



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'État

Bulletin de documentation

SOMMAIRE

Présentation du projet de budget de l'Etat pour 1982 par Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances	1
Erklärung zum Staatshaushalt für 1982	10

Numéro spécial

Septembre **1981**

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

Présentation du projet de budget de l'Etat pour 1982 par Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances

Nous reproduisons ci-après le texte d'une déclaration de Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances, à l'occasion du dépôt du projet de loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice 1982 qui a eu lieu le 8 septembre 1981 à la Chambre des Députés.

Introduction

Conformément à une motion adoptée par la Chambre des Députés à l'occasion des discussions budgétaires de l'année passée, le Ministre des Finances s'est présenté vers la fin du mois de juillet devant la Commission des Finances et du Budget pour l'informer au sujet des perspectives et contraintes devant guider l'élaboration du projet de budget pour 1982. Depuis lors le Gouvernement en conseil a réussi à mettre au point le projet de budget et à proposer un mode de couverture des besoins de financement de l'Etat.

Dans le cadre de la présentation de ces options l'accent sera mis sur l'insertion du projet de budget dans l'environnement économique, social et financier ainsi que sur la description de la politique budgétaire en tant qu'élément essentiel de la politique économique et sociale du Gouvernement.

Une telle présentation du projet de budget doit nécessairement être succincte. Pour tout commentaire plus exhaustif, et notamment pour tout examen plus détaillé des données chiffrées, il est renvoyé au volume I du projet de budget.

1. Le projet de budget pour 1982: son environnement économique, social et financier

Le budget de l'Etat constitue un instrument essentiel de la politique économique et sociale qui doit nécessairement s'insérer dans un réseau de contraintes, souvent extra-budgétaires d'ailleurs. Dès lors, et comme tout autre élément faisant partie intégrante des rouages de l'économie nationale, le budget présente un aspect actif dans ce sens qu'il est de nature à exercer des impulsions sur d'autres agrégats et un aspect passif parce qu'il subit largement les aléas de l'évolution générale.

1.1 Les problèmes et perspectives structurels du développement économique, social et financier

Au cours des dernières années il est devenu de plus en plus évident que les politiques économiques devaient être adaptées pour faire face aux défis des années quatre-vingt. Il n'a pas encore été possible en

effet aux économies européennes de résister aux pressions inflationnistes résultant des chocs pétroliers, de s'adapter à un rythme assez rapide à la modification de la division internationale du travail et de créer suffisamment de possibilités d'emploi. Les efforts doivent être accentués pour améliorer les perspectives d'emploi et de croissance ce qui requiert une meilleure stabilité financière et un accent plus affirmé sur des politiques économiques à long terme axées sur l'offre.

- a) Un projet de budget s'intégrant parfaitement dans la politique économique et sociale du Gouvernement

La période que nous traversons à l'heure actuelle est marquée par les effets combinés d'une crise structurelle et d'une dépression conjoncturelle. Aussi importe-t-il de dépasser le cadre annuel de l'analyse pour la situer dans une optique des problèmes et perspectives de développement à moyen et à long terme.

C'est dans les termes suivants que le Gouvernement a récemment, à l'occasion de sa déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays, défini l'enjeu de la politique économique à mettre en place :

« La forte dépendance extérieure de notre pays exige une adaptation plus rapide aux nouvelles données internationales. Si nous voulons consolider nos acquis, il faudra développer la productivité dans tous les secteurs privés comme publics. Tout doit être mis en œuvre pour améliorer la flexibilité de notre économie afin d'atteindre un objectif prioritaire qui est le rétablissement de la compétitivité internationale de notre industrie. Mais la compétitivité est un tout, et celle de l'industrie dépendra largement des efforts des autres secteurs de l'activité nationale.

La mise en œuvre d'une politique structurelle active suppose des finances publiques équilibrées. Dans cette perspective il appartient à l'Etat de contribuer par des actions qui lui sont propres à la compétitivité de notre économie. Si l'Etat a donc à jouer un rôle important dans la restructuration de notre appareil productif, il ne faut pas ignorer que la politique financière et monétaire doit être conçue comme une politique de stabilité et de stimulation. Cela signifie,

en premier lieu, maîtriser la croissance des dépenses publiques et éviter l'engrenage pernicieux du déficit structurel.

Il faudra désormais savoir que des finances publiques équilibrées nécessitent de plus en plus des choix entre le souhaitable et le possible afin de dégager les moyens financiers nécessaires à la consolidation et au développement de notre appareil productif, au rétablissement du plein emploi, notamment des jeunes, et à la protection des économiquement faibles contre les méfaits de la crise économique. Les sacrifices que de tels choix comportent inévitablement devront être répartis équitablement sur toutes les catégories de notre population, sans aucune exception.

Le Gouvernement est prêt à assumer les lourdes responsabilités qui lui incomberont dans l'élaboration et l'exécution d'une politique d'austérité budgétaire, celle-ci étant en réalité, dans les circonstances actuelles, une politique de salut public. Cette politique fait appel à la solidarité nationale, car elle vise pour l'avenir la sauvegarde des intérêts primordiaux de la collectivité. »

b) Un projet de budget conforme à la stratégie communautaire

L'esquisse économique pluriannuelle de l'Europe des Dix que la Commission des Communautés européennes vient d'élaborer dans le cadre du projet de cinquième programme de politique économique à moyen terme pour la période 1981-1985 confirme à un niveau communautaire les grandes lignes de l'action proposée par le Gouvernement.

L'idée essentielle qui se dégage est que la Communauté ne peut espérer qu'une nouvelle reprise conjoncturelle — pour le cas où elle devrait intervenir — replacera automatiquement l'économie sur une trajectoire satisfaisante. L'économie européenne doit encore s'engager dans des mutations profondes et durables avant que nous puissions espérer une nette amélioration des perspectives économiques et envisager un retour durable à un niveau d'emploi satisfaisant.

La reprise de la croissance économique et la création d'un plus grand nombre d'emplois doivent dépendre essentiellement des politiques de l'offre visant à inciter les investissements, à réduire les coûts ainsi qu'à accroître la flexibilité de la main-d'œuvre et du capital. Cependant la maîtrise de l'inflation et l'amélioration de la stabilité, notamment en matière monétaire et budgétaire, sont des conditions essentielles pour atteindre les objectifs fondamentaux.

Cette stratégie, axée sur l'emploi et accordant une priorité absolue au développement de l'investissement productif et à la recherche de coûts de production compétitifs, exige une évolution structurelle des budgets, c'est-à-dire la mise en œuvre de véritables programmes à moyen terme en matière budgétaire. Il importe que les déficits publics se réduisent pour contribuer au processus graduel de redéfinition des priorités en matière de dépenses et de limitation de la croissance globale du secteur public dans le produit intérieur brut. A cet égard la Commission propose en

matière de dépenses publiques des objectifs à moyen terme qui soient légèrement inférieurs à la croissance envisagée pour le revenu national.

