



## Defensief beleid

A. F. VAN ZWEEDEN

De besluitvorming binnen het kabinet over de begroting-1984 komt via persconferenties van de minister-president en briefings van de Rijksvoorlichtingsdienst over de voortgang van het kabinetseraad zo veelvuldig onder de aandacht van het publiek, dat de Miljoennota nauwelijks nog nieuws kan brengen. We weten de omvang van de bezuinigingen — ruim f. 11 mrd. — we kennen de grote lijnen van de verandering daarvan en de groepen die het meest moeten inleveren. Uit die frequente berichtgeving, die vaak ook nogal wat tegenstrijdigheden oplevert, ontstaat het beeld van een hard bezuinigingsbeleid en een omvangrijk belastingplan, dat tussen f. 2,2 mrd. en f. 3,7 mrd. kan variëren. Het financieringstekort, dit jaar 11,4% van het nationale inkomen, zou met enkele tienden van procenten kunnen worden verminderd, terwijl de totale druk van de collectieve lasten voor het eerst na vele jaren wat zou kunnen worden verlaagd.

Dit zou althans de uitkomst moeten zijn van het compromis waaraan de afgelopen weken zo hard binnen het kabinet is gewerkt. Het ging daarbij vooral om de vraag of het economische inzicht van premier Lubbers in de gevaren van een te eenzijdig bezuinigingsbeleid het zou winnen van de boekhoudkundige redeneringen van de minister van Financiën, Ruding, die snelle verlaging van het financieringstekort als zijn eerste doelstelling ziet. Ruding had een belastingplan voorgesteld dat de gunstige effecten op de bestedingen van een mogelijk geworden verlaging van de sociale premies goeddeels ongedaan maakte. Lubbers was van mening dat verlichting van de belasting- en premiedruk wat meer prioriteit verdiende dan vermindering van het financieringstekort. Hij was klaarblijkelijk nogal onder de indruk van cijfers van het Centraal Planbureau waaruit bleek dat het profijt dat ons bedrijfsleven van de volgende jaar verwachte opleving van de wereldhandel zou trekken, geheel teniet wordt gedaan door de aanslag van de bezuinigingen op de binnenlandse bestedingen. De premier vermoedde bovendien dat enige stimulering van de bestedingen door verlichting van de lastendruk wel eens gunstiger gevolgen zou kunnen hebben voor vermindering van het financieringstekort dan het gelijkhouden van die druk. Ruding daarentegen volgde de redenering dat de besparingen op sociale zekerheid die ontstaan door de aangekondigde verlaging van de uitkeringspercentages en bevrozing van de uitkeringen, wel ten goede komen aan de sociale fondsen, maar niet aan de schatkist. Om die besparingen toch te gebruiken voor vermindering van de financieringslast van de rijksoverheid zouden de be-

lastingen zoveel moeten worden verhoogd dat beslag kon worden gelegd op de ruimte die door verlichting van de premiedruk beschikbaar zou komen.

