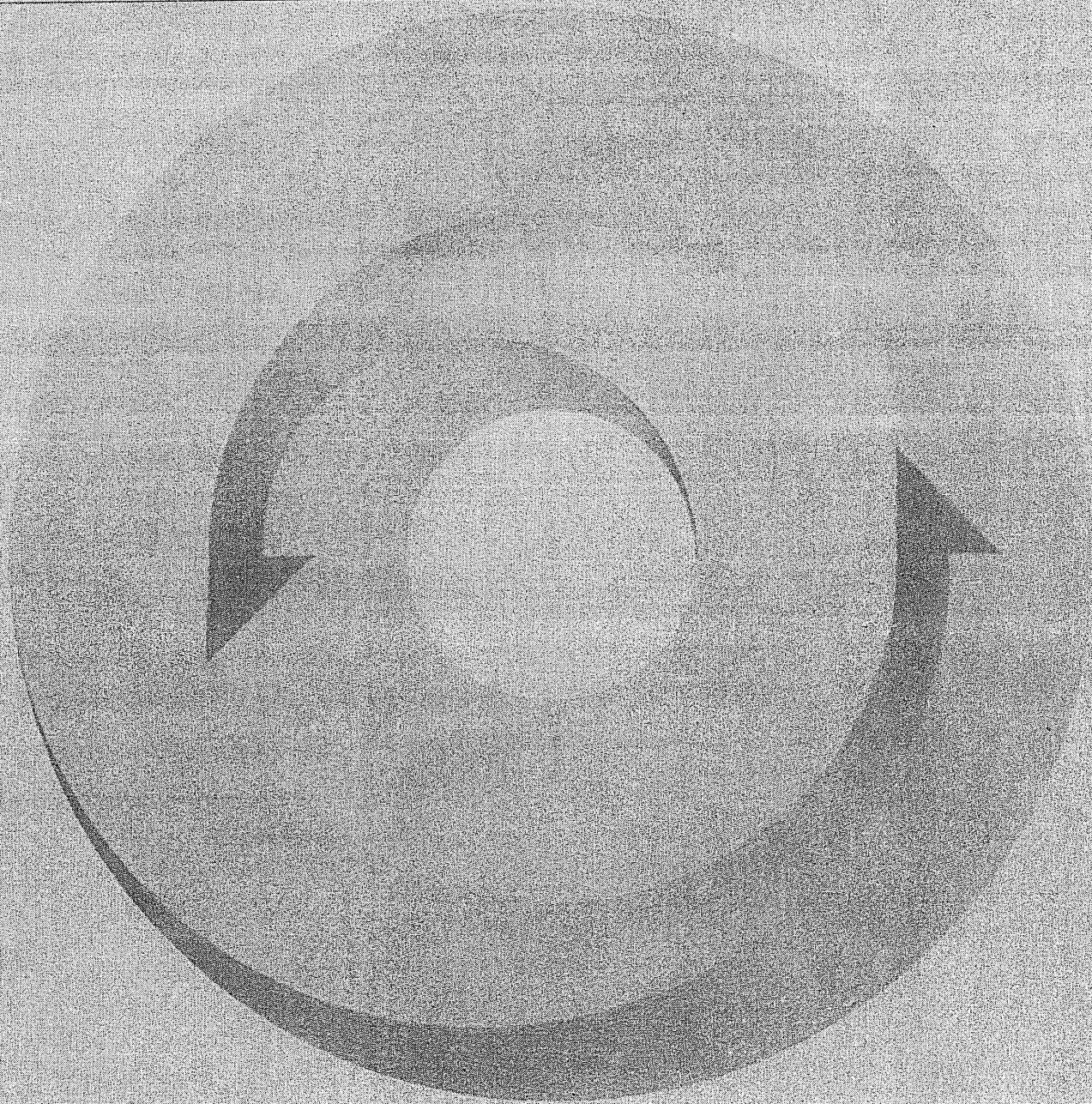


Miljoenennota 1979



Zitting 1978–1979

Rijksbegroting voor het jaar 1979

15 300

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 's RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 19 september 1978

De bedragen, die in de nota en de bijlagen zijn vermeld, zijn uitgedrukt in miljoenen guldens, tenzij anders is aangegeven.

Woord vooraf

In de begroting 1979 stijgt het uitgaventotaal ten opzichte van de begroting van het lopende jaar met bijna 9 miljard en wordt de grens van 100 miljard ruim overschreden. Meer dan iets anders illustreren deze cijfers dat de ombuigingen, die de regering in Bestek '81 heeft aangekondigd en waarmee in de thans voorliggende begroting een begin wordt gemaakt, zeker geen rigoureuze aantasting inhouden van essentiële voorzieningen. Integendeel, op tal van terreinen wordt een verdere groei veilig gesteld, al zullen in sommige gevallen te hoog gestelde verwachtingen moeten worden herzien.

De werkgelegenheid bij de overheid en in de semi-collectieve sector zal in het komende jaar met circa 25 000 arbeidsplaatsen toenemen. Toch zal als gevolg van de groei van het arbeidsaanbod en het voortgaande verlies aan arbeidsplaatsen bij het bedrijfsleven – ondanks tal van gerichte maatregelen en steun aan noodlijdende bedrijven – de werkloosheid wellicht nog iets oplopen. Zoals in deze nota wordt uiteengezet kan in de open Nederlandse economie alleen bij een gematigde kostenontwikkeling de afbraak van werkgelegenheid in de bedrijven worden gestopt en weer een geleidelijke uitbreiding mogelijk worden.

Een belangrijk element van het beleid van de regering is dan ook dat ondanks de toch nog belangrijke uitgavengroei een verdere stijging van de collectieve lasten in 1979 wordt voorkomen. De regering beschouwt dit als een noodzakelijke voorwaarde voor de beoogde kostenmatiging waarbij dan nog enige groei van de koopkracht bij grote groepen van de bevolking mogelijk is. Dit resultaat is mede mogelijk door een tijdelijke vergroting van het financieringstekort dat daarmee echter de grens van het toelaatbare heeft bereikt.

Voor het voorgenomen beleid, dat zeker ook risico's in zich bergt, wordt van de volksvertegenwoordiging, de maatschappelijke groeperingen en de individuele burgers daadwerkelijke steun gevraagd. Steun die voortkomt uit het inzicht dat niemand gebaat is met een voortdurende verdere afbraak van werkgelegenheid en uitholling van het draagvlak van zowel de gemeenschapsvoorzieningen en de sociale zekerheid als van de individuele bestedingsmogelijkheden. Uit het inzicht ook dat er geen wondermiddelen bestaan waarmee een geleidelijk gegroeide situatie door een simpele ingreep op korte termijn fundamenteel kan worden gewijzigd.

De Minister van Financiën,
F. H. J. J. Andriessen

1. Inleiding	7	6. De begroting 1979	48
2. De economische ontwikkeling	10	6.1. Het beeld van de uitgaven en ontvangsten	48
2.1. De internationale economische situatie	10	6.2. De uitgaven	51
2.2. De ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen	13	6.3. De ontvangsten	64
2.3. Inkomensvorming, lonen en prijzen	15	6.3.1. Het belastingbeleid	64
2.4. De betekenis van het aardgas voor de Nederlandse economie	19	6.3.2. De belastingontvangsten	67
2.5. Sectoren en arbeidsmarkt	20	6.3.3. De belastingdruk	69
2.6. Monetaire en kapitaalmarkt-ontwikkeling	22	6.3.4. De niet-belastingontvangsten	71
3. Het financieel-economische beleid	26	6.4. De garanties	72
3.1. Inleiding	26	7. De financiën van de gemeenten en provincies	73
3.2. Middellange termijn	26	7.1. De herziening van het plaatselijke belastinggebied in de jaren zeventig	73
3.3. Het beleid voor 1979	29	7.2. Het Gemeentefonds en het Provinciefonds	74
3.4. Het monetaire en kapitaalmarkt-beleid	32	7.3. De financiering van de kapitaaluitgaven van de lagere publiekrechtelijke lichamen	75
4. De collectieve sector	34	7.4. De specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en andere publiekrechtelijke lichamen	77
4.1. De collectieve sector in het middellange-termijnbeleid	34	Bijlagen	
4.2. De ombuigingsoperatie	36	1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per hoofdstuk van de begrotingen 1978 en 1979	80
4.2.1. De verdeling van de ombuigingen naar de aard van de uitgaven	36	A. Uitgaven en ontvangsten	80
4.2.2. De verdeling van de ombuigingen over rijksbegroting, Gemeente- en Provinciefonds en sociale verzekeringen	38	B. Aanvullende posten 1979	80
4.3. De werkgelegenheid in de collectieve en de semi-collectieve sector	38	C. Specificatie van de conjuncturele uitgaven	81
4.4. De beheersing van de collectieve sector	39	2. Ontvangsten	82
5. Meerjarenramingen	41	A. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1978 en 1979	82
5.1. Algemeen	41	B. Belastingdruk in de laatste tien jaar	83
5.2. Het beeld van de rijksuitgaven 1979-1981	41	C. Verdeling van de belastingdruk in de laatste tien jaar	83
5.3. De uitgaven	43	D. Overzicht van de niet-belastingontvangsten	84
5.3.1. Inleiding	43		
5.3.2. De loon- en prijsstijging in de ontwerp-begroting en de meerjarenramingen	43		
5.3.3. Toelichting op de ramingen	44		
5.4. De niet-belastingontvangsten	44		
5.5. Geëxtrapoleerde ramingen	44		
5.5.1. Algemeen	44		
5.5.2. Toelichting op de extrapolaties 1982 en 1983	45		
5.6. Het stringente begrotingsbeleid	46		
5.6.1. Inleiding	46		
5.6.2. De spelregels van het stringente begrotingsbeleid	46		

3. De meerjarenramingen	1979-1983	86
A. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen	86	
B. Relevante niet-begrotingsontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken	89	
C. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1979-1981	90	
D. Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds	94	
E. De trendmatige toename van de belastingontvangsten	96	
F. De groei van de trendmatige belastingafdrachten	99	
G. De groei van het structurele begrotingstekort	100	
H. Nadere toelichting bij het beeld van de uitgaven 1979-1981	101	
I. Het fonds Investeringsrekening	104	
4. De vermoedelijke uitkomsten van de begroting 1978	106	
5. De kasontwikkeling van het Rijk	111	
A. De kasontwikkeling in 1977	111	
B. De kasontwikkeling in het eerste halfjaar 1978	112	
6. De uitgaven en de ontvangsten 1978-1979 ingedeeld volgens de functionele classificatie	117	
A. Totaaloverzicht	117	
B. Rubricering per begrotingshoofdstuk	121	
7. De uitgaven en de ontvangsten 1978-1979 ingedeeld volgens de economische classificatie	124	
A. Indeling in hoofdgroepen	124	
B. Indeling in subgroepen	125	
C. Aansluiting van de begrotingscijfers 1979 aan de nationale rekeningen	131	
8. Tienjarenoverzicht 1970-1979	132	
A. Totaal van uitgaven en ontvangsten	132	
B. Uitgaven per functie	132	
C. Ontvangsten per functie	133	
9. De kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies in 1975-1978 en hun financiering	134	
10. De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen	136	
11. Overzicht van de garantieverlening door het Rijk	139	
12. De nationale schuld	140	
13. De staatsbalans per 31 december 1977	142	
14. Burgerlijk rijkspersoneel per departement	154	
A. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement	154	
B. Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement	155	
15. De uitgaven van de gehele overheid en van de sociale verzekeringen	160	
16. De begrotingen 1979 van de fondsen en de staatsbedrijven	162	
17. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis	166	

1. Inleiding

In de begroting voor 1979 wordt een eerste aanzet gegeven voor de uitvoering van het beleid dat door het kabinet in de nota Bestek '81¹ voor de periode 1979 tot en met 1981 is neergelegd. In die nota zijn de sombere economische vooruitzichten voor de komende jaren uitvoerig uiteengezet, in het bijzonder in het advies van de Centraal Economische Commissie, dat als bijlage bij de nota is opgenomen. De regering is vooral bezorgd over de dreigende groei van het aantal werklozen en acht het niet aanvaardbaar dat een steeds groter aantal mensen dat in staat en bereid is arbeid te verrichten hiertoe geen mogelijkheden vindt.

De belangrijkste doelstelling voor de komende jaren is dan ook een ommekeer in deze ontwikkeling te bewerkstelligen en de werkloosheid geleidelijk terug te dringen tot in de buurt van de 150 000. Een tweede doelstelling, die – vanwege de betekenis voor de internationale concurrentiepositie – nauw met de eerste samenhangt, is een verdere beperking van de inflatie. Gestreefd wordt naar het reduceren van de prijsstijging tot 2 à 3% op middellange termijn. Het betreft hier ambitieuze doelstellingen die slechts langzaam binnen bereik kunnen komen; zoals eens te meer blijkt uit de vooruitzichten voor 1979 is er een lange en moeilijke weg te gaan.

Een belangrijk element in het beleid vormt de matiging van de groei van de reële arbeidskosten. Te zeer wordt naar het oordeel van de regering daarbij slechts gekeken naar de betekenis hiervan voor de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. De matiging is echter ook ten sterkste geboden voor een herstel van de in de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterde concurrentiepositie van ons land, voor het behoud van bestaande arbeidsplaatsen en voor de beheersing van de (sterk loongevoelige) collectieve uitgaven. De regering acht het noch realistisch, noch gewenst, erop te rekenen dat voor een reeks van jaren grote groepen van de bevolking in koopkracht achteruit zullen gaan. De beoogde matiging van de arbeidskostenontwikkeling zal, gegeven deze randvoorwaarde, slechts tot stand kunnen komen indien de stijging van de collectieve lasten zoveel mogelijk wordt beperkt. De regering houdt voorts vast aan het standpunt dat op de middellange termijn het financieringstekort van de overheid niet meer dan 4 à 5% van het nationale inkomen mag bedragen en dat slechts voor een overgangperiode een tijdelijk hoger tekort zal kunnen worden aanvaard.

Alleen in de overgangperiode zal de beperking van de lastenstijging (ten dele) ten laste van het begrotingstekort kunnen komen en zal aldus een deel van de uitgaven ongedekt blijven. Gelet op de omvang van de daarmee gemoeide bedragen is deze weg slechts tijdelijk begaanbaar. Het streven naar stabilisatie van de druk van de collectieve lasten zal dan ook zijn spiegelbeeld moeten vinden in een beperktere groei van de collectieve uitgaven. Zoals in Bestek '81 is uiteengezet is alleen al voor de invulling van de nog niet gerealiseerde ombuigingen van het vorige kabinet en voor de aanpassing van de uitgavenomvang aan de geringere economische groei een ombuiging van 7 miljard vereist. Om nog enige speelruimte te krijgen voor een beperking van de collectieve lastenstijging en voor een gericht aanvullend beleid is naar het oordeel van de regering daarnaast nog een ombuiging van 3 miljard beslist noodzakelijk. In totaal resulteert aldus een ombuiging van 10 miljard² in 1981.

¹ Hoofddijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Kamerstuk 15081).

² In lonen en prijzen zoals gehanteerd in Bestek '81.

Van het voorgestelde beleid kunnen geen snelle resultaten worden

verwacht. Dit is niet verwonderlijk daar immers ook de voortdurende aantasting van de rendementen van het bedrijfsleven eerst na geruime tijd haar invloed op de werkgelegenheid deed gevoelen. Wel wijst de regering er in dit verband op dat de huidige beleidsvoornemens leiden tot een groei van ruim 80 000 arbeidsplaatsen bij de overheid en in de semi-collectieve sector in de periode 1978 tot en met 1981. Een nog verdere uitbreiding binnen deze periode acht de regering, vooral in verband met de steeds toenemende financieringslasten, niet verantwoord.

Voor het beleid ten aanzien van de belastingen, de sociale premies en de gerichte aanvullende maatregelen acht de regering een gedetailleerd meerjarig beleid niet gewenst. Gezien de grote onzekerheid met betrekking tot de economische ontwikkeling in de diverse jaren zal van jaar tot jaar over de concrete vormgeving van het beleid moeten worden beslist aan de hand van de dan voorziene economische situatie. Voor 1979 worden uiteraard wel concrete maatregelen voorgesteld. De voorgestelde maatregelen houden in een beperking van het belastingplan met 1,6 miljard en een overneming van werkgeverslasten met 0,6 miljard ten opzichte van onge-wijzigd beleid. Gerichte maatregelen in de steer van onder andere het arbeids-marktbeleid, de vervroegde uitbreiding en de energiebesparing ter grootte van bijna 1,5 miljard¹ vullen het op kostenverlaging en redementenverbetering gericht beleid aan.

Het belastingplan voor 1979 beloopt na de genoemde beperking met 1,6 miljard nog 1 miljard, waarbij rekening is gehouden met 100% toepassing van de inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting. Via reeds vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen² komt 225 miljoen beschikbaar. De regering stelt voor bij de overgangsmaatregel die samenhangt met de studie Hofstra de algemene winstattrak in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting te laten vervallen (550 miljoen), de overdrachts-belasting met 1 procentpunt te verhogen (265 miljoen) en de tarieven van de motorrijtuigenbelasting aan te passen aan de inflatie (210 miljoen). Naast de genoemde volledige toepassing van de inflatiecorrectie wordt in de loon- en inkomstenbelasting een verlaging van 250 miljoen voorgesteld die vooral ten gunste komt aan de lagere inkomensgroepen.

Afgezien van statistische drukverzwaringen treedt er in 1979 vrijwel een stabilisatie op van de collectieve druk. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de ombuigingsvoorzstellen, de genoemde beperking van het belastingplan en de extra bijdrage in de werkgeverslasten; hiertegenover staat dat enkele lastenverlichtingen die in het kader van het conjunctuurprogramma 1978 zijn getroffen in 1979 hun invloed niet meer doen gelden.³ Een tweede factor die de lastenstabilisatie mogelijk maakt, hangt, ofschoon dit enigszins paradoxaal klinkt, samen met de tegenvallende loonontwikkeling in 1978. Als gevolg van deze hogere loonsijging zullen ultimo 1978 dekkingsover-schotten aanwezig zijn bij de sociale fondsen die het mogelijk maken de sociale premies volgend jaar onder het lastendekkend niveau vast te stellen. De prognoses van het Centraal Planbureau voor de economische ontwikkeling in 1979 zijn niet rooskleurig. Weliswaar zal de loonsijging belangrijk minder zijn dan in 1978 maar de werkloosheid neemt in 1979 nog enigszins toe terwijl de inflatie nauwelijks afneemt. Een negatieve invloed op het econo-mische beeld gaat uit van het achterblijven van het internationale herstel bij de eerdere verwachtingen, waarbij voor Nederland nog als bijzondere factor speelt dat onze concurrentiepositie de afgelopen jaren gevoelig is verslechterd. Dit blijkt zowel uit het verloop van de groei van de exporten in relatie tot de groei van de wereldhandel als uit het groeiende aandeel van buitenlandse producten op de binnenlandse markt. Voor het herstel van

¹ Op transactiebasis; op kasbasis 0,4 miljard

het uitsel van de BTW-verhoging op energiedragers (205 miljoen). De WAO-bijdrage wordt overigens binnen het kader van de loonkostensubsidies ook in 1979

verstekt.

² In het bijzonder kan worden gedacht aan de tijdelijke bijdragen aan het WAO en AKW-fonds (270 en 350 miljoen) en aan

onze concurrentiepositie is vooral het beleid dat op kostenmatiging is gericht van belang. Voor de ontwikkeling van de wereldhandel hecht de regering grote waarde aan de internationale gecoördineerde actie ter stimulering van de economische ontwikkeling. Met instemming kan worden geconstateerd dat de regeringen van West-Duitsland en Japan inmiddels concrete stimulerende maatregelen hebben aangekondigd; met de huidige beleidsvoornemens voor 1979 zal naar het oordeel van de regering ook Nederland een passende bijdrage leveren.

Het inkomensbeleid is erop gericht om de koopkracht van de grootste groep werknemers te handhaven en de koopkrachtgarantie voor de sociale minima gestand te doen. Voor de sociale minima dient hierbij dan rekening te worden gehouden met de voorgestelde ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid. Voor de werknemers met het minimumloon wordt in 1979 een verbetering van de koopkracht voorzien van 1,5%. De verbetering voor de modale werknemer belooft exclusief incidenteel bijna 0,5%. Voor werknemers met het dubbele en het viervoudige inkomen van dat van de modale werknemers wordt voor 1979 enige daling van de koopkracht verwacht indien althans de incidentele looncomponent buiten beschouwing wordt gelaten. De koopkrachtgarantie voor de sociale minima wordt in 1979 ruimschoots gehaald.

Het begrotingsbeeld voor 1979 luidt als volgt:

Tabel 1.a. (in miljarden guldens)	Ontwerp- begroting 1978	Huidige raming 1978	Ontwerp- begroting 1979
Uitgaven	96,2	97,0	105,1
Ontvangsten	83,7	83,4	88,9
Saldo	-12,5	-13,6	-16,2
Saldo exclusief aflossing staatsschuld	-10,1	-11,2	-13,5
Idem, inclusief begrotingsfondsen	-10,2	- 9,2	-12,7

Het financieringstekort van het Rijk belooft voor 1979 ruim 4½% van het nationale inkomen. Dit tekort bevat een incidentele component omdat in het begrotingsbeeld rekening is gehouden met uitgaven als gevolg van in het verleden in gang gezette conjunctuurprogramma's (ruim 1 miljard). Voor de gehele overheid belooft het financieringstekort ongeveer 6% van het nationale inkomen. Gegeven het mogelijke kapitaalmarktberoep zal een zodanig tekort tot een monetaire financiering van grote omvang leiden.

De regering is zich bewust van de onzekerheden bij de raming van een saldo-grootte als het financieringstekort en heeft reeds nu een noodrem-procedure afgesproken voor het geval de ontwikkeling van het tekort de financierbaarheid daarvan en de monetaire ontwikkeling in gevaar mocht brengen.

Ofschoon dit al eerder algemeen werd ervaren onderstrepen de huidige vooruitzichten voor 1979 dat ons land in de komende jaren voor een moeilijke opgave staat. De doelstellingen zijn ambitieus en kunnen slechts worden gerealiseerd door een beperking van aanspraken op velerlei gebied. Op vrijwel geen enkel terrein is echter sprake van een daling van het inkomens- of voorzieningenniveau. Het systeem van sociale zekerheid kan door de ombuigingen worden veiliggesteld. Correcties die verband houden met de wijze waarop koppelingsmechanismen werken doen daaraan niet af. In overeenstemming met de in steeds bredere kring bestaande overtuiging dat zonder inkomensmatiging de bestrijding van de werkloosheid geen kans van slagen heeft, is getracht een koers uit te zetten waarbij de geringere economische mogelijkheden op evenwichtige wijze worden vertaald in een beperktere groei van collectieve uitgaven enerzijds en van particuliere inkomensaanspraken anderzijds. De regering is ervan doordrongen dat voor het realiseren van de inkomensmatiging de medewerking van de sociale partners een belangrijke voorwaarde is.

2.1. De internationale economische situatie

Het herstel van de wereldconomie is tot dusverre zowel bij de doelstellingen als bij de verwachtingen achtergebleven. Uit recente ramingen van de volumegroei van het bruto nationale product van het gehele O.E.S.O.-gebied voor het lopende en de eerste helft van het volgende jaar (3,7% resp. 3,4% op jaarbasis) blijkt dat bij ongewijzigd beleid, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de resultaten van onder meer de topconferentie in Bonn, op korte termijn geen wezenlijke verbetering van de internationale conjunctuur verwacht mag worden. Bovendien blijft het groeitempo in de afzonderlijke landen uiteenlopen, al zijn de onderlinge verschillen enigszins verminderd. De huidige ramingen voor de naaste toekomst blijven in het algemeen ver achter bij het eerder uitgezette groepspad voor de middellange termijn (gemiddeld 5% per jaar voor de O.E.S.O. als geheel in de periode 1976-1980) dat noodzakelijk werd geacht om een substantiële vermindering van de werkloosheid en van de bestaande onderbezetting van het productie-apparaat te kunnen bewerkstelligen. Met de tot nog toe door een aantal landen, waaronder Nederland, genomen expansieve maatregelen is dan ook niet veel meer bereikt dan het opvangen van de atzwakkende tendens in de economische ontwikkeling.

In samenhang met het aarzende economische herstel is in de werkgelegenheids situatie geen verbetering opgetreden. De werkloosheid in het gehele O.E.S.O.-gebied bedroeg in 1977 gemiddeld 5,2% van de beroepsbevolking of ca. 16 à 17 miljoen personen. Voor 1978 en het eerste halfjaar 1979 wordt een stabilisatie van de werkloosheid op dit niveau verwacht. De Verenigde Staten vormen in zoverre een uitzondering dat de werkloosheid in dat land sinds het dieptepunt van de recessie belangrijk is gedaald. Recente gegevens lijken er echter op te wijzen dat aan deze ontwikkeling een einde is gekomen. Voorts neemt de inflatie in de Verenigde Staten weer toe, in tegenstelling tot die in de meeste andere industriële landen.

De omslag in 1974/1975 en het daaropvolgende aarzende herstel van de internationale conjunctuur, alsmede de sterk gestegen energieprijzen, hebben de vraag - en aanbodpatronen in vele sectoren aanzienlijk gewijzigd. De daardoor veroorzaakte aanpassingsprocessen zijn zeker nog niet voltooid, hetgeen een belangrijke oorzaak vormt voor het hiërboven geschetste betrekkelijk trage tempo van herstel van de wereldconomie. Toch zijn er enkele lichtpunten. Internationaal economisch overleg heeft de afgelopen jaren er toe bijgedragen dat scherpe vormen van afwenteling van eigen moeilijkheden op andere landen betrekkelijk beperkt zijn gebleven. Het is in dit verband verheugend dat in de O.E.S.O. onlangs overeenstemming werd bereikt over een verlenging van de verklaring inzake het zich onthouden van beperkingen in het handelsverkeer (de zogenaamde Trade Pledge). Voorts heeft op het internationale vlak (E.G., O.E.S.O., I.M.F. en de topconferentie in Bonn) in de afgelopen maanden intensief beraad plaatsgevonden over de noodzakelijkheid van een door een aantal landen gezamenlijk te ondernemen maar aan de specifieke omstandigheden van elk land aangepaste actie gericht op stimulering van productie en werkgelegenheid, prijsstabiliteit, evenwichtiger betalingsbalans- en wisselkoersverhoudingen en intensivering van het energiebeleid. Vooral de conferentie van regeringsleiders van de zeven grote industriële landen heeft grond gegeven aan de verwachting dat internationaal inderdaad concrete maatregelen zullen worden

genomen, een verwachting die inmiddels door Duitsland ook is gehonoreerd. Door een zodanige actie kunnen de belemmeringen voor een groeistimulerend beleid van andere landen, zoals het betalingsbalanstekort en het begrotingstekort, worden verlicht. Dit opent niet alleen betere perspectieven voor het bereiken van een hogere produktiegroei en een lager werkloosheidspeil zonder dat het inflatierisico wordt vergroot, maar het bevordert ook het internationale proces van betalingsbalansaanpassing.

De internationale monetaire ontwikkeling

Ofschoon het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans van de O.E.S.O. als geheel zal afnemen van \$ 32 miljard in 1977 tot naar raming \$ 17 miljard in 1978 blijven de posities van de afzonderlijke landen grote verschillen vertonen. Zo neemt het tekort van de Verenigde Staten vermoedelijk nog toe, waartegenover de overschotten van Japan en Duitsland verder oplopen. Verheugend is echter dat de lopende rekeningen van Engeland, Frankrijk en Italië sinds 1976 belangrijke verbeteringen te zien hebben gegeven. De grote schommelingen in de betalingsbalansposities van individuele landen gedurende de afgelopen jaren hebben er meermalen toe geleid dat de valutamarkten onder druk kwamen te staan, tot uiting komende in heftige wisselkoersbewegingen. De hieruit voortvloeiende grotere onzekerheden voor het internationale handels- en betalingsverkeer hebben een nadelige invloed gehad op de ontwikkeling van de wereldhandel. Bovendien noodzaakten betalingsbalanstekorten en omvangrijke neerwaartse wisselkoersveranderingen sommige landen een bestedingsbeperkend beleid te gaan voeren of voort te zetten en soms zelfs beschermende maatregelen te nemen. Het proces van betalingsbalansaanpassing werd intussen bemoeilijkt doordat wisselkoersveranderingen in eerste aanleg een averechts effect hadden: als gevolg van wisselkoersveranderingen traden vaak aanvankelijk wel prijseffecten op maar bleven de daarvan te verwachten volumeveranderingen achterwege.

Een terugkeer naar stabielere koersverhoudingen is dringend gewenst. Het recente Duits-Franse initiatief tot het scheppen van een Europese zone van monetaire stabiliteit zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. Deze positief te waarderen voorstellen beogen een duurzaam communautair wisselkoersarrangement tot stand te brengen met daaraan gekoppeld een Europees Monetair Fonds. Naar de opvatting van de regering is een versterking van de coördinatie van het economische beleid in de deelnemende landen een essentieel element voor het slagen van deze opzet.

De invloed van de internationale economische ontwikkeling op onze economie

De voor ons land herwogen groei van de wereldinvoer laat een terugval zien van gemiddeld 9½% per jaar in de periode 1960 tot en met 1973 tot gemiddeld 5% in de periode 1974 tot en met 1978. Daaraan is niet alleen de voortdurend zwakke internationale conjunctuur sinds 1974 debet. Ook meer structurele factoren liggen hieraan ten grondslag.

Zo zijn de belangrijke impulsen voor de groei van de wereldhandel die in het verleden zijn uitgegaan van de liberalisatie van het internationale handelsverkeer (met name in het kader van de E.G. en de Kennedy-ronde) geleidelijk uitgewerkt. Bovendien speelt in toenemende mate een structurele wijziging in de internationale arbeidsverdeling een rol waarbij meer arbeidsintensieve productieprocessen worden verplaatst naar landen met relatief lage lonen. De nadelige gevolgen van deze structurele veranderingen alsmede de valutaire ontwikkelingen en de mondiale overcapaciteit en afzetcrisis waarmede een aantal belangrijke bedrijfstakken wordt geconfronteerd, leiden tot een toenemende aandrang tot het nemen van protectionistische maatregelen. Handelsbeperkingen hebben echter juist op wat langere termijn negatieve gevolgen voor produktie en werkgelegenheid. Zoals reeds eerder werd opgemerkt kon een algemene vlucht in protectionistische maatregelen tot nu toe worden vermeden.

Terwijl voor Nederland door het open karakter van onze economie de terugval in het groeitempo van de wereldhandel reeds ernstige gevolgen met zich meebrengt, is een punt van extra zorg dat onze uitvoer in de laatste jaren het groeitempo van de exportmarkten niet heeft kunnen volgen. In de jaren 1974 tot en met 1978 nam het aandeel van onze export in de wereldinvoer namelijk met ruim 10% af. In deze periode steeg het Nederlandse exportvolume immers slechts met 2,2% per jaar bij een voor ons land hervoegen groei van de wereldhandel van ca. 5% 's jaars.

De samenstelling van ons exportpakket, waarin met name chemische producten en aardolieproducten relatief zwaar wegen, heeft sinds de recessie van 1974/1975 waarschijnlijk in belangrijke mate bijgedragen tot het achterblijven van de groei van onze uitvoer bij die van de geografisch hervoegen wereldhandel. De verminderde groei van de vraag in het buitenland naar deze producten alsmede de vermindering van de afzet van aardgas tast de groei van ons uitvoervolume extra aan.

Een andere factor die de positie van Nederland op de wereldmarkt negatief heeft beïnvloed is de ongunstige ontwikkeling van de loonkosten per eenheid product ten opzichte van onze concurrenten op buitenlandse markten.

Tabel 2.1. Arbeidskosten per eenheid product in de verwerkende industrie: index 1970 = 100¹

	1970	1974	1978
Relatieve arbeidskosten in Nederland t.o.v. buitenlandse concurrenten, gecorrigeerd voor wisselkoerswijziging:	100 (2,5)	110 $\frac{1}{2}$ (0,2)	111 $\frac{1}{2}$

¹ Cijfers tussen haakjes: gemiddelde procentuele mutatie per jaar in de periode 1970/1974 resp. 1974/1978.

De relatieve loonkostenstijging die in de periode 1970/1974 ruim 10% bedroeg (zie tabel 2.1) en waarin sindsdien geen wezenlijke verbetering is gekomen, heeft het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie geleidelijk aangetast. Aangezien deze relatieve kostenstijging onder invloed van de internationale prijsconcurrentie in onvoldoende mate in de uitvoerprizen kon worden doorberekend is dit ten koste gegaan van de relatieve winstpositie van de Nederlandse exporteurs ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten. Omdat ook absoluut gezien de winstmarges van de Nederlandse exporteurs in toenemende mate onder druk kwamen te staan, hebben verschillende exporteurs zich na verloop van tijd vermoedelijk geheel of ten dele van de buitenlandse markten moeten terugtrekken.

In de periode 1974/1978 trad vrijwel eenzelfde effectieve appreciatie van de gulden op als in de periode 1970/1974. Anders dan in de laatstgenoemde periode stegen in de jaren na 1974 de relatieve arbeidskosten echter nauwelijks meer (zie tabel 2.1). Hieruit dringt zich de conclusie op dat het andere factoren dan de appreciatie van de gulden zijn geweest die in de periode 1970/1974 de in tabel 2.1 tot uitdrukking komende verslechtering van de concurrentiepositie hebben veroorzaakt. Met name moet daarbij worden gedacht aan de afwenteling op het bedrijfsleven van de vooral in de periode 1970/1974 opgetreden stijging van de belasting- en premiedruk. Verder is bij de loonvorming in onvoldoende mate rekening gehouden met het ruilvoetverlies dat ons land in deze periode (met name in 1974) heeft geleden. In paragraaf 2.3 wordt op deze twee factoren teruggekomen. In het licht van het voorafgaande moet veeleer worden geconstateerd dat juist dank zij de appreciatie van de gulden de nominale ontwikkeling in de eerste helft van de jaren zeventig nog enigszins binnen de perken is gebleven, althans relatief gezien in vergelijking met het buitenland, en dat de sindsdien opgetreden afnemering van het inflatietempo eveneens in sterke mate mogelijk is gemaakt door de effectieve koersstijging van de gulden.

De lopende rekening van de Nederlandse betalingsbalans vertoonde in 1977 een overschot van 1 miljard gulden hetwelk wel scherp afstak tegen dat van het voorafgaande jaar ad 7,5 miljard. Deze teleurstellende ontwikkeling zet zich in 1978 waarschijnlijk voort; naar verwachting zal de lopende rekening dit jaar een overschot laten zien van slechts 0,5 miljard. Dit is onder meer toe te schrijven aan het feit dat het goederenuitvoervolume na een daling in 1977 dit jaar slechts een zeer bescheiden groei te zien zal geven. Bovendien zal het overschot in het onzichtbare verkeer dit jaar verder afnemen. Dit is met name een gevolg van een toenemend tekort in het reisverkeer en een toeneming van de per saldo aan het buitenland verstrekte inkomensoverdrachten. Deze ontwikkeling naar een evenwicht op de lopende rekening contrasteert sterk met de tot voor kort gemaakte ramingen van relatief grote overschotten op korte en middellange termijn. Dit is te meer teleurstellend gezien de voortgaande gunstige invloed van het aardgas op de lopende rekening waarop in paragraaf 2.4 nader wordt ingegaan.

In 1977 is de netto kapitaaluitvoer van de niet-bankensector in vergelijking met voorafgaande jaren afgenomen. Hierbij speelde een rol de grote buitenlandse belangstelling voor Nederlandse effecten, mede als gevolg van de sterke positie van de gulden en de relatief hoge rentestand. De ontwikkeling met betrekking tot het effectenverkeer werd vorig jaar grotendeels gecompenseerd door een netto afvloeiing van kapitaal uit hoofde van de directe investeringen. Dit was vooral het resultaat van een stijging van de Nederlandse investeringen in het Verenigd Koninkrijk en een daling van de Amerikaanse investeringen in ons land. Over de eerste vijf maanden van 1978 is er, in vergelijking met de overeenkomstige periode van het voorafgaande jaar, weer sprake van een toeneming van de kapitaaluitvoer.

De sterke fluctuaties van de dollarkoers hebben een belangrijke invloed gehad op het effectieve koersverloop van de gulden. Het koersherstel van de dollar, dat begin april jl. inzette en dat later gevolgd werd door appreciatie van enkele andere valuta's, droeg ertoe bij dat de effectieve koers van de gulden na een aanvankelijk sterke stijging gedurende de eerste twee maanden van dit jaar vervolgens tot eind juli jl. onder neerwaartse druk kwam te staan. Sinds begin augustus is deze koers weer enigszins gestegen als gevolg van de jongste daling van de dollarkoers. Ten opzichte van het gemiddelde van 1977 bedroeg de effectieve appreciatie van de gulden over de eerste acht maanden van 1978 1,7%. Het wisselkoersbeleid was er onder deze omstandigheden van externe instabiliteit primair op gericht, het slangarrangement in stand te houden in het belang van stabiele koersverhoudingen ten opzichte van onze belangrijkste handelspartners.

2.2. De ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen

De diepe economische recessie heeft niet alleen op de ontwikkeling van de export grote invloed uitgeoefend; ook de binnenlandse bestedingscategorieën hebben belangrijk lagere groeicijfers te zien gegeven. Voor deze bestedingen kwam de recessie des te harder aan, omdat er al een zekere vertraging in de economische groei na het jaar 1970 was opgetreden. Kon in de jaren '60 nog een gemiddelde jaarlijkse groei van ruim 6% worden gerealiseerd, thans komt het gemiddelde niet boven de 3% uit. Voor 1979 wordt de toeneming van de nationale bestedingen geraamd op slechts 2%. Van de binnenlandse bestedingscategorieën ontwikkelde de particuliere consumptie zich in de jaren '70 nog het meest stabiel. Zoals uit tabel 2.2.b valt af te leiden nam sinds 1974 het volume van de particuliere consumptie toe met een gemiddelde van circa 3,5% per jaar. Dit wijkt niet af van het percentage over de laatste jaren voor de oliecrisis. Ook dat groeicijfer lag echter in de jaren '60 boven de 6%. De overige consumptieve bestedingen (de materiële overheidsbestedingen en de beloning voor de ambtelijke dienstverlening) vertonen een veel grilliger ontwikkeling. Hun directe bijdrage tot de groei van de economie is beperkt, omdat ze van het totaal van de bestedingen slechts ongeveer 10% uitmaken.

De, ondanks de conjuncturele terugval, stabiele ontwikkeling van de consumptieve bestedingen in de afgelopen jaren moet worden toegeschreven aan het betrekkelijk constante stijgingstempo van het reëel beschikbare loon- en overdrachtsinkomen. In 1976 en 1977 heeft dit inkomen een groei doorgemaakt van 3,5%, hetgeen tot een vrijwel overeenkomstige volumegroei van de particuliere consumptie leidde. Voor 1978 wordt een volumegroei van 4% geraamd terwijl het volume van de particuliere consumptie verwacht wordt te stijgen met 3,5%. In 1979 moet met een teruggang van deze groeipercenages rekening worden gehouden. Naar verwachting zal de volumegroei van de particuliere consumptie in dat jaar teruglopen tot 2%. Bij de ontwikkeling van het reëel beschikbare loon- en overdrachtsinkomen spelen de overheidsuitgaven en met name de inkomensoverdrachten van de overheid en de sociale fondsen aan gezinnen een belangrijke rol. Deze zijn, zoals tabel 2.2.a duidelijk maakt, in het afgelopen decennium sterk gestegen. Mede als gevolg hiervan is ook in de jaren zeventig de volumegroei van de particuliere consumptie redelijk op peil gebleven.

Tabel 2.2.a. Verloop inkomensoverdrachten aan gezinnen en nationaal inkomen (nominaal; mutaties in procenten)

	1963/68	1968/73	1973/78	1974	1975	1976	1977	1978
	gem.	gem.	gem.					
Inkomensoverdrachten aan gezinnen	19,0	17,8	17,3	20,4	23,4	17,2	11,5	13,5
Nationaal inkomen	11,1	12,9	11,4	13,7	8,1	14,4	9,0	7,4

Bron: Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1978, Macro Economische Verkenning 1979

De investeringen in vaste activa zowel van de particuliere sector als van de overheid, hebben in de afgelopen jaren, afgezien van een enkele uitschieter, een teleurstellend verloop te zien gegeven. Bij de overheidsinvesteringen speelt de complementariteit met de particuliere investeringen een belangrijke rol. De terugval in de particuliere investeringen en in de woningbouw heeft de noodzaak tot grond-, water- en wegenbouwkundige werken voor de aanleg van industrieterreinen en het bouwrijp maken van terreinen voor woningbouw duidelijk verminderd. Ook de minder grote behoefte aan scholen bij het kleuter- en lager onderwijs speelde hierbij een rol. De woningbouw en de particuliere investeringen vertoonden in 1977 een afwijkend beeld. In dat jaar nam het volume van deze bestedingscategorieën immers belangrijk toe, zelfs zodanig dat hoopvolle perspectieven voor economisch herstel werden geboden. Achteraf moet deze opleving toch aan meer incidentele oorzaken worden toegeschreven. Het prijsniveau van bestaande woningen is sterk gestegen, in 1977 met 20%. Hierdoor werd het een aantrekkelijk alternatief om nieuwbouw te plegen in de vrije sector. De belangstelling voor het eigen woningbezit nam nog toe door de daling van de hypotheekrente. Voor de sterke groei van de particuliere investeringen in 1977 zou de verklaring moeten worden gezocht in een zekere inhaalvraag nadat drie jaren achtereen van een terugloop van deze investeringen sprake was geweest. De iets verbeterde rendementspositie (de arbeidsinkomens- quote daalde in 1976 met circa 2 procentpunt), de omvangrijke fiscale investeringsfaciliteiten en de ruime liquiditeitspositie in de economie maakten de financiering van deze investeringen mogelijk.

Tabel 2.2.b. Volumemutaties van enkele bestedingscategorieën¹

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<i>Consumptieve bestedingen</i>	5,5	7,0	7,2	3,2	3,3	3,2	2,9	4,1	3,0	3,7	3,2	2,2
Particuliere sector	6,6	7,7	7,6	3,3	3,6	4,1	3,1	3,9	2,7	4,0	3,5	2,0
Overheid – lonen en salarissen	2,1	4,9	3,1	3,4	3,1	1,4	1,9	2,3	3,3	1,3	1,5	1,5
– netto materieel	2,5	3,5	13,9	2,6	-0,2	-3,1	2,8	11,9	7,0	5,7	1,0	8,0
<i>Bruto-investeringen in vaste activa</i>	11,1	-2,1	10,1	3,3	-3,5	5,5	-3,6	-4,2	-1,9	11,2	3,6	2,2
Bedrijven	10,5	-1,1	15,6	0,7	-8,2	11,4	-0,4	-7,4	-3,0	16,0	6,0	3,0
Woningen	9,5	-3,1	1,9	9,5	14,4	2,1	-12,8	-6,8	1,9	15,2	2,5	2,5
Overheid	15,0	-3,8	3,2	4,9	-9,1	-8,2	-1,0	12,0	-2,8	-8,9	-2,0	-0,5
<i>Totale nationale bestedingen incl. voorraadvorming</i>	6,8	6,5	8,0	2,1	0,9	5,0	2,4	-1,7	4,5	5,1	2,9	2,1
Export goederen en diensten ²	12,2	15,3	12,8	11,1	10,1	13,3	3,1	-3,7	9,7	-1,7	2,0	5,5
<i>Totaal bestedingen</i>	8,4	9,2	9,6	5,1	4,2	8,1	2,6	-2,5	6,5	2,4	2,6	3,2

¹ Procentuele stijging of daling ten opzichte van het voorgaande jaar

² Inclusief primaire inkomens

Bron: Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1978, Macro Economische Verkenning 1979

2.3. Inkomensvorming, lonen en prijzen

In de sociaal-economische ontwikkeling van de afgelopen jaren stond de verdelingsproblematiek in tweeërlei opzicht centraal. Enerzijds nam de spanning toe tussen het beslag van de collectieve sector en de particuliere sector op de economische groei. Anderzijds steeg het aandeel van het primaire arbeidsinkomen in de toegevoegde waarde van de particuliere sector aanzienlijk. Beide facetten van de verdelingsproblematiek beïnvloeden elkaar wederzijds.

In onderstaande tabel wordt de vorming en verdeling van het primaire inkomen weergegeven voor de periode 1963–1979.

Tabel 2.3.a. Verdeling van de primaire inkomensgroei per hoofd in bedrijven (mutaties in procenten)¹

	1963/ 68	1968/ 73	1973/ 78	1974	1975	1976	1977	1978	1979
	gem.	gem.	gem.						
1 Arbeidsproductiviteit	5,1	5,7	3,5	4,7	-0,7	5,5	2,5	2,7	3,5
2 Ruilvoetwinst	0,5	0,1	-0,4	-3,5	0,4	0	0,3	0,8	-0,3
3 Voor verdeling beschikbare ruimte (1+2)	5,6	5,8	3,1	1,2	-0,3	5,5	2,8	3,5	3,2
<i>Beslag op deze ruimte</i>									
4 Loonsom per werknemer	10,6	12,8	11,8	15,7	13,0	11,0	8,0	7,5	5,7
5 Prijspeil gezinsconsumptie	4,3	6,3	7,9	9,6	10,2	9,0	6,4	4,3	4,0
6 Idem excl. indirecte belasting	(4,0)	(5,8)	(7,4)	(9,4)	(10,1)	(8,1)	(5,7)	(3,8)	(4,0)
7 Reëel primair looninkomen (4-5) ²	6,0	6,1	3,6	5,6	2,5	1,9	1,5	3,1	1,6
8 Reëel vrij beschikbaar inkomen (modaal)	(4,5)	(3,6)	(2,1)	(2,7)	(3,7)	(0,8)	(2,5)	(2,6)	(1,2)
9 Verschil tussen prijspeil binnenlandse afzet en gezinsconsumptie ³	0,3	0,1	-0,4	-2,1	1,2	-0,7	0,4	0,4	0,2
10 Totaal beslag aan loonkosten (7+9)	6,4	6,2	3,2	3,5	3,7	1,2	1,9	3,5	1,8
11 Arbeidsinkomensquote (10 - 3)	0,8	0,4	0,1	2,3	4,0	-4,3	-0,9	0,0	-1,4
12 Idem, exclusief delfstoffen, openbare nuts-bedrijven en exploitatie van woningen	(1,0)	(0,9)	(1,1)	(3,2)	(7,0)	(-2,8)	(-0,1)	(-0,1)	(-0,5)

¹ Bron: Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1978, Macro Economische Verkenning 1979

² Procenten boven het honderd van regel 4 gedeeld door procenten boven het honderd van regel 5

³ Inclusief afrondingsverschillen

De voor verdeling beschikbare groei van het primaire inkomen per hoofd in bedrijven wordt gevormd door de stijging van de arbeidsproductiviteit, vermeerderd met de ruilvoetwinst (of verminderd met het ruilvoetverlies). Uit tabel 2.3.a blijkt dat de stijging van het primaire arbeidsinkomen per hoofd, gedeïfereerd met de prijsstijging van de binnenlandse afzet (zie regel 10), gedurende de afgelopen 15 jaar vrijwel voortdurend is uitgegaan boven de daarvoor beschikbare ruimte. Deze ontwikkeling komt tot uitdrukking in de in regel 11 weergegeven procentuele stijging van de arbeidsinkomensquote. Dit leidde tevens tot een gestadige achteruitgang van het aandeel van het overig inkomen in het totale primaire inkomen van bedrijven. Deze achteruitgang heeft gedurende de afgelopen 15 jaar uiteenlopende oorzaken gehad.

In de periode 1963/68 speelde de spanning op de arbeidsmarkt een belangrijke rol bij de totstandkoming van de boven de arbeidsproductiviteitsstijging uitgaande groei van het reële arbeidsinkomen per werknemer. In de daaropvolgende periode 1968/73 nam de spanning op de arbeidsmarkt af; de werkloosheid begon een toenemende structurele component te bevatten. De vermindering van de vraag naar arbeid heeft evenwel niet geleid tot een vertraging in het stijgingsstempo van het reële arbeidsinkomen. In de periode 1968/73 namen de directe belastingen en sociale premies duidelijk sterker toe dan in de daaraan voorafgaande vijftiaarsperiode, hetgeen in tabel 2.3.a globaal tot uitdrukking komt in het verschil tussen de stijging van het reële primair looninkomen (regel 7; de sociale lasten van werkgevers zijn hierin begrepen) en de mutatie in het reële vrij beschikbare inkomen van de modale werknemer (regel 8). De drukverzwaring van de indirecte belastingen komt tot uitdrukking in het verschil tussen het cijfer van het prijspeil van de gezinsconsumptie (regel 5) en het voor de mutatie in deze belastingen gecorrigeerde prijspeil van de gezinsconsumptie (regel 6). Achteraf moet worden vastgesteld dat in de periode 1968/73 de toeneming van de druk van belastingen en premies in belangrijke mate is afgezwakt. De inkomensvorming in de periode 1973/78 werd sterk beïnvloed door de internationale conjuncturele ontwikkeling. In 1974 werd de voor verdeling beschikbare ruimte in omvang beperkt door een aanzienlijk ruilvoetverlies. De arbeidsproductiviteitsstijging in 1975, het jaar van de economische recessie, was voor het eerst sinds jaren negatief. Het beslag van de factor arbeid op de voor verdeling beschikbare ruimte overtrof deze ruimte in beide jaren zeer aanzienlijk, hetgeen tot een forse stijging van de arbeidsinkomensquote leidde (van 79,6 in 1973 tot 84,7 in 1975; zie ook regel 11). Bedacht moet daarbij evenwel worden dat vooral na 1973 de arbeidsproductiviteit zeer gunstig werd beïnvloed door de aardgasproductie. Wordt hiervoor gecorrigeerd, dan blijkt de arbeidsinkomensquote in 1974/1975 zelfs sterker te zijn gestegen (van 84,8 in 1973 tot 93,6 in 1975; zie ook regel 12). Weliswaar neemt deze quote in de jaren 1976/1979 weer enigszins af, maar de relatieve omvang van het winstinkomen zal in 1979 bij lange na nog niet op het niveau van vóór 1974 zijn teruggekeerd.

De afwenteling van de collectieve lastendruk op de loonsom en de daarmee samenhangende stijging van de reële arbeidskosten kunnen als belangrijke, zij het uiteraard niet als enige oorzaak van de toeneming van de structurele werkloosheid worden aangemerkt. Een extra probleem hierbij is dat de stijging van de werkloosheid een rechtstreekse en aanzienlijke invloed heeft op het verloop van de collectieve lasten als gevolg van het oplopen van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Vermeden moet worden dat deze ongunstige spiraalwerking zich in de komende jaren voortzet. In hoofdstuk 3 wordt, ter aanvulling van de beleidsvoornemens die in 'Bestek '81' zijn verwoord, ingegaan op het middellange termijnbeleid dat is gericht op een doorbreking van de afwentelingspiraal.

Het stijgingstempo van lonen en prijzen is in het afgelopen jaar in verschillende industriële landen verder afgezwakt. Vooral in Nederland is het prijsstijgingspercentage niet onbelangrijk teruggelopen waardoor ons land thans behoort tot de landen met een relatief lage inflatiegraad. Ook wat betreft de nominale loonontwikkeling steekt Nederland relatief niet ongunstig af: de stijging van de verdiende uurlonen beliep in 1976 en 1977 respectievelijk 8,6% en 7,3% tegen respectievelijk 11,3% en 10,2% voor de O.E.S.O. als geheel. Wanneer echter rekening wordt gehouden met verschillen in produktiviteitsontwikkeling en met wisselkoersverhoudingen, dan blijken de loonkosten per eenheid produkt in 1977 in Nederland sterker te zijn gestegen dan de gemiddelde, in guldens uitgedrukte, loonkosten in het buitenland. Naar thans moet worden aangenomen, zal deze ontwikkeling in 1978 – in tegenstelling tot eerdere verwachtingen – geen verbetering laten zien. Zoals uit tabel 2.1 blijkt, liggen dientengevolge de relatieve loonkosten per eenheid produkt in Nederland ten opzichte van het concurrerende buitenland ook in 1978 nog belangrijk hoger dan in het begin van de jaren zeventig.

De loonsomstijging per werknemer in bedrijven bereikte in 1974 een naoorlogs record van 15,7%. Sindsdien is dit stijgingstempo teruggelopen tot naar verwachting 7,5% in 1978. De uitkomst voor 1978 is in gunstige zin beïnvloed door de volgende factoren.

De werknemersorganisaties hebben zich bereid getoond de looneisen te matigen. Dit komt tot uitdrukking in een beperkte stijging van het initiële contractloon (in 1978 0,7% van de loonsom) die bovendien ten dele het gevolg is van een herstructurering in de beloningsstructuur binnen enkele bedrijfstakken. Ter illustratie van de mate waarin in de afgelopen jaren de loonstijging uit dien hoofde kon worden beperkt, kan worden opgemerkt dat de stijging van het initiële contractloon is teruggelopen van gemiddeld 3,5% van de loonsom in de jaren 1973 tot en met 1975 tot gemiddeld 1,1% in de jaren 1976 tot en met 1978. Tezelfdertijd is de incidentele loonstijging gemiddeld gezien enigszins toegenomen (van 1,6 tot 2,0% van de loonsom).

Verder wordt in 1978, evenals in 1977, ingeteerd op de overreserves van de sociale fondsen. Daardoor kon de stijging van de sociale premies in 1978 beperkt blijven.

Voorts zij gewezen op de overige lastenbeperkende maatregelen die de regering voor het jaar 1978 heeft genomen. Ongetwijfeld heeft de beslissing van de regering om het dekkingsplan in 1978 met bijna 1 miljard te beperken de loonontwikkeling in neerwaartse richting beïnvloed. Hetzelfde geldt voor de eenmalige rijksbijdrage aan het arbeidsongeschiktheidsfonds van 270 miljoen, waardoor de stijging van werknemerslasten kon worden afgeremd. De loonkostensubsidies ad 1 100 miljoen, die in juli jl. nog zijn aangevuld met een eenmalig bedrag van 350 miljoen, hebben er – naast de bovengenoemde intering op de reserves van de sociale fondsen – mede toe bijgedragen dat het aandeel van de sociale lasten van werkgevers in de loonsom in geringe mate is gedaald.

Tenslotte heeft de afzwakking van het inflatietempo – mede als gevolg van de appreciatie van de gulden, het uitstel van de huurverhoging in 1978 en het gevoerde prijsbeleid – geleid tot een ten opzichte van voorgaande jaren beperkte prijscompensatie.

Niettemin resulteert dit jaar een loonsommutatie per werknemer die nauwelijks lager is dan de in 1977 gerealiseerde stijging van 8%. Dit is met name het gevolg van een sterke toeneming van de incidentele looncomponent. Werd deze eerder geraamd op 1,5% van de loonsom, thans moet op grond van het verloop van de ontvangsten van loonbelasting en sociale premies worden aangenomen dat de incidentele loonstijging in 1978 zeker 2,5% zal bedragen. Naast factoren als veranderingen in de leeftijdsopbouw van het werknemersbestand en verschuivingen in de werkgelegenheidsstructuur zullen vermoedelijk ook factoren als de toenemende discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de sterke stijging van het minimumloon in januari jl. (met uitstralingseffecten naar zowel de lagere

contractoren als de incidentele looncomponent) hierop van invloed zijn geweest. Op grond van in het verleden geconstateerde samenhangen mag voorts niet worden uitgesloten dat de incidentele loonstijging in 1978 opwaarts is beïnvloed door de gerealiseerde matiging van de initiële loonstijging. Dit geeft eens te meer aanleiding tot de veronderstelling dat ook met inachtneming van de beleidsvoornemens ter zake van bestrijding van de discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het in de komende jaren achterwege laten van extra verhogingen van het minimumloon een geringere incidentele loonstijging dan gemiddeld 1 à 1,5% weinig kans van slagen heeft.

Voor de modale werknemer resulteert uiteindelijk, indien de incidentele loonstijging buiten beschouwing wordt gelaten, een toename van het reëel vrij beschikbare inkomen van ca. 1%. Voor inkomen beneden wordt een sterkere verbetering gerealiseerd terwijl voor de midden- en hogere inkomen de koopkracht, exclusief de incidentele looncomponent, nauwelijks toeneemt.

Voor 1979 wordt voor de modale werknemer een beschikbare toename van het reëel vrij beschikbare inkomen (excl. incidenteel) voorzien van 0,4%, uitgaande van de veronderstelling dat zich in 1979 geen stijging van het initiële contractloon zal voordoen. Voor de inkomensgroepen beneden modaal ligt een sterkere verbetering in het verschiet. Wat de hogere inkomengroepen betreft resulteert, afgezien van de incidentele looncomponent, enige daling van het reëel vrij beschikbare inkomen. Zoals uit tabel 2.3.b blijkt, treedt voor deze inkomensgroepen inclusief incidenteel enige verbetering op.

Uit tabel 2.3.b, waarin een overzicht wordt gegeven van de koopkrachtontwikkeling inclusief de incidentele looncomponent, blijkt dat in de afgelopen jaren een onmiskenbare herverdeling van het reëel vrij beschikbare inkomen heeft plaatsgevonden. Daarnaast zij opgemerkt dat de verbetering van de koopkracht sinds 1976 voor grote groepen van de bevolking geringer is dan in de voorafgaande vier jaren het geval was. In het licht van de economische perspectieven voor de komende jaren zal een verdere matiging van de stijging van het reëel vrij beschikbare inkomen onontkoombaar zijn.

Tabel 2.3.b. Het reëel vrij beschikbare inkomen (incl. incidenteel): procentuele mutaties t.o.v. voorafgaand jaar

	gecumuleerd					
	1976	1977	1978	1979	1972	1979
Minimumloon	2	1,5	3,5	1,5	16,3	8,8
Even meer dan minimumloon	1,5	3	3	2	13,8	9,7
Modaal inkomen	1	2,5	2,5	1 à 1,5	10,6	7,3
2 x modaal inkomen	-0,5	1,5	2	0 à 0,5	7,2	3,2
4 x modaal inkomen	-1,5	1	2 à 2,5	0 à 0,5	1,7	2,1
Reëel nationaal inkomen (netto, marktprijzen)	5,1	2,4	2,9	2,6	8,8	13,6
						23,7

Uitgaande van de veronderstellingen dat in 1979 geen initiële loonverhogingen plaatsvonden en dat de incidentele loonstijging beperkt zal blijven tot 1 à 1,5%, wordt voor het komende jaar een loonsomstijging per werknemer voorzien van 5,5 à 6%. In vergelijking met 1978 wordt deze mutatie enerzijds opwaarts beïnvloed door een aanzienlijk hogere prijscompensatie aan het begin van het jaar omdat de huurverhoging in 1978 als gevolg van het uitstel tot 1 juli niet in de prijscompensatie van 1978 maar in die van begin 1979 tot uitdrukking zal komen. Anderzijds zal de overloop uit het voorafgaande jaar in 1979 beduidend geringer zijn dan in 1978. De stijging van de sociale lasten van werkgevers kan in 1979 beperkt blijven

als gevolg van de voorgenomen ombuigingen op het terrein van de sociale zekerheid en een intering op de reserves van de sociale fondsen die mede mogelijk wordt gemaakt door de uit de tegenvallende loonontwikkeling in 1978 voortvloeiende hogere dan voorziene premie-ontvangsten in dat jaar.

2.4. De betekenis van het aardgas voor de Nederlandse economie

In de vorige paragraaf is gewezen op de spanning die zich in het recente verleden heeft gemanifesteerd bij de verdeling van de economische groei over de collectieve en de particuliere sector. Tot op zekere hoogte is deze problematiek verzacht door de groeiende betekenis van het aardgas voor de de financiering van de collectieve sector.

