

Begrotingsnormen voor het volgende kabinet

C.G.M. Sterks, C.A. de Kam en J. de Haan*

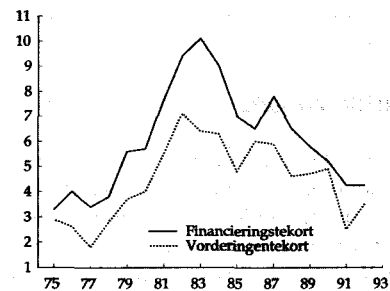
Budgettaire normen zijn nodig om te voorkomen dat de overheidsfinanciën uit het lood raken. In dit artikel pleiten de auteurs ervoor om in het volgende regeerakkoord normen op te nemen voor het feitelijke vorderingstekort en de uitgaven van de totale overheid. Het vorderingstekort zou in de volgende kabinetsperiode moeten dalen tot 1% van het bbp om enigszins geloofwaardig te maken dat de schuldquote van de Nederlandse overheid daalt naar de EMU-eis van 60% bbp. Hiervoor zijn in de volgende kabinetsperiode extra ombuigingen nodig van f 15,3 miljard.

Normen voor de overheidsfinanciën zijn nodig en nuttig. Zij zijn nodig, omdat zonder een duidelijk kader voor uitgavniveau, belastingpeil en toelaatbaar tekort begrotingen gemakkelijk uit het lood raken. Dat is tegenwoordig meer dan vroeger het geval, aangezien collectieve kassen jachtterrein zijn geworden voor calculerende burgers en velerlei belangengroepen. Normen zijn ook nuttig, zoals de ervaringen van de afgelopen tien jaar leren. Dank zij normen voor financieringstekort en collectieve-lastenpeil, die waren opgenomen in achtereenvolgende regeerakkoorden, is het tekort geslonken van meer dan 10% van het netto nationaal inkomen (1982) tot beneden 4% nni thans, bij – globaal gesproken – een gelijkblijvend lastenpeil. In dit artikel onderzoeken wij het kader voor de overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode (1994-1998).

Tekort: welke norm?

In de jaren zestig en zeventig kende het begrotingsbeleid een norm voor het structurele tekort op de rijksbegroting. Dit structurele tekort is gelijk aan het feitelijke tekort, gecorrigeerd voor conjuncturele componenten in de ontvangsten en de uitgaven van de overheid. Na de teloorgang van dit structurele begrotingsbeleid tegen het eind van de jaren zeventig formuleerden achtereenvolgende kabinetten een norm voor het feitelijke tekort. Dit werd evenwel gezien als een noodgreep. Zodra het feitelijke tekort in de toekomst tot aanvaardbare en beheersbare proporties zou zijn teruggebracht, diende het structurele tekortbeleid in ere te worden hersteld. De beoogde tekortreductie bedroeg het afgelopen decennium circa een halve punt van het netto nationaal inkomen per jaar en vergde derhalve geruime tijd (zie figuur 1). Dit jaar lijkt het tekort uit te komen op circa 3,75% nni.

Figuur 1. Financieringstekort van het Rijk (% nni) en vorderingstekort van de overheid (% bbp), 1975-'92



Tegen het midden van de jaren negentig haalt ons land, zoals het er nu naar uitziet, de tekortnorm die is vastgelegd in het Verdrag van Maastricht¹. Deze ontwikkeling bewoog minister Andriessen van Economische Zaken onlangs tot een pleidooi voor een hernieuwde structurele benadering van het tekort². Als belangrijkste bezwaar tegen een norm voor het feitelijke tekort noemt de bewindsman dat dit "leidt tot een procyclische beleidsaanpak". Loopt het tekort op door een tegenvallende conjunctuur (zoals dit jaar), dan noopt een feitelijke norm tot extra bezuinigingen of verhoging van de belastingen. Dit verdiept de con-

* De auteurs zijn allen werkzaam bij de vakgroep Algemene economie van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Het Verdrag van Maastricht stipuleert dat het vorderingstekort van de gehele overheid (Rijk, lagere overheden en sociale fondsen) ten hoogste 3% van het bruto binnenlands produkt (bbp) mag bedragen. Het verschil met het financieringstekort is dat netto kredietverlening en deelnemingen niet in het vorderingstekort zijn begrepen. De figuur geeft het beloop van het vorderingstekort van de gehele overheid (% bbp).

