

Economisch-Statistische Berichten



UITGAVE VAN DE STICHTING HET NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT

7 OKTOBER 1970

55e JAARGANG

No. 2767

Intellectuele hovaardij

De dialectiek van de Miljoenennota 1971: iedereen moppert er op; dat betekent dat de lasten gelijkelijk verdeeld zijn; dus is het een goede Miljoenennota. Zo eenvoudig is het natuurlijk niet. Zo eenvoudig kan het ook niet zijn, omdat eenvoudigheid verre te zoeken is in de Miljoenennota 1971. En waar eenvoud het kenmerk van het ware is, zou deze Miljoenennota dus onwaar moeten zijn, althans onwaarheden moeten bevatten. Maar die zijn weer moeilijk te traceren, juist omdat de Nota zo weinig eenvoudig is.

Hét zwakke punt van de Miljoenennota 1971 is daardoor tegelijk hét sterke punt; de ondoorzichtigheid van het van veel structureel-normbesef doordröngen, evenwichtige proza van dit gewichtige staatsstuk maakt dat: a. weinigen erdoor gemotiveerd worden de redenen voor dit financieel-economische beleid te begrijpen, laat staan te billijken;

b. weinigen in staat zijn de rekenkundige hoogstandjes en de structurele rookgordijnen zodanig te doorgronden dat gefundeerde kritiek mogelijk is.

Iedereen heeft tegenwoordig de mond vol over de onduidelijkheid van ons politieke bestel. Terecht. Even terecht is de reactie van geïrriteerde politici op dit verwijt, namelijk dat dit vaak een goedkoop excuus vormt om de ongeïnteresseerdheid te verbloemen voor alle zaken die verder reiken dan de eigen huiskamer en de eigen portemonnee. De vraag luidt dan natuurlijk of wat meer duidelijkheid en vooral doorzichtigheid niet kunnen helpen meer publieke belangstelling op te wekken. Een kip-of-het-ei-discussie die doorbroken kan worden door initiatieven van de zijde der politici.

Neem nu de Miljoenennota. Is zij niet langzamerhand het voorbeeld bij uitstek geworden van intellectuele hovaardij? Het is een stuk voor financieel-economische intimi, die om het werkelijk goed te kunnen begrijpen eigenlijk op het ministerie van Financiën zouden moeten werken, of daar een toelichting moeten gaan halen. Ligt aan de Nota niet een zeker *dédain* van economen ten grondslag, ingegeven door de overweging dat het hier om een zuiver technisch stuk gaat, dat niet door anderen dan



financieel-economische specialisten begrepen behoeft te worden, doch slechts dient als uitgangspunt voor het beleid? Die overweging is echter onjuist; het is een politiek stuk met politieke, zij het kundig gecamoufleerde, waardeoordelen.

Wanneer ergens een initiatief tot meerdere politieke duidelijkheid dringende noodzaak is, dan is het wel bij de opstelling van de Miljoenennota. Beleidsuitgangspunten en politieke waardeoordelen zouden allereerst meer expliciet dienen te worden gemaakt. De Nota zou voorts de betekenis van de gehanteerde vaktermen niet meer zo als vanzelfsprekend bekend moeten veronderstellen, maar deze wat meer moeten toelichten. Aan de andere kant zouden de vele technische exercities, die de lezer-niet-specialist alleen maar frustreren in zijn pogingen tot begrip van het totale verhaal, naar de Bijlagen dienen te worden overgebracht. Duidelijker dan nu zouden de implicaties van dit technische randwerk voor het beleid moeten worden vermeld. De Nota zelf zou door een en ander aanzienlijk bekort kunnen worden; de Bijlagen vormen dan een nog vettere kluit voor de specialisten. Een vloeiender stilistische en typografische presentatie tenslotte zou de leesbaarheid van de Miljoenennota ten goede komen.

Zo lang geen serieuze pogingen in die richting worden gedaan, kan men van de publieke opinie niet verwachten dat zij anders dan in termen van de eigen portemonnee het financieel-economisch beleid verstaat. Vandaar de keuze van het fotografische motto bij dit nummer, dat geheel in het teken staat van de Begroting 1971.

dR

Inhoud

Intellectuele hovaardij	965
Uit de Miljoenen nota 1971	966
Prof. Dr. W. Albeda:	
Miljoenennota en pluralisme	967
Drs. B. de Vries:	
De Miljoenennota 1971: ondoor- zichtig of voorzichtig?	968
Prof. Dr. F. Hartog:	
Conjuncturele flexibiliteit	973
Prof. Dr. J. H. Christiaanse:	
Belastingbeleid en dekkingsplan..	974
Drs. J. P. Pronk:	
Tweede meerjarenprogramma ontwikkelingshulp	985
Europa-bladwijzer	978
Maatschappijspiegel	980
Au courant	981
Geld- en kapitaalmarkt.....	982
Prognoses	984
Mededelingen	987
Boekennieuws	989

Redactie

*Commissie van redactie: H. C. Bos,
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,
A. de Wit*

Redacteur-secretaris: P. A. de Ruiter

*Adjunct redacteur-secretaris:
J. van der Burg*

Economisch-Statistische Berichten

Uitgave van de Stichting Het Nederlands
Economisch Instituut

*Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
Rotterdam-3016;
kopij voor de redactie:
postbus 4224. Telefoon:
(010) 14 55 11, toestel 3701. Bij
adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje
meesturen.*

*Kopij voor de redactie: in tweevoud,
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.*

*Abonnementsprijs: f. 44,72 per jaar,
studenten f. 31,20, franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (zeepost).
Prijs van dit nummer: f. 1,50. Abonnementen
kunnen ingaan op elke gewenste datum,
maar slechts worden beëindigd per
ultimo van een kalenderjaar.*

*Betaling: giro 8408; Bank Mees & Hope
NV, Rotterdam; Banque de Commerce,
Koninklijk plein 6, Brussel,
postcheque-rekening 260.34.*

*Advertenties: N.V. Kon. Ned. Boekdrukkerij
H.A.M. Roelants, Lange Haven 141,
Schiedam, tel. (010) 26 02 60, toestel 908*

Uit de Miljoenennota 1971

Belastingen en nationaal inkomen

	nationaal inkomen		in f. mln.	totale belastingbaten	
	netto; marktprijzen	netto; factorkosten		in % nationaal inkomen, marktprijzen	in % nationaal inkomen, factorkosten
	(in f. mln.)				
1962	43.970	39.590	11.150	25,4	28,2
1963	47.920	43.130	11.930	24,9	27,7
1964	56.700	51.080	14.650	25,8	28,7
1965	63.360	56.950	16.550	26,1	29,1
1966	68.800	61.570	18.000	26,2	29,2
1967	75.830	67.760	20.220	26,7	29,8
1968	84.070	74.560	22.880	27,2	30,7
1969	93.670	83.760	25.780	27,5	30,8
1970	103.700	91.700	29.150	28,1	31,8
1971	115.500	102.300	33.080	28,6	32,2

Rijksuitgaven 1962-1971 naar onderwerpen van staatszorg (in % van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen)

	1962	1965	1968	1971
Algemeen bestuur	1,3	1,1	1,2	1,0
Defensie	5,1	4,3	4,0	3,6
Buitenlandse betrekkingen	0,2	0,2	0,2	0,2
Ontwikkelingshulp	0,5	0,3	0,5	0,8
Justitie en politie	1,2	1,4	1,3	1,4
Verkeer en waterstaat	2,2	2,2	2,8	2,9
Handel en nijverheid	0,4	0,6	0,6	0,6
Landbouw en visserij	1,5	1,4	1,2	1,1
Onderwijs en wetenschappen	5,2	6,4	7,0	7,7
Cultuur en recreatie	0,5	0,5	0,6	0,7
Sociale voorzieningen	2,6	2,5	3,2	3,4
Volksgezondheid	0,2	0,3	0,3	0,3
Volkshuisvesting	2,0	2,6	2,9	2,4
Oorlogs- en rampschade	0,1	0,1	0,0	0,0
Nationale schuld	2,6	2,2	2,2	2,2
Totaal	25,6	26,1	28,0	28,3

Binnenlandse bestedingen (in % BNP, lopende prijzen)

	1962	1965	1968	1971
Consumptieve bestedingen:				
particuliere sector	58,9	58,0	56,5	56,0
overheid	14,5	15,4	15,6	15,7
	73,4	73,4	72,1	71,7
Bruto investeringen in vaste activa:				
bedrijven	15,7	14,9	15,6	16,5
woningbouw	3,9	4,9	5,6	5,3
overheid	4,4	4,7	5,2	5,0
	24,0	24,5	26,4	26,8
Voorraadvorming	1,6	2,0	1,2	2,1
Totaal	99,0	99,9	99,7	100,6
Saldo lopende rekening betalingsbalans	-1,0	0,1	0,3	-0,6
	100,0	100,0	100,0	100,0
Overheid:	18,9	20,1	20,8	20,7
waarvan onderwijs	5,4	6,1	6,6	6,4



Miljoenennota en pluralisme

Onze maatschappij, zegt Von Nell Breuning, „ist in einer ganz verhängnisvoller Weise pluralistisch“. Ik neem aan dat minister Witteveen het hiermee zeer eens is.

Een programma, zoals dat in de Miljoenennota is ontwikkeld, is slechts voor een deel een zaak van de regering. Uit het beroep, dat op pagina 6 van de Miljoenennota wordt gedaan op „de lagere overheid, het georganiseerde bedrijfsleven en iedere burger individueel“ en op pagina 16 nog eens op het georganiseerde bedrijfsleven, blijkt wel dat de regering zich hiervan bewust is. Een groot aantal belangrijke macro-economische gegevens komt tot stand als uitkomst van marktprocessen en van onderhandelingen (die niet los van marktprocessen staan). Deze marktprocessen en onderhandelingen lenen zich maar ten dele voor beïnvloeding door de overheid.

Prijzvaststelling, investeringsbeslissingen en loononderhandelingen kunnen zo uitvallen, dat de doelstellingen van de regering (het beperken der bestedingen, de sluitende betalingsbalans en de matiging der inflatiebeweging) niet worden gerealiseerd. De regering heeft er een hard hoofd in (zie het aantal malen dat over extra loonstijging wordt gesproken op de bladzijde 5 t/m 16; geen bladzijde mist een expliciete uitspraak daarover) dat met name de loonbeweging zich zal laten inpassen in dit program.

Men kan zeggen, dat hier een fundamentele zwakte ligt van onze economische orde. Een program als dit is slechts uitvoerbaar, indien niet slechts de regering, maar ook de sociale partners en de individuele bedrijven en werknemers er zich aan houden. Gegeven de moeilijkheid iedereen te dwingen betekent dit dat een mate van

consensus gevraagd wordt, die in een pluralistisch bestel bijna onwaarschijnlijk te achten is.

Die consensus is temeer onwaarschijnlijk, omdat we ons bevinden in een proces van herstructurering van de verdeling van het nationale inkomen, waar velen zich nog niet goedschiks bij willen neerleggen. De tabel op pag. 41 van de Miljoenennota laat deze herstructurering zien: de totale rijksuitgaven stijgen van 25,6% van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen in 1963 tot 28,5% in 1970 en 28,3% in 1971 (die groei bleef binnen deze perken, doordat de uitgaven voor defensie in deze periode relatief daalden en zo een extra ruimte gaven, evenals die voor landbouw en Nationale Schuld). Wil de overheid in een moderne welvaartsstaat voldoen aan de taken, die haar zijn opgelegd, dan moet een verschuiving plaatsvinden van de private naar de publieke sfeer. In Amerika spreekt men in zo'n geval van „creeping socialism“. En zo iets is het natuurlijk ook. Een stukje kapitalisme wordt verdrongen door een stukje (staats)socialisme. Een naar mijn gevoel nuttig en nodig proces, waarvoor een electorale meerderheid in Nederland voorhanden is.

Toch vindt een geduchte strijd plaats over deze verschuiving. De particuliere sector verzet zich tegen de relatieve achterstelling, en creëert inflatie om aan de greep van de overheid te ontkomen. Een bont gezelschap voert deze strijd met alle wapens. Grotere en kleinere ondernemers die prijzen verhogen, kleinere en grotere zelfstandigen die hun tarieven bijstellen enz. Het is opmerkenswaard dat in dit bonte gezelschap ook vakverenigingen en vooral de linkse franje daarvan, de actie-

comités, worden aangetroffen. Deze laatsten, de actiecomités, kan men zelfs als koplopers beschouwen in deze strijd. Een „rechtse“ regering moet een „links“ ideaal bevechten, niet slechts op ondernemers, maar ook op linkse groeperingen, die de private consumptie omhoogdrijven onder het slaken van revolutionaire kreten.

Men kan stellen, dat in de jaren '70 de verschuiving van private naar publieke bestedingen nog verder voort zal moeten gaan. Toch is de consensus (die er in de jaren '50 wél was) thans ver te zoeken. De consumptiemaatschappij verdedigt zich krachtig wanneer de ruimte voor (meer) particuliere consumptie wordt aangetast, zo nodig met de vaan der rode revolutie voorop... Zij die deze vaan dragen begrijpen altijd te laat, dat zij hand- en spandiensten verlenen aan de verkeerde zijde. De f. 400, zo moeizaam bevochten, is niet een overwinning *op*, maar een overwinning *van* de consumptiemaatschappij.

Onze pluralistische samenleving kan zich haar pluralisme slechter veroorloven dan ooit, maar het ziet er niet naar uit, dat een groeiende consensus dit pluralisme meer leefbaar gaat maken. Concreet gesproken betekent dit, dat het sociaal-economische beleid van de regering op grote moeilijkheden moet stuiten. Artikel 10 van de Loonwet is een nuttig instrument, indien het gehanteerd kan worden om een vakbeweging, die achter het regeringsbeleid staat, een steun in de rug te geven. Als wapen, gehanteerd *tegen* een vakbeweging die in dat beleid niet gelooft, mag er weinig goeds van worden verwacht.



De Miljoenennota 1971: ondoorzichtig of voorzichtig?

DRS. B. DE VRIES*

De presentatie van het beleid

De Troonrede, Miljoenennota en de begrotingstoelichtingen van de afzonderlijke ministeries vormen samen de belangrijkste staatsstukken waarin de regering haar beleidsplannen presenteert.

In een democratisch geregeerd land mogen aan deze stukken daarom wel bepaalde minimum eisen worden gesteld. In de eerste plaats dient het beleid zodanig te worden gepresenteerd dat elke politiek geïnteresseerde zich daarover een gefundeerd oordeel kan vormen. Nog belangrijker is dat de stukken de indruk wekken dat de informatie een open en eerlijk karakter heeft. De image van de spelers op het politieke toneel van ons land zou daardoor gunstig kunnen worden beïnvloed. Blijkens enquêtes schijnen immers nog veel mensen de indruk te hebben dat het woord parlement is afgeleid van de Franse werkwoorden „parler” en „mentir”.

Helaas voldoet deze Miljoenennota, evenmin als vele voorgangers daarvan, aan de hierboven genoemde minimum eisen. Dat is niet uitsluitend te wijten aan het gecompliceerde karakter van de behandelde materie. Soms is de presentatie slordig, soms verwarrend, soms ook maakt zij — wellicht ten onrechte — de indruk dat opzettelijk een tendentieuze voorstelling van zaken wordt gegeven. Van het laatste eerst twee voorbeelden.

Volksvertegenwoordigingsverlakerij?

Op blz. 22 wordt gesteld dat de rijksuitgaven, exclusief de overheveling van een aantal activiteiten uit het Gemeentefonds, in 1971 met ruim 11% zullen stijgen. Kennelijk met de bedoeling dit cijfer te relativiseren wordt daaraan toegevoegd: „Hiervan is ongeveer een derde deel (1200 miljoen) nodig voor algemene salarismaatregelen”. De onschuldige lezer krijgt dan de indruk dat de overige uitgaven wel met aanzienlijk minder dan 11% zullen zijn gestegen. Deze indruk zal worden versterkt wanneer hij op blz. 39 leest: „Het accres van de uitgaven van 1970 op 1971 belooft dan, na correctie voor enkele in dit verband niet of minder relevante posten, bijna $2\frac{3}{4}$ miljard of 9 $\frac{1}{2}$ %. In dit bedrag is ruim 1 miljard (3 $\frac{1}{2}$ %) begrepen wegens algemene salarisstijgingen”.

Bij nadere beschouwing blijken de salarissen meer dan een derde deel van de totale uitgaven in beslag te nemen, met als gevolg dat de overige op blz. 22 bedoelde uitgaven zelfs met ruim 12% stijgen.

Wat is dan de zin van dergelijke toevoegingen? Voor de

gewone man is het resultaat verwarrend; dat is een nadeel. Maar voor wie enigszins vertrouwd is met de cijfers doet het allemaal wat naïef aan.

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de *verschuiving in de belastingdruk* welke volgens de regering in de achterliggende jaren is opgetreden. Op blz. 83 en 84 wordt gesteld dat de belastingdruk, gemeten in procenten van het nationale inkomen, van 1963 t/m 1971 met 3,7% is gestegen. Van deze toeneming komt 2,1% voor rekening van de directe belastingen, terwijl de druk van de indirecte belastingen met 1,6% toeneemt. Ondanks opbrengstverlagende maatregelen bij de directe belastingen en opbrengstverhogende maatregelen in de sfeer van de indirecte belastingen, is als gevolg van de progressiewerking dus toch de *druk van de directe belastingen het meest gestegen*, aldus de Miljoenennota.

Eén alinea verderop heet het echter: „De hiervoor geschetste ontwikkeling kan ook worden afgelezen uit tabel 5-4, waarin de procentuele verdeling van de belastingdruk over belastingen op inkomen, winst en vermogen enerzijds en kostprijsverhogende belastingen anderzijds wordt gegeven. *In de periode 1965 t/m 1970 neemt het relatieve belang van de directe belastingen voortdurend af.* De oorzaak van deze ontwikkeling ligt in de omstandigheid dat het accent bij de noodzakelijk geachte tariefverhogingen is gelegd op de indirecte belastingen”.

Daar staan we dan. Zelfs indien de beide (door mij) gecursiveerde uitspraken juist zijn zou het verboden moeten worden ze zonder nadere toelichting af te drukken. Waarschijnlijk is echter tenminste één van de beide uitspraken onjuist, doordat ook hier weer op een onaanvaardbare manier met de vergelijkingsbases wordt gescharreld. Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen bedroeg de druk van de directe en indirecte belastingen in 1963 resp. 14,5% en 10,5%. Belastingdruk is een relatief begrip en een stijging van die druk kunnen we daarom het best relateren aan de oorspronkelijke druk die in 1963 in totaal ca. 25% bedroeg. Een stijging van 3,7 op 25, van 2,1 op 14,5 en van 1,6 op 10,5 blijkt dan steeds uit te komen op ongeveer 15%. Conclusie: in de verdeling van de belastingdruk is sedert 1963 geen noemenswaardige verandering opgetreden. Dat blijkt dan ook wel uit tabel 5-4. Het aandeel van de directe belastingen bedroeg in 1963 57,2% en in 1971 naar schatting 56,4%.

