

# De collectieve sector in het web van het financieringstekort

DRS. A. G. J. HASELBEKKE\*

**De tegenvallende belastingopbrengsten in 1980 zijn er mede de oorzaak van dat het financieringstekort van de overheid tot ongeveer 7% van het nationale inkomen is opgelopen. Terugdringing van dit tekort naar het aanvaardbare structurele niveau wordt daardoor bemoeilijkt. Daarnaast begint de rentelast een steeds zwaardere druk op de begroting te leggen. Deze ontwikkelingen maken het extra moeilijk om terug te keren naar een structureel begrotingsbeleid. In dit artikel wordt de financiële problematiek van de overheid in de komende kabinetsperiode verkend. Daartegenover worden de beleidsuitgangspunten en -doelstellingen in de verkiezingsprogramma's van de grootste politieke partijen geplaatst. Ten slotte gaat de auteur in op de gang van zaken tijdens de jaarlijkse begrotingsbehandeling in het kabinet. Hij acht procedurele wijzigingen noodzakelijk om sneller en flexibeler te kunnen reageren op ontwikkelingen die afwijken van de ramingen.**

## Inleiding

Het jaar 1980 bracht op sociaal- en financieel-economisch terrein weinig florissante ontwikkelingen. De werkloosheid (gecorrigeerd voor seizoensinvloeden) liep tegen het einde van het jaar op tot boven de 300.000 personen en het financieringstekort van de overheid bereikte, naar het zich laat aanzien, de ongekennde hoogte van 7% van het nationale inkomen. Op grond van dit laatste feit heeft het kabinet in december vorig jaar besloten om in de eerste maanden van 1981 „bijzonder voorzichtig te zijn met het doen van kasuitgaven en het aangaan van nieuwe verplichtingen” 1), in afwachting van een nader onderzoek naar de te verwachten financiële ontwikkelingen in 1981.

Vooruitlopend op de resultaten van dat onderzoek wordt in dit artikel stilgestaan bij een aantal aspecten van de ontwikkeling van het financieringstekort en de rente. De terugdringing van het feitelijke financieringstekort naar het aanvaardbare structurele niveau en de oplopende rentelasten zullen in de komende jaren een omvangrijke claim leggen op de reële groei van het nationale inkomen: de ruimte voor volume-groei van de overige collectieve uitgaven wordt hierdoor in belangrijke mate beperkt. De recente tegenvaller in het tekort zal de grenzen waarbinnen de prioriteitenafweging moet plaatsvinden, vermoedelijk nog aanzienlijk vernauwen. Met het oog hierop is het interessant te bezien hoe de grote politieke partijen in ons land in hun (al dan niet voorlopige) verkiezingsprogramma's inspelen op de problematiek van het financieringstekort 2).

In het navolgende zal eerst worden ingegaan op de mate waarin de tegenvaller in het financieringstekort van 1980 zal doorwerken in 1981 en latere jaren. Daarna zal worden besproken welke gevolgen de financiële tegenvaller heeft voor de terugkeer naar het op middellange termijn aanvaardbaar te achten tekort. Daarbij zal tevens aandacht worden geschonken aan de te verwachten renteverplichtingen in vergelijking met de daarvoor in de meerjarencijfers van de *Miljoenennota 1981* opgenomen ramingen (de aflossingen zullen niet in de beschouwing worden betrokken, omdat in navolging van de *Miljoenennota* wordt aangenomen dat de afgeloste bedragen onmiddellijk voor herfinanciering beschikbaar worden gesteld). Ten slotte zal worden ingegaan op een aantal bestuurlijke aspecten. Reeds vooraf dient er uitdrukkelijk

op te worden gewezen dat aan de gepresenteerde gegevens slechts een indicatieve waarde mag worden toegekend.

## De tegenvaller in het financieringstekort van 1980

De tegenvaller in het financieringstekort van 1980 zal, vergeleken met de in de jongste Miljoenennota gepresenteerde schatting, ongeveer 1% van het nationale inkomen bedragen. Ten opzichte van de oorspronkelijke raming voor 1980 (uit de *Miljoenennota 1980*) bedraagt de stijging van het tekort — ondanks een in het voorjaar van 1980 geëntameerde ombuigingsoperatie van ruwweg f. 3 mrd. — zelfs 2% 3). De recente tegenvaller is veroorzaakt door bij de ramingen achterblijvende belastingontvangsten enerzijds en een tegenvallende tekortontwikkeling bij de lagere overheid anderzijds 4). De eerdere tegenvaller was nagenoeg geheel bij de (winst)belastingen geconcentreerd en heeft reeds tot structurele aanpassingen (i.e. de ombuiging van f. 3 mrd.) geleid 5).

\* De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt drs. M. P. van der Hoek en prof. dr. D. J. Wolfson voor hun waardevolle commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie persbericht Financiën, nr. U 307, 23 december 1980.

2) De omvang van het financieringstekort en de staatschuld spelen in Nederland in de verkiezingsstrijd in het algemeen een ondergeschikte rol. Hoe anders was dat onlangs in West-Duitsland waar, mede naar aanleiding van een brief van de Duitse bisschoppen waarin de omvang van de staatschuld als overantwoord groot werd aangemerkt, de gemoederen op dit punt hoog oplaaide.