1.2 Les tendances fondamentales de l'évolution conjoncturelle

a) Un projet de budget tenant compte des données et perspectives de la conjoncture internationale

Pendant le premier semestre de 1981 la Communauté européenne a continué de subir les effets du deuxième choc pétrolier dont l'impact s'était traduit en 1980 par un ralentissement de la croissance, une aggravation de la situation de l'emploi, une accélération de l'inflation et une forte détérioration de la balance des paiements courants. Dans la plupart des pays occidentaux les perspectives à court terme demeurent difficiles à cerner et restent soumises à des influences contradictoires. Il en résulte que le passage de la récession à une reprise de la croissance se prolonge et la relance de l'activité, initialement prévue pour le premier semestre de l'année en cours, est différée de semestre en semestre.

Pour l'ensemble de l'année en cours on peut s'attendre à une réduction du produit intérieur brut de la Communauté en termes réels de l'ordre de 0,5 à 1%. Dans l'hypothèse d'une certaine reprise de l'activité économique, l'année 1982 pourrait à nouveau connaître un taux de croissance positif de quelque 1,5 à 2%.

L'ampleur de cette reprise demeure incertaine et elle risque d'être insuffisante pour enrayer l'extension du chômage dans le courant de l'année prochaine, le taux de chômage risquant de dépasser la barre des 8%. A noter qu'on devrait par ailleurs assister à un ralentissement de l'inflation — le taux de cette dernière passant de 11,5% en 1981 à 10,5% en 1982 — ainsi qu'à une légère amélioration de la situation extérieure de la Communauté.

En matière de budgets publics, les effets de la récession pèsent notamment sur la progression des recettes fiscales tandis que l'accroissement des dépenses publiques se maintient à peu près au rythme de 1980. Exprimé par rapport au produit intérieur brut de la Communauté, considérée dans son ensemble, le déficit budgétaire prévu en 1981 pour l'ensemble des administrations publiques atteindra un niveau de 4 à 4,3% (contre 3,6% en 1980) sans qu'il y ait une perspective suffisamment assurée de redressement de la tendance.

b) Un projet de budget répondant aux exigences de la conjoncture luxembourgeoise

L'année 1980 a été marquée par un fléchissement général de la demande étrangère doublée d'une crise aiguë sur le marché de la sidérurgie. En l'absence de perspectives de redressement à court terme il faut sans doute s'attendre pour l'année 1981 à une nouvelle accentuation du recul en volume de nos exportations. Pour ce qui est des prévisions pour 1982 les effets pervers d'une reprise générale de l'activité comportant une conjoncture sidérurgique médiocre

devraient provoquer une amélioration du niveau des exportations par rapport à 1981 sans qu'il en résulte pour autant une utilisation satisfaisante des capacités dans les branches concernées.

Parallèlement à l'affaiblissement sensible de la demande étrangère depuis le milieu de 1980, certains éléments de la demande intérieure ont progressivement été touchés par la persistance des incertitudes qui affectent la situation économique générale. En 1982 le développement de la consommation privée risque de subir davantage encore les effets de la stagnation du niveau d'activité et des impératifs croissants de compétitivité. Il en va de même pour la consommation des administrations, les mesures d'économie dictées par la situation des finances publiques pouvant même favoriser une certaine stagnation sinon être à l'origine d'un recul en termes réels.

La formation brute de capital fixe constitue donc le seul élément de la demande intérieure qui soit susceptible de connaître un léger redressement en 1982. D'une part, la réalisation du programme d'investissements prévu par l'accord Tripartite du 22 janvier 1981 devrait comporter un accroissement des investissements sidérurgiques par rapport au niveau de 1980, ceci toutefois sous réserve d'approbation par les instances communautaires. D'autre part, le niveau d'investissement des administrations publiques et celui des nouvelles entreprises demeurera sans doute relativement élevé. Quant à la construction résidentielle les évolutions en matière de coûts et de taux d'intérêt sont susceptibles de freiner son développement.

Vu cette demande peu dynamique et se basant sur le SEC, les services de la Commission des Communautés Européennes tablent sur un recul du produit intérieur brut en volume de quelque 3,1% pour 1981. Comme les perspectives à court terme ne sont guère meilleures, la légère reprise graduelle de la demande globale dans les économies occidentales étant affaiblie du fait de l'évolution peu soutenue de la demande intérieure et de la place particulière occupée par la sidérurgie, on doit prévoir une stagnation, voire même un léger recul supplémentaire de cet agrégat en 1982.

Vers la fin de 1981 et en 1982 on devrait assister sur le marché de l'emploi à un accroissement sensible des tensions, le niveau de chômage pouvant cependant être maintenu dans des limites acceptables grâce surtout aux nouvelles mesures tendant à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. En matière d'évolution des prix une décélération de l'inflation dans le courant de 1982 paraît fort probable.

1.3 Les capacités de financement de l'Etat

Au moment de la présentation du projet de budget pour l'exercice en cours le Gouvernement avait attiré l'attention du pays sur le revirement de tendance en matière d'exécution des budgets. Les résultats enregistrés depuis lors n'ont fait que confirmer cette dégradation progressive de la situation des finances publiques résultant des effets de la récession économique. L'établissement d'un inventaire aussi complet

que possible des capacités de financement de l'Etat s'impose donc plus que jamais.

- a) Un projet de budget s'insérant dans une évolution marquée par une dégradation progressive des finances publiques.

Le compte provisoire de l'exercice 1980 a pu être clôturé dans des conditions d'équilibre à peu près comparables à celles arrêtées dans le budget définitif, à savoir un excédent de dépenses de 980 millions. Dans l'appréciation de ce chiffre il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'importante plus-value de recettes enregistrée à propos de notre part dans les recettes communes de l'U.E.B.L. (+1,2 milliard) résulte essentiellement du décompte final opéré au titre des exercices 1977, 1978 et 1979 et est donc étrangère à l'évolution normale des recettes au titre de l'exercice 1980.

Certains postes de dépenses et de recettes ont par ailleurs subi des plus- et des moins-values notables dont quelques-unes découlent directement de l'évolution économique. Parmi ces dernières citons à titre non exhaustif:

– du côté des recettes, l'impôt sur le revenu des collectivités (–1,7 milliard), l'impôt sur les traitements et salaires (+1,2 milliard) ou encore la taxe sur la valeur ajoutée (+478 millions),

– et du côté des dépenses, l'aide à la S. N. des CFL (+125 millions) et surtout les crédits destinés à l'application des lois-cadres ayant pour but de stimuler l'expansion économique nationale (+880 millions).