Tabel 2.4. Opbrengsten uit aardgas ten behoeve van de collectieve sector

	Vennootschapsbelasting (transactiebasis)	Niet-belastingmiddelen (vanaf 1977 op kasbasis)	Totaal
1968	173	47	220
1969	294	110	404
1970	430	174	604
1971	650	258	908
1972	870	350	1 220
1973	1 188	490	1 678
1974	1 877	900	2 777
1975	2 387	2 800	5 187
1976	2 622	4 800	7 422
1977	2 742	5 942	8 684
1978	2 800	6 067	8 867
1979	3 115	6 276	9 391

De opbrengsten uit aardgas hebben in niet onbelangrijke mate bijgedragen aan de financiering van de in het afgelopen decennium sterk toegenomen collectieve uitgaven¹. Sinds het begin van de jaren zeventig zijn de inkomensoverdrachten, in samenhang met de verslechterende economische situatie, sterk gestegen. Zoals uit tabel 2.4 blijkt zijn in dezelfde periode de aardgasbaten substantieel toegenomen. Door deze extra baten kon de stijging van de belasting- en premiedruk beperkt blijven.

Door de winning van het aardgas is de Nederlandse economie ten aanzien van de energievoorziening minder afhankelijk geworden van het buitenland. Het gas heeft, door de export en de mogelijk geworden beperking van de import van energie, grote betekenis voor de lopende rekening van de betalingsbalans. Primair komt dit tot uiting in het exporteffect en het import-substitutie-effect. Tegengesteld aan deze directe positieve effecten van het aardgas op de betalingsbalans werkt, indirect, het bestedingseffect. De vergroting van de bestedingen leidt tot een grotere invoer. Hierdoor ebben de directe gevolgen voor de lopende rekening gedeeltelijk weg. Indien de aardgasexport wordt gewaardeerd volgens de feitelijk ontvangen prijzen en het in het binnenland afgezette aardgas volgens het prijspeil van een energie-equivalente hoeveelheid olie, dan bedragen de directe effecten van het aardgas op de lopende rekening thans circa 14 miljard gulden per jaar. De (teggengesteld werkende) indirecte effecten kunnen naar zeer ruwe schatting op ca. 2/3 van de directe effecten worden gesteld. Per saldo heeft het aardgas derhalve een aanzienlijke invloed op de lopende rekening van de betalingsbalans, hetgeen in de periode 1972 tot en met 1976 tot uitdrukking kwam in een relatief groot overschot. Teneinde de daaruit op zich zelf bezien

¹ Zie ook grafiek 4.3 in de Miljoenennota 1978 (blz. 23).

voortvloeiende opwaartse druk op de koers van de gulden zoveel mogelijk tegen te gaan, was het beleid in die jaren op een compenserende kapitaal-uitvoer gericht. In 1977 liep het externe saldo echter zeer fors terug. Exclusief aardgas is de lopende rekening thans deficitair. Bij de interpretatie van deze cijfers moet wel worden bedacht dat het vanuit de huidige situatie niet goed meer mogelijk is een precies beeld te geven van de Nederlandse economie zonder aardgas. Zo heeft gedurende de afgelopen 10 jaar de gunstige energieprijzen, Dit komt onder meer tot uiting in een verschuiving in de productie naar meer energie-intensieve sectoren. Duidelijk is wel dat het geleidelijk afnemen van de exportbaten uit aardgas in de jaren tachtig een moeizaam aanpassingsproces met zich zal meebrengen.

2.5. Sectoren en arbeidsmarkt

In de voorgaande paragrafen is vooral de ontwikkeling van de Nederlandse economie als geheel in het beeld betrokken. Daarnaast vragen factoren die de vaak zeer sterk uiteenlopende problematiek van de afzonderlijke bedrijfstakken bepalen. Een belangrijk kenmerk van de huidige economische situatie is namelijk de sectorale onevenwichtigheid, zoals onder meer blijkt uit het uiteenlopende verloop van het productievolumen in de verschillende sectoren. Met name de industrie laat na 1973 een duidelijke afzwakking van de productiegroei zien. De productiegroei in de landbouw, waar de ontwikkelingen vaak worden beïnvloed door incidentele factoren, ondervindt globaal gezien nauwelijks vertraging. De bouw blijft vertoont na een aanvankelijke daling in 1974 en 1975 sindsdien weer een opleving, zij het dat de stijging van de bouwproductie na 1977 weer is teruggelopen. Voor zover deze opleving is toe te schrijven aan de sector woningbouw, heeft de verbetering van de kwaliteit van het woningbestand hieraan in belangrijke mate bijgedragen. De groei van het productievolumen in de dienstensector is weliswaar enigszins afgezwakt maar ligt de laatste jaren gemiddeld niettemin boven het groeipercantage van de gehele bedrijfvensector.

Het verloop van de industriële productie wordt in sterke mate beïnvloed door de internationale concurrentiepositie en de na 1973 opgetreden terugval in de groei van de wereldhandel. In paragraaf 2.1 werd reeds gewezen op het feit dat onze uitvoer de laatste jaren is achtergebleven bij de groei van de wereldhandel onder invloed van met name de relatieve kostenstijgingen en de samenstelling van het productiepakkett. De mate waarin deze factoren de concurrentiepositie beïnvloeden verschilt per bedrijfstak. Verder wordt een aantal bedrijfstakken geconfronteerd met een toenemende neiging naar protectionisme. Uit tentatieve vergelijkingen van het Centraal Planbureau¹ komt naar voren dat sommige bedrijfstakken, zoals de voedings- en genotmiddelenindustrie, bouwmaterialen, basismetaal en metaalproducten-industrie, er de laatste jaren redelijk in slagen hun positie op de buitenlandse markten te handhaven, zij het ten koste van vaak aanzienlijke prijsconcessies en de daarmee gepaard gaande rendementsdalingen. Andere daarentegen, zoals de papierindustrie, chemische industrie, olieraffinatie, textiel- en kledingindustrie en transportmiddelenindustrie, verliezen de laatste jaren duidelijk terrein op hun respectieve buitenlandse markten. Naast de concurrentiepositie op buitenlandse markten vraagt de concurrentiepositie op de binnenlandse markt de laatste jaren in toenemende mate de aandacht. Uit becijferingen in het Centraal Economisch Plan 1978 kan worden geconcludeerd dat het binnenlandse marktaandeel in alle bedrijfstakken tussen 1970 en 1977 is teruggelopen, met andere woorden dat onze industrie steeds meer wordt weggedrongen door concurrerende importen. Een sterkere internationale verwevenheid van deze aard behoeft op zich geen zorgelijke zaak te zijn indien de uitvoer voor de nodige compensatie zorgt. Dat is in de afgelopen jaren evenwel niet het geval geweest. Het is een aanwijzing temeer dat de oplossing voor de huidige problemen, ook wat de positie van het bedrijfsleven op de binnenlandse markt betreft, moet

¹ Zie het Centraal Economisch Plan 1978, blz. 139 e.v.

worden gezocht in een verbetering van de concurrentiekracht en van de rendementen van de bedrijven. Daarnaast zij nog opgemerkt dat de toenemende invoerpenetratie op de binnenlandse markt van invloed is op de effectiviteit van maatregelen ter stimulering van de binnenlandse bestedingen. De impulsen van dergelijke tijdelijke stimuleringsmaatregelen lekken via de invoer sneller weg, wat niet alleen consequenties heeft voor het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, maar ook tot gevolg heeft dat de invloed op de binnenlandse werkgelegenheid beperkter en korter van duur is.

Werkgelegenheid en arbeidsmarkt

De gevolgen van de geringere produktiestijging voor de werkgelegenheid laten zich illustreren aan de hand van tabel 2.5.

Tabel 2.5. Werkgelegenheid naar sectoren ($\times 1\,000$ manjaren)

	Niveau		Gemiddelde jaarlijkse mutatie				Niveau
	1963	1963/68	1968/73	1973/78	1977	1978	1978
Landbouw	420	-13	- 9	- 5	- 6	- 5	284
Nijverheid (excl. bouwnijverheid)	1 300	- 9	-14	-31	-26	-35	1 032
(w.v. industrie)	(1 208)	(- 5)	(-11)	(-30)	(-27)	(-35)	(979)
Bouwnijverheid	422	+10	0	- 4	+ 8	+ 4	450
Diensten	1 736	+41	+34	+20	+18	+25	2 213
Bedrijven totaal	3 878	+29	+11	-20	- 6	-11	3 979
Overheid	509	+ 7	+13	+15	+18	+13	681

Bron: Centraal Planbureau

De zwakke ontwikkeling van de produktie in de gehele bedrijvensector sinds 1973 komt tot uiting in een aanhoudend verlies van arbeidsplaatsen. De trendmatige daling van de werkgelegenheid in de landbouw zet zich, zij het in een geleidelijk minder snel tempo, voort onder invloed van de voortgaande mechanisering en automatisering. De in de laatste jaren sterk toegenomen werkgelegenheidsdaling in de industrie zou nog groter zijn geweest indien niet in deze sector een groot aantal arbeidsplaatsen door middel van overheidssteun in stand zou zijn gehouden. Binnen deze sector is de werkgelegenheidssituatie het meest précair bij de sectoren, waarin de internationale afzetvertraging en hoge arbeidskosten een belangrijke rol spelen (zoals: textiel, kleding en schoeisel, basismetaal, transportmiddelen (schepen), papier en kunstvezels). De werkgelegenheid in de bouwnijverheid loopt in sterke mate parallel aan het verloop van de bouwproduktie. De dienstensector vertoont de laatste jaren overeenkomstig de tragere produktiegroei een geringere trendmatige werkgelegenheidsgroei. In feite is de ontwikkeling ongunstiger dan de tabel te zien geeft, omdat binnen de dienstensector ook de niet-commerciële dienstverlening wordt geregistreerd. Zo kwam bijna de helft van de werkgelegenheidsgroei in de dienstensector in de jaren 1973/1978 voor rekening van de gezondheidszorg.

Geeft de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen reeds aanleiding tot grote zorg, de problematiek wordt nog vergroot door het verloop van het structurele arbeidsaanbod. Nadat in de eerste helft van de jaren zeventig het binnenlandse arbeidsaanbod een structurele daling met gemiddeld ca. 2 000 per jaar liet zien, doet zich sindsdien een structurele stijging voor die in 1978 ca. 20 000 zal bedragen en naar verwachting via 25 000 in 1979 zal oplopen tot 40 000 in 1981.

De sterke groei van het structurele arbeidsaanbod in 1978 heeft overigens voorshands niet geleid tot een stijging van de feitelijk geregistreerde werkloosheid. Tot dusverre is de werkloosheid in 1978 namelijk iets lager uitgekomen dan in de overeenkomstige periode van 1977. Dit geldt echter

alleen voor mannen, in het bijzonder voor bouwvakarbeiders en metaalbewerkers. De sinds het begin van de jaren zeventig waarneembare stijgende trend van de werkloosheid onder vrouwen heeft zich daarentegen tot dusverre in 1978 voortgezet. Het verschil tussen het feitelijke en het structurele arbeidsaanbod wordt in belangrijke mate veroorzaakt door een aanzienlijke terugtrekking van de arbeidsmarkt onder invloed van de ongunstige werkgelegenheidssituatie. Vermoedelijk heeft de gestegen deelneming van vrouwen aan het arbeidsproces de conjunctuurgevoeligheid van het totale arbeidsaanbod doen toenemen. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol zoals de maatregelen in het kader van vervroegde pensionering en de toenemende belangstelling voor part-time arbeid. Daarbij moet worden bedacht dat het groeiende aantal part-time werklozen niet in de geregistreerde werkloosheid is begrepen. Onder invloed van deze factoren zal de werkloosheid in 1978 naar verwachting vrij stabiel blijven en uitkomen op 205 000, terwijl dit cijfer in 1979 zal oplopen tot circa 215 000. De trend van de structurele werkloosheid is ongunstiger dan op grond van deze cijfers zou kunnen worden verondersteld. De forse structurele groei van het arbeidsaanbod in 1978 en 1979 geeft, tezamen met een verdere werkgelegenheidsdaling in de bedrijvensector, die in 1978 nog geheel maar in 1979 slechts ten dele kan worden gecompenseerd door een werkgelegenheidsstijging in de overheidssector, per saldo als resultaat dat de jaren 1978 en 1979 worden gekenmerkt door een aanzienlijke structurele toename van het kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen.

Een afzonderlijk probleem is voorts dat de arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door kwalitatieve en regionale discrepanties tussen vraag en aanbod van arbeid zoals onder meer blijkt uit het feit dat de hoge werkloosheid gepaard gaat met een niet geringe openstaande vraag naar personeel. Illustratief is in dit verband dat er volgens een CBS-enquête in oktober 1977 een moeilijk vervulbare vraag bestond die betrekking had op ruim 92 000 arbeidsplaatsen. Bedacht zij overigens dat dit cijfer wellicht een zekere overschatting inhoudt. Zo blijkt dat deze enquête niet alleen betrekking heeft op openstaande arbeidsplaatsen maar ook op arbeidsplaatsen die wel zijn bezet, maar door werknemers die niet aan de eisen voldoen, waardoor voor de desbetreffende functies actief wordt gezocht naar beter gekwalificeerd personeel. Van de door het CBS vastgestelde moeilijk vervulbare vraag naar personeel hadden ruim 26 000 arbeidsplaatsen betrekking op bouwvakarbeiders en werden ruim 54 000 arbeidsplaatsen aangetroffen in de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. Aan de huidige werkloosheid in de bouw en in mindere mate ook aan die in andere bedrijfstakken liggen dan ook mede discrepanties tussen vraag en aanbod naar regio, naar beroep en naar opleidings- en ervaringsniveau ten grondslag.

2.6. Monetair en kapitaalmarktontwikkeling

De monetair ontwikkeling

Aan de daling van de nationale liquiditeitsquote in 1977 met 1,2 procentpunt droegen alle bronnen van liquiditeitscreatie bij. De geldschepping door de banken bleef, mede als gevolg van de kredietbeperkende maatregelen van de Nederlandsche Bank, ver achter bij 1976.

Weliswaar bleven het korte krediet aan de particuliere sector en het lange, in het bijzonder hypothecaire, krediet een sterke expansie vertonen, maar de in mei 1977 afgekondigde kredietrestrictie had een ongekend omvangrijk kapitaalmarktberoep van de banken tot gevolg. Daardoor werd de groei van het krediet uit monetair oogpunt voor een groot deel gecompenseerd. Ook de forse aanwas van de spaartegoden droeg hieraan bij.

Van belang voor de liquiditeitsontwikkeling in 1977 was voorts het verkeer met het buitenland. Doordat het netto uitgaande kapitaalverkeer het sterk gedaalde overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans ruim schoots overtrof, resulteerde per saldo een liquiditeitsafvloeiing van ruim 1 miljard. Het financieringstekort van de overheid bleef achter bij de zeer grote tekorten in 1975 en 1976. Als gevolg daarvan gaf de monetair uitkomst van de overheidsfinanciën een verbetering te zien.

Tabel 2.6.a. Ontwikkeling van de liquiditeitenmassa (voor seizoen gecorrigeerd, in miljarden guldens)

	1976	1977	1978 ¹ 1e halfjaar
Binnenlandse liquiditeitscreatie of vernietiging (—)	13,7	8,7	2,7
waarvan door: Rijk	2,4	1,3	-0,6
lagere overheid	0,3	0,2	
private sector	11,0	7,2	3,3
Liquiditeitstoevoer uit het buitenland	0,6	-1,1	-0,6
Overlopende posten en statistische verschillen	0,6	-0,9	0,3
Toeneming binnenlandse liquiditeitenmassa	14,9	6,7	2,4
Stijgingspercentage ²	20,5	7,6	5,1 ³
Liquiditeitsquote per ultimo van de periode	39,9	38,7/38,0 ⁴	37,1
(idem ongecorrigeerd)	(39,8)	(38,2/37,3) ⁴	(39,1)

¹ Ten dele geraamd

² In procenten van de liquiditeitenmassa aan het begin van de periode

³ Op jaarbasis

⁴ Reeksbreuk als gevolg van nieuwe definitie 'liquiditeitenmassa'

Evenals in de jaren daarvoor, wordt een beoordeling van de liquiditeitsontwikkeling in 1977 bemoeilijkt door verstoringen in de rentestructuur. De in 1976 opgetreden overheveling van spaargelden naar termijndeposito's werd in 1977, als gevolg van een terugkeer naar meer gebruikelijke renteverhoudingen, naar raming bijna geheel teniet gedaan. Deze voortdurende verschuiving van spaargelden was mede aanleiding tot de herziening van het liquiditeitsbegrip door de Nederlandsche Bank met ingang van 1978. Dank zij een herdefiniëring van de spaartegoeden en termijndeposito's wordt de vertekende invloed op het verloop van de liquiditeitsquote als gevolg van genoemde verschuivingen van spaargelden ingedamd zo niet geëlimineerd.

In 1978 zag het er aanvankelijk naar uit, dat een einde zou komen aan de gematigde monetaire expansie. In de eerste drie maanden van dit jaar bedroeg de groei van de liquiditeitenmassa op jaarbasis ruim 11%, waardoor de liquiditeitsquote in deze korte tijd met een half punt toenam. De liquiditeitstoevoer uit het buitenland was hiervan de belangrijkste oorzaak.

In het tweede kwartaal trad echter, volgens ten dele geraamde gegevens, een verandering in. Voor seizoen gecorrigeerd werden in deze periode zowel door de overheid, alsook uit hoofde van het verkeer met het buitenland, liquiditeiten vernietigd. Door deze omslag bleef de groei van de liquiditeitenmassa in de eerste zes maanden van dit jaar beneden het stijgingspercentage van het nationale inkomen. De aanvankelijk opgetreden stijging van de liquiditeitsquote is dan ook vermoedelijk weer ruimschoots ongedaan gemaakt.

Het is nog te vroeg om een uitspraak te doen over de liquiditeitsontwikkeling voor het gehele jaar 1978. De maatregelen in het kader van de kredietrestrictie leggen, gezien de ruimte die dank zij de sterke aanwas van lange middelen bij het bankwezen onder het kredietplafond bestaat, tot dusverre geen rem op aan de bruto kredietverlening. Over de voortzetting van de maatregelen en de inhoud ervan vindt omstreeks eind september a.s. wederom overleg plaats tussen de Nederlandsche Bank en de banken.

Met betrekking tot de vermoedelijke uitkomst van de overheidsfinanciën kan het volgende worden opgemerkt. Het financieringstekort voor 1978 wordt thans geraamd op 9,6 miljard. Ten opzichte van de raming ten tijde van de voorjaarsnota betekent dit een neerwaartse bijstelling met ruim 1½ miljard. In bijlage 4-A wordt nader ingegaan op de oorzaken van deze meevaller. Bij dit nog steeds omvangrijke tekort zal, gelet op de huidige stand van de kapitaalmarktfinanciering en de vooruitzichten daaromtrent, de monetaire financiering dit jaar wellicht toch nog wat uitgaan boven die in 1977.

De geldmarktontwikkeling werd in 1977 evenals in voorgaande jaren in sterke mate beïnvloed door de situatie op de valutamarkt. In het grootste deel van dat jaar, van januari tot augustus, behoorde de gulden tot de sterkste valuta's in de slang. De verruiming van de geldmarkt en de verlaging van de tarieven, die hiermee samenhangen, stelden het Rijk in staat in het eerste halfjaar van 1977 een aanzienlijk bedrag aan schatkijstapier te plaatsen. In het tweede halfjaar kon een verder geldmarktberoep door de schatkijs achterwege blijven.

In de eerste helft van 1978 vertoonde de geldmarkt vrijwel zonder onderbreking een tekort, zonder dat de banken gemiddeld genomen de hun toegestane contingen ten voor het beroep op de Nederlandsche Bank overschreden. De geldmarktkrapte nam in het tweede kwartaal af als gevolg van een in dit seizoen gebruikelijke inzaking van het schatkijsaldo. Ondanks de in het algemeen niet ruime geldmarktsituatie slaagde het Rijk erin in het eerste halfjaar een totaal aan schatkijstapier te plaatsen dat nagenoeg gelijk is aan het bedrag dat in geheel 1978 verval.

De kapitaalmarkt

De rente op de kapitaalmarkt volgde gedurende 1977 de geldmarktrente, maar met het gebruikelijke vlakke verloop. Tot de maand september daalde de rente. Bedroeg de gemiddelde rente van langlopende staatsleningen over 1976 nog 9,0%, in 1977 nam dit percentage met circa 1 punt af. In april 1978 werd een niveau van nog geen 7,3% bereikt, hetgeen sinds 1972 niet meer was voorgekomen. Daarna trad met ingang van mei een stijging op met circa $\frac{3}{4}$ punt, waarop in de loop van augustus weer een kentering volgde. In tabel 2.6.b blijkt dat het netto binnenlandse aanbod op de kapitaalmarkt in 1977 ten opzichte van 1976 is teruggegaan, al was nog steeds sprake van een hoog niveau. De teruggang werd voornamelijk veroorzaakt door een daling van het netto aanbod van geldschepende instellingen alsmede door een teruggegaan aanbod van de sector gezinnen en bedrijven. Hiertegenover staat dat het binnenlandse beroep op de kapitaalmarkt in 1977 toenam. Deze toename kwam voor rekening van de private sector. Een en ander ging gepaard met een grote netto toevloeiing van kapitaalmarkt middelen vanuit het buitenland.

De hierboven gesignaleerde verlaging van het netto aanbod van geldschepende instellingen was vooral toe te schrijven aan de zeer sterke stijging van het eigen beroep van deze instellingen, dat zoals hierboven is uiteengezet samenhangt met de kredietrestrictie, die in mei 1977 werd ingesteld. Het lage rechtstreekse aanbod van de sector gezinnen en bedrijven stond niet los van de grote inleggingen van spaargelden bij de kredietinstellingen, uitgelokt door de relatief gunstige rente op termijnspaarrekeningen in 1977. Het aanbod van fondsen en spaarbanken was in 1977, na de inzinking in 1976 samenhangend met de rentestructuur, als percentage van het nationale inkomen even hoog als in 1975.

Het beroep van de overheid liep ten opzichte van 1976 in procenten van het nationale inkomen fractioneel terug. Zowel de enigszins gedaalde financieringsbehoefte van de lagere overheid als ook het geringere financieelstekort van het Rijk waren hiervoor verantwoordelijk. Het beroep van de particuliere sector liet in 1977 een stijging zien tot een niveau van 10,5% van het nationale inkomen. Deze stijging kan zowel aan de sterk toegenomen investeringsactiviteit in dat jaar als aan de ook in 1977 zeer grote vraag naar hypothecair krediet worden toegeschreven.

Gegevens over het eerste kwartaal van 1978 laten een handhaving van het hoge niveau van het totale aanbod en beroep op de kapitaalmarkt zien. Tegenover een hoger aanbod van de fondsen en spaarbanken stond dat het rechtstreekse aanbod van de sector gezinnen en bedrijven weglief. Dit laatste hing samen met een grote activiteit op de spaarmarkt van de geldschepende instellingen, die daarnaast ook hun kapitaalmarktberoep nog

opvoerden. Een en ander stelde hen in staat hun hoge aanbod te handhaven zonder overschrijding van enige betekenis van het kredietplafond. Vergeleken met het totale beroep in 1977 heeft het Rijk in het eerste kwartaal reeds een aanzienlijke vraag naar lange middelen uitgeoefend. Hiertegenover stond een sterke teruggang in de vraag van de lagere overheid, die haar toegenomen financieringstekort in belangrijke mate met kort krediet financierde.

Tabel 2.6.b. Aanbod en beroep op de kapitaalmarkt (in procenten van het nationale inkomen op jaarbasis).

	1975	1976	1977	1978 1e kwart.
<i>Netto binnenlands aanbod</i>				
Fondsen en spaarbanken	9,2	8,2	9,0	10,8
Gezinnen en bedrijven	1,9	1,2	0,7	—
Geldscheppende instellingen				
— aanbod	4,0	5,8	5,6	5,5
— eigen beroep	-1,0	-0,3	-2,6	-3,4
Totaal	14,1	14,9	12,7	12,9
<i>Netto binnenlands beroep</i>				
Rijk	2,3	2,9	2,9	3,9
Lagere overheid	1,9	1,3	1,1	0,4
Private sector	9,2	9,7	10,2	10,0
Totaal	13,4	13,9	14,2	14,3
Netto afvloeiing naar het buitenland	0,7	1,0	-1,5	-1,4

3.1. Inleiding

De internationale conjunctuur heeft zich, na de diepe inzinking in de jaren 1974/1975 nog maar in beperkte mate hersteld, en de beschikbare prognoses geven aan dat in de naaste toekomst niet mag worden gerekend op een belangrijke herleving van de groei en van de wereldhandel. Hier ligt een belangrijke oorzaak van de omvangrijke problemen op sociaal-economisch terrein die ons land kent, en van de ongunstige economische vooruitzichten op middellange termijn.

Het internationale karakter van vele van de bestaande problemen en de onderlinge verwevenheid van de economieën onderstrepen de noodzaak van betere internationale coördinatie van beleid. Stimulering van de wereldhandel, bestrijding van protectionisme, stabilisering van wisselkoersverhoudingen en internationale marktordening in sectoren die met een grote overcapaciteit worden geconfronteerd zijn dringend noodzakelijk. De regering streeft naar voortzetting en intensivering van het op het tot stand brengen van gecoördineerde beleidsafspraken gerichte overleg in het kader van de Europese Gemeenschappen, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en het Internationaal Monetair Fonds. Alleen op deze wijze kunnen de voorwaarden worden geschapen voor verbetering van de internationale economische situatie.

De ontwikkelingen in 1974/1975 en daarna hebben echter ook reeds in gang zijnde interne ontwikkelingen versterkt of zichtbaar gemaakt. In de jaren 1974 en 1975 vonden — ook in internationale context bezien — zeer drastische verschuivingen plaats tussen collectieve sector en particuliere sector, alsmede binnen de particuliere sector tussen looninkomens en winstinkomens. Het aandeel van de collectieve sector in het nationale inkomen steeg in deze jaren met 7 procentpunt, en de gecorrigeerde arbeidsinkomensquote nam met 9 procentpunt toe. Sinds 1974 is de groei van onze uitvoer sterk achtergebleven bij het groeitempo van onze exportmarkten. Daar komt bij dat de externe speelruimte tot uitdrukking komend in een zeer groot overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans in de periode 1972 tot en met 1976 sinds 1977 gevoelig is verminderd.

3.2. Middellange termijn

De prognoses voor de middellange termijn die in Bestek '81 zijn opgenomen maken de aard en de omvang van de economische problemen duidelijk. Bij ongewijzigd beleid zou de werkloosheid tot 280 000 manjaren in 1982 kunnen optlopen. De arbeidsinkomensquote zou op het huidige hoge niveau blijven en de nominale ontwikkeling zou niet verder worden teruggedrongen. Voorts moet ermee rekening worden gehouden dat het structurele arbeidsaanbod in de jaren '80 aanzienlijk zal groeien. De vervangingsinvesteringen zullen naar het zich laat aanzien hoog zijn, terwijl de aardgasbaten zullen gaan teruglopen.

Inzet van het beleid is het terugdringen van de werkloosheid op middellange termijn tot ca. 150 000 manjaren, al zal het bereiken van deze doelstelling meer tijd en inspanning vergen dan tot voor kort noodzakelijk werd geacht. Bij de keuze van de op het bereiken van deze doelstelling gerichte maatregelen dient tegelijkertijd scherp in het oog te worden gehouden dat ook in de jaren '80 welvaart, welzijn en werkgelegenheid zo veel mogelijk

verzekerd moeten worden. Versterking van de Nederlandse economie en van de sectoren die daarvoor van wezenlijke betekenis zijn is mede noodzakelijk om de problemen van de jaren '80 het hoofd te kunnen bieden.

Het jarenlang uitgaan van de stijging van de arbeidskosten boven de toename van de opbrengst van het verkochte produkt heeft het weerstandsvermogen van belangrijke delen van het bedrijfsleven uitgehold, met sterk negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid. Ook de concurrentiepositie is hierdoor verslechterd. Herstel van de rendementen en verbetering van de concurrentiepositie zijn noodzakelijk, niet alleen met het oog op het behoud van bestaande werkgelegenheid en de gewenste creatie van nieuwe werkgelegenheid – al zal deze slechts geleidelijk optreden – maar ook met het oog op de aanpak van de problemen in de jaren '80. Om deze doelen te bereiken zullen de loon- en prijsstijgingen die blijkens de prognose bij ongewijzigd beleid zouden optreden drastisch moeten worden verminderd. De regering heeft hierbij voor ogen dat de nominale inkomensstijging teruggebracht moet worden tot circa 4% en de prijsstijging tot circa 2,5%.

Hoewel de nominale loon- en prijsstijgingen in de afgelopen jaren al aanzienlijk zijn verminderd impliceert een en ander toch een verdere matiging in de inkomensgroei en een terugdringen van de prijsstijgingen.

Niet ontkend kan worden dat hiervoor een belangrijke inspanning van sociale partners en overheid is vereist. Er zij echter wel op gewezen dat, zoals de basisprojectie in de nota van de Centraal Economische Commissie – die als bijlage aan Bestek '81 is toegevoegd – duidelijk laat zien, een sterkere loon- en prijsstijging niet of nauwelijks zou kunnen leiden tot een koopkrachtverbetering voor de gemiddelde werknemer. Een dergelijke nominale inkomensontwikkeling zou immers, vanwege de sterke loongevoeligheid van de begroting tot een aanzienlijke verzwaring van de budgettaire problematiek leiden, die een sterke lastenverzwaring noodzakelijk zou maken. Een belangrijk deel van de primaire inkomensverbetering zou derhalve weer moeten worden afgeroomd door de stijging van belastingen en premies waardoor weer afwentelingsreacties zouden worden opgeroepen. De regering wil in de komende jaren, door zoveel mogelijk te streven naar stabilisering van de collectieve druk, de voorwaarden trachten te scheppen om deze zichzelf versterkende inflatoire ontwikkeling te voorkomen.

Bij het uitzetten van het hiertoe te voeren beleid heeft de regering, zoals in Bestek '81 aangegeven, een aantal uitgangspunten vastgesteld.

Het beleid is erop gericht de koopkracht van het inkomen van de modale werknemer te handhaven. Bij de groepen boven het modale inkomen zal de eerstkomende tijd de koopkracht exclusief de incidentele looncomponent niet geheel gehandhaafd kunnen worden. De regering zal een indicatief inkomensbeleid ontwikkelen dat ertoe bijdraagt dat de vereiste matiging op rechtvaardige wijze tot stand wordt gebracht. Op korte termijn zal aan de Sociaal-Economische Raad advies worden gevraagd over een ontwerp-raamwet op de inkomensvorming.

Koopkrachthandhaving bij doelstellingen ter zake van lonen en prijzen van 4% en 2,5% per jaar is slechts mogelijk indien de druk van de collectieve lasten op middellange termijn zoveel mogelijk wordt gestabiliseerd. Gezien de samenhang tussen de ontwikkeling van de collectieve lastendruk en de reële arbeidskosten, beschreven in paragraaf 2.3, acht de regering het niet realistisch ervan uit te gaan dat het reëel vrij beschikbaar inkomen gedurende een reeks van jaren ten behoeve van verdere uitbreiding van de collectieve sector een daling zou ondergaan.

Een beleid gericht op zoveel mogelijk stabiliseren van de collectieve lasten maakt het noodzakelijk de ontwikkeling van de collectieve uitgaven om te buigen. In de nota Bestek '81 heeft het kabinet bekendgemaakt te hebben gekozen voor een ombuiging van 10 miljard in 1981. De doelstelling om de collectieve lasten zoveel mogelijk te stabiliseren zal naar verwachting op zichzelf bezien weinig bezwaar ontmoeten. Maar het tot stand brengen van de daarvoor noodzakelijke ombuigingen zal ongetwijfeld veel inspanning vergen. Verwachtingen, voornemens en plannen zijn veelal sterk op expansie gericht, en verminderingen van verwachte of gewenste toenames lijken dan ook soms als absolute achteruitgang te worden ervaren. Toch moge nog eens met nadruk worden vastgesteld dat de totale

ombuigingsvoorzieningen ten opzichte van het huidige collectieve uitgavenniveau met zich brengen, maar slechts verlagingen ten opzichte van de eerder geraamde groei van de uitgaven. De collectieve uitgaven zullen ongeveer parallel aan het nationale inkomen kunnen blijven groeien. Het kabinet heeft er daarbij naar gestreefd de ombuigingsvoorzieningen zodanig te kiezen dat de groei van de werkgelegenheid in de collectieve sector zo min mogelijk wordt aangetast. De afremming van de groei van de collectieve uitgaven zal zich dan ook moeten concentreren op de overdrachtsuitgaven en de lonen en salarissen in de overheidssector. Als uitgangspunt is genomen dat de koopkracht van de sociale minima daarbij in ieder geval moet worden gehandhaafd.

De spanning tussen het streven de collectieve lasten zo weinig mogelijk te laten toenemen en de noodzaak de groei van de collectieve sector dan ook af te remmen kan slechts worden verminderd indien het financieringsstekort verder zou kunnen worden vergroot. Dit laatste is niet mogelijk. Evenals het vorige kabinet is dit kabinet van oordeel dat op de middellange termijn het financieringsstekort van de totale overheid op kasbasis niet meer dan 4 à 5% van het nationale inkomen mag bedragen. De resultaten van het onderzoek van de Studiegroep Begrotingsruimte geven geen aanleiding tot een opwaartse bijstelling van deze norm. In Bestek '81 heeft het kabinet dienovereenkomstig neergelegd, dat het overkort aan dit uitgangspunt wil vasthouden. Wel acht het kabinet het met het oog op het structurele herstel van de Nederlandse economie en het zoveel mogelijk op peil houden van de bestedingen onvermijdelijk en ook noodzakelijk, dat de tekorten tijdelijk uitgaan boven de structurele norm. Een terugkeer op middellange termijn naar het aanvaardbare structurele tekort mag daardoor echter niet onmogelijk worden gemaakt, hetgeen bijzondere eisen stelt aan het uitgaven- en belastingbeleid dat tot die grotere tekorten leidt. Een aan het tijdelijk uitgaan boven de structurele norm verbonden probleem is wel, dat daardoor de monetaire beheersbaarheid verloren kan gaan.

Gezien de huidige ruime liquiditeitsverhoudingen zijn aan de tijdelijke tekortvergrotingen dan ook duidelijk grenzen verbonden die van jaar op jaar zullen moeten worden vastgesteld. Zouden deze grenzen worden overschreden, dan wordt niet alleen het beleid gericht op het terugdringen van de inflatie ongelooftwaardig. Ook moet het dan hoogst onwaarschijnlijk worden geacht dat binnen enkele jaren het inflatietempo van 2 à 3% kan worden bereikt, met alle gevaren van dien voor de concurrentiepositie, de werkgelegenheid en de collectieve voorzieningen.

Met de doelstellingen – bestrijding van de werkloosheid en de inflatie, versterking van de economie met het oog op de problemen van de tachtiger jaren – en de uitgangspunten – handhaving van de koopkracht van het overgrote deel van de bevolking, zoveel mogelijk stabilisatie van de collectieve lasten, terugdrukken van het financieringsstekort naar 4 à 5% – is de koers voor de volgende jaren in beginsel uitgezet. De regering verwacht met dit beleid, in samenwerking met de sociale partners, de vereiste matiging van arbeidskosten en verbetering van rendementen en concurrentiepositie te kunnen verwezenlijken. Het herstel van de werkgelegenheid zal zich dan kunnen gaan voltrekken zowel door vermindering van het huidige tempo van afbraak van werkgelegenheid in de particuliere sector als door creatie van nieuwe arbeidsplaatsen.

In het middellange-termijnbeleid van de regering spelen globale, op lastenverlichting afgestemde maatregelen, een belangrijke rol. Naar het oordeel van de regering zijn daarnaast, ter ondersteuning van dit beleid, gerichte maatregelen noodzakelijk op het gebied van de arbeidsmarkt en de economische structuur. In dit verband moge met name worden gewezen op de maatregelen in het kader van het arbeidsmarktbeleid, waar de discrepanties tussen vraag en aanbod, zowel regionaal als gemeten naar de kwalificatie van de arbeid, groot zijn. Ook een andere verdeling van de beschikbare hoeveelheid werk zal geleidelijk een bijdrage kunnen gaan leveren aan de aanpak van de werkloosheidsvraagstukken. Daarbij zal wel behoeftzaam te werk moeten worden gegaan in die zin dat de werking van de arbeidsmarkt er

niet door zal mogen worden verstoord en dat de financiering voor een zeer belangrijk deel zal moeten worden gevonden in een beperking van de inkomensaanspraken. Zoals bij de toelichtingen op de begrotingen elders beschreven zal daarnaast aan de herstructurering van bedreigde sectoren en aan de regionale problemen van de Nederlandse economie veel aandacht worden gegeven.

De regering acht het niet mogelijk, noch wenselijk het hiervoor uiteengezette middellange-termijnbeleid in alle onderdelen reeds nu voor meerdere jaren vooruit in concrete beslissingen vast te leggen. Het meerjarig karakter van de overheidsuitgaven dwingt uiteraard tot concretisering van de voorgestelde ombuigingen over meerdere jaren. De onzekerheden over het verloop van de wereldhandel en over het verloop van de Nederlandse export zijn echter groot. Zou de beoogde inkomensmatiging niet (geheel) slagen dan zal, mede gezien de sterke afhankelijkheid van de overheidsuitgaven van de loonontwikkeling, de doelstelling van het stabiliseren van de collectieve lasten in gevaar komen dan wel aan verdere ombuigingen niet kunnen worden ontkomen. Ook zouden dan nieuwe inflatoire impulsen de concurrentiepositie weer aantasten. Deze onzekerheden zijn zo groot dat het vastleggen van het beleid in alle onderdelen voor volgende jaren, dan wel het inbouwen van de veronderstelling dat het voor 1979 bepaalde beleid in hoofdzaak ongewijzigd kan worden gecontinueerd misleidend zou zijn. Het karakter van de middellange-termijnramingen laat in feite een zeer precies gekwantificeerd middellange-termijnbeleid niet toe. In het licht van de voortschrijdende ontwikkeling en inzichten zal de uitgezette koers dan ook van jaar tot jaar in beleid worden vertaald. Het in paragraaf 3.3 weergegeven beleid voor 1979 is, gezien de in Bestek '81 opgenomen prognoses voor de middellange termijn en de geschetste richting en hoofdlijnen van het beleid, echter in elk geval noodzakelijk.

3.3. Het beleid voor 1979

Met de begroting 1979 wordt een eerste aanzet gegeven tot de realisering van het middellange termijnbeleid dat in Bestek '81 is neergelegd. Tevens zal het in 1979 te voeren beleid zo goed mogelijk moeten worden afgestemd op de feitelijke situatie in dat jaar. Uit de Macro Economische Verkenning 1979 komt naar voren dat het conjunctuurverloop van de Nederlandse economie een aarzelend beeld toont. Opnieuw blijkt van hoe groot belang de ontwikkeling van de wereldhandel en van het aandeel daarin van de Nederlandse export voor onze economie is. Indien de internationaal gecoördineerde maatregelen waartoe in de zomer van 1978 in principe is besloten op doeltreffende wijze nader worden uitgewerkt kan de herwogen wereldhandel volgend jaar met ongeveer 6% toenemen. Het internationale beleid van Nederland zal erop gericht zijn aan deze verdere uitwerking een bijdrage te leveren. Indien daarnaast resultaten worden bereikt ten aanzien van de belangrijke doelstelling van het beleid, matiging van de arbeidskostenontwikkeling, zou de Nederlandse export met 6% kunnen toenemen. Ook bij deze exportgroei is het beeld voor 1979 nog niet opwekkend. Zou de export volgend jaar echter tegenvallen, dan valt ook een belangrijke bijdrage aan de groei van het nationaal produkt weg. Het conjuncturele beeld zou dan bepaald somber worden.

De volumegroei van de nationale bestedingen zal naar het zich laat aanzien in 1979 zwakker zijn dan in het lopende jaar. Illustratief voor de moeilijke situatie van de Nederlandse economie is daarbij dat de geringe volumegroei van de nationale bestedingen tot stand komt bij een hoog financieringstekort van de overheid. Daarmede wordt duidelijk dat onder de huidige omstandigheden de grenzen voor verdere stimulering van de bestedingen naar het zich laat aanzien zijn bereikt. De reële groei van het nationaal inkomen zal naar verwachting in 1979 enigszins achterblijven (circa 1/4%) bij de veronderstelling voor de middellange termijn (3%); de werkloosheid loopt, met alle onzekerheden die overigens aan deze raming zijn verbonden, vermoedelijk verder op, al kan een sterke toeneming worden voorkomen. Dit

hangt samen met de groei van het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid en met de voor 1979 getroffen specifieke maatregelen.

Een belangrijke vraag is in hoeverre door een nog verdergaande uitbreiding van de werkgelegenheid in de (semi-)collectieve sector, de terugloop van de werkgelegenheid in de bedrijfsensector en de groei van het arbeidsaanbod kan worden opgevangen. Zeker is dit bij het thans geraamde zeer hoge financieringsstekort voor de totale overheid (ongeveer 6% van het nationale inkomen) niet mogelijk zonder verhoging van de belastingen. Bij handhaving van de koopkracht zal een dergelijke lastenverzwaring leiden tot stijging van de arbeidskosten. Dit zal de rendementspositie en de internationale concurrentiepositie van bedrijven verder aantasten, een proces dat toch al geruime tijd aan de gang is. Een werkelijk op rendementsherstel gericht beleid kan bij verhoging van de collectieve lastendruk in de huidige omstandigheden dan ook niet slagen. Verdere vergroting van de werkgelegenheid in de collectieve sector in 1979 dan voorzien in de begroting zal bij financiering door middel van belastingverhoging met name op iets langere termijn leiden tot verdere aantasting van de werkgelegenheid in bedrijven.

Vergroting van de werkgelegenheid in de bedrijfsensector, waarvoor zowel het terugdringen van de bestaande onderbezetting als uitbreiding van het productie-apparaat noodzakelijk zijn, kan echter niet rechtstreeks tot stand worden gebracht. De zwakke internationale en nationale conjunctuur beperkt uiteraard de afzetvoorzichten, maar de aanwezige afzetmogelijkheden zullen zoveel mogelijk moeten worden uitgebuit. Naast de investeringsstimulansen die de Wet investeringsrekening biedt kan slechts beheersing van de kostenontwikkeling, d.w.z. rendementsverbetering, en verbetering van de concurrentiepositie tot deze productievergroting leiden. Het beeld van de economie in 1979 laat zien dat met grote inspanning, tot uitdrukking komend in stabilisering van de collectieve lasten en vermindering van de loonsomstijging per werknemer in bedrijven van 7,5% dit jaar tot 5,5 à 6% volgend jaar, enige verlagings van de reële arbeidskosten mogelijk is.

De met het oog op het zoveel mogelijk stabiliseren van de collectieve lasten benodigde ombuigingsvoorzorgen betekenen een aanzienlijke beperking van de aanvankelijk geraamde stijging van de collectieve uitgaven. Voor de rijksbegroting in enge zin bedragen de ombuigingen in 1979 per saldo 1,1 miljard, en voor de sociale zekerheid en overheidssalassen tezamen 2,2 miljard (zie tabel 4.2.2). Desondanks zouden in 1979 nog belastingverhogingen tot een totaal bedrag van 2,6 miljard moeten worden toegepast. De regering acht een dekingsplan van een dergelijke omvang niet aanvaardbaar gezien de economische vooruitzichten voor 1979. In het kader van het aanvullend beleid wordt dan ook voorgesteld de belastingcijferingsstekort wordt verderop teruggekomen.

De vermindering van belastingplannen zal, tezamen met de realisering van de voorgestelde ombuigingen, de belastingdrukstijging in 1979 kunnen beperken tot ongeveer 0,4 procentpunt (afgezien van het drukverhogende effect van de omzettingen bij de kinderaftek en de investeringsfaciliteiten). Hier staat tegenover dat de sociale premiedruk in 1979 met 0,1 procentpunt zal dalen en de druk van de niet-belastingmiddelen met 0,15 procentpunt afneemt.

De premiedrukdaling in 1979, in vergelijking met 1978, wordt mogelijk gemaakt door de doorwerking van de ombuigingsvoorzorgen in de sfeer van de sociale zekerheid en door verdere lastenverlichtende maatregelen, alsmede door benutting van in het verleden gevormde overreserves. De premielasten van werkgevers – in termen van loonsom in bedrijven – kunnen hierdoor nagenoeg worden gestabiliseerd op het niveau van 1978, terwijl de stijging van werknemerspremies beperkt kan blijven tot 0,4% van het reëel vrij beschikbaar inkomen van de modale werknemer.

Het inkomensbeleid voor 1979 is gericht op een sociaal aanvaardbare matiging van de inkomensgroei van werknemers en van sociale uitkerings-

van de loonsom per werknemer in bedrijven tot 5,5 à 6% te bereiken is een initiële loonstijging van nul en een beperking van de stijging van de incidentele looncomponent tot 1 à 1,5% vereist. Deze beperking van de initiële loonstijging zal dan niet moeten leiden tot een extra toeneming van de incidentele loonstijging. Het realiseren van deze doelstelling zal alleen mogelijk zijn door een daadwerkelijke medewerking van werkgevers en werknemers. Met de in het voorgaande genoemde beleidsmaatregelen meent de regering een goede uitgangspositie te hebben geschapen om de nominale inkomensmatiging aanvaardbaar te maken.

Mutatie reëel vrij beschikbaar inkomen (in procenten) ten opzichte van 1978

	Incl. incidenteel	Excl. incidenteel
Minimumloon	1,5	1,5
Even meer dan minimum loon	2,1	1,3
Modaal loon	1,2	0,4
2 × modaal loon	0,2	-0,7
4 × modaal loon	0,3	-0,5

Deze ontwikkeling van de inkomens van werknemers maakt het ook mogelijk de voorgestelde ombuigingen in de sfeer van sociale uitkeringen en ambtenarensalarissen tot stand te brengen, met handhaving van het uitgangspunt dat de sociale minima niet in koopkracht mogen worden aangetaast.

Mede in aanmerking genomen dat, naast de algemene recessie en de te snelle stijging van de kosten, een aantal specifieke oorzaken het bedrijfsleven in moeilijkheden heeft gebracht is de regering voorts voornemens aanvullende gerichte maatregelen te nemen tot een totaal bedrag van 1,5 miljard¹. Deze zijn ten dele gericht op een betere functionering van de arbeidsmarkt en op het stimuleren van een betere verdeling van de beschikbare arbeid. Tevens zijn onderdelen van dit aanvullende beleid afgestemd op de in het volgende decennium te verwachten moeilijke energiesituatie, waarbij is gezocht naar maatregelen die ook op korte termijn een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de werkloosheid.

Het voor 1979 uitgezette beleid zal naar het zich laat aanzien resulteren in een financieringstekort van de gehele overheid van ongeveer 6% van het nationale inkomen. Dit is een zeer groot tekort. De regering acht het echter toelaatbaar in het licht van de zwakke bestedingssituatie en van de bijdrage in het kader van het werkgelegenheidsbeleid die naar mag worden verwacht zal worden geleverd door het uitgaven- en belastingbeleid dat tot dit tekort zal leiden. Niettemin is zij van oordeel dat met een tekort van deze omvang de grens is bereikt. Er worden monetaire risico's gelopen en problemen kunnen rijzen bij de financiering. Het is ook duidelijk, dat de realisering van de doelstelling voor het tekort op langere termijn mogelijk moet blijven. Gezien de onzekerheden die steeds ten aanzien van de feitelijke monetaire ontwikkeling en de financierbaarheid bestaan, de onzekerheid ook ten aanzien van een saldo-grootte als het financieringstekort, is echter reeds nu een noodremprocedure afgesproken voor het geval het tekort de daarvoor gestelde grenzen dreigt te overschrijden. Deze grenzen worden bepaald door de feitelijke monetaire ontwikkeling en de financierbaarheid van het tekort terwijl als indicaties zullen worden gebruikt zowel het feitelijk

¹ Rekening houdend met de naïjling, op kasbasis, resulteert in 1979 een bedrag van 1,1 miljard.

gerealiseerde tekort als de verwachting te dien aanzien voor de rest van het jaar.

Een bijzondere complicatie voor het beeld 1979 is de verwerking van, reeds lang bestaande, toelagen in het bouw- en schiedersbedrijf in het regeringsloon. Toepassing van de thans geldende trend- en indexerings-mechanismen leidt tot belangrijke extra verhogingen van de ambtenaren-salarissen, van het wettelijk minimumloon en van de sociale uitkeringen. Dit heeft zeer ernstige bezwaren. De ontwikkeling van de reële inkomens wordt er voor diverse bevolkingsgroepen te uiteenlopend door. Bovendien brengt het een extra beslag mee van rond een miljard op de rijksbegroting en dat noopt tot een forse additionele ingreep in de rijksuitgaven of tot een verduubeling (1) van het belastingplan of tot een sterke vergroting van het zich al op de grens van het toelaatbare bevindende financieelstekort. De regering beraadt zich erop hoe deze consequenties af te wenden en zal zich hierover in een goed en grondig overleg met de betrokkenen verstaan.

3.4. Het monetaire en kapitaalmarktbeleid

De in hoofdstuk 2 beschreven volume-ontwikkeling van de particuliere bestedingen in de jaren zeventig is gepaard gegaan met een opvallende ver-ruiming van de binnenlandse monetaire verhoudingen. Een voortduren van deze situatie zal op den duur de monetaire beheersbaarheid en daarmee het beleid gericht op een terugdringen van de inflatie aantasten. Het streven van de regering het inflatiepercentage terug te dringen tot het Westduits-niveau zal gepaard dienen te gaan met enige daling van de nationale liquidi-teitsquote op middellange termijn.

Met betrekking tot de invulling van dit beleid in 1978 wordt het volgende opgemerkt. Een afgedwongen daling van de liquiditeitsquote lijkt niet goed verenigbaar met de economische situatie op dit ogenblik. Dit jaar wordt daarom getracht in elk geval een stijging van de liquiditeitsquote te voor-komen. Tegen deze achtergrond werd een voortzetting van de kredietbeper-kende maatregelen, zij het in gematigde vorm, noodzakelijk geacht (zie ook memorie van toelichting bij het begrotingshoofdstuk IX B). Wat de finan-taalkapitaalmarkt betreft laat de onderstaande tabel zien dat het kapitaalmarktbeleid beoogt ook in geheel 1978 het netto kapitaalmarktberoepte doen uitgaan boven dat in 1977.

Tabel 3.4. Financieringsoverzicht van Rijk en lagere overheid

	1977	1978	1e halfjaar
Financieringsstekort (-) ¹	-8 755	-8 068	-8 829
Lagere overheid	-1 463	-2 058	-2 650 ²
Kapitaalmarktberoepte (netto)	4 382	6 760	4 919
- Rijk			
- lagere overheid	1 508	2 575	1 050
Liquiditeitsoverschot	-4 373	-1 308	-3 910
- Rijk			
- lagere overheid	45	517	-1 600

¹ Inclusief kapitaalverkeer met het buitenland.

² Voorlopig, ten dele geraamd.

Een nauwkeurige invulling van de beleidsvoornemens op monetair terrein voor 1979 kan thans nog niet worden gegeven. De liquiditeitsontwikkeling in dat jaar wordt door een groot aantal factoren bepaald. Zo zal onder meer

de liquiditeitstoevoer uit het buitenland, gegeven de tamelijk sombere verwachtingen voor de lopende rekening van de betalingsbalans, mogelijk van bescheiden omvang of zelfs nihil kunnen zijn.

Het budgettaire beleid voor 1979 zal, zoals eerder in dit hoofdstuk is uiteengezet, resulteren in een zeer groot financieringstekort. Voor de gehele overheid komt dit op kasbasis naar raming uit op ongeveer 6% van het nationale inkomen, waarvan ruim 4½% voor rekening komt van het Rijk. Daartegenover rechtvaardigen de omvangrijke particuliere spaaroverschotten en de verminderde noodzaak tot netto kapitaalexport op zichzelf de verwachting, dat het kapitaalmarktberoep van de overheid eveneens een relatief grote omvang kan aannemen. Behalve door middel van de Voorinschrijfrekening (geschatte opbrengst ruim 4 miljard) zal dit beroep plaatsvinden in de vorm van obligatieleningen en plaatsing van onderhandse schuld. Van deze laatste vorm mag een verder groeiend aandeel in het totale beroep worden verwacht. Desondanks zal bij het historisch gezien zeer hoge financieringstekort in 1979 monetaire financiering onvermijdelijk blijven. Voorkomen zal echter moeten worden dat de liquiditeitsquote opnieuw zou gaan oplopen, omdat anders het middellange-termijnbeleid met betrekking tot het verloop van de liquiditeitenmassa in gevaar dreigt te komen. Bezien moet worden of een op zich gewenste daling van de liquiditeitsquote in 1979 realiseerbaar is. Dit zal met name afhangen van het conjunctuurverloop en de betalingsbalansontwikkeling in de komende periode.

4.1. De collectieve sector in het middellange-termijnbeleid

In hoofdstuk 3 van deze nota en in Bestek '81 is een uitvoerig beeld gegeven van de doelstellingen die de regering voor de middellange termijn voor ogen staan en van de problemen en randvoorwaarden die zich bij de verwezenlijking daarvan voordoen.

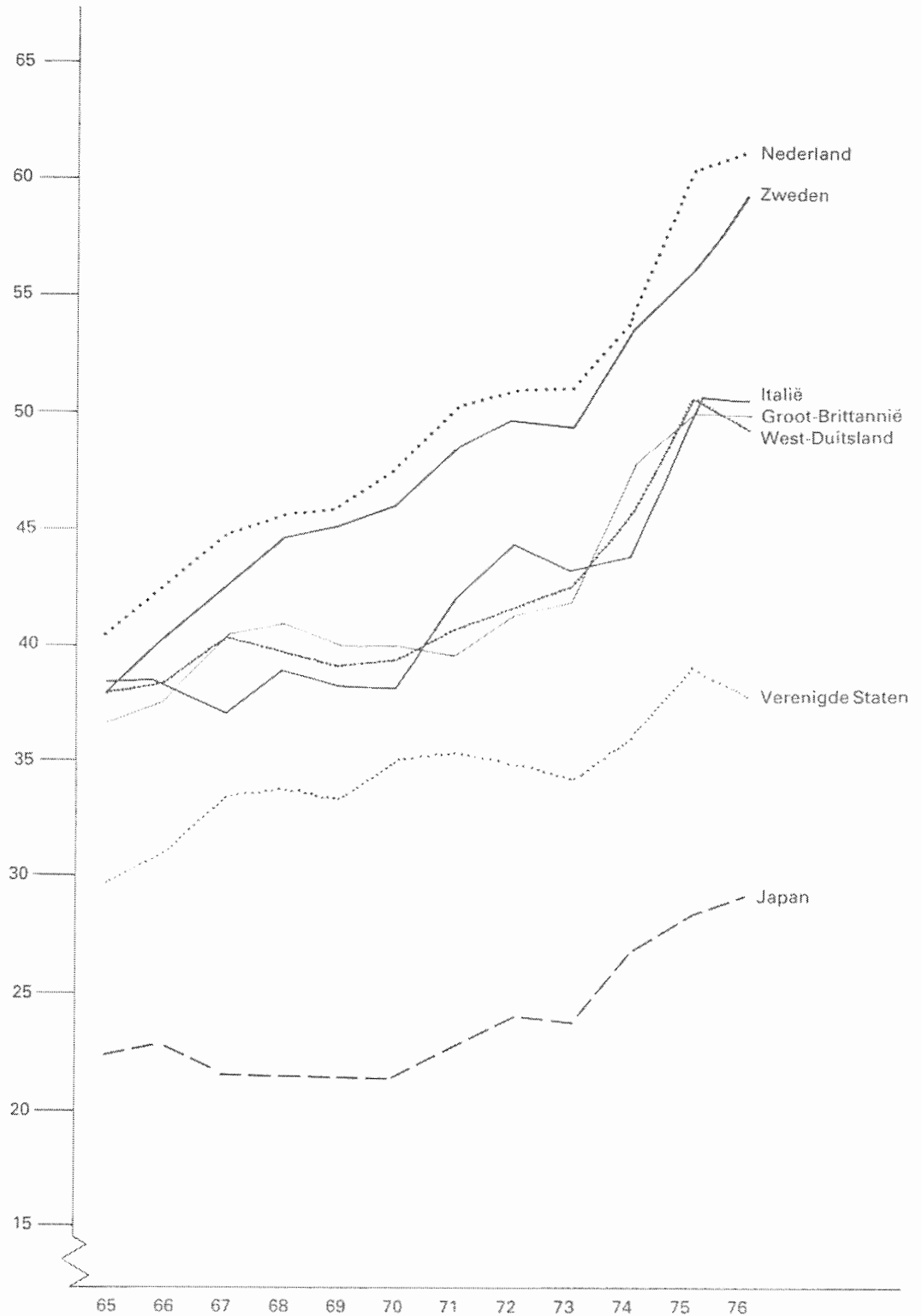
Hieruit komt duidelijk naar voren dat het regeringsbeleid slechts dan kans van slagen heeft, indien de groei van de collectieve sector wordt beperkt, wil althans worden voorkomen dat grote groepen een daling in hun koopkracht ondergaan of dat het financieringsstekort tot een volstrekt onaanvaardbare omvang toeneemt. De beperking van de groei van de collectieve sector dient sterker te zijn dan door het vorige kabinet was beoogd, omdat de perspectieven voor zowel de economische groei als de verwachte werkloosheidsontwikkeling zich ongunstiger aftekenen dan tot voor kort voorzienbaar was. Naast de door het vorige kabinet beoogde maar nog niet gerealiseerde ombuigingen ad 4,5 miljard in 1981 vereist de afgenomen economische groei reeds een extra ombuiging van 2,5 miljard (in 1981). Zou daarmee worden volstaan, dan zouden, teneinde de randvoorwaarde met betrekking tot het financieringsstekort geen geweld aan te doen, in de jaren '79 tot en met '81 belastingplannen nodig zijn van cumulatief ruim 6 miljard. De werkloosheid zou hierbij het onaannvaardbaar hoge peil van ruim 250 duizend manjaren nog kunnen overschrijden. Teneinde dergelijke ongewenste lastenverzwaringen te voorkomen en daarmee de voorwaarden te scheppen voor een effectieve bestrijding van de werkloosheid, acht de regering een additionele ombuiging van 3 miljard in 1981 beslist noodzakelijk. In haar totaliteit resulteert derhalve een ombuiging van 10 miljard in 1981.

Overigens moet deze 10 miljard in het juiste perspectief worden gezien. Het betreft een ombuiging ten opzichte van de cijfers van de meerjarenramingen. Voor de periode 1979 tot en met 1981 was een groei van de uitgaven voorzien van circa 50 miljard die nu wordt beperkt tot 40 miljard. Zelfs na deze ombuiging blijven de collectieve uitgaven ongeveer parallel aan het nationale inkomen toenemen. De vermindering van het groeitempo van de collectieve uitgaven met 10 miljard in 1981 zal, zoals reeds is aangekondigd in Bestek '81, geleidelijk worden gerealiseerd. In 1979 wordt 3 miljard omgebogen, in 1980 in totaal 6 miljard, terwijl in 1981 tenslotte de 10 miljard wordt bereikt. Door middel van de ombuigingen wordt niet alleen een te sterke lastenstijging voorkomen, maar wordt tevens ruimte gecreëerd om een aanvullend beleid mogelijk te maken dat gericht is op het terugdringen van de werkloosheid, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzakelijke terugdringing van het financieringsstekort in de betrokken jaren. Deze vermindering van de groei van de collectieve sector mag niet op zichzelf beschouwd worden. Zij vereist een complement in de particuliere sector door middel van een grote terughoudendheid van de sociale partners. Alleen de combinatie van beide matigingen biedt zicht op het welslagen van het beleid.

