



De Miljoenennota 1985

DRS. R.TH.V.M. POUW*

Algemeen

Met de presentatie van de *Miljoenennota 1985* is duidelijk geworden dat het in het regeerakkoord overeengekomen beleid in grote lijnen wordt voortgezet. Afremmen van de collectieve sector, versterken van de marktsector en het terugdringen van het financieringstekort blijven de ingrediënten waaraan het kabinet vasthoudt ten einde de economische problemen van Nederland op te lossen. Als percentage van het netto nationaal inkomen dalen – evenals dat voor 1984 het geval is – de collectieve uitgaven, de collectieve-lastendruk en het financieringstekort in 1985. Evenwel, de uiteindelijke uitkomsten van de in de Miljoenennota aangekondigde beleidsvoorname zijn nog uiterst onzeker. Gezien de grote omvang van de ombuigingen en het voornamelijk geringe effect daarvan op de uitgaven en het financieringstekort zal het proces van daadwerkelijke sanering van de overheidsuitgaven nog vele jaren moeten duren en gepaard gaan met verdere pijnlijke ingrepen, alvorens het tekort tot een meer structureel aanvaardbaar niveau is teruggebracht.

Hoewel de economische vooruitzichten voor Nederland wat gunstiger zijn, wordt onze economie nog steeds geconfronteerd met een aantal structurele onevenwichtigheden. Met name het lage investeringsniveau, het grote probleem van de werkgelegenheid en – niet in de laatste plaats – het nog steeds omvangrijke financieringstekort. Vooral dit laatste vergt als gevolg van de snel stijgende rente- en aflossingsverplichtingen een ijzeren discipline ten aanzien van het verdere saneringsproces in de collectieve uitgaven. De hindernissen die in de toekomst moeten worden genomen zullen, gezien de omvangrijke ombuigingen in het verleden, voor dit kabinet en zijn opvolgers alleen maar zwaarder worden. De collectieve-lastendruk heeft zijn grenzen, zodat de additionele middelen moeten komen uit een verdere vermindering van de collectieve uitgaven.

De ombuigingen en de lastenverlichting bedrijfsleven in 1985; enkele kanttekeningen

a. De ombuigingen

Voor 1985 staat een ombuigingsprogramma op stapel ter grootte van f.9,3

mrd. Hiervan lag reeds f.7 mrd. in het regeerakkoord vast. Een bedrag van f.2 mrd. betreft doorgeschoven problematiek uit 1984. Daarnaast waren enige extra ombuigingen nodig omdat het kabinet werd geconfronteerd met een aantal grote tegenvallers bij de uitgaven en omdat er middelen waren gewenst voor enkele beleidsintensiveringen, voornamelijk ter bestrijding van de (jeugd)werkloosheid.

De ombuigingen die voor 1985 zijn geprojecteerd bestaan uit de volgende elementen:

– rijksbegroting:	f. 3,1 mrd.;
– sociale zekerheid:	f. 2,5 mrd.;
– arbeidsvoorwaarden	
collectieve sector:	f. 2,5 mrd.;
– volksgezondheid:	f. 1,2 mrd.;
totaal	f. 9,3 mrd.

Voor de ombuigingen op de *rijksbegroting* resteert voor 1985 additioneel f.1,1 mrd. (f.2 mrd. lag al vast in het regeerakkoord) aan maatregelen. Hieraan moeten alle begrotingshoofdstukken een bijdrage leveren. Naast verlaging van de uitgaven bestaan de maatregelen ook uit enkele ontvangstvergrotingen (schoolgeldheffing 12-t/m 15-jarigen, enkele PTT-tarieven), hetgeen een lastenverzwaring voor de private sector inhoudt. Bovendien is van deze f.1,1 mrd. een deel (f.150 mln.) nog niet ingevuld. Concrete invulling zal bij de *Voorjaarsnota 1985* geschieden.

