

Tilburg University

Tussen tijdpad- en trendmatig begrotingsbeleid

Meijdam, A.C.; Verbon, H.

Published in:

Economisch-statistische berichten: Algemeen weekblad voor handel, nijverheid, financiën en verkeer

Publication date:

1993

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Meijdam, A. C., & Verbon, H. (1993). Tussen tijdpad- en trendmatig begrotingsbeleid. *Economisch-statistische berichten: Algemeen weekblad voor handel, nijverheid, financiën en verkeer*, (3921), 683-687.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Tussen tijdpad- en trendmatig begrotingsbeleid

A.C. Meijdam en H.A.A. Verbon*

De Studiegroep Begrotingsruimte bepleit voor de komende kabinetsperiode een trendmatig begrotingsbeleid rond een financieringstekort van 1,75% bbp. Bij tekorten hoger dan 2,75% bbp dient teruggegrepen te worden naar het huidige tijdpadbeleid. Dit is een evenwichtige benadering. De studiegroep gaat voor 1995-1998 evenwel uit van een optimistische economische groei van gemiddeld 1,75%. Daarnaast impliceren haar voorstellen een achterblijvende welvaartsontwikkeling van de inkomens in de collectieve sector.

Het recent uitgebrachte negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (hierna studiegroep) geeft uitdrukking aan het toenemende verlangen naar terugkeer van een trendmatig begrotingsbeleid¹. Zowel minister Andriessen als de commissie-Zijlstra hebben onlangs voor verschillende varianten van trendmatig begrotingsbeleid gepleit². Ook vanuit wetenschappelijke hoek zijn dergelijke pleidooien gehouden³.

De studiegroep stelt voor op een structureel financieringstekort van 1,75% af te koersen waaromheen het feitelijke financieringstekort conjunctureel mag fluctueren. De fluctuaties mag in bovenwaartse richting maximaal 1% bedragen. Bij dreigende overschrijding van deze bovenwaartse ruimte treedt een feitelijk-tekortbeleid in werking. Er wordt derhalve een combinatie van het huidige tijdpadbeleid voor het financieringstekort en een trendmatig begrotingsbeleid voorgesteld. Hiermee worden de sterke kanten van beide benaderingen gecombineerd. De feitelijke invulling van de voorgestelde normen heeft echter vergaande implicaties en is daarenboven ook niet zo behoeftzaam als wordt gesuggereerd.

Deze bijdrage beoogt een economische motivering voor de voorgestelde tekortnorm te leveren (die in het rapport van de studiegroep nagenoeg ontbreekt) en daarnaast enig commentaar te leveren op de feitelijke invulling van de norm.

Theoretische fundering

De afgelopen twaalf jaar is het begrotingsbeleid gericht geweest op het terugdringen van het financieringstekort. Een belangrijk beoogd doel hierbij was de stabilisering van de staatsschuldquote⁴. Een economische motivatie voor dit doel ontbrak echter. Het is opvallend dat in de huidige discussie over het begrotingsbeleid al evenmin een poging gedaan wordt om een economische motivering voor een bepaalde tekortnorm te geven⁵. Zoals ook uit het rapport van de

studiegroep blijkt, speelt hierbij een rol dat de criteria voor toetreding tot de Economische en Monetaire Unie de ruimte voor zelfstandig begrotingsbeleid door de lidstaten inperkt. De EMU-criteria op hun beurt lijken ook niet ingegeven door een economisch-theoretische analyse.

Op zichzelf is het gebrek aan theoretisch fundament van begrotingsnormen niet zo vreemd. Uit de economische theorie kan immers geen eensluidende norm worden afgeleid. De enige voorwaarde voor de overheidsfinanciën die in ieder geval niet in tegenspraak is met enige theoretische visie, is stabilisering van de staatsschuldquote op langere termijn.

