

De nieuwe norm

Na bijna vier jaar lang stand te hebben gehouden tegen de eisen van pressiegroepen, is de minister van Financiën om. In het zicht van de finish verschuift het accent in zijn beleid van het terugbrengen van het financieringstekort naar het handhaven van de koopkracht. Erg verrassend is dat niet. De naderende verkiezingen werpen hun schaduw vooruit op het economische beleid. Het op peil houden van de besteedbare inkomens past beter in het verkiezingsprogramma dan een additionele verlaging van het financieringstekort met een halve procentpunt. Ook is de accentverschuiving niet spectaculair: het in het regeerakkoord gestelde doel van 7,4% van het nationale inkomen is weliswaar niet langer heilig, maar het tekort moet in 1986 wel onder de 8% komen. Wat echter opzien baarde, was dat de minister van Financiën een dam tegen de koerswijziging probeerde op te werpen door een nieuwe (hulp-)norm voor het financieringstekort te introduceren: de rentelast moet als percentage van het nationale inkomen op het niveau van 1986 (5,9%) worden gestabiliseerd.

Een zekere normering van het tekort is toe te juichen. De tegenwoordige, puur kwantitatieve doelstelling voor het tekort – het tekort moet aan het einde van de kabinetsperiode tot 7,4% zijn teruggebracht – kent een element van willekeur. Waarom juist 7,4% en niet 6,3 of 8,6%? Het is echter de vraag of het stabiliseren van de rentelasten een alternatief is. Een belangrijke eis die aan een norm mag worden gesteld is dat zij praktisch haalbaar moet zijn. De minister van Financiën heeft daar geen twijfels over: „In feite is zelfs een stabilisatie van de rentelasten als percentage van het nationaal inkomen een weinig ambitieuze en dus broodnodige, minimale norm” 1). Maar bij een veronderstelde economische groei en inflatie van 2%, en een dalende rentestand van 8 naar 5%, kunnen de rentelasten alleen worden gestabiliseerd als het tekort met circa 1½% per jaar wordt teruggebracht, zodat in 1990 nog slechts een financieringstekort van rond de één procent resteert: een bijna sluitende begroting. Een onrealistisch laag niveau van het tekort! De haalbaarheid van de norm wordt nog kleiner als de reële rente stijgt. Dit komt doordat een stijgende rente zowel de totale rentelast opdrijft, als de groei van het nationale inkomen aantast, waarin de norm is uitgedrukt. Stabilisatie van de rentelast zou in zo'n situatie niet te realiseren bezuinigingen vereisen. Dit komt de begrotingsdiscipline en de rust in het begrotingsbeleid natuurlijk niet ten goede. Beter geen norm, dan een frustrerende norm.

Een bezwaar van principiële aard tegen de nieuwe norm is dat zij op het *feitelijke* financieringstekort is gebaseerd. De rentestabilisatienorm verschilt in dat opzicht niet van de huidige fixatie op de hoogte van het tekort. Het feitelijke tekort is als kompas voor het begrotingsbeleid niet geschikt, omdat het een vergaarbak is van conjuncturele en structurele invloeden op de begroting. Een tijdelijke daling van de belastingopbrengsten, een extra uitgave uit hoofde van een intensivering van het beleid, of een permanente daling van de aardgasafdrachten worden op dezelfde manier behandeld: zij vereisen compensatie elders op de begroting omdat anders het tekort toeneemt. Zo'n normering leidt ertoe dat de begroting alleen neutraal of procyclisch werkt. Zo wordt een conjuncturele daling van de belastingopbrengsten gekoppeld aan een procyclische uitgavenbeperking om het begrotingsevenwicht te herstellen. Een ander gevolg is dat voortdurend in de begroting moet worden ingegrepen om tegenvallers te compenseren. De onrust wordt nog versterkt doordat de macro-economische prognoses op grond waarvan het tekort wordt geraamd, herhaaldelijk moeten worden bijgesteld. Het koersen op het feitelijke financieringstekort leidt er bovendien toe dat het accent van de bezuiniging op de flexibele posten van de begroting komt te liggen en dat het inslaan van vluchtwegen die de begroting niet belasten (debudgettering, intering op de sociale fondsen, verhoging van de belastingen) aantrekkelijk wordt. Beter geen norm, dan een norm gebaseerd op het feitelijke financieringstekort.

