

Terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid

PROF. DR. L.F. VAN MUISWINKEL*

De huidige, door het kabinet toegepaste begrotingsnorm voor het feitelijk financieringstekort is slechts een noodgreep. Andere normen, zoals de rentelast- of de uitgavenquote vertonen eveneens allerlei gebreken. De auteur pleit derhalve voor het onmiddellijk weer in ere herstellen van het structurele begrotingsbeleid. Wil dit beleid echter kans van slagen hebben dan moet het uitgebreid worden tot de gehele collectieve sector, terwijl ook de ontwikkeling van de reële arbeidskosten genormeerd zou moeten worden. De berekening van de beschikbare begrotingsruimte dient volgens de auteur uiterst zorgvuldig te gebeuren. Zo behoren de werkloosheidsuitkeringen en de rentelasten, voor zover deze boven de trendmatige groei uitgaan, geen beslag te leggen op de begrotingsruimte. Volgens deze gedachtengang zou het feitelijke financieringstekort thans hoger mogen zijn dan het niveau dat door het kabinet als bovengrens wordt aangemerkt.

Inleiding

Op het moment dat het structurele begrotingsbeleid (sbb) in de *Miljoenennota 1980* overboord werd gezet, werd reeds gepleit voor een snel eerherstel van deze macro-economische beleidsnorm. De wenselijkheid daartoe werd vele malen en op verschillende plaatsen herhaald. Ook werden andersoortige richtlijnen voor het begrotingsbeleid verdedigd zoals een norm voor de ontwikkeling van de uitgaven. Gaarne wil ik mijn voorkeur uitspreken voor een directe terugkeer naar een structureel begrotingsbeleid dat uitgaat van een norm voor het structureel aanvaardbare financieringstekort.

Vooraf zullen enkele opmerkingen worden gemaakt over de aard van macro-economische beleidsnormen, in het bijzonder over begrotingsnormen, alsmede over de doeleinden die met deze normen zouden kunnen worden nagestreefd. Ook zal aandacht worden geschonken aan de eisen die men aan dergelijke normen moet stellen om te verzekeren dat er een redelijke kans ontstaat dat de nagestreefde doelen ook werkelijk worden bereikt. Tegen deze achtergrond en luttelend op de ervaringen die in het verleden werden opgedaan, wil ik trachten enkele suggesties te doen voor de vorm waarin het sbb in de toekomst zou moeten worden toegepast.

Macro-economische normen

Onder economisch-politieke normen van macro-economische aard kan men verstaan: regels of richtlijnen voor het macro-economisch beleid die politici willen hanteren op grond van de overweging dat die regels of richtlijnen stoelen op een in ruime kring aanvaarde economische analyse 1). Bij begrotingsnormen gaat het om macro-economisch-politieke normen op het terrein van de uitgavenpolitiek, de inkomstenpolitiek en de leningpolitiek van de overheid.

Aan begrotingsnormen zullen een aantal eisen gesteld moeten worden 2). Voor allés zal de toepassing van begrotingsnormen een stabiele ontwikkeling van de economie moeten dienen. De stabilisatiefunctie van de begroting zal zowel conjunctureel als structureel volledig tot zijn recht moeten komen. Eveneens zal

een begrotingsnorm een kader moeten scheppen waarbinnen de afwegingsfunctie volop de ruimte krijgt.