3) In de *Miljoenennota 1980* (tabel 5.2, blz. 42) werd voor het rijk een tekortraming gepresenteerd van 4% en voor de lagere overheid een tekort van 1½%. Omdat in laatstgenoemde schatting een dubbel-telling zat, is deze in de *Voorjaarsnota 1980* teruggebracht tot 1%. Het totale tekort bedroeg dus in eerste instantie naar schatting 5%.

4) Aldus de mededeling van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer. Zie Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980-1981, nr. 11, blz. 2029.

5) De omvang van deze ombuigingsoperatie en het beleid daarna blijken dus achteraf gezien bij lange na niet voldoende te zijn geweest om het financieringstekort binnen de grens van 6% te houden. Dit percentage was in 1979 nog de kritische grens voor inschakeling van de noodremprocedure. Andriessen, die, mede in verband met het ontbreken van garanties om een dergelijke ontwikkeling tegen te gaan, ontslag nam als minister van Financiën heeft achteraf, hoe zuur dat ook is, toch gelijk gekregen.

In hoeverre is de recente tegenvaller in de belastingen conjunctureel dan wel structureel? Blijkens de mededelingen van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer blijft de opbrengst van alle vier grote belastingen achter bij de raming uit de *Miljoenennota 1981* 6). De geringere ontvangsten bij de loonbelasting en de omzetbelasting zijn het gevolg van een lagere loonstijging en een geringere bestedingsgroei dan waarmee in de *Macro Economische Verkenning 1981* werd gerekend en waarop de jongste belastingramingen waren gebaseerd. Dit deel van de belastingtegenvaller kan gevoelig als structureel worden aangemerkt. Iets moeilijker ligt dat bij de winstbelastingen, te weten de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Deze belastingen vertonen namelijk een vrij opmerkelijk opbrengstenpatroon. In de jaren 1973-1977 kenden de vennootschapsbelasting en — zij het in iets mindere mate — de inkomstenbelasting een endogene opbrengstgroei die min of meer contrair verliep aan de ontwikkeling van het overig inkomen. Ondanks de duidelijke neerwaartse trend in de bedrijfseconomische winsten werden in de fiscale sfeer, zo bleek na verloop van tijd, toch nog vrij forse winsttoenemingen geregistreerd. Op deze divergerende ontwikkeling is in diverse *Miljoenennota's* en andere parlementaire stukken gewezen 7). Hierop is ingespeeld door bij de belastingramingen de fiscale winstgroei niet langer af te stemmen op de ramingen van het Centraal Planbureau met betrekking tot het overig inkomen, maar op gerealiseerde groeicijfers in het verleden 8).

Blijkbaar is tegen het eind van de jaren zeventig een kentering in deze ontwikkeling opgetreden. De neerwaartse trend in de bedrijfseconomische winsten begon ook in de fiscale winsten merkbaar te worden. Dit bracht als onplezierige bijkomstigheid mee, dat de opbrengst die in etappes zou moeten binnenkomen uit hoofde van de afschaffing van de fiscale investeringsfaciliteiten (de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek) tot op heden niet of nauwelijks is gerealiseerd. Op zich zou deze afschaffing uiteindelijk ca. f. 2½ à f. 3 mrd. moeten opleveren. Naar schatting is hiervan voorshands meer dan f. 1½ mrd. „weggelekt” via de door de bedrijven opgebouwde verliescompensatie 9).

Bij de inkomstenbelasting speelt voorts nog een rol de sterk opgelopen hypotheekrente-aftrek. Daardoor is het deel van de inkomstenbelasting dat wordt opgebracht door belastingplichtigen die reeds loonbelasting als voorheffing hebben betaald, vermoedelijk vrijwel nihil of mogelijk zelfs negatief geworden 10). De inkomstenbelasting wordt derhalve (nagenoeg) geheel opgebracht door de zelfstandigen.

Voornoemde ontwikkelingen in de voor de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting relevante winsten maken het waarschijnlijk dat tegenvallers in deze sfeer zoals die recentelijk zijn geconstateerd, in hoofdzaak structureel van aard zullen zijn. Dit te meer daar op grond van de sombere economische perspectieven voor de komende jaren de kans op een eventueel als conjunctureel aan te merken winstherstel, en daarmee ook een in verhouding tot de groei van het nationale inkomen relatief sterke groei van de winstbelastingen, voorshands zeer klein moet worden geacht.

Een en ander impliceert dat de tegenvaller in het financieringstekort van 1980, althans voor zover die het gevolg is van tegenvallende belastingontvangsten, grotendeels een structureel karakter zal dragen en dus zonder nadere maatregelen zal doorwerken in latere jaren. Wat betreft de tekortontwikkeling bij de lagere overheid is op dit moment nog niet duidelijk of hier sprake is van een eenmalige dan wel een blijvende tegenvaller. Duidelijk is wel dat de mogelijkheden voor de minister van Financiën tot „sturing” van het tekort van de lagere overheid met ingang van 1 maart 1981 krachtens de gewijzigde Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen zullen worden vergroot.

