

Budgettaire onzekerheid en de beheersbaarheid van de openbare financiën

De groei van de overheidsuitgaven is afgeremd en het financieringstekort lijkt langzaam terug te lopen tot normale proporties. Het is dus tijd om weer na te denken over het begrotingsbeleid in een min of meer evenwichte situatie. Van een aantal kanten is al geopperd terug te keren naar het structurele begrotingsbeleid. De auteur van dit artikel sluit zich daarbij aan, zij het dat hij voorstelt aan het structurele begrotingsbeleid een evenwichtsherstellend mechanisme toe te voegen om te voorkomen dat de openbare financiën bij langdurige crises weer evenzeer uit de hand lopen als in de jaren zeventig.

DR. J.J.M. KREMERS *

Inleiding

In dit artikel worden twee nijpende vragen aan de orde gesteld. Hoe kunnen we een nieuw structureel beleid voor de Nederlandse openbare financiën ontwerpen dat beter bestand is tegen onverwachte verstoringen dan de structurele begrotingspolitiek van de jaren zestig in de jaren zeventig bleek te zijn? En in directe samenhang met die eerste vraag: hoe kan een nieuw structureel begrotingsbeleid een halt toeroepen aan de sinds het midden van de jaren zeventig opgetreden schadelijke verschuiving van budgettaire onzekerheid van het financieringstekort naar de openbare uitgaven?

Gedurende de jaren zestig en het eerste deel van de jaren zeventig werd het budgettaire beleid in Nederland gevoerd volgens de regels van het structurele begrotingsbeleid (sbb). Tegen de achtergrond van een structurele begrotingsnorm voor het op lange termijn optimaal geachte financieringstekort, zou het feitelijke tekort op de korte termijn anti-cyclisch moeten fluctueren door de endogeniteit van belastingopbrengsten en overheidsuitgaven. Er werd echter weinig aandacht geschonken aan het afstemmen van de korte-termijnfluctuaties op de lange-termijnnorm. Deze afstemming bestond uit een passieve en een actieve component. Wat de passieve component betreft, werd verondersteld dat conjunctuurcycli symmetrisch rond een onderliggende trend liggen. Omdat de openbare financiën zich met dezelfde regelmaat anti-cyclisch bewegen, zouden ze zich dus ook automatisch ontwikkelen rond de optimale lange-termijnnorm. Daarnaast was de actieve component uitsluitend bestemd voor noodgevallen. Indien door onvoorziene omstandigheden de openbare financiën de grenzen van het door het nationale inkomen draagbare zouden overschrijden, moest er uiteraard worden ingegrepen. Dit is dan ook gebeurd in het midden van de jaren zeventig, toen het duidelijk werd dat zowel de belastingdruk als het financieringstekort onaanvaardbare hoogten hadden bereikt.

De ervaringen van de afgelopen decennia hebben ge-

leerd dat de economie zich niet langs een volstrekt voorspelbare trend beweegt, dat fluctuaties van de conjunctuur en van het budget rond de onderliggende lange termijn in de regel niet symmetrisch zijn, en dat er aldus geen garantie bestaat dat anti-cyclisch begrotingsbeleid zonder verdere evenwichtsherstellende mechanismen op den duur beheersbaar blijft. De bovengenoemde passieve component in de afstemming van korte- op lange-termijnontwikkelingen van de openbare financiën blijkt het budget niet in het gareel te houden. Voorts heeft de ervaring van de jaren zeventig ook geleerd dat een evenwichtsherstellend mechanisme, dat pas in werking treedt wanneer de grenzen van het door het nationale inkomen draagbare zijn bereikt, in feite te laat operationeel wordt om het budget nog binnen het kader van structureel begrotingsbeleid te kunnen bijsturen. Met de noodmaatregelen na het midden van de jaren zeventig (1%-norm, beheersing van het feitelijke tekort) werd het sbb feitelijk verlaten.

