

Miljoenennota 1981: onzeker perspectief rond financieringstekort blijft

DRS. A. G. J. HASELBEKKE* — DRS. M. P. VAN DER HOEK*

In de periode 1978-1980 is het kabinet-Van Agt er niet in geslaagd zijn voornemens die het in *Bestek '81* had neergelegd, te realiseren. Dat is niet alleen het gevolg van een tegenvallende internationale economische ontwikkeling, maar ook van een onvoldoende consequent beleid. In dit artikel wordt de begroting voor 1981 gezien tegen het licht van de economische situatie. Het beleid ten aanzien van het financieringstekort passeert de revue, evenals de invloed van de rente en de omvang van de ombuigingen. De auteurs komen tot de conclusie dat in de Miljoenennota 1981 de problemen wel worden onderkend, maar dat dit nauwelijks leidt tot een bijstelling van het beleid.

Inleiding

Nu het kabinet-Van Agt zijn voorlopig laatste begroting heeft ingediend is de verleiding groot de voor 1981 te verwachten resultaten van de kabinetsperiode te toetsen aan de doelstellingen, zoals die in de Regeringsverklaring en in *Bestek '81* zijn geformuleerd. Het is echter al geruime tijd duidelijk dat de voornaamste doelstellingen van het kabinet — het terugdringen van de werkloosheid tot 150.000 manjaren, het reduceren van de inflatie tot 2 à 3% per jaar en het bevorderen van de bedrijfsrendementen en de investeringen — bij lange na niet worden gerealiseerd, terwijl ook aan belangrijke randvoorwaarden (zoals handhaving van de koopkracht voor lagere en middeninkomens) nu niet meer kan worden voldaan.

Veel interessanter lijkt het daarom het feitelijke en het voorgenomen beleid te toetsen aan de in *Bestek '81* ontvouwde filosofie met betrekking tot de weg waarlangs het herstel zich zou moeten voltrekken. Een dergelijke evaluatie van het kabinetsbeleid vindt plaats in het artikel van Kuipers elders in dit nummer. Daarom zal onze bijdrage zich primair richten op de financieel-economische aspecten van de begroting 1981. Omdat het beeld dat de *Miljoenennota 1981* biedt, echter zeer duidelijk de sporen draagt van de beleidskeuzen van de afgelopen jaren, zal eerst in ruwe lijnen — aan de hand van de verdeling van de ruimte die beschikbaar is gekomen — bij die keuzen worden stilgestaan. Daarna zullen we een aantal specifieke aspecten uit de begroting 1981 bespreken.

De verdeling van de groei in de periode 1978-1980

In het kader van de Bestekfilosofie had het kabinet zich tot taak gesteld te komen tot een stabilisatie van de collectieve-lastendruk. De (verwachte) groei van het reële nationale inkomen van 3% per jaar zou in de kabinetsvisie geheel nodig zijn voor de aanspraken die vanuit de particuliere sector op die groei zouden worden gemaakt. Van de reële verbetering van het nationale inkomen was namelijk 1% nodig voor uitbreiding van de werkgelegenheid en 0,75 à 1% voor de incidentele loonstijging, terwijl de resterende 1 à 1,25% minimaal noodzakelijk werd geacht om de rendementen weer op een aanvaardbaar peil te brengen. Dit impliceerde onder meer dat er geen ruimte was voor een stijging van het beschikbare loon uit hoofde van initiële verhogingen en

evenmin voor een toeneming van het beslag vanuit de collectieve sector.

Dit is het beeld dat het kabinet-Van Agt in de zomer van 1978 voor de eerstkomende jaren voor ogen had. Als indicatie voor de mate waarin het kabinet erin is geslaagd dit beeld ook daadwerkelijk te verwezenlijken, kan tabel 1 dienen waarin de jaarlijks ter beschikking komende ruimte wordt geconfronteerd met het daarop gelegde beslag 1).

Tabel 1. De verdeling van de nationale ruimte 1978-1980 a)

	1978	1979	1980
1. Reële groei van het nationaal inkomen	2,5	0,5	0,0
2. Collectieve-lastendruk: mutatie in procenten van het nationaal inkomen	0,8	2,1	1,5
3. Idem, maar dan in procenten van het beschikbaar inkomen van de particuliere sector	1,8	4,9	3,7
4. Resterend voor de particuliere sector in procenten van het vrij beschikbaar inkomen van die sector (1-3)	0,7	4,4	3,7
5. Reële inkomensgroei van loontrekkers i.e. reële inkomensgroei van de modale werknemer (incl. incidenteel) b)	3,0	2,0	1,25
6. Overig-inkomensquote (1-aig) (niveaus)	8,5	7	5

a) Cijfers zijn ontleend aan de kerngegevens uit de *Macro Economische Verkenning 1981*.
b) Het inkomen van de modale werknemer is niet meer dan een ruwe indicator voor de reële inkomensontwikkeling van de loontrekkers.

Tabel 1 laat duidelijk zien dat het beschikbaar inkomen van de particuliere sector niet met 3% per jaar is gestegen, zoals het kabinet beoogde, maar per saldo is gedaald. Een achteruitgang die blijkens de regels 5 en 6 voornamelijk ten koste is gegaan van de rendementspositie van het bedrijfsleven.

