

Miljoenennota 1993: degelijk maar bescheiden

F. van der Ploeg*

De Miljoenennota 1993 presenteert een solide begroting. Hierdoor blijft Nederland op koers om tijdig aan de begrotingsnormen van Maastricht te voldoen. Het kabinet heeft ook niet uitsluitend van de kaasschaaf gebruik gemaakt. Er is enige ruimte voor beleid. Daarbij is wel bescheidenheid troef: iets meer werkgelegenheid, iets meer ruimte voor investeringen, een iets evenwichtiger inkomensontwikkeling en een ietwat schoner milieu.

Er is reden tot gematigd optimisme. Ondanks een tegevallende internationale conjunctuur en een aantal structurele zwakheden in ons land slaagt de regering erin om op een aantal verschillende terreinen succes te boeken. De reële groei zakt dit jaar in tot 1% om weer te stijgen tot 2% in 1993. Desalniettemin bestaat er een redelijke kans dat in deze kabinetsperiode de werkgelegenheid met 400.000 personen zal toenemen zodat, enigszins tegen de verwachtingen in, aan de doelstelling van het regeerakkoord voldaan zal worden.

Het kabinet draagt op bescheiden wijze zijn steentje bij aan het verbeteren van de werkgelegenheid. Dit moge blijken uit de uitholling van het minimumloon door voortgaande inflatie, de verlaging van de wig tussen netto- en brutolonen, scholingsprogramma's, de Jeugdwerkgarantiewet, banenpools en strengere sancties bij onrechtmatig gebruik van uitkeringen. Bovendien is de regering erin geslaagd een ommekeer in het denken over de WAO te bewerkstelligen. De verhouding van inactieven tot actieven stijgt nog steeds, en wel van 85,3% in 1991 tot 85,9% in 1992 en 86,2% in 1993. Iedereen is het erover eens dat deze stijging een bedreiging voor de verzorgingsstaat vormt en dat er maatregelen getroffen moeten worden. Dit blijft een heet hangijzer, maar het is de verdienste van dit kabinet dat de WAO-problematiek nu bespreekbaar is.

Solide begroting

Dank zij extra bezuinigingen van 3,7 miljard gulden in 1993 en 1994, daalt het financieringstekort conform de afspraken van 4,25% van het netto nationale inkomen (nni) in 1992 tot 3,25% in 1994. De staatsschuldquote zal daarom in 1992 op 1993 eindelijk stabiliseren op iets meer dan 70% van het nni. Momenteel zijn de rentelasten (ruim 5% van het nni) hoger dan het financieringstekort. De stijging van het financieringstekort in het verleden is dus niet aangewend voor meer overheidsuitgaven, maar voor het voldoen van rentebetalingen. De collectieve lastendruk daalt van 53,6% van het nationale inkomen in 1992 tot 52,9% in 1994 en blijft dus ruim-

schoots onder het afgesproken plafond van 53,6%. De daling in de collectieve lasten wordt voornamelijk bereikt door een verlaging van de BTW met één procentpunt en een verhoging van de belastingvrijesom, wat gedurende de jaren 1993 en 1994 6,25 miljard gulden oplevert. Deze inkomstenderving wordt gefinancierd door meer dan zes miljard gulden aan uitgavenbeperkingen gedurende deze jaren. Daarnaast moet ook een krachtige bestrijding van sociale en fiscale fraude gekoppeld aan een eenvoudiger regelgeving de schatkist meer geld opleveren. Helaas betekent de operatie 'Decentralisatie-Impuls' dat er een gevaar is dat het kabinet de taak van het bezuinigen afschuift op de lagere niveaus (provincies, gemeenten en regio's). Decentralisatie is echter wel in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe en een doelmatiger beleid.

Het kabinet probeert mondjesmaat meer profiel dan voorheen te geven aan de kaasschaafoperaties, door meer geld uit te trekken voor veiligheid en structuurversterkende maatregelen als de Betuwelijn, Amsterdam Schiphol, bodemsanering en stedelijke vernieuwing. De regering maakt tevens meer ruimte voor investeringen door volgend jaar onder andere het Aardgasbatenfonds in te zetten. Dit idee van het PvdA-kamerlid Melkert is een omslag in het denken van de PvdA onder Den Uyl. Toen werden immers de aardgasbaten vooral aangewend voor hogere overdrachten van de overheid aan de burger. Zolang het investeringen met een marktrendement betreft, mogen we hopen dat dergelijke investeringsinstrumenten in de komende jaren veel sterker ingezet gaan worden.