In dit artikel wordt gepleit voor een geleidelijker evenwichtsherstellend mechanisme, dat het budget *binnen* het kader van structurele planning in het gareel kan houden. Een dergelijk mechanisme zal niet alleen kunnen voorkomen dat structureel beleid bij onvoorziene ontwikkelingen al te snel moet worden losgelaten, maar zal ook kunnen bijdragen tot een redelijke verdeling van budgettaire onzekerheid over de verschillende budgetvariabelen. In de loop van de jaren zeventig en tachtig werden onverwachte budgettaire tegenvallers steeds meer opgevangen door de overheidsuitgaven, met alle schadelijke gevolgen van dien 1). Een geleidelijker evenwichtsherstellend mechanisme zal kunnen bijdragen tot het voorkomen van de noodzaak

* De auteur is verbonden aan Nuffield College, Universiteit van Oxford, Engeland, en dankt dr. J.N.J. Muellbauer voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie o.m. E.J. Bomhoff, *De kunst van het bezuinigen*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 2, 1982; A. Wildavsky, The transformation of budgetary norms, *Australian Journal of Public Administration*, 47, 1983; J.M.M.J. Clerx en P.F. Maas, Meer rust in het begrotingsbeleid, *ESB*, 15 februari 1984.

tot een dergelijk crisisbeleid, zodat budgettaire onzekerheid weer via het financieringstekort door de daartoe bij uitstek geoutilleerde financiële markten zal kunnen worden opgevangen.

Een recent rapport van de Commissie Economische Deskundigen (CED) van de SER richt zich eveneens op de terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid 2). Budgettaire onzekerheid en beheersbaarheid krijgen daarin weinig aandacht, zodat dit artikel wellicht als een aanvulling op betreffend rapport kan worden gezien. Enkele raakpunten zullen hieronder worden aangestipt. We organiseren het betoog als volgt. Eerst wordt het concept 'onzekerheid in het overheidsbudget' geïntroduceerd. Vervolgens worden de consequenties van budgettaire onzekerheid voor de beheersbaarheid van het budget beschouwd. In de slotparagraaf worden de resultaten van een recente econometrische studie van de Nederlandse openbare financiën benut om het praktische belang van deze concepten aan te geven. Dit leidt tot de aanbeveling om de door de CED voorgestelde terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid gepaard te doen gaan met het invoeren van een mechanisme dat de openbare financiën op een geleidelijke wijze binnen de gewenste grenzen van het nationale inkomen houdt.

Alvorens van start te gaan met een korte beschouwing over budgettaire onzekerheid past nog de volgende opmerking. Het voeren van een effectief structureel begrotingsbeleid staat of valt met een duidelijk besef van de omstandigheden waaronder beleidsregels aan drastisch gewijzigde vooruitzichten dienen te worden aangepast. Een goed voorbeeld was het onverwachte genot van de Nederlandse aardgasbaten, die beter buiten het kader van het sbb hadden kunnen worden gehouden 3). Het is onrealistisch om beleidsregels te ontwerpen die dit soort onverwachte, drastische verschuivingen automatisch zouden moeten kunnen opvangen. We richten ons in dit artikel echter op de beheersbaarheid van budgetregels in een omgeving waarin slechts de gebruikelijke conjunctuurschommelingen en onverwachte, niet-structurele verstoringen een rol spelen.

Ten slotte houden we ons ook niet bezig met het afwegen van de alternatieve structurele begrotingsnormen zelf. We sluiten ons aan bij het CED-pleidooi voor structurele normen voor de overheidsuitgaven en het financieringstekort (of wellicht beter: de door minister Ruding gesuggereerde norm voor structurele rentebetalingen), hetgeen via de budgetrestrictie equivalent is aan een structurele norm voor de belastingen en het tekort (of een andere schuldgerelateerde variabele). Dit zijn lange-termijnnormen, waar de korte termijn omheen fluctueert. In dit artikel concentreren we ons op een beheersbare afstemming van korte-termijnfluctuaties op de lange-termijnnormen.

Budgettaire onzekerheid

We kunnen ten minste twee bronnen van onzekerheid in het begrotingsbeleid onderscheiden. De eerste bestaat uit onzekerheid omtrent de toekomstige economische ontwikkelingen. Het bekende voorbeeld is de onzekere toekomstige ontwikkeling van het nationale inkomen, doch ook onzekerheid rond variabelen zoals het prijspeil en de rentestand vormt een bron van budgettaire verstoringen. Veronderstel bij voorbeeld dat het kabinet besluit dat de overheidsuitgaven volgend jaar 50% van het nationale inkomen zouden moeten bedragen. Omdat de hoogte van het nationale inkomen van volgend jaar gedurende de lopende begrotingsvoorbereiding nog niet bekend is, kan men alleen maar *schatten* op welk niveau de uitgaven gepland moeten worden om 'hoogstwaarschijnlijk' de gewenste 50% van het nationale inkomen te bedragen. Indien volgend jaar blijkt dat het inkomen lager uitvalt dan bij de begrotingsvoorbereiding werd verwacht, dan zal de 50% doelstelling overschreden worden of dan zullen de overheidsuitgaven tussentijds moeten worden aangepast.

