

Schijn bedriegt

De *Miljoenennota 1990* vormt het financiële testament van het tweede kabinet-Lubbers. De boedel oogt op het eerste gezicht niet slecht. De collectieve uitgaven zijn als percentage van het nationaal inkomen teruggebracht van 67% in 1986 tot naar verwachting 60% in 1990; het financieringstekort is gedaald van 7,7% in 1987 tot naar verwachting 5% volgend jaar; de collectieve-lastendruk is gestabiliseerd. Dit alles geheel in overeenstemming met hetgeen in het regeerakkoord was vastgelegd. Daardoor lijkt het alsof de openbare financiën weer onder controle zijn en of een nieuw kabinet zich aan andere doelstellingen kan wijden. Helaas is dat een illusie. Het saneringsproces in de collectieve sector is nog lang niet voltooid. De beheersing van de overheidsuitgaven kan voorlopig nog niet van de 'agenda voor de toekomst' worden geschrapt.

Er zijn vele redenen waarom de toestand van 's Rijks financiën voorlopig nog zorgen zal blijven baren. Sommige daarvan worden in de *Miljoenennota 1990* vermeld, andere worden weggemoffeld of er wordt achteloos aan voorbijgegaan. In de eerste plaats toont de *Miljoenennota 1990* dat in het afgelopen begrotingsjaar voor een bedrag van f 5,7 mrd. aan tegenvallers bij de uitgaven en voor f 5,4 mrd. aan beleidsmatige uitgavenstijgingen is opgetreden. Dat is niet zo erg zolang de onvoorziene uitgaven binnen de afzonderlijke begrotingen worden gecompenseerd conform de regels van het stringente begrotingsbeleid. Per saldo namen de uitgaven echter met f 3 mrd. toe. Dit illustreert dat het ondanks alle pogingen om de 'spending departments' in toom te houden, nog altijd buitengewoon slecht gesteld is met de budgetdiscipline. Over de hele kabinetsperiode is er per saldo voor f 7,5 mrd. aan tegenvallers opgetreden, terwijl er daarnaast voor f 4,6 mrd. aan 'nieuw beleid' is uitgegeven. Minder dan de helft daarvan is gecompenseerd. Ook bij de sociale zekerheid zijn miljardenoverschrijdingen opgetreden die niet zijn gecompenseerd. Dat het kabinet zijn financiële doelstellingen toch heeft gehaald is slechts te danken aan de gunstige internationale conjunctuur, die voor grote meevallers zorgde. Men kan rustig stellen dat de internationale conjunctuur het kabinet heeft gered. Hoewel de conjunctuur zich nog steeds voorspoedig blijft ontwikkelen, mag er niet op worden gerekend dat de economische groei in de komende vier jaar even uitbundig zal zijn als in de afgelopen jaren het geval was. Als het financieel gedrag van het Rijk niet verandert, lopen de collectieve uitgaven zo weer uit de hand. Dan zijn we in het midden van de jaren negentig – twintig jaar nadat het financieringstekort begon op te lopen – nog altijd niet terug in een situatie met een evenwichtige begroting.

Een groot risico voor de begroting in de komende jaren is ook het herstel van de koppelingen van de ambtenarensalarissen en uitkeringen aan de cao-lonen in de marktsector. Het herstel van de koppelingen is gebaseerd op voortzetting van de zeer gematigde loonontwikkeling in de marktsector. Maar nu de loonmatiging nog altijd niet resulteert in een substantiële daling van de werkloosheid begint de matingsbereidheid te verdwijnen. Bovendien zien werknemers dat het bedrijfsleven floreert en wensen zij hun aandeel daarin te verzilveren. De looneis van 5% van de industriebond FNV wijst daar al op. Als deze trend zich doorzet, valt de koppeling al snel niet meer te betalen. Inmiddels hebben alle politieke partijen echter wel verwachtingen gewekt omtrent het herstel van de koppelingen. Willen die be-

loften worden waargemaakt, dan zal er elders moeten worden omgebogen.

De door politieke partijen in het vooruitzicht gestelde en door sociale partners unaniem onderschreven teruggang van het financieringstekort in de komende kabinetsperiode van 5% naar 3% is een zeer bescheiden taakstelling. Het beslag van de rentelasten op de begroting blijft bij deze reductie voorlopig nog stijgen. Dat betekent dat de financiële speelruimte van het Rijk blijft slinken. Daar komt bij dat door de opeenhoping van tekorten in het verleden en de verkorting van de looptijden van staatsleningen de financieringsbehoefte van de staat zeer sterk is toegenomen. De staat is daardoor op de kapitaalmarkt in een kwetsbare positie gekomen. Wanneer de internationale rente onverhoopt gaat stijgen, wordt een peperdure rekening gepresenteerd.

In de komende kabinetsperiode zullen er ook aanzienlijke extra bedragen moeten worden uitgetrokken voor 'nieuw beleid', met name op het gebied van het milieu, de verbetering van de economische infrastructuur en het wegwerken van schrijnende achterstanden in de gezondheidszorg en het onderwijs. Dit is door CDA en PvdA in het vooruitzicht gesteld. De financiering van dit beleid is echter niet zeker gesteld. De financiële exercities in de verkiezingsprogramma's bieden niet voldoende dekking.

Daarnaast is het te verwachten dat er in de komende jaren, met het realiseren van de Europese interne markt, extra geld naar Brussel zal moeten gaan vloeien. Voor zover beleid wordt overgeheveld kunnen binnenlandse departementen worden afgeslankt. De ervaring leert echter dat dit een moeizame aangelegenheid is. Ondanks alle goede voornemens zijn hiermee in de afgelopen kabinetsperiode nauwelijks vorderingen gemaakt. Volgens Geelhoed van de WRR kan een efficiënt overheidsapparaat met 25% minder ambtenaren toe dan er nu rondlopen. Dat is misschien een wat gratuite bewering, maar een feit is dat er aan continue, systematische doorlichting van het overheidsapparaat, met als uitgangspunt dat de overheid zich net als het bedrijfsleven op haar 'core business' moet terugtrekken, veel te weinig gebeurt.

De toenemende Europese integratie vereist ook een zekere fiscale harmonisatie. In de *Miljoenennota* wordt er op gewezen dat een verlaging van het Nederlandse btw-tarief noodzakelijk is om te voorkomen dat handelsstromen zich naar het buitenland verleggen. Ook andere belastingtarieven zouden meer in lijn moeten worden gebracht met wat in omringende landen gebruikelijk is. Het is duidelijk dat dergelijke verlagingen flinke gaten in de begroting kunnen slaan. CDA en PvdA hebben hier in hun verkiezingsprogramma's geen rekening mee gehouden, maar zij zullen er als mogelijke coalitiepartners in een nieuw kabinet zeker mee te maken krijgen.

Al met al valt er in de komende kabinetsperiode nog heel wat te verhapstukken op het gebied van de openbare financiën. Het is een vergissing te denken dat het volgende kabinet het snoeimes niet hoeft te hanteren. Is het niet om overschrijdingen te compenseren dan is het wel om binnen de afgesproken financiële kaders ruimte te scheppen voor nieuw beleid. Die conclusie komt uit de verschillende bijdragen aan dit nummer ook duidelijk naar voren. Wie zich al te gemakkelijk laat wijsmaken dat het wel goed gaat met de openbare financiën, zij gewaarschuwd: schijn bedriegt.

L. van der Geest