* De schrijver van dit artikel is wetenschappelijk medewerker voor staathuishoudkunde aan de sociale faculteit van de Nederlandse Economische Hogeschool.

In de tweede hierboven gecursiveerde uitspraak worden echter niet 1963 en 1971 maar 1965 en 1970 met elkaar vergeleken. Daardoor verandert er een en ander omdat het aandeel van de directe belastingen in het totaal in 1965 een historisch hoogtepunt en in 1970 een historisch dieptepunt heeft bereikt. Maar deze ontwikkeling berust niet op prestaties van dit kabinet. Dezelfde tabel leert namelijk dat er in de periode 1968 t/m 1971 helemaal niets gebeurd is wat de moeite van het vermelden waard is. Wat is dan het nut van zulke tegenstrijdige rekenkundige hoogstandjes in de Miljoenennota?

Het structurele begrotingsbeleid: de norm

Voor zover de moeilijke leesbaarheid van de Miljoenennota onvermijdelijk is, is dat in belangrijke mate het gevolg van de structurele norm voor het uitgavenbeleid waaraan de achtereenvolgende kabinetten zich sedert 1961 hebben gebonden. Doel van deze norm is, zoals bekend, dat er van de begroting een automatisch conjunctuurstabiliserende invloed uitgaat.

Om dit te bereiken wordt de ruimte voor het doen van nieuwe uitgaven berekend op basis van de trendmatige reële groei van het nationale inkomen en de gemiddelde progressiefactor. Sedert 1968 worden de desbetreffende cijfers geschat op resp. 4,8% en 1,25, zodat de belastingontvangsten bij een gelijkblijvend prijsniveau jaarlijks gemiddeld met $4,8 \times 1,25 = 6\%$ zouden stijgen. Nemen de overheidsuitgaven nu van jaar op jaar toe met een bedrag dat gelijk is aan deze trendmatige groei van de belastingontvangsten, dan zal er gemiddeld evenveel extra koopkracht aan de kringloop worden onttrokken als er door de overheid wordt ingepompt. Tijdens een periode van hoogconjunctuur zullen de belastingontvangsten sneller dan normaal toenemen, zodat er dan per saldo een remmend effect van de begroting op de conjunctuur zal uitgaan. In een recessie is het omgekeerde het geval. Resultaat van een dergelijk beleid zal ook zijn, dat het begrotingstekort gemiddeld over een langere reeks van jaren constant is. De omvang van dit gemiddelde tekort behoort voorts ongeveer gelijk te zijn aan het besparingsoverschot van de particuliere sector¹.

Een complicatie treedt op doordat het nationale inkomen niet alleen stijgt door reële factoren maar ook als gevolg van prijsstijging. Door deze louter nominale ontwikkeling stijgt ook de belastingopbrengst extra en ook hier wordt die groei versterkt door de progressiefactor. Dit laatste acht de regering ongewenst en zij streeft ernaar de toeneming van de ontvangsten die het gevolg is van de zogenaamde louter nominale-progressie te compenseren door tariefverlagingen in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting, waar het progressie-effect zich het sterkst doet gevoelen. In het verleden verliep die tariefaanpassing schoksgewijs. De tweede tranche van de laatste operatie in dit kader gaat op 1 januari a.s. in. Thans ligt er een wetsontwerp bij het parlement dat beoogt dergelijke correcties in de toekomst automatisch tot stand te brengen.

Alleen het proportionele deel van de groei van de belastingontvangsten die het gevolg is van de prijsstijging zal dan nog overblijven. Indien daar geen extra uitgaven tegenover stonden zou de begroting inplaats van een tekort al spoedig grote overschotten gaan vertonen. De ervaring heeft nu geleerd dat het proportionele deel van de nominale groei gemiddeld voldoende is voor de financiering van de algemene salarismaatregelen. De daaraan verbonden kosten worden daarom bij de toetsing van de uitgaven-

sinds 1917

sinds 1917

STENOGRAFENBUREAU W. STEMMER & ZN N.V.

Lieven de Keyst. 77, tel. (010) 20 06 86, Rotterdam-14 vervaardigt o.a. de officiële gemeenteraadsverslagen van Arnhem, Baarn, Breda, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Haarlem, Hilversum, Maastricht, Renkum, Rheden, Rotterdam en Veldhoven.

Wij leveren ook

NOTULEN VAN DIRECTIE- EN AANDEELHOUDERSVERGADERINGEN

De jarenlange gedegen ervaring van ons bureau, toepassing van moderne geluidsofnametechniek en vooral onze eerste-klas medewerkers garanderen snel en accuraat werk, uitgevoerd op uiterst betrouwbare en discrete wijze.

(I.M.)

stijging aan de hierboven berekende ruimte van 6% buiten beschouwing gelaten. Daarnaast worden enige andere posten, zoals de aflossing op de staatsschuld, als niet relevant beschouwd, terwijl tenslotte de ruimte wordt vergroot met de feitelijke groei van de niet-belastingontvangsten. Wordt de aldus berekende norm overschreden dan zal daarvoor door autonome belastingmaatregelen dekking moeten worden gezocht.

Bruikbaarheid van de norm

Theoretisch is er voor een normatief begrotingskader als hierboven beschreven veel te zeggen². In de praktijk is de naleving ervan echter een zaak geworden waarover alleen ingewijden nog een beetje kunnen oordelen. Als instrument van democratische controle op het financiële beleid van de overheid heeft de norm daardoor sterk aan betekenis ingeboet.

Daarvoor zijn verschillende oorzaken. In de eerste plaats blijkt het steeds weer nodig het bedrag waarmee de uitgaven mogen stijgen bij te stellen voor in het verleden opgetreden prijsstijgingen. In de tweede plaats valt de norm in verschillende onderdelen uiteen. De norm heeft alleen betekenis indien a. de relevante uitgaven binnen de ruimte blijven, b. de algemene salarismaatregelen het proportionele deel van de nominale stijging niet overtreffen, en c. de belastingontvangsten zich eveneens overeenkomstig het in de Zijlstra-norm opgesloten verwachtingspatroon ontwikkelen. Alleen over de eerste twee punten geeft de Miljoenennota systematische, hoewel niet altijd even duidelijke, informatie. Niettemin zullen wij aan elk van deze drie punten hieronder enige aandacht besteden.

Toetsing van de relevante uitgavenstijging

De toeneming van de totale en van de relevante uitgaven blijkt uit de hieronder afgedrukte, uit de Miljoenennota overgenomen, tabel. Vergelijken we deze met de overeenkomstige cijferopstelling op blz. 34 van de vorige Miljoenennota dan kunnen enkele vragen rijzen.

¹ Aldus ook de slotbeschouwing van de minister van Financiën in deze Miljoenennota, blz. 109.

² Zie voor een meer uitvoerige beschouwing C. J. Oort en G. de Man: De „Zijlstra-norm” in theorie en praktijk, in „Economisch Kwartaaloverzicht” van de Amro-Bank, maart en juni 1968.

In de eerste plaats werd van de totale uitgaven in 1970 een reserve t.b.v. prijsstijging als gevolg van de invoering van de BTW ad. f. 337 mln. als niet relevant beschouwd. Dit bedrag vinden we in de tabel voor 1971 niet terug, evenmin als een reservepost van f. 50 mln. voor kosten i.v.m. bestrijding van conjuncturele werkloosheid. De vergelijking valt daardoor schijnbaar f. 387 mln. gunstiger uit dan wanneer deze posten wel in de beschouwing waren betrokken.

Toeneming relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten (in f. mln.)

	Oorspronkelijk ingediende begroting 1970 a)	Ontwerp-begroting 1971 a)
I. Uitgaven	28.965	32.725
Voor de toetsing blijven buiten beschouwing:		
a. bruto aflossingen gevestigde staats-schuld	578	661
b. investeringen op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs	447	489
c. algemene salaris- en pensioenmaatregelen	—	1.290
d. financiering van uitgaven uit de tijdelijke meeropbrengst van de nieuwe omzetbelasting	75	142
e. financiering extra defensieuitgaven door verschuiving belastingcorrectie	90	—
f. verschuiving van uitgaven van het Gemeentefonds naar de rijksbegroting waartegenover een verlaging van het aandeelpercentage van dat fonds staat	—	449
	<u>1.190</u>	<u>3.031</u>
	27.775	29.694
		<u>27.775</u>
Toeneming relevante uitgaven		1.919
2. Niet-belastingontvangsten	3.109	3.780
		<u>3.109</u>
Toeneming relevante niet-belastingontvangsten		671
Trendmatige groei, die is begrepen in de begrotingsruimte		150
Extra groei niet-belastingontvangsten		521
a) Inclusief aanvullende posten.		

Uit nadere informatie blijkt echter dat zulks niet het geval is. Het bedrag van f. 337 mln. wordt gecompenseerd doordat als gevolg van de prijsstijging ook de nieuwe omzetbelasting structureel meer opbrengt. Een speciale dekkingsmaatregel is daarvoor dus niet nodig.

Iets anders ligt het bij de f. 50 mln. voor bestrijding van conjuncturele werkloosheid. Hier betreft het meer een weinig gelukkige presentatie. In feite blijkt namelijk in de begroting 1971 een even grote post voor dit doel te zijn opgevoerd. Aangezien de aftrekpost voor beide jaren even groot is, heeft men haar nu maar buiten beschouwing gelaten. Vreemd is het overigens wel, dat in een jaar waarin de regering afremming van de conjunctuur dringend gewenst acht toch nog een extra reserve voor de bestrijding van conjuncturele werkloosheid wordt opgevoerd.

Bij toetsing van de relevante uitgavenstijging ad f. 1.919 mln. aan de ruimte blijkt de begroting daar ook nu weer keurig binnen te blijven. De trendmatige begrotingsruimte voor 1971 was vorig jaar al berekend op f. 1.435 mln. Daar komt nog bij de meer dan normale groei van de niet-belastingontvangsten ad f. 521 mln.; samen dus f. 1.956 mln., zodat er nog een klein dekkingoverschot is.

Desondanks zijn er enkele omstandigheden die speciale belastingmaatregelen in 1971 onvermijdelijk maken. In de eerste plaats moet nog een deel van de overschrijding

van de norm als gevolg van de sanering van het Gemeentefonds in 1968 worden ingehaald. Dat vergt f. 75 mln. Voorts dreigt in 1971 opnieuw een tekort van het Gemeentefonds ten bedrage van f. 181 mln. Bovendien zal de belastingopbrengst in 1971 met f. 162 mln. worden gedrukt door een aantal reeds vaststaande maatregelen. Rekeninghoudend met nog een paar kleinere posten moet dan in 1971 nog voor een bedrag van ca. f. 470 mln. dekking worden gezocht. Deze wordt verkregen uit een wijziging van de autokostenfictie in de inkomstenbelasting (+ f. 80 mln.) en een verhoging van het BTW-tarief van 12 naar 14% in plaats van de voorgenomen verhoging van het hoogste tarief van 12 naar 13% en van het laagste van 4 naar 4,3% (effect per saldo + f. 390 mln.).

Ook in de voorgaande zittingsjaren heeft deze regering zich voorbeeldig aan de Zijlstra-norm gehouden. Uit tabel 6-5 op blz. 93 blijkt dat alleen in 1968 de ruimte met f. 174 mln. werd overschreden. Dat is f. 50 mln. meer dan in de ontwerp-begroting van dat jaar werd verwacht. Van deze overschrijding ad f. 174 mln. is in 1969 en 1970 samen reeds f. 111 mln. ingehaald, terwijl in 1971 nog eens f. 42 mln. voor dat doel is gereserveerd.

Overboekingen met toepassing van artikel 24 van de Comptabiliteitswet zijn in deze vergelijking buiten beschouwing gelaten. Vorig jaar werden deze wel in de toetsing betrokken³. Helemaal consequent is deze regel, voor zover wij hebben begrepen, echter niet toegepast. Op blz. 46 en 47 is sprake van een bedrag van f. 65 mln. voor defensie-uitgaven dat in 1971 waarschijnlijk nog niet uitgegeven zal worden en daarom met toepassing van art. 24 overgeboekt zal worden naar 1972. Gemakshalve is dit bedrag daarom ook maar in mindering op de totale uitgaven gebracht en dientengevolge buiten de toetsing gebleven.

De algemene salarismaatregelen en het proportionele deel van de nominale groei

Hierover kunnen we kort zijn. Uit tabel 3-6 op blz. 37 blijkt dat de proportionele toeneming van de belastingontvangsten als gevolg van de nominale ontwikkeling van het nationale inkomen in de periode 1962 t/m 1971 voldoende is voor de financiering van algemene salarismaatregelen. In totaal is er zelfs een overschot van f. 540 mln. Het valt echter op dat dit bedrag meer dan geheel verklaard wordt uit de ontwikkeling in 1970 en 1971, jaren waarin als gevolg van het hoge inflatietempo de nominale groei van de ontvangsten wel zeer sterk is. Ook van de hier gehanteerde regel blijkt dus nog een zekere conjunctuurstabiliserende invloed uit te gaan. Sterke prijsstijgingen doen de belastingontvangsten meer stijgen dan nodig is voor de financiering van salarismaatregelen, waardoor het begrotingstekort weer wat lager zal uitvallen.

De ontwikkeling van het begrotingstekort: teleurstellend?

Met enige trots wijst de minister van Financiën er in zijn slotbeschouwing op, dat het financieringstekort van het Rijk gedaald is van f. 2.300 mln. in 1968 tot f. 1.950 mln. in 1970. Nog duidelijker komt dit tot uitdrukking in het begrotingstekort dat in deze periode is gedaald van f. 3.486 mln. tot f. 2.856 mln.

Toch is het de vraag in hoeverre deze trots gerecht-

³ Zie *Miljoenemota 1970*, blz. 17.

vaardigd is. De achter ons liggende jaren kunnen immers bij uitstek worden gekarakteriseerd als een periode van hoogconjunctuur, waarin de groei van het reële nationale inkomen gemiddeld wel 6% bedroeg. Dat is aanzienlijk meer dan de 4,8% waarop de Zijlstra-norm is gebaseerd. Uitgaande van een progressiefactor van 1,25 mag daarom de gemiddelde reële groei van de belastingontvangsten op ca. 7½% worden geraamd. Alleen hierdoor reeds zou het begrotingstekort jaarlijks met f. 250 à f. 300 mln. moeten zijn verminderd. Rekening houdend met de invloed van art. 24 Comptabiliteitswet, die in bovengenoemde saldi wel is verwerkt, zou nog een verdere verbetering van ruim f. 500 mln. mogen worden verwacht.

In dit licht gezien is de feitelijke ontwikkeling van het begrotingstekort nogal teleurstellend en kan stellig niet worden gesproken van een structurele verbetering. Gezien de uitzonderlijke krapte op de kapitaalmarkt zou zo'n structurele verbetering uitermate wenselijk zijn geweest. Een interessante vraag is overigens nog in welke mate de f. 500 mln., die krachtens art. 24 per saldo nog naar volgende dienstjaren zijn overgeboekt, het begrotingstekort 1971 zullen beïnvloeden en wat daarvan de conjuncturele effecten zijn.

De Zijlstra-norm en de belastingontvangsten

In hoeverre de belastingontvangsten zich in het verleden hebben ontwikkeld overeenkomstig het in de norm opgesloten verwachtingspatroon is moeilijk voor een buitenstaander vast te stellen. Daarvoor wordt de feitelijke ontwikkeling te zeer doorkruist door allerlei autonome maatregelen.

Niettemin zijn op grond van een vergelijking over een langere reeks van jaren wellicht toch enige interessante vragen te stellen.

In de periode 1963/1971 neemt het reële nationale inkomen met ca. 50% toe. Uitgaande van een progressiefactor van 1,25 zou dan de belastingopbrengst met 62,5% moeten stijgen. Daarnaast treedt echter nog een prijsstijging op van 60%. Op grond van de reële groei, de progressiefactor en het proportionele deel van de nominale groei zouden de belastingontvangsten dan moeten zijn gestegen tot $(162,5 \times 160) : 100 = 260\%$ van het in 1963 ontvangen bedrag. De belastingontvangsten in dat jaar bedroegen f. 11,9 mrd., zodat in 1971 een opbrengst van $2,6 \times 11,9 = f. 30,9$ mrd. zou zijn ontstaan. Verwacht wordt een opbrengst van f. 33,1 mrd.

Alle autonome maatregelen die gedurende deze gehele periode zijn genomen zouden dan dus slechts een opbrengstverhogend effect van ruim f. 2 mrd. hebben gehad. Op de totale stijging van f. 21 mrd. is dat bepaald geen indrukwekkend getal. Daarbij dient nog bedacht te worden dat in bovenstaande berekening is verondersteld dat de nominale-progressiekop volledig benut is voor tariefverlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Dat is in werkelijkheid echter niet het geval geweest.

Is de indruk van de doorsnee burger dat de belastingdruk door autonome maatregelen sedert 1963 aanzienlijk is verzwakt dan onjuist? Of hebben de ontvangsten zich niet geheel overeenkomstig de verwachtingen ontwikkeld?

De opbrengst van de BTW

Eén van de vragen die naar aanleiding van deze ontwikkeling gesteld zouden kunnen worden is in hoeverre de opbrengst van de BTW bij de oorspronkelijke verwachtingen

achterblijft. Daarover geeft de Miljoenennota op blz. 79 en 80 enige informatie.

Bij de invoering in 1968 was meegedeeld, dat de jaaropbrengst van de nieuwe omzetbelasting — op basis van de bestedingen in 1969 — f. 5.100 mln. zou moeten bedragen om de systeemwijziging budgettair neutraal te laten verlopen. Daarnaast moest de tijdelijke investeringsheffing f. 1.010 mln. opleveren voor de financiering van de restitutie van de oude omzetbelasting op voorraden. Deze aanvankelijke raming ad f. 6.110 mln. werd nader verhoogd tot f. 6.600 mln. op grond van de hogere bestedingen in 1969 dan waarvan aanvankelijk was uitgegaan.

Vorig jaar werd nog gevreesd dat de feitelijke opbrengst in niet onbelangrijke mate bij deze raming zou achterblijven. Thans wordt gesteld dat er van een structurele tegenvaller geen sprake is. De nu bekende opbrengst over de bestedingen van 1969 bedraagt f. 6.520 mln. en dit bedrag is waarschijnlijk nog iets te laag. Wel was er in 1969 een tijdelijke druk op de ontvangsten, die echter geheel verklaard kan worden uit het feit dat de overloop bij de nieuwe omzetbelasting groter is gebleken dan bij de oude. Dat veroorzaakte in 1969 een tegenvaller van f. 650 mln., maar dit is volgens de minister van Financiën een eenmalige zaak.

In grote trekken lijkt deze redenering wel aanvaardbaar. Het feit blijft echter dat er in 1969 een bedrag van f. 650 mln. minder aan de kringloop is onttrokken dan aanvankelijk de bedoeling was. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de inflatoire impulsen, waaraan onze economie in 1969 bloot stond, daardoor verder zijn versterkt, was het dan achteraf toch niet beter geweest deze eenmalige tegenvaller door een tijdelijke belastingmaatregel te compenseren?