Over de uiteindelijke doorwerking in 1981 van de tegenvaller in het financieringstekort van 1980 kan op dit moment derhalve slechts worden gespeculeerd, te meer daar tot op heden niet bekend is hoe groot de tegenvaller bij de belastingen enerzijds en die bij het tekort van de lagere overheid anderzijds is. Om de gedachten te bepalen zal in het navolgende worden uitgegaan van de hypothese dat voorlopig

de helft van de tegenvaller in 1980 zal doorwerken in 1981. Dit brengt het financieringstekort voor 1981, waarvan de aanvankelijke raming 5¼% was 11), op ca. 5¾%. Wordt voorts rekening gehouden met de in het kader van de loonmaatregel aangekondigde lastenverlichting voor 1981, dan zal het tekort nog eens met een kwart procent oplopen. Voor de verdere beschouwingen in dit artikel wordt derhalve een financieringstekort voor 1981 van 6% aangehouden.

### Claims op de groei

Terugdringing van het financieringstekort naar het op middellange termijn aanvaardbare structurele tekort legt een omvangrijk beslag op de ruimte die door de reële groei van het nationale inkomen in de komende jaren beschikbaar zal komen. Het kabinet-Van Agt achtte een financieringstekort van 4% op de middellange termijn aanvaardbaar. In de *Miljoenennota 1981* is becijferd dat het verminderen van het tekort van 5¼% in 1981 naar deze 4% in 1985 in guldens van 1981 een beslag op de groei vergt van f. 4 mrd. 12). De rentelast voor het rijk loopt in die periode volgens de Meerjarenramingen in de *Miljoenennota 1981* op met ongeveer f. 5¼ mrd. 13). Beide factoren te zamen leggen derhalve reeds een claim op de groei van het nationale inkomen van bijna f. 10 mrd. (in prijzen van 1981) zonder dat er verder ook maar iets gebeurt in de sfeer van de collectieve voorzieningen.

Uitgaande van een tekort voor 1981 van 6% wordt deze claim ca. f. 12½ mrd. De vergeleken met de *Miljoenennota 1981* benodigde extra terugdringing van het tekort met ¾% vergt immers ruim f. 2 mrd., terwijl de hogere financieringstekorten in 1980, 1981 en volgende jaren naar zeer ruwe schatting een extra groei in de rentelasten voor het rijk veroorzaken van ruim f. ½ mrd.

Zou daarnaast de aanvaardbare omvang van het structurele financieringstekort lager moeten worden vastgesteld dan voornoemde 4% — en alles wijst daarop 14) —, dan wordt die claim uiteraard nog groter. Terugdringing van het tekort naar b.v. 3% in 1985 (te weten 2% voor het rijk en 1% voor de lagere overheid) zou in totaal ca. f. 15 mrd. vereisen, waarbij de stijging van de rentelast over de periode 1981-1985 per saldo, vergeleken met de meerjarencijfers, iets zal teruglopen.

Als deze cijfers worden vergeleken met de ruimte die in reële termen beschikbaar zal komen in de komende jaren (zie onderstaande tabel), dan wordt duidelijk dat alleen al de vermindering van het financieringstekort en de verhoging van de rentelasten op staatsschuld de afwegingsproblematiek

6) Zie Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980-1981, nr. 11, blz. 2030-2031.

7) Zie b.v. *Miljoenennota 1977*, bijlage 4, blz. 102-103.

8) Zie b.v. de toelichting op de raming van de opbrengst van de vennootschapsbelasting in de ontwerp-begroting van het Ministerie van Financiën uit 1978, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14800, hoofdstuk IX B, nr. 4, Aanwijzing en raming van de middelen.

9) Zie de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 3 september 1980, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16078, nr. 3, Voorlopige rekening van de begroting 1979.

10) Uit globale calculaties is gebleken dat het loonaandeel in 1975 nog maar ongeveer 4% bedroeg. Zie A. G. J. Haselbekke, De belastingdruk in de periode 1956-1975, *Maandschrift Economie*, nr. 3/4, december 1974/januari 1975, blz. 64.

11) Zie *Miljoenennota 1981*, tabel 6.2.e, blz. 64.

12) Zie met name paragraaf 5.2.2., blz. 50-52.

13) Zie *Miljoenennota 1981*, bijlage 3, blz. 111. De in de Meerjarenramingen vermelde rentelastontwikkeling is gebaseerd op een na 1981 nominaal constant verondersteld tekort voor het rijk van f. 13,1 mrd. en een rentestand van 9¼% (zie het antwoord op vraag 176 en 177 naar aanleiding van de *Miljoenennota 1981*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, nr. 4). Van de rentelastontwikkeling bij de lagere overheid is bij de berekeningen gemakshalve geabstraheerd.

14) Zie b.v. P. Stek, Grenzen aan de financiering van begrotingstekorten, *ESB*, 10 december 1980, blz. 1381 en A. G. J. Haselbekke en M. P. van der Hoek, *Miljoenennota 1981*: onzeker perspectief rond financieringstekort blijft, *ESB*, 1 oktober 1980, blz. 1097.

tussen collectieve voorzieningen en particuliere-inkomensontwikkeling in de komende kabinetsperiode ernstig zal verscherpen.

*Tabel. Reële toename van het nationale inkomen over de jaren 1981-1985 bij verschillende groeivoeten in mrd. gld. van 1981*

	Reële groeivoet van het nationale inkomen			
	1%	1½%	2%	2½%
Cumulatieve toename van het reële nationaal inkomen 1981-1985 .....	12	19	25	32
Beschikbaar voor de collectieve sector bij stabilisering van het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen .....	8	12	17	21

Bron: *Miljoenennota 1981*, blz. 51.

