

# Het financieel-economische beleid in 1991 en latere jaren

**De Miljoenennota voldoet in 1991 en volgende jaren niet ten volle aan de doelstellingen op het gebied van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. Een slagvaardiger reactie op tegenvallende cijfers was bestuurlijk denkbaar geweest, maar was politiek blijkbaar niet uitvoerbaar. Bij de tussenbalans begin 1991 zullen aanzienlijke maar niet onoplosbare problemen moeten worden overwonnen. Dit dient onderdeel te zijn van een bredere operatie die benodigd is voor een betere bepaling van prioriteiten en posterioriteiten, decentralisatie en uitgavenbeheersing.**

**PROF. DR. F.W. RUTTEN\***

---

## Opmerking vooraf

De Miljoenennota voor 1991 heeft direct na zijn publicatie bijzonder veel kritiek uitgelokt. Aan de ene kant zijn er commentatoren die zeggen dat de Partij van de Arbeid het in de begrotingsonderhandelingen heeft moeten afleggen tegen het CDA. Bij lezing van de Miljoenennota lijkt die kritiek, gegeven het regeerakkoord, geen hout te snijden. De overige kritiek raakt met name de soliditeit van de begroting en het uitstellen van beleidskeuzen tot de tussenbalans begin 1991.

Mede gelet op het feit dat de politieke en ambtelijke leiding van Financiën zelf ook de zorgen over de meerjarige budgettaire ontwikkeling breed uitmeet, is er niet zoveel lol meer aan om nog een duit in dit zakje te doen. Voor de geschiedschrijving in *ESB* is het echter bezwaarlijk een jaar over te slaan. Kritisch commentaar snijdt met name hout, als aannemelijk wordt gemaakt dat een andere aanpak niet alleen in abstracto verkieslijk lijkt, maar in de praktijk ook uitvoerbaar is. Bij de beleidsbeoordeling is altijd de beslissende vraag hoe – gegeven een aantal randvoorwaarden (zoals het regeerakkoord) en de praktische beperkingen (zoals het beschikbaar komen van informatie op een laat tijdstip) – hier en nu een beter beleid kan worden waargemaakt. Veel critici hebben zich niet het hoofd gebroken over deze vraag; ik wil hieraan beknopt aandacht besteden.

---

## Inleiding

De *Miljoenennota 1991* is een helder en beknopt stuk. Het is ook een eerlijk stuk, in die zin dat minder sterke elementen van het beleid voor 1991 en latere jaren door de lezer snel te traceren zijn en niet worden verborgen achter een ontoegankelijke brij van cijfers en jargon. Een enkele keer wordt de Golfcrisis – mijns inziens ten onrechte – als excuus aangevoerd ter verklaring van het feit, dat voor de jaren '92 t/m '94 nog geen adequate maatre-

gelen zijn getroffen met het oog op het financieringstekort. In feite zijn de cijfers in de Miljoenennota gebaseerd op een scenario van het Centraal Planbureau, waarbij de Golfcrisis met een sisser afloopt, geen noemenswaardige economische schade meebrengt en voor de staat het voordeel van hogere gasbaten biedt. Dit minder gerechtvaardigde beroep op de Golfcrisis is echter een uitzondering op de regel van een afgewogen presentatie. Het centrale vraagstuk van de omvang van de collectieve sector en de bijbehorende collectieve lasten wordt in essentie correct weergegeven. De merites van allerlei gemeenschapsvoorzieningen worden breed uitgemeten, maar een aantal van de mogelijke schadelijke economische effecten van de bijbehorende collectieve lasten wordt niet verzwegen.

---

## Algemeen financieel-economisch beeld

De Miljoenennota vermeldt dat het streefcijfer voor het financieringstekort van het Rijk in 1991, 4,75% van het nationale inkomen, volgens de huidige inzichten zal worden bereikt. Dit impliceert een daling met een half procent van het nationale inkomen ten opzichte van 1990. De collectieve-lastendruk stijgt volgens de Miljoenennota van '90 op '91 met 0,1% van het nationale inkomen.