Ook structureel zou de grotere overloop toch wel eens niet helemaal onbelangrijk kunnen zijn. Zou deze overloop bijv. 10% groter zijn dan bij het oude stelsel, dan lijkt een logisch gevolg daarvan dat er van de structurele toeneming van de opbrengst van de BTW elk jaar 10% minder binnenkomt dan bij het oude systeem.

Een ander punt dat in deze uiteenzetting ontbreekt is een duidelijke vergelijking tussen de nu bekende opbrengst van de BTW over 1969 en de opbrengst die bij het oude stelsel zou zijn bereikt. In hoeverre berust de achteraf toch nog meevallende opbrengst op een nog hoger nominaal niveau van de bestedingen dan waarvan in de laatste hierboven genoemde raming was uitgegaan? Uit de jongste gegevens in de Macro-Economische Verkenning van het CPB blijkt immers dat de totale betedingen in 1969 sterker zijn gestegen dan in het Centraal Economisch Plan 1970 werd verwacht.

De conjuncturele situatie in 1970 en 1971

Ontegenzeggelijk bevindt de Nederlandse economie zich thans in een fase van hoogconjunctuur met de daaraan onvermijdelijk verbonden spanningen. Zowel in de Miljoenennota als in de Verkenning wordt gesteld dat deze spanningen in toenemende mate een gevolg zijn van de sterker wordende druk van de binnenlandse bestedingen. In 1970 komt dit tot uitdrukking in een prijsstijging van ca. 4,5% (inclusief de gevolgen van de recente loonstijging) en een tekort op de betalingsbalans van f. 700 mln. Zonder bijsturing zou in 1971 een prijsstijging van 5,3% optreden, terwijl de betalingsbalans opnieuw een tekort, ditmaal van f. 850 mln., zou vertonen.

In hoeverre vormen deze cijfers nu een aanwijzing dat er gesproken kan worden van een overmatige druk van de binnenlandse bestedingen? Het tekort op de betalingsbalans over 1970 kan geheel verklaard worden uit een verslechterring van de ruilvoet, die een gevolg is van het feit dat de inflatie in het buitenland nog fors is dan bij ons. Daardoor is het prijspeil van de invoer met 5% gestegen, terwijl onze uitvoer maar 3,5% meer opbrengt. Dit ondanks het feit dat de buitenlandse concurrenten hun prijzen wel met 5% hebben verhoogd. Voor 1971 wordt weer een verbetering van de ruilvoet verwacht, maar dan zal de betalingsbalans eenmalig ongunstig worden beïnvloed door de aanschaf van enige grote vliegtuigen door de KLM waarmee f. 500 mln. is gemoeid. Aannemende dat de ruilvoet zich in de komende jaren verder herstelt, is er dus eigenlijk niet veel reden tot ernstige bezorgdheid. Dat blijkt ook als we uitgaan van de in de Miljoenennota gehanteerde norm, dat de som van voorraadvorming en betalingsbalanssaldo gemiddeld 2,5% van het nationale inkomen moet bedragen. Inclusief de gevolgen van de recente loonbeweging komt dit saldo voor 1970 uit op ca. 2%. Exclusief de vliegtuigen, voor de KLM resulteert voor 1971 een percentage van ca. 1,5. In het verleden heeft zulk een situatie nooit aanleiding gegeven tot bijzondere maatregelen.

Dat wil echter niet zeggen dat er geen goede argumenten zijn voor een deel van de door de regering aangekondigde maatregelen. Op 1 januari a.s. zullen de tarieven van de BTW worden verhoogd. En deze regering zal zich maar al te zeer bewust zijn van het mogelijke effect daarvan op de prijzen in een gespannen conjuncturele situatie. Een nieuwe golf van prijsstijgingen zou des te ernstiger zijn nu in een groot aantal CAO's indexclausules zijn opgenomen. Het psychologische effect van een beperkt bestedingsbeperkend programma kan in zo'n situatie matigend werken.

Beoordeling van de conjuncturele maatregelen

Teneinde deze matiging te bereiken lijken onder de huidige omstandigheden enige beperking van de overheidsuitgaven en een conjuncturele verzwaring van de belastingdruk alleszins aanvaardbaar.

Een besnoeiing op de overheidsinvesteringen met f. 140 mln. en een afremming van de bedrijfsinvesteringen in gebouwen door een heffing op de aannemingssom dienen in dit verband naar onze mening positief te worden beoordeeld. Een gunstig neveneffect ervan kan ook zijn dat er langs deze weg meer ruimte voor de zo gewenste opvoering van de woningproductie beschikbaar komt. Er kan immers moeilijk van de arme minister Schut worden verlangd dat hij de woningen zelf bouwt.

Ook de verhoging van een aantal belastingtarieven met 3% door het hanteren van de „wiebeltax" past in dit kader. Hierdoor zullen vooral de consumptieve bestedingen worden afgeremd. Tenslotte kan ook tegen de voortzetting van het strakke prijsbeleid en een restrictieve monetair politiek moeilijk bezwaar worden gemaakt.

Op kasbasis zal dit pakket van belastingmaatregelen in 1971 ca. f. 600 mln. opleveren, dat is ongeveer $\frac{1}{2}$ % van het bruto nationaal produkt. Rekening houdend met de beperking van de overheidsinvesteringen zouden we dan kunnen spreken van een voorzichtig remmend beleid, dat onder de huidige omstandigheden bepaald gunstig zal werken. De vraag of de lasten wel evenredig verdeeld zijn zou natuurlijk door alle belangengroepen ontkennend worden beantwoord. Daarvoor leven we nu eenmaal in een hebbelijke economie, waarin iedereen bang is tekort te komen en zich intussen de vrijheid voorbehoudt om te mopperen op de nadelen van economische groei.

Maar bij dit pakket van maatregelen is het niet gebleven. De regering heeft kennelijk gemeend, dat er meer nodig was en heeft daarom tevens haar voornemen kenbaar gemaakt om een loonpauze af te kondigen die op 1 januari a.s. van kracht zal worden. Gezien het tijdstip waarop dit voornemen is aangekondigd zal, in combinatie met de overige maatregelen, van de loonpauze in de laatste maanden van dit jaar stellig een pro-cyclisch effect uitgaan. Zelfs de meest gematigde vakbondsleider zal er een aansporing in hebben gezien om uit het gevecht om de bekende f. 400 het maximum te halen dat er in zat. Daardoor zal er de laatste maanden van dit jaar nog heel wat extra koopkracht naar de consumenten toestromen. Gezien de voorgenomen verhoging van de BTW en het prijsverhogend effect van de conjuncturele hantering van de „wiebeltax" lijkt het nauwelijks waarschijnlijk dat de consumenten deze koopkracht lang in hun zak zullen houden. Een koopgolf in de laatste maanden van dit jaar is daarvan een voor de hand liggend resultaat.

Dit is des te vervelender omdat het nog staat te bezien of de loonpauze er inderdaad zal komen. Onder de huidige sociaal-economische verhoudingen is het gebruik van dit instrument eigenlijk alleen aanvaardbaar indien alle partijen ervan doordrongen zijn dat een forse ingreep in de economie onvermijdelijk is. Blijkens hun reacties twijfelen daaraan niet alleen de vakbonden maar ook de werkgeversorganisaties. In deze situatie is het niet erg waarschijnlijk dat een handeltje met artikel 8 de sociaal-economische verhoudingen zal verbeteren en tegelijkertijd de loonpauze zal redden. Zelfs voor de regeringspartijen lijkt het nauwelijks te verteren om de ingreep goed te keuren als de SER afwijzend adviseert. In dat geval blijft de regering om haar gezicht te redden weinig anders over dan een forse besnoeiing op haar eigen uitgaven. Daarvoor blijken de overheidsuitgaven volgens de Miljoenennota toch nog wel voldoende flexibel te zijn. Wellicht zal de dreiging van een veel verdergaande beperking van de rijksuitgaven op de achtergrond toch nog voldoende zijn om de loonpauze door het parlement te slepen. Een stukje ontspanning in de economie wordt dan als het ware gekocht met een stukje meer spanning in de sociaal-economische politieke verhoudingen, met als gevolg dat de vooruitgang minimaal is!

B. de Vries

(I.M.)

§ N.V. SLAVENBURG'S BANK §

Conjuncturele flexibiliteit

In de Miljoenennota 1971 is een paragraaf gewijd aan de conjuncturele flexibiliteit op korte termijn (maximaal één jaar) van de rijksuitgaven. De in deze paragraaf vermelde cijfers worden onderbouwd in een afzonderlijke bijlage.

Dit is een interessant punt. Sinds Keynes gelden de staatsfinanciën als het belangrijkste instrument van conjunctuurpolitiek. Gaan we er mee aan het werk, dan blijkt de bruikbaarheid van dit instrument niet mee te vallen. Er zijn zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant zoveel elementen van starheid, dat er in feite zeer weinig manoeuvreerruimte bestaat. Wat de uitgaven betreft is vooral van beslissend belang de starheid naar beneden. Enerzijds is bij de tegenwoordige, vrijwel permanente inflatie een restrictieve politiek het meest actueel, en anderzijds bestaat er in het algemeen naar boven minder starheid.

Nu heeft het ministerie van Financiën een indeling van de uitgavenposten gemaakt naar de mate van de geraamde flexibiliteit. Gelet is daarbij alleen op de wettelijke en technische, niet op de politieke starheid. In werkelijkheid is de starheid dus groter dan uit de gepubliceerde cijfers blijkt. Dan nog valt het resultaat slecht uit. Slechts 2,8% van de staatsuitgaven, corresponderend met een bedrag van f. 815 mln. op basis van de begroting voor 1970, kan op korte termijn in mindering op de uitgaven worden gebracht. Bij slechts 11% van de totale uitgaven wordt de flexibiliteit 5% of groter verondersteld. In feite zijn dit de investeringsuitgaven of de overheidsbijdragen in investeringsuitgaven. Wat hier dus weer te voorschijn komt is een openbare-werkenpolitiek.

Van de openbare-werkenpolitiek hebben we geleerd dat zij niet of nauwelijks effectief is in een periode van trendmatige inflatie. Men kan misschien enigszins verschuiven in de



tijd, maar er komt nooit een periode die ruimte biedt voor inhaal van de achterstand. Tenslotte is alles tegelijk nodig en komt de inflatie die eerst enigszins was teruggedrongen in galop terug. Verschuiving in de tijd heeft alleen zin wanneer het economische proces fluctuatie-eigeningen vertoont in beide richtingen.

Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de uitgaven met een flexibiliteit tussen 0 en 5%. Daaronder vallen met name de personeelsuitgaven en de materiële bestedingen ten behoeve van het onderwijs en de defensie. Wat de personeelsuitgaven betreft wordt gedacht aan een geringe mogelijkheid tot verschuiving over de tijd door te manipuleren met de vervulling van vacatures. Ook bij de genoemde materiële uitgavenposten kan de besteding slechts in geringe mate worden uitgesteld. Na verloop van een — veelal vrij korte periode — moet men de desbetreffende uitgaven toch verrichten, en wie garandeert dan dat de conjunctuur het inmiddels toelaat? Zelfs is het de vraag of een zeer kortstondig uitstel enig effect heeft. Op blz. 70 wordt betoogd dat de vermindering van opdrachten onmiddellijk op de economie doorwerkt. De gedachte die daarbij voor zit is kennelijk dat daardoor meteen middelen worden vrijgemaakt. Dit kan worden onderschreven, maar dan geldt ook dat deze middelen meteen weer worden gebonden bij het verlenen van de opdracht, en niet pas wanneer de opdracht wordt uitgevoerd. Het alleen maar korte tijd uitstellen van opdrachten zal dan vermoedelijk nauwelijks productieve hulpmiddelen vrijmaken, omdat zij in vele gevallen gereserveerd zullen blijven voor de alleen iets later binnenkomende opdracht.

Nu zijn de uitgaven op langere termijn natuurlijk belangrijk meer flexibel. Aan deze flexibiliteit op lange termijn hebben we naar algemeen oordeel echter weinig, omdat zij dan al gauw een halve conjunctuurcyclus achter lopen en dus de fluctuaties verergeren in plaats van verminderen. Het is de vraag of ook deze zienswijze nog houdbaar is in een situatie met een inflatoire trend. Over twee of drie jaar is er vermoedelijk nog steeds inflatiebestrijding nodig, en daarom kan het wel degelijk zijn hebben de uitgaven ook door te lichten uit het gezichtspunt van flexibiliteit op lange termijn. Conjunctuurpolitiek en structuurpolitiek gaan dan min of meer ineenvloeden. Men zou het zo kunnen zeggen dat een acute overbesteding kan worden aangegrepen om het mes te zetten in overheidsuitgaven die bij een slepende overbesteding aan de waakzaamheid ontsnappen. Het klimaat is nu gunstig om flink in de uitgaven te wieden, en ook al wordt het resultaat daarvan pas over enkele jaren merkbaar, dan zal het naar alle waarschijnlijkheid toch nog wel de moeite waard zijn. De inflatie is altijd met ons.

Voor beperking van uitgaven op lange termijn geldt echter nog meer dat zij alleen zinvol is als het geen verschuiving maar een blijvende vermindering is. Op die lange termijn lijkt het ook juist van belang niet de investeringen aan te tasten maar allerlei overdrachten. Dit is een ander gezichtspunt dan de flexibiliteitsgedachte uit de Miljoenennota. Maar het gaat er in het voorgaande juist om aannemelijk te maken dat de laatste niet zo erg relevant is.



Belastingbeleid en dekkingsplan

PROF. DR. J. H. CHRISTIAANSE

De belangrijkste belastingmaatregel is een effectieve verhoging van het O.B.-tarief van 12% tot 14% (dus met twee punten; opbrengst ongeveer f. 800 mln.). Hiervan is 1 punt per 1 januari 1971 reeds in de wet vastgelegd. Een verdere verhoging met 1 punt wordt mede aanvaardbaar gemaakt door het lage tarief voor het zgn. primaire levensonderhoud op 4% te handhaven (de verhoging tot 4,3% wordt dus ongedaan gemaakt). Tevens wordt de O.B. de eerste keer, dat het instrument zal worden gebruikt, buiten het mechanisme van de conjuncturele belastingwet, de zgn. Wiebeltax, gehouden. De vertegenwoordigers van de vakbeweging hebben immers bezwaar tegen de koppeling tussen de directe en indirecte belastingen, die in deze conjuncturele belastingwet wordt voorgesteld. Deze kwestie is nu niet terstond actueel. Overigens zou een verhoging met 3% het 13%-tarief slechts hebben gebracht op 13,4% (exact 13,39%).

Naast de structurele verhoging van de omzetbelasting staat geen structurele verhoging op grond van tariefwijzigingen bij de inkomsten- en loonbelasting. Deze belastingen zullen alleen op conjuncturele gronden zeer waarschijnlijk worden verzwaaard met 3 procenten op de belastingbedragen verschuldigd volgens de tabel 1971. In deze tabel 1971 is de zgn. tweede tranche van de inflatieaanpassing, een structurele maatregel, verwerkt. Bovendien vervallen inkomstenbelastingbedragen van f. 100 of minder in de tabel op grond van één der vereenvoudigingsvoorstellen van eind augustus. Ook zonder de conjuncturele verzwaring van de inkomsten- en loonbelasting verzwaaert de druk van deze belastingen toch aanmerkelijk, omdat de inflatieaanpassing onvolledig blijft en de progressiewerking op de reële-inkomensstijging ten volle effect sorteert. Bij aanvaarding van de voorstellen zal, over de kabinetsperiode gezien, sprake zijn van verzwaring van zowel de omzetbelasting als van de inkomstenbelasting. De laagste inkomens zijn echter zoveel mogelijk ontzien.

Het volgende staatje geeft een overzicht van de totale belastingdruk. Men moet voor 1971 de druk van de voorgestelde 3% procenten (Wiebeltax) op onder meer de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting eigenlijk nog toevoegen; met inachtneming daarvan wordt de belastingdruk in 1971: 29,1%.

totale belastingbaten in % van
het nationale inkomen tegen
marktprijzen

1962	25,4%
1963	24,9%
1964	25,8%
1965	26,1%
1966	26,2%
1967	26,7%
1968	27,2%
1969	27,5%
1970	28,1%
1971	28,6%

Te dekken bedragen

a. Begrotingsruimten

De beschikbare structurele begrotingsruimte (6%) bedraagt f. 1.435 mln. Bovendien is er sprake van een extra groei van niet-belastingmiddelen van f. 521 mln., waaronder f. 80 mln. in verband met een komend wetsontwerp „rente over belastinggelden” (zie hierna). De stijging van de relevante uitgaven bedraagt f. 1.919 mln. Na een correctie voor wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen van f. 7 mln. betekent het een en ander een dekkingsoverschot op de rijksbegroting 1971 van f. 30 mln. Aangezien echter nog een inhaal nodig is van het laatste stuk van de overschrijding van de begrotingsruimte 1968 van f. 42 mln., moet allereerst per saldo een bedrag van f. 12 mln. worden gedekt.

b. Sanering Gemeentefonds

Ook is nog te dekken de laatste tranche van de sanering Gemeentefonds 1968 van f. 75 mln. Hier komt bij de sanering van het Gemeentefonds 1971 voor f. 181 mln. Tezamen betekent dit een som van f. 256 mln. ten behoeve van de dekking van het Gemeentefonds. Hiermee is echter nog niet alles gezegd over de te dekken bedragen.

c. Aanhangige wetsontwerpen

Er staat een aantal belastingmaatregelen voor 1971 op stapel, dat niet behoort tot het dekkingsplan 1971, en dat

per saldo resulteert in een verlies aan belastingopbrengst in 1971 van f. 110 mln. Het gaat hierbij, naast een voorstel tot verlenging van de tijdelijke verlaging van suikeraccijns (minder opbrengst f. 80 mln.) om de wijzigingen vervat in wetsontwerp nr. 10790, dat eind augustus bij de Tweede Kamer is ingediend. Het volgende overzicht (blz. 11 van de Memorie van Toelichting) geeft een beeld van de maatregelen bij de inkomsten- en loonbelasting:

Wijziging regime buitengewone lasten	+ f. 150 mln.
Wijziging reiskosten forfait	— f. 15 mln.
Wijziging regime werkende gehuwde vrouw	— f. 45 mln.
(voor 1972: — f. 85 mln.)	
Verhoging aanslaggrens tot f. 18.000	— f. 35 mln.
Vervallen belastingbedragen van f. 100 of minder	— f. 15 mln.
Zelfstandigenaftrek (soort investeringsaftrek)	— f. 70 mln.
saldo	— f. 30 mln.

