

Tekortreductie in de jaren negentig

De sluimerende discussie over de staatsschuld en het begrotingstekort is na de publicatie van de *Miljoennota 1989* weer hevig opgelaaid. De aanzet hiertoe werd gegeven door E.J. Bomhoff, die in *NRC Handelsblad* onder de titel 'De schuldenmakers' een alarmeerd verhaal schreef over de explosieve groei van de staatsschuld onder de kabinetten-Lubbers I en II¹.

Zowel onder politici als onder economen heeft dit verhaal veel reacties losgemaakt. Ook de eerste ondergetekende van dit artikel heeft een bijdrage tot deze discussie willen leveren. Tijdens de laatste algemene politieke en financiële beschouwingen in de Tweede Kamer werd door hem gepleit voor een terugkeer naar de gulden financieringsregel als leidraad voor het begrotingsbeleid. Tevens werd in dit pleidooi de mogelijkheid geopperd om het financiële saneringsproces een steun in de rug te geven met behulp van een wettelijke verplichting tot tekortreductie. Vooral deze laatste suggestie om een Gramm-Rudman-achtige constructie in de Nederlandse begrotingspolitiek in te voeren stuitte op veel kritiek. In dit artikel zullen wij op deze kritiek ingaan. Om ons weerwoord in een breder kader te plaatsen, zullen we echter eerst onze standpunten weergeven in de meer algemene discussie over de betekenis van de staatsschuld en het begrotingstekort.

De staatsschuld

In zijn hierboven genoemde artikel heeft Bomhoff het probleem van de staatsschuld bewust met schokkende cijfers weergegeven. Hij vergeleek de staatsschuld met een onvrijwillige hypotheek van f 60.000 per werkende, waarover maandelijks f 300 aan rente moet worden betaald. De meeste politici die op het artikel van Bomhoff hebben gereageerd stemden in grote lijnen in met diens vaststelling dat de omvang van de staatsschuld te groot is². Onder hen bevonden zich ook degenen die in het verleden hadden gepleit voor een vertraging van het tempo van tekortreductie. Alleen B. de Vries, die een goede discussie nooit uit de weg gaat, koos

voor een frontale botsing met wat hij "het simplisme van Bomhoff" noemde. Hij verweet Bomhoff een gebrek aan aandacht voor de macro-economische compensatie die wordt geboden door de contractuele besparingen van de particuliere sector. Omdat die besparingen groter zijn dan het financieringstekort heeft Nederland, anders dan de VS, een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Ondanks het financieringstekort ontwikkelt Nederland zich internationaal dus tot een crediteurenland³.

Wij zijn het met De Vries eens dat Bomhoff, ter wille van de presentatie, het probleem van de staatsschuld te weinig genuanceerd heeft benaderd. Naar onze mening maakt echter ook De Vries zich schuldig aan een zekere vereenvoudiging van de complexe werkelijkheid door zich te concentreren op macro-economische grootheden. Dat de staatsschuld op macro-economisch niveau in zekere mate wordt gecompenseerd door de contractuele besparingen van de pensioenfondsen verhult namelijk dat er op micro-economisch niveau allerlei verstoringen optreden.

Ten eerste vormen de genietters van de pensioenvoorzieningen en de belastingbetalers die in de toekomst de staatsschuld zullen moeten dragen niet één en dezelfde groep. Natuurlijk, toekomstige gepensioneerden zullen over hun aanvullende pensioeninkomsten belasting gaan betalen. Het is echter onwaarschijnlijk dat die financiële bijdrage voldoende zal zijn om zowel hun beroep op de collectieve voorzieningen als de schuldenlast te financieren⁴. Per saldo zullen er in de toekomst hogere lasten door de economisch actieve belastingbetaler moeten worden opgebracht. Dat werkt demotiverend op de werk- en investeringslust⁵.

