

Bezuinigingsbeleid vergt souplesse

Het kabinet-Lubbers heeft zich heilig voorgenomen het financieringstekort tot hooguit 5,25% van het nationale inkomen in 1990 te verlagen. Omdat in het verleden budgettaire onzekerheden nogal eens roet in het eten gegooid hebben, staat het kabinet erop dat extra uitgaven of minder inkomsten elders op de begroting direct gecompenseerd worden. In dit artikel wordt daarentegen betoogd dat het kabinet te strak de hand wil houden aan deze compensatieregels. Aan de hand van berekeningen toont de auteur aan dat de wijze waarop het kabinet onzekerheden te lijf wil gaan leidt tot een vertraging van de economische groei en een daling van de werkgelegenheid. De auteur concludeert dat voor een evenwichtige economische ontwikkeling geleidelijke aanpassingen aan budgettaire tegenvallers vereist zijn.

PROF. DR. A. NENTJES*

Soorten onzekerheden

Ex ante is het onzeker of de werkelijke overheidsuitgaven en inkomsten wel zullen overeenstemmen met het uitgavenplan en de inkomstenraming. De onzekerheid over het financieringstekort die hier uit voortvloeit wordt verhoogd doordat het begrotingssaldo relatief klein is ten opzichte van de uitgaven, respectievelijk inkomsten. Betrekkelijk geringe veranderingen in uitgaven en inkomsten kunnen verhoudingsgewijs grote veranderingen teweegbrengen. De financiële mee- en tegenvallers vormen de (ex post) graadmeter voor de omvang van de budgettaire onzekerheid.

Het is zinvol een onderscheid te maken tussen endogene en exogene financiële onzekerheden. De meest evidente en belangrijke voorbeelden van onzekerheid, die verband houdt met externe ontwikkelingen waar de budgetmaker niet een directe greep op heeft, zijn de groei van het nationale inkomen en de olieprijs. Deze twee werken buitengewoon krachtig door op vooral de inkomsten, maar ook op de uitgaven.

Naast de economische groei en de olieprijs zijn nog andere exogene onzekerheden van macro-economische aard te noemen, in het bijzonder het niveau van de lange rente en het loon- en prijspeil. Uiteraard zijn daarnaast nog tal van andere exogene factoren van invloed op de collectieve uitgaven en inkomsten. Met name bij de opene einderegelingen is het uitgavenniveau afhankelijk van exogenen als het aantal uitkeringsgerechtigden, leerlingen, bursalen, individuele huursubsidies, WIR-premies, enz. 1). Maar slechts een deel van deze exogenen is met aanzienlijke onzekerheden behept. Het aantal werklozen in 1990 is behoorlijk onzeker, juist door zijn samenhang met de economische groei. Het aantal 65-plussers is op een termijn van vier jaar heel nauwkeurig voorspelbaar, evenals de doorwerking van deze demografische ontwikkeling op de collectieve uitgaven en inkomsten, uitgaande van het bestaande beleid. Kortom, niet alle exogene ontwikkelingen leiden tot (aanmerkelijke) exogene budgettaire onzekerheden.

Een geheel andersoortige dan de genoemde exogene onzekerheid wordt gevormd door de gebreken in de bud-

gettaire besluitvorming zelf. Bij bijvoorbeeld de Oosterscheldedam, de Walrus en RVS ging het om onbeheersbaarheid door endogene oorzaken. De oorzaken van endogene onzekerheden zijn divers. Bij grote meerjarige projecten is het moeilijk om vooraf een juiste schatting van de kosten te maken. Tussentijdse beleidsintensiveringen met onvoldoende compensatie door uitgavenvermindering elders spelen een belangrijke rol. Ontoereikende beheersing van de uitgaven bij de uitvoering van de begroting, mede als gevolg van gebreken in de administratieve organisatie, wordt ook veelvuldig als oorzaak genoemd.

Hoe eenvoudig in theorie het onderscheid tussen exogene en endogene financiële onzekerheden ook te maken valt, in de dagelijkse praktijk is de scheidslijn lang niet altijd scherp te trekken. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de onvolmaaktheden in de financiële informatie, zowel in de fase van de begrotingsvoorbereiding als van de uitvoering. Om de financiële tegen- en meevallers ten gevolge van een gebrek aan interne beheersing op het spoor te komen zou men over informatie moeten beschikken over ten minste de volgende aspecten:

- zijn de exogene ontwikkelingen juist opgenomen?
- zijn de bijbehorende 'outputs' juist geraamd en ook gerealiseerd?
- zijn de 'inputs' (d.w.z. de minimale kostencombinatie) juist geraamd en ook gerealiseerd?
- zijn de inputprijzen juist geraamd?