De problematiek van sterk stijgende collectieve uitgaven bij een afnemende groei van het nationale inkomen is overigens geen typisch Nederlands probleem. In veel vergelijkbare landen doen zich structurele problemen voor. Figuur 4.1 toont aan dat, zij het op verschillende niveaus, ook in andere landen het aandeel van de collectieve sector in het nationale in-

komen toeneemt. Evenals in Nederland wordt in een aantal landen een beleid gevoerd dat gericht is op het matigen van de collectieve lastendruk en het scheppen van ruimte voor de particuliere sector. Ook dit onderstreept de noodzaak van de in Bestek '81 aangekondigde ombuigingsvoorstellen. Wanneer Nederland in dit opzicht internationaal zou achterblijven, zou een verdere verslechtering van onze toch al verzwakte concurrentiepositie het gevolg zijn.

Figuur 4.1. Aandeel van collectieve uitgaven in het netto nationale inkomen (marktprijzen)
Bron: O.E.S.O., NATIONAL ACCOUNTS



De Engelse regering constateerde al in 1976 dat het groeiende beslag van de collectieve sector diende te worden teruggedrongen. Als doelstelling werd gehanteerd dat de groei van de collectieve uitgaven achter zou moeten blijven bij die van het bruto binnenlands product. Voor de jaren 1977/78 en 1978/79 werden daartoe volume-ombuigingen voorgesteld van resp. 1,0 en 2,4 miljard pond. Daarnaast werden in april 1976 de zogenaamde 'cash limits' ingesteld. Deze stellen een nominaal plafond aan de uitgaven teninde de in volume-termen opgestelde begroting beter te kunnen beheersen. In Italië wordt sinds 1976 een restrictief begrotingsbeleid gevoerd. Daarmee wordt niet alleen beoogd de stijging van collectieve lasten te beperken, maar ook de grote financieringsstekorten te verminderen. In België is kortgeleden het wetsontwerp 'houdende economische en budgettaire hervormingen', ook wel de anti-crisiswet genoemd, ingediend. In dit wetsontwerp staat de matiging van de groei van de lopende uitgaven centraal. De groei moet hiervan dient beperkt te blijven tot die van het bruto nationaal product. Vooral nog zijn de maatregelen voor de jaren na 1978 slechts in kwalitatieve zin geformuleerd; in een later stadium zal een kwantitatieve invulling volgen. Voor 1978 is een uitgavenbeperking van 2% van de oorspronkelijke begroting van kracht. In het Zwitserse 'Finanz-plan' van 1976 werden voor de jaren 1980 en 1981 nog uitgavenstijgingen van respectievelijk 6,2% en 5,8% verwacht. De in 1977 voorgestelde regeringssplannen brengen deze groeipercenrages terug tot respectievelijk 4,8 en 1,6. Evenals in België en Engeland zijn de uitgavenombuigingen over een breed gebied gespreid. Frankrijk kende de afgelopen jaren — met uitzondering van 1975 — een restrictief begrotingsbeleid dat gericht was op het beperken van de inflatie. Het beslag van de collectieve sector steeg in de periode 1970-1977 in bescheiden mate, waarbij de groei geheel in de overdrachtsuitgaven was gelocaliseerd. Zodoende kon een ombuigingsoperatie op grote schaal worden vermeden. De Westduitse regeringssplannen met betrekking tot de begroting welke zijn neergelegd in het 'Finanzplan 1978 bis 1982' voorzien in een aanzienlijke verlaging van de groei van de uitgaven van de centrale overheid. In 1979 bedraagt het nominale stijgingspercentage — mede als uitvloeisel van de afspraken over de stimulering van de economische groei op de topconferentie van regeringsleiders in Bonn — nog 8,4%. In de jaren na 1979 wordt dit percentage echter geleidelijk teruggedrongen tot 4,5% in 1982. Het stimuleringsprogramma in 1979, ten bedrage van circa 1% van het bruto nationaal product zal gestalte worden gegeven door een pakket van belastingverlagingen en werkgelegenheidsprojecten.

4.2 De ombuigingsoperatie

4.2.1. De verdeling van de ombuigingen naar de aard van de uitgaven

Ondanks het feit dat met name definitieverschillen een te stringente interpretatie van figuur 4.1 verhinderen, kan toch worden geconstateerd dat de relatieve omvang van de uitgaven van de collectieve sector in Nederland op een hoger niveau ligt dan in de overige weergegeven landen en dat die uitgaven in de betrokken periode ook sneller zijn gestegen. Binnen de collectieve uitgaven hebben zich ook veranderingen voorgedaan. Tabel 4.2.1.a geeft aan dat het aandeel van de eigen bestedingen (bestaande uit de materiële consumptie, uitbetaalde lonen en salarissen en investeringen) in het totaal van de uitgaven van de collectieve sector in Nederland gestaag is gedaald, internationaal gezien in relatief sterke mate. Deze daling zet zich in Nederland ook voort in de jaren na 1976. Meer dan in de andere landen, afgezien van Italië, kan de groei van de collectieve sector dan ook worden gelocaliseerd bij de zogenaamde overdrachtsuitgaven.

Tabel 4.2.1.a. Aandeel van eigen bestedingen in het uitgaventotaal van de collectieve sector (in procenten)

	Gem. '65-'67	Gem. '68-'70	Gem. '71-'73	1974	1975	1976
Nederland	51,0	47,7	43,7	40,9	40,3	38,8
Ver. Koninkrijk	59,0	57,6	57,9	56,0	57,1	55,8
Ver. Staten	69,5	66,5	61,7	59,9	57,5	57,1
België	48,3	47,0	47,4	45,5	42,9	43,9
West Duitsland	55,0	54,1	56,1	56,1	53,8	52,8
Zweden	64,3	63,4	61,2	56,6	55,8	54,2
Japan	71,0	68,0	68,5	64,8	62,8	59,9
Italië	47,5	44,9	42,6	41,8	38,1	38,3

Bron: O.E.S.O.

In Bestek '81 is uiteengezet dat besloten is het merendeel van de ombuigingen aan te brengen in de sfeer van de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen. Aldus wordt aangegrepen bij de belangrijkste oorzaak van de groei van de collectieve uitgaven. Tevens kunnen op die wijze de directe werkgelegenheidseffecten van de vermindering van de groei van de collectieve uitgaven zoveel mogelijk worden gemitigeerd. Het resterende deel van de ombuigingen heeft de regering gezocht bij de overige uitgaven van de collectieve sector, nader aan te duiden als de rijksbegroting in enge zin.

Bij het totale beeld van de ombuigingen zoals de regering dat voor ogen staat, dient te worden bedacht dat het taakstellende tijdpad van de ombuigingen (3 miljard in 1979, 6 miljard in 1980 en 10 miljard in 1981) betrekking heeft op ombuigingsbedragen ten opzichte van de uitgaven-niveaus zoals die ten tijde van de voorbereiding van de ombuigingsoperatie werden geraamd. Ontwikkelingen waarmee toen geen rekening kon worden gehouden dienen derhalve alsnog in het beeld te worden betrokken. In Bestek '81 werden hiervan reeds genoemd de doorwerking van de in de voorjaarsnota 1978 aangegeven ontwikkelingen en de noodzakelijke ruimte voor noodzakelijk geacht nieuw beleid voor de komende jaren. Sedertdien is nog een aantal wijzigingen opgetreden die de ombuigingsproblematiek per saldo verzwaren. Daartegenover staat dat een nadere toerekening van de gevolgen van de in Bestek '81 genoemde maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen, waarvan in Bestek '81 slechts een globale calculatie kon worden gemaakt voor de jaren 1979 en 1980, aanleiding geeft tot het opnemen van hogere ombuigingsbedragen voor die jaren. De in Bestek '81 vermelde bedragen voor 1981 blijven echter gehandhaafd. De onderstaande tabel geeft, uitgaande van Bestek '81, een samenvattend beeld van de huidige stand van zaken van de gehele ombuigingsoperatie¹.

¹ Lonen en prijzen conform Bestek '81.

Tabel 4.2.1.b. (in miljarden gulden)

	1979	1980	1981	1979	1980	1981	1979	1980	1981
Aanvankelijke taakstelling	1,0	2,0	3,3	2,0	4,0	6,7	3,0	6,0	10,0
Doorwerking voorjaarsnota	+0,2	—	-0,1	—	—	—	+0,2	—	-0,1
Compensatie voor nieuw beleid	+0,4	+0,7	+1,1	—	—	—	+0,4	+0,7	+1,1
Om te buigen conform Bestek '81	1,6	2,7	4,3	2,0	4,0	6,7	3,6	6,7	11,0
Nadere wijzigingen	+0,1	+0,1	+0,1	—	—	—	+0,1	+0,1	+0,1
Om te buigen	1,7	2,8	4,4	2,0	4,0	6,7	3,7	6,8	11,1
Voorstellen	1,5	2,8	4,1	2,2	4,0	6,5	3,7	6,8	10,6
Verschil (tekort +)	+0,2	—	+0,3	-0,2	—	+0,2	—	—	+0,5

¹ Ombuigen voor zover niet betrekking hebbend op de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen.

Voor de jaren 1979 en 1980 sluit het totaal aan voorstellen precies aan op de taakstelling. In 1981 moet voor de rijksbegroting in enge zin nog een bedrag van 0,3 miljard worden gevonden. Het in 1981 resterende tekort aan ombuigen in de sfeer van de sociale zekerheid en algemene salarismaatregelen zal te zijner tijd in het licht van verdere ontwikkelingen in deze sector nader worden bezien.

4.2.2. De verdeling van de ombuigen over rijksbegroting, Gemeente- en Provinciefonds en sociale verzekeringen

De verdeling van ombuigen zoals die hiervoor is gegeven over enerzijds de rijksbegroting in enge zin en anderzijds de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen geeft nog geen uitsluitend over de verdeling over de rijksbegroting, het Gemeente- en het Provinciefonds en de sociale verzekeringen. Een niet onaanzienlijk deel van de uitgaven voor sociale zekerheid en het overgrote deel van de ambtenarssalaries loopt immers via de rijksbegroting en het Gemeente- en het Provinciefonds. In de onderstaande tabel wordt de verdeling gegeven over rijksbegroting, Gemeente- en Provinciefonds en sociale verzekeringen van de ombuigingsvoorstellen (voorlaatste regel van tabel 4.2.1.b) gesaldeerd met de beleidsintensiveringen (3e regel van tabel 4.2.1.b). In deze getallen komt de beleidsinspanning in het kader van de ombuigingsoperatie het best naar voren.

Tabel 4.2.2. (in miljarden gulden)

	1979	1980	1981	1979	1980	1981	1979	1980	1981
Rijksbegroting	1,0	1,8	2,5	0,9	1,7	2,7	1,9	3,5	5,2
Gemeente- en Provinciefonds	0,1	0,3	0,5	0,1	0,2	0,3	0,2	0,5	0,8
Sociale verzekeringen	—	—	—	1,2	2,1	3,5	1,2	2,1	3,5
Totaal	1,1	2,1	3,0	2,2	4,0	6,5	3,3	6,1	9,5

4.3. De werkgelegenheid in de collectieve en de semi-collectieve sector

In de afgelopen jaren is de creatie van werkgelegenheid in de collectieve en semi-collectieve sector vrij aanzienlijk geweest. In de jaren 1968 t/m 1976 bedroeg zij gemiddeld circa 3% per jaar. Daarmee is een niet onbelangrijk deel van het additionele arbeidsaanbod opgevangen. Bij de invulling van de

ombuigingsoperatie is het belang hiervan in het oog gehouden. Met name door een belangrijk deel van de ombuigingen voor te stellen in de sfeer van de algemene salarismaatregelen voor het overheidspersoneel en de 'trendvolgers' in de semi-collectieve sector kan worden bewerkstelligd dat de beperking van de groei van de werkgelegenheid van de betrokken groepen veel geringer is dan bij een proportioneel verdeeld ombuigingspakket het geval zou zijn geweest. Met inbegrip van de gevolgen van de ombuigingsoperatie resulteert zoals blijkt uit de onderstaande tabel, alsnog een niet onaanzienlijke stijging van de werkgelegenheid in de (semi-)collectieve sector voor de periode 1978-1981. Bij het voorgestelde beleid zal aldus in de komende jaren een belangrijk deel van de noodzakelijke creatie van arbeidsplaatsen plaatsvinden bij de overheid en in de semi-collectieve sector.

Tabel 4.3. Werkgelegenheid in de (semi-)collectieve sector (× 1 000 manjaren)

	1977	1978	1979	1980	1981
Overheidspersoneel ¹	668	680	689	692	693
Personeel semi-collectieve sector ²	511	525	540	555	570
Totaal	1 179	1 205	1 229	1 247	1 263
Jaarlijkse mutatie (aantallen)		+26	+24	+18	+16
Gecumuleerde mutatie (aantallen)		+26	+50	+68	+84
Jaarlijkse %-mutatie		+2,2	+2,0	+1,5	+1,3

¹ Inclusief onderwijzend personeel.

² Hieronder zijn begrepen sectoren als het openbaar vervoer, medische diensten, sociaal-culturele en maatschappelijke dienst-

verlening, cultuur en recreatie enz. voorzover deze uit de collectieve middelen worden gefinancierd.

4.4. De beheersing van de collectieve sector

In het zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (bijlage II van Bestek '81) wordt aanbevolen de bij de introductie van de 1%-norm tot stand gebrachte koppeling tussen de rijksbegroting, de sociale verzekeringen en de begrotingen van de overige publiekrechtelijke lichamen minder stringent te maken. De problemen van een te strikte koppeling komen met name naar voren bij de voorbereiding van de rijksbegroting. Omdat tot in een zeer laat stadium van de begrotingsvoorbereiding de premiedrukramingen aan wijziging onderhevig zijn, zou het noodzakelijk zijn tot in die laatste fase compenserende aanpassingen in het uitgavenbeleid van het Rijk te doen plaatsvinden. Een dergelijke doorkruising van een zorgvuldige begrotingsvoorbereiding dient, zo meent de Studiegroep, te worden voorkomen.

De regering onderschrijft deze conclusie en heeft derhalve besloten dat voortaan de rijksbegroting en de sector van de sociale verzekeringen apart en elk op hun eigen wijze zullen worden genormeerd. Dit neemt uiteraard niet weg dat de regering de ontwikkeling van de premiedruk blijft betrekken bij het beleid ten aanzien van de matiging van de collectieve lastenstijging.

Wat betreft de rijksbegroting is het uitgaventotaal, zoals dat resulteert na verwerking van de ombuigingen, het uitgangspunt. Dit uitgaventotaal zal worden bewaakt volgens de regels van het stringente begrotingsbeleid. Ook de gevolgen voor de rijksbegroting van verschuivingen in loon- en prijsverhoudingen, waarbij met name te denken valt aan de ontwikkeling van de reële arbeidskosten, zullen als algemene regel in het uitgaven-volume moeten worden gecompenseerd. Voor een uitvoeriger uiteenzetting over het stringente begrotingsbeleid wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

Met betrekking tot de sociale verzekeringen is de regering, met de Studiegroep, van mening dat een jaarlijkse concrete normering van het uitgaventotaal of de premiedrukontwikkeling door middel van een vorm van

stringent beleid niet voor de hand ligt. De uitgaven- en premiedrukontwikkeling kunnen worden gewijzigd en anderzijds moeilijk beïnvloedbare en voorspelbare factoren als de arbeidsinkomensquote en de aantallen uitkeringsgerechtigden. Zinvoller is een beoordeling van de mate waarin aangekondigde beleidsombuigingen worden gerealiseerd. Indien ombuigingen, die wel beoogd waren, niet tot uitvoering komen zullen ter compensatie alternatieve voorstellen moeten worden geformuleerd en uitgevoerd. Mee- en tegenvallers die los staan van het realiseren van ombuigingsmaatregelen behoeven in deze gedachtegang niet aanstonds te worden gecompenseerd. Wel zullen zij bij de periodieke herbezinning op de uitgangspunten van het meerjarige beleid in de beschouwing worden betrokken.

De regering is mede op grond van de ervaringen die zijn opgedaan bij de vorige ombuigingsoperatie van oordeel dat het zoveel mogelijk waarborgen van de uitkomsten van het uitgezette beleid vereist dat tijdig de nodige maatregelen kunnen worden getroffen. Daarbij is het noodzakelijk dat de voortgang van de ombuigingen op de rijksbegroting en in de premiesector nauwgezet wordt bewaakt. Voor deze voortgangscontrolé is daarom een afzonderlijke procedure afgesproken.

5. Meerjarenramingen

5.1. Algemeen

In afwijking van wat in de afgelopen jaren gebruikelijk was wordt in deze miljoenennota geen meerjarig beeld voor ontvangsten en begrotingstekort gegeven. Dit hangt samen met de opvatting dat, zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, alleen voor 1979 een cijfermatige invulling van het volledige begrotingsbeeld mogelijk is en dat voor de jaren daarna slechts de hoofdlijnen van het beleid kunnen worden vastgesteld.

De ervaring van de laatste jaren met de meerjarige totaalbeelden heeft de betrekkelijkheid ervan aangetoond. Keer op keer bleken de opstellingen achterhaald door nieuwe inzichten in de economische ontwikkeling en door gewijzigde opvattingen over de wijze waarop vanuit de rijksbegroting op de ontwikkelingen moest worden ingespeeld. De regering is van oordeel dat de concrete invulling van het macro-economisch beleid ten aanzien van belastingen, sociale premies en aanvullende maatregelen steeds van jaar op jaar zal moeten worden gezien; een integrale cijferopstelling voor de jaren na 1979 doet aan deze opvatting geen recht en suggereert zekerheden die in werkelijkheid niet aanwezig zijn.

Ten aanzien van de uitgaven kunnen wel meerjarenramingen worden gepresenteerd. Het uitgavenbeleid is minder afhankelijk van de specifieke macro-economische situatie van de afzonderlijke jaren dan het beleid ten aanzien van de belastingen. De structureel ongunstige tendenties in de macro-economische ontwikkeling zijn volstrekt duidelijk en aan de noodzaak tot een ombuiging van het beleid ten aanzien van de collectieve uitgaven in de voorgestelde omvang kan naar de mening van de regering niet worden ontkomen. Bovendien kan een dergelijke ombuigingsoperatie alleen dan zorgvuldig worden voorbereid en uitgevoerd indien deze een meerjarig karakter heeft. Een meerjarenraming van de uitgaven met de daarin begrepen ombuigingen is bovendien gewenst omdat zij uitdrukking geeft aan de politieke visie dat bij meer beperkte economische mogelijkheden en verslechterde perspectieven voor de werkgelegenheid een bijdrage in de oplossing van de problemen is vereist door een bescheidener groei van de collectieve sector.

Bij de thans gepresenteerde meerjarige ramingen van de uitgaven past overigens wel enige relativisering. De regering is van oordeel dat het systeem van meerjarenramingen niet mag leiden tot een verstarring van het begrotingsbeleid doordat de meerjarenramingen worden gezien als een minimum op basis waarvan overlegd kan worden over verhogingen. Een dergelijke verstarring zou immers belemmerend werken op de prioriteitenafweging en aanpassingen op grond van nieuwe macro-economische vooruitzichten in de weg staan. In paragraaf 5.5 wordt hierop nader ingegaan.

5.2. Het beeld van de rijksuitgaven 1979-1981

De meerjarenramingen van de rijksuitgaven 1979-1981, zoals die door het vorige kabinet in de miljoenennota 1978 zijn gepresenteerd, ondergaan in diverse opzichten wijziging. Een aantal van deze wijzigingen is verwerkt in de voorjaarsnota. Andere mutaties echter waren bij de opstelling van de voorjaarsnota wel reeds bekend, maar zijn, zoals in die nota is meegedeeld, daarin niet verwerkt. De in de voorjaarsnota opgenomen mutaties voor de jaren na 1978 zijn namelijk beperkt gehouden tot die, waarmee bij de bepaling van de noodzakelijke omvang van de ombuigingen geen rekening

¹ Rekening houdend met de wijziging op kasbasis ad 0,4 miljard in 1980, bedraagt het gerichte aanvullend beleid in 1979 ruim 1 miljard op kasbasis.

Met betrekking tot de in 1980 en 1981 resulterende lage accresen van de relevante uitgaven dient te worden bedacht dat in deze jaren ten opzichte van 1979 resp. 1980 een zeer geringe nominale ontwikkeling is verwerkt. Voor 1979 geldt dit laatste niet; ten opzichte van 1978 is, door middel van een aanvullende post, de nominale stijging verwerkt zoals die in de Macro Economische Verkenning 1979 is geraamd.

¹ Een nadere toelichting op de regels 3 en 6 wordt gegeven in bijlage 3-H.

	1978	1979	1980	1981
1 Meerjarenramingen Miljoenennota 1978	92,2	101,4	111,0	121,8
2 Mutaties op grond van de voorjaarsnota		0,3	0,1	—
3 Mutaties o.g.v. Bestek '81		-0,7	-1,7	-3,0
4 Aanvullende beleidsmaatregelen		1,7	1,0	0,6
5 Mutaties loon- en prijsbijstelling		-2,7	-8,4	-15,1
6 Overige bijstellingen		0,3	0,2	-0,1
7 Totaal relevante uitgaven	92,2	100,3	102,2	104,2
8 Accres relevante uitgaven		8,1	1,9	2,0

Tabel 5.2. Samenvattend beeld relevante uitgaven (in miljarden guldens)¹

De qua omvang belangrijkste mutaties tenslotte worden gevormd door de loon- en prijsbijstelling. Voor de jaren 1980 en 1981 bevatten deze mutaties echter een aanzienlijke louter optische component. In de meerjarenramingen is namelijk, als technische veronderstelling, voor 1980 en 1981 uitgegaan van dezelfde prijsstijging (als regel 0%) en loonstijging (1% plus gemiddeld 1% incidentieel) als verwerkt in de meerjarenramingen van de afzonderlijke homogene groepen. Gegeven de hoge nominale stijgingspercentages welke in het totaal van de meerjarenramingen uit de miljoenennota 1978 waren verwerkt, resulteren aldus omvangrijke afboekingen.

De qua omvang belangrijkste mutaties tenslotte worden gevormd door de loon- en prijsbijstelling. Voor de jaren 1980 en 1981 bevatten deze mutaties echter een aanzienlijke louter optische component. In de meerjarenramingen is namelijk, als technische veronderstelling, voor 1980 en 1981 uitgegaan van dezelfde prijsstijging (als regel 0%) en loonstijging (1% plus gemiddeld 1% incidentieel) als verwerkt in de meerjarenramingen van de afzonderlijke homogene groepen. Gegeven de hoge nominale stijgingspercentages welke in het totaal van de meerjarenramingen uit de miljoenennota 1978 waren verwerkt, resulteren aldus omvangrijke afboekingen.

zal het na 1979 te voeren beleid, zoals opgemerkt, van jaar tot jaar nader worden geconcretiseerd.

is ook voor de jaren na 1979 in het cijferbeeld opgenomen. Voor het overige beperking van de werkgeverslasten van 0,6 miljard. Dit laatste bedrag van bijna 1,5 miljard¹ en de extra bijdrage aan de sociale fondsen ter brachtte koerswijziging, wordt gevormd door het gericht aanvullend beleid dan op het eerste gezicht in overeenstemming lijkt met de thans aange-factor die ertoe leidt dat de totale (relevante) uitgavenengroei hoger uitvalt van de ombuigingsomvang zou kunnen worden verwacht. Een andere de groei van de uitgaven, met name in 1979, minder groot dan op grond ontvangstenzijde van de rijksbegroting. Hierdoor is het verlagend effect op terwijl voorts een deel van de ombuigingen (mede) betrekking heeft op de werkte, maar nog niet gerealiseerde ombuigingen van het vorige kabinet, dele een nadere invulling van de wel reeds in de meerjarenramingen ver-rijksuitgaven. De thans voorgestelde ombuigingen betekenen namelijk ten beleidsintensiveringen — leiden echter niet tot even grote mutaties in de gingen op de rijksbegroting — waarin tevens rekening is gehouden met van de uitgaven tot gevolg. De in het vorige hoofdstuk vermeldde ombu-De ombuigingsoperatie zelf heeft een aanzienlijke verlagening van de groei komende werkloosheidsuitkeringen en een verlagening van de renteraming. met name een opwaartse bijstelling van de ten laste van de rijksbegroting bedragen. De bedoelde, niet in de voorjaarsnota verwerkte mutaties betreffen biematiek rechtstreeks worden opgeteld bij de taakstellende ombuigings-kon worden gehouden. Aldus kan de uit de voorjaarsnota resulterende pro-

5.3. De uitgaven

5.3.1. Inleiding

In Bestek '81 zijn in paragraaf 9 de grondtrekken van het te voeren uitgavenbeleid geschetst. Voor de nadere uitwerking van de voorstellen is verwezen naar de miljoenennota 1979 en de daarbij behorende afzonderlijke begrotingshoofdstukken. In aansluiting op Bestek '81 worden in deze nota toelichtingen verstrekt op de belangrijkste wijzigingen in de ramingen. Daarnaast wordt in paragraaf 6.2 in het bijzonder ingegaan op het uitgavenbeleid voor 1979.

Bijlage 3 (A en B) van deze nota bevat ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten van de ontwerp-begroting voor 1979 en voor de jaren 1980 en 1981 waarvoor door dit kabinet afspraken zijn gemaakt. Ingevolge het vereiste in de Comptabiliteitswet 1976 zijn ramingen voor de jaren 1982 en 1983 toegevoegd; dit is geschied op basis van extrapolatie van het tot en met 1981 afgesproken beleid. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5.5.

5.3.2. De loon- en prijsstijging in de ontwerp-begroting en de meerjarenramingen

In de laatste jaren zijn in de ontwerp-begroting en in de afzonderlijke homogene groepen van de meerjarenramingen een algemene loonstijging van 6,5% per jaar plus gemiddeld 1% incidentele loonstijging en als regel 4% prijsstijging verwerkt. Door middel van een aanvullende post voor loon- en prijsbijstelling in de miljoenennota (opgenomen onder de aanvullende posten van bijlage 3-A) wordt aansluiting verkregen bij de meest recente loon- en prijsramingen. De verdeling van deze post over de begrotingshoofdstukken via suppletoire begrotingen, vindt plaats bij de uitvoering van de begroting waarover in de voorjaarsnota verslag wordt gedaan. Dan kan mede rekening worden gehouden met mogelijke wijzigingen in de ramingen van de nominale ontwikkeling, zoals die blijken uit het dan inmiddels gepubliceerde Centraal Economisch Plan. Door op deze wijze de nominale ontwikkelingen te verwerken kan worden voorkomen dat, wanneer in het laatste stadium van de opstelling van ontwerp-begroting en meerjarenramingen de definitieve cijfers uit de Macro Economische Verkenning ter beschikking komen, vrijwel alle cijfers van de diverse ontwerp-begrotingen zouden moeten worden herzien.

Omdat voor de komende jaren lagere loon- en prijsstijgingen worden verwacht dan de bovengenoemde percentages van 6,5 en 4, is thans besloten de in de ontwerp-begrotingen en homogene groepen van de meerjarenramingen te verwerken percentages te verlagen. Gegeven dit besluit tot neerwaartse bijstelling, is gekozen voor zodanige nieuwe percentages dat de ontwerp-begrotingen en homogene groepen van de meerjarenramingen voortaan in zogenaamde relatief constante prijzen luiden. Voor de prijzen zal daartoe als regel een jaarlijkse stijging van 0% worden verwerkt, en voor de lonen een jaarlijkse stijging van 1% plus gemiddeld 1% incidenteel. Aldus wordt de volume-ontwikkeling van de rijksuitgaven duidelijker zichtbaar dan het in het verleden het geval was. Er is niet gekozen voor een opstelling in absoluut constante prijzen. Dan zou voorbij worden gegaan aan de ontwikkeling van de reële arbeidskosten, waardoor een juiste kostenafweging en daarmee een juiste toewijzing van begrotingsgelden verstoord zou worden. Immers loonintensieve uitgaven plegen nominaal sneller te stijgen dan uitgaven die alleen aan de prijsstijging onderhevig zijn en leggen daarmee dus een groter beslag op toekomstige begrotingsmiddelen. Het rekenen in relatief constante prijzen maakt deze ontwikkeling zichtbaar.

In Bestek '81 zijn in paragraaf 9 de belangrijkste wijzigingen toegelicht, die het in de nota uiteengezette beleid per begrotingshoofdstuk met zich mee zal brengen. De in paragraaf 10 van de nota aangekondigde maatregelen ter beperking van de overdrachtsuitgaven in ruime zin hebben ten dele ook hun weerslag op de rijksbegroting (zie ook paragraaf 4.2.2. hierboven); voorzover deze maatregelen betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden, zijn de financiële effecten verwerkt in de aanvullende posten zoals opgenomen in bijlage 3-A; paragraaf 6.2 bevat aan het slot een nadere toelichting op deze aanvullende posten.

Bijlage 3-C bevat een overzicht per begrotingshoofdstuk van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1979-1981. Daarin zijn de bedragen opgenomen ingevolge de Voorjaarsnota 1978 en Bestek '81, de wijzigingen als gevolg van de lagere loon- en prijsveronderstelling alsmede de naderhand besloten mutaties en nodig gebleken wijzigingen.

5.4. De niet-belastingontvangsten

De meerjarenramingen van de niet-belastingontvangsten hebben naast de bijstellingen vermeld in de Voorjaarsnota 1978 en naast een aantal kleinere en technische bijstellingen slechts op een beperkt aantal posten wijzigingen van betekenis ondergaan. De aardgasbaten zijn ten opzichte van de Miljoenennota 1978 aanzienlijk verlaagd met bedragen oplopend van circa 700 miljoen in 1979 tot circa 1 300 miljoen in 1981. Oorzaak hiervan is een achterblijvende ontwikkeling van de stookolieprijs in 1978 alsmede gewijzigde veronderstellingen ten aanzien van de verdere prijsontwikkeling na 1978. Rekening is gehouden met jaarlijkse stijgingen van de kleinverbruikers-tarieven van 2,5 cent per kubieke meter (incl. BTW 3 cent) teneinde de aardgasprijs voor de openbare voorziening binnen vier jaar op de huisbrand-oliepariteit te brengen.

Het voordeelige saldo van het Landbouwegealisatiefonds Afdeling A is voor 1979 verhoogd met 30 miljoen tot 64 miljoen. De voorgenomen beperking van de uitgaven op het terrein van de milieuwetten zal leiden tot een overeenkomstige vermindering van de oorspronkelijk geraamde opbrengsten van heffingen waaruit deze uitgaven worden gefinancierd (ruim 15 miljoen in 1979 oplopend tot 65 miljoen in 1981). Deze opbrengsten bedragen in 1979 ruim 80 miljoen.

In bijlage 3-B wordt een overzicht gegeven van de meerjarenramingen van de niet-belastingontvangsten per hoofdstuk van de begroting.

5.5. Geëxtrapoleerde ramingen

5.5.1. Algemeen

Ingevolge de Comptabiliteitswet 1976 worden aan de ontwerp-begroting ramingen voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren toegevoegd. Over het karakter van deze ramingen worden voorschriften gegeven.

In de afgelopen jaren zijn twee soorten ramingen tot ontwikkeling gekomen, namelijk de extrapolaties en de meerjarenafspraken. In de voorafgaande paragrafen zijn de ramingen voor 1980 en 1981 ten aanzien waarvan het kabinet afspraken heeft gemaakt, toegeelicht. De ramingen voor 1982 en 1983 zijn opgesteld op basis van extrapolatie. Alvorens deze toe te lichten, wordt eerst ingegaan op het karakter van de meerjarenramingen.

Extrapolaties, ook wel geëxtrapoleerde ramingen genoemd, kunnen worden gekarakteriseerd als ramingen bij ongewijzigd beleid. Het zijn ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten die passen bij een ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid, zoals dat met name is besloten in de laatste ontwerp-begroting of in de ramingen van het laatste jaar waarvoor meerjaren-

afspraken zijn gemaakt. Het begrip ongewijzigd beleid is geconcretiseerd door middel van een aantal samenhangende ramingsregels. Sinds 1971 hebben opeenvolgende kabinetten deze regels nagenoeg ongewijzigd toegepast.

Met meerjarenafspraken worden aangeduid ramingen van uitgaven en ontvangsten die bepalend zijn voor het terzake door het kabinet afgesproken beleid. Wijzigingen kunnen diensgevolge slechts bij besluit van een kabinet tot stand worden gebracht. Meerjarenafspraken binden de Staten-Generaal niet en reiken evenmin als bindende afspraak over een kabinetsperiode heen naar een nieuw te vormen kabinet.

De ervaring die is opgedaan met het systeem van de meerjarenramingen heeft de behoefte doen ontstaan het functioneren van dit systeem aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Daarbij zal in de eerste plaats moeten worden onderzocht in hoeverre technische verbeteringen kunnen worden aangebracht. Onder meer kan worden gedacht aan eventuele verbeteringen van de ramingsregels die bij extrapolaties worden gehanteerd, waardoor deze een beter uitgangspunt bieden voor latere kabinetsbeslissingen.

Belangrijker dan het zoeken naar technische verbeteringen is het onder ogen zien van de vraag in hoeverre het systeem van meerjarenramingen, zoals dat tot ontwikkeling is gebracht, heeft geleid tot een verbetering van de besluitvorming rond de begroting en heeft bijgedragen aan een betere afweging van prioriteiten. In dit verband zal mede moeten worden onderzocht op welke wijze kan worden voorkomen dat in het budgettaire beraad, zowel binnen het kabinet als in het overleg met de Staten-Generaal, de meerjarenramingen verstarrend werken doordat deze worden beschouwd als een minimum op basis waarvan overlegd kan worden over beleidsuitbreiding en -intensivering. Een dergelijke verstarring zou het tot stand komen van beleidsaanpassingen belemmeren die, op grond van gewijzigde macro-economische vooruitzichten en gewijzigde maatschappelijke inzichten en omstandigheden, geboden kunnen zijn.

Voorts vergt het vraagstuk, in hoeverre met het tot ontwikkeling brengen van het systeem van meerjarenramingen ook de beheersbaarheid van de kosten van het beleid binnen de afzonderlijke uitgavenramingen gelijke tred heeft gehouden, kritische bezinning. Immers de eis ten aanzien van de jaarbegroting dat deze wordt uitgevoerd binnen de geraamde bedragen wordt door het kabinet op overeenkomstige wijze gesteld ten aanzien van meerjarenafspraken, maar is daar in verband met grotere onzekerheden moeilijker te realiseren.

Beraad over bovenstaande vraagstukken is gewenst ten einde te bewerkstelligen dat de aan de meerjarenramingen verbonden voordelen optimaal gecombineerd worden met de noodzakelijke mogelijkheid om een slagvaardig beleid te kunnen voeren.

5.5.2. Toelichting op de extrapolaties 1982 en 1983

Bij de berekening van de extrapolaties voor 1982 en 1983 is uitgegaan van het beleid ten aanzien van de afzonderlijke groepen van uitgaven en niet-belastingontvangsten zoals dat tot uitdrukking komt in de afgesproken bedragen voor 1981.

Bij de opstelling van de ramingen zijn de ramingsregels gehanteerd die ook de afgelopen jaren steeds werden toegepast. Deze houden in dat uitgaande van de bedragen van het basisjaar, in casu 1981, rekening is gehouden met wettelijke regelingen, verplichtingen, afspraken, exogene factoren, de voltooiing van eenmalige projecten, alsmede, voor zover deze bepalende factoren niet van toepassing zijn, met een constant volume van de afzonderlijke posten.

De ramingen van de afzonderlijke posten zijn, zoals die voor 1980 en 1981, opgesteld op basis van een loonstijging van 1% voor algemene salarismaatregelen en van in het algemeen 1% voor incidentele loonstijging, een prijsstijging van 1% voor uitgaven die gevoelig zijn voor bouwkosten en van

0% voor de overige categorieën. In een aanvullende post zijn de ramingen in totaal verhoogd met de doorwerking van de loon- en prijsbijstelling conform de Macro Economische Verkenning 1979.

De extrapolaties voor 1982 en 1983 zijn opgesteld door het departement van Financiën. Het overleg over deze ramingen met andere departementen is nog niet op alle punten afgerond. In verband daarmee kunnen nog bijstellingen nodig blijven.

Voor een specificatie van de ramingen wordt verwezen naar bijlage 3.

5.6. Het stringente begrotingsbeleid

5.6.1. Inleiding

De genoemde spelregels van het stringente begrotingsbeleid zijn erop gericht te voorkomen dat de omvang van het structurele begrotingstekort, ten gevolge van mutaties in de relevante uitgaven en ontvangsten tijdens de uitvoering van de begroting, zal afwijken van de raming in de begroting. De compensatieregels zijn zodanig geformuleerd dat als regel overschrijdingen in de uitgaven dienen te worden gecompenseerd door overeenkomstige uitgavenverminderingen. Verhogingen van de ontvangsten, met een daaruit voortvloeiende stijging van de collectieve-lastendruk, komen derhalve in het algemeen niet in aanmerking ter compensering van uitgavenoverschrijdingen. Voorts strekken de regels ertoe via een meerjarige compensatie te voorkomen dat, ten gevolge van de doorwerking van tegenvallers in het begrotingsjaar, bij voorbaat een extra beslag wordt gelegd op toekomstige structurele begrotingsruimte.

Het is evident dat het bij de thans voorziene financieel-economische problematiek meer dan ooit noodzakelijk is dat aan deze spelregels onverkort de hand wordt gehouden. Het structurele begrotingstekort heeft in 1979 een zodanige omvang dat de noodzakelijke terugdringing daarvan in volgende jaren tot het structureel aanvaardbare niveau van 3% van het nationale inkomen¹ niet nog verder mag worden bemoeilijkt door het ongecompenseerd laten van tegenvallers. De noodzaak meerjarig doorwerkende overschrijdingen in het begrotingsjaar te voorkomen dan wel te compenseren is groter dan ooit. Het stringente begrotingsbeleid is daarbij een belangrijk instrument. Een bijzondere omstandigheid tenslotte die de naleving van de spelregels een essentiële betekenis doet toekomen, is gelegen in de hoge omvang van het feitelijke tekort 1979. Aangezien beheersing van het structurele tekort tevens beheersing van het feitelijke tekort betekent, hebben de spelregels, hoewel primair gericht op het structurele tekort, ook vanuit deze optiek een belangrijke functie.

5.6.2. De spelregels van het stringente begrotingsbeleid

Ten behoeve van een stringente begrotingsuitvoering is in het verleden een aantal regels afgesproken, die in verschillende miljoenennota's hun weerslag hebben gevonden². In de praktijk zijn deze regels verder uitgewerkt, waarbij behoefte is gebleken aan een nadere formulering. Hierbij is mede rekening gehouden met het recente rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Hoofdregeis

1. Er wordt tot het uiterste naar gestreefd door passende maatregelen overschrijdingen van de begroting en van de meerjarenafspraken c.q. meerjarenramingen te voorkomen.
2. Iedere overschrijding van de begroting en de meerjarenramingen behoeft de voorafgaande instemming van de Minister van Financiën. In geval van verschil van mening beslist de Ministerraad.

¹ Zie paragraaf 6.1.

² Miljoenennota's 1972 (blz. 31), 1975 (blz. 52) en 1977 (blz. 58).

3. Iedere overschrijding wordt gecompenseerd.
4. Ter verkrijging van de onder 2 bedoelde instemming wordt van iedere onvermijdelijk of noodzakelijk geachte overschrijding zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling gedaan aan de Minister van Financiën met vermelding van de daar tegenover te stellen compensatie.
5. Als overschrijdingen van de begroting en van de meerjarenramingen als bedoeld in de regels 1 tot en met 4 worden naast overschrijdingen van de uitgavenramingen aangemerkt onderschrijdingen van de ramingen van de niet-belastingontvangsten.

Compensatieregels

6. Indien beleidsbeslissingen leiden tot overschrijding van uitgavenramingen wordt binnen hetzelfde begrotingshoofdstuk compensatie geboden door beleidswijzigingen die leiden tot overeenkomstige verlaging van andere uitgaven (beleidscompensatie). Indien de overschrijding doorwerkt in volgende jaren, wordt compensatie van zodanige structurele aard geboden dat de doorwerking van de overschrijding jaar voor jaar wordt gecompenseerd.
7. De Ministerraad kan besluiten dat de beleidscompensatie geheel of ten dele op andere begrotingshoofdstukken wordt aangebracht. Ook indien hierbij een verdeling over alle begrotingshoofdstukken volgens een gespecificeerde verdeelsleutel wordt afgesproken wordt deze geleverd door beleidswijzigingen (generale beleidscompensatie).
8. Tegenvallers, dat wil zeggen overschrijdingen die niet het gevolg zijn van beleidsbeslissingen, moeten zo mogelijk eveneens binnen hetzelfde begrotingshoofdstuk worden gecompenseerd. Hiertoe worden allereerst eventuele meevallers aangewend.
9. Meevallers, die niet aanstonds worden aangewend voor onder 8 bedoelde compensatie, worden gereserveerd.
10. Indien en voor zoveel compensatie als bedoeld onder 8 niet mogelijk is, wordt compensatie tot stand gebracht binnen de totalen van de begroting en de meerjarenramingen. De gereserveerde meevallers worden hiervoor aangewend. Indien deze meevallers niet toereikend blijken doet de Minister van Financiën een voorstel voor aanvullende beleidscompensaties.
11. Tot compensatie van overschrijdingen wegens algemene loon- en prijsstijging¹ strekt allereerst een eventuele in samenhang daarmee aan te brengen wijziging in de trendmatige groei van de belastingopbrengsten. Ten aanzien van het saldo geldt regel 10.
12. Regels 6 tot en met 10 zijn van overeenkomstige toepassing op onderschrijdingen van de ramingen van niet-belastingontvangsten. Overschrijdingen strekken hierbij tot compensatie.
13. Ter vermijding van overschrijding van de beoogde structurele drukmutatie van de collectieve lasten mogen overschrijdingen aan de uitgavenzijde niet worden gecompenseerd door hogere niet-belastingontvangsten². Hierop wordt uitzondering toegestaan ingeval er een rechtstreeks verband is tussen de hogere uitgave en de hogere ontvangst (bijvoorbeeld ingeval van doorberekening) doch uitsluitend voor zoveel het de uitvoering van de lopende begroting betreft; ten aanzien van hogere uitgaven in volgende jaren gelden de regels 6 tot en met 11.
14. De vorenstaande compensatieregels gelden voor alle posten, welke relevant zijn voor de toetsing aan de begrotingsruimte.

¹ Bedoeld zijn overschrijdingen t.o.v. het niveau van begroting en meerjarenramingen, inclusief aanvullende posten.

² Behoudens door hogere ontvangsten welke niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van de collectieve druk.

6.1. Het beeld van de uitgaven en ontvangsten

In de tabel 6.1.a worden de uitgaven en ontvangsten van de ontwerp-begroting 1979 geplaatst naast die van de oorspronkelijk ingediende begroting 1978 en de vermoedelijke uitkomsten voor dat jaar, zoals deze zijn vermeld in bijlage 4.

Gegeven de samenhang tussen de saldi van uitgaven en ontvangsten van de rijksbegroting en de afdrachten aan de diverse begrotingsfondsen is in het beeld ook een overzicht opgenomen van de saldi van de begrotingsfondsen. Confrontatie van de saldi van de rijksbegroting met die van de begrotingsfondsen geeft een volledig inzicht in de ontwikkeling van het tekort van Rijk en fondsen tezamen.

Het saldo van de begrotingsfondsen voor 1978 van + 2,1 miljard wordt vrijwel geheel veroorzaakt door het overschot van het Fonds Investerings-rekening (+ 1,8 miljard). De belastingafdracht aan dit fonds beloopt 2 080 miljoen terwijl de uitkeringen voor 1978 op 250 miljoen worden geraamd. De uitkeringen van de Investeringsrekening op kasbasis zijn na bij die op transactiebasis; de afwikkeling van de investeringspremieën 1978 zal grotendeels in 1979 en ook nog in latere jaren tot kasuitgaven leiden.

Voor 1979 wordt een afdracht aan de Investeringsrekening geraamd van 3 885 miljoen en een uitkering uit dit begrotingsfonds van 2 950 miljoen. De overige saldi van de begrotingsfondsen betreffen vooral die van het Gemeentefonds (voor 1978 een geraamd saldo van + 0,2 miljard en voor 1979 een saldo van -0,2 miljard).

Tabel 6.1.a. Overzicht van de rijksbegrotingen 1978 en 1979 en de saldi van de begrotingsfondsen (in miljarden guldens)

Ontwerp- begroting 1979	Ontwerp- vermoedelijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1978
<i>I Exclufief conjuncturele poften</i>		
Utigaven	95,3	94,2
Ontvangsten	83,8	83,8
Saldo	-11,5	-10,4
Saldo exclufief aflolving ftaatsfchuld	-9,1	-8,0
<i>II Inclufief conjuncturele poften</i>		
Utigaven	96,2	97,0
Ontvangsten	83,7	83,4
Saldo	-12,5	-13,6
Saldo exclufief aflolving ftaatsfchuld	-10,1	-11,2
Saldo van fondsen	-0,1	+2,0
Saldo (exclufief aflolving ftaatsfchuld) van rijksbegroting en begrotingsfondsen tezamen	-10,2	-9,2
		-12,7

In de bijlagen 3-A en B is een specificatie opgenomen van de relevante uitgaven en niet-belastingmiddelen. De conjuncturele uitgaven worden genoemd in bijlage 1-C en de overige niet-relevante uitgaven in bijlage 3-A. De niet-relevante niet-belastingmiddelen zijn vermeld in bijlage 2-D.

Na correctie voor de ontvangsten uit de muntuitgifte komt het financieringstekort voor het Rijk uit op 12,8 miljard ofwel ruim 4½% van het nationale inkomen. Bij de berekening van het tekort voor 1979 is rekening gehouden met een incidentele component als gevolg van de in het verleden in gang gezette conjunctuurprogramma's (ruim 1 miljard). Tesaamen met het financieringstekort van de lagere overheid, dat voor 1979 op iets minder dan 1½% van het nationale inkomen wordt geraamd, resulteert aldus een financieringstekort voor de gehele overheid van ongeveer 6% van het nationale inkomen.

In de afgelopen jaren is het begrotingstekort, zoals dit uiteindelijk werd gerealiseerd, vaak lager uitgekomen dan in de ontwerp-begroting werd voorzien. Deze overschatting van het tekort werd veroorzaakt door zowel een overschatting van de uitgaven als door een onderschatting van de ontvangsten. De lagere realisatiecijfers bij de uitgaven zijn vooral te herleiden tot vertragingen bij de uitvoering van conjunctuurprogramma's en tot het onbestede blijven van 'normale' begrotingsgelden die via artikel 24 van de Comptabiliteitswet 1927 (in enigszins gewijzigde vorm thans artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976) werden overgeboekt naar een volgend begrotingsjaar. Wat betreft de conjunctuurprogramma's wordt thans op basis van ervaringsgegevens het bedrag geraamd dat in het begrotingsjaar tot kasuitgaven leidt; hierbij kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de voorjaarsnota 1978. Het inschatten van de invloed van de overboekingen stuit op meer problemen. In de eerste plaats hebben deze in het verleden weliswaar structureel een duidelijk verlagende invloed op het uitgaventotaal gehad, doch van jaar op jaar was de invloed sterk verschillend. In de tweede plaats is de ervaring met de nieuwe Comptabiliteitswet, met een ander begrotingsstelsel en met strakkere regels voor de toevoeging van onbestede gebleven gelden aan het volgende begrotingsjaar, te beperkt om thans conclusies te kunnen trekken. In het begrotingsbeeld 1979 is dan ook niet met een toeneming van de overloop gerekend.

De in het verleden vaak meevallende raming van de belastingontvangsten vloeide veelal voort uit een onderschatting van de ontwikkeling van de inkomens en de bestedingen waarop de belastingraming is gebaseerd. De consistentie van de begrotingsramingen met de macro-economische ramingen vereist dat ook in de toekomst de belastingraming wordt afgestemd op de voorziene macro-economische ontwikkeling.

Hoewel de regering zich bewust is van de onzekerheidsmarges bij de raming van een saldogrootheid als het begrotingstekort, dienen er voldoende waarborgen te zijn dat de feitelijke ontwikkeling van het financieringstekort de financierbaarheid van het tekort en de monetaire ontwikkeling niet in gevaar brengt. Zoals in hoofdstuk 3 al is uiteengezet, acht de regering de mogelijkheid om een beroep te kunnen doen op de zogenaamde noodrem-procedure bij de geraamde omvang van het tekort dan ook noodzakelijk.

De toetsing aan de begrotingsruimte

Conform de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte is in de uitgangspunten van de berekening van de begrotingsruimte een aantal wijzigingen aangebracht. De trendmatige reële groei van het nationale inkomen is verlaagd van 3,75% tot 3%. Hoewel de aanvaardbare omvang van het tekort van de totale overheid niet is aangepast, heeft, omdat voor de overige publiekrechtelijke lichamen thans hogere tekorten worden voorzien, een neerwaartse bijstelling van het structureel aanvaardbare begrotingstekort van het Rijk plaatsgevonden. In plaats van 3,4 % van het nationale inkomen acht de regering nog slechts een percentage van 3,0 aanvaardbaar. Tenslotte is het basisniveau van de trendmatige belasting-

opbrengsten opwaarts bijgesteld. In de bijlagen 3-E en 3-G worden deze aanpassingen nader toegelicht.

Voorts zijn in de opzet van de toetsing aan de begrotingsruimte, in navolging van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, enkele wijzigingen aangebracht. In de eerste plaats wordt voortaan de groei van de bruto belastingopbrengsten, dat wil zeggen de opbrengsten vóór aftrek van de aandelen welke toekomen aan de diverse fondsen en de E.G., in de ruimte-berekening betrokken. Als logische consequentie hiervan worden naast de groei van de (relevante) rijksuitgaven ook de wijzigingen in de belasting-afdrachten als beslag op begrotingsruimte opgenomen. In de tweede plaats wordt de trendmatige groei van de belastingopbrengsten zodanig uitgesplitst, dat de structurele belastingdrukverzwaring afzonderlijk zichtbaar wordt. Hiertoe wordt nu ook de inflatiecorrectie in de ruimteberekening opgenomen. Een en ander leidt ertoe dat voortaan alle relevante mutaties in de ontvangstensteer tezamen met de mutatie van het structurele begrotings-tekort in de begrotingsruimte worden opgenomen, en dat het beslag op die ruimte beperkt blijft tot de relevante mutaties in de uitgaven en in de belastingafdrachten aan de diverse fondsen en de E.G. In de nieuwe opzet komt de afwegingsproblematiek tussen collectieve uitgaven en collectieve lasten duidelijker naar voren dan in de oude opzet, welke was gebaseerd op het — geleidelijk aangetaste — onderscheid tussen endogene en autonome mutaties.

Tabel 6.1.b. Toetsing aan de begrotingsruimte 1979 (in miljarden guldens)

	1978	1979
1 Begrotingsruimte	10,8	
a Bijstelling trendmatige belastingopbrengst ¹	3,2	
b Proportionale trendmatige groei van de belastingen ¹	5,5	
c Structurele belastingdrukmutatie	1,4	
— trendmatige progressie	0,9	
— inflatiecorrectie (100%)	-1,6	
— belastingmaatregelen ¹	2,1	
d Groei van de niet-belastingmiddelen	1,2	
e Groei van het aanvaardbare structurele begrotingsstekort ²	-0,5	
2 Beslag op begrotingsruimte	10,3	
a Groei van de relevante uitgaven	8,1	
b Groei van de trendmatige belastingafdrachten ³	2,2	
3 Toetsingsaldo (overschot —)	-0,5	
4 Overschrijding (+) van het structurele begrotingsstekort	+3,9 ⁴	+3,4 ⁵

¹ Zie bijlage 3-E

² Zie bijlage 3-G

³ Zie bijlage 3-F

⁴ Zie Miljoenennota 1978, pag. 20.

⁵ Gelijk aan de overschrijding van het structurele begrotingsstekort in 1978, verminderd met het toetsingsoverschot in 1979

Ten opzichte van de in de Miljoenennota 1978 voor 1979 geraamde overschrijding van het structureel aanvaardbare begrotingsstekort (1,1 miljard), betekent dit een verslechtering van het toetsingsbeeld met 2,3 miljard. De belangrijkste verklaring hiervoor is gelegen in de aanvullende beleidsmaatregelen in de steer van lastenverlichtingen en gericht aanvullend beleid; op kasbasis is hiermee in totaal een bedrag gemoed van bijna 3,3 miljard.

Wanneer de omvang van het structureel aanvaardbare begrotingsstekort van 8,2 miljard¹ en de uit de toetsing resulterende overschrijding daarvan met 3,4 miljard worden samengevoegd, resulteert voor het structurele begrotings-tekort 1979 een waarde van 11,6 miljard. Dit betekent dat er tussen het

¹ Zie bijlage 3-G

structurele en het feitelijke begrotingstekort (dat blijktens tabel 6.1.a inclusief de begrotingsfondsen 12,7 miljard beloopt) een afwijking is van 1,1 miljard. De aansluiting tussen het structurele en het feitelijke begrotingstekort is als volgt:

	(miljarden guldens)
Structureel begrotingstekort	11,6
Conjuncturele uitgaven (overloop)	1,2
Overige niet-relevante uitgaven en niet-belastingmiddelen per saldo	-0,1
Achterblijven van de feitelijke belastingopbrengsten bij de trendwaarde vnl. op grond van kas/transactieverschillen	1,4
Verschil tussen de trendmatige belastingafdracht aan en de feitelijke uitgaven van de fondsen ¹	-1,4
Feitelijk begrotingstekort (incl. fondsen)	12,7

¹ Inclusief het verschil ad 0,1 miljard tussen de trendmatige en de feitelijke belastingafdracht aan de E.G.

6.2. De uitgaven

Na de beschouwing in het vorige hoofdstuk van de ontwikkeling van de uitgaven in de komende jaren, wordt in deze paragraaf, per begrotingshoofdstuk en homogene groep, specifiek ingegaan op het niveau van de uitgaven in het begrotingsjaar 1979.

Justitie

Ter versterking van de rijkspolitie is de in de meerjarenraming uit de Miljoenennota 1978 verwerkte opleidingscapaciteit van 850 man per jaar met ingang van 1979 verhoogd tot 950 man. De Justitiebegroting vermeldt voor de politie een aantal van 12 694 man of wel 391 meer dan de begroting 1978. Voor de personele en materiële kosten tesamen is in de begroting 1979 een bedrag van 890 miljoen uitgetrokken.

Voor het gevangeniswezen is aan de tijdelijke, in de meerjarenraming slechts tot ultimo 1978 lopende, personeelsuitbreiding met 150 man met ingang van 1979 een blijvend karakter gegeven. Mede hierdoor kan de personeelswerving, o.a. ten behoeve van de in het nieuwe complex te Amsterdam te vestigen penitentiaire inrichtingen, worden geïntensiveerd. De uitgaven voor het gevangeniswezen zijn voor het jaar 1979 begroot op 284 miljoen. Het aantal gedetineerden wordt geraamd op gemiddeld 3 300.

Het aantal door de rechterlijke macht te behandelen zaken neemt toe met gemiddeld 6 à 7% per jaar. Uitbreiding van de personele bezetting en ruimere toepassing van technische hulpmiddelen ter besparing van arbeidskracht voor routinewerk zijn daarom noodzakelijk ter voorkoming van stagnatie in de afdoening van de zaken. In verband hiermee zijn de voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie uitgetrokken bedragen verhoogd van 335 miljoen in 1978 tot ruim 366 miljoen in 1979.

Het dalen van het aanbod van pupillen bij de inrichtingen voor kinderbescherming leidt eerst tot beperking van de uitgaven als er inrichtingen of afdelingen daarvan worden gesloten. Daartoe is een beleidsplan in ontwikkeling waarmee tevens een optimale differentiatie en regionalisatie van de benodigde plaatsingscapaciteit wordt beoogd.

De kinderbescherming zal in 1979 een bedrag vergen van ruim 513 miljoen.

Binnenlandse Zaken

In de sector binnenlands bestuur zullen de komende jaren de reorganisatie van het binnenlands bestuur en de herziening van de Gemeentewet de

meeste aandacht op. De regering streeft ernaar rond de aanstaande jaarwisseling een nota van wijziging van het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur in te dienen. Naar verwachting zal de werkgroep herziening Gemeentewet in de tweede helft van 1979 rapport uitbrengen. Het binnenkort aan beide kamers der Staten-Generaal aan te bieden interimadvies van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie over de mogelijkheden tot decentralisatie van rijkszaken wordt in het eerste kwartaal van 1979 gevolgd door adviezen over concrete decentralisatiemogelijkheden voor de beleidssectoren volkshuisvesting en onderwijs. Voor de materiële uitgaven van het gewoon lager en buitengewoon lager onderwijs worden in 1979 aan de gemeenten uitkeringen gedaan tot een bedrag van 1921 miljoen. De vergoedingen aan gemeenten voor de kapitaallasten van door hen voor het lager onderwijs gestichte huisvestingsvoorzieningen maken van dit bedrag bijna de helft uit.

De interdepartementale werkgroep Regeling rijksuitkering kleuter- en lager onderwijs (werkgroep Londo) voert gestaag met haar werkzaamheden. Een belangrijk onderdeel van haar werk vormt een onderzoek naar de exploitatiekosten van een uitgezochte groep modelscholen. Voor het buitengewoon onderwijs is in de begroting 1979 gerekend met kwaliteitsverbeterende maatregelen in de sfeer van de exploitatie tot een bedrag van ca. 10 miljoen. Er is een studiegroep gestart met het verrichten van onderzoek naar de oorzaken van de tekorten van het openbaar voortgezet onderwijs. De voorbereidingen voor de herziening van de Politiewet zijn in volle gang. Het ligt in de bedoeling een koppeling aan te brengen met de voorbereidingen van de wetsonthwerpen die betrekking hebben op het binnenlands bestuur.

In 1979 worden aan gemeenten bijdragen in de kosten van gemeentepolitie uitgekeerd tot een bedrag van ruim 1,6 miljard. De betaling van salarissen van agenten van politie maakt van dit bedrag ongeveer drievierde gedeelte uit. Ten opzichte van de situatie op 1 januari 1977 is de organieke sterkte van de gemeentepolitie in 1978 verhoogd met 793 man tot 21 341. Extra uitbreiding is gegeven aan gemeenten met problemen van bijzondere aard. In de komende drie jaar is met een verdere verhoging van de organieke sterkte met 500 man per jaar gerekend. De hiermee gemoede extra uitkeringen aan gemeenten zijn voor 1979 geraamd op 7 miljoen en lopen op tot ca. 35 miljoen in 1981. De feitelijke sterkte van de gemeentepolitie blijft zich gunstig ontwikkelen. Het aantal vacatures bedroeg per 1 januari 1978 nog ongeveer 550 man.

De Commissie onderzoek kosten gemeentepolitie heeft onlangs haar eindrapport uitgebracht. Dit rapport is inmiddels gepubliceerd. Op grond van de resultaten van het ingestelde onderzoek naar de primaire politie-opleiding kan naar het zich laat aanzien eind 1979 met de herziene opleiding voor aspirant-agenten worden begonnen.

Automatisering vormt voor een goede en doelmatige taakvervulling van de politie een belangrijk hulpmiddel. De voorbereidingen voor een basisautomatiseringsplan voor de politie zijn inmiddels zo ver gevorderd, dat nog dit begrotingsjaar de uitgangspunten van het beleid, dat aan dit plan ten grondslag ligt, in brede kring ter discussie kunnen worden gesteld. Voor de bouw van politiebureaus is in de begroting 1979 een bedrag van ongeveer 45 miljoen opgenomen.

