



Grand-Duché de Luxembourg  
Ministère d'État

# Bulletin de documentation

## SOMMAIRE

Le projet de budget pour 1981 . . . . .	1
Der Haushaltsplan für 1981 . . . . .	11

Numéro spécial

Octobre

# 1980

**Service Information et Presse**  
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

# Le projet de budget de l'Etat pour 1981

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1981, présenté par Monsieur Jacques Santer,  
Ministre des Finances, le 10 septembre 1980

## Introduction

Sur le plan des finances publiques notre société se caractérise par l'extension des besoins dont la satisfaction est confiée à la collectivité nationale et ce au détriment de l'initiative individuelle. Le développement des besoins publics requiert un élargissement du champ d'intervention de l'Etat ainsi qu'une augmentation numérique sensible des fonctions que ce dernier est appelé à remplir. Vu la part élevée du produit national brut qui transite de nos jours par les caisses de l'Etat, le vote annuel du budget constitue de plus en plus l'acte législatif le plus important du Parlement.

Aussi n'est-il pas étonnant que la présentation du projet de budget suscite nombre de réactions tant dans l'opinion publique que dans les milieux avisés. Cette prise de conscience de l'importance primordiale qui doit revenir aux problèmes budgétaires et financiers est l'expression de l'intérêt que les individus portent à la chose publique, en des temps, il est vrai, où beaucoup d'entre eux sont concernés par les difficultés que nous affrontons tous ensemble.

Le budget représente donc un instrument essentiel de la politique économique et sociale qui doit nécessairement s'insérer dans un réseau de contraintes, souvent extra-budgétaires d'ailleurs. En esquissant les principales réflexions qui ont présidé à l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 1981, je tiendrai essentiellement compte du fait qu'un budget ne peut pas être considéré en soi, isolément, en dehors du contexte économique, social et financier ou de la politique d'ensemble conduite par le Gouvernement.

Une telle présentation devant inévitablement être sommaire, il est renvoyé pour tout commentaire plus exhaustif au volume I du projet de budget.

## Le contexte économique et financier

Etant donné que la définition et l'appréciation d'une politique budgétaire nécessite la prise en compte des réalités économiques, sociales et financières, l'objet du premier chapitre de cette note de présentation sera de tracer les tendances fondamen-

tales de l'économie mondiale et européenne, d'évoquer les conséquences qui s'en dégagent pour notre pays et d'indiquer les moyens financiers dont le Gouvernement dispose pour y faire face pendant l'exercice à venir.

## *Les tendances fondamentales de la conjoncture internationale*

Sur base des conclusions de la Commission des CE sur la politique économique à suivre en 1980 et sur la préparation des budgets publics pour 1981 ainsi que des perspectives économiques de l'OCDE, l'évolution récente et les prévisions en matière d'économie internationale peuvent être résumées comme suit:

— Succédant à une période de résultats relativement favorables en matière de croissance, un fléchissement de l'activité économique marquera l'évolution au cours des derniers mois de cette année. Pour l'ensemble de l'année en cours la croissance du produit intérieur brut pourra néanmoins être d'environ 1,5% pour la Communauté Européenne. Même si selon les prévisions actuelles les facteurs d'expansion semblent pouvoir reprendre une certaine vigueur dans le courant de 1981, la progression moyenne du PIB par rapport à 1980 ne dépassera toutefois guère la barre de 1%.

La décélération modérée de la hausse des prix à la consommation observée dans les premiers mois de l'année en cours semble présenter un caractère durable de sorte que l'indice implicite moyen pour l'ensemble de la CE pourrait passer de quelque 12% en 1980 à environ 10% pour l'exercice à venir.

— Du fait que le ralentissement de l'expansion économique coïncide avec un accroissement relativement important de la population active dû en partie à des facteurs démographiques, l'extension du chômage sera inévitable malgré la faiblesse prolongée de la productivité.

— En ce qui concerne finalement la persistance du déficit des opérations extérieures courantes, le rythme annuel de près de 100 milliards de dollars atteint au cours des premiers mois de cette année pour la zone de l'OCDE est susceptible d'être ramené au-

dessous de 50 milliards de dollars au cours du premier semestre de l'an prochain.

Ainsi donc, et en l'absence de nouveaux chocs importants au cours des 12 à 18 mois à venir, les pays industrialisés ne semblent pas forcément condamnés à une longue période de stagnation économique. L'évolution sera certes marquée par un fléchissement temporaire du taux d'expansion économique, les entreprises et les consommateurs ayant notamment besoin d'un certain temps pour s'adapter à la nouvelle structure des coûts et des prix relatifs.

Tout en ayant à l'esprit les disparités d'évolution qui caractérisent les différents pays, les organismes internationaux préconisent des mesures visant à améliorer la productivité et la situation sur le plan de l'inflation afin d'aboutir, à moyen terme, à une croissance plus élevée et à une augmentation des possibilités d'emploi. Cette action vers une croissance plus équilibrée devra être fondée essentiellement sur des mesures agissant sur l'offre et visant à encourager l'expansion des capacités de production et à stimuler la croissance. Dans ce cadre général, la politique budgétaire pourrait utilement donner une priorité à des mesures réduisant les coûts de production et stimulant les investissements.

#### *Les perspectives et les nouvelles contraintes pour l'économie luxembourgeoise*

En reflet des tendances fondamentales de la conjoncture internationale et suite à une augmentation en volume du produit intérieur brut d'environ 1,5% pour 1980, la croissance de l'économie luxembourgeoise ne devrait guère dépasser un taux de l'ordre de 1% pour l'ensemble de l'année 1981, et ce en dépit du redressement progressif de l'activité économique. Ainsi donc l'évolution conjoncturelle de notre économie nationale, qui comporte des éléments positifs et, malheureusement, des sujets de préoccupation, nécessite la poursuite d'une politique économique à composante essentiellement structurelle.

#### a) Les éléments positifs de l'évolution conjoncturelle

Les éléments positifs essentiels sont constitués par la situation sur le marché de l'emploi ainsi que par l'évolution des prix.

— Si pour l'ensemble de l'année en cours la progression des effectifs salariés s'élève vraisemblablement à 1% environ, pour 1981 l'hypothèse d'une stagnation de l'emploi salarié total paraît probable. En dépit de l'existence d'un certain chômage structurel et malgré la réduction continue des effectifs dans la sidérurgie, cette quasi-stabilité de l'emploi salarié total s'explique par l'embauche dans des industries nouvelles ainsi que dans les petites entreprises de diverses branches secondaires et tertiaires.

— En ce qui concerne l'évolution de l'indice des prix à la consommation, la hausse accélérée qui s'est déclenchée dès le début de l'année 1979 connaît un net ralentissement depuis le milieu de cette année, ce ralentissement devant par ailleurs persister durant toute l'année 1981. Aussi le projet de budget a été

mis au point en fonction de l'hypothèse d'une hausse intra-annuelle (décembre/décembre) de l'indice de l'ordre de 6 à 6,5% en 1980 et d'environ 4,5 à 5,5% en 1981.

Parmi les éléments positifs il convient encore de mentionner les investissements opérés dans les industries nouvelles, les premières retombées de la nouvelle politique de diversification industrielle se faisant en effet sentir depuis 1979 sur le plan des petites et moyennes entreprises.

#### b) Des sujets de préoccupation

Face à ces motifs de satisfaction demeurent cependant des sujets de préoccupation liés à l'évolution de la demande étrangère et de la production industrielle, et concernant plus particulièrement le marché des produits sidérurgiques.

— Une économie ouverte sur l'étranger et d'une dimension comparable à la nôtre se trouve fatalement exposée aux aléas de la conjoncture mondiale. Aussi le dynamisme de la demande étrangère déclenché en 1979 n'a persisté qu'au début de l'année en cours pour connaître un brusque revirement au deuxième trimestre du fait notamment de la situation sur le marché européen des produits sidérurgiques et d'une décélération notable pour les autres branches exportatrices. Il semble donc indiqué de retenir pour l'ensemble de l'année 1980 l'hypothèse d'une stagnation des exportations globales, voire une légère diminution, tant en volume qu'en valeur.

A la suite de la reprise de l'expansion économique attendue vers la fin de l'exercice sur le plan européen, la demande étrangère pourrait connaître une amélioration graduelle au cours de l'année 1981. Si la progression en volume des exportations devrait encore rester relativement modérée, un redressement plus notable des prix de vente paraît par contre pouvoir être escompté.

— Compte tenu de ces perspectives en matière d'exportations, la production de l'ensemble de l'industrie pourrait être caractérisée par une croissance zéro pour toute l'année 1980. Dans le domaine de la formation brute de capital fixe, les investissements de la sidérurgie marqueront très probablement un recul par rapport à 1979. Etant donné que le programme d'investissement de cette branche-clé de notre économie risque de subir un nouveau ajustement à la baisse, les perspectives pour 1981 paraissent encore moins favorables.

#### c) Le bien-fondé d'une politique économique à composante essentiellement structurelle

Confronté à ces nouvelles contraintes économiques caractérisées par une exaspération de la concurrence internationale en période de faible expansion, le Gouvernement poursuivra sa politique favorisant la consolidation et la diversification de l'économie et visant le plein emploi. Cet effort comporte également une adaptation de la structure des exportations de manière à rendre la position extérieure du pays moins vulnérable.

Ainsi donc notre communauté nationale ne pourra que s'engager sur la voie tracée par le Président du Gouvernement dans cette enceinte en date du 27 mars 1980 dans les termes ci-après: «Face à une accentuation des contraintes d'ajustement, la politique d'adaptation doit être menée sur tous les plans économiques et sociaux et dans tous les secteurs, car seulement la souplesse et la rapidité des ajustements structurels permettront à l'économie luxembourgeoise de maintenir sinon d'améliorer, dans un système d'économie ouvert, ses positions compétitives.»

#### *La situation générale des finances de l'Etat*

A côté des données d'ordre économique et social, l'évolution récente et la situation actuelle des finances publiques forment un deuxième ensemble de contraintes dont il faut tenir compte au moment de la définition et de l'appréciation de la politique budgétaire.

#### a) Un revirement de la tendance en matière d'exécution des budgets

En dépit d'une activité économique encore relativement soutenue, caractérisée par une croissance en volume de 2,6% du produit intérieur brut, le compte provisoire de l'exercice 1979 n'a pas pu être clôturé dans des conditions aussi favorables que les comptes des exercices précédents.

Avec un excédent présumé des dépenses du compte provisoire de l'ordre de 1,1 milliard de francs, l'exercice budgétaire 1979 non seulement s'est soldé par un déficit dépassant les prévisions du budget définitif de quelque 370 millions, mais encore se différencie-t-il de façon fondamentale des exercices antérieurs. Ces derniers étaient en effet caractérisés à chaque fois par un compte général clôturé dans des conditions plus favorables que ne le laissait supposer les prévisions du budget définitif – écarts de +1,5 milliard pour 1978 et de +1,1 milliard pour 1977 – ainsi que par des excédents effectifs des recettes de l'ordre respectivement de 1 milliard et de 400 millions de francs.

Ce revirement important de la tendance qui a marqué la gestion de l'exercice budgétaire 1979 requiert bien évidemment des éclairages supplémentaires et des extrapolations sur l'avenir.

Tout en relevant que les plus-values nettes de dépenses se montent à environ 800 millions de francs et qu'en présence des taux d'intérêt élevés qui ont été pratiqués sur le marché des capitaux le Gouvernement a jugé indiqué de surseoir à l'émission de l'emprunt nouveau de 500 millions prévu au budget définitif, il convient de passer directement à l'évolution de la composante de loin la plus significative sous l'angle de vue des capacités financières de l'Etat, à savoir les recettes ordinaires.