Zo liet het Keynesiaanse structurele begrotingsbeleid van de jaren zestig en zeventig bij laagconjunctuur een relatief hoog financieringstekort toe, maar dit moest gecompenseerd worden door relatief lage tekorten tijdens een hausse. Per saldo bleef het financieringstekort en de schuldquote op lange termijn stabiel. Het structurele niveau werd hierbij bepaald

* De auteurs zijn verbonden aan de sectie Openbare Financiën van de Katholieke Universiteit Brabant.

1. *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, 1993.

2. J.E. Andriessen, *Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering*, *ESB*, 2 december 1992, blz. 1160-1162, Wetenschappelijk instituut voor het CDA (de commissie Zijlstra), *De komende kabinetsperiode (enkele financieel-economische kanttekeningen)*, Den Haag, 1993.

3. Zie H.A. Keuzenkamp en F. van der Ploeg, *Het grote onvermogen*, *ESB*, 4 juli 1990, blz. 608-612 en F. de Kam e.a., *De kerfstok van Nederland*, Schoonhoven, 1990.

4. Zie bij voorbeeld *Naar gezonde overheidsfinanciën*, achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Tweede Kamer 1988-1989, 20995, nr. 1.

5. Een uitzondering is W.H. Buiters, *De budgettaire voodoo van Maastricht*, *ESB*, 8 maart 1992, blz. 268-272. Maar zijn bewering is juist dat het economisch niet te rechtvaardigen is een specifieke waarde voor het gewenste tekort als doelstelling te formuleren.

door het structurele spaaroverschot van de particuliere sector. Een structureel spaaroverschot betekent in deze Keynesiaanse gedachtengang immers een structureel te laag niveau van de effectieve vraag. Dit moet door overheidstekorten ongedaan gemaakt worden, zodat het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans (het nationaal spaarsaldo) structureel ongeveer nul wordt⁶. Volgens deze redenering kwam men op een structureel financieringstekort van ongeveer 3% van het nationaal inkomen.

De Ricardiaanse visie, volgens welke veranderingen in de staatsschuldquote geen welvaartseffect hebben, leidt eveneens tot de aanbeveling van een constante schuldquote op lange termijn. Volgens deze theorie dient er 'tax-smoothing' (te vertalen als belastingverevening) toegepast te worden⁷. Hierbij blijft de belastingdruk constant om het welvaartsverlies van belastingheffing te minimaliseren. Ook dan is de schuldquote op lange termijn stabiel; stijgingen in slechte tijden worden in goede tijden weer ongedaan gemaakt. Het structurele niveau van de schuldquote is in deze visie echter geen beleidskeuze, maar slechts een toevallige historische gegevenheid⁸.

Ook volgens de neoklassieke opvattingen is de structurele schuldquote een gegeven grootheid. Volgens deze theorie leidt iedere verandering in de staatsschuldquote tot intergenerationele herverdeling van welvaart⁹. Een overheid die geen oordeel over de welvaartsverdeling tussen generaties wenst te vellen, heeft dan geen andere keuze dan het stabiliseren van de gegeven schuldquote op de middellange termijn. Fluctuaties van de schuldquote op korte termijn zijn slechts toegelaten voor zover deze voor geen enkele generatie een welvaartsverlaging betekenen.

De voorwaarde van stabilisering van de staatsschuldquote op langere termijn vloeit voort uit de intertemporele budgetrestringie waaraan de overheid moet voldoen. Een structureel stijgende staatsschuldquote zou immers betekenen dat de rentelasten op lange termijn de maximale belastingbasis zouden overschrijden. Stabilisering van de schuldquote op de lange termijn is echter geen garantie voor kredietwaardigheid van de overheid, zolang er geen beperkingen op de korte-termijnontwikkelingen worden gelegd. Het gevaar blijft immers bestaan dat de schuldquote op korte termijn naar een niet-financierbaar niveau stijgt. Door het vastleggen van een plafond voor de schuldquote op het actuele (of een lager) niveau, geeft de overheid aan de kapitaalverschaffers een signaal van kredietwaardigheid¹⁰. In feite is de maximale schuldquote van 60% die de EMU als criterium voor toelating hanteert, dan ook te interpreteren als een kredietwaardigheidsnorm. Deze norm ligt iets onder het gemiddelde van de feitelijke schuldquotes van de lidstaten, zodat de EG als totaal zich door deze norm verbindt de historisch gegeven gemiddelde waarde niet verder te laten stijgen¹¹.