Een tweede nadeel van de hoge staatsschuld wordt ook door De Vries kort aangestipt. De gedachte achter het kapitaaldekkingstelsel, waarmee het aanvullende deel van onze pensioenvoorzieningen wordt betaald, is om nu te sparen, zodat in de toekomst kan worden geconsumeerd. Met deze besparingen hadden toekomstige voorzieningen kunnen worden opgebouwd door ze voor produktieve investeringen aan te wenden. Een groot deel van de

besparingen is echter gebruikt voor de financiering van de staatsschuld, waar slechts in beperkte mate overheidsinvesteringen tegenover staan. Bovendien nemen de omvangrijke vermogens van de pensioenfondsen niet weg dat de rentelasten op de staatsschuld – f 22 mrd. – nu groter zijn dan alle andere afzonderlijke begrotingshoofdstukken, Onderwijs en Wetenschappen uitgezonderd. De flexibiliteit van de rijksbegroting is daardoor ernstig aangetast. Ten slotte zij er op gewezen dat de kapitaalaccumulatie door de pensioenfondsen een eindig proces is. Wanneer de fondsen gaan ontsparen dient de staatsschuld een beheersbare omvang te hebben, wil de financiering daarvan geen probleem worden.

Tekortreductie

Hoe er ook over de betekenis van de staatsschuld wordt gedacht, men lijkt het er over eens te zijn dat het begrotingstekort na 1990 verder omlaag moet. Als mogelijke bovengrens noemt Bomhoff de nominale groeivoet van de economie. Zo lang het begrotingstekort daaronder blijft zal de schuldquote afnemen, hetgeen op zichzelf genomen een aantrekkelijke gedachte is. Het risico van een dergelijke norm is echter dat zij kan aansporen tot het voeren van een inflatoir beleid. Immers, hoe hoger de inflatie, hoe hoger de nominale groeivoet en hoe meer begrotingsruimte.

Kan men zo zijn vraagtekens zetten bij Bomhoffs tekortnorm, nog opmerkelijker is het dat in de meeste reacties op zijn artikel zelfs niet aan een toekomstige tekortnorm werd gerefereerd! W. Kok rept met geen woord over het wenselijke niveau van het begrotingstekort, maar koppelt zijn steun aan het streven naar tekortreductie wel aan bepaalde voorwaarden: "(...) ik (wil) het structurele belang van verlagings van het finan-

1. *NRC Handelsblad*, 21 september 1988.

2. Zie de reacties van Ria Beckers, Maarten Engwirde en Wim Kok in *NRC Handelsblad* van 12 oktober 1988.

3. *NRC Handelsblad*, 19 oktober 1988.

4. Het tegengestelde wordt beweerd door Aart de Vos volgens wie de staatsschuld ruim gedekt wordt door de toekomstige belastingheffing op de aanvullende pensioenen. Naar zijn mening zal de staatsschuld, ter compensatie van de aanwas van de pensioenvermogens, zelfs verder moeten stijgen tot 1,5 à 2 keer het nationaal inkomen. In dit scenario zullen de rentelasten op de staatsschuld op kunnen lopen tot meer dan 30% van de rijksuitgaven. Zie: A. de Vos, Staatsschuld is geen probleem, *NRC Handelsblad*, 2 november 1988.

5. Zie ook de opmerkingen van prof. Pen over wat hij de naïeve niet-lastentheorie noemt, in Denken over de staatsschuld, in: NCIV, *Volkshuisvesting en financieringstekort*, 1986, blz. 33-38.

cieringstekort alleen dan relativeren wanneer de uitbreiding en versterking van ons productief vermogen in het geding is". M. Engwirda concludeert dat hij niet zo somber is over de mogelijkheden om het tekort na 1990 verder te verlagen, maar hij geeft niet aan tot welk niveau.