En s'élevant à près de 860 millions de francs, la plus-value nette de ce chapitre budgétaire est somme toute assez modeste comparée aux résultats des exercices antérieurs – 3,8 milliards en 1978 par exemple – et elle constitue la résultante d'un ensemble de facteurs hétérogènes d'ordre économique et techni-

que dont les incidences se sont en partie neutralisées réciproquement.

Parmi ces facteurs, l'évolution la plus intéressante réside dans la moins-value de recettes de plus de 400 millions de francs relative à l'impôt sur le revenu des collectivités. Cette moins-value provient essentiellement du développement moins favorable des résultats financiers des établissements bancaires et elle n'est attribuable ni à une diminution du nombre des établissements bancaires établis à Luxembourg ni à une réduction du volume des affaires traitées sur la place financière.

Pour ce qui est du budget définitif pour l'année en cours et suite à la loi du 7 février 1980 augmentant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, il se solde par un excédent présumé des dépenses de l'ordre de 630 millions de francs. Toute chose étant égale par ailleurs, ce déficit risque toutefois de s'accroître étant donné que la régression des bénéfices des établissements bancaires semble se reproduire cette année-ci et que de ce fait l'estimation des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités est susceptible de dépasser les rentrées effectives pour 1980 d'un montant non négligeable.

#### b) les capacités de financement de l'Etat

L'excédent de dépenses émarginé au compte provisoire pour l'exercice 1979 a été couvert par un prélèvement sur la réserve budgétaire, laquelle est ainsi passée de quelque 7,3 milliards à la fin de 1978 à quelque 6,2 milliards à la fin de 1979. Dans l'hypothèse où la gestion des finances publiques pour l'année en cours se ferait dans les conditions d'équilibre prévues au budget définitif – déficit de plus de 600 millions de francs – et compte tenu de la surestimation éventuelle du produit de l'impôt sur le revenu des collectivités, la réserve budgétaire risque de subir une compression supplémentaire d'ici la clôture de l'exercice 1980.

Quant aux fonds d'investissements publics, leurs réserves se sont élevées à quelque 5,6 milliards de francs à la fin de l'exercice 1979, étant entendu que les réalisations effectives de l'année dernière n'atteignaient qu'un montant de 2,6 milliards, tandis que le coût du programme définitif proposé au budget s'élevait encore à quelque 4,2 milliards. En admettant l'hypothèse optimiste d'une réalisation intégrale du programme définitif envisagé au budget de l'année en cours pour un montant supérieur à 4,9 milliards, les avoirs des fonds à la fin de l'exercice 1980 tomberaient à un niveau de l'ordre de 3,4 milliards de francs.

Au chapitre des tendances structurelles de la dette publique il convient de signaler que depuis 1976 l'évolution de la dette totale de l'Etat est caractérisée par une forte progression. Son montant est en effet passé de 16,5 milliards à la fin de 1975 à 24,6 milliards à la fin de 1979, soit un accroissement moyen de 10,6% par an.

A l'origine de cette évolution défavorable on retrouve la très forte accélération de la dette à terme non défini au cours des dernières années. Cette com-

posante de la dette, qui est formée par les certificats de la dette publique émis au profit des régimes de pension contributifs, est passée de quelque 5,7 milliards à la fin de 1975 à près de 14 milliards à la fin de 1979. Avec des émissions de certificats pour des montants prévisibles respectivement de 1,8 et de 2,5 milliards pour 1980 et 1981, la dette à terme non défini passera à plus de 18,4 milliards de francs à la clôture de 1981, soit plus du triple du montant atteint il y a 6 ans seulement.

Ces chiffres à eux seuls soulignent le caractère préoccupant de la situation financière de notre système de sécurité sociale. Le redressement de cette situation ne saurait être réalisé que dans le cadre de la re-fonctionnement d'ensemble annoncée par le Gouvernement dans sa déclaration du 24 juillet 1979.

En ce qui concerne finalement la dette à long et à moyen terme et vu la non-émission de l'emprunt prévu au budget de 1979, son montant a diminué de plus de 750 millions de francs et s'est établi à quelque 8,5 milliards à la fin de l'année écoulée. Ce développement très favorable a évidemment laissé intacte la capacité d'endettement de l'Etat qui pourra être mise à profit afin de faire face aux besoins financiers accrus auxquels notre économie se trouvera sans doute confrontée au cours des prochaines années.

Des recours plus fréquents et plus importants au marché des capitaux s'imposeront d'ailleurs à l'avenir en raison, d'une part, de l'affaiblissement temporaire des ressources fiscales, en provenance notamment du secteur bancaire, et du risque d'un effritement progressif des réserves de l'Etat ainsi que, d'autre part, de l'accroissement simultané des efforts de restructuration de notre potentiel de production en vue de la sauvegarde du plein emploi.

### Les grandes orientations du projet de budget pour 1981

Le contexte économique, social et financier étant tracé et les contraintes de politique budgétaire qui s'en dégagent étant connues, on peut dès à présent s'attaquer valablement à l'examen des grandes orientations qui ont présidé à l'élaboration du projet de budget pour 1981 ainsi qu'à l'appréciation des résultats auxquels les discussions budgétaires ont abouti au sein du Conseil de Gouvernement.

#### Les principes de base de la politique budgétaire structurelle

Conformément à sa déclaration du 24 juillet 1979, le Gouvernement entend pratiquer une politique budgétaire prudente, en veillant plus particulièrement à ce que l'accroissement des dépenses de l'Etat soit lié à l'évolution du produit national brut. C'est dire qu'il s'efforcera, dans une optique du moyen et long terme, de préserver le parallélisme entre la croissance des dépenses publiques et celle du produit national brut, compte tenu du facteur de l'élasticité des recettes ordinaires par rapport à la croissance du PNB.

#### a) La détermination de la norme budgétaire

En vue de ces règles de politique budgétaire structurelle, la norme d'augmentation annuelle des dépenses se serait établie comme suit en ce qui concerne le projet de budget pour 1981:

— Croissance escomptée à moyen terme du produit intérieur brut en volume (à prix constants) . . . . .	+2,5%
— Hausse de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires:	
* Correction de la prévision initiale concernant l'année 1980 (319,5 points au lieu de 314 points) . . . . .	+1,7%
* Prévision de hausse entre 1980 et 1981 (336 points au lieu de 319,5 points) . . . . .	+5,2%
— Facteurs d'ajustement tenant compte	
a) de l'excédent de la croissance du PNB sur celle du PIB en valeur et b) de l'élasticité de la croissance des recettes ordinaires par rapport à celle du produit national brut en valeur (à prix courants)	+0,5%
Total multiplicatif: +10,2%	

Par rapport à ceux mis en compte au projet de budget pour 1980, les différents éléments de la norme de progression des dépenses nécessitent quelques précisions:

— La croissance moyenne annuelle de 2,6 % pour la période 1976-1980 ainsi que la faible progression de l'ordre de 1% escomptée pour l'année 1981 ont amené le Gouvernement à procéder à une révision vers le bas des possibilités de croissance à moyen terme du produit intérieur brut en volume. Aussi un taux moyen d'augmentation annuelle du PIB de 2,5% au lieu de 3% retenus encore dans le budget pour l'année en cours, paraît plus conforme aux perspectives économiques décrites précédemment.

— En partant de l'hypothèse d'une hausse intra-annuelle de l'indice des prix à la consommation de l'ordre de 6-6,5% en 1980 et d'environ 4,5-5,5% en 1981, la norme comporte par ailleurs une correction de la prévision initiale de l'évolution de l'échelle mobile des salaires de +1,7% concernant l'année 1980 ainsi qu'une prévision de hausse de +5,2% entre 1980 et 1981.

— Quant aux possibilités d'expansion à moyen terme du produit national brut par rapport au produit intérieur brut, le fléchissement temporaire des bénéfices des établissements bancaires a amené le Gouvernement à supposer que pour l'année prochaine la croissance en valeur du PNB ne devrait guère dépasser celle du PIB.

— La révision vers le bas des possibilités de croissance à moyen terme ainsi que le déchet de recettes résultant de la mise en œuvre des mesures ponctuelles d'allégement de la charge fiscale ont finalement abouti à une réévaluation vers le bas de l'élasticité de

la croissance des recettes ordinaires par rapport à celle du PNB en valeur, le taux annuel moyen étant ramené pour l'année 1981 de 1 à 0,5%.

b) L'enveloppe globale des dépenses pour 1981

Caractérisées par une progression de 11,5%, les dépenses totales prévues au projet de budget pour 1981 n'ont pas pu être mises en accord parfait avec la norme de progression annuelle de 10,2% qui aurait découlé d'une application rigoureuse des principes de politique budgétaire structurelle rappelés ci-dessus.

Malgré ce fait, le présent projet de budget porte déjà dans une certaine mesure la marque d'un budget de préaustérité. En effet, les propositions budgétaires initiales des départements ministériels ont subi des compressions massives de (56,3 - 51,1 =) 5,2 milliards de francs ou près de 10%.

Si malgré cet effort de freinage des demandes de crédit l'objectif fixé n'a pas pu être atteint, ceci tient tout d'abord au fait que le Gouvernement a dû incorporer au projet de budget un grand nombre de dépenses incompressibles résultant en partie de législations récentes et dont les répercussions financières n'avaient pas encore été traduites, soit entièrement, soit partiellement, en crédits budgétaires. Les mesures les plus importantes sous cet angle de vue ont été:

— la loi du 8. 6. 1979 ayant pour but de favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie;

- la loi du 21. 5. 1979 portant organisation de la formation professionnelle, de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;
- la loi du 27. 2. 1980 portant majoration de l'allocation compensatoire en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de rentes et de pensions, ainsi que
- la loi du 31. 7. 1980 déterminant les conditions et modalités à l'effet de majorer les pensions de certains bénéficiaires de pension ne remplissant pas les conditions prévues pour l'obtention de pensions minima.

Si d'autres dépenses supplémentaires inévitables se sont imposées suite à la dégradation de la conjoncture économique internationale, il convient de rappeler à cet égard que l'objectif d'une croissance plus équilibrée ne pourra être atteint qu'au moyen d'une action publique sur l'offre se traduisant sur le plan budgétaire par des mesures réduisant les coûts de production, stimulant les investissements et améliorant la position concurrentielle de notre potentiel productif. Une réduction démesurée des dépenses extraordinaires dans les domaines précités aurait donc été contraire aux objectifs prioritaires de la politique économique, sociale et budgétaire de notre pays.

*Les principaux chiffres du projet de budget*

Par rapport au compte provisoire de l'exercice 1979 et au budget définitif pour 1980, le projet de budget pour 1981 se présente comme suit:

	Compte provisoire 1979	Budget définitif 1980	Projet de budget 1981	Variations	
				en millions	en %
<i>Budget ordinaire</i>					
Recettes . . . . .	42.501,6	44.726,4	47.904,1	+3.177,7	+ 7,1
Dépenses . . . . .	36.777,6	39.339,0	43.962,0	+4.623,0	+ 11,8
Excédents . . . . .	+5.724,0	+5.387,4	+3.942,1	-1.445,3	
<i>Budget extraordinaire</i>					
Recettes . . . . .	77,4	518,1	1.841,5	+1.323,4	+255,4
Dépenses . . . . .	6.889,3	6.533,9	7.195,0	+ 661,1	+ 10,1
Excédents . . . . .	-6.811,9	-6.015,8	-5.353,5	+ 662,3	
<i>Budget total</i>					
Recettes . . . . .	42.579,0	45.244,5	49.745,6	+4.501,1	+ 9,9
Dépenses . . . . .	43.666,9	45.872,9	51.157,0	+5.284,1	+ 11,5
Excédents . . . . .	-1.087,9	- 628,4	-1.411,4	- 783,0	

NOTES: Les montants sont indiqués en millions de francs.

