesteld op een rendement van 4% en dit forfaitaire rendement te belasten tegen een vast tarief van 30%. Fiscaal gezien maakt het dan dus geen verschil meer of vermogensopbrengsten worden verkregen door reguliere inkomsten (bijvoorbeeld dividend) of door vermogenswinsten. Hierdoor wordt de werking van de kapitaalmarkt verbeterd, omdat het bij de keuze voor een bepaalde beleggingsvorm niet langer van belang is of het rendement zal neerslaan in (nu nog onbelaste) koerswinst of in reguliere opbrengsten. De vermogensrendementsheffing zal naar verwachting leiden tot een aanzienlijke verbreding en versterking van de belastinggrondslag voor (inkomsten uit) vermogen.

### *Arbeid*

De Nederlands regering beoogt met de belastingherziening de werkgelegenheid te bevorderen, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit gebeurt door een combinatie van maatregelen. De belangrijkste is de invoering van een arbeidskorting; een kortingsbedrag op de belastingen voor werkenden. Hiermee wordt het voor uitkeringsontvangers financieel aantrekkelijker gemaakt om te gaan werken. Verder worden de belastingtarieven op arbeid over de gehele linie verlaagd. Het hoogste belastingtarief zal worden verlaagd van 60% naar 52%.

### *Milieu*

De vergroening van het belastingstelsel is een andere belangrijke doelstelling van de belastingherziening. Dit gebeurt door een verhoging van bestaande energie- en milieubelastingen, de introductie van nieuwe milieubelastingen en fiscale tegemoetkomingen voor milieuvriendelijke activiteiten. De vergroeningsmaatregelen worden in drie jaarlijkse stappen doorgevoerd (1999, 2000 en 2001) en leveren naar verwachting 3¼ miljard gulden (½% BBP) op. Deze lastenverzwaring wordt door middel van andere lastenverlichtende maatregelen teruggesluisd naar het bedrijfsleven en naar de gezinnen.



### 5.3 Effecten van de vergrijzing

Veranderingen in de leeftijdsopbouw en de samenstelling van de bevolking hebben aanzienlijke gevolgen voor de samenstelling van de collectieve uitgaven. De budgettaire effecten die gepaard gaan met de kosten van de vergrijzing komen met name tot uiting in de AOW-uitgaven en in de zorguitgaven. Voor de AOW-uitgaven wordt voor Nederland op langere termijn (tot 2040) een stijging voorzien van 2½% BBP. Studies naar de groei van de zorguitgaven wijzen op een toename als aandeel van het BBP van 1% tot 4½% BBP<sup>3</sup>. De laatste cijfers zijn inclusief het effect van de toenemende welvaart op de gevraagde zorg. De toename van deze kosten is geleidelijk, zij het dat er na 2020 een steilere oploop wordt verwacht. De veronderstelde economische groei, participatiegraad en arbeidsproductiviteit zijn bij deze berekeningen overigens cruciaal. Doordat de Nederlandse aanvullende ambtenarenpensioenen op basis van kapitaaldekking zijn gefinancierd (hiervoor is inmiddels een vermogen opgebouwd van ruim 35% van het BBP), hoeft voor de financiering van de pensioenen van het overheidspersoneel geen beroep te worden gedaan op de begroting. De aanvullende pensioenen in de marktsector kennen overigens eenzelfde financiering.

De stijging van de collectieve uitgaven door de toenemende vergrijzing moet - gegeven het omslagstelsel in de financiering van de collectieve uitgaven- voor een belangrijk deel worden opgebracht door de op dat moment actieve beroepsbevolking. Dit geldt met name voor de AOW-uitgaven en voor zorguitgaven. De vraag rijst hoe deze ontwikkelingen op langere termijn binnen de Nederlandse overheidsfinanciën kunnen worden ingepast. Voorkomen moet worden dat majeure maatregelen noodzakelijk zijn op het moment dat de vergrijzingsuitgaven in de toekomst gaan stijgen. In Nederland wordt in het overheidsbeleid de nadruk gelegd op het vergroten van de arbeidsparticipatie en op de reductie van de schuldquote. Het vergroten van de participatie draagt bij aan de verbreding van de grondslag, terwijl tegelijk de sociale zekerheidsuitgaven verminderen. Daarnaast zorgt een verdere verlaging van de schuldquote van de overheid voor een lager beslag op het BBP van de rentelasten. De ruimte die daardoor ontstaat kan worden ingezet voor de financiering van de vergrijzingslasten. Een begroting die conform de vereisten uit het Stabiliteits- en groeipact in evenwicht is of een overschot vertoont, draagt hieraan bij.

