



De Miljoenennota 1986

De moeizame reductie van het financieringstekort

DRS. F.L.D. NIVARD*

Inleiding

„De economische groei zet door”, zo luidt de aanhef van het eerste hoofdstuk van de *Miljoenennota 1986*. Met voldoening wordt vastgesteld dat het economisch tijdsinds het aantreden van het kabinet-Lubbers ten goede is gekeerd. Op tal van terreinen is de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. Met de sanering van de overheidsfinanciën is een begin gemaakt. De winsten van bedrijven zijn op spectaculaire wijze verbeterd. De voortdurend opwaartse trend van de werkloosheid is sinds het najaar van 1984 omgeslagen in een (bescheiden) daling. Betekent dit economisch herstel dat het beleid van het kabinet-Lubbers is geslaagd? Om hierop een antwoord te vinden is het nuttig het regeerakkoord 1) van 1982 in herinnering te roepen. Zoals bekend werden in dat akkoord drie doelstellingen geformuleerd:

- sanering van de overheidsfinanciën;
- versterking van de marktsector;
- bestrijding van de werkloosheid.

Bij elk van deze doelstellingen zal in het kort worden stilgestaan.

Sanering van de overheidsfinanciën

In het regeerakkoord stelde het kabinet zichzelf ten doel om de collectieve-lastendruk ten minste te stabiliseren en het financieringstekort met 1% van het netto nationaal inkomen (NNI) per jaar terug te brengen. Daar men uitging van een tekort van 11,4% in 1982 impliceerde dit dat het tekort in 1986 op 7,4% diende uit te komen. Rekening houdend met een gemiddelde economische groei van 1% en een jaarlijkse loonmatiging van 2% achtte men een bezuiniging van f. 7 mrd. per jaar voor de jaren 1984 tot en met 1986 noodzakelijk om dit doel te bereiken. Hierbij waren de f. 6 mrd. welke reeds door het demissionaire kabinet-Van Agt voor 1983 waren vastgesteld, niet meegerekend.

Wat is er nu van deze doelstelling terecht gekomen? Volgens de laatste Miljoenennota komt het tekort in 1986 uit op 7,8%, slechts 0,4% boven het streefgetal. Daarbij

zal de collectieve-lastendruk zelfs afnemen van 53,7% in 1982 tot 51,8% in 1986. Op het eerste gezicht is dat een indrukwekkende prestatie. Bij nadere beschouwing is het beeld echter minder positief.

Bij het regeerakkoord ging men uit van een constant financieringstekort van de lagere overheid ter grootte van 1,7% van het NNI. Zoals tabel 1 laat zien heeft dit tekort zich in de gehele periode op een veel lager niveau bevonden, hetgeen er in belangrijke mate toe heeft bijgedragen dat de doelstelling van 7,4% voor het tekort van de totale overheid nu dicht is genaderd. Bij het rijk is de ontwikkeling van het tekort veel minder gunstig geweest. In plaats van de beoogde reductie met 4% van het NNI neemt dit tekort slechts met 2,2% af, van 9,5% in 1982 tot 7,3% in 1986. Het komende jaar wordt in het geheel geen vooruitgang meer geboekt. De tekortreductie bedraagt op kasbasis slechts 0,2% en is uitsluitend het gevolg van de versnelde inning van de aardgasbaten bij DSM. Op transactiebasis neemt het tekort volgend jaar zelfs toe. Kijkt men naar het tekort van de totale collectieve sector, d.w.z. rijk, lagere overheid en sociale fondsen, dan is er sprake van een verslechtering met ca. 0,5% van het nationaal inkomen. Nog zorgwekkender is de situatie in 1987. Als gevolg van een scherpe terugval in de aardgasbaten zullen de inkomsten van de overheid in dat jaar dalen. Dit impliceert dat zonder voldoende ombuigingen aan de uitgavenkant het tekort dreigt op te lopen.

Voor de tegenvallende vorderingen bij de tekortreductie van het rijk is een aantal oorzaken aan te wijzen. Allereerst zijn de rijksuitgaven hoger uitgevallen dan destijds in het regeerakkoord was voorzien. Dit is zowel het gevolg van onvoorziene overschrijdingen („exogene mutaties”) als van uitgaven voor nieuw beleid („beleidsintensiveringen”). Het gaat daarbij om een bedrag van f. 12,6 mrd., f. 5,2 mrd. in verband met beleidsintensiveringen en f. 7,4 mrd. in verband met exogene mutaties. Dit laatste bedrag is een saldo van tegenvallers en meevallers. Meegevallen zijn de rente- en werkloosheidsuitgaven. Voor beide ging het om een bedrag van ca. f. 500 mln. Zowel de kapitaalmarktrente als de werk-

loosheid waren lager dan ten tijde van het regeerakkoord was aangenomen.