De wijziging van het regime voor de eigen woning is in dit wetsontwerp, budgettair gezien, pro memorie opgevoerd.

d. Reeds vaststaande wijzigingen

Er is een aantal reeds vaststaande wijzigingen bij de invoerrechten (Kennedy-ronde) en de vennootschapsbelasting (levensverzekeringsmaatschappijen, commissarissenbeloningen), dat in 1971 netto een lagere opbrengst geeft van 110 mln.

e. Overloop dekkingsplan 1970

Er is een overloop naar 1971 van het dekkingsplan 1970, die resulteert in een saldo meeropbrengst van f. 58 mln. In feite bevindt zich hieronder de opbrengst van één punt verhoging O.B., die reeds in het dekkingsplan 1970 was vervat. Onder deze post bevindt zich echter ook een aantal tijdelijke dekkingsmaatregelen, bijvoorbeeld een zeer belangrijke tijdelijke heffing van omzetbelasting op investeringsgoederen (zgn. investeringsbelasting). Blijkens tabel 3-1 van de Miljoenennota 1971 is de opbrengst van deze investeringsbelasting ad f. 827 mln. in 1971 voor f. 142 mln. reeds bestemd voor uitgaven (welke?, structurele uitgaven?). Voor een belangrijk deel lijkt deze opbrengst verder te gaan naar de restitutie op voorraden (laatste tranche in 1971). Deze gehele overloop naar 1971 van het dekkingsplan 1970 behoeft bepaald een nadere toelichting. Voor zover ik het begrijp, komt er in 1971 beschikbaar aan blijvende dekking uit dezen hoofde een bedrag van f. 50 mln. uit het 46e punt vennootschapsbelasting en f. 315 mln. uit de reeds in de wet geregelde wijzigingen van de O.B.-tarieven. Deze bedragen behoeven (mogen) dus niet in het dekkingsplan 1971 opgenomen (te) worden. De nadere wijzigingen, die het O.B.-tarief op 14% c.q. 4% brengen, maken wel onderdeel uit van het dekkingsplan 1971.

Voorts — ik tracht tabel 3-1 nog steeds te begrijpen — levert het dekkingsplan 1970 voor 1971 een *tijdelijke* dekking uit hoofde van het 6e punt vermogensbelasting (dat zonder andersluidende wetswijziging in 1972 vervalt) en uit hoofde van de meeropbrengst van de investeringsbelasting (die langzaam wordt afgebroken; zie hierna). Mijn hoofdbezwaar tegen de Miljoenennota 1970 (zie *ESB* van 8 oktober 1969, blz. 971 e.v.) was, dat de tijdelijke meeropbrengst van de investeringsbelasting als een dekking voor blijvende uitgaven leek te worden opgevoerd, waardoor een „hypotheek” zou worden gelegd op een volgend kabinet. *Ik stel de vraag of deze hypotheek in 1971 nu wel of niet wordt afgelost.* Bij het dekkingsplan 1971 speelt een wijziging in het regime van de investeringsbelasting overigens opnieuw een rol, zoals hierna zal blijken.

f. Samenvatting te dekken bedragen

a. Dekkingstekort begroting 1968 minus dekkingsoverschot begroting 1971	f. 12 mln.
b. Sanering gemeentefonds 1968 en 1971	f. 256 mln.
c. Aanhangige belastingwetsontwerpen	f. 110 mln.
d. Reeds vaststaande wijzigingen	f. 110 mln.
	f. 488 mln.
e. Overloop dekkingsplan 1970	— f. 58 mln.
saldo	f. 430 mln.

Het dekkingsplan 1971

Het dekkingsplan bestaat uit drie componenten (met opbrengst in 1971):

a. wijziging van de O.B.-tarieven	f. 340 mln.
b. invloed van deze wijziging op de investeringsbelasting	f. 50 mln.
c. wijziging bij de „autofictie” in art. 42 Wet I.B.	f. 80 mln.
	f. 470 mln.

Er is dus een totaal dekkingsoverschot van f. 40 mln. voor 1971. Bedacht moet worden, dat de onder c. genoemde maatregel niet als een zuivere dekkingsmaatregel wordt gepresenteerd, maar als een maatregel die, in aansluiting op de augustusvoorstellen, een structurele verbetering in de inkomstenbelasting tot stand brengt.

a. Wijziging van de O.B.-tarieven

Reeds is in een wet vastgelegd, dat per 1 januari 1971 het 12%-tarief 13% zou worden en het 4%-tarief 4,3%. Dit wordt nu als volgt: 12% wordt 14% en 4% blijft 4%. Krachtens de wettelijk reeds vastgestelde regeling wordt een aantal artikelen, dat in de kosten van levensonderhoud een relatief grote plaats inneemt, overgebracht van het 14%-tarief naar het 4%-tarief. Enige prestaties in de landbouwsector, waaronder kunstmatige inseminatie, worden bovendien nog naar het verlaagde tarief overgebracht.

De budgettaire gevolgen zijn op jaarbasis als volgt:
 verhoging van 13% naar 14% f. 485 mln.
 verlaging van 4,3% naar 4% — f. 60 mln.

f. 425 mln.

Teneinde de belastingdruk op tabaksfabrikaten gelijk te doen blijven wordt de tabaksaccijns aangepast; dit kost f. 15 mln. Per saldo is er dus een meeropbrengst op jaarbasis van f. 410 mln.; voor 1971 is dit op kasbasis f. 340 mln. Deze bedragen staan dus naast de reeds in de wet vastgelegde O.B.-wijzigingen (f. 380 mln. op jaarbasis). In het recente SER-advies over de wiebeltax wordt er terecht nog eens op gewezen (blz. 8, noot 1), dat ten aanzien van de doorberekening een verhoging van het normale BTW-tarief niet vergelijkbaar is met de situatie bij de invoering van de BTW toen op een ander systeem werd overgegaan. Een soepele hantering van het uitvoeringsbeleid bij de Prijzenwet in de laatste maanden van het lopende jaar lijkt echter nu aan te bevelen. De ondernemers moeten kort na 1 januari klaar kunnen zijn met het „opprijzen”, anders kunnen zij de verhoogde O.B. niet tijdig doorberekenen.

b. Investeringsbelasting

Bij een zuiver werkende BTW kan de ondernemer ook de aan hem bij de aanschaf van investeringsgoederen in rekening gebracht BTW ten volle verrekenen met de fiscus

Er rust dan als het ware geen O.B. op het „machinepark”, die zou moeten worden gefinancierd. In het kader van de overgangsregeling is de aftrek van deze voorbelasting op investeringsgoederen ingeperkt. Indien bij een 12%-tarief de aftrek voor 30% geschiedt, bedraagt de investeringsbelasting 70% van 12% = 8,4%. Het *aanvankelijk* gedachte schema zou er bij een 12%-tarief (voor 1969 en 1970) en een 14%-tarief vanaf 1971 als volgt hebben uitgezien:

Jaar van aanschaffing	12%-tarief		14%-tarief	
	aftrek	investeringsbelasting	aftrek	investeringsbelasting
1969	30%	8,4%	—	—
1970	60%	4,8%	—	—
1971	—	—	90%	1,4%
1972	—	—	100%	0%

Bij het dekkingsplan 1970 is echter besloten ook voor aanschaffingen in 1970 de aftrek op 30% te handhaven. Het nieuwe schema wordt dus nu:

Jaar van aanschaffing	12%-tarief		14%-tarief	
	aftrek	investeringsbelasting	aftrek	investeringsbelasting
1969	30%	8,4%	—	—
1970	30%	8,4%	—	—
1971	—	—	60%	5,6% (40% van 14)
1972	—	—	90%	1,4%
1973	—	—	100%	0%

De tijdelijke heffing van O.B. op investeringen, die in 1970 8,4% bedraagt, komt volgens de voorstellen dus op 5,6% in 1971, in plaats van op 4,8% (bij 12%). Dit verschil levert f. 50 mln. op voor 1971. Het wordt dus niet veroorzaakt door een nieuwe „uitschuiving” van het afbraakmechanisme van de investeringsbelasting. Deze meeropbrengst is een logisch gevolg van de verhoging van 12% op 14% (of gaat het alleen om het effect van de nadere verhoging van 13% op 14%). Het is duidelijk een tijdelijke meeropbrengst, die in 1972 nog slechts f. 10 mln. bedraagt en in 1973 geheel zal zijn verdwenen. *Ik moge herhalen, hetgeen ik het vorige jaar schreef: als structurele dekking is deze post niet aanvaardbaar.*

Overigens zou ik ervoor willen pleiten deze investeringsbelasting niet de gevolgen te laten ondervinden van wijzigingen in het normale O.B.-tarief. De ratio van de investeringsbelasting ligt nog steeds in de overgang van het oude naar het nieuwe O.B.-systeem. Verhogingen van het normale O.B.-tarief, ingevoerd om budgettaire redenen, staan hier buiten. In het kader van het dekkingsplan kan de tijdelijke f. 50 mln. meeropbrengst ook worden gemist (er is een dekkingsoverschot van f. 40 mln.). Een wijziging van de aftrekpercentages in art. 45, lid 1, Wet O.B. ligt het meest voor de hand. Een nadere wetswijziging kan echter worden voorkomen, indien de Minister van Financiën gebruik maakt van de delegatiebevoegdheid in art. 45, lid 4. Teneinde de investeringsbelasting in 1971 bij een normaal tarief van 14% op 4,8% te brengen (hetgeen nog veel hoger is dan de aanvankelijk te verwachten 1,2% voor 1971) zou het aftrekpercentage voor 1971 gesteld moeten worden op 66% in plaats van op 60% (34% van 14% = ± 4,8%). Overigens zou de invoering van een 3%-verhoging van de O.B. op grond van de conjuncturele belastingen en het achterwege laten van de structurele verhoging, zoals reeds is opgemerkt, tot een lager normaal tarief hebben geleid dan 14%, en dientengevolge ook tot een lagere investeringsbelasting. Ik ga niet in op de voorgestelde tijdelijke heffing op aanneemsommen, aangezien

ik aanneem, dat elders in dit nummer op deze heffing zal worden ingegaan. Zij staat ook naast het belastingbeleid.

c. Autokostenfictie

Op grond van art. 42 Wet I.B. wordt thans bij een werknemer die zijn eigen auto gebruikt ten behoeve van zijn arbeid (en daar natuurlijk vergoedingen voor ontvangt) het privé gebruik volgens een wetsfictie per jaar gesteld op 10% van de catalogusprijs (inclusief O.B.) van de auto. Volgens de vereenvoudigingsvoorstellen van augustus jl. vervalt deze fictie met ingang van 1971 voor deze werknemer met de eigen auto. Voortaan zullen voor hem de werkelijke autokosten voor privé gebruik uit de totale autokosten worden geëlimineerd. De autokostenfictie blijft bestaan voor het geval de werkgever aan zijn werknemer een auto ter beschikking stelt; dit (fictieve) inkomstenbestanddeel wordt wel verminderd met een eventuele vergoeding die de werknemer voor zijn privé ritten aan de werkgever verschuldigd is. De autokostenfictie blijft ook voor de ondernemer bestaan.

In de Miljoenennota 1971 wordt nu alleen voorgesteld de 10% op 15% te brengen. De motivering is, dat de stijging van de cataloguswaarden is achtergebleven bij de algemene stijging van de kosten. De meeropbrengst is f. 80 mln. per jaar. Interessant is, dat de hiervoor beschreven wijziging in de Wet I.B. bij werknemers de neiging zal oproepen hun werkgevers te vragen aan hen een auto ter beschikking te stellen. Zij behoeven dan niet precies het privé gebruik te berekenen. Dit zou de tendens doorbreken die bestaat om de werknemers in hun eigen auto's het werk te laten doen.

Wiebeltax

Het ziet er naar uit, dat Minister Witteveen een oude wens van hem in vervulling ziet gaan. Het conjuncturele instrumentarium zal zeer waarschijnlijk worden uitgebreid met de mogelijkheid de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de omzetbelasting, de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en de accijns op benzine — tezamen ± 80% uitmakend van de belastingopbrengst — tijdelijk te verhogen of te verlagen. Volgens het voorontwerp van wet, waarover op 5 januari 1970 advies is gevraagd aan de SER, wordt een machtiging (delegatie) gegeven aan de Minister van Financiën (die moet handelen in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, zoals bij een schorsing van de investeringsaftrek) om de tarieven van deze belastingen te verhogen of te verlagen met een *gelijk* percentage, en praktisch *gelijktijdig*, van ten hoogste 5%. Zodra het een dezer dagen in te dienen wetsontwerp wet is geworden kan de Minister dus van deze bevoegdheid gebruik maken.

Blijkens de Miljoenennota is hij voornemens dit zodanig te doen, dat per 1 januari 1971 de tarieven van de genoemde belastingen, met uitzondering van de omzetbelasting, met 3% worden verhoogd. Op blz. 15 van de Miljoenennota staat wel de belangrijke zin: „Mochten de feitelijke economische ontwikkeling en verdere aanwijzingen daartoe aanleiding geven dan zal het percentage van de belastingverhoging naar omstandigheden worden aangepast”. De omzetbelasting loopt niet mee, omdat „deze belasting namelijk op die datum uit anderen hoofde zal worden verhoogd” (blz. 14).

Naar mijn mening zal in de definitieve tekst van het wetsontwerp met zoveel woorden een bepaling moeten

worden opgenomen, dat de koppeling tussen de genoemde belastingen mag worden verbroken, indien op hetzelfde moment één van de belastingen reeds automatisch wordt verhoogd of verlaagd. In het voorontwerp lijkt nu geen basis hiervoor aanwezig, terwijl ook het uitzonderingskarakter in de wet dient te worden onderstreept. In het zeer recente SER-advies over het voorontwerp (conclusie, blz. 24) acht de meerderheid van de Raad de koppeling gewenst om te vermijden, dat de conjunctuurpolitiek wordt belast met een discussie over de wenselijke verhouding van directe en indirecte belastingen. Een minderheid van de Raad, bestaande uit een groot aantal leden (w.o. de werknemersvertegenwoordigers), zou de O.B. buiten het systeem van wijziging van belastingtarieven willen laten op grond van conjuncturele overwegingen. Wel acht een (nu kennelijk anders samengestelde) meerderheid van de Raad het nodig, dat een verschil in percentage mogelijk moet zijn bij de verschillende belastingen, dus bijv. 4% voor de I.B. en L.B. en 2% voor de O.B. Dit lijkt mij de eerdere conclusie pro koppeling toch wel te ondermijnen, al kan het instrument hierdoor stellig effectiever worden. De belangrijkste aanbeveling van het SER-advies is overigens, dat het instrument alleen zou moeten worden gehanteerd als onderdeel van een pakket van conjunctuurpolitieke maatregelen, waarbij wordt gedacht aan een koppeling tussen de conjuncturele wijziging van de belastingtarieven én het uitgavenbeleid.

Voor de vennootschapsbelasting betekent de tijdelijke verhoging met 3%, dat het tarief voor 1971 in feite wordt 47,38% (46% plus 3% van 46). Een afronding lijkt hier niet actueel, omdat het de bedoeling is eerst de belasting te berekenen op basis van het 46%-tarief, en vervolgens het belastingbedrag met 3% te verhogen. Het ware wenselijk, dat het bedrag van de conjunctuurbelasting aldus afzonderlijk op het aanslagbiljet komt te staan. De gedeelten van boekjaren die vallen buiten het tijdvak waarvoor de conjuncturele maatregel geldt krijgen een naar evenredigheid beperkt verhogingspercentage. Voor de inkomsten- en loonbelasting komen er uiteraard nieuwe (tijdelijke) tabellen. Naar ik meen zal de zgn. tabel-1971, waarin de tweede tranche van de inflatie-aanpassing is verwerkt; de basis zijn: de belastingbedragen van deze tabel zullen worden verhoogd met 3%. Van belang is een vergelijking van het te betalen bedrag aan inkomstenbelasting voor verschillende inkomensgroepen tussen de gevallen waarin: — de tweede tranche inflatie-aanpassing achterwege zou zijn gebleven als conjuncturele maatregel (= tabel 1970); — zowel de tweede tranche wordt doorgevoerd als de wiebeltax wordt ingevoerd. De tabel geeft hiervan een beeld. De vergelijking in belastingbedrag tussen beide situaties geeft kolom 6.

Vergelijking van het effect op het te betalen bedrag aan inkomstenbelasting in verband met de tweede tranche van de inflatiecorrectie en de verhoging ingevolge de wiebeltax met 3% (uitgangssituatie: een gezin met twee kinderen; alle bedragen in guldens)

Belastbaar inkomen	Inkomstenbelasting volgens:			Verschil tussen:	
	tabel 1970	tabel 1971 (inclusief tweede tranche)	tabel 1971 (inclusief tweede tranche en wiebeltax)	kolom (3) en kolom (2)	kolom (4) en kolom (2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
8.000	236	202	208	— 34	— 28
15.000	1.672	1.602	1.650	— 60	— 22
25.000	4.822	4.668	4.808	— 154	— 14
50.000	16.963	16.599	17.097	— 364	+ 134

Tot inkomens ruim boven de f. 25.000 levert het aangekondigde pakket voordelen op; daarboven zou het voordeliger zijn geweest indien de maatregel alleen had bestaan in het achterwege laten van de inflatie-aanpassing. Dit achterwege laten zou echter in strijd komen met het belangrijke structurele karakter van deze aanpassing. Dit karakter wordt nog sterker onderstreept, indien het wetsontwerp automatische inflatieaanpassing voor het eerst effectief wordt per 1 januari 1972.

Rentevergoeding bij de belastingen

Volgens art. 17 van de Invorderingswet 1845 is bij een formeel uitstel van betaling van een schuld aan inkomstenbelasting interest verschuldigd van de laatste vervaldag van de aanslag af. De fiscus zelf is bij een teruggaaf e.d. geen interest verschuldigd. Het rentepercentage is thans 4,5%. Op een aantal plaatsen in de Miljoenennota (in par. 5.4 bij de niet-belastingontvangsten) wordt nu aangeduid, dat het voornemen bestaat een wetsontwerp in te dienen (tot wijziging van de Invorderingswet?) over een rentevergoeding bij bepaalde te innen en terug te betalen belastingen, zoals inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. De Miljoenennota zegt hierover op blz. 86:

„Deze (belastingen) worden in vele gevallen — meestal door het achterblijven van het bedrag van de voorlopige aanslag bij het later vastgestelde werkelijke belastingbedrag — later betaald dan in het jaar waarover zij verschuldigd zijn; anderzijds geschieden terugstortingen wegens te veel betaalde bedragen eveneens vaak na het desbetreffende jaar”.

