

# Normloos

Na jaren van vrij algemene overeenstemming over het financiële overheidsbeleid is er langzaam wat aan het veranderen. De vanzelfsprekendheid waarmee de afgelopen jaren bezuinigingen werden gepresenteerd en geaccepteerd is aan het verdwijnen. Tijdens de algemene beschouwingen afgelopen najaar wierp de fractieleider van het CDA, De Vries, de knuppel in het hoenderhok. Hij liet weten wat hem betreft de grenzen van het bezuinigingsbeleid waren bereikt. Hij bepleitte stabilisatie van de overheidsuitgaven op het niveau dat aan het eind van de regeerperiode van het tweede kabinet-Lubbers zou zijn bereikt, te weten zo'n zestig procent van het nationale inkomen.

Op zich zelf is het niet zo verwonderlijk dat het nut van bezuinigingen weer ter discussie wordt gesteld. Na zes jaar snoeien is de rek er een beetje uit en lijken de baten van lastenverlichting en reductie van het financieringstekort nauwelijks meer tegen de lasten van de bezuinigingen op te wegen. De veldslagen die het afgelopen weekend in het kabinet over een volgende bezuinigingsronde zijn geleverd wijzen ook in die richting, al speelde daarbij natuurlijk een rol dat de kat op het spek was gebonden door enige meevallers en het afschaffen van de WIR. Op zo'n moment komt de vraag op waar het nu allemaal ook weer om begonnen was. Het financieringstekort was te hoog en de overheid te groot, bovendien groeiden beide te snel, zoveel was wel duidelijk. Maar hoe groot het financieringstekort dan wel moet zijn en wat de optimale omvang van de overheid is, dat zijn vragen die al een stuk moeilijker te beantwoorden zijn. Vorige week verscheen een rapport dat opheldering zou moeten verschaffen: *Publieke uitgavennorm en collectieve lastendruk* van de Commissie van Economische Deskundigen van de SER.

Volgens de CED is de traditionele visie op het financiële overheidsbeleid, de theorie van het structurele begrotingsbeleid, achterhaald. In deze theorie wordt de stabilisatiefunctie van de begroting centraal gesteld. De overheid moet het financieringstekort afstemmen op het spaaroverschot van de particuliere sector om zo over een onderbesteding te voorkomen. Het structurele begrotingsbeleid stuit met name op problemen wanneer de particuliere sector lange tijd een groot structureel spaaroverschot vertoont, zoals de laatste jaren. Wanneer de overheid dit spaaroverschot afroomt door middel van een groot financieringstekort lopen de rentelasten op, hetgeen op den duur leidt tot 'crowding out' van de overige overheidsuitgaven.

Als alternatieve norm voor het financieringstekort stellen de deskundigen voor de rentelasten in procenten van het nationale inkomen te stabiliseren. Ze rekenen voor dat deze norm bij een rentestand die gelijk is aan de groei van het nationale inkomen betekent dat de overheid zich geen financieringstekort kan veroorloven dat groter is dan de rentelasten. Het primaire financieringstekort (het gewone financieringstekort minus de rentelasten) mag, met andere woorden, in een dergelijk geval niet groter zijn dan nul. In de huidige situatie, waarin de rentestand hoger is dan de groei, betekent deze randvoorwaarde dat het primaire financieringstekort moet worden omgezet in een overschot. Het feitelijke financieringstekort zou daarvan moeten worden teruggebracht tot ongeveer drie en een half procent, bijna twee procent lager dan de doelstelling van het kabinet voor 1990.

Het tekort mag van de deskundigen zelfs nog verder worden teruggebracht. De commissie verwacht dat een zo klein mogelijk financieringstekort de consumptieve welvaart op lange termijn zal maximaliseren. De gedachte achter deze opvatting is dat de besparingen eigenlijk nooit te hoog zijn. Hogere besparingen leiden namelijk ofwel tot hogere investeringen en daarmee tot een hogere economische groei, ofwel tot kapitaalexport en dus tot een "rendabele crediteurenpositie" voor Nederland. Op het oog is dit een prettig scenario. Het dilemma dat stabilisatiepolitiek leidt tot hoge rentelasten voor de overheid wordt ontlopen door de schulden, die de keerzijde van de onderbesteding vormen, naar het buitenland te exporteren. Het is echter de vraag of deze taktiek lang stand houdt. In de eerste plaats is het niet te verwachten dat bij hogere besparingen de investeringen geweldig zullen aantrekken. Integendeel, de onderbesteding zal leiden tot verdere appreciatie van de gulden en daarmee tot een verslechtering van de concurrentiepositie. Samen met de beperking van de afzetmogelijkheden in eigen land leidt dit eerder tot een daling van de investeringen. De appreciatie van de gulden doet bovendien het ergste vrezen voor de rentabiliteit van de buitenlandse tegoeden, zodat de welvaart die de commissie ons voorschotelt, verre van zeker is.

Wat betreft de optimale omvang van de collectieve sector is de commissie minder uitgesproken. Terecht wordt gesteld dat niet zonder meer sprake is van een afweging tussen particuliere en collectieve consumptie. Collectieve lasten beïnvloeden de prijsverhoudingen en zijn daardoor van invloed op de allocatie. De CED verwacht dat bij een lagere collectieve-lastendruk het aanbod van arbeid in kwantitatieve zin zal toenemen, dat er sprake zal zijn van een verschuiving van de informele naar de formele sector en dat de kwaliteit van het arbeidsaanbod zal toenemen. Over de omvang van deze effecten bestaat echter geen enkele duidelijkheid.

Expliciet stelt de commissie dat over de optimale omvang van de collectieve sector geen algemeen geldende uitspraken zijn te doen. Het optimum is afhankelijk van de preferenties van de samenleving en daarover is nu eenmaal weinig met zekerheid te zeggen. De CED spreekt zich wel uit tegen een vaste norm voor de omvang van de collectieve sector, omdat deze in tijden van economische groei makkelijk leidt tot onnodige bestedingen en in perioden met lagere groei onmiddellijk pijnlijke ingrepen noodzakelijk maakt. Meer geleid door de tijdgeest dan door argumenten pleiten de deskundigen vervolgens toch voor een verdere reductie van de collectieve sector. Daarbij doen ze geen uitspraken over de terreinen waarop nog bezuinigingen mogelijk zijn, maar pleiten ze voor extra groeibevorderende uitgaven, zoals investeringen in infrastructuur en onderwijs. Deze zouden moeten leiden tot extra groei, waardoor de collectieve-uitgavenquote kan teruglopen zonder dat pijnlijke bezuinigingen noodzakelijk zijn.

De oplossing van de CED lijkt politiek weinig opportuun. In Den Haag gaat de discussie vooral over wel of niet bezuinigen. De weerstanden worden steeds groter en de bezuinigingen steeds kleiner. De uiteindelijke omvang van de overheid is geen zaak van weloverwogen keuzen voor theoretische optima. Zij wordt bepaald door politieke compromissen.

M.A. Langman