Tegenover deze meevallers stonden echter veel grotere tegenvallers. De belangrijkste zijn reeds in de vorige Miljoenennota genoemd: de individuele huursubsidies, de studiefinanciering, de afdrachten aan de EG, de exportkredietverzekering en de Oosterscheldewerken. In veel gevallen gaat het om open-einderegelingen, waarvan het uitgavenverloop moeilijk beheersbaar is.

De overschrijdingen zijn slechts gedeeltelijk gecompenseerd. Het kabinet heeft f. 8,2 mrd. aan additionele ombuigingen doorgevoerd, boven de ombuigingen welke reeds in het regeerakkoord waren vastgelegd. Hierdoor viel het meerjarencijfer voor 1986 per saldo f. 4,4 mrd. hoger uit dan ten tijde van het regeerakkoord was aangenomen. Hieruit blijkt dat ook dit kabinet er niet in is geslaagd de uitgavenontwikkeling bij het rijk volledig in de hand te houden. Daarbij moet nog bedacht worden dat in de oorspronkelijke meerjarencijfers reeds een uitgavenverhoging besloten lag. Het gevolg is dan ook dat ondanks alle ombuigingen – in totaal f. 35,2 mrd. in 4 jaar tijd – de rijksuitgaven nog steeds toenemen van f. 151,4 mrd. in 1982 tot f. 169,5 mrd. in 1986. In 1986 is de geprojecteerde stijging overigens gering.

Een tweede oorzaak voor de tegenvallende reductie van het tekort van het rijk is gelegen in de zogenaamde „terugsluisproblematiek”. Een deel van de doorgevoerde bezuinigingen slaat neer bij de sociale fondsen en kan niet zonder meer ten gunste van het financieringstekort worden gebracht. Ook in 1986 speelt deze problematiek een rol. Het draait daarbij om de datum van invoering van de stelselherziening bij de sociale zekerheid. Een belangrijk element in deze stelselherziening is, naast een bezuiniging op de totale uitgaven voor sociale zekerheid, een uitgavenverschuiving van het rijk naar de sociale fondsen. Door deze uitgavenverschuiving kunnen besparingen bij de sociale fondsen ten goede komen aan het financieringstekort van het rijk. Door het herhaaldelijk uitstellen van de invoering wordt deze doorsluising echter belemmerd. Zo betekent het hernieuwde uitstel van 1 maart a.s. naar 1 mei een tegenvaller van f. 500 mln. voor de schatkist en een even grote meevaller voor de sociale fondsen.

Als derde oorzaak van de bij de oorspronkelijke doelstelling achterblijvende reductie van het tekort kan de endogene daling van de belastingdruk worden genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de groei van de belastingopbrengsten bij ongewijzigde tarieven achterblijft bij de groei van het nationaal inkomen. Anders gezegd: bij een gelijke belastingdruk op micro-niveau neemt de druk op macro-niveau af. De endogene daling van de be-

* De auteur is verbonden aan het Economisch Bureau van de Amro Bank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) Tweede kamer, zitting 1982-1983, Kamerstuk 17 555, nummer 7.

lastendruk in de afgelopen jaren kan m.n. worden verklaard uit de matiging van de lonen. Hierdoor vond binnen het nationaal inkomen een verschuiving van loon- naar winstinkomen plaats. Omdat veel bedrijven beschikten over verliescompensatie uit voorliggende jaren werd het verlies aan inkomsten uit de loonbelasting niet goedge- maakt door toenemende inkomsten uit winstbelasting. De daling van de belasting- druk is dus geen gevolg geweest van een be- leidsbelissing maar veeleer de resultante van de feitelijke economische ontwikkelin- gen.