Zolang de financiële informatie binnen het overheidsapparaat niet die staat van volmaaktheid heeft bereikt waar op dit soort vragen een antwoord kan worden gegeven, zal ook het vermogen tot het opsporen van interne inefficiënties te wensen overlaten en het onderscheid tussen exogene en endogene financiële onzekerheden niet scherp te trekken zijn. In de praktijk speelt het hierboven gemaakte onderscheid tussen exogene en endogene factoren impli-

* Hoogleraar Economie en openbare financiën aan de Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dankt drs. M. Edam, dr. P.J. Eijgelshoven en prof. dr. J. Pen voor hun reacties op een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie o.a. de Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, 's-Gravenhage, 1983, blz. 67.

ciet een rol bij de toepassing van de regels van het stringente begrotingsbeleid 2). Volgens deze regels dienen overschrijdingen die het gevolg zijn van beleidsbeslissingen door het departement zelf (dus binnen het begrotingshoofdstuk) te worden gecompenseerd. Tegenvallers, dat wil zeggen overschrijdingen die niet het gevolg zijn van beleidsbeslissingen, moeten zo mogelijk eveneens binnen hetzelfde begrotingshoofdstuk worden gecompenseerd. Indien deze laatste compensatie niet mogelijk is wordt compensatie gezocht binnen de totale begroting (en de meerjarenplanning). Hoewel het niet expliciet in de regels vermeld staat, wordt in de praktijk wel de eis gesteld dat naast beleidsintensiveringen ook uitgavenoverschrijdingen ten gevolge van slecht financieel beheer specifiek gecompenseerd worden.

De *Miljoenennota 1987* bevat op blz. 78 een tabel waarin de mutatie van de rijksuitgaven 1983 tot en met 1986 naar oorzaak van de verandering is uitgesplitst. Op globale wijze zijn de afwijkingen op te delen in veranderingen door exogene dan wel endogene oorzaken.

Tabel 1. Oorzaken van veranderingen in de ontwikkeling van de rijksuitgaven, 1986 t.o.v. 1982 (in miljarden gld.)

Exogene oorzaken		35
waarvan voorzien	27,5 a)	
waarvan onvoorzien	7,5	
Endogene oorzaken (beleidsintensiveringen)		6
Ombuigingen		41
Overige	- 24,5	
	- 2	
Totale mutatie		14,5

a) Onderverdeeld als volgt:

- groei rente-uitgaven f. 9,5 mrd.;
- groei werkloosheidsuitgaven f. 2,5 mrd.;
- meerjarencijfers *Miljoenennota 1983* (excl. werkloosheid, rente en ombuigingen en in constante prijzen) f. 7,5 mrd.;
- inflatoire stijging f. 8 mrd.

In deze tabel betreffen de budgettaire onzekerheden de post overschrijdingen door onvoorzien exogene oorzaken ad f. 7,5 mrd. en de endogene post beleidsinvesteringen ad f. 6 mrd. De getallen vormen slechts een benadering omdat bij voorbeeld overschrijdingen op de Oosterscheldewerken bij de exogene mutaties zijn geteld 3), terwijl bij nadere analyse wellicht zal blijken dat het gaat om endogene factoren in de hierboven gedefinieerde betekenis. Samen bedragen de overschrijdingen f. 13,5 mrd., dat is ongeveer de helft van het vermoedelijke financieringstekort in 1986 (financieringstekort exclusief vervroegde aflossingen woningwetleningen). Daar staat weliswaar een bedrag van ca. f. 8 mrd. aan additionele ombuigingen tegenover 4), maar dit neemt de omvang van het onzekerheidsverschijnsel als zodanig natuurlijk niet weg. Ook in de komende jaren valt er nog veel werk te verzetten om met name de budgettaire onzekerheden ten gevolge van interne factoren terug te dringen.

De afgelopen jaren zijn er meer dan alleen maar woorden besteed aan de onbeheersbaarheid van uitgaven ten gevolge van politiek en ambtelijk feilen. Er zijn ook tal van prijzenswaardige initiatieven genomen om deze terug te dringen. De directeur-generaal van de Rijksbegroting heeft hiervan regelmatig verslag gedaan 5).