Trendmatig of tijdpadbeleid?

Het aangeven van een plafond voor de schuldquote is waardevrij in de zin dat het overheden ruimte laat voor het hanteren van verschillende begrotingsnormen: zowel een meer trendmatig beleid, gericht op

structurele indicatoren, als een beleid gericht op feitelijke indicatoren, zoals bij voorbeeld het tijdpadbeleid voor het financieringstekort dat vanaf 1982 in Nederland wordt gevoerd, blijft mogelijk.

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt voor het feitelijk te voeren begrotingsbeleid uitgegaan van indicatoren met een tamelijk stabiele waarde. Zo kan bij het bepalen van de begrotingsruimte voor het volgende begrotingsjaar, uitgegaan worden van de trendmatige in plaats van de feitelijke groei van het nationaal inkomen. Dit impliceert dat deze ruimte al vroeg in de begrotingsvoorbereiding bepaald kan worden en dat er voor de prioriteitsstelling van de uitgaven en/of belastingen voldoende tijd aanwezig is.

Bij het momenteel in Nederland gevoerde tijdpadbeleid zijn de meest recente waarden bepalend voor de te nemen maatregelen. Gegeven de doelstelling voor het financieringstekort en de lastendruk, is de feitelijke groei van het nationale inkomen bepalend voor de ruimte van uitgaven.

Vanuit bestuurlijk oogpunt is een structureel begrotingsbeleid te verkiezen. De begrotingsvoorbereiding kan vroegtijdig beginnen en begrotingsbesluiten hoeven maar één keer per jaar genomen te worden. Er is dus geen noodzaak voor "continue algemene financiële beschouwingen met ombuigingen, bijstellingen, kaasschaafmethoden, kasschuiftrucs (en) optelsommen van tijdelijke maatregelen"¹².

Ook vanuit economisch oogpunt lijkt een structureel beleid te verkiezen boven een beleid dat uitgaat van feitelijke indicatoren. Zowel de neoklassieke als de Ricardiaanse theorie benadrukken het belang van een structureel beleid gericht op het constant houden van de belastingdruk, waarbij de resulterende fluctuaties in de overheidsinkomsten niet noodzakelijkerwijs afgewenteld hoeven te worden op de uitgaven. In de Keynesiaanse theorie, die vooral aandacht heeft voor de conjunctuurdempende rol van de overheid, is een dergelijk gematigd anti-cyclisch beleid een naast-best oplossing. Een structureel beleid is voor Keynesianen echter verre te prefereren boven een beleid gericht op het feitelijke financieringstekort, zoals dat in de afgelopen periode gevoerd is. Immers, een feitelijk-tekortbeleid zal de conjunctuurbeweging juist versterken; in tijden van economische neergang wordt bezuinigd, in tijden van economi-

6. Het saldo op de lopende rekening bedraagt ondanks de hoge financieringstekorten van de overheid de laatste jaren nog steeds ongeveer 3,5% bbp. Door de internationalisatie van de kapitaalmarkten wordt evenwicht op de lopende rekening echter steeds minder als een zelfstandig beleidsdoel gezien (zie bij voorbeeld A.L. Bovenberg, *Overvloed en onbehagen*, ESB, 6 februari 1991, blz. 144-148).

7. Zie Keuzenkamp en Van der Ploeg, op.cit., 1990.

8. Vanwege de welvaartsverliezen door belastingheffing geldt natuurlijk wel dat een laag historisch niveau te prefereren is boven een hoog niveau.