De Vries laat zich evenmin uit over de gewenste omvang van het begrotingstekort, maar hij heeft zich dan ook niet overtuigd betoond door Bomhoffs klaagzang over de ondraaglijke staatschuld. Wel waarschuwt De Vries dat een erg laag financieringstekort het overschot op de Nederlandse lopende rekening zal accentueren. Dit zou het herstel van de huidige internationale betalingsbalansonevenwichtigheden niet ten goede komen. De Vries is dan ook van mening dat: "in feite ons spaaroverschot alleen op een verantwoorde manier (kan) worden weggewerkt als de vermindering van het financieringstekort van de overheid hand in hand gaat met een stijging van de investeringsquote van het bedrijfsleven in ons land". In deze zin klinkt duidelijk de belangrijkste premisse van het structurele begrotingsbeleid door, namelijk dat het structurele begrotingssaldo moet zijn afgestemd op het structurele spaarsaldo in de rest van de economie. Het verleden heeft aangetoond welke risico's in deze redeneertrant liggen opgesloten. Als de collectieve sector de particuliere sector in de verdrukking brengt, zakt uiteindelijk het investeringspeil, waardoor er 'vanzelf' spaaroverschotten ontstaan, waarmee de collectieve sector een nieuwe expansiefase kan voeden. Tot wat voor ellende zo'n vicieuze cirkel kan leiden, hebben we in de jaren zeventig gezien. Op de korte termijn is het natuurlijk juist dat, zoals De Vries opmerkt, inkrimping van de overheid niet automatisch tot expansie van de marktsector hoeft te leiden. Op de langere termijn is het bestaan van structurele spaaroverschotten echter onwaarschijnlijk⁶. Het zou dan ook te ver gaan om tekortreductie afhankelijk te maken van verhoging van de bedrijfsinvesteringen. Zolang het begrotingstekort nog zo hoog is, levert de overheid al voldoende bijdrage aan de bestrijding van 'onderbesteding'.

De gulden financieringsregel

Het verminderde vertrouwen in een macro-economische normering van het begrotingsbeleid heeft geleid tot hernieuwde belangstelling voor meer bedrijfseconomisch georiënteerde tekortnormen. In Nederland mag vooral de gulden financieringsregel zich in een hernieuwde belangstelling verheugen⁷. J.J.C. Voorhoeve en de eerste onder-

getekende hebben onlangs gepleit voor herinvoering van deze tekortnorm. Daar in dit tijdschrift al eerder over de gulden financieringsregel is geschreven, kan hier met een aantal algemene opmerkingen worden volstaan.

De gulden financieringsregel gaat uit van het onderscheid tussen de gewone dienst en de buitengewone dienst, ofte wel het onderscheid tussen lopende uitgaven en investeringsuitgaven. Volgens deze regel is de overheid verplicht haar lopende uitgaven volledig uit lopende inkomsten te financieren en mag de staat slechts ter financiering van investeringen schulden aangaan. De bovengrens van het begrotingstekort wordt dus gevormd door het niveau van de overheidsinvesteringen, wat in de praktijk overeenkomt met 2,0 à 2,5% van het nationaal inkomen⁸. Deze norm heeft als achterliggende gedachte dat tegenover de toekomstige schuldenlast toekomstige baten moeten staan. Een principe dat zowel vanuit een economische, als vanuit een ethische invalshoek (niet consumeren ten koste van latere generaties) goed te verdedigen valt.

De gulden financieringsregel heeft als voordeel dat hij gemakkelijk door het electoraat te begrijpen is. Dit is een groot voordeel ten opzichte van het structurele begrotingsbeleid, dat voor de leek doorgaans onbegrijpelijk was. Het begrotingsbeleid zal daardoor meer onder druk van de publieke opinie komen te staan. Ten tijde van het structurele begrotingsbeleid werden budgettaire beslissingen genomen op basis van een veronderstelde groei, die in toenemende mate ging afwijken van de gerealiseerde groei. Het begrotingsbeleid kreeg daardoor een steeds meer surrealistisch karakter.