Het regeerakkoord

In het regeerakkoord is een duidelijke lijn aangegeven hoe de regering de budgettaire onzekerheden over de periode 1987 tot 1990 wil pareren. Samengevat is de voorgenomen gedragslijn als volgt:

- de totale ruimte voor de collectieve uitgaven in 1990 wordt bepaald door de uitgangspunten van een stabilisa-

tie van de collectieve-lastendruk ten opzichte van 1986 en een financieringstekort van het rijk van 5,25 procent van het (netto) nationale inkomen in 1990;

- het kabinet zal een taakstellend 'tijdpad' vaststellen voor het financieringstekort. Samen met de eis van ten minste stabilisatie van de collectieve-lastendruk bepaalt dit meerjarencijfer de ruimte voor collectieve uitgaven in ieder afzonderlijk jaar;
- overschrijding van een uitgavenpost dient gecompenseerd te worden door extra ombuigingen, in principe in hetzelfde jaar, met inachtneming van de regels van het stringente begrotingsbeleid;
- tegenvallende overheidsinkomsten moeten leiden tot extra ombuigingen, of, afhankelijk van de herkomst van de tegenvallers, tot lastenverhoging, met de randvoorwaarde dat de totale collectieve-lastendruk niet stijgt;
- lagere overheidsuitgaven geven ruimte voor een lager financieringstekort en/of lagere belastingen;
- lagere sociale-zekerheidsuitgaven zullen in beginsel moeten leiden tot lagere sociale premies.

Het kennelijke hoofddoel van deze richtlijn is om bij onzekerheid te bereiken dat in ieder geval de minimale doelstellingen voor financieringstekort en collectieve-lastendruk worden gehaald, wat er verder ook moge gebeuren in de wereld, in Nederland of binnen de collectieve sector zelf. Voor het streven het begrotingstekort terug te dringen valt begrip op te brengen. Een begrotingstekort van 8 procent van het netto nationale inkomen zou bij de huidige stand van zaken (2 à 3 procent groei, 0 procent inflatie, 6 procent rente) uiteindelijk een staatsschuldquote van 400 à 300 opleveren en een rentelastquote van 24 tot 18 procent. Maar zelfs bij het huidige beleid ten aanzien van het financieringstekort stijgt de schuldquote van 60 in 1986 tot 80 in 1990 en neemt de rentelastquote toe van 5,6 tot circa 6,2. Alleen bij sterk dalende rente (tot 3,5 procent) zou de rentelastquote in 1990 ongeveer gelijk kunnen zijn aan de waarde in 1986 6). Tegelijkertijd moet men erkennen dat een beleid gericht op beperking van het financieringstekort onder de huidige omstandigheden onherroepelijk vraaguitval tot gevolg heeft en vermindering van de werkgelegenheid. In de CPB-bijlage bij het regeerakkoord wordt de 'prijs' in termen van economische groei geschat op 0,3 procent per jaar. Het werkgelegenheidsniveau zal daardoor in 1990 55.000 arbeidsjaren lager uitkomen.

Deze keuzes wil ik nu niet ter discussie stellen. Maar ook als men het beginsel van afremmen accepteert moet wel de vraag worden gesteld of de 'lengte van de remweg' vooraf moet worden vastgesteld zonder rekening te houden met de 'toestand van de weg'. Dat laatste is namelijk wat het regeerakkoord in wezen voorschrijft. In het regeerakkoord worden alle uitgavenoverschrijdingen over één kam geschoren. Mee- of tegenvallers door exogene oorzaken worden op gelijke wijze behandeld als afwijkingen ten gevolge van endogene oorzaken. In beide gevallen wordt volledige compensatie geëist. Mijns inziens ten onrechte. Het is juist om een uitgavenoverschrijding die het gevolg is van een gebrekkige uitgavenplanning of begrotingsuitvoering af te straffen door andere uitgavenposten binnen dezelfde beheerseenheid te korten met een bedrag dat gelijk is aan de overschrijding. Een dergelijke sanctie moedigt een meer zorgvuldige financiële planning, uitvoering en interne controle aan. Negatieve macro-economische repercussies zijn van zo'n beleidslijn niet te verwachten, omdat het totale uitgavenpeil niet wordt beïnvloed.