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 1981 en comparaison du budget définitif pour 1980; les taux de variation des recettes, extraordinaires et totales, sont calculés compte tenu des emprunts de respectivement 500 millions et 1.750 millions prévus pour 1980 et 1981.

Pour des raisons de comparabilité, les chiffres du compte provisoire de l'exercice 1979 et du budget définitif pour 1980 ont été regroupés conformément à la structure du projet de budget pour 1981; les totaux des dépenses ordinaires et extraordinaires ne concordent dès lors pas avec les totaux correspondants des comptes et budget officiels des mêmes exercices.

### *Le développement des principaux éléments budgétaires*

Les tendances globales du projet de budget pour 1981 requièrent les explications supplémentaires suivantes:

#### a) Le commentaire du budget des dépenses

Avec un total de plus de 51,1 milliards de francs, les crédits proposés pour 1981 progressent dans l'ensemble de quelque 5,2 milliards ou de 11,5% en comparaison de ceux prévus au budget définitif de l'année en cours. On peut relever au passage que cette enveloppe globale comporte des provisions pour amendements d'un montant global de 125 millions de francs.

Caractérisée par un taux de progression de 11,8%, l'évolution des seules dépenses ordinaires dépasse assez sensiblement la norme de 10,2% qui découlerait d'une application rigoureuse de la politique budgétaire structurelle. En se basant sur le regroupement économique des dépenses ordinaires, un examen plus détaillé du projet fait toutefois apparaître que les dépenses de consommation, qui s'identifient en somme au train de vie normal des administrations, ne connaissent qu'une progression de 10%.

Les catégories de dépenses marquées par des progressions dépassant largement la norme budgétaire sont constituées, en revanche par les transferts de revenus et de capitaux à d'autres secteurs avec des taux respectifs de +16,2 et de +23,1%. Ces éclairages supplémentaires démontrent donc que l'évolution globale des dépenses cache à la fois une modération des dépenses de consommation ainsi qu'un développement considérable des transferts résultant d'une politique économique et sociale active à composante essentiellement structurelle. Si on faisait abstraction des conséquences financières de cette politique budgétaire volontariste, les dépenses ordinaires ne seraient passées que de quelque 30,5 à 33,7 milliards de francs, soit un taux de progression réduit à 10,4%.

Quant au budget des dépenses extraordinaires, auquel incombe au premier lieu le financement des équipements collectifs, les crédits proposés pour 1981 accusent une progression de 10,1% par rapport au budget définitif pour 1980.

Dans ce contexte l'alimentation des fonds d'investissements publics connaît par rapport à l'année en cours une quasi-stabilisation des crédits à un montant de 2,750 milliards de francs. Etant donné que l'effort d'équipement du secteur public réalisé par le truchement des fonds d'investissements sera maintenu au niveau très élevé et jamais atteint dans le passé de 4,9 milliards, le financement des dépenses devra partiellement être assuré par un prélèvement sur les avoirs reportés des exercices antérieurs, et ce pour un montant de plus de 2,1 milliards.

L'équilibre financier global des fonds d'investissements publics ne pourra donc être réalisé qu'au moyen d'une réduction des avoirs qui sont présumés rester disponibles en fin d'exercice, leur montant pas-

sant de quelque 3,4 milliards pour 1980 à environ 1,3 milliards à la clôture de l'exercice 1981. En considération de l'envergure exceptionnelle des programmes d'investissement projetés, il s'agit pourtant là d'une évolution qu'il faut considérer comme parfaitement indiquée du point de vue économique.

#### b) Le commentaire du budget de recettes

Avec un total de 49,7 milliards de francs, les prévisions de recettes pour 1981 sont supérieures à celles inscrites au budget définitif pour 1980 de quelque 4,5 milliards ou de 9,9%.

Pour les seules recettes ordinaires, qui se composent essentiellement de rentrées fiscales, la progression correspondante s'élève à 3,1 milliards de francs ou à 7,1% seulement.

Afin d'apprécier toute l'ampleur de ce développement limité des recettes ordinaires, il convient de rappeler que les rentrées effectives n'ont augmenté que de moins de 2% entre 1978 et 1979 et que les prévisions pour 1981 ne dépassent ces résultats modestes de l'exercice passé que de quelque 12,7%, soit une progression légèrement supérieure à l'évolution présumée de l'indice des prix à la consommation au cours des deux années en question (fourchette de 10,5 à 12%).

Cette progression modérée des recettes ordinaires est due d'abord et surtout au développement moins favorable des résultats financiers des établissements bancaires et à la réduction des recettes concernant le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités qui en découle. Les prévisions en la matière ont été revues vers le bas, de sorte que le projet de budget pour 1981 ne table plus que sur une prévision de recettes de 7,750 milliards, soit une diminution de 8,8% par rapport au rendement présumé de 8,5 milliards émarginé au budget définitif pour 1980.

Une autre cause de l'augmentation modérée des recettes ordinaires est constituée par les mesures d'allègements fiscaux votées pour 1980 et envisagées pour 1981 en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques. En dehors de l'adaptation indiciaire du tarif comportant des moins-values de recettes respectivement de 750 et 650 millions de francs, ces mesures ont entraîné des déchets assez substantiels évalués au total à quelque 450 millions pour l'exercice 1980 et à 150 millions pour 1981.

Parmi les principales recettes fiscales pour 1981 figurent l'impôt retenu sur les traitements et les salaires avec 11,5 milliards, l'impôt sur le revenu des collectivités avec 7,750 milliards ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée avec 6,1 milliards de francs.

Au chapitre des recettes extraordinaires le projet de budget de 1981 prévoit l'émission de nouveaux emprunts pour un montant total de 1,750 milliard de francs destinés au financement des dépenses extraordinaires et qui ne sont pas couvertes par les autres recettes extraordinaires ainsi que, surtout, par l'excédent de recettes au budget ordinaire.

### c) L'équilibre global du projet de budget

Compte tenu de ces emprunts, le projet de budget pour 1981 se solde par un excédent de dépenses de quelque 1,4 milliard de francs à couvrir par un prélèvement sur la réserve budgétaire. Par son essence même, cette réserve est d'ailleurs destinée à compenser dans le temps les excédents de recettes et de dépenses cycliques résultant des fluctuations de la conjoncture économique.

En l'absence de tout emprunt le projet de budget pour 1981 présenterait un excédent de dépenses de plus de 3,1 milliards, alors que — dans la même hypothèse — l'excédent de dépenses du budget définitif pour 1980 ne se chiffrerait qu'à légèrement plus de 1,1 milliard de francs. En effet, si pour l'année en cours l'excédent de recettes du budget ordinaire continue encore à couvrir plus de 80% des dépenses extraordinaires, ce mode de couverture des dépenses extraordinaires n'est cependant plus assuré au projet de budget pour l'année à venir que dans une proportion de 55%.

Cette dégradation des conditions d'équilibre global du budget est due essentiellement à la progression modérée des recettes ordinaires combinée aux efforts accrus des pouvoirs publics en vue de restructurer notre appareil productif et d'en améliorer la position concurrentielle.

Dans l'attente d'un redressement progressif des rentrées fiscales le recours accru à l'emprunt s'est imposé. L'emprunt prévu pour 1981 représente toutefois un montant proche du maximum pouvant être mobilisé par l'Etat dans les conditions actuelles du marché des capitaux national.

### Les priorités de la politique gouvernementale

L'examen précédent du contexte économique et financier ainsi que des grandes orientations du projet de budget pour 1981 a d'ores et déjà permis de dégager les accents de la politique gouvernementale. Aussi n'est-il pas étonnant que la plupart des actions prioritaires prévues pour l'année à venir sont concentrées sur les domaines économique et social.

*Le projet de budget pour 1981, un instrument important d'une politique économique à composante essentiellement structurelle*

Afin d'atteindre l'objectif primordial qu'est le maintien du plein emploi, les efforts de restructuration économique, dont l'urgence est renforcée du fait de la conjoncture internationale, se situent sur trois plans différents, mais complémentaires, à savoir la stimulation des investissements privés, l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises et le développement des infrastructures publiques.

#### a) Le renforcement du potentiel productif des entreprises

En vue du renforcement du potentiel de production le projet de budget prévoit une majoration considérable des crédits dans l'intérêt d'aides, directes et

indirectes, pour la consolidation et la diversification de l'industrie, y compris les crédits pour les besoins de l'aménagement de zones industrielles à caractère national. Au total, les transferts de revenus et de capitaux réservés à cette fin passent de 427 millions en 1979 à 845 millions en 1980 et à 1,026 milliard en 1981, soit une augmentation de plus de 140% en l'espace de deux ans seulement.

Dans le même ordre d'idées et conformément à ses déclarations de l'année dernière, le Gouvernement propose l'introduction d'un premier crédit de 15 millions permettant l'octroi de subsides pour la recherche appliquée et l'innovation en faveur d'entreprises de production et de prestations de services au niveau industriel.

L'encouragement des investissements et le renforcement de la compétitivité des entreprises doit également être recherché du côté du budget des recettes par le biais de la politique fiscale. Si une première étape vers l'abolition progressive de l'impôt sur le total des salaires vient d'être réalisée au moyen de la loi du 26 juillet 1980, la dégradation de la situation des finances de l'Etat a amené le Gouvernement à reporter la seconde étape de la prédictée réforme et de la remplacer par deux autres mesures, à savoir:

— en ce qui concerne l'impôt sur le total des salaires, le relèvement du seuil d'imposition de 800.000 à 1,6 million et de la limite d'application de l'abattement dégressif de 2,4 à 4,8 millions de francs;

— en matière d'impôt commercial, la majoration de l'abattement d'après le bénéfice d'exploitation de 400.000 à 600.000 pour les personnes physiques et de 200.000 à 400.000 francs pour les contribuables passibles de l'impôt sur le revenu des collectivités.

En vue de la sauvegarde du plein emploi dans la branche de l'aviation et du développement de la ville de Luxembourg en tant que centre financier et européen, le Gouvernement s'est proposé de verser à l'exploitant actuel de la ligne de transport aérien sur l'Atlantique nord des subventions pour un montant maximum de 90 millions de francs, pour autant que cette ligne continue à être exploitée dans l'attente d'une restructuration économique de la société. On peut signaler que par ailleurs des crédits pour un total de 120 millions sont prévus dans l'intérêt de la prolongation de la piste principale et de la création de nouvelles zones techniques et industrielles dans l'enceinte de l'aéroport.

#### b) L'amélioration de la position concurrentielle des entreprises

Face à la concurrence effrénée sur les marchés mondiaux, le Gouvernement entend accroître la compétitivité des entreprises dont les activités sont tournées vers l'exportation, et ce moyennant le perfectionnement et le renforcement de la promotion du commerce extérieur.

A cet effet, les crédits destinés à l'octroi de bonifications d'intérêt sur des crédits à l'exportation et de subventions pour l'expansion commerciale à l'étranger sont portés de 33 millions en 1980 à 45 millions en 1981.



Dans l'intérêt de la création de nouvelles facilités d'exportation pour l'industrie, le projet de budget aligne en outre un crédit de 50 millions comme deuxième tranche d'une nouvelle majoration, de 400 à 800 millions de la dotation de l'Office du Dueroire, à autoriser par une loi spéciale. Compte tenu des autres moyens dont peut disposer l'Office, la dotation ainsi accrue permettra de couvrir, à partir de l'année 1981, les risques concernant des exportations d'une valeur totale de plus de 5 milliards.