Versterking van de marktsector

Het tweede spoor van het kabinetsbeleid betrof de versterking van de marktsector. Of zoals het in het regeerakkoord werd ge- formuleerd 2): „Binnen de pijnlijk be- grensde financiële mogelijkheden is er in ons land behoefte aan heroriëntatie van de economie gericht op rendementsherstel en produktieve investeringen”. Onmisken- baar zijn op dit terrein indrukwekkende vorderingen gemaakt. De winsten van be- drijven zijn de laatste jaren hersteld van de recessie van begin jaren tachtig. Een indi- catie van het winstherstel vormt de ontwik- keling van het netto beschikbaar overig in- komen uitgedrukt als percentage van het nationaal inkomen. Deze quote is na een dieptepunt van 5% in 1981 gestegen tot 10 1/2% in 1984 en zal volgend jaar verder stijgen tot 11 1/2%. Ook de bedrijfsin- vesteringen laten enig herstel zien. Namen de bedrijfsinvesteringen (excl. woningen) in 1981 nog met 12,7% af in volume, dit jaar is er naar verwachting een stijging van 7% en volgend jaar van 6%. Het niveau van de netto bedrijfsinvesteringen uitgedrukt als percentage van het netto natio- naal inkomen is in 1986 met 3,5% echter nog zeer laag. Hoewel het investerings- herstel dus bemoedigend is, is de groei ge- zien het lage investeringsniveau van voor- afgaande jaren nog onvoldoende.

De laatste Miljoenennota 3) wijst als verklaring voor het herstel van de winst- positie van bedrijven op vier oorzaken. Naast de gematigde loonontwikkeling, de opleving van de wereldhandel en de daling van de rentelasten van bedrijven noemt zij ook het op lastenverlichting voor bedrijven gerichte overheidsbeleid. Tabel 2 laat zien wat er door het kabinet de afgelopen jaren aan lastenverlichting is gedaan. De grootte van het pakket lastenverlichtende maatre-

gelen is in de loop van de kabinetsperiode verminderd, en zal volgend jaar nog slechts f. 390 mln. bedragen. Daarbij zijn de cijfers van tabel 2 nog geflatteerd omdat noch dit jaar, noch volgend jaar rekening is gehouden met de ziektewet-maatregel. De verlaging van de ziektewet-uitkering van 80% naar 75% welke dit jaar is door- gevoerd, heeft geleid tot een claim van de kant van de werknemers om de uitkering bovenwettelijk aan te vullen. Hetzelfde valt volgend jaar te verwachten wanneer het uitkeringspercentage wordt verlaagd van 75 naar 70. Rekent men de bovenwet- telijke aanvulling van het ziektegeld tot de collectieve lasten, dan valt de lastenver- lichting voor dit jaar veel lager uit dan f. 1,5 mrd. Volgend jaar is er dan zelfs sprake van een lastenverzwaring.

Het voorgaande laat zien dat de bijdrage van de lastenverlichting aan het winst- herstel van bedrijven beperkt is geweest. De lastenverlichting slaat volgend jaar om in een lastenverzwaring. Ook voor 1987 valt nu reeds een lastenverzwaring te voor- zien. De afschaffing van de negatieve-aan- slagregeling in de WIR, welke in 1986 nog een gering kaseffect heeft, kost het be- drijfsleven structureel f. 1,4 mrd. De ver- lagging van de AKW-premies als gevolg van de invoering van een nieuw stelsel van stu- diefinanciering biedt hiervoor onvoldoen- de tegenwicht. Daarnaast dreigt, door de vermogensintering bij sociale fondsen vol- gend jaar, in 1987 een verhoging van de so- ciale premies.

Een andere vorm van lastenverzwaring welke in de toekomst dreigt is de afschaf- fing van de WIR. De laatste tijd staat deze regeling ter discussie. Ofschoon een wijzi- ging van de vorm waarin investeringssubsidies worden gegeven best te verdedigen is lijkt een totale afschaffing buitengewoon onverstandig gezien de schade die dit toe- brengt aan het investeringsklimaat. De vooruitgang welke de laatste jaren is ge- boekt bij het herstel van rendementen en investeringen zou hiermee op het spel wor- den gezet.

Bestrijding van de werkloosheid

Het derde spoor van het kabinetsbeleid is de bestrijding van de werkloosheid. Op dit terrein is de vooruitgang nog beschei- den. De dramatische stijging van de werk- loosheid is tot stand gebracht. Deze berei- kte in mei 1984 met 847.800 personen een hoogtepunt en beweegt zich sindsdien in

neerwaartse richting. Voor 1985 wordt een gemiddelde werkloosheid van 765.000 per- sonen verwacht tegen 822.000 in 1984. Dit is een betrekkelijk geringe daling, zeker als men bedenkt dat een deel van de daling (\pm 37.000 personen) is toe te schrijven aan de afschaffing van de registratieplicht voor werklozen ouder dan 57,5 jaar.