2) Zie hierover *Miljoenennota 1979*, blz. 46-47; Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit., blz. 74-76; *Miljoenennota 1987*, blz. 90-93.

3) Zie *Miljoenennota 1986*, blz. 75.

4) *Miljoenennota 1986*, blz. 75.

5) Zie J.K.T. Postma, Actuele ontwikkelingen in het financiële management bij de overheid, *ESB*, 20 november 1985, blz. 1156-1159; idem, 'Overheidsuitgaven en automatisering van de informatievoorziening', *Bestuur*, 7 augustus 1986, blz. 212-216; idem, Om de kwaliteit van het financiële overheidsbeleid, Inleiding in de cyclus 'Om de kwaliteit van het bestuur', 25 mei 1984.

6) *Miljoenennota 1987*, blz. 59 en 60.

De regering wil echter in beginsel uitgavenoverschrijding en inkomstenoverschrijding die het gevolg zijn van tegenvallende exogene ontwikkelingen op dezelfde manier aanpakken als de endogene overschrijdingen; indien nodig via additionele ombuigingen 7). De Miljoenennota zwijgt over de gevolgen van deze kordate aanpak, maar de lezer kan het raden. Stel dat in 1987 de groei van het nationale inkomen lager uitkomt dan de veronderstelde 2 procent. Een aantal uitgavenposten, met name in de sociale zekerheid, zal hoger uitvallen dan geraamd terwijl inkomsten uit belastingen en sociale premies achterblijven bij de verwachtingen. De lagere groei van het nationale inkomen verhoogt bovendien via de 'noemer' het financieringstekort en de collectieve lasten 8).

Overeenkomstig het regeerakkoord wordt er nu, in hetzelfde jaar, drastisch gesnoeid in de uitgaven. Het resultaat hiervan is niet alleen een negatieve impuls op het nationale inkomen en de werkgelegenheid in zowel 1987 als de volgende jaren, maar ook een terugslag op de collectieve inkomsten en uitgaven. Deze circulaire relatie, beter bekend als 'uitdieneffect', werkt door als een vicieuze spiraal. Bij een tegenvaller van bij voorbeeld f. 1 mrd. zal de extra bezuiniging dus aanmerkelijk meer dan f. 1 mrd. moeten bedragen en wel ca. f. 1,25 à 1,5 mrd. schat ik op basis van CPB-berekeningen 9).

Nu is de eis van compensatie bij uitgavenoverschrijding en bij onderschrijving van niet-belastinginkomsten een regel die in het kader van het stringente begrotingsbeleid reeds langer bestaat en in de voorgaande depressie (van 1979 tot en met 1982) heeft ze in ieder geval niet geleid tot een scherpe budgettaire reactie. Ten dele zal dit te wijten zijn aan een niet-stringente toepassing van het stringente begrotingsbeleid 10). Belangrijker is evenwel dat de oude spelregels geen uitgavencompensatie eisten bij tegenvallende belastingopbrengsten terwijl het regeerakkoord hier uitdrukkelijk wel van uitgaat. Met name deze nieuwe spelregel zal bij strikte toepassing aanzienlijke consequenties hebben. De mogelijke macro-economische gevolgen zijn te illustreren aan de hand van het volgende scenario. Laat de groei van de wereldhandel over de hele kabinetsperiode ongeveer de helft lager uitkomen dan nu wordt verwacht. In tabel 2 staat in de eerste kolom voor een aantal kernvariabelen aangegeven welke tegenvallers zich dan in 1990 voordoen ten opzichte van de huidige verwachtingen. Het financieringstekort en de belasting- en premiedruk nemen toe met 1,25 respectievelijk 0,5 procent, tezamen een bedrag van ca. f. 6,6 mrd. Om deze tegenvallers weg te werken zijn extra bezuinigingen van 1,4 x f. 6,6 mrd. = f. 9,2 mrd. nodig. De effecten van deze maatregelen staan vermeld in de tweede kolom en het gezamenlijke resultaat van de financiële tegenvallers en de geïnduceerde bezuinigingen staat in de derde kolom.