En ce qui concerne l'exercice 1981, le budget voté a été modifié par la loi du 1^{er} juillet 1981 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie dans le sens d'un accroissement des dépenses extraordinaires pour un montant de 350 millions. Suite à cette modification le budget définitif pour 1981 se solde par un excédent de dépenses de 1,750 milliard compte tenu toutefois de l'emprunt projeté de 2 milliards.

Sur la base de ces chiffres et dans l'hypothèse où les déficits seraient couverts par un prélèvement sur la réserve budgétaire, cette dernière passerait de quelque 6,250 milliards à la fin de l'exercice 1979 à quelque 3,520 milliards à la fin de l'exercice en cours.

Quant aux fonds d'investissements publics, leurs avoirs se sont élevés à quelque 5,6 milliards à la fin de l'exercice 1979. En tenant compte des programmes d'investissements substantiels réalisés en 1980 (4,2 milliards) et projetés pour 1982 (3,6 milliards) ainsi que des alimentations décidées (quelque 2,750 milliards pour chacun des deux exercices en question), les avoirs des fonds à la fin de l'exercice 1981 tomberaient à un niveau de l'ordre de 3,3 milliards.

La résorption progressive de ces réserves en période de récession est absolument conforme au raisonnement économique régissant le fonctionnement de ces fonds non soumis au principe de l'annualité du budget. La continuité dans les investissements directs de l'Etat constitue en effet un des instruments les plus importants dont les pouvoirs publics peuvent se

servir en vue de maintenir la demande intérieure à un niveau satisfaisant et de stimuler par ce biais l'activité économique.

b) Un projet de budget ne perdant pas de vue les capacités et les besoins de financement futurs de l'Etat

En suivant l'évolution stable à partir de 1975 du pourcentage de la dette de l'Etat par rapport au produit national brut à prix courants ($\pm 16\%$) on peut admettre que l'équilibre budgétaire est respecté. En effet, l'augmentation de la valeur de la dette publique correspond à la croissance réelle de l'économie de telle sorte que la dette publique conserve la même importance relative.

Quelle que soit la marge de manœuvre dont le Gouvernement dispose encore en matière de recours au marché des capitaux, il n'en reste pas moins vrai que tout financement d'investissements par emprunt comporte un report des charges sur la génération suivante. Compte tenu du niveau de la fiscalité déjà élevé, le Gouvernement partage l'opinion de la Commission des Finances et du Budget lorsque celle-ci estime que le problème fondamental reste le freinage volontariste des dépenses de l'Etat.

L'appel au marché des capitaux ne doit jamais constituer une solution de facilité dont on pourrait ignorer les répercussions directes sur les autres secteurs économiques. Il doit au contraire être apprécié d'après certains critères, tels que la nature des dépenses financées par emprunt, le poids du service des intérêts et des amortissements de l'emprunt dans les budgets futurs ainsi que l'évolution de la dette publique par rapport à certains agrégats macro-économiques tels que le produit national brut et l'épargne nationale.

Le rapport très fouillé de la Commission au sujet du projet de loi autorisant le Gouvernement à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de deux milliards de francs au cours de l'exercice 1981 constitue à cet égard un document de base permettant d'apprécier la capacité d'endettement future de l'Etat.

2. Le projet de budget : ses traits essentiels

L'environnement économique, social et financier et les contraintes de politique budgétaire qui s'en dégagent étant décrits, on peut dès à présent aborder l'examen des grandes orientations qui ont présidé à l'élaboration du projet de budget pour 1982.

2.1 Les fondements de la politique budgétaire

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.

a) La détermination de la norme budgétaire

En vertu des règles de politique budgétaire structurelle il convient, dans une optique du moyen et du

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 P.N.B. Aussi la norme d'augmentation annuelle des dépenses a-t-elle été établie comme suit en ce qui concerne le projet de budget pour 1982.

— Croissance escomptée à moyen terme du produit intérieur brut en volume (à prix constants)	+0,0%
— Hausse de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires:	
* Correction de la prévision initiale concernant l'année 1981 (340,5 points au lieu de 336,0 points)	+1,3%
* Prévision de hausse entre 1981 et 1982 (358,5 points au lieu de 340,5 points)	+5,3%
— Facteur d'ajustement tenant compte	
a) de l'excédent de la croissance du produit national brut sur celle du produit intérieur brut 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)	+0,0%
Total (multiplicatif): +6,7%	

Par rapport à ceux mis en compte au projet de budget pour 1981, les principaux éléments de la norme de progression des dépenses nécessitent quelques précisions :

— Dans le cadre de l'élaboration des projets de budget pour 1980 et 1981 le Gouvernement avait mis en compte des taux de progression respectifs du produit intérieur brut en volume de 3 et de 2,5%. En réalité le produit intérieur brut n'a toutefois connu en 1980 qu'une faible expansion estimée à 0,5% et, d'après les prévisions actuelles, il risque de connaître une régression de quelque 3% pour l'année en cours. On a vu que pour 1982, et même dans l'hypothèse d'un redressement progressif de l'activité économique générale, l'évolution de cet agrégat des comptes nationaux sera probablement marquée par une stagnation, voire même un léger recul.

Dès lors, et tout en se situant dans une optique du moyen terme, le Gouvernement a cru devoir reviser ses prévisions du passé vers le bas et tabler sur une croissance zéro du produit intérieur — et national — brut en volume. Ce faisant il entend également respecter la motion adoptée par la Chambre des Députés l'invitant à mettre les composantes de la norme en concordance avec le rythme de développement économique sur une période pluriannuelle.

— En prévoyant, à partir du milieu de 1981, une légère décélération de la hausse des prix à la suite, d'une part, des mesures de blocage des marges et des mesures de modulation de l'échelle mobile des salaires ainsi que, d'autre part, des effets de la décélé-

ration de l'inflation attendue sur le plan communautaire, le rythme d'augmentation annuelle (déc./déc.) de l'indice des prix à la consommation devrait se réduire d'environ 7,5% en 1981 à 5,0% en 1982. Aussi le projet de budget pour 1982 a-t-il été établi en fonction de l'hypothèse d'un accroissement de 5,3% de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires entre les deux années en cause.

b) L'enveloppe globale des dépenses pour 1982

La norme fixée pour 1982 se situe parmi les normes les plus strictes que les différents gouvernements se sont imposées au cours des dix dernières années. Le seul facteur de hausse admis dans la détermination de l'enveloppe globale du projet de budget est constitué par l'évolution des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires, étant entendu que le niveau purement nominal d'une proportion importante des charges publiques – environ deux tiers de l'ensemble du budget ordinaire – est lié directement et automatiquement à l'indice des prix à la consommation par le biais de l'échelle mobile des salaires.