Met deze cijfers bevestigt Kok zijn reputatie als een solide minister van Financiën. In tegenstelling tot de vorige CDA-VVD-kabinetten slaagt dit CDA-PvdA-kabinet erin een succesvol saneringsbeleid te voeren zonder al te veel kunstgrepen uit te halen. Ik vind het bewonderenswaardig dat een kabinet met een rood kleurtje tijdens een internationale recessie een degelij-

* De auteur is verbonden aan de vakgroep Macro-economie van de Universiteit van Amsterdam.



ker financieel beleid voert dan voorgaande kabinetten van een blauwere signatuur, die bovendien van een hoogconjunctuur konden profiteren.

Inflatie en schuld

Nederlandse politici zijn net zoals onze Oosterburen paranoïde voor hoge inflatie. Wat vriendelijker gezegd, zowel onze monetaire als onze budgettaire autoriteiten hebben een uitstekende reputatie wat betreft het bewaken van de prijsstabiliteit. Geen wonder dat sommigen zich ongelukkig voelen met de stijging van de inflatie van 2,5% in 1990 tot bijna 4% in 1993. De stijging van de inflatie is tijdelijk voor zover deze veroorzaakt wordt door de beperking van subsidies aan openbaar vervoer en volkshuisvesting. Daarnaast kan ik me niet echt druk maken over de stijging van de inflatie voor zover deze te wijten is aan de stijging van de Duitse inflatievoet. Dit is de prijs die we betalen voor ons monetaire anker – de zeer hechte koppeling van de gulden aan de D-mark.

De stijging van de inflatie en de reële groei heeft het stabiliseren van de staatschuldquote versneld. Immers een simpele berekening leert dat de inflatiecum-groei-belasting (4%+2%) op de uitstaande staatschuld (ruim 70% nni in 1994) het financieringsstekort definieert dat voor een stabilisatie van de staatschuldquote zorgt: 4,2% van het nni. Met 3,25% komt het financieringstekort in 1994 hier ruimschoots onder, zodat we hopelijk probleemloos zullen doorstromen naar de staatschuldquote van 60% die op de conferentie in Maastricht is afgesproken.

De dollar

Het kabinet kampt echter met een aantal grote onzekerheden. Het is nog steeds onduidelijk wanneer de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk weer uit hun dal opkrabbelen. De VS zullen op lange termijn een handelsoverschot moeten creëren om de rente op de schuld te kunnen betalen. Ik ben daarom van mening dat de recente daling van de dollar structureel is, en vind de veronderstelling dat de dollar in 1992 op *f* 1,75 en in 1993 op *f* 1,85 uitkomt (zie Macro Economische Verkenning 1993) onrealistisch. In ieder geval zal Bush net voor de verkiezingen nalaten de dollar te steunen door de rente te verhogen. Het gevolg is dat Nederland profiteert van lagere prijzen voor Amerikaanse produkten. De lagere inflatie die dit in de hand werkt maakt het makkelijker om de koopkracht van de lagere inkomens te garanderen. Ik zou daarom terughoudend zijn in het voorstellen van het kabinet de BTW te verlagen. In plaats daarvan lijkt het me vanwege de starheid op de arbeidsmarkt meer voor de hand liggend om de inkomensbelasting en dus de wig te verlagen.

Een lagere dollar betekent echter ook lagere opbrengsten voor de schatkist omdat we op de internationale markt minder voor ons aardgas ontvangen. Daarnaast brengt een lagere dollar een verslechtering van de werkgelegenheid met zich mee omdat onze bedrijven moeten concurreren met goedkopere produkten uit de VS. Op termijn houdt een lagere dollar in dat tekorten op de lopende rekening van de Amerikaanse betalingsbalans verdwijnen, terwijl het hoge Nederlandse overschot (bijna 4% van het nationale inkomen) enigszins zal inkrimpen. Een lagere dollar draagt dus bij aan het oplossen van een aantal onevenwichtigheden in de wereldeconomie.

