

Grote klappen

De collectieve sector staat aan zware kritiek bloot. De directeur-generaal van de Rijksbegroting Le Blanc vergeleek de collectieve sector onlangs zelfs met „holle bolle Gijs”, die alle ruimte voor de marktsector opschrokt. Het financieringsstekort en de premie- en belastingdruk hebben, zo is de redenering, de kritische waarde bereikt of overschreden. Een verdere verhoging gaat slechts ten koste van de marktsector en bemoeilijkt het economisch herstel. Het is echter niet eenvoudig om de omvang van de collectieve sector terug te dringen. Ondanks overeenstemming die lijkt te bestaan over de noodzaak te bezuinigen, nemen ieder jaar de collectieve uitgaven en de belastingen premiedruk verder toe. Dit roept de vraag op hoe de overheid omvangrijke bezuinigingen denkt te kunnen realiseren.

In de eerste plaats kan worden geprobeerd de *doelmatigheid en doelgerichtheid* binnen de overheidsorganisatie te verbeteren. De theorie stelt dat door het ontbreken van een directe band tussen het genieten van, en het betalen voor collectieve voorzieningen de consument zijn eigenlijke voorkeur verbergt, en meer vraagt dan hij op grond van een rationale afweging van baten en kosten zou hebben gedaan. Ambtenaren en politici zullen deze „overvraging” honoreren, omdat zij gebaat zijn bij respectievelijk een zo omvangrijk mogelijk budget en zo groot mogelijke stemmenwinst. Natuurlijk kan men proberen door interne reorganisaties de allocatie van middelen te verbeteren. Dat er op deze manier besparingen zijn te bereiken, bleek wel uit de resultaten van de tweede ronde van de Heroverwegingen. In de meest vergaande besparingsvariant (20% bezuinigen) bleek 33% van de besparingen op die manier te kunnen worden bereikt. Toch moet er rekening mee worden gehouden dat de reikwijdte van dit soort maatregelen beperkt is omdat de oorzaak van de geringe doelmatigheid en doelgerichtheid — de scheiding tussen genieten en betalen — niet wordt weggenomen.

Ingrijpender, maar ook effectiever, is de introductie van het profijtbeginsel. Het bekostigingssysteem uit heffingen en belastingen wordt dan vervangen door een bekostigingssysteem dat op marktprijzen en individuele voorkeuren is gebaseerd. Doordat de genietter (mee)betaalt, wordt overaanbod van voorzieningen, althans voor een deel, voorkomen. Als nadeel van dit systeem wordt genoemd de (vermeende) denivellerende werking op de inkomensverdeling. Haselbekke wijst er echter op dat de gevolgen voor de inkomensverdeling „... behalve van de prijs die elk individu afzonderlijk zou moeten betalen voor de verschillende publieke goederen, afhankelijk (zijn) van de lastendrukverdeling onder het huidige bekostigingssysteem en de verdeling van het feitelijke gebruik van publieke goederen 1). En juist inzicht in de z.g. tertiaire inkomensverdeling ontbreekt, zo stelt Haselbekke, zodat uitspraken over de verdelingsconsequenties van het profijtbeginsel op drijfzand berusten. Hoewel de allocatieve voordelen van het profijtbeginsel niet uit het oog mogen worden verloren, zijn er nog te veel onduidelijkheden over de inkomenseffecten om het profijtbeginsel op grote schaal in te voeren.

Een tweede methode om de omvang van de collectieve sector terug te brengen, is het *overhevelen van taken* van de overheidssector naar de particuliere sector: het privatiseren. Anders dan bij het profijtbeginsel — dat vooral de bekostigingswijze van overheidsvoorzieningen betreft — gaat privatisering van de gedachte uit dat door reductie van de rol van de overheid besparingen zijn te bereiken. Daarbij zijn twee varianten denkbaar. De minst vergaande variant hevelt alleen de uitvoering van taken over, terwijl de financiering nog d.m.v. heffingen geschiedt. Het

idee is dat particuliere bedrijven, vanwege de druk van de concurrentie, tegen lagere kosten zullen produceren dan overheidsbedrijven. De voorzitter van de werkgroep Privatisering, Postma, wees er in *ESB* echter al op dat de uitgaven van de collectieve sector desondanks kunnen toenemen doordat de beheersing van de uitgaven in zo'n geval nog minder is dan wanneer activiteiten binnen de departementale organisatie geschieden. „Wanneer bij privatisering voorzieningen niet geheel onder de werking van het marktmechanisme worden gebracht, (zijn) waarborgen voor een goede bestuurlijke en budgettaire beheersing onontbeerlijk ...” 2).

De tweede variant kent dit gevaar niet. Zowel uitvoering als financiering van de activiteit wordt in dat geval aan de particuliere sector overgedragen. Daarbij moet men wel oppassen dat niet de (budgettaire) nadelen van voorziening via de collectieve sector worden vergeleken met ideaal-typische, dus onwerkelijke, voordelen van voorziening via het marktmechanisme. Want ook in de marktsector is niet alles rozegeur en maneschijn. Volkomen concurrentie komt niet voor, terwijl bureaucratistische tendensen ook de marktsector niet altijd vreemd zijn. De privatiseringsbeslissing kan dus niet alleen gebaseerd worden op overwegingen betreffende het kostenbeslag van een voorziening op de collectieve sector, zo'n beslissing moet op een bredere afweging berusten van *alle* voor- en nadelen van de twee voorzieningssystemen 3). De uitkomst van zo'n afweging kan per voorziening verschillen, en is op voorhand onbepaald.

Ten slotte kan de overheid besparen door het *voorzieningsniveau* te verminderen zonder dat daar een uitbreiding van de productie in de particuliere sector tegenover staat. Het probleem hierbij is, zoals de Studiegroep Begrotingsruimte in haar interimrapport constateert, dat de flexibiliteit van de collectieve uitgaven gering is 4). Meer dan de helft van de collectieve uitgaven wordt door wettelijke regelingen gedetermineerd, en 25% van de uitgaven bestaat uit, eveneens weinig flexibele, personeelskosten. Alleen de direct productieve overheidsinvesteringen zijn flexibel. Maar juist daar is uit het oogpunt van macro-economische stimulering voorzichtigheid geboden, en zijn in het verleden al de grootste bezuinigingen toegepast.

Nu er overeenstemming is ontstaan over de noodzaak van omvangrijke bezuinigingen, blijkt dat de mogelijkheden tot bezuinigingen beperkt zijn. Toepassing van het profijtbeginsel en privatisering van overheidstaken lijken niet toereikend om op korte termijn al omvangrijke besparingen te realiseren. Besparingen op het voorzieningsniveau vergen veelal tijdrovende wettelijke en juridische procedures. Daardoor ontstaat het gevaar dat bezuinigingen onevenredig zwaar komen te drukken op posten waar zonder veel moeite „grote klappen” kunnen worden gemaakt. Dat zijn de uitkeringen, de ambtenarensalarissen en de overheidsinvesteringen.

H. Kamps

- 1) A. G. J. Haselbekke, Het omstreden profijtbeginsel, *ESB*, 29 april 1981, blz. 406.
- 2) J. K. T. Postma, Heroverweging en privatisering, *ESB*, 18 augustus 1982, blz. 855.
- 3) Zie C. Wolf jr., A theory of nonmarket failure: framework for implementation analysis, *the Journal of Law and Economics*, jg. 22, 1979, nr. 1.
- 4) *Miljoenennota 1982*, bijlage 7, Interim-rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte: beheersbaarheid van de collectieve uitgaven.