De Interimregeling rijksbijdragen regionale brandweer blijft voor de regionalisatie van de brandweer een sterke stimulans. Dit blijkt ondermeer uit de groei van het aantal regio's tot 43 van de te verwachten 50 op 31 juli 1978. In 1979 is voor dit doel een bedrag van 16,5 miljoen gereserveerd.

Er wordt naar gestreefd nog in 1979 een ontwerp voor een nieuwe Brandweerwet in te dienen. Deze wet zal als basis voor de reorganisatie dienen en voorts de medeverantwoordelijkheid van het Rijk op het gebied van de brandbestrijding en de hulpverlening door de brandweer tot uitdrukking brengen.

Onder de uitgaven voor pensioenen en wachtgeldten nemen de kosten van de Indonesische pensioenen en daarmee verwante uitkeringen – in 1979 bijna 400 miljoen – nog steeds een belangrijke plaats in. Door het verstrijken van de tijd is de top van deze uitgaven nu wel gepasseerd. In het genoemde bedrag is 11,9 miljoen begrepen ter financiering van het in de nota 'De problematiek van de Molukse minderheid in Nederland' aangekondigde voornemen om een uitkering te verstrekken aan de thans nog in Nederland verblijvende pensioengerechtigde Molukse ex-KNIL-militairen; een daartoe strekkend wetsontwerp zal op korte termijn worden ingediend.

Onderwijs en Wetenschappen

Het totaal van de onderwijsuitgaven is sterk afhankelijk van het aantal onderwijsvragenden en van de aard van het gevolgde onderwijs. De hoogte van het geboortecijfer is hierbij, tesamen met de lengte van de leerplicht, bepalend voor het aantal leerplichtigen. De mate waarin er, nadat voldaan is aan de leerplicht, vraag naar onderwijs blijft bestaan of ontstaat, is afhankelijk van tal van andere factoren; zo zijn b.v. te noemen de verdere duur van de opleiding die men volgen wil, de arbeidsmarktsituatie en het eventueel ontbreken van de noodzaak om te moeten gaan werken. Lange tijd, tot circa 1970, hebben alle genoemde factoren het volume van de onderwijsuitgaven in sterke mate opwaarts beïnvloed. De daling van het geboortecijfer sindsdien zal in de toekomst in toenemende mate de overige factoren overtreffen.

De volumestijging tussen de vermoedelijke uitkomsten van de begroting 1978 en de ontwerp-begroting 1979 t.b.v. onderwijs en wetenschappen bedraagt (exclusief wetenschapsbeoefening en landbouwonderwijs) ruim 200 miljoen, of wel bijna 1,2%. Het totaal van de ontwerp-begroting 1979 komt hiermee op 20 062 miljoen.

De inmiddels zeer duidelijk merkbare daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs met circa 2,3% in 1979 ten opzichte van 1978 komt nog niet in een volumedaling tot uitdrukking, vooral door de zeer hoge prioriteit die aan dit onderwijs (zie bij voorbeeld het actieplan 1978) wordt gegeven. Het totaal van de uitgaven voor het basisonderwijs incl. het buitengewoon onderwijs wordt geraamd op ruim 4 850 miljoen.

Bij het voortgezet onderwijs en het onderwijs voor volwassenen is per saldo nog een uitgavenstijging van circa 60 miljoen tot 7 139 miljoen door de nog groeiende belangstelling voor het middelbaar beroepsonderwijs, het algemeen vormende onderwijs en het onderwijs voor volwassenen. Het lager beroepsonderwijs, het beroepsbegeleidend onderwijs en het vormingswerk geven een volumedaling te zien; het vormingswerk vooral als gevolg van beleidsbeperkende maatregelen op grond van Bestek '81 en doordat steeds meer belangstelling ontstaat voor het volgen van het volledig dagonderwijs.

De proefprojecten voor korte beroepsgerichte opleidingen voor omstreeks 16–18 jarigen zullen met ingang van 1 augustus 1979 van start kunnen gaan.

Belangrijke volumestijgingen doen zich ondanks een aantal bezuinigingsvoorstellen voor binnen het hoger beroepsonderwijs (met circa 50 miljoen tot 858 miljoen) als gevolg van toenemende belangstelling. Bij de investeringen wordt de stijging voor het wetenschappelijk onderwijs (eveneens met ca. 50 miljoen), verklaard door de overgang in 1978 op de nieuwe Compabiliteitswet.

Met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs is voor de korte (en middellange) termijn uitgegaan van nagenoeg gelijk blijvende financiële middelen. De uitgaven worden op ruim 3300 miljoen geraamd. Het beleid is erop gericht om, met inachtneming van deze randvoorwaarden, het hoger onder-

wijs zoveel mogelijk toegankelijk te doen zijn voor allen die daartoe de capaciteiten en de belangstelling hebben. Ook is het beleid gericht op het in stand houden van een kwalitatief hoogwaardig onderzoekspotentieel. De volumestijging van 1978 naar 1979 van het bedrag voor studiefinanciering met circa 100 miljoen tot 892 miljoen wordt veroorzaakt door een toenemend aantal toekenningen en door een aanpassing van de regeling 'Tegemoetkoming Studiekosten' in verband met de voorgenomen herstructurering van de kinderafzet/kinderbijslag.

Nationale Schuld

De rentelasten van de staatsschuld worden voor 1979 begroot op 5 550 miljoen. Deze lasten zullen naar verwachting in de komende jaren, mede als gevolg van grote financieringsbehoeften, aanmerkelijk toenemen.

Financiën

De in het kader van de Regeling Bijzondere Financieringen 1971 aan het bedrijfsleven onder garantie van de Staat verstrekte kredieten beliepen in 1977 741 miljoen. Verwacht wordt dat ook in de komende jaren in aanzienlijke mate een beroep op de regeling zal worden gedaan. Met name herstructurering van bedrijfstakken en reorganisatie van individuele bedrijven zullen investeringen ter modernisering van het produktie-apparaat vergen. De uitgaven van de belastingdienst zijn voor 1979 begroot op 1 615 miljoen. De groei van het takenpakket en de intensivering van aanslag-regeling en controle maken een verdere versterking van het apparaat noodzakelijk. Aan het ontwikkelen van nieuwe automatiseringsprojecten wordt met kracht gewerkt.

Defensie

De bedragen voor de begroting 1979 en de meerjarenramingen tot en met 1983 zijn gebaseerd op een jaarlijkse 3% reële groeicijfer. Het accres in de begroting 1979 bedraagt circa 240 miljoen. Dit bedrag is inclusief het reeds in de Miljoenennota 1978 voor dit jaar voorziene accres. Ten einde aan de in het kader van de Noordatlantische Verdragsorganisatie aangegeane verplichtingen te kunnen blijven voldoen en omwille van de eisen van een geloofwaardige verdedigingsinspanning in het licht van de zich wijzigende krachtsverhoudingen tussen Oost en West, heeft de regering besloten voor de defensie-uitgaven deze groeicijfer aan te houden (brief Tweede Kamer 14 800 X, nr. 26 dd. 29 mei 1978). De norm is ontleend aan de in NAVO-verband vastgestelde ministeriële richtlijn te streven naar een reële stijging van de defensie-uitgaven in de orde van grootte van drie procent per jaar. Eerder was al besloten bij de planing van de landmacht niet langer uit te gaan — zoals in de Defensienota 1974 was geschied — van toekomstige personeelsvermindering in het kader van een succesvolle afloop van het MBR-overleg. De meerjarenramingen zijn thans gebaseerd op handhaving van de huidige sterkte. Het niveau van de defensie-uitgaven is mede betrokken bij de ombuigingsoperatie. Verminderingen, oplopend tot een bedrag van ongeveer 75 miljoen in 1981, zijn daartoe op de oorspronkelijke uitgavenniveau's aangebracht. De netto toevoeging aan de oorspronkelijke raming voor 1981 is hierdoor verminderd tot circa 280 miljoen. De bijdrage van Defensie aan de ombuigingen heeft het uitgangspunt van de gewenste reële groeicijfer niet aangetast. Door de beslissing over de groeicijfer is de financiële basis voor de planing belangrijk verbeterd. Een aantal problemen kan hierdoor worden opgelost; niettemin dienen in de oorspronkelijke materieelplannen (zoals vastgelegd in de Defensienota 1974) enige verschuivingen te worden aangebracht om een sluitende financiële planning te verkrijgen.

De verdeling van de extra gelden, die door de 3%-beslissing ter beschikking komen, geschiedt niet overeenkomstig de hoogte van de krijgsmacht-deelbudgetten. Omdat de Koninklijke Landmacht met relatief de grootste problemen kampt, zullen de gelden de eerste jaren voor ca. 50% aan dit krijgsmachtdeel toevallen. Aan de Koninklijke Marine en aan de Koninklijke Luchtmacht is ieder ca. 10% toegedeeld. De resterende 30% dient ter financiering van het Nederlandse aandeel in het Long Term Defence Programme (LTDP), alsmede voor het bereiken van enige flexibiliteit bij het verdelen van beschikbare fondsen over de krijgsmachtdelen. Voorts is een deel van de 30% bestemd voor verbetering van de arbeidssituatie van het militaire personeel. Een en ander resulteert in de navolgende toedeling in 1979 van fondsen aan de krijgsmachtdelen, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst van het Loodswezen:

Ministerie en centrale organisatie (waarvan pensioenen en wachtgeld 1,0 miljard)	1,6 miljard
Koninklijke Marine	1,9 miljard
Koninklijke Landmacht	4,1 miljard
Koninklijke Luchtmacht	2,0 miljard
Koninklijke Marechaussee	0,2 miljard
Dienst van het Loodswezen	0,2 miljard

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Op het terrein van de volkshuisvesting wordt onderzocht of het mogelijk en verantwoord is de gemeente meer verantwoordelijkheid te laten dragen voor onder meer de financiële aspecten van de woningbouw. Een toekenning van meer bevoegdheden aan de lagere overheden op het terrein van de volkshuisvesting en op dat van de stadsvernieuwing zal een versterking kunnen betekenen van de bestuurlijke en de organisatorische doelmatigheid van het volkshuisvestingbeleid ook met betrekking tot de technische en financiële beoordeling van bouwplannen en woningverbetering.

In de begroting voor het dienstjaar 1979 en de meerjarenramingen zijn budgettaire voorzieningen getroffen die inclusief de ongesubsidieerde sector voor 1979 een woningbouwprogramma van in totaal 107 800 woningen en wooneenheden mogelijk maken. Woningbehoefte-onderzoek heeft aangetoond, dat voor een evenwichtig woningbouwprogramma, dat aansluit aan de behoefte, een groeiend aantal eigen woningen dient te worden geprogrammeerd. In het woningbouwprogramma 1979 komt de verschuiving van de huursector (28 500 woningen) naar de sector eigen woningen (74 300 woningen) tot uitdrukking.

De voorgenomen bezuinigingen bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden voornamelijk tot stand gebracht doordat voor een gedeelte van het programma eigen woningen in de beschutte sfeer niet langer rijksleningen behoeven te worden verstrekt, omdat deze woningen rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd. In verband hiermede is een gelijktijdige verlaging van het aantal premiekoopwoningen aangebracht, ten einde de druk op de kapitaalmarkt niet te vergroten.

Het voor 1979 voor woningwetleningen vastgestelde maximum voor aan te gane verplichtingen voor in aanbouw te nemen woningwet(huur)woningen, eigen woningen in de beschutte sfeer en verbetering van bestaande woningwetwoningen belooft 2795 miljoen, terwijl de behoefte aan financieringsmiddelen is geraamd op 3558 miljoen.

Onder de homogene uitgavengroep huursubsidies is voor individuele huursubsidies en gewenningsbijdragen voor 1979 rond 840 miljoen geraamd, rond 500 miljoen voor bijdragen eigen woningen en ruim 1 700 miljoen voor objectsubsidies.

De uitgaven voor individuele huursubsidies zullen ook in het komende jaar aanzienlijk toenemen. De verhoging met circa 165 miljoen in 1979 hangt in hoofdzaak samen enerzijds met de achterblijvende reële inkomensontwikkeling waardoor het aantal gerechtigden en de hoogte van het subsidiegemiddelde sterker toenemen dan eerder werd verwacht en anderzijds met maatregelen in het kader van het ombuigingsbeleid.

Op de uitgavenramingen voor stadsvernieuwing (1979: 641 miljoen) zijn geen bezuinigingen toegepast. Voor 1979 zal aan eerder genoemd uitgaven-niveau daarentegen een extra bedrag toegevoegd worden van 75 miljoen, zodat de stadsvernieuwing binnen het totaal van de uitgaven een nog hogere prioriteit heeft verkregen dan zij reeds bezat. Voorts zal voor uitgaven ten behoeve van energiebepalende maatregelen in gebouwen en woningen nog een bedrag van 250 miljoen beschikbaar komen uit het gericht aanvullend beleid 1979.

De uitgavenraming van de Rijksgebouwendienst voor investeringen in nieuwbouw (exclusief spreiding rijksdiensten) ligt ongeveer op hetzelfde niveau als voor 1978 (ca. 369 miljoen voor 1979).

Verkeer en Waterstaat

Een integraal verkeer- en vervoerbeleid vereist onderlinge afstemming van maatregelen die voor de diverse wijzen van vervoer worden getroffen. Het Structuurschema Verkeer en Vervoer brengt een en ander tot uitdrukking. De integrale aanpak is vooral gewenst in die gebieden waar een sturend beleid nodig is ter handhaving van de leefbaarheid en een optimale benutting van de schaarse ruimte.

Voor wegeunaanleg komt in 1979 meer geld beschikbaar dan in 1978. Voor rijksweggeunaanleg wordt in 1979 657 miljoen uitgetrokken. In 1979 zal opnieuw uitbreiding worden gegeven aan het voorzieningen-niveau van het stads- en streekvervoer, onder meer voor nieuwe woonwijken. Hiermee is rekening gehouden bij de bedragen die zijn uitgetrokken voor de rijksbijdragen in de tekorten van het openbaar vervoer. Het totaal der rijksbijdragen beloopt 2 021 miljoen. Ook voor het groeikernenbeleid speelt de ontsluiting door het openbaar vervoer een grote rol. In 1979 komt de tweede fase van de Zoetermeerlijn gereed, terwijl aan een verdere realisering van het gedeelte Weesperplein-Centraal Station van de metro-Costlijn te Amsterdam en van de sneltram Ommoord-Coolhaven te Rotterdam wordt gewerkt. Tevens wordt in 1979 begonnen met de aanleg van de metrolijn te Spijkenisse.

De zorgelijke situatie in de goederenvervoersector is de afgelopen periode niet verbeterd. De huidige situatie brengt met zich mee dat het goederen-vervoerbeleid zich in de komende jaren moet richten op maatregelen die de bestaande overcapaciteit zoveel mogelijk terugbrengen en de ernst van de gevolgen daarvan beperken. Dit zal zowel nationaal als in gemeen-schapelijke actie in EG-verband moeten geschieden. Het beleid ten aanzien van het goederenvervoer over de weg blijft er in het bijzonder op gericht de sociale gevolgen van de overcapaciteit te verzachten door te voorkomen dat de vervoerskosten via ontduiking van de wettelijke voorschriften en c.a.o.-bepalingen worden aangepast aan niet kostendekkende vrachtprijzen. In nauwe samenwerking met het bedrijfsleven zullen de daartoe geëigende maatregelen worden geformuleerd. In de binnenvaart kan in de komende jaren een betere afstemming van vraag en aanbod ontstaan door de uitwerking van de sloopregelingen. De aanmeldingen voor de Wet sloopregeling binnenvaart en voor de Sloopregeling Binnenvaart 1976 hebben de ramingen ver overtroffen. De vooruitzichten bij het goederenvervoer per spoor leiden tot een herbezinning op de toekomstige opzet, waarover de Tweede Kamer op korte termijn zal worden ingelicht. Als rijksbijdrage in de verliezen bij het goederenvervoer per spoor is 166 miljoen uitgetrokken. De regering onderschreeft het belang van de zeeschepenvaart voor de economie. In de Wet op de Investeringsrekening is een basispercentage van 15 opgenomen. Daarnaast is een extra voorziening getroffen in de vorm van de Premie-regeling Zeeschepenvaart 1978. Deze maatregelen zullen de concurrentiepositie van de Nederlandse zeeschepenvaart ten goede komen.

De regering streeft ernaar in 1979 haar beleidsvormen ten aanzien van het structuurschema burgerluchtvaartterreinen bekend te maken. Hierin zullen onder meer de eventuele uitbreiding van de luchthaven Schiphol en de reservering van ruimte voor een eventuele tweede nationale luchthaven op één van de twee nog in aanmerking komende vestigingsplaatsen aan de orde komen.

Voor een inzicht in het toekomstige waterhuishoudkundig beheer is de PAWN- ('Policy Analysis Watermanagement Netherlands') studie van groot belang. Naar verwachting zal de rapportage in 1980 worden afgerond, waarna een vervolg op de nota 'De waterhuishouding van Nederland' uit 1968 kan worden opgesteld.

De zorgvuldige afweging van belangen welke zijn betrokken bij de voorbereiding van aanpassings- en verbeteringswerken aan het Nederlandse vaarwegennet vereist veel tijd. Van een aantal projecten zijn studie en overleg afgerond.

Voor maatregelen ter bestrijding van waterverontreiniging door zuurstofbindende stoffen is in 1979 een bedrag van 152 miljoen geraamd. Naar verwachting zal de sanering van het Nederlandse oppervlaktewater grotendeels in 1985 zijn voltooid.

Voor de bouw van de stormvloedkering en de aanpassingswerken in de Oosterschelde zal in 1979 meer dan in 1978 kunnen worden besteed. Een bedrag van 634 miljoen is hiervoor uitgetrokken. De versterking van waterkeringen wordt verder voortgezet.

De inrichting en de ontwikkeling van de IJsselmeerpolders vordert gestaag. Het streven is gericht op een evenwichtige ontwikkeling van woningbouw en verzorgende voorzieningen in de stedelijke gebieden Lelystad en Almere. Ook de ontwikkeling van het landelijke gebied, zoals verkaveling en uitgifte van landbouwgronden, zal in 1979 voortgang vinden.

De investeringen van de PTT in 1979 worden geraamd op 1 416 miljoen.

Economische Zaken

De onverminderd moeilijke situatie waarin het Nederlandse bedrijfsleven zich bevindt en de vooral ten aanzien van de werkgelegenheid sombere vooruitzichten stellen hoge eisen aan het te voeren beleid met betrekking tot de industriële en dienstverlenende bedrijven.

Teneinde het investeren op gerichte wijze aan te moedigen is medio 1978 de Wet Investeringsrekening (WIR) van kracht geworden. De inkomsten van het fonds Investeringsrekening bestaan uit 21% van de inkomsten- en vennootschapsbelasting. In 1979 is hiermee een bedrag van circa 3,9 miljard gemoeid. Verreweg het grootste deel van de uitkeringen is bestemd voor de basispremies. Hoewel deze premies niet naar regio verschillen, wordt toch een regionale differentiatie van de investeringsstimulans bereikt, doordat investeringen in nieuwe gebouwen en installaties binnen de randstad en op de Veluwe worden belast op grond van de Wet Selectieve Investeringsregeling. Voor subsidiëring van investeringen in enkele sociaal-economisch zwakkere gebieden wordt een bijzondere regionale toeslag gegeven. Voorts kunnen toeslagen gegeven worden wegens kleinschaligheid, ruimtelijke ordening en grote projecten. Het ligt in de bedoeling in 1979 ook de tweede fase van de WIR te laten ingaan. Onderzocht wordt of een formulering van objectieve criteria mogelijk is om toeslagen te geven op investeringen die bijdragen tot technische vernieuwing, energiebesparing en verbetering van het milieu.

In de sociaal-economisch zwakke regio's geldt voorts als vanouds de investeringspremieregeling, waarvoor in 1979 een bedrag van 233 miljoen is geraamd. Als specifieke instrumenten die de overheid ten dienste staan kunnen vervolgens nog genoemd worden: bedrijfsvoorlichting, subsidiëring van instellingen van onderzoek en voorlichting, ontwikkelingskredieten, steunverlening aan speerpunten, bevordering van de produktiviteit en tegemoetkomingen aan ondernemers in stadsvernieuwingsgebieden.

Voor het voeren van een meer anticiperend sectorbeleid wordt aansluiting gezocht bij zowel (te verwachten) knelpunten als nieuwe perspectievolle ontwikkelingen in bedrijfstakken. Voorbeelden van dergelijke branches zijn: de confectie-industrie, de leer- en de massiefkartonindustrie. Tevens wordt aldus getracht de omvang van de steun aan individuele bedrijven te ver-

mindere. Voor het sectorbeleid en de individuele steun is 458 miljoen uitgetrokken en voor de scheepsbouwindustrie daarenboven nog een bedrag van 256 miljoen. Hiermede kan de overheid voornamelijk een deel van de verliezen op scheepsbouwwerders voor zijn rekening nemen. Voorts zij verwezen naar het gestelde aan het slot van deze paragraaf en in paragraaf 3.3 inzake het aanvullend gericht beleid 1979.

De Nationale Investeringsbank voor de grotere industriële bedrijven en de Nederlandse Middenstandsbank — tezamen met andere handelsbanken — voor de overige bedrijven zullen naar verwachting in 1979 onder garantie van de Staat leningen verstrekken tot bedragen in de orde van grootte van resp. 700 miljoen en 400 miljoen. Ook instellingen als het Industrieel Garantiefonds, de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij en de Limburgse Industriebank kunnen het bedrijfsleven tot maximaal 100 miljoen, 300 miljoen en 25 miljoen het nodige kapitaal verschaffen.

Ten versterking van de structurele werkgelegenheidssituatie stelt de regering o.a. voor het noorden des lands en Zuid-Limburg nog bedragen ter beschikking: voor infrastructurele werken rond 64 miljoen en voor maatregelen in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands en de Perspectievennota voor Zuid-Limburg, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen e.d. 62 miljoen. Ook is voorzien in een verdere storting ad 55 miljoen in de uitbreiding van het aandelenkapitaal van DSM.

Ten behoeve van de verbetering van de export heeft de regering besloten tot steunmaatregelen in het kader van het aanvullend gericht beleid 1979. In dit kader vindt ook een intensivering plaats van het innovatiebeleid. In het kader van de energievoorziening zijn bedragen geraamd voor het Ultracentrifugeproject (UCN) te Almelo en voor het Nederlandse aandeel in de bouwkosten van de snelle kweekreactor in Duitsland. Ook is voorzien dat UCN in 1979 en volgende jaren onder garantie van de Staat leningen tot een totaal van 210 miljoen zal kunnen opnemen ter financiering van de uitbreiding van de productiecapaciteit.

Ten stimulering van energiebesparende investeringen door het bedrijfsleven zullen in de tweede fase toelagen uit hooft van de Wet Investeringsrekening verleend kunnen worden. Voorts zullen voor maatregelen ter bevordering van de woningisolatie en de stadsverwarming gelden worden uitgetrokken in het kader van het aanvullende gericht beleid 1979.

Landbouw en Visserij

Hoewel ook terzake van het agrarisch structuurbeleid een bijdrage aan het ombuigingsprogramma noodzakelijk is, zal het in beginsel mogelijk blijven de voorgenomen omvang van gemiddeld 40 000 jaarlijks in uitvoering te nemen hectaren ruiilverkaveling te realiseren.

Het deels hiermee samenhangende aan- en verkoopbeleid van de Stichting Beheer Landbouwgronden zal op beheerste wijze worden voortgezet, waarbij zal worden gestreefd naar een gunstiger verhouding tussen aan- en verkopen. Voor de aankoop van gronden binnen en buiten ruiilverkaveling zal ca. 144 miljoen beschikbaar zijn. Naast het structuurbeleid zal ook de Wet Investeringsrekening van positieve betekenis kunnen zijn op de vermogens- en inkomenspositie in de landbouw. Vanaf medio 1979 zal een nieuw beleidsinstrument worden ingevoerd in de vorm van het gedeeltelijk en in toenemende mate voor rijksrekening nemen van bepaalde categorieën keuringskosten die tot dusver ten laste van het bedrijfsleven komen. Op jaarbasis is hiervoor uitgetrokken een bedrag dat in 1981 zal stijgen tot een niveau van 71 miljoen.

In het kader van het grondbeleid wordt voorbereid een wetsontwerp inzake vervreemding van landbouwgronden. De bij grondoverdracht aan te leggen criteria van landbouwkundige toetsing dienen te passen in het landbouwstructuurbeleid.

Een aantal subsidieregelingen van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw zal worden bijgesteld, met inachtneming van de beperkingen die uit de desbetreffende E.G.-richtlijnen voortvloeien. De bijdrage aan het O. en S. Fonds zal ca. 91 miljoen bedragen.

Het Europese landbouwbeleid ondervindt ten volle de divergerende weerslag van de onzekere internationale economische en monetaire ontwikkeling. De gemeenschappelijke markt wordt bedreigd door het voortbestaan van een aantal nationale deelmarkten met verschillend prijsniveau, welke verschillen slechts moeizaam worden overbrugd door de zogenoemde 'monetaire compenserende bedragen'. Daarnaast wordt het gemeenschappelijk landbouwbeleid bedreigd door structurele evenwichtsverstoringen bij een aantal produkten (zuivel, vlees, wijn, suiker). De Europese Commissie heeft als eerste aanzet om deze problemen het hoofd te bieden, gekozen voor een voorzichtig prijsbeleid. Het is echter duidelijk, dat met een voorzichtig prijsbeleid alléén het gewenste resultaat niet bereikt zal worden. Een ander probleem vormt de kandidatuur voor toetreding tot de E.G. van Griekenland, Spanje en Portugal. Hoewel voor 1979 nog geen directe gevolgen zijn te verwachten, is al wel duidelijk dat de landbouwproblematiek één van de hoofdzaken bij de toetredingsonderhandelingen zal vormen. Gewaakt zal moeten worden tegen een fundamentele verzwakking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Met name de problemen rond de mediterrane landbouw zullen hoge eisen stellen aan de vindingrijkheid en het elan van alle betrokkenen.

Er is een grote toeloop naar de diverse vormen van het agrarisch onderwijs. Het totaal aantal leerlingen en studenten in het voortgezet onderwijs voor het schooljaar 1977/1978 bedroeg 43 138 hetgeen ca. 15% meer is dan het voor het cursusjaar 1976/1977 aantal ingeschrevenen. In hoeverre deze ontwikkeling zich in de komende jaren zal voortzetten valt thans nog niet te overzien. Bij de Landbouw Hogeschool is een personeelsuitbreiding van 35 plaatsen mogelijk gebleken.

In verband met de zorg voor de kwaliteit van de diverse soorten levensmiddelen is per 1 september 1978 een directie Voedings- en Kwaliteitsaangelegenheden ingesteld. Met een slagvaardig beleid, onder meer gericht op informatie over samenstelling, houdbaarheid, voedingswaarde en andere kwaliteitsaspecten zijn zowel de belangen van producent als consument gediend.

De betekenis van de Landbouwvoorlichting als onderdeel van het bedrijfsontwikkelingsbeleid blijft groot. Tesamen met enige kwantitatieve beperkingen zal aandacht worden geschonken aan verjonging van de dienst.

In verband met een effectieve bestrijding van de iepziekte is een gezamenlijk actieplan van de Plantenziektenkundige Dienst en het Staatsbosbeheer in uitvoering, waarbij aangetaste bomen worden opgespoord en onmiddellijk worden opgeruimd. De aan deze uitvoering verbonden kosten over de periode 1978—1981 zullen naar schatting circa 14 miljoen bedragen.

Sociale Zaken

In de begroting 1979 zijn omvangrijke bedragen opgenomen als rijksbijdragen ten behoeve van de diverse sociale fondsen. Het Algemeen Ouderdomsfonds, het Algemeen Kinderbijslagfonds, het Algemeen Werkloosheidsfonds, het Arbeidsongeschiktheidsfonds en het Kinderbijslagfonds voor loontrekkenden ontvangen uit dien hoofde respectievelijk 979 miljoen, 1 356 miljoen, 541 miljoen, 916 miljoen en 600 miljoen. Voorts worden ook in 1979 de zgn. A.O.W.-plus kosten volledig vergoed. Deze kosten belopen in 1979 921 miljoen bij de Algemene Ouderdomswet en 101 miljoen bij de Algemene Weduwen- en Wezenwet. Binnen het totaal van de homogene groep Sociale Verzekeringen zijn voorts de volledige kosten opgenomen van de vergoedingen aan vroeggehandicapten in het kader van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. Het betreft een bedrag van 453 miljoen.

De Nederlandse hulpinspanning blijft 1,5% bedragen van het netto nationaal inkomen tegen factorkosten. Voor 1979 komt dit uit op een bedrag van 3628 miljoen, waarvan 2788 miljoen ten laste van de rijksbegroting wordt gebracht. Hierin is de verwachte lagere reële en nominale stijging van het nationale inkomen ten opzichte van de verwachting van verleden jaar verwerkt.

Voor 1980 en latere jaren is thans conform de raming van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen rekening gehouden met een groei van 3%. Derhalve zijn de eventuele gevolgen van de geldontwaarding thans niet in een stijgingspercentage tot uitdrukking gebracht. De huidige omvang van het plafond voor 1980 en volgende jaren zal worden aangepast aan de prijsstijgingen van het nationale inkomen die in de toekomst zullen optreden. Voor 1979 is een bedrag van 100 miljoen van kapitaalmarktmidelen omgezet in begrotingsgelden. In samenhang daarmee is een zelfde bedrag gereserveerd ten laste van het leningsbestand van het plafond voor de financiering van exporttransacties ten behoeve van ontwikkelingsrelevante projecten.

Wetenschapsbeoefening

Uit de totaalcijfers in de ontwerp-begroting van de homogene uitgaven-groep voor wetenschapsbeoefening blijkt, dat voor de financiering van nationale instellingen van niet-universitaire research bijna 920 miljoen uitgetrokken is, waarvan ca. 810 miljoen voor exploitatieuitgaven en ruim 110 miljoen voor investeringen. Daarnaast is voor de (mede)financiering van onderzoekprojecten 375 miljoen begroot, van welk bedrag 262 miljoen bestemd is voor nationale projecten en 113 miljoen voor internationale deelnemingen. Blijkens het bovenstaande vindt de financiering van de research meer plaats langs de weg van instituutfinanciering dan via projecten - en programmafinanciering. Het ligt echter in het voorname in toenemende mate de sturingsmogelijkheden van de gesubsidieerde research verder te verbeteren met behulp van een intensivering van projecten - en programmafinanciering, ten einde onder meer een maximale maatschappelijke dienstverlening te bewerkstelligen.

Met deze strekking is bij voorbeeld een werkgroep belast met het spoedig definitief rapporteren inzake de toekomstige financiering van TNO. De beleidsdoelmatigheid van TNO zal trouwens nog aanzienlijk verder worden verhoogd bij de uitvoering van de reorganisatievoorstellen. Een logische consequentie van de reorganisatie van TNO is voorts, dat de Minister voor Wetenschapsbeleid de taak als subsidievaststeller - dus de politiek eerst aan te spreken bewindsman in het herstructureringsproces - van de Minister van Financien zal overnemen. De formalisering hiervan, die in overeenstemming zal zijn met het geheel van de nieuw te structureren verantwoordelijkheden van de overheid jegens TNO, kan op korte termijn tegemoet worden gezien.

Blijkens een globale indeling van de ontwerp-begrotingscijfers voor wetenschapsbeoefening naar enkele grote velden van research blijkt, dat voor energieonderzoek meer dan 130 miljoen is uitgetrokken. Voor ruimte-onderzoek en -technologie is bijna 100 miljoen beschikbaar. In dit bedrag vindt ook de financiering van de Nederlandse ruimtesatelliet IRAS een plaats. Voor research op het gebied van het menselijk milieu (ruimtelijke ordening, met inbegrip van natuurbescherming, volkshuisvesting en bouw-nijverheid, waterstaat, verkeer en vervoer) is 116 miljoen in de begroting opgenomen. De research ten dienste van de landbouw wordt met 240 miljoen gesubsidieerd. Als uitvloeisel van de meerjarenvisie 1977-1981 voor het landbouwkundig en het visserijonderzoek is een verschuiving binnen het landbouwkundig onderzoek voorzien.

Voor onderzoek op het terrein van industrie en handel is 164 miljoen uitgetrokken; belangrijke delen hiervan zijn bestemd voor bijdragen in het subside van TNO en voor de ontwikkeling van technische procédés en apparaturen. Voor sociaal- en geesteswetenschappelijk onderzoek is 120 miljoen

beschikbaar en ruim 291 miljoen voor wetenschapsbeoefening in het algemeen, waaronder het subsidie van ZWO.

In de begroting voor 1979 zijn ook middelen ter grootte van 5 miljoen beschikbaar gesteld voor een stimuleringsfonds van de Minister voor Wetenschapsbeleid om het initiëren van vernieuwingen in het maatschappelijk dienstbaar onderzoek te stimuleren. Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan onderwerpen die voor meer dan één departement van belang zijn, aan onderwerpen met een overwegend lange-termijnkarakter en aan nieuwe ontwikkelingen, die nog niet binnen de geijkte departementale financieringskaders vallen. In de vorm van een bijdrage zal de nadruk liggen op het verstrekken van kleinere bijdragen voor het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden. Het fonds kan ook een brugfunctie vervullen tussen het onderzoek in de universitaire sfeer en de onderzoekers daarbuiten.

Aanvullende posten

Zoals gebruikelijk worden in de aanvullende posten van de begroting bedragen opgenomen waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet heeft plaatsgevonden. De posten d t/m h van bijlage 3-A betreffen de gevolgen voor de rijksbegroting van de voorgenomen maatregelen ter beperking van de groei van de overdrachtsuitgaven in ruime zin (zie paragraaf 10 van Bestek '81). Deze zullen zodra dit mogelijk is in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken worden verwerkt.

Onder post a is de algemene reserve voor personeelsuitbreiding voor 1980 en latere jaren opgenomen. De beschikbare reserve voor 1979 is, na enige vermindering ingevolge Bestek '81, verdeeld over de begrotingshoofdstukken. De departementale personeelsformaties worden in 1979 dientengevolge met in totaal 1 800 man verhoogd.

De rijksbijdragen die in het kader van het loonkostensubsidie in 1978 zijn gegeven aan de WAO en de ZFW worden in 1979 en latere jaren gecontinueerd, zij het dat in dit jaar bij de WAO ook een deel wordt besteed voor verlaging van de werknemerspremies. Deze bedragen zijn verwerkt op de hoofdstukken Sociale Zaken en Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Er rest nog een nader te verdelen post van 142 miljoen. (post b.).

Voor gericht aanvullend beleid 1979 wil de regering een bedrag van 1 450 miljoen¹ uittrekken (post c.). Dit bedrag is als volgt samengesteld:

— Arbeidsmarktmaatregelen	620
— Energiebesparingsmaatregelen	270
— Maatregelen ter vermindering van het arbeidsaanbod	150
— Steun bedrijfsleven (op kasbasis)	130
— Stadsvernieuwing	75
— Diversen (o.m. rioleringen en maritiem plan)	205
	1450 ¹

Onder post d. zijn bedragen opgenomen welke samenhangen met het in Bestek '81 aangekondigde streven de incidentele loonstijging in de overheidssector in 1979 te beperken. Voor zoveel dat niet mogelijk blijkt zullen elders ombuigingen tot stand worden gebracht.

De bedragen die betrekking hebben op het aan het Centraal Georganiseerd Overleg gedane voorstel de trenduitkomsten gedurende de jaren 1979 tot en met 1981 te beperken met een ½% per halfjaar zijn onder post e. verwerkt. Deze beperking betreft de salarissen van het overheidspersoneel en de overheidspensioenen ten laste van de begroting.

¹ Van dit bedrag zal naar verwachting 400 miljoen niet tot kasuitgaven in 1979 leiden

Onder post f. zijn de gevolgen geraamd van deze beperking in die sec-

toeren waar de trend van de ambtenaren wordt gevolgd, zoals onder meer de gezondheidszorg, het openbaar vervoer en de welzijnssector. Aangezien het overleg over bovengenoemde voornemens nog moet plaatsvinden, zijn de hiermede gemoede bedragen — in afwachting van de uitkomsten van dat overleg — voorshands in aanvullende posten geraamd.

Post g. bevat de besparingen welke optreden bij de uitvoering van de ziektekostenregelingen voor het overheidspersoneel als gevolg van maat-

regelen tot besparing in de sector van de gezondheidszorg, alsmede het effect van de beperking van de trenduitkomsten met een $\frac{7}{2}$ % per halfjaar op de overheidspensioenen bij het ABP.

De uitgaven ter zake van de herstructurering kinderartiek en kinderbijslag zijn grotendeels verdeeld over de betreffende begrotingshoofdstukken. Voor de kindertoelegeregeling overheidspersoneel was een toerekening voorshands niet mogelijk (post h).

Onder post i. is gerekend met extra uitgaven met betrekking tot de werkloosheid ten opzichte van de eerdere meerjarenramingen. Hierdoor is aan-

sluiting gevonden met het meest actuele tijdpad van de werkloosheidsraming. Voor 1979 zijn deze uitgaven al toegerekend aan de betreffende begrotingen. Thans wordt uitgegaan van een geregistreerde arbeidsreserve van 215 000 in 1979 aflopend tot 150 000 in 1982.

Onder post j. zijn geraamd de kosten voor het personeel van het Rijk en de gesubsidieerde instellingen, welke optreden als gevolg van de invoering van de Algemene Arbeidsomgeschiktheidswet. Bij de raming is rekening gehouden met een stijging van de premie A.A.W. van 2,5% in 1978 tot 3,35% in 1979 en met een verdere stijging in de daarop volgende jaren. Het is nog niet mogelijk gebleken de kosten over de desbetreffende begrotings-

hoofdstukken te verdelen.

De raming onder post k. strekt ertoe het totaal van de uitgaven zoals deze zijn geraamd op de begrotingshoofdstukken en in de overige aanvullende posten, te doen aansluiten bij het loon- (en prijs)niveau van de Macro-

Economische Verkenning 1979. Voor de overheid wordt in 1979 een loon-somstijging geraamd van rond 5,5%. In de afzonderlijke begrotingshoofd-

stukken en in de meerjarenramingen daarvan zijn de salariskosten en daarmee samenhangende uitgaven geraamd op het loonpeil van de begroting 1978, vermeerderd met een jaarlijkse stijging van 1%, vermeerderd met het zoge-noemde incidentele accres. Uitgaande van een loongevoelig totaal in de rijksbegroting 1978 van ruim 53 miljard is in post k. voor de algemene salarismaatregelen over 1979 een bedrag geraamd van 1,9 miljard.

6.3. De ontvangsten

6.3.1. Het belastingbeleid

Zoals in paragraaf 3.3 is uiteengezet, wordt met het oog op het streven naar

beperking van de stijging van de druk van belastingen en premies in het kader van het aanvullend beleid voorgesteld de omvang van het dekkingsplan

voor 1979 met 1,6 miljard te beperken. Ten behoeve van de dekking van de rijksuitgaven zal via een dekkingsplan nog voor 1 miljard extra belasting-

opbrengst moeten worden gerealiseerd. Voor een cijfermatige onderbouwing van dit bedrag zij verwezen naar bijlage 3-E. Als gevolg van de voorgestelde

ombuigingen voor 1979 en de lastenverlichtingen in het kader van het aanvullend beleid zal de druk van de collectieve lasten zich het komende

jaar vrijwel stabiliseren.

Bij de bepaling van de omvang van het dekkingsplan is rekening gehouden met onverkorte toepassing van de wettelijke inflatiecorrectie van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. De inflatie werkt vanwege de progressie,

dat zonder ingrijpen van de wetgever automatisch drukverzwaringen

optreden. Om die drukverzwaringen te voorkomen is destijds bij wet de zogenaamde inflatiecorrectie ingevoerd. Sindsdien is echter die correctie nimmer volledig toegepast. De regering wenst de juistheid van het beginsel van de inflatiecorrectie te onderstrepen en heeft daarom besloten deze correctie voor 1979 voor 100% toe te passen.

Voor een deel (225 miljoen) komt de benodigde extra belastingopbrengst tot stand door reeds vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen. Deze betreffen de doorwerking van het belastingplan 1978 op de belastingopbrengst van 1979 en de invloed van de beëindiging per 31 december 1978 van enkele tijdelijke belastingmaatregelen, waarvoor geen verlenging wordt voorgesteld. Tabel 6.3.1.a geeft daarvan een overzicht. In deze tabel is een p.m.-post opgenomen voor de uitwerking van de Wet op de Vermogensaanslag (wetsontwerp 15 007) op de heffing van de vennootschapsbelasting. De onzekerheid over het bedrag aan individuele VAD dat in 1979 tot uitkering komt en dat dus in dat jaar aftrekbaarheid leidt, maakt een raming van de gevolgen voor de opbrengst van de vennootschapsbelasting thans nog onzeker.

Tabel 6.3.1.a. De invloed op de belastingopbrengst van reeds vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen

	1979	1980
1 Omzetbelasting		
— overbrenging van gas, olie, kolen en dergelijke naar het algemene tarief (Belastingplan 1978)	+ 125	
— verhoging van het tarief voor sigaretten (Belastingplan 1978)	+ 45	
— vervallen van het tijdelijk geldende nultarief voor abonnementen op dag- en nieuwsbladen	+ 25	+ 5
— vervallen van het tijdelijk geldende verlaagde tarief voor muziekluitvoeringen, toneel, kermissen en dierentuinen	+ 20	+ 5
2 Tabaksaccijns (Belastingplan 1978)	+ 10	
3 Vennootschapsbelasting		
— aftrekbaarheid individuele VAD-uitkeringen	— p.m.	
5 Totale budgettaire gevolgen	+ 225	+ 10

Aan het voornemen van de regering het tijdelijk geldende nultarief voor abonnementen op dag- en nieuwsbladen niet te verlengen, waardoor met ingang van 1 januari 1979 het 4%-tarief van toepassing wordt, ligt de overweging ten grondslag, dat de zeer gunstige economische positie van de (dagblad)pers en het feit dat inmiddels andere mogelijkheden tot financiële steun voor de pers bestaan, verdere continuering van deze tijdelijke belastingmaatregel overbodig maken. Voor de tijdelijk lage tariefstelling van bezoek aan muziek- en toneeluitvoeringen, kermissen en dierentuinen gold indertijd met name als overweging dat een opeenstapeling van gemakkelijksbelasting met omzetbelasting, geheven naar het algemene tarief voor deze activiteiten moest worden voorkomen. Gezien het feit, dat van 1979 af de gemakkelijksbelasting nergens meer zal worden geheven, bestaat er reden om met ingang van dat jaar het algemene tarief van toepassing te doen zijn.

De termijn voor achterwaartse verliescompensatie in de inkomsten- en de vennootschapsbelasting werd in 1975 van één op twee jaar gebracht. Deze verruiming is nadien ook van toepassing verklaard op verliezen over het jaar 1976, en later op die over 1977 en 1978. De verruiming van de achterwaartse verliescompensatie tot twee jaar was in de achterliggende jaren met name van betekenis om de investeringsstimulansen van de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek optimaal tot hun recht te laten komen. Bij de inwerkingtreding van de Wet Investeringsrekening zijn deze winstfaciliteiten vervangen door investeringspremies die de vorm hebben van een belastingaftrek. Omdat in 1979 de invloed van de oude faciliteit nog niet geheel zal zijn uitgewerkt wordt voorgesteld de verruimde carry-back-termijn nog één jaar te handhaven.

Ten aanzien van de vermogensbelasting is een belangrijke wijziging in voorbereiding. In afwachting van de toetsaankomst daarvan, welke naar de regering vertrouwt in 1979 haar beslag zal krijgen, wordt voorgesteld het voor 1978 geldende regime nog een jaar te bestendigen. De memorie van toelichting op het verlengingsontwerp zal nader ingaan op de aard en het belang van de in het voornemen liggende wijziging van de vermogensbelasting.

Bij de Staten-Generaal is een wetsvoorstel aanhangig om voor het jaar 1978 tot een verlichting te komen in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting, zulks vooruitlopend op een definitieve standpuntbepaling ten aanzien van de voorstellen van prof. Hofstra. Gezien de onzekerheid over de vraag of deze standpuntbepaling reeds in 1979 tot maatregelen kan leiden acht de regering ook voor 1979 een verlichting wenselijk. De uit dien hoofde voor 1979 voorgestelde fiscale lastenverlichting kan evenwel beperkt ter van omvang zijn in verband met de in deze nota aangekondigde aanvullende beleidsmaatregelen, die voor een belangrijk deel op lastenverlichting en stimulering ten behoeve van de bedrijfssector zijn gericht. Het ligt in het voornemen de beperking tot stand te brengen door de algemene winstaf trek ter grootte van 3% van de winst te laten vervallen. De daarmee samenhangende extra belastingopbrengst wordt geraamd op 550 miljoen. De bijzondere winstaf trek, die afhankelijk is van de omvang van het ondernemingsvermogen en daardoor nauwer aansluit bij een eliminatie van de invloed van de inflatie op de fiscale winst, zal worden gecontinueerd, evenals de vrijstelling van f 200,— voor ontvangen rente in de privésector.

Voorgesteld wordt de zelfstandigenaf trek, die zijn bestaansrecht ontleent aan de invloed van de inflatie op de fiscale winst in samenhang met de inkomensontwikkeling van de zelfstandigen, voor 1979 te handhaven. Bij de definitieve beslissing over de gevolgen, die de regering verbindt aan het rapport van prof. Hofstra zal de zelfstandigenaf trek opnieuw in beschouwing worden genomen. Aan nader te nemen belastingmaatregelen resteert aldus een bedrag van 225 miljoen, zoals blijkt uit tabel 6.3.1. b.

Tabel 6.3.1. b. Omvang van nader te nemen belastingmaatregelen

1979	
1	Ten behoeve van de rijksuitgaven
225	Reeds vaststaande c.q. reeds kenbaar gemaakte belastingmaatregelen
3	Vervallen algemene winstaf trek in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting
550	
225	Nader te nemen belastingmaatregelen (1-2-3)

De regering stelt voor dit alsnog benodigde bedrag van 225 mln. te verkrijgen door een verhoging van het tarief van de overdrachtsbelasting en een aanpassing aan de inflatie van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting. Daartegenover wordt een verlaging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting voorgesteld tot een bedrag van 250 miljoen op begrotingsbasis. Deze maatregel, die is afgestemd op de in Bestek '81 geformuleerde beleidsdoelstelling inzake de handhaving van de koopkracht, houdt een niet onbedenkelijke verbetering in van de ontwikkeling van het reëel vrij besteedbare inkomen van met name de lagere inkomensgroepen. Ter bereik van dat resultaat wordt voorgesteld de 20%-schijf te verlenen met een bedrag van f 1 100,— en de daarop volgende 26%-schijf met hetzelfde bedrag in te korten. Alle inkomens vanaf het minimumloon genieten aldus een belastingvermindering van f 66,— per jaar.

Het tarief van de overdrachtsbelasting zal met 1 punt worden verhoogd tot 6%. Daarvan wordt een budgettaire bate verwacht van 265 miljoen. De aanpassing van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting aan de sedert de laatste tariefaanpassing opgetreden inflatie levert 210 miljoen op. Tabel 6.3.1. c. geeft een samenfassend overzicht van het belastingplan 1979.

Tabel 6.3.1.c. Overzicht belastingplan 1979

		1979	1980
1	Invloed van reeds vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen	+ 225	+ 10
2	Vervallen van de algemene winstaftrek in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting	+ 550	
3	Verhoging van de overdrachtsbelasting met 1 punt	+ 265	+ 45
4	Aanpassing van het tarief van de motorrijtuigenbelasting aan de inflatie	+ 210	
5	Verlaging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting (verlenging 20%-schijf en verkorting 26%-schijf met elk f. 1 100,-)	- 250	- 45
6	Totaal	+ 1 000	+ 10

Buiten het kader van het dekkingsplan zijn nog enkele maatregelen op belastinggebied in voorbereiding. Zo zal, zoals reeds in Bestek '81 is aangekondigd, het niveau van de bejaarden- en invaliditeitsaftrek aan een nadere studie worden onderworpen. In afwachting van de resultaten van die studie wordt voorgesteld de aftrekken op het huidige niveau te bevriezen. Hieruit vloeit een hogere opbrengst aan belasting voort van 40 miljoen in 1979.

Voorts is rekening gehouden met een extra belastingopbrengst van 50 miljoen in 1979 als uitvloeisel van de in het kader van de ombuigingsoperatie aangekondigde intensivering van de bestrijding van oneigenlijk gebruik en misbruik van de belastingwetgeving.

Een toevoeging aan de algemene middelen zal ontstaan na inwerking-treding van de in voorbereiding zijnde belasting op vermogensaanwas. Voor het jaar 1979 wordt hiervoor nog geen opbrengst geraamd. De voeding van het Fonds voor vermogensaanwasdeling zal plaatsvinden uit de algemene middelen.

Ten slotte zij gewezen op een tweetal fiscale wijzigingen, die reeds in 1978 hun beslag hebben gekregen, maar die een autonome opbrengst-verhogende invloed zullen hebben op de belastingopbrengst 1979. Zij betreffen de vervanging van de fiscale investeringsfaciliteiten door WIR-premies per 24 mei 1978 en de vervanging van de restant-kinderaftrek voor kinderen van werknemers en voor het derde kind van zelfstandigen door belastingvrije kinderbijslag per 1 oktober 1978. Ten opzichte van de in de ontwerp-begroting 1978 in de toetsing aan de begrotingsruimte opgenomen bedragen is de autonome invloed van deze maatregelen op de belastingopbrengst 1979 respectievelijk 0,8 en 0,2 miljard.

6.3.2. De belastingontvangsten

De belastingontvangsten zullen in 1979 op kasbasis naar schatting ruim 89,1 miljard bedragen. Na afdracht van de bedragen die toekomen aan de Europese Gemeenschappen en de fondsen¹ van 19,1 miljard, resulteert bij deze raming een opbrengst ten bate van de rijksbegroting van 70,0 miljard.

Zoals in bijlage 3-I uitvoerig is uiteengezet, is op de geraamde bruto opbrengst aan inkomsten- en vennootschapsbelasting niet in mindering gebracht het bedrag aan investeringspremies dat in het kader van de WIR zal worden uitgekeerd. Bij de door de belastingdienst feitelijk te verantwoorden ontvangsten op kasbasis zal dat wel het geval zijn. Om van deze geregistreerde kasontvangsten de bruto belastingopbrengst af te leiden zullen derhalve de WIR-premies bij die ontvangsten moeten worden opgeteld. In eerdergenoemde bijlage 3-I is een overzicht gegeven van het geschatte verloop van de WIR-premies op kasbasis.

¹ Bedoeld zijn hier het Gemeente-, het Provincie- en het Rijkswegenfonds, alsmede het nieuwe fonds Investeringsrekening.

De raming voor 1979 betekent ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten over 1978 een toename van bruto 8,4 miljard, ofwel van bijna 10½%. Een belangrijk deel van deze stijging vloeit voort uit de vaststaande en voorgenomen wijzigingen in het fiscale regime. Afgezien van de inflatiecorrectie is met deze wijzigingen namelijk een bedrag gemoeid van circa 3 miljard. Zeer belangrijk zijn hierbij de doorwerking in 1979 van de afschaffing van de kinderattract¹ (per 1 oktober 1978) en de afschaffing van de vervoegde afschrijvings- en investeringsattractaliteiten (per 24 mei 1978). Daarnaast wordt voor 1979 een dekingsplan voorgesteld van 1 miljard. Met de inflatiecorrectie, die naar wordt voorgesteld voor 100% zal worden toegepast, is voor 1979 een bedrag gemoeid van 1,6 miljard. De endogene opbrengstgroei kan op rond 7 miljard worden berekend.

In tabel 6.3.2, wordt een overzicht gegeven van de geraamde opbrengstgroei verdeeld naar enkele grote (categorieën van) belastingen².

Tabel 6.3.2. Raming belastingopbrengsten op kasbasis

Verschil	Vermoedelijke uitkomsten 1978	Ontwerp-begroting 1979	Absoluut		Procentueel
I	Kostprijsverhogende belastingen	34 400	37 140	2 740	8,0
	Waarvan omzetbelasting	21 500	23 000	1 500	7,0
	accijnzen	6 440	6 765	325	5,0
	overige belastingen	6 460	7 375	915	14,2
II	Belastingen op inkomen, winst en vermogen	46 245	51 905	5 660	12,2
	Waarvan inkomstenbelasting	7 200	7 900	700	9,7
	loonbelasting	28 000	31 000	3 000	10,7
	vennootschapsbelasting	8 800	10 600	1 800	20,5
	overige belastingen	2 245	2 405	160	7,1
III	Totaal	80 645	89 045	8 400	10,4

De geraamde groei van de opbrengst van de omzetbelasting van 1 500 miljoen vloeit voor ongeveer 400 miljoen voort uit wijzigingen in het fiscale regime. Het grootste deel daarvan (namelijk 330 miljoen) betreft de doorwerking in 1979 van de overheveling van energiedragers van het lage naar het algemene b.t.w.-tarief per 1 april 1978. De endogene opbrengststijging (van 1100 miljoen) is gebaseerd op de door het Centraal Planbureau voor 1979 geschatte nominale groei van de bestedingen ad circa 6½%.

De toename van de opbrengst in de sfeer van de accijnzen ad 325 miljoen wordt in hoofdzaak gedragen door de accijnzen van lichte olie (+ 125 miljoen) en de tabaksaccijnzen (+ 100 miljoen). Bij laatsigeneemde accijnzen speelt de overloop (ad 60 miljoen) van de tarief- en prijsverhoging per 1 februari 1978 een belangrijke rol. De opbrengst van de overige accijnzen neemt in 1979 naar schatting met ruim 100 miljoen toe.

Bij de overige kostprijsverhogende belastingen geven met name de belastingen van rechtsverkeer een naar verhouding sterke opbrengstgroei te zien (+ 425 miljoen ofwel 22%). Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de voorgenomen tariefverhoging met 1 procentpunt bij de overdrachtsbelasting (+ 265 miljoen). Daarnaast neemt ook de opbrengst van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting relatief sterk toe (met 275 miljoen, ofwel 30%). Dit vloeit met name voort uit de voorgestelde aanpassing van de tarieven aan de inflatie (+ 210 miljoen).

¹ Met uitzondering van die voor de eerste twee kinderen van zelfstandigen.

² Voor een gedetailleerd overzicht wordt naar bijlage 2 verwezen.

De raming van de opbrengst in de sfeer van de belastingen op inkomen, winst en vermogen is met aanzienlijk meer onzekerheden omgeven dan die van de kostprijsverhogende belastingen. Dit hangt in hoofdzaak samen met de moeilijk te schatten ontwikkeling van de fiscale winsten, zowel wat betreft de inkomsten- als wat betreft de vennootschapsbelasting. Zoals bekend biedt de prognose van het Centraal Planbureau inzake de ontwikkeling van het overig inkomen hier onvoldoende aanknopingspunten. De onzekerheidsmarge wordt nog vergroot door de noodzakelijke vertaling van de transactiecijfers naar kas cijfers.

Aan de raming van de inkomstenbelasting voor 1979 ad 7900 miljoen ligt o.a. ten grondslag dat de wijzigingen in het fiscale regime per saldo de opbrengst met ongeveer 175 miljoen doen toenemen. De totale opbrengstgroei is geschat op 700 miljoen. De endogene stijging – in hoofdzaak gebaseerd op een veronderstelde groei van de voor de inkomstenbelasting relevante winsten met ongeveer 10% – bedraagt op kasbasis derhalve circa 525 miljoen.

De geschatte groei van de opbrengst bij de loonbelasting vloeit voor ruim 0,8 miljard voort uit de wijzigingen in het fiscale regime. Deze betreffen met name de doorwerking in 1979 van de afschaffing van de kinderaftrek per 1 oktober 1978 (+ 0,9 miljard) en de verlenging van de 20%-schijf onder gelijktijdige inkorting van de 26%-schijf (– 0,2 miljard). De overige wijzigingen zullen tot een meeropbrengst van 0,1 miljard leiden. De endogene groei ad 2,2 miljard is gebaseerd op de door het Centraal Planbureau voor 1979 geraamde stijging van de loonsom in het bedrijfsleven en bij de overheid van 5½ resp. 7%.

De opbrengst op kasbasis van de vennootschapsbelasting zal in 1979 naar schatting 1800 miljoen hoger uitkomen dan in 1978. Deze sterke stijging hangt nauw samen met de afschaffing van de vervroegde afschrijvings- en investeringsaftrekfaciliteiten per 24 mei 1978. Via het automatisme in de aanslagregeling bij de vennootschapsbelasting – de zogenoemde 80%-regel – zal namelijk bij de voorlopige aanslagen 1978 nog nauwelijks rekening zijn gehouden met die afschaffing, hetgeen betekent dat zij ook in de kasontvangsten van 1978 nog niet merkbaar zal zijn; dit zal uiteraard wel het geval zijn in 1979.

Of uit hoofde van de belasting op vermogensaanwas reeds in 1979 een bedrag op kasbasis zal worden ontvangen is afhankelijk van de ingangsdatum van de Wet op de Vermogensaanwasdeling. Daarom is de opbrengst-raming voor 1979 voorshands pro memorie gesteld.

6.3.3. De belastingdruk

De voor 1979 geraamde feitelijke belastingdruk ad 34,1% van het nationale inkomen ligt ongeveer 1,3 procentpunt hoger dan de druk die thans voor 1978 wordt voorzien. Ongeveer tweederde deel van de drukstijging (namelijk 0,8 procentpunt) vloeit voort uit vaststaande en voorgenomen wijzigingen in het fiscale regime¹. De *endogene* opbrengstontwikkeling leidt in 1979 tot een drukverzwaring van naar schatting 0,5 procentpunt.

De *autonome* drukmutatie ad 0,8 procentpunt wordt vooral bepaald door twee maatregelen die niet tot een werkelijke drukverzwaring voor de particuliere sector leiden. Tegenover de lastenverzwaring in de fiscale sfeer staan immers in rechtstreeks verband lastenverlichtende maatregelen die niet in enigerlei drukcijfer tot uitdrukking komen. Gedoeld wordt hier op de afschaffing van de kinderaftrek en van de fiscale investeringsfaciliteiten die hun weerslag vinden in een verhoging van de kinderbijslaguitkeringen resp.

¹ Evenals in voorgaande jaren is de drukmutatie uit hoofde van de inflatiecorrectie als autonoom aangemerkt. Dit vloeit voort uit het feit dat de progressiefactor is berekend exclusief toepassing van de inflatiecorrectie. Vanuit fiscaal oogpunt

bezien behoort de toepassing van de 100%-inflatiecorrectie tot het vigerende fiscale regime en dient een beperking of het achterwege laten daarvan als een autonome maatregel te worden gezien.

¹ Deze 6½% is het gewogen gemiddelde van een voor de inkomstenbelasting veronderstelde fiscale winstgroei van 10% en een voor de loonbelasting geraamde belastbare loonstijging van 5½%.

Dat voor 1979 met een duidelijke endogene drukdaling moet worden gerekend voor de indirecte belastingen vloeit met name voort uit de veronderstelde opbrengstontwikkeling bij de omzetbelasting. Doordat de groei van de belaste bestedingen volgens de ramingen van het Centraal Planbureau in 1979 ongeveer een half procentpunt bij die van het nationaal inkomen achterblijft, moet ook voor de omzetbelasting met een dienovereenkomstige tragere opbrengststijging worden gerekend.

De endogene drukdaling uit hoofde van de accijnzen hangt samen met het feit dat dit belastingen zijn die in hoofdzaak worden geheven naar het volume en niet naar de waarde. Voor de categorie van de overige indirecte belastingen als geheel kan een drukstijging van 0,05 procentpunt worden geschat.

