

2. De rol van de overheid in de economie.

2.1. De economische kringloop

De overheid en het nationaal inkomen

In de uiteenzetting over Bruto Binnenlands Product en Nationaal Inkomen hebben we het nog niet gehad over de overheid. Bij de productie van de bedrijven was het makkelijk. Output -/- input = toegevoegde waarde = bijdrage aan het BBP. Maar bij de overheid kunnen we de waarde van de output, de dienstverlening aan het publiek, niet goed in geld uitdrukken. Wat is de waarde van de veiligheid die de Kustwacht biedt, of de waarde van het gerechtshof? De overheid maakt geen winst, dat maakt het weer eenvoudiger. Dan blijft voornamelijk over als bestemming van de toegevoegde waarde: de beloning voor de arbeid van de mensen in overheidsdienst. Om het praktisch te houden stellen economen de toegevoegde waarde van de overheid dan ook gelijk aan de ambtenarensalarissen. We passen de definitie van BBP en NNI enigszins aan.

Bruto binnenlands product: (BBP, Engels: GDP)

De som van de bruto toegevoegde waarde van alle bedrijven in een economie, plus de ambtenarensalarissen.

Netto nationaal inkomen

Het Netto nationaal inkomen is de som van alle primaire inkomens van de huishoudens plus de ambtenarensalarissen.

Als de overheid meer mensen in dienst neemt, of de ambtenaren meer gaat betalen, stijgt dus per definitie het BBP en ook het NNI. Daar zit een gevaar in. Economen gaan er van uit dat bijvoorbeeld 5% meer ambtenaren ook 5% meer dienstverlening aan het publiek betekent. Dan mag je zeggen dat de toegevoegde waarde van de overheid met 5% is gestegen. Helaas gaat het niet altijd zo. Veel bronnen, zoals het IMF, wijzen er netjes op dat de "productiviteit" van de uitbreiding van het overheidsapparaat niet zo groot is. Dan zien we het BBP wel stijgen, de bevolking (de ambtenaren) krijgt een hoger inkomen, maar de productie gaat niet echt omhoog.

Een eenvoudig economisch kringloopmodel

Om de samenhang tussen de economische sectoren, waaronder de overheid, in beeld te brengen, gebruiken we vaak het model van een kringloop. Iedere sector; bedrijven; overheid; gezinnen; kan niet meer geld uitgeven dan de sector binnenkrijgt. Omgekeerd, moet alle geld dat binnenkomt, ook ergens naar toe. In figuur II-1 zien we een diagram van een eenvoudig kringloopmodel.

De sector gezinnen

De gezinnen (huishoudens) krijgen in principe hun inkomen van de bedrijven; loon, winst, etc, samen het nationaal inkomen (Y). De gezinnen kunnen drie dingen met hun geld doen: consumptiegoederen kopen van de bedrijven (C), belasting betalen aan de overheid (B), en alles wat ze overhouden noemen we spaargeld (S), dat komt terecht bij de banken.

$$Y = C + B + S$$

Voor de sector gezinnen geldt, dat het bedrag dat zij aan inkomen binnen krijgen (Y) gelijk is aan de som van consumptie (C), betaalde belasting (B) en besparingen (S).

De sector bedrijven

De bedrijven produceren en zijn daarmee de bron van het nationaal inkomen. De toegevoegde waarde die zij produceren komt voort uit de inkomsten die zij krijgen uit de consumptie van de consumenten (C), de goederen die zij verkopen aan de overheid (O) en de som die bedrijven aan investeringsgoederen uitgeven (I). Het gaat hier niet om alle investeringen, alleen om de uitbreidingsinvesteringen. In dit model laten we de vervangingsinvesteringen, die gelijk zijn aan de afschrijvingen, er buiten.