Dans le même but, le Gouvernement se propose de créer un instrument supplémentaire de soutien des exportations et d'avoir recours, tout comme dans les autres pays industrialisés, à la technique des prêts d'Etat à Etat. Un projet de loi ayant pour objet d'autoriser l'octroi de tels prêts et d'en confier la gestion à la Société nationale de crédit et d'investissement sera soumis aux instances législatives, tandis que le projet de budget comprend un crédit de 75 millions comme première tranche d'une dotation spéciale au profit de cette société.

c) Le développement des infrastructures publiques

Cet important effort d'aide à l'investissement des entreprises privées est complété par un volume élevé d'investissements directs de l'Etat qui témoigne de la ferme volonté du Gouvernement de créer et de parfaire les infrastructures publiques indispensables à la restructuration et à l'expansion du potentiel de production de notre économie.

Par rapport au compte provisoire de 1979 le total des investissements directs prévus pour 1981 présente une progression de 62 %, tandis qu'en comparaison avec les chiffres du budget définitif pour l'année en cours l'élément le plus dynamique est constitué par les investissements financés directement par le budget de l'Etat (+12,7%). La progression des crédits y relatifs résulte avant tout du nouveau relèvement de l'ordre de 270 millions de francs des crédits dans l'intérêt de l'amélioration du réseau routier existant.

Les tendances globales des fonds d'investissements publics étant exposées au chapitre concernant le commentaire des dépenses, on peut se limiter dans ce contexte à énumérer de façon non exhaustive les principaux projets dont le coût pèse de façon sensible sur le financement des fonds. Il s'agit en l'occurrence de projets concernant l'infrastructure autoroutière, les bâtiments administratifs d'importance ainsi que les équipements collectifs centraux en matière scolaire, sanitaire et sociale.

*Le projet de budget pour 1981 en tant qu'instrument de la politique sociale*

Malgré l'étroitesse des moyens disponibles, le Gouvernement a tenu à intégrer au projet de budget une série de mesures, au total très importantes, dans l'intérêt de l'amélioration de la situation matérielle de branches et de couches défavorisées de la population.

a) L'augmentation directe du revenu agricole

Etant donné que les perspectives moins favorables

qui affectent en général le développement économique remettent en lumière l'importance économique et sociale de l'agriculture, le programme gouvernemental prévoit notamment un effort accru en faveur de l'amélioration du revenu agricole. Aussi le Gouvernement a-t-il jugé indiqué de refixer pour 1981 le montant de l'indemnité compensatoire annuelle accordée aux exploitants agricoles, le crédit y relatif passant de 96 millions en 1979 à 160 millions en 1980 et à 250 millions en 1981.

b) La protection des couches défavorisées de la population

Le projet de budget aligne un certain nombre de crédits supplémentaires destinés au financement de nouvelles initiatives sectorielles ou ponctuelles à caractère social. Parmi ces mesures, il convient de signaler les actions suivantes:

	millions
— Majoration par la loi du 31. 7 1980 des pensions de certains bénéficiaires de pension ne remplissant pas les conditions prévues pour l'obtention des pensions minima . . . . .	+291
— Augmentation de 10% des revenus garantis par le Fonds national de solidarité	+ 34
— Revalorisation des rentes-accidents agricoles . . . . .	+ 4
— Education différenciée . . . . .	+ 28
— Intégration sociale de l'enfance . . . . .	+ 54
— Dotation du Fonds pour le logement à coût modéré . . . . .	+ 20
soit un total de	+431

Quant au domaine de la politique familiale, un certain nombre de mesures nouvelles prises au cours de l'année 1980 se répercuteront pleinement sur le budget de 1981. Il en est ainsi plus particulièrement du relèvement des allocations familiales pour le deuxième et le troisième enfant ainsi que de la création de l'allocation de maternité.

c) Les mesures d'allégement sélectif de la charge fiscale

En considération de la détérioration des conditions d'équilibre budgétaire, il s'avère impossible de procéder, pour l'année 1981, à de nouveaux et importants dégrèvements fiscaux, notamment à un ajustement supplémentaire du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le Gouvernement a cependant tenu à poursuivre en 1981, dans la limite des possibilités budgétaires, la mise en œuvre de nouvelles mesures ponctuelles tendant à éviter un alourdissement de la charge fiscale.

Dans cette optique le Gouvernement propose de réaliser dans le cadre de la loi budgétaire pour 1981, en dehors de l'adaptation indiciaire du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (moins-value de recettes de l'ordre de 650 millions), un certain nombre de réaménagements en la matière et dont le principal consiste dans le relèvement de 12.000 à

15.000 francs du montant annuel du minimum forfaitaire pour frais d'obtention en rapport avec les revenus nets provenant d'une occupation salariée.

En plus de ces mesures à prendre dans le cadre de la loi budgétaire, le Gouvernement se propose de mettre en œuvre en 1981, soit par la voie réglementaire, soit par la voie législative, divers autres allègements de la charge fiscale concernant notamment les conditions d'octroi de l'abattement forfaitaire du revenu imposable du chef de l'engagement d'une aide de ménage, l'abattement agricole ainsi que les forfaits pour frais d'obtention dont bénéficient les salariés invalides et infirmes.

Le déchet de recettes qui découle de la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures ponctuelles d'allègement des impôts grevant les personnes physiques est évalué à un montant total de quelque 150 millions pour l'exercice 1981, dont une somme de 110 millions concerne le relèvement du minimum forfaitaire pour frais d'obtention des salariés.

### Conclusions

Au terme de cet exposé, nous devons ensemble nous poser la question de savoir si le projet de budget pour 1981 remplit son rôle dans l'effort multiple que notre collectivité nationale a engagé pour rétablir notre économie.

Tout observateur objectif ne saurait répondre que par l'affirmative, étant donné que le projet en question participe aussi activement que possible, c'est-à-dire dans les limites des capacités de financement disponibles, aux objectifs prioritaires de la restructuration du potentiel productif de notre économie et de la continuation de l'œuvre de progrès social.

Aussi une simple addition des coûts présumés de l'ensemble des mesures prioritaires envisagées dans le cadre du projet de budget pour 1981 et décrites précédemment, avec un total de plus-values de dépenses et de moins-values de recettes de l'ordre de 720 millions de francs pour la politique économique et de 670 millions dans le domaine social, permet-elle d'apprécier à sa juste valeur l'envergure des moyens financiers mis en œuvre par le Gouvernement afin d'amortir les effets de la conjoncture internationale.

Si la politique budgétaire arrêtée dans le cadre du projet de budget répond ainsi parfaitement aux im-

pératifs de l'évolution économique et sociale connus à l'heure actuelle en utilisant pleinement les capacités de financement disponibles, il ne faut pas perdre de vue que le développement économique et social est de par nature dynamique et que les instruments de politique budgétaire doivent donc à chaque instant pouvoir être réajustés en fonction de besoins muables.

A cet égard l'évolution rapide qui caractérise par exemple certaines de nos branches économiques principales entraînera sans doute déjà de tels réaménagements au moment de la présentation des amendements gouvernementaux concernant le présent projet de budget. Par ailleurs la politique budgétaire structurelle pourrait subir une réadaptation sur base notamment des résultats du compte provisoire pour l'exercice en cours, de perspectives économiques fiables pour 1982 et les exercices suivants ainsi que des discussions budgétaires qui auront lieu dans cette enceinte.

En effet, les données du compte provisoire de 1979 et les prévisions budgétaires ajustées pour les exercices 1980 et 1981 font apparaître que la voie sur laquelle peut s'engager la politique budgétaire se rétrécit dangereusement entre ces deux objectifs que sont la croissance équilibrée à long terme et l'équilibre financier global.

Le présent et le proche avenir seront non seulement marqués par les effets de la récession économique, mais ils risquent également de connaître une dégradation graduelle de la situation des finances publiques sous l'effet notamment d'une progression modérée des rentrées fiscales en provenance des établissements bancaires. L'évolution récente au cours des années antérieures à 1979 ayant été caractérisée assez paradoxalement par une progression rapide des rentrées fiscales en période de crise économique, nous venons d'atteindre un point de rupture en matière de finances publiques.

C'est parce que les choses seront difficiles et risquent de le demeurer pour longtemps, que nous devons nous retrouver aussi nombreux que possible autour des objectifs essentiels de notre vie économique et sociale que sont le plein emploi, la restructuration et le renforcement du potentiel productif ainsi que la protection des branches et des couches défavorisées de la population.

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

Le premier au budget pour 1961 en sera un réajustement de la politique sociale

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre des Affaires intérieures, le Gouvernement a tenu à insister sur les points de détail que sont les retraites, les prix des logements, dans l'attente de l'adoption de la loi relative au statut de la fonction publique et de quelques dispositions de la prestation.

et l'augmentation directe du revenu agricole

Etant donné que les perspectives restent favorables

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

Dans cette section, le Gouvernement propose de réduire dans le cadre de la loi budgétaire pour 1961 les efforts de l'agriculture en matière de la loi de finances sur le revenu des personnes physiques (travaux effectués en 1959 et 1960) de 200 millions au profit d'un nombre de bénéficiaires en la matière et dans le principal résultat dans le développement de 12.000 à

# Der Haushaltsplan für 1981

Der Haushaltsplan für 1981, vorgelegt von Herrn Jacques Santer, Finanzminister,  
am 10. September 1980

## Einleitung

Im Bereich der öffentlichen Finanzen kennzeichnet sich unsere Gesellschaft durch das Anwachsen der Bedürfnisse, deren Befriedigung der nationalen Gemeinschaft anvertraut wird, und dies auf Kosten der individuellen Initiative. Die Entwicklung der öffentlichen Bedürfnisse erfordert eine Ausweitung des Eingreifens sowie der Aufgabenbereiche des Staates.

Angesichts des hohen Anteils des Bruttosozialproduktes, das heutzutage durch die Staatskassen fließt, stellt die jährliche Aufstellung des Staatshaushalts immer mehr den wichtigsten gesetzgebenden Akt des Parlaments dar.

So ist es nicht überraschend, daß die Vorlage des Haushaltsentwurfs zahlreiche Reaktionen in der öffentlichen Meinung und auch in den Fachkreisen hervorruft. Die Wahrnehmung, daß die Haushalts- und Finanzprobleme von vorrangiger Wichtigkeit sind, ist der Ausdruck des Interesses, das die Bürger der öffentlichen Angelegenheit entgegenbringen, und zwar in Zeiten wo viele unter ihnen von den Schwierigkeiten betroffen sind, denen wir alle zusammen entgegentreten.

Der Staatshaushalt ist ein wesentliches Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik, welches sich notwendigerweise in ein Netz von Zwängen einfügen muß. Indem die Hauptüberlegungen angedeutet werden, die der Ausarbeitung des Haushaltsprojektes für das Rechnungsjahr 1981 vorgestanden haben, möchte ich besonders in Erwägung ziehen, daß ein Haushaltsplan nicht einzeln betrachtet werden darf, das heißt außerhalb des wirtschaftlichen und finanziellen Rahmens oder der Gesamtpolitik, die von der Regierung verfolgt wird.

Da dieser Vortrag notgedrungen nur zusammenfassend sein kann, wird für weitere Erklärungen auf den Kommentar des Haushaltsentwurfs hingewiesen, welcher im 1. Band veröffentlicht ist.

## Der Wirtschafts- und Finanzrahmen

Da die Definierung und Bewertung einer Haushaltspolitik den wirtschaftlichen, sozialen und finan-

ziellen Gegebenheiten Rechnung tragen muß, befaßt sich das erste Kapitel dieser Vorlage mit den Grundtendenzen der Wirtschaft in Europa sowie in der Welt. Des weiteren wird versucht, die Folgen für unser Land zu schildern und die finanziellen Mittel anzugeben, die unserer Regierung für das kommende Rechnungsjahr zur Verfügung stehen.

## Grundtendenzen der internationalen Konjunktur

Auf Grund der Orientierungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Wirtschaftspolitik von 1980 und zur Ausarbeitung der Staatshaushaltsvorlagen für 1981 sowie der von der OECD aufgestellten wirtschaftlichen Zukunftsaussichten können die Prognosen in Bezug auf die internationale Wirtschaft wie folgt zusammengefaßt werden:

– Nach einer Periode ziemlich günstiger Wachstumsergebnisse wird ein leichter Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität die Entwicklung in den letzten Monaten dieses Jahres kennzeichnen.