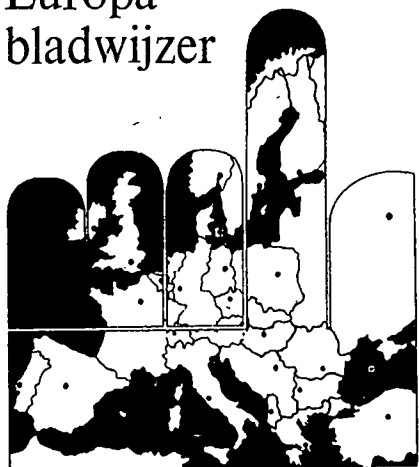
Men denkt aan een netto opbrengst van f. 80 mln. voor het Rijk uit dezen hoofde, die echter buiten de belastingdrukcijfers zal blijven. Nu moet worden toegegeven, dat de materiële belastingschuld na afloop van een belastingjaar vaststaat en dat belangrijke rentevervoordelen kunnen optreden voor belastingplichtigen die hun aanslagen later, c.q. aanvankelijk met lage bedragen, kregen. Toch staat hiertegenover, dat een renteberekening achteraf bij de definitieve aanslag over de belastingschuld vanaf het einde van het belastingjaar in feite voor velen — waaronder de vrije-beroepsbeoefenaren en zelfstandige ondernemers — een verzwaaring betekent van de inkomstenbelasting. En voor de vennootschapsbelasting lijkt deze maatregel minder nodig, temeer daar zal worden voorgesteld voorlopige aanslagen in de vennootschapsbelasting te baseren op 80% (i.p.v. 75%) van de belasting over de winst van het vorige jaar.

Psychologisch gezien zou het verstandiger zijn een *korting* te geven aan de inkomstenbelastingplichtigen, die vroegtijdig betalen. De Nederlandse overheid begrijpt de belastingbetalers toch niet zo best.

Kort samengevat luidt mijn conclusie, dat de Miljoenennota 1971 een „link” belastingbeleid ontwikkelt (hetgeen eerder complimenteus dan onheus is bedoeld). Bezwaar blijf ik maken tegen de hantering van tijdelijke meeropbrengsten als dekking. Onnodig acht ik de doorwerking van de verhoging van het O.B.-tarief van 12% tot 14% op de investeringsbelasting. Psychologisch onwenselijk lijkt mij de rente, die de belastingplichtige moet gaan betalen over zijn aanslagen.

J. H. Christiaanse

Europa- bladwijzer



Wat voor oordeel men ook over de Troonrede zou willen uitspreken, men kan niet beweren dat de Europese integratie er een belangrijk onderdeel van uitmaakt. Na een plichtmatige opmerking over de Haagse topconferentie en over het belang van de onderhandelingen over uitbreiding van de Gemeenschappen, volgen welgeteld twee zinnen waaruit de Europese gezindheid van dit kabinet moet blijken: „Zij steunt de verdere integratie op economisch, sociaal en monetair gebied. De eenwording van West-Europa blijft zij zien als einddoel”¹.

Voor een uitvoeriger uiteenzetting over het Europese beleid dient men te rade te gaan bij de toelichtingen op de begrotingshoofdstukken. Daarin zijn geen nieuwe gezichtspunten te vinden. Wel treft men er saillante uitspraken aan over zaken die op het ogenblik voorwerp van onderhandelingen in Europees verband uitmaken. Zo noemt de minister van Buitenlandse Zaken de aanbevelingen van het Comité-Davignon, dat de vormgeving van de politieke eenmaking in etappes gestalte moest geven, terecht weinig spectaculair. De politieke eenmaking wordt door de minister van Buitenlandse Zaken overigens slechts in het perspectief van de uitbreiding van het aantal leden der gemeenschappen gezien.

„Indien onverhoopt de toetredingsonderhandelingen zouden mislukken zou naar het oordeel der Regering een hoogst ernstige situatie ontstaan, waarvan de gevolgen niet zijn te overzien. De Regering wenst zich dan ook niet uit te spreken over de vraag, in hoever het alsdan nog mogelijk zou zijn te geraken tot enigerlei politieke eenmaking, noch in hoeverre Zij daartoe bereid zou zijn”².

Dit is een opvallende uitspraak, want niemand heeft de regering om een dergelijke uitspraak gevraagd. Men is bij het beantwoorden van een niet gestelde vraag geneigd te denken aan

de methode-De Gaulle die op zijn persconferenties ook wel net deed of een bepaalde vraag was gesteld. Men mag toch niet aannemen, dat de regering een reële kans aanwezig acht dat de onderhandelingen met Engeland c.s. zouden mislukken? Men zou op deze gedachte kunnen komen, ook gezien de krasse taal die de minister even verder in zijn memorie van toelichting uit over het eventueel mislukken van de onderhandelingen met Engeland en de andere kandidaatleden: „Na de teleurstellende voorgeschiedenis zou een nieuwe mislukking mogelijkerwijze het einde betekenen van de verwezenlijking van een groot Europees ideaal”².

Op weg naar de economische en monetaire unie

Over de economische en monetaire unie, waaraan in de Troonrede welgeteld één zin is gewijd, merkt de minister van Buitenlandse Zaken op dat de regering de implicaties ervan voor de politieke eenwording niet alleen als noodzakelijkheid, maar ook als een wenselijke ontwikkeling aanvaardt³. Legt men deze passage naast de Miljoenennota 1971, dan valt er wel een verschil in toon waar te nemen.

In de Miljoenennota wordt op veel plaatsen aandacht aan de Europese Gemeenschappen geschonken. Dit ligt ook voor de hand. Naarmate de economische vervlechting in de gemeenschap toeneemt, zal de invloed van de Europese Gemeenschappen zich bij het nemen van maatregelen op het nationale vlak in steeds grotere mate doen gevoelen.

Het is echter opvallend dat de Brusselse invloed wel valt te bespeuren als de uitwerking van maatregelen wordt besproken waartoe de Gemeenschap heeft besloten, maar dat aan het communautaire aspect bij de beschrijving van het uitgestippelde Nederlandse financieel-economische beleid vrijwel geen aandacht is geschonken. Dit is vooral merkbaar in de uiteenzettingen over het beleid dat de regering in 1971 wil voeren. Zo wordt in het eerste hoofdstuk van de Miljoenennota de economische situatie geanalyseerd, waarbij ook de invloed van het buitenland ter sprake komt. Onvermeld blijft dat conjuncturele verstoringen zich binnen de Gemeenschap sneller zullen voortplanten in de economieën van de lidstaten, naarmate de economische integratie toeneemt.

In de paragraaf over de inflatie en haar nadelen (par. 1.4) legt de minister van Financiën er vooral de nadruk op,

dat beheersing van de binnenlands werkende factoren zeer gewenst is; de toevoeging dat daarnaast de noodzaak bestaat van een zoveel mogelijk gecoördineerd optreden in EEG- en ruimer internationaal verband ter bestrijding van de inflatie lijkt slechts terloops gedaan. Op welke wijze deze coördinatie gestalte zou kunnen krijgen, wordt trouwens niet nader aangeduid⁴.

Het is jammer dat de minister op deze plaats (blz. 13) ook niet een beschouwing heeft gewijd aan de verdringen die in het afgelopen jaar in de Europese Gemeenschappen zijn gemaakt op de weg naar de economische unie. In een dergelijke unie beschikken de bebindslieden namelijk over de beleidsinstrumenten om evenwichtsverstoringen te lijf te gaan, die optreden als gevolg van de nauwere economische integratie. In de overgangsfase, waarin we ons thans bevinden, neemt wel de economische vervlechting toe zonder dat er tegelijk op gemeenschapsniveau toereikende beleidsinstrumenten ontstaan. Natuurlijk hangt deze onevenwichtige ontwikkeling samen met het ontbreken van een supranationale economische autoriteit in de Europese Gemeenschappen. Minister Witteveen heeft in zijn bekende redevoering van mei jl. gepleit voor het instellen van het ambt van Europees minister van Financiën, maar hij dacht daarbij aan het eindpunt van een ontwikkeling die nog wel enige jaren zou duren.

Dat er wel aanleiding had bestaan om in de Miljoenennota iets over bijv. de inhoud van het tussentijdse rapport van de werkgroep-Werner (die eind september een eindrapport moest uit-

¹ *Verlag van de Verenigde Vergadering van de beide Kamers der Staten-Generaal, Zitting 1970-1971, blz. 2.*

² *Rijksbegroting 1971, Hoofdstuk V, Buitenlandse Zaken, 10-900, nr. 2, Memorie van Toelichting, blz. 32. Het doet wel wat potsierlijk aan, dat in de paragraaf over de Europese Samenwerking steeds over Haar of Zij (met hoofdletter) wordt gesproken als het over de Regering gaat. Dit is, ook in andere delen van deze Memorie, niet gebruikelijk.*

³ *A.w., blz. 33.*

⁴ *In een mondeling overleg met twee commissies uit de Tweede Kamer stelde Minister Witteveen op 17 juni jl., dat de coördinatie van de inflatiebestrijding onderdeel moet uitmaken van de eerste stap naar een monetaire unie van de EEG-partners. (Kamerstuk 10 788, nr. 1, blz. 3).*

brenge) mee te delen, blijkt reeds uit de conjunctuurpolitieke maatregelen die in de afgelopen maanden in verschillende lidstaten genomen moesten worden. In Duitsland heeft de regering in de afgelopen zomer een aantal maatregelen genomen om de hoogconjunctuur af te koelen, gevolgd door Italië. Thans doet Nederland hetzelfde; het program tot afremming van de nationale bestedingen belooft voorlopig voor 1971 ongeveer $\frac{1}{2}$ % van het nationale inkomen.

In de Miljoenennota wordt bij de presentatie van dit program met geen woord van de Europese Gemeenschap gewag gemaakt. Op de persconferentie⁵ bij gelegenheid van de indiening van de begroting heeft minister Witteveen echter meegedeeld, dat over het Nederlandse conjunctuurprogram voorconsultaties in EEG-verband hebben plaatsgevonden, zowel in het monetair comité als op de conferentie van de ministers van Financiën te Luxemburg. De minister stelde op zijn persconferentie vast, dat zowel zijn collega's uit de andere EEG-landen als de Europese Commissie achter het Nederlandse program staan. De reële betekenis van deze instemming moet natuurlijk niet overschat worden. Aan te nemen valt dat de deelnemers aan de voorconsultatie hoogstens hun instemming met het globale (beoogde) effect van de maatregelen hebben betuigd. Dit wil evenwel nog niet zeggen, dat ze het met elke maatregel van het pakket eens zijn, nog minder dat er in het conjunctuurprogram geen wijzigingen zouden kunnen worden aangebracht vanwege de voorconsultaties.

Budgettaire aspecten van de Europese Gemeenschappen

In hoofdstuk 4 van de Miljoenennota, dat aan de uitgaven is gewijd, is een uitgebreide paragraaf — par. 4.6 — opgenomen over de budgettaire aspecten van de Europese Gemeenschappen. Ter inleiding merkt de minister op, dat de besluiten inzake de financiering van de Europese Gemeenschappen van verstrekkende betekenis zijn en dat het belang ervan zich niet tot de financiering beperkt. „Met de nieuwe regelingen heeft de Raad gestalte gegeven aan het streven naar een meer federale staatsstructuur. Door de toekenning van de eigen middelen hebben de Gemeenschappen een zekere mate van autonomie verworven ten opzichte van de lidstaten” (blz. 73).

De financiering van de begroting der Europese Gemeenschappen geschiedt

onder het oude — tot 1 januari 1971 bestaande — systeem uit bijdragen der lidstaten per uitgavencategorie. Met ingang van 1971⁶ wordt van dit financieringssysteem per uitgavencategorie afgestapt en wordt de gehele begroting uit drie bronnen gefinancierd, nl. uit landbouwheffingen, uit een geleidelijk toenemend deel der douanerechten en uit — tot 1975 — begrotingsbijdragen der lidstaten of — vanaf 1975 — ontvangsten uit een omzetbelasting⁷. Voor de bepaling van het aandeel van elke lidstaat in de totale financieringslast is een ingewikkeld stelsel uitgedacht, op grond waarvan de verdeling van de bijdrage van elke lidstaat naar de drie financieringsbronnen kan worden berekend. Zo bestaat de Neder-



landse bijdrage voor 60% uit afdracht van landbouwheffingen en douanerechten en voor 40% uit de begrotingsbijdrage. Ons land neemt hiermee een extreme positie in. Het andere uiterste wordt door Frankrijk gevormd met 26% afdracht van landbouwheffingen en douanerechten en 74% begrotingsbijdrage. Voor de inning van de door de lidstaten geïnde landbouwheffingen en douanerechten ontvangt elke lidstaat een vergoeding van 10% van de geheven bedragen. Volgens de Miljoenennota zou Nederland aldus in 1971 f. 65 mln. ontvangen wegens inningskosten voor landbouwheffingen en f. 10 mln. voor douanerechten. Waar dit laatste bedrag op berust is niet duidelijk. Als — zoals de nota vermeldt — f. 790 mln. aan douanerechten zullen worden geïnd, moeten daarvan slechts f. 72,5 mln. (en geen f. 103 mln.) worden afgedragen, zodat deswege ook niet meer dan f. 7 mln. wegens inningskosten terugontvangen zullen worden.

In de financiering van het landbouwgarantiebeleid treden ook wijzigingen op. Thans financieren de lidstaten dit beleid bij wijze van voorschot zelf met

— soms na enige jaren — terugbetaling van de voorgestelde bedragen. In het lopende begrotingsjaar ontving ons land een afrekening uit hoofde van het garantiebeleid in de afgelopen jaren. In de nieuwe regeling ontstaat een rechtstreekse financiering door het Europese Landbouwfonds, dat daartoe aan de lidstaten de nodige middelen ter beschikking stelt. Over de wijze van financiering van de interventievoorraden moet nog overeenstemming worden bereikt.

De totale budgettaire last ter financiering van de EG bedraagt in 1971 voor ons land volgens het thans nog geldende stelsel rond f. 300 mln. De overgang naar het nieuwe financieringsstelsel heeft op dit bedrag⁸ nauwelijks invloed. Wel leidt het tot een andere begrotingsopstelling. Overwogen wordt de voor de Europese Gemeenschappen te innen landbouwheffingen en douanerechten en de van het Landbouwfonds te ontvangen middelen ter uitvoering van het landbouwgarantiebeleid buiten de rijksbegroting te houden en op een zgn. derdenrekening te boeken. De inningskosten voor douanerechten lopen via de begroting van het ministerie van Financiën en voor landbouwheffingen via het Landbouwegalisatiefonds. De begrotingsbijdrage wordt op de begroting van het departement van Buitenlandse Zaken geraamd.

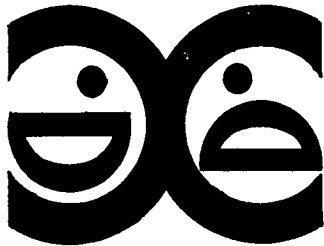
Europa-Instituut, Leiden

⁵ Bij het aanbieden van de begroting in de Tweede Kamer op Prinsjesdag zei de minister van Financiën: „Het gevoerde vooroverleg in de Europese Gemeenschap over dit programma heeft dan ook tot een zeer positieve beoordeling ervan geleid” (Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1970-1971, blz. 5).

⁶ Kort na Prinsjesdag heeft de Nederlandse regering een wetsontwerp (10 915) ingediend bij het parlement ter ratificatie van het zgn. eigen middelenbesluit. Het nieuwe financieringsstelsel kan pas in werking treden indien de parlementen van alle lidstaten een wet ter ratificatie hebben aangenomen.

⁷ Daarbij moet worden vastgesteld, dat het Ontwikkelingsfonds geheel buiten de Europese begroting blijft en dat het aanvullende program van Euratom rechtstreeks uit de begroting van Economische Zaken wordt gefinancierd, voor zover het betreft het Nederlandse aandeel.

⁸ Berekend op basis van afdracht aan de Europese Gemeenschappen van f. 103 mln. aan douanerechten.



De grenzen van de goevernementele beheersing

Miljoenennota's zijn gevonden vreten voor economen. Dat is wel duidelijk uit dit nummer. Toch lenen dit soort geschriften zich ook voor een andere, bijv. sociologische, optiek. Nu moet er direct aan toegevoegd worden dat sociologische kennis nog nauwelijks op dit terrein is toegepast. Men kan het ook zo stellen: sociologen hebben zich nog maar weinig bezig gehouden met het onderzoek naar de sociologische randvoorwaarden van een beleid dat zich, als in de Miljoenennota, voornamelijk van economische instrumenten bedient. Dat is vooral jammer, omdat a. de nodige kennis op veel terreinen wel beschikbaar is, en b. de studie van de wijze waarop het beleid de maatschappelijke situatie definieert (en die dus aanleiding is tot het voeren van een beleid) belangrijke aanknopingspunten voor een sociologische ondersteuning, nuancering en kritiek levert. Een dergelijke bijdrage zou het scala aan beleidsmiddelen in vele gevallen kunnen vergroten en derhalve de beleidsuitvoering en -evaluatie een steviger basis geven.

Om meer concreet aan te geven in welke richting ik denk, zou het volgende genoemd kunnen worden. Zoals bekend voert minister Schut een zgn. doorstromingsbeleid, d.w.z. dat hij probeert mensen met een behoorlijk inkomen en een naar verhouding goedkoop huurhuis te laten doorstromen naar duurdere huizen. In die gedachten-gang komen dan die goedkope huizen beschikbaar voor mensen met een bescheiden inkomen, die anders gedwongen zouden zijn — als zij er überhaupt al toe in staat zijn — in de naar verhouding dure huizen te gaan wonen. Nu is het duidelijk dat overwegingen van meer economische aard al een stuk van de verklaring geven

waarom er niet zo hard wordt doorgestroomd. Toch zijn er sociale randvoorwaarden, die ingevuld kunnen worden op basis van de sociaal-wetenschappelijke kennis die over mobiliteit van mensen aanwezig is. Zonder daar, op deze plaats, uitgebreid in te gaan kan wel — erg grofweg — gesteld worden dat de meeste onderzoeken op dit terrein de mobiliteitsbereidheid en -mogelijkheden sterk relativeren. Dit gegeven is dan verder op vele manieren te specificeren naar verschillende situaties en groeperingen.

Het is o.m. deze kennis die aan het beleid op dit terrein een reëlere basis kan verschaffen. Overdreven verwachtingen worden getemperd, andere middelen komen in het vizier. Soortgelijke bijdragen zijn op vele terreinen (en welke zijn dat niet?) die door de Miljoenennota worden bestreken te leveren. Men kan bijv. denken aan de mogelijkheden van een prijsbeleid, de sociale processen die de invoering van de BTW begeleiden en leiden¹, de sociologische randvoorwaarden van belastingpolitiek e.d. Niet minder belangrijk is de vraag — we weten nogal wat af van het functioneren van bureaucratie-apparaten — hoe bureaucratie-expansiedrang (waarvan een autonome invloed uitgaat op de stijging der rijksuitgaven) directer kan worden geconfronteerd met eisen van effectiviteit, c.q. efficiëntie.

Velen zullen geen moeite hebben met de gedachte dat vele beleidsvelden een steviger wetenschappelijke fundering van node hebben. En dat de toepassing van wetenschappelijke kennis dikwijls fragmentarische trekken vertoont. Meer kennistoepassing betekent eveneens dat men beter op de hoogte is van de grenzen van wat beheerst kan worden, gezien vanuit de overheid. Voor een belangrijk deel buiten de grenzen van de goevernementele beheersing ligt — naar ik verwacht — in de komende jaren het loonbeleid.