Een veelgenoemde zwakke plek van de gulden financieringsregel is dat hij een conjunctuurversterkende werking kan hebben. Op verschillende plaatsen is al de suggestie gedaan om de procyclische werking van de gulden financieringsregel te ondervangen door hem op structurele grondslag in te voeren⁹. Zo kan op de gewone dienst worden gestreefd naar evenwicht tussen de structurele ontvangsten en de structurele uitgaven, uitgaande van een voorzichtig geraamde trendmatige groei. Bij een neergaande conjunctuur en tegenvallende belastingopbrengsten kan dan een tekort ontstaan en in geval van een opgaande conjunctuurgolf een overschot. Het risico bestaat echter dat een dergelijke structurele norm, net als in het verleden, niet symmetrisch zal worden toegepast. Er zal dan een cumulatieve van tekorten ontstaan, in plaats van een periodieke afwisseling van tekorten en overschotten. Mocht desondanks tot herinvoering van een structurele norm worden besloten (waar wij zeer huive-

rig tegenover staan), dan is het raadzaam deze norm aan strakke bepalingen te onderwerpen.

Een wettelijke tekortnorm

Rest de vraag langs welke weg het begrotingstekort in de jaren negentig tot een houdbaar niveau moet worden teruggebracht. Er kan, zoals in de afgelopen zes jaar, een strak tijdspad voor de reductie voor het financieringstekort bewandeld worden. Er kan ook een minder strikt uitgezette route worden gevolgd, die meebuigt met de economische conjunctuur.

De eerste ondergetekende heeft tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen gepleit voor de eerste optie en heeft bovendien geopperd om een wettelijke verplichting tot vermindering van het begrotingstekort te introduceren, analoog aan de Gramm-Rudmanwet in de Verenigde Staten. Een regeringscoalitie zou dan niet alleen materieel gebonden zijn aan de inhoud van het regeerakkoord, maar ook formeel aan een wettelijke verplichting tot tekortreductie. Indien regering en parlement geen overeenstemming bereiken over noodzakelijke tekortbepalende maatregelen, zullen deze door de wet worden afgedwongen. Een dergelijke wet zou bij voorbeeld via de kaasschaafmethode 'automatisch' tot proportionele bezuinigingen op alle begrotingshoofdstukken leiden. Omdat een dergelijk bot middel bijzonder onplezierig is, zou het een aansporing kunnen vormen tot het tijdig bereiken van verantwoorde budgettaire compromissen. Overigens zouden bepaalde begrotingsposten van het 'kaasschaafregime' moeten worden gevrijwaard, omdat bepaalde open-einderegelingen niet kunnen worden dichtgeschroefd zonder beginselen van gelijke behandeling met voeten te treden.

Velen zullen zich afvragen waarom dit voorstel tot verzwaring van het budgettaire proces is gedaan, juist nu er vooruitgang is geboekt met de sanering van de overheidsfinanciën. Ons ant-

6. Zie: dr. C.G.M. Sterks, De aanvaardbare omvang van het structurele tekort, *ESB*, 9 november 1988, blz. 1064-1066.

7. Zie onder andere drs. H.J. Woltjer, De gulden financieringsregel: een bruikbaar alternatief?, *ESB*, 14 januari 1987; prof. mr. C.A. de Kam e.a., Rationeler en beter beheer, *ESB*, 12 oktober 1988.

8. Een goed bij de gulden financieringsregel passende definitie van het begrotingstekort is het vorderingstekort (financieringstekort minus netto-kredietverlening). Het corresponderende financieringstekort zou ongeveer 0,5% van het nationaal inkomen hoger zijn.

9. Zie bij voorbeeld drs. J. de Haan en dr. C.G.M. Sterks, *De noodzaak van normen*, Den Haag, 1987.

woord op deze vraag luidt dat, nu de crisissfeer rond de overheidsfinanciën wat wegebt, de verleiding toe zal nemen om de budgettaire teugels weer te laten vieren. Wanneer gekozen kan worden tussen uitgavenverhoging, lastenverlichting of tekortreductie is het niet moeilijk te raden welke van deze financiële opties het meest kwetsbaar zal zijn. Immers, zowel uitgavenverhoging als lastenverlichting dragen direct bij tot bevrediging van maatschappelijke behoeften. Politiek gesproken is het bestemmen van financiële ruimte voor deze doelstellingen dan ook veruit het aantrekkelijkst.