En dépit de la masse de ces dépenses dites incompressibles résultant de la législation existante et malgré l'envergure des dépenses à caractère économique et social nécessaires en vue du maintien de l'activité économique, le Gouvernement a tenu à accomplir un effort de réduction très substantiel des demandes de crédits. En opérant des réductions s'élevant au total à près de 3,3 milliards, il a réussi à limiter l'augmentation de l'enveloppe globale des dépenses à quelque 6,5% et à rester ainsi en-dessous de la norme découlant de l'application stricte des principes de politique budgétaire structurelle.

Conformément aux exigences d'une politique économique axée sur l'offre les efforts du Gouvernement ont surtout porté sur les dépenses de consommation de l'Etat ainsi que sur les subsides accordés au titre de participations aux frais de fonctionnement à d'autres organismes relevant notamment du secteur public. Le faible accroissement (+6,1%) des dépenses de consommation par excellence que constituent les achats de biens non durables et de services (code 12 de la classification économique des dépenses ordinaires) reflète l'intention du pouvoir exécutif d'entamer progressivement le freinage des dépenses dites incompressibles.

Le souci de freiner le développement des dépenses de personnel a amené le Gouvernement à réduire le *numerus clausus* des engagements supplémentaires à 60 unités (contre 75 unités pour 1981). Dans l'appréciation de ces chiffres il convient par ailleurs de tenir compte du fait que le chiffre pour 1982 comporte l'engagement de 30 stagiaires dans l'enseignement post-primaire et qu'il n'y a plus d'engagements hors *numerus clausus*. Ainsi donc, comparé aux années précédentes, on n'a pas seulement réduit le nombre des engagements nouveaux tombant sous le *numerus clausus* mais encore a-t-on supprimé la pratique consistant à prévoir des engagements de personnel hors *numerus clausus*.

2.2 Le développement des principaux chiffres et éléments budgétaires

a) Les principaux chiffres du projet de budget

Par rapport au compte provisoire de l'exercice 1980 et au budget définitif pour 1981, le projet de budget pour 1982 se présente comme suit :

	Compte provisoire 1980	Budget définitif 1981	Projet de budget 1982	Variation	
				en millions	en %
Budget ordinaire					
Recettes	47.220,8	48.670,3	52.529,3	+3.859,0	+7,9
Dépenses	40.900,9	44.421,7	48.448,4	+4.026,7	+9,1
Excédents	+6.319,9	+4.248,6	+4.080,9	- 167,7	
Budget extraordinaire					
Recettes	1.023,2	2.097,5	2.087,0	- 10,5	-0,5
Dépenses	8.323,5	8.096,5	7.505,2	- 591,3	-7,3
Excédents	-7.300,3	-5.999,0	-5.418,2	+ 580,8	
Budget total					
Recettes	48.244,0	50.767,8	54.616,3	+3.848,5	+7,6
Dépenses	49.224,4	52.518,2	55.953,6	+3.435,4	+6,5
Excédents	- 980,4	-1.750,4	-1.337,3	+ 413,1	

NOTES : Les montants sont indiqués en millions de francs.

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 1982 en comparaison du budget définitif pour 1981; les taux de variation des recettes, extraordinaires et totales, sont calculés compte tenu des emprunts de respectivement 2.000 millions et 2.000 millions prévus pour 1981 et 1982.

Les chiffres du projet de budget pour 1982 comportent

— au titre des dépenses ordinaires une provision globale pour amendements d'un montant de 100 millions;

— au titre des dépenses extraordinaires une provision globale pour amendements d'un montant de 25 millions.

b) Le développement des principaux éléments budgétaires

Avec un total de plus de 55,9 milliards, les crédits proposés pour 1982 progressent dans l'ensemble de quelque 3,4 milliards ou de 6,5% en comparaison de ceux prévus au budget définitif de l'année en cours.

Quant aux seules dépenses ordinaires, elles subissent une augmentation de 9,1%, c'est-à-dire une progression supérieure à la norme. Il faut noter dans ce contexte que les dépenses ordinaires sont constituées par un ensemble hétérogène de différentes catégories économiques et que les dépenses de consommation autres que les dépenses de personnel ne représentent par exemple que quelque 6,4% du total. Toute appréciation globale de ces chiffres devra donc nécessairement être complétée par un examen détaillé des différents postes sur base du regroupement économique sommaire figurant dans l'introduction au volume I du projet de budget.

L'évolution des dépenses extraordinaires est marquée par un recul de 7,3% par rapport au chiffre du budget définitif de 1981. Si l'on compare toutefois les chiffres des projets de budget pour 1981 et pour 1982 on note une progression des dépenses extraordinaires de quelque 4,3%. Toujours en se basant sur les projets de budget, on peut constater qu'exprimé en termes nominaux le montant atteint en 1982 est le plus élevé jamais atteint et se situe parfaitement dans le trend du passé.

Il n'en reste pas moins que l'évolution des dépenses extraordinaires découle d'une alimentation moins substantielle des principaux fonds d'investissements publics et autres de l'Etat. Le montant total des dotations prévues au projet de budget est inférieur de quelque 19% au montant inscrit au budget définitif de l'année en cours. Vu les réserves disponibles, cette politique correspond néanmoins parfaitement à la philosophie ayant présidé à la création de ces fonds. Elle permet en effet de maintenir pour 1982 les investissements directs de l'Etat à un niveau très élevé répondant aux exigences d'une politique économique anti-cyclique.

Avec un total de plus de 54,6 milliards, les prévisions de recettes pour 1982 dépassent de quelque 3,8 milliards ou de 7,6% les rentrées probables de l'exercice en cours.

La progression modérée des recettes ordinaires (+7,9%) est due d'abord et surtout au fait, qu'en raison d'un développement moins favorable des résultats financiers des établissements bancaires, la prévision de recettes concernant le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités a été révisée vers le bas. Alors que le budget voté pour 1981 émerge encore pour cet impôt un rendement présumé de 7,5 milliards, le projet de budget pour 1982 ne prévoit par contre plus qu'un produit compris entre 6,0 et 6,5 milliards, soit une prévision de recettes de 6,250 milliards (rentrées effectives au titre du compte provisoire 1980: 6,775 milliards; 1979: 7,092 milliards; 1978: 8,373 milliards).

Les prévisions de recettes fiscales établies pour l'exercice 1982 ont été fondées sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget. Sauf changement fondamental des tendances actuellement prévisibles ces estimations doivent donc être considérées comme réalistes.

Au chapitre des recettes extraordinaires le projet de budget pour 1982 prévoit l'émission de nouveaux emprunts pour un total de 2 milliards destinés au financement des dépenses extraordinaires inscrites au budget proprement dit et qui ne sont pas couvertes par les autres recettes extraordinaires ainsi que, surtout, par l'excédent de recettes au budget ordinaire.