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat deze benadering niet eerlijk is, omdat door externe factoren als een tegenvallende groei van de wereldhandel en ruilvoetverliezen (als gevolg van de omvangrijke olieprijsstijgingen) de 3% jaarlijkse groei van het reële nationale inkomen, waarop het kabinet meende te mogen rekenen, niet is gerealiseerd. Ook als echter van de hypothese wordt uitgegaan dat het nationale inkomen (ceteris

* De auteurs zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) In de *Miljoenennota 1977* (tabel 3.1., blz. 34) en de *Macro Economische Verkenning 1981* (Tabel III.12, blz. 60) wordt op overeenkomstige wijze de verdelingsproblematiek in kaart gebracht.

paribus) wel met 3% per jaar zou zijn toegenomen, dan nog zou de doelstelling ten aanzien van het herstel van de bedrijfsrendementen niet zijn gerealiseerd. In dat geval zou namelijk het vrij beschikbaar inkomen van de particuliere sector in procenten van het inkomen van die sector in 1978 met 1,1 zijn gestegen en in 1979 en 1980 met resp. 1,9 en 0,7 zijn gedaald.

Dit rekenvoorbeeld dient slechts als illustratie van de omvang van de gerealiseerde stijging van de collectieve-lastendruk.

De conclusie is duidelijk: naast externe factoren is ook het kabinetsbeleid zelf debet geweest aan het niet realiseren van zijn eigen doelstelling. Dit laatste is op twee manieren gebeurd. In de eerste plaats is het kabinet er niet in geslaagd binnen de eigen begroting (en binnen de sector van de sociale zekerheid) zodanig orde op zaken te stellen dat de beoogde stabilisatie van de collectieve-lastendruk kon worden bereikt. Ondanks de in de *Miljoenennota 1979* gegeven waarschuwing dat van het voorgestelde beleid geen snelle resultaten mochten worden verwacht²⁾, is het kabinet, mede onder de zeer zware druk van de publieke opinie en die van het parlement, zijn eigen Bestekfilosofie ontrouw geworden. Een tweede aantasting van de eigen doelstellingen verliep via het politiek uitermate gevoelige terrein van de inkomensverdeling. Om althans nog een deel van de Bestekvoornemens te kunnen realiseren, heeft het kabinet een inkomensontwikkeling toegelaten die volstrekt niet strookte met de Bestekfilosofie ten aanzien van de bedrijfsrendementen. Confrontatie van regel 5 met regel 4 van tabel 1 toont dit overduidelijk aan.

Nu moeten we voorzichtig zijn om niet al te negatieve conclusies uit tabel 1 te trekken. Enkele kanttekeningen zijn op hun plaats. In de eerste plaats is de collectieve-drukverzwaring, zoals die is weergegeven in regel 2, voor een deel het gevolg van de baten die voortvloeien uit de export van aardgas³⁾ (deze vormen geen additionele last voor de particuliere sector) en van de afschaffing van de fiscale investeringsfaciliteiten en de kinderaftek⁴⁾. Een correctie hiervoor tast echter de essentie van het bovenstaande niet aan.

Een tweede kanttekening betreft het feit dat de met de drukverzwaring gepaard gaande uitgavengroei voor een belangrijk deel is aangewend voor inkomensoverdrachten (o.a. een vergroting van de steunverlening aan bedrijven). Het paradoxale hiervan is echter dat het bedrijfsleven blijkbaar via een omweg zijn eigen steun betaalt. Het aspect van de inkomensoverdrachten is van belang voor een interpretatie van de overig-inkomensquote, omdat de verlies- en winstrekeningen van de ondernemingen door die inkomensoverdrachten een minder treurig beeld vertonen dan uit de overig-inkomensquote kan worden afgeleid. Daar komt nog bij dat de overig-inkomensquote geen winstquote is en dus geen exact beeld geeft van het verloop van de bedrijfsrendementen. Niettemin is de teneur duidelijk. Deze wordt trouwens bevestigd door het verloop van de fiscale-winstontwikkeling die aan de door het Ministerie van Financiën opgestelde raming van de vennootschapsbelasting ten grondslag ligt. Voor de periode 1978-1980 rekent het Ministerie namelijk voor de winsten buiten de aardgassector met een groei die nagenoeg gelijk is aan nul⁵⁾.

De belangrijkste conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken is dat het beleid, zoals dat tot op heden door het kabinet-Van Agt is gevoerd, *inconsequent* is geweest. Men had een beleid uitgezet dat via een versterking van de rendementspositie van het bedrijfsleven op den duur voor meer werkgelegenheid had moeten zorgen. Verslechtering van het beeld op korte termijn, aangewakkerd door externe tegenvallers, hebben niet tot een verscherping van het ingezet-beleid geleid, maar tot maatregelen ad hoc die op korte termijn succes zouden moeten opleveren. De roep vanuit de samenleving en het parlement om directe resultaten (die tot een aantasting van de onderliggende structuur leidden) heeft het kabinet niet kunnen weerstaan. Daardoor heeft de collectieve sector een relatief groot beslag gelegd op een tegenvallende groei van het nationale inkomen, hetgeen evenwel niet tot een evenredig terugtreden van de particuliere loonin-

komens heeft geleid, zodat uiteindelijk de rendementen (opnieuw) het kind van de rekening werden. Hiervoor kunnen de sociale partners slechts ten dele verantwoordelijk worden gesteld, omdat deze slechts gebruik hebben gemaakt van de ruimte die het kabinet hen bood. Biedt de begroting voor 1981 wat dat betreft betere perspectieven?

De begroting voor 1981

De eerste indruk van de *Miljoenennota 1981* is in het licht van het voorgaande bepaald niet bemoedigend. Opnieuw mag nauwelijks met enige groei van het nationale inkomen worden gerekend. En opnieuw slaagt het kabinet er niet in zijn claim op de ruimte te beperken in de geest van de Bestekfilosofie. De te verwachten drukverzwaring van 0,4 procentpunt (inclusief de aardgasbaten uit het buitenland is de drukstijging 1,1 procentpunt) leidt ertoe dat voor de particuliere sector een duidelijke minlijn resulteert. De door het kabinet thans aangenomen inkomensmatiging voor de lonen (incl. incidenteel -1% reëel voor de modale werknemer) is opnieuw niet voldoende om een herstel van de overige inkomens te bewerkstelligen.