De extra bezuinigingen versterken de negatieve macro-economische effecten van de groeivertraging met nog eens ruim 50 procent en zelfs dan stijgt nog de som van financieringstekort en belasting- en premiedruk met 0,15 procent. Van ingebouwde stabilisatie via de collectieve sector is dan geen sprake meer. De prompte reactie op externe tegenvallers introduceert ingebouwde automatische destabilisatoren. Een zo rigoureuze bezuinigingsreactie valt slecht te rijmen met de uitspraak in het regeerakkoord, dat het terugdringen van de werkloosheid hoofddoel van het kabinetsbeleid zal zijn.

Nu dacht men wellicht dat de positieve economische effecten van extra bezuinigingen eerst op de langere termijn, dus na de kabinetsperiode, zichtbaar worden. De CPB-berekeningen geven evenwel geen steun aan die opvatting. Door het wegvallen van bestedingen en afzet zullen ook de investeringen terugvallen en zal derhalve de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen in de particuliere sector verminderen. Het gecombineerde bestedings- en capaciteitseffect is op productie en werkgelegenheid ook na 9 jaar nog steeds negatief. Wel kan het financieringssaldo op langere termijn aanzienlijk verbeteren, maar alleen op voorwaarde dat het geslonken beroep van de overheid op de kapitaalmarkt tot een zeer forse daling van de lange rente leidt 11).

Tabel 2. Effecten van een ca. 2,5% lagere wereldhandel (excl. energie) per jaar en daardoor geïnduceerde extra bezuinigingen van f. 9,2 mrd. gedurende de periode 1987 tot en met 1990

	Gecumuleerd effect van een lagere wereldhandel na 4 jaar a)	Gecumuleerd effect van extra bezuinigingen na 4 jaar b)	Totaal effect
Financieringstekort (% nni)	+ 1,25	- 1,6	- 0,35
Belasting- en premiedruk (% nni)	+ 0,5	0,0	+ 0,5
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	- 72.000	- 38.000	- 110.000
Werkloosheid (personen)	+ 65.000	+ 34.000	+ 99.000
Productievolume bedrijven (%)	- 3,5	- 1,8	- 5,3

a) Berekend door in tabel 4 bij het regeerakkoord de betreffende cijfers te vermenigvuldigen met -2,5.

b) De bezuinigingen bedragen 2,45% van het nni. In de berekening is uitgegaan van bezuinigingen die gedurende 4 jaren toenemen; per jaar met 0,61% van het nni. De cijfers zijn berekend met behulp van het Freia-model, blz. 120. De berekening moet men dan ook zien als een benadering van de resultaten die men zou verkrijgen, uitgaande van de meest recente versie van het model en de meest recente basisprojectie.

Opmerkelijk is de asymmetrie van het aanpassingsmechanisme dat voorgeschreven is in het regeerakkoord: wel extra ombuigen bij tegenvallers; geen ruimte voor additionele uitgavenverhoging bij meevallers. Het is te begrijpen dat men vanuit het streven naar het terugdringen van de omvang van de collectieve sector tot zo'n spelregel komt; maar de vraag moet wel gesteld worden of zo'n aanpak geen schadelijke gevolgen heeft. Indien bij voorbeeld na twee 'magere' jaren met één procent groei twee 'vette' jaren volgen met een onverwacht hoge economische groei van drie procent komt men toch uit op het nu verwachte gemiddelde van twee procent per jaar over de kabinetsperiode. Bij een beleid dat de financiële gevolgen van externe onzekerheden 'absorbeert' zouden de tegenvallers vervolgens automatisch zijn gecompenseerd door de meevallers. Bij toepassing van het regeerakkoord is het denkbaar dat na de bezuinigingen van 1987 en 1988 de meevallers van 1989 en 1990 worden gebruikt om het financieringstekort terug te dringen. Het resultaat is in dit geval een extra matiging van de economische groei, die achteraf gezien overbodig was, met een lager financieringstekort in 1990 dan waarop werd gemikt. Een alternatief beleid is lastenverlaging in 1989 en 1990. Het resultaat is een ongeveer neutraal effect op de economische groei en een kleinere collectieve sector in 1990.

In de Miljoenennota 1987 wordt deze asymmetrische behandeling verdedigd met het argument dat de tekortnorm en de norm voor de collectieve-lastendruk maximumnormen zijn die niet overschreden maar wel onderschreden mogen worden 12). Men verzuimt evenwel mee te delen hoe zich dit dan verhoudt tot de hoofddoelstelling van het beleid, namelijk het terugdringen van de werkloos-

7) Miljoenennota 1987, blz. 91.