Het Centraal Planbureau geeft in de *Macro-Economische Verkenningen* voor '91 een iets minder gunstig beeld (overigens ook uitgaande van een voorspoedige beëindiging van de Golfcrisis). Het CPB raamt het financieringstekort in 1991 bijna f 1 miljard hoger. Dat de CPB-cijfers voor het financieringstekort in '91 ongunstiger uitkomen dan de Miljoenennota-getallen betekent een opmerkelijke verandering ten opzichte van een gevestigde traditie. In het verleden plachten de rekenmeesters van Financiën immers voorzichtiger te calculeren dan die van het CPB. Ook op het punt van de collectieve-lastendruk schetst het CPB

---

\* De auteur is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

na correctie voor statistische mutaties en kasverschuivingen een somberder beeld: volgens de MEV stijgt de lastendruk met *f* 1,5 miljard in 1991.

De genoemde verschillen tussen de Miljoenennota en de Macro-Economische Verkenningen zijn significant bij de beoordeling van de vraag of de doelstellingen op het gebied van het tekort en de collectieve lasten in '91 worden gehaald. Deze verschillen vormen overigens niet de enige reden voor bezorgdheid. Zwaarder weegt dat het streefcijfer voor het financieringstekort in 1991 slechts in relatief beperkte mate door beperking van de uitgavengroei binnen bereik wordt gebracht; daarnaast wordt een groot beroep gedaan op tijdelijke maatregelen (*f* 3,5 à 4 miljard) en op lastenverzwaringen. De collectieve uitgaven stijgen in de jaren '90 t/m '94 naar verwachting te sterk om het in het regeerakkoord beoogde financieringstekort van het Rijk, 3,25% van het nationaal inkomen in 1994, te kunnen halen en de collectieve-lastendruk in 1994 te stabiliseren op het feitelijke niveau van 1990. Duidelijk is het staatje in de Miljoenennota waaruit blijkt dat het financieringstekort in de jaren 1992 t/m 1994 bij het uitgezette uitgavenbeleid circa *f* 5 miljard boven de streefcijfers voor het financieringstekort in de betrokken jaren blijft. In dit licht is het dan ook de vraag of de Miljoenennota op afdoende gronden een beroep doet op de zogenaamde 'hobbelpromeratie' ter motivering van het grote bedrag aan tijdelijke dekkingsmaatregelen.

Omtrent de collectieve-lastendruk verschaft de Miljoenennota geen cijfers tot 1994. Afgaande op verspreide indicaties dreigt de lastendruk niet alleen in '91, maar ook in de jaren daarna toe te nemen ten opzichte van het in '90 bereikte niveau. Daarbij is dan nog geabstraheerd van voor de hand liggende uitgavenoverschrijdingen; voor de rente-uitgaven van de staat is na 1991 bij voorbeeld gerekend met een rentestand van 6% in plaats van de huidige 9%. Elk procent hogere rente kost de staat *f* 0,5 miljard ieder jaar extra. Dit werkt cumulatief; 3% hogere rente in de jaren '92 t/m '94 kost in 1995 dus *f* 4,5 miljard meer voor de staat.

De Miljoenennota bevat dus majeure budgettaire problemen voor de middellange termijn. De meerjarige budgettaire ontwikkelingen stemmen volgens de slotpassage van de Miljoenennota 'tot grote zorg'. Het kabinet zal bij de 'mid-term-review' (de tussenbalans) aan de hand van nieuwe CPB-prognoses in de eerste helft van 1991 bezien hoe de uitgavenontwikkeling in overeenstemming kan worden gehouden met de doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. De uitgavenprioriteiten van het nieuwe kabinet kunnen daarbij in beginsel worden ontzien. Het probleem is alleen dat er bij lezing van de Miljoenennota zo erg veel prioritaire beleidsterreinen zijn, waar wordt "geïnvesteerd in de toekomst". Posterioriteiten zijn er maar weinig; defensie is het belangrijkste voorbeeld.