De redenen hiervoor zijn niet helemaal onbekend. Prof. Pen heeft deze — in een uitstekende bijdrage² — nog eens systematisch opgesomd. Hij noemt er zeven. Volgens hem is de Nederlandse loonpolitiek bezweken aan de volgende oorzaken:

1. *De krachten van de markt.* Er zijn maar beperkte mogelijkheden om met een loonpolitiek af te wijken van de vraag/aanbod-situatie op de arbeidsmarkt;

2. *Het werknemersaandeel.* Het werknemersaandeel is in de jaren zestig — waarin de vrije loonpolitiek, zij het

moeizaam, gestalte krijgt — gestegen; 3. *Meer zelfvertrouwen.* Na de oorlog is de vrees voor het ontstaan van economische depressies, grote werkloosheid e.d. steeds verder afgenomen; 4. *Onderminning van het beleid door de werkgevers.* Werkgevers bleken steeds weer bereid — zeker in perioden van arbeidsschaarste (koppelbazen!, de bouw, enz.) — meer te betalen. CAO's werden hier en daar niet opgevolgd, wat het vertrouwen van de vakorganisaties in de werkgevers niet heeft vergroot. Te veel trokken deze zich niets aan van de regels; dat is ook een vorm van staken;

5. *Gebrek aan controle op andere inkomens.* Het loonbeleid was (is) geen onderdeel van een algemeen inkomensbeleid. De eenzijdige bemoeienis van de regering met de lonen heeft haar optreden niet geloofwaardiger gemaakt; 6. *Veranderde verhouding tussen regering en vakbeweging.* Het verdwijnen van het min of meer linkse element in de regeringen van de jaren zestig heeft de behoefte van de vakbeweging aan samenwerking verminderd;

7. *Kritiek van links op de vakbeweging.* Ook de vakbeweging heeft zich niet kunnen onttrekken aan de invloed van — wat men pleegt te noemen — democratiseringsbewegingen van allerlei slag die zich de laatste vijf jaar hebben gemanifesteerd. Zelfs in eigen huis heeft men kritische — het zijn nog niet geen alternatieve — vakbondsbestuurders.

Er zijn geen aanwijzingen dat de vakbeweging de komende jaren bereid zal worden gevonden de ingeslagen weg van de onafhankelijker opstelling te verlaten. Eerder is het tegendeel het geval. In toenemende mate zal het overleg tussen werkgevers en werknemers een „losser”, minder geïnstitutionaliseerd karakter aannemen. We zullen er rekening mee moeten houden dat de „industrial relations” hardere vormen zullen vertonen. De staking is weer in het middelenpakket van de vakbeweging opgenomen. De concentratieverschijnselen in de industrie en handel dragen er het hunne toe bij de strijd

¹ Een veelbelovend begin bij Cees J. M. Schuyt en Joop C. M. Ruys: „Attitudes toward new socio-economic legislation”, Faculty of Law, Leiden 1970.

² J. Pen: Waaraan is de Nederlandse loonpolitiek bezweken?, in: „Hollands Maandblad”, 1970/273-274, blz. 3-8.

tussen werkgevers en werknemers meer kapitalistische trekken te geven. We zullen in dit opzicht meer op Engeland en Amerika gaan lijken. Het „sociale paradisijs” is ten einde.

Werkgevers, regering en vakbeweging hebben uit deze — gedeeltelijke autonome — ontwikkeling nog niet hun definitieve conclusies getrokken. Het beleid van deze „partijen” is nog erg ad hoc. De problemen voor de werkgevers en werknemers liggen vooral op het terrein van de beheersing van hun achterban. Lukt dat niet, dan is het gebeurd met de vrije loonpolitiek. Regering en parlement kunnen slechts voldoende gezag verwerven wanneer zij ernst maken met het opzetten en realiseren van een rechtvaardiger inkomensbeleid. Het afkondigen van een loonpauze nu is een volkomen slag in de lucht. Een dergelijke maatregel valt vooralsnog buiten de grenzen van de gouvernementele beheersing.

Bram Peper

 Au
courant

Witteveens credo

Minister Witteveen heeft laten weten, dat hij na de verkiezingen niet meer in het Kabinet zal terugkeren. Zijn Miljoenennota 1971 mag daarom als zijn zwanenzang en als zijn credo worden beschouwd.

Liet Zijlstra ons zijn norm voor de bepaling van de structurele begrotingsruimte na, Witteveen heeft zijn naam niet zozeer weten te stempelen op een bepaalde begrotingsfilosofie. Wel zal het nageslacht van hem mogen zeggen, dat hij gedurende zijn tweede ministerschap de „Zijlstra-norm” gewetensvol heeft toegepast, na haar overigens te hebben aangepast aan de ruimere mate waarin het overheidsbudget zich dankzij de structurele groei van de inkomsten heeft kunnen bewegen.

Het ministerschap van Witteveen valt vrij nauwkeurig samen met een halve cyclus. Het Kabinet-De Jong trof bij zijn optreden een moeilijke economische situatie aan waarin het nog maatregelen moest nemen om in sommige delen van het land een hardnekkige

werkloosheid te bestrijden. De begroting 1968 toont nog de sporen van die moeilijke uitgangssituatie: Witteveen kon niet voorkomen dat de begrotingsruimte werd overschreden.

In de volgende drie jaar van de kabinetsperiode slaagt hij erin het te grote tekort terug te dringen en de stijging van de uitgaven binnen de 6-procentgrens te houden. Voor 1969 wordt zijn motto „stringent begrotingsbeleid”; de vaart die het herstel van de economie neemt dwingt hem daar trouwens toe.

Nu, in 1970, hebben de aandrijvingsmechanismen van de internationale hoogconjunctuur, de inflatie en de binnenlandse loonstijging het toerental zo hoog opgejaagd dat weer moet worden afgeremd. De regering doet dat met een pakket van maatregelen dat er redelijk evenwichtig uitziet — consumptieve bestedingen worden in gelijke mate getroffen als bedrijfsinvesteringen — maar dat, zoals een



andere commentator heeft opgemerkt, net zo goed door een willekeurig ander samenstel van maatregelen vervangen zou kunnen worden.

Witteveen zal zeker wel naam maken als de minister van de inflatiecorrectie. Zelfs bij de presentatie van een begroting waarin een programma van bijsturingsmaatregelen moest worden opgenomen, heeft hij kans gezien de tweede tranche van de aanpassing van de tarieven van inkomsten- en loonbelasting in het tamelijk strakke schema van zijn budgettaire ruimte te persen: een knap werkstuk waar meer fantasie voor nodig is geweest dan een superieure boekhouder zou kunnen opbrengen.

In de slotbeschouwing van zijn nota is dan zijn begrotingscredo vervat. Witteveens opvatting van structureel begrotingsbeleid is een beleid dat erop gericht is om, afgezien van conjuncturele en andere incidentele afwijkingen, een begrotingstekort te handhaven dat

past in de verhouding van besparingen en investeringen. Het tekort voor 1971 (1,3% van het nationale inkomen) blijft niet ver van de gewenste omvang verwijderd, maar het evenwichtspunt is nog niet bereikt.

Tot zijn opvolgers zegt Witteveen dat zij dienen te streven naar een in absoluut bedrag gelijkblijvend begrotingstekort. Zo groeit het budget in de nog iets te ruime jas. Spoedig zal dat streven er toe kunnen leiden, dat het Rijk geen beroep meer behoeft te doen op de open kapitaalmarkt, waarmee dan nagenoeg het ideaal van neutrale financiering bereikt zou zijn. Indien Witteveens opvolger zich ditzelfde ideaal voor ogen stelt, betekent dit voortzetting van het strakke beleid waarvan de grenzen worden bepaald door de structurele begrotingsruimte. Die ruimte kan alleen worden vergroot door verhoging van de belastingdruk, die dan ook aanvaard zal moeten worden zonder pogingen tot afwenteling.

Witteveen zet met dit financieringscredo een duidelijk baken uit. Onder zijn bewind is de belastingdruk gestaag blijven toenemen tot 32,2% van het nationale inkomen (factorkosten).

En dat ondanks de correctie op de progressiewerking in verband met de nominale-inkomensstijging. Twee factoren hebben in de periode-Witteveen tot belastingverhoging genoopt: de sterke stijging van de rijksuitgaven in 1968 en een nieuwe complicatie: de enorme tekorten in de gemeentelijke financiën. Witteveen heeft van 1968 tot 1971 de belastingen verhoogd met een bedrag dat op jaarbasis rond f. 1.200 mln. zal bedragen, waarvan ca. f. 680 mln. ten goede komt aan de gemeentefinanciën.

Bij het opmaken van de eindrekening blijkt hij toch nog redelijk goed geboerd te hebben. In die periode kwam hij met zijn (relevante) uitgaven f. 486 mln. boven de 6-procentgrens uit, maar na belastingmaatregelen blijkt hij per saldo f. 40 mln. binnen die grens te zijn gebleven. En bij dit manoeuvreren binnen die kritieke grens werd een aantal begrotingsposten vereenvoudigd:

ontwikkelingshulp van f. 403 mln. in 1967 tot f. 944 mln. in 1971;
wetenschap en onderwijs van f. 1.205 mln. tot f. 2.194 mln.;
overig onderwijs van f. 3.971 mln. tot f. 6.267 mln.;
rente nationale schuld van f. 1.098 mln. tot f. 1.894 mln.;
stadssanering en reconstructie van f. 77

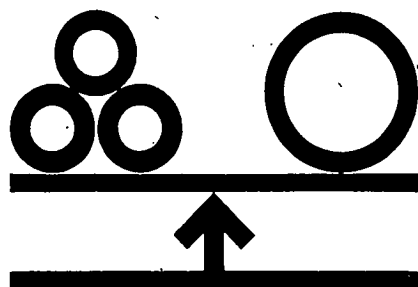
mln. tot f. 190 mln.;
aanleg en onderhoud van waterwegen
van f. 349 mln. tot f. 616 mln.;
bijdragen t.b.v. de technologische ont-
wikkeling en de regio's van f. 90 mln.
tot f. 189 mln.;
steun aan bedrijfstakken van f. 274
mln. tot f. 648 mln.;
cultuur en recreatie van f. 273 mln. tot
f. 444 mln.

Het aanvaarden van nieuwe taken,
die tot hogere uitgaven zullen leiden,
betekent verhoging van de belasting-
druk. Die consequentie, zo is de moraal
van Witteveens beschouwing, zullen
Kamerleden en pressiegroepen zich goed
voor ogen moeten stellen.

De rijksbegroting is in haar traditio-
nele opzet geen stuk dat individuele
Kamerleden en groepen direct confron-
teert met de financiële consequenties
van de grote reeksen beleidsbeslissingen
waaruit de zittingsperiode van een
Kabinet is samengesteld. Minister Witte-
veen geeft in zijn laatste Miljoenen-
nota aan hoe het beter zou kunnen:
bijv. door beleidsanalyses waarbij de
groei-tendities in de verschillende
sectoren worden onderzocht. Er zijn
ook „prestatiebegrotingen” op te stel-
len waarmee het concrete doel dat
met een uitgaaf wordt beoogd kan
worden beoordeeld en het nut tegen
de kosten kan worden afgewogen.

Witteveens opvolger zal er goed aan
doen de methoden tot het doorzichtig
maken van de financiële consequenties
van beleidsbeslissingen verder uit te
werken.

A. F. van Zweeden



Geld- en kapitaalmarkt

Overheid en kapitaalmarkt:
gevecht om de ruimte

Teder jaar worden in de Miljoenennota

enige alinea's gewijd aan het tekort
op de begroting en de financiering
daarvan. De teneur van deze alinea's
is meestal dat de minister verwacht
het tekort van het komende begrotings-
jaar volledig op de kapitaalmarkt te
kunnen dekken, hoewel hij moet be-
kennen het tekort over het lopende
begrotingsjaar — wegens overschrij-
dingen van de begroting — gedeeltelijk
met inflatoire middelen te moeten
financieren. Het verhaal gaat ook dit
jaar weer in grote trekken op. Uit
tabel 1 blijkt hoe de minister zich het
verloop over 1970 en 1971 denkt ¹.
Hoewel het begrotingstekort over 1970
groter zal zijn dan volgens de oorspron-
kelijke begroting, verwacht de minister
dat het kastekort wel mee zal vallen,
onder de invloed van enkele incidentele
factoren. Daardoor bestaat er een
goede kans dat het resterende tekort
voor 1970 (f. 125 mln.) wel door de
uitgifte van een staatslening zal kunnen
worden gedekt.

Ook het deel van het begrotingstekort
voor 1971 dat op de openbare kapitaal-
markt moet worden gedekt maakt niet
de indruk zo omvangrijk te zijn, dat
de financiering hiervan grote problemen
zal opleveren. Als de regering er in zal
slagen binnen de begroting te blijven,
zullen zelfs per saldo door het Rijk
middelen aan de openbare kapitaal-
markt worden toegevoerd. Het bedrag
van de aflossingen is immers groter
dan het bedrag van het beroep. Ten
opzichte van de laatste jaren lijkt dit

een niet ongunstig resultaat. De minis-
ter spreekt dan ook de verwachting
uit dat hiermede een wezenlijke bijdrage
wordt geleverd tot herstel van het
evenwicht op de kapitaalmarkt, die
de laatste jaren door grote krapte
werd gekenmerkt ².

Of de bijdrage van de begroting
werkelijk zo wezenlijk is kan men niet
aan de hand van de Rijksbegroting
alléén beoordelen. Daarvoor dient
men ook te weten hoe de vraag van het
Rijk zich verhoudt tot de vraag van
andere sectoren. Met name is de rol
van de lagere overheid hier in het
geding. Zolang immers het systeem van
de centrale financiering van kracht is,
draagt het Rijk medeverantwoorde-
lijkheid voor de financiële gedragingen
van de provincies en gemeenten.
De Miljoenennota biedt zelf voor een
nader onderzoek de nodige aankno-
pingspunten. Omdat het structurele
begrotingsbeleid erop is gericht een
begrotingstekort te creëren dat past
in de verhouding van besparingen en
investeringen, wordt de vraag opge-
worpen welke omvang dat tekort dan
wel moet hebben. Deze zelfde kwestie
is dit jaar al eerder aangeroerd, name-
lijk door de President van De Neder-
landsche Bank in het jaarverslag over
1969. Hoewel in grote trekken over-
eenkomend blijven er nog enige op-
vallende verschillen tussen de benade-
ring van de centrale bank en die van de
minister van Financiën. Ze zijn daarom
in tabel 2 naast elkaar gezet ³.

Tabel 1

	1970 Vermoedelijke uitkomsten (in f. mln.)	1971 Begroting
Budgettair kastekort (incl. tekort Gemeentefonds)	2.500	2.150
Te dekken via voorinschrijffrekeningen	1.600	1.750
Te dekken op de openbare markt	900	400
Reeds opgenomen (staatsleningen)	775	—
Nog te dekken	125	400
Aflossing binnenlandse staatsschuld	560	645

Tabel 2

	Miljoenennota 1971 (in % van het nationale inkomen)	Jaarverslag DNB 1969
Overschot particuliere besparingen boven particuliere investeringen (gemiddelde laatste paar jaren)	3,5	3,5 à 4
Verschuiving financiële last woningbouw naar particuliere sector	-0,5	-0,5
Verschuiving financiële last van lager onderwijs naar Rijk	+0,5	—
Sterke groei van leningen met overheidsgarantie	-	-0,5 à 0,75
Ruimte voor beroep van de overheid op particuliere besparingen	3,5	2,5 à 3
Financieringstekort lagere overheid	2,25 à 2,5	1,5 à 2
Resteert voor het Rijk (financieringstekort exclusief schuldaflossing)	1,25	1

In beide gevallen wordt gesteld dat
de gedeeltelijke verschuiving van wo-
ningbouw naar gesubsidieerde parti-
culiere bouw een lastenverzwaring
voor de particuliere sector betekent,
welke de ruimte voor het beroep van

¹ Miljoenennota 1971, pag. 20-21 en pag. 39.

² Idem, pag. 109.

³ Miljoenennota 1971, pag. 109 e.v.; Jaar-
verslag DNB, pag. 26.

de overheid op particuliere besparingen beperkt. Anders ligt het met de overheveling van de financiering van de investeringen voor het voortgezet onderwijs van lagere overheid naar het Rijk. Het is ons niet duidelijk waarom hiermede de kapitaalmarkt wordt ontlast. Dat zou immers alleen dan het geval zijn indien, als gevolg van deze overheveling, de vraag van de lagere overheid op de kapitaalmarkt zou afnemen, zonder dat een toeneming in het beroep van het Rijk zou zijn te bespeuren. Het ziet er echter niet naar uit dat het beroep van de totale overheid op de kapitaalmarkt zal afnemen. Blijft nog de correctie voor het sterk toegenomen bedrag van de leningen met overheidsgarantie. Veel leningen voor semi-gemeentelijke activiteiten werden voorheen door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten gefinancierd. Dat is nu niet meer het geval. Daarnaast verstrekt het Rijk in toenemende mate garanties voor leningen aan noodlijdende bedrijfstukken. Terecht wordt in het jaarverslag van de centrale bank gesteld dat door deze garanties de mogelijkheden van de overheid om voor eigen activiteiten te lenen worden beperkt⁴. De Miljoenennota zwijgt er over.

Wel wordt het financieringstekort (het verschil tussen de totale uitgaven en de gewone ontvangsten) van de lagere overheid op een hoger bedrag geraamd, waarmede het vermoeden rijst dat bij de schatting van de omvang van dit tekort met de garantieleningen rekening is gehouden.

Het geheel overziende spreekt de benadering van De Nederlandsche Bank ons toch wat meer aan, inclusief de conclusie dat het financieringstekort van het Rijk, tezamen met de aflossing op de binnenlandse staatsschuld, volledig uit de voorinschrijfrekeningen zou moeten worden gefinancierd. M.a.w. het Rijk zou niet meer als vrager op de openbare kapitaalmarkt moeten verschijnen. Indien dit wel gebeurt overschrijdt het Rijk de structurele ruimte die voor het beroep van de totale overheid beschikbaar is. Getoetst aan deze norm is de vraag van het Rijk op de openbare kapitaalmarkt in 1971, hoewel kleiner dan in vorige jaren, nog altijd te groot. Weliswaar spreekt de minister de hoop uit „dat de beperkte financieringsbehoefte van het Rijk in 1971 zal leiden tot een zekere ontspanning van de kapitaalmarkt”⁵, tóch zijn we van mening dat de bijdrage van het Rijk tot herstel van evenwichtige verhoudingen op de kapitaalmarkt nog te gering is.