9. Zie P.A. Diamond, *National debt in a neoclassical growth model*, *American Economic Review*, 1965, blz. 275-298.

10. Zie H.A.A. Verbon en M.J.M. Verhoeven, *Het grote onvermogen* (discussie), ESB, 10 oktober 1990, blz. 944-945, en A.C. Meijdam e.a., *Gaat Nederland failliet?*, *Intermediair*, 12 april 1991, blz. 52-53.

11. De gemiddelde schuldquote in de EG is momenteel 70%.

12. De commissie-Zijlstra, op.cit., 1993, blz. 27.

sche opgang gestimuleerd. Deze bestuurlijke en economische argumenten wegen zwaar bij de voorstanders van een trendmatig begrotingsbeleid.

Een van de belangrijkste bezwaren tegen een trendmatig begrotingsbeleid is dat trendmatige ontwikkelingen niet goed waar te nemen zijn. Dit opent mogelijkheden tot politieke manipulatie¹³. Bij het structurele begrotingsbeleid, zoals dat eertijds werd gevoerd, lag die manipulatiemogelijkheid vooral bij de bepaling van de structurele groei van het nationale inkomen. Bij de moderne variant volgens het belastingvereveningsmodel, gaat het vooral om de taxatie of een tegenvaller tijdelijk of permanent is. Bij permanente tegenvallers moet wel en bij tijdelijke tegenvallers hoeft niet ingegrepen te worden. Het is dus politiek aantrekkelijk om tegenvallers als tijdelijk te presenteren en meevallers als permanent te bestemmen, zodat daarmee nieuw beleid gefinancierd kan worden. Door deze ingebouwde neiging tot overschatting van de ruimte, kan een trendmatig begrotingsbeleid leiden tot een structurele stijging van de staatsschuldquote. Bij een beleid dat gericht is op het feitelijke financieringstekort, staan politici minder snel aan de verleiding bloot om zonder structurele dekking nieuw beleid aan te gaan. Voor nieuw beleid moet immers direct de rekening worden betaald.

Het blijkt dus dat tegenover de voordelen van een trendmatig beleid (gematigd anti-cyclische werking, ongestoorde begrotingsvoorbereiding en -uitvoering) het gevaar van stijgende staatsschuldquotes gezet kan worden. Bij een tijdpadbeleid is daarentegen het gevaar van (te veel) stijgende staatsschuldquotes minder groot, maar is er het nadeel van de pro-cyclische werking.

Uitwerking studiegroep

In de optiek van de studiegroep mag een trendmatig begrotingsbeleid alleen worden toegepast zolang het financieringstekort zich ruim beneden de EMU-plafondwaarde bevindt. Als dat niet het geval is, wordt overgestapt op het tijdpadbeleid totdat er weer ruimte is voor conjuncturele tekortfluctuaties. Door deze combinatie van een tijdpad- en een trendmatig beleid worden de goede elementen van beide benaderingen gecombineerd en de nadelen ervan beperkt. Overigens geeft de studiegroep niet erg precies aan wat er moet gebeuren als het EMU-plafond dreigt te worden overschreden.

Raming structurele groei

Een van de belangrijkste problemen bij een trendmatig begrotingsbeleid is het bepalen van de structurele ontwikkelingen. Het probleem hierbij is dat er een schatting moet worden gemaakt van toekomstige ontwikkelingen die per definitie onbekend en dus voor manipulatie gevoelig zijn.