2. J.E. Andriessen, Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering, *ESB*, 2 december 1992, blz. 1160-1162.

• juncturele trog. Omgekeerd schept een uitbundige economische ontwikkeling budgettaire ruimte voor extra uitgaven of belastingverlaging. De resulterende hogere bestedingen voeren de overspanning in de economie verder op.

Het rapport dat de commissie-Zijlstra recent opstelde voor het Wetenschappelijk Instituut van het CDA zit op dezelfde lijn³. In het verleden hebben wij eveneens gepleit voor zo'n structurele aanpak⁴. Inmiddels raken wij er steeds meer van overtuigd dat het beter is om het feitelijke tekort in plaats van het structurele tekort te normeren. De argumentatie luidt als volgt.

In tegenstelling tot het structurele tekort is het feitelijke tekort direct waarneembaar. Het structurele tekort moet worden berekend door het feitelijke tekort te zuiveren van conjuncturele invloeden. In de praktijk blijkt het bijzonder moeilijk te zijn om, zelfs achteraf, de benodigde correcties van het nationaal inkomen en die van de uitgaven en de ontvangsten van de collectieve sector aan te brengen⁵. Bijgevolg lopen schattingen van de omvang van de conjuncturele component in de begroting sterk uiteen⁶. Bij toepassing van een structurele tekortnorm moeten structuur en conjunctuur bovendien vooraf worden uiteengelegd. In de praktijk is dit vrijwel onmogelijk.

Meetproblemen bij de bepaling van de conjuncturele component van het tekort hangen samen met het feit dat het onderscheid tussen structuur en conjunctuur ook in theorie moeilijk te maken is. Wanneer een periode van 'conjuncturele' onderbezetting van de productiecapaciteit lang aanhoudt, zullen bedrijven failliet gaan, wat het structurele groeipad verlaagt. Ook langdurige, aanvankelijk conjuncturele werkloosheid krijgt structurele trekken wanneer de betrokken werklozen hun vaardigheden verliezen of niet langer beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (hysteresis). De overcapaciteit die perioden van economische terugval kenmerkt, verdwijnt niet door een algemene vraagimpuls wanneer die capaciteit verkeerd is gealloceerd.

Onzekerheid over trend en cyclus speelt ook een rol in de recente discussie in de internationale literatuur over de vraag of het nationale inkomen stationair is. Traditioneel beschouwen macro-economen fluctuaties in het inkomen als bewegingen rondom een deterministische trend. Het inkomen zou daarbij, als reactie op een externe schok, vroeg of laat weer terugkeren naar zijn oorspronkelijke groeipad. In bepaalde recente literatuur wordt die visie niet langer onderschreven en wordt aangenomen dat dergelijke schokken een blijvende invloed hebben⁷.

De genoemde theoretische en praktische problemen belemmeren een harde berekening van de conjuncturele component in het tekort. Hierdoor ontstaat ruimte voor politieke manipulaties. Loopt de economische groei terug, dan zijn beleidsmakers geneigd de ontwikkeling als 'conjunctureel' aan te duiden en mag het tekort volgens de regels worden opgerekt. Bij een voorspoedige economische ontwikkeling krijgen meevallers al gauw het etiket 'structureel' opgeplakt, waardoor zij volgens de regels van het structurele begrotingsbeleid kunnen worden gebruikt voor de financiering van extra uitgaven of belastingverla-

ging. Als resultaat zal het feitelijke tekort op langere termijn voortdurend hoger uitvallen dan de structureel aanvaardbare doelstelling voor het tekort.