Für das laufende Jahr könnte das Wachstum des Bruttoinlandproduktes dennoch 1,5% für die EG erreichen. Auch wenn auf Grund der gegenwärtigen Aussichten die Aufschwungsfaktoren wieder im Laufe des Jahres 1981 einigermaßen zu Kräften kommen können, wird der durchschnittliche Anstieg des Bruttoinlandproduktes im Vergleich zu 1980 jedoch kaum die Schwelle von 1% überschreiten.

– Die mäßige Verlangsamung der Preissteigerung, welche während der ersten Monate des laufenden Jahres festgestellt wurde, scheint dauerhaft zu sein, so daß die Durchschnittserfallsquote für die gesamte EG von etwa 12% auf ungefähr 10% für das kommende Rechnungsjahr sinken dürfte.

– Da die Verflachung der Wirtschaftsentwicklung mit einer ziemlich beträchtlichen, teilweise durch demographische Faktoren bedingten Zunahme der aktiven Bevölkerung zusammenfällt, ist die Zunahme der Arbeitslosigkeit trotz der andauernden Produktivitätsschwäche unvermeidbar.

– Was schließlich das Fortbestehen des Defizits der laufenden auswärtigen Operationen betrifft, könnte der jährliche Rhythmus von in den ersten Monaten dieses Jahres in der OECD-Zone erreichten 100 Milliarden Dollar bis auf 50 Milliarden im

ersten Halbjahr des kommenden Jahres herabgesetzt werden.

Wenn also keine neuen wesentlichen Störungen in den nächsten 12 bis 18 Monaten auftreten, scheinen die Industrieländer nicht unbedingt zu einer längeren wirtschaftlichen Stagnation verurteilt zu sein. Nichtsdestoweniger wird die Entwicklung wohl durch einen zeitweiligen Rückgang der Wirtschaftswachstumsrate gekennzeichnet, da vor allem die Unternehmen und Verbraucher sich erst nach einer gewissen Zeit der neuen Kosten- und Preisstruktur anpassen können.

Sich der Entwicklungsunterschiede in den verschiedenen Ländern bewußt, sehen die internationalen Gremien Maßnahmen vor, die die Produktivität und die Inflationslage verbessern sollen, um mittelfristig eine steigende Wachstumsrate und eine Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten zu erreichen. Dieses Streben nach einem ausgeglichenerem Wachstum muß hauptsächlich auf Maßnahmen beruhen, die auf das Angebot wirken, die Erweiterung der Produktionskapazitäten bewirken und das Wachstum ankurbeln. In dieser Optik könnte die Haushaltspolitik vorrangige Maßnahmen vorsehen, welche die Produktionskosten senken und die Investitionen fördern könnten.

#### *Die Zukunftsaussichten und die neuen Zwänge, die die luxemburgische Wirtschaft belasten*

Angesichts der Grundtendenzen der internationalen Konjunktur und infolge des Anstiegs des Bruttoinlandsproduktes um 1,5% für 1980, dürfte das Wachstum der luxemburgischen Wirtschaft kaum 1% für das ganze Jahr 1981 überschreiten, und dies trotz der progressiven Wiederbelebung der Wirtschaft. Die konjunkturelle Entwicklung unserer Wirtschaft, die sowohl mit positiven Elementen wie leider auch mit Sorgen gespickt ist, verlangt die Weiterführung einer hauptsächlich strukturellen Wirtschaftspolitik.

#### a) Die Lichtblicke der Konjunkturentwicklung

Die Lage des Arbeitsmarktes sowie die Preisentwicklung sind die wesentlichen positiven Elemente.

– Wenn für dieses ganze Jahr die Arbeitnehmerzahl wahrscheinlich um etwa 1% ansteigt, sieht man jedoch für 1981 eine Stagnation der Beschäftigungszahl vor. Trotz einer gewissen strukturellen Arbeitslosigkeit und einer dauernden Herabsetzung der Beschäftigten in der Stahlindustrie erklärt sich diese Quasistabilität durch die Einstellung neuer Arbeitskräfte in neuen Industrien sowie in kleineren Betrieben der sekundären und tertiären Wirtschaftsbereiche.

– Was die Entwicklung des Preisindexes angeht, geht die Anfang 1979 anziehende Preiserhöhung seit Mitte dieses Jahres wesentlich zurück, und dieses Nachlassen soll übrigens während des ganzen Jahres 1981 andauern. Der Haushaltsentwurf fußt demnach auf der Annahme eines innerjährlichen (Dezember/Dezember) Anstiegs des Preisindex

von 6–6,5% im Jahre 1980 und von etwa 4,5–5,5% im Jahre 1981.

Unter den positiven Elementen muß man noch die Investitionen in den neuen Industrien erwähnen. Die ersten Auswirkungen der neuen industriellen Diversifikationspolitik machen sich in der Tat seit 1979 im Bereich der kleineren und mittleren Unternehmen bemerkbar.

#### b) Die Problemkreise

Es bleiben aber noch Probleme, was die Entwicklung der ausländischen Nachfrage und der industriellen Produktion angeht und dies besonders im Zusammenhang mit der Vermarktung der Stahlerzeugnisse. Eine nach dem Ausland gerichtete Wirtschaft unseres Ausmaßes ist zwangsläufig den Risiken der Weltkonjunktur ausgesetzt. Der Dynamismus der seit 1979 bestehenden ausländischen Nachfrage hat nach einem Höhepunkt zu Beginn dieses Jahres im zweiten Trimester einen brutalen Umschwung erlebt. Dies ist hauptsächlich durch die Marktlage der europäischen Stahlerzeugnisse und den Rückgang in anderen Bereichen des Exporthandels zu erklären. Man kann also für 1981 die Hypothese festhalten, daß mit einer Stagnation, sogar mit einem leichten Nachlassen der Gesamtausfuhr sowohl im Volumen wie auch im Wert gerechnet werden kann.

Nach der Wiederbelebung der Wirtschaftsentwicklung, die gegen Ende dieses Rechnungsjahres auf europäischem Gebiet erwartet wird, dürfte sich die ausländische Nachfrage im Laufe des Jahres 1981 stufenweise verbessern. Wenn der progressive Anstieg des Exportvolumens noch ziemlich mäßig bleibt, so erwartet man jedoch eine erhebliche Aufbesserung der Verkaufspreise.

– Mit diesen Exportaussichten könnte sich die Produktion der Gesamtindustrie durch ein Nullwachstum für das ganze Jahr 1980 kennzeichnen. Auf dem Gebiet der Investitionen werden die Investitionen der Stahlindustrie höchstwahrscheinlich einen Rückgang im Vergleich zu 1979 verzeichnen. Sollte das Investitionsprogramm dieses Hauptwirtschaftszweiges erneut reduziert werden, verschlechtern sich zusätzlich die Zukunftsaussichten für 1981.

#### c) Die Berechtigung einer Wirtschaftspolitik mit hauptsächlich strukturellen Komponenten

Diesen neuen wirtschaftlichen Zwängen gegenübergestellt, die sich durch eine Verschärfung des internationalen Wettbewerbs in einem Zeitraum schwachen Wachstums kennzeichnen, wird die Regierung ihre Politik der Konsolidierung und der Diversifizierung der Wirtschaft im Hinblick auf die Vollbeschäftigung fortsetzen. Diese Anstrengung erfordert auch eine Anpassung der Außenhandelsstruktur.

Infolgedessen kann unsere nationale Gemeinschaft nur den Weg einschlagen, den der Regierungspräsident am 27. März 1980 mit folgenden Worten vorgezeichnet hat: «Angesichts dieser Verschärfung der Zwänge muß die Anpassungspolitik auf allen wirtschaftlichen und sozialen Gebieten und in allen

Wirtschaftszweigen geführt werden, denn nur die Geschmeidigkeit und die Schnelligkeit der strukturellen Anpassungen erlauben es der luxemburgischen Wirtschaft, ihre Wettbewerbsfähigkeiten in einem freien Wirtschaftssystem aufrechtzuerhalten und sogar zu verbessern.»

### *Die allgemeine Finanzlage des Staates*

Neben diesen wirtschaftlichen Aufgaben bilden die neueste Entwicklung und die aktuelle Lage der öffentlichen Finanzen ein zweites Bündel von Zwängen, denen man bei der Definierung und Bewertung der Haushaltspolitik Rechnung tragen muß.

#### a) Ein Umschwung im Resultat des Haushaltes

Trotz des anhaltenden Wirtschaftstrends, der sich durch einen Zuwachs des Bruttoinlandproduktes von volumenmäßig 2,6% kennzeichnet, konnten die provisorischen Konten von 1979 in nicht so günstigen Bedingungen wie diejenigen der früheren Haushaltsjahre abgeschlossen werden.

Mit einem geschätzten Ausgabenüberschuß von 1,1 Milliarde schließt das Rechnungsjahr 1979 nicht nur mit einem Fehlbetrag ab, der die Schätzungen des verabschiedeten Haushalts um 370 Millionen übersteigt, sondern es unterscheidet sich auch grundsätzlich von den früheren Haushaltsjahren. Die Konten dieser Jahre konnten nämlich zu günstigeren Bedingungen abgeschlossen werden als die Voranschläge des definitiven Haushalts es vermuten ließen (Unterschiede von 1,5 Milliarde für 1978 und von 1,1 Milliarde für 1977). Außerdem kennzeichneten sich die letzten Haushaltsjahre mit effektiven Einnahmeüberschüssen von 1 Milliarde, beziehungsweise 400 Millionen Franken.

Dieser wichtige Trendumschwung, der die Haushaltsführung 1979 geprägt hat, erfordert natürlich weitere Erläuterungen und Extrapolationen für die Zukunft.

Nachdem noch hervorzuheben bleibt, daß die Nettomehrwerte der Ausgaben ungefähr 800 Millionen Franken betragen, und daß angesichts der auf dem Kapitalmarkt herrschenden hohen Zinsen die Regierung die Ausgabe der im definitiven Haushalt vorgesehenen Anleihe von 500 Millionen verschoben hat, kann man sofort zur Entwicklung der wichtigsten Komponente der staatlichen Finanzierungsmöglichkeiten übergehen, nämlich die ordentlichen Einnahmen. Der Einnahmeüberschuß von 860 Millionen Franken im ordentlichen Haushalt ist ziemlich bescheiden im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren: 3,8 Milliarden 1978 z. B. Er ist das Resultat mehrerer verschiedenartiger wirtschaftlicher und technischer Faktoren, deren Auswirkungen sich teilweise gegenseitig neutralisiert haben.

Unter diesen Faktoren stellt man die interessanteste Entwicklung in der Mindereinnahme von über 400 Millionen Franken im Bereich der Körperschaftseinkommensteuer fest. Diese erklärt sich hauptsächlich aus der weniger günstigen Entwicklung der finanziellen Ergebnisse im Bankwesen, und sie ist weder auf einen Abbau der Zahl der Kreditan-

stalten noch auf eine Verminderung deren Geschäftsumsatzes zurückzuführen.

Durch die vom 7. Februar 1980 beschlossene gesetzliche Erhöhung der Gehälter der Staatsbeamten wird der endgültige Haushaltsentwurf für das Jahr 1980 mit einem geschätzten Ausgabenüberschuß von 630 Millionen Franken abgeschlossen. Dieses Defizit könnte sich noch erhöhen, weil die Gewinne der Banken auch dieses Jahr nicht so hoch gewesen sind als vorhergesehen und dadurch die Einnahmeschätzungen aus der Körperschaftssteuer die tatsächlichen Einnahmen um einen beachtlichen Betrag übersteigen werden.

