

De begroting 1985

Extra ombuigen, niet extra bezuinigen

DRS. J.M.M.J. CLERX*

Inleiding

Het gaat weer beter met de economie. Uit de stroom aan nieuwe cijfers blijkt dat het economische herstel ook een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Uit de in januari bekend geworden cijfers over de uitvoering van de begroting 1983 bleek die verbetering al. Werd in de *Miljoenennota 1983* nog een financieringstekort geraamd van 11,9% van het nationaal inkomen, uit de januari-cijfers bleek het tekort gedaald te zijn tot 11,6%. In de Voorlopige Rekening (de februari-nota) werd dit tekort nog bijgesteld tot 11,5% van het nationaal inkomen. Hierbij moet worden aangetekend dat toentertijd het financieringstekort nog steeg. Vergelijken we immers de definitieve cijfers over 1982 met de voorlopige cijfers 1983 dan was er nog steeds sprake van een stijging met 1,5%.

Ook het Centraal Planbureau heeft zijn aanvankelijk sombere kijk op de economische ontwikkeling in 1984 bijgesteld. Het CPB verwacht volgens het inmiddels officieel verschenen *Centraal Economisch Plan*, in tegenstelling tot in september 1983, dat de werkloosheid in 1984 50.000 arbeidsjaren minder stijgt en uitkomt op een gemiddelde van 850.000. Verder daalt het financieringstekort in 1984 volgens het CPB zelfs tot 10% van het nationaal inkomen. Het recente jaarverslag van De Nederlandsche Bank bevestigt de gunstigere economische ontwikkeling.

Op 11 mei stuurde minister Ruding van Financiën de zogenaamde *Voorjaarsbrief begroting 1984* naar de Tweede Kamer. Uit deze brief blijkt de gestage daling van het financieringstekort. Ging het kabinet in de *Miljoenennota 1984* nog uit van een financieringstekort van 12,1% van het nationaal inkomen, volgens de huidige stand is het tekort gedaald tot 10,7%. Wordt dit cijfer werkelijkheid dan daalt in 1984 voor het eerst sinds lang het financieringstekort. Daarbij dient dan nog te worden aangetekend dat ook de collectieve-lastendruk sterker daalde dan in de *Miljoenennota* nog werd verwacht; 1,3% tegen 0,9%. Het lijkt relevant de cijfermatige onderbouwing van de kabinetsafpraak voor de begrotingsopstelling 1985 om f. 9,6 mrd. om te buigen te vergelijken met actuele cijfers in de economie en dan bekeken vanuit de taakstellingen van het regeerakkoord.

Regeerakkoord

Bij het sluiten van het regeerakkoord zijn een aantal afspraken gemaakt welke uiteindelijk resulteerden in een jaarlijkse ombuigingstaakstelling van f. 7 mrd. De belangrijkste afspraken en uitgangspunten waren:

- het financieringstekort moet in 1986 zijn teruggebracht tot 7,5% van het nationaal inkomen;
- de collectieve-lastendruk wordt gestabiliseerd op het niveau van 1982; dus 53,6% van het nationaal inkomen;
- er vindt een jaarlijkse loonmatiging plaats van 2%;
- de trendmatige economische groei wordt geraamd op 1 à 1,5% van het nationaal inkomen;
- de werkloosheid neemt jaarlijks met 30.000 toe.

Verder werd uitgegaan van vrij optimistische cijfers t.a.v. de aardgasbat, waarop ik nog terugkom.

Miljoenennota 1984

Bij de voorbereiding van de *Miljoenennota 1984* becijferde Ruding een noodzakelijke ombuiging van f. 14 mrd. Gegeven de in het regeerakkoord jaarlijks noodzakelijk geachte ombuiging van f. 7 mrd. was dit een forse extra ombuiging. Deze extra ombuiging werd onder meer veroorzaakt door tegenvallende aardgasbat en een groter aantal werklozen vergeleken met het regeerakkoord.

Van de f. 14 mrd. aan noodzakelijk geachte ombuigingen werd f. 12 mrd. in de *Miljoenennota 1984* gerealiseerd en f. 2 mrd. doorgeschoven naar de begroting 1985. Verder zou de trendmatige economische groei van 1 à 1,5% volgens het regeerakkoord niet worden bereikt. Er werd een feitelijke economische groei voor 1984 van $\pm 0\%$ verwacht. Hierdoor werd een achterstand in de bezuinigingen opgelopen ter waarde van f. 3 mrd., welke echter niet werd gecompenseerd. Samen met de f. 2 mrd. „doorgeschoven problematiek” betekende dit een achterstand in de bezuinigingen t.o.v. het regeerakkoord van f. 5 mrd. Dit leidde er volgens minister Ruding toe dat genoeg moest worden genomen met een financieringstekort van 12,1% voor 1984 tegenover een tekort van 10,5% volgens het „tjijdpad” van het regeerakkoord.

