

Uitstel van executie

De begroting 1991, die deze week aan het parlement is aangeboden, is om twee redenen een bijzondere begroting. Het is de eerste begroting van een nieuw kabinet, met een gewijzigde politieke samenstelling. Het is interessant om te bekijken hoe dit in het beleid tot uitdrukking komt. Wordt er geld vrijgemaakt voor nieuwe politieke prioriteiten? Hoe scoort het nieuwe kabinet op het punt van de financiële soliditeit? Ten tweede is het een begroting die wordt gepresenteerd op een moment dat de wereld de adem inhoudt in verband met de ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Wat kunnen die ontwikkelingen gaan betekenen voor de internationale conjunctuur? Wat zal er gebeuren met de olieprijs, de dollar en de rente? Welke weerslag kunnen deze onzekerheden hebben op de Nederlandse economie in het algemeen en de openbare financiën in het bijzonder? Hoe valt in dat licht de Miljoenennota te beoordelen?

Dat de *Miljoenennota 1991* het produkt is van een nieuw kabinet, blijkt al meteen als men de nota in handen krijgt. Er is een nieuw ontwerp voor de kaft, de nota opent met een handig overzicht van belangrijke kerncijfers en de traditionele hoofdstukindeling is gewijzigd. Naast een nieuwe vorm is er ook nieuw beleid. Het kabinet heeft binnen de smalle budgettaire marges die het regeerakkoord biedt, f 9,9 mrd. aan middelen vrijgemaakt voor investeringen in de "kwaliteit van de samenleving". Daaronder vallen extra gelden voor het milieu, de sociale vernieuwing, de verkeers- en vervoersinfrastructuur, scholing voor werkenden en werklozen, verbetering van het leefklimaat in de steden, bestrijding van de criminaliteit, het oplossen van knelpunten in het onderwijs en de gezondheidszorg en het herstel van de koppelingen.

Daarnaast is minister Kok van Financiën er in zijn eerste begroting in geslaagd binnen de strakke financiële randvoorwaarden van het regeerakkoord te blijven. Het financieringstekort daalt volgens het afgesproken tijdspad met 1/2 procentpunt tot 4 3/4% in 1991 en de collectieve-lastendruk komt lager uit dan het regeerakkoord voorschrijft. Kok slaagt daarin ondanks enkele forse tegenvallers aan de inkomsten- en de uitgavenkant. Aan de inkomstenkant valt om nog onopgehelderde redenen vooral de opbrengst van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting sterk tegen. Aan de uitgavenkant zijn er belangrijke tegenvallers in de sfeer van de rente-uitgaven, de onderwijsbegroting en de WIR. Om deze problemen op te vangen heeft het kabinet een omvangrijk pakket tekortbeperkende maatregelen moeten nemen ter grootte van f 7 mrd. Het is geen geringe prestatie dat minister Kok daarmee – althans op papier – het financiële plaatje rond krijgt.

Veel minder bewondering dwingt de manier af waarop de gaten zijn gedicht. De korting op de Defensiebegroting (4 1/2%) heeft het kabinet van Gorbatsjov voor het oprapen gekregen, maar voor het overige zijn politieke keuzen zorgvuldig vermeden. Om te beginnen moeten alle departementen in 1990 en 1991 hun prijsbijstelling inleveren: opbrengst f 0,6 resp. f 1,4 mrd. Voorts wordt op alle subsidies (enkele uitgezonderd) 1% gekort: opbrengst f 77 mln. in 1991, oplopend tot f 273 mln. in 1994. Iedereen bij de rijksoverheid moet efficiënter gaan werken: opbrengst f 75 mln. in 1991, f 300 mln. in 1994. Het bedrijfsleven en de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie moeten gaan betalen voor enkele onderwijsdiensten: f 150 mln. Het Gemeentefonds en het Provinciefonds worden evenredig aangeslagen voor de uitgavenbeperkingen: f 99 mln. in 1991, f 119 mln. in 1994. Handhaving van de verhoogde voorlopige aanslag voor de vennootschapsbelasting: opbrengst in 1991 f 1 mrd. (die opbrengst verdwijnt weer als de

maatregel in 1992 (?) wordt teruggedraaid). Verkoop staatsdeelnemingen: f 1 mrd. Achterwege laten van de indexering in de rijksbijdrage AAW/AWW: f 577 mln. in 1991, f 1.027 mln. in 1994. En zo gaat het nog even door. Geen enkele echte bezuiniging, geen enkele politieke keuze. Alle kolen en geiten worden gespaard en minister Kok schuift en scharrelt net zolang tot zijn begroting 1991 binnen de financiële kaders van het regeerakkoord past.