Integendeel, de overig-inkomensquote daalt voorshands verder, nl. van 5% in 1980 tot 2½% in 1981. Ook de gewenste matiging in de bruto sfeer (van 8% tot 6%) zal de beschikbare inkomensverdeling binnen de particuliere sector nauwelijks wijzigen, omdat die matiging via lastenverlichtingen die het kabinet in dat geval wil toestaan niet tot een verdere aantasting van de reële looninkomens leidt. Als de vergroting van het financieringstekort niet voor lastenverlichting maar voor uitbreiding van de werkgelegenheid wordt aangewend, resulteert echter wel een aanmerkelijk grotere reële inkomensdaling voor de werknemers dan thans in het beeld is verwerkt. Opnieuw doet het kabinet zelf geen echte keuzen. De eerder gesignaleerde inconsequentie van het beleid zet zich voort. Tegen deze achtergrond zal in het navolgende een aantal specifieke elementen uit de *Miljoenennota 1981* en de *Macro Economische Verkenning 1981 (MEV 1981)* aan een nadere analyse worden onderworpen.

Het financieringstekort

Hoewel de terugdringing van het financieringstekort in de richting van het aanvaardbare structurele niveau geen doel op zich is, vormt het toch een zeer essentiële randvoorwaarde voor het welslagen van het beleid. Immers, zo zegt de *Miljoenennota 1981* (blz. 8): „Het terugdringen van het financieringstekort draagt bij aan het structurele herstel van beta-

2) Zie *Miljoenennota 1979*, blz. 8 (bovenaan).

3) Een indicatie voor de drukontwikkeling uit hoofde van de baten die voortvloeien uit de export van aardgas kan worden verkregen uit tabel 2.3., blz. 20 van de *Miljoenennota 1981*. De buitenlandse aardgasbaten uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen en de mutaties daarin luiden voor de periode 1978-1981:

1978	1,6	-0,2
1979	1,4	-0,2
1980	1,9	+0,5
1981	2,7	+0,8

4) In een onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden uitzetting (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16078, nr. 3) over de tegenvaller de belastingontvangsten over 1979 wordt o.a. vermeld dat de meeropbrengst uit hoofde van de afschaffing van de fiscale investeringsfaciliteiten voor ongeveer de helft uit de ramingen is geëlimineerd. Daardoor dient ook de statistische drukstijging die — blijkens bijlage 2B van de *Miljoenennota 1981* voor de periode 1978-1980 ongeveer 1,8 procentpunt bedraagt — met ruwweg 0,6 procentpunt te worden verlaagd.

5) Zie de toelichting op de raming van de opbrengst van de vennootschapsbelasting in de ontwerp-begroting van Financiën van het jaar 1981 (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, hoofdstuk IX B, nr. 4, Aanwijzing en raming van de middelen).

lingsbalans en werkgelegenheid, laat het bedrijfsleven meer ruimte op de geld- en kapitaalmarkt en heeft een drukkende invloed op het rentepeil". Voor 1981 wordt het financieringsstekort op kasbasis geraamd op 5¼%; vergeleken met het thans voor 1980 geschatte tekort van 6% inderdaad een substantiële terugdringing. Maar hierbij passen wel enkele vragen:

- mag het aanvaardbare structurele tekort voor het rijk nog steeds op 3% (voor de totale overheid op 4%) 6) worden gehandhaafd of moet in het licht van de externe positie eerder aan een lager percentage worden gedacht?;
- wat zijn de eventuele consequenties die daaruit voortvloeien voor het tempo en de mate van vermindering van het feitelijk tekort?;
- biedt de onderliggende structuur van uitgaven en ontvangsten garanties dat ook ná 1981 het tekort verder kan worden gereduceerd?;
- is de terugdringing inderdaad wel zo substantieel als wordt gesuggereerd?

Allemaal vragen waarop de *Miljoenennota 1981* geen antwoord geeft. In het navolgende zullen ze de revue passeren.

Het aanvaardbare structurele financieringstekort

Het door het kabinet-Van Agt aanvaardbaar geachte structurele financieringstekort is gebaseerd op de aanbevelingen die de Studiegroep Begrotingsruimte in haar zesde rapport heeft gedaan (zie bijlage II van *Bestek '81*). Bij het opstellen van haar aanbevelingen kon de studiegroep zich baseren op macro-economische prognoses voor de middellange termijn die een redelijk florissant beeld van de externe positie gaven (een overschot op de lopende rekening in 1982 van 1,5 à 2% van het nationale inkomen), al stak het geraamde overschot schamel af tegen de grote overschotten in de periode 1972-1977. De studiegroep maande echter terecht tot voorzichtigheid, onder meer om de volgende redenen:

- het teruglopen van de aardgasopbrengsten uit het buitenland;
- verdere ruilvoetverliezen;
- sterk toenemende vervangingsinvesteringen;
- een toeneming van de middelenoverdracht aan de EG.

De studiegroep adviseerde dan ook het aanvaardbare structurele tekort voor het rijk op 2,5 à 3,5% te stellen en het tekort geleidelijk om te buigen in de richting van het laagste cijfer. Het kabinet nam deze aanbeveling over en stelde het aanvaardbare structurele tekort in de *Miljoenennota 1979* op 3% (zie blz. 100), hetgeen een *verlaging* impliceerde ten opzichte van het tot op dat moment aanvaardbaar geachte tekort met 0,4 procentpunt.