Ook zullen de normen in brede kring aanvaard moeten worden. Dit geldt voor ambtenaren die bij het opstellen en uitvoeren van de begroting zijn betrokken, maar ook voor werknemers- en werkgeversorganisaties. De begrotingspolitiek kan immers niet los gezien worden van andere vormen van economische politiek zoals de loonpolitiek. Ten slotte zal de kiezer nog enig begrip voor de toegepaste regels moeten kunnen opbrengen. Een en ander brengt met zich mee dat de normen nooit te ingewikkeld mogen zijn. Ze mogen het voorstellingsvermogen van een breed publiek niet te boven gaan, overigens zonder op gespannen voet te raken met de economische theorie. Het volmaakte is in deze een vijand van het goede. Een te ver doorgesloten detaillering bemoeilijkt immers de goede afloop van het proces waardoor politici elkaar vinden in een bepaalde norm. De kans dat meningsverschillen over ondergeschikte punten escaleren, moet zo klein mogelijk gehouden worden. Ook in verband met de controlebaarheid is eenvoud geboden. Nooit mag een situatie ontstaan waarbij als gevolg van tal van ingenieuze verfijningen slechts door enkele ingewijden – elkaar toesprekend in geheimtaal – kan worden beoordeeld of het concrete beleid al dan niet beantwoordt aan de gestelde norm.

Aan begrotingsnormen zal vervolgens de eis van duurzaamheid gesteld moeten worden. Van een stabilisatie van de economie komt niets terecht wanneer de marktsector steeds weer moet inspelen op veranderde begrotingsnormen. Uiteraard komt een snelle wisseling op dit terrein ook de afwegingsfunctie niet ten goede. Een goede vrucht van een duurzame begrotingsnorm is

* Hoogleraar Openbare Financiën aan de Vrije Universiteit te Amsterdam; secretaris van het algemeen bestuur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) Vgl. A.J. Vermaat, *Macro-economische normen in de politieke besluitvorming*, in: W. van Rijckeghem (red.), *Macro-economie en politiek*, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1983, blz. 97.

2) Zie C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormen*, Groningen, 1982, met name hoofdstuk 6.

dat de marktsector het gedrag van de overheid op het gebied van de uitgaven en de inkomsten in redelijke mate kan voorspellen. Een moeilijk voorzienbare afwisseling van overmatig groeiende collectieve uitgaven en al dan niet krampachtige ombuigingen doet de marktsector geen goed. Een economisch-politieke norm wordt door de politici gehanteerd wanneer zij stoelt op een in ruime kring aanvaarde economische analyse. Vanuit de theorie zullen dus redelijk bestendige en eensgezinde aanbevelingen moeten worden gedaan. In de politiek zal men op basis hiervan tot overeenstemming moeten kunnen komen over een begrotingsnorm die, eenmaal afgesproken, niet steeds weer ter discussie komt en kabinetswisselingen doorstaat.

Ten slotte geldt als voorwaarde voor een succesvolle begrotingsnorm dat zij praktisch toepasbaar is. In de Nederlandse situatie betekent dit vooral dat de norm bestand is tegen uit het buitenland afkomstige invloeden op onze economie. De norm moet een oliecrisis of een opvallende ontwikkeling van de koers van de dollar kunnen overleven.

Een beoordeling van enkele begrotingsnormen

In het kort laten we de begrotingsnormen de revue passeren die in het directe verleden zijn toegepast of waarvoor een lans werd gebroken 3), om te zien in hoeverre deze aan de genoemde eisen voldoen.

Allereerst is er de door het huidige kabinet toegepaste norm voor het feitelijke financieringstekort. Het feitelijk financieringstekort dient in deze gedachtengang in de loop van de kabinetsperiode in een overeengekomen tempo tot een afgesproken percentage van het nationale inkomen te worden teruggebracht. Terecht is er van vele kanten op gewezen dat het hier gaat om een gebrekkige norm die het best als een noodgreep kan worden gekarakteriseerd. Het feitelijk financieringstekort is immers als saldooorloofheid een speelbal van incidenten en tegenvallers zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant van de overheid. Op conjuncturele tegenvallers van bepaalde inkomsten en uitgaven moet binnen het kader van dit beleid worden gereageerd met ombuigingen elders op de begroting. Een pro-cyclisch beleid is het gevolg. Naast de stabilisatiefunctie komt op deze wijze trouwens ook de afwegingsfunctie in de knel. Daarnaast kan van het beleid rond het feitelijke financieringstekort moeilijk worden gezegd dat het stoelt op economische inzichten die in brede kring worden onderschreven.