Begrotingsvoorbereiding 1985

In een brief van 2 maart 1984 aan zijn collega's gaf minister Ruding het budgettaire kader aan voor de begroting 1985. Volgens hem was een ombuiging van f. 10 mrd. noodzakelijk. Hij kreeg grotendeels zijn zin. Het ombuigingsbedrag werd vastgesteld op f. 9,6 mrd. Een deel van deze ombuigingen zal echter bestaan uit lastenverzwaringen, welke echter zullen worden meegerekend in de nieuwe definiëring van de collectieve-lastendruk. In de brief aan zijn collega's voert de minister redenen aan om het bezuinigingsbedrag te verhogen van f. 7 naar f. 10 mrd. Allereerst is dat de f. 2 mrd. doorgeschoven problematiek uit 1984. Verder zijn er volgens de minister tegenvallers te verwachten, met name in de werkloosheidsontwikkeling en in de aardgasbat. Volgens toen bekende inzichten van het CPB zou de werkloosheid de komende jaren 60.000 mensjaren per jaar stijgen. Ten opzichte van het regeerakkoord betekent dit 30.000 extra en dit maakte een extra budgettaire ombuiging nodig van f. 0,75 mrd.

Uit bijgevoegde tabel, die is ontleend aan de Voorjaarsbrief, blijkt de ontwikkeling van de aardgasbat zoals die werd verwacht bij de opstelling van de *Miljoenennota 1984*. Zo is er in 1984 een tegenvaller t.o.v. het regeerakkoord van f. 3 mrd. Deze tegenvaller werd echter als onderdeel van de f. 14 mrd. problematiek structureel gecompenseerd, d.w.z. ook voor de jaren 1985 en 1986. De genoemde tabel werkt daarom misleidend. Ze geeft de suggestie dat bij voorbeeld in 1986 een tegenvaller te compenseren zal zijn van

* De auteur is verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Tabel. Raming aardgasbaten, met belastingmiddelen en vennootschapsbelasting op kasbasis (in mrd. gld.)

	1983	1984	1985	1986
1. Regeerakkoord	20,0	21,2	22,9	23,2
2. Miljoenennota 1984	18,3	18,4	17,6	16,6
3. Huidige stand	—	19,2	19,5	16,8
4. Tegenvaller Miljoenennota 1984 ten opzichte van Regeerakkoord (1) - (2)	1,7	2,9	5,3	6,6
5. Huidige meevallerr ten opzichte van Miljoenennota 1984 (3) - (2)	—	0,9	1,9	0,2
6. Huidige meevaller ten opzichte van Regeerakkoord (1) - (3)	—	2,0	3,4	6,4

Bron: Voorjaarsbrief Begroting 1984, Bijlage, tabel 3.3, blz. 14.

f. 6,4 mrd., hetgeen niet het geval is. Alleen het oplopen van de tegenvaller is relevant, dus in 1985 f. 2,4 mrd. (f. 5,3 mrd. — f. 2,9 mrd.) en in 1986 f. 3,7 mrd. (f. 6,6 mrd. — f. 2,9 mrd.) op basis van de *Miljoenennota 1984* (zie regel 4 van de tabel). Bij de opstelling van de *Miljoenennota 1984* werd uitgegaan van een dollarkoers van f. 2,75. Aangezien de dollarkoers hoger is (volgens het CEP f. 2,85), vallen de aardgasbaten mee (zie regel 5). Voor 1984 betekent dit een meevaller van f. 0,9 mrd., zodat het tekort t.o.v. het regeerakkoord f. 2 mrd. bedroeg. Er werd echter wel f. 3 mrd. omgebogen als onderdeel van het f. 14 mrd.-pakket. Volgens regel 5 van de tabel betekent de hogere dollarkoers een meevaller in de aardgasbaten voor 1985 van f. 1,9 mrd., zodat een „aardgasproblematiek” resteert van f. 3,4 mrd.

Via het f. 14 mrd.-pakket uit 1984 werd echter f. 3 mrd. hiervan structureel gecompenseerd, zodat een „aardgasproblematiek” voor 1985 overblijft van f. 0,4 mrd. Samenvattend komt Ruding aan het totaal van f. 10 mrd. door te sommen:

- f. 7 mrd. volgens het regeerakkoord;
- f. 2 mrd. doorgeschoven problematiek uit 1984;
- f. 0,75 mrd. t.g.v. de toegenomen werkloosheid;
- f. 0,4 mrd. aardgasproblematiek.

De minister noemt in zijn brief ook te verwachten meevalers die echter bij het totale ombuigingsbedrag merkwaardigerwijs buiten beschouwing blijven, zoals de lagere rentekosten t.g.v. de meevallende tekortontwikkeling uit 1983 en de meevallende belastingopbrengsten welke voor f. 300 mln. structureel doorwerken in 1985.