Bij de tussenbalans komt aan de orde of overkort wordt vastgehouden aan de financieel-economische doelstellingen. Dit is temeer van belang nu het Centraal Planbureau met het oog op risico's van diverse aard schrijft "dat de vrees ontstaat dat de succesvolle economische ontwikkeling van de laatste jaren wel eens een keerpunt zou kunnen bereiken". Het financieel-economische beleid van Lubbers-I en II was in de praktijk dikwijls niet strak. In een politieke afweging werden meevallers uit hoofde van een gunstige economische ontwikkeling nogal eens gesaldeerd met tegenvallers, zoals bij voorbeeld uitgavenoverschrijdingen. Bepaalde ombuigingen waren van dien aard dat zij in feite geen bijdrage leverden tot beheersing van de (netto) schuld van de staat en van de (netto) rentelasten. Buitenlandse beoordelaars, onder meer bij de OESO en het IMF, hebben bij herhaling vraagtekens gezet bij deze lankmoedige benadering. Het is echter mede een politieke afweging in hoeverre de touwen worden gevierd bij gunstige wind; als zij weer worden aangehaald bij tegenwind

hoeven de lange-termijndoelstellingen niet in gevaar te komen. Bij de beoordeling van de beide voorgaande kabinetsperiodes is een essentieel feit dat de streefcijfers voor het financieringstekort en de lastendruk zijn gehaald door Lubbers-I en II. De beslissende lakmoesproef zal plaatsvinden circa tien jaar na het aantreden van Lubbers-I. Slagen of falen zal dan worden afgemeten aan het antwoord op de vraag of Lubbers-III 'het karwei', dat onder Lubbers-I en II nog niet is voltooid, onder gewijzigde politieke en wellicht ook economische omstandigheden weet af te maken.

---

## Collectieve lasten

---

Volgens de MEV stijgt de collectieve-lastendruk in 1991 met 0,3% van het nationaal inkomen. De koopkracht van de werknemers wordt daardoor afgeroomd met 0,5%. In de jaren '89 en '90 ging daarentegen van de collectieve lasten een positieve invloed uit op de koopkracht van gemiddeld 2% per jaar. In die jaren werd de beheerste loonontwikkeling daardoor bevorderd. In 1991 is het omgekeerde het geval. Dat is niet gelukkig, mede gelet op de risico's die het CPB signaleert in de vorm van een versnelling van de loonstijging, verdere uitgavenoverschrijdingen, hogere olieprijs (dan \$ 20) en een lagere dollar (dan *f* 1,75).

Het CPB waarschuwt dat de kosten van de WAO en van de Ziektewet en daarmee de sociale premies kunnen zijn onderschat. Verder wordt op de vermogens van de sociale fondsen ingeteerd. Op zichzelf is dat verantwoord; het feitelijke niveau van de sociale premies ligt aldus echter wel lager dan het structurele niveau.

De regering benut in 1991 de extra aardgasbaten van ongeveer *f* 1 miljard die verband houden met de hogere olieprijs voor de dekking van collectieve uitgaven. De SER en de Studiegroep Begrotingsruimte hebben in het recente verleden geadviseerd incidenteel hoge gasbaten niet voor collectieve uitgaven aan te wenden. De baten uit gasverkoop in het binnenland worden tot de collectieve-lastendruk gerekend. Het minder prettige feit dat de lastendruk in 1991 stijgt, wordt voor een deel veroorzaakt door de bestemming van extra binnenlandse gasbaten voor collectieve uitgaven. De niet-belastingmiddelen uit verkoop van gas in het buitenland worden *niet* tot de collectieve lasten gerekend. De aanwending van deze buitenlandse baten voor collectieve uitgaven is een afzonderlijk punt van zorg, dat niet in de cijfers voor de lastendruk tot uitdrukking komt.

Bij een olieprijs van \$ 23 per vat in de rest van 1990 en van \$ 20 per vat in 1991, zoals in de Macro-Economische Verkenningen en in de Miljoenennota voor 1991 wordt verondersteld, blijven de extra inkomsten voor de staat zoals gezegd tot circa *f* 1 miljard beperkt en zijn de gevolgen voor de nationale economie gering. Dit wordt anders in het alternatieve scenario van het CPB met een olieprijs van \$ 30 per vat in 1991. Mocht dat scenario onverhoopt realiteit worden, dan zal mijns inziens terdege aandacht moeten worden besteed aan de overweging van de SER en de Studiegroep Begrotingsruimte. Daarbij is mijns inziens het belangrijkste dat extra gasbaten niet worden aangewend voor additionele collectieve uitgaven. Open staat dan nog de bestemming van de gasbaten voor financieringstekortvermindering of lastenverlichting. Lastenverlichting kan het meest aangewezen zijn met het oog op de koopkracht en de arbeidskosten en ook om tegenwicht te bieden tegen het slechtere internationale klimaat. De Nederlandse regering zal zich hopelijk niet meer dan twee keer aan dezelfde steen stoten.