Recent is gepleit voor het hanteren van een norm voor het percentage dat de rentelasten van de overheid zouden mogen uitmaken van het nationale inkomen 4). Het belangrijkste bezwaar tegen deze norm is dat de rentelasten rechtstreeks samenhangen met gerealiseerde feitelijke financieringstekorten. De bedenkingen tegen een norm voor het feitelijke financieringstekort gelden dus ook hier. Terecht is o.a. door Kamps opgemerkt dat bij het volgen van deze norm het gevaar van een conjunctuurversterkend beleid in plaats van een conjunctuurdempend beleid snel op de loer ligt 5). Wanneer b.v. het nationale inkomen een conjuncturele deuk oploopt, stijgt het feitelijke financieringstekort en lopen de rentelasten op. Deze laatste worden vervolgens uitgedrukt in het tegenvallend nationale inkomen zodat het percentage dat de rentelasten uitmaken van het nationale inkomen, omhoog gaat en boven de norm zou kunnen uitkomen. Hierop zou dan moeten worden gereageerd met een beperking van de niet-rente-uitgaven van de overheid of door een verhoging van de collectieve lasten. Zonder meer een pro-cyclisch beleid. Ook is het mogelijk dat vanuit het buitenland een stijging van de rentestand naar ons land komt overwaaien. Als gevolg hiervan zal de groei van het nationale inkomen worden afgeremd en zal het feitelijke financieringstekort oplopen. De rentelasten van de overheid, uitgedrukt in het nationale inkomen, gaan omhoog en de reactie zou weer kunnen bestaan uit het terugdringen van de niet-rente-uitgaven; het resultaat is een pro-cyclisch beleid. Tevens moet hieraan worden toegevoegd dat vanuit de economische theorie geen zinvol advies kan worden gegeven met betrekking tot het normatieve rentelastenpercentage.

Een volgende begrotingsnorm die de aandacht vraagt is een norm voor de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Opgevat als een norm voor de trendmatige ontwikkeling van de uitgaven

ondersteunt zij de afwegingsfunctie van de begroting. Er zou daardoor een zekere rust kunnen ontstaan op het bestuurlijke vlak. De budgetdiscipline is ermee gediend en een overmatig groei van de overheidssector kan ermee worden voorkomen. Met betrekking tot de stabilisatiefunctie van de begroting schiet deze norm echter te kort. Zij zegt niets over de ontwikkeling van het financieringstekort en biedt er geen waarborgen voor dat de groei van de effectieve vraag wordt afgestemd op die van de produktiecapaciteit. Gaat het niet om een norm voor het *trendmatig uitgavenpeil*, maar om een *regel voor de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven* dan doen mee- en tegenvallers hun invloed weer voelen en zou ook op het gebied van de afwegingsfunctie niets gewonnen zijn.

Een enkel woord nog over een norm voor de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk. Hoewel de hantering van een dergelijke norm van belang kan zijn voor het tegengaan van allerlei afwentelingsmechanismen, verzuimt zij de pas af te snijden aan het oprekken van het financieringstekort en aan een ongecontroleerde groei van de uitgaven. Evenmin als de afwegingsfunctie komt de stabilisatiefunctie aan haar trekken.

De terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid

Het voorgaande samenvattend kan worden gezegd dat er in de rij van genoemde normen geen voorkomt die tegelijkertijd de stabilisatiefunctie en de afwegingsfunctie ondersteunt. Reden genoeg ons af te vragen of een directe terugkeer tot het aloude structurele begrotingsbeleid zoals dat tot aan het eind van de jaren zeventig werd toegepast, niet zou moeten worden overwogen. Uiteraard zal aandacht moeten worden geschonken aan de tekortkomingen van dat beleid die er indertijd de oorzaak van waren dat het ter zijde werd geschoven. Van verschillende kanten zijn hiertoe aanzetten gegeven. Mede op basis daarvan wil ik een poging ondernemen een structureel begrotingsbeleid te beschrijven dat in de huidige tijd zinvol zou kunnen worden gehanteerd en dat vrij zou zijn van genoemde gebreken 6).