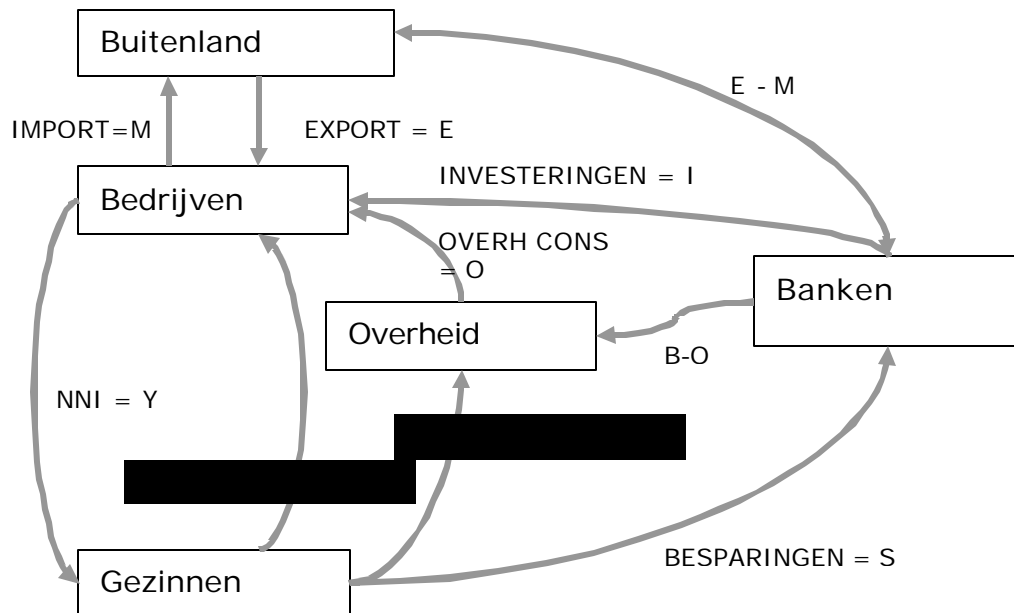
Verder verdienen bedrijven aan export (E). Goederen die worden geïmporteerd (M) moeten er weer vanaf, want die zijn wel beschikbaar voor consumptie, maar tellen niet mee voor de toegevoegde waarde in het eigen land, dus ook niet voor Y.

$$Y = C + O + I + E - M$$

Voor de sector bedrijven geldt, dat het nationaal inkomen dat zij voortbrengen, gelijk is aan de totale output aan consumptiegoederen die naar gezinnen (C) en overheid (O) gaan, de output aan investeringsgoederen voor uitbreiding van de capaciteit (I) plus de export (E), min de import (M).

In de laatste vergelijking kunnen we ook meteen de belangrijkste oorzaken zien van economische groei (groei van Y); consumptie door de gezinnen, consumptie door de overheid, investeringen en export.

FIGUUR II-1 Een eenvoudig economisch kringloopmodel



De sector overheid

In het model van figuur II-1 zien we dat de overheid zijn geld ontvangt uit belastingen (B). In dit model komen alle belastingen van de gezinnen. Dat is natuurlijk niet zo; ook de bedrijven betalen aanzienlijk belasting, en een deel van het nationaal inkomen wordt afgeroomd door indirecte belastingen zoals invoerrechten. De overheid gebruikt dit geld vooral voor wat we noemen "overheidsconsumptie" dus alles wat de overheid inkoopt en uitgeeft, plus de ambtenarensalarissen. Die ambtenarensalarissen lopen in dit diagram eigenlijk via de bedrijven en komen daarna in het nationaal inkomen terecht (Y). De overheid heeft meestal geld tekort, dus O is groter dan B, oftewel B-O is negatief. Dat geld moet de overheid lenen, wat we in het diagram zien als een pijl van de banken naar de overheid.

De financiële sector (banken)

De financiële instellingen (banken, pensioenfondsen, etc.) zorgen er voor dat besparingen van de gezinnen hun weg vinden naar bedrijven en overheid, die meestal per saldo geld nodig hebben. De basis is het saldo van de besparingen (S) en de uitbreidingsinvesteringen van de bedrijven (I). Als S en I even groot zijn, sparen de gezinnen precies genoeg voor de investeringen van de bedrijven, S-I, het particulier spaarsaldo, is dan nul. Dit is echter nooit genoeg. De overheid heeft meestal ook een tekort. S moet dus genoeg zijn, niet alleen voor I, maar ook voor het overheidstekort (B-O). Het saldo van (S-I) en (B-O) samen noemen

we het nationaal spaarsaldo. Als het nationaal spaarsaldo negatief is, moeten we geld lenen van het buitenland.

Het particulier spaarsaldo = S-I

Het particulier spaarsaldo is positief, als de gezinnen meer sparen dan de bedrijven nodig hebben om te investeren.

Het nationaal spaarsaldo = (S-I) + (B-O)

Het nationaal spaarsaldo is positief, als de gezinnen meer sparen dan nodig is voor de investeringen plus het overheidstekort. Is dit saldo positief, dan kan ons land geld lenen **aan** het buitenland. Is het negatief, dan moeten wij geld lenen **van** het buitenland.