Een norm voor de begroting zal niet op het feitelijke maar op het structurele financieringstekort moeten worden gebaseerd. Met wisselend succes is deze normering in de jaren zestig en zeventig toegepast. De kern ervan is dat niet de macro-economische prognoses voor het komende begrotingsjaar, maar de trendmatige ontwikkeling van de economie het kader voor de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering vormt. Het structurele spaaroverschot van de particuliere sector (bij volledige bezetting van de productiecapaciteit) vormt de basis voor de berekeningen van het op lange termijn aanvaardbare tekort van de overheid. De gedachte is dat de overheid structurele onderbesteding in de econo-

mie voorkomt indien zij het verschil tussen de productiecapaciteit en de totale bestedingen met het overheidsbudget opvult. In de praktijk betekent dit dat de beschikbare begrotingsruimte door de endogene trendmatige ontwikkeling van de belastingen (door de groei van het inkomen en de progressiefactor), de niet-belastingmiddelen en de autonome belastingverhogingen wordt bepaald. De zo berekende ruimte is te gebruiken voor autonome uitgavenstijgingen en/of belastingverlagingen. (Er wordt nog gecorrigeerd voor het gewenste overschot op de lopende rekening in verband met ontwikkelingshulp). Het feitelijke tekort zal afwijken van het structurele tekort ten gevolge van conjuncturele schommelingen. Maar deze tijdelijke afwijkingen komen niet ten laste van de berekende ruimte, en vereisen geen compensatiemaatregelen elders op de begroting.

De trendmatige begrotingsnormering kent vele voordelen. Zo ziet Sterks er de synthese in van het klassieke streven naar een sluitende begroting, en de keynesiaanse „functional finance” 2). De conjuncturele component van de begroting geeft de beleidsmakers immers de nodige speelruimte om het uitgaven- en inkomstenbeleid op de stand van de conjunctuur af te stemmen, terwijl op lange termijn een neutrale invloed van de begroting uitgaat. Verder zijn er bestuurlijke voordelen omdat de positie van de minister van Financiën wordt versterkt: de discussie betreft vooral het invullen van de ruimte en niet de omvang ervan. Bovendien dwingt deze normering tot prioriteitsstelling: de uitgaven zijn onderling concurrerend, evenals uitgavenverhoging en belastingverlaging, die beide ten koste van de beschikbare ruimte gaan. Ten slotte hoeft er niet bij iedere tegenvaller te worden omgebogen en kan planning op langere termijn plaatsvinden (in de vorm van meerjarige begrotingskaders). Beter een structurele norm dan een andere norm.

De vraag is of de tijd rijp is om naar het trendmatige begrotingsbeleid van de jaren zestig en zeventig terug te keren. Een eerste is in ieder geval dat het feitelijke financieringstekort niet te ver van het structurele tekort mag afwijken. In het verleden is het trendmatig begrotingsbeleid ter zijde geschoven omdat het feitelijke tekort zo hoog dreigde op te lopen dat de financierbaarheid ervan gevaar liep en de rente werd opgedreven. De marge om conjuncturele schommelingen van het tekort op te vangen was verdwenen. Het getij voor de terugkeer van de structurele begrotingsnorm is wat deze voorwaarden betreft, gunstig: de financierbaarheid van het tekort is geen probleem, de rente wordt voornamelijk in het buitenland bepaald en niet door de hoogte van het tekort, en het feitelijke financieringstekort is tot redelijke proporties teruggebracht. Herinvoering vereist ook dat het financieringstekort in een conjuncturele en structurele component kan worden ontleed. Dit is niet eenvoudig. Hoe dient bij voorbeeld de structurele ontwikkeling van de besparingen te worden bepaald, die vanaf 1973 sterk teruglopen, maar zich sinds 1983 weer herstellen? En het zal moeilijk zijn om structuurbreuken van omslagen in de conjunctuur te onderscheiden. Maar het vereist in ieder geval dat de beleidsmakers hun visie op de economische ontwikkeling preciseren. Ten slotte kan invoering van het trendmatige begrotingsbeleid alleen succesvol zijn als van de gemaakte fouten in de jaren zestig en zeventig is geleerd. Structurele groeivoeten werden te optimistisch geschat waardoor de ruimte werd opgerekt, en er werden aanvullende structurele maatregelen genomen die door het uitblijven van inverdiepings-effecten het tekort verder opdreven. In weerwil van de norm stegen de uitgaven in de periode 1961 – 1979 van 24 tot 39% van het nationale inkomen. Sterks concludeert dan ook: „Begrotingsnormen mogen theoretisch nog zo goed zijn gefundeerd en deze mogen nog zo tot de praktische verbeelding spreken, tenslotte zijn het de politici die beslissen of zij hun beleidsvrijheid laten inperken en begrenzen door de acceptatie van bepaalde normen en andere spelregels” 3). Maar waar een wil is, is een weg.

In de *Miljoenennota 1981* is een vurig pleidooi gehouden om het trendmatige begrotingsbeleid in ere te herstellen. Daarna is het op beleidsniveau stil geworden. Niet terecht, want de laatste conclusie luidt: beter een structurele norm dan geen norm.

H. Kamps

- 1) Toespraak van minister Ruding voor de jaarvergadering van het NCW, Persbericht Ministerie van Financiën, 9 mei 1985.
- 2) C.G. Sterks, *Begrotingsnormen*, Groningen, 1982, blz. 7.
- 3) Idem, blz. 330.