Zoals bekend is het oogmerk van het structurele begrotingsbeleid de overheidsfinanciën zodanig in te passen in het geheel van nationale middelen en bestedingen dat voorwaarden worden geschapen voor een evenwichtige structurele ontwikkeling van de volkshuishouding. Centraal staat de gedachte dat de overheid ervoor moet zorgen dat, over een langere periode bezien, de totale vraag zich zo ontwikkelt dat een volledige bezetting van de groeiende produktiecapaciteit wordt gegarandeerd. Een ander houdt in dat het spaartekort van de overheid trendmatig een vast percentage van het nationale inkomen moet vormen dat gelijk is aan het wenselijke structurele spaaroverschot van de overige sectoren, eveneens uitgedrukt in het nationale inkomen en gecorrigeerd voor dat deel van de nationale besparingen dat bestemd is voor overdracht aan ontwikkelingslanden. Of in financieringssaldi uitgedrukt: de omvang van het structurele financieringstekort van de overheid moet gelijk zijn aan het structurele financieringsoverschot van de particuliere sector wanneer tevens geldt dat het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans gelijk is aan de netto kapitaaloverdrachten van de overheid aan het buitenland. Een berekening van de z.g. begrotingsruimte en de toetsing van de begroting aan die ruimte vormt vervolgens het logisch sluitstuk van de praktijk van het sbb.

3) Zie o.a. E.J. Bomhoff, *De kunst van het bezuinigen*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 2, Rotterdam, 1982; A.G.J. Haselbekke, *Frustrerende normen*, *ESB*, 26 mei 1982, blz. 543-546; N.P. Mol, *Zedenpreken over het begrotingsbeleid*, *ESB*, 31 juli 1982, blz. 750-751.

4) H.O.C.R. Ruding, toespraak voor jaarvergadering van het NCW, 9 mei 1985, Persbericht Ministerie van Financiën.

5) H. Kamps, *De nieuwe norm*, *ESB*, 7 augustus 1985, blz. 769.

6) Zie met name Sterks, op.cit., blz. 329.

De gedachte dat de overheid in Nederland een structureel financieringstekort behoort te hebben wordt nog steeds door een ruime meerderheid van economen onderschreven. En hoewel de een wat meer overhelt naar evenwichtstheorieën en een ander zich meer thuisvoelt bij onevenwichtigheidsgedachten wordt toch zelden van de overheid verlangd dat zij streeft naar een sluitend budget. Ook in de kringen van De Nederlandsche Bank en het Ministerie van Financiën wordt het idee van een aanvaardbaar structureel financieringstekort nog steeds aanvaard. In theorie en praktijk is er een breed draagvlak voor dit uitgangspunt van het sbb. Aan de eis van aanvaarding in brede kring ter bevordering van de bereidheid van politici de norm na te leven, is voldaan.

De vraag moet nu aan de orde komen op welke wijze enkele gebreken die het sbb met name in de jaren zeventig vertoonde kunnen worden ondervangen. Alleen dan kan een weer opnieuw toegepast sbb de nodige duurzaamheid verkrijgen.

Voorstellen tot verandering

Allereerst verdient het de voorkeur het terrein waarop het sbb van toepassing is te verbreden tot de gehele collectieve sector, t.w. het rijk, de lagere overheden en de sociale verzekeringen. Dit is overigens niets meer dan verder gaan op de weg die reeds werd ingeslagen bij de introductie van de 1%-norm van Duisenberg, een norm die betrekking had op het totaal van collectieve lasten. De financieringssaldi van het rijk, de lagere overheden en de sociale verzekeringen worden geconsolideerd.

