

Normen, technieken en ideologie

De jaarlijks door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven georganiseerde discussiemiddag naar aanleiding van het verschijnen van de Miljoenennota had dit jaar als thema „Normen, technieken en ideologie”. Deze op 27 september 1985 gehouden bijeenkomst – de tiende op rij – stond onder voorzitterschap van de directeur van het Instituut, drs. N.C.M. van Niekerk. De inleidingen werden verzorgd door prof. dr. L.F. van Muiswinkel, prof. dr. D.J. Wolfson en prof. dr. J. Pen, allen bestuurslid van het Instituut. Deze referaten zijn in dit nummer van ESB opgenomen. Van de discussie die volgde op de inleidingen volgt hier een verslag.

Van Muiswinkels pleidooi voor een terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid deed Kessler opmerken dat deze wijze van normering uitstekend voldoet in een situatie waarin de economie en de overheidsfinanciën zich al op het goede pad bevinden. De moeilijkheid is, dat we thans worden geconfronteerd met een te hoge reële rente en een te lage groei van de productiecapaciteit. Onmiddellijke terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid zou aanvaarding van een laag investeringsniveau inhouden en derhalve – in verband met de hoge spaarquote van de particuliere sector – tevens aanvaarding van een hoog financieringsstekort. De veronderstelling daarbij zou zijn dat zich over een lange termijn betalingsbalansoverschotten zouden blijven voordoen. Hoe echter te handelen als de lage groei van de productiecapaciteit niet wordt geaccepteerd? Kessler had op die vraag in het betoog van Van Muiswinkel geen antwoord gevonden.

De inleider antwoordde op deze vraag dat hij er niet van uitgegaan was dat we ons al op het door Kessler bedoelde wenselijk groeipad bevinden. Als het financieringstekort te hoog wordt geacht moet een deel van de structurele begrotingsruimte worden gebruikt om de gevolgen van overschrijdingen uit het verleden weg te werken. Vraag is of het huidige niveau van het financieringstekort, gecorrigeerd voor conjuncturele invloeden, aanvaardbaar is. Gelet op de huidige en toekomstige betalingsbalanspositie zou volgens Van Muiswinkel kunnen worden geleefd met een hoger niveau van het financieringstekort dan in de jaren zestig.

Een kanttekening van Drees bij het voorafgaande was dat de staat niet slechts rente betaalt maar ook rente ontvangt (thans circa f. 7,5 mrd.). Bij de bepaling van de structurele begrotingsruimte zou dan ook moeten worden gerekend met netto rentelasten. De implicatie hiervan is dat op leningen ter financiering van rendabele investeringen niet bezuinigd moet worden. De inleiders betuigden instemming met deze aanvulling op Van Muiswinkels betoog. De overheidsuitgaven mogen niet over één kam worden geschoren.

Meijer constateerde dat een daling van het financieringstekort vooral is gerealiseerd op het gemeentelijk niveau. Wordt onderschreven, zo luidde zijn vraag aan de inleiders, dat een grotere beheersbaarheid van de rijksuitgaven is bereikt door verschuivingen van de problemen naar lagere publiekrechtelijke lichamen en uitvoeringsinstanties? Wolfson bevestigde dat relatief veel bezuinigd is op de sociale zekerheid, terwijl ook het aandeel van de gemeenten in de publieke uitgaven is afgenomen. Wel is enige voorzichtigheid bij de interpretatie van de daling van het gemeentelijk financieringstekort geboden. Wolfson wees op het punt van de de- en rebudgettering, toerekeningsproblemen – bij voorbeeld bij uitgevoerde salariskortingen – en op autonome teruggang van de financieringsbehoeften. Deze teruggang houdt verband met verminderde behoefte aan industrieterreinen, woningbouw en scholenbouw, als gevolg van de teruglopende conjunctuur, respectievelijk demografische factoren. Niettemin verschaft de daling van de uitkeringen uit het Gemeentefonds een indicatie van de door de vraagsteller bedoelde dalende tendens.