Bij een reële groei van b.v. 2% is, bij een daadwerkelijke vermindering van het financieringstekort tot 4% in 1985, reeds ongeveer de helft van de beschikbaar komende nationale ruimte van f. 25 mrd. nodig om het tekort te saneren en de oplopende rentelasten te betalen. Zou worden gestreefd naar stabilisering van het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen, dan komt voor deze sector als geheel over de hele periode 1981-1985 slechts ca. f. 4 mrd. beschikbaar voor volume-uitbreiding van de uitgaven. Voortzetting van het *bestaande* beleid vergt reeds, onder onwaarschijnlijke veronderstellingen ten aanzien van de werkloosheid (i.c. gelijkblijvend) en de reële-loonontwikkeling (i.c. een daling van 2% excl. incidenteel per jaar), een bedrag dat in dezelfde orde van grootte ligt. Daarbij vindt overigens wel een bepaalde volumegroei van de uitgaven plaats, nl. voor zover deze past binnen de „definitie” van *ongewijzigd* beleid (zie *Miljoenennota 1981*, blz. 50 en 122). Bij een oplopende werkloosheid en/of een hogere reële-loonontwikkeling is er niet voldoende ruimte om het beleid ongewijzigd voort te zetten, laat staan om nieuwe dingen te doen. Dat geldt uiteraard in nog sterkere mate als de reële groei van het nationale inkomen minder dan 2% per jaar zou bedragen. Instandhouding van de collectieve voorzieningen zal in dat geval niet kunnen worden gerealiseerd zonder genoegen te nemen met een geringere daling van het financieringstekort. Deze beleidsoptie stuit echter, met het oog op de daaruit voortvloeiende consequenties voor de reële sfeer, voorshands op ernstige bezwaren 15). Daarmee worden de mogelijkheden voor een vrije beleidskeuze over de aanwending van de groei van het nationale inkomen steeds meer ingeperkt en gaat het financieringstekort steeds meer fungeren als een spinnweb: eenmaal gevangen in dat web is er in het begin nog een schijnbare bewegingsvrijheid, doch deze wordt na verloop van tijd steeds geringer. Ontsnapping uit het web is slechts mogelijk met een uiterste krachtsinspanning. Bieden de (ontwerp)verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen zicht op een dergelijke ontsnapping?

### De verkiezingsprogramma's

In het ontwerp-verkiezingsprogramma van het CDA wordt aangestuurd op de beleidsoptie het financieringstekort minder terug te dringen. Op blz. 135 van *Om een zinvol bestaan* wordt gesteld dat „het CDA het financieringstekort van de overheid (wil) terugdringen tot 5% van het nationaal inkomen, omdat anders de inflatie aanwakkert en er te weinig ruimte overblijft voor het bedrijfsleven om te investeren”. De PvdA lijkt evenals het CDA een vermindering van het tekort tot 5% voldoende te achten 16). D'66 gaat iets verder: „Daarnaast moet het financieringstekort geleidelijk worden teruggebracht tot maximaal 4,5% van het nationale inkomen in 1985” 17). De VVD ten slotte spreekt zich uit voor een vermindering van het tekort tot 4% 18). Opvallend bij dit alles is dat, met uitzondering van de VVD, geen der partijen een terugdringing tot de ondergrens van de door de studiegroep Begrotingsruimte aanbevolen aanvaardbare omvang van het

tekort (4% van het nationale inkomen) noodzakelijk acht. Eerder hebben (ministers uit) *alle* voornoemde partijen zich, bij gunstiger economische vooruitzichten voor de middellange termijn dan thans, wél uitgesproken voor of gebonden aan deze grens 19). Hieruit blijkt dat het uit de literatuur bekende verschijnsel dat de overheid zoveel mogelijk zal vermijden om leed te doen 20), in de praktijk opnieuw gestalte krijgt, ditmaal door pijnlijke keuzen naar de toekomst te verschuiven. Dat wordt evenwel langzamerhand onmogelijk. Het nieuwjaarsartikel van Rutten dat onlangs in dit blad verscheen, laat wat dat betreft geen twijfel bestaan 21).