Dit betekent dus dat de sociale verzekeringen onder de begrotingsnorm komen te vallen ondanks het uitgangspunt dat de sociale-zekerheidssector zich in beginsel zelf moet bedruipen en op grond hiervan volgens sommigen buiten de consolidatie gehouden zouden kunnen worden. Binnen het kader van het sbb speelt de aangenomen c.q. nagestreefde trendmatige groei van het nationale inkomen een belangrijke rol o.a. bij de berekening van de begrotingsruimte. De nagestreefde groeivoet moet echter ook kunnen worden gehaald. Daar zowel de omvang en de samenstelling van de totale collectieve uitgaven, als die van de totale collectieve inkomsten rechtstreeks van invloed zijn op de haalbaarheid van de nagestreefde groei, zal het sbb betrekking moeten hebben op de totale collectieve sector, incl. de sociale verzekeringen.

Ter zijde zij opgemerkt dat de in het verleden wel aanvaardbare tijdelijke overschrijdingen van het structureel aanvaardbare financieringstekort, waarbij het niet ging om conjuncturele afwijkingen maar om overschrijdingen die voortvloeiden uit aanvullend beleid, uit den boze waren. Het zou beter geweest zijn als men, blijvend binnen de normale begrotingsruimte, het patroon van de uitgaven en de samenstelling van de inkomsten zo zou hebben gekozen dat de gewenste groei van het nationale inkomen ook wat betreft de groei van produktiecapaciteit verzekerd zou zijn geweest.

De eis dat de aangenomen groei ook moet kunnen worden gehaald, betekent tevens dat binnen het sbb een element aanwezig zal moeten zijn dat voorkomt dat er een scheefgroei ontstaat tussen de collectieve sector en de marktsector. Zoals bekend garandeert het louter en alleen afstemmen van het structurele financieringstekort van de collectieve sector op het financieringsoverschot van de marktsector niet dat een dergelijke scheefgroei wordt voorkomen. Het sbb zal dus gecompleteerd moeten worden met een norm voor de collectieve uitgaven of met een norm voor de collectieve lasten. Een lastennorm verdient m.i. de voorkeur. De duurzaamheid van een norm is er immers mee gediend wanneer politici er niet van kunnen afwijken zonder gezichtsverlies te lijden bij bedrijfsleven en kiezer. Juist op het gebied van de collectieve lasten volgt het publiek de overheid nauwlettend. In de huidige situatie moet worden gedacht aan een norm die een geleidelijke daling van de collectieve-lastendruk inhoudt. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat de trendmatige lastendruk en niet de feitelijke moet worden genormeerd.

Voor een goede ontwikkeling van de produktiecapaciteit is echter meer nodig. De reële arbeidskosten zullen niet te hoog mogen oplopen. Het structurele begrotingsbeleid dat uitgaat van een bepaalde gewenste groei van de produktiecapaciteit waarop de effectieve vraag wordt afgestemd, zal vergezeld moeten gaan van een loonpolitiek die tot resultaat heeft dat de ontwikkeling van de reële arbeidskosten de aangenomen groei van de produktiecapaciteit niet in de weg staat. Ook in een ander opzicht vormt een goede loonpolitiek een voorwaarde voor het slagen van het sbb. We zagen immers dat het sbb eerst volledig genoemd kan worden wanneer het tevens een norm voor de collectieve lasten omvat. Uit de hand gelopen reële arbeidskosten kunnen de structurele werkloosheid en daarmee het beroep op de sociale zekerheid zo hoog laten oplopen dat de daaruit volgende hoge premiedruk de haalbaarheid van de collectieve-lastennorm in gevaar



brengt 7). Op zijn beurt zou het sbb hierdoor in de knel komen.