Wat is er sindsdien gebeurd? De lopende rekening van de betalingsbalans is in snel tempo achteruitgegaan; voor de periode 1978-1981 worden thans tekorten vermeld van resp. f. 2,5 mrd., f. 4,1 mrd., f. 4,5 mrd. en f. 1 mrd. 7). De vertekening als gevolg van de export van aardgas is — vergeleken met de toenmalige ramingen — in versneld tempo toegenomen. De onderliggende structuur van de lopende rekening is dus verslechterd. Op verhelderende wijze wordt in de *Miljoenennota 1981* (par. 2.2.) duidelijk gemaakt dat zich bovendien „achter de versluisende werking van het aardgas in de tweede helft van de jaren zeventig een onderliggende trend in het verloop van het saldo op het goederenverkeer verbergt, die ongunstiger is dan de cijfers in tabel 2.2.a doen vermoeden" (zie blz. 17). Dit vloeit met name voort uit de verschuiving die zich in de afgelopen jaren binnen de bestedingen heeft voorgedaan ten gunste van de particuliere consumptie en ten nadele van de investeringen. De eerstgenoemde bestedingscategorie heeft namelijk een aanmerkelijk lagere importquote dan de laatstgenoemde. Het noodzakelijke herstel van de investeringen zal dus in de toekomst een aanzienlijke claim op de goederenbalans leggen (zie voor een uiteenzetting over dit aspect par. 3.1. van de *Miljoenennota 1981*, met name blz.

32 en 33). En helaas, zo meldt de *Miljoenennota 1981* (blz. 17), biedt het onzichtbare verkeer in tegenstelling tot in het verleden géén compensatie meer voor tekorten in de sfeer van het goederenverkeer.

Welke conclusies trekt het kabinet hieruit met betrekking tot de aanvaardbare omvang van het financieringstekort? Geen. Nadat in de *Miljoenennota 1980* op diverse plaatsen twijfel was uitgesproken over sommige van de bij het structurele begrotingsbeleid gehanteerde kwantitatieve uitgangspunten (o.a. over de aanvaardbare omvang van het structurele tekort), terwijl bovendien werd aangekondigd dat de regering volgend jaar zou overgaan tot een „algehele herziening van de uitgangspunten van het structurele begrotingsbeleid" 8), wordt in de huidige *Miljoenennota* volstaan met een verwijzing naar de dit najaar ter beschikking komende middellange-termijnprognose van het Centraal Planbureau (zie blz. 43).

Dit is bepaald mager, gezien de kabinetsopvatting dat een substantiële terugdringing van het financieringstekort een voorwaarde is om de functionering van het trendmatige begrotingsbeleid weer mogelijk te maken. Zou namelijk het aanvaardbare structurele tekort moeten worden verlaagd — de *Miljoenennota 1980* speculeerde daar al op (zie blz. 103) en de analyse van de externe positie in de huidige *Miljoenennota* laat een andere conclusie nauwelijks toe — dan vergroot dit de marge met het feitelijke tekort, waardoor een terugkeer naar dat aanvaardbare structurele niveau wederom wordt bemoeilijkt. Tegen deze achtergrond zal thans de raming van het feitelijke financieringstekort voor 1981 ad 5¼% aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

Het feitelijke financieringstekort

Door het complex van uitgavenverhogingen, ombuigingen, lastenverzwaringen en lastenverlichtingen is het niet goed mogelijk eenduidig de factoren aan te wijzen die de reductie van het financieringstekort van 6% in 1980 tot 5¼% in 1981 bewerkstelligen. In nominale termen bedraagt de vermindering van het tekort van de gehele overheid (op kasbasis) in 1981 t.o.v. 1980 f. 1,2 mrd. Een zeer belangrijke rol bij die reductie speelt in ieder geval de opbrengst uit hoofde van het aardgas. Blijkens tabel 2.3. (blz. 20) van de *Miljoenennota 1981* bedraagt de groei van de aardgasbaten t.b.v. de overheid op kasbasis in 1981 bijna f. 4,7 mrd.!

Zonder een dergelijke „meevaller" zou de ombuigingsproblematiek voor 1981 aanzienlijk zijn verzwaaard. Nu wordt het mogelijk, aldus de *Miljoenennota* op blz. 33, „een hoger bestedingsniveau te handhaven dan anders het geval zou zijn geweest" (over potverteren gesproken!). Het kabinet volstaat immers met een ombuigingspakket dat slechts f. 0,7 mrd. verder gaat dan het oplossen van de *bestaande problematiek* van bijna f. 3 mrd. Dit kan echter nauwelijks als een additionele ombuiging worden gezien, omdat in het kader van gericht aanvullend beleid f. 0,7 mrd. aan extra uitgaven wordt opgevoerd. (Een indicatie over de effectiviteit van het ook in de afgelopen jaren al gevoerde gerichte aanvullende beleid — de *Miljoenennota 1980* beloofde b.v. (zie blz. 25) een vermindering van de werkloosheid met 5.000 à 10.000 manjaren als gevolg van een arbeidsplaatsenplan — blijft ook in de *Miljoenennota 1981* volstrekt achterwege). Bovendien bestaat f. 340 mln. van de f. 3,6 mrd. ombuigingen niet uit uitgavenverlagingen, maar uit *lastenverzwaringen*: het is op zijn zachtst gezegd curieus om b.v. de verhoging van de

6) het aanvaardbare structurele begrotingstekort van de totale overheid was 4 à 5% van het nationale inkomen. Voor het gemak rekenen wij met 4,5%. Hiervan was 1,5% voor de lagere overheid en 3% voor het rijk. Doordat nu rekening wordt gehouden met onderlinge kredietverlening is het vermoedelijke structurele tekort van de lagere overheid inmiddels verlaagd tot 1%, zodat voor de totale overheid het aanvaardbare tekort op 4% uitkomt.

7) Zie blz. 17 van de *MEV 1981*.

8) Zie *Miljoenennota 1980*, blz. 103.

posttarieven (zie blz. 71 van de *Miljoenennota 1981*) als een *ombuiging* te presenteren.