Ontwikkelingsproblematiek en milieu

Het kabinet schijnt zich geen zorgen te maken over een hoog overschot op de betalingsbalans. Dergelijke overschotten zijn een gevolg van lage binnenlandse bestedingen en een hoge netto uitvoer en betekenen dat Nederland een substantieel spaaroverschot heeft. Dit is nuttig omdat de derde wereld en Oost-Europa een grote behoefte aan leningen hebben, onder andere om een strenger milieubeleid te kunnen voeren.

Helaas gebeurt er in Nederland nog veel te weinig aan serieuze marktconform milieubeleid. De burger en het bedrijfsleven betalen nog steeds maar een fractie van de schade die aan het milieu berokkend wordt. Een strenger milieubeleid in Nederland betekent op lange termijn verplaatsing van industrie naar ontwikkelingslanden. Zo specialiseert het deel van Mexico dat grenst aan de VS zich in vervuilende produktiemethoden. Milieu- en ontwikkelingsproblematiek kunnen dus niet van elkaar gescheiden worden. Het is daarom zinvol dat het kabinet geld uittrekt voor internationaal milieubeleid, vluchtelingenopvang en hulpverlening bij noodsituaties elders in de wereld. Meer aandacht voor hulp bij het vervangen van levensgevaarlijke nucleaire reactoren in de voormalige Sovjetunie is in ons belang en moet in de toekomst veel meer aandacht krijgen. Bovendien is het nuttig dat de regering geld vrijmaakt voor humanitaire hulp in Joegoslavië en Cambodja en voor onderwijs ten behoeve van asielzoekers. Het is jammer dat dit gerealiseerd wordt door een overheveling van fondsen van Ontwikkelingssamenwerking. Het ligt eerder voor de hand het defensieapparaat zo snel mogelijk om te bouwen tot een korps voor het bewaken van de vrede en het veiligstellen van humanitaire hulp.

Het is nuttig te vermelden dat milieu en markt elkaar moeilijk verdragen. De meeste economen pleiten voor vrije handel en het kraken van allerlei vormen van kartels omdat dit tot lagere prijzen, een grotere variëteit aan goederen en dus tot hogere welvaart leidt. Daarentegen leidt het beperken van handel en mededinging tot een inkrimping van produktie en daarmee tot minder vervuiling. Geen wonder dat protectionistische lobbygroepen en voorvechters van een schoon milieu natuurlijke bondgenoten zijn. Het feit dat kartelbestrijding niet kan rekenen op een politieke achterban (het kabinet doet hier helaas nog steeds nog veel te weinig aan) maakt de groen-protectionistische coalitie levensgevaarlijk. Monopolie en protectionisme zijn echter uitermate ondoelmatige vormen van milieubeleid. De uitdaging is juist te komen tot een effectief internationaal milieubeleid dat tot zo min mogelijk marktverstoringen leidt.

Eén Europese munt

Een andere belangrijke onzekerheid is of na de Denen ook de Fransen nee tegen Maastricht zullen zeggen. Een Frans nee zal meer instabiliteit op de Europese valutamarkten veroorzaken.

Ik ben een gematigd voorstander van één Europese munt¹. Dit leidt immers tot lagere transactie- en informatiekosten voor het bedrijfsleven en tot minder terughoudendheid bij uitvoergerichte investeringen.

Zie F. van der Ploeg, *Is de econoom een vijand van het volk?*, Uitgeverij Prometheus, Amsterdam.

Het kabinet wacht een advies van de SER af betreffende de sociale aspecten van het Verdrag van Maastricht. Dit lijkt me gezien het pleidooi van Bolkestein voor het schrappen van de afspraken betreffende het Sociale Handvest zeer opportuun.