- 0 -

<sup>3</sup> 10<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte *Op weg naar begrotingsevenwicht* (1997), SER *Gezondheidszorg in het licht van de komende vergrijzing* (1999) en Ministerie van VWS; *Zorgnota 2000* (1999).

## Bijlage 1

### De Nederlandse begrotingssystematiek

#### *Samenvatting*

Kern van de Nederlandse begrotingssystematiek is de toepassing van behoedzame economische groeiramingen in combinatie met plafonds voor de (reële) collectieve uitgaven en een strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten. Eventuele inkomstenmee- en tegenvallers komen ten gunste respectievelijk ten laste van tekortreductie en lastenverlichting. Door de scheiding tussen uitgaven en inkomsten leiden inkomstenmeevallers niet tot extra uitgaven, terwijl tegenvallende inkomsten niet leiden tot extra ombuigingen. Afgezien van een dreigende overschrijding van het EMU-plafond van 3% BBP is de exacte waarde van het EMU-tekort geen primaire sturingsvariabele, maar meer een resultante. Deze begrotingssystematiek zorgt ervoor dat via een voldoende veiligheidsmarge en een strikte uitgavenbeheersing het Nederlandse EMU-tekort bij uiteenlopende economische ontwikkelingen voldoet aan de vereisten uit het Stabiliteits- en groeipact.

#### *Gehanteerde macro-economische veronderstellingen*

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft vorig jaar ten behoeve van het regeerakkoord twee scenario's opgesteld voor de middellange termijn (1999-2002). Deze zogeheten behoedzame en gunstige scenario's laten zien binnen welke marges de economische groei in Nederland in deze periode redelijkerwijs zal liggen.

In het zogeheten behoedzame scenario wordt voor de gehele kabinetsperiode uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2¼% per jaar, inclusief de positieve effecten die uitgaan van de maatregelen uit het regeerakkoord. Het baseren van de ramingen op middellange termijn voor zowel de overheidsuitgaven als de overheidsinkomsten op dit behoedzame scenario beperkt de kans op tussentijdse budgettaire ingrepen. Dit zorgt voor meer rust in de besluitvorming, wat de kwaliteit van de afweging ten goede komt. Een economische groei van gemiddeld 2¼% ligt ¼% à ½% onder de gemiddelde economische groei in Nederland van de afgelopen 15 jaar. Op middellange termijn is de kans op een meevallende economische ontwikkeling ten opzichte van het behoedzame scenario derhalve groter dan de kans op een tegenvallende economische ontwikkeling. De feitelijke situatie van de overheidsfinanciën zal zich in de regel gunstiger dan ook ontwikkelen dan op basis van het behoedzame scenario wordt voorzien.

Een behoedzame economische groei van gemiddeld 2¼% per jaar leidt tot een economische groei van in totaal ruim 9% voor de jaren 1999 tot en met 2002. In de doorrekening van het regeerakkoord in 1998 is voor 1999 de meest actuele groeiraming van 3% gebruikt, waardoor voor de jaren 2000, 2001 en 2002 een economische groei van 2% per jaar resteerde. Omdat het hier een scenario-raming betreft, is voor deze drie jaren dezelfde economische groeiveronderstelling gehanteerd. Een dergelijke benadering doet ook recht aan de onmogelijkheid om het conjunctuurverloop voor enkele jaren vooruit

goed te voorspellen. Daarvoor zijn de aan de economische voorspellingen verbonden onzekerheidsmarges te groot.

In de Miljoenennota 2000 zijn de ramingen voor het uitvoeringsjaar 1999 en voor het begrotingsjaar 2000 gebaseerd op de meest actuele CPB-ramingen uit de Macro Economische Verkenning 2000. De ramingen van de overheidsuitgaven en de overheidsinkomsten (en daarmee dus ook de raming van het EMU-tekort) voor 2001 en 2002 blijven gebaseerd op de macro-economische veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het behoedzame scenario. Het hanteren van behoedzame uitgangspunten betekent dat tekort- en schuld cijfers minder gunstig zijn bij het hanteren van gunstigere uitgangspunten het geval zou zijn geweest.