De specifieke activiteiten van het kabi- net op het derde spoor zijn in de gehele ka- binetsperiode beperkt gebleven. In de laatste Miljoenennota wordt er niet meer dan één passage aan gewijd. Het experi- ment met terugploegprojecten in de bouw blijft gehandhaafd (kosten: f. 325 mln.) Over nieuwe projecten leest men nergens. Een verdere arbeidsduurverkorting voor overheidspersoneel wordt al evenmin over- wogen. Minister Rietkerk heeft reeds te kennen gegeven de arbeidsduur bij de over- heid in 1986 constant te willen houden.

Beschouwd over de gehele kabinetsperi- ode is het derde spoor van het kabinetsbe- leid in de schaduw gebleven van de eerste twee sporen. Het kabinet gaat er in zijn be- leidsvisie van uit dat een toename van de werkgelegenheid vooral tot stand komt via herstel van winsten en investeringen in de marktsector. Specifieke maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid hebben daarom minder accent gekregen dan een generiek beleid gericht op terugdringing van de collectieve sector en versterking van de marktsector.

Het financieel-economisch beleid na 1986

Na deze terugblik op het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren rijst de vraag hoe het financieel-economisch beleid na 1986 er uit dient te zien. De Miljoenennota laat er weinig twijfel over bestaan dat het huidi- ge ombuigingsbeleid in een volgende kabi- netsperiode moet worden voortgezet. Het financieringstekort is nog veel te hoog en dreigt zonder tegenmaatregelen na 1986 weer op te lopen. Twee factoren spelen hierbij een rol.

Allereerst de snel stijgende rentelasten. Hieraan wordt evenals vorig jaar in de Mil- joenennota veel aandacht besteed. Zelfs bij een verlaging van het tekort met 1% per jaar nemen de rentelasten tot 1990 nog met ruim f. 4 mrd. toe. Het is evident dat deze stijging hoger uitvalt naarmate met de re- ductie van het tekort minder vorderingen worden gemaakt.

Naast de rentelasten zorgen ook de aard- gasbaten voor een verzwaring van de bud- gettaire problematiek. Naar het zich laat aanzien zullen de aardgasbaten teruglopen van f. 22,3 mrd. in 1986 tot f. 16,2 mrd. in 1990. Deze daling is het gevolg van een af- nemende vraag naar energie op de wereld- markt en een toenemende concurrentie van landen als Rusland, Engeland en Noorwe- gen.

Rekening houdend met de stijging van de rentelasten en de daling van de aardgas-

Tabel 1. Doelstellingen en uitkomsten voor het financieringstekort, in % van het NNI (inclusief debudgettering)

	1982	1983	1984	1985	1986
Regeerakkoord	11,4	11,9	10,5	9,0	7,4
waarvan:					
rijk	9,7	10,2	8,8	7,3	5,7
lagere overheid	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Realisatie c.q. raming	10,0	10,7	9,3	8,0	7,8
waarvan:					
rijk	9,5	10,2	9,2	7,5	7,3
lagere overheid	0,5	0,5	0,1	0,5	0,5

Bron: Miljoenennota 1986, tabel 3.8.2.

2) Idem, bladzijde 28.

3) Miljoenennota 1986, bladzijde 37.

baten becijfert de Miljoenennota dat f. 16 mrd. aan ombuigingen nodig zijn om het financieringstekort met 4% van het NNI te verlagen tot 3,8% in 1990. Nadere beschouwing leert dat deze f. 16 mrd. nog aan de lage kant zijn. Allereerst gaat de berekening voorbij aan uitgaven voor nieuw beleid en lastenverlichtende maatregelen. Beide verzwaren de ombuigingsproblematiek. Ook is geen rekening gehouden met exogene tegenvallers bij de begrotingsuitvoering. Zoals uit het voorgaande is gebleven zijn dergelijke tegenvallers de afgelopen jaren bij voortdurend opgetreden. Het zal duidelijk zijn dat onvoorziene uitgavestijgingen de effectiviteit van het ombuigingsbeleid ernstig belemmeren. Het is om die reden dat in de Miljoenennota een apart hoofdstuk is gewijd aan de beheersbaarheid van collectieve uitgaven. Ter verbetering van die beheersbaarheid zijn o.a. sommige open-einderegelingen herzien. In een aantal van dergelijke regelingen is een zodanige ingreep gepleegd dat het open-eindekarakter is weggenomen. In een aantal andere gevallen zijn criteria verscherpt. In het kader van de totale problematiek gaat het echter om betrekkelijk marginale wijzigingen. Zoals in de Miljoenennota zelf wordt opgemerkt verzetten zich vaak beleidsinhoudelijke overwegingen tegen een ingreep in het open-eindekarakter van regelingen. De rechtszekerheid voor diegene die een beroep op de regeling doet, staat voorop. Het valt dan ook te vrezen dat de open-einderegelingen ook in de toekomst een probleem zullen opleveren bij de beheersing van collectieve uitgaven.