De studiegroep raamt de structurele reële groei op 1,75% per jaar, overeenkomstig het behoedzame scenario in het Centraal Economisch Plan 1993. Een alternatief zou zijn geweest de toekomst te voorspellen door naar het verleden te kijken. Zo zou de groei van het nationaal inkomen voorspeld kunnen worden door gebruik te maken van voortschrijdende ge-

middelen, bij voorbeeld door het gemiddelde van de groei in de afgelopen vier jaar (eventueel inclusief de meest recente raming voor het komende jaar) te nemen. In dat geval zal het intreden van een recessie resp. 'boom' de ruimte slechts geleidelijk beïnvloeden. Een dergelijk beleid heeft de voordelen van een trendmatig beleid: het is gematigd anti-cyclisch en tussentijdse bijstellingen zijn niet nodig, omdat het financieringstekort zich op termijn naar de gewenste waarde beweegt (er van uitgaande dat deze waarde bereikt is op het moment dat dit structurele beleid een aanvang neemt en dat er zich geen structurele wijziging van de economie voordoet). Bovendien levert het minder mogelijkheden tot politieke manipulatie op omdat het verleden gegeven is.

Een nadeel van een dergelijke retrospectieve methode kan zijn dat de begrotingsruimte sterk fluctueert wanneer de groeicijfers sterk fluctueren. Dit is voor de studiegroep reden de structurele groei niet retrospectief te benaderen, maar in plaats daarvan te kiezen voor een behoedzame raming. Het is echter opvallend dat deze raming niet zo behoedzaam is als men deze vergelijkt met de feitelijke reële groei van de afgelopen vier jaar, namelijk 1,5%. Volgens de retrospectieve methode zou de cumulatieve begrotingsruimte voor de komende vier jaar dus meer dan een procentpunt geringer zijn dan volgens de studiegroep. Aangezien de economie momenteel echter een recessie doormaakt, zou men van een raming mogen verwachten dat deze lager uitvalt dan de meest recente realisaties. Een echt behoedzame raming zou derhalve een verwachte groei van minder dan 1,5% aangeven.

Nominaal of reëel normeren?

Voor het trendmatig begrotingsbeleid biedt het hantieren van reële in plaats van nominale cijfers grote voordelen. Vanwege de grote fluctuaties in de inflatie is de structurele nominale groei veel moeilijker te bepalen dan de reële. Men kan ook bezwaarlijk veronderstellen dat deze louter nominale ontwikkelingen een trendmatig verloop volgen. Daarom is het raadzaam de begrotingsruimte eerst in reële termen te berekenen en bij de begrotingsvoorbereiding in nominale termen om te zetten met behulp van de meest recente raming van de inflatie in het begrotingsjaar¹⁴. Ook de studiegroep kiest voor deze methode.

De studiegroep geeft in haar rapport echter niet aan hoe met eventuele fouten in de voorspelling van de inflatie omgegaan zou moeten worden. Men zou zich voor kunnen stellen dat deze in het volgende begrotingsjaar tot correcties van de ruimte leiden. Daarnaast betekent de keuze voor een reële norm dat verschillen in de prijsontwikkeling tussen de overheidsuitgaven enerzijds en het bruto binnenlands product anderzijds direct gevolgen voor het volume van

13. Zie Verbon en Verhoeven, op.cit., 1990 en Meijdam e.a., op.cit., 1991. Zie ook C.G.M. Sterks e.a., Begrotingsnormen voor het volgende kabinet, *ESB*, 2 juni 1993, blz. 500-504.

14. Door deze methode wordt ook het bovenvermelde nadeel van de retrospectieve methode verminderd. Zie M.J.M. Verhoeven, *Structurele begrotingsnormering in Nederland*, Afstudeerscriptie, KUB, 1988.

de overheidsuitgaven hebben. Daar de prijscomponent van de overheidsuitgaven grotendeels bepaald wordt door de inkomensontwikkeling, kunnen deze gevolgen zeer verstrekkend zijn (zie onder).

Uitgaven of lasten normeren?

In het structurele begrotingsbeleid werd alleen het financieringsstekort genormeerd. De politiek had de keuze om de resulterende begrotingsruimte te gebruiken voor uitgavenverhoging dan wel voor belastingverlaging. Dit heeft geleid tot een asymmetrische behandeling ten gunste van de uitgaven, hetgeen een van de redenen is geweest voor het mislukken van het structurele begrotingsbeleid.