In de Miljoenennota wordt bij herhaling opgemerkt, dat de collectieve-lastendruk in 1990 volgens de huidige gege-

vens beduidend lager ligt dan het ten tijde van het regeerakkoord verwachte niveau. Of het de bedoeling van de auteur is, hieraan een beleidsmatige consequentie te verbinden voor het middellange-termijnbeleid is niet glashelder. Het regeerakkoord spreekt van lastenstabilisatie op het niveau van 1990; het bevat geen cijfer voor een lastenplafond. Volgens de MEV bedraagt de lastendruk volgens de huidige inzichten 52,7% van het nationaal inkomen in 1990. Vergeleken met de raming ten tijde van het regeerakkoord is er een verschil van bijna 1% van het nationale inkomen, ofte wel een verschil van f 4 à 5 miljard. Hoe is het verschil tussen deze twee percentages (53,6 versus 52,7) ontstaan? Een reden is dat het nationale inkomen in 1990 eind vorig jaar lager werd geraamd dan nu. Verder vallen de belastingontvangsten tegen; daaraan liggen echter geen tariefsverlagingen ten grondslag.

Ligt het voor de hand aan herberekeningen van het nationale inkomen belangrijke veranderingen van het belastingbeleid te ontlenen? Gaat men bij het ijkpunt voor stabilisatie uit van een tentatieve schatting in het verleden of van een zo goed mogelijke benadering van de realiteit? Bij een 'ijkpunt' van 53,6% van het nationaal inkomen zal er, louter vanuit dit cijfer bezien, geen noodzaak zijn de in het regeerakkoord genoemde verlaging van de btw met f 2,7 miljard (of een equivalente andere belastingverlaging) door te voeren. Bij dat ijkpunt is zelfs een lastenverzwaring 'in te passen' (zoals ten dele in 1991 gebeurt). Dit zou dan betekenen dat de werkelijke lastendruk van 1990 op 1994 met f 4 à 5 miljard kan stijgen.

Gaat men niet uit van een achterhaalde prognose van de lastendruk maar van de meest recente cijfers dan is, zoals in het regeerakkoord ook was voorzien, een verlaging van belastingtarieven (bij voorbeeld de btw met 1,5 punt kostend f 2,7 miljard) aangewezen om – als tegenwicht voor de automatische belastingprogressie – de lastendruk stabiel te houden op middellange termijn. Dit technisch aandoende punt heeft dus belangrijke beleidsconsequenties. Natuurlijk zou de coalitie tot een nadere interpretatie of een aanpassing van het regeerakkoord kunnen besluiten. Wel dient in aanmerking te worden genomen, dat de eerdergenoemde btw-verlaging vooral is gemotiveerd door bevordering van werkgelegenheid en een ruimere participatie in het arbeidsproces. Dit argument heeft niet aan actualiteit ingeboet. Integendeel bij een schets van de diverse risico's (extra collectieve uitgaven, hogere lonen, hogere olieprijs en een lagere dollar) voor de komende tijd signaleert het CPB een gemeenschappelijk patroon: neerwaartse druk op de winsten, stijging van de lastendruk met ongunstige gevolgen voor de economische groei en de werkgelegenheid. Voor het komend jaar wordt geraamd dat de groei van de werkgelegenheid duidelijk achter zal blijven bij het streefcijfer van 100.000 personen. Ook voor de jaren na 1991 zijn de perspectieven voor de werkgelegenheid minder florissant dan overeenkomt met de doelstelling. De aanschouwelijke lessen uit de jaren zeventig liggen nog vers in het geheugen. Het rapport van de OESO over de Nederlandse economie, dat onlangs is gepubliceerd, beveelt aan de collectieve-lastendruk niet slechts te stabiliseren, doch op middellange termijn te verlagen.