Een geheel ander onderwerp vormt de toetsing van de begroting aan de begrotingsruimte. Ten opzichte van de methode die aan het eind van de jaren zeventig werd gepraktiseerd zullen veranderingen moeten worden aangebracht. Van belang is de vraag welke veranderingen van uitgaven aan de ruimte moeten worden getoetst. Op de bekende wijze kan voor de collectieve sector als geheel de begrotingsruimte worden bepaald op basis van de gewenste trendmatige groei van het nationale inkomen en de aanvaarde norm voor de trendmatige lastendruk. Uiteraard dient de fout van een te optimistisch geschatte groei voet van het nationale inkomen niet te worden geprolongeed. De vraag rijst echter, welke veranderingen van collectieve uitgaven beslag leggen op deze ruimte. Welke uitgavenveranderingen moeten worden getoetst. Uiteraard moet het gaan om relevante uitgaven in de zin van uitgaven met een bestedingseffect, uitgaven die van invloed zijn op de effectieve vraag.

De relevante uitgaven kunnen echter worden verdeeld in uitgaven waarvan de omvang losstaat van de ontwikkeling van het nationale inkomen (de exogene uitgaven) en uitgaven waarvan de hoogte samenhangt met bewegingen van het nationale inkomen (de endogene uitgaven). De feitelijke groei van de exogene uitgaven behoort zonder meer een beslag op de ruimte te leggen. Bij de endogene uitgaven zou echter slechts de structurele groei moet worden getoetst 8): de groei van de endogene uitgaven die zou optreden wanneer het nationale inkomen zou toenemen overeenkomstig het beoogde trendmatige groeipercentage. Voor zover de feitelijke veranderingen van de endogene uitgaven afwijken van de structurele veranderingen als gevolg van schommelingen van het feitelijke nationale inkomen rond de trend, moeten deze afwijkingen buiten de toetsing worden gehouden.

In verband met deze problematiek springen twee uitgaven categorieën in het oog, de werkloosheidsuitkeringen en de rentelasten. Aan de hand van ramingen van de groei van de beroepsbevolking en van de verwachte stijging van de arbeidsproductiviteit en rekenend houdend met de voorgenomen arbeidsduurverkortingskorting kan worden nagegaan hoe de werkloosheid zich zal ontwikkelen wanneer het nationale inkomen overeenkomstig de gewenste groei voet toeneemt. De hieraan volgens de bestaande uitkeringsregels verbonden werkloosheidsuitgaven gaan ten koste van de berekende begrotingsruimte. Dit zijn de structurele werkloosheidsuitgaven. Zijn de feitelijke uitgaven in verband met de werkloosheid hoger als gevolg van een minder dan trendmatige groei van het nationale inkomen dan valt het meerdere buiten de toetsing. Stelselveranderingen of wijzigingen van de uitkeringshoogte die de uitgaven horend bij een economische ontwikkeling volgens de trend omlaag brengen, leiden tot een kleiner beslag op de ruimte.

Bezien we vervolgens de rentelasten. Ook nu weer kunnen structurele rentelasten worden bepaald. Dat zijn de rentelasten die zouden ontstaan wanneer het nationale inkomen zich overeenkomstig de aangenomen trend zou ontwikkelen en het financieringstekort van de collectieve sector steeds het structureel aanvaardbare niveau zou bezitten – dat alles bij een „normale” rentestand. Die laatste is de gemiddelde rente die voor een periode met ten minste de lengte van een conjunctuurcyclus mag worden verwacht. De structurele rentelasten dienen ten laste van de ruimte te worden gebracht. Wanneer echter de feitelijke financieringstekorten enige tijd boven het structureel aanvaardbare niveau uitkomen als gevolg van conjuncturele tegenvallers, moet het meerdere buiten de toetsing blijven. Deze rentelasten behoeven niet binnen de begrotingsruimte te worden opgevangen. Dit zelfde geldt voor het effect van rentestanden die tijdelijk uitgaan boven het normale niveau.