Blijkbaar acht het kabinet *additionele* ombuigingen in de sfeer van de uitgaven, op grond van het feit dat de feitelijke reële groei van het nationale inkomen aanzienlijk achterblijft bij de trendmatige van 3%, niet wenselijk. En omdat de extra aardgasbaten op zich zelf niet voldoende zijn om het financieringstekort op 5¼% te krijgen, zijn, aldus de *Miljoenennota 1981* op blz. 35, „lastenverzwarende maatregelen dan ook onvermijdelijk”.

Niettemin hebben de heronderhandelingen met betrekking tot de aardgasexportcontracten zodanige resultaten opgeleverd dat hieruit ook lastenverlichtingen (voor het bedrijfsleven) kunnen worden gefinancierd. Deze heronderhandelingen leveren op *transactiebasis* in 1981 f. 1,3 mrd. op, welk bedrag zal worden aangewend voor een verhoging van de WIR-premies en voor structurele lastenverlichtingen (zie blz. 37). Een dergelijke „reddingsoperatie” voor het bedrijfsleven heeft

in zekere zin het karakter van symptoombestrijding. Gegeven bovendien het specifieke aanslagpatroon in de sfeer van de vennootschapsbelasting zal van de fiscale-lastenverlichting zonder nadere maatregelen vrijwel niets op kasbasis voor het bedrijfsleven beschikbaar komen in 1981. In de loop van 1981 zal beslist worden of hier nog iets aan zal worden gedaan. „De feitelijke ontwikkeling van het financieringstekort vormt daarbij de toetssteen”, zoals de vage formulering in de *Miljoenennota* (blz. 37) luidt. Doordat de lastenverlichting op kasbasis voorshands geen effect heeft, wordt het financieringstekort voor 1981 „gedrukt”. Daar staat tegenover dat een hypotheek wordt gelegd op het financieringstekort voor 1982.

Dat, gecorrigeerd voor o.a. het aspect van de fiscale-lastenverlichting voor het bedrijfsleven, de „ombuiging” in het financieringstekort aanmerkelijk geringer is, blijkt wel uit het verloop van het financieringstekort op *transactiebasis* (waarin de lastenverlichting wél volledig is meegenomen): dit tekort daalt

van 1980 op 1981 slechts met 0,3 procentpunt 9). Behalve de potentiële verhoging van het financieringstekort als gevolg van de eventuele effectuering op kasbasis van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven, is er nog een tweede factor die de omvang van het financieringstekort voor 1981 op losse schroeven stelt. Het kabinet heeft immers zelf een zware hypotheek genomen op een verhoging van de 5¼% door het aanbod aan de sociale partners het feitelijke financieringstekort met f. 1 mrd. op te rekken, indien dezen bereid zijn om in vergelijking met de reeds afgesloten cao's alsnog een loonmatiging van 2% te realiseren. Elders in dit artikel wordt hierop nader ingegaan.

Een andere factor die voor een beoordeling van het financieringstekort voor 1981 van belang is en die tot een ondergraving van dat tekort kan leiden (en/of in de nabije toekomst voor problemen op kasbasis kan gaan zorgen) betreft de WIR. Blijkens tabel 7.2. (blz. 102 van de Miljoenennota) blijven de uitkeringen op kasbasis uit het Fonds Investeringsrekening aanmerkelijk achter bij die op transactiebasis. Over de periode 1978-1980 is in totaal op transactiebasis verschuldigd volgens bestelling f. 11,4 mrd. en volgens aanbetaling f. 10,5 mrd. De feitelijke uitkeringen op kasbasis bedragen evenwel naar schatting over dezelfde periode nog geen f. 6 mrd. Er ligt dus een gigantische claim op WIR-premies. En hoewel deze ongetwijfeld niet in één bepaald jaar zal worden geëffectueerd, moet toch met zekere inhaaleffecten (met negatieve repercussies voor het financieringstekort) worden gerekend.

Een overschrijding van het tekort vanuit de uitgavensfeer is voorshands afgedekt. Het kabinet kondigt namelijk aan, wijs geworden door de ervaringen in het afgelopen jaar, dat de regels van het stringente begrotingsbeleid in 1981 weer zullen worden gehanteerd. Tegenvallers in de sfeer van de ontvangsten heeft het kabinet echter niet rechtstreeks in de hand. Zolang geen garanties zijn gegeven dat bij een tegenvallende ontvangstenontwikkeling via andere wegen (ombuigingen, lastenverzwaringen) zal worden getracht — afgezien van de extra lastenverlichting bij loonmatiging — het financieringstekort binnen de zelf aangegeven grens te houden, doet de fierheid waarmee het kabinet de „ombuiging” in de tekortsfeer presenteert, nogal hooghartig aan. Andriessen had tenminste nog de noodremprocedure als stok achter de deur; de huidige minister van Financiën vaart blind op een tekortraming van 5¼% in het vertrouwen dat alle prognoses ook precies zullen uitkomen. Het verloop van de raming van het financieringstekort van het rijk in 1980 vormt geen stevige basis voor dit vertrouwen, gezien het feit dat het tekort dat in de ontwerp-begroting voor 1980 op 4% uitkwam, ná de ombuigingen op 4¾% werd geschat, terwijl de vermoedelijke uitkomsten nu wijzen op een tekort van 5% (tabel 6.1.1. van de *Miljoenennota 1981*, blz. 58).

Er dient voor alle duidelijkheid nogmaals op te worden gewezen dat terugdringing van het financieringstekort geen doel op zich is, maar „slechts” een voorwaarde om de beoogde verbetering van o.a. de werkgelegenheid en de externe positie mogelijk te maken. De onzekerheidsmarge rond het tekort voor 1981 is echter dermate groot, dat waarborgen zouden moeten worden geschapen om de door het kabinet gewenste daling van het tekort ten opzichte van 1980 desnoods af te dwingen, ten einde de realisering van de doelstellingen niet nog verder in gevaar te brengen. Dergelijke waarborgen ontbreken in de *Miljoenennota 1981*.