Het compromis dat inmiddels is bereikt komt aan beide opvattingen tegemoet. Van echte stimulering van de bestedingen kan geen sprake zijn. Het kabinet houdt nog altijd vast aan de opvatting dat de consumptieve bestedingen in het verleden — zeker tot 1980 toe — veel sneller zijn gestegen dan het nationale inkomen, zonder dat daarvan een stimulans is uitgegaan op de investeringen van bedrijfsleven en overheid. Daarom wordt de filosofie gehuldigd dat we niet meer in de oude fouten van een overtrokken keynesiaans beleid moeten vervallen. De overheid is een uiterst doeltreffend orgaan gebleken om middelen door te sluiten naar consumptieve bestedingen, maar niet om investeringen aan te moedigen. De steeds maar stijgende collectieve uitgaven die vooral consumptief zijn aangewend, gingen gepaard met toenemende collectieve lasten en vergroting van het financieringstekort. Zowel het rijk als het bedrijfsleven is daardoor in de schulden geraakt. Het is opmerkelijk dat de schuldenlast van overheid en bedrijfsleven de afgelopen jaren ongeveer evenveel is gestegen, respectievelijk van f. 99,5 mrd. in 1980 tot f. 144,7 mrd. in 1982 en van f. 141 mrd. tot f. 155,4 mrd., of in procenten van het nationale inkomen tot respectievelijk 44,2 en 47,5. Tegelijkertijd namen de rentelasten van het rijk toe van f. 6,9 tot f. 11,8 mrd. en van het bedrijfsleven van f. 16 tot f. 17,1 mrd. De toekomstige rentelasten van de overheid zouden tot f. 40 mrd. in 1990 oplopen wanneer zowel het financieringstekort als de rentestand op het tegenwoordige niveau blijven van respectievelijk 10% van het netto nationale inkomen en 9,5%. Dit zijn ontwikkelingen die elke regering tot ingrijpende ombuigingen en een behoudend financieel beheer zouden dwingen. Terugdringen van het financieringstekort is met het oog op zowel de groeiende schulden- en rentelast van het rijk als die van het bedrijfsleven terecht een van de hoofddoelstellingen van het beleid.

Toch is er nog een andere reden waarom het kabinet-Lubbers genoodzaakt is tot een terughoudend, zo niet defensief begrotingsbeleid. In de afgelopen jaren is de groei van het nationale inkomen stelselmatig overschat. Dat gebeurde nog bij de vaststelling van het regeerakkoord van het CDA-VVD-kabinet dat meende te kunnen uitgaan van een jaarlijkse groei van 1,5 à 2%. De spoorboekjes die het Centraal Planbureau pleegt samen te stellen zijn zo onbetrouwbaar geworden dat het uiterst riskant is om het beleid

daarop af te stemmen. Bij de prognoses van de economische ontwikkelingen op korte maar ook op middellange termijn moet rekening worden gehouden met zoveel onzekerheden, dat de berekeningen van het Centraal Planbureau nog nauwelijks als richtingwijzer voor het beleid kunnen dienen. Bovendien zijn politici gemakkelijk geneigd van te optimistische veronderstellingen over de groei van het nationale inkomen uit te gaan, zodat zij iets van eigen beleidsdoelstellingen in hun programmering kunnen opnemen. Wie uitgaat van jarenlange stagnatie van de groei zal bedacht moeten zijn op voortdurende aanpassingen en ombuigingen. Dit kabinet wil de groei van de collectieve uitgaven in overeenstemming brengen met de groeimogelijkheden van de economie. Dit is een conservatief uitgangspunt dat weinig ruimte laat voor een actief overheidsbeleid. Het leidt tot een defensieve houding die de nadruk legt op bezuinigen en aanpassen. Kenden we vroeger een structurele norm voor het uitgavenbeleid — de bekende Zijlstra-norm die een verband legde met de groei van het nationale inkomen — de laatste jaren wordt een saldogrootste als het financieringstekort als belangrijkste toetssteen gebruikt.

Een in financieel opzicht defensieve opstelling van een kabinet dat door zijn samenstelling toch al geneigd is om de rol van de overheid in het economisch leven te verkleinen, is zeker verklaarbaar in het licht van steeds weer tegenvallende prognoses. Het begin er steeds meer op te lijken dat de parameters waaraan we het economisch beleid toetsen veranderd zijn. Een bewijs daarvoor werd onlangs geleverd toen uit nadere berekeningen bleek dat de multiplier voor overheidsstimulansen, in de vorm van een algemene lastenverlichting voor het bedrijfsleven, veel kleiner was dan nog in het regeerakkoord was aangenomen. Op zich zelf lag de verklaring voor de hand: ondernemingen zullen immers lastenverlichtingen in de eerste plaats gebruiken om hun balansposities te verbeteren (zie eerder genoemde cijfers over de schuldenlast van het bedrijfsleven) en niet voor investeringen. Toch was die overschatte multiplier weer zo'n miskennis van de werkelijkheid die de uitkomsten van beleidsbeslissingen zo onzeker maakt.

A. F. van Zweeden