

# Het dilemma van Kok

"Met alle seinen verkeerd, gaan we nu de komende maanden in. De werkgelegenheid, het financieringsstekort, de lastendruk. En het probleem bij de koopkracht ligt er ook niet om. Daarom pleit ik ervoor – en ik denk dat ik dat als minister van Financiën als eerste mag doen – het regeerakkoord zo vorm te geven dat je op korte termijn de negatieve effecten op economie en werkgelegenheid beperkt. (...) Er is toch aanleiding om een zekere tempering in de verlaging van het financieringstekort tot stand te brengen<sup>1</sup>. Voor Wim Kok, de solide minister van Financiën, is de vermindering van het financieringstekort volgens het in het regeerakkoord afgesproken tijdspad niet langer heilig. Nu de economische groei tot onder de één procent dreigt terug te vallen en de werkloosheid dit jaar en volgend jaar met 50.000 resp. 60.000 personen oploopt, wordt het hem te bar. Nu vasthouden aan de doelstellingen van het regeerakkoord zou betekenen dat dit jaar nog f 2,5 miljard en volgend jaar f 8 miljard moet worden omgebogen. Dat is ook Wim Kok te gortig. "Beleid is meer dan cijfers" (...) "We moeten een nieuwe afweging maken".

Het loslaten van de financieringstekortnorm nu de conjunctuur tegenzit, oogt niet anders dan verstandig. Het lijkt van de gekke om in tijden van recessie, als de belastinginkomsten dalen en de werkloosheidsuitgaven oplopen, extra te gaan bezuinigen. De lagere belastingen en hogere uitgaven kunnen juist dienen als 'automatische stabilisatoren', die de conjunctuurbeweging dempen. Helaas geldt deze redenering slechts onder de voorwaarde dat de openbare financiën gezond zijn. Aan die voorwaarde is in Nederland niet voldaan.

De hoge staatsschuld in ons land (77% bbp) brengt met zich mee dat de rentelasten in de komende jaren nog belangrijk oplopen (volgens de Miljoenennota tussen 1993 en 1997 met f 7,25 miljard). Deze rentelasten verdringen de uitgaven voor onderwijs, infrastructuur e.d. Zij schaden daardoor de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. De enige manier om de staatsschuld te verminderen en de rentelast te beteugelen, is een verdere reductie van het financieringstekort. Bij de huidige lage groei en inflatie dreigt de staatsschuld als percentage van het bbp zelfs weer op te lopen. In dat licht is er weinig aanleiding om de budgettaire teugels te vieren.

Het grote gevaar van het loslaten van de tekortnorm is dat de budgettaire discipline verslapt. De ervaring leert dat budgettair neutraal beleid in de praktijk meestal niet neutraal uitpakt. Als de economische groei meevalt, wordt het tekort niet extra verlaagd. Deze asymmetrie wordt in de hand gewerkt door de neiging van politici om van te optimistische ramingen uit te gaan. Daardoor zijn er per saldo meer tegen- dan meevallers. Bovendien plegen meevallers in de belasting- of uitgavensfeer dankbaar te worden aangegrepen om overschrijdingen op andere beleidsterreinen te compenseren. Dit is onder

minister Ruting op grote schaal gebeurd. Aldus kan een 'verstandig' begrotingsbeleid, waarin met de conjuncturele situatie rekening wordt gehouden, uiteindelijk slechter uitpakken dan een 'stompzinnig' beleid van procyclische bezuinigingen.

Waar het om gaat is of de geloofwaardigheid van het financieel-economische beleid niet wordt aangetast door het laten slippen van het financieringstekort. Hoe belangrijk geloofwaardig beleid is, hebben de recente ontwikkelingen op de valutamarkten laten zien. Elk spoor van twijfel aan de vasthoudendheid van de politici wordt door de markt onmiddellijk afgestraft met een verhoging van de risicopremie in de rente. De financiële reputatie van een land is ook van invloed op de investeringsbereidheid van ondernemers, die weten dat budgettaire souplessen in de toekomst op rente- of belastingverhogingen kan komen te staan.

Het tijdelijk loslaten van de tekortnorm is daarom alleen toelaatbaar als tegelijkertijd waarborgen worden geschapen dat het beleid onverminderd gericht blijft op sanering van de openbare financiën. Hiervoor moet aan ten minste drie, overigens ook door Kok aangestipte, voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats komt alleen de conjuncturele component van het financieringstekort voor vrijstelling van compenserende ombuigingen in aanmerking. Het gaat dan om circa f 2 à 3 miljard. Dit betekent dat er voor volgend jaar in elk geval nog een ombuigings-taakstelling van f 5 à 6 miljard overblijft. In de tweede plaats moet worden veiliggesteld dat de EMU-norm voor het begrotingstekort nog deze kabinetsperiode wordt gehaald, zodat de staatsschuld daadwerkelijk kan dalen. Volgens Kok blijft deze norm binnen handbereik. Als dat echter ten koste gaat van de collectieve-lastendruk is het middel waarschijnlijk erger dan de kwaal<sup>2</sup>. In de derde plaats is het noodzakelijk dat het kabinet c.q. de regeringspartijen, die zich momenteel buigen over hun verkiezingsprogramma's, zich committeren aan een geloofwaardige strategie ter beheersing van de openbare financiën. Ideeën daarvoor zijn eerder in dit blad aangedragen<sup>3</sup>.

Het lijkt extreem om nu zulke zware eisen te blijven stellen aan het budgettaire beleid. Maar helaas is de speelruimte voor conjunctuurbeleid minimaal. We betalen nu de prijs voor budgettaire soepelheid in het verleden. Daarmee wordt pijnlijk duidelijk dat uiteindelijk niemand baat heeft bij een overheid die de openbare financiën laat versloffen.

## L. van der Geest

1. W. Kok in *de Volkskrant*, 10 februari 1993.

2. Hoe belangrijk lastenverlichting is voor de economische groei en werkgelegenheid, is onlangs toegelicht in J. van Sinderen, Tien jaar aanbodbeleid, *ESB*, 27 januari 1993.

3. J.E. Andriessen, Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering, *ESB*, 12 december 1992. Zie ook F.W. Rutten, Keer ten goede blijft onzeker, *ESB*, 16 september 1992.