8) Met dank aan Marianne Edam die mij hierop attent maakte.

9) In Freia, een macro-economisch model voor de middellange termijn, CPB, 's-Gravenhage, 1983 staan op blz. 120 de effecten vermeld van een verhoging van de overheidsuitgaven, gefinancierd door een vergroot beroep op de kapitaalmarkt. Een uitgavenverhoging met 0,5 procent van het netto nationaal product leidt in het eerste jaar tot een stijging van het financieringstekort met 0,3 procent (of 0,4 procent indien wordt gefinancierd door plaatsing van vlottende schuld bij banken; zie blz. 122). Een tekortreductie met 1 procent zou derhalve bij benadering een uitgavenvermindering van 1/3 tot 1/4 procent vergen. Hierbij is dan nog geen rekening gehouden met de stijgende premiedruk, die extra bezuinigingen kan eisen. Uit tabel 2 van het regeerakkoord is een factor van 1,15 af te leiden (indien men de daling van het financieringstekort en de vermindering van de premielast bij elkaar optelt). Dit is evenwel het effect na 4 jaren en m.n. de premiedaling is het gevolg van specifieke maatregelen die los staan van de uitgavenreductie. De genoemde factor van 1,25 tot 1,5 lijkt me derhalve een voorzichtige raming.

10) Zie Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit., blz. 71-76.

11) Freia-model, blz. 120.

12) Miljoenennota 1987, blz. 91.

heid. Aan de regel van onmiddellijke aanpassing zijn trouwens meer bezwaren verbonden dan alleen de negatieve macro-economische gevolgen. Door velen is er al op gewezen dat ingrepen die op zeer korte termijn gerealiseerd moeten worden makkelijk ontaarden in ad hoc bezuinigingen die niet gebaseerd zijn op fundamentele afwegingen 13).

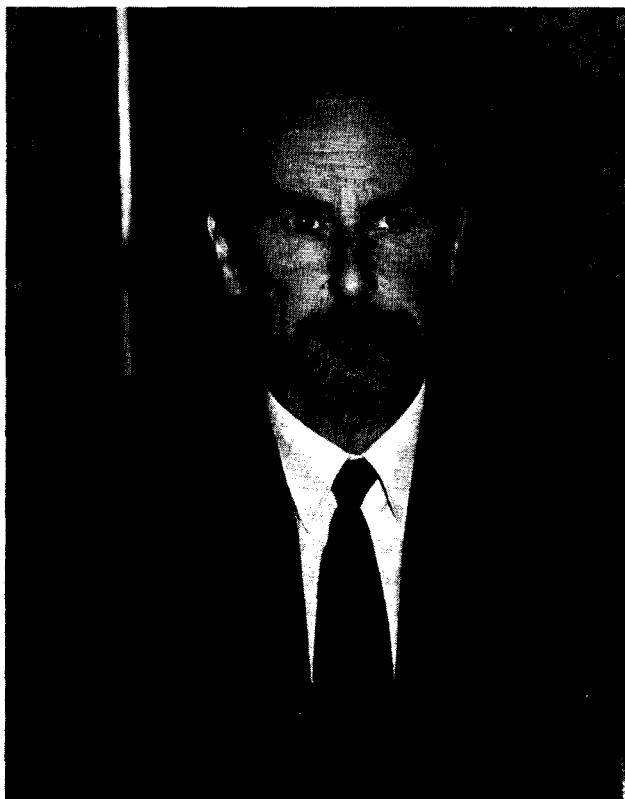
Geleidelijke aanpassing

De eis van volledige en onmiddellijke compensatie is in het regeerakkoord opgenomen omdat vooraf onzeker is hoe hoog de economische groei zal zijn over de gehele kabinetsperiode. Met de compensatieregeling wil men bereiken dat ook bij voorbeeld bij 4 jaar achtereenvolgend één procent inkomensgroei per jaar een hernieuwd oplopen van het financieringstekort, of van de collectieve-lastendruk, wordt voorkomen.