Naast onvoorziene overschrijdingen bij de uitgaven betekenen ook tegenvallende inkomsten een verzwarende van de ombuigingsproblematiek. In dat verband is vooral de raming van de economische groei van belang. Een te hoog geschatte groei leidt tot tegenvallers bij de belastinginkomsten. Om dit te voorkomen wordt in de Miljoenennota gepleit om bij de raming van de economische groei uit te gaan van „behoedzaam gekozen veronderstellingen”.

Bij bovenstaande berekening is gerekend met 2% reële groei per jaar, hetgeen op basis van de huidige inzichten realistisch lijkt. Dat betekent echter niet dat een lagere groei geheel is uitgesloten. De huidige internationale conjunctuur is onzeker. Van veel invloed zal de richting zijn waarin de Amerikaanse economie zich gaat ontwikkelen. In de *Macro Economische Verkenning 1986* wordt gewezen op de kans van een zogenaamde „harde landing van de dollar” en een dientengevolge lagere groei van de wereldhandel. Mocht zo'n scenario zich voordoen dan liggen tegenvallende belastinginkomsten en – vanwege de koppeling aan de dollarkoers – aardgasbaten voor de hand.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat ook een volgend kabinet een forse ombuigingsinspanning dient te leveren om een verdere verlaging van het financieringstekort tot stand te brengen. Wel kan men van mening verschillen of bezuinigingen geheel ten gunste van het financieringstekort moeten worden gebracht of dat een deel moet worden doorgegeven in de vorm van lastenverlichting. Afstemming op verwachte conjuncturele ontwikkelingen is hierbij wenselijk.

Slot

Het drie-sporenbeleid van het kabinet-Lubbers is redelijk succesvol gebleken. Zeker op de eerste twee sporen – de sanering van de overheidsfinanciën en de versterking van de marktsector – is vooruitgang geboekt. Toch is enige relativering op zijn plaats. Tegenover de, overigens endogene, daling van de collectieve-lastendruk staat dat de verlaging van het tekort van het rijk achterblijft bij de doelstelling van het regeerakkoord. De tekortreductie van volgend jaar bedraagt niet meer dan 0,2% en kon alleen tot stand komen door het versneld innen van f. 1,5 mrd. aardgasbaten.

Bij het tweede spoor – de versterking van de marktsector – heeft het kabinet het tij mee gehad. De sterke verbetering van de rendementspositie van bedrijven is, naast

de lastenverlichting, in belangrijke mate een gevolg van de door de sociale partners overeengekomen loonmatiging en de opleving van de internationale conjunctuur.

Voor een komend kabinet lijkt voortzetting van het ombuigingsbeleid onontkoombaar. De stijgende rentelasten en dalende aardgasbaten laten wat dat betreft geen keus. Volgens een berekening in de laatste Miljoenennota is tot 1990 f. 16 mrd. aan ombuigingen nodig om het tekort met 4% te verlagen tot 3,8% van het NNI in 1990. Het genoemde bedrag valt nog hoger uit wanneer besloten wordt tot beleidsintensiveringen of lastenverlichting, wanneer zich tegenvallers voordoen bij de begrotingsuitvoering of wanneer de economische groei lager uitvalt dan 2%. Of een volgend kabinet bereid is een dergelijk bezuinigingsprogramma door te voeren zal de komende jaren nog moeten blijken.

F.L.D. Nivard

Tabel 2. Lastenverlichting voor bedrijven 1984-1986, in mln. gld.

	Kas	Transactie
1984		
Verlaging vennootschapsbelasting tot 43% a)	415	825
Overige fiscale maatregelen	285	155
Verlaging werkgeverspremies	400	400
Beperking opbouw vakantiedagen bij ziekte	200	200
Overige niet-fiscale maatregelen	400	400
	1.700	1.980
1985		
Fiscale maatregelen	98	175
Verlaging werkgeverspremies	1.150	1.150
Overige niet-fiscale maatregelen	252	254
	1.500	1.579
1986		
Verlaging vennootschapsbelasting tot 42% a)	165	
Verlaging werkgeverspremies	275	
Afschaffing negatieve aanslag WIR	— 50	
	390	

Bron: Miljoenennota 1984-1986.

a) Incl. flankerende maatregel in de inkomstenbelasting.