De progressie van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting leidt er toe dat deze categorie in het algemeen de grootste endogene drukverzwaring te zien geeft. Voor 1979 is deze drukstijging geschat op 0,6 procentpunt, voortvloeiende uit een veronderstelde (gewogen) belastbare inkomensgroei (inclusief volume-effecten) van ongeveer 6½%.¹ Daarbij zijn de gevolgen van de automatische inflatiecorrectie voor de opbrengstontwikkeling (een drukverlichting van 0,55 procentpunt) onder de autonome maatregelen begrepen. De endogene drukstijging uit hoofde van de vennootschapsbelasting vloeit voort uit het feit dat bij de raming met een fiscale winstgroei is gerekend, die mede als uitvloeisel van het beleid gericht op kostenmattiging, enigszins uitgaat boven de groei van het nationale inkomen.

De endogene drukmutatie

	Endo- geen	Auto- noom	Totaal
Omzetbelasting	-0,15	+0,15	-
Accijnzen	-0,05	+0,00	-0,05
Overige indirecte belastingen	+0,05	+0,15	+0,20
Totaal indirecte belastingen	-0,15	+0,30	+0,15
Loon- en inkomstenbelasting	+0,60	-0,15	+0,45
Vennootschapsbelasting	+0,05	+0,65	+0,70
Overige directe belastingen	-	-	-
Totaal directe belastingen	+0,65	+0,50	+1,15
Totaal	+0,50	+0,80	+1,30
Waarvan statistisch	-	+0,90	+0,90
Totaal exclusief statistisch	+0,50	-0,10	+0,40

Tabel 6.3.3 Belastingdrukmutatie in 1979 ten opzichte van 1978

drukmutatie in 1979.

In tabel 6.3.3 wordt een overzicht gegeven van de onderdelen van de

100%.

gevolg van de toepassing van de automatische inflatiecorrectie in 1979 met centage is de resultante van een drukstijging van 0,45 procentpunt als saldo een drukdaling van 0,1 procentpunt voortvloeiend. Laatste genoemd per procentpunt. Dit impliceert dat uit hoofde van de andere maatregelen per de uitkeringen in het kader van de WIR. De autonome drukverzwaring uit

De autonome drukmutatie

De autonome drukverzwaring vanwege de omzetbelasting vloeit voor het grootste deel (namelijk voor ruim 0,1 procentpunt) voort uit de doorwerking in 1979 van de overheveling van energiedragers van het lage naar het hoge b.t.w.-tarief per 1 april 1978. Het resterende deel van de autonome drukstijging bij de omzetbelasting is het gevolg van de overloop van de tariefverhoging voor sigaretten en shag per 1 februari 1978 en de veronderstelde maatregelen in het kader van het dekkingsplan 1979. Tot laatstbedoelde maatregelen behoren ook de verhoging van het tarief van de overdrachtsbelasting en van de motorrijtuigenbelasting; deze leiden in de sfeer van de overige indirecte belastingen tot een drukverzwaring van 0,15 procentpunt. In totaal komt daarmee de autonome drukverzwaring van de indirecte belastingen uit op 0,30 procentpunt.

De maatregelen betreffende de loon- en inkomstenbelasting leiden, voornamelijk als gevolg van de behandeling van de inflatiecorrectie (zie voetnoot bij de tekst eerder in deze paragraaf), per saldo tot een drukdaling van 0,15 procentpunt. Afgezien van de inflatiecorrectie resulteert een autonome drukstijging, en wel van ruim 0,4 procentpunt. Hiervoor is in hoofdzaak de meeropbrengst uit hoofde van de afschaffing van de kinderaftrek verantwoordelijk (+ 0,40 procentpunt). Daarnaast veroorzaakt de voorgenomen afschaffing van de algemene winstaftrek in het kader van de studie-Hofstra een drukverzwaring van 0,1 procentpunt. De voorgestelde verlenging van de 20%-schijf, onder gelijktijdige inkorting van de 26%-schijf, heeft daarentegen een drukverlichtend effect van 0,1 procentpunt.

De grootste autonome drukmutatie in 1979 doet zich voor bij de vennootschapsbelasting. Deze is voor ruim een half procentpunt het gevolg van de afschaffing van de vervroegde afschrijvings- en investeringsaftrekfaciliteiten. Daarnaast leidt ook de beperking van de in het kader van de Hofstra-studie beschikbaar gestelde bedragen (i.c. het vervallen van de algemene winstaftrek) nog tot enige drukverzwaring in 1979.

6.3.4. De niet-belastingontvangsten

De raming van het totaal van de niet-belastingmiddelen bedraagt voor 1979 18 891 miljoen, hetgeen ten opzichte van de raming in de ontwerp-begroting voor het jaar 1978 een stijging van 864 miljoen betekent of wel van bijna 5%.

De stijging van de relevante niet-belastingmiddelen exclusief de aardgasopbrengsten wordt aanzienlijk hoger geraamd nl. 11½%, of 1 221 mln., dit als gevolg van hogere ramingen voor het merendeel van de posten zoals de winst Nederlandsche Bank, de rente van woningwetleningen en de uitkeringen van de P.T.T. De ontvangsten uit de selectieve investeringsregeling worden op 200 miljoen geraamd. Deze ontvangsten moeten worden gezien in samenhang met de verhoogde algemene toeslagen van de W.I.R.

De raming van de aardgasopbrengsten voor 1979 is belangrijk lager dan vorig jaar nog werd verondersteld. Deze bedroeg in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1978 nl. 6 880 miljoen, terwijl thans hiervoor een bedrag van 6 276 miljoen wordt aangenomen.¹ Oorzaak hiervan is de reeds eerder vermelde achterblijvende stookolieprijsontwikkeling in 1978 en gewijzigde veronderstellingen voor de komende jaren.

De raming van de niet relevante posten is vergeleken met de ontwerp-begroting 1978 313 miljoen lager voornamelijk als gevolg van een in dat jaar voorkomende aflossing van EG-kredieten (krediet aan Italië) ten bedrage van 405 miljoen.

Voor een specificatie van deze ontvangsten wordt verwezen naar bijlage 2-D.

¹ Dit laatste bedrag is bovendien nog voor ongeveer 100 miljoen opwaarts beïnvloed doordat met ingang van 1979 alle op-

brengsten uit hoofde van vergunningen mijnwetgeving tot de aardgasbaten worden gerekend.

De studie naar de samenhang tussen begrotingsbeleid en garantieverlening heeft mede deel uitgemaakt van het advies dat door de Studiegroep Begrotingsruimte is uitgebracht. Aanleiding tot opnemning van deze problematiek in het zesde rapport van de Studiegroep vormde de in de Miljoenennota 1978 aangegeven noodzaak tot nadere bestudering van de mogelijkheden van een (budgettair neutrale) wijziging in de financiering van de sociale woningbouw. Met dit laatste werd gedoeld op een rechtstreekse (door de overheid gegarandeerde) financiering op de kapitaalmarkt door de woningcorporaties, zoals in 1977 met betrekking tot een gedeelte van het woningbouwprogramma in de sociale sector, in beginsel eenmalig, heeft plaatsgevonden. De Studiegroep heeft dit specifieke probleem in het bredere kader van de garantieverlening geplaatst. De aanbevelingen welke de Studiegroep voor de terzake te volgen gedragslijn heeft gedaan, hebben de instemming van de regering. Deze aanbevelingen welke een voortzetting van het tot nu toe gevoerde beleid betekenen, worden hieronder beknopt weergegeven.

Door het Rijk verleende garanties kunnen ertoe leiden dat in andere sectoren van de economie additionele bestedingen plaatsvinden, gefinancierd via een vergroot beroep van die sectoren op de kapitaalmarkt. Indien dit het geval is — te denken valt daarbij met name aan de garanties welke gepaard gaan met een taakverschuiving tussen de collectieve en de particuliere sector, alsmede aan garanties die beogen majeuze impulsen aan de bestedingen in de particuliere sector te verlenen — verminderd de kapitaalmarkt ruimte voor het Rijk. Bij zodanige garantieverleningen zal dan ook, in zoverre daarmee bij de vaststelling van de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingsstekort geen rekening kon worden gehouden, in beginsel een bijstelling van dat tekort moeten plaatsvinden. Dit laatste is niet nodig wanneer met de gevolgen van de garantieverlening wel rekening is gehouden. Met name valt hierbij te denken aan de verwachte groei van de garanties ten behoeve van bedrijfsinvesteringen.

Bovenstaande gedragslijn is mede van toepassing op die garanties welke worden verleend als alternatief voor financiering via de rijksbegroting. Indien bijvoorbeeld uitgaven van de rijksbegroting worden afgevoerd in het vervolg worden gefinancierd via een rechtstreeks, door de overheid gegarandeerd, beroep op de kapitaalmarkt door de particuliere sector of de lagere overheid, is een neerwaartse bijstelling van het aanvaardbare structurele begrotingsstekort noodzakelijk. Met betrekking tot de verlening van dergelijke garanties moet echter terughoudendheid worden betracht. De aard van het structurele begrotingsbeleid brengt namelijk met zich mee dat de omvang van het structurele begrotingsstekort niet jaarlijks wordt beoordeeld en aangepast. Dit heeft tot gevolg dat de buiten de begroting gefinancierde activiteiten zich na het jaar waarin ze zijn geëntameerd, dan wel van de begroting zijn afgevoerd, kunnen onttrekken aan de prioriteitenafweging. Tevens worden de kansen op een verstoring van het evenwicht tussen nationale middelen en bestedingen en op verstoringen in de monetair sfeer vergroot. Daarom mogen slechts zwaaiwegende motieven, zoals wijzigingen in de opvattingen over de taak van de overheid, tot een dergelijke financieringswijze doen besluiten.

7. De financiën van de gemeenten en de provincies

7.1. De herziening van het plaatselijke belastinggebied in de jaren zeventig

In het belastingjaar 1979/1980 worden ingevolge de wet van 24 december 1970 (Stb. 608) tot wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen de grondbelasting en de personele belasting nergens meer geheven. De genoemde wet beoogt aan de gemeenten een belastingcapaciteit te geven van een zodanige omvang, dat deze praktische betekenis heeft voor het door de gemeente te voeren financiële beleid. De gemeenten hebben de bevoegdheid gekregen de nieuwe onroerend-goedbelastingen te heffen, waartegenover echter enige oude gemeentelijke belastingen zijn vervallen, waaronder de straatbelasting, alsmede de grondbelasting en de personele belasting.

Al geruime tijd werd van beide laatstgenoemde rijksbelastingen de gehele hoofdsom aan de gemeenten uitgekeerd. Tevens hieven de gemeenten evenals de provincies opcenten op de hoofdsom van deze belastingen. Aangezien hierin voor de provincies een belangrijke bron van eigen inkomsten was gelegen, dwong het verdwijnen van de grondbelasting en de personele belasting ook tot een herziening van het provinciale belastinggebied.

Voor de totale herziening van het gemeentelijke en provinciale belastinggebied ingevolge de eerdergenoemde wet van 24 december 1970 werd een overgangstijd van ongeveer tien jaren voorzien. Het jaar 1979, met ingang waarvan de heffing van de grondbelasting en de personele belasting definitief tot het verleden zal behoren, moet als het einde van die termijn worden beschouwd.

De onroerend-goedbelastingen werden voor het eerst over 1973 geheven. In 1979 zullen alle gemeenten, op één na, van de bevoegdheid tot heffing van deze belastingen gebruik maken.

Uit tabel 7.1 blijkt, dat met name in de jaren 1975 en 1976 de grote doorbraak naar de heffing van de onroerend-goedbelastingen heeft plaatsgevonden.

Tabel 7.1. De onroerend-goedbelastingen (o.g.b.) 1973-1979

Jaar	Aantal gemeenten dat o.g.b. heft	Aantal inwoners, als percentage Nederl. bevolking	Opbrengst per belastingjaar ¹
1973	2	1,6	17
1974	18	6	60
1975	151	48	680
1976	449	76	1 055
1977	678	90	1 350
1978	766	95	1 550
1979	alle, op één na	100	1 700

¹ Vanaf 1977 ramingen.

Uitgaande van de veronderstelling dat de groei, die de vervallen belastingen aan het einde van de jaren zestig en aan het begin van de jaren zeventig te zien gaven, zich zou hebben voortgezet, kan de opbrengst daarvan voor de gemeenten voor 1979 gesteld worden op 1 300 à 1 400 miljoen. Gezien de geraamde opbrengst van de onroerend-goedbelastingen over 1979 van 1 700 miljoen betekent dit dat de herziening van het gemeentelijke belastinggebied tot hogere inkomsten heeft geleid. Voor de totaliteit van de gemeenten is er voorts nog een ruime onbenutte belastingcapaciteit. Zoals uit tabel 6.1 in de miljoenennota 1978 (blz. 41) blijkt, zijn de eigen inkomsten van de gemeenten evenwel verhoudingsgewijs van geringe omvang gebleven.

De provincies hebben van hun in de wet van 24 december 1970 voorziene bevoegdheid om opcenten op de motorrijtuigenbelasting te heffen, nog geen gebruik kunnen maken. Ter compensatie ontvangen zij ten laste van de rijksbegroting een jaarlijkse, met 5% per jaar groeiende, uitkering ter grootte van de opbrengst van hun opcentenheffing op de grondbelasting en de personele belasting 1971/1972, verhoogd met een vast bedrag van 10 miljoen. Over 1978, met doorwerking naar 1979, is deze uitkering verhoogd met 30 miljoen.

Over de problematiek van het provinciale belastinggebied is op 9 maart 1978 een nota aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstuk 14 964, nr. 2).

7.2. Het Gemeentefonds en het Provinciefonds

De voorgenomen beleidsombuigingen in het kader van Bestek '81 hebben ook gevolgen voor de gemeenten en de provincies. Van hen mag een evenwichtige bijdrage aan de noodzakelijke beperkingen worden verlangd. Bij het Gemeentefonds zal ingaande 1979 het trendmatige volume-acres worden vermindert. Als gevolg van de lagere trendmatige reële groei voert van het nationaal inkomen (3,0% in plaats van de tot nu toe gehanteerde 3,75%) neemt de groei in de ter beschikking van de overheid staande middelen af. Om te voorkomen dat het Gemeentefonds een extra beslag gaat leggen op de kleiner geworden begrotingsruimte van het Rijk is het volume-acres met 0,9 (0,75 × progressiefactor van 1,16) tot 2,6% verlaagd. Daarnaast wordt in het kader van een verdergaande noodzakelijke beperking van de collectieve uitgaven van de gemeenten een extra verlaging van het volume-acres gevraagd tot 2,35%.

Het bedrag van 50 miljoen, dat m.l.v. 1976 jaarlijks is toegekend in verband met de personeelsituatie bij de sociale diensten, zal in 1979 worden gecontinueerd. Het vorig jaar in de meerjarencijfers opgenomen extra acres van 45 miljoen per jaar is thans tot en met 1983 gehandhaafd. Mede hierdoor is het mogelijk dat ingaande 1979 het bedrag per eenheid van de vertijning sociale structuur wordt verhoogd van 120 tot 170 gulden. Tevens zal, in verband met de beëindiging van de vaststelling van de belastbare opbrengst gebouwd voor de grondbelasting, de totstandkoming van een interim-maatstaf voor de bebouwing worden bevorderd. Bijlage 3-D bevat een overzicht van de meerjarenramingen van het Gemeentefonds. In de afgelopen jaren zijn in feite de uitkeringen uit het Provinciefonds bepalend geweest voor de vaststelling van de inkomsten en niet meer, zoals voorheen, omgekeerd. Voor de bepaling van het jaarlijkse acres van de uitkeringen is daarbij uitgegaan van de trendmatige toename van de opbrengst van de rijksbelastingen. Een van de factoren, die deze trendmatige groei veroorzaken, is de trendmatige toename van het nationale inkomen. Als gevolg van de lagere trendmatige groei voert ook de groei van de opbrengsten van de rijksbelastingen af. Het jaarlijkse acres van het Provinciefonds zal dienovereenkomstig worden vermindert. Ten aanzien van dit fonds zullen geen verdere beperkingen worden aangebracht.

Ook van de meerjarenramingen van het Provinciefonds bevat bijlage 3-D een overzicht.

7.3. De financiering van de kapitaaluitgaven van de lagere publiek-rechtelijke lichamen

De kapitaaluitgaven van gemeenten en provincies, uitgedrukt als een percentage van het nationale inkomen, vertonen reeds gedurende een aantal jaren een dalende tendens (zie tabel 7.3.b). De daling moet waarschijnlijk worden toegeschreven aan het feit, dat de achterstanden in het investeringspeil uit voorgaande jaren geleidelijk werden ingelopen en dat er in sommige categorieën kapitaalgoederen verzadigingsverschijnselen begonnen op te treden. In 1977 was de daling echter wel bijzonder groot. De kapitaaluitgaven van gemeenten en provincies, exclusief die voor volkshuisvesting, vertoonden in dat jaar een afnemng van 2%. Gelet op de prijsstijging van de overheidsinvesteringen (9%) was de daling van het investeringsvolume van de lagere overheid duidelijk groter.

In 1977 is het overschot op de gewone dienst verder toegenomen. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in een stijging van de uitkeringen uit het Gemeentefonds en andere inkomensoverdrachten. Voorts hebben enkele bijzondere factoren de kasontvangsten in 1977 gunstig beïnvloed, en wel een kas-effect van de financiële regeling van het Rijk met de gemeente Amsterdam alsmede de voorschotten aan de gemeenten op de onroerend-goedbelasting. Ook heeft in het vierde kwartaal een na-uitkering uit het Gemeentefonds plaatsgevonden, die betrekking had op vroegere uitkeringsjaren.

Het grotere overschot op de gewone dienst tesamen met de teruggang in de kapitaaluitgaven heeft geleid tot een daling van het financieringstekort van gemeenten en provincies. Uit tabel 7.3.a blijkt dat ook voor de gehele lagere overheid sprake is van een daling van het financieringstekort. Deze moet voornamelijk worden toegeschreven aan gemeenten en provincies. Het kapitaalmarktberoep van de lagere overheid in 1977 liep eveneens terug maar minder, waardoor een consolidatie van vlottende schuld kon plaatsvinden. Een en ander komt tot uiting in tabel 7.3.b.

Tabel 7.3.a. Financieringsoverzicht van de lagere overheid
(in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen)

Jaar	Financierings- tekort	Netto beroep op binnenlandse kapitaalmarkt	Liquiditeits- tekort (-)
1970	2,6	1,6	-1,0
1971	2,4	2,1	-0,3
1972	1,9	3,2	1,3
1973	1,8	1,3	-0,5
1974	2,3	2,2	-0,1
1975	1,9	1,9	0,0
1976	1,3	1,2	-0,1
1977	0,8	1,1	0,3

Bron: De Nederlandsche Bank

Voor 1978 en 1979 worden financieringstekorten van respectievelijk 1,5 en 1,4 procent van het nationale inkomen verwacht. Deze ten opzichte van 1977 aanzienlijke toename is op de volgende factoren terug te voeren. De scherpe daling van het tekort in 1976 en 1977 hing vooral samen met de sterke stijging van het totale overschot op de lopende dienst. Het valt te verwachten dat dit grote overschot enigszins zal verminderen, ook al vanwege eerdergenoemde incidentele factoren, die het overschot in 1977 hebben beïnvloed. Daarnaast is van belang dat het financieringstekort in het eerste halfjaar van 1978 vermoedelijk reeds ruim 2,6 miljard bedroeg (1,0% van het nationale inkomen). Dit zou erop kunnen wijzen dat in 1977 bepaalde activiteiten zijn uitgesteld, die in 1978 het tekort vergroten.

Het bedrag van de kasgeldnorm¹ is in 1977 weer aanzienlijk gestegen. De totale kasgeldnorm van provincies en gemeenten bedroeg in het begin van 1978 ruim 8,3 miljard tegen ruim 7,4 miljard in het begin van 1977. Hierboven werd reeds geconstateerd dat de netto vlottende schuld gedurende 1977 is afgenomen. Hoewel de netto betalingsverplichtingen² van gemeenten en provincies na een schommelend verloop in de eerste helft van de jaren zeventig, vanaf 1976 tot 1978 opliepen van 1,2% naar 1,5% van het nationale inkomen, daalde de netto vlottende schuld zodanig, dat de uit deze beide ontwikkelingen resulterende netto kapitaalbehoefte afnam. Dit laatste heeft, tezamen met de stijging van de kasgeldnorm, ertoe geleid dat de ruimte onder deze norm in 1977 wederom aanzienlijk is toegenomen. In verband met de vooral gedurende de laatste jaren sterk gestegen kasgeldnorm en de ruimte onder die norm, blijft derhalve een spoedige totstandkoming van de wet tot wijziging van artikel 2 van de Wet kapitaalluitgaven publiekrechtelijke lichamen (wetsontwerp zitting 1972, nr. 12037) onder andere inhoudende een verlaging van het minimumpercentage van de kasgeldnorm van 25 naar 15, alsmede de mogelijkheid tot eerdere ingang van een consolidatieverplichting van vlottende schuld, van groot belang. De beschreven ontwikkelingen komen tot uiting in tabel 7.3.b.

Tabel 7.3.b. Enkele gegevens betreffende o.a. de vlottende schuld en de kapitaalluitgaven van gemeenten en provincies (in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen, per jaaruitmo (kolom 2 t/m 6) en op basis van nationale rekeningen (kolom 7)).

Stand bij de aanvang van het jaar						
1	2	3	4	5	6	7
Kas- geldnorm	Netto vlottende schuld	Netto betalings- verplichtingen	Netto kapitaalbehoefte (3 + 4)	Netto overschrijding van (+) c.q. kasgeldnorm onder (-) de netto ruimte	Netto inkl. aflossingen excl. volks- huusvesting	Kapitaalluitgaven
gemiddeld 1967-1970	2,1	2,4	1,7	4,1	+2,0	5,9
1971	2,2	1,8	1,5	3,3	+1,1	6,0
1972	2,2	2,6	1,0	3,6	+1,4	5,5
1973	2,2	1,2	1,3	2,5	+0,3	5,0
1974	2,3	1,5	1,1	2,6	+0,3	5,0
1975	2,5	1,2	1,4	2,6	+0,1	5,1
1976	2,8	1,2	1,2	2,4	-0,4	5,0
1977	3,0	0,8	1,4	2,2	-0,8	4,5
1978	3,2	0,5	1,5	2,0	-1,2	

¹ De kasgeldnorm is het bedrag dat door lagere publiekrechtelijke lichamen in het algemeen vlottend mag worden gefinancierd en dat wordt berekend als een bepaald percentage (25 voor gemeenten en provincies) van de inkomsten van de gewone dienst van deze lichamen.
² Onder netto betalingsverplichtingen worden verstaan de betalingen uit hoofde van goed-gekeurde kapitaalluitgaven in de eerst-komende 15 maanden, verminderd met de in die periode te verwachten kapitaal-inkomsten.

7.4. De specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en andere publiekrechtelijke lichamen

Naast de uitkeringen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds hebben de overige publiekrechtelijke lichamen andere inkomsten, waarvan de specifieke uitkeringen kwantitatief de belangrijkste zijn. Het gaat hierbij om gelden die op de rijksbegroting worden uitgetrokken en aan de overige publiekrechtelijke lichamen worden verstrekt ter (gedeeltelijke) financiering van bepaalde activiteiten.

Exclusief de woningwetleningen geeft het totaal aan specifieke uitkeringen de volgende groei te zien:

Tabel 7.4.a. Groei van de specifieke uitkeringen exclusief woningwetleningen (volgens ontwerp-begroting)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Totaal bedrag	9 550	12 673	17 593	19 009	19 940	21 336
Groei in %		33	39	8	5	7
Waarvan uitkeringen betreffende het onderdeel sociale voorzieningen en gezondheidszorg	3 910	5 532	8 850	9 158	9 784	10 429
Groei in %		41	60	3	7	7

De groei in 1977 is in belangrijke mate beïnvloed door de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), ten gevolge waarvan een zekere substitutie heeft plaatsgevonden van bijstandsuitkeringen door AAW-uitkeringen. Ook in 1978 doet dit effect zich nog gevoelen.

Daarnaast is de groei van de specifieke uitkeringen na 1976 verminderd door de ombuigingen welke in 1977 en 1978 in het kader van de 1% operatie, en in 1979 op grond van Bestek '81 zijn aangebracht.

Tabel 7.4.b. De specifieke uitkeringen volgens de ontwerp-begrotingen 1978 en 1979

	Totaal	Ontwerp-begroting 1979			Totaal	Ontwerp-begroting 1978		
		Aan gemeenten		Aan pro- vincies en andere publiek- rechtelijke lichamen		Aan gemeenten		Aan pro- vincies en andere publiek- rechtelijke lichamen
		Voor lopende uitgaven	Voor inves- teringen			Voor lopende uitgaven	Voor inves- teringen	
Politie en civiele verdediging	1 806	1 681	45	80	1 664	1 542	44	78
Verkeer en waterstaat	1 913	860	272	781	1 791	848	232	711
Onderwijs	4 814	4 765	49	—	4 519	4 477	42	—
Cultuur en recreatie	332	243	66	23	301	214	70	17
Sociale voorzieningen en Volksgezondheid	10 429	9 767	628	34	9 784	9 485	269	30
(w.o. werkgelegenheidsmaat- regelen)	(379)	(81)	(298)	(—)	(378)	(112)	(241)	(25)
volkshuisvesting								
— woningexploitatie	1 438	1 317	121	—	1 361	1 209	152	—
— overige	342	23	310	9	273	22	244	7
Handel en nijverheid	58	—	55	3	65	—	65	—
Overige	204	69	44	91	182	56	32	94
	21 336	18 725	1 590	1 021	19 940	17 853	1 150	937
Leningen woningwetbouw	3 604	—	3 604	—	3 323	—	3 323	—
	24 940	18 725	5 194	1 021	23 263	17 853	4 473	937

Bijlagen van de Miljoenennota 1979

1. Algemene verzamelstaat van de uitgaven en de ontvangsten per hoofdstuk van de begrotingen 1978 en 1979

A. Uitgaven en ontvangsten

Hoofdstukken	Uitgaven				Ontvangsten	
	Ontwerp-begroting 1978		1979		Ontwerp-begroting 1978	
	bedrag	in % van totaal	bedrag	in % van totaal	bedrag	bedrag
I Huis der Koningin	8	0,0	8	0,0	—	—
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	111	0,1	128	0,1	1	2
III Algemene Zaken	80	0,1	81	0,1	40	40
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	117	0,1	177	0,2	16	81
V Buitenlandse Zaken	2 300	2,4	2 644	2,5	155	192
VI Justitie	2 475	2,6	2 615	2,5	288	319
VII Binnenlandse Zaken	5 030	5,2	5 229	5,0	225	265
VIII Onderwijs en Wetenschappen	19 951	20,7	20 592	19,6	180	222
IX A Nationale Schuld	7 345	7,6	8 310	7,9	7	7
IX B Financiën	2 420	2,5	2 550	2,4	67 590	71 636
X Defensie	9 542	9,9	10 005	9,5	544	552
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	8 320	8,6	9 088	8,6	3 112	3 579
XII Verkeer en Waterstaat	7 970	8,3	8 368	8,0	2 732	2 893
XIII Economische Zaken	2 097	2,2	2 536	2,4	6 570	6 609
XIV Landbouw en Visserij	2 066	2,2	2 083	2,0	227	271
XV Sociale Zaken	10 102	10,5	13 205	12,6	1 175	1 112
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	9 283	9,7	9 364	8,9	656	726
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 379	3,5	3 801	3,6	172	266
Aanvullende posten	3 609	3,8	4 341	4,1	—	110
Totaal	96 205	100,0	105 125	100,0	83 690	88 882
Saldi					-12 515	-16 243

De uitgaven-bedragen zijn tevens gegeven in percentages van het totaalbedrag. Daarbij wordt erop gewezen dat deze percentages enigszins worden beïnvloed door de nog niet aan de begrotingshoofdstukken toebedeelde bedragen van de aanvullende posten. De hiervoor aan het slot opgenomen bedragen betreffen voor een deel conjuncturele uitgaven.

B. Aanvullende posten 1979

	Uitgaven
1 Relevante uitgaven ¹	3 837
2 Werkgelegenheidsprogramma's ²	504
	4 341

¹ Voor een specificatie zie bijlage 3-A

² Voor een specificatie zie bijlage 1-C rekening houdend met de daar vermelde voetnoot.

C. Specificatie van de conjuncturele uitgaven

	Vermoedelijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979
a. Programma 1973	32	10
b. Programma van september 1974	21	2
c. 3½ miljard-programma van november 1974	100	183
d. Nota inzake de werkgelegenheid van februari 1975	16	3
e. Nadere maatregelen van april 1975	41	116
f. Beleidsprogramma 1976	905	229
g. Werkgelegenheidsprogramma's 1977 I en II	318	56
		599
Van de programma's van vóór 1978 zal 200 miljoen ten laste van 1980 en volgende jaren komen		-200
		399
h. Aanvullend beleid 1978	1 370	822
Totaal conjuncturele uitgaven (verschil tussen de totaalbeelden I en II van tabel 6.1.a.)	2 803	1 221 ¹

¹ Hiervan in ontwerp-begroting van:

Financiën	3 miljoen
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	17 miljoen
Economische Zaken	252 miljoen
Sociale Zaken	445 miljoen
Totaal	717 miljoen

2. Ontvangsten

A. Ramingen belastingopbrengsten op kasbasis voor 1978 en 1979

	Oorspronkelijke raming 1978	Herziene raming 1978 ¹	Vermoedelijke uitkomsten 1978	Raming 1979
I Kostprijsverhogende belastingen	34 820	34 435	34 400	37 140
a. Invoerrechten	1 450	1 300	1 250	1 325
b. Omzetbelasting	21 900	21 500	21 500	23 000
c. Bijzondere verbruiksbelasting personenauto's	1 500	1 475	1 450	1 550
d. Accijns van lichte olie	2 625	2 675	2 700	2 825
e. Accijns van minerale oliën, andere dan lichte olie	575	600	575	600
f. Tabaksaccijns	1 625	1 650	1 650	1 750
g. Alcoholaccijns	900	900	925	975
h. Bieraccijns	275	275	265	275
i. Wijnaccijns en accijns van mousserende dranken	180	180	175	185
j. Suikeraccijns	25	25	25	25
k. Accijns van alcoholvrije dranken	130	125	125	130
l. Belastingen van rechtsverkeer	1 925	1 925	1 950	2 375
m. Motorrijtuigenbelasting				
1. exclusief opcenten	875	925	925	1 200
2. opcenten ten behoeve van het Rijkswegenfonds	830	875	875	920
n. Grondbelasting (rijksopcenten)	5	5	10	5
II Belastingen op inkomen, winst en vermogen	45 220	44 990	46 245	51 905
a. Inkomstenbelasting	7 500	7 200	7 200	7 900
b. Loonbelasting	27 800	27 100	28 000	31 000
c. Dividendbelasting	800	875	875	925
d. Kansspelbelasting	45	65	65	55
e. Vennootschapsbelasting	7 900	8 500	8 800	10 600
f. Vermogensbelasting	625	675	725	800
g. Successierechten	550	575	575	625
h. Personele belasting (rijksopcenten)	p.m.	p.m.	5	p.m.
i. Belasting op vermogensaanwas	—	—	—	p.m.
III Totaal van I en II	80 040	79 425	80 645	89 045
Aandeel van het Gemeentefonds	10 517 ²	10 685 ⁴	10 861 ⁴	11 076 ⁷
Aandeel van het Provinciefonds	710 ³	708 ⁵	708 ⁶	758 ⁸
Aandeel van het Rijkswegenfonds	830	875	875	920
Aandeel van de Europese Gemeenschappen				
1. in de invoerrechten ⁹	1 440	1 290	1 241	1 315
2. in de omzetbelasting	880	—	—	1 100
Afdracht aan de Investeringsrekening	p.m.	p.m.	2 080 ¹⁰	3 885 ¹¹
	14 377	13 558	15 765	19 054
Ten bate van de Rijksbegroting	65 663	65 867	64 880	69 991

¹ Conform de ramingen in de nota over de uitvoering van de rijksbegroting 1978 (kamerstuk 15 062).

² 13,68% van de opbrengst met uitzondering van die van de invoerrechten, de motorrijtuigenbelasting, de grondbelasting en de personele belasting.

³ 0,924% van de onder ² bedoelde opbrengst.

⁴ 14,00% van de onder ² bedoelde opbrengst.

⁵ 0,928% van de onder ² bedoelde opbrengst.

⁶ 0,913% van de onder ² bedoelde opbrengst.

⁷ 12,94% van de onder ² bedoelde opbrengst.

⁸ 0,885% van de onder ² bedoelde opbrengst.

⁹ Geraamde opbrengst van de invoerrechten, exclusief de rechten op E.G.K.S.-goederen.

¹⁰ 13% van de opbrengst van de inkomsten en de vennootschapsbelasting.

¹¹ 21% van de onder ¹⁰ bedoelde opbrengst.

B. Belastingdruk in de laatste tien jaar

	Nationaal inkomen	Totale belastingbaten ¹	
	Netto tegen marktprijzen	Bedrag	in % van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen ²
1970	105 400	29 450	27,9 (27,5)
1971	118 700	34 900	29,4 (28,9)
1972	134 500	40 800	30,3 (29,7)
1973	154 850	46 000	29,7 (28,9)
1974	174 650	52 850	30,3 (29,2)
1975	189 550	58 000	30,6 (29,3)
1976	216 150	66 950	31,0 (29,8)
1977	237 550	75 650	31,8 (30,7)
1978	256 450	84 150	32,8 ³ (31,7) ³
1979	274 500	93 700	34,1 ³ (33,0) ³

¹ Het betreft hier belastingen die aan het desbetreffende jaar kunnen worden toegerekend, geheven door het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen. De laatste belopen, met inbegrip van de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, in 1979 ongeveer 2835 miljoen. De milieuheffingen zijn, anders dan bij de in de Macro Economische Verkenning opgenomen

belastingdrukcijfers, niet in de belastingbaten opgenomen. Hierdoor kunnen niveauverschillen optreden met de in de M.E.V. 1979 voor de belastingdruk gepresenteerde cijfers. In de belastingdrukcijfers voor de jaren 1971–1973 is de opbrengst vanwege de wiebeltax begrepen. Voor het overige wordt voor een technische toelichting op de gegevens verwezen naar de noot bij tabel

8–3 blz. 94 van de miljoenennota 1973.

² De cijfers tussen haakjes geven de belastingdruk weer, indien de belastingbaten in de sfeer van de vennootschapsbelasting die voortvloeien uit aardgaswinsten buiten beschouwing worden gelaten.

³ De belastingdrukstijging in 1978 en 1979 is 0,3 respectievelijk 0,9 procentpunt het gevolg van de afschaffing van de kinder-afrek en van de vervroegde afschrijvings- en investeringsaftrekfaciliteiten.

C. Verdeling van de belastingdruk¹ in de laatste tien jaar

	Belastingen op inkomen, winst en vermogen ²		Kostprijsverhogende belastingen ³	
	Bedrag	in % van het totaal ⁴	Bedrag	in % van het totaal ⁴
1970	16 425	55,6 (54,9)	13 125	44,4 (45,1)
1971	19 950	56,9 (56,1)	15 100	43,1 (43,9)
1972	23 350	57,0 (56,1)	17 600	43,0 (43,9)
1973	26 325	57,0 (55,9)	19 825	43,0 (44,1)
1974	31 725	59,8 (58,3)	21 350	40,2 (41,7)
1975	34 350	59,1 (57,3)	23 750	40,9 (42,6)
1976	39 000	58,1 (56,4)	28 075	41,9 (43,6)
1977	43 175	56,9 (55,3)	32 700	43,1 (44,7)
1978	48 050	56,9 (55,4)	36 375	43,1 (44,6)
1979	54 650	58,2 (56,7)	39 325	41,8 (43,3)

¹ De belastingen die aan het desbetreffende jaar kunnen worden toegerekend, geheven door het Rijk en de lagere overheid. De cijfers voor de jaren 1971–1973 zijn inclusief de opbrengsten uit hoofde van de wiebeltax.

² Inclusief de opbrengst vanwege de successierechten.

³ Exclusief de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en de milieuheffingen.

⁴ De cijfers tussen haakjes geven de verdeling van de belastingdruk weer, indien de belastingbaten in de sfeer van de vennootschapsbelasting die voortvloeien uit aardgaswinsten buiten beschouwing worden gelaten.

D. Overzicht van de niet-belastingontvangsten

	Ontwerp- begroting 1978	Herziene raming 1978	Ontwerp- begroting 1979
Terugontvangen verpleegkosten uit het A.W.B.Z.-fonds	96	83	84
Gerechtelijke boeten	138	150	154
Dienst Geneeskundige Verzorging Politie	129	129	145
Verrichten van werkzaamheden voor derden door het Computer Centrum Limburg en het Rijkscomputercentrum	76	76	101
Schoolgelden	69	69	82
Renteloze studievoorschotten en promessen	57	57	69
Rente van staatsbedrijven	512	512	527
Winstuitkering van de Nederlandsche Bank	410	549	530
Ontvangsten van de Dienst der Domeinen	141	158	153
Opbrengst Staatsloterij	110	115	115
Exportkredietverzekering	43	50	66
Verkoop ter beurze van staatsschuld	100	100	100
Vergoeding wegens inningskosten EG-douanerechten	145	125	133
Vergoeding voor werkzaamheden van de belastingdienst	279	274	256
Overige ontvangsten van de belastingdienst	89	89	97
Loodsgelden en dergelijke	129	129	138
Ontvangsten kantinedienst (Defensie)	70	70	77
Ontvangsten kleding, huisvesting en voeding (idem)	155	155	184
Rente woningwetleningen	2 520	2 575	2 941
Aflossingen van woningwetleningen	233	222	227
Ontvangsten Rijksgebouwendienst	196	136	233
Ontvangsten kadaster en openbare registers	128	133	140
Fonds Voorheffing Pensioenvoorziening	—	201	—
Retributies voor kentekenbewijzen (deel III)	85	90	93
Ontvangsten luchtverkeersbeveiliging	50	50	53
Doorgeleverde materialen van de Rijkswaterstaat	130	130	135
Heffing lozen afvalstoffen in rijkswateren	149	142	146
Zuiderzeewerken	134	134	163
Uitkeringen van de P.T.T.	1 582	1 771	1 704
Selectieve investeringsregeling	memorie	—	200
Opbrengst vergunningen mijnwetgeving	94	94	— ¹
Bijdrage van het Landbouw-Egalisatiefonds A	57	154	64
Landinrichtingsdienst	75	75	70
Vergoedingen uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds	496	436	428
Omroepbijdragen en ontvangsten radio- en televisiereclame	588	606	654
Terugontvangen subsidies maatschappelijke ontwikkeling	56	56	59
Heffingen krachtens de Wet Luchtverontreiniging	59	61	63
Vleeskeuringswet - Keuringsgelden	43	122	130
Overige ontvangsten	1 083	1 254	1 213
Totaal exclusief aardgasopbrengsten	10 506	11 332	11 727
Aardgasopbrengsten	6 320	6 067	6 276
Totaal van de relevante niet-belastingontvangsten	16 826	17 399	18 003

¹ Thans opgenomen in de raming van de aardgasopbrengsten.

Aflossing voorschotten Ned. Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden, Ned. Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	113	117	197
Aflevering van munt	83	83	76
Aflossing van EG.-kredieten	405	360	—
Terugontvangsten van steun individuele bedrijven	—	15	15
Aflossing voorschot Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600	600	600
Totaal van de niet relevante niet-belastingontvangsten	1 201	1 175	888
Totaal van de relevante en de niet relevante niet-belastingontvangsten	18 027	18 574	18 891

62

3. De meerjarenramingen 1979 - 1983

A. Relevante uitgaven, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken en homogene groepen

Uitgaven

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>I Huis der Koningin</i>	8	8	8	9	9
<i>II Hoge Colleges van Staat</i>	128	130	132	133	135
<i>III Algemene Zaken</i>	81	83	85	87	89
<i>IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	3	3	3	3	3
<i>V Buitenlandse Zaken</i>	268	275	287	296	308
1. Buitenlandse Dienst	168	172	180	187	195
2. Diversen	100	103	107	109	113
<i>VI Justitie</i>	2 612	2 695	2 786	2 884	2 984
<i>VII Binnenlandse Zaken</i>	5 109	5 284	5 423	5 613	5 747
1. Materiële uitgaven lager onderwijs	1 921	1 982	2 027	2 098	2 141
2. Annuïteiten A.B.P. en N.S.-pensioenfonds	243	243	243	243	243
3. Bijdrage aan de gemeentepolitie	1 840	1 928	2 016	2 103	2 191
4. Toeslagen op pensioenen; garantiewetten Indonesië	562	556	527	534	528
5. Overige uitgaven	543	575	610	635	644
<i>VIII Onderwijs en Wetenschappen</i>	20 062	20 300	20 687	20 905	21 232
1. Algemeen	607	632	643	652	661
2. Kleuteronderwijs	1 243	1 173	1 192	1 165	1 220
3. Lager onderwijs	3 000	3 024	3 022	2 969	2 912
4. Buitengewoon onderwijs	611	623	630	634	637
5. Algemeen voortgezet onderwijs; lager en middelbaar beroepsonderwijs; onderwijs voor volwassenen	6 678	6 717	6 817	6 912	6 987
6. Onderwijs en vorming werkende jongeren	460	468	460	463	468
7. Opleiding docenten; her- en bijscholing	635	622	638	658	681
8. Bouwzaken onderwijs	821	820	830	844	858
9. Hoger beroepsonderwijs	858	907	959	1 010	1 059
10. Universiteiten en hogescholen	3 322	3 441	3 546	3 632	3 724
11. Academische ziekenhuizen	583	557	598	621	644
12. Investerings wetenschappelijk onderwijs	352	330	313	274	278
13. Rijksstudietoelagen	892	986	1 039	1 071	1 103
<i>IX A Nationale Schuld</i>	5 550	6 550	7 500	8 400	9 200
1. Rente	5 550	6 550	7 500	8 400	9 200
2. Aflossingen	(2 760)	(3 900)	(5 200)	(6 400)	(7 500)
<i>IX B Financiën</i>	2 360	2 272	2 247	2 305	2 335
<i>X Defensie</i>	9 975	10 349	10 734	11 135	11 552

Uitgaven (vervolg)

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>	<i>9 019</i>	<i>9 052</i>	<i>9 213</i>	<i>9 413</i>	<i>9 568</i>
1. Woningwetleningen	3 558	3 576	3 631	3 752	3 948
2. Huursubsidies	3 051	3 120	3 178	3 186	3 154
3. Stadsvernieuwing	641	666	678	701	727
4. Infrastructuur	296	270	283	312	246
5. Rijksgebouwendienst	970	903	918	928	950
6. Overige uitgaven	503	517	525	534	543
<i>XII Verkeer en Waterstaat</i>	<i>8 274</i>	<i>8 463</i>	<i>8 443</i>	<i>8 345</i>	<i>8 324</i>
1. Waterstaat	1 957	1 982	2 050	1 999	1 947
2. Wegen en infrastructuur openbaar vervoer	1 226	1 239	1 193	1 239	1 264
3. Bijdragen verliezen openbaar vervoer	2 187	2 249	2 232	2 219	2 250
4. Overige diensten	565	580	539	474	393
5. Personeel	979	997	1 013	1 034	1 055
6. P.T.T.	1 360	1 416	1 416	1 380	1 415
<i>XIII Economische Zaken</i>	<i>1 961</i>	<i>1 972</i>	<i>1 832</i>	<i>1 596</i>	<i>1 554</i>
1. Industrie en economische politiek	570	582	494	441	415
2. Prijzen, ordening en regionale economische politiek	603	633	538	380	353
3. Handel, ambacht en diensten	170	172	180	188	195
4. Energievoorziening	251	209	209	169	181
5. Overige uitgaven	367	376	411	418	410
<i>XIV Landbouw en Visserij</i>	<i>1 786</i>	<i>1 825</i>	<i>1 849</i>	<i>1 884</i>	<i>1 917</i>
1. Landbouwonderwijs	578	596	608	625	640
2. Onderzoek en voorlichting	225	224	227	233	238
3. Structuurmaatregelen	539	537	515	521	526
4. Overige uitgaven	444	468	499	505	513
5. Landbouw-Egalisatiefonds A	—	—	—	—	—
<i>XV Sociale Zaken</i>	<i>12 149</i>	<i>11 776</i>	<i>11 800</i>	<i>12 048</i>	<i>12 342</i>
1. Sociale verzekeringen	6 973	7 011	6 919	6 980	7 084
2. Complementaire sociale voorzieningen	4 417	3 963	4 115	4 281	4 452
3. Overige uitgaven	437	465	416	423	430
4. Personeel	322	337	350	364	376
<i>XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>	<i>9 186</i>	<i>9 403</i>	<i>9 959</i>	<i>10 548</i>	<i>11 082</i>
1. Ministerie (en diversen)	111	100	99	95	84
2. Culturele zaken	352	355	362	366	371
3. Natuurbehoud en recreatie	218	226	232	234	236
4. Radio, televisie en pers	697	750	808	882	960
5. Maatschappelijke ontwikkeling	2 098	2 202	2 293	2 364	2 408
6. Bijstand	4 724	4 755	5 115	5 523	5 902
7. Verzetsdeelnemers en vervolgd	739	761	791	820	852
8. Personeel	247	254	259	264	269
<i>XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>	<i>3 705</i>	<i>3 749</i>	<i>3 917</i>	<i>4 183</i>	<i>4 361</i>
<i>Civiele Verdediging</i>	<i>189</i>	<i>192</i>	<i>203</i>	<i>207</i>	<i>211</i>
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	<i>2 788</i>	<i>2 790</i>	<i>2 989</i>	<i>3 085</i>	<i>3 183</i>

Uitgaven (vervolg)

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Wetenschapsbeoefening</i>	1 297	1 281	1 288	1 336	1 371
1. Onderwijs en Wetenschappen	462	465	478	489	501
2. Verkeer en Waterstaat	78	76	73	72	71
3. Economische Zaken	296	304	309	336	352
4. Landbouw en Visserij	284	270	261	267	272
5. Volksgezondheid en Milieuhygiëne	86	84	83	86	88
6. Overige departementen	91	82	84	86	87
<i>Aanvullende posten¹</i>	3 837	3 778	2 861	2 715	3 063
a. reserve voor personeelsuitbreiding	—	25	75	166	299
b. loonkostensubsidies	142	143	145	146	148
c. aanvullend beleid 1979 ²					
— gerichte maatregelen	1 050 ³	400			
d. beperking incidentele loonstijging	— 200	— 203	— 207	— 209	— 213
e. beleidsvoornemens t.a.v. overheidssalarissen	— 245	— 640	— 1 045	— 1 160	— 1 185
f. effecten beperking overheidssalarissen op de trendvolgers	— 74	— 143	— 206	— 229	— 234
g. beleidsvoornemens t.a.v. sociale voorzieningen overheidspersoneel	— 30	— 80	— 126	— 134	— 136
h. herstructurering kinderaftrek en kinderbijslag (kindertoelageregeling overheidspersoneel)	186	184	175	177	178
i. uitgaven werkloosheidsregelingen	—	840	570	240	240
j. saldo hogere kosten personeel Rijk en gesubsidieerde instellingen t.g.v. de invoering van de AAW	178	342	500	658	806
k. loon- en prijsbijstelling	2 830	2 910	2 980	3 060	3 160
Totaal relevante uitgaven	100 347⁴	102 230	104 246	107 130	110 570

¹ Voor 1979 inclusief loon- en prijsbijstelling.

² De 600 miljoen voor verlichting werkgeverslasten is verwerkt in het begrotingshoofdstuk van Sociale Zaken.

³ Gerekend is met een na-ijling van kasuitgaven van 400 miljoen.

⁴ De niet-relevante uitgaven voor 1979 belopen 4778 miljoen en zijn als volgt samengesteld:

— Conjuncturele uitgaven (zie bijlage 1-C)	1221
— Aflossingen staatsschuld	2760
— Voorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	600
— Voorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden en Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden	197

Totaal	4778
---------------	-------------

B. Relevante niet-belastingontvangsten, ingedeeld naar begrotingshoofdstukken

	1979	1980	1981	1982	1983
II Hoge Colleges van Staat	3	3	3	3	3
III Algemene Zaken	40	41	43	45	45
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	21 ¹	21	22	22	23
V Buitenlandse Zaken	92 ²	100	103	109	110
VI Justitie	318	325	331	338	345
VII Binnenlandse Zaken	265	301	344	391	440
VIII Onderwijs en Wetenschappen	222	239	263	289	319
IX A Nationale Schuld	7	7	7	7	7
IX B Financiën	1 532 ³	1 500	1 506	1 524	1 577
X Defensie	552	565	577	590	604
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	3 579	3 897	4 222	4 529	4 865
XII Verkeer en Waterstaat	2 893	3 024	3 078	3 086	3 111
XIII Economische Zaken	6 594 ⁴	6 916	7 471	7 851	8 153
(waarvan uit aardgas)	(6 276)	(6 335)	(6 819)	(7 133)	(7 379)
XIV Landbouw en Visserij	271	252	259	260	295
XV Sociale Zaken	512 ⁵	513	515	519	510
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	726	782	841	916	990
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	266	272	294	383	394
Loon- en prijsbijstelling	110	113	116	120	124
Totaal relevante niet-belastingontvangsten	18 003	18 871	19 995	20 982	21 915

¹ Exclusief 60 miljoen aflossing voorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden.

² Exclusief 100 miljoen aflossing voorschotten Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden

³ Exclusief 76 miljoen afgeleverde munten, 37 miljoen aflossing voorschotten Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden

⁴ Exclusief 15 miljoen terugontvangsten steun individuele bedrijven

⁵ Exclusief 600 miljoen voorschotten Invaliditeits- en Ouderdomsfonds.

C. Overzicht van de wijzigingen in de meerjarenramingen 1979-1981

In dit overzicht is de aansluiting weergegeven tussen de voorafgaande bijlage 3-A en de bijlage 3-A van de miljoenennota 1978. Voor een specificatie van de wijzigingen uit hoofde van de Voorjaarsnota 1978 wordt verwezen naar kamerstuk 15 062.

Mutaties beneden 5 miljoen zijn niet afzonderlijk vermeld.

	1979	1980	1981
<i>Huis der Koningin</i>	—	—	1
Lagere loon- en prijsstijging	—	—	1
<i>Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin</i>	9	4	—
Lagere loon- en prijsstijging	— 6	— 12	— 19
Diversen	15	16	18
<i>Algemene Zaken</i>	— 5	— 11	— 16
Bestek '81	— 3	— 5	— 7
Lagere loon- en prijsstijging	— 3	— 7	— 12
Diversen	1	1	3
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	—	—	1
Diversen	—	—	1
<i>Buitenlandse Zaken</i>	— 13	— 19	— 24
Bestek '81	— 9	— 10	— 11
Lagere loon- en prijsstijging	— 6	— 12	— 18
Diversen	2	3	5
<i>Justitie</i>	— 85	— 230	— 398
Voorjaarsnota incl. prijsbijstelling	64	78	83
Bestek '81	— 22	— 37	— 41
Lagere loon- en prijsstijging	— 134	— 284	— 452
Diversen	7	13	12
<i>Binnenlandse Zaken</i>	— 244	— 527	— 826
Voorjaarsnota incl. prijsbijstelling	— 10	— 37	— 72
Bestek '81	— 32	— 105	— 175
Herziening meerjarige kasverplichtingenraming materiële uitgaven lager onderwijs	— 45	— 35	— 30
Computeractiviteiten (bij de niet belastingmiddelen is een tegenpost opgenomen)	15	16	17
Correctie prijsbijstelling voorjaarsnota	— 10	— 10	— 10
Lagere loon- en prijsstijging	— 168	— 367	— 571
Diversen	6	11	15
<i>Onderwijs en Wetenschappen</i>	— 911	— 2 041	— 3 201
Voorjaarsnota	177	216	253
Bestek '81	— 219	— 352	— 390
Lagere loon- en prijsstijging	— 1 026	— 2 110	— 3 288
Diversen	157	205	224
<i>Nationale Schuld</i>	— 600	— 700	— 800
Bijstelling rentepercentage en wijziging in de financieringsbehoefte	— 600	— 700	— 800

	1979	1980	1981
<i>Financiën</i>	48	— 165	— 349
Voorjaarsnota	142	48	13
Bestek '81	— 25	— 57	— 90
Lagere loon- en prijsstijging	— 97	— 187	— 303
Diversen	28	31	31
<i>Defensie</i>	— 229	— 551	— 881
Voorjaarsnota	129	247	373
Bestek '81	66	155	284
Algemene arbeidsongeschiktheidswet (correctie 1977 en 1978)	48	51	55
Lagere loon- en prijsstijging	— 473	— 1 029	— 1 640
Correctie incidentele looncomponent	—	21	44
Diversen	1	4	3
<i>Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>	28	— 409	— 720
Voorjaarsnota	46	69	81
Bestek '81	9	— 298	— 395
Lagere loon- en prijsstijging	— 103	— 285	— 524
Uitstel huurverhoging	38	60	64
Desaldering (bij de niet-belastingmiddelen is een tegenpost opgenomen)	34	36	38
Arbeidsbureaus nieuwe stijl	3	4	9
Diversen	1	5	7
<i>Verkeer en Waterstaat</i>	— 269	— 710	— 1 270
Voorjaarsnota	117	103	89
Bestek '81	— 177	— 320	— 502
Lagere loon- en prijsstijging	— 303	— 632	— 972
Integraal Structuurplan Noorden des lands	27	3	
Herziene fasering raming tekorten openbaar vervoer	—	48	20
Steunverlening zeescheepvaart (groter aantal aanmeldingen tot sluitingsdatum 1-6-'78)	35	35	35
Bijstelling raming P.T.T.	20	41	26
Diversen	12	12	34
<i>Economische Zaken</i>	2	92	— 8
Voorjaarsnota	96	158	161
Bestek '81	— 25	— 40	— 70
Investeringspremieregeling	89	90	16
Lagere loon- en prijsstijging	— 34	— 85	— 138
Diversen	— 124	— 31	23
<i>Landbouw en Visserij</i>	— 74	— 125	— 238
Voorjaarsnota	62	90	84
Bestek '81	— 55	— 48	— 60
Lagere loon- en prijsstijging	— 84	— 175	— 274
Diversen	3	8	12

	1979	1980	1981
<i>Sociale Zaken</i>	2 502	1 582	695
Voorjaarsnota	69	78	82
Bestek '81	581	609	279
Lagere loon- en prijsstijging	– 349	– 857	– 1 434
Correctie indexatiemethode W.W.V.	188	170	176
Herziene volumeraming W.W.V. ¹	388		
Herziene volumeraming W.W. ¹	90		
Herziene raming tewerkstelling erkende gewetensbezwaarden	– 18	– 5	– 7
Continuering rijksbijdrage WAO ²	916	925	934
Rijksbijdrage KWL	600	606	612
Rijksbijdrage AOW plus	50	51	51
Diversen	– 13	5	2
<i>Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>	– 729	– 1 686	– 2 480
Voorjaarsnota	– 445	– 624	– 798
Bestek '81	– 54	– 92	– 130
Lagere loon- en prijsstijging	– 426	– 916	– 1 490
Bijstelling uitgaven RWW op grond van nieuwe gegevens inzake werkloosheid ¹	245		
Bijstelling uitgaven bejaardenoorden (Algemene Bijstandswet)	– 70	– 76	– 82
Bijstelling uitgaven elders verzorgden (Algemene Bijstandswet)	– 12	– 14	– 17
Doorwerking bijstelling 1978 algemene salarismaatregelen gesubsidieerde sector	28	29	30
Diversen	5	7	7
<i>Volksgesondheid en Milieuhygiëne</i>	141	– 225	– 545
Voorjaarsnota	67	– 25	– 67
Bestek '81	– 46	– 138	– 197
Lagere loon- en prijsstijging	– 99	– 280	– 485
Bijstelling rijksbijdrage ziekenfondsverzekeringen	–	– 31	– 47
Herstructurering slachthuizen	– 25	–	–
Rijksbijdrage ZFW ²	242	245	247
Diversen	2	4	4
<i>Civiele Verdediging</i>	– 3	– 8	– 9
Bestek '81	5	10	20
Lagere loon- en prijsstijging	– 9	– 18	– 30
Diversen	1	–	1
<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	– 5	– 357	– 617
Aanpassing van het plafond op grond van herziene groei N.N.I.	– 105	– 357	– 617
Omzetting van kapitaalmarktmiddelen in begrotingsgelden	100	–	–
<i>Wetenschapsbeoefening</i>	– 33	– 111	– 171
Voorjaarsnota	8	– 1	2
Bestek '81	– 15	– 28	– 37
Lagere loon- en prijsstijging	– 46	– 97	– 154
Diversen	20	15	18

¹ Na 1979 geraamd in de aanvullende post i.

² Betreft de (gedeeltelijke) toedeling van de aanvullende post voor loonkosten-subsidies.

	1979	1980	1981
<i>Aanvullende posten</i>	– 618	– 2 534	– 5 669
Reserve personeelsuitbreiding	– 65	– 170	– 265
Mutatie ombuigingen op het terrein van het overheidspersoneel en trendvolgers	– 2	– 284	– 589
Effect toedeling van de gevolgen van de herstructurering kinderaftrek en kinderbijslag aan de begrotingshoofdstukken	– 819	– 936	– 1 010
Vervallen van de aanvullende beleidsombuigingen bij de sociale verzekeringen en voorzieningen	200	400	530
Effect toedeling loonkostensubsidies aan de begrotingshoofdstukken	– 1 158	– 1 357	– 1 555
Uitgaven a.g.v. de nieuwe werkloosheidsramingen	–	840	570
Mutatie in het saldo van de hogere kosten personeel Rijk en gesubsidieerde instellingen a.g.v. de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet	– 94	– 127	– 180
Aanvullend beleid	1 050	400	–
Mutatie loon- en prijsbijstelling (onder andere a.g.v. lagere loon- en prijsstijging)	270	– 1 300	– 3 170
Totaal	– 1 088	– 8 733	–17 530

D. Meerjarenramingen Gemeentefonds en Provinciefonds

Uitgangspunten	1979	1980 t/m 1983
– Trendmatige reële groei nationaal inkomen	3,0%	3,0%
– Prijsstijging nationaal inkomen	4,3%	0,0%
– Invloed lagere prijsstijging nationaal inkomen 1978	–0,8%	
– Progressiefactor	1,16	1,16
– Trendmatige groei belastingopbrengsten	7,7%	3,5%
– Compensatie prijsstijging	4,0%	0,0%
– Algemene salarismaatregelen ¹	4,8%	0,0/0,0/ 0,75/1,0%

¹ Inclusief matiging van ½% per half jaar (1979 t/m 1981)

1. Gemeentefonds

Op basis van de vorenstaande gegevens is de toeneming van de uitkering uit het Gemeentefonds tot en met 1983 als volgt:

Jaarlijks accres uitkering	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Accres uitkering</i>					
a. 80% sociale zorg	99,8	44,1	48,0	56,8	62,8
b. 2,35% volume-accres	232,6	245,1	250,4	255,8	263,2
c. 4,8/0,0/0,0/0,75/1,0% algemene salarismaatregelen ¹	302,9	–24,5	–23,5	57,4	79,4
d. 4,0/0,0% prijscompensatie	124,0	–	–	–	–
e. extra accres: 1979	45,0	1,1	1,1	1,1	1,2
1980		45,0	1,1	1,1	1,1
1981			45,0	1,1	1,1
1982				45,0	1,1
1983					45,0
f. vergoeding aan Vereniging van Nederlandse Gemeenten	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal accres lopend jaar	804,5	311,0	322,3	418,5	455,1
<i>Nadere accressen over 1978 ten opzichte van miljoenennota 1978:</i>					
a. 80% sociale zorg	–85,6				
b. afrekening salariscompensatie 1977	– 2,2				
c. prijscompensatie 1978 4,5% in plaats van 5,5%	–29,2				
d. aanpassing algemene salarismaatregel 1978 6,0% i.p.v. 6,5%	–30,9				
Totaal accres lopend jaar t.o.v. Miljoenennota 1978	656,6	311,0	322,3	418,5	455,1

¹ Inclusief doorwerking ombuigingen m.b.t. de gezondheidszorg in IZA

Uit de confrontatie van de algemene uitkering van het Gemeentefonds en de trendmatige belastingopbrengst van het fonds blijkt het jaarlijkse extra beslag op de begrotingsruimte.