De door het CDA en de PvdA gekozen uitgangspunten ten aanzien van het financieringstekort impliceren dat de claim op de reële ruimte ter vermindering van dit tekort, uitgaande van een tekort van 6% in 1981, beperkt blijft tot ongeveer f. 3 mrd. (in prijzen van 1981). De rentelast die uit de geringere vermindering van het tekort voortvloeit, leidt ten opzichte van de in de Meerjarenramingen opgenomen rentelastontwikkeling tot een *extra* stijging van ongeveer f. 1½ mrd. De claim op de reële groei van het nationale inkomen blijft dan beperkt tot ruim f. 10 mrd. In vergelijking met de eerdergenoemde beleidsoptie (het tekort van 6% terugbrengen naar 4%) levert een dergelijk beleid derhalve per saldo over de hele periode 1981-85 een „ruimtelijning” op van ca. f. 2 mrd. De repercuussies van een dergelijk beleid (er is b.v. jaarlijks een vrij omvangrijke monetaire financiering noodzakelijk) voor de ontwikkelingen in de reële sfeer blijven hier verder buiten beschouwing. Wel dient erop te worden gewezen dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat een dergelijk beleid door b.v. een relatief hoog blijvende rentevoet, een negatieve invloed kan hebben op de investeringsinspanning die voor het bereiken van de groei-doelstelling van beide partijen noodzakelijk is. Mogelijk wordt een dergelijke groei-doelstelling zelfs onbereikbaar 22). De PvdA streeft immers naar een — in vergelijking met een gerealiseerde gemiddelde groei in de periode 1973-1979 van ongeveer 1½% — jaarlijkse reële groei van het nationale inkomen van 2% (welke optimistische doelstelling in het inmiddels geamendeerde programma zelfs is opgeschroefd tot 2¼%). Het CDA kwam tot een gewenste groei voor de nationale productie van 2½%, hetgeen — na correctie voor de te verwachten ruilvoetverliezen — neerkomt op een groei-doelstelling van eveneens ongeveer 2% voor het nationale inkomen; deze groei-doelstelling is echter inmiddels verlaagd met ¾%, waardoor de gewenste groei op maximaal 1½% uitkomt (zie *de Volkskrant*, 28 januari 1981).

15) In enkele recente *ESB*-artikelen is op deze problematiek ingegaan. Zie b.v. het in noot 14 genoemde artikel van P. Stek. Zie voorts P. Kortweg. Monetair beleid in Nederland, I, II, *ESB*, 12 november 1980 en 19 november 1980, blz. 1256-1264 resp. 1284-1291. Ook in de *Miljoenennota 1981* wordt gewezen op de gevaren van een relatief hoog blijvend tekort, met name voor het herstel van de bedrijfsinvesteringen (zie o.a. blz. 34 en 39).

16) Dat is niet rechtstreeks uit het ontwerp-verkiezingsprogramma van de PvdA af te leiden, maar een combinatie van de op blz. 51 in *Weerwerk* vermelde 6% en de op blz. 46 vermelde geleidelijke verlaging maakt dat wel aannemelijk. De wijzigingsvoorstellen die onlangs door het partijbestuur naar aanleiding van tal van amendementen zijn bekendgemaakt, veranderen, hierin voor zover valt te overzien, niets.

17) Zie het *Concept-verkiezingsprogramma Democraten '66 1981-1985*, blz. 32.

18) Zie het ontwerp-verkiezingsprogramma van de VVD *Samen aan 't werk*, blz. 10.

19) Zowel het kabinet-Den Uyl (PvdA, CDA en D'66) als het kabinet-Van Agt (CDA en VVD) waren van mening dat het financieringstekort op middellange termijn niet meer dan 4 à 5% van het nationaal inkomen zou mogen bedragen; terugdringing naar de ondergrens zou op den duur noodzakelijk zijn. Zie b.v. *Miljoenennota 1977*, blz. 37 en *Bestek '81*, blz. 22.

20) Zie Ch. L. Schultze, *The public use of private interest*, Brookings Institution, Washington, 1977.

21) Zie F. W. Rutten, De nationale economie in groot gevaar, *ESB*, 7 januari 1981, blz. 4-8.

22) De berekeningen van het Centraal Planbureau zullen dit effect niet snel aantonen, omdat de invloed van monetaire variabelen op de reële grootheden wegens het ontbreken van een „monetair blok” aan het Vintaf-model niet of nauwelijks kan worden gemeten. Monetaire variabelen kunnen echter wel degelijk een ingrijpende verandering aanbrengen in de uitkomsten. Zie b.v. A. Knoester en J. van Sinderen, Over de monetaire gevolgen van de betalingsbalans, *Maandschrift Economie*, 1980, nr. 4, blz. 145-174.

Het beleidsvoornemen van het CDA om in de komende kabinetsperiode het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen te bevriezen op het huidige niveau impliceert dat (ceteris paribus) voor uitvoering van het verkiezingsprogramma en voor voortzetting van het huidige beleid in totaal ongeveer f. 2 mrd. (dat is f. 12 mrd. minus ca. f. 10 mrd.) beschikbaar zal komen. Dit is reeds onvoldoende om het bestaande beleid ongewijzigd voort te zetten. Hoeveel er uiteindelijk omgebogen zal moeten worden, is sterk afhankelijk van de reële-loonontwikkeling en het verloop van de werkloosheid. De inkomensdoelstelling uit het verkiezingsprogramma van het CDA is niet exact gekwantificeerd: „De hoge inkomensgroepen zullen, omdat zij de sterkste schouders hebben, de grootste bijdrage moeten leveren. Voor hen met name geldt de „economie van het genoeg”, maar ook de laagste inkomensgroepen zullen met een inkomensdaling, zij het een geringere, rekening moeten houden” 23).

Als we, om de gedachten te bepalen, uitgaan van een reële macro-economische loondaling van 2% per jaar (excl. incidenteel) en voorts veronderstellen dat voldoende arbeidsplaatsen worden gecreëerd om de groei van het arbeidsaanbod in de komende jaren en de huidige uitstoot van arbeid volledig op te vangen dan is op zijn minst een ombuiging van f. 2 mrd. noodzakelijk. Een bedrag voor nieuwe activiteiten kan alleen worden verkregen door grotere bezuinigingen elders in de collectieve sector. Bij de eerste de beste tegenvaller in de uitgangspunten of de veronderstellingen met betrekking tot de reële lonen en de werkloosheid zijn de eventuele marges — zo die er al zijn — volledig verdwenen.