In dit laatste geval wordt de budgettaire onzekerheid, veroorzaakt door onzekerheid omtrent toekomstige ontwikkelingen in de economie, geabsorbeerd door de uitgaven, terwijl in het eerste geval deze absorbering elders in de begroting zal moeten plaatsvinden (bij voorbeeld door het financieringstekort).

Een tweede bron van budgettaire onzekerheid kan bestaan uit planfouten, dat wil zeggen uit afwijkingen tussen begrotingsplannen en -realisaties die niet veroorzaakt worden door externe bronnen doch inherent zijn aan het begrotingsproces zelf. Hiervoor kunnen vele oorzaken bestaan – denk bij voorbeeld aan een onverwachte vertraging in de aanleg van een autoweg, of aan een slordige uitvoering van de begroting. Wederom luidt de relevante vraag hoe zulke onverwachte gebeurtenissen het best binnen de begroting kunnen worden opgevangen.

Het gewicht van deze vraag behoeft weinig toelichting. Men herinnere zich de onzekerheid die ontstond toen minister Van der Stee van Financiën voortdurend tussentijdse compensatie moest zoeken in de overheidsuitgaven voor onverwachte tegenvallers in de belastingopbrengsten. De schadelijke gevolgen van een dergelijk beleid treffen zowel consumenten (door onzekerheid omtrent belastingen, premies, subsidies, uitkeringen, werkgelegenheid, enz.) als producenten (door onzekerheid omtrent belastingen, subsidies, overheidsopdrachten, enz.). Bovendien schaadt het de reputatie van de overheid, wanneer gemaakte afspraken keer op keer niet kunnen worden nagekomen. Het is de moeite waard om na te gaan hoe deze budgettaire onzekerheid geminimaliseerd kan worden, en hoe de resterende, onvermijdelijke onzekerheid het best in de begroting kan worden geabsorbeerd.

Om onzekerheid rond de begroting systematisch te kunnen beschouwen is een minimum aan formele notatie verhelderend. De in jaar $t-1$ geplande begroting voor jaar t dient te voldoen aan de volgende budgetrestrictie:

$$G_t^P - T_t^P = D_t^P \quad (1)$$

G_t^P staat voor de geplande overheidsuitgaven in jaar t , T_t^P voor de geplande belastingopbrengsten, en D_t^P voor het geplande financieringstekort.

Zoals uiteengezet kan de realisatie van de begroting *ex post* afwijken van de budgetplannen in vergelijking 1, vanwege voorspelfouten en vanwege planfouten. Voor de uitgaven, belastingen en het tekort wordt het totaal van deze twee typen afwijkingen aangegeven met de onverwachte begrotingsstoringstermen, respectievelijk

$$u_t^G, u_t^T \text{ en } u_t^D.$$

Uiteraard dienen de uitkomsten van de begrotingsplannen *ex post* eveneens aan de budgetrestrictie te voldoen:

$$(G_t^P + u_t^G) - (T_t^P + u_t^T) = (D_t^P + u_t^D) \quad (2)$$

Door substitutie van vergelijking 1 in vergelijking 2 volgt direct dat de begrotingsstoringstermen per definitie voldoen aan:

$$u_t^G - u_t^T = u_t^D \quad (3)$$

Vergelijking 3 is een belangrijke vergelijking. Gezien vanuit het moment van begrotingsvoorbereiding, dat wil zeggen vanuit jaar $t-1$, zijn de begrotingsstoringstermen in vergelijking 3 stochastische variabelen. Ervan uitgaande dat de overheid geen opzettelijke fouten maakt bij het voorspellen van economische grootheden zoals het nationale inkomen, en dat ze ook geen opzettelijke planfouten maakt, bestaat ten tijde van de begrotingsvoorbereiding de verwachting dat alle drie de begrotingsfouten in vergelijking 3 *ex post* nihil zullen zijn. Deze verwachting is echter

2) Commissie Economische Deskundigen, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector*, SER, 's-Gravenhage, 1985.