	1979	1980	1981	1982	1983
A. 1. Uitkering van het vorige jaar	10 613,9 ¹	11 270,5	11 581,5	11 903,8	12 322,3
2. Accres	656,6	311,0	322,3	418,5	455,1
3. Uitkering	11 270,5	11 581,5	11 903,8	12 322,3	12 777,4
B. 1. Trendmatig belastingaandeel van het vorige jaar	10 563,9	11 270,5	11 581,5	11 903,8	12 322,3
2. Trendmatige groei	813,4	394,5	405,4	416,6	431,3
3. Trendmatig belastingaandeel	11 377,3	11 665,0	11 986,9	12 320,4	12 753,6
4. Extra beslag op begrotingsruimte (+) (A.3 – B.3)	-106,8	- 83,5	- 83,1	+ 1,9	+ 23,8
5. Totaal	11 270,5	11 581,5	11 903,8	12 322,3	12 777,4

¹ incl. 50 miljoen sociale diensten

2. Provinciefonds

	1979	1980	1981	1982	1983
A. 1. Uitkering van het vorige jaar	710,3	771,0	798,0	825,9	854,8
2. Herverdeling 1978	5,6	–	–	–	–
3. Trendmatig accres	55,1	27,0	27,9	28,9	29,9
4. Uitkering	771,0	798,0	825,9	854,8	884,7
B. 1. Trendmatig belastingaandeel van het vorige jaar	710,3	771,0	798,0	825,9	854,8
2. Trendmatige groei	54,7	27,0	27,9	28,9	29,9
3. Trendmatig belastingaandeel	765,0	798,0	825,9	854,8	884,7
4. Extra beslag op begrotingsruimte (+) (A.4 – B.3)	+ 6,0	–	–	–	–
5. Totaal	771,0	798,0	825,9	854,8	884,7

E. De trendmatige toename van de belastingontvangsten

Uitgangspunten

Conform de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft de regering besloten tot aanpassing van een aantal uitgangspunten voor de berekening van de trendmatige belastingontvangsten. Met betrekking tot het structurele niveau van de belastingontvangsten zijn twee wijzigingen aangebracht. In de eerste plaats wordt voortaan uitgegaan van de bruto-belastingopbrengst. Dit wil zeggen dat thans wordt gehanteerd de opbrengst vóór aftrek van de belastingafdrachten aan het Gemeente- en Provinciefonds, het Rijkswegenfonds, de Europese Gemeenschappen en de Investeringsrekening. In de tweede plaats vindt een bijstelling plaats van het structurele niveau van de belastingopbrengsten.

Voor de trendmatige reële groeivoet van het nationale inkomen wordt thans uitgegaan van 3%. De waarde van de trendmatige macro-economische progressiefactor blijft gehandhaafd op 1,16.

Bijstelling van het structurele niveau van de belastingopbrengst

Conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte fungeren de thans geraamde vermoedelijke uitkomsten van de feitelijke belastingontvangsten over 1978 als startpunt voor de bijstelling van het structurele niveau van de belastingopbrengsten ten opzichte van het in de ontwerp-begroting 1978 opgenomen niveau.

Om de omvang van die bijstelling te kunnen vaststellen, dient eerst het in de ontwerp-begroting 1978 verwerkte trendmatige niveau van de netto-belastingopbrengst te worden herleid tot een bruto-basis. Deze afleiding luidt aldus:

	(miljarden gulden)
1. Trendmatige belastingopbrengst Rijk	62,8
2. Trendmatige afdracht aan het Gemeentefonds	10,6
3. Trendmatige afdracht aan het Provinciefonds	0,7
4. Trendmatige afdracht aan de Investeringsrekening	3,1
5. Afdracht invoerrechten aan de EG	1,4
6. Afdracht omzetbelasting aan de EG	0,9
7. Afdracht opcenten motorrijtuigbelasting aan het Rijkswegenfonds	0,8
Trendmatige bruto-belastingopbrengst ontwerp-begroting 1978	80,3

Ter bepaling van het thans te verwerken niveau van de trendmatige bruto-belastingontvangsten over 1978 dienen uit de vermoedelijke uitkomsten 1978 niet slechts conjuncturele en incidentele factoren te worden geëlimineerd, maar moet tevens een herleiding plaatsvinden naar het fiscale regime en het prijsniveau van de ontwerp-begroting 1978. Het karakter van de toetsing aan de begrotingsruimte – een toetsing van ontwerp-begroting op ontwerp-begroting – maakt dit noodzakelijk. Zou laatstbedoelde correctie niet worden gemaakt, dan treden dubbelrekeningen op. Wijzigingen in het fiscale regime 1978 die na de indiening van de ontwerp-begroting 1978 zijn aangebracht, zouden dan niet alleen worden verwerkt in de in de toetsing 1979 op te nemen autonome belastingmaatregelen (die immers luiden ten opzichte van de ontwerp-begroting 1978), maar zouden dan

tevens verwerkt zijn in het nieuwe basisniveau van de trendmatige belastingontvangsten. Hetzelfde geldt voor het verschil tussen de huidige raming van de prijsstijging van het nationale inkomen 1978 en die welke in de miljoenennota 1978 is verondersteld. Dit verschil wordt verwerkt in de in de toetsing 1979 op te nemen trendmatige groei van de belastingopbrengsten.

Het nieuwe structurele niveau van de belastingopbrengst 1978 kan als volgt worden afgeleid:

	(in miljarden guldens)
1. Vermoedelijke uitkomst 1978	80,6
2. Conjuncturele fiscale maatregelen	+0,3
3. Incidentele factoren	+0,2
4. Reconstructie fiscaal regime en prijsniveau ontwerp-begroting 1978	+2,4
Nieuwe basisopbrengst	83,5

De bijstelling van de basisopbrengst bedraagt derhalve $83,5 - 80,3 = 3,2$ mld.

Groeivoet van de belastingopbrengst

Bij de berekening van de groeivoet van de trendmatige belastingopbrengst zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Trendmatige reële groeivoet	3,0%
Prijsstijging nationaal inkomen 1979	4,3%
Invloed lagere prijsstijging nationaal inkomen 1978	-0,8%
Trendmatige progressiefactor	1,16

De gehanteerde waarden voor de trendmatige reële groeivoet en de trendmatige progressiefactor betekenen dat het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte terzake is opgevolgd.

De prijsstijging van het nationale inkomen 1979 is ontleend aan de Macro Economische Verkenning 1979, terwijl de omvang van de invloed van de lagere prijsstijging 1978 is gebaseerd op vergelijking van de Macro Economische Verkenning 1979 met de Macro Economische Verkenning 1978. Bij de prijsstijging van het nationale inkomen is overigens geen correctie meer gemaakt voor de binnenlandse prijsstijging van het aardgas. Met de bijzondere invloed van aardgasprijsverhogingen op de belastingopbrengst is namelijk bij voorbaat rekening gehouden bij de bepaling van de waarde van de trendmatige progressiefactor.

De totale groei van de trendmatige belastingopbrengst bedraagt op basis van de bovenstaande uitgangspunten
 $[1,03 \times (1,043 - 0,008) - 1] \times 1,16 = 7,7\%$,

Belastingmaatregelen 1979

Bij de bepaling van de omvang van het dekkingsplan 1979 is, evenals dat is gedaan in de middellange termijnprognoses van de Centrale Economische Commissie, uitgegaan van de in de Miljoenennota 1978 vermelde noodzakelijke drukverzwaring van belastingen en niet-belastingmiddelen ter grootte van 0,60% van het nationale inkomen. Om de noodzakelijke belastingdrukverzwaring af te leiden, dient derhalve eerst de drukontwikkeling van de niet-belastingmiddelen te worden bepaald.

Drukverzwaring niet-belastingmiddelen (in miljarden guldens)

	Ontwerp- begroting 1978	1979
a. Niet-belastingmiddelen	16,8	18,0
af: b. Opbrengsten uit export aardgas	2,7	2,9
af: c. Selectieve investeringsregeling ¹		0,2
d. Niet-belastingmiddelen exclusief aardgas buitenland	14,1	14,9
e. Nationaal inkomen	255	275
f. d als % van het nationaal inkomen	5,55	5,40
Drukmutatie		-0,15

¹ Vanwege de samenhang met de verhoogde algemene toeslagen bij het WIR-fonds geen collectieve last in eigenlijke zin.

Hieruit blijkt dat het, om de stijging van de druk van belastingen en niet-belastingmiddelen tezamen op 0,60% van het nationale inkomen te brengen, noodzakelijk zou zijn de belastingdruk in 1979 te verzwaren met 0,75% van het nationale inkomen ofwel 2,1 miljard. Omdat van de totale ombuigingen 0,2 miljard meer plaatsvindt via de rijksbegroting dan de Centraal Economische Commissie veronderstelde, kan de belastingdrukverzwaring echter pro tanto verminderen.

Aldus zou de structurele belastingdrukstijging 1,9 miljard bedragen.

Te realiseren belastingdrukverzwaring	1,9 miljard
Via: trendmatige progressie	0,9
inflatiecorrectie (100%)	-1,6
	0,7 miljard

Te realiseren via dekkingsplan	2,6 miljard
--------------------------------	-------------

In het kader van het aanvullende beleid heeft de regering besloten de belastingdrukverzwaring met 1,6 miljard te beperken tot: 1,0 miljard

Daarnaast is er nog een aantal bijzondere mutaties in de fiscale sfeer:

- Beëindiging verlenging fiscale investeringsfaciliteiten (inclusief overgangsregeling)	0,8
- Overloop kinderaftrek	0,2
- Overige mutaties in het kader van de ombuigingsoperatie	0,1

1,1 miljard

Totale belastingmaatregelen 1979	2,1 miljard
----------------------------------	-------------

De trendmatige belastingopbrengst 1979
(in miljarden guldens)

Trendmatige belastingopbrengst 1978	80,3
Bijstelling trendmatige belastingopbrengst	3,2
Proportionele trendmatige groei ¹	5,5
Trendmatige progressie ¹	0,9
Inflatiecorrectie (100%)	-1,6
Belastingmaatregelen	2,1
Trendmatige belastingopbrengst 1979	90,4

¹ Inclusief de gevolgen van de lagere prijsstijging 1978 (vermindering van de trendmatige groei van 0,8 miljard, waarvan 0,1 miljard progressie).

F. De groei van de trendmatige belastingafdrachten

De groei van de trendmatige belastingafdrachten zoals die als beslag op ruimte in de toetsing is opgenomen, is als volgt berekend:

(miljarden guldens)			
Afdrachten	Ontwerp- begroting 1978	Ontwerp- begroting 1979	Beslag op begrotings- ruimte (+)
Gemeentefonds			
– trendmatig belastingaandeel	10,6	11,4	+0,8
– extra beslag ¹		–0,1	–0,1
Provinciefonds	0,7	0,8	+0,1
Rijkswegenfonds	0,8	0,9	+0,1
Investeringsrekening	3,1	4,2	+1,1
EG: invoerrechten	1,4	1,4	–
EG: omzetbelasting	0,9	1,1	+0,2
Totaal	17,5	19,7	+2,2

¹ Bijdrage aan de ombuigingsoperatie en meevallende groei uitkeringsonderdeel sociale zorg.

G. De groei van het structurele begrotingstekort

Met betrekking tot de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort is aangesloten bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. In dit advies wordt voor de gehele overheid een financieel tekort van 4 à 5% van het nationale inkomen aanvaardbaar geacht. Gegeven het financieel tekort ad 1,5% van het nationale inkomen dat voor de komende jaren voor de overige publiekrechtelijke lichamen wordt voorzien, is het structureel aanvaardbare financieel tekort van het Rijk gesteld op 3,0% van het nationale inkomen, hetgeen bij het in de MEV 1979 geraamde nationale inkomen overeenkomt met 8,2 miljard.

(in miljarden guldens)		
ontwerp- begroting 1978	1979	
255	275	Nationaal inkomen
8,71	8,2	Aanvaardbaar structureel begrotingstekort (exclusief aflossingen)
-0,5		Accres (regel 1.e van tabel 6.1.b.)

¹ Vgl. Miljoenennota 1978, pag. 64.

H. Nadere toelichting bij het beeld van de uitgaven 1979-1981

In deze bijlage wordt een nadere toelichting gegeven op de regels 3 en 6 van de hieronder nogmaals weergegeven tabel 5.2.

Tabel 5.2. Samenvattend beeld relevante uitgaven (in miljarden guldens)

	1978	Meerjarenramingen		
		1979	1980	1981
1. Meerjarenramingen Miljoenennota 1978	92,2	101,4	111,0	121,8
2. Mutaties op grond van de voorjaarsnota		0,3	0,1	–
3. Mutaties o.g.v. Bestek '81		–0,7	–1,7	–3,0
4. Aanvullende beleidsmaatregelen		1,7	1,0	0,6
5. Mutaties loon- en prijsbijstelling		–2,7	–8,4	–15,1
6. Overige bijstellingen		0,3	0,2	–0,1
7. Totaal relevante uitgaven	92,2	100,3	102,2	104,2
8. Accres relevante uitgaven		8,1	1,9	2,0

Toelichting op regel 3, uitgavenmutaties o.g.v. Bestek '81

De mutaties welke zich op grond van Bestek '81 voordoen in de oorspronkelijke meerjarenramingen van de uitgaven 1979 t/m 1981 zijn opgebouwd uit drie elementen:

- uitgavenmutaties op grond van de ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen
- uitgavenmutaties op grond van de overige ombuigingen op de rijksbegroting
- uitgavenmutaties welke ontstaan doordat de niet-gerealiseerde doch wel verwerkte ombuigingen uit het 1%-beleid door de nieuwe ombuigingsvoorstellen worden vervangen en daardoor uit het uitgavenbeeld verdwijnen.

a. Ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen

In paragraaf 4 is uiteengezet welk deel van de ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de algemene salarismaatregelen betrekking heeft op de rijksbegroting. Blijkens de eerste regel van tabel 4.2.2 betreft het 0,9 miljard in 1979, 1,7 miljard in 1980 en 2,7 miljard in 1981. Deze ombuigingsbedragen zullen op verschillende wijzen worden gerealiseerd: als uitgavenverlagingen, in de vorm van hogere ontvangsten, dan wel als het positieve saldo van hogere ontvangsten en hogere uitgaven. Bij deze beide laatste vormen gaat het om de kinderbijslag/kinderaftrek-operatie, een deel van de maatregelen m.b.t. oneigenlijk gebruik en misbruik en de bevrozing van de bejaarden- en invaliditeitsaftrek.

In onderstaande tabel wordt aangegeven op welke wijze de ombuigingen in deze sfeer zijn opgebouwd uit uitgaven- en ontvangstenmutaties (in miljarden guldens):

	1979	1980	1981
Uitgavenmutatie (verhoging +)	+0,6	–	–0,8
Ontvangstenmutatie (verhoging –)	–1,5	–1,7	–1,9
Totale ombuiging (vgl. regel 1 van tabel 4.2.2).	–0,9	–1,7	–2,7

Uit deze opstelling blijkt dat de ombuigingen in deze sfeer aanvaankelijk een verhogend effect op de rijksuitgaven hebben.

b. Overige ombuigingen

Ten aanzien van de overige ombuigingen op de rijksbegroting doet een dergelijke afwijking tussen ombuigingsbedragen en uitgavenmutaties zich niet voor. De betreffende ombuigingen, welke bijkans regel 1 van tabel 4.2.2 1,0 miljard in 1979, 1,8 miljard in 1980 en 2,5 miljard in 1981 belopen, leiden derhalve tot even grote verlagingen van de rijksuitgaven.

c. De niet-gerealiseerde ombuigingen uit het 1%-beleid

Bedacht dient te worden, dat de thans gepresenteerde ombuigingsvoorstellen mede in de plaats komen van de niet gerealiseerde, maar wel in de meerjarenramingen verwerkte ombuigingen van het 1%-beleid. Om het totale effect van de ombuigingen uit Bestek '81 op de rijksuitgaven vast te stellen, dienen voor deze niet gerealiseerde ombuigingen derhalve correcties te worden aangebracht.

De betreffende ombuigingen waren als volgt in de vorm van uitgaven- en ontvangstenmutaties in de meerjarenramingen van de miljoenennota 1978 verwerkt (in miljarden guldens):

	1979	1980	1981
Uitgavenmutatie (verhoging +)	+0,3	-0,1	-0,3
Ontvangstenmutatie (verhoging -)	-1,3	-1,4	-1,6
Totale ombuiging	-1,0	-1,5	-1,9

Totale effect

Per saldo resulteren aldus op grond van Bestek '81 de volgende wijzigingen in de rijksuitgaven (uitgavenverhoging +)

	1979	1980	1981
a. a.g.v. ombuigingen in de sfeer van de sociale zekerheid en de ambtenarsalarissen	+0,6	-	-0,8
b. a.g.v. de overige ombuigingen	-1,0	-1,8	-2,5
c. a.g.v. de niet-gerealiseerde ombuigingen van het 1%-beleid	-0,4	-1,8	-3,3
Totaal (regel 3 van tabel 5.2)	-0,7	-1,7	-3,0

Toelichting op regel 6, overige bijstellingen

De op regel 6 van tabel 5.2 opgenomen overige bijstellingen van de uitgaven zijn als volgt samengesteld:

	(in miljarden guldens)		
	1979	1980	1981
– extra werkloosheidsuitkeringen	+0,8	+0,8	+0,6
– mutatie rente-uitgaven	–0,6	–0,7	–0,8
– diversen	+0,1	+0,1	+0,1
Totaal	+0,3	+0,2	–0,1

Bij de bepaling van de extra werkloosheidsuitkeringen is de volgende ontwikkeling van de werkloosheid ($\times 1\,000$ manjaren) verondersteld:

1979	1980	1981	(1982)
215	195	175	(150)

De mutatie in de rente-uitgaven is gebaseerd op de volgende verloop van het financieringstekort van het Rijk inclusief het saldo van de fondsen (in procenten van het nationale inkomen):

1979	1980	1981	(1982)
4,65	4,5	4,0	(3,0)

I. Het fonds investeringsrekening

I. Inleiding

In de Miljoenennota 1978 is in bijlage 3-H uitvoerig aandacht geschonken aan de begrotingstechnische problemen voortvloeiende uit de Wet Investeringsrekening (WIR). In deze bijlage zal worden uiteengezet op welke wijze het nieuwe fonds investeringsrekening zal gaan functioneren. Daartoe zal in de eerste plaats een toelichting worden gegeven op de wijze waarop de inkomsten en de uitgaven van het fonds zullen worden verantwoord. Daarna wordt op de toelichtingstechnische verwerking van de WIR ingegaan. Ten slotte zal een overzicht worden gegeven van het geraamde verloop van de premiebedragen op transactiebasis en op kasbasis.

II. De inkomsten en uitgaven van het fonds investeringsrekening

De investeringsrekening heeft het karakter van een begrotingsfonds. De inkomsten en uitgaven van dit fonds dienen, evenals bij de rijksbegroting, op kasbasis te worden verantwoord. Dit levert wat betreft de inkomsten van het fonds investeringsrekening géén, wat betreft de uitgaven wél problemen op. De inkomsten van het fonds zullen worden gevormd door een bepaald deel (voor 1979 21%) van de opbrengst van de inkomsten- en vennootschapsbelasting op kasbasis. De inkomsten van het fonds luiden dan ook op kasbasis. Wat betreft de uitgaven van het fonds (de uitgekkeerde WIR-premies) is het moeilijk de kas effecten aan te geven en wel om de volgende reden. De WIR-premies zullen worden verrekend met de te betalen inkomsten- en vennootschapsbelasting. De registratie van de reeds ontvangen en nog te betalen belasting vindt plaats door de Centrale Ontvangers Administratie in Apeldoorn. In deze administratie kan op technische en administratieve gronden geen uitsplitsing worden gemaakt naar verschillende componenten van de betaalde en nog te betalen bedragen (belastingbedrag, WIR-premie, desinvesteringsbijdrage, toeslagen, etc.). Hierdoor is het niet mogelijk om exact het kasverloop van de WIR-premies te registreren. Wel kan worden geregistreerd het moment waarop de WIR-premie tot een vermindering van de aanslag c.q. tot een negatieve aanslag leidt. Omdat op dat moment een directe vermindering van de belastingsschuld optreedt, kan dit aangemerkt worden als het tijdstip waarop op kasbasis een mutatie in het fonds investeringsrekening optreedt. Een, overigens vermoedelijk veel minder vaak voorkomende, verhoging van de aanslag op grond van te veel toegekende WIR-gelden, kan worden aangemerkt als een door het fonds op de rijksbelastingen te verhalen vordering. Bij de hier omschreven procedure van registratie van uitgaven uit het WIR-fonds wordt met andere woorden het verschil tussen het tijdstip van het vaststellen en het uitkeren van de premie verwaarloosd. Uit de hierboven beschreven wijze waarop de WIR-uitkeringen zullen worden geregistreerd vloeit voort dat in de door de belastingdienst geregistreerde feitelijke kasontvangsten van de inkomsten- en vennootschapsbelasting de WIR-premies zijn verwerkt. Om vanuit deze 'netto-ontvangsten' tot de in bijlage 2-A vermelde bruto-opbrengst te geraken, moeten derhalve de op het fonds investeringsrekening verantwoorde WIR-uitkeringen bij de 'netto-ontvangsten' worden opgeteld.

III. De begrotingstechnische verwerking van de afdracht aan en de uitkeringen uit het fonds Investeringsrekening

De begrotingstechnische verwerking van de afdracht aan het fonds Investeringsrekening zal op dezelfde wijze geschieden als die van de overige fondsen. Conform de aanbevelingen in het zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt de trendmatige afdracht aan de fondsen in de toetsing aan de begrotingsruimte betrokken. Dit geldt derhalve ook voor de afdracht aan het fonds Investeringsrekening. De in bijlage 2-A vermelde feitelijke cijfers voor de afdrachten, die uiteraard kunnen afwijken van de trendmatige bedragen, spelen alleen een rol bij de bepaling van het feitelijke financieringstekort.

IV. Het verloop van de WIR-uitkeringen op transactiebasis en op kasbasis

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de geschatte feitelijke uitkeringen uit het fonds Investeringsrekening. De kaseffecten kunnen slechts worden berekend op basis van een aantal veronderstellingen. De voornaamste daarvan luiden:

- de faciliteit over een bepaald jaar komt binnen 2 jaren volledig in de kas tot uitdrukking
- bij de voorlopige aanslagen over jaar t wordt rekening gehouden met 80% van de faciliteit van t-1. Hierbij wordt uitgegaan van de faciliteit zoals die op basis van de aanbetalingen tot stand komt (regel 1b van onderstaande tabel)¹
- via ambtshalve verminderingen kunnen de voorlopige aanslagen op minder dan 80% worden vastgesteld.

In de loop van 1979 zal op grond van de dan bekend zijnde gegevens over het werkelijke verloop van de WIR-uitkeringen, een nadere prognose omtrent het kasverloop kunnen worden opgesteld.

Tabel WIR-uitkeringen op transactie- en op kasbasis

	1978	1979 ²	1980 ²	1981 ²
1. Transactiebasis				
a. volgens bestellingen	2 180	4 080	4 400	4 725
b. volgens aanbetalingen	1 035	3 765	4 280	4 600
2. Kasbasis	250	2 950	5 190	4 655

¹ Voor een toelichting op het verschil tussen de transactiecijfers volgens de bestellingen en volgens de aanbetalingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de begroting van het fonds Investeringsrekening.

² Exclusief de uitkeringen voor nieuwe toeslagen.

4. De vermoedelijke uitkomsten van de begroting 1978

De ramingen volgens de voorjaarsnota (kamerstuk 15 062) blijken op een aantal punten te moeten worden bijgesteld. De huidige vermoedelijke uitkomsten gaan wat de belastingontvangsten betreft uit van de gegevens per eind juli. De ramingen van de uitgaven en de niet-belastingontvangsten steunen op gegevens per 30 juni. Ook de huidige ramingen dragen uiteraard nog een voorlopig karakter. In het bijzonder geldt dit voor de thans geschatte invloed van de toepassing van artikel 12 Comptabiliteitswet 1976.

Tabel I. Totaalbeeld ontwikkeling begroting 1978 (in miljarden guldens)

	Ontwerp- begroting 1978	Herzien begrotingsbeeld volgens voorjaarsnota	Nadere wijzigingen	Vermoedelijke uitkomsten
I Exclusief conjuncturele posten				
Uitgaven	95,3	95,0	– 0,8	94,2
Ontvangsten	83,8	84,8	– 1,0	83,8
Saldo	– 11,5	– 10,2	– 0,2	– 10,4
Saldo exclusief aflossingen Staatsschuld	– 9,1	– 7,8		– 8,0
II Inclusief conjuncturele posten				
Uitgaven	96,2	97,8	– 0,8	97,0
Ontvangsten	83,7	84,4	– 1,0 ¹	83,4
Saldo	– 12,5	– 13,4	– 0,2	– 13,6
Saldo exclusief aflossingen Staatsschuld	– 10,1	– 11,0		– 11,2
Idem inclusief saldo begrotingsfondsen	– 10,2	– 10,8		– 9,2

¹ Beïnvloed met – 1,8 miljard door de gewijzigde verwerking van de WIR.

Uitgaven

Volgens tabel I treedt er bij de uitgaven ten opzichte van de stand bij de voorjaarsnota een mutatie op van –0,8 miljard, waarvan –0,5 miljard relevante mutaties en –0,3 miljard niet relevante mutaties.

De belangrijkste relevante wijzigingen zijn loon- en prijsbijstelling –300 miljoen en rente schatkistpapier –106 miljoen.

De niet relevante mutatie betreft voornamelijk de overloop ex artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976.

Voor een nadere specificatie wordt verwezen naar tabel II.

Niet-belastingontvangsten

De niet-belastingontvangsten muteren +25 miljoen; voor een nadere specificatie wordt verwezen naar Tabel II.

Het herziene financieringstekort 1978

Zoals blijkt uit het totaalbeeld van uitgaven en ontvangsten bedraagt het thans geraamde begrotingstekort voor 1978 11,2 miljard (exclusief aflossingen). Het financieringstekort en de financieringsbehoefte kunnen hieruit als volgt worden afgeleid:

	in miljarden	
Begrotingstekort exclusief aflossingen		11,2
Kasoverschot begrotingsfondsen	– 2,0	
Correcties voor E.G. Krediet Italië en ontvangsten muntuitgifte	+ 0,4	– 1,6
Financieringstekort		9,6
Aflossing gevestigde schuld		+ 2,4
Financieringsbehoefte		12,0

Herziene belastingramingen 1978

Voor 1978 wordt thans op kasbasis een bruto belastingopbrengst geraamd van 80 645 miljoen. Ten opzichte van de in de voorjaarsnota gepresenteerde schatting ad 79 425 miljoen betekent dit een toeneming met 1 220 miljoen, ofwel 1½%. Voor deze bijstelling zijn in hoofdzaak twee factoren verantwoordelijk. In de eerste plaats is de technische behandeling van de investeringspremies in vergelijking met de voorjaarsnota gewijzigd, waaruit een verhoging van de opbrengstraming van de vennootschapsbelasting voortvloeit van afgerond 300 miljoen. In de tweede plaats noopt de opbrengstontwikkeling van de loonbelasting in de eerste zeven maanden van dit jaar tot een relatief forse ophoging van de raming (namelijk met 900 miljoen).

Wat betreft de gewijzigde behandeling van de investeringspremies wordt het volgende opgemerkt. Ten tijde van het indienen van de ontwerp-begroting en van de voorjaarsnota was nog niet bekend op welke wijze de uitgaven van het fonds Investeringsrekening (i.c. de WIR-premies) zouden moeten worden verantwoord. Daarom was voorshands het kaseffect van de WIR-premies in de bruto-raming van de belastingontvangsten verwerkt, terwijl voor de afdracht aan het fonds Investeringsrekening een pro memorie-post was opgenomen¹. In de voorjaarsnota was aldus de kasraming van de vennootschapsbelasting met 250 miljoen verlaagd in verband met de WIR-premies. Thans is wel bekend hoe de uitgaven (en de inkomsten) van het fonds Investeringsrekening zullen worden verantwoord. In bijlage 3I wordt daarop uitvoerig ingegaan. De gekozen methodiek heeft tot gevolg dat in de huidige bruto- belastingraming van de vennootschapsbelasting de WIR-uitkeringen niet zijn begrepen. Deze lopen via het fonds Investeringsrekening, dat wordt gevoed uit een afdracht door het Rijk. Deze afdracht wordt in mindering gebracht op het totaal van de bruto- belastingontvangsten.

Voor de loonbelasting wordt thans voor 1978 een opbrengst geraamd van 28 miljard, dat wil zeggen 900 miljoen meer dan ten tijde van de indiening van de voorjaarsnota was voorzien. Deze verhoging hangt in hoofdzaak samen met de opwaartse bijstelling door het Centraal Planbureau van de loonraming voor 1978.

Bij de overige belastingen zijn de verschillen tussen de huidige raming en die van de voorjaarsnota zo gering dat er geen aanleiding bestaat voor nadere opmerkingen. Samenvattend wordt in onderstaande tabel voor enkele grote (categorieën van) belastingen een overzicht gegeven van de verschillen tussen voornoemde twee ramingen. In bijlage 2-A wordt een meer gedetailleerd overzicht gepresenteerd.

Raming belastingopbrengsten 1978 op kasbasis

	Voorjaarsnota	Thans	Vershil
<i>Kostprijsverhogende belastingen</i>	34 435	34 400	- 35
waarvan:			
omzetbelasting	21 500	21 500	-
accijnzen	6 430	6 440	+ 10
overige	6 505	6 460	- 45
<i>Belastingen op inkomen, winst en vermogen</i>	44 990	46 245	+1 255
waarvan:			
inkomstenbelasting	7 200	7 200	-
loonbelasting	27 100	28 000	+900
vennootschapsbelasting	8 500	8 800	+300
overige	2 190	2 245	+ 55
Totaal	79 425	80 645	+1 220

¹ Zie voor een nadere toelichting bijlage 3-H (blz. 69 t/m 71) en bijlage 2-A (blz. 50) van de miljoenennota 1978.

De toetsing aan de begrotingsruimte

De begrotingsruimte is ten opzichte van de voorjaarsnota niet gewijzigd. Het toetsingsbeeld wordt door de lagere relevante uitgaven met 0,5 miljard verbeterd. Ten opzichte van de ontwerp-begroting 1978 is de toetsingsuitkomst verbeterd met 1,2 miljard.

Tabel II. Mutaties ten opzichte van de voorjaarsnota

A. Relevante wijzigingen	
Uitgaven	Ontvangsten

Verhoging respectievelijk verlaging van de uitgaven

a. *Exclusief de overboekingen via art. 12 Comptabiliteitswet 1976*

+ 6	Publiciteit en voorlichting (Rijksvoorlichtingsdienst) ¹
- 15	Personeelsuitgaven (Justitie)
+ 7	Financiële gevolgen in het kader van de rechtsbijstand getroffen voorschotregeling t.b.v. deelnemende advocaten
- 7	Functioneel leeftijdsontslag (Justitie)
- 10	Correctie prijsbijstelling voorjaarsnota (Binnenlandse Zaken)
- 8	Spreading rijksdiensten (bijstelling van de in de voorjaarsnota opgenomen raming)
- 15	Ziektekostenregeling bijzondere groepen
- 41	Uitkering aan het Gemeentefonds voor materiële uitgaven Lager Onderwijs
+ 5	Niet gereedkomen van kantine-statut (Universiteiten en Hogescholen): de voorziene besparing zal niet optreden
+ 5	Rente gevestigde schuld
- 106	Rente schatkistpapier
- 9	Personeelsuitgaven (Financien)
+ 65	Exportcredietverzekering (groot schadebehoef)
- 5	Grondbelasting e.a.
+ 10	Openhouden vliegveld Eindhoven
+ 15	Personeelsuitgaven (Defensie)
+ 25	Correctie prijsbijstelling 1977 (Defensie)
+ 7	Kantinedienst ¹ (Defensie)
- 40	Blokkade in verband met overschrijding begroting 1977 (Defensie)
- 16	Lokatiesubsidies
+ 25	Particuliere huurwoningen 1968
+ 22	Huurgewenningsbijdragen
- 22	Verbetering particuliere woningen
+ 50	Verhuis- en herinrichtingskosten
+ 6	Verbetering woningen en woonbuurten
- 6	Multifunctionele accommodaties
+ 6	Bijzonder regionaal welzijnsbeleid
+ 20	Sanering en reconstructie
- 70	Woningwetelingen
+ 15	Bufferstroken
- 6	Afpraak krotten
+ 35	Steenverlening zeescheepvaart (hogere investeringen)
+ 6	Berging Attican Unity
- 9	Hemspoortunnel ¹
+ 21	Investeringspremieregeling

¹ Zie niet-belastingontvangsten.

	Uitgaven	Ontvangsten
Nederlandse Energie Ontwikkelings Maatschappij	- 9	
Bijdrage nationale maatregelen visserij	+ 7	
Kwijtscheldingen premiebetaling volksverzekeringen	- 6	
Inhaal A.A.W.-uitkeringen met terugwerkende kracht	+ 20	
Herziening raming rijksbijdrage A.K.W.	- 18	
De begrote gelden voor sociale arbeidsmarktmaatregelen zullen ten dele niet in 1978 worden besteed	- 50	
Bijstand:		
- Bejaardenoorden (gematigde tariefontwikkeling)	- 60	
- Elders verzorgden (idem)	- 10	
- Lagere aantallen uitkeringsgerechtigden voor de Rijksgroepsregeling Zelfstandigen	- 20	
- Hogere aantallen gerechtigden voor de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers	+ 26	
Subsidie vrijwillige ziekenfondsverzekering	- 5	
Vertraging bij de uitvoering van de nieuwe subsidieregeling bestrijding alcohol- en druggebruik	- 10	
Herstructurering slachthuizen	+ 18	
Kruiswerk	+ 10	
Wet Luchtverontreiniging	- 6	
Z.W.O.-investeringen	+ 14	
Z.W.O.-exploitatie	+ 7	
Diversen (per saldo)	- 8	
Aanvullende posten:		
Loon- en prijsbijstelling	- 300	
Totaal relevante uitgaven	- 434	

	Uitgaven	Ontvangsten
Verhoging respectievelijk verlaging van ontvangsten		
<i>a. Niet-belastingontvangsten</i>		
Publiciteit en voorlichting (Rijksvoorlichtingsdienst) ²		+ 6
Terugbetalingen op gedane garantiebetalen (Buitenlandse Zaken)		+ 6
Vertraging in terugontvangsten voor kledingverstrekking politie		- 8
Revaluatie verschil aandeelkapitaal Europese Investeringsbank		+ 9
Verkoop onroerend goed Domeinen		+ 11
Inningskosten douanerechten Europese Gemeenschappen		- 10
Opbrengst kantinediensten (Defensie) ²		+ 7
Rente woningwetleningen		+ 55
Aflossingen woningwetleningen		- 11
Ontvangsten Rijksgebouwendienst		- 60
Werken door derden buitendiensten Rijkswaterstaat		+ 5
Bijdragen derden Hemspoortunnel		- 9
Bijdragen Rotterdam in kosten Rijnmond		+ 34
Uitkeringen van de P.T.T. (aflossingen)		- 15

² Zie uitgaven.

	Uitgaven	Ontvangsten
Aardgasbaten		- 90
Landbouw-Egalisatiefonds A		+ 97
Restituties voorgaande jaren op grond van verstrekking voor- schotten Complementaire Sociale Voorzieningen		+ 14
Vergoedingen uit het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds ingevolge art. 35 A.A.W.		- 60
Diversen		+ 25
		+ 6
	Uitgaven	Ontvangsten
B. Niet relevante wijzigingen		
Verlaging van ontvangsten		
<i>Belastingontvangsten</i>		
Lagere opbrengst (de totale lagere opbrengst volgens bijlage 2-A)		- 987
C. Invloed van de toepassing van artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976		
<i>Exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid (per saldo)</i>		
1 Hoge Colleges van Staat	+ 1	
2 Algemene Zaken	+ 2	
3 Buitenlandse Zaken	+ 2	
4 Justitie	- 7	
5 Binnenlandse Zaken	+ 52	
6 Onderwijs en Wetenschappen	+ 92	
7 Financiën	+ 8	
8 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	- 565	
9 Verkeer en Waterstaat	+ 4	
10 Economische Zaken	- 76	
11 Landbouw en Visserij	- 12	
12 Sociale Zaken	+ 21	
13 Volksgezondheid en Milieuhygiëne	- 28	
14 Wetenschapsbeoefening	+ 92	
15 Ontwikkelingssamenwerking	+ 71	
16 Diversen (saldo)	- 2	
	- 345	
Totaal van de nadere wijzigingen vermeld onder tabel I van het totaalbeeld	- 779	- 981
Conjuncturele mutaties		
Saldo mutatie van de conjuncturele programma's o.v. de voorjaarsnota	+ 16	
Totaal van de nadere wijzigingen onder II van het totaalbeeld	- 763	- 98

5. De kasontwikkeling van het Rijk

A. De kasontwikkeling in 1977

Uit tabel I van deze bijlage blijkt dat de stijging van de budgettaire kasontvangsten in 1977 ten opzichte van 1976 de groei van de budgettaire betalingen met 1 182 miljoen overtrof. Het kastekort wegens begrotingstransacties nam dienovereenkomstig af van 9 717 miljoen tot 8 535 miljoen. Bij een vergelijking van jaar op jaar dient echter met enkele bijzondere invloeden rekening te worden gehouden. In 1977 is de boekhoudkundige verwerking en presentatie van bepaalde kasontvangsten en -betalingen aangepast aan het door de Comptabiliteitswet 1976 voorgeschreven systeem van verantwoording. Dit had onder andere tot gevolg dat de aan het einde van 1977 reeds geïnde maar eerst in januari 1978 door de belastingdienst verantwoorde belastingontvangsten werden geboekt onder de posten 1 en 9 respectievelijk 13 in plaats van voorheen onder post 10 respectievelijk 14. Deze en enkele andere louter technisch-administratieve wijzigingen hebben het in 1977 geregistreerde budgettaire kastekort per saldo voor 948 miljoen gunstig beïnvloed. Zij hebben echter geen gevolgen voor de in tabel II weergegeven monetaire uitkomsten van de rijksfinanciën, te weten het financieringstekort respectievelijk het liquiditeitstekort van het Rijk. Ook in het kastekort van 1976 is een bijzondere – uit een monetair oogpunt niet relevante – factor begrepen, te weten een ontvangst van netto 741 miljoen uit hoofde van met de Nederlandsche Bank verrekende valutakoerswinsten en -verliezen over 1975. Een zodanige verrekening vond in 1977 niet plaats. De sinds begin 1976 door de Bank netto geleden koersverliezen werden achteraf verrekend met de uit de herwaardering van de goudvoorraad per 1 augustus 1978 voortgevloeide waardevermeerdering van het goudbezit van de Bank.

Gecorrigeerd voor deze bijzondere mutaties is het budgettaire kastekort van het Rijk gedaald van 10 458 miljoen in 1976 tot 9 483 miljoen in 1977 of met bijna 1 miljard. Voor een toelichting op de achterliggende mutaties van afzonderlijke categorieën van ontvangsten en betalingen wordt verwezen naar een desbetreffende publikatie in de Nederlandse Staatscourant nummer 66 van 5 april 1978.

Tabel II geeft een inzicht in de monetaire betekenis en in de wijze van financiering van de budgettaire kastransacties van het Rijk. Uit dit overzicht blijkt dat in 1977 de leningbehoefte van het Rijk (som van de posten 6 en 7) kleiner was dan in het voorafgaande jaar, terwijl het netto beroep op de binnenlandse kapitaalmarkt een tegengestelde ontwikkeling te zien gaf. Dit had tot gevolg dat het beroep van het Rijk op monetaire financieringsmiddelen, tot uitdrukking komende in het liquiditeitstekort, ten opzichte van 1976 met rond 1,1 miljard terugliep.

Van het bruto beroep op kapitaalmarktmiddelen in 1977 ad 8 610 miljoen (posten 6 en 7 van tabel I) werd 2 600 miljoen (ruim 30%) verkregen in de open kapitaalmarkt, 2 131 miljoen (rond 25%) door rechtstreekse plaatsing van leningen in de onderhandse markt en 3 259 miljoen (circa 38%) door omzetting van een deel van de op de voorinschrijfrekening van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds geaccumuleerde middelen in onderhandse staatsleningen. Als resultante van deze omzetting en andere onttrekkingen enerzijds en nieuwe stortingen ad ruim 3,9 miljard anderzijds nam het tegoed op de bij 's Rijks schatkist aangehouden voorinschrijfrekening per saldo toe met 620 miljoen.

Het beroep op monetaire financieringsmiddelen beliep in 1977 per saldo 1 308 miljoen. Hiervan vloeide 952 miljoen voort uit mutaties in diverse vorderingen en schulden op korte termijn, waaronder 759 miljoen uit een toeneming van de bij 's Rijks schatkist aangehouden onbelegde gelden van de Postcheque- en Girodienst. Verder werd voor netto 400 miljoen aan schatkistpapier in de geldmarkt geplaatst en voor 6 miljoen ingeteerd op

het bezit aan liquide middelen van het Rijk. Daartegenover werd 50 miljoen afgelost aan in 1972 uitgegeven 5% rentende schatkistcertificaten. Deze aflossing kan uit een monetair oogpunt als een vermindering van vlottende schuld worden beschouwd.

B. De kasontwikkeling in het eerste halfjaar 1978

De budgettaire kastransacties van het Rijk mondden blijkens tabel I in het eerste halfjaar 1978 uit in een tekort van 11 582 miljoen of 2 416 miljoen meer dan in de overeenkomstige periode van 1977. De tekortvergroting is de resultante van een stijging van de begrotingsontvangsten met 3 466 miljoen en van de betalingen met 5 882 miljoen. Deze mutaties zijn echter beïnvloed door toepassing van de bepaling van de Comptabiliteitswet 1976 dat uitgaven en ontvangsten in beginsel op brutobasis dienen te worden verantwoord. Op grond van dit voorschrift zijn in de budgettaire kascijfers van het eerste halfjaar 1978 tal van posten gedesaldeerd hetgeen op zichzelf tot een verhoging leidde van het niveau van de ontvangsten respectievelijk de betalingen ten opzichte van de vergelijkbare periode van het vorige jaar.

Het aandeel van het Rijk in de belastingontvangsten (post 1) nam ten opzichte van het eerste halfjaar 1977 toe met 1 996 miljoen. Hierbij dient te worden bedacht dat de eerdergenoemde, als gevolg van het in werking treden van de Comptabiliteitswet 1976 gewijzigde, boekingsmethode van reeds geïnde maar nog niet door de belastingdienst verantwoorde belastingontvangsten het geregistreerde opbrengstcijfer in het eerste halfjaar 1978 (en daarmee ook de mutatie ten opzichte van het eerste halfjaar 1977) met 939 miljoen heeft verlaagd.

De opbrengst van de loonbelasting gaf in samenhang met de stijging van de belastbare lonen een accres te zien van 839 miljoen. De ontvangsten aan omzetbelasting stegen met 599 miljoen, onder meer als gevolg van de overheveling van energiedragers van het verlaagde naar het algemene BTW-tarief per 1 april 1978. Mede vanwege anticipatieaankopen op de prijsverhoging van sigaretten en shag per 1 februari 1978 nam de opbrengst van de tabaksaccijns met 114 miljoen toe. Voorts deed zich een relatief sterke opbrengststijging voor bij de belastingen van rechtsverkeer (145 miljoen) die voor een belangrijk deel is geconcentreerd bij de overdrachtsbelasting. Aan kohierbelastingen werd 208 miljoen meer ontvangen dan in de eerste helft van 1977, voornamelijk ten gevolge van hogere ontvangsten aan vennootschapsbelasting (189 miljoen).

De toeneming van de overige begrotingsontvangsten van 1 470 miljoen (post 2) houdt voor een deel verband met de eerdergenoemde desaldering en is voorts het gevolg van betrekkelijk kleine mutaties in diverse ontvangstencategorieën. Hogere inkomsten vloeiden onder andere voort uit rente en aflossing van woningwetleningen (103 miljoen) en aflossing van in 1977 aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds verstrekte liquiditeitsvoorschotten (90 miljoen). In samenhang met de groeivertraging van de aardgasafzet bleven de baten uit hoofde van de aardgasexploitatie ongeveer op het niveau van het eerste halfjaar 1977.

Aan aflossingen van gevestigde binnenlandse schuld (post 3) werd 215 miljoen meer betaald dan in de eerste helft van het vorige jaar. Dit accres werd veroorzaakt door het voor de eerste keer tot aflossing komen van een aantal in voorafgaande jaren uitgegeven openbare en onderhandse staatsleningen.

Ook de stijging van de overige begrotingsbetalingen van 5 667 miljoen (post 5) vloeit voor een deel voort uit de eerdergenoemde desaldering. Voorts droegen hogere salarisuitgaven voor het overheidspersoneel voor circa 1,4 miljard tot het uitgavenaccres bij. Deze mutatie werd overigens mede veroorzaakt door een betalingsverschuiving naar het eerste halfjaar van een deel van de interimuitkering ziektekosten die in 1977 integraal in de

maand augustus werd verricht. Ten dele ook door de salarismaatregelen namen de onderwijsuitgaven toe met 1 032 miljoen en stegen de militaire uitgaven met 408 miljoen. In de sector sociale zaken deed zich een uitgavenstijging voor die grotendeels een gevolg is van hogere bijdragen aan verschillende sociale fondsen (waaronder 570 miljoen aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds, 294 miljoen aan het Algemeen Kinderbijslagfonds en 179 miljoen aan het Ouderdomsfonds) en van de verstrekking van liquiditeitsvoorschotten aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds (400 miljoen). De uitbreiding van de uitstaande schulden van het Rijk ging gepaard met een stijging van de uitgaven wegens rente van de nationale schuld van 425 miljoen. Als gevolg van een wijziging in het systeem van afdracht van de begrotingsbijdragen aan de E.G. (vaste maandelijkse betalingen in plaats van op afroep) namen de betalingen uit dezen hoofde met circa 450 miljoen toe. Aan huursubsidies werd 195 miljoen meer uitgekeerd, terwijl de uitgaven voor stadsvernieuwing ruim 100 miljoen hoger waren dan in de eerste helft van 1977. Daartegenover liep het aan woningwetleningen verstrekte bedrag met 250 miljoen terug, zulks in samenhang met de afnemende van het aantal in aanbouw genomen woningwoningen.

Zoals uit de tweede tabel blijkt was de dekkingsbehoefte van het Rijk (som van het financieringstekort en het saldo van betalingen in het kapitaalverkeer met het buitenland) met ruim 8,8 miljard van ongeveer dezelfde orde van grootte als die in de overeenkomstige periode van het vorige jaar. Daartegenover was het netto beroep op kapitaalmarktmiddelen van rond 4,9 miljard ruim 0,5 miljard groter dan in 1977. Een en ander kwam tot uitdrukking in een vermindering van het liquiditeitstekort van het Rijk met bijna 0,5 miljard tot circa 3,9 miljard in het eerste halfjaar 1978.

Via de plaatsing van een viertal staatsleningen trok het Rijk 1 656 miljoen in de open kapitaalmarkt aan. Het rechtstreekse beroep op de onderhandse markt leverde 2 096 miljoen op of 553 miljoen meer dan in het eerste halfjaar 1977. Voorts werd voor 2 155 miljoen aan onderhandse leningen ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds ter consolidering van een gedeelte van de op de voorinschrijfrekening van het fonds gereserveerde middelen. Deze omzetting en andere onttrekkingen bleven evenwel enigszins achter bij de nieuwe stortingen zodat het op de voorinschrijfrekening aangehouden tegoed per saldo met 23 miljoen toenam.

In de financiering van het resterende liquiditeitstekort werd voor netto 957 miljoen voorzien door afgifte in de geldmarkt van schatkistbiljetten (saldo van 1 577 miljoen aan geplaatst en 620 miljoen aan afgelost papier). Voorts kwam 565 miljoen beschikbaar uit hoofde van mutaties in diverse kortlopende vorderingen en schulden en werd 178 miljoen verkregen uit de gedeeltelijke aflossing van het in 1974 door de E.G. aan Italië verstrekte krediet waarin Nederland destijds voor 411 miljoen participeerde. Voor het overige moest het Rijk een beroep doen op zijn liquiditeitsbezit dat daardoor afnam met 2 210 miljoen tot rond 3,4 miljard. Blijkens tabel III was dit niveau maar weinig lager dan de stand van de liquide middelen per medio van het vorige jaar.

Tabel I. Ontvangsten en betalingen van het Rijk op kasbasis

Ontvangsten		1976	1e halfjaar	2e halfjaar	Totaal	1e halfjaar
Budgettaire ontvangsten						
1	Belastingen	53 743	25 112	35 765	60 877	27 108
2	Overige begrotingsontvangsten	12 255	5 648	8 517	14 165	7 118
Overige ontvangsten						
Kasoverschot wegens begrotings-						
transacties		—	—	631	—	—
6	Opnemng van langlopende binnen-					
landse staatsschuld		7 741	4 939	3 051	7 990	5 907
7	Wijziging in de voorschrijftrekening					
betreffende deelneming in staatsleningen		—	239	381	620	23
8	Netto plaatsing van schatkistpapier					
(zie ook post 12)		1 972	994	—	400	957
9	Wijziging in de schuldverhouding met					
provincies en gemeenten (uit hoofde						
van belastingen) en met het Provincie-						
fonds en het Gemeentefonds (zie		—	—	1 017	—	—
ook post 13)						
10	Wijzigingen in diverse vorderingen en					
schulden op korte termijn (zie ook post 14)		71	2 019	—	—	3 501
		9 784	8 191	5 080	9 010	10 388
Afneming van liquide middelen van						
het Rijk		367	2 111	—	6	2 210
		10 151	10 302	5 080	9 016	12 598

Betalingen		1976	1977		1978 1e halfjaar	
			1e halfjaar	2e halfjaar		Totaal
Budgettaire betalingen						
3	Aflossingen van langlopende binnenlandse schuld	1 468	796	1 104	1 900	1 011
4	Aflossingen van langlopende buitenlandse schuld	13	—	—	—	—
5	Overige begrotingsbetalingen	74 234	39 130	42 547	81 677	44 797
		75 715	39 926	43 651	83 577	45 808
	Kasoverschot wegens begrotings-transacties	—	—	631	—	—
		75 715	39 926	44 282	83 577	45 808
Overige betalingen						
	Kastekort wegens begrotingstransacties	9 717	9 166	—	8 535	11 582
11	Wijzigingen in de voorinschrijfrekening betreffende deelneming in staats-leningen (zie ook post 7)	16	—	—	—	—
12	Netto aflossing van schatkistpapier (zie ook post 8)	—	—	594	—	—
13	Wijziging in de schuldverhouding met provincies en gemeenten (uit hoofde van belastingen) en met het Provinciefonds en het Gemeentefonds (zie ook post 9)	418	1 136	—	119	1 016
14	Wijzigingen in diverse vorderingen en schulden op korte termijn (zie ook post 10)	—	—	2 381	362	—
		10 151	10 302	2 975	9 016	12 598
	Toeneming van liquide middelen van het Rijk	—	—	2 105	—	—
		10 151	10 302	5 080	9 016	12 598

Tabel II. Financieringsoverzicht van het Rijk

	1976	1977	1e halfjaar 1977	1e halfjaar 1978
1 Kstekort wegens begrotings-transacties	9 717	8 535	9 166	11 582
2 Wijziging in de schuldverhouding met de lagere overheid				
a. Kstekort van het Gemeentefonds e.d.	153	— 43	1 258	1 197
b. Mutatie uit hoofde van de on-roerend-goedbelasting	265	162	— 122	— 181
3 Diverse mutaties	— 813	1 302	— 836	— 2 746
	— 395	1 421	300	— 1 730
	9 322	9 956	9 466	9 852
Te elimineren:				
4 Aflossing gevestigde binnenlandse schuld	1 468	1 900	796	1 011
5 Overige	— 580	327	111	— 30
	888	2 227	907	981
6 Financieringstekort	8 434	7 729	8 559	8 871
7 Kapitaalverkeer met het buitenland	301	339	196	— 42
8 Netto beroep(—) op de binnenlandse kapitaalmarkt:				
— door openbare emissies	— 2 735	— 2 600	— 1 543	— 1 656
— door plaatsing van onderhandse leningen	— 5 006	— 5 390	— 3 396	— 4 251
— via voorinschrijfrekening	16	— 620	— 239	— 23
— aflossing gevestigde schuld (excl. schatkistcertificaten 1966 resp. 1972)	1 369	1 850	796	1 011
	— 6 356	— 6 760	— 4 382	— 4 919
9 Liquiditeitstekort	2 379	1 308	4 373	3 910
10 Tot uitdrukking komend in:				
— netto plaatsing van schatkistpapier	1 972	400	994	957
— aflossing van EG-krediet aan Italië	—	—	—	178
— netto vergoeding aan de Nederlandsche Bank van valuta-koersverliezen (—)	741	—	—	—
— netto toeneming van andere vlottende schuld	— 602	952	1 268	565
— aflossing van schatkistcertificaten 1966 resp. 1972	— 99	— 50	—	—
— afnemings c.q. toenemings (—) van liquide middelen van het Rijk	367	6	2 111	2 210

Tabel III. Liquide middelen van het Rijk

	31 dec. 1975	31 dec. 1976	30 juni 1977	31 dec. 1977	30 juni 1978
Saldo bij de Nederlandsche Bank	3 828	3 508	1 151	3 360	994
Idem, bijzondere rekening uit hoofde van IMF-positie	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400
Kas-, bank- en girosaldi van comptabelen	751	704	950	846	1 002
	5 979	5 612	3 501	5 606	3 396
Wijziging ten opzichte van vorige datum		— 367	— 2 111	2 105	— 2 210

6. De uitgaven en de ontvangsten 1978 - 1979 ingedeeld volgens de functionele classificatie

A. Totaaloverzicht

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979	Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979
00	<i>Algemeen bestuur</i>	3 986	4 077	4 224	1 616	1 769	1 763
00.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	347	389	412	2	2	3
00.1	Wetenschappelijk onderzoek	227	230	245	8	8	8
00.2	Financieel bestuur en domeinen	1 949	2 010	2 030	1 251	1 427	1 344
00.3	Centrale diensten en voorzieningen voor het bestuursapparaat	1 463	1 448	1 537	355	332	408
01	<i>Defensie</i>	9 515	9 667	9 975	544	551	551
01.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	666	673	575	100	107	100
01.1	Wetenschappelijk onderzoek	69	73	76	—	—	—
01.2	Landmacht	3 932	3 976	4 245	212	212	211
01.3	Luchtmacht	1 831	1 859	2 043	45	45	44
01.4	Marine	2 063	2 132	2 046	187	187	196
01.5	Militaire pensioenen en wachtgelden	954	954	990	—	—	—
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	293	1 272	292	607	549	175
02.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	58	58	56	33	40	36
02.2	Vertegenwoordiging in het buitenland	185	186	192	5	5	6
02.3	Internationale organisaties en conferenties	50	1 028 ¹	44	569	504	133
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	2 611	2 683	2 984	175	181	219
02.4	Ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	2 497	2 569	2 810	159	165	139
03.4	Nederlandse Antillen	114	114	174	16	16	80
04	<i>Justitie en politie (incl. civiele verdediging)</i>	4 233	4 238	4 440	279	296	310
04.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	109	114	112	108	93	97
04.1	Wetenschappelijk onderzoek	3	3	3	—	—	—
04.2	Rechtspraak	439	455	494	150	162	165
04.3	Rijkspolitie	833	835	897	6	26	28
04.4	Gemeentepolitie	1 600	1 600	1 677	2	2	2
04.5	Strafrechtstoepassing	443	443	467	11	11	15
04.6	Binnenlandse veiligheid	89	89	88	1	1	2
04.7	Civiele verdediging	184	183	189	1	1	1
04.8	Kinderbescherming	533	516	513	—	—	—

¹ Waaronder 980 miljoen wegens
bijdrage aan de E.G.