3. Le projet de budget: ses accents fondamentaux

Soutien de l'économie et solidarité nationale, tels sont les deux objectifs essentiels du projet de budget pour 1982.

3.1 *Le projet de budget pour 1982: un instrument important d'une politique économique à composante essentiellement structurelle*

Devant l'aggravation de la crise économique, les options prises par le Gouvernement lors de la mise au point du projet de budget ont évidemment dû réserver la première priorité aux mesures destinées à stimuler la croissance économique et à assurer le plein emploi.

a) Les mesures de restructuration et de redressement économiques

Si la restructuration de l'industrie sidérurgique se trouve toujours placée au centre des efforts à déployer en vue de réaliser l'indispensable transformation structurelle de notre économie, il n'en demeure pas moins qu'un retour à une croissance équilibrée et à un plein emploi durable est très largement tributaire des possibilités de développement des autres secteurs économiques. Aussi convient-il d'englober dans une politique d'ensemble d'autres objectifs tels que la modernisation de l'agriculture, la diversification de notre appareil productif industriel, le développement du secteur tertiaire et l'amélioration des infrastructures au service de la compétitivité.

En vue du renforcement du potentiel de production de l'économie, et notamment du secteur industriel, le projet de budget prévoit un ensemble considérable de 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. Les fonds réservés à cette fin, et notamment à l'application des lois-cadres ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale ainsi que l'équilibre régional et de stimuler l'expansion de l'économie nationale s'élèvent à un montant de quelque 1,825 milliard, c'est-à-dire à un niveau comparable à celui du budget voté de 1981.

Conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1981 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie, ces crédits comportent des transferts pour un montant de 1 milliard accordés notamment sous forme de subventions en capital et d'aides extraordinaires et temporaires, conditionnellement remboursables.

Comme le progrès technique et l'innovation jouent un rôle moteur en matière de croissance économique et de progrès de productivité, un crédit soutenant la recherche appliquée et l'innovation avait été inscrit pour la première fois au budget de 1981 en faveur d'entreprises de production et de prestations de services au niveau industriel. Outre l'augmentation de ce crédit — qui passe de 15 à 25 millions dans le cadre du présent projet de budget —, un programme sélectif vient d'être élaboré en vue de dégager les instruments maximisant l'efficacité micro-économique des entreprises concernées et satisfaisant l'intérêt général de l'économie. Ce programme vise les différentes étapes de la mise au point d'un produit — études, prototypes, production, commercialisation — et propose des remèdes à différents problèmes cruciaux tels que l'accès au crédit pour les petites et moyennes entreprises ou encore l'insuffisance des capitaux à risque.

Etant donné le degré d'ouverture de notre économie sur l'extérieur, la politique de relance économique axée sur l'offre doit nécessairement réserver une place importante à la promotion du commerce extérieur. A cet effet les fonds destinés à l'octroi de bonifications d'intérêt sur les crédits à l'exportation et de subventions pour l'expansion commerciale à l'étranger continuent leur progression constante et s'élèvent à 47 millions de francs pour l'année à venir.

Dans l'intérêt de la création de nouvelles facilités d'exportation pour l'industrie le projet de budget aligne en outre un crédit de 65 millions comme deuxième tranche d'une nouvelle majoration de 400 à 800 millions de la dotation de l'Office du Ducroire, à autoriser par une loi spéciale. Dans le même but, et sur base d'un projet de loi ayant pour objet d'autoriser des prêts d'Etat à Etat, un crédit de 75 millions est prévu en tant que deuxième tranche d'une dotation spéciale au profit de la Société nationale de crédit et d'investissement.

b) Les investissements directs de l'Etat

Cet important effort d'aide à l'investissement des entreprises privées est complété par un volume élevé d'investissements publics 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.

Les investissements financés directement par le budget de l'Etat atteignent en effet un montant de plus de 2,9 milliards et sont en progression de plus de 12% par rapport à ceux inscrits au budget définitif de 1981. Quant à l'effort d'équipement du secteur public réalisé par l'intermédiaire des fonds spéciaux il

sera poursuivi activement en 1982. Abstraction faite de la dépense exceptionnelle opérée dans l'intérêt de l'acquisition anticipée du bâtiment Robert Schuman à Luxembourg-Kirchberg, les investissements opérés par le truchement de ces fonds passent en effet de plus de 3,3 milliards en 1980 à plus de 3,8 milliards en 1982, soit une majoration de plus de 13%.

Parmi les principaux travaux d'amélioration des infrastructures au service de la compétitivité économique citons à titre d'exemple: travaux de modernisation de la ligne de chemin de fer du nord (100 millions), prolongement de la piste principale de l'aéroport de Luxembourg (250 millions), effort financier accru et continu du Gouvernement en faveur de la modernisation du réseau de voirie normal (augmentation de plus de 38% pour les crédits de la section 54.4), investissements dans l'intérêt de l'agriculture (dotations du fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture et du fonds de remembrement des biens ruraux pour un montant de 350 millions), actions de certains fonds d'investissements publics et notamment celui des télécommunications (450 millions).

3.2 Le projet de budget pour 1982: un instrument essentiel d'une politique sociale sélective et solidaire

Une politique de restructuration économique ne saurait, aux yeux du Gouvernement, ni rendre les pauvres plus pauvres, ni les riches plus riches. Aussi dans le cadre d'une politique budgétaire marquée par un certain nombre de mesures d'austérité, les principales visées sociales du programme gouvernemental ne sauraient être perdues de vue. Le Gouvernement maintient les accents de la politique préconisée dans son programme même s'il doit en adapter les amplitudes à la situation économique actuelle.

a) Les dépenses nouvelles à caractère social

Le projet de budget aligne un certain nombre de crédits supplémentaires destinés au financement de nouvelles initiatives sectorielles ou ponctuelles à caractère social:

— Majoration de plus de 65% des aides à la construction d'ensembles de logements destinés soit à la vente, soit à la location. Le crédit total passe de 55 millions en 1981 à plus de 91 millions en 1982.

— Relèvement des allocations familiales à partir du troisième enfant pour un coût de 80 millions suivant le schéma ci-après (montants mensuels nets en francs; niveau d'indice 100):

familles à	montant actuel	supplément	montant proposé
1 enfant	400	—	400
2 enfants	1000	—	1000
3 enfants	2200	+200	2400
4 enfants	3400	+200	3600
5 enfants	4600	+150	4750
6 enfants	5800	+ 50	5850
7 enfants et plus:	montants inchangés		

– Augmentation des crédits en faveur des personnes handicapées de plus de 10% (montant total des dépenses prévues: plus de 600 millions).

– Relèvement de l'allocation de vie chère de 1600 à 1850 francs pour personnes seules et de 2400 à 2775 francs pour les ménages.