3) Zie J.J.M. Kremers, De verzoeken van onze aardgasrijkdome, *ESB*, 29 januari 1986.

omgeven met onzekerheid, omdat de overheid uiteraard niet zeker is van haar voorspellingen en van de uitvoering van haar begrotingsplannen. Deze onzekerheid vormt de reden voor het feit dat begrotingsplannen van begrotingsuitkomsten kunnen verschillen.

Hoe plaatsen we nu de dagelijkse praktijk van begrotingstevallers, budgettaire beheersbaarheid en onzekerheid omtrent toekomstig overheidsgedrag systematisch binnen dit kader?

In de eerste plaats is het duidelijk dat budgettaire onzekerheid in het algemeen geringer zal zijn naarmate de voorspellingen van variabelen zoals het nationale inkomen van betere kwaliteit zijn. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de begrotingsuitvoering: kleinere planfouten reduceren budgettaire onzekerheid 4). In termen van vergelijking 3 betekent dit dat de variantie van de begrotingsstoringstermen kleiner is.

Veronderstel vervolgens dat de overheid er alles aan heeft gedaan om haar voorspel- en planningsprocedures optimaal te doen zijn, zodat de resterende onzekerheid ten gevolge van voorspel- en planfouten werkelijk onvermijdelijk is. Vergelijking 3 geeft aan dat de begrotingsstoringstermen van uitgaven, belastingen en het financieringstekort met elkaar in verband staan. Dit leidt ons tot de vraag hoe de onvermijdelijke onzekerheid het best binnen de begroting kan worden geabsorbeerd. Het volgende voorbeeld dient ter verduidelijking van het feit dat de overheid hier een keuze heeft.

De Nederlandse belastingopbrengsten worden in hoge mate bepaald door de ontwikkeling van het nationale inkomen. Dit betekent dat een groot gedeelte van de onzekerheid vertegenwoordigd in u_t^T bestaat uit onvermijdelijke onzekerheid over het toekomstige nationale inkomen. Volgens vergelijking 3 kunnen onverwachte tegenvallers in de belastingopbrengsten worden opgevangen door tussen-

tijdse aanpassingen van de uitgaven ($u_t^G = u_t^T, u_t^D = 0$), door het financieringstekort ($u_t^D = -u_t^T, u_t^G = 0$), of

door een combinatie van beide. Zoals we nog zullen zien was het in de jaren zestig vooral het financieringstekort dat deze bufferrol vervulde, terwijl in de jaren zeventig een verschuiving van de bufferrol naar de overheidsuitgaven heeft plaatsgevonden. Dit stond in direct verband met de onbeheersbaarheid van het financieringstekort, waar we in de volgende paragraaf aandacht aan zullen besteden.

De conclusie van deze paragraaf luidt dat het niet *a priori* vaststaat welk deel van de begroting de bufferrol vervult. Het is aan de beleidsmaker om te bepalen welke invulling van de bufferrol de geringste economische schade veroorzaakt. De stelling in het CED-rapport (blz. 54), dat het plannen van een saldogrootheid als het financieringstekort *a fortiori* met onzekerheid is behept indien de uitgaven en de belastingen dit ook zijn, is in z'n algemeenheid dan ook onjuist. Zoals we in vergelijking 3 hebben gezien, kan de covariantiestructuur van de budgettaire onzekerheid best zodanig zijn dat het tekort met geen enkele onzekerheid is omgeven (wanneer onzekerheid rond uitgaven en belastingen perfect positief gecorreleerd is). Op de praktische implicaties hiervan komen we verderop nog terug.

Budgettaire beheersbaarheid

Een beheerste begrotingspolitiek levert een budget dat zich nooit te ver verwijdt van de ontwikkeling die op lange termijn voor de budgetvariabelen wenselijk wordt geacht. Op de korte termijn kan het budget rond die lange termijn fluctueren, liefst op een anti-cyclische wijze.