Bij de maatregelen in de *sociale zekerheid* liggen de beoogde realisaties evenmin vast. De kortingen tot 70% op de uitkeringspercentages van de WW, WVV en met name de WAO liggen politiek gevoelig. Hetzelfde kan worden gezegd van de bevestiging van de kinderbijslag. Het is niet ondenkbaar dat de opbrengst van deze bezuinigingen door concessies neerwaarts moet worden bijgesteld. Evenzeer liggen de plannen m.b.t. de Ziektewet moeilijk. Zowel werknemers als werkgevers zijn mordicus tegen. Werknemers zijn tegen omdat de maatregel een inbreuk is op verworven rechten. Werkgevers zijn tegen de maatregel omdat zij zien aankomen dat deze per saldo een lastenverhoging voor hen betekent. De haalbaarheid van deze ombuiging is daardoor discutabel geworden. M.b.t. de maatregel *arbeidsvoorwaarden collectieve sector* is alleen het bedrag (f.2,5 mrd.) vastgesteld. Over de concrete invulling zal overleg worden gevoerd met de

ambtenarencentrales. Wel heeft het kabinet enkele suggesties gedaan. Om een herhaling van bruto kortingen – zoals dit jaar – zo mogelijk te vermijden, wordt gedacht aan maatregelen in de pensioensfeer en betaling van premies AOW/AWW door ambtenaren. Of het totale bedrag van deze ombuiging wordt binnengehaald is nog lang niet zeker.

De taakstelling voor de *volksgezondheid* is f.1,2 mrd. Het grootste gedeelte (ca f.1 mrd.) hiervan wordt gevonden door een verschuiving van de collectieve sector naar de private sector. Dit geschiedt doordat als gevolg van het opheffen van het vrijwillige ziekenfonds ca 600.000 personen (m.n. ambtenaren en kleine zelfstandigen) in de toekomst zijn aangewezen op particuliere verzekeringen. Deze maatregel van het kabinet betekent een extra lastenverzwaring voor de betrokken groep personen.

Van de voorgenomen ombuigingen komt een deel – met name de beleidsmaatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid – niet ten goede aan de rijksbegroting. Bezuinigingen in de sociale zekerheid slaan neer bij de sociale fondsen en kunnen daardoor niet zonder meer worden aangewend voor een verlaging van het financieringstekort van het rijk. Deze z.g. terugsluisproblematiek is dan ook de reden dat de lastenverlichting voor het bedrijfsleven gegoten is in de vorm van een verlaging van de werkgeverspremies en niet, zoals eerder was aangekondigd, in de vorm van een verdere verlaging van de vennootschapsbelasting naar 40% (deze lastenverlichting zou het financieringstekort verhogen). De bezuinigingen in de sociale zekerheid betekenen dat volgend jaar ook de premies voor de werknemers kunnen dalen, waardoor de koopkracht van de meeste gezinnen niet achteruitgaat en zelfs voor sommige categorieën gaat stijgen.

b. Lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven

Het pakket lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven omvat – evenals in 1984 – voor 1985 f.1,5 mrd. netto. De premieverlaging is vastgesteld op ruim f.1,3 mrd., waarmee verwacht wordt dat een daadwerkelijke loonkostenverlichting optreedt van ca f.1,1 mrd. Daarnaast wordt op de begroting f.250 mln. vrijgemaakt voor het oplossen van problemen in bepaalde sectoren (m.n. de agrarische). Op fiscaal gebied wordt in 1985 erg weinig voor het bedrijfsleven gedaan. Bovendien zijn het maatregelen die voornamelijk in de indirecte sfeer (verhoging aftrek dividendvrijstelling) werken en zodoende geen rendementsverhogend effect sorteren.

Anderzijds resulteren de kabinetsplannen ten aanzien van de sociale zekerheid (m.n. de verlaging van en de premieheffing over de ziektewetuitkeringen) in een op-

* De auteur is medewerker van het Economisch Bureau van de AMRO bank te Amsterdam. Het artikel is geschreven à titre personnel.

waartse impuls voor de bedrijfskosten. Immers de wijzigingen die het kabinet voorstaat in WAO, WW en Ziektewet hebben consequenties voor de door werkgevers aangegane verplichtingen tot aanvulling van de wettelijke uitkeringen (een deel van) het netto loon. Volgens het VNO komt de verlaging van de uitkeringspercentages neer op extra kosten voor het bedrijfsleven van ca. f. 400 mln. (indien de werkgevers ook het premiedeel ziekteverzekering voor hun rekening zouden nemen wordt dit ca. f. 600 mln.) 1).

Ten einde deze kostenverhoging voor werkgevers tegen te gaan zal het kabinet een overgangsmaatregel (tot aan de afloop van cao's) treffen die ertoe strekt dat uit hoofde van een bestaande bovenwettelijk beding:

1. geen aanspraak gemaakt kan worden op compensatie van de premieheffing over ziektegeld;
2. een eventuele aanspraak op compensatie van de percentageverlaging in de Ziektewet wordt gehalveerd.