## Collectieve uitgaven

De ramingen voor de collectieve uitgaven tot 1994 zijn door het vorige kabinet in de *Miljoenennota 1990* opgehoogd. Vervolgens zijn tijdens de kabinetsformatie en daarna verdere verhogingen aangebracht. Alles bij elkaar is er ten opzichte van de Miljoenennota van vorig jaar besloten tot f 10 miljard aan beleidsintensivering in 1991; hiervan is ruim f 5 miljard gemoeid met de koppelingen van de

ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen. In 1994 loopt het bedrag aan beleidsintensivering op tot ruim f 23 miljard, waarvan f 15 miljard voor de koppelingen.

De andere kant van de medaille ziet men terug bij de zorgelijke ontwikkeling van het structurele financieringskort en de collectieve-lastendruk. Daarbij is dan nog geabstraheerd van risico's. Als de rente na 1991 niet daalt, impliceert dat een tegenvaller voor de schatkist olopend tot f 4 miljard in 1995. Ook is geabstraheerd van de mogelijke noodzaak de werkgeverspremie voor de ambtenarenpensioenen te verhogen; het gaat hierbij mogelijk om f 1 à 2 miljard aan het eind van de kabinetsperiode. Voorts is aangenomen dat uitgavenoverschrijdingen tot het verleden behoren. Voor de jaren na 1991 is verondersteld dat de algemene verhoging van de sociale uitkeringen en de ambtenarensalarissen niet meer dan 2% per jaar bedraagt. De kosten van deze 'koppelingen' zouden ook reëel bezien wel eens hoger kunnen uitvallen. Ook is aangenomen dat bepaalde ombuigingen die 'op papier' zijn gezet, realiteit worden; aan de eventuele opbrengsten van de vooralsnog onzekere operatie 'grote efficiency' bij de overheid is voor een deel zelfs al een bestemming gegeven (rechterlijke macht, criminaliteit).

In de komende jaren zal de regering de diverse subsidies aan kritische onderzoeken gaan onderwerpen. De OESO heeft eerder dit jaar berekend dat de subsidies in ons land aanzienlijk boven het EG-gemiddelde liggen. Het recente OESO-rapport over de Nederlandse economie geeft met name beperkingen in overweging op het gebied van volkshuisvesting, landbouw en de sociale zekerheid<sup>1</sup>. Dat zulke gevoelige beleidsterreinen worden genoemd, illustreert dat over beperking van de subsidies en dergelijke niet gemakkelijk overeenstemming zal zijn te bereiken. Gegeven de benarde toestand van de openbare financiën zijn niettemin serieuze pogingen op hun plaats.

Begin volgend jaar zal een nota worden uitgebracht over de voor- en nadelen van de invoering van een aparte kapitaaldienst. Daarin zal lering worden getrokken uit de ervaringen met private financiering en rechtstreekse kapitaalmarktfinanciering. Natuurlijk is het minder bevredigend dat investeringen thans bij het Rijk op dezelfde manier worden behandeld als lopende uitgaven. Tegelijkertijd is echter problematisch dat op de gewone dienst zo'n groot tekort bestaat en dat voor de financiering van lopende uitgaven jaarlijks grote bedragen op de kapitaalmarkt worden geleend. Met het oog op de soliditeit van 's-Rijks financiën vraag ik mij af, of aanzienlijke vernieuwingen rond een kapitaaldienst verantwoord zijn, vóórdat de gewone dienst goddeels is gesaneerd.

## Had het ook beter gekund?

Dat de Miljoenennota geen bevredigend meerjarig beeld weet te presenteren, staat buiten kijf. De beleidsbeslissingen worden in een ongebruikelijke omvang doorgeschoven naar het voorjaar 1991. Bij het antwoord op de vraag of het ook beter had gekund, dient in aanmerking te worden genomen dat de ongunstige meerjarencijfers pas in augustus beschikbaar kwamen (of een tijdiger signalering mogelijk was geweest, kan ik niet beoordelen). Het is gebruikelijk dat in het kabinet in augustus in beginsel alleen nog de ontvangstenkant van de begroting (en niet meer de uitgavenkant) ter discussie staat.