Het programma van de PvdA lijkt in eerste instantie een grotere flexibiliteit te bieden omdat niet bij voorbaat een grens aan de (relatieve) omvang van de collectieve sector wordt gesteld en bovendien de reële groei veel optimistischer wordt vastgesteld. Worden b.v. de voor de groei en de werkgelegenheid noodzakelijke investeringen niet in de marktsector gegeneerd, dan zal via de collectieve sector geïnvesteerd moeten worden. De marges voor nieuwe activiteiten zijn echter ook hier, gelet op de inkomensperspectieven die in het vooruitzicht worden gesteld (0% incl. incidenteel voor de inkomens tot aan modaal en voor de inkomens boven modaal over de hele periode 1982-1985 gemiddeld -3,8% reëel), uiterst gering. Hier schuilt echter een forse adder onder het gras. Het bovenstaande suggereert immers dat met een beperkt loonoffer kan worden volstaan. Voor de creatie van de 100.000 arbeidsplaatsen in de particuliere sector, die nodig zijn om de werkgelegenheidsproblematiek te verlichten, is echter een vrij ingrijpende loonmatiging *bovenop* het bovengenoemde offer noodzakelijk. Het scheppen van 50.000 arbeidsplaatsen door middel van arbeidstijdverkorting vergt b.v. al een macro-economische loonmatiging van ten minste 1% per jaar. Een concrete kwantificering van het uiteindelijk noodzakelijke reële loonoffer wordt in *Weerwerk* niet gegeven, maar het streven om in ieder geval de koopkracht van de minima en de daaraan gekoppelde sociale uitkeringen te handhaven, maakt het onvermijdelijk dat van modale inkomensstrekkers een reëel inkomensoffer van vele procenten per jaar zal moeten worden gevraagd.

D'66 streeft naar een financieringstekort in 1985 van 4½%. Wederom uitgaande van een financieringstekort van 6% in 1981 vergt een dergelijke vermindering van het tekort ongeveer f. 4½ mrd. (in prijzen van 1981), terwijl de rentelasten voor het rijk in de periode 1981-1985 naar zeer ruwe schatting met f. 6¼ mrd. zullen oplopen. Gelet op de andere uitgangspunten van deze partij die in het kader van dit artikel relevant zijn (een groeiveronderstelling van 1½% en een streven tot stabilisering van het aandeel van de collectieve sector) betekent een ander dat de ruimte die voor de collectieve sector beschikbaar komt (f. 12 mrd.) nagenoeg volledig nodig is voor de tekortvermindering en de rentebetaling (te zamen ruim f. 11 mrd.). Ruimte voor nieuwe activiteiten is niet aanwezig; integendeel: uitvoering van het bovenstaande plan impliceert dat een ombuiging van het bestaande beleid (dat immers bij erg optimistische veronderstellingen ten aan-

zien van werkloosheid en de reële lonen al f. 4 mrd. van de beschikbare ruimte vergt) onontkoombaar is.

De VVD heeft niet voor een eenduidige groeidoelstelling gekozen, waardoor de beleidsvoornemens van deze partij zich moeilijk laten kwantificeren. Vermeld wordt slechts dat „een economische groei van meer dan 2% per jaar niet realistisch (is) te achten” 24). De voorgenomen vermindering van het tekort (tot 4% in 1985), alsmede de wenselijk geachte vermindering van de collectieve uitgaven met 1% per jaar, zullen echter per saldo omvangrijke ombuigingen in de collectieve voorzieningen noodzakelijk maken.

Het geheel overziend lijkt het haast overbodig te stellen dat zelfs bij een optimistische groeidoelstelling ten aanzien van het nationale inkomen en een beperkte vermindering van het financieringstekort, er in de komende jaren nauwelijks tot geen ruimte voor nieuwe activiteiten in de sfeer van de collectieve voorzieningen beschikbaar zal komen. De in bovenstaande berekeningen gehanteerde veronderstellingen met betrekking tot de werkloosheid (gelijkblijvend) en de reële lonen (-2% per jaar) moeten m.i. reeds als vrij optimistisch worden bestempeld. Meevallers in deze sfeer zijn niet te verwachten, tegenvallers lijken daarentegen waarschijnlijk. Het zal dus reeds een enorme inspanning vergen om de *bestaande* collectieve voorzieningen in stand te houden. Wie tegen deze achtergrond naar de vele beleidsvoornemens uit de diverse verkiezingsprogramma's kijkt, kan nauwelijks anders dan tot de conclusie komen dat dat daar in belangrijke mate sprake is van „wishful thinking”.

