

# Het aanvaardbare financieringstekort

De afgelopen weken is er in politiek Den Haag een discussie ontstaan over de omvang van de ombuigingen in de komende kabinetperiode. Volgens het ontwerp-verkiezingsprogramma van het CDA moet er in de periode 1986-1990 f. 11 mrd. worden omgebogen waardoor het financieringstekort met ½% per jaar kan verminderen. Volgens minister Ruding van Financiën, daarin gesteund door de president van De Nederlandsche Bank dr. Duisenberg, is dit veel te weinig en moet er ten minste f. 24 mrd. worden omgebogen, alleen al om de rentelasten op de staatsschuld als percentage van het nationale inkomen te stabiliseren. Speelt het CDA te veel mooi weer om straks de kiezers een zo aantrekkelijk mogelijk verkiezingsprogramma voor te kunnen leggen? Of is Ruding te veel een zwartkijker wiens enige lol het is te bezuinigen totdat er geen financieringstekort meer is te bekennen? Waar moeten we van uitgaan?

In de jaren vijftig en zestig lagen de financiële verhoudingen in de Nederlandse economie ongeveer vast. De nationale spaarquote bedroeg structureel circa 20% van het nationale inkomen, de investeringsquote 15% en voor de lopende rekening van de betalingsbalans werd van een overschot van 1% uitgegaan in verband met kapitaaloverdrachten naar ontwikkelingslanden. Onder die omstandigheden werd een structureel tekort van de overheid van ca. 4% van het nationale inkomen aanvaardbaar geacht. Daarmee bleef de kapitaalmarkt globaal in evenwicht. In de jaren zeventig begonnen deze verhoudingen echter te verschuiven. De spaarquote liep sterk terug, de investeringsquote daalde nog sneller en het financieringstekort van de overheid nam steeds meer toe. In enkele jaren tijd groeide het beslag van de overheid op het totale binnenlandse kapitaalmarktaanbod tot boven de 80%. De vroegere verhoudingen waren totaal verstoord. De laatste jaren is er echter weer een kentering gaande. De spaarquote stijgt weer en het financieringstekort vertoont sinds vorig jaar een dalende tendens. De investeringen trekken langzaam aan. Maar niemand weet waar het nieuwe evenwicht precies ligt. Niemand weet welk investeringsniveau noodzakelijk is om de economie op het optimale groeipad te brengen, hoe de besparingen zich zullen ontwikkelen en welk „structureel aanvaardbaar” financieringstekort daarbij past. Misschien is de norm van vroeger nog geldig, maar het kan ook zijn dat nu een heel andere benadering zou moeten gelden.

Minister Ruding heeft de norm van het structureel aanvaardbare tekort in elk geval verlaten en kiest voor een heel andere norm om de omvang van de noodzakelijke ombuigingen in de volgende kabinetperiode te bepalen. Hij gaat daarbij uit van een stabilisatie van de rentelasten op de staatsschuld als percentage van het nationale inkomen. De minister erkent dat dit „een gebrekkige hulpnorm” voor de overheidsfinanciën is, maar hij beschouwt het wel als een „broodnodig minimum” 1). Zoals bekend is door de omvangrijke financieringstekorten van de laatste jaren de staatsschuld sterk gestegen en daarmee de rentelasten die op de begroting drukken. In 1985 bedragen de rente-uitgaven ca. f. 20 mrd. en deze post zal in de komende jaren nog met 10 à 15% blijven groeien. Vanzelfsprekend worden hierdoor andere, wellicht nuttigere, overheidsuitgaven verdrongen of leiden de rentelasten tot belastingverhoging. Dit is de rekening die wij betalen voor de hoge financieringstekorten van de afgelopen jaren. Volgens de berekeningen van Ruding moet er bij een economische groei van 2% per jaar, een inflatie van 2%, een daling van de rente van 8 naar 5%, een vermindering van de aardgasbaten met f. 6,5 mrd. en afwezigheid van overschrijdingen op de begroting, f. 6 mrd. per jaar worden omgebogen om er voor te zorgen dat de rentelasten in 1990 als percentage van het nationale inkomen niet hoger zijn dan nu. Het financieringstekort daalt dan met 1½% per jaar tot een niveau van 1% in 1990. Voor verlaging van belastingen of sociale premies is er dan nog geen enkele ruimte.