Bij het tijdpadbeleid is deze asymmetrie voorkomen doordat naast het financieringsstekort ook de inkomsten (collectieve lastendruk) werden genormeerd. Deze dubbele normering heeft een beperking van de uitgavenquote tot gevolg gehad. Men had natuurlijk ook de uitgaven direct kunnen normeren. In dat geval was, gegeven het tijdpad voor het financieringsstekort, een tijdpad voor de lastendruk de sluitpost geweest.

Momenteel wordt de vraag gesteld wat een betere benadering is; moeten, naast het financieringsstekort, de uitgaven of (via de collectieve lasten) de inkomsten genormeerd worden? In eerdere beschouwingen wordt voor een uitgavennorm gepleit¹⁵. Een belangrijk argument daarbij is, dat door de uitgaven te normeren direct een uitspraak over de gewenste omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven wordt afgedwongen.

Ook de studiegroep gaat uit van een uitgavennorm. De studiegroep leidt deze echter af uit de norm voor het financieringsstekort en de collectieve lastendruk. Dit lijkt ons een zinvolle benadering, al is er dan in feite geen sprake meer van een uitgavennorm, maar van een norm voor de lastendruk. Hierdoor wordt in feite geen directe uitspraak meer gedaan over de gewenste omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven.

Theoretisch is zo'n uitspraak van belang. Het is bij voorbeeld wenselijk na te gaan of de marginale baten van de collectieve voorzieningen opwegen tegen de marginale kosten ervan. Uit deze formulering blijkt dat lusten (gekoppeld aan de uitgaven) en de lasten niet los van elkaar gezien kunnen worden. Op theoretische gronden is dus een uitgavennorm onverbrekelijk met een lastennorm verbonden.

In de praktijk valt er met dergelijke theoretische afwegingen weinig te beginnen. Het is niet goed mogelijk verschillende soorten voorzieningen op economische gronden tegen elkaar af te wegen. Alle auteurs en commissies die zich recent over het begrotingsbeleid hebben uitgelaten, bepleiten een terugdringing van sociale zekerheidsuitgaven ten gunste van overheidsinvesteringen. Dit is te rechtvaardigen als de netto baten van een extra gulden besteed aan bij voorbeeld de Betuwelijn hogere baten genereert dan de besteding daarvan aan een uitkeringsgerechtigde. Dat een dergelijke vergelijking moeilijk te maken valt, hoeft geen nader betoog. Voor uitgavennormen die gebaseerd zijn op noties van de optimale overheidsomvang, is derhalve geen economische

rechtvaardiging te bedenken. Het lijkt ons dan ook beter wat de normering betreft aan te sluiten bij de praktijk van het begrotingsbeleid van het afgelopen decennium, waar uitgegaan werd van een doelstelling ten aanzien van de lastendruk.

Een normering voor de lastendruk grijpt ook beter aan bij een van de kernproblemen van de Nederlandse economie, namelijk de gebrekkige werking van de arbeidsmarkt, mede als gevolg van de belasting- en premiedruk op arbeidsinkomen. Het lijkt verstandig expliciet vast te leggen dat de wig niet groter mag worden of, beter nog, moet afnemen. In combinatie met de doelstelling voor het financieringsstekort, volgt dan ook automatisch een uitgavennorm. Deze laatste is dan niet meer gebaseerd op een vage notie over de gewenste omvang van de collectieve sector, maar op de veronderstelde verstoringen die de wig op de arbeidsmarkt veroorzaakt.