Er zijn twee bronnen voor deze fluctuaties op korte termijn. Ten eerste vertoont de ontwikkeling van de economie conjunctuurcycli, die tot op zekere hoogte voorspelbaar zijn. Doordat de belastingopbrengsten normaal gesproken sterker reageren op deze cycli dan de overheidsuitgaven (zie verderop), bestaat er aldus een neiging

van het financieringstekort om anti-cyclisch en tot op zekere hoogte voorspelbaar rond de onderliggende trend te fluctueren.

Een tweede bron van fluctuaties wordt gevormd door onverwachte, onvoorspelbare verstoringen. Hierboven noemden we deze bron 'onzekerheid rond het budget': om stochastische redenen wijken plannen en verwachtingen af van hun realisaties. Ook deze onverwachte verstoringen geven aanleiding tot fluctuaties in de begroting. De kwestie van budgettaire beheersbaarheid richt zich op de vraag, welke mechanismen in een wereld met deze twee bronnen van fluctuaties vereist zijn om de begroting onder controle te houden.

Zoals reeds gezegd, bestaat er geen reden om aan te nemen dat conjunctuurcycli altijd netjes symmetrisch rond een trend liggen. Zoals we in de afgelopen decennia hebben ervaren, is het goed mogelijk dat enkele opeenvolgende conjuncturele recessies langer of korter duren dan de tussenliggende conjuncturele oplevingen 5). Indien zo'n asymmetrische fase lang duurt, raakt de begroting ver van de op lange termijn gewenste toestand verwijderd. Dit geldt niet alleen voor de uitgaven, belastingen en het financieringstekort. Een belangrijke dynamische factor in dit proces is het verband tussen financieringstekorten, de hoeveelheid overheidsschuld en de rentebetalingen. Het in de praktijk vaak grillige patroon van conjunctuurcycli kan er aldus toe leiden dat een begroting, die niet regelmatig wordt bijgestuurd, ver uit de op lange termijn gewenste koers raakt.

Hetzelfde geldt voor de gevolgen van de tweede bron van budgetfluctuaties: onverwachte verstoringen. Ook al zou de *waarschijnlijkheidsverdeling* hiervan symmetrisch rondom nul verdeeld zijn, dan nog kunnen de *realisaties* van enkele opeenvolgende verstoringen de begroting ver van een evenwichtige toestand wegvoeren 6).

We hebben hierboven reeds gezien dat de aandacht voor een actieve bijsturing van de begroting ten tijde van het sbb gering was. De beleidsmaker diende uiteraard wel in te grijpen wanneer de in het verleden opgebouwde budgettaire onevenwichtigheden de grenzen van het nationaal draagbare hadden bereikt. Er is bij mijn weten echter nooit een expliciete rol toebedeeld aan een meer geleidelijke reactie op dergelijke onevenwichtigheden. Het CED-rapport beperkt zich eveneens tot het bepleiten van feedback uitsluitend in het uiterste geval: wanneer de zaak echt uit de hand dreigt te lopen.

Toch is er wel wat te zeggen voor een meer geleidelijke aanpak. Beschouw daartoe het budgettaire beleid als bestaande uit twee componenten. De eerste component wordt gevormd door de gebruikelijke anti-cyclische reactie van de begroting op de conjunctuurcyclus, zoals tevens van kracht was in het sbb en bepleit wordt in het CED-rapport. De tweede component bestaat uit een geleidelijke reactie op onevenwichtigheden in de begroting die in het verleden zijn opgebouwd. Zo zou de beleidsmaker bijvoorbeeld elk jaar 20% van de onevenwichtigheid uit het vorige jaar kunnen wegwerken. Dit betekent dat, wanneer de begroting niet ver van het op lange termijn gewenste pad verwijderd is, deze feedback-component slechts van geringe grootte is, maar er toch toe bijdraagt dat onevenwichtigheden zich niet blijven opstapelen. De invloed van de feedback-component wordt geleidelijk groter naarmate de begroting zich verder van het evenwichtige pad begeeft, en dit is ook precies de tijd waarin een krachtiger evenwichtsherstellend beleid noodzakelijk is.

4) Dit aspect werd onlangs benadrukt door de directeur-generaal van de Rijksbegroting: J.K.T. Postma, *Actuele ontwikkelingen in het financiële management bij de overheid*, ESB, 20 november 1985.