Het referaat van Wolfson ontlokte aan Stevers het commentaar dat de inleider zich te zeer op randgebieden heeft gericht, te weten op methoden voor efficiencyverbetering op micro-niveau. De efficiencyverliezen als gevolg van de bureaucratisering op de-

partementen, gemeentesecretariëën, algemene diensten van universiteiten en dergelijke zijn volgens Stevers te veel buiten beschouwing gebleven. Ten aanzien van het micro-niveau weten we dat efficiency door het creëren van een quasi-marktomgeving kan worden bevorderd. De nog steeds toenemende omvang van departementen en dergelijke is veel moeilijker te beteugelen. Kunnen de door Wolfson aanbevolen methoden op dit terrein effectief zijn? Daarbij miste Stevers aandacht voor de invloed van pressiegroepen bij het tegengaan van bezuinigingen. Deze pressie is vooral in de bureaucratie sterk aanwezig. In zijn antwoord bevestigde Wolfson het bestaan van een gebrek aan bestuurlijke en politieke motivatie om de omvang van de bureaucratie te verminderen. In het „laten zien”, in het geven van strategische informatie voor de besluitvorming op macro-niveau schuilt zijns inziens echter perspectief. Ook output- en throughput-financiering, alsmede delegatie van taken en bevoegdheden, zouden tot de noodzakelijke afslanking kunnen leiden. Naar aanleiding van een vraag van Van den Heuvel lichtte Wolfson toe dat in zijn benadering de ministerraad en het parlement het macro-kader vormen en de departementen het meso-kader. De beschikbaarheid van strategische kengetallen betreffende het meso-niveau kan er toe bijdragen dat in de besluitvorming op macro-niveau, die thans maar al te vaak naar aanleiding van incidenten plaatsvindt, een kwalitatieve verbetering optreedt. Ter Braak signaleerde dat beleidsmakers bij bezuinigingen niet in staat blijken om te denken over de daadwerkelijke uitvoering en de gevolgen daarvan. In dit verband merkte Wolfson op dat de informatievoorziening tot dusverre niet is gericht op de resultaten van het beleid. Toch zouden we daar naar toe moeten.

In hetgeen Pen in zijn inleiding naar voren heeft gebracht zag Stevers elementen die niet met elkaar in overeenstemming zijn te brengen. Vooral het pleidooi voor vraagstimulering door belastingverlaging met gelijktijdige onderkenning van de nadelen van de „crowding-out”-effecten (in de begroting) van de hoge rentelasten wekte zijn twijfel aan de consistentie van Pens aanbevelingen. De inleider antwoordde altijd gewaarschuwd te hebben tegen belastingverhogingen. De stijging van de belastingopbrengst zal bij de tariefstijging achterblijven. Omgekeerd mag van belastingverlaging een stijging van de productie worden verwacht, zodat de vermindering van de belastingopbrengst zal meevallen. Mede gelet op de betalingsbalansoverschotten mag het risico van belastingverlaging in de huidige situatie worden genomen. Daarnaast moeten de uitgaven worden verlaagd, maar anders en beter dan thans plaatsvindt, in het bijzonder met minder wegleffecten.

Nentjes vroeg aandacht voor een alternatieve weg voor verlaging van het financieringstekort. Voor een deel van het tekort zou een beroep kunnen worden gedaan op de Nederlandsche Bank. Doorrekening van de gevolgen met behulp van het Freiamodel van het Centraal Planbureau laat zien dat dit alternatief zowel op de korte, middellange en lange termijn productie en werkgelegenheid doet toenemen. Tevens zal het financieringstekort dalen. In zijn antwoord stelde Wolfson dat dit alternatief weliswaar het overwegen waard is, maar dat financiering door leningen en obligaties de voorkeur verdient, voor zover het gaat om afroming van spaaroverschotten in de particuliere sector. Voor zover dit niet het geval is kan monetaire financiering de plaatsbaarheid van de staatsschuld nadelig beïnvloeden. De prijs voor monetaire financiering zal dan moeten worden betaald in de koers van de gulden en in de reële rente. Pen sloot zich bij het antwoord van Wolfson aan en wees er verder nog op dat tegenstanders van monetaire financiering kunnen aanvoeren dat thans reeds sprake is van een stijging van de liquiditeitsquote. Overigens rust, zo voegde hij hieraan toe, op monetaire financiering in Nederland en vele andere Westerse landen een taboe.

K. Bron
D.C. van Ingen