De vraag rijst of het nu wel zo vreselijk belangrijk is voor de ontwikkeling van de economie dat de kapitaalmarkt wordt gekenmerkt door een welhaast structurele krapte. We hebben leren leven met een hoog inflatietempo. Aan een hoog renteniveau zullen we ons toch ook wel leren aanpassen. In welke mate is trouwens de kapitaalvrager rentegevoelig? Zolang immers de rentekosten fiscaal aftrekbaar zijn en hij kan rekenen op een regelmatige stijging van zijn afzetprijzen deert het renteniveau hem niet zozeer. De geldgever heeft er natuurlijk zonder meer vrede mee. Waar het om gaat is evenwel dat de liquiditeitsspanningen die zich in de economie voordoen hun weerslag vinden op de kapitaalmarkt. Wat is namelijk het geval? Er bestaat tussen de kredietverlening aan het bedrijfsleven en de kapitaalmarkt een vrij nauwe relatie omdat een beroep op de kapitaalmarkt het belangrijkste alternatief voor bankkrediet vormt. In min of



meer normale tijden zullen het de renteverhoudingen (c.q. verwachtingen) zijn die de keuze zullen beïnvloeden. In perioden van kredietrestrictie (zoals nu) wordt de relatie directer: er is dan een bijna absolute grens aan het beschikbare bankkrediet en een beroep op de kapitaalmarkt vormt dan de enige alternatieve financieringsvorm⁶.

De relatie loopt ook in tegenovergestelde richting: wie spanningen schept (of in stand houdt) op de kapitaalmarkt, schept spanningen in de economie. Indien het Rijk — zoals in de afgelopen jaren het geval was en ook voor 1971 kan worden verwacht — een groter beroep doet op de kapitaalmarkt dan met de „structurele ruimte” overeenstemt, dan wordt daarmee per definitie de ruimte voor andere sectoren beperkt⁷. En wie het gevecht om de ruimte zal winnen is zeker niet een bij voorbaat uitgemaakte zaak. Het kan zijn dat het bedrijfsleven met een geringer bedrag genoegen neemt, niet

omdat het schraapt in zijn investeringsplannen, maar omdat het kans ziet door liquiditeitsactivering in zijn behoeften te voorzien. Dit kan bijv. de vorm aannemen van toenemende kredietverlening tussen bedrijven onderling buiten het tegen het kredietplafond zittende bankwezen om. Het is echter ook mogelijk dat het beslag van het Rijk op kapitaalmarkt middelen ten laste gaat van de ruimte voor de lagere overheid. Om toch hun investeringsniveau te handhaven zouden ze zich gedwongen voelen terug te grijpen op financiering met kortlopende middelen als kasgeldleningen e.d.

Hoe dan ook: indien de vraag op de kapitaalmarkt het aanbod overtreft, is hiervan een monetaire verstoring het gevolg. Wie moet deze verstoring worden toegerekend? Aan degene die zijn bestedingen op inflatoire wijze financierde? Neen, maar aan degenen die de inflatoire financiering uitlokten⁸. Daar hoort ook het Rijk bij. De plannen van de regering zoals die in de Miljoenennota naar voren komen zijn er niet — of althans onvoldoende — op gericht de spanningen op de kapitaalmarkt en daarmee in onze economie te helpen oplossen.

Tot nog toe hebben wij ons gebaseerd op het „normale” begrotingsbeleid. De regering stelt daarnaast echter een aantal bijzondere maatregelen voor ter afkoeling van onze oververhitte economie. Zullen deze leiden tot enige ontspanning op de kapitaalmarkt? Het ziet er niet naar uit. De opbrengst van de bijzondere belastingverhogingen wordt voor 1971 geraamd op ca. f. 600 mln., maar de minister stelt:

„Het zou onjuist zijn, onder de bestaande omstandigheden hieruit een geringer beroep van de schatkist op de kapitaalmarkt te laten resulteren. De doelstelling van dit conjuncturele programma wordt immers niet bereikt indien een verruiming van de kapitaalmarkt zou ontstaan, maar alleen bij vermindering van de geldstroom”⁹.

⁴ Jaarverslag DNB, pag. 26.

⁵ Miljoenennota 1971, pag. 102.

⁶ Uitvoerig hierover Drs. E. den Dunnen: *Het monetaire beleid in Nederland*, in „De Economist”, 118, nr. 3, 1970, pag. 251 e.v.

⁷ Aannemende dat geen belangrijke kapitaalimport zal plaatsvinden.

⁸ Zie Dr. L. F. van Muiswinkel: *De lokalisering van monetaire impulsen*, in „Maandschrift Economie”, december 1969, pag. 133.

⁹ Miljoenennota 1971, pag. 15.

De regering is er blijkbaar op uit de politiek van liquiditeitsverkrapping van de centrale bank te versterken. Nogmaals rijst de vraag wie hiervoor het gelag moet betalen. Zullen inderdaad de doelwitten van de regering, t.w. de bedrijfsinvesteringen en de particuliere consumptie, worden getroffen? Of zullen toch weer de slachtoffers elders — woningbouw? de gemeentelijke investeringen? — vallen? Misschien krijgt de regering nog het meest haar zin door de directe maatregelen, als temporerings van overheidsgaranties voor leningen buiten de woningbouwsector en de heffing op de aannemingsom van bedrijfsgebouwen.

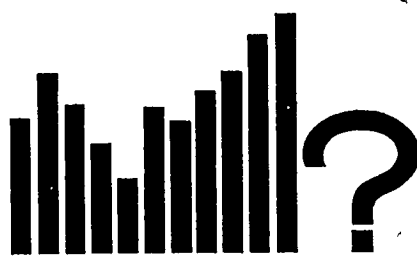
Het lijkt er veel op dat de regering voor het dilemma staat waarover onlangs nog zes economen van naam hun visie hebben gegeven¹⁰. In de formulering van één van hen:

„het benauwende dilemma: ondermijning van de samenleving door inflatie, ten koste van de zwakste groepen (.....) versus een zodanig drastische monetaire restrictie, dat aan de loon- en prijs-spiraal de geldmiddelen worden onthouden die nodig zijn om een afglijden naar een ernstige recessie via afzetstoringen te vermijden. Met andere woorden: inflatie dan wel een gevaarlijke liquiditeitscrisis”.

Een uitweg uit dit dilemma zou gevonden kunnen worden door de kern van het probleem — het gevecht om de ruimte voor de groei van de bestedingen, vooral tussen de collectieve sfeer en de private sfeer — aan te vatten. Hoe? Bijv. door (voorlopig) niet voor de collectieve bestedingen een groeiend aandeel in het nationale inkomen te eisen. De geste van de regering (beperking van de begrote uitgaven voor 1971 met f. 140 mln.) is dan niet veel meer dan een gebaar. Zolang men daar niet aan wil zal men moeten kiezen voor een monetaire restrictie. Over de politieke haalbaarheid maken de genoemde zes economen zich echter weinig illusies. M.a.w. de strijd om de ruimte, begeleid door inflatoire monetaire impulsen en krapte op de kapitaalmarkt, zal ook in het komende jaar voortduren.

Drs. K. Dijk

¹⁰ Van inflatie naar recessie?, in „Intermediair” van 18 sept. 1970, pag. 9 e.v. (Prof. Dr. C. Goedhart, Prof. Dr. F. Hartog, Prof. Dr. J. Pen, Prof. Dr. J. Timbergen, Prof. Dr. J. Wemelsfelder, Prof. Dr. A. van Doorn).



Prognotities

Koffiedik kijken, een marktverkenning

Aan een verzoek om die elementen uit de Miljoenennota te bespreken waaruit een zekere visie met betrekking tot de toekomst spreekt, is strikt genomen gauw voldaan. Dit element ontbreekt nl. praktisch geheel in dit document. Daarentegen worden er trouw overzichten in opgenomen over de laatste tien jaar en soms van nog langer terug. Dit leidt echter hoogstens tot een omzien in wrok, vooral als men de tabel onder ogen krijgt, waarin de onverbiddelijk stijgende belastingdruk wordt weergegeven.

Het is in feite toch een curieuze zaak, dat het maar niet schijnt te lukken om wat vooruit te kijken bij het begrotingsbeleid. In een enigszins behoorlijk bedrijf wordt toch al gauw een jaar of vijf, soms wel tien, vooruit gekeken. En dat is eigenlijk veel moeilijker, want een individueel bedrijf is zo veel kleiner t.o.v. de buitenwereld, terwijl de overheid nu al bijna een derde van het nationale inkomen voor haar rekening neemt en dus veel meer invloed heeft op de gang van zaken. Daar komt nog bij dat een bedrijf sterk afhankelijk is van veranderingen in de vraag naar zijn produkt, o.a. als gevolg van concurrentie op zijn eigen deelmarkt, terwijl de overheid bij wijze van spreken in een stabielere markt ligt. De vraag naar produkten en diensten van de overheid moet, vooral omdat het vaak om een monopoliepositie gaat, toch veel gemakkelijker te ramen zijn.

Zo zijn er waarschijnlijk nog wel meer argumenten aan te voeren waarom het best zou kunnen. Het gebeurt echter niet of nauwelijks en misschien is de beste verklaring hiervoor nog dat meerjarenramingen, planning e.d. te weinig ruimte overlaten voor het politieke spel.

Intussen is het wel jammer. Het zou toch erg nuttig zijn om eens te weten hoe het met de ontwikkeling van allerlei uitgaven in de toekomst zal gaan.

Het heeft zo weinig zin om steeds weer opnieuw te klagen, dat het zo moeilijk is om de eindjes aan elkaar te knopen.

Het heeft ook zo weinig zin om ieder jaar weer te verzuchten dat de gemeentelijke uitgaven zo hoog zijn, al valt de stijging hiervan de laatste tijd nog al mee. Het zou uitermate nuttig zijn om de groei van de gemeentelijke uitgaven eens grondig te analyseren en op deze basis een prognose te maken van de financieringsbehoefte van de gemeenten.

Overigens blijkt uit de paragraaf over de gemeentefinanciën, dat het Rijk wel degelijk oog heeft voor het nut van lange-termijnplanning. Aan het eind van hoofdstuk 7 wordt namelijk gesteld, dat de gemeenten die met tekorten kampen zelf ook een bijdrage tot de oplossing van hun problemen kunnen leveren door plannen op langere termijn op te stellen. In vele gevallen zal een planmatig handelen op wat langere termijn een voorwaarde zijn voor een betere ontwikkeling in de toekomst. Dit klinkt uitstekend. Maar waarom neemt het Rijk zijn adviezen niet zelf ter harte? Ik kan nog verder gaan. De rijksoverheid beneemt de gemeenten de lust tot een planmatige aanpak wel heel sterk, als er zelfs niet voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om de goedgekeurde investeringsplannen voor het lopende begrotingsjaar uit te voeren. Uiteraard zal de krapte op de kapitaalmarkt hier wel een rol bij hebben gespeeld, maar als dat te voorzien is kan men beter die investeringsplannen niet goedkeuren.

In hoofdstuk VI van de Miljoenennota wordt herinnerd aan de wens, die bij de behandeling van de Comptabiliteitswet in de Kamer naar voren is gebracht, om naast de eigenlijke jaarbegroting een opschuivende meerjarenraming op te stellen, die een inzicht geeft in de financiële gevolgen voor de eerstkomende jaren van het momenteel gevoerde beleid, alsmede van eventuele alternatieven. Pas dan kunnen parlement, partijen en publieke opinie meedenken over concrete in de naaste toekomst te nemen beslissingen. Meedenken met wie, vraagt men zich af. Wordt er misschien in een torenkamertje aan het Binnenhof of de Kneuterdijk inderdaad over deze zaken gedacht door een geheimzinnige onbekende? Kennelijk niet, want de regering meent te moeten waarschuwen voor te hoge verwachtingen, al onderschrijft ze eveneens de wenselijkheid

(Slot op blz. 986)



Tweede meerjaren- programma ontwikkelingshulp

De voor 1971 ingediende begroting voor ontwikkelingshulp is de laatste uit het meerjarenprogramma voor de Nederlandse hulpverlening voor de jaren 1968-1971. De doelstelling om in 1971 één procent van het netto nationale inkomen tegen factorkosten voor ontwikkelingshulp te bestemmen wordt hiermee inderdaad bereikt. Nu hebben wij er in een vorige column (zie *ESB* van 18 februari jl.) reeds op gewezen, dat enige twijfel omtrent de realiteit van het bereiken van de één procent gerechtvaardigd is, en wel om drie redenen: het nog steeds bruto begroten van de hulpverlening, het achterblijven van de uitputting van de hulp gelden bij de in de begroting gevoteerde bedragen, en het dubieuze karakter van een aantal posten die meer met de behartiging van Nederlandse belangen dan met ontwikkelingshulp te maken hebben.

Deze punten van kritiek gelden overkort voor de thans ingediende begroting. Zinvoller dan dit slechts te constateren is echter de drie genoemde bezwaren tot uitgangspunt te maken bij het opstellen van een nieuw meerjarenprogramma voor de Nederlandse hulpverlening, bijvoorbeeld voor de periode 1972-1975. Dit meerjarenprogramma zou gericht moeten zijn op de volgende doelstelling: het bestemmen van twee procent van het netto nationale inkomen tegen factorkosten voor ontwikkelingshulp in 1975, waarbij de gecumuleerde onderbesteding jaarlijks het begrotingsbedrag van het desbetreffende jaar niet mag overschrijden.

Het tweede gedeelte van deze doel-

stelling impliceert een time-lag van maximaal één à twee jaar. Dat zal op weinig moeilijkheden hoeven te stuiten. Een meer consistent begrotingsbeleid alsmede grotere flexibiliteit binnen de begroting kunnen er toe bijdragen dat aan de Nederlandse zijde van de pipeline geen onnodige vertragingen ontstaan.

De twee-procent-doelstelling wordt nog lang niet algemeen aanvaard. Zij is niet nieuw. De X-Y actie is er reeds enige tijd op afgestemd en de Partij van de Arbeid heeft haar opgenomen in het program. Vele politici beschou-

wen deze doelstelling weliswaar als irreeel en als economisch onmogelijk, doch dergelijke opvattingen zijn vooral illustratief voor hun gebrek aan politieke wil en voor hun geringe inzicht in het wezen van de economische politiek. Relevanter daarentegen lijkt de tegenwerping dat voor het komende ontwikkelingsdecennium gemikt wordt op één procent (1% van het BNP tegen marktprijzen, waarvan 0,75% overheidshulp, hetgeen ongeveer overeenkomt met 1% van het NNI tegen factorkosten). Waarom zou Nederland meer doen dan internationaal zal worden afgesproken?

Er zijn mijns inziens twee belangrijke redenen om dat inderdaad te doen. *Ten eerste*: het gaat bij de één procent die gedurende het komende decennium

Begrotingsschema tweede meerjarenprogramma Nederlandse ontwikkelingshulp

1. Netto-hulpverleningscomponent van de op groei gerichte middenstroom naar de ontwikkelingslanden.

1.1. Multilaterale en bilaterale netto kapitaalhelp ter aanvulling van besparingen en exportopbrengsten van ontwikkelingslanden.

1.2. Idem technische bijstand.

1.3. Idem gedeelte voedselhelp

2. Niet als netto hulp te kenmerken gedeelten van de op groei gerichte middenstroom naar de ontwikkelingslanden (tussen 1972 en 1975: minimaliseren)

2.1. Hulpverlening gecompenseerd door aflossingen en rentebetalingen.

2.2. Hulp die mede steunverlening van Nederlands bedrijfsleven e.d. beoogt: gedeelte van gebonden hulp, van FMO-gelden en van voedselhelp.

3. Hulpverlening resulterend in een middenstroom naar ontwikkelingslanden gericht op andere ontwikkelingsdoelinden dan groei.

3.1. Bijstand aan bevrijdingsbewegingen e.d.

3.2. Medefinanciering particuliere projecten (missie enz.)

3.3. Humanitaire hulp.

4. Financiering andere activiteiten t.b.v. ontwikkelingslanden.

4.1. Financiering aanpassing Nederlandse produktiestructuur aan betere internationale arbeidsverdeling.

4.2. Research (bi- en multilateraal).

4.3. Financiering apparaat U.N. Development System.

4.4. Instututen, personeels- en apparaatskosten in Nederland.

m.i.v. 1972 stabiliseren op 1% NNI factorkosten.

tussen 1972 en 1975 oplopend tot 1% van NNI factorkosten.

tussen 1972 en 1975 oplopend van 1 tot 2% NNI factorkosten.

nodig is om een zeer specifieke vorm van ontwikkelingshulp. Dit percentage heeft immers betrekking op het bedrag aan investeringen en importen der ontwikkelingslanden, dat zij niet kunnen financieren uit de eigen besparingen en exportopbrengsten, doch dat noodzakelijk is willen deze landen een bepaalde groei-doelstelling verwezenlijken. De gekozen groei-doelstelling (6% per jaar) is niet al te ambitieus en dat maakt dat de berekende hulpbehoefte het karakter draagt van een compromis. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat alle landen zich aan de afspraak zullen houden, waardoor zelfs de 6%-groei gevaar loopt. Een en ander zou voor Nederland een reden kunnen zijn om juist meer te doen dan wordt overeengekomen.

Ten tweede: het hierboven aangeduide specifieke karakter van de internationale één-procent-doelstelling betekent dat eigenlijk alleen die ontwikkelingshulp eronder valt die het karakter

draagt van een middenstroom naar de ontwikkelingslanden; welke bijdraagt tot de financiering van de voor de groei noodzakelijke importen en investeringen. Onder de huidige Nederlandse één-procent-doelstelling vallen echter alle uitgaven ten behoeve van de ontwikkelingslanden. In het schema (blz. 985) komt tot uiting welke categorieën eigenlijk niet behoren tot de berekende hulpbehoefte (post 1), maar wel op de Nederlandse begroting staan. Voor een gedeelte is dit terecht (de posten 3 en 4, waarbij over 3.1. alleen nog maar gediscussieerd wordt); ontwikkelingssamenwerking is immers veel meer dan alleen ontwikkelingshulp, en de desbetreffende posten zullen dan ook in een volgend meerjarenprogramma een groter gewicht moeten krijgen.

Minder terecht is het dat de hulp niet netto wordt begroot en dat een gedeelte van de hulp het karakter draagt van landbouwsubsidiëring en

exportbevordering. Dat is niet geheel en al tegen te gaan, omdat er inderdaad een zekere parallelie is tussen de betrokken Nederlandse belangen en die der ontwikkelingslanden. Er zou al veel gewonnen zijn wanneer er een poging gedaan werd tot kwantificering van deze mate van overeenstemming (vgl. post 1 en 2).

Het moet mogelijk zijn om aan de hand van een dergelijk, nader uitgewerkt schema voor de begroting van de Nederlandse hulpverlening een zinvoller discussie te houden over het te voeren beleid dan die welke de laatste jaren in het parlement is gevoerd.



(Vervolg van blz. 984)

van een zodanige meerjarenraming. Een vrome wens, als ik het goed begrijp.

Al is het dan kennelijk niet gemakkelijk voor financiële specialisten om de glazen bol te hanteren, bij verschillende ministeries zijn er wel degelijk mensen die hier wel mee overweg kunnen.