Een wettelijke verplichting tot tekortreductie zou in zulke omstandigheden twee functies hebben. Ten eerste vormt zij een mechanisme dat de volksvertegenwoordiging en de regering dwingt een van tevoren uitgestippelde budgettaire route daadwerkelijk te volgen. De politieke drempel voor het afwentelen van financiële problemen op de toekomst wordt hierdoor vergroot. Ten tweede zou een wettelijke verplichting een duidelijk bewijs vormen dat politiek Den Haag ernst maakt met een verdere reductie van het tekort. Voor het economisch klimaat in ons land zou dit een belangrijk positief signaal zijn.

Kritiek

Het voorstel tot invoering van een wettelijke verplichting voor tekortreductie heeft veel kritiek ontmoet. Deze kritiek betrof enerzijds de macro-economische implicaties en anderzijds de bestuurlijk-politieke aspecten van een wettelijke tekortreductie. Om met het eerste punt van kritiek te beginnen: zowel door D.B.J. Schouten als door Bomhoff wordt gewezen op de procyclische werking van een tekortnorm. Deze werking zou vanuit het oogpunt van conjunctuurpolitiek bezwaarlijk zijn¹⁰. Deze kritiek is deels terecht. Een wettelijke verplichting tot tekortreductie kan inderdaad een procyclische uitwerking hebben. In dit opzicht verschilt zo'n wet echter niet wezenlijk van het begrotingsbeleid dat sinds 1982 feitelijk is gevoerd. Toentertijd is heel bewust voor een feitelijke tekortnorm gekozen, omdat er geen enkele ruimte meer was voor het voeren van een conjunctuurbeleid. Na 20 jaar van conjunctuurbeleid waren de overheidsfinanciën zo ernstig ontspoord dat in een diepe recessie voor een beleid van tekortreductie moest worden gekozen. Dat dit beleid succesvol is geweest, kan niet worden ontkend. Het tekort liep aanzienlijk terug, terwijl het groeitempo van de economie toenam.

Bovendien zijn wij van mening dat het begrotingstekort nog flink omlaag

moet voor er weer aan het voeren van een conjunctuurbeleid kan worden gedacht. Pas wanneer het begrotingstekort op een houdbaar niveau is aangeland kan weer meer rekening met de conjunctuur worden gehouden, en dan nog met de grootst mogelijke voorzichtigheid.

Er is ook kritiek geleverd op de bestuurlijk-politieke aspecten van een wettelijke verplichting tot tekortreductie. Volgens Bomhoff zou zo'n wet leiden tot paniekreacties van de overheid: "Steeds als het tekort iets afwijkt van de norm, krijg je extra bezuinigingen. Dat hebben we bij het eerste kabinet-Lubbers gezien". Een voor de hand liggend antwoord op deze kritiek is dat er tijdens het eerste kabinet-Lubbers ook wel reden was om bij elke overschrijding in het geweer te komen. Was dat niet gebeurd, dan was er nu nog sprake geweest van begrotingstekorten van rond de 10% van het nationaal inkomen. Ten tweede is er een groot verschil tussen het budgettaire beeld tijdens het eerste kabinet-Lubbers en de huidige stand van de overheidsfinanciën. In de periode 1982-1986 kenden de collectieve uitgaven nog zeer sterke, autonome groeitendensen, die telkens weer tot tegenvallers leidden. Er zijn aanwijzingen dat deze groeitendensen aanmerkelijk zijn beknot. De meerjarencijfers laten zien dat de rijksuitgaven in het begin van de jaren negentig in procenten van het nationaal inkomen zullen dalen. Als bovendien nog bedacht wordt dat de aardgasbaten zich nu waarschijnlijk dichtbij hun dieptepunt bevinden, dan kunnen we concluderen dat bij handhaving van de discipline verdere tekortreductie langs een strak tijdspad niet tot 'paniekreacties' zal behoeven te leiden. Overigens is het vreemd dat Bomhoffs alarmerende verhaal over de staatschuld wordt gevolgd door de opmerking dat de politiek te veel op het begrotingstekort gefixeerd is.