Het hiervoor beschreven toetsingssysteem heeft als voordeel dat in het geval dat werkloosheidsuitgaven en rentelasten boven hun structurele niveau komen als gevolg van een conjuncturele neergang er niet op gereageerd hoeft te worden met ombuigingen van overheidsbestedingen en van niet-rente-uitgaven. De rust op het gebied van de afweging zou worden bevorderd. Het moge duidelijk zijn dat de automatisch stabiliserende werking van de begroting bij de hier aanbevolen toetsingsmethode sterker is dan bij een methode waarbij iedere verandering van relevante uitgaven binnen de ruimte moet worden opgevangen. De uitslagen van het feitelijk financieringstekort rond het aan-

vaardbare structurele niveau zijn groter. Op grond hiervan en lettend op praktische bezwaren die kunnen worden ingebracht tegen de „fine-tuning” van de keynesiaanse begrotingspolitiek is de aanbeveling op zijn plaats in de toekomst af te zien van conjuncturele maatregelen buiten de structurele begrotingsruimte om. Hierdoor kan een herhaling van de in de jaren zeventig gemaakte fouten worden voorkomen.

In aansluiting hierop moet de vraag worden gesteld of de wat grotere uitslagen van het feitelijke financieringstekort rond het structureel aanvaardbare niveau geen onoverkomelijke financieringsproblemen zouden kunnen oproepen 9). Als uitgangspositie kiezen we een situatie waarbij het nationale inkomen zich volgens de aangenomen trend ontwikkelt, terwijl tevens geldt dat het feitelijke financieringstekort van de collectieve sector het structureel aanvaardbare niveau bezit. Het is tevens gelijk aan het financieringsoverschot van de marktsector. Ten slotte is het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans gelijk aan de netto kapitaaloverdrachten van de overheid aan ontwikkelingslanden. De collectieve sector kan zijn financieringstekort zonder moeite op de binnenlandse kapitaalmarkt dekken. Daarna wordt deze evenwichtige situatie verstoord.

Eerst het geval dat de verstoring uit het buitenland stamt. De economische gang van zaken in het buitenland wordt slechter, de export zakt in en er ontstaat een tekort op de lopende rekening. De teruglopende export heeft tevens tot gevolg dat de groei van het nationale inkomen onder het trendmatige niveau komt te liggen. Het feitelijk financieringstekort van de collectieve sector stijgt daardoor boven het structureel aanvaardbare niveau. Lettend op het gestegen financieringstekort van de collectieve sector en er rekening mee houdend dat de lopende rekening van de betalingsbalans nu een tekort vertoont, moet de conclusie worden getrokken dat een situatie wordt bereikt waarbij het feitelijk financieringsoverschot van de marktsector kleiner is dan het feitelijk financieringstekort van de collectieve sector.

Wenst men het financieringstekort van de collectieve sector geheel op de binnenlandse kapitaalmarkt te dekken dan is het financieringsoverschot van de marktsector hiertoe niet voldoende. Een oplossing is de hulp van buitenlandse beleggers in te roepen. Tegenover de afvloeiing van liquiditeiten via de lopende rekening komt dan een toevloed van liquiditeiten via de kapitaalrekening van de betalingsbalans te staan. Per saldo verandert de liquiditeitenhoeveelheid niet en ook de goud- en deviezenreserve blijft ongewijzigd. Een andere oplossing kan men zoeken in monetaire financiering van dat deel van het financieringstekort van de collectieve sector dat niet uit het financieringsoverschot van de marktsector kan worden gedekt. Dan komt tegenover het wegstromen van liquiditeiten via de lopende rekening binnenlandse liquiditeitscreatie te staan. De liquiditeitenmassa blijft per saldo weer onveranderd, de goud- en deviezenreserve daalt echter in dit geval.

