

# Miljoenennota

## Licht aan het einde van de tunnel

In tegenstelling tot de vorig jaar gepresenteerde Miljoenennota, waarin van duidelijk te optimistische vooronderstellingen werd uitgegaan en noodzakelijke beslissingen naar voren werden geschoven, maakt de thans gepresenteerde *Miljoenennota 1992* een gedegen indruk. De regering kiest duidelijk voor een beleid dat ons sociale-zekerheidsstelsel op lange termijn houdbaar moet maken. Daarbij is zij er, ondanks een economisch klimaat dat voor Nederland volgend jaar minder florissant is, in geslaagd een begroting te presenteren waarin de doelstelling uit het regeerakkoord voor het financieringstekort wordt gerealiseerd. Daarnaast wijzen de in de Miljoenennota opgenomen meerjarenramingen erop dat in 1994 de collectieve-lastendruk na een tijdelijke stijging weer terug is op het niveau van 1990. De regering heeft aan het opstellen van de Miljoenennota een zware klus gehad. Een belangrijke rol speelde bij de voorbereiding de nadere invulling van de bij de Tussenbalans overeengekomen maatregelen. Daarnaast werd het kabinet echter opnieuw geconfronteerd met tegenvallers, nu voornamelijk als gevolg van de zwakke conjuncturele ontwikkeling. Enerzijds blijven de belastingontvangsten hierdoor achter, anderzijds leidt deze ontwikkeling tot extra uitkeringen in de sfeer van de sociale zekerheid. Niet alleen leidt een achterblijvende economische groei tot budgettaire tegenvallers, tevens accentueert het de structurele zwakten van onze economie. Hoewel de Nederlandse uitvoer het afgelopen decennium jaarlijks zo'n 1% marktaandeel wist te winnen, bleef de groei bij ons gemiddeld toch 1% achter bij die van de gezamenlijke OESO-landen. Blijkbaar kent de binnenlandse sector een onvoldoende dynamiek, hetgeen zijn weerslag heeft op de werkgelegenheid. Ondanks de in de laatste jaren geboekte resultaten is de werkgelegenheid sinds het begin van de jaren zeventig

nauwelijks toegenomen, terwijl de beroepsbevolking in die jaren met twee miljoen personen is gegroeid. Het resultaat is een sterk gedaalde arbeidsparticipatie, terwijl het inkomen per hoofd qua groei sterk achterblijft bij dat in de andere EG-landen. De achterblijvende groei van de werkgelegenheid en het nationaal inkomen beperkt het financiële draagvlak van de overheidsuitgaven. Tegelijkertijd doet de toegenomen inactiviteit een groeiend beroep op inkomensoverdrachten. Daarnaast leidt de toenemende staatsschuld tot groeiende rentelasten. Hierdoor resteert steeds minder ruimte voor overheidsinvesteringen. Om deze tendens te doorbreken ziet het kabinet geen andere keuze dan vast te houden aan de doelstellingen uit het regeerakkoord. Terecht stelt minister Kok in zijn voorwoord dat de voorgestelde maatregelen niet onomstreden zijn, maar hij voegt daar onmiddellijk aan toe dat wie kiest voor de toekomst vandaag niet aan keuzes kan ontkomen.

### In lijn met regeerakkoord

Uit de Miljoenennota blijkt dat het kabinet er in slaagt een begroting voor 1992 te presenteren die in lijn is met de doelstellingen uit het regeerakkoord. Het financieringstekort zal in 1992 dalen van 4,75 tot 4,25%, waarna in 1993 en 1994 een verdere daling plaatsvindt met telkens 0,5%. De collectieve-lastendruk loopt in 1992 nog iets op tot 53,4% maar zal, vooral dank zij het effectief worden van de voorgestelde maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid, in de daarop volgende jaren weer dalen tot 51,9% in 1994. Het resultaat van de begroting 1992 overziend moet geconstateerd worden dat het kabinet de zaken voortvarend heeft aangepakt. Was bij de vorig jaar gepresenteerde Miljoenennota nog sprake van niet realistische

uitgangspunten, zoals een rente van 6% en een te laag geraamde stijging van lonen en uitkeringen terwijl voorts voor het volgende jaar al een gat van f 5 miljard dreigde, dit keer maakt de Miljoenennota een meer gedegen indruk. Omdat het kabinet nu met nog grotere tegenvallers werd geconfronteerd, zoals met f 3 miljard achterblijvende belastingopbrengsten en bijna f 6 miljard hoger dan geraamde uitgaven van de sociale fondsen, heeft het kabinet een omvangrijk pakket maatregelen moeten nemen (zie de tabel).

### Arbeidsparticipatie

Bij de samenstelling van het pakket heeft het kabinet getracht te komen tot ingrepen die structureel bijdragen aan de gezondmaking van de economie en de overheidsfinanciën. Nadrukkelijk is gekozen voor werk boven inkomen, voor maatregelen die de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie bevorderen om zodoende een breder draagvlak voor de overheid te creëren. Centraal in de maatregelen van de regering staat het stelsel van de sociale zekerheid. De voorzieningen die ons stelsel bieden behoren tot de beste binnen de OESO. Een sociaal stelsel kan echter alleen dan goed functioneren indien er niet te veel mensen een beroep op doen en zo'n beroep niet langer duurt dan noodzakelijk. Daarvoor noemt het kabinet de volgende redenen. Bij een te langdurig beroep op de sociale zekerheid dreigt een uitsluiting van het arbeidsproces. Daarnaast brengt een overmatig beroep de solidariteit waarop het stelsel berust in gevaar. Ten slotte kan een overmatig beroep leiden tot een financiële last die de draagkracht van de economie te boven gaat. Dit laatste geldt sterker naarmate de internationale concurrentie groter is. In Nederland speelt vooral dat het beroep