– Accentuation des interventions du fonds de chômage suite à la législation du 1^{er} juillet 1981 en faveur des salariés de la sidérurgie rendus disponibles en raison de la restructuration et de la modernisation de l'outil productif (financement du coût salarial de la DAC et indemnité temporaire de réemploi).

– Amélioration de l'infrastructure sociale et sanitaire (augmentation du nombre de lits de gériatrie à l'hôpital de Wiltz et équipement dans une première étape de 45 lits de gériatrie à l'ancien hôpital de Differdange; programme de modernisation de la station thermale de Mondorf-Etat).

b) L'adaptation sélective du barème de l'impôt sur le revenu

Ces dépenses supplémentaires à caractère social – dont l'énumération n'est pas exhaustive – se trouvent être complétées du côté des recettes par une adaptation sélective du barème de l'impôt sur le revenu.

Vu la situation économique difficile et les problèmes d'envergure qui en découlent pour l'équilibre des dépenses publiques le Gouvernement estime qu'une adaptation linéaire et générale du tarif de l'impôt ne saurait être envisagée. Dans ces conditions, et avec l'objectif de ne pas priver les bénéficiaires des catégories des revenus inférieurs de l'adaptation des barèmes à l'évolution du coût de la vie et de neutraliser dans leur chef les effets de l'augmentation de certains impôts indirects, un relèvement modulé des tranches de revenu du tarif de base actuel est proposé. Ainsi donc, et le Gouvernement tient à le signaler, des considérations économiques et financières auraient plaidé en faveur d'une non-adaptation du barème. Ce n'est que pour des considérations d'ordre social que le Gouvernement a tenu à incorporer l'adaptation sélective du tarif dans son paquet de mesures d'ordre fiscal visant à réduire le besoin de financement de l'Etat.

En ce qui concerne les modifications du tarif de base, les huit premières tranches de revenu sont adaptées intégralement à la variation de 7,5% des moyennes respectives de l'indice pondéré des prix à la consommation des six premiers mois des années 1980 et 1981. Pour les six tranches de revenu suivantes l'adaptation n'est que partielle en ce sens que le taux d'adaptation s'atténue pour passer de 7,5% à 0,5%. Au-delà de la tranche de revenu imposé à 39% les tranches de revenu de l'actuel tarif continuent à être applicables.

Le fait de ne pas relever les limites des tranches supérieures ne veut néanmoins pas dire qu'aucune réduction nominale de la charge fiscale n'est accordée aux revenus élevés. Il a uniquement pour effet d'interrompre la progression de la réduction nominale de l'impôt et de la maintenir à un montant constant. La

conséquence de l'adaptation proposée est que la réduction nominale croissante de la charge fiscale se stabilise à partir de la tranche de revenu imposé à 42%, c'est-à-dire à partir d'un revenu imposable de 429.000 pour la classe d'impôt I et de 858.000 pour les classes II et III.

La réduction nominale maximum varie comme suit en fonction de la classe d'impôt:

classe I	3.492	classe III ₂	9.478
classe II	6.984	classe III ₃	10.680
classe III ₁	8.369	classe III ₄	111.448

L'adaptation sélective des dispositions tarifaires suivant la procédure de modulation proposée entraîne une moins-value de recettes de l'ordre de 565 millions à charge du budget de l'exercice 1982.

3.3 La recherche d'un équilibre global

L'environnement économique et social défavorable de même que le caractère difficilement compressible d'une grande partie des dépenses budgétaires ont rendu particulièrement difficile la recherche d'un équilibre global pour le projet de budget de 1982.

a) Les modalités de financement de l'impasse budgétaire

En l'absence de tout emprunt ainsi que de toute mesure nouvelle en matière de fiscalité et en se basant sur les propositions budgétaires des départements ministériels, le projet de budget pour 1982 se serait soldé par un excédent de dépenses de l'ordre de 7,1 milliards de francs ou de quelque 5% par rapport au produit intérieur brut.

A l'issue de l'exercice de compression des dépenses décrit précédemment, le besoin de financement a pu être ramené à un montant de 3,8 milliards dont les modalités de couverture proposées sont exposées ci-après:

1. Recours à l'emprunt pour un montant correspondant à celui déjà prévu pour l'année en cours, à savoir 2 milliards de francs. Le montant des dépenses du budget extraordinaire à financer par le recours à un emprunt a été limité pour deux raisons essentielles, à savoir: l'étroitesse de notre marché des capitaux et la nécessité de ne pas trop alourdir la charge de la dette publique au cours des années à venir, eu égard notamment aux taux d'intérêt élevés actuellement en vigueur.

2. Augmentation de certaines taxes indirectes en vue notamment de les rapprocher des taux en vigueur dans les pays limitrophes. Cette charge fiscale supplémentaire est compensée dans le chef des petits et moyens revenus par le biais d'une adaptation sélective du barème de l'impôt sur le revenu. L'incidence de l'ensemble de ces mesures fiscales sur les recettes prévisibles de l'exercice 1982 a été évaluée comme suit (en millions de francs):

Mesures fiscales	Incidence budgétaire
1. Majoration du droit d'accise commun sur - l'essence (+1,5 franc/litre)	+444
- le gas-oil routier (+0,8 franc/litre)	+115
2. Majoration du taux de la T.V.A. de 5 à 10% sur les carburants	+230
3. Suppression du droit d'accise autonome sur les gas-oils destinés au chauffage do- mestique	-128
4. Majoration du taux de la T.V.A. de 2 à 5% sur les cigarettes, cigares, cigarillos et les tabacs à fumer, à priser et à mâcher	+170
5. Majoration de la taxe de consommation sur l'acool (+70 francs par litre d'alcool pur)	+130
6. Majoration du taux de la T.V.A. pour les articles de bijouterie et les fourrures (+10%)	+ 50
7. Adaptation de certaines taxes et presta- tions	+ 70
8. Adaptation sélective du barème de l'impôt sur le revenu	+565
TOTAL	+516

3. Prélèvement sur la réserve budgétaire qui par son essence même est destinée à compenser dans le temps les excédents de recettes et de dépenses cycliques résultant des fluctuations de la conjoncture économique. Le Gouvernement propose de limiter ce prélèvement à un montant de l'ordre de 1,3 milliard. Ainsi donc, et sur base des données actuellement disponibles, la réserve budgétaire disponible à la fin de l'exercice 1982 s'élèverait à quelque 2,2 milliards de francs.

b) Les conditions d'équilibre du projet de budget

Compte tenu des compressions de dépenses et des modalités de couverture du besoin de financement, les chiffres arrêtés dans le cadre du présent projet de budget font apparaître que l'excédent de recettes du budget ordinaire ne couvre les dépenses extraordinaires qu'à raison de 55%. Cette proportion est légèrement supérieure à celle du budget définitif de 1981

(52%), mais elle se situe nettement en-dessous des pourcentages enregistrés il y a de cela peu de temps encore.