05	Verkeer en waterstaat	7 467	7 654	7 812	2 586	2 851	2 254
05.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	205	214	246	4	4	4
05.1	Wetenschappelijk onderzoek	246	285	99	5	5	5
05.20	Aanleg en onderhoud van landwegen	725	726	1 064	56	58	56
05.21	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het wegverkeer	2 262	2 263	1 601	88	93	98
05.3	Landaanwinning	41	41	56	3	3	4
05.4	Zee- en rivierwaterkering en afwatering	926	888	1 140	181	186	178
05.50	Zeescheepvaart	55	55	239	2	2	3
05.510	Aanleg en onderhoud van waterwegen	436	445	629	93	142	73
05.511	Verkeers- en vervoersdiensten m.b.t. het verkeer op waterwegen	44	44	50	6	6	7
05.6	Verkeer per spoor	1 106	1 101	1 172	—	—	—
05.7	Burgerlijke luchtvaart	156	156	156	59	74	59
05.9	PTT	1 265	1 436	1 360	2 089	2 278	1 767
06	Handel en nijverheid	1 910	2 143	2 111	6 585	6 319	6 625
06.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	90	83	89	—	—	1
06.1	Wetenschappelijk onderzoek	431	466	393	7	7	7
06.2	Handel en ambacht	210	213	207	7	7	7
06.3	Industrie	1 038	1 178	1 289	100	119	313
06.4	Mijnwelen	117	117	109	6 471	6 186	6 297
06.5	Energieproductie	1	63	1	—	—	—
06.6	Toerisme	23	23	23	—	—	—
07	Landbouw en visserij	1 743	1 804	1 758	371	507	444
07.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	99	101	118	60	157	66
07.1	Wetenschappelijk onderzoek	297	305	310	10	10	10
07.2	Landbouw, tuinbouw en veeteelt	439	493	460	72	111	111
07.3	Cultuuretechnische werken	498	492	448	76	76	73
07.4	Bosbouw	109	105	110	13	13	15
07.5	Jacht, rivier- en zeevisvangst	26	33	27	6	6	7
07.6	Ontginning en ontwikkeling van IJsselmeerpolders	275	275	285	134	134	162

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979	Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979
08	<i>Onderwijs en wetenschappen</i>	22 283	22 487	22 996	196	203	237
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	431	426	466	3	10	10
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	516	539	514	1	1	—
08.2	Lager onderwijs	7 408	7 614	7 665	66	66	75
08.3	Voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs	3 797	3 815	4 087	18	18	20
08.40	Nijverheidsonderwijs	2 601	2 604	2 759	29	29	34
08.41	Lager en middelbaar land- en tuinbouwonderwijs	385	385	388	2	2	2
08.42	Ander vak- en beroepsonderwijs	2 446	2 395	2 315	19	19	23
08.5	Wetenschappelijk onderwijs	4 699	4 709	4 802	58	58	73
08 c	<i>Cultuur en recreatie</i>	1 820	1 812	1 969	655	674	725
08.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	65	65	87	—	—	—
08.1	Wetenschappelijk onderzoek	3	3	5	—	—	—
08.6	Vrijtijdsbesteding, jeugdvorming, volksontwikkeling en sport	615	615	669	57	57	60
08.7	Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming	474	474	505	11	11	11
08.8	Radio, televisie en pers	658	650	698	587	606	654
08.9	Erediensten	5	5	5	—	—	—
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	21 293	24 457	24 978	1 320	1 280	1 275
09.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	143	143	153	20	20	22
09.1	Wetenschappelijk onderzoek	16	17	20	—	—	—
09.2	Sociale zekerheid (incl. uitgaven voor pensioenen en wachtgeld)	10 840	11 840	13 776	764	780	782
09.3	Sociale bijstand	5 514	5 058	5 420	—	—	—
09.41	Uitgaven voor ambtenaren en anderen, voortvloeiende uit het eertijds opzeggen door Indonesië van bepaalde overeenkomsten	433	433	424	—	—	—
09.42) 09.43) 09.44) 09.45)	Sociale hulp	1 695	1 684	1 735	—	—	—
09.5	Arbeidersbescherming	65	65	68	11	11	11
09.6	Maatregelen in het belang van de werkgelegenheid	2 573	5 203	3 367	525	469	460
09.7	Arbeidsverhoudingen	14	14	15	—	—	—

Functionele classificatie	Functie	Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979	Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979
10	<i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	780	852	902	168	219	262
10.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	106	107	112	3	3	3
10.1	Wetenschappelijk onderzoek	88	105	78	0	0	—
10.2	Sociale en preventieve geneeskunde	274	287	305	3	3	3
10.3	Ziekenhuizen, klinieken en sanatoria	51	51	52	31	31	33
10.4	Openbare gezondheid	261	302	355	131	182	223
11	<i>Volkshuisvesting</i>	7 317	6 739	8 030	396	602	406
11.0	Algemene uitgaven - ontvangsten	50	50	58	1	1	1
11.1	Wetenschappelijk onderzoek	36	37	41	—	—	—
11.2	Volkshuisvesting	6 939	6 335	7 623	267	464	264
11.3	Ruimtelijke ordening	292	317	308	128	137	141
13	<i>Nationale schuld</i>	7 345	7 190	8 313	2 529	2 573	3 535
13.2/3	Rente	4 950	4 780	5 553	2 524	2 568	3 512
13.4/5	Aflossing	2 395	2 410	2 760	5	5	23
	Niet verdeelde aanvullende posten	3 609		4 341			110
Totaal niet-belastingontvangsten					18 027	18 574	18 891
16	<i>Belastingen</i>				65 663	64 880	69 991
	Kostprijsverhogende belastingen (rijksaandeel)				27 046	27 610	29 147
	Belastingen op inkomen, winst en vermogen (rijksaandeel)				38 617	37 270	40 844
Totaal van de uitgaven/ontvangsten		96 205	97 075	105 125	83 690	83 454	88 882

B. Rubricering per begrotingshoofdstuk

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979	Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979
00	<i>Algemeen bestuur</i>	3 986	4 077	4 224	1 616	1 769	1 763
I	Huis der Koningin	8	8	8	—	—	—
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	101	102	118	—	—	1
III	Algemene Zaken	80	88	81	40	46	40
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	2	2	1	—	—	—
VII	Binnenlandse Zaken	336	311	349	93	93	106
IX B	Financiën	2 104	2 198	2 230	1 279	1 486	1 375
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 006	1 009	1 057	196	136	233
XII	Verkeer en Waterstaat	181	191	195	2	2	2
XIII	Economische Zaken	168	168	185	6	6	6
01	<i>Defensie</i>	9 515	9 667	9 975	544	551	551
X	Defensie	9 515	9 667	9 975	544	551	551
02	<i>Buitenlandse betrekkingen</i>	293	1 272	292	607	549	175
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	1	1	1	—	—	—
V	Buitenlandse Zaken	263	1 242	262	38	45	42
IX B	Financiën	9	9	8	569	504	133
XIV	Landbouw en Visserij	20	20	21	—	—	—
02/03	<i>Ontwikkelingssamenwerking</i>	2 611	2 683	2 984	175	181	219
IV	Nederlands-Antilliaanse Zaken	114	95	174	16	16	80
V	Buitenlandse Zaken	2 030	2 100	2 376	117	123	101
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	64	64	65	—	—	—
IX B	Financiën	211	232	186	42	42	38
XII	Verkeer en Waterstaat	1	1	1	—	—	—
XIII	Economische Zaken	20	20	19	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	9	9	9	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	161	161	153	—	—	—
XVII	Volksgesondheid en Milieuhygiëne	1	1	1	—	—	—
04	<i>Justitie en politie</i>	4 233	4 238	4 440	279	296	310
VI	Justitie	2 362	2 368	2 488	276	293	305
VII	Binnenlandse Zaken	1 794	1 794	1 877	3	3	4
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	11	11	3	—	—	—
X	Defensie	27	27	30	—	—	1
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1	1	4	—	—	—

			Uitgaven		Ontvangsten			
			Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979	Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979
XII	Verkeer en Waterstaat		10	10	16	—	—	
XIII	Economische Zaken		10	10	9	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij		3	3	3	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk		1	1	1	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne		14	13	9	—	—	—
05	Verkeer en waterstaat		7 467	7 654	7 812	2 586	2 851	2 254
XII	Verkeer en Waterstaat		7 467	7 654	7 812	2 586	2 851	2 254
06	Handel en nijverheid		1 910	2 143	2 111	6 585	6 319	6 625
V	Buitenlandse Zaken		1	1	1	—	—	—
IX B	Financiën		50	170	75	21	21	23
XII	Verkeer en Waterstaat		—	—	—	—	16	—
XIII	Economische Zaken		1 859	1 972	2 035	6 564	6 282	6 602
07	Landbouw en visserij		1 743	1 804	1 758	371	507	444
IX B	Financiën		16	11	15	12	12	13
XII	Verkeer en Waterstaat		290	290	299	135	135	164
XIV	Landbouw en Visserij		1 437	1 503	1 444	224	360	267
08o	Onderwijs en wetenschappen		22 283	22 487	22 996	196	203	237
V	Buitenlandse Zaken		2	2	2	—	—	—
VII	Binnenlandse Zaken		1 839	1 854	1 921	—	—	—
VIII	Onderwijs en Wetenschappen		19 787	19 975	20 399	180	187	222
XII	Verkeer en Waterstaat		17	17	18	9	9	8
XIV	Landbouw en Visserij		568	569	580	3	3	3
XV	Sociale Zaken		—	—	2	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk		10	10	9	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne		60	60	65	4	4	4
08c	Cultuur en recreatie		1 820	1 812	1 969	655	674	725
IX B	Financiën		4	4	4	—	—	—
XII	Verkeer en Waterstaat		1	1	1	—	—	—
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk		1 815	1 807	1 964	655	674	725

		Uitgaven			Ontvangsten		
		Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979	Ontwerp- begroting 1978	Vermoe- delijke uitkomsten 1978	Ontwerp- begroting 1979
09	<i>Sociale voorzieningen</i>	21 293	24 457	24 978	1 320	1 280	1 275
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	9	9	8	1	1	1
III	Algemene Zaken	—	—	1	—	—	—
IV	Nederlands- Antilliaanse Zaken	1	1	1	—	—	—
V	Buitenlandse Zaken	2	2	1	—	—	—
VI	Justitie	113	106	127	12	12	13
VII	Binnenlandse Zaken	1 061	1 030	1 083	129	129	145
VIII	Onderwijs en Wetenschappen	89	148	125	—	—	—
IX B	Financiën	26	26	28	2	2	3
X	Defensie	—	30	—	—	—	—
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7	66	7	—	—	—
XII	Verkeer en Waterstaat	3	3	27	—	—	—
XIII	Economische Zaken	40	803	288	—	—	—
XIV	Landbouw en Visserij	29	81	25	—	—	—
XV	Sociale Zaken	10 101	12 586	13 203	1 175	1 135	1 112
XVI	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	7 296	6 870	7 237	1	1	1
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	2 516	2 696	2 817	—	—	—
10	<i>Volksgezondheid en milieuhygiëne</i>	780	852	902	168	219	262
V	Buitenlandse Zaken	2	2	3	—	—	—
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	778	850	899	168	219	262
11	<i>Volkshuisvesting</i>	7 317	6 739	8 030	396	602	406
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7 306	6 728	8 019	396	602	406
XVII	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	11	11	11	—	—	—
13	<i>Nationale schuld</i>	7 345	7 190	8 313	2 529	2 573	3 535
V	Buitenlandse Zaken	—	—	—	—	—	49
VII	Binnenlandse Zaken	—	—	—	—	—	10
IX A	Nationale Schuld	7 345	7 190	8 310	7	7	7
IX B	Financiën	—	—	3	2	2	60
XI	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	—	—	—	2 520	2 564	2 941
XII	Verkeer en Waterstaat	—	—	—	—	—	466
XIII	Economische Zaken	—	—	—	—	—	1
XIV	Landbouw en Visserij	—	—	—	—	—	1
16	<i>Belastingen</i>				65 663	64 880	69 991
IX B	Financiën				65 663	64 880	69 991
		92 596	97 075	100 784	83 690	83 454	88 772
niet verdeelde aanvullende posten		3 609		4 341			110
Totaal van de uitgaven/ontvangsten		96 205	97 075	105 125	83 690	83 454	88 882

7. De uitgaven en de ontvangsten 1975-1979 ingedeeld volgens de economische classificatie

A. Indeling in hoofdgroepen

	1975	1976	1977	1978	1979
	Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
1 Lopende uitgaven voor goedere en diensten (consumptieve bestedingen)	14 244	15 652	18 537	19 930	21 502
2 Rente, pacht en bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheids- bedrijven	2 880	4 064	4 290	4 967	5 725
3 Inkomensoverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	7 774	9 366	10 205	13 545	12 455
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	27 390	34 151	36 756	42 022	46 690
5 Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren dan de overheid	2 691	2 064	2 593	2 914	3 613
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	2 915	2 924	2 603	2 593	2 900
7 Investerings- overheid	1 827	2 012	1 869	2 660	2 792
8 Kredietverleningen en deelnemingen	4 629	5 238	5 546	5 934	6 588
9 Overheids-schuld en ontmuntingen	1 016	1 008	1 949	2 510	2 860
Ontvangsten	57 650	67 405	77 857	83 454	88 882
1 Lopende ontvangsten voor goedere en diensten	1 156	1 240	1 929	2 575	2 764
2 Rente, pacht en andere opbrengsten van vermogen en van ondernemings- activiteit	5 835	8 340	9 886	10 429	10 763
3 Inkomensoverdrachten van andere sectoren dan de overheid	48 574	54 619	62 921	65 819	71 044
4 Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	106	78	323	666	689
5 Kapitaaloverdrachten van andere sectoren dan de overheid	530	1 238	568	742	917
6 Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid	5	79	128	80	14
7 Desinvesteringen	65	78	86	31	21
8 Kredietaflossingen en liquidatie van deelnemingen	1 350	1 674	1 908	2 929	2 493
9 Overheids-schuld en aanmuntingen	29	59	108	183	177
Saldo	-7 716	-9 074	-6 491	-13 621	-16 243

B. Indeling in subgroepen

1. Lopende uitgaven en ontvangsten voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen)

Code	Omschrijving	1975 Voorlopige rekening	1976 Voorlopige rekening	1977 Vermoedelijk beloop	1978 Vermoedelijke uitkomsten	1979 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	<i>14 244</i>	<i>15 652</i>	<i>18 537</i>	<i>19 930</i>	<i>21 502</i>
11	Lonen en sociale lasten	8 888	10 218	11 626	12 788	13 635
12 en 14	Aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten	2 523	2 731	3 278	3 712	4 037
13	Aankoop van duurzame militaire goederen	2 297	2 172	3 068	2 826	3 177
16	Afdracht omroepbijdragen	536	531	565	604	653
	<i>Ontvangsten</i>	<i>1 156</i>	<i>1 240</i>	<i>1 929</i>	<i>2 575</i>	<i>2 764</i>
11	Inhoudingen op lonen (voornamelijk wegens inkoop van dienstdtijd voor pensioen)	6	5	12	12	13
16 en 17	Verkoop van goederen en diensten	1 150	1 235	1 917	2 563	2 751
	<i>Saldo</i>	<i>-13 088</i>	<i>-14 412</i>	<i>-16 608</i>	<i>-17 355</i>	<i>-18 738</i>

2. Rente, pacht en andere resultaten van vermogen en van ondernemingsactiviteit

Code	Omschrijving	1975 Voorlopige rekening	1976 Voorlopige rekening	1977 Vermoedelijk beloop	1978 Vermoedelijke uitkomsten	1979 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	<i>2 880</i>	<i>4 064</i>	<i>4 290</i>	<i>4 967</i>	<i>5 725</i>
21	Rente overheidsschuld	2 876	3 837	4 082	4 780	5 553
22	Bijdragen in incidentele exploitatieverliezen van overheidsbedrijven	4	227	208	187	172
	<i>Ontvangsten</i>	<i>5 835</i>	<i>8 340</i>	<i>9 886</i>	<i>10 429</i>	<i>10 763</i>
26	Rente van overheidsvorderingen	1 993	2 426	2 801	3 193	3 589
27	Aandeel in exploitatiewinsten van overheidsbedrijven	2 789	4 250	5 296	5 580	5 436
28	Overige opbrengsten van vermogen (voornamelijk dividenden)	1 053	1 664	1 789	1 656	1 738
	<i>Saldo</i>	<i>+2 955</i>	<i>+4 276</i>	<i>+5 596</i>	<i>+5 462</i>	<i>+5 038</i>

3. Inkomensoverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1975	1976	1977	1978	1979
		Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	<i>7 774</i>	<i>9 366</i>	<i>10 205</i>	<i>13 545</i>	<i>12 455</i>
30.1	Inkomensoverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	73	74	83	86	88
31.1	Huur- en renteverlagende subsidies aan bedrijven	465	469	556	867	575
31.2 en 31.3	Prijssubsidies en andere exploitatiesubsidies aan bedrijven	1 366	1 936	1 874	3 107	2 595
32	Andere inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	171	642	582	1 047	954
	Inkomensoverdrachten:					
33	Aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	1 922	2 315	2 602	2 858	2 985
34	Aan gezinnen	1 861	2 163	2 391	2 612	2 995
35.1, 35.2 en 35.3	Aan E.G.-instellingen en -landen	623	345	543	1 076	109
35.4, 35.5 en 35.6	Aan andere internationale instellingen en andere landen	1 293	1 422	1 574	1 892	2 154
	<i>Ontvangsten</i>	<i>48 574</i>	<i>54 619</i>	<i>62 921</i>	<i>65 819</i>	<i>71 044</i>
30.6	Inkomensoverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	73	74	83	86	88
36	Indirecte belastingen en heffingen	18 560	21 654	25 387	28 130	29 796
37	Directe belastingen	29 348	32 265	36 225	36 780	40 305
38	Overige inkomensoverdrachten van bedrijven, financiële instellingen, privaatrechtelijke instellingen en gezinnen	546	598	1 150	770	790
39.1, 39.2 en 39.3	Inkomensoverdrachten van E.G.-instellingen en -landen	40	11	68	48	59
39.4, 39.5 en 39.6	Inkomensoverdrachten van andere internationale instellingen en andere landen	7	17	8	5	6
	<i>Saldo</i>	<i>+40 800</i>	<i>+45 253</i>	<i>+52 716</i>	<i>+52 274</i>	<i>+ 58 589</i>

4. Inkomensoverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1975 Voorlopige Rekening	1976 Voorlopige rekening	1977 Vermoedelijk beloop	1978 Vermoedelijke uitkomsten	1979 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	27 390	34 151	36 756	42 022	46 690
	Inkomensoverdrachten:					
41.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	2 063	2 349	2 505	2 563	2 699
41.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	474	907	866	1 028	958
41.4	Aan andere instellingen met landelijke reikwijdte	491	698	624	828	741
42	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	3 696	5 764	5 724	7 779	10 140
43.1	Aan provincies	661	682	728	801	865
43.2	Aan gemeenten	11 200	13 932	15 479	17 151	18 871
43.3	Aan waterschappen	—	2	4	3	6
43.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	537	686	782	896	914
43.5	Aan overige regionale en lokale overheden	93	109	112	161	121
44	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	8 175	9 022	9 932	10 812	11 375
	<i>Ontvangsten</i>	106	78	323	666	689
	Inkomensoverdrachten:					
46	Van de centrale overheid	14	12	13	9	11
47	Van de sociale verzekeringsinstellingen	—	2	126	581	608
48	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	33	35	152	53	42
49	Van het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	59	29	32	23	28
	<i>Saldo</i>	−27 284	−34 073	−36 433	−41 356	46 001

5. Kapitaaloverdrachten aan en van andere sectoren

Code	Omschrijving	1975 Voorlopige rekening	1976 Voorlopige rekening	1977 Vermoedelijk beloop	1978 Vermoedelijke uitkomsten	1979 Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	<i>2 691</i>	<i>2 064</i>	<i>2 593</i>	<i>2 914</i>	<i>3 613</i>
50.1	Kapitaaloverdrachten aan overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	—	20	38	28	55
51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen	671	946	1 273	1 265	1 762
51.2	Andere kapitaaloverdrachten aan bedrijven	1 390	181	247	353	248
51.3	Andere kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen	21	77	67	269	285
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	147	145	186	131	130
53	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen (voornamelijk investeringsbijdragen)	276	530	620	662	946
54.1, 54.2 en 54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen en -landen	14	15	12	15	4
54.4, 54.5 en 54.6	Kapitaaloverdrachten aan andere internationale instellingen en andere landen	172	150	150	191	183
	<i>Ontvangsten</i>	<i>530</i>	<i>1 238</i>	<i>568</i>	<i>742</i>	<i>917</i>
50.6	Kapitaaloverdrachten van overheidsdiensten die overwegend voor de markt produceren	—	20	38	28	55
56	Vermogensheffingen	311	362	443	490	539
57	Kapitaaloverdrachten van bedrijven en financiële instellingen	179	821	71	134	236
58	Kapitaaloverdrachten van privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen	13	16	5	2	2
59	Kapitaaloverdrachten van het buitenland	27	19	11	88	85
	<i>Saldo</i>	<i>— 2 161</i>	<i>— 826</i>	<i>—2 025</i>	<i>—2 172</i>	<i>—2 696</i>

6. Kapitaaloverdrachten binnen de sector overheid

Code	Omschrijving	1975	1976	1977	1978	1979
		Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	2 915	2 924	2 603	2 593	2 900
	Kapitaaloverdrachten:					
61.2	Aan rijksuniversiteiten en -hogescholen	185	155	174	223	326
61.3	Aan vrije universiteiten en hogescholen	54	37	45	61	10
62	Aan de sociale verzekeringsinstellingen	639	837	686	675	671
63.1	Aan provincies	73	19	24	19	25
63.2	Aan gemeenten	1 262	1 182	1 163	1 190	1 374
63.3	Aan waterschappen	136	95	64	71	67
63.4	Aan instellingen zonder winstoogmerk met regionale of lokale reikwijdte	38	44	58	31	28
63.5	Aan andere regionale en lokale overheden	3	62	32	22	47
64	Aan het bijzonder/vrij niet-universitair onderwijs	525	493	357	301	352
	<i>Ontvangsten</i>	5	79	128	80	14
	Kapitaaloverdrachten:					
68	Van regionale en lokale overheden (voornamelijk gemeenten)	5	79	128	80	14
	<i>Saldo</i>	- 2 910	- 2 845	- 2 475	- 2 513	- 2 886

7. Investerings en desinvesteringen

Code	Omschrijving	1975	1976	1977	1978	1979
		Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	1 827	2 012	1 869	2 660	2 792
71	Aankoop van grond en gebouwen	44	73	78	70	83
72	Nieuwbouw van gebouwen	472	514	477	720	783
73.1	Aanleg van wegen	223	109	63	61	75
73.2, 73.3 en 73.4	Aanleg van waterbouwkundige werken, pijpleidingen en overige werken	924	1 129	1 050	1 591	1 616
74	Verwerving van andere investeringsgoederen	164	187	201	218	235
	<i>Ontvangsten</i>	65	78	86	31	21
76 en 77	Verkoop van investeringsgoederen	65	78	86	31	21
	<i>Saldo</i>	- 1 762	- 1 934	- 1 783	- 2 629	- 2 771

8. Kredietverleningen en -aflossingen; deelnemingen en liquidatie van deelnemingen

Code	Omschrijving	1975	1976	1977	1978	1979
		Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	4 629	5 238	5 546	5 934	6 588
81.1	Kredietverleningen aan bedrijven	1 133	1 269	1 518	1 505	1 451
81.4	Deelnemingen in bedrijven	76	85	158	123	260
83	Kredietverleningen aan gezinnen	237	265	310	339	348
84.1, 84.2 en 84.3	Kredietverleningen aan E.G.-instellingen en -landen	2	14	9	6	3
84.4	Deelnemingen in E.G.-landen	—	6	6	7	6
84.5, 84.6 en 84.7	Kredietverleningen aan andere dan E.G.-instellingen en -landen	36	9	5	18	8
84.8	Deelnemingen in andere dan E.G.-landen	108	117	120	145	134
85.1	Kredietverleningen aan de centrale overheid	167	121	180	212	184
85.2	Kredietverleningen aan sociale verzekeringsinstellingen	—	—	—	600	600
85.3	Kredietverleningen aan regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	2 870	3 352	3 240	2 979	3 594
	<i>Ontvangsten</i>	1 350	1 674	1 908	2 929	2 493
86	Kredietaflossingen door en liquidatie van deelnemingen in bedrijven en financiële instellingen	1 072	1 392	1 618	1 421	1 549
87.2	Kredietaflossingen door gezinnen	31	51	52	58	71
88.1, 88.2 en 88.3	Kredietaflossingen door E.G.-instellingen en -landen	11	10	1	362	1
88.5, 88.6 en 88.7	Kredietaflossingen door andere dan E.G.-instellingen en -landen	22	21	38	49	44
89.2	Kredietaflossingen door sociale verzekeringsinstellingen	—	—	—	600	600
89.3	Kredietaflossingen door regionale en lokale overheden (voornamelijk woningwetleningen)	214	200	199	439	228
	<i>Saldo</i>	— 3 279	— 3 564	— 3 638	— 3 005	— 4 095

9. Overheidsschuld

Code	Omschrijving	1975	1976	1977	1978	1979
		Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp- begroting
	<i>Uitgaven</i>	1 016	1 008	1 949	2 510	2 860
91	Aflossing van gevestigde overheidsschuld	1 016	1 008	1 949	2 510	2 860
	<i>Ontvangsten</i>	29	59	108	183	177
96	Opneming van gevestigde overheidsschuld	—	—	44	100	100
97	Aanmuntingen	29	59	64	83	77
	<i>Saldo</i>	— 987	— 949	— 1 841	— 2 327	— 2 683
	<i>Saldo rekeningen 1 t/m 9</i>	— 7 716	— 9 074	— 6 491	—13 621	—16 243

C. Aansluiting van de begrotingscijfers 1979 aan de nationale rekeningen

De totalen van uitgaven en ontvangsten respectievelijk de saldi volgens de bijlagen 7-A en 7-B stemmen overeen met de begrotings- en rekeningtotalen respectievelijk -saldi. Om dit te kunnen realiseren zijn de voorschriften van de Benelux-classificatie op enkele onderdelen niet strikt nagevolgd. Om volledig aan te sluiten bij het Benelux-systeem dienen op de volgende punten wijzigingen te worden aangebracht:

1. De aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds toekomende aandelen in de belastingontvangsten, alsmede de grondbelasting, de personele belasting en de onroerend-goedbelasting worden enerzijds als ontvangsten en anderzijds als inkomensoverdrachten aan gemeenten respectievelijk provincies opgenomen.
2. De ten bate van de Europese Gemeenschappen ontvangen invoerrechten en omzetbelasting worden enerzijds als ontvangsten en anderzijds als inkomensoverdrachten aan de Europese Gemeenschappen opgenomen.
3. In plaats van de rijksbijdragen aan het Rijkswegenfonds worden de uitgaven en de ontvangsten van het fonds opgenomen.
4. De uitgaven en ontvangsten met betrekking tot de kapitaalsverhouding met staatsbedrijven worden gesaldeerd.
5. De afdracht van de omroepbijdragen wordt gesaldeerd met de desbetreffende ontvangsten.
6. De uitgaven en ontvangsten van de diensten met een bedrijfsmatig karakter, zoals Staatsbosbeheer en Domeinen, worden gesaldeerd.
7. De inhoudingen op lonen worden gesaldeerd met de lonen.

De onderstaande tabel laat zien welke wijzigingen in het classificatiesysteem hieruit voortvloeien.

Code		1975	1976	1977	1978	1979
Uitgaven	Ontvangsten	Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp-begroting
11	11	- 6	- 6	- 12	- 12	- 13
12		+ 4	+ 9	+ 5	+ 7	+ 8
16		- 536	- 531	- 565	- 604	- 653
	16	- 532	- 527	- 559	- 604	- 653
21		- 5	- 2	-	-	-
30.1	30.6	- 73	- 74	- 83	- 86	- 88
35.1		+ 1 060	+ 1 167	+ 1 231	+ 1 241	+ 1 315
	36	+ 4 675	+ 7 320	+ 7 079	+ 7 858	+ 8 173
	37	+ 4 799	+ 5 786	+ 6 600	+ 7 191	+ 7 486
43.1		+ 510	+ 614	+ 662	+ 713	+ 763
43.2		+ 7 184	+10 578	+10 982	+12 270	+12 666
50.1	50.6	-	- 20	- 38	- 28	- 55
63.2		-	+ 15	+ 20	+ 35	+ 41
	68.1	+ 10	+ 14	+ 9	+ 10	+ 10
73.1		+ 913	+ 897	+ 738	+ 713	+ 896
81.1	86.1	- 1 044	- 1 159	- 1 445	- 1 277	- 1 373

Na verwerking van deze mutaties geeft de economische classificatie het volgende totaalbeeld te zien:

	1975	1976	1977	1978	1979
	Voorlopige rekening	Voorlopige rekening	Vermoedelijk beloop	Vermoedelijke uitkomsten	Ontwerp-begroting
Uitgaven	73 373	87 967	95 843	110 047	118 632
Ontvangsten	65 479	78 739	89 408	96 506	102 369
Saldo ¹	- 7 894	- 9 228	- 6 435	- 13 541	- 16 263

¹ Omdat de uitgaven en ontvangsten van het Rijkswegenfonds niet aan elkaar gelijk behoeven te zijn, kunnen de hier vermelde

saldi afwijken van de saldi uit de bijlagen 7-A en 7-B.

8. Tienjarenoverzicht 1970 - 1979

A. Totaal van uitgaven en ontvangsten

	Rekening					
	1970	1971	1972	1973	1974	
Uitgaven	29 931	35 216	38 405	45 390	52 181	65 366
Ontvangsten	27 119	32 615	37 351	45 639	49 525	57 650
Saldo	- 2 812	- 2 601	- 1 054	+ 249 ¹	- 2 656	- 7 716
						- 9 074
						- 6 491
						- 13 621
						- 16 243

¹ zie noot 1 van overzicht C.

B. Uitgaven per functie

	Rekening					
	1970	1971	1972	1973	1974	
Algemeen bestuur ¹	1 106	1 429	1 530	2 311	2 221	3 393
Defensie	4 000	4 476	5 018	5 434	6 275	7 395
Buitenlandse betrekkingen (excl. ontwikkelingsamen- werking) ²	580	1 249	534	890	962 ⁵	1 002
Ontwikkelingssamenwerking	689	763	902	752	1 125	1 533
Justitie en politie (incl. civiele verdediging)	1 399	1 612	1 823	2 076	2 479	2 914
Verkeer en waterstaat	3 177	3 768	3 699	3 995	4 206	5 104
Handel en nijverheid	619	814	792	808	881	1 170
Landbouw en visserij	1 596	1 020	1 081	1 046	1 409	1 428
Onderwijs en wetenschappen	8 103	9 530	10 763	12 093	14 158	16 849
Cultuur en recreatie	656	754	803	986	1 140	1 542
Sociale voorzieningen	3 154	4 020	4 809	7 205	9 059	13 637
Volksgezondheid en milieu- hygiëne	278	330	359	411	475	528
Volkshuisvesting	2 296	2 827	3 547	4 093	4 487	4 979
Nationale schuld	2 278	2 624	2 745	3 290 ³	3 304	3 892
Onverdeeld (zie bijlage 6)	4 341	8 313	902	852	689	5 987

Totaal van de uitgaven	29 931	35 216	38 405	45 390	52 181	65 366	76 479	84 348	97 075	105 125
Afschrijvingen ⁴	230	280	294	330	375	470	475	530		

¹ Hieronder wegens staatsgaranties aan de
Nederlandsche Bank voor koersverliezen
i.v.m. re- en devaluaties: in 1973: 523 mil-
joen; in 1974: 300 miljoen; in 1975:
1 083 miljoen
² Hieronder wegens deelneming in en
verstrekking van leningen aan het Inter-
nationale Monetair Fonds in 1970: 360
miljoen; in 1971: 832 miljoen
³ Hieronder wegens versterkte aflossing op
de buitenlandse staatsschuld in 1973: 387
miljoen
⁴ Het bedrag van de afschrijvingen wordt in
mindering gebracht op de uitgaven wegens
aflossing op binnenlandse schuld, zodat het
totaal van de uitgaven per saldo niet wordt
beïnvloed
⁵ Hieronder begrepen 411 miljoen wegens
verleend EG-krediet aan Italië
⁶ Met ingang van 1979 is de begrotings-
bijdrage aan de E.G. vervangen door een
belastingafdracht

C. Ontvangsten per functie

	Rekening					Voor- lopige rekening	Voor- lopige rekening	Vermoe- delijk beloop	Vermoe- delijke uit- komsten	Ont- werp be- groting
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Algemeen bestuur	553	510	671	734	1 368 ²	1 275 ²	1 929 ³	1 496	1 769	1 763
Defensie	95	66	106	97	117	113	121	480	551	551
Buitenlandse betrekkingen (excl. ontwikkelingssamen- werking)	25	503	383	2 109 ¹	131	195	194	169	549 ⁴	175
Ontwikkelingssamenwerking	5	6	19	24	28	13	75	38	181	219
Justitie en politie (incl. civiele verdediging)	75	82	97	111	123	136	155	644	296	310
Verkeer en waterstaat	685	765	1 140	1 297	1 487	1 461	1 850	2 204	2 851	2 254
Handel en nijverheid	281	385	479	629	1 129	3 042	5 178	6 346	6 319	6 625
Landbouw en visserij	116	331	225	262	244	224	331	375	507	444
Onderwijs en weten- schappen	45	51	81	124	148	225	233	205	203	237
Cultuur en recreatie	315	340	346	417	490	522	520	571	674	725
Sociale voorzieningen	34	34	37	71	44	58	60	356	1 280	1 275
Volksgezondheid en milieu- hygiëne	45	48	77	97	120	132	145	160	219	262
Volkshuisvesting	130	152	164	182	212	295	304	333	602	406
Nationale schuld	800	959	1 136	1 390	1 657	1 957	2 354	2 817	2 573	3 535
onverdeeld (zie bijlage 6)										110
Totaal niet-belastingont- vangsten	3 204	4 232	4 961	7 544	7 298	9 648	13 449	16 194	18 574	18 891
Kostprijsverhogende belas- tingen	10 444	11 953	13 601	15 406	16 262	18 360	21 336	24 988	27 610	29 147
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	13 471	16 430	18 789	22 689	25 965	29 642	32 620	36 675	37 270	40 844
Totaal van de ontvangsten	27 119	32 615	37 351	45 639	49 525	57 650	67 405	77 857	83 454	88 882

¹ Hieronder een ontvangst van de Neder-
landsche Bank N.V. voortvloeiende uit de
overdracht door de Staat aan deze Bank van
de Nederlandse deelneming in de Algemene
Rekening van het Internationale Monetaire
Fonds ad 1976 miljoen

² Hieronder begrepen 391 miljoen in 1974
respectievelijk 650 miljoen in 1975 wegens
winstuitkering door de Nederlandsche Bank

N.V. en 202 miljoen in 1974 voortvloeiende uit
het verlenen van liquiditeitsgaranties aan de
Bank voor Nederlandsche Gemeenten N.V.

³ Hieronder een ontvangst van de Neder-
landsche Bank N.V. ad 761 miljoen wegens
verrekening van koersverschillen

⁴ Hieronder begrepen 360 miljoen wegens
aflossing EG-krediet door Italië

9. De kapitaaluitgaven van de gemeenten en de provincies in 1975-1978 en hun financiering

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de kapitaaluitgaven van de provincies en de gemeenten in de jaren 1975 tot en met 1977 en in de eerste kwartalen van 1977 en 1978, alsmede een overzicht van de financiering van die uitgaven.

De kapitaaluitgaven, exclusief aflossingen, zijn afgenomen van 11 441 miljoen in 1976 tot 11 157 miljoen in 1977, derhalve met 284 miljoen (2,5%). In 1976 vond er een stijging plaats van 1 275 miljoen (12,5%).

De kapitaaluitgaven exclusief aflossingen en exclusief de uitgaven voor volkshuisvesting vertoonden over 1977 een afnemings van 2,0% tegenover een toeneming met 11,6% over 1976. Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen heeft de dalende tendens van deze kapitaaluitgaven gedurende de laatste jaren zich in 1977 voortgezet.

De categorie 'overige kapitaaluitgaven' vertoonde een stijging van 158 miljoen of 13,3% en die betreffende 'bouwrijp maken van gronden voor woningbouw en industrie' van 90 miljoen of 5,3%. Alle andere categorieën kapitaaluitgaven – uitgezonderd de aflossingen – vertoonden een daling. De uitgaven voor volkshuisvesting daalden over 1977 met 3,75%, terwijl deze uitgaven over 1976 nog met 15,3% stegen; van 1972 tot 1977 zijn deze uitgaven per saldo gestegen van 2 715 miljoen over 1972 tot 2 900 miljoen over 1977. De grootste procentuele daling vond plaats bij de categorie 'eigendommen niet voor de openbare dienst bestemd' (41,7% of 116 miljoen), doch deze daling is voornamelijk het gevolg van het incidenteel hoge niveau van de uitgaven voor deze categorie over 1976, toen daarin een groot bedrag was begrepen wegens aankopen van woningen door de gemeente Rotterdam ten behoeve van renovatie. De uitgaven voor volksgezondheid daalden met 17% (66 miljoen).

Het saldo van de lopende rekening (vóór afschrijving) steeg – evenals in 1976 – zeer sterk, namelijk met 1 010 miljoen (33,6%) tot 4 017 miljoen. Mede hierdoor en door de teruglopende investeringsactiviteiten kon er, ook bij een vermindering van de hoeveelheid opgenomen vaste geldleningen met 801 miljoen, een consolidatie van de netto vlottende schuld plaatsvinden van 661 miljoen.

Kapitaaluitgaven, inclusief kapitaalverstrekkingen, van provincies en gemeenten op kasbasis en hun financiering

	1975	1976	1977	Eerste kwartaal 1977	1978
Volkshuisvesting	2 614	3 013	2 900	686	662
Bouwrijp maken van gronden voor woning- bouw en industrie	1 582	1 684	1 774	357	409
Andere openbare werken	1 803	1 945	1 826	347	376
Onderwijs, kunsten en wetenschappen	1 587	1 813	1 800	404	372
Nutsbedrijven	1 065	1 129	1 024	194	196
Volksgezondheid	452	388	322	73	71
Eigendommen niet voor de openbare dienst bestemd	128	278	162	37	38
Overige kapitaaluitgaven	935	1 191	1 349	271	273
Totaal	10 166	11 441	11 157	2 369	2 397
Aflossingen van opgenomen leningen	2 049	2 332	2 465	505	574
Totaal te financieren	12 215	13 773	13 622	2 874	2 971
Gefinancierd door:					
Saldo lopende rekening (vóór afschrijving)	1 928	3 008	4 016	322	287
Kapitaalinkomsten	2 688	3 447	3 439	730	754
Woningwetleningen	2 787	3 265	3 040	713	675
Overige vaste leningen	4 245	4 360	3 559	878	616
Ontvangen aflossingen op verstrekte vaste leningen	191	193	229	48	54
Saldo mutaties netto vlottende schuld	376	– 500	– 661	183	585
Totaal	12 215	13 773	13 622	2 874	2 971

10. De uitgaven die voortvloeien uit machtigingen tot het aangaan van verplichtingen

	Uitgaven ten laste van			
	1979	1980	1981	na 1981
<i>A. Vóór 1978 aangegane verplichtingen</i>				
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	—	—	—	—
Algemene Zaken	—	—	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse-Zaken	33	16	14	3
Buitenlandse Zaken	290	70	37	4
Justitie	1	—	—	—
Binnenlandse Zaken	—	—	—	—
Onderwijs en Wetenschappen	312	185	80	265
Financiën	147	126	27	14
Defensie	1 618	1 236	1 090	1 661
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	1 110	341	158	394
Verkeer en Waterstaat	501	358	314	1 125
Economische Zaken	425	241	104	136
Landbouw en Visserij	261	216	156	705
Sociale Zaken	2	1	—	—
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	105	95	74	40
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	8	4	3	1
Totaal	4 813	2 889	2 057	4 348
Rijkswegenfonds	103	20	8	—
Staatsbedrijf der P.T.T.	105	48	27	5

	Uitgaven ten laste van				Verwacht totaal aangegane verplichtingen ¹ 1978
	1979	1980	1981	na 1981	

<i>B. In 1978 aangegane of nog aan te gane verplichtingen</i>					
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	—	—	—	2
Algemene Zaken	1	—	—	—	1
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	36	20	8	7	71
Buitenlandse Zaken	376	144	81	29	630
Justitie	33	2	—	—	35
Binnenlandse Zaken	50	29	10	8	97
Onderwijs en Wetenschappen	247	169	122	1 267	1 805
Financiën	21	71	131	272	495
Defensie	835	475	338	958	2 606
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	2 663	1 005	275	292	4 235
Verkeer en Waterstaat	806	308	176	140	1 430
Economische Zaken	679	493	277	133	1 582
Landbouw en Visserij	49	28	34	226	337
Sociale Zaken	19	6	—	—	25
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	42	54	47	86	229
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	16	5	3	1	25

Totaal	5 875	2 809	1 502	3 419	13 605
Rijkswegenfonds	340	77	19	6	442
Staatsbedrijf der P.T.T.	750	200	50	35	1 035

¹ Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren

	Uitgaven ten laste van				Geraamd in de begroting 1979 ¹
	1979	1980	1981	na 1981	
<i>C. In 1979 aan te gane verplichtingen</i>					
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	—	2	—	—	2
Algemene Zaken	5	1	—	—	1
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	24	36	22	14	72
Buitenlandse Zaken	559	436	282	158	876
Justitie	69	42	7	1	50
Binnenlandse Zaken	1 974	52	24	23	99
Onderwijs en Wetenschappen	174	223	171	337	731
Financiën	192	22	—	—	22
Defensie	1 501	940	519	949	2 408
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	2 101	2 369	937	755	4 061
Verkeer en Waterstaat	805	711	382	250	1 343
Economische Zaken	255	371	222	237	830
Landbouw en Visserij	183	35	26	262	323
Sociale Zaken	51	30	12	6	48
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	157	58	59	106	223
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	74	15	9	4	28
Totaal	8 124	5 343	2 672	3 102	11 117
Rijkswegenfonds	544	290	65	10	365
Staatsbedrijf der P.T.T.	573	750	200	50	1 000

¹ Voor zover leidend tot uitgaven in latere jaren

	Uitgaven ten laste van			
	1979	1980	1981	na 1981
<i>A + B + C tezamen</i>				
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	2	2	—	—
Algemene Zaken	6	1	—	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	93	72	44	24
Buitenlandse Zaken	1 225	650	400	191
Justitie	103	44	7	1
Binnenlandse Zaken	2 024	81	34	31
Onderwijs en Wetenschappen	733	577	373	1 869
Financiën	360	219	158	286
Defensie	3 954	2 651	1 947	3 568
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	5 874	3 715	1 370	1 441
Verkeer en Waterstaat	2 112	1 377	872	1 515
Economische Zaken	1 359	1 105	603	506
Landbouw en Visserij	493	279	216	1 193
Sociale Zaken	72	37	12	6
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	304	207	180	232
Volksgesondheid en Milieuhygiëne	98	24	15	6
Totaal	18 812	11 041	6 231	10 869
Rijkswegenfonds	987	387	92	16
Staatsbedrijf der P.T.T.	1 428	998	277	90

11. Overzicht van de garantieverlening door het Rijk

Hoofdstuk	Risico van de Staat aan het einde van			Machtiging tot het verlenen van garanties krachtens begroting	
	1977	1978	1979	1978	1979
Algemene Zaken	.	.	.	.	—
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	261	295	345	60	60
Buitenlandse Zaken	1 065	1 651	2 281	726	613
Justitie	—	—	—	—	—
Binnenlandse Zaken	14	21	31	20	10
Onderwijs en Wetenschappen	3 629	3 824	3 733	76	1 798 ³
Financiën	28 252	1 142 ²	1 019 ²	190	118
Defensie	1	1	1	30	30
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ¹	256	288	504	32	248
Verkeer en Waterstaat	2 035	1 974	2 384	119	33
Economische Zaken	1 505	1 800	2 386	231	601
Landbouw en Visserij	188	198	211	27	18
Sociale Zaken	8	13	17	5	5
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	386	448	511	172	166
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	1 555	1 954	2 453	600	600
Totaal	39 155	13 609	15 876	2 288	4 300

¹ Exclusief garanties inzake door derden verstrekte leningen ten behoeve van de woningbouw.

² Voor een drietal posten, die in de stand aan het einde van 1977 voor een bedrag van 27,2 miljard zijn opgenomen, is het

niet mogelijk een bedrag te ramen zodat deze „pro memorie” zijn vermeld (zie bijlage IV van hoofdstuk IX B)

³ Waarvan 1719 miljoen in verband met pensioenen.

12. De nationale schuld

Uit een vergelijking van de nationale schuld per 30 juni 1978 met de stand per 30 juni 1977 blijkt dat gedurende deze periode de totale staatsschuld is gestegen met 8 634 miljoen. In de periode 30 juni 1976 tot 30 juni 1977 bedroeg de stijging 10 059 miljoen. De liquide middelen en vorderingen op korte termijn zijn in de periode 30 juni 1977 tot 30 juni 1978 gedaald met 98 miljoen.

De onderstaande tabel geeft van een en ander een beeld.

	30 juni 1976	30 juni 1977	30 juni 1978
Vaste binnenlandse schuld	38 192	45 176	51 916
Schatkistpapier in omloop	7 842	9 366	9 729
Muntbiljetten in omloop	13	13	13
Stortingen door rijksfondsen en institutionele beleggers in anticipatie op uit te geven leningen (voorinschrijfrekening)	1 967	2 225	2 629
Overige schulden op korte termijn	4 365	5 661	6 789
Vergoedingen wegens geleden oorlogsschade (inclusief Grootboek voor de Wederopbouw)	12	9	8
Totale staatsschuld	52 391	62 450	71 084
Liquide middelen en vorderingen op korte termijn	4 997	6 152	6 054

De vaste binnenlandse schuld is van 30 juni 1977 tot 30 juni 1978 gestegen met 6 740 miljoen. In deze periode zijn op de openbare kapitaalmarkt leningen aangegaan tot een bedrag van 2 700 miljoen en is 3550 miljoen van de voorinschrijfrekening omgezet in vaste leningen. Op de onderhandse markt is een beroep gedaan tot een bedrag van 2 697 miljoen. Tegenover deze toeneming van in totaal 8 947 miljoen staat een daling door periodieke aflossing en inkoop tot een bedrag van 2 207 miljoen. Het bedrag aan uitstaand schatkistpapier is toegenomen met 363 miljoen. Het op 30 juni 1977 uitstaande bedrag ad 9 366 miljoen bestond uit biljetten. Gedurende de periode tot 30 juni 1978 is 1 577 miljoen aan biljetten geplaatst, terwijl 1 214 miljoen aan biljetten is afgelost. Op 30 juni 1978 stond derhalve uit 9 729 miljoen.

De afgifte van schatkistpapier heeft als volgt plaatsgevonden:

Datum van inschrijving	Looptijd schatkistbiljetten	Toegewezen bedrag	Rentepercentage vastgesteld bij toewijzing
30-1-78	5 jr.	613	5 ⁵ / ₁₆
30-3-78	5 jr.	340	5 ⁵ / ₈
22-6-78	5 jr.	624	5 ¹³ / ₁₆

De schuld uit hoofde van stortingen door rijksfondsen in anticipatie op uit te geven leningen (voorinschrijfrekening) is in de periode 30 juni 1977 tot en met 30 juni 1978 met 404 miljoen gestegen.

Zoals reeds hiervoor is vermeld is 3 550 miljoen van deze rekening omgezet in vaste leningen en opgenomen onder de vaste binnenlandse schuld.

De mutaties in de overige posten van de binnenlandse schuld resulteerden per saldo in een toeneming van 1 126 miljoen.

De daling van de liquide middelen en vorderingen op korte termijn met 98 miljoen is de resultante van een daling van de liquide middelen met 105 miljoen en een stijging van de vorderingen op korte termijn met 7 miljoen.

Overzicht van de ontwikkeling van de nationale schuld sinds 1969

	31-12 1969	31-12 1970	31-12 1971	31-12 1972	31-12 1973	31-12 1974	31-12 1975	31-12 1976	31-12 1977	30-6 1978
Vaste binnenlandse schuld	21 254	23 462	24 598	26 651	27 489	29 880	34 765	40 983	47 029	51 916
Schatkistpapier in omloop	5 852	6 437	6 444	4 477	4 287	4 974	6 400	8 372	8 772	9 729
Muntbiljetten in omloop	18	16	15	14	14	13	13	13	13	13
Schuld aan gemeenten en provincies (ter zake van belastingen)	11	2	5	—	—	—	—	—	—	—
Gemeentefonds en Provinciefonds	—	—	—	—	312	—	—	—	—	—
Stortingen door rijksfondsen en institutionele beleggers in anticipatie op uit te geven vaste leningen (voorinschrijfrekening)	1 429	1 072	2 091	2 200	2 704	2 617	2 002	1 986	2 606	2 629
Overige binnenlandse schulden op korte termijn	2 052	1 861	1 892	3 146	3 929	3 794	3 572	3 642	3 284	6 789
Vergoedingen wegens geleden oorlogsschade (incl. het Grootboek voor de Wederopbouw)	28	22	20	19	18	13	13	10	8	8
Totaal binnenlandse schuld	30 644	32 872	35 065	36 507	38 753	41 291	46 765	55 006	61 712	71 084
Vaste buitenlandse schuld	108	98	74	60	39	23	12	—	—	—
Totaal binnenlandse en buitenlandse schuld	30 752	32 970	35 139	36 567	38 792	41 314	46 777	55 006	61 712	71 084

13. De staatsbalans per 31 december 1977

(met ter vergelijking de cijfers van de balans 1976)

Activa		1976	1977
1	Kas-, bank- en girosaldi	5 612	5 606
2	Vorderingen op korte termijn:		
	a. Belastingen	16 005	19 780
	b. Nog ten gunste van 1977 (1976) te ontvangen andere middelen	1 197	1 612
	c. Overige vorderingen	6 581	6 624
		23 783	28 016
3	Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan (contrapost aan de creditzijde onder no. 10)	6 625	9 149
4	Vorderingen op lange termijn:		
	a. Leningen woningwetbouw	30 961	33 676
	b. Overige vorderingen	4 578	4 971
		35 539	38 647
5	Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	3 664	4 423
6	Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	22 285	25 365
7	Onroerende en roerende goederen	59 555	66 715
8	Diverse activa	101	53
		157 164	177 974

Passiva		1976	1977
9	Schulden op korte termijn:		
	a. Schatkistpapier in omloop	8 372	8 772
	b. Onbelegde gelden Postcheque- en Girodienst	814	1 573
	c. Schulden uit hoofde van leveringen, werkzaamheden enz.	4 949	3 586
	d. Diverse schulden op korte termijn	10 227	10 600
		24 362	24 531
10	Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegen- over vorderingen staan (contrapost aan de debetzijde onder no. 3)	6 625	9 149
11	Verplichtingen, verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen	2 679	3 309
12	Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op een uit te geven vaste lening	1 986	2 606
13	Schulden op lange termijn:		
	a. Geconsolideerde binnenlandse schuld	40 983	47 029
	b. Verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds	4 816	4 750
	c. Verplichtingen betreffende andere pensioenfondsen	2 231	2 072
	d. Verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	2 200	2 200
	e. Overige schulden op lange termijn	686	686
		50 916	56 737
14	Reserve waardeveranderingen	37 705	42 590
15	Saldo	32 891	39 052
		157 164	177 974
	Door het Rijk verstrekte garanties e.d.	39 820	50 561

Toelichtingen op de balanscijfers

Post 1. Kas-, bank- en girosaldi

Specificatie:

	1976	1977
Nederlandsche Bank		
Rekening-courant	3 508	3 360
Bijzondere rekening	1 400	1 400
Postrekening 1	58	112
Overige saldi	646	734
	5 612	5 606

Post 2. Vorderingen op korte termijn

a. Belastingen

De samenstelling van het bedrag van 19 780 miljoen luidt als volgt:

1	Kohierbelastingen:		
	Reeds opgelegd (saldo kohierdebiteuren)		5 590
	Nog niet opgelegd (globale schatting):		
	Over 1976 en voorgaande jaren	1 600	
	Over 1977	6 380	
			7 980
			13 570
2	Niet-kohierbelastingen:		
	Loonbelasting	4 900	
	Omzetbelasting	3 310	
	Accijnzen	1 050	
	Successierechten	425	
	Diversen	80	
			9 765
			23 335
	Hierop in mindering gebracht:		
	Aandeel Gemeentefonds en aandeel Provinciefonds	2 620	
	Ultimo 1977 reeds ontvangen, doch nog niet ten gunste van de middelen of van de kohieren geboekt	935	
			3 555
			19 780

b. Nog ten gunste van 1977 (1976) te ontvangen andere middelen

Deze post bestaat voornamelijk uit in 1978 te ontvangen inkomsten uit aardgas over 1977.

c. Overige vorderingen.

Het balansbedrag van 6 624 miljoen bevat een groot aantal vorderingen, waaronder de saldi in rekening-courant met het Staatsbedrijf van de P.T.T., de lopende rente van de leningen ingevolge de woningwet, de vordering op de Nederlandsche Bank wegens aandeel van de Staat in de winst over 1977 en vorderingen op gemeenten uit hoofde van voorschotten inzake onroerend – goedbelastingen.

Posten 3 en 10. Vorderingen resp. verplichtingen uit hoofde van contracten e.d.

De balansbedragen hebben voornamelijk betrekking op het Ministerie van Defensie (ca. 7 410 miljoen) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (ca. 1 435 miljoen).

Post 4. Vorderingen op lange termijn

a. leningen woningwetbouw

In 1977 werden leningen verstrekt tot een bedrag 2 914 miljoen; aan aflossingen werd ontvangen 199 miljoen.

b. Overige vorderingen

De balansbedragen kunnen als volgt worden gespecificeerd:

	1976	1977
Studievoorschotten	1 082	1 301
Op derden te verhalen ruil- en herverkavelingskosten	934	985
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelings-landen N.V. (inzake leningen aan diverse landen)	946	962
Voorschotten aan de Stichting Beheer Landbouw-gronden	429	524
Vordering op de Nederlandse Antillen met betrekking tot het leningsgedeelte der ontwikkelingshulp	302	296
Vordering op Indonesië krachtens de overeenkomst van 1966	196	196
Leningen in het kader van het Bezitsvormingsfonds	126	116
Academische ziekenhuizen wegens verstrekte financieringsmiddelen	69	92
Vorderingen op de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium	78	79
Bijdrage aan de Europese Investeringsbank ten behoeve van de kredietverlening aan Turkije	71	79
Diverse vorderingen	345	341
	4 578	4 971

Post 5. Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen.**Post 11. Verplichtingen verband houdende met de deelnemingen in internationale instellingen**

	Deelnemingen en leningen (Balanspost 5)		Verplichtingen (Balanspost 11)	
	1976	1977	1976	1977
Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling	1 987	2 576	1 789	2 328
Internationale Ontwikkelingsassociatie	810	920	217	271
Europese Investeringsbank	576	578	504	500
Aziatische Ontwikkelingsbank	92	92	69	67
Aziatisch Ontwikkelings Fonds	78	78	60	50
Afrikaans Ontwikkelings Fonds	56	56	39	39
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank	—	26	—	25
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank — Fonds voor Speciale Operaties	—	26	—	22
Internationale Financierings Maatschappij	20	18	—	—
Diversen	45	53	1	7
	3 664	4 423	2 679	3 309

De belangrijkste mutaties in 1977 betreffen:

- de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling.
De deelneming is in 1977 verhoogd met \$ 175,6 miljoen tot \$ 767,9 miljoen. Van de verhoging is een bedrag van f 49 miljoen betaald.
- de Internationale Ontwikkelingsassociatie.
Vooruitlopend op de 5e aanvulling van de middelen heeft Nederland in het kader van de overbruggingsregeling, die dient om het aangaan van leningverplichtingen door deze instelling te waarborgen, voor een bedrag van f 110 miljoen deelgenomen. Met dit bedrag zijn ook de verplichtingen toegenomen.
Daarentegen verminderden de verplichtingen met een bedrag van f 56 miljoen als gevolg van de verzilvering van 'notes'.
- de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank.
Nederland is in 1977 toegetreden tot deze bank met een deelname in het kapitaal en een deelname in het Fonds voor Speciale Operaties, elk voor een bedrag van \$ 9,4 miljoen, waarvan een deel is betaald en een deel beschikbaar is gesteld in de vorm van 'notes'.

Post 6. Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen

De waardering is in het algemeen gebaseerd op de intrinsieke waarde, zoals deze uit de gepubliceerde balansen van de desbetreffende bedrijven en ondernemingen kan worden afgeleid. In de gevallen dat de Staat een minderheidsdeelneming heeft in een onderneming, waarvan de aandelen aan de beurs genoteerd zijn (Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V., Nederlandsche Middenstandsbank N.V., A.K.Z.O. N.V.) is de beurskoers op de balansdatum als grondslag voor de waardebepaling gebruikt.

Specificatie van het balansbedrag:

	1976	1977
Staatsbedrijf der P.T.T.	14 171	16 309
Rijkspostspaarbank	1 074	1 366
	15 245	17 675
N.V. DSM	2 325 ¹	2 498 ¹
N.V. Nederlandse Spoorwegen	1 397 ²	1 584 ²
De Nederlandsche Bank N.V.	996	1 092
Koninklijke Luchtvaart Mij N.V.	646 ³	727 ³
N.V. Luchthaven Schiphol	486	473
N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	293 ⁴	340 ⁴
Nationale Investeringsbank N.V.	196 ⁵	194 ⁵
Ultra Centrifuge Nederland N.V.	157	188
Nederlandsche Middenstandsbank N.V.	115	153
Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staal-fabrieken N.V.	125	96
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf	60	69
Nederlandse Energie Ontwikkelings Mij B.V.	56 ⁶	56 ⁶
N.V. Nederlandse Gasunie	40	40
Overige Staatsbedrijven en deelnemingen	148 ⁷	180 ⁷
	22 285	25 365

¹ Waarvan nog te storten 350 miljoen, (1976: 400 miljoen), welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9 d; bovendien inclusief verstrekte lening ad 25 miljoen.

² Inclusief verstrekte lening ad 65 miljoen (1976) resp. 60 miljoen (1977).

³ Inclusief converteerbare obligaties ad 49 miljoen en 5% preferente niet-winst-delende aandelen ad nominaal 400 miljoen,

waarvan nog te storten 100 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9 d.

⁴ Waarvan nog te storten 42 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9 d.

⁵ Inclusief verstrekte lening ad 61 miljoen (1976) resp. 57 miljoen (1977).

⁶ Waarvan nog te storten 50 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9 d.

⁷ Waarvan nog te storten 2 miljoen, welk bedrag is opgenomen onder balanspost 9 d.

De toeneming van het balansbedrag in 1977 met 3 080 miljoen heeft betrekking op netto – investeringen ten bedrage van 810 miljoen, netto – toeneming van de reserves van 1 380 miljoen, waardeinstijging van 800 miljoen (welk bedrag op de Staatsbalans is gereserveerd onder post 14), alsmede op het door de Staat in 1977 betaalde deel ad. 90 miljoen van de bijdrage aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen wegens de exploitatiekosten tot en met 1975. Van deze bijdrage was ultimo 1977 door de Staat nog 1 150 miljoen verschuldigd. Bij de waardebepaling van deze deelneming voor de Staatsbalans is dit bedrag in mindering gebracht op de intrinsieke waarde van de N.V., gebaseerd op haar balans ultimo 1977.

Post 7. Onroerende en roerende goederen

De goederen zijn in het algemeen gewaardeerd op de vervangingswaarde. In een aantal gevallen is voor de benadering hiervan uitgegaan van de historische kostprijs welke door middel van indexcijfers is herleid tot de vervangingswaarde.

De afschrijvingen zijn gebaseerd op de geschatte economische levensduur. Belangrijke waardeinstijgingen zijn gereserveerd op de balans onder post 14. De samenstelling van het balansbedrag en de mutaties in 1977 blijken uit onderstaand overzicht.

	(Gecorrigeerde) waarde per 31-12-1976	Investeringen in 1977	Afschrijvingen in 1977	Verhoging waarde i.v.m. stijging prijspeil	Waarde per 31-12-1977
Ministerie van Defensie:					
Marine	4 067	559	136	60	4 550
Landmacht	6 551	1 154	337	230	7 598
Luchtmacht	2 940	859	253	70	3 616
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	29 529	1 082	381	2 840	33 070
Agrarische eigendommen ¹	7 802	60	23	340	8 179
Burgerlijke rijksgebouwen	7 286	448	98	540	8 176
Diversen	1 325	254 ²	58	5	1 526
	59 500	4 416	1 286	4 085	66 715

¹ Inclusief waterbouwkundige werken in de IJsselmeerpolders

² In dit bedrag is 166 miljoen begrepen wegens toeneming van de voorraden van het Landbouw Egalisatiefonds

Het bedrag van 4 085 miljoen is gereserveerd onder post 14, zodat het balanssaldo door deze waardeverhoging van de activa niet is beïnvloed.

Post 9. Schulden op korte termijn

c. Schulden uit hoofde van leveringen, werkzaamheden enz.

Deze schulden hebben voornamelijk betrekking op de per 31 december 1977 naar verwachting nog te betalen bedragen wegens leveringen, werkzaamheden enz.

d. Diverse schulden op korte termijn.

Deze post omvat een groot aantal schulden van uiteenlopende aard welke niet vallen onder de bij post 9 c gegeven omschrijving.
Tot de belangrijkste mutaties behoren:

- het vervallen van de schuld aan de Nederlandsche Bank ultimo 1976 ad 871 miljoen wegens nadelige koersverschillen over 1976 (Kamerstuk Tweede Kamer no. 15 099 d.d. 13 juli 1978)
- de toeneming van de bij het Rijk belegde reserves van het Staatsbedrijf der P.T.T. van 3 544 miljoen tot 4 347 miljoen, alsmede van de lopende interest van de Staatsschuld van 1 629 miljoen tot 1 991 miljoen.

Post 12. Stortingen door Rijksfondsen in anticipatie op een uit te geven vaste lening

Het bedrag van 2 606 miljoen heeft geheel betrekking op de stortingen (ingevolge de beleggingswet) door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

De mutaties in 1977 kunnen als volgt worden gespecificeerd:

Stortingen ten bedrage van		3 942
Deelnemingen in Staatsleningen:		
8 $\frac{1}{4}$ % onderhandse lening 1977	298	
8 $\frac{1}{2}$ % onderhandse lening 1977 II	448	
8 $\frac{1}{4}$ % onderhandse lening 1977 III	497	
8 % onderhandse lening 1977	600	
8 % onderhandse lening 1977	402	
7 $\frac{3}{4}$ % onderhandse lening 1977	603	
7 $\frac{3}{4}$ % onderhandse lening 1977	394	
	3 242	
Uitbetaald ten laste van de gestorte bedragen	80	
		3 322
Saldo toeneming in 1977		620

Post 13. Schulden op lange termijn

a. Geconsolideerde binnenlandse schuld.