„Inverdieneffecten”

Een opvallend aspect van de *Miljoenennota 1981* is de nadruk die wordt gelegd op de invloed van de rente, in welk verband de nadelige invloed van te grote begrotingstekorten breed wordt uitgemeten. „Een belemmering voor investeringsherstel vormen ook de omvangrijke begrotingstekorten van de overheid; de financiering daarvan beïnvloedt het renteniveau in opwaartse richting en bemoeilijkt de toegang van de bedrijvensector tot de kapitaalmarkt”, aldus de Mil-

joenennota op blz. 23, terwijl ook op blz. 39 wordt gewezen op de invloed van het financieringstekort op de rentestand. Bovendien wordt daar gewezen op het verband met de rentelast van het bedrijfsleven: „Becijferd kan worden dat een verandering in de nominale rente van 1 procentpunt een mutatie in de rentelasten van het bedrijfsleven betekent van circa 1 miljard per jaar”.

Nu het kabinet zelf zo'n sterke nadruk legt op de invloed van het financieringstekort op de rente en op de invloed van de rente op de winstpositie van het bedrijfsleven, zou men van de overheid een grote mate van terughoudendheid mogen verwachten bij haar beroep op de geld- en kapitaalmarkt. In dit licht gezien doet het aanbod van het kabinet aan de sociale partners, om in ruil voor een loonmatiging van 2% het financieringstekort met f. 1 mrd. te laten ophopen, enigszins merkwaardig aan. Dit aanbod is met name gebaseerd op het gunstige middellange-termijneffect van loonmatiging (in combinatie met lastenverlichting voor werknemers) op de werkloosheid en op het financieringstekort. Op middellange termijn (5 jaar) zou de werkloosheid namelijk (gecumuleerd) met 25.000 personen dalen en het financieringstekort (eveneens gecumuleerd) met 0,3% teruglopen (tabel 1.5 van de *MEV 1981*, blz. 24).

Hoewel deze uitkomsten ons in eerste instantie plausibel voorkomen, is het voor ons toch de vraag of de negatieve repercussies, die de initiële tekortvergroting via de rentevoet op de bedrijfsrendementen heeft, volledig in voornoemde tabel van de *MEV* zijn meegenomen. Gezien het feit dat het effect voor de middellange termijn is berekend, mag worden aangenomen dat dit is gebeurd met behulp van (een spoorboekje van) het model Vintaf-II. In dit model ontbreekt echter een monetaire sector. Dat via de monetaire variabelen de uitkomsten nogal ingrijpend kunnen veranderen bewijzen o.a. de bevindingen van Knoester en Van Sinderen (10), die een monetaire sector aan het model Vintaf-II hebben gekoppeld. Daaruit komt naar voren dat via de kapitaalmarkt (of via belastingheffing) gefinancierde extra overheidsuitgaven het totale bestedingspeil nauwelijks doen stijgen als gevolg van het uit de markt drukken van de particuliere investeringen (11). De gevolgen voor de werkgelegenheid laten zich dan raden.

Afgezien daarvan kan men ook uit anderen hoofde twijfelen aan de omvang van de gunstige effecten die de basis vormen voor het aanbod van het kabinet aan de sociale partners. De door het kabinet voorgestelde maatregelen in de fiscale sfeer en de uit de terugtrekking van de rijksbijdragen voortvloeiende premiedrukstijging leiden tot een inkomensplaatje, dat — merkwaardigerwijs — niet strookt met de inkomenspolitieke uitgangspunten van het kabinet. Het zegt er echter op te rekenen „met de sociale partners verdergaande matigingsvoorstellen te kunnen bespreken, waardoor in combinatie met een beperking van de lastenverzwaring een inkomensbeeld kan worden bereikt waarin het koopkrachtverlies beperkt blijft tot 1¼% voor de minima en voor de „sterkste schouder” oploopt tot 3½%” (*Miljoenennota 1981*, blz. 9). Loonmatiging gepaard met nivellering van inkomens leidt echter, zoals in de *MEV 1981* op blz. 24 uitdrukkelijk wordt vermeld, tot een reductie van de gunstige effecten. Hoe groot die reductie is vermeldt de *MEV* niet, maar volgens de oud-directeur-generaal van de rijksbegroting Meijs moet deze zinsnede aldus worden geïnterpreteerd, dat op langere termijn de gunstige effecten „niet of nauwelijks” optreden (12). Als deze interpretatie juist is betekent dit dat het kabinet met zijn

9) Deze daling is berekend uit tabel IV.13 (blz. 77) van de *MEV 1981*, waar het financieringstekort op transactiebasis voor 1980 en 1981 op f. 15,8 mrd. resp. f. 15,9 mrd. wordt geraamd.

10) A. Knoester en J. van Sinderen, Over de monetaire gevolgen van de betalingsbalans, *Maandschrift Economie*, 1980, no. 4, blz. 145-174.

11) Extra overheidsuitgaven ten gunste van de particuliere investeringen leiden uiteraard tot een ander beeld.

12) Zie het interview met Th.A.J. Meijs in *NRC Handelsblad* van 20 september 1980, blz. 15.

nivelleringsstreven het gunstige effect van de loonmatiging weer vrijwel teniet doet. Het kabinet gaat hier echter volledig aan voorbij.