Conclusion

L'évolution et les perspectives économiques peu rassurantes constituent sous un double point de vue l'élément déterminant du projet de budget pour 1982. Du côté des recettes, tout d'abord, le recul de l'activité se répercute négativement sur l'évolution de certaines grandes catégories de rentrées fiscales, tandis que du côté des dépenses une part de plus en plus importante des crédits doit être consacrée à la réalisation de l'objectif politique primordial que constitue le retour à une situation stable de plein emploi.

Un effort financier substantiel de la part du secteur public répondant aux besoins primordiaux, tant économiques que sociaux, de notre pays requiert des choix délicats, ceci surtout en pleine période de récession. L'effort de restructuration et de redressement de la compétitivité nationale entraîne un transfert vers les investissements privés et publics de ressources qui dans d'autres circonstances auraient pu aller à la consommation.

Une politique de ce genre doit être basée sur la solidarité de toute la population et sur les principes de la justice distributive. En présentant le projet de budget pour 1982 le Gouvernement croit avoir fait preuve de sa volonté de s'engager sur cette voie difficile et peu séduisante qu'il convient d'emprunter et d'accentuer davantage encore au cours des années à venir vu notamment les problèmes croissants d'équilibre budgétaire.

Le caractère de sélectivité, voire même d'austérité, de certaines mesures ne manquera certainement pas de déplaire et de susciter les réactions de l'un ou l'autre groupe de pression. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement estime qu'il est de son devoir de dire la vérité au pays. La restructuration de notre économie constitue une œuvre d'envergure nationale. De sa réussite dépend l'avenir de notre génération et celui des générations futures.

... (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)

... (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)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

... (text is mirrored and mostly illegible)

Erklärung zum Staatshaushalt für 1982

Nachstehend veröffentlichen wir den Text der Erklärung von Finanzminister Jacques Santer anlässlich der Einbringung des Haushaltsentwurfs für 1982 am 8. September 1981 in der Abgeordnetenkammer.

Einleitung

Gemäß der Motion, die im vergangenen Jahr im Rahmen der Budgetdebatten von der Abgeordnetenkammer angenommen worden war, hat der Finanzminister Ende Juli die Finanz- und Budgetkommission über die Möglichkeiten und Grenzen bei der Ausarbeitung des Haushaltsplans für 1982 unterrichtet. Daraufhin hat die Regierung in zahlreichen Ratsitzungen den Haushaltsplan ausgearbeitet und Wege vorgeschlagen, wie man den Finanzierungsbedarf des Staates decken könnte.

Nachfolgend werden, im Rahmen der getroffenen Optionen, die Hauptakzente auf die Anpassung des Haushaltsplans an die wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Gegebenheiten, sowie auf die Umschreibung der Haushaltspolitik als ausschlaggebender Faktor für die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung gelegt.

Diese Einführung zum Haushaltsentwurf ist notgedrungen kurz gefaßt. Für weitere Erklärungen wird auf den Kommentar des Haushaltsentwurfs, Band 1, hingewiesen.

1. Der wirtschaftliche, soziale und finanzielle Rahmen des Haushaltsplans für 1982

Der Staatshaushalt ist ein wichtiges Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik und muß sich notgedrungen einer ganzen Reihe von Zwängen unterwerfen, die oft außerhalb des Haushaltsbereiches liegen. Folglich hat der Haushalt eine Aktivseite in dem Sinne, daß er andere Wirtschaftsfaktoren beeinflussen kann, und eine Passivseite, d. h. er ist den Risiken des allgemeinen Fortschritts ausgesetzt, wie übrigens die wesentlichen Faktoren der nationalen Wirtschaftsapparatur.

1.1 Die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung und ihre strukturellen Probleme und Aussichten

Im Laufe der letzten Jahre ist es immer offensichtlicher geworden, daß die Wirtschaftspolitik den Erfordernissen der achtziger Jahre angepaßt werden muß. Es ist der europäischen Wirtschaft in der Tat noch nicht gelungen, dem Inflationsdruck – ausgelöst durch die Ölkrise – zu widerstehen, sich einem schnelleren Rhythmus in der Verschiebung der internationalen Arbeitsteilung anzupassen und genügend Arbeitsplätze zu schaffen. Größere Anstrengungen müssen gemacht werden, um die Aussichten auf Arbeit und Wachstum zu verbessern; dies wiederum erfordert eine verbesserte finanzielle Stabilität und einen verstärkten Akzent auf eine langfristige Wirtschaftspolitik, die sich nach dem Angebot orientiert.

a) Ein Haushaltsplan, der sich ganz in die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung integriert

Zur Zeit durchschreiten wir eine Periode, die gleichzeitig durch eine strukturelle Krise und eine konjunkturelle Depression gekennzeichnet ist. Deshalb ist es wichtig, den jährlichen Rahmen der Analyse zu erweitern, um dieselbe in der Optik einer mittel- und langfristigen Analyse der Probleme und Prognosen der Entwicklung zu sehen.

Kürzlich hat die Regierung, bei Gelegenheit ihrer Erklärung über die wirtschaftliche, soziale und finanzielle Lage der Nation, den Einsatz der Wirtschaftspolitik, die zu verwirklichen ist, folgendermaßen festgesetzt:

« Die starke Abhängigkeit unseres Landes vom Ausland verlangt eine schnelle Anpassung an die neuen internationalen Gegebenheiten. Wenn wir das, was wir bis jetzt erreicht haben, absichern wollen, müssen wir die Produktivität im privaten wie im öffentlichen Sektor fördern. Es muß alles versucht werden, um die Flexibilität unserer Wirtschaft zu verbessern, damit ein Ziel prioritär erreicht werden kann und zwar die Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Industrie. Aber die Wettbewerbsfähigkeit ist ein Ganzes, und die der Industrie wird stark von den Anstrengungen in den anderen Sektoren der nationalen Aktivität abhängig sein.

Die Durchführung einer aktiven, strukturellen Politik setzt gesunde öffentliche Finanzen voraus. In dieser Hinsicht ist es die Aufgabe des Staates, durch eigene Maßnahmen zu der Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft beizutragen. Wenn der Staat also eine wichtige Aufgabe beim Wiederaufbau unseres Produktionspotentials spielen muß, dann darf man nicht übersehen, daß die Finanz- und Geldpolitik als eine Stabilitäts- und Stimulierungspolitik gesehen werden muß. Dies bedeutet, vor allem, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben in den Griff zu bekommen und die nachteiligen Folgen eines strukturellen Defizits zu vermeiden.