### Bestuurlijke aspecten

Aan de problematiek rond het financieringstekort kleven ook bestuurlijke aspecten. Zoals bekend moest vanwege het oplopende financieringstekort in de *Miljoenennota 1980* het structurele begrotingsbeleid worden losgelaten. Aan de problemen die voortvloeien uit het ontbreken van een vast budgettair kader 25) wordt in de politiek niet overal even zwaar getild. Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen over de *Miljoenennota 1981* stelde Kombrink b.v. over deze problematiek: „De argumentatie in de Miljoenennota is niet erg sterk. Ze is in wezen bestuurlijk van aard en terug te voeren op de kennelijk zwakke positie van de minister van Financiën in het huidige kabinet. Hij weet zijn collega's niet tijdig tot besluitvorming te brengen, omdat een budgettair kader dat tevoren vaststaat, ontbreekt” 26).

Uiteraard — dat zal niemand kunnen ontkennen — speelt de minister van Financiën een sleutelrol bij de totstandkoming van de beslissingen rond de rijksbegroting. Varen op het kompas van (de bovengrens van) het feitelijke financieringstekort impliceert echter dat op grond van technische factoren tijdige besluitvorming eenvoudigweg niet kan plaatsvinden, hoe sterk of zwak een minister van Financiën ook is. In de eerste plaats zal namelijk een (voorlopige) prognose over de omvang van het financieringstekort voorhanden moeten zijn. Deze komt elk jaar op zijn vroegst eind mei/begin juni beschikbaar. In principe is het dan denkbaar dat de begrotingsonderhandelingen worden afgesloten op deze zeer voorlopige raming van het financieringstekort.

Wanneer echter, zoals in de afgelopen jaren blijkbaar het geval is geweest, op basis van nieuwe prognoses van het Centraal Planbureau en op basis van nieuwe ramingen van de belastingontvangsten (waarvoor pas in juli en augustus de belangrijkste gegevens beschikbaar komen) een andere raming voor het financieringstekort resulteert dan waarvan in eerste instantie was uitgegaan, is een heropening van de begrotings-

23) Zie het ontwerp-verkiezingsprogramma van het CDA *Om een zinvol bestaan*, blz. 3.

24) Zie *Samen aan 't werk*, blz. 11.

25) Zie voor een overzicht van deze problemen *Miljoenennota 1981*, paragraaf 4.2, blz. 41-42.

26) Zie Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980-1981, nr. 2, blz. 167.

onderhandelingen vrijwel onvermijdelijk. Komt het tekort n.l. lager uit dan werd aangenomen, dan zal elke sectorminister met een lijst van onvervulde wensen bij de minister van Financiën aankloppen en aandringen op de middelen daarvoor. Omgekeerd is de minister van Financiën „verplicht”, wil het beleid ten aanzien van het financieringstekort althans geloofwaardig zijn, aan de bel te trekken als het geraamde tekort hoger uitkomt dan verwacht. Een dergelijke procedure zal blijven bestaan zolang het feitelijke financieringstekort zich bevindt op een niveau nabij de bovengrens van wat van jaar op jaar aanvaardbaar is. Bij het structurele begrotingsbeleid speelt het feitelijke financieringstekort een ondergeschikte rol en zal in het algemeen geen aanleiding geven tot moeilijkheden bij de begrotingsonderhandelingen.

In de komende jaren, waarin ingrijpende beleidskeuzen zullen moeten worden gedaan, is het noodzakelijk dat deze tijdrovende en onbevredigende besluitvormingsprocedure wordt doorbroken. Of, zoals De Pous onlangs in dit blad stelde: „Om te komen tot een effectief, toekomstgericht beleid is, naast een herijking van de doelstellingen, sturing van de besluitvorming vereist, waarbij wordt uitgegaan van inzicht in de situatie, ordening van doelstellingen, uitwerking van alternatieve mogelijkheden en vormgeving aan instrumenten waarmee de doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt” (27). In de procedure die De Pous daarbij voor ogen staat, wordt m.i. impliciet verondersteld dat het kabinet in een vrij vroeg stadium van het jaar weet welke mogelijkheden er voor het daaropvolgende jaar zijn. Immers, na vaststelling van een raamadvis van de SER over het sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (dat tijdig in het voorjaar gereed moet zijn) zou over dit advies een gedachtenwisseling moeten plaatsvinden met de regering. Daarna zou de regering haar standpunt moeten bepalen en dit, te zamen met het advies van de SER, in het parlement moeten bespreken. Vervolgens zou in gemeen overleg met het parlement tot een beleidskeuze moeten worden gekomen. In de Miljoenennota en de begrotingen zou de concrete uitwerking hiervan voor het op korte termijn te voeren beleid gestalte moeten krijgen. Een dergelijke procedure heeft echter geen enkele zin zolang de discussie over het SER-advies waarmee zij zou moeten aanvangen, niet kan worden gevoerd tegen de achtergrond van een consensus over de beleidsruimte van het daaropvolgende jaar. Reeds hierom is herinvoering van het structurele begrotingsbeleid dringend gewenst.

Een terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid vereist evenwel een onmiddellijke substantiële vermindering van het financieringstekort en wel tot een zodanige omvang dat niet bij iedere tegenvaller in de ontwikkeling van het feitelijke tekort acute financieringsproblemen ontstaan. Een dergelijke terugdringing lijkt echter, met het oog op de verkiezingsprogramma's van de grote partijen, voornamelijk onhaalbaar. Daarmee lijkt ook een terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid voornamelijk geblokkeerd. Onder het structurele begrotingsbeleid zou in de komende kabinetsperiode de groei van de collectieve uitgaven mogen worden afgestemd op de te verwachten trendmatige reële groei van het nationale inkomen (b.v. de eerdergenoemde 2%). Het financieringstekort zou dan, uitgaande van een aanvaardbaar structureel tekort in het basisjaar, relatief (in procenten van het nationale inkomen) constant blijven. Omdat het huidige tekort in structurele zin te groot is en in de komende jaren in relatieve zin moet worden verminderd, is (ceteris paribus) een bij de trendmatige groei achterblijvende feitelijke groei van de overheidsuitgaven noodzakelijk.