Het buitenland

Als het nationaal spaarsaldo positief, dan houdt ons land een deel van de besparingen over, en kunnen wij investeren in het buitenland (oftewel geld lenen aan het buitenland). Dat betekent echter tegelijkertijd dat ons land buitenlands geld heeft overgehouden aan de import en export. Alleen als we meer hebben geëxporteerd dan geïmporteerd, houden we buitenlandse valuta over. Dan hebben we per definitie ook een positief nationaal spaarsaldo. Als de handelsbalans (E-M) positief is, krijgen we meer dollars binnen dan we uitgeven. Dit zelfde bedrag lenen we aan het buitenland "terug". Daarom zien we tussen "buitenland" en "banken" staan: (E-M). Er had echter ook kunnen staan (S-I) + (B-O). Het saldo op de handelsbalans is dus gelijk aan het nationaal spaarsaldo. Voor Aruba geldt: de dollars die we overhouden aan de handel, lenen we terug AAN (beleggen we in) het buitenland. Of: de dollars die we tekort komen in de handel met het buitenland, lenen we VAN het buitenland.

$$(E - M) = (S - I) + (B - O)$$

Als we er van uit gaan dat de betalingsbalans in evenwicht is (onze deviezenreserve wordt niet groter of kleiner) dan geldt: het saldo op de lopende rekening (E-M) is gelijk aan het nationaal spaarsaldo.

Het verband tussen de sectoren

Het verband tussen de economische sectoren kan verduidelijkt worden aan de hand van enkele voorbeelden.

- Als de overheid de belastingen verhoogt ($B \uparrow$) dan houden de gezinnen minder geld over om te sparen ($S \downarrow$) of te consumeren ($C \downarrow$). Dit betekent minder vraag naar producten van de bedrijven, dus minder economische groei ($Y \downarrow$).
- Als de gezinnen minder vertrouwen hebben in de toekomst, gaan ze meer sparen ($S \uparrow$). Dat betekent minder consumptie en minder vraag naar goederen, dus $Y \downarrow$. Er blijft echter méér geld over om te investeren ($S-I \uparrow$). Het is de vraag of de bedrijven ook willen investeren, als ze zien dat de consumenten minder uitgeven. Maar als de exportmogelijkheden goed zijn, werkt dit uitstekend ($I \uparrow, E \uparrow, Y \uparrow$).
- In de VS sparen de gezinnen erg weinig (of: ze lenen meer dan ze sparen). De besparingen zijn niet voldoende om de investeringen van de bedrijven te dekken. Het particulier spaarsaldo is sterk negatief ($S-I$). De overheid heeft echter ook een tekort ($B-O$). Die twee samen zijn het nationaal spaarsaldo, wat dus zeer sterk negatief is. De VS leent dus heel veel geld van het buitenland. Anders gezegd: de VS trekt veel beleggingen en investeringen aan. Dat moet ook, want de VS heeft ook een groot tekort op de lopende rekening. De import is elk jaar veel groter dan de export, en dat tekort wil maar niet omlaag. Dit tekort op de lopende rekening is even groot als het bedrag dat de VS elk jaar leent van het buitenland.
- De overheid van Aruba heeft jaar in jaar uit een groot tekort. Dit is vooral te wijten aan de groei van het aantal ambtenaren. De overheidsuitgaven gaan omhoog $O \uparrow$, en daarmee ook de ambtenarensalarissen $Y \uparrow$. Dit geld heeft de overheid niet (de belastingen gaan wel omhoog $B \uparrow$, maar niet genoeg om de uitgaven te dekken, dus $(B-O) \downarrow$). De overheid leent dus geld van het buitenland. Ons nationaal spaarsaldo wordt negatief. Meer ambtenarensalarissen betekenen wel dat de gezinnen meer te besteden hebben. Consumptie gaat dus omhoog $C \uparrow$. Dit komt weliswaar bij de bedrijven terecht, maar het zijn vooral geïmporteerde goederen $M \uparrow$. Dat is jammer, want import verhoogt niet de productie. Meer import leidt ook tot een tekort op de lopende rekening ($E-M) \downarrow$. De export stijgt niet genoeg om de extra import te betalen. Dus: het overheidstekort leidt enerzijds tot leningen uit het buitenland (nationaal spaarsaldo negatief) en anderzijds tot een tekort op de lopende rekening ($E-M$ negatief).

2.2. Taken van de overheid

Wat moet de overheid in ieder geval doen?

De economie van Aruba en van de meeste landen in de wereld noemen we een gemengde economie. De basis wordt gevormd door het marktmechanisme. Vraag en aanbod bepalen de prijzen van de producten en hoeveel er wordt geproduceerd. Ook de arbeidsmarkt (wie werkt waar) en de vermogensmarkt (sparen, lenen, investeren) worden door het vrije spel van vraag en aanbod geregeerd.