### *Uitgavenplafonds en scheiden uitgaven en inkomsten*

Aan het begin van de kabinetsperiode zijn voor de jaren 1999 tot en met 2002 *uitgavenplafonds* vastgesteld. Deze uitgavenplafonds beslaan de uitgaven in de gehele collectieve sector (inclusief sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en zorg) en zijn gebaseerd op het behoedzame economische scenario. Omdat het lastig is om voor een aantal jaren vooruit de ontwikkeling van de lonen en de prijzen goed te ramen, zijn de uitgavenplafonds gedefinieerd in reële termen. Dit gebeurt door de nominale uitgavenraming te defleren met de verwachte prijsontwikkeling van het BBP. Afwijkende loon- en prijsontwikkelingen ten opzichte van het regeerakkoord hebben hierdoor minder invloed op het in het regeerakkoord voorgestelde voorzieningenniveau. De reële uitgavenplafonds worden ieder jaar nominaal gemaakt met de actuele raming van de prijsontwikkeling van het BBP. De nominale ontwikkeling van de overheidsuitgaven wordt hiermee niet genormeerd aan de eigen nominale ontwikkeling, maar aan de algemene nominale ontwikkeling van de economie. De nominale overheidsuitgaven in een bepaald jaar worden vervolgens getoetst aan deze nominale uitgavenplafonds.

Om te zorgen dat de collectieve uitgaven binnen de uitgavenplafonds blijven, is een aantal afspraken gemaakt over hoe moet worden omgegaan met eventuele uitgavenmee- en tegenvallers. In principe moeten uitgaventegenvallers binnen de eigen begroting worden opgevangen. Uitgavenmeevallers zijn met voorrang bestemd voor het opvangen van tegenvallers en derhalve niet voor het financieren van nieuw beleid. Verder is aan de uitgavenkant van de begroting een uitgavenreserve aan de begroting toegevoegd. Deze uitgavenreserve bedraagt ¼ miljard gulden in 1999 en loopt op tot 1 miljard gulden in 2002. Hiermee kunnen bijvoorbeeld extra overheidsuitgaven worden gedaan die ontstaan door een hoger dan geraamde loonontwikkeling. Tevens is afgesproken dat de uitgavenmeevallers die kunnen ontstaan door een eventuele gunstigere macro-economische ontwikkeling (bijvoorbeeld lagere werkloosheidsuitgaven) hiervoor worden gereserveerd.

Aan de inkomstenkant van de begroting is een *mee- en tegenvallerformule* afgesproken. Meevallende overheidsinkomsten bij de Rijksbelastingen, de sociale premies en de aardgasbaten komen volgens een afgesproken verdeelsleutel voor een deel ten gunste van de reductie van het EMU-tekort en voor een deel ten gunste van extra lastenverlichting. Bij een EMU-tekort beneden de ¾% BBP worden meevallende overheidsinkomsten voor 50% gebruikt om het tekort te verlagen en voor 50% gebruikt voor extra lastenverlichting. Is het EMU-tekort hoger dan ¾% BBP, dan wordt 75% van de

inkomstenmeevaller ingezet voor het verlagen van het tekort en 25% voor extra lastenverlichting. Bij tegenvallende overheidsinkomsten werkt de formule vergelijkbaar. Bij een EMU-tekort boven de 2¼% BBP worden tegenvallende overheidsinkomsten voor 50% opgevangen door het laten oplopen van het tekort en wordt voor 50% opgevangen door extra lastenverzwaring. Is het EMU-tekort lager dan 2¼% BBP, dan wordt 75% van de inkomstentegenvaller opgevangen door het laten oplopen van het tekort en wordt 25% opgevangen door extra lastenverzwaring. Additionele inkomsten kunnen dus niet leiden tot extra uitgaven, terwijl tegenvallende inkomsten - zolang de vereisten uit het Verdrag van Maastricht zich daar niet tegen verzetten - niet leiden tot extra ombuigingen.