De beste prestaties worden in dit opzicht geleverd door de departementen, die zich met de infrastructuur bezig houden. Met name het departement van Verkeer en Waterstaat richt het oog in sterke mate op de toekomst. Op diverse bladzijden van de Memorie van Toelichting van dit departement treft men hiervan indicaties aan. Het Rijkswegenplan omvat een nieuwbouwprogramma voor de eerstkomende tien à vijftien jaren. Het Nederlands Economisch Instituut is in opdracht van dit ministerie bezig met een integraal verkeers- en vervoersplan tot het jaar 2000, waarin nauwkeuriger ramingen van de verkeersbehoefte worden gemaakt dan tot nu toe beschikbaar zijn. Hiervoor worden drie alternatieve ruimtelijke-ordeningsmodellen als uitgangspunt genomen. Men geeft er blijk van thans reeds na te denken over de elektronische geleiding van auto's,

waardoor de verkeersintensiteit en de verkeersveiligheid aanzienlijk kunnen worden vergroot.

Voorts wordt melding gemaakt van de studies met betrekking tot de ontwikkeling van de zeehavenindustrie, waaronder het zeehavenmodel van het CPB. Men toont zich duidelijk bewust van de betekenis die de te nemen beslissingen op dit gebied voor de toekomst zullen hebben. Ook Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening blijft de blik op de toekomst te richten. De verdeling van rijkssubsidies voor de woningbouw zal voortaan zelfs geschieden op basis van meerjaren-programmering. Dit ministerie is bezig met een onderzoek naar de te verwachten ontwikkeling van de infrastructuur, waarvoor bij de provinciale besturen informatie is ingewonnen. Deze informatie zullen kunnen dienen voor een verbetering van de onderlinge afstemming van provinciale programma's en rijksprogramma's, mede met het oog op financiële coördinatie en planning. Voor de regionale planning blijft het streekplan overigens het belangrijkste beleidsinstrument. Geconstateerd wordt dat dit streekplan langzamerhand evolueert tot een soort ontwikkelingsprogramma.

Er zijn uiteraard wel meer interessante mededelingen uit de Memories

van Toelichting te halen. Van groot belang is het reeds eerder in deze rubriek aangekondigde rapport van de „Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur”, waarover in de Memorie van Toelichting van Onderwijs en Wetenschappen mededelingen worden gedaan. De Commissie is van mening dat er naast de reeds bestaande planbureaus, zoals het Centraal Planbureau voor de welvaartsaspecten, de Rijksplanologische Dienst voor de ruimtelijke ordening en de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid voor de wetenschappen en technologie, behoefte bestaat aan een Sociaal Planbureau voor het maatschappelijke en culturele welzijn. Dit geheel zou overkoepeld moeten worden door een Raad voor de Planning. Het Ministerie voor Onderwijs en Wetenschappen juicht dit voorstel toe omdat de vernieuwing en planning van het onderwijs niet mogelijk zijn zonder een verbetering van het inzicht in de te verwachten maatschappelijke ontwikkeling.

Al met al toch wel een paar lichtpuntjes. Mogen het lichtbronnen van formaat worden, die het duister op onze weg kunnen verjagen.

Drs. P. Ressaenaar



Mededelingen

Prijsvraag Weekblad voor fiscaal recht

De redactie van het *Weekblad voor fiscaal recht* heeft besloten in het kader van de viering van het 100-jarig bestaan van haar blad een prijsvraag uit te schrijven met als onderwerp:

Is het wenselijk in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 een algemene regeling op te nemen die zich richt tegen het overhevelen van in-

komsten uit vermogen, met behoud van de bron? Bij het geven van een oordeel over de vraag of het wenselijk is de huidige meer specifieke bepalingen, zoals vervat in artikel 27, te vervangen door een algemene regeling dient ook aan het aspect van de uitvoerbaarheid aandacht te worden besteed.

Deelneming staat ook open voor niet-abonnees. Inzendingen moeten geschieden vóór 1 juli 1971 aan het redactie-adres: Weekblad voor fiscaal recht, postbus 176, 's-Gravenhage. Het antwoord dient gesteld te worden in de Nederlandse taal, in machineschrift, waarbij het papier slechts aan één zijde mag worden gebruikt, en dient zo mogelijk in drievoud te worden ingezonden. Het antwoord mag niet meer

dan 10.000 woorden omvatten. Het antwoord moet van een motto worden voorzien, terwijl de identiteit van de inzender op geen enkele wijze mag blijken. Gelijktijdig met het antwoord moet een gesloten en verzegelde enveloppe worden ingezonden, waarop bedoeld motto is gesteld en bevattende naam en adres van de inzender.

De ingezonden antwoorden worden beoordeeld door een jury, bestaande uit de heren Prof. J. E. A. M. van Dijk, voorzitter, H. Baron van Lawick en Mr. W. Scholten.

De uitgever heeft een prijs van f. 2.000 ter beschikking gesteld voor de inzending die door de jury wordt bekroond. De jury heeft de bevoegdheid, indien daartoe naar haar oordeel aanleiding bestaat, de prijs te splitsen.

CURSUSLEIDER

Voor een zeer succesvolle groepering uit de levensmiddelensector (ZB, SM/ZB-warenhuizen), zoeken wij contact met een CURSUSLEIDER.

Het betreft hier een nieuwe functie, die erop gericht is om voor de meer dan 2000 medewerkers/medewerksters uit de verschillende bedrijven een praktisch opleidings- en vormingsprogramma te kunnen bieden.

Dit is een carrière-functie voor b.v. een jonge, afgestudeerde econoom (of iemand met een vergelijkbare opleiding) die hetzij uit de onderwijswereld afkomstig is of daarvoor belangstelling heeft:

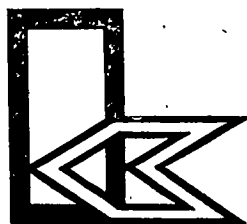
Aan de definitieve functie-aanvaarding gaat een stage van 3-6 maanden bij moderne distributiebedrijven in de USA vooraf.

Succesvolle kandidaten

- zijn tenminste 25 jaar oud
- hebben een zodanige opleiding/ervaring, dat zij in staat zijn
 - a) de stof voor de verschillende cursussen vast te stellen
 - b) inhoud en vorm kritisch te beoordelen
 - c) de cursussen zelf te organiseren
- beschikken over het vermogen om met docenten en cursisten van uiteenlopend niveau om te gaan
- hebben wetenschappelijke interesse en beschikken over een goede spreekvaardigheid.

Tegenover deze - begrijpelijk - hoge eisen staan:

- een stimulerende beloning, die in overeenstemming is met het belang van deze functie
- een zeer grote mate van zelfstandigheid en beslissingsbevoegdheid
- goede secundaire voorzieningen.



Zij, die menen voor deze aantrekkelijke functie in aanmerking te komen worden verzocht hun eigenhandig geschreven brieven met alle terzake dienende gegevens + recente pastfoto binnen 14 dagen te zenden aan ons adres Mathenesserlaan 247, Rotterdam onder motto CL/335.

Elke brief wordt beantwoord; voor iedere sollicitant is discretie verzekerd.

ECONOMISCH ADVIESBUREAU DRS H. KALKHOVEN

Zij kan ook eervolle vermeldingen toekennen.

De uitslag van de prijsvraag zal omstreeks de jaarwisseling 1971/72 bij de herdenking van het 100-jarig bestaan van het Weekblad worden bekend gemaakt.

De bekroonde en eventueel eervol vermelde inzending(en) zal (zullen) worden gepubliceerd in het Weekblad. De overige inzendingen zullen tezamen met de ongeopende verzegelde enveloppe worden vernietigd.

Cursus Marketing-beslissingen

Door het Economisch Instituut Tilburg werd in 1969, in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Marketing en de Federatie van de

Katholieke en Protestants-Christelijke Werkgeversverbonden, een reeks studiebijeenkomsten over de kwantitatieve benadering van marketing-beslissingen georganiseerd. De voorafgaande vier cycli mochten een grote belangstelling ondervinden; daarom is besloten om deze cyclus in het najaar van 1970 te herhalen.

Na algemene inleidingen over marketing en de betekenis van kwantitatieve methoden hierin en nadat aandacht geschonken is aan de vraagprognose komen specifieke beslissingsgebieden aan de orde: produkt-, prijs-, reclame-, vertegenwoordigers- en distributiebeslissingen.

Deze reeks studiebijeenkomsten, die getiteld is: „Marketing-beslissingen, kwantitatief benaderd”, is bedoeld

voor al dan niet academisch gevormde functionarissen uit het bedrijfsleven, welke uit hoofde van hun werk met marketing-problematiek te maken hebben dan wel daarvoor belangstelling hebben.

De studiebijeenkomsten worden gehouden op tien dinsdagmiddagen, te beginnen vanaf 13 oktober 1970 van 14.00 tot 17.00 uur te Tilburg. Syllabi van de voordrachten zullen in gestencilde vorm aan de deelnemers worden uitgereikt. De kosten van de studiebijeenkomsten bedragen f. 975 per deelnemer. In dit bedrag zijn begrepen de kosten verbonden aan de uitreiking van het studiemateriaal. Inlichtingen kunnen worden verkregen bij de secretaris van de cursus: Drs. J. H. van den Brand, Hogeschoollaan 225, Tilburg, tel.: (04250) 7 09 60, toestel 455.



RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Bij de Interfaculteit der Actuariële Wetenschappen en Econometrie kunnen worden geplaatst

2 wetenschappelijke medewerkers

ten behoeve van het onderwijs en het onderzoek in de statistiek en/of de econometrie. Zij zullen o.a. worden belast met het geven van werkcolleges statistiek aan kandidaatsstudenten van de Economische Faculteit of de Interfaculteit en/of van werkcolleges econometrie aan doctoraalstudenten in de econometrische richting, voorts met individuele hulp aan studenten en met het afnemen van tentamens. Er is in het kader van het onderzoekprogramma van de Interfaculteit gelegenheid tot het voorbereiden van een proefschrift.

De voorkeur gaat uit naar doctorandi, of kandidaten die zeer binnenkort afstuderen, in de econometrische richting van een Economische Faculteit of een Interfaculteit der Econometrie.

Men gelieve zijn sollicitatie te richten tot Prof. Dr. H. Rijken van Olst, Interfaculteit der Actuariële Wetenschappen en Econometrie, Universiteitscomplex Paddepoel, Hoogbouw W.S.N., Postbus 800, Groningen.



GEMEENTE ASSEN

Ter gemeentesecretarie kan geplaatst worden een

economisch medewerker

Functie informatie:

Tot de taken van deze functionaris behoren:

- het aanleggen en onderhouden van contacten met het bedrijfsleven
- het adviseren omtrent de economische ontwikkeling van de gemeente
- het verrichten van diverse statistische werkzaamheden.

VEREIST:

Een middelbare schoolopleiding met een verdere economisch gerichte opleiding. Een psychologisch onderzoek kan tot de selectie procedure behoren.

Geboden:

Een veelzijdige functie met ruime ontplooiingsmogelijkheden.
Salaris afhankelijk van leeftijd en ervaring.

Sollicitaties binnen 14 dagen in te zenden aan het bureau personeelszaken ter gemeentesecretarie, Brink 8, Assen.

Blijf bij - lees E.-S.B.!

Boeken nieuws

Claude McMillan Jr.: **Mathematical Programming; an Introduction to the Design and Application of Optimal Decision Machines.** Wiley Series in Management and Administration. John

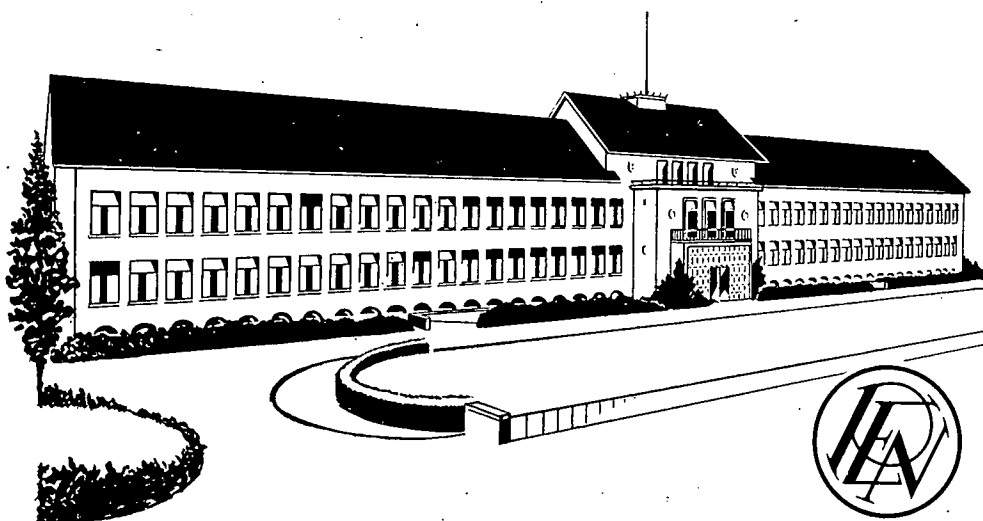
Wiley, New York 1970, 496 blz., 105 sh.

Dit boek beoogt een inleiding te zijn tot het snel groeiende kennisterrein van de wiskundige programmering, afgestemd op de niet-wiskundig geschoolde lezer. Inhoud in hoofdlijnen:

- I. Linear programming and the simplex machine.
- II. Terminology and some properties of functions.
- III. Classical optimization and functions of one variable without constraints.
- IV. Classical optimization and func-

tions of many variables subject to constraints.

- V. Gradient methods of optimization.
- VI. Simplex based methods.
- VII. Geometric programming.
- VIII. Dynamic programming.
- IX. The branch and bound algorithm.
- X. Integer linear programming.
- XI. Binary programming and discrete programming.
- XII. Applications of zero-one programming.
- XIII. Heuristic programming.



BIJ HET

PROVINCIAAL ELECTRICITEITSBEDRIJF VAN NOORD-HOLLAND

te BLOEMENDAAL kan ter versterking van de groep, belast met het beheer van een omvangrijk goederenpakket, nodig voor de instandhouding van zijn distributienetten

EEN MEDEWERKER

worden geplaatst, wiens werkzaamheden zullen liggen op het gebied van:

- a) uitbreiding van de voorraadbeheersing d.m.v. een via de computer werkend systeem van bestelplanning;
- b) het opstellen van prognoses en het maken van bedrijfs-economische analyses.

Dipl. HBS-A of -B, S.P.D. of de akte M.O. Economie, dan wel gevorderde NIVRA-studie vereist. Daarnaast is gevoel voor de problematiek van organisatie en beheer beslist noodzakelijk.

Een psychologisch onderzoek zal deel uitmaken van de selectieprocedure.

Bruto-salaris: tussen f. 1543,— en f. 2023,— p.m., afh. van opleiding, ervaring en leeftijd.

Schriftelijke sollicitatie met recente pasfoto te richten aan de directie van het P.E.N., Ing. Bispincklaan 19 te Bloemendaal.

HET ECONOMISCH - TECHNOLOGISCH INSTITUUT VOOR UTRECHT

vraagt in verband met de aanzienlijke uitbreiding van de orderportefeuille voor spoedige indiensttreding een

ECONOOM

Deze zal worden belast met het zelfstandig uitvoeren van opdrachten, die voor een belangrijk deel in het sociaal-economische vlak liggen.

Naast werkgelegenheidsvraagstukken zullen o.m. verkeers- en vervoers-economische problemen zijn, aandacht vragen.

Vereist worden:

- doctoraal examen economie (bij voorkeur algemene richting);
- goede redactionele kwaliteiten;
- vermogen tot het geven van leiding aan een team van onderzoekers;
- een zodanige instelling, dat met volledig behoud van de individuele verantwoordelijkheid toch soepel kan worden gewerkt in teamverband.

Ervaring op sociaal- en vervoerseconomisch gebied strekt tot aanbeveling.

Geboden worden:

- salariëring in overeenstemming met ervaring: het huidige salarismaximum bedraagt f. 2.401,- (excl. na-calculatie ad 2,78%);
- rechtspositieregeling vrijwel analoog aan die voor het provinciaal personeel.

Nadere inlichtingen kunnen worden ingewonnen bij de Directeur van het Instituut, tel. (030) 1 74 44.

Schriftelijke sollicitaties dienen — onder vermelding van „projectleider” en vergezeld van een pasfoto — eveneens te worden gericht aan de directeur van het E.T.I., Pieterskerkhof 7, Utrecht.

*U reageert op annonces
in „E.-S.B.”?*

*Wilt U dit dan steeds duidelijk
tot uitdrukking brengen?*

STICHTING INSTITUUT VOOR ONDERZOEK VAN OVERHEADSUITGAVEN

Wegens uitbreiding van de werkzaamheden zullen wij gaarne een Econ. Drs. met een levendige belangstelling voor de openbare financiën in het algemeen en de uitgavenproblematiek in het bijzonder, aanstellen als

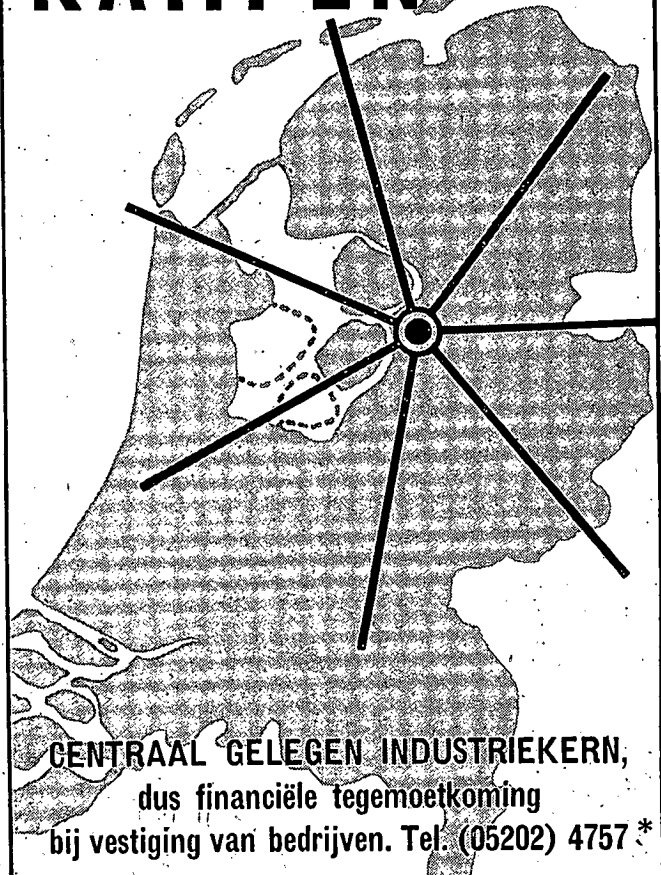
STAFMEDEWERKER

bij ons instituut. De taak omvat de grotendeels zelfstandige bestudering van de zin, omvang en ontwikkeling van bepaalde uitgavencategorieën.

Voor een goede taakvervulling zijn o.a. inventiviteit, een vlotte pen en vooral wetenschappelijke integriteit van belang. Kennis van en belangstelling voor statistische analyse, besliskunde enz. wordt op prijs gesteld.

Sollicitaties kunnen worden gericht aan de directeur van het instituut, Anna Paulownastraat 58b, Den Haag.

KAMPEN



**CENTRAAL GELEGEN INDUSTRIEKERN,
dus financiële tegemoetkoming
bij vestiging van bedrijven. Tel. (05202) 4757 ***