Voorjaarsbrief begroting 1984

Ruding kan over het ombuigingsbedrag zeer tevreden zijn. Ik noem enkele redenen:

- het ombuigingsbedrag was al afgesproken voordat de gunstige economische berichten verschenen. Deze berichten ontkrachten de argumenten die Ruding hanteerde om het extra bezuinigingsbedrag van f. 3 mrd. binnen te halen;
- naast de meevallende aardgasbaten die al werden besproken nemen ook de belastingopbrengsten in 1984 met f. 1,7 mrd. sterk toe. Ruding ging in zijn brief uit van een extra opbrengst van f. 600 mln. in 1984 met een structurele doorwerking van f. 300 mln.;
- de werkloosheidsontwikkeling verbeterde spectaculair. Ten tijde van de *Miljoenennota 1984* ging het CPB uit van een toename van de werkloosheid in 1984 met gemiddeld 100.000 t.o.v. 1983. Overigens werd in het ombuigingspakket voor de begroting 1984 gerekend met een toename van 70.000 (volgens het regeerakkoord bedroeg de toename 30.000). Bij de berekening van het totale ombuigingsbedrag voor 1985 ging minister Ruding

nog uit van een toename met 60.000 werklozen, dus 30.000 meer dan verondersteld in het regeerakkoord. Gegeven de gunstige economische vooruitzichten, het dalende tempo van de groei van de werkloosheid lijkt een toename van 30.000 werklozen voor 1985, conform het regeerakkoord, heel realistisch;

- gegeven de hoge dollarkoers, de ook door het CPB niet realistisch geachte daling van de dollarkoers in 1984 tot gemiddeld f. 2,85 en het naijnd effect daarvan op de aardgasbaten, doen vermoeden dat de geringe tegenvaller in de aardgasbaten van f. 0,4 mrd. voor 1985 sterk zal meevallen;
- de collectieve-lastendrukontwikkeling valt erg mee. In 1983 bedroeg deze nog 55,8% van het nationale inkomen. In de *Miljoenennota 1984* werd uitgegaan van een daling met 0,9% van het nationaal inkomen, nu is sprake van een daling met 1,3%, zodat de collectieve-lastendruk in 1984 54,5% van het nationaal inkomen zal bedragen. Volgens het regeerakkoord moet in 1986 de collectieve-lastendruk uit 1982 weer worden bereikt d.w.z. 53,6%. Dit betekent voor de komende twee jaar nog een drukdaling van een 0,5% per jaar. Gegeven de voorziene belasting- en premiedruk daling lijkt de doelstelling van het regeerakkoord gemakkelijk te worden gerealiseerd;
- het nationaal inkomen stijgt in 1984 meer dan trendmatig, nl. ongeveer 2%. Verder daalt het financieringstekort volgens de Voorjaarsbrief van Ruding tot 10,7%, volgens het CPB zelfs tot 10%. Hieruit kan worden afgeleid dat de regering wat de doelstelling van de reductie van het financieringstekort betreft, in 1984 op het vooraf bepaalde tijdspad zit. Dit ondanks het feit dat er volgens minister Ruding een achterstand zou zijn van f. 5 mrd. in het bezuinigingsprogramma.

Conclusie

De meevallende economische groei heeft een gunstig effect op de overheidsfinanciën. Ondanks een vermeende achterstand in de bezuinigingen van f. 5 mrd. zit het kabinet nu al op het tijdspad wat betreft de reductie van het financieringstekort. En ook de collectieve-lastendruk daalt sneller dan verwacht, zodat de doelstelling van het regeerakkoord zeker kan worden gerealiseerd. De economische onderbouwing van de f. 10 mrd. aan ombuigingen voor 1985 is echter gebaseerd op verouderde prognoses. Minister Ruding erkent in de brief aan zijn collega's t.b.v. de begrotingsvoorbereiding 1985 dat een meevallende economische ontwikkeling de ombuigingsproblematiek in 1985 en verdere jaren kan mitigeren. Als het kabinet de ombuigingen toch effectueert, en daar is veel voor te zeggen gelet op de noodzaak de collectieve sector af te slanken, is er een financiële ruimte aanwezig van f. 3 mrd., zonder de doelstelling van het regeerakkoord t.a.v. tekortreductie en collectieve-lastendruk aan te tasten. Dit geld zou onder meer gebruikt kunnen worden om de arbeidstijdverkorting verder te stimuleren via belastingverlaging. Gedacht zou kunnen worden aan een gerichte belastingverlaging voor de éénverdieners voor wie arbeidstijdverkorting met inlevering van loon, financieel steeds zwaarlijker wordt. Het kabinetsbeleid is dan niet alleen gericht op een structureel herstel van de werkgelegenheid, maar houdt daarnaast de particuliere bestedingen beter op peil en stimuleert de arbeidsverdeling. Met de doelstellingen van het regeerakkoord is dit beleid in ieder geval niet in strijd.

J.M.M.J. Clerx