Het belangrijkste argument tegen een feitelijke tekortnorm is dat deze procyclisch werkt⁸. Bij nader inzien is deze tegenwerping niet sterk. Ten eerste blijkt de conjuncturele component in het tekort gering te zijn. Volgens de gedetailleerde berekeningen van Wolswijk bedroeg de conjuncturele component in de begroting tussen 1960 en 1987 (op twee jaren na) minder dan één procent van het nationale inkomen, en in de meeste jaren zelfs minder dan een half procent⁹. Daar komt bij dat volgens berekeningen van Wolswijk de inkomenselasticiteit van de belastingen tussen 1960 en 1987 is gedaald¹⁰. Daarna is door de operatie-Oort de inkomenselasticiteit van de loonen inkomstenbelasting vermoedelijk nog verder afgenomen. Volgens de Nederlandsche Bank valt de conjuncturele invloed op het financieringstekort "op basis van ervaringsgegevens" te becijferen op 1 à 1,5% bbp¹¹. Het Centraal Planbureau stelt de conjuncturele component in het tekort dit jaar, terwijl alom wordt geklaagd over een inzakkende conjunctuur, op slechts -0,3% van het nationaal inkomen¹². Bij een zo geringe conjuncturele component van het feitelijk waargenomen begrotingssaldo kan de schade door (extra) bezuinigingen, die nodig zijn om het feitelijke tekort op de afgesproken omvang te handhaven, nooit erg groot zijn. De Nederlandsche Bank laat hierover geen misverstanden bestaan: "Het laten oplopen van de tekorten bij de conjuncturele tegenwind eind jaren zeventig en begin jaren tachtig heeft nauwelijks aan het conjuncturele herstel bijgedragen, maar wel de saneringsoperatie nodig gemaakt waar wij nu al meer dan tien jaar mee bezig zijn"¹³.

Bovendien is het verband tussen conjunctuur en begrotingssaldo niet volgens het boekje. De automatische stabilisatie van de economie door de ingebouwde flexibiliteit van uitgaven en ontvangsten werkt alleen indien het tekort vrijwel direct reageert op het inzakken dan wel oplopen van de conjunc-

3. *De komende kabinetsperiode, enkele financieel-economische kanttekeningen*, Den Haag, 1993, blz. 27.

4. C.A. de Kam, J. de Haan en C.G.M. Sterks, *De kerfstok van Nederland*, Begrotingstekorten en de last van de staatschuld, Schoonhoven, 1990; J. de Haan en C.G.M. Sterks, *De noodzaak van normen*, Een beschouwing over begrotingsbeleid, Prof. mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 1987.

5. G.F.Th. Wolswijk, *The structural budget deficit*, Estimates for the Netherlands 1960-1987, Groningen, 1991, blz. 71.

6. Ibidem, blz. 37.

7. Zie D. Zelhorst en J. de Haan, The nonstationarity of aggregate output: some additional international evidence, *Journal of Money, Credit and Banking*, 1993, te verschijnen.

8. J.E. Andriessen, op.cit., blz. 1160.

9. G.F.Th. Wolswijk, op.cit., blz. 175.

10. G.F.Th. Wolswijk, op.cit., blz. 185.

11. *Jaarverslag 1992*, blz. 22.

12. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1993*, blz. 59.

13. *Jaarverslag 1992*, blz. 21.

14. Die naijleffecten zijn mede oorzaak van de geringe omvang van de gemeten conjuncturele component in het tekort. Zie G.F.Th. Wolswijk, op.cit., blz. 235.

tuur. In de praktijk blijken hierbij aanzienlijke vertragingen op te treden. De conjuncturele doorwerking op de begroting ijlt niet alleen na, maar zij verloopt daarnaast uitermate grillig¹⁴. Volgens het CPB ging de conjuncturele inzinking in 1992 nog volledig aan de overheidsfinanciën voorbij¹⁵.

Zolang de schuldquote boven de in het Verdrag van Maastricht neergelegde norm van 60% bbp ligt, bestaat er eigenlijk helemaal geen ruimte voor een tijdelijke, door de conjunctuur bepaalde tekortvergroting. Volgens ramingen in de Voorjaarsnota 1993 daalt het vorderingentekort (EMU-definitie) van 3,3% bbp in 1993 tot 2,1% bbp in 1997. De schuldquote daalt bij deze uitgangspunten voor het tekort nauwelijks en blijft steken op 78,5% in 1997¹⁶. Nederland nadert de norm van 60% bbp dan niet in een bevredigend tempo (een van de EMU-convergentiecriteria).