In de aanloopfase naar één Europese munt kunnen wisselkoersen nauwelijks meer aangepast worden om regionale onevenwichtigheden op de Europese markt op te lossen. Het monetaire beleid is immers volledig in dienst gesteld van het bewaken van de prijs- en wisselkoersstabiliteit. Zo kan een renteverlaging niet meer gebruikt worden om een nationale recessie te bestrijden want dit brengt de wisselkoersstabiliteit in gevaar. Zolang arbeidsmarkten zeer goed functioneren en de mobiliteit van werknemers zeer hoog is, is er geen vuiltje aan de lucht. Echter, arbeidsmarkten staan notoir bekend om hun gebrek aan marktprikkels. Tevens belemmeren verschillen in taal en cultuur de mobiliteit van arbeid.

De EMU betekent dus meer persistentie in onevenwichtigheden. Dit is waarom ik, als een soort 'second-best'-beleid, pleit voor een Europees stelsel van automatische schokdempers. Ik denk daarbij aan meer Europese en minder nationale belastingen en overdrachten. Indien er een recessie in één van de lidstaten is, dan betalen de burgers en bedrijven van dat land minder belasting aan de EG terwijl ze juist meer overdrachten van de EG ontvangen. Daardoor stijgt het beschikbare inkomen en krabbelt het land uit de recessie. Natuurlijk moet een dergelijk stelsel op EG-niveau budgettair neutraal zijn, hoewel het een goed idee zou zijn indien er op Europees niveau sprake zou zijn van enig contracyclisch (Keynesiaans) conjunctuurbeleid.

Begrotingsnormen van Maastricht

De criteria die in Maastricht zijn afgesproken voor het financieringstekort en de staatsschuldquote, te weten 3% en 60% procent van het nationale inkomen, zijn arbitrair en kunnen niet theoretisch worden onderbouwd. De enige reden die ik voor deze budgettaire anorexia kan bedenken is dat men een stok wilde hebben om de Italiaanse budgettaire autoriteiten te bewegen eindelijk orde op zaken te stellen. Dit had ook op een minder omslachtige wijze gekund. Hoewel Nederland geen moeite zal hebben zich in het budgettaire keurslijf van Maastricht te persen, ben ik niet echt tevreden met deze normen. Deze normen

betekenen immers een beperking van de bestedingen in Europa, net nu Europa enigszins in de versukking is. Bovendien leiden deze normen tot een procyclisch begrotingsbeleid wat een tijdelijke recessie alleen maar versterkt. De normen laten ook geen ruimte voor een 'gulden financieringsregel' – lenen voor investeringen met een marktrendement en belasting heffen voor de overige overheidsuitgaven. Al met al vestigen deze normen de aandacht te veel op de kaspositie en te weinig op de vermogenspositie van de overheid. Dit zal structuurversterkende investeringen niet ten goede komen.

Nederland is een uitstekend debiteurenland en heeft deze normen niet echt nodig. Voor de andere landen geldt de tucht van de markt: indien de overheidsfinanciën echt uit de hand lopen, zal de overheid een risicopremie op haar schuld moeten betalen waardoor ze geprikkeld zal worden om orde op zaken te stellen.

Men mag verwachten dat er in de toekomst meer sprake zal zijn van beleidsconcurrentie tussen nationale overheden. Deze strijd zal eerder leiden tot een verlaging van belastingen op kapitaal dan van belastingen op arbeid. Kapitaal is immers veel mobieler dan arbeid. Ik denk daarom dat de komende jaren het sociale beleid onder het excuus van een goede concurrentiepositie op de Europese markt zal verharderen. Er is sprake van een 'prisoner's dilemma'. Hoewel elk land wel een barmhartiger sociaal beleid zou willen voeren, belet concurrentie op de Europese markt deze ambitie te verwezenlijken. De beste oplossing voor dit dilemma is meer coördinatie van fiscaal en sociaal beleid op Europees niveau.

Conclusie

Al met al consolideert deze begroting de vruchten van een solide begrotingsbeleid en kan Nederland goed meekomen in de toenemende concurrentie op de Europese markt. De prijs die men daarvoor betaalt is dat de ruimte voor nieuw beleid uitermate gering is. Desalniettemin weet dit kabinet een zeer bescheiden profiel aan het beleid te geven: ietsje meer werkgelegenheid, ietsje meer ruimte voor investeringen, een ietsje schoner milieu, een ietsje evenwichtiger inkomensontwikkeling. Degelijk, maar ietsje saai.

Rick van der Ploeg