Evaluatie begrotingsbeleid

Vanuit een bestuurlijk oogpunt is een trendmatig begrotingsbeleid te verkiezen boven een tijdpadbeleid omdat het een ongestoorde voorbereiding en uitvoering van de begroting mogelijk maakt. Alhoewel uit de economische theorie geen eensluidende norm kan worden afgeleid, lijkt ook op basis van de verschillende theoretische inzichten de balans in het voordeel van een trendmatig beleid door te slaan. Tegenover deze voordelen staat echter het nadeel van een groter gevaar van oplopende schuldquotes en afnemende kredietwaardigheid.

De EMU-normen geven echter een duidelijk kader waarbinnen overheden begrotingsbeleid kunnen voeren zonder hun kredietwaardigheid in gevaar te brengen. Door het trendmatig begrotingsbeleid uitdrukkelijk binnen dit kader te plaatsen, kunnen de voordelen van een dergelijk beleid gecombineerd worden met de voordelen van een tijdpadbeleid. De Studiegroep Begrotingsruimte kiest ons inziens dan ook terecht voor deze vorm van begrotingsbeleid.

De berekening van de ruimte via een 'behoedzame' raming laat daarentegen ruimte open voor manipulatie. Onze voorkeur gaat uit naar het ramen van de economische groei op basis van historische gegevens. Hierbij is moedwillige overschatting van de begrotingsruimte niet goed mogelijk. Het vermijden van een raming van de inflatie over een langere periode is, daarentegen, weer een goede greep. Inflatie is vrij moeilijk te voorspellen terwijl er ook geen duidelijke trendmatige ontwikkeling in aan te wijzen is. Het is verstandig om een reële ruimte voor een langere periode vast te leggen en de omzetting daarvan in een nominale ruimte uit te stellen tot de begrotingsvoorbereiding een aanvang neemt.

Ook de (weliswaar impliciete) keuze voor een lastennorm naast de gewenste structurele waarde voor het financieringsstekort, juichen wij toe. Uitspraken over de gewenste omvang van de collectieve sector zijn niet op economische inzichten te baseren, terwijl

15. Zie Andriessen, op.cit., 1992, de commissie-Zijlstra, op.cit., 1993 en Sterks e.a., op.cit., 1993.

er wel enige notie bestaat over de welvaartsverliezen die belastingen en premies met zich brengen. Het is alleen jammer dat de studiegroep te veel suggereert uit te gaan van een uitgavennorm. Hierbij heeft ze zich wellicht te veel laten meeslepen door de tijdgeest, die voorschrijft dat een afslankende overheid die zich beperkt tot haar kerntaken een na te streven doel is.

Concretisering 1995-1998

In de afgelopen periode is het begrotingsbeleid erop gericht geweest het financieringstekort terug te dringen. Dit beleid resulteert naar verwachting in een financieringstekort van 3% aan het begin van de komende kabinetsperiode. De studiegroep formuleert als doelstelling voor periode 1995-1998 een daling van financieringstekort tot de trendmatige waarde van 1,75%.

Een ander uitgangspunt van het begrotingsbeleid in de afgelopen periode was dat de verstoring van de arbeidsmarkt in ieder geval niet vergroot mocht worden. Dit werd geacht het geval te zijn bij een stabilisering van de collectieve-lastendruk. Nu wordt er alom voor gepleit het uit de gebrekkige werking van de arbeidsmarkt resulterende welvaartsverlies te verminderen. Een daling van de lastendruk met twee procentpunten, zoals de studiegroep voorstelt, beantwoordt aan dit doel. Gegeven de gewenste daling van het financieringstekort met 1,25% en een economische groei van 1,75% per jaar, volgt dan direct dat de collectieve uitgaven de komende vier jaar alleen mogen groeien met het inflatiepercentage¹⁶. Deze norm was ook al door Zijlstra (maar alleen voor de overheidsuitgaven) en Andriessen voorgesteld.

De implicaties van deze (afgeleide) uitgavennorm worden in het rapport van de studiegroep niet uiteengezet, maar zijn zeer vergaand. Uitgaande van reële groei van het nationaal inkomen, betekent een nulgroei van de reële collectieve uitgaven dat de inkomensgroei van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden achter moet blijven bij de welvaartsgroei, tenzij het aantal inkomensstrekken in de collectieve sector of de overheidsconsumptie en/of -investeringen dalen. Zeker gezien de vergrijzing is een dergelijke daling in de sfeer van de uitkeringen niet te verwachten. Integendeel is op grond van demografische redenen ook op korte termijn een stijging van het aantal gepensioneerden te verwachten. Dit betekent dat de sociale uitkeringen volgens deze norm niet eens waardeverast kunnen zijn.

Bij deze invulling betalen de uitkeringsgerechtigden dus de prijs voor het invoeren van het trendmatige begrotingsbeleid. Zelfs bij de voorspelde reële groei van 6% in de komende kabinetsperiode, zit er voor hen geen welvaartsverbetering in het vat.

Het valt zeer te bezien of er een politieke partij is die een dergelijke boodschap expliciet in zijn verkiezingsprogramma zou willen opnemen. Wat het overheidsperoneel aangaat, zal het niet zonder kwaliteitsverlies mogelijk zijn de ontwikkeling van de ambtenarensalarissen los te koppelen van de salarisontwikkeling in de particuliere sector. Het is daarom begrijpelijk dat het kabinet graag zou zien dat ook de

marktsector voor een bevrozing van de reële lonen zou kiezen en nu met een loonmaatregel dreigt. Mocht dit niet lukken, dan lijken beperkingen in de volumesfeer de enige mogelijkheid om aan de uitgavennorm te voldoen. Bij de door de studiegroep veronderstelde cumulatieve reële groei van 6%, betekent dat een inkrimping van het overheidsperoneel met 9.000 in de komende kabinetsperiode. Gezien de commotie die een recente motie van het CDA, behelzende een daling van het aantal ambtenaren met 1000 personen met zich bracht, lijkt ook hiervoor niet veel politieke steun te verwachten. De politieke acceptatie van de norm 'nulgroei van de reële collectieve uitgaven' is zo bezien in zijn feitelijke uitwerking twijfelachtig.

Ten slotte

Wat de technische aspecten van het begrotingsbeleid betreft, is dit rapport een van de meest doordachte van de studiegroep van het afgelopen decennium. Naar ons oordeel kan de voorgestelde globale opzet van het begrotingsbeleid (los van de kwantitatieve invulling) mee tot in de volgende eeuw. In de details is dit rapport minder duidelijk, terwijl wat de kwantitatieve invulling betreft de studiegroep minder behoudzaam is dan ze zelf aangeeft. Wat de uitwerking van de voorstellen aangaat, blijken met name de inkomens in de collectieve sector de prijs voor de invoering van een trendmatig begrotingsbeleid te moeten betalen. Daarmee zijn we bij de aloude ruil tussen economische efficiëntie en rechtvaardigheid aanbeland. Over deze ruil kan alleen op basis van politieke voorkeuren een uitspraak worden gedaan.

De studiegroep heeft bij haar voorstellen de economische efficiëntie zwaar laten wegen. De prijs die voor deze keuze betaald moet worden, had echter wel iets meer expliciet naar voren gebracht kunnen worden. Dit zou duidelijk gemaakt hebben dat de politieke acceptatie van de voorgestelde norm twijfelachtig is.

Lex Meijdam
Harrie Verbon

17. Bij een cumulatieve reële groei van 6% in vier jaar veronderstellen, volgt deze uitgavennorm uit de volgende gelijkheid:

Toename reële collectieve uitgaven / reëel nationaal inkomen =
– gewenste daling financieringstekortquote + gewenste waarde van het financieringstekort * reële groei – gewenste daling collectieve-lastendruk + gewenste waarde van de collectieve-lastendruk * reële groei = – 0,0125 + 0,0175 * 0,06 – 0,02 + 0,45 * 0,06 ≈ 0