In het 'Algemeen verslag van de stand der Staatsschuld op 31 december 1977' zijn specificaties van de ultimo 1977 openstaande leningsbedragen opgenomen. De mutaties in 1977 worden gevormd door nieuwe leningen tot een bedrag van 7 974 miljoen en amortisatie ten bedrage van 1 928 miljoen.

b. Verplichtingen betreffende het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

De vermindering van de verplichtingen in 1977 bestaat uit de aflossingsbestanddelen van de in 1977 betaalde annuïteiten.

c. Verplichtingen betreffende andere pensioenfondsen.

Van het balansbedrag heeft 1 663 miljoen betrekking op het Spoorwegpensioenfonds en 409 miljoen op het Algemeen Mijnwerkersfonds. De verplichtingen jegens deze pensioenfondsen verminderden in verband met de in 1977 gedane betalingen.

d. Verplichtingen betreffende het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds.

Rekening houdend met de gewijzigde afkoopregeling neergelegd in de Wet van 26 mei 1976 tot nadere wijziging van de Liquidatiewet invaliditeitswetten (Stb. 296) kan het tekort evenals in de vorige balans globaal becijferd worden op 2,2 miljard.

e. Overige schulden op lange termijn.

Van het balansbedrag heeft 563 miljoen betrekking op de schuld van het Rijk wegens overneming van de exploitatietekorten over 1974 en 1975 van de gemeenten die een eigen openbaar vervoerbedrijf exploiteren en 123 miljoen op de schuld aan de gemeente Rotterdam wegens de bijdrage in de aanlegkosten van het metrotracé.

Post 14. Reserve waardeveranderingen.

Voor de mutaties in deze reserve in 1977 wordt verwezen naar de toelichting bij de balansposten 6 en 7.

Balanssaldo.

Het voordeelig balanssaldo is in 1977 gestegen met 6 161 miljoen.

Het vermoedelijke begrotingstekort van de Gewone Dienst 1977 bedraagt 658 miljoen; bijzondere factoren hebben per saldo een voordelige invloed ten bedrage van 6 819 miljoen op het balanssaldo uitgeoefend.

Dit bedrag kan als volgt worden geanalyseerd:

Uitgaven ten laste van de Gewone Dienst, welke na aftrek van afschrijvingen zijn geactiveerd (betreft voornamelijk aanschaffingen van het Ministerie van Defensie)	1 949
Voordeelig verschil inzake belastingen	1 755
Deze post bestaat uit:	
a. een correctie van het – ten dele geraamde – bedrag van de op de balans 1976 opgenomen belastingvoorderingen;	
b. het verschil tussen de aan het jaar 1977 toe te rekenen belastingen en de terzake in het vermoedelijk beloop van het dienstjaar 1977 opgenomen bedragen.	
Netto – toename van de reserves van de Staatsbedrijven en deelnemingen in ondernemingen	1 380
De afboeking van de in de balans 1976 opgenomen schuld inzake de per saldo nadelige koersverschillen van de Nederlandsche Bank over 1976	871
Opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van het Rijkswegenfonds, voor zover met deze opbrengst investeringen zijn of worden gefinancierd.	
(De investeringen komen voor onder post 7)	529
Uitimo 1976 te hoog geschatte verplichtingen wegens nog ten laste van het dienstjaar 1976 te verrichten betalingen	445
Diverse posten, per saldo nadelig	6 929
	110
	6 819

Door het Rijk verstrekte garanties e.d.

Export- en importgaranties	19 160	25 579
Garanties inzake door derden verstrekte leningen aan resp. en behoeve van:		
de woningbouw	9 896	12 741
het onderwjs:		
voortgezet onderwjs en vormingswerk	1 623	1 579
wetenschappelijk onderwjs	409	415
landbouwonderwjs	54	94
diverse bedrijven	2 086	2 088
inzake bijzondere financieringen	1 212	1 659
in verband met de uitvoering van werkgelegenheidsprogramma's	320	394
ziekenhuizen e.d.	1 532	2 053
de N.V. Nederlandse Spoorwegen	1 337	1 589
ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk	1 345	1 297
	998	1 271

	1976	1977
de middenstand	685	819
de E.E.G. in verband met financiering door lidstaten van de uit olieprijsverhogingen voortvloeiende betalingsbalanstekorten	473	615
volksontwikkeling en maatschappelijk werk	314	377
de N.V. Luchthaven Schiphol	348	342
de Europese Maatschappij tot financiering van spoorwagematerieel (Eurofima)	314	342
de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen	230	261
de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten	244	204
het Borgstellingsfonds voor de Landbouw	143	163
de N.V. Koninklijke Nederlandse Vliegtuigenfabriek 'Fokker'	139	130
de N.V. Noordelijke ontwikkelingsmaatschappij	26	124
de Volvo Car B.V. (voorheen N.V. D.A.F. Personenautofabriek)	98	93
hotels	86	81
het 'Institut International des Brevets'	52	52
de Stichting Scheepsbouwkundig Proefstation Wageningen	31	30
de N.V. Nederlandse Pijpleidingmaatschappij	27	26
de N.V. Nederlands Congresgebouw	17	17
rijksambtenaren in verband met aangegane leningen bij aankoop van een woning	1	14
de N.V. Administratiekantoor Betalingen Indonesië	16	2
de N.V. Vuilafvoer Maatschappij V.A.M.	12	12
de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.	11	10
de Vincent van Goghstichting	11	10
de emigratie	9	9
overige garanties inzake leningen	36	46
Garantie krachtens artikel N 2 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet	120	140
Verplichtingen van het Waarborgfonds Motorverkeer	24	26
Garanties voor schade als gevolg van kernongevallen, verleend aan een negental instellingen op het gebied van de kernenergie tot een maximum van 430 miljoen per ongeval	P.M.	P.M.
Verzekering van het casco van de Beneluxtunnel tot een bedrag van 60 miljoen, voor zover eventuele schade een bedrag van 40 miljoen te boven gaat	P.M.	P.M.
Gedeeltelijke herverzekering van het casco- molestrisico met betrekking tot de luchtvlotten van de K.L.M. en haar dochterondernemingen	P.M.	3
Verplichtingen van de Rijkspostspaarbank jegens inleggers	P.M.	P.M.
Garantie aan de Stichting Pensioenfonds van collecteurs en collectrices van de Nederlandse Staatsloterij	P.M.	P.M.
Zekerheidsstelling tot een bedrag van 30 miljoen in verband met het communautair douanevervoer ingevolge de bepalingen van de E.E.G. verordening nr. 542/69 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1969	P.M.	P.M.
Garantie aan De Nederlandsche Bank N.V. terzake van verliezen uit hoofde van haar deelneming aan de op 8 februari 1977 in werking getreden Sterlingsteunregeling	—	P.M.
Liquiditeitsgaranties		
aan de N.V. Bank voor Nederlandsche Gemeenten tot een bedrag van 300 miljoen	P.M.	P.M.
aan de Nederlandsche Middenstandsbank N.V. tot een bedrag van 80 miljoen	P.M.	4
	39 820	50 561

¹ In vorige jaren opgenomen onder 'overige
garanties inzake leningen'

² Op de balansdatum werd geen risico
gelopen.

³ De overeenkomst van herverzekering is
op 20 januari 1977 geëindigd.

⁴ Deze garantie is in 1977 beëindigd.

Tenslotte volgt nog een opstelling waarin de Staatsbalans ultimo 1977 en
de balansen van de vier voorafgaande jaren in gecompriëerde vorm zijn
weergegeven.

Gecomprimeerde staatsbalansen

Activa	31 dec. 1973	31 dec. 1974	31 dec. 1975	31 dec. 1976	31 dec. 1977
Kas-, bank- en girosaldi	5 702	7 017	5 979	5 612	5 606
Vorderingen op korte termijn:					
a. Belastingen	13 260	14 315	14 445	16 005	19 780
b. Overige	4 537	5 104	6 954	7 778	8 236
Vorderingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover verplichtingen staan	3 085	4 686	5 891	6 625	9 149
Vorderingen op lange termijn:					
a. Leningen woningwetbouw	22 514	25 247	27 862	30 961	33 676
b. Overige	3 614	4 053	4 020	4 578	4 971
Deelnemingen in en leningen aan internationale instellingen	3 047	3 432	3 671	3 664	4 423
Staatsbedrijven en deelnemingen in onder- nemingen	15 175	17 355	19 325	22 285	25 365
Onroerende en roerende goederen	39 715	46 035	54 270	59 555	66 715
Diverse activa	300	158	113	101	53
	110 949	127 402	142 530	157 164	177 974

Gecomprimeerde staatsbalansen

Passiva	31 dec. 1973	31 dec. 1974	31 dec. 1975	31 dec. 1976	31 dec. 1977
Schulden op korte termijn:					
a. Schatkistpapier in omloop	4 287	4 974	6 400	8 372	8 772
b. Overige	11 285	12 957	13 656	15 990	15 759
Verplichtingen uit hoofde van contracten e.d., waartegenover vorderingen staan	3 085	4 686	5 891	6 625	9 149
Verplichtingen, verband houdende met de deel- nemingen in internationale instellingen	2 361	2 669	2 801	2 679	3 309
Stortingen door rijksfondsen in anticipatie op een uit te geven vaste lening	2 704	2 617	2 002	1 986	2 606
Schulden op lange termijn:					
a. Binnenlandse (en buitenlandse) schuld	27 528	29 903	34 777	40 983	47 029
b. Verplichtingen betreffende pensioenfondsen en het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds	9 556	9 777	9 075	9 247	9 022
c. Overige	—	—	—	686	686
Reserve waardeveranderingen	21 515	27 420	33 730	37 705	42 590
Saldo	28 628	32 399	34 198	32 891	39 052
	110 949	127 402	142 530	157 164	177 974
Door het Rijk verstrekte garanties aan De Nederlandsche Bank N.V. ¹	16 347	17 799	19 250	(18 960)	—
Overige door het Rijk verstrekte garanties e.d.	15 984	19 906	27 910	39 820	50 561

¹ Deze garanties zijn in 1978 met terugwerkende kracht tot 1 januari 1976 vervallen (Kamerstuk Tweede Kamer no. 15 099, dd. 13 juli 1978).

14. Burgerlijk rijkspersoneel per departement

A. Overzicht burgerlijk rijkspersoneel per departement

Hoofdstuk/Fonds	Begroting 1978	Werkelijke sterkte per 30-6-1978 ¹	Begroting 1979
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	859	830	1 025
III Algemene Zaken	329	319	346
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	48	47	47
V Buitenlandse Zaken (waarvan t.b.v. ontwikkelingssamenwerking)	3 707 (830)	3 668 (813)	3 767 (870)
VI Justitie (excl. Rijkspolitie)	12 706	12 151	13 161
Rijkspolitie	12 303	12 005	12 694
VII Binnenlandse Zaken	2 863	2 645	3 102
VIII Onderwijs en Wetenschappen (excl. rijksonderwijs- instellingen)	3 619	3 486	3 697
Rijksonderwijsinstellingen	26 679	25 693	27 082
IXB Financiën ²	30 562	29 736	30 763
X Defensie	28 787	27 978	28 573
XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	7 417	7 237	7 500
XII Verkeer en Waterstaat	17 757	17 506	17 942
XIII Economische Zaken	6 109	5 746	6 456
XIV Landbouw en Visserij	13 470	13 100	13 640
XV Sociale Zaken	5 431	5 209	5 531
XVI Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	4 314	4 068	4 398
XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne	3 437	3 308	3 505
Algemeen burgerlijk pensioenfonds	2 167	2 055	2 244
Totaal	182 564	176 787	185 473

¹ Inclusief servicekrachten (omgerekend tot manjaren) die formatieplaatsen bezetten.

² Waarvan ten behoeve van derden 4500 man (1978) en 4650 man (1979).

B. Overzicht van de personeelssamenstelling naar rang per departement

In deze bijlage is per departement onderscheid gemaakt naar vier groepen, te weten de groep hoger personeel I: schaal 151 tot en met 154 BBRA¹ en hoger; de groep hoger personeel II: schaal 112 en de schalen 127 tot en met 150 BBRA, en de groepen middelbaar personeel en overig personeel. Deze bijlage is ontleend aan de bijlage II van de memorie van toelichting van de afzonderlijke begrotingsontwerpen.

Met name wat betreft het onderscheid tussen de groepen hoger personeel I en II berust de presentatie voor de jaren 1968, 1973 en 1978 ten dele op schattingen; in de bijlagen bij de memories van toelichting werd namelijk niet in alle gevallen de samenvatting voldoende gespecificeerd. Vanaf 1979 is in deze situatie verbetering gekomen doordat in de memorie van toelichting een nadere specificatie van de salarisschalen wordt gegeven. De cijfers voor 1979 zijn dan ook vooral wat het hoger personeel I en II betreft niet geheel vergelijkbaar met de schattingen van de voorafgaande jaren. Bij de departementen Onderwijs en Wetenschappen en Landbouw en Visserij zijn grote aantallen personeel niet nader onder te verdelen. Het betreft hier het totale aantal personeel van de rijksuniversiteiten en hogescholen.

De indeling in groepen per ministerie luidt in procenten van het totaal aantal burgerpersoneel per ministerie.

<i>Hoge Colleges van Staat</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	30,7%	28,1%	24,8%	25,7%
2. Middelbaar personeel	45,8%	42,6%	36,7%	42,3%
3. Hoger personeel II	14,8%	26,9%	33,6%	28,1%
4. Hoger personeel I	8,7%	2,4%	4,9%	3,9%

<i>Algemene Zaken</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	51,7%	50,6%	42,3%	40,2%
2. Middelbaar personeel	30,5%	30,3%	34,0%	36,1%
3. Hoger personeel II	12,2%	14,9%	16,4%	16,5%
4. Hoger personeel I	5,6%	4,2%	7,3%	7,2%

<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	42,5%	13,8%	35,4%	36,2%
2. Middelbaar personeel	27,5%	58,5%	41,7%	38,3%
3. Hoger personeel II	27,5%	24,6%	18,7%	21,3%
4. Hoger personeel I	2,5%	3,1%	4,2%	4,2%

¹ BBRA: Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren.

<i>Buitenlandse Zaken (exclusief Buitenlandse Dienst)</i>				
	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	51,4%	48,6%	37,8%	36,9%
2. Middelbaar personeel	23,2%	24,9%	34,8%	35,3%
3. Hoger personeel II	17,8%	19,4%	25,0%	25,4%
4. Hoger personeel I	7,6%	7,1%	2,4%	2,4%
<i>Justitie (inclusief rijks politie)</i>				
	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	36,5%	32,7%	32,6%	35,7%
2. Middelbaar personeel	55,7%	59,4%	59,1%	55,6%
3. Hoger personeel II	4,8%	5,3%	5,7%	5,9%
4. Hoger personeel I	3,0%	2,6%	2,6%	2,8%
<i>Binnenlandse Zaken</i>				
	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	42,8%	31,7%	30,6%	29,8%
2. Middelbaar personeel	39,2%	40,5%	41,9%	46,4%
3. Hoger personeel II	14,4%	26,0%	25,2%	21,4%
4. Hoger personeel I	3,6%	1,8%	2,3%	2,4%
<i>Onderwijs en Wetenschappen (exclusief instellingen van wetenschappelijk onderwijs)</i>				
	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	35,6%	27,7%	24,3%	26,8%
2. Middelbaar personeel	38,3%	42,8%	51,1%	46,5%
3. Hoger personeel II	24,8%	28,1%	22,9%	24,8%
4. Hoger personeel I	1,3%	1,4%	1,7%	1,9%
<i>Financiën</i>				
	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	38,3%	38,1%	25,3%	22,0%
2. Middelbaar personeel	55,9%	56,4%	68,3%	70,2%
3. Hoger personeel II	5,6%	5,4%	5,4%	7,0%
4. Hoger personeel I	0,2%	0,1%	1,0%	0,8%
<i>Defensie</i>				
	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	80,4%	77,5%	73,4%	73,7%
2. Middelbaar personeel	16,6%	17,3%	19,8%	20,2%
3. Hoger personeel II	2,9%	5,1%	6,6%	5,9%
4. Hoger personeel I	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%

<i>Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	34,9%	31,6%	36,7%	35,8%
2. Middelbaar personeel	54,7%	55,4%	53,8%	55,0%
3. Hoger personeel II	9,0%	11,4%	8,6%	8,3%
4. Hoger personeel I	1,4%	1,6%	0,9%	0,9%
<i>Verkeer en Waterstaat</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	45,1%	39,2%	42,1%	48,0%
2. Middelbaar personeel	49,2%	51,3%	47,8%	41,9%
3. Hoger personeel II	5,1%	9,0%	9,2%	9,1%
4. Hoger personeel I	0,6%	0,5%	0,9%	1,0%
<i>Economische Zaken</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	22,9%	41,8%	38,7%	40,0%
2. Middelbaar personeel	56,9%	40,2%	38,0%	37,7%
3. Hoger personeel II	18,5%	16,7%	21,2%	20,2%
4. Hoger personeel I	1,7%	1,3%	2,1%	2,1%
<i>Landbouw en Visserij (exclusief instellingen wetenschappelijk onderwijs)</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	36,2%	34,4%	34,8%	33,9%
2. Middelbaar personeel	50,5%	48,4%	47,6%	45,8%
3. Hoger personeel II	12,2%	15,9%	16,3%	18,2%
4. Hoger personeel I	1,1%	1,3%	1,3%	2,1%
<i>Sociale Zaken</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	37,0%	28,6%	19,5%	19,3%
2. Middelbaar personeel	51,1%	60,5%	66,3%	67,3%
3. Hoger personeel II	9,0%	9,8%	13,0%	11,7%
4. Hoger personeel I	2,9%	1,1%	1,2%	1,7%
<i>Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	41,8%	33,5%	33,1%	30,0%
2. Middelbaar personeel	43,0%	47,7%	45,5%	48,7%
3. Hoger personeel II	14,0%	16,9%	20,0%	20,3%
4. Hoger personeel I	1,2%	1,9%	1,4%	1,0%

<i>Volksgezondheid en Milieuhygiëne</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	zie bij Soza	47,9%	48,8%	45,1%
2. Middelbaar personeel		38,0%	31,5%	32,6%
3. Hoger personeel II		8,9%	15,3%	17,1%
4. Hoger personeel I		5,2%	4,4%	5,2%

<i>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds</i>	1968	1973	1978	1979
1. Overig personeel	36,9%	36,2%	29,9%	32,0%
2. Middelbaar personeel	57,2%	63,6%	65,7%	63,5%
3. Hoger personeel II	5,5%	0,0%	4,2%	3,8%
4. Hoger personeel I	0,4%	0,2%	0,2%	0,7%

Onderstaand worden gegevens voor het totale burgerlijk rijksperoneel gegeven.

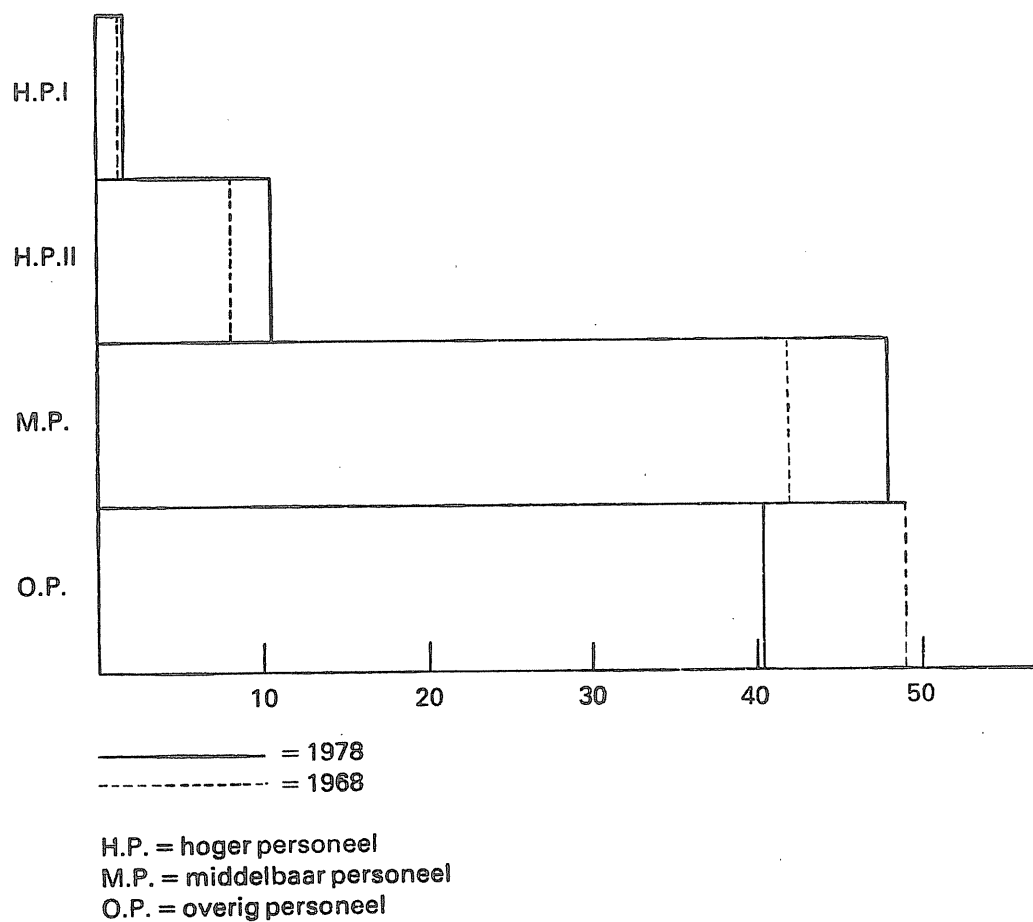
Categorieën van burgerlijk rijksperoneel¹ (als % van het totaal)

	1968	1973	1978
Overig personeel	48,9	45,3	40,1
Middelbaar personeel	41,9	43,8	47,6
Hoger personeel II	8,0	9,8	10,9
Hoger personeel I	1,2	1,1	1,4
Totaal	100	100	100
Totaal in aantallen	122 031	136 004	155 885
%-stijging		11,5	14,6

¹ Excl. de rijksonderwijsinstellingen

In de bovenstaande tabel wordt geïllustreerd hoe in een tijdsbestek van 10 jaar de samenstelling van het rijksperoneel geleidelijk is gewijzigd. In het oog springend is de verschuiving in de richting van de categorieën middelbaar en hoger personeel, welke samenhangt met de gestegen scholingsgraad van het personeel. Gezien deze gewijzigde personeelssamenstelling en gezien de relatief zeer sterke groei van het rijksperoneel in de periode 1968–1978 is het duidelijk dat het Rijk een relatief groot deel van het sterk gestegen arbeidsaanbod van beter geschoolden heeft opgevangen. Ditzelfde geldt voor de gehele overheidssector. De wijziging in de personeelssamenstelling vormt overigens een van de belangrijkste oorzaken van de incidentele looncomponent bij het Rijk.

Indeling naar rang van de rijksoverheid (excl. personeel van de
rijksonderwijsinstellingen)



15. De uitgaven van de gehele overheid en van de sociale verzekeringen¹

De overheidstaken worden voor een deel door het Rijk en voor een deel door de lagere overheid uitgevoerd.

De financiële aspecten van de uitvoering van deze taken zijn niet alleen zichtbaar in de begroting van het overheidsorgaan dat met de uitvoering is belast, maar soms via subsidies ook in de begroting van een ander overheidsorgaan. Zo subsidieert het Rijk bepaalde activiteiten van gemeenten en provincies (zie paragraaf 7.4). In de onderstaande tabel wordt een geconsolideerd beeld van de uitgaven van de gehele overheid gegeven. Bij de daarin opgenomen splitsing tussen Rijk en overige publiekrechtelijke lichamen zijn de uitgaven toegerekend aan de sector die de desbetreffende taken uitvoert.

Dezelfde gedragstijl is gevolgd ten aanzien van de overdrachten tussen de gehele overheid en de sociale verzekeringen. Zo zijn bijvoorbeeld de rijksbijdragen aan sociale fondsen in mindering gebracht op de rijksuitgaven en natuurlijk evenzo op de uitgaven van de gehele overheid. De onder overige publiekrechtelijke lichamen opgenomen bedragen omvatten mede de uitgaven van het bijzonder onderwijs en die van de rechtspersoonlijkheid bezittende openbare instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Evenmin als in de nationale rekeningen zijn in de tabel de uitgaven wegens verstrekte kredieten (onder meer woningwetleningen), deelnemingen, aflossingen en dergelijke opgenomen.

Jaar	Nationaal inkomen (netto markt- prijsen)	Rijk		Overige publiek- rechtelijke lichamen		Gehele overheid		Sociale verzekering	
		Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.

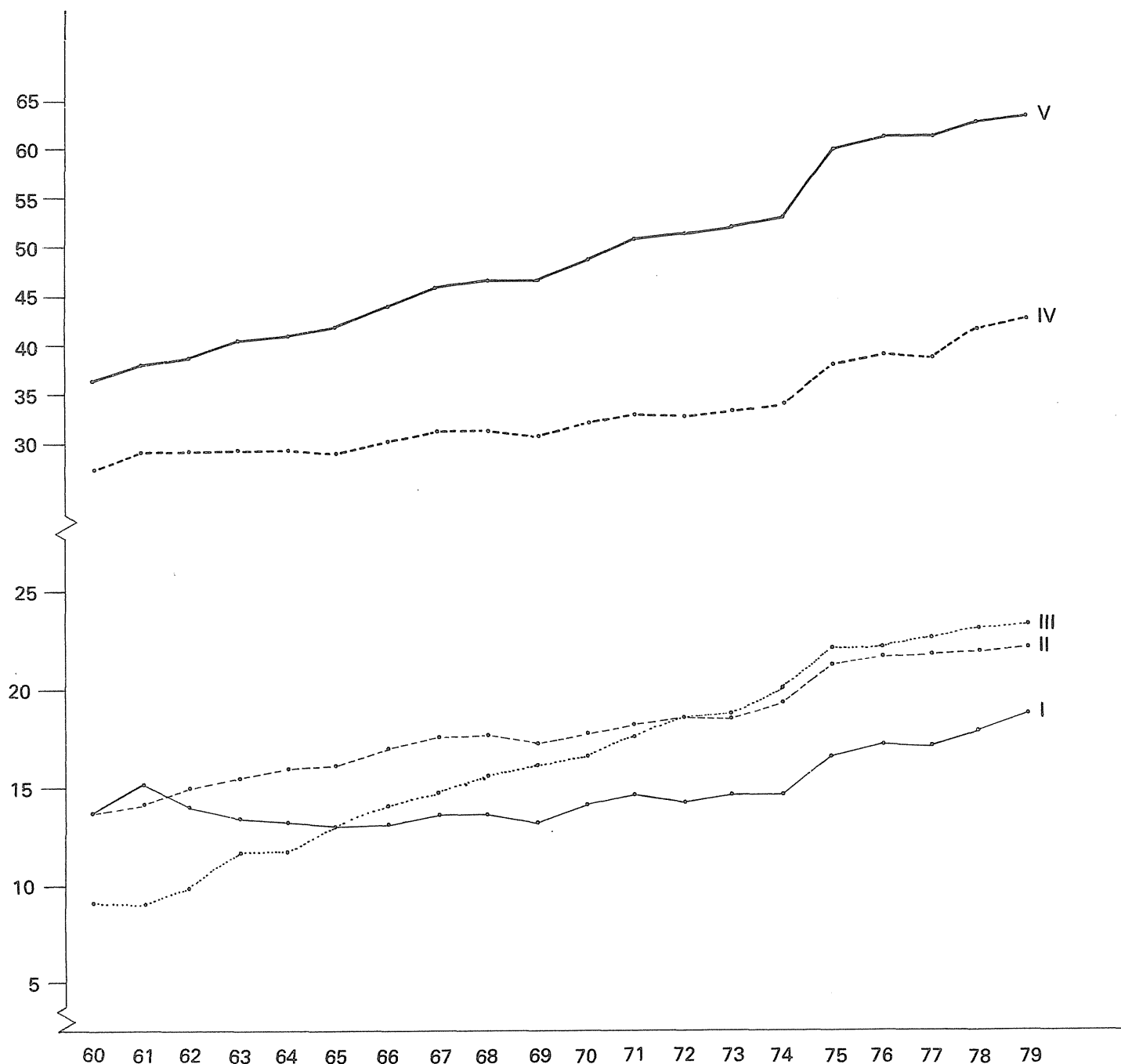
		Rijk		Overige publiek- rechtelijke lichamen		Gehele overheid		Sociale verzekering	
		Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.	Bedrag	In % van het N.I.
1960	38,4	5,2	13,5	5,3	13,7	10,5	27,2	3,5	-9,1
1961	40,6	6,1	15,1	5,7	14,0	11,8	29,1	3,7	9,1
1962	43,5	6,1	13,9	6,4	14,9	12,5	28,8	4,2	9,8
1963	47,3	6,4	13,4	7,3	15,5	13,7	28,9	5,5	11,7
1964	56,0	7,5	13,3	8,9	15,9	16,4	29,2	6,5	11,6
1965	62,6	8,0	12,9	10,0	15,9	18,0	28,8	8,1	13,0
1966	67,8	8,8	13,0	11,4	16,8	20,2	29,8	9,5	14,0
1967	74,7	10,2	13,6	13,1	17,5	23,3	31,1	10,9	14,6
1968	82,7	11,3	13,6	14,5	17,6	25,8	31,2	12,7	15,3
1969	93,8	12,3	13,2	16,3	17,3	28,6	30,5	15,0	16,0
1970	105,4	14,8	14,0	18,6	17,7	33,4	31,7	17,4	16,5
1971	118,7	17,3	14,6	21,7	18,3	39,0	32,9	20,9	17,6
1972	134,5	19,1	14,2	24,9	18,5	44,0	32,7	24,8	18,4
1973	154,9	22,5	14,5	28,5	18,4	51,0	32,9	28,8	18,6
1974	174,7	25,4	14,5	33,7	19,3	59,1	33,8	34,7	19,9
1975	189,6	31,4	16,6	40,4	21,3	71,8	37,9	41,5	21,9
1976	216,2	37,3	17,3	46,6	21,6	83,9	38,9	47,5	22,0
1977	237,6	40,5	17,0	50,3	21,2	90,8	38,2	53,5	22,5
1978	256,5	45,3	17,7	54,5	21,3	99,8	39,0	60,6	23,6
1979	274,5	50,9	18,6	58,7	21,4	109,6	40,0	65,2	23,7

¹ Ontleend aan de nationale rekeningen

De ontwikkeling van de uitgaven van de gehele overheid en van de sociale verzekeringen (weergegeven in percentages van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen) blijkt uit onderstaande grafiek. De grafiek toont duidelijk dat van de collectieve uitgaven de uitgaven van de sociale verzekeringen relatief het sterkst zijn gegroeid.

De uitgaven van Rijk, overige publiekrechtelijke lichamen en Sociale Verzekeringen in percentages van het Netto Nationale Inkomen tegen marktprijzen

- I Rijk
- II Overige publiekrechtelijke lichamen
- III Sociale Verzekeringen
- IV Rijk + Overige publiekrechtelijke lichamen
- V Rijk + Overige publiekrechtelijke lichamen + Sociale Verzekeringen



16. De begrotingen 1979 van de fondsen en de staatsbedrijven

A. Algemeen burgerlijk pensioenfonds

<i>Lasten</i>	<i>13 399</i>	<i>Baten</i>	<i>13 399</i>
Toeneming actuariële voorziening	6 495	Toeneming contante waarde overrente	287
Pensioenen en uitkeringen	4 789	Bijdragen	8 268
Pensioenen	4 691	Pensioenbijdragen	7 000
Pensioenvervangende uitkeringen	86	Drempelbijdragen	112
Uitkeringen	12	Wachtgeldtijdbijdragen	60
Apparaatskosten	161	Bijdrage van het Rijk voor de pensioenen als bedoeld in art. R1 van de Algemene Militaire Pensioenwet	1 954
Batig saldo	1 954	Overige bijdragen	1 127
		Meerdere ontvangsten aan bijdragen i.v.m. algemene loon- en salaris-maatregelen	968
		Doorberekende apparaatskosten	23
		Beleggingsresultaten	4 819
		Diverse baten	2

B. Rijkswegenfonds

<i>Uitgaven</i>	<i>1 037</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>1 037</i>
Aanleg en uitbreiding van door het Rijk te beheren of beheerde wegen en oeververbindingen	652	Bijdrage van hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting	66
Onderhoud en verbetering van door het Rijk beheerde wegen en oeververbindingen	330	Bijdrage van hoofdstuk XII van de rijksbegroting voor vervroeging c.q. versnelling van de uitvoering van waterstaatswerken in het kader van het Intregaal Structuurplan (I.S.P.) Noorden des Lands	21
Uitkeringen ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen	5	Bijdragen van derden in de kosten van uit te voeren werken	10
Overige uitgaven	9	Opcenten op de motorrijtuigenbelasting	920
Bijdrage aan hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) van de rijksbegroting t.b.v. de aanleg van fietspaden	41		
Nadelig saldo van de laatstelijk afgesloten rekening	P.M.	Voordelig saldo van de laatstelijk afgesloten rekening	20

C. Landbouw-Egalisatiefonds (Afdeling A)

<i>Uitgaven</i>	<i>154</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>154</i>
Kosten wegens de uitvoering van maatregelen door de Productieschappen en het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau	46	Bijdrage van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw	50
Bijdrage aan de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw	43	Bijdrage van de Europese Gemeenschappen van 10% van de door Nederland afgedragen landbouwheffingen	100
Onvoorzienne uitgaven	2	Overige ontvangsten	4
Bijdrage aan hoofdstuk XIV (Landbouw en Visserij)	63	Voordelig saldo van niet voor rekening van de Europese Gemeenschappen komende ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit E.G.-maatregelen	—
		Bijdrage van hoofdstuk XIV (Landbouw en Visserij)	—

D. Gemeentefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>13 192</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>12 997</i>
Uitkering lager onderwijs	1 921	12,94% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	11 076
Algemene uitkering	11 239	Rijksuitkering lager onderwijs	1 921
Aanvullende bijdrage	30	Rente over de reserve	P.M.
Vergoeding aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	2		

E. Provinciefonds

<i>Uitgaven</i>	<i>771</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>758</i>
Uitkeringen aan provincies, als bedoeld in artikel 160 van de Provinciewet	771	0,885% van de zuivere opbrengst van de daarvoor aangewezen belastingen	758

F. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	<i>195</i>	<i>Baten</i>	<i>195</i>
Bedrijfsrekeningen	79	Opbrengsten	195
Papier en andere directe materialen	40	Andere baten van de exploitatie	—
Werk door derden	59		
Afschrijvingen	6		
Vennootschapsbelasting	3		
Overige uitgaven	6		
Uitkering aan het Rijk van het voordelig saldo van de exploitatie	2		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>18</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>18</i>
Gebouw en terrein	7	Uitkering van het Rijk voor investeringen	12
Aanschaffing van werktuigen en gereedschappen	5	Afschrijvingen	6
Uitkering aan het Rijk wegens afschrijvingen	6		

G. Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie en de Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie van de PTT

<i>Lasten</i>	<i>7 697</i>	<i>Baten</i>	<i>7 697</i>
Posterijen	2 332	Posterijen	2 041
Telegrafie	219	Telegrafie	287
Telefonie	3 481	Telefonie	3 750
Omroep en televisie	80	Omroep en televisie	79
Postcheque- en Girodienst	1 037	Postcheque- en Girodienst	1 071
Lasten fonds tot dekking pensioenvervangende uitkeringen aan personeel v.m. radiodistributiecentrales	—	Nader te treffen tariefmaatregelen	128
Extra 3 1/2% heffing i.v.m. nader te treffen tariefmaatregelen	—	Overige baten	341

waarvan komt ten laste van afschrijvingen,
rente en overige lasten — 1 626

zodat wordt uitgetrokken	5 523
Afschrijvingen	977
Rente	648
Overige lasten	1
Toevoeging aan fondsen en reserves	533
Uitkering aan het Rijk van het voordelig saldo	15

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten van de PTT

<i>Uitgaven</i>	2 926	<i>Ontvangsten</i>	2 926
Kosten van voorbereiding, oprichting, uitbreiding en vernieuwing van duurzame bedrijfsmiddelen	1 414	Uitkering van het Rijk ter bekostiging van kapitaaluitgaven	1 414
Deelneming 'International telecommunications satellite consortium'	2	Uitkering van het Rijk wegens financiering deelneming 'International telecommunications satellite consortium'	2
Het bedrag, waarmee de waarde van de voorraden op het einde van het dienstjaar blijkt te zijn vermeerderd	P.M.	Uitkering van het Rijk van het bedrag, waarmee de waarde van de voorraden op het einde van het dienstjaar blijkt te zijn vermeerderd	P.M.
Uitkering aan het Rijk wegens afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	977	Afschrijvingen op duurzame bedrijfsmiddelen	977
Deponering bij het Rijk wegens toevoeging aan fondsen en reserves	533	Toevoeging aan fondsen en reserves	533

Rijkspostspaarbank

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	1 368	<i>Baten</i>	1 368
Bedrijfslasten	1 026	Bedrijfsbaten	1 368
Toevoeging aan fondsen en reserves	342		

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	7	<i>Ontvangsten</i>	7
Kosten van aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	7	Beschikking over de middelen van de reserve voor de aanschaffing van bedrijfsmiddelen en voorraden	7

H. Staatsmuntbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	10	<i>Baten</i>	10
Personeelslasten	7	Bijdrage van het Rijk tot dekking van de exploitatielasten	6
Afschrijvingen en overige uitgaven	3	Opbrengst van voor derden uitgevoerde werkzaamheden	4
		Overige baten	P.M.

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	1	<i>Ontvangsten</i>	1
Aanschaffing van werktuigen en meubelen en aanmaak van werktuigen	1	Uitkering van het Rijk voor investeringen	1
Uitkering aan het Rijk wegens aflossing op het kapitaal	0	Afschrijving voor aflossing op het kapitaal	0

I. Staatsvissershavenbedrijf

Lasten en baten van de exploitatie

<i>Lasten</i>	13	<i>Baten</i>	13
Uitgaven voor havens, hallen, water, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	12	Inkomsten van havens, hallen, waterleiding, elektriciteit, terreinen, scheepshellingen en droogdok e.d.	8
Afschrijvingen en reservering	1	Uitkering van het Rijk ten bedrage van het nadelig saldo van het bedrijf	4
Overige uitgaven	0	Overige ontvangsten	1

Kapitaaluitgaven en -ontvangsten

<i>Uitgaven</i>	<i>2</i>	<i>Ontvangsten</i>	<i>2</i>
Terreinen, gebouwen en inrichtingen	1	Uitkeringen van het Rijk voor investeringen	1
Uitkering aan het Rijk wegens aflossing op het kapitaal	1	Afschrijvingen en toevoeging aan de reserve	1

J. Bezitsvormingsfonds

<i>Uitgaven</i>	<i>20</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>32</i>
Uitgifte van renteloze leningen	18	Rente uit fondsgelden	4
Uitvoeringskosten	2	Aflossing van renteloze leningen	28

K. Fonds Investeringsrekening

<i>Uitgaven</i>	<i>2 950</i>	<i>Inkomsten</i>	<i>3 885</i>
Investeringsbijdragen en investeringstoeslagen	2 950	Inkomsten uit inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting	3 885
		Desinvesteringen	P.M.

17. Lijst van gebruikte technische termen en hun betekenis

Aanvullend beleid

Onder het aanvullend beleid wordt in deze nota verstaan het pakket maatregelen waartoe de Regering ter stimulering van de economie heeft besloten, in aanvulling op het in Bestek '81 aangekondigde ombuigingsbeleid.

Aanvullende posten

Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten konden worden opgenomen maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de miljoenennota zijn begrepen (veelal posten, waarvan de verdeling over de begrotingshoofdstukken nog niet kan worden aangegeven).

Algemene uitkering (uit het Gemeentefonds)

Een uitkering, welke de gemeenten in beginsel naar eigen inzicht kunnen uitgeven.

Appreciatie (van een munteenheid)

- **Effectieve appreciatie van de gulden**
Stijging van de effectieve koers van de gulden.
- **Effectieve koers van de gulden**
Gewogen gemiddelde van de koersontwikkeling van de gulden t.o.v. de belangrijkste buitenlandse valuta's.

Arbeidsinkomensquote van bedrijven

Het aandeel van het looninkomen, inclusief het aan zelfstandigen toegerekende arbeidsinkomen, in het totale in bedrijven gevormde inkomen.

De gecorrigeerde arbeidsinkomensquote is gebaseerd op het totale in de bedrijven gevormde inkomen exclusief de delfstoffenwinning, de openbare nutsbedrijven en de woningexploitatie.

Arbeidsproductiviteitsstijging

De volumegroei van de productie in bedrijven per hoofd van de in bedrijven werkzame beroepsbevolking.

Autonome wijziging van de belastingopbrengsten

Zie exogene wijziging van de belastingopbrengsten.

Begrotingsbeleid, structureel of trendmatig

Een begrotingsbeleid waarin het bereiken dan wel het handhaven van een aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort centraal staat. Hierbij speelt de toetsing van veranderingen in de uitgaven en de belastingafdrachten aan de trendmatige begrotingsruimte een centrale rol.

Begrotingsruimte, trendmatige

De som van

- de trendmatige endogene groei van de belastingontvangsten ten opzichte van de ontwerp-begroting van het vorige jaar
- de te treffen belastingmaatregelen
- het bedrag waarmee de niet-belastingontvangsten ten opzichte van de ontwerp-begroting van het vorige jaar feitelijk groeien
- de eventuele bijstelling van het begrotingstekort en van het basisniveau van de trendmatige belastingopbrengsten

Begrotingstekort, aanvaardbaar structureel

Die omvang van het begrotingstekort (meestal het begrotingstekort verminderd met de aflossingen, ofwel het financieringstekort) die op middellange termijn gezien uit macro-economisch oogpunt aanvaardbaar wordt geacht. Het tekort dient zodanig te zijn dat het een bijdrage levert tot en past in een structureel evenwichtige economische ontwikkeling van de volkshuishouding.

Begrotingstekort, feitelijk structureel

Het feitelijk begrotingstekort na correctie voor conjuncturele en/of incidentele mutaties bij uitgaven en ontvangsten.

Belastingdruk

De belastingopbrengst over een bepaald jaar uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

Bestedingen, collectieve respectievelijk overheids-

Die collectieve respectievelijk overheids-uitgaven, waarbij rechtstreeks beslag op produktiemiddelen wordt gelegd (materiële consumptie, lonen en salarissen en investeringen).

De andere collectieve uitgaven zijn de zogenoemde overdrachtsuitgaven.

Collectieve lasten

De heffingen die worden opgelegd door publiekrechtelijke lichamen welke behoren tot de collectieve sector. Zij worden gevormd door belastingen, sociale premies en niet-belastingmiddelen.

Collectieve sector

In de nationale rekeningen wordt zij aangeduid als de sector overheid. Deze wordt weer gesplitst in twee sub-sectoren, namelijk:

- a. Rijk en overige publiekrechtelijke lichamen (in de miljoenennota ook aangeduid als de gehele overheid)
- b. Sociale verzekeringen.

Collectieve voorzieningen

Voorzieningen, die worden bekostigd door de collectieve sector. Deze voorzieningen bestaan uit het ter beschikking stellen van goederen en diensten (waaronder de zogenoemde collectieve goederen) en het verrichten van overdrachtsuitgaven.

Communautair wisselkoersarrangement

Een overeenkomst tussen een aantal EEG-lidstaten op het gebied van wisselkoersen.

Comptabiliteitswet

De wet die het beheer van 's Rijks geld en goed regelt en regels geeft omtrent inrichting en beheer van de rijksbegroting.

Conjuncturele posten

Mutaties in begrotingsuitgaven of begrotingsontvangsten die het gevolg zijn van maatregelen die speciaal zijn genomen ter verbetering van de conjuncturele situatie.

Consolidatie

Het gelijktijdig aflossen van korte schuld en uitbreiden van lange schuldverplichtingen.

Desalderingen (van begrotingsposten)

Als gevolg van het beginsel van de brutoverantwoordelijkheid van uitgaven en ontvangsten, neergelegd in de Comptabiliteitswet 1976, komt met ingang van de begroting 1978 een aantal posten niet meer als saldo van uitgaven en ontvangsten op de begroting voor, maar staan de betreffende uitgaven en ontvangsten als aparte bedragen vermeld.

Drukstijging

Stijging van de collectieve lasten, uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen.

Economische classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar macro-economische categorieën, waardoor begrotings- en rekeningcijfers kunnen worden ingepast in het systeem van de Nationale Boekhouding (de Nationale Rekeningen). Deze indeling wordt opgesteld met behulp van een codering die is aangebracht in de toelichtende staten.

Endogene groei van de belastingopbrengsten

De groei van de belastingopbrengsten welke bij een gelijkblijvend fiscaal regime voortvloeit uit de groei van inkomens en bestedingen.

Eurovalutamarkt

Geheel van vraag en aanbod van gelden, luidende in andere valuta dan die van het land bij wiens bank(en) de desbetreffende tegoeden worden aangehouden.

Exogene wijziging van de belastingopbrengsten

De wijziging van de belastingopbrengsten die voortvloeit uit een verandering van het fiscale regime.

Externe positie

Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans of het saldo van de lopende rekening vermeerderd met de voorraadvorming.

Extrapolaties of geëxtrapoleerde ramingen

Ramingen op basis van de veronderstelling dat geen wijzigingen in het beleid worden aangebracht. Deze veronderstelling houdt in dat, rekening houdend met een bepaalde loon- en prijsstijging, wordt uitgegaan van bestaande wettelijke regelingen, concrete afspraken op kabinets- of ministerieel niveau, aangegeven verplichtingen en kwantificeerbare exogene factoren. Voor zover deze elementen niet van toepassing zijn, worden de bedragen, behoudens de veronderstelde loon- en prijsstijging, gelijk gehouden aan de nieuwe begroting dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenafspraken c.q. van de ramingen op basis van beleidsveronderstellingen.

Financieringsbehoefte van het Rijk

Het budgettaire kastekort van het Rijk, vermeerderd met dat van de begrotingsfondsen.

Financieringstekort van het Rijk

Het budgettaire kastekort van het Rijk, exclusief de aflossingen nationale schuld en enige uit monetair oogpunt niet belangrijke begrotingstransacties, inclusief de mutatie in de schuldverhouding met de lagere overheid en het saldo van enkele andere niet-budgettaire kasmutaties (waaronder kapitaal- en kredietverstrekkingen aan staatsbedrijven).

Functionele classificatie

Indeling van begrotingsartikelen en onderdelen daarvan naar onderwerpen van staatszorg. Deze indeling wordt opgesteld met behulp van een codering die is aangebracht in de toelichtende staten.

Gemeentefonds

Fonds, waarin een deel (circa 13%), het zogenoemde aandeelpercentage van de opbrengst van rijksbelastingen wordt gestort en waaruit jaarlijks aan de gemeenten uitkeringen worden gedaan tot dekking van een deel van hun uitgaven. De uitkering van het Rijk ten behoeve van de materiële uitgaven van het lager onderwijs wordt ook via het Fonds verstrekt.

Homogene groep

Groep van begrotingsposten met een zodanige samenhang, dat het doelmatig is, een voor het geheel geldende meerjarige afspraak c.q. raming te maken. Soms ook een rest van op zichzelf heterogene posten uit een begrotingshoofdstuk. De meeste begrotingshoofdstukken zijn in homogene groepen verdeeld. Daarnaast worden homogene groepen gehanteerd voor Civiele verdediging, Ontwikkelingssamenwerking en Wetenschapsbeoefening.

Incidentele loonstijging

Het verschil tussen de feitelijke toeneming van het looninkomen per werknemer en de toeneming van de contractlonen.

Inflatie

Stijging van het algemene prijspeil. Al naar gelang de oorzaak spreekt men van: Kosteninflatie: inflatie als gevolg van de stijging van kosten per eenheid produkt. Looninflatie: inflatie als gevolg van de stijging van de loonkosten per eenheid produkt.

Vraag- of bestedingsinflatie: prijsstijging als gevolg van een vraag naar goederen en diensten die zonder prijsstijging het aanbod zou overtreffen.

Inflatiecorrectie

Een in de wet geregelde aanpassing van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting om de stijging van de druk van de loon- en inkomstenbelasting veroorzaakt door de inflatie teniet te doen.

Initiële loonstijging

Het deel van de in de arbeidsovereenkomst vastgelegde contractloonstijging dat niet voortvloeit uit de toepassing van de prijsindexatie.

Inkomensverdeling, categoriale

De verdeling van het verdiende inkomen (toegevoegde waarde) over de categorieën arbeid en kapitaal.

Inkomensverdeling, personele

De verdeling van het verdiende inkomen (toegevoegde waarde) over personen. Primaire —: de verdeling vóór verrekening van inkomensoverdrachten. Secundaire —: de verdeling na verrekening van bepaalde inkomensoverdrachten (enerzijds directe belastingen en premies sociale verzekering, anderzijds uitkeringen). Tertiaire —: de secundaire verdeling met toerekening van het gebruik dat van collectieve voorzieningen wordt gemaakt (bij voorbeeld huursubsidies en studietoelagen).

Institutionele beleggers

Instellingen die uit hoofde van hun bedrijf regelmatig de beschikking krijgen over middelen op lange termijn en die daarom in de gelegenheid zijn om eveneens op lange termijn middelen op de kapitaalmarkt aan te bieden.

Inverdieneffecten

De gunstige effecten op het nationaal inkomen, de werkloosheid en de reële arbeidskosten welke voortvloeien uit maatregelen die worden gefinancierd uit een tijdelijke overschrijding van het aanvaardbare structurele begrotingstekort. Deze effecten maken de tijdelijke overschrijding van het tekort geleidelijk (ten dele) ongedaan en leiden voorts tot een daling van de premiedruk.

Investeringsrekening

Begrotingsfonds dat wordt gevoed met een bepaald percentage van de opbrengst van de inkomstenbelasting en van de vennootschapsbelasting en ten laste waarvan de investeringspremies komen welke de belastingdienst in de vorm van een aftrek op de verschuldigde inkomstenbelasting doet toekomen aan ondernemers die investeren.

Kasgeldnorm of kasgeldlimiet

Het bedrag dat, globaal weergegeven, ingevolge de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen de begrenzing vormt tot welke door een publiekrechtelijk lichaam monetair mag worden gefinancierd. Dit bedrag wordt bepaald door een, bij beschikking vast te stellen, percentage van de inkomsten van de gewone dienst van de begroting van dat publiekrechtelijke lichaam.

Kohierbelastingen

Belastingen, die rechtstreeks en op naam worden geheven van degenen, op wie deze belastingen geacht worden te drukken. Zij worden zo genoemd, omdat de aanslagen in kohieren worden vermeld. Zij omvatten thans de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de vermogensbelasting en de belasting op onroerend goed.

Lange bedrijf van de banken

Het bedrijf van de banken voor zover dit bestaat uit het aantrekken en uitzetten van gelden in het binnenland op een termijn van in het algemeen langer dan twee jaar. De netto-liquiditeitscreatie uit hoofde van het lange bedrijf van de banken is gelijk aan het verschil tussen de groei van de lange uitzettingen (bruto-lange bedrijf) en de toeneming van de op lange termijn aange-trokken gelden.

Liquiditeitscreatie/schepping

Verhoging van de liquiditeitsmassa als gevolg van

- een liquiditeitstekort van de overheid
- korte kredietverlening door het bankwezen aan de particuliere sector
- toeneming van de lange uitzettingen van de banken, welke de aanwas van de aan hen toevertrouwde spaargelden overtreft
- toevoer van liquiditeiten uit het buitenland.

Liquiditeitenmasa

Het totaal van primaire en secundaire liquiditeiten in handen van het publiek. Primaire-; chartaal en giraal geld. Secundaire-; vorderingen op het bankwezen en de overheid, welke op korte termijn en zonder belangrijk koersverlies in primaire liquiditeiten kunnen worden omgezet.

Liquiditeitsoverschot, nationaal

De netto-liquiditeitstoevoer uit het buitenland samenhangend met het overschot op de totale rekening van de betalingsbalans.

Liquiditeitsquote

De liquiditeitsmassa in een bepaald jaar uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

Liquiditeitstekort c.q. overschot van de overheid

Het financieringstekort van de overheid minus het netto-beroep op de kapitaalmarkt. Is het netto-beroep groter dan het financieringstekort dan resulteert een liquiditeitsoverschot. In het omgekeerde geval resulteert een liquiditeitstekort. Het liquiditeitstekort leidt tot schepping van liquiditeiten door de overheid; het liquiditeitsoverschot tot vernietiging of binding.

Loongevoelige uitgaven

Begrotingsposten of gedeelten daarvan, die rechtstreeks worden beïnvloed door algemene salarismaatregelen van de overheid dan wel door loonstijging in het bedrijfsleven.

Lopende rekening van de betalingsbalans

De betalingsbalans geeft een overzicht van de betalingen aan en van het buitenland. Men onderscheidt daarbij de lopende rekening en de kapitaalrekening. Op de lopende rekening worden uitgaven en inkomsten geboekt, voortvloeiende uit het goederen- en dienstenverkeer, als ook de interestbetalingen van en aan het buitenland.

De kapitaalrekening geeft een beeld van het kapitaalverkeer met het buitenland.

Meerjarenramingen

Ramingen van uitgaven en niet-belastingontvangsten van Rijk, Provinciefonds en Gemeentefonds voor vier op het nieuwe begrotingsjaar volgende jaren.

Modale werknemer

Werknemer met 2 kinderen beneden de 16 jaar, en een looninkomen dat juist beneden de premie-inkomensgrens van de verplichte ziekenfondsverzekering ligt (circa f 30 000,- in 1978). Dit begrip wordt gebruikt bij de bepaling van de koopkrachtverbetering die van jaar op jaar voor de meerderheid van de werknemers geldt.

Monetaire financiering

Financiering van het tekort van de overheid door het aangaan van kortlopende schuld (onder meer schatkistpapier, kas- en daggeldleningen) en/of intering op het bezit aan liquide middelen.

Nationaal inkomen

Tenzij anders wordt vermeld, wordt in de miljoenennota uitgegaan van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen.

Overdrachtsuitgaven

Overdracht van middelen van de collectieve sector aan andere sectoren in de samenleving die ze ter besteding kunnen aanwenden.

Overige publiekrechtelijke lichamen

De belangrijkste overige publiekrechtelijke lichamen (o.p.l.) zijn:
provincies
gemeenten
waterschappen
openbare instellingen voor wetenschappelijk onderwijs
instellingen voor bijzonder onderwijs
P.B.O.-organen.

Overloop (ex artikel 12 Comptabiliteitswet 1976)

Toevoeging aan een dienstjaar van onbesteed gebleven bedragen uit het vorige dienstjaar, krachtens artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976. Deze bedragen zijn aan een maximum gebonden (dat in de begroting per artikel wordt vastgelegd) en moeten schriftelijk verbonden zijn.

Progressie van belastingen

Het verschijnsel dat in verhouding tot het inkomen meer belasting moet worden betaald naarmate het inkomen hoger is.

Progressiefactor, gemiddelde totale

De verhouding tussen de procentuele endogene groei van de totale belastingontvangsten en de procentuele stijging van het nationale inkomen.

Provinciefonds

Fonds waarin een deel (circa 0,9%, het zogenoemde aandeelpercentage) van de opbrengst van rijksbelastingen wordt gestort en waaruit jaarlijks aan de provincies uitkeringen worden gedaan tot dekking van een deel van hun uitgaven.

Prijsgevoelige uitgaven

Begrotingsposten of gedeelten daarvan, die rechtstreeks worden beïnvloed door prijsstijgingen, niet zijnde loonstijgingen.

Reële arbeidskosten

De verhouding tussen de loonsom per werknemer en de opbrengstprijs van de productie.

Relevante begrotingsmutaties

Wijzigingen in een begrotingspost die de trendmatige begrotingsruimte of het beslag daarop beïnvloeden omdat zij hetzij direct hetzij indirect veranderingen in het beslag op productiefactoren tot gevolg hebben. Hiertoe worden dus niet gerekend mutaties die het gevolg zijn van taakverschuivingen tussen het Rijk en andere sectoren van de volkshuishouding, zoals andere subsectoren van de overheid (bijvoorbeeld gemeenten). Evenmin behoren hiertoe begrotingsmutaties die het gevolg zijn van conjuncturele maatregelen.

Relevante ontvangsten

Zie Relevante begrotingsmutaties.

Relevante uitgaven.

Zie Relevante begrotingsmutaties.

Ruilvoet

De verhouding tussen het prijspeil van de export en dat van de import.

Rijksopcenten

Het aantal procenten, waarmee de – aan de gemeenten toekomende – hoofdsom van de aanslagen grond- en personele belasting wordt verhoogd ten behoeve van het Rijk. Ook de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting wordt verhoogd met opcenten welke toevloeien aan het Rijkswegenfonds.

Slang (overeenkomst)

Overeenkomst van een aantal Europese landen, waaronder Nederland om ten opzichte van elkaar de veranderingen in de wisselkoersen binnen de afgesproken marges te houden.

Spaarquote, nationale

De totale besparingen in een jaar uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen van dat jaar.

Specifieke uitkeringen

Uitkeringen ten laste van de rijksbegroting aan een overig publiekrechtelijk lichaam, bedoeld als vergoeding van of tegemoetkoming in de kosten van een activiteit van de ontvanger. Deze term is een verzamelnaam voor doeluitkeringen, subsidies, bijdragen en dergelijke.

Stringent begrotingsbeleid

Een zodanige uitvoering van de begroting dat eventuele in de loop van het jaar onvermijdelijke overschrijdingen door beperkende maatregelen elders dan wel door meevallers worden gecompenseerd. Voor het meerjarige begrotingsbeleid worden overeenkomstige spelregels gehanteerd.

Studie-Hofstra

Een onder leiding van prof. Hofstra opgesteld advies over de wenselijkheid van en de mogelijkheden tot een herziening van het fiscale winstbegrip, met de bedoeling de ongewenste gevolgen van de inflatie in de belastingheffing te ondervangen.

Toetsing aan de begrotingsruimte

Het tegenover elkaar stellen van de berekende begrotingsruimte en de begrotingsmutaties die daarop beslag leggen (de zogenoemde relevante begrotingsmutaties).

Trendmatige reële groeivoet

Het over meerdere jaren gemiddeld per jaar te verwachten percentage voor de groei van het reële nationale inkomen. Daarbij wordt gecorrigeerd voor de conjuncturele component in de groei. Dit percentage vormt de basis voor de berekening van de totale trendmatige groei van de belastingopbrengsten. Thans is de trendmatige reële groeivoet gesteld op 3,0%.

Vermoedelijk beloop

Ten tijde van de opstelling van de miljoenennota voorziene uitkomsten van de begroting van het vorige jaar. De uitkomsten worden ook vermeld in de toelichtende staten die worden toegevoegd aan de ontwerp-begrotingen.

Vermoedelijke uitkomsten

Ten tijde van de opstelling van de miljoenennota voorziene uitkomsten van de begroting van het lopende jaar.

Verplichtingenpost

Toevoeging in de tekstkolom bij een begrotingspost van een voor het begrotingsjaar geldende machtiging tot het aangaan van verplichtingen, tot een aangegeven bedrag. Aangegane verplichtingen zullen leiden tot uitgaven ten laste van latere begrotingen.

Voorinschrijfrekening

Rekening bij de schatkist in verband met deelneming in toekomstige staatsschuld. De belangrijkste inschrijver is het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, dat verplicht is, zijn voor belegging beschikbare middelen op deze rekening te storten tot maximaal het bedrag dat aan pensioenbijdragen van het Rijk wordt ontvangen.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht betreffende de uitvoering van de lopende begroting waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk worden geacht. Dit overzicht wordt omstreeks het eind van de eerste helft van het jaar bij de Staten-Generaal ingediend.