Zou een forse extra structurele lastenverhoging in '91 in aanmerking zijn gekomen? Mijn antwoord is ontkennend, gelet op de algemene economische bezwaren tegen lasten-

1. OESO, *Economic Surveys, Netherlands*, 19 september 1990.

verhoging<sup>2</sup> en ook in het licht van meer specifieke argumenten. Specifiek geldt voor 1991 dat vanwege de onzekerheden rond de olieprijs en de lonen en gelet op de beperkte koopkrachtverwachting een nog grotere lastenverhoging dan al wordt doorgevoerd, onevenredige risico's zou veroorzaken, onder meer op het gebied van de werkloosheid.

Zou de meerjarige soliditeit van de rijksbegroting significant zijn vergroot door het 'gat' in de tekortcijfers te beperken met een paar miljard lastenverhoging? Daarbij zij bedacht dat de situatie in ons land geheel anders is dan in de Verenigde Staten, waar beperking van het staatsstekort via extra inkomsten lange tijd onuitvoerbaar was. In Nederland ligt dat in de komende kabinetsperiode anders, omdat de voorgenomen btw-verlaging (f 2,7 mrd.) en de indexering van de rijksbijdrage aan de sociale zekerheid in 1993 en 1994 (f 1 mrd.) achterwege gelaten kunnen worden, terwijl eventueel ook de inflatie-correctie bij de loon- en inkomstenbelasting zou kunnen worden geschrapt. Zonder veel ophef en zonder bijzondere risico's van een opstand der belastingbetalers zou in 1994 een bedrag van f 5 miljard aan additionele collectieve lasten kunnen worden binnengehaald (ten koste van belangrijke economische nadelen). Mede gelet op die toch al aanwezige stille reserve zou een forse extra lastenverzwaring in 1991 terwille van het trendmatige financieringstekort de geloofwaardigheid van de beleidsprioriteit van collectieve-lastenstabilisatie hebben aangetast.

Omdat extra lastenverhoging in '91 niet in aanmerking komt, resteert alleen herbezinning op de uitgavenkant. De goede gewoonte om in augustus de uitgaven niet meer ter discussie te stellen, sluit natuurlijk zo'n herbezinning in bijzondere omstandigheden niet uit, zij het dat een complete invulling van uitgavenbijstellingen dan wegens tijdgebrek moeilijk is. Een tussenmogelijkheid is de hoofdlijnen van een pakket van uitgavenbeperkingen vast te stellen en daaraan binnen enkele maanden nadere uitwerking te geven.

Ter illustratie zou ter dekking van het gat van f 5 miljard in 1994 het volgende globale pakket denkbaar zijn geweest:

- beperking WAO-uitgaven via volume-maatregelen die het aantal WAO-uitkeringen stabiliseren op het huidige niveau, conform de doelstelling van het kabinet:	f 2 mrd.
- verlaging van het volume van de defensie-uitgaven met 1,5% per jaar in de jaren '91 t/m '94 (de Miljoenennota bevat een daling van 1% in '91 en stabilisatie in latere jaren):	f 1 mrd.
- verlaging van de subsidies met 1,5% per jaar in de jaren '91 t/m '94 (de Miljoenennota impliceert een verlaging met 1% in '91):	f 1 mrd.
- verhoging van de niet-belastingmiddelen (onder meer profijtbeginself) om de sterke daling van deze inkomstencategorie in de komende jaren af te remmen:	f 1 mrd.
<b>Totaal</b>	<b>f 5 mrd.</b>

Dit illustratieve 'pakket', waarop diverse variaties mogelijk zijn, zou noch draconisch noch politiek zeer controversieel hoeven te zijn. In het onwaarschijnlijke geval dat de uitgavenbeperking in een later stadium groter dan strikt noodzakelijk zou blijken te zijn, zou aanwending voor nieuwe beleidsprioriteiten mogelijk zijn. Besluitvorming over de hoofdlijnen van zo'n benadering hoeft, bestuurlijk bezien, niet zeer veel tijd te vergen. De strekking van dit voorbeeld is dat het bestuurlijk wellicht mogelijk zou zijn geweest voor het gat van f 5 miljard in 1994 een oplossing op hoofdlijnen aan te geven.