#### b) Die Finanzierungsmöglichkeiten des Staates

Der in den provisorischen Konten für 1979 festgestellte Ausgabenüberschuß wurde durch einen Rückgriff auf die Haushaltsreserve abgedeckt, welche sich von 7,3 Milliarden Ende 1978 auf 6,2 Milliarden Ende 1979 verringert hat. Angenommen, die öffentlichen Gelder für das laufende Jahr würden unter den im definitiven Haushalt vorgesehenen Gleichgewichtsbedingungen verwaltet – Fehlbetrag von mehr als 600 Millionen Franken – und unter Berücksichtigung der obengenannten Überschätzung der Körperschaftssteuereinnahmen könnten die Staatsreserven einen weiteren Rückgang bis Ende des Jahres 1980 erfahren.

Was die öffentlichen Investitionsfonds anbelangt, beliefen ihre Reserven sich Ende 1979 auf zirka 5,6 Milliarden, da die tatsächlichen Verwirklichungen des letzten Jahres nur 2,6 Milliarden erreichten, während die Voranschläge des definitiven Haushaltsplanes sich noch auf 4,2 Milliarden Franken beliefen. Wenn man die optimistische Hypothese einer vollständigen Durchführung des diesjährigen im definitiven Haushaltsplan vorgesehenen Investitionsprogramms von mehr als 4,9 Milliarden Franken annimmt, so würden die Einlagen der Fonds Ende 1980 auf 3,4 Milliarden Franken sinken.

Zum Kapitel der strukturellen Tendenzen der öffentlichen Schuld muß gesagt werden, daß seit 1976 die Entwicklung der Gesamtstaatsverschuldung durch einen starken Zuwachs geprägt wird. In der Tat ist sie von 16,5 Milliarden Franken Ende 1975 auf 24,6 Milliarden Ende 1979 angestiegen; dies ergibt einen Jahresdurchschnitt von 10,6%.

Verantwortlich für diese ungünstige Entwicklung ist das sehr starke Ansteigen während der letzten Jahre der Schuld auf unbestimmte Frist. Dieser Teil der Staatsschuld, bestehend aus Staatsschatzscheinen zugunsten der beitragspflichtigen Pensionskassen, stieg von 5,7 Milliarden Ende 1975 auf ungefähr 14 Milliarden Ende 1979. Mit der Ausgabe von weiteren Staatsschatzscheinen von 1,8, beziehungsweise 2,5 Milliarden für 1980 und 1981, wird die Schuld auf unbestimmte Frist Ende 1981 18,4 Milliarden Franken übersteigen, das heißt, daß sich die vor sechs Jahren erreichte Schuld verdreifachen wird.

Diese Zahlen unterstreichen den bedenklichen Charakter der Finanzlage unseres sozialen Sicherheitssystems. Eine Verbesserung dieser Lage kann

nur im Rahmen der Globalreform erreicht werden, welche in der Regierungserklärung vom 24. Juli 1979 angekündigt worden ist.

Die mittel- und langfristige Schuld hat sich, angesichts der Nicht-Ausgabe der im 1979er Haushalt vorgesehenen Anleihe, um mehr als 750 Millionen verringert. Sie belief sich Ende letzten Jahres auf 8,5 Millionen Franken. Diese sehr günstige Entwicklung hat natürlich die Möglichkeiten für Staatsverschuldung nicht angegriffen, so daß diese den steigenden Bedürfnissen, mit denen unsere Wirtschaft ohne Zweifel in den kommenden Jahren konfrontiert werden wird, zugute kommen könnten.

In Zukunft werden sonder Zweifel immer häufigere und größere Rückgriffe auf dem Kapitalmarkt erforderlich. Dies erklärt sich einerseits durch die progressive Abbröckelungsgefahr der Staatsreserven und die zeitweilige Abschwächung der hauptsächlich aus dem Bankensektor stammenden Steuereinnahmen, sowie andererseits durch die gleichzeitige verstärkte Anstrengung um unser Produktionspotential auszubauen zur Sicherung der Vollbeschäftigung.

### Die Hauptakzente des Haushaltsplanes für 1981

Nach einem Überblick über den politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmen sowie über die budgetären Zwänge, möchte ich die großen Orientierungen des Haushaltsplanes für 1981 näher definieren und auch die Resultate der diesbezüglichen Diskussionen im Regierungsrat kommentieren.

#### Die Grundprinzipien der strukturellen Finanzpolitik

Laut der Regierungserklärung vom 24. Juli 1979 beabsichtigt die Regierung eine vorsichtige Haushaltspolitik zu verfolgen und darauf zu achten, daß das Ansteigen der Staatsausgaben mit der Entwicklung des Bruttosozialproduktes im Einklang steht. Sie wird sich bemühen, in einer kurz- und langfristigen Sicht den Parallelismus zwischen dem Wachstum der öffentlichen Ausgaben und dem Bruttosozialprodukt zu wahren mit Rücksicht auf die Elastizität der ordentlichen Einnahmen gegenüber dem Bruttosozialprodukt.

#### a) Festsetzung der Wachstumsrate

Auf Grund der Regeln der strukturellen Haushaltspolitik hat die Regierung die Wachstumsrate der Staatsausgaben für 1981 folgendermaßen festgesetzt:

— Mittelfristig geschätzte Wachstumsrate des Bruttoinlandproduktes (zu konstanten Preisen)	+2,5%
— Anstieg der Durchschnittserfallsquote des Lohnindex:	
* Korrektur des Haushaltsvoranschlag für 1980 (319,5 Punkte anstatt 314 Punkte)	+1,7%
* Wahrscheinlicher Anstieg zwischen 1980 und 1981 (336 Punkte anstatt 319,5 Punkte)	+5,2%

— Ausgleichsfaktor, der folgende Elemente berücksichtigt:

a) Überschuß der Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes im Vergleich zu derjenigen des Bruttoinlandproduktes, und b) Elastizität des Wachstums der ordentlichen Einnahmen im Vergleich zu demjenigen des wertmäßigen Bruttosozialproduktes (zu laufenden Preisen)

Gesamtsteigerung: +10,2%

Im Vergleich zu den im Haushaltsplan für 1980 angeführten Angaben, müssen die verschiedenen Elemente der Ausgabenwachstumsrate noch näher erläutert werden.

— Die Jahreswachstumsrate von 2,6% für die Periode von 1976–1980, sowie die schwache Zunahme von etwa 1% vorgesehen für 1981, haben die Regierung veranlaßt eine Korrektur der mittelfristigen Wachstumsmöglichkeiten des Bruttoinlandproduktes (in Volumen) nach unten vorzunehmen. Eine jährliche Durchschnittswachstumsmöglichkeit des Bruttoinlandproduktes von 2,5%, anstelle der von 3% im Haushaltsplan von 1980 vorgesehenen Rate, scheint eher den vorher angeführten wirtschaftlichen Aussichten Rechnung zu tragen.

— Unter Voraussetzung einer jährlichen Steigerung des Preisindex von 6–6,5% in 1980, und ungefähr 4,5–5,5% in 1981, muß die vorgesehene Erfallsquote der gleitenden Lohnskala um 1,7% für 1980 angehoben werden. Des weiteren ist ein Anstieg von 5,2% zwischen 1980 und 1981 vor auszusehen.

— Was die Möglichkeiten des mittelfristigen Wachstums des Bruttosozialproduktes im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt betrifft, ist die Regierung der Meinung, daß durch das zeitweilige Abflauen der Gewinnspanne im Bankensektor im nächsten Jahr, die Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes diejenige des Bruttoinlandproduktes nicht überschreiten wird.

— Die Neubewertung nach unten der mittelfristigen Wachstumsmöglichkeiten sowie der Ausfall von Einnahmen durch die einzelnen Maßnahmen zwecks Erleichterung der Steuerlast haben schließlich zu einer Anpassung nach unten der Elastizität der Wachstumsrate der ordentlichen Einnahmen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt geführt. Die durchschnittliche jährliche Rate wurde für das Jahr 1981 von 1 auf 0,5% herabgesetzt.

#### b) Der Gesamtumfang der Ausgaben für 1981

Da sie um insgesamt 11,5% angestiegen sind, konnten die vorgesehenen Gesamtausgaben im Haushaltsplan 1981 nicht ganz mit der jährlichen Wachstumsrate von 10,2% in Einklang gebracht werden, wie es in den vorher entwickelten Grundsätzen einer strukturellen Haushaltspolitik entsprochen hätte. Dennoch kann schon der Haushaltsplan 1981 als Vor-Austeritäts-Haushaltsplan bezeichnet werden. Die anfänglichen Haushaltsvorschläge der verschiedenen Ministerien sind in der Tat stark gekürzt

worden, und zwar um  $(56,3 - 51,1 =)$  5,2 Milliarden, oder um 10%.

Wenn trotz der massiven Krediteinschränkungen das gewünschte Ziel nicht erreicht werden konnte, so liegt die Ursache im Umstand, daß die Regierung eine große Zahl unkürzbarer Ausgaben berücksichtigen mußte, die zum Teil durch rezente Gesetzgebungen bedingt sind und deren finanzielle Auswirkungen, sei es ganz oder teilweise, noch nicht in Haushaltsplänen verankert waren. Die diesbezüglichen wichtigsten Maßnahmen sind:

- das Gesetz vom 8. 6. 1979 zur Förderung der Umstrukturierung und Modernisierung der Eisen- und Stahlindustrie;
- das Gesetz vom 21. 5. 1979 zur Organisation der Berufsausbildung, des technischen Sekundarunterrichtes und der kontinuierlichen Berufsausbildung;
- das Gesetz vom 27. 2. 1980 zur Erhöhung der Teuerungszulage zu Gunsten von verschiedenen Kategorien von Renten- und Lohnempfängern;
- das Gesetz vom 31. 7. 1980 zur Festsetzung der Bedingungen und Modalitäten, zwecks Erhöhung der Pensionen verschiedener Rentenempfänger, die die zum Empfang der Mindestpension

nen in den verschiedenen beitragspflichtigen Pensionsregimen vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllen.

Wenn andere weitere Ausgaben sich infolge der Verschlechterung der internationalen wirtschaftlichen Konjunktur als unumgänglich erwiesen haben, so kann das Ziel einer ausgewogenen Wachstumsrate nur durch den Einfluß des Staates auf das Angebot erreicht werden. Diese politische Orientierung findet ihren Niederschlag im Haushaltsplan durch Maßnahmen, die die Produktionskosten herabsetzen, die Investitionstätigkeit anregen und die Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft verbessern. Eine übermäßige Einschränkung der außerordentlichen Ausgaben in den vorher erwähnten Bereichen hätte sich demnach den vorrangigen Zielsetzungen der wirtschaftlichen, sozialen und budgetären Politik unseres Landes entgegengesetzt.

#### Die wichtigsten Zahlen des Haushaltsentwurfs

Im Vergleich zu der provisorischen Haushaltsrechnung des Rechnungsjahres 1979 und dem für 1980 verabschiedeten Staatshaushalt, sieht der Haushaltsentwurf für 1981 folgendermaßen aus:

	Provisorische Haushalts- rechnung 1979	Verabschiedeter Haushalt 1980	Haushalts- entwurf 1981	Schwankungen	
				in Millionen	in %
<i>Ordentlicher Haushalt</i>					
Einnahmen . . . . .	42.501,6	44.726,4	47.904,1	+3.177,7	+ 7,1
Ausgaben . . . . .	36.777,6	39.339,0	43.962,0	+4.623,0	+ 11,8
Überschüsse . . . . .	+5.724,0	+5.387,4	+3.942,1	-1.445,3	
<i>Außerordentlicher Haushalt</i>					
Einnahmen . . . . .	77,4	518,1	1.841,5	+ 1.323,4	+255,4
Ausgaben . . . . .	6.889,3	6.533,9	7.195,0	+ 661,1	+ 10,1
Überschüsse . . . . .	-6.811,9	-6.015,8	-5.353,5	+ 662,3	
<i>Gesamthaushalt</i>					
Einnahmen . . . . .	42.579,0	45.244,5	49.745,6	+4.501,1	+ 9,9
Ausgaben . . . . .	43.666,9	45.872,9	51.157,0	+5.284,1	+ 11,5
Überschüsse . . . . .	-1.087,9	- 628,4	-1.411,4	- 783,0	

ANMERKUNGEN: Die Beträge sind in Millionen Franken angegeben.