Op grond van al deze overwegingen verdient het aanbeveling ook voor de komende kabinetsperiode een norm te formuleren voor het feitelijke (vorderingentekort).

Concretisering van de tekortnorm

In Nederland gold het afgelopen decennium een norm voor het (feitelijke) financieringstekort van het Rijk (als percentage van het nni). De EG heeft gekozen voor normering van het vorderingentekort van de totale collectieve sector (in % van het bbp). Daarom ligt het voor de hand om in de volgende kabinetsperiode over te gaan op de 'Europese' norm.

Op welk feitelijk vorderingentekort van de totale overheid moet een volgend kabinet mikken? De norm van een sluitende gewone dienst is een geschikt criterium, omdat het niveau van de overheidsinvesteringen hierbij wordt veilig gesteld¹⁷. Deze norm sluit echter niet aan bij de in Maastricht overeengekomen EMU-criteria. Vanaf 1995 voldoet ons vorderingentekort aan de Euronorm. Om eveneens te kunnen voldoen aan de Euronorm voor de schuldquote moet er echter nog veel gebeuren. De bruto-overheidsschuldquote ligt momenteel boven de 80% bbp. Dat moet terug tot hooguit 60% bbp. Volgens berekeningen van de Nederlandsche Bank zou zelfs bij een geleidelijke vermindering van het tekort tot 1% bbp in 1998 en handhaving van het tekort op dat peil in latere jaren, de EMU-schuldnorm van 60% bbp pas rondom het jaar 2008 worden bereikt (bij een veronderstelde nominale inkomensgroei van 4% per jaar). Zou het tekort, overeenkomstig de projecties uit de Voorjaarsnota 1993 slechts tot 2% bbp worden beperkt, dan wordt de EMU-schuldnorm pas tegen 2025 bereikt¹⁸. Wij concluderen dat het vorderingentekort de komende kabinetsperiode tot 1% bbp zou moeten worden gereduceerd, om nog enigszins geloofwaardig te maken dat de schuldquote van de Nederlandse overheid in bevredigend tempo terugzakt tot 60% bbp.

Ten opzichte van de vooruitberekeningen in de Voorjaarsnota 1993 (met een vorderingentekort van 2,1% bbp in 1997) betekent dit een extra tekortreductie met 1,1 procentpunt bbp, wat overeenkomt met additionele ombuigingen of lastenverzwaringen ten bedrage van acht miljard gulden¹⁹.

Uitgaven of ontvangsten normeren?

Wanneer behalve het tekort tevens de ontvangsten of de uitgaven van de overheid worden genormeerd, ligt de overblijvende grootheid vast. Het lijkt om het even of de ontvangsten dan wel de uitgaven worden genormeerd. Toch heeft een uitgavennorm onze voorkeur.

In het midden van de jaren zeventig introduceerde de minister van Financiën Duisenberg voor het eerst een norm voor de collectieve lasten. Deze mochten hooguit met één procentpunt nni per jaar oplopen (1%-norm). Ook de kabinetten-Lubbers hanteerden een norm voor het collectieve-lastenpeil. Ontvangsten zonder collectieve-lasten karakter zijn welbewust buiten de normering gehouden. Het gaat hierbij om gasbaten uit het buitenland, winstafdrachten van overheidsbedrijven, ontvangen aflossingen op door het Rijk verstrekte leningen, opbrengsten uit verkoop van overheidsbezittingen, enzovoort. De norm betreft uitsluitend ontvangsten waar geen directe prestatie van de overheid tegenover staat en waarvan betaling onder dwang wordt opgelegd. Zulke afgedwongen betalingen kunnen allerlei ongewenste effecten oproepen (afwenteling, ontwijking, onduiking, negatieve compensatie) die de marktsector dreigen te ontwrichten. Tevens tast het relatief hoge lastenpeil de concurrentiepositie van onze kleine, open economie aan. Daarom moet aan het lastenpeil paal en perk worden gesteld; een norm voor de ontvangsten is hiertoe inderdaad bij uitstek geschikt.