Zo'n beleid gaat goed als de conjunctuur aantrekt, want dan kunnen de financiële gaten met meevallers worden gedicht. Maar als de conjunctuur omslaat zijn er altijd tegenvallers. Daarom baart het zorgen dat het kabinet de financiële problemen voor een belangrijk deel doorschuift naar 1992. De internationale conjunctuur toont tekenen van verflauwing en de crisis in het Midden-Oosten maakt de vooruitzichten er niet rooskleuriger op. Zoals het Centraal Planbureau in de *Macro Economische Verkenning 1991* becijfert gaat zowel een verhoging van de ruwe-olieprijs als een daling van de dollarkoers ten koste van de groei en de werkgelegenheid. De winstgevendheid van bedrijven verslechtert, de collectieve-lastendruk stijgt en de groei van export, productie, investeringen en werkgelegenheid vertraagt. De gevolgen hiervan voor de begroting 1991 lijken nog mee te vallen, maar de problemen werken door in latere jaren. Ze komen dan als 'nieuwe tegenvallers' bovenop de problemen die het kabinet nu heeft doorgeschoven.

Een ander risico vormt de rente. Gezien de onzekerheden op de financiële markten is het allerminst denkbeeldig dat de rente voorlopig op het huidige hoge niveau blijft. De meerjarencijfers in de Miljoenennota gaan echter nog uit van een rente van 6% na 1991. Wanneer de rente zich op het huidige niveau van 8 3/4% stabiliseert, bedraagt de groei van de rente-uitgaven tussen 1991 en 1995 niet f 3,0 mrd., maar circa f 7 mrd. Het wordt in de Miljoenennota allemaal keurig voorgekend. Maar maatregelen om dat risico te ondervangen blijven achterwege.

Om de financiële problemen niet nog erger te maken, doet het kabinet een dringend beroep op de sociale partners om de contractloonsstijging in 1991 te beperken. Deze mag in ieder geval niet boven de 3% van dit jaar uitgaan, anders ontstaat er grote achterstand bij het doel van het regeerakkoord om jaarlijks 100.000 mensen aan het werk te helpen en zo snel mogelijk een eind te maken aan de groei van de arbeidsongeschiktheid. Bovendien wordt de koppeling dan onbetaalbaar. Nu al soupeert de koppeling meer dan de helft op van het bedrag dat voor nieuw beleid is uitgetrokken. Als de contractloonsstijging versnelt – wat gezien de toenemende knelpunten op de arbeidsmarkt niet zou verbazen – zal binnen de kortste keren blijken dat de koppeling niet is te handhaven. Tenzij elders op de begroting fors wordt bezuinigd.

Het kabinet-Lubbers/Kok is er in zijn eerste begroting in geslaagd binnen de grenzen van het regeerakkoord te blijven. Maar daarmee is alles gezegd. Een aanzienlijk deel van de financiële problemen is doorgeschoven naar de 'mid-term review' die begin 1991 zal worden gehouden. Belangrijke risico's voor de begroting zijn willens en wetens veronachtzaamd. Volgens de politieke-conjunctuurtheorie moet een kabinet pijnlijke maatregelen in het begin van zijn regeerperiode treffen om daarvan later de vruchten te kunnen plukken. Dit kabinet heeft echter geen beslissingen durven nemen die de prille coalitie onder druk zouden kunnen zetten. Dat is zorgwekkend voor de openbare financiën, want de financiële problemen zijn niet weg. Zij zullen al heel snel in versterkte mate weer opduiken.

L. van der Geest