Als de feitelijke groeimogelijkheden worden afgestemd op de bovengrens van het in een bepaald jaar aanvaardbaar geachte feitelijke financieringstekort leidt dit, zoals reeds eerder vermeld, tot tijdrovende en onbevredigende besluitvormingsprocessen en tot een „stop-go”-achtige politiek. Een mogelijkheid om dit falende besluitvormingsproces te doorbreken, om geleidelijk terug te keren naar het structurele begrotingsbeleid en om ideeën als die van De Pous niet bij voorbaat onuitvoerbaar te maken, zou gelegen kunnen zijn in een proce-

dure waarbij de groeimogelijkheden van de collectieve uitgaven ten tijde van de begrotingsvoorbereiding worden afgestemd op een financieringstekort dat ruim (b.v. 1%) onder de bovengrens ligt die voor een bepaald jaar aanvaardbaar wordt geacht. Er wordt met andere woorden vooraf een zekere beleidsmarge in de uitgavenraming aangebracht. De begrotingsonderhandelingen zouden dan kunnen worden afgerond op basis van een voorlopige, taakstellende tekortraming die b.v. begin juni wordt gemaakt.

Treden er daarna, vóór de aanbidding van de Miljoenennota, tegenvallers op dan hoeven deze niet onmiddellijk tot een herziening van het hele beeld aanleiding te geven, maar kan de beleidsmarge, de „vluchtstrook”, aangesproken worden. Dat geldt eveneens voor tegenvallers die zich na de parlementaire behandeling en tijdens de begrotingsuitvoering voor doen. De „vluchtstrook” biedt, in tegenstelling tot de thans gangbare procedure waarbij iedere tegenvaller onmiddellijk tot compensatieproblemen aanleiding geeft, ruimte voor een bestendiger beleid. Blijft er eventueel ruimte over onder de als bovengrens gehanteerde waarde van het financieringstekort, dan zou deze in de loop van de begrotingsuitvoering alsnog kunnen worden aangewend. Het lijkt voor de hand te liggen het „toetsingsmoment” voor het al dan niet structureel maken van de vooraf ingebouwde beleidsmarge te leggen bij de publikatie van de Voorjaarsnota (eind mei/begin juni). Beslissingen die op dat moment worden genomen, zijn immers van direct belang voor de onmiddellijk daarna af te ronden begrotingsbesprekingen voor het volgende jaar.

Het is uiteraard ook denkbaar dat de feitelijke groei van de ontvangsten meevallt, waardoor de ruimte voor de uitgaven-groei groter uitvalt dan oorspronkelijk werd verwacht. Het lijkt gewenst dergelijke meevallers niet onbeperkt door te laten werken in de uitgaven, ook al zou het financieringstekort daarmee het aanvaardbaar geachte niveau voor een bepaald jaar niet overschrijden. Het lijkt verstandiger om de uitgavengroei in ieder geval aan een nadere bovengrens te binden (b.v. de trendmatige groei die bij een „normale” toepassing van het structurele begrotingsbeleid mogelijk zou zijn geweest), opdat bij een meevallende ontwikkeling versneld naar het aanvaardbare structurele financieringstekort kan worden teruggekeerd.

In deze procedure neemt de Voorjaarsnota een belangrijker plaats in dan bij het „traditionele” structurele begrotingsbeleid. Zo zullen de uit de Voorjaarsnota voortvloeiende wijzigingen onmiddellijk in de Meerjarenramingen moeten worden verwerkt om te voorkomen dat bij de begrotingsbesprekingen voor het volgende jaar van een verkeerd niveau van „verkregen rechten” wordt uitgegaan. Deze verwerking in de Meerjarenramingen is een essentieel onderdeel van de procedure om te komen tot een betrekkelijk vaststaand begrotingsbeeld waarover b.v. eind juni zou moeten kunnen worden beschikt.

Over een dergelijke procedure zouden reeds bij de kabinetsformatie bindende afspraken moeten worden gemaakt, alsmede over het pad waarlangs het financieringstekort zou moeten worden teruggedrongen. Pas dan lijkt een zekere mate van stabiliteit en voortvarendheid in de besluitvorming rond de rijksbegroting te kunnen worden herwonnen. Het niet tornen aan eenmaal vastgestelde uitgangspunten zal een grote mate van discipline en inventiviteit vereisen van het komende kabinet, maar ook van de volksvertegenwoordiging. „We hebben nu meer instrumenten dan toen voorhanden om uit de problemen te komen. Laten we die gezamenlijk en in harmonie gebruiken” (28).

A. G. J. Haselbekke

27) Zie J. W. de Pous, Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat, *ESB*, 24/31 december 1980, blz. 1474.

28) Zie J. W. de Pous, idem, blz. 1477.