Die Prozentsätze stellen die Schwankungsraten des Haushaltsentwurfs für 1981 im Vergleich zu dem für 1980 verabschiedeten Haushalt dar; die Schwankungsraten der außerordentlichen und globalen Einnahmen sind berechnet unter Berücksichtigung der vorgesehenen Staatsanleihen von 500 und 1.750 Millionen für 1980 und 1981.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die Zahlen der provisorischen Haushaltsrechnung von 1979 und diejenigen des für 1980 verabschiedeten Haushalts in derselben Weise wie die des Haushaltsentwurfs für 1981 zusammengestellt; die Summe der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben stimmt also nicht überein mit den entsprechenden Summen der veröffentlichten Haushaltsrechnung und des Haushalts dieser Rechnungsjahre.



## *Die Gesamtentwicklung der Hauptbestandteile des Haushaltsentwurfs*

Erläuterungen zu den Hauptakzenten des Haushaltsplanes für 1980:

### a) Kommentar der Ausgaben:

Mit einem Total von mehr als 51,1 Milliarden, wachsen die vorgeschlagenen Kredite global um 5,2 Milliarden oder um 11,5% im Vergleich zu denen im verabschiedeten Haushaltsplan für 1980. In diesem Zusammenhang bleibt zu erwähnen, daß eine Globalprovision von 125 Millionen für Abänderungsanträge vorgesehen ist.

Allein schon die Wachstumsrate von 11,8% der ordentlichen Ausgaben überschreitet in beachtlicher Weise die Norm von 10,2%, die den Grundsätzen einer rigorösen, strukturellen Haushaltspolitik entsprechen würde. Auf Grund der ökonomischen Klassifikation der ordentlichen Ausgaben, kann man aber durch eine detaillierte Untersuchung feststellen, daß die Konsumausgaben, die bezeichnend sind für die Lebensart einer Verwaltung, nur um 10% ansteigen.

Die Kategorien von Ausgaben, welche die vorgesehene budgetäre Norm überschreiten, bestehen aus Einkommen- und Kapitalzuweisungen an andere Wirtschaftsbereiche, mit Zuwachsraten von respektiv 16,2 und 23,1%. Diese zusätzlichen Erläuterungen beweisen deutlich, daß die Gesamtentwicklung der Ausgaben bestimmt wird durch eine Einschränkung der Konsumausgaben sowie durch eine beachtliche Entwicklung der Zuweisungen, die das Resultat einer aktiven und vor allem strukturell ausgerichteten Wirtschafts- und Sozialpolitik sind. Abgesehen von den finanziellen Rückwirkungen dieser willensbetonten Haushaltspolitik, wären die ordentlichen Ausgaben nur von 30,5 bis 33,7 Milliarden angestiegen, was einer niedrigeren Wachstumsrate von 10,4% entsprochen hätte.

Die außerordentlichen Ausgaben, die besonders zum Finanzieren der öffentlichen Investitionen bestimmt sind, haben eine Wachstumsrate von 10,1% im Vergleich zu dem verabschiedeten Haushaltsplan von 1980 zu verzeichnen.

In diesem Zusammenhang haben die Dotierungen des verschiedenen Investitionsfonds im Vergleich zum Haushaltsplan von 1980 eine gewisse Stabilität erreicht und belaufen sich auf 2,750 Milliarden Franken. Da die Ausstattung des öffentlichen Sektors durch die Investitionsfonds auf einem sehr hohen und nie erreichten Stand von 4,9 Milliarden gehalten wird, muß die Finanzierung dieser Ausgaben teilweise durch Rückgriffe auf das Guthaben der Vorjahre in Höhe von mehr als 2,1 Milliarden abgesichert werden.

Das Gesamtgleichgewicht der öffentlichen Investitionsfonds kann nur erreicht werden durch einen Rückgriff auf die noch am Ende des Rechnungsjahres zur Verfügung stehenden Mittel, die infolgedessen von 3,4 Milliarden Ende 1980 auf 1,3 Milliarden Ende 1981 absinken werden. Angesichts des außergewöhnlichen Ausmaßes der Investitionsprogramme

muß diese Entwicklung, vom wirtschaftlichen Standpunkt betrachtet, aber als angebracht bezeichnet werden.

### b) Kommentar der Einnahmen

Die Einnahmen für 1981 belaufen sich auf 49,7 Milliarden und übersteigen diejenigen des verabschiedeten Haushaltes von 1980 um 4,5 Milliarden oder 9,9%.

In Bezug auf den Haushaltsplan 1980 ergibt sich eine Steigerung von 3,1 Milliarden oder 7,1% für die ordentlichen Einnahmen, welche hauptsächlich aus Steuereinnahmen bestehen.

Um das mäßige Ausmaß der Entwicklung der ordentlichen Einnahmen zu bewerten, sei darauf hinzuweisen, daß die effektiven Einnahmen zwischen 1978 und 1979 um weniger als 2% angestiegen sind und daß die vorgesehenen Einnahmen für 1981 dieses schwache Resultat von 1979 nur um etwa 12,7% überschreiten werden. Somit übertrifft der Anstieg nur knapp die zu erwartende Entwicklung des Preisindexes.

Dieses schwache Ansteigen der ordentlichen Einnahmen erklärt sich hauptsächlich durch die weniger günstige Entwicklung der Gewinne im Bankensektor und die dadurch bedingten Mindereinnahmen aus der Körperschaftseinkommensteuer. Die diesbezüglichen Einnahmen sind im Haushaltsplan 1981 nach unten neugeschätzt und auf 7,750 Milliarden festgesetzt worden, was einem Rückgang von 8,8% im Vergleich zu den im verabschiedeten Haushaltsplan für 1980 vorgesehenen 8,5 Milliarden entspricht.

Das schwache Ansteigen der ordentlichen Einnahmen wird des weiteren beeinflusst durch verschiedene schon für 1980 bereits getroffene und für 1981 vorgesehene steuersenkende Maßnahmen im Bereich der Einkommenbesteuerung der physischen Personen. Die Anpassung der Steuertabelle an den Index wird einen Ausfall von 750 beziehungsweise 650 Millionen zur Folge haben. Außerdem haben die vorher erwähnten Maßnahmen einen weiteren Einnahmeausfall von 450 Millionen für 1980 und 150 Millionen für 1981 verursacht.

Zu den wichtigsten Steuereinnahmen für 1981 zählen die Lohn- und Gehaltssteuer mit 11,5 Milliarden, die Körperschaftssteuer mit 7,7 Milliarden und die Mehrwertsteuer mit 6,1 Milliarden.

Im Kapitel der außerordentlichen Einnahmen sind Anleihen in einer Höhe von 1,750 Milliarden vorgesehen zur Finanzierung außerordentlicher Ausgaben, die nicht durch andere außergewöhnliche Einnahmen und auch nicht durch den Überschuß der ordentlichen Einnahmen gedeckt sind.

### c) Das Gesamtgleichgewicht des Haushaltsentwurfes

Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Anleihen, weist der Haushaltsentwurf für 1981 gegenwärtig einen Ausgabenüberschuß von 1,4 Milliarden auf. Dieses Defizit soll durch einen entsprechenden Rückgriff auf die Haushaltsreserve abgedeckt werden; diese ist ja dazu bestimmt die zyklischen, durch

Konjunkturschwankungen bedingten, Einnahmen- und Ausgabenüberschüsse auszugleichen.

Ohne Anleihe würde der Haushaltsentwurf für 1981 einen Ausgabenüberschuß von mehr als 3,1 Milliarden ausweisen, während unter derselben Hypothese für 1980 der Ausgabenüberschuß sich nur auf 1,1 Milliarde belaufen würde.

Wenn für das laufende Rechnungsjahr der Überschuß der ordentlichen Einnahmen noch mehr als 80% der außerordentlichen Ausgaben deckt, so werden für das kommende Rechnungsjahr nur 55% der außerordentlichen Ausgaben mit dem Überschuß der ordentlichen Einnahmen gedeckt werden können.

Die Verschlechterung des Gleichgewichts der Staatsfinanzen ist bedingt durch das schwache Ansteigen der ordentlichen Einnahmen und durch die intensiven Bemühungen der öffentlichen Instanzen, unser Produktionspotential zu restrukturieren und seine Konkurrenzfähigkeit zu verbessern.

In Erwartung einer allmählichen Verbesserung der Steuereinnahmen, mußte die Regierung auf eine hohe Staatsanleihe zurückgreifen. Angesichts der heutigen Situation auf unserem nationalen Kapitalmarkt hat der Staat durch die für 1981 vorgesehene Anleihe jedoch nahezu ein Maximum an Kapitalreserven flüssig gemacht.

### **Die Hauptmerkmale der Regierungspolitik**

Die vorhergehende Untersuchung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie der großen Richtlinien des Haushaltsplans 1981 hat uns bereits ermöglicht, die Akzente der Regierungspolitik hervorzuheben. So ist es auch nicht verwunderlich, daß die wirtschaftlichen und sozialen Bereiche in diesem Haushaltsplan den Vorrang haben.

#### *Der Haushaltsplan 1981: ein wichtiges Instrument der strukturellen Wirtschaftspolitik*

Um das Hauptziel der Vollbeschäftigung zu erreichen, werden die wirtschaftlichen Restrukturierungsmaßnahmen, deren Dringlichkeit durch die internationale Konjunktur verstärkt wird, auf drei sich ergänzenden Ebenen getroffen: die Stimulierung der Privatinvestitionen, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen und die Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur.

#### a) Die Steigerung des Produktionspotentials der Unternehmen

Um das Produktionspotential unserer Wirtschaft zu steigern, sieht der Haushaltsentwurf eine bedeutende Krediterhöhung in Form direkter sowie indirekter Finanzhilfen vor, zwecks Konsolidierung und Diversifizierung der Industrie, einschließlich der Kredite zur Schaffung von Industriezonen nationalen Charakters.

Insgesamt steigen diese Zuwendungen von 427 im Jahre 1979 auf 845 Millionen im Jahre 1980 und auf 1.026 Millionen im Jahre 1981, was eine Steigerung von mehr als 140% in nur zwei Jahren bedeutet.

Weiterhin und gemäß ihrer Erklärung des letzten Jahres schlägt die Regierung die Bereitstellung eines ersten Kredites von 15 Millionen vor, der die Bewilligung eines Zuschusses für angewandte Forschung und Innovation zugunsten der Produktions- und Dienstleistungsunternehmen einer industriellen Größenordnung ermöglicht.

Die Förderung der Investitionen sowie die Verstärkung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen soll auch mittels der Fiskalpolitik im Rahmen der Einnahmenseite des Haushaltsplans eine Lösung finden. Während eine erste Etappe der progressiven Herabsetzung der Lohnsummensteuer durch das Gesetz vom 26. Juli 1980 verwirklicht wurde, hat die Verschlechterung der Finanzlage die Regierung veranlaßt, die zweite Etappe dieser Reform zu verschieben und durch zwei andere Maßnahmen zu ersetzen, und zwar:

- die Anhebung der unteren Steuerschwelle von 800.000 auf 1.600.000 Franken und der Anwendungsgrenze des degressiven Abschlags von 2,4 auf 4,8 Millionen Franken, was die Lohnsummensteuer anbetrifft;
- die Erhöhung im Bereich der Gewerbesteuer des Betriebsgewinnabschlages von 400.000 auf 600.000 Franken für die Personen und von 200.000 auf 400.000 Franken für alle körperschaftssteuerzahlenden Steuerzahler.