Om te bepalen of er sprake is van mee- of tegenvallende overheidsinkomsten zijn aan het *begin van de kabinetsperiode* inkomstenijklatten opgesteld. Vergelijkbaar met het totstandkomen van de uitgavenplafonds is een inschatting gemaakt van de verwachte overheidsinkomsten (belastingen, premies en aardgasbaten) voor de vier jaren uit het regeerakkoord. Jaarlijks worden ten tijde van de opstelling van de begroting de geraamde overheidsinkomsten vergeleken met de verwachtingen ten tijde van het regeerakkoord. Dan wordt duidelijk of in een bepaald jaar een structurele inkomstenmeevaller of een inkomstentegenvaller kan worden verwacht. Hierop is dan de mee- of tegenvaller van toepassing. Na vaststelling van de begroting wordt *lopende het jaar* op dit punt verder pas op de plaats gemaakt. Inkomstenmee- en tegenvallers lopen dan volledig in het tekort. Omdat ook de inkomstenijklatten zijn gebaseerd op behoedzame uitgangspunten, is de kans op inkomstenmeevallers groter dan de kans op inkomstentegenvallers.

#### *Uitwerking Nederlandse begrotingsbeleid*

De gekozen begrotingssystematiek heeft in de vorige kabinetsperiode (1994-1998) bewezen te leiden tot een zorgvuldige budgettaire besluitvorming, waarbij adhoc besluitvorming zoveel mogelijk kan worden vermeden. Hierdoor is de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in deze periode beheerst geweest en was er sprake van een meer op de langere termijn gericht overheidsbeleid. In het verleden richtte het Nederlandse begrotingsbeleid zich op de reductie van het feitelijk overheidstekort. Hierdoor hadden economische fluctuaties - ook in de ramingen - veel meer invloed op het begrotingsproces, met alle nadelen vandien. Door de reductie van het EMU-tekort niet als primaire doelstelling, maar meer als een resultante te zien, heeft het begrotingsbeleid in Nederland aan de nodige rust gewonnen. Ook kan hierdoor een begin worden gemaakt met de (gedeeltelijke) werking van automatische stabilisatoren.

Bij het huidige tekortniveau komt volgens de afgesproken mee- en tegenvallerformule driekwart of de helft van eventuele inkomstenmee- of tegenvallers tot uitdrukking in het EMU-saldo. Omdat het regeerakkoord is gebaseerd op behoedzame uitgangspunten is de kans op inkomstenmeevallers groter dan de kans op inkomstentegenvallers. Met deze afspraak wordt derhalve het succesvolle Nederlandse beleid van verdere tekortreductie en lastenverlichting voortgezet.

Naast de helderheid en duidelijkheid en de hiermee samenhangende bestuurlijke rust en betrouwbaarheid van het overheidsoptreden, draagt de Nederlandse begrotingssystematiek ook bij aan het opvangen van economische schokken. Ten opzichte van het verleden - waarin mee- en tegenvallende inkomsten (bij met name de premies) direct doorwerkten in de lasten - is hiermee meer

*automatische stabilisatie* in de begroting gebracht. Deze keuze van een gedeeltelijke doorwerking van inkomstenmeevallers is vanuit oogpunt van automatische stabilisatie goed te rechtvaardigen. Alleen conjuncturele mee- en tegenvallers moeten doorwerken in het tekort. Omdat de ontwikkeling van het feitelijke economische groei deels wordt bepaald door conjuncturele factoren en deels door structurele factoren en omdat vooraf niet zeker is welk aandeel beide factoren hebben in de ontwikkeling van het feitelijke BBP, geldt dat de afspraak dat meevallers deels in het EMU-saldo lopen en deels in de lastendruk ook vanuit oogpunt van stabilisatie goed kan worden gerechtvaardigd. Verder lopen inkomstenmee- en tegenvallers die lopende het jaar optreden volledig door in het tekort. Voor deze mee- en tegenvallers vindt derhalve een volledige doorwerking van de automatische stabilisatoren plaats in het desbetreffende jaar.

De formule laat de automatische stabilisatie derhalve niet geheel werken, maar wel voor een aanzienlijk deel. De Nederlandse begrotingssystematiek en het huidige tekortniveau waarborgen dat de begroting normale conjunctuuruitslagen kan opvangen, zonder dat het maximum van 3% BBP wordt overschreden. Daarmee voldoet het beleid wat dit betreft aan de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact.

## Bijlage 2

## EMU-tekort en EMU-schuld voor en na revisie Nationale Rekeningen

De overgang van het ESR-79 naar het ESR-95 veroorzaakt wijzigingen in zowel de teller als de noemer van de EMU-tekortquote en de EMU-schuldquote (tabel 8). De tellers van het EMU-tekort en de EMU-schuld wijzigen door een andere sectorafbakening van de overheid. Een aantal sociale fondsen (met een positief exploitatiesaldo) wordt niet meer tot de overheid gerekend, waardoor het EMU-tekort over alle jaren verslechtert met gemiddeld 0,1% BBP. Toepassing van het ESR-95 leidt tevens tot een ongeveer 30 miljard gulden hoger BBP. Dit hogere BBP heeft een verlagend effect op de in procenten-BBP uitgedrukte EMU-quotes. Voor de EMU-schuld is dit noemereffect gemiddeld ongeveer 2% BBP; voor het EMU-tekort is bij de huidige lage tekorten dit effect verwaarloosbaar klein.

