

# Trendmatig begrotingsbeleid

Deze week heeft de Studiegroep Begrotingsruimte advies uitgebracht over het te voeren begrotingsbeleid na 1994. Het is het negende rapport, getiteld *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*. De studiegroep schetst het perspectief dat er tegen het einde van de huidige kabinetsperiode, na meer dan tien jaar – overigens succesvol – tijdpadbeleid, uitzicht komt op een minder rigide en meer trendmatige benadering.

Uitgangspunt van deze benadering is dat de structurele doelstellingen voor het financieringstekort en de lastendruk worden bereikt, zonder dat er tijdens een kabinetsperiode voortdurend ad hoc-aanpassingen van uitgavenprogramma's en belastingtarieven noodzakelijk zijn. Dit wordt in het rapport nader uitgewerkt in een concrete systematiek.

Het eerste centrale element van deze systematiek is de uitgavennorm. Op basis van de doelstellingen voor het trendmatige financieringstekort en de beoogde vermindering van belasting- en premietarieven, wordt een norm vastgesteld voor de reële uitgaven-groei van de rijksbegroting en de sociale fondsen. Tijdens de kabinetsperiode wordt primair gekoerst op het handhaven van deze uitgavennorm. Het tweede centrale element is dat er tijdens de kabinetsperiode niet wordt gekoerst op het handhaven van een plafond voor de collectieve-lastendruk, maar op het realiseren van een vooraf afgesproken saldo van fiscale maatregelen en maatregelen gericht op verlaging van de premiedruk. Het derde centrale element is dat fluctuaties van belastinginkomsten rondom de trendmatige ontwikkeling, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, niet tot compenserende maatregelen hoeven te leiden.

Het advies luidt de uitgavennorm zo vast te stellen dat in de komende kabinetsperiode een trendmatig financieringstekort van het Rijk wordt bereikt van 1,75% van het bbb. Dit betekent dat, bovenop de daling van het financieringstekort die al wordt voorzien in het behoedzame middellange-termijnsce-nario van het CPB, een extra tekortreductie in de periode 1995-1998 wordt bepleit. Daarvoor zijn twee argumenten.

Ten eerste is een lager tekort noodzakelijk om de groei van de staats-schuldquote om te buigen in een daling en in het verlengde daarvan de druk van de rentelasten op de begroting – en daarmee de 'crowding out' van andere uitgaven – te verminderen.

Een tweede argument voor een lager tekort vloeit logischerwijs voort uit de aanbeveling om over te gaan tot een trendmatig begrotingsbeleid in combinatie met de eisen die het Verdrag van Maastricht aan het nationale begrotingsbeleid stelt. Voor een dergelijk beleid, waarbij tijdens de kabinetsperiode onder invloed van belastingtegenvallers en -meevallers het feitelijke financieringstekort mag fluctueren rondom de beoogde trendwaarde, dient het trendmatige tekort ten minste onder het EMU-plafond te zijn gebracht. De ruimte voor een verantwoord trendmatig beleid dient dus eerst te worden verdiend.

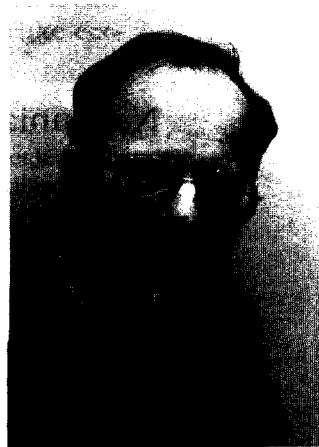
Een wezenlijk element van de voorgestelde systematiek is dat er voor trendmatig beleid geen ruimte is wanneer de overheidsfinanciën dreigen te ontsporen. Wordt het vooraf bepaalde feitelijke tekortplafond tijdens de kabinetsperiode overschreden, dan rest slechts één methode, namelijk een 'vangrail-beleid' waarbij het feitelijke financieringstekort de norm is. Het tekortplafond fungeert dus als een waarborg tegen escalatie van het tekort en de schuld. Dit is de les die we hebben geleerd sinds het begin van de jaren tachtig.

Degenen die na ruim tien jaar van feitelijke tekortnormering buiten adem zijn geraakt van de onontkoombare noodzaak van frequente begrotingsaanpassingen, zullen in het advies aanknopingspunten zien voor een meer ontspannen beleid in de komende kabinetsperiode. Een waarschuwing is hierbij op zijn plaats. Een trendmatig begrotingsbeleid is in de komende kabinetsperiode zeker niet synoniem met een gemakkelijk beleid. De studiegroep schetst een begrotingssystematiek die perspectief biedt op een bestendig begrotingsbeleid.

Het behoedzame scenario voor de middellange termijn laat echter geen uitbundige economische groeicijfers zien. Verbetering van de economische prestaties van ons land zal voorts op veel terreinen een uiterst terughoudend uitgavenbeleid vereisen. Binnen de bovengeschetste contouren van het begrotingsbeleid verdienen uitgaven die de economische structuur versterken prioriteit. Verder is er alle aanleiding om maatregelen te treffen die de collectieve-lastendruk op micro-niveau substantieel verlichten. Dit is dringend noodzakelijk met het oog op onze Europese en mondiale concurrentiepositie en het gebrekkige functioneren van de arbeidsmarkt. Het is dan onvermijdelijk dat de beschikbare ruimte voor collectieve uitgaven onder druk komt te staan.

De studiegroep heeft met dit advies de contouren aangegeven van een naar mijn oordeel verantwoord trendmatig begrotingsbeleid. Binnen deze contouren is er ruimte voor nadere politieke afwegingen omtrent het niveau en de samenstelling van de collectieve uitgaven en collectieve lasten. Hiermee is de uitdaging gesteld aan al diegenen die zich in de komende tijd zullen buigen over de concrete invulling van het begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode; een beleid dat in menig opzicht van grote betekenis is voor de wijze waarop de Nederlandse economie op weg gaat naar de eenentwintigste eeuw.

De auteur is thesaurier-generaal van het Ministerie van Financiën en in deze hoedanigheid voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte.



H.J. Brouwer