Um die Vollbeschäftigung im Flugwesen, sowie die Stadt Luxemburg als Finanz- und Europa-Zentrum zu erhalten, hat die Regierung beschlossen, der Gesellschaft die momentan die Nord-Atlantik-Linie betreibt, Zuschüsse von maximal 90 Millionen Franken zu gewähren, mit der Maßnahme, daß diese Linie in Erwartung einer finanziellen Umstrukturierung der Gesellschaft weitergeführt wird. Außerdem kann man darauf hinweisen, daß insgesamt 120 Millionen im Interesse der Verlängerung der Hauptlandebahn sowie die Schaffung neuer technischer und industrieller Einrichtungen auf dem Flughafengelände vorgesehen sind.

#### b) Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

Angesichts der heftigen Konkurrenz auf dem Weltmarkt beabsichtigt die Regierung, die Wettbewerbsfähigkeit der Exportunternehmen zu steigern durch die Intensivierung und Verbesserung der Außenhandelsförderung.

So werden die Kredite für Zinszuschüsse auf Exportkrediten sowie für Beihilfen für den kommerziellen Ausbau im Ausland von 33 Millionen im Jahre 1980 auf 45 Millionen im Jahre 1981 angehoben.

Um die Exportmöglichkeiten für die Industrie zu erweitern, enthält der Haushaltsentwurf außerdem einen Kredit von 50 Millionen als zweite Tranche einer neuen Erhöhung von 400 auf 800 Millionen der Zuweisung an das Dekredereamt. Angesichts der anderen Mittel über die dieses Amt verfügt, wird diese durch Spezialgesetz zu genehmigende Zuwendung es 1981 erlauben, die Exportrisiken im Gesamtwert von mehr als 5 Milliarden zu decken. In derselben

Richtung schlägt die Regierung vor, ein weiteres Instrument zur Förderung des Exports zu schaffen und die Technik der Direktkredite an ausländische Staaten einzuführen. Ein Gesetzprojekt das solche Kredite gestatten soll und deren Verwaltung der Nationalen Kredit- und Investitionsgesellschaft (SNCI) anvertraut ist, wird auf den gesetzlichen Instanzenweg gebracht, während der Haushaltsentwurf einen ersten Kredit von 75 Millionen als erste Dotierung zugunsten der Nationalen Kredit- und Investitionsgesellschaft vorsieht.

c) Die Entwicklung der öffentlichen Infrastrukturen

Diese beträchtlichen Investitionshilfen an die Privatunternehmen werden noch durch hohe Direktinvestitionen des Staates ergänzt. Die Regierung nimmt sich hiermit vor, die öffentlichen Infrastrukturen, welche für die Restrukturation und die Ausdehnung des Produktionspotentials unserer Wirtschaft unentbehrlich sind, zu schaffen oder zu vervollständigen.

Verglichen mit dem provisorischen Kontenabschluß 1979 erreichen die gesamten Direktinvestitionen für 1981 eine Erhöhung von 62% während, verglichen mit dem definitiven Haushalt des laufenden Jahres, die Investitionen die direkt vom Staatshaushalt getragen werden sich als dynamischstes Element herausstellen (+12,7%). Die Steigerung dieser Kredite entsteht insbesondere durch das neuerliche Anheben auf 270 Millionen der Mittel, die der Verbesserung des bestehenden Straßennetzes dienen. Da die Globaltendenzen der Investitionsfonds im Kommentar der Ausgaben dargestellt wurden, kann man sich in diesem Zusammenhang darauf beschränken, die Hauptprojekte aufzuzählen, deren Finanzierung die Fonds in besonderem Maße belasten. Hierbei handelt es sich insbesondere um Projekte betreffend die Autobahninfrastruktur, die wichtigen Verwaltungsgebäude sowie die öffentlichen Einrichtungen im Bereich der Erziehung, der Gesundheit und des Sozialwesens.

*Die Haushaltsvorlage 1981 als Instrument der Sozialpolitik*

Trotz der Beschränktheit der verfügbaren Mittel hat die Regierung darauf bestanden, im Haushaltsentwurf eine Reihe von sehr wichtigen Maßnahmen einzufügen, die die materielle Lage der benachteiligten Bevölkerungsschichten verbessern sollen.

a) Die direkte Anhebung des landwirtschaftlichen Einkommens

Da die weniger günstigen Aussichten, die im allgemeinen die wirtschaftliche Entwicklung kennzeichnen, die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Landwirtschaft wieder in den Vordergrund stellen, sieht das Regierungsprogramm vor allem verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens vor. Außerdem hält die Regierung es für angebracht, den für die Landwirtschaft vereinbarten jährlichen Ausgleichbetrag neu festzusetzen, so daß der diesbezügliche Kredit, der von 96

Millionen im Jahre 1979 auf 160 Millionen im Jahre 1980 stieg, auf 250 Millionen im Jahre 1981 aufgestockt wird.

b) Schutz der benachteiligten Bevölkerungsschichten

Der Haushaltsentwurf sieht mehrere zusätzliche Kredite zur Finanzierung neuer sektorieller und punktueller Initiativen sozialen Charakters vor. Unter diesen Maßnahmen seien erwähnt:

	Millionen
— Erhöhung durch das Gesetz vom 31. 7. 1980 der Pensionen gewisser Pensionsempfänger, die die vorgesehenen Bedingungen für die Beziehung einer Mindestrente nicht erfüllen . . . . .	+291
— Erhöhung um 10% der vom nationalen Solidaritätsfonds garantierten Mindesteinkommen . . . . .	+ 34
— Aufwertung der landwirtschaftlichen Unfallrenten . . . . .	+ 4
— Ausbau des differenzierten Unterrichts	+ 28
— Soziale Integrierung der Jugend . . . . .	+ 54
— Kapitalausstattung des Fonds für den sozialen Wohnungsbau . . . . .	+ 20
Total:	+431

Was die Familienpolitik anbelangt, werden sich einige, während des Jahres 1980 eingeführten Maßnahmen voll auf den Haushalt 1981 auswirken. Dies gilt hauptsächlich für die Anhebung der Familienzulagen für das zweite und dritte Kind, sowie für die Verallgemeinerung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs.

c) Die Maßnahmen zur selektiven Verminderung der Steuerlast

Agrund der Verschlechterung der Haushaltsausgleichsbedingungen ist es unmöglich geworden, neue und wichtige Steuersenkungen – vor allem eine zusätzliche Anpassung des Einkommensteuertarifs – vorzunehmen. Die Regierung hat jedoch darauf gehalten, die Durchführung neuer punktueller Maßnahmen zur Vermeidung der Steuerlasterrhöhung, in den Grenzen der Haushaltsmöglichkeiten, fortzusetzen.

In dieser Optik und im Rahmen des Haushaltsgesetzes für 1981 beabsichtigt die Regierung außer der Preisindexanpassung des Einkommensteuertarifs (Mindereinnahme von 650 Millionen) mehrere Anpassungen in diesem Bereich zu verwirklichen, von denen die bedeutendste im Anheben von 12.000 auf 15.000 Franken des jährlichen Pauschalbetrages für Werbungskosten bezüglich der Einkünfte aus nicht selbständiger Arbeit besteht.

Neben diesen neuen Maßnahmen beabsichtigt die Regierung im Rahmen des Haushaltsgesetzes für 1981 entweder durch Reglement oder Gesetz weitere Steuererleichterungen vorzunehmen betreffend unter anderem die Bedingungen für den Erhalt eines Pauschalfreibetrages auf dem versteuerbaren Ein-

kommen aufgrund des Einstellens einer Haushaltshilfe, den Bauernfreibetrag sowie die Pauschale für die Werbungskosten der körperbehinderten Arbeitnehmer.

Die daraus entstehenden Mindereinnahmen werden auf einen Gesamtbetrag von etwa 150 Millionen für den Haushalt 1981 geschätzt; davon entfallen allein 110 Millionen auf die Erhöhung der Mindestpauschale für Werbungskosten der Arbeitnehmer.

### Schlußfolgerungen

Zum Abschluß dieser Erläuterungen müssen wir uns zusammen die Frage stellen, ob der Haushaltsplan für 1981 seine Rolle erfüllt im Hinblick auf die vielfachen Anstrengungen die unsere nationale Gemeinschaft unternimmt, um unsere Wirtschaft zu stärken.

Jeder objektive Beobachter muß diese Frage bejahen, weil der für 1981 vorgesehene Haushaltsplan, allerdings in den Grenzen der Finanzierungsmöglichkeiten, die Prioritäten der Restrukturation des Produktionspotentials und der Weiterführung des sozialen Fortschritts voll und ganz unterstützt. Selbst eine einfache Addition der mutmaßlichen Kosten, die aus den im Haushaltsplan vorgesehenen Prioritäten hervorgehen, die durch einen Ausgabenüberschuß und Einnahmenminderwert von 720 Millionen auf wirtschaftspolitischem Gebiet und von 670 Millionen auf sozialem Plan gekennzeichnet sind, ermöglicht es, die von der Regierung aufgewandten finanziellen Mittel zur Dämpfung der Auswirkungen der internationalen Konjunktur richtig zu bewerten.

Wenn auch die im Rahmen des Haushaltsplanes festgelegte Politik den aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Forderungen entspricht und von den vorhandenen Finanzierungsmitteln voll und ganz Gebrauch macht, darf man nicht aus dem Auge verlieren, daß die wirtschaftliche und soziale Entwicklung

naturgemäß dynamisch ist und den ändernden Bedürfnissen angepaßt werden muß.

Die schnelle Entwicklung, der einige unserer Hauptwirtschaftszweige ausgesetzt sind, wird bereits solche Anpassungen bei den Haushaltsabänderungsvorschlägen der Regierung mit sich ziehen. Nachher könnte die strukturelle Haushaltspolitik neu angepaßt werden auf Grund der Ergebnisse der provisorischen Konten für das laufende Rechnungsjahr, der Wirtschaftsperspektiven für 1982 und die folgenden Rechnungsjahre sowie der Haushaltsdebatten, die in diesem Hause stattfinden werden.

In der Tat zeigen die provisorischen Konten für 1979 und die für 1980 und 1981 angepaßten Haushaltsvorschläge, daß der Weg, den die Haushaltspolitik einschlagen kann, sich gefährlich zwischen den zwei folgenden Objektivitäten verengt: dem langfristigen, ausgeglichenen Wachstum und dem finanziellen Gesamtgleichgewicht.

Die Gegenwart und die nahe Zukunft sind nicht nur durch die Folgen des wirtschaftlichen Rückgangs gekennzeichnet. Sie sind auch bedroht durch die stufenweise Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage, die hauptsächlich durch ein mäßigeres Anwachsen der Steuereinnahmen aus dem Bankensektor bedingt ist:

Da die Entwicklung in den vorhergehenden Jahren durch ein paradoxal schnelles Wachstum der Steuereinnahmen inmitten einer wirtschaftlichen Krise bestimmt war, haben wir jetzt einen Wendepunkt auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen erreicht.

Weil die Lage schwierig ist und die Aussicht besteht, daß diese Schwierigkeiten von Dauer sein werden, müssen wir uns so zahlreich wie möglich zusammenfinden, um die wesentlichsten Zielsetzungen unseres Wirtschafts- und Soziallebens zu erreichen: Vollbeschäftigung, Umstrukturierung und Verstärkung unseres Produktionspotentials, sowie Schutz der benachteiligten Bevölkerungsschichten.