Waarom dan toch een uitgavennorm? Bij normering van uitgaven en tekort ligt het niveau van de overheidsontvangsten weliswaar ook vast, maar niet de samenstelling van de ontvangsten. Dat is een bezwaar van een uitgavennorm. Maar omgekeerd gaat bij een norm voor de ontvangsten het zicht verloren op de gewenste samenstelling van de collectieve uitgaven. Wij tillen hieraan zwaar, omdat noodzakelijke overheidsinvesteringen de afgelopen periode deels zijn verdrongen door rente op de staatsschuld en vooral door de sterk gegroeide inkomensoverdrachten aan gezinnen. Nu de EMU-tekortnorm los staat van de aard van de uitgaven die met leningen worden gefinancierd, prefereren wij een uitgavennorm.

Het rapport van de commissie-Zijlstra zit wat dit betreft op dezelfde lijn: "De collectieve-lastendruk dient meer dan thans in het perspectief te worden geplaatst van de kerntaken van de overheid. Dit houdt in dat de hoogte van de lastendruk geen voorafgestelde norm kan zijn, maar het resultaat moet zijn van

15. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1993*, blz. 56 en 59.

16. Tweede Kamer, Voorjaarsnota 1993, vergaderjaar 1992-1993, 23 100, nr. 1, blz. 13.

17. Zie voor een uitvoerige motivering: J. de Haan en C.G.M. Sterks, op.cit., 1987, blz. 24-33; C.A. de Kam, J. de Haan en C.G.M. Sterks, op.cit., 1990, blz. 172-181.

18. *Jaarverslag 1992*, blz. 21.

19. Berekend als 1,1% van het bbp in 1998, dat volgens het behoedzame scenario van het Centraal Planbureau 724,3 miljard gulden bedraagt. Zie *Centraal Economisch Plan 1993*, blz. 216.

een principiële oriëntatie op de staatstaken²⁰. Een norm voor het uitgavenniveau berust, behalve op het acceptabel geoordeelde lastenpeil, op doelzones voor verschillende soorten uitgaven. Zo kan de eenzijdige nadruk op overdrachtsuitgaven worden doorbroken en krijgen productieve uitgaven een sterkere positie bij de voorbereiding van de begroting. Een bijkomend voordeel van een uitgavennorm is dat uitgavenplafonds bij begrotingswet worden vastgesteld. Er zijn doeltreffende procedures ontwikkeld om de uitgaven vervolgens binnen het wettelijke kader te houden (stringent begrotingsbeleid). De ontvangsten worden, gelet op hun endogene karakter, slechts geraamd. Het is dus veel logischer om de uitgaven op hoofdlijnen vast te leggen, dan de ontvangsten.

Tegenstanders van normen voor de overheidsuitgaven wijzen op diverse manipulatiemogelijkheden. Door overdrachten te gieten in de vorm van fiscale faciliteiten gaat het (directe-) uitgavenpeil optisch omlaag. Door alle overdrachten belastingvrij te maken kunnen de bruto uitkeringen en daarmee de sociale-zekerheidsuitgaven in één klap met circa 5% bbp omlaag²¹. Beide methoden leiden echter tevens tot een optische daling van het lastenpeil en kunnen dus even goed worden gebruikt om een collectieve-lastennorm te manipuleren. Het is bij elke norm van belang de 'vluchtwegen' van tevoren te onderkennen, zodat pogingen tot manipulatie bij voorbaat via aanvullende afspraken kunnen worden verijdeld. Een uitgavennorm verdient met inachtneming van het bovenstaande dan duidelijk de voorkeur.