Tabel 8: EMU-tekort en -schuld voor en na revisie van de Nationale Rekeningen (in % van het BBP)

	1998	1999	2000	2001	2002
EMU-tekort voor revisie (ESR-79)	0,7	0,5	0,4	1,2	1,0
• noemereffect	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
• aanpassing sectorafbakening	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
• aanpassing transacties	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
EMU-tekort na revisie (ESR-95)	0,8	0,6	0,6	1,3	1,1
EMU-schuld voor revisie (ESR-79)	67,5	65,0	63,1	62,4	61,7
• noemereffect	-2,2	-2,0	-2,1	-1,8	-1,8
• aanpassing sectorafbakening	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
• aanpassing transacties	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
EMU-schuld na revisie (ESR-95)	66,6	64,3	62,3	61,8	61,0

Tabel 9: EMU-tekort en EMU-schuld naar onderdelen van de collectieve sector (in % van het BBP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2002 in Stabiliteits- programma 1998
EMU-tekort	0,8	0,6	0,6	1,3	1,1	1,1
• Rijk	1,3	1,7	1,7	2,1	2,0	1,9
• Sociale fondsen	-0,2	-0,8	-0,9	-0,5	-0,5	-0,6
• Lokale overheid	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
EMU-schuld	66,6	64,3	62,3	61,8	61,0	64,5
• Rijk en sociale fondsen	55,2	53,5	52,2	52,2	52,0	54,8
• Lokale overheid	11,4	10,7	10,1	9,6	9,0	9,7

## Bijlage 3

## Collectieve sector 1998 - 2002

Tabel 10 geeft weer de uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector en het daaruit resulterende EMU-tekort voor de periode 1998 tot en met 2002. De centrale overheid bestaat uit de Rijksoverheid en de sociale fondsen.

Tabel 10: Uitgaven en inkomsten van de collectieve sector (in % van het BBP)

		1998	1999	2000	2001	2002
1	Uitgaven centrale overheid	39,3	40,1	39,8	39,2	38,7
	• Netto-uitgaven Rijksbegroting	20,8	21,3	21,0	20,6	20,3
	• Uitgaven sociale zekerheid	12,6	12,6	12,5	12,3	12,1
	• Uitgaven zorg	6,7	6,9	6,9	6,9	6,9
	• Overig	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5	-0,6
2	Ontvangsten centrale overheid	38,3	39,2	39,0	37,7	37,3
	• Rijksbelastingen	23,1	23,4	23,1	22,4	22,2
	• Premies sociale zekerheid	10,1	10,0	9,9	9,6	9,5
	• Premies zorg	5,1	5,9	6,0	5,6	5,6
3	EMU-tekort centrale overheid (1 - 2)	1,1	0,9	0,8	1,5	1,4
4	EMU-tekort lokale overheid	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
5	EMU-tekort (3 + 4)	0,8	0,6	0,6	1,3	1,1

Tabel 11: Rente-uitgaven en primair overschot (in % van het BBP)

		1998	1999	2000	2001	2002
1	Rente-uitgaven	4,9	4,6	4,2	4,0	4,1
	• Rente-uitgaven centrale overheid	4,1	3,8	3,4	3,2	3,3
	• Rente-uitgaven lokale overheid	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
2	EMU-tekort	0,8	0,6	0,6	1,3	1,1
3	Primair overschot (1 - 2)	4,1	4,0	3,6	2,7	3,0

Tabel 12: Ontwikkeling EMU-schuld (in % van het BBP)

		1998	1999	2000	2001	2002
	EMU-schuld	66,6	64,3	62,3	61,8	61,0
	Ontwikkeling EMU schuld					
	• waarvan tekorteffect		-2,3	-2,0	-0,5	-0,8
	• waarvan noemereffect		0,6	0,6	1,3	1,1
	• waarvan financiële transacties		-2,8	-3,0	-2,6	-2,6
			-0,1	0,5	0,8	0,7