Gezien de destabiliserende macro-economische effecten van deze spelregel en de onzekerheid vooraf over de noodzaak ervan, wil ik pleiten voor een meer geleidelijk aanpassingsmechanisme indien tussentijds het financieringstekort ten gevolge van exogene budgettaire onzekerheden dreigt af te gaan wijken van de doelstellingswaarde. Om vooral te voorkomen dat de tegenvallers door de jaren heen te veel gaan oplopen kan worden bijgestuurd door jaarlijks een bepaald percentage, bij voorbeeld 25 procent van het verschil tussen het nagestreefde en potentiële tekort, als additionele ombuigingen door te voeren 14). Op deze manier wordt de destabiliserende invloed van additionele maatregelen op het nationale inkomen gematigd, mede doordat door de jaren heen de exogene tegenvallers te compenseren zijn door exogene meevallers. Bovendien wordt de omvang van de tussentijdse bezuinigingen sterk teruggebracht, hetgeen de kwaliteit van het bezuinigingsbeleid ten goede komt.

Het pleidooi voor een meer geleidelijke tussentijdse aanpassing werd in het voorgaande vooral in verband gebracht met onverwachte veranderingen in de groei van het nationale inkomen. In beginsel zou ik het ook willen toepassen op belangrijke exogenen als de aardgasinkomsten. Ook daar zou dus een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de te voorziene vermindering van inkomsten als gevolg van dalende afzet en de verwachte prijsveranderingen aan de ene kant en anderzijds het onvoorziene deel van de prijsverandering. De voorzienbare daling van aardgasinkomsten zou in de financiële vierjaarsplanning van het kabinet moeten worden meegenomen. De inkomstenderving ten gevolge van een onvoorziene afwijking van de middellange-termijnprijsprognose zou in het jaar waarin ze optreedt gedeeltelijk gecompenseerd kunnen worden. De consequenties van een dergelijke aanpak zijn dat (waarschijnlijk) de bezuinigingsbedragen meer gelijkmatig gespreid zouden worden over de jaren 1987 tot en met 1990. Nu wordt van de ombuigingen die genoemd worden in het regeerakkoord ongeveer de helft reeds uitgevoerd in 1987. Dit naar voren schuiven was vooral noodzakelijk om de tegenvallende aardgasinkomsten te compenseren. De extra bezuinigingen verklaren mede de geringe verwachte stijging van het reële nationale inkomen in 1987, ondanks betrekkelijk gunstige internationale conjunctuurvooruitzichten.

Het pleidooi voor een meer geleidelijk aanpassingsmechanisme is gebaseerd op de opvatting, dat de nationale economie niet te veel uit de koers moet worden gedreven door wilde rukken aan het budgettaire roer. De noodzaak van budgettaire bijsturen zal minder worden gevoeld als de windstoten, en de onzekerheden zelf, zwakker zouden zijn. In een kleine open economie zijn de mogelijkheden voor sturing van de macro-economische ontwikkelingen beperkt, maar zeker niet te verwaarlozen. Van groot belang voor Nederland is de internationale macro-economische ontwikkeling. Deze wordt mede bepaald door de mate waarin de westerse industrielanden constructief samenwerken. Het kabinetsvoornemen om het internationale



Prof. Nentjes: kabinet remt de economische groei door wilde rukken aan het budgettaire roer
Foto: Studio Van der Roest)

overleg over coördinatie van economische politiek te bevorderen moet in dit verband worden genoemd. Het omlaag brengen van de schreeuwend hoge intereststand zou een belangrijk punt van internationale actie moeten zijn. Een centraal loonakkoord en de uitvoering daarvan zal eveneens de exogene onzekerheden zelf kunnen verminderen evenals een minder strakke koppeling tussen binnenlandse gasprijzen en olieprijs.

Het kabinet lijkt er heel sterk op gespist om de problemen van een hoog financieringstekort en hoge collectieve lasten op te lossen via het budget zelf. Voor de negatieve repercussies daarvan via de macro-economische grootheden lijkt het de ogen nu echt te hebben gesloten. Meer aandacht voor de positieve effecten van een gestage economische groei zou wellicht tot een wat minder verkrampte houding kunnen leiden en tot het afzien van de toepassing van de hiervoor gewraakte compensatieregeling.

A. Nentjes

13) Zie de Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit. en W. Drees, Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, *Openbare Uitgaven*, 1984, blz. 7 en 15.

14) Dit voorstel lijkt veel op dat van J.J.M. Kremers, Budgettaire onzekerheid en de beheersbaarheid van de openbare financiën, *ESB*, 6 augustus 1986, blz. 764-768. Het belangrijkste verschil is dat Kremers zijn aanpassingsmechanisme een plaats geeft binnen het structurele begrotingsbeleid.