Concretisering van de uitgavennorm

De norm moet betrekking hebben op zowel het niveau als de samenstelling van de collectieve uitgaven. Gegeven de norm voor het tekort, bepaalt het acceptabel geachte lastenpeil het toelaatbare uitgavenniveau (afgezien van ontvangsten van de overheid zonder collectieve-lasten karakter). In het volgende onderdeel bepleiten wij voor de komende kabinetsperiode een lastenverlichting van cumulatief 2% bbp. Gegeven de endogene drukdaling met 1% bbp, die al in de projecties voor 1998 is begrepen, betekent dit een autonome lastenverlaging van één procentpunt. Om het vorderingstekort terug te brengen tot 1% bbp en het lastenpeil autonoom met één punt te verlagen, moet de uitgavenquote ten opzichte van het beloop bij ongewijzigd beleid met 2,1 procentpunten bbp omlaag. Dit maakt in de periode 1994-1998 extra ombuigingen nodig die oplopen tot cumulatief 15,3 miljard gulden in 1998 (ten opzichte van het uitgavenbeloop bij ongewijzigd beleid).

Op welke posten kan dit bedrag worden bezuinigd? Een nieuw regeerakkoord zou ook moeten vastleggen welke samenstelling van de overheidsuitgaven wordt nagestreefd. Met name de productieve overheidsuitgaven verdienen bescherming, door hiervoor aan het begin van de komende kabinetsperiode een minimumniveau af te spreken. Verder kan een discussie over kerntaken van de overheid leiden tot aanpassingen van het uitgavenpatroon. Ten slotte kan de uitgavenmix worden getoetst aan die in het concurrerende buitenland. De tabel toont de uitga-

	Totaal	Overdrachten	Consumptie	Investerings	Rente
Nederland	55,1	31,6	14,3	2,1	6,2
België	51,5	23,0	15,6	1,5	10,9
Frankrijk	51,3	26,5	18,3	3,4	4,3
Duitsland	50,5	22,7	20,0	2,7	3,3

Bron: Eurostat.

venmix van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk (in 1992)²².

Tabel 1 illustreert dat ons land ten opzichte van de vergelijkingslanden vooral uit de pas loopt met de overdrachtsuitgaven. Hoofdzakelijk deze uitgaven-categorie is verantwoordelijk voor de onstuimige groei van de collectieve uitgaven in de laatste decennia. De inkomensoverdrachten aan gezinnen stegen van 18,3% nni in 1970 tot 30,1% nni in 1993 en verklaren daarmee bijna 90% van de stijging van de collectieve-uitgavenquote in de periode 1970-1993. Het ligt daarom voor de hand vooral het aandeel van de overdrachten in de uitgavenmix te beperken. Zolang het aantal uitkeringsontvangers blijft toenemen, kan dit doel alleen worden bereikt door de gemiddelde hoogte van de uitkeringen te laten achterblijven bij het beloop van de verdiende inkomens. Dit geldt des te meer, indien de verhouding tussen economisch actieven en inactieven in de rest van deze eeuw verder verslechtert. Blijkens vooruitberekeningen van het CPB valt de kans op een verder oplopende i/a-ratio bepaald niet uit te sluiten²³.

Doordat overdrachten in belangrijke mate worden gefinancierd via premieheffing op de factor arbeid, maken bezuinigingen in deze sfeer direct een gerichte lastenverlichting mogelijk die de werkgelegenheidsgroei zal stimuleren.

Lastenverlichting wenselijk

Volgens het behoedzame scenario van het CPB daalt het collectieve-lastenpeil tussen 1994 en 1998 endo-geen met ongeveer één procentpunt ten opzichte van het in het lopende Regeerakkoord afgesproken niveau van 53,7% nni (rekening houdend met de revisie van de Nationale Rekeningen), dat naar verwachting in 1994 inderdaad wordt gerealiseerd²⁴. Een wat grotere daling van het lastenpeil is echter gewenst om onze concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland te verbeteren. De voortschrijdende economische integratie verhoogt de prijs voor landen die

20. Commissie-Zijlstra, op.cit., blz. 31.

21. Met premies en belastingen die over sociale-zekerheidsuitkeringen en pensioenen worden betaald is 5-6% bbp gemoeid. Zie: R.E.J. van der Werf, De werkelijke druk van de sociale-zekerheidsuitgaven, *ESB*, 15 juli 1992, blz. 701.

22. Daarbij moet zo goed mogelijk worden gecorrigeerd voor institutionele verschillen tussen de betrokken landen.

23. In het 'behoedzame scenario' van het Centraal Planbureau loopt de verhouding inactieven-actieven op van 85,0 (1994) tot 86,7 (1998). Zie *Centraal Economisch Plan 1993*, blz. 155.

24. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1993*, blz. 155.

Tabel 1. Collectieve uitgaven naar economische categorie, 1992 (% bbp)

met hun lastenpeil uit de Europese pas lopen²⁵. Met name de belastingdruk op arbeid is in Nederland erg zwaar, vooral door premies voor de financiering van de sociale zekerheid. De wig gaapt in Nederland in het algemeen wijder dan in het ons omringende buitenland. Dat geldt zowel marginaal als gemiddeld, en vooral op minimumniveau²⁶. Er bestaat in Nederland nagenoeg algehele consensus dat de wig de komende jaren kleiner moet worden. Een betere concurrentiepositie valt voorts te bereiken door vergroting van het aandeel van de productieve uitgaven binnen het geheel van collectieve uitgaven²⁷. Daartoe zijn afzonderlijke afspraken nodig.

Om de gedachten te bepalen prikken wij voor de komende kabinetsperiode, ter versterking van de endogene drukkaling van één procentpunt (in 1998) die thans wordt voorzien, een additionele autonome reductie van het belastingpeil met een kwart procentpunt bbp per jaar. De autonome lastenverlichting met gecumuleerd één procentpunt bbp vergt, bij een gegeven omvang van het tekort, extra ombuigingen die oplopen tot 7,3 miljard gulden in 1998.

Deze autonome verlaging van het belastingpeil met een kwart procentpunt per jaar is gezien de noodzaak tot lastenverlichting en wigverkleining in wezen nog uiterst bescheiden. De omvang van de voor tekortreductie ingeboekte ombuigingen maakt een verdergaande verlaging van het lastenpeil uit bestuurlijk oogpunt thans echter moeilijk te verwezenlijken. Na 1998, bij een meer aanvaardbaar niveau van het tekort, ontstaat mogelijk ruimte voor een zeer gewenste versnelde lastendaling.

Tot besluit

Dit artikel bevat een verkenning van het budgettaire perspectief voor het kabinet dat in 1994 het roer van

het motorschip Nederland overneemt. Bij de hier geformuleerde doelstellingen voor tekort, uitgavenniveau en lastenpeil begint het nieuwe kabinet met een ombuigingstaakstelling ter grootte van 15,3 miljard gulden (ten opzichte van het uitgavenpeil bij ongewijzigd beleid in 1998). Wij pleiten ervoor in het volgende regeerakkoord normen op te nemen voor het feitelijke vorderingentekort en de uitgaven van de totale overheid (beide normwaarden uitgedrukt als een percentage van het bbp). Coalitiepartners zouden daarnaast richtinggevend afspraken moeten maken over de samenstelling van de uitgaven. Productieve overheidsuitgaven dienen bij bezuinigingsronden te worden ontzien. Wij concluderen dat de noodzakelijke ombuigingen vrijwel geheel geconcentreerd zullen zijn op de inkomensoverdrachten aan gezinnen. Verbazing hoeft deze conclusie niet te wekken. De groei van de inkomensoverdrachten verklaart bijna 90% van de stijging van de collectieve-uitgavenquote tussen 1970 en 1993.

**Cees Sterks
Flip de Kam
Jakob de Haan**

25. In 1989 had Nederland met een aandeel van 46% bbp na Denemarken het hoogste belastingpeil van alle EG-lidstaten. Dat was ruim zes punten boven het EG-gemiddelde en bijna acht punten meer dan in Duitsland. Zie voor meer details inzake omvang en samenstelling van het belastingpeil: J. de Haan, C.G.M. Sterks en C.A. de Kam, *Towards budget discipline: an economic assessment of the possibilities for reducing national deficits in the run-up to EMU*, Commission of the European Communities, Economic papers, number 99, december 1992.

26. Zie *Miljoenennota 1993*, blz. 28; *Sociale nota 1993*, blz. 87 en bijlage 5, blz. 171-174; Centraal Planbureau, *Microtax-international*, Working paper nr. 51, 1993, blz. 11.

27. De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1992*, blz. 70.