Nu het geval dat een verstoring optreedt van binnenlandse oorsprong. De investeringen van de marktsector zakken in. Als gevolg hiervan gaat de lopende rekening van de betalingsbalans een overschot vertonen dat boven de gestelde norm ligt. Tevens komt de feitelijke groei van het nationale inkomen lager uit dan de trendmatige groei, zodat het feitelijk financieringstekort van de collectieve sector boven het structureel aanvaardbare niveau komt te liggen. De teruggelopen investeringen hebben ook tot gevolg dat het financieringsoverschot van de marktsector stijgt. Uiteindelijk neemt het financieringsoverschot van de marktsector sterker toe dan het financieringstekort van de collectieve sector. De lopende rekening vertoont immers een overschot boven de gestelde norm.

Al met al behoeft in dit geval in het geheel niet te worden gevreesd dat de collectieve sector problemen zal ontmoeten bij het dekken van de gestegen financieringsbehoefte op de binnenland-

7) Vgl. P.C. Allaart, De (on)mogelijkheid van een constante collectieve-lastendruk, *ESB*, 17 februari 1982, blz. 164-168.

8) Vgl. Sterks, op.cit., blz. 332.

9) Vgl. B. Compaijen en R.H. van Til, *De Nederlandse Economie, deel 4, De Miljoenennota*, Groningen, 1985, blz. 100 e.v.

se kapitaalmarkt. Integendeel, het bedrag waarmee het financieringsoverschot van de marktsector het financieringstekort van de collectieve sector overtreft, kan voor kapitaalexport worden aangewend. Tegenover de toestroom van liquiditeiten via de lopende rekening staat dan het wegstromen van liquiditeiten via de kapitaalrekening. De liquiditeitenhoeveelheid blijft onveranderd.

Het geheel overziende kan het volgende worden gezegd. In de praktijk zullen binnenlandse en buitenlandse verstoringen of elkaar afwisselen of met elkaar hand in hand gaan zonder dat één van beide systematisch overheerst. Er behoeft dan ook geen vrees te bestaan dat de collectieve sector in het geval van tegenvallende ontwikkelingen eenzijdig in de hoek wordt gedrongen van een beroep op buitenlandse beleggers en monetaire financiering. De collectieve sector komt niet te staan voor onoverkomelijke financieringsproblemen wanneer het feitelijke financieringstekort met wat wijdere uitslagen schommelt rond het structureel aanvaardbare niveau.

Terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid

Een snelle terugkeer naar een aangepast structureel begrotingsbeleid is noodzakelijk en mogelijk. Eerst zal moeten worden getracht de conjuncturele component van het huidige finan-

cieringstekort in redelijke mate te benaderen. Daarna kan worden geconstateerd in welke mate het voor conjuncturele invloeden gecorrigeerde financieringstekort het structureel aanvaardbare niveau overschrijdt. Ten slotte zal een weg gekozen moeten worden waarlangs de overschrijding binnen een redelijke termijn kan worden weggewerkt.

Binnen het kader van het weer toegepaste structurele begrotingsbeleid zou men hierbij kunnen kiezen uit de volgende mogelijkheden. In de eerste plaats kan een gedeelte van de berekende ruimte worden bestemd voor het terugbrengen van de overschrijding. Een andere mogelijkheid is het voorlopig bewust laag inschatten van de trendmatige groei van het nationale inkomen waarop de berekende ruimte is gebaseerd. Dit voorkomt trouwens ook ongelukken die we ons herinneren uit de jaren zeventig. In de laatste plaats kan worden overwogen de begrotingsruimte die beschikbaar komt uit de trendmatige groei van het aanvaardbare financieringstekort voorlopig niet te benutten.

Op deze wijze kan snel worden teruggekeerd naar het structurele begrotingsbeleid. Met een hernieuwde berekening van de structurele begrotingsruimte en de daarbij behorende budgetdiscipline zou de afwegingsfunctie van de begroting ten zeerste gediend zijn. Daarnaast zou ook de stabilisatiefunctie weer tot haar recht kunnen komen.

L.F. van Muiswinkel