Het marktmechanisme kan niet alles. Een commercieel bedrijf produceert alleen goederen en diensten waarvoor het bedrijf een prijs kan vragen aan de individuele consument. Dat lukt aardig met voedingsmiddelen, auto's en zelfs met ingewikkeldere dingen als verzekeringen en hypotheek. Dit noemen we individuele goederen. Maar wat is de prijs van de kustwacht? Wat is de prijs van de brandweer? Wat laat je iedere bewoner van Madiki betalen voor een fatsoenlijke regenwaterafvoer? Goederen waarvoor je geen individuele prijs kan vragen, moeten collectief worden aangeboden aan de hele maatschappij. Dit noemen we collectieve goederen. Zelfs de meest geharde vrije markt-economen zijn het er wel over eens dat de overheid ten minste de collectieve goederen moet produceren. Toch gebeurt dat niet altijd. Als de overheid de collectieve goederen verwaarloost, zijn de gevolgen meestal ook collectief voelbaar; op kleine re schaal in Madiki, op grotere schaal in New Orleans.

Collectieve en individuele goederen

Voor **individuele goederen** kan de aanbieder een prijs in rekening brengen aan de individuele consument. Dit geldt voor de meeste consumptiegoederen die een gezin dagelijks gebruikt.

Collectieve goederen zijn nuttig voor een grote groep mensen. Het is echter niet mogelijk hun daarvoor individueel te laten betalen. Als ze niet betalen, is het ook niet mogelijk ze uit te sluiten van het product of de dienstverlening.

Wat kan de overheid doen?

Sommige goederen lijken collectief maar ze zijn het niet. Het is bijvoorbeeld prima mogelijk om scholieren individueel de volledige kosten van het onderwijs te laten betalen (zoals op Amerikaanse universiteiten, of op particuliere scholen in Aruba). Toch kiest de overheid er voor deze goederen collectief aan te bieden. Iedereen heeft dan dezelfde toegang tot onderwijs, en ook de kwaliteit is onder controle van de overheid. Dit soort goederen noemen we quasi-collectief.

De AZV is bijvoorbeeld collectief op verschillende manieren. In de eerste plaats het gezondheidsrisico. In principe betaalt iedereen dezelfde premie, onafhankelijk van hoe gezond je bent. De één heeft suikerziekte en heeft veel meer kans op dure behandelingen dan de ander, die geen enkele ziekte heeft en zes keer per week naar de gym gaat. Je premie heeft geen relatie tot de hoeveelheid zorg die je er voor terugkrijgt (het profijt). Er is dus geen toepassing van het profijtbeginsel. Invoering van een eigen bijdrage zou daar verandering in brengen.

Het profijtbeginsel

Soms past de overheid het profijtbeginsel toe. Je betaalt meer, naarmate je meer gebruik maakt van de overheidsdiensten. Dit geldt voor overheidsbedrijven zoals Serlimar (sinds kort) maar ook voor het paspoort en het uittreksel uit het bevolkingsregister.

De premie die alle burgers samen betalen, is niet genoeg om alle medische kosten te dekken. Voor een deel wordt de AZV uit de algemene middelen betaald. Bovendien dekt de overheid het tekort als de overheidsbijdrage niet toereikend is. De AZV is een mengsel van een sociale verzekering (de totale premies dekken de totale kosten) en een sociale voorziening (de kosten worden uit de algemene middelen, dus uit de belastingopbrengsten, betaald).

Sociale voorziening

Een sociale voorziening is een uitkering of onkostenvergoeding die door de overheid uit de algemene middelen wordt betaald, zoals de onderstand.

Sociale verzekering

Een sociale verzekering wordt collectief geregeld, meestal via aparte instellingen (SVB). De premies moeten in principe steeds de uitgaven (uitkeringen) dekken. Dit noemen we het omslagstelsel.

Collectieve sector

Alles wat in de economie direct (via de overheid) of indirect (via sociale verzekeringen) collectief wordt geregeld, behoort tot de collectieve sector. De belastingen en premies die we in totaal betalen, vormen de **collectieve lasten**. De uitgaven van de overheid, plus die van de sociale verzekeringen vormen samen de **collectieve uitgaven**.

Ten slotte betaalt niet iedereen evenveel premie voor de AZV. Het bedrag van de premie is ook nog eens afhankelijk van het inkomen. Hoe meer je verdient, hoe meer premie je betaalt (tot een bepaalde grens). De premie wordt geheven naar draagkracht. Dit is een ander soort doelstelling die de overheid kan hebben; de sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen.