5) Zie b.v. J.J. van Duijn, *De lange golf in de economie*, Assen, 1979.

6) In: Terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid, ESB, 16 oktober 1985 merkt L.F. van Muiswinkel op: „In de praktijk zullen binnenlandse en buitenlandse verstoringen of elkaar afwisselen of met elkaar hand in hand gaan zonder dat een van beide systematisch overheerst”. Dit is een correcte *ex ante* definitie van een stochastische storingsterm, maar vormt geen enkele reden om achteraf bijsturen overbodig te maken (zie M. Salomon, *Error correction mechanisms*, *Economic Journal*, 92, 1982).

Waarin verschilt een dergelijke zich geleidelijk aan de lange termijn aanpassende begrotingspolitiek nu van het sbb? In de eerste plaats voorkomt deze geleidelijke aanpassing dat onevenwichtigheden zodanig oplopen dat het structurele beleid noodgedwongen, doch in feite onnodig, dient te worden verlaten. Aanpassing vindt plaats *binnen* het kader van het beleid. Dit betekent tevens dat zorgvuldiger aandacht kan worden geschonken aan de verdeling van onvermijdelijke onzekerheid binnen het budget. Wanneer het beleid over een ingebouwd mechanisme beschikt om ongewenste onevenwichtigheden geleidelijk weg te werken, dan zal een variabele als het financieringstekort niet snel meer zó ver uit de koers raken dat zelfs tussentijdse aanpassingen van de overheidsuitgaven noodzakelijk zijn om de begroting weer onder controle te brengen. Geleidelijke aanpassing betekent dat de beleidsvoerder het zich kan veroorloven om de bufferrol daar te leggen waar deze thuishoort: in de financiële markten.

Wat betreft de informatie die nodig is om een geleidelijk aanpassingsmechanisme in de praktijk te laten werken verschilt dit beleid niet van het sbb. In beide gevallen heeft de beleidsvoerder een kwantitatieve notie van de onderliggende, structurele begroting, en dus ook van de feitelijke afwijkingen daarvan. We komen nog terug op enkele alternatieve aanpassingsvarianten.

De praktijk van het begrotingsbeleid

Deze paragraaf plaatst de relevante aspecten van een recente econometrische studie van de Nederlandse openbare financiën in het licht van dit artikel 7).

De grote historische lijnen van de Nederlandse begrotingspolitiek sinds 1960 kunnen als volgt kort worden samengevat. Vanaf 1960 tot aan het begin van de jaren zeventig was er het sbb 8). In deze periode fluctueerden de overheidsuitgaven en de belastingen langs een steilere trend dan de trend van het nationale inkomen. De uitgaven en belastingen werden door middel van feedback op deze op de lange duur niet vol te houden trends gehouden. Er was echter geen systematische feedback van het financieringstekort, de overheidsschuld en de rentebetalingen.

In de loop van de jaren zeventig veranderde dit beleid drastisch. Er ontstond een sterke autonome groei van de overheidsuitgaven, die op geen enkele wijze meer was gerelateerd aan de ontwikkeling van het nationale inkomen. Terzelfder tijd trachtte men de groei van de belastingdruk in te tomen (1%-operatie) en de groei van het financieringstekort in te perken. Het beleid werd dus een combinatie van een vrijwel autonoom groeiende component van de overheidsuitgaven enerzijds, en feedback-componenten reagerend op excessieve belastingdruk en financieringstekorten anderzijds. De belastingen reageerden in eerste instantie nog steeds op de groei van het nationale inkomen, en aangezien dit wat betreft de uitgaven niet meer het geval was kon er dus in eerste reactie nog steeds gesproken worden van automatisch anti-cyclisch beleid. De evenwichtsherstellende componenten werden echter van zodanige omvang dat de anti-cyclische werking van de begroting als geheel betwijfeld moet worden. Voorts verschoof de bufferrol van het tekort naar de uitgaven: via nauwgezet controlemechanismen zoals kaslimieten poogde men de groei van het tekort in te perken. Dit betekende dat onverwachte verstoringen in de belastingopbrengsten vooral door de uitgaven werden opgevangen. Dit creëerde grote onzekerheid in de economie.

De in de huidige context belangrijke punten zijn de volgende. In de tijd van sbb volgden zowel de uitgaven als de belastingen trends die na het begin van de jaren zeventig niet meer waren te handhaven. Daarenboven begonnen de uitgaven toen sneller dan de belastingen en grotendeels autonoom te stijgen, zodat het tekort eveneens een onaanvaardbare stijging doormaakte (met de welbekende dynamische gevolgen via de overheidsschuld en de rentebetalingen). In de jaren zestig vervulde het financieringstekort nog de budgettaire bufferrol, doch de verwoede pogin-

gen in de jaren zeventig om het tekort onder controle te brengen leidden tot een verschuiving van de bufferrol naar de uitgaven. Om kort te gaan: in de jaren zestig richtte het beleid zich te zeer op de korte-termijnstabilisatiefunctie en verwaarloosde men de lange-termijnplaats van de begroting binnen de economie. Als reactie op de resulterende onaanvaardbare trends werd de aandacht in de jaren zeventig verlegd naar het herstellen van het lange-termijnevenwicht in de openbare financiën. Dit bracht een verslechtering in de absorptie van budgettaire onzekerheid en een verwaarlozing van de stabilisatiefunctie met zich mee.

De recente discussie over een terugkeer naar het sbb heeft een remedie voor de onder dit systeem excessieve groei van de uitgaven opgeleverd: naast een structurele norm voor het financieringstekort ook een structurele norm voor de uitgaven (en via de budgetrestrictie dus ook voor de belastingen). Het betoog van dit artikel leert echter dat deze aanvulling niet voldoende is. In een wereld vol onregelmatige conjunctuurfluctuaties en onverwachte verstoringen vergt de beheersbaarheid van de openbare financiën ook een evenwichtsherstellend mechanisme. We hebben argumenten genoemd waarom een geleidelijk mechanisme de voorkeur verdient. Een belangrijk argument is de ruimte die een geleidelijk mechanisme biedt aan een verstandige verdeling van de bufferrol binnen het budget. Zo kunnen de negatieve kanten van het beleid van de jaren zestig en de jaren zeventig worden vermeden, en de positieve aspecten uit beide decennia in één begrotingsbeleid worden gecombineerd.

Rest nog een enkele praktische opmerking. Voor het toevoegen van een geleidelijk evenwichtsherstellend mechanisme aan het door de CED voorgestelde structurele begrotingsbeleid hoeft de beleidsmaker, zoals gezegd, niet over additionele informatie te beschikken. Wel zijn er in de praktijk nog verschillende mogelijkheden om aan zo'n mechanisme vorm te geven. Hierboven werd het jaarlijks wegwerken van 20% van de onevenwichtigheid in de vorige begroting als voorbeeld genoemd. Een nog geleidelijker mechanisme zou kunnen bestaan uit het reageren op een vast percentage van de *gemiddelde* onevenwichtigheid van de laatste paar jaren. In een geavanceerder mechanisme zou zowel de lengte van de periode waarover het gemiddelde wordt genomen als het aanpassingspercentage kunnen variëren, bij voorbeeld met de stand van de conjunctuur 9). Net zoals bij het formuleren van het sbb, bevindt men zich hier wederom in het krachtenveld van het economisch wenselijke en het politiek haalbare. Er is nog wel enige tijd nodig om de Nederlandse openbare financiën weer in evenwicht te brengen, zodat ook de herinvoering van structureel begrotingsbeleid beter nog even kan worden uitgesteld. Het lijkt echter wel de moeite waard om deze tijd te benutten voor het ontwerpen van een effectief evenwichtsherstellend mechanisme, dat zo goed als praktisch mogelijk aansluit bij de automatische stabilisatielerol van het structurele begrotingsbeleid, en dat de begroting onder controle houdt binnen het kader van het structurele begrotingsbeleid zelf.

J.J.M. Kremers

7) J.J.M. Kremers, A general model of public financial behaviour, with quarterly estimates for the Netherlands 1960:1-1982:4, Oxford, 1986.

8) Zie H. Burger, Structural budget policy in the Netherlands, *The Economist*, 123, 1975.

9) Zie J. Sachs en C. Wyplosz, *Real exchange rate effects of fiscal policy*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 1255, Cambridge (Mass.), 1984, die ook ontwikkelingen in deze richting suggereren.