

Continuïteit en verandering

R. Gerritse

Tegenvallers, onzekerheden, inkomenspolitieke aspiraties en ambitieuze kabinetsplannen wrikken aan de rijksbegroting 1991. Of de in de Miljoenennota uitgesproken beleidsvoornemens tegen al dat trekken, krimpen en uitdijen bestand zijn moet nog blijken, maar vast staat al dat van het kabinet in het komende begrotingsjaar de nodige discipline en nogal wat bijsturend vermogen zal worden gevraagd.

De eerste begroting waarvoor het kabinet van CDA en PvdA tekent, voorziet een bedrag van f 220 miljard aan uitgaven in 1991. Van dat bedrag moet f 44 mrd. worden geleend om het begrotingstekort van het rijk te dekken: f 23 mrd. voor herfinanciering van af te lossen schuld, plus bijna f 21 mrd. om het na aflossingen resterende financieringstekort te dichten. De staatschuld zal oplopen tot f 338 mrd. De rentebetalingen zullen f 25 mrd. bedragen: dat is bijna de helft van de loon- en inkomstenbelasting.

Het kabinet heeft met het regeerakkoord en de Miljoenennota om en nabij f 10 mrd. toegevoegd aan de in de vorige Miljoenennota voor 1991 nog geraamde bedragen. Ongeveer de helft daarvan vloeit voort uit de door het kabinet herstelde koppeling van ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen aan de contractlonen. De regering kampt bovendien weer met tegenvallers: bruto f 4,9 mrd. op belangrijke uitgavenposten, waar tegenover ook f 2 mrd. aan meevallers op uitgaven elders staat. Substantiële tegenvallers zijn er ook aan de belastingkant. Een meevaller schuilt in de met de olieprijs oplopende aardgasbaten. Het kabinet brengt de begroting voor een niet onbelangrijk deel op orde met de kaasschaaf, met kasverschuivingen en met gelegheidsingrepen. Van enige daadkracht getuigt het voorstel om op het volume van de defensie-uitgaven te bezuinigen en om onder het motto van een 'grote efficiency'-operatie tot taak- en personeelsherschikkingen binnen de ministeries



te komen. Budgettaire gelden voor dit laatste overigens in 1991 nog zeer bescheiden taakstellingen. De risico's die in de begroting schuilgaan zijn een extra aanleiding voor het kabinet om een tussenbalans ('mid-term review') van het regeerakkoord in het voorjaar van 1991 in het vooruitzicht te stellen¹.

Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven heeft de door het kabinet toegezegde tussenbalans in 1991 niet afgewacht. Op 28 september organiseerde het een discussiemiddag naar aanleiding van het verschijnen van de Miljoenennota en de MEV onder het motto 'Continuïteit en verandering in de rijksbegroting'. De voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad (prof. mr. W.J.P.M. Fase), de voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (prof. dr. F.W. Rutten) en die van de Raad voor de gemeentefinanciën (prof. dr. J.W. van der Dussen) bespraken de balansen zoals hij er nu ligt en namen daarmee vast een voorschot op de Algemene politieke en financiële beschouwingen en de discussies in het voorjaar. De inleidingen zijn in dit nummer van *ESB* opgenomen. Eerlijk, onverbloemd, helder en ook beknopt, zijn trefwoorden waarmee de *Miljoenennota 1991* door de auteurs wordt gekenschetst. Maar hetgeen eerlijk en helder wordt be-

schreven vertoont tegelijk meer continuïteit in een traditie van kasverschuivingen, tijdelijke oplossingen en ontweken keuzes dan wenselijk zou zijn geweest. Beleidsmakers vinden in de bijdragen van de auteurs alvast wat opties voor nadere bijstellingen van de voor de komende jaren te voorziene uitgavengroei, voor bezinning op de besluitvormingsprocedures rond de begroting en voor een intensivering van beleid, met sociale partners, gericht op herinpassing van (gewezen) arbeidsongeschikten.

Hoe men ook tegen de nu door het kabinet gepresenteerde voornemens aankijkt, de risico's zijn onmiskenbaar, zowel waar het de rijksbegroting betreft, als waar het gaat om de macro-economische vooruitzichten. De koppelingen van lonen van overheids personeel en van uitkeringen aan de contractlonen doen het 'spook van Baumol' door de meerjarencijfers gaan: nominale groeipercentages die op de arbeidsproductiviteitsgroei in de publieke sector vooruit hollen. Stijgende energieprijzen, terugvallende bedrijfsresultaten, een dalende dollar en onzekerheden over de vraag hoe de onderhandelingen over de contractloonstijgingen in de marktsector zullen uitpakken, doen de risico's toenemen. Aan een tussenbalans over een paar maanden zal, gezien de knagende onzekerheden, de becijferbare risico's en de nu al te voorziene tegenslagen, inderdaad niet te ontkomen zijn. De Algemene politieke en financiële beschouwingen zullen daarvoor nu de toon zetten.

1. Zie voor een kritische bespreking van de kabinetsvoornemens en de ontwikkeling van publieke uitgaven het *Jaarboek Overheidsuitgaven 1991*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Academic Service, Schoonhoven 1990.