Natuurlijk kan men ook kiezen voor een trager aanpassingspad. Maar hoe langzamer het financieringstekort wordt teruggebracht, hoe hoger de rentelasten als percentage van het nationale inkomen oplopen en hoe moeilijker het wordt om

stabilisatie, laat staan vermindering van de rentelastenquote te bewerkstelligen. Des te langer duurt het ook voordat er op de begroting ruimte ontstaat om weer eens wat leuks te doen. Politieke partijen die het bezuinigen niet zo nodig vinden, zouden dit in hun verkiezingsprogramma's moeten vermelden.

Nu is het gemakkelijk gezegd dat er ook in de komende kabinetperiode een groot bedrag moet worden bezuinigd, maar het is niet zo eenvoudig om aan te geven waar dergelijke besparingen dan zouden moeten worden gevonden. De verdeelsleutel die bij de huidige bezuinigingsoperaties werd gehanteerd is in een volgende kabinetperiode niet meer bruikbaar. Want als de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel is voltooid valt er op de uitkeringen niet veel meer te bezuinigen en ook op de salarissen van ambtenaren en trendvolgers kan niet veel meer worden gekort zonder de verhoudingen met het bedrijfsleven te zeer scheef te trekken. Deze twee terreinen waren in de afgelopen jaren goed voor 70% van de ombuigingen. In de volgende kabinetperiode zal de inspanning op andere terreinen dus navenant groter moeten zijn.

Hierbij kan het oog vallen op de rijksbegroting in enge zin, d.w.z. op de uitgaven van de departementen. Daar is ook door het kabinet-Lubbers op bezuinigd, maar de besparingen zijn vooral gevonden door te korten op allerlei doeluitkeringen die via het rijk worden verstrekt. Het ambtelijke apparaat en de departementale organisatie zelf zijn goeddeels buiten schot gebleven. Blijkens recente kranteberichten zou daar in een volgende kabinetperiode verandering in kunnen komen. Naar verluidt wordt op het Ministerie van Binnenlandse Zaken een enorme operatie voorbereid om alle departementen grondig door te lichten om te bekijken of ze efficiënter kunnen werken. Dit moet gebeuren met behulp van de „Overhead Value Analysis”, die door McKinsey wordt toegepast om bedrijven te stroomlijnen. Daarbij moet worden gedacht aan besparingen in de orde van minstens 20%. Het is duidelijk dat er dan ook grote aantallen ontslagen bij de rijksoverheid zullen moeten vallen op plaatsen waar taken worden verricht die niet strikt noodzakelijk zijn. Dit is heel andere koek dan de deregulerende en privatisering waar het huidige kabinet de mond vol van heeft.

Een tweede terrein dat in een volgende kabinetperiode niet buiten schot zal kunnen blijven is dat van de kapitaaloverdrachten aan bedrijven. Nu de financiële positie van het bedrijfsleven duidelijk begint te verbeteren moeten er vraagtekens worden geplaatst bij de noodzaak om nog langer duur overheidsgeld in allerlei vormen aan het bedrijfsleven te verstrekken. De belangrijkste post in dit verband is de WIR (f. 5 mrd. per jaar). Dat de WIR geen erg effectief instrument is om de investeringen te stimuleren is algemeen bekend, maar tot nu toe is hier niet de conclusie aan verbonden dat de WIR-premies zouden kunnen worden verlaagd of dat de WIR zelfs helemaal zou kunnen worden afgeschaft. Het zou echter een onlogische zaak zijn als het bedrijfsleven, dat ruimte vraagt van de overheid, zwaar op allerlei kapitaaloverdrachten van die zelfde overheid blijft leunen. Hier moeten voor de volgende minister van Financiën ettelijke miljarden te verdienen zijn.

Niettemin is het zeer twijfelachtig of bezuinigingen van een omvang als minister Ruding noodzakelijk acht, in de volgende kabinetperiode zullen kunnen worden verwezenlijkt. Het is niet erg aannemelijk dat dit politiek haalbaar zou zijn. De consequentie is echter dat de stijging van de rentelasten ons nog lange tijd parten zal blijven spelen. Tenzij de economische groei aanzienlijk hoger uitvalt dan nu wordt verwacht of zich andere grote meevallers voordoen, zal de sanering van de overheidsfinanciën in 1990 nog niet zijn voltooid. We moeten dan nog steeds blijven ombuigen.

L. van der Geest

1) Toespraak van minister Ruding voor de Jaarvergadering van het NCW op 9 mei 1985 te Arnhem.