Man muß von nun ab wissen, daß ausgewogene öffentliche Finanzen mehr und mehr die Entscheidung zwischen dem Wünschenswerten und dem Möglichen verlangen, damit die notwendigen finanziellen Mittel gefunden werden zur Konsolidierung und Entwicklung unseres Produktionspotentials, zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung – besonders der Jugend –, und zum Schutz der wirtschaftlich Schwachen gegen die Übel der Wirtschaftskrise. Die Opfer, die solche Entscheidungen unweigerlich mit sich bringen, müssen gerecht auf alle Kategorien unserer

Bevölkerung verteilt werden, und dies ohne Ausnahme.

Die Regierung ist bereit, die große Verantwortung zu übernehmen, die ihr bei der Ausarbeitung und Ausführung der budgetären Austeritätspolitik zufällt; letztere ist in Wirklichkeit unter den heutigen Umständen eine Politik des öffentlichen Wohls. Diese Politik ruft zur nationalen Solidarität auf, da ihr Ziel in Zukunft die Erhaltung der wichtigsten Interessen der Allgemeinheit ist. »

b) Ein Haushaltsplan gemäß der Europa-Strategie

Der mehrjährige Wirtschaftsplan der Europäischen Gemeinschaft, den die Kommission soeben ausgearbeitet hat, im Rahmen des Fünften Wirtschaftsprogrammes auf mittlere Sicht für die Zeit von 1981–1985, bestätigt auf europäischer Ebene die großen Linien der Maßnahmen, die die Regierung vorschlägt.

Der Hauptgedanke der sich herauschält, ist, daß die Gemeinschaft nicht erwarten kann, daß ein neuer Konjunkturaufschwung die Wirtschaft von selbst wieder auf Erfolgskurs setzen wird. Die europäische Wirtschaft muß sich auch tiefgreifenden und dauerhaften Änderungen unterwerfen, bevor wir auf eine Wiederbelebung der Konjunktur und auf eine Rückkehr zu einem befriedigenden Beschäftigungsniveau hoffen können.

Die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und die Beschaffung einer größeren Anzahl von Arbeitsplätzen müssen hauptsächlich von einer Angebotspolitik abhängig gemacht werden, die zum Ziel hat, Investitionen zu fördern, Produktionskosten zu senken sowie die Flexibilität der Arbeitskräfte und des Kapitals zu erhöhen. Die Bekämpfung der Inflation und die Verbesserung der Stabilität jedoch, besonders aus monetärer und budgetärer Sicht, sind unerläßliche Bedingungen, um die fundamentalen Ziele zu erreichen.

Diese Strategie, die auf die Beschäftigung ausgerichtet ist und eine absolute Priorität der Förderung der Produktionsinvestitionen und der Suche nach wettbewerbsfähigen Produktionskosten einräumt, verlangt eine strukturelle Entwicklung der Haushalte, d. h. den Einsatz von wirklichen, mittelfristigen Haushaltsprogrammen. Es ist wichtig, daß die öffentlichen Defizite sich verringern und so dazu beitragen, daß neue Prioritäten in Sachen Ausgaben gesetzt werden und daß der immer wachsende Anteil des öffentlichen Sektors am Bruttoinlandsprodukt in Grenzen bleibt. In diesem Sinne schlägt die Kommission, was die öffentlichen Ausgaben betrifft, vor, daß die mittelfristigen Ziele leicht unter dem geplanten Wachstum des nationalen Einkommens angesiedelt werden.

1.2 Die Hauptmerkmale der konjunkturellen Weiterentwicklung

a) Ein Haushaltsplan, der die Daten und Aussichten der internationalen Konjunktur berücksichtigt

Während des ersten Semesters 1981 hat die Europäische Gemeinschaft weiterhin die Folgen des zweiten Ölschocks verspürt, der 1980 folgende Auswirkungen hatte: eine Verlangsamung des Wachstums, eine Verschlimmerung der Beschäftigungslage, eine Beschleunigung der Inflation und eine starke Verschlechterung der Zahlungsbilanz. In den meisten westlichen Ländern bleiben die Aussichten kurzfristig schwer zu bestimmen und sind widersprüchlichen Einflüssen ausgesetzt. Daraus erfolgt, daß der Übergang von einer Regression zu einer Wiederbelebung des Wachstums sich hinzieht und der Konjunkturaufschwung, der zuerst für das erste Semester des laufenden Jahres vorgesehen war, von Semester zu Semester verschoben wird.

Für das laufende Jahr kann man eine Verringerung des Bruttoinlandsprodukts in der Gemeinschaft erwarten, und zwar zwischen real 0,5 und 1%. In der Annahme einer gewissen Erholung der wirtschaftlichen Aktivitäten, könnte das Jahr 1982 eine positive Zuwachsrate von 1,5 bis 2% haben.

Das Ausmaß dieser Erholung bleibt ungewiß, und könnte ungenügend sein, um die Ausweitung der Arbeitslosigkeit im nächsten Jahr in Grenzen zu halten; die Arbeitslosenrate könnte leicht 8% erreichen. Es ist hervorzuheben, daß man einen Rückgang der Inflation – die Inflationsrate betrug 1981 11,5% gegenüber 10,5% in 1982 – sowie eine leichte Verbesserung der Auslandsbilanz der Gemeinschaft erleben wird.

In Sachen öffentliche Haushalte wirkt sich die Regression besonders auf die Zuwachsrate der Steuereinnahmen aus, während das Wachstum der öffentlichen Ausgaben ungefähr gleich geblieben ist gegenüber 1980. Ausgedrückt im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft, als Ganzes betrachtet, wird das Haushaltsdefizit für 1981 für die Gesamtheit der öffentlichen Verwaltungen 4 bis 4,3% erreichen (gegenüber 3,5% in 1980), ohne daß Aussichten auf eine Umkehr der Tendenz zu erhoffen sind.

b) Ein Haushaltsplan, der den Forderungen der luxemburgischen Konjunktur entspricht

Das Jahr 1980 war gekennzeichnet durch ein allgemeines Nachlassen der Auslandsnachfrage, gekoppelt mit einer Krise auf dem Stahlsektor. Da kurzfristig keine Wende abzusehen ist, muß man für 1981 einen weiteren Rückgang des Volumens der Ausfuhren befürchten. Was die Prognosen für 1982 betrifft, müßten die gegensätzlichen Auswirkungen einer generellen Wiederbelebung der Aktivitäten, eine mittelmäßige Stahlkonjunktur inbegriffen, zwar eine Verbesserung des Anteils der Ausfuhren gegenüber 1981 zur Folge haben, ohne daß jedoch daraus eine zufriedenstellende Ausnutzung der Kapazitäten in den betroffenen Wirtschaftssparten resultiert.

Gleichzeitig mit einer spürbