

# Balanced budget

Toen Ronald Reagan ruim vier jaar geleden Republikeins kandidaat was voor het Amerikaanse presidentschap, probeerde hij kiezers te winnen met de belofte van een „balanced budget”: de federale begroting moest in evenwicht worden gebracht. Vier jaar later, toen Reagans eerste ambtsperiode ten einde liep, was het begrotingstekort verviervoudigd tot meer dan \$200 mrd. Er was echter één troost: het keynesiaanse beleid tegen wil en dank had zijn uitwerking niet gemist. De Amerikaanse economie was uit het dal omhoog gekrabbeld en naar gerieflijke groeicijfers opgeklimmen. Juist toen de presidentsverkiezingen weer voor de deur stonden werd een hoogtepunt bereikt. Het krachtige economische herstel vormde vanzelfsprekend een mooie opsteker in de Republikeinse campagne. Maar ook de oude leus werd weer van stal gehaald: de noodzaak van een „balanced budget”; de begroting moet sluiten.

De Amerikaanse preoccupatie met een sluitende begroting zal de meesten van ons wat merkwaardig voorkomen, onderwezen als wij zijn in de leer van de „functional finance”, waarin de overheidsbegroting als een instrument voor conjunctuurstabilisatie geldt. In Nederland zijn we bovendien sinds jaar en dag vertrouwd met het structurele begrotingsbeleid, waarbij een gat in de begroting als een goede zaak voor de economie wordt gezien omdat het compensatie biedt voor het structurele spaaroverschot van de particuliere sector en het betalingsbalansoverschot in het verkeer met het buitenland. Hoe komt het dat de vaderlandse economen er zo'n andere opvatting op na houden dan hun Amerikaanse collega's die voor een sluitende begroting pleiten? Hebben wij de nieuwste inzichten in de theorie van de openbare financiën gemist of zijn de „balanced-budget”-ers slechts vreemde vogels aan het economische firmament?

Om wat meer helderheid over deze vraag te krijgen was het een uitstekend initiatief van de Stichting Rotterdamse Monetair Studies en het Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf om de Amerikaanse hoogleraar James M. Buchanan voor een bezoek aan ons land uit te nodigen. Prof. Buchanan kan worden beschouwd als een van de grondleggers van de „public choice”-theorie en is sinds jaar en dag een vurig pleitbezorger voor een sluitende begroting. Volgens James Buchanan zijn tekorten op de begroting immoreel en onrechtvaardig, worden de lasten op toekomstige generaties afgewenteld en vormen zij een regelrechte bedreiging voor de democratie 1).

Het is duidelijk, aldus Buchanan, dat politici die herkozen willen worden, de kiezers liever paaien met het doen van uitgaven dan met het heffen van belastingen. Onder een stelsel van sluitende begrotingen stelt de noodzaak om belasting te heffen echter paal en perk aan de uitgavendrift van politici. Deze drempel valt weg zodra politici de mogelijkheid krijgen om overheidsuitgaven te financieren met leningen in plaats van belastingen, want dan ligt het voor de hand dat de bekostiging van de huidige uitgaven wordt afgewenteld op degenen die nu nog geen stem hebben: de toekomstige belastingbetalers. Zij krijgen de rekening gepresenteerd van de consumptie die door hun voorgangers is genoten. En op een gegeven moment zullen zij dit niet meer accepteren en misschien in één klap de hele staatsschuld annuleren. Dan is het hek van de dam en ontstaat er een financiële en wellicht ook politieke en maatschappelijke chaos.

Het maken van schulden door overheden was vroeger natuurlijk net zo goed mogelijk als nu, maar het werd in het verleden immoreel geacht; regeringen streefden – behalve misschien in tijden van oorlog of andere uitzonderlijke omstandigheden – naar sluitende begrotingen. De keynesiaanse revolutie bracht hierin verandering, want zij leerde dat extra overheidsuitgaven dienstig konden zijn om een onderbezette economie weer in het juiste spoor te brengen. Tegelijkertijd bood dit aan politici echter een prachtig excuus om toe te geven aan hun natuurlijke neiging om uitgaven te vergroten zonder de belastingen te verhogen; zo konden zij zonder weerstand te hoeven wekken tegemoet komen aan de druk vanuit hun achterban. En toen de geest eenmaal uit de fles was, bleek dat hij er niet meer in kon worden teruggebracht, want morele regels die eenmaal zijn losgelaten kunnen niet zo maar worden hersteld. „Het is alsof een waardevol en vruchtdragend erfgoed verwoest is”, aldus Buchanan, „een goed dat zich moeilijk zo niet onmogelijk laat vervangen” 2).

Het paradoxale is, volgens Buchanan, dat de man in de straat de dilemma's van het begrotingsbeleid veel beter begrijpt dan de

meeste economen. De gewone man weet dat de schulden die hij nu maakt, zijn toekomstige bestedingsmogelijkheden beperken, en dat het verkeerd is om zijn kinderen en kleinkinderen op te zadelen met de schulden van hun voorouders. Economen daarentegen houden er allerlei ingewikkelde redeneringen op na om het maken van schulden goed te praten, en zij verschaffen de argumenten aan politici om hun ondermijnende begrotingsbeleid voort te zetten. Het is dan ook niet nodig om het publiek iets „aan te leren” over een gezond budgettaire beleid, maar veeleer om de economen iets „af te leren”; en dat valt niet mee, want economen zijn in intellectueel opzicht een nogal koppig stelletje 3).

Een van de opvallende punten in Buchanans redenering is dat hij heel weinig woorden vuil maakt aan het onderscheid tussen consumptieve en investeringsuitgaven. Als alle overheidsuitgaven nu consumptief werden aangewend (het z.g. „potverteren”), zou men misschien nog enigszins met Buchanan kunnen meegaan in zijn afwijzing van begrotingstekorten, maar het lijkt geen twijfel dat heel wat overheidsuitgaven ook een productief karakter hebben en bijdragen tot een vergroting van het nationale vermogen waar toekomstige generaties van mee profiteren. Dit geldt niet alleen voor investeringen in fysiek kapitaal (b.v. woningen, verkeersinfrastructuur en uitgaven t.b.v. milieubehoud), maar ook voor investeringen in „human capital”, zoals onderwijs, informatievervalsing en misschien zelfs de BKR. Bovendien is het de vraag – A. de Swaan wees daar in debat met Buchanan terecht op – of sommige uitgaven die als zuiver consumptief worden aangemerkt en die door leningen worden gefinancierd, bij toekomstige generaties op verzet zouden stuiten als hun gevraagd zou worden of zij er aan zouden willen meebetalen. Het is best mogelijk dat het ongeboren kind van een minvermogene ouder heel blij is dat zijn moeder een bijstandsuitkering krijgt waarmee hij kan worden grootgebracht, en dat hij gaarne bereid is tot aflossing van de daarvoor gemaakte schuld op het moment dat hij zelf tot belastingafdracht verplicht wordt. Natuurlijk moet men zich steeds blijven afvragen of alle uitgaven die de overheid doet wel doelmatig zijn en of alle voorzieningen die worden aangeboden het gevraagde offer waard zijn, maar dat is een andere kwestie dan Buchanan aan de orde stelt en zegt op zich zelf niets over het gewenste of toelaatbare saldo op de begroting.

Om over dit laatste iets zinnigs te zeggen moeten we, koppig als we zijn, toch weer terug naar de „functional finance” waar Buchanan zich zo schamper over uitlaat. Zonder twijfel is het erfgoed van Keynes door economen en politici misbruikt door het te versimpelen tot een ongenueanceerd pleidooi voor het opvoeren van de overheidsbestedingen, en het is goed dat daar tegenwicht aan wordt geboden. Ook weten we dat de pogingen van regeringen om via het budgettaire beleid de conjunctuur te stabiliseren in het algemeen zeer weinig succesvol zijn geweest (het Nederlandse naoorlogse conjunctuurbeleid bij voorbeeld zat er qua timing 13 van de 17 keer naast, zodat het per saldo eerder procyclisch dan anticyclisch was 4)). Maar dat wil nog niet zeggen dat een tekort op de begroting onder alle omstandigheden uit den boze is. Een overheidstekort dat dient om een structureel spaaroverschot van de particuliere sector te neutraliseren, kan economisch gesproken heel goed te rechtvaardigen zijn.

Hoe hoog het begrotingstekort dan zou mogen zijn, moeten we nader onderzoeken. Misschien is voor ons land met zijn structurele spaaroverschot een trendmatig begrotingstekort van 4 à 5% alleszins redelijk, terwijl voor de VS, waar de particuliere besparingen traditioneel veel lager liggen, „balanced budget” mogelijk een juiste norm is. Maar dat is dan een norm die niet is gebaseerd op achterhaalde Victorianse moraal, maar op nuchtere economische calculatie; op inzichten die, met vallen en opstaan, in de laatste vijftig jaar zijn verworven.

L. van der Geest

1) Prof. J.M. Buchanan, *Politiek schuldbeesef*, Rotterdamse Monetair Studies nr. 16, Rotterdam, 1984.

2) Idem, blz. 26.

3) Idem, blz. 8.

4) Commissie Economische Deskundigen van de SER, *Rapport conjunctuurbeleid in de jaren tachtig*, 's-Gravenhage, 1984.