Politiek bezien is dit hypothetische alternatief echter kennelijk niet realistisch, omdat tijdens de kabinetsformatie

en daarna veel aandacht is besteed aan nieuwe uitgavenprioriteiten, terwijl een expliciete aanduiding van posterioriteiten in de afgelopen maanden zeer moeilijk is gebleken. Voor het ontwikkelen van een open oog voor budgettaire posterioriteiten blijkt op zijn minst meer tijd nodig.

## Slotopmerking

Bij de tussenbalans in het voorjaar komt een fors budgettaire probleem voor de jaren 1992 t/m 1994 ter tafel. Uitgaande van een strikte interpretatie van de afspraak omtrent stabilisatie van de lastendruk bedraagt het uitgavenprobleem tenminste f 5 miljard. Indien daarnaast ook met moeilijk te vermijden tegenvallers en reeds aangekondigde lastenverzwaringen wordt rekening gehouden, is het ter voorlopige gedachtenbepaling realistisch de budgettaire problematiek voor de middellange termijn te taxeren op een bedrag dat oploopt tot ongeveer f 10 miljard. De beleidsmatige opgave die in zo'n bedrag besloten ligt, moet overigens niet worden gedramatiseerd. Het is zeker geen bovenmenselijke taak tot zo'n bedrag de touwtjes aan elkaar te knopen. De opgave wordt geringer als men de 'gemakkelijke oplossingen' die ook in de komende jaren nog aanwezig zijn, ondanks de daaraan verbonden economische nadelen zou willen benutten.

Waarschijnlijk zullen de precieze cijfers er bij de komende tussenbalans weer wat anders uitzien dan op dit moment. Niettemin tekenen de hoofdpunten zich nu wel af. Is het, mede met het oog op de werkgelegenheid, verstandig af te zien van de eerder beoogde verlaging van de belastingtarieven (ter compensatie van de automatische progressie)? En kunnen behalve aan prioriteiten ook voldoende handen en voeten worden gegeven aan budgettaire posterioriteiten? Dat is nodig om veilig te stellen dat de stijging van de collectieve uitgaven genoeg achterblijft bij de groei van het nationale inkomen om te voldoen aan de fundamentele randvoorwaarden betreffende financieringstekort en collectieve-lastendruk. Dat is op zijn minst nodig, wil Lubbers-III het herstelbeleid van Lubbers-I en II met succes afmaken.

Velen gebruiken de typering "een rijke samenleving en een arme overheid". Dat is opmerkelijk, omdat in ons land de collectieve uitgaven in procenten van het nationale inkomen hoger zijn dan in de andere EG-landen. Kwantitatief bezien zal de overheid in dit decennium nog armer worden, omdat het aandeel van de collectieve uitgaven met het oog op het financieringstekort van het Rijk verder zal worden verlaagd. De onmiskenbare problemen in belangrijke onderdelen van de collectieve sector kunnen niet worden opgelost door het beschikbaar stellen van grote extra bedragen. Het bepalen van prioriteiten en posterioriteiten niet alleen tussen de grote beleidssectoren maar vooral ook binnen de beleidssectoren dient te worden verbeterd. Decentralisatie naar gemeenten, ziekenhuizen, scholen is daarbij onmisbaar. Ook verbetering van de uitgavenbeheersing (meer budgettering, minder open-einderegelingen) is nodig, omdat de slecht beheersbare uitgaven anders onbedoeld prioriteit krijgen. De concrete uitwerking van prioriteiten en posterioriteiten, van decentralisatie en van uitgavenbeheersing vormt de centrale beleidsopgave bij de openbare financiën in de komende jaren. Het is hoog tijd dat het financiële getob in vele onderdelen van de collectieve sector tot een eind wordt gebracht.

**F.W. Rutten**

2. CEC advies voor de kabinetsformatie, september 1989. Zie voorts J. van Sinderen, *Belastingheffing en economische groei*, 1990.