*De belangrijkste maatregelen uit de Miljoenennota 1992 (in f mrd.)*

	1992	1993	1994
<b>Uitgavenbeperkingen:</b>			
sociale zekerheid	1,1	3,0	4,5
subsidies	1,0	2,3	3,1
efficiency overheid	0,2	1,0	1,9
diverse ombuigingen	3,7	5,9	6,4
verkoop staatsdeelnemingen	0,6	-	-
<b>Belastingen en heffingen</b>	3,7	4,4	5,8
<b>Totaal</b>	<u>10,3</u>	<u>16,6</u>	<u>21,7</u>
<b>waarvan tekortverlagend</b>	9,2	13,7	17,0

op de sociale zekerheid groot is, maar bovendien bijzonder snel stijgt. Bij de toename van het aantal arbeidsongeschikten – in de eerste helft van 1991 15.000 personen – valt bovendien het in vergelijking met onze buurlanden grote aantal jongeren op. Het grote beroep op de sociale zekerheid heeft in Nederland geleid tot een uitzonderlijk lage arbeidsparticipatie. De omvangrijke inactiviteit betekent een zware financiële last voor de werkenden. Deze last drukt op het arbeidsinkomen, waardoor de loonkosten stijgen en banen verdwijnen. De minder produktieven worden uit het arbeidsproces geweerd en vallen terug op de sociale zekerheid, waarmee een negatieve spiraal ontstaat.

In dit licht moeten de maatregelen worden gezien die de toestroom naar de Ziektewet en de WAO moeten beperken. Een eigen bijdrage van werkgevers en werknemers in geval van ziekte, een bonus/malus-systeem voor werkgevers die arbeidsongeschikten in dienst nemen of laten afvloeien, en een aanpassing van de toelatingscriteria en de uitkeringen van de WAO moeten leiden tot een besparing van f 3,5 miljard in 1994, daarna verder oplopend tot f 7,4 miljard structureel. Daarnaast is een aantal maatregelen genomen die de lastendruk op inkomens uit arbeid beperken, zoals de verhoging van de belastingvrije voet en het arbeidskostenforfait. Aanvullende maatregelen om te komen tot een vereenvoudiging en verlaging van de belastingtarieven zal het kabinet later nemen in het licht van de adviezen van de commissie-Stevens. Tevens zal dan bezien worden of met de instelling van regulerende heffingen als een milieu- of energiebelasting een verdere daling van de loonkosten gerealiseerd kan worden. Daarnaast benadrukt het kabinet het belang van investeringen voor de werkgelegenheid. Daartoe wil het een klimaat creëren via een aanpassing van het vestigings- en mededingingsbeleid en vrijere openingsuren. Wat de overheidsinvesteringen in procenten van het nationaal inkomen betreft heeft het kabinet de jarenlange daling tot staan weten te brengen, maar het absolute niveau van nog geen f 3 miljard is veel te laag. Positief is dat de extra aardgasbaten voortvloeiende uit de recent vernieuwde exportcontracten zullen worden aangewend voor hetzij investeringen in infrastructurele projecten hetzij terugdringing van de staatsschuld.

### Prijsopdrijving

Wel moet gewezen worden op enkele negatieve macro-economische effecten van de genomen maatregelen. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat van de maatregelen een drukkend effect uitgaat op de koopkracht en daarmee op de binnenlandse bestedingen. Waar onze economie toch al een conjuncturele zwakte doormaakt betekent dit een extra druk op de economische groei. In feite voert het kabinet daarmee een pro-cyclisch beleid. Terecht constateert het kabinet echter dat het geen andere keus heeft. Dit geldt niet alleen voor de sociale zekerheid waarvan de kosten ondragelijk worden. Het geldt evenzeer voor de rijksbegroting waarvan, door de groeiende staatsschuld en de gestegen rente, de rentelasten inmiddels een viervoud van de overheidsinvesteringen bedragen en 13% van de totale uitgaven vormen. In dit licht getuigt de gepresenteerde begroting van daadkracht. Wel moet worden betreurd dat men de afgelopen jaren van hoogconjunctuur niet heeft aangegrepen om de vereiste maatregelen te nemen. Daarnaast hebben de nu genomen maatregelen nadrukkelijk een prijsopdrijvend effect. Van de voor dit jaar wellicht nog te optimistisch geraamde prijsstijging van 3,25% komt 1,5% op het conto van de overheid, terwijl ook de toenemende loonkosten – mede als reactie op de lastenverzwaringen – daaraan bijdragen. Waren het in eerste instantie de ziektekosten die zorgden voor een opwaartse bijstelling van de inflatiecijfers, later kwamen daar de verhogingen van de gasprijzen, huren en accijnzen bij. Daarnaast komt er nog een verhoging van de accijnzen op tabak en alcohol aan, terwijl de regering voor de komende jaren denkt aan de invoering van milieu- en energiebelastingen. Weliswaar is een aantal van deze maatregelen op hun eigen merites bezien volledig te rechtvaardigen, maar met de doorwerking naar de prijzen speelt de regering met vuur, zeker nu de eerder voorgenomen btw-verlaging geen doorgang vindt. Hiervoor ontbreekt ten eerste de budgettaire ruimte. Het illustreert het gebrek aan speelruimte dat voortvloeit uit een te gering draagvlak voor de overheidsfinanciën.

---

Deze bijdrage is ontleend aan de tweewekelijkse publikatie *Beleggen met Van Lanschot*.