Deze maatregel van het kabinet betekent een „verkapt” openbreking van cao's. Gezien de bezwaren van de sociale partners moet ernstig worden getwijfeld aan de haalbaarheid van deze voorgestelde maatregelen.

Ombuigingen versus weglekeffecten

Het vinden van echte ombuigingen in de collectieve sector wordt een steeds moeilijker opgave voor het kabinet. Teleurstellend is dan ook dat in het recente verleden de ombuigingen in hoge mate teniet zijn gedaan door tegenvallende ontwikkelingen die het kabinet in eerste instantie niet in de hand heeft (de z.g. exogene tegenvallers). Een illustratie van deze laatste ontwikkeling is de volgende opstelling.

Tabel 1. Opgetreden wijzigingen in de raming van relevante rijksuitgaven (incl. begrotingsfondsen) voor 1985 sedert de Miljoenennota 1983 (in mrd. gld.)

- Meerjarencijfers 1985 op basis van de Miljoenennota 1983	168,0
- Sedertdien opgetreden mutaties:	
• ombuigingen	- 17,0
• beleidsintensivering	+ 5,5
• werkloosheid	+ 0,5
• rentelasten	-
• exogene mutaties	+ 6,0
- Raming relevante rijksuitgaven 1985 conform Miljoenennota 1985	163,0

Bron: Miljoenennota 1985, tabel 6.2.1.

Uit de tabel blijkt dat wanneer de ombuigingen van f. 17 mrd. worden gesaldeerd met de beleidsintensivering, de werkloosheidstegenval en exogene tegenvallers, er per saldo slechts een daling resteert van f. 5 mrd., d.w.z. nog niet een derde van de bruto ombuigingsinspanning. Een nadere analyse van de exogene tegenvallers leert dat slechts een zeer gering deel aan specifieke zaken is toe te schrijven, zoals b.v. het duurder uitvallen van de

Oosterscheldewerken. Het overgrote deel van de tegenvallers treedt op doordat een aantal overheidsregelingen gekoppeld is aan de inkomensontwikkeling (b.v. huursubsidie) dan wel een open-eind-karakter heeft (b.v. bijstand). Er treden weglekeffecten op waardoor niet alleen een budgettaire tegenvaller ontstaat, maar tevens het beoogde effect van de beleidsmaatregel deels verloren gaat. Deze verschijnselen doen in sterke mate afbreuk aan de beheersbaarheid van de collectieve sector. Ten einde deze ontwikkelingen te keren zijn (worden) er beleidsmatige ingrepen in de regelingen doorgevoerd die ten doel hebben dat de voorgenomen maatregelen de beoogde effecten realiseren. Doorvoeren van deze correcties klemt des te meer omdat – gegeven een beleid dat gericht is op een vermindering van het financieringstekort – de komende jaren ruimte op de begroting moet worden vrijgemaakt om de snel stijgende rentelasten te kunnen financieren.

De rentelasten in perspectief

Het probleem van de accelererende rentelasten plaatst het kabinet met de rug tegen de muur voor wat betreft de keuze van het te voeren beleid: aan verdere ombuigingen in de collectieve uitgaven valt de komende jaren niet te ontkomen. De opdoemende versnelling in de last van de aflossingen is in principe een financieringsprobleem. Echter, gezien de enorme omvang valt te vrezen dat van de herfinanciering in toenemende mate repercussies uitgaan op de kapitaalmarkt. In tabel 2 worden m.b.t. rente en aflossingen een aantal tentatieve berekeningen getoond, die een weerspiegeling zijn van een drietal veronderstellingen (varianten) ten aanzien van met name het verloop van het financieringstekort van het rijk. De reële groei bedraagt 1%, een prijsstijging is voorzien van 3%.

Tabel 2. Rentelasten, aflossingslasten en financieringsbehoefte van het rijk in procenten van het netto nationaal inkomen: enkele varianten.

