

Miljoenennota 1989

Het gaat goed met de economie. Dat blijkt uit de *Macro Economische Verkenning 1989*. De ramingen voor 1988 uit de vorige MEV zijn op bijna alle punten te pessimistisch gebleken. Zoals het er nu naar uitziet, zullen de uitvoer, het produktievolume van bedrijven, de bruto investeringen van bedrijven en het bruto nationale produkt de ramingen ruimschoots overtreffen. Exclusief de weinig florissant draaiende energiesector ziet het beeld er nog gunstiger uit. Het bedrijfsleven is duidelijk in staat gebleken te profiteren van de meevallende groei van de wereldhandel. Dank zij dalende loonkosten per eenheid produkt kan de exporterende industrie de gevolgen van duurdere grondstoffen en appreciërende munt opvangen zonder al te veel winstmarge te hoeven prijsgeven. De exportgeleide groei zal volgend jaar voortduren en bovendien gecompenseerd worden met een binnenlandse impuls uit hoofde van een hogere particuliere consumptie en verder stijgende investeringen.

Het opstellen van de rijksbegroting voor 1989 is in deze omstandigheden niet al te moeilijk geweest. Meer winst, meer werkgelegenheid en hogere bestedingen brengen volgend jaar *f* 11,4 mrd. extra aan vennootschapsbelasting, loonbelasting, omzetbelasting en accijnzen in het laatje. Uitgavenoverschrijdingen ad *f* 4,7 mrd. hoeven dank zij de meevallers niet volledig gecompenseerd te worden met aanvullende ombuigingen. Die houdt het kabinet beperkt tot *f* 2 mrd. en het verschil wordt met de mantel der liefde bedekt. De resterende extra miljarden worden verdeeld over lastenverlichting, beleidsintensivering, en reductie van het financieringstekort. Dit beleidspakket aangevuld met enige verlaging van de sociale premies, te financieren uit meevallers bij de premieheffing en intëring op de reserves van de sociale fondsen, en bevrozing van het minimumloon moet er voor zorgen dat volgend jaar de koopkracht van de minima op peil blijft, terwijl de modale werknemer reëel 3% meer te besteden krijgt, het financieringstekort volgens plan daalt tot 6,0% nni en de collectieve lastendruk daalt van 54,7 nu tot 52,9. Of al dit moois ook werkelijkheid wordt, hangt af van diverse zaken die de regering niet of niet voldoende in de hand heeft.

Zo kan de ontwikkeling van de wereldhandel roet in het eten gooien. Er bestaat een kans dat de Verenigde Staten na de presidentsverkiezingen met bestedingsbeperkend beleid en eventueel met protectionistische maatregelen intern en extern evenwicht gaan nastreven. Naar de mate waarin de VS daarin slagen zal de groei van de wereldhandel vertragen, hetzij direct via een lagere importvraag of indirect via een hogere rente, aanvankelijke stijging van de dollarkoers, toenemende monetaire onzekerheid, uiteindelijk gevolgd door een forse wisselkoersdaling. In de MEV zijn onzekerheidsvarianten berekend die laten zien dat dergelijke gebeurtenissen de begroting voor 1989 en volgende jaren fors onderuit kunnen te halen¹.

Een andere zaak die de regering nog onvoldoende in de hand heeft, is de ontwikkeling van de eigen uitgaven. Ondanks de jaarlijks herhaalde vrome woorden over verbetering van de begrotingsdiscipline en ondanks het feit dat voorgenomen ombuigingen ook vrijwel allemaal worden uitgevoerd, stellen uitgavenoverschrijdingen en beleidsintensivering het bereiken van de financiële doelen telkens in de waagschaal. Dat die doelen worden bereikt is fraai, maar de manier waarop geeft te denken. Bij het overleg over de Voorjaarsnota werd de sfeer

verpest door tegenvallers bij de afdracht aan de EG, de WIR, de studiefinanciering, de werkloosheids- en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Budgettaire risico's voor 1990 zijn de aanstaande grote operaties op belastinggebied, de brede herwaardering en het plan-Oort, en de stelselherziening in de volksgezondheid. De ervaring leert dat nadere concretisering van grote plannen in de regel financiële teleurstellingen oplevert. Ten slotte is de lage raming van de aardgasbaten wellicht nog te optimistisch gezien de huidige lage prijs van ruwe olie en de toenemende concurrentie van Noors en Russisch gas. Er hoeft dus maar weinig te gebeuren, of de fraaie begrotingsuitkomsten verdwijnen achter de horizon.

De gemakkelijke budgettaire verhoudingen van dit moment, betekenen bovendien niet dat het ombuigen en bezuinigen zo langzamerhand verleden tijd is. Zolang de overheid een financieringstekort heeft, blijft de staatsschuld stijgen. In 1989 evenaart de rentelast op de staatsschuld het financieringstekort. De daaropvolgende jaren begint de rentelast andere overheidsuitgaven te verdringen. De Miljoenennota bevat enkele illustratieve becijferingen met betrekking tot dit netelige probleem². Om de staatsschuld en de rentelast in procenten van het nationaal inkomen ongeveer constant te houden in de buurt van hun huidige niveau is bij een rentestand van 6,5% en een nominale inkomensgroei van 3,5% per jaar een verdere reductie van het financieringstekort nodig van de geplande 5,25% in 1990 tot 2,75% vanaf 1995. Alleen bij een hogere economische groei en/of een lagere rente ontstaat er automatisch ruimte om de niet-rente-uitgaven relatief structureel te laten stijgen of de lastendruk structureel te verlichten. In alle andere gevallen zal lastenverlichting of beleidsintensivering 'gekocht' moeten worden met ombuigingen.

Hoewel men er aan kan twifelen of de begroting voor 1989 bestand zal zijn tegen de economische en politieke wisselvalligheden, verdient de regering respect voor wat zij heeft bereikt. De koopkrachtbelofte wordt ingelost, het financieringstekort daalt zoals afgesproken, terwijl op het punt van de collectieve lastendruk meer wordt bereikt dan overeengekomen: daling in plaats van stabilisatie.

Slechts op een punt zijn de ambitieuze voornemens van het regeerakkoord niet waargemaakt: de werkloosheid daalt bij lange niet zoveel als in het Regeerakkoord voorzien. Ondanks een bovenverwachting grote werkgelegenheidscreatie zorgen een grotere dan voorziene stijging van het aanbod, tegenvallende effecten van specifieke werkloosheidsbestrijding en het vastlopen van de arbeidsduurverkorting ervoor dat de werkloosheid eind 1989 blijft steken op 670.000 in plaats van te dalen tot 550.000. De regering heeft voor de oplossing van de werkloosheidsproblematiek te veel vertrouwd op de werking van de markt en het herstel van de groei. Het specifieke beleid is grotendeels afgedwongen door de Tweede Kamer. De passiviteit van de regering op dit punt kan haar in de verkiezingsstrijd van 1990 nog duur komen te staan.

W. Sietsma

1. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1989*, Den Haag, 1988, tabel 1.6, blz. 23.
2. *Miljoenennota 1989*, blz. 69-72.