Draagkrachtbeginsel

Wanneer de overheid de burgers (belasting of premies) laat betalen naar de hoogte van hun inkomen, past de overheid het draagkrachtbeginsel toe.

De overheid doet hier dus aan herverdeling van het inkomen; bij de rijkere mensen wordt iets meer gehaald dan bij de mensen met een laag inkomen, terwijl zij de zelfde ziektekostenverzekering terugkrijgen.

In totaal zijn er dus twee soorten "herverdeling" in de AZV; iedereen betaalt, ongeacht zijn werkelijke gezondheidsrisico en de zorg die hij werkelijk nodig heeft, op dezelfde manier premie. Gezondere mensen betalen eigenlijk mee aan het risico van de minder gezonde burgers; dit is toepassing van het solidariteitsbeginsel.

Vervolgens laten we de rijkere mensen meebetalen aan de premie van de armere mensen; het draagkrachtbeginsel.

Kan de overheid ook te veel doen?

Als het gaat over economie, is de centrale vraag in de politiek "hoe groot moet/mag de collectieve sector zijn"? In Nederland waren de collectieve lasten op hun hoogste (relatieve) punt meer dan 50% van het BBP. Dat wil zeggen dat de overheid een bedrag aan premies en belastingen incasseert dat meer dan de helft van de totale productie is. Dat geld gaat niet van het nationaal inkomen "af", de overheid en de sociale fondsen voorzien daarmee immers alle ambtenaren en uitkeringstrekkers van een inkomen. Je kunt ook zeggen dat de overheid zich mengt in de totstandkoming van meer dan de helft van het totale inkomen.

Vanaf de tweede wereldoorlog was de collectieve sector eigenlijk overal alleen maar gegroeid. In het midden van de jaren tachtig van de 20^e eeuw bereikte de collectieve sector in de meeste rijke landen een keerpunt. Daarna ging het omlaag; Nederland is inmiddels terug bij 40% lastendruk. De overheid kan dus inderdaad te veel doen, en daarmee een te grote rol opeisen in de economie. Arbeid wordt dan te duur, het ondernemerschap wordt te zwaar belast, en de (extra) diensten die de overheid aanbiedt leiden niet tot meer welvaart.

Bijlage I-1. Opbouw van het Arubaanse BBP

Berekening BBP Aruba volgens de objectieve methode (2003)

Bedragen x Afl miljoen

Consumptie van de gezinnen	1.908	
Consumptie van de overheid	<u>939</u>	
Totaal consumptie		2.847 (+)
Bruto investeringen particuliere sector	896	
Bruto investeringen overheid	50	
Totaal bruto investeringen	<u>39</u>	
		985 (+)
Export goederen	212	
Export diensten	801	
Export toerisme	<u>1.332</u>	
Totaal export		2.345 (+)
Import goederen	1.505	
Import diensten	<u>1.073</u>	
Totaal Import		<u>2.578</u> (-)
BBP		<u>3.599</u>

In bovenstaande tabel herkennen we de vergelijking

$$Y = C + O + I + E - M$$

Tellen we aan beide kanten van deze vergelijking de afschrijvingen c.q. vervangingsinvesteringen er bij, dan verandert Y in BBP en I van netto in bruto investeringen.

$$BBP = C + O + I_{bruto} + E - M$$

C is de consumptie van gezinnen, O van de overheid, export en import spreken voor zich.

Enkele opvallende gegevens:

- De consumptie van de overheid is erg hoog vergeleken met die van de gezinnen.
- De investeringen van de overheid zijn erg laag vergeleken met die van de bedrijven.
- De export van goederen lijkt nog vrij groot, maar bestaat vooral uit de toegevoegde waarde van de olieproducten van Valero. De import en export van olie zelf zijn NIET opgenomen; bij export is alleen de toegevoegde waarde meegeteld.
- De import van diensten lijkt erg hoog ten opzichte van de goederen; dat komt omdat de transport- en verzekeringskosten van alle importgoederen wordt meegeteld als import van diensten.

Bijlage II-2 Terminologie: onderverdeling van de collectieve uitgaven

Collectieve uitgaven						
Overheidsuitgaven						Uitkeringen via de sociale verzekeringen
Overheidsbestedingen			Overdrachts- uitgaven	Rentebetaling over de staatsschuld	Aflossingen van de staatsschuld	
Overheidsconsumptie		Overheids - investeringen	Uitkeringen door de overheid			
Ambtenaren- salarissen	Materiële overheids- consumptie					