		1984	1987	1990	1993
Rentelast	A	4,9	6,1	5,6	4,9
	B	4,9	6,4	6,9	6,8
	C	4,9	6,5	7,7	8,8
Aflossingslast	A	1,6	3,6	7,1	8,4
	B	1,6	3,8	7,3	10,3
	C	1,6	3,8	7,4	10,9
Financieringsbehoefte	A	10,5	7,6	9,6	11,0
	B	10,5	11,0	13,1	14,5
	C	10,5	12,0	15,6	19,1

Het gepresenteerde cijfermateriaal doet macaber aan. De becijferingen maken duidelijk dat in het gunstigste geval (variant A bij een snelle tekortreductie) de rentelasten de eerstkomende jaren nog relatief zullen blijven stijgen. Pas na 1990 treedt er een ommekeer op. Onder invloed van de stijgende aflossingslasten blijft de totale financieringsbehoefte fors toenemen, welke in 1992 neerwaarts wordt omgebogen. Bij een geleidelijke tekortreductie (scenario B) stabiliseren de rentelasten zich pas in 1993, op een veel hoger niveau. Bij achterwege laten van tekortreductie (scenario C) moet zelfs over tien jaar nog steeds worden omgebogen vanwege de stijgende rentelasten.

De financieringsbehoefte in 1993 is in geval C bijna het dubbele van die in variant A. Bij dit laatste moet ernstig worden betwijfeld of dergelijke claims van de overheid op de kapitaalmarkt kunnen worden gehonoreerd. Buiten het feit dat dit ten koste gaat van de beschikbaarheid van middelen voor de particuliere sector, boezemt een overheid die geen orde op zaken kan stellen bepaald geen vertrouwen in bij – o.a. buitenlandse – beleggers.

De cijfers in tabel 2 krijgen nog een extra gewicht indien men van andere veronderstellingen ten aanzien van de economische groei zou uitgaan. Berekeningen ter zake op basis van een jaarlijkse reële groei van 2%, in plaats van 1%, bij gelijkblijvende overige veronderstellingen, wijzen uit dat de problematiek van de rentelasten in 1993, gemeten in percentages van het nationaal inkomen, slechts met ca. 0,5 procentpunt wordt verlicht. Stimuleren van de economische groei door middel van een vergroting van het financieringstekort, genereert te weinig inverdieneffecten om de nadelen van een daardoor hoog blijvend financieringstekort ongedaan te maken.

Besluit

Uit de jongste Miljoenennota blijkt wederom dat het kabinet geen andere keus heeft dan – electoraal onaantrekkelijk – verder ombuigen in de collectieve sector. Hoewel bij de haalbaarheid van sommige maatregelen in 1985 vraagtekens kunnen worden gezet, verdient het voorgenomen beleid – vanwege de nuanceringen die daarin zijn aangebracht – waardering. De modaliteiten van de regeringsmaatregelen zijn in 1985 duidelijk anders gelegd dan wat op grond van het regeerakkoord kon worden verwacht. De verlaging van het financieringstekort heeft niet de eerste prioriteit.

(vervolg op blz. 923)

1) De Telegraaf, 22 september 1984.

Veronderstellingen	Financieringstekort rijk	Nominale rente
variant A:	naar 8,5% in 1986 en 2,5% in 1988 en latere jaren	naar 6% in 1988 en latere jaren
variant B:	geleidelijke vermindering met 0,5%-punt per jaar, tot 4¼% in 1993	geleidelijke vermindering tot 6,75% in 1993
variant C:	blijft vanaf 1985 constant op 8,25%	constant op huidige niveau van 8,5%.

Bron: Miljoenennota 1985, tabel 2.7.7.

riteit gehad. Het kabinet heeft bewust gekozen voor een verlaging van de belastingen en premiedruk, ten koste van een verdere tekortreductie. Mede hierdoor neemt het volume van de particuliere consumptie volgend jaar met 0,5 à 1% toe.

Een soortgelijke opmerking kan gemaakt worden t.a.v. de lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Er is dit jaar niet gekozen voor een verdere verlaging van de vennootschapsbelasting, maar voor een verlaging van de werkgeverspremies. Dit

laatste grijpt direct aan bij de kostenstructuur – in dit geval de loonkosten – van de bedrijven. Verlaging van de loonkosten is van groot belang voor herstel van de werkgelegenheid.

Ten slotte, het kabinetsbeleid is minder ongenuanceerd dan de critici ervan doen geloven. Binnen een uiterst beperkt kader is gekozen voor maatregelen die – gegeven de structurele onevenwichtigheden van onze economie – passen in het herstelbeleid.

R.Th.V.M. Pouw