Het begrotingsbeleid

Nadat in de *Miljoenennota 1980* het trendmatige begrotingskader moest worden verlaten, werden dit jaar bij de Voorjaarsnota ook nog de spelregels van het stringente begrotingsbeleid overboord gezet. In hoofdstuk 4 van de *Miljoenennota 1981* wordt dit met zoveel woorden erkend. Daarbij worden de omvangrijke conjunctuurprogramma's, die buiten de trendmatige begrotingsruimte om werden gefinancierd, en de omvangrijke overschrijdingen van de begrotingsruimte als oorzaken van de afgenomen betekenis c.q. het buitenspel zetten van het trendmatige begrotingsbeleid naar voren geschoven. Daarmee wordt o.i. wat al te gemakkelijk voorbijgegaan aan een andere belangrijke oorzaak, namelijk het te lang vasthouden aan een structurele groeivoet van het reële nationale inkomen, die in verhouding tot de gerealiseerde groei veel te hoog was, zoals blijkt uit tabel 2.

De verwachte structurele groei werd weliswaar enkele keren bijgesteld, maar de bijstelling kwam steeds te laat en was te gering. Mede daardoor kreeg het feitelijk financieerstekort uiteindelijk een zodanige omvang dat dit alles overheersend werd en het trendmatige kader geen rol meer speelde.

Naar het oordeel van het kabinet is er echter aanleiding om het begrotingsbeleid toch weer op trendmatige leest te schoeien. Opvallend is overigens dat niet de *financieel-economische* problemen de doorslag hebben gegeven bij deze standpuntbepaling, maar de *bestuurlijke* problemen, die ontstaan bij een

Tabel 2. De bij het begrotingsbeleid gehanteerde trendmatige groeivoet en de feitelijk gerealiseerde groei van het reële nationale inkomen, 1973-1980

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	(procentuele mutaties per jaar)							
Gehanteerde structurele groeivoet	4,3	4,3	4,3	3,75	3,75	3,75	3,0	3,0
Gerealiseerde groeivoet	5,9	0	-2,1	5,9	2,9	2,5	0,5	0

Bronnen: CEP 1980, MEV 1981, Miljoenennota's 1973 t/m 1980.

steeds wijzigend begrotingskader (*Miljoenennota 1981*, blz. 42). Om de ontwikkelingen die in het verleden hebben geleid tot de ontmanteling van het trendmatig begrotingsbeleid in de toekomst te voorkomen, is het volgens het kabinet vooral nodig dat de kwantitatieve uitgangspunten voor de berekening van de begrotingsruimte — met name de te hantieren waarde van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen — „enigszins behoudend” worden vastgesteld. Impliciet geeft het kabinet daarmee te kennen dat het te lang vasthouden aan een te hoge groeivoet inderdaad een belangrijke oorzaak is geweest van de verloedering van het trendmatige begrotingsbeleid.

Ok op andere onderdelen is echter een van meer realiteitszin getuigende aanpak noodzakelijk. Ondanks het feit dat reeds lang duidelijk was dat realisering van de doelstelling van 150.000 werklozen in 1982 volstrekt niet meer mogelijk was, is in de *Miljoenennota 1980* bij de opstelling van de meerjarencijfers voor 1981, voortbouwend op het taakstellende patroon uit *Bestek '81*, nog gerekend met een werkloosheid van 175.000. De bijstelling tot 280.000 die thans noodzakelijk is,

leidt tot f. 1½ mrd. meer uitgaven in 1981 dan in de meerjarencijfers was voorzien!

Iets dergelijks geldt voor de raming van de rentelasten. Hoewel de te betalen rente voor de nabije toekomst nagenoeg vastligt (op grond van gerealiseerde tekorten en het renteniveau in het verleden), is in de *Miljoenennota 1981* een bijstelling noodzakelijk van het in de vorige Miljoenennota vermelde meerjarencijfer met f. 1 mrd.! Een beter bewijs dat te lang aan de in *Bestek '81* beoogde resultaten (niet aan het daarbij behorende beleid!) is vastgehouden, is nauwelijks denkbaar. Dit maakt de ramingen echter uiterst onrealistisch, terwijl een zo realistisch mogelijke raming van dit soort uitgaven nu juist beslist noodzakelijk is, omdat deze uitgaven op directe wijze beslag leggen op de ruimte die voor het totaal van de rijksuitgaven beschikbaar is. Het onderschatten van voornoemde componenten leidt tot een overschatting van de ruimte die voor andere uitgaven beschikbaar is, wat aanleiding geeft tot valse verwachtingen bij de „spending-departments”. En dat het hier om belangrijke bedragen gaat, blijkt wel uit het feit dat de bijstelling voor 1981 ad f. 2½ mrd. oploopt tot f. 4,7 mrd. in 1984 (zie blz. 119 van de *Miljoenennota 1981*)!

Niet minder belangrijk is in dit verband het systeem van de meerjarenramingen, waarvan een zekere verstarring is uitgegaan, omdat de daarin opgenomen bedragen in de praktijk als verkregen rechten zijn opgevat. Bij de voorbereiding van de begroting voor 1981 is gepoogd dit tegen te gaan door in de begrotingsaanschrijving te vermelden dat de ontwerp-begroting voor 1981 niet vanuit het meerjarencijfer voor 1981 moest worden opgebouwd, maar vanuit de begroting voor 1980.

Een terugkeer naar een trendmatig begrotingsbeleid en een aanpassing van het systeem van de meerjarenramingen betekenen weliswaar een keer ten goede, omdat de prioriteitenafweging dan weer binnen een vroegtijdig vastgesteld budgettair kader kan plaatshebben, maar daarmee wordt nog geen oplossing geboden voor het tot dusver falend ombuigingsbeleid. *Daarvoor lijkt een andere ombuigingsmethode dan de tot dusver gevolgde decrementele methode noodzakelijk* (13). Wat dat betreft biedt de huidige Miljoenennota zelfs nog geen aanzet tot een concrete oplossing.

Reeds in 1971 — bij de vorming van het kabinet-Biesheuvel — werd gesteld dat een voortdurende bezinning op de zin en de omvang van de uitgaven zou moeten worden geïnstitutionaliseerd. Sindsdien is er echter nauwelijks enige voortgang geweest bij de daadwerkelijke invoering van heroverwegingsprocedures in het kabinetsbeleid. Sinds 1971 is er weliswaar een Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse en sinds 1975 is er ook een procedure die bij heroverweging moet worden gevolgd, maar in de praktijk heeft die procedure nauwelijks gefunctioneerd. Niet alleen de zwaarte van deze procedure (via het kabinet), maar ook de bestaande politieke opvattingen vormden daartoe een belemmering. De laatste jaren kwam daar nog bij dat het trendmatige begrotingsbeleid geleidelijk uit het beeld verdween en het beleid geheel in het teken van het feitelijk financieringstekort kwam te staan. Daardoor kwam het directe kaseffect in een bepaald jaar zo centraal te staan, dat ombuigingen met een onmiddellijk effect een sterke voorkeur kregen boven ombuigingen die pas in latere jaren budgettaire voordelen opleveren. Ombuigingen met een onmiddellijk effect hebben echter veelal slechts een tijdelijk karakter, zodat er geen structurele invloed van uitgaat op de uitgavenontwikkeling. In de *Miljoenennota 1981* wordt dan ook geconstateerd dat de tijd en energie, die worden gestoken in dergelijke „noodoperaties”, beter zouden kunnen worden aangewend voor een meer fundamentele heroverweging van de overheidsuitgaven.

In dit licht gezien is het teleurstellend dat deze Miljoenennota evenals vorige Miljoenennota's niet verder komt dan het uitspreken van voornemens ten aanzien van de heroverweging. Werd in de *Miljoenennota 1980* al gesproken van het tot stand brengen van een zogenoemd „tweede circuit” los van de begrotingsvoorbereiding, in de *Miljoenennota 1981* wordt het ontwikkelen van „een op operationele leest geschoeide

heroverwegingsprocedure” in het vooruitzicht gesteld. Hieruit kan worden afgeleid dat nu ook het kabinet ervan is overtuigd dat de bestaande procedure niet operationeel is. Tevens leiden wij eruit af dat er sinds vorig jaar geen voortgang is gemaakt met het tot stand brengen van het „tweede circuit”.

Dit is te meer teleurstellend, omdat in de *Miljoenennota 1981* op blz. 44 met zoveel woorden wordt erkend dat de tot dusver toegepaste decrementele methode niet tot echte keuzen leidt, maar tot „een grote reeks relatief marginale beleidsaanpassingen zonder dat op een meer fundamentele wijze bestaande overheidstaken en regelingen ter discussie komen.”

Conclusies

Kort samengevat luiden onze conclusies als volgt:

- naast externe factoren is ook het kabinetsbeleid zelf debet geweest aan het niet realiseren van zijn eigen doelstellingen. Het kabinet is er met name niet in geslaagd ten aanzien van de collectieve-lastendruk en de inkomensontwikkeling een beleid te voeren dat in overeenstemming was met de in *Bestek '81* neergelegde filosofie. Door maatregelen ad hoc, die op korte termijn succes zouden moeten opleveren, ondergroef het kabinet zijn eigen doelstellingen en zijn op de middellange termijn gerichte beleid, dat daardoor inconsequent werd;
- de *Miljoenennota 1981* is in tweeërlei opzicht nog slechts een voorlopige. Enerzijds wegens het aanbod van het kabinet aan de sociale partners om het financieringstekort te vergroten in ruil voor een loonmatiging van 2% in de bruto sfeer. Anderzijds omdat 1981 als een overgangsjaar wordt beschouwd, dat de verbinding vormt tussen een allengs vrijwel normloos geworden begrotingsperiode en een periode die wordt gekenmerkt door de herinvoering van een trendmatig begrotingskader, dat is gebaseerd op *de dit najaar te verschijnen nieuwe middellange-termijnprognose van het Centraal Planbureau*;
- additionele ombuigingen op grond van het feit dat de feitelijke reële groei van het nationale inkomen aanzienlijk achterblijft — *en al geruime tijd is achtergebleven* — bij de trendmatige groei, ontbreken vrijwel geheel in de *Miljoenennota 1981*. Evenmin bevat de Miljoenennota waarborgen om de thans ten opzichte van 1980 geraamde daling van het financieringstekort daadwerkelijk af te dwingen, ofschoon het geraamde tekort met een grote onzekerheidsmarge is omgeven;
- ook in de komende jaren kan de terugdringing van het financieringstekort door een aantal factoren worden bemoeilijkt. Een terugdringing, die door een eventuele neerwaartse bijstelling van het aanvaardbare structurele tekort nog groter zou moeten zijn dan waarmee thans wordt gerekend;
- bij de omvang van de gunstige effecten van een loonmatiging in combinatie met een lastenverlichting voor werknemers kunnen vraagtekens worden gezet. Niet alleen op grond van een vermoedelijke onderschatting van de negatieve repercussies, die een vergroting van het financieringstekort via de rentevoet heeft, maar ook omdat nivellering van inkomens de gunstige effecten van loonmatiging reduceert;
- de *Miljoenennota 1981* biedt geen concrete oplossing voor het tot dusver falende ombuigingsbeleid, maar beperkt zich — geheel in de geest van vorige Miljoenennota's — tot de aankondiging dat een op operationele leest geschoeide heroverwegingsprocedure zal worden ontwikkeld.

A.G.J. Haselbekke
M.P. van der Hoek

13) Vgl. P.B. Boorsma, Naar de versoberingsstaat, *Openbare Uitgaven*, februari 1980, blz. 3-27.