In *NRC Handelsblad* wordt door J. Toirkens een meer fundamentele vraag aan de orde gesteld¹¹. Zij ziet aan de ene kant wel voldoende redenen om politici via een wettelijke verplichting tot budgettaire discipline te dwingen, maar zij gelooft niet in de effectiviteit van zo'n maatregel. In de politiek moeten zoveel belangen tegen elkaar worden afgewogen, dat in de regel de financiële discipline op de offertafel eindigt. Toirkens verwacht niet dat met een wettelijke regeling de politici een andere houding kan worden afgedwongen. Zij wijst daarbij onder andere op de gebrekkige wijze waarop de Gramm-Rudmanwet tot nu toe heeft gefunctioneerd. Ook wijst zij op de vele mogelijkheden tot financiële manipulatie om een gunstiger budgettaire beeld te scheppen. Een wettelijke verplichting tot tekortreductie zou dit eerder stimuleren dan ontmoedigen.

In het algemeen is het inderdaad waar dat de effectiviteit van een wet in grote mate afhankelijk is van de bereidheid van de doelgroep om zich aan de gestelde regels te houden. Dat geldt voor de wet op de maximumsnelheid, de belastingwetten, en zeker ook voor een wettelijke verplichting tot tekortreductie. Tegen politieke kwade wil is geen enkele wet of norm bestand. Een wettelijke verplichting zal echter het overtreden van een norm tot een zware (en publicitair onaangename) procedure maken. Het lijkt ons bovendien dat Toirkens een wel erg somber beeld schetst van de begrotingsmoraal in politiek Den Haag. Toegegeven, de overschrijdingen zijn nog steeds te hoog, maar in procenten van de totale rijksuitgaven zijn ze sterk verminderd. Voor het eerst in decennia nemen de collectieve uitgaven af, niet alleen in procenten van het nationaal inkomen, maar ook in absolute getallen. Dat is niet alleen maar het gevolg van meevallende economische groei, maar ook van een verbetering van de financiële discipline. Kortom, wij zijn het niet met Toirkens eens dat het politieke vlees in Nederland zo zwak is dat deze techniek tot tekortreductie bij voorbaat kansloos is.

Conclusie

De kritiek op een wettelijke verplichting tot tekortreductie heeft ons niet overtuigd. Toegegeven, zo'n verplichting kan procyclisch zijn, maar de tijd waarin we weer aan een conjunctuurbeleid kunnen gaan denken ligt nog even voor ons. We zijn ervan overtuigd dat budgettaire paniekreacties te vermijden zijn, mits de financiële discipline verder versterkt wordt. Wij geloven niet dat een wettelijke verplichting tot tekortreductie om bestuurlijk-politieke redenen bij voorbaat kansloos is, tenzij de hier en daar geuite scepsis een verpakking is van politieke onwil tot verdere sanering. Vooralsnog gaan we daar echter niet van uit. Met de invoering van een wet tot tekortreductie kan het parlement voorkomen dat de herwonnen budgettaire discipline het slachtoffer wordt van haar eigen succes.

Frank de Grave
Hans Hoogvorst

De auteurs zijn financieel woordvoerder, respectievelijk beleidsmedewerker financiën van de VVD-fractie in de Tweede Kamer. Zij danken mr. drs. S.E. Baron van Tuyll van Serooskerke, prof. dr. mr. C.A. de Kam en dr. C.G.M. Sterks voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

10. Zie: Idee VVD reductie tekort oogst weinig bijval economen, *NRC Handelsblad*, 13 oktober 1988.

11. Zie: Politiek zijn niet met een wet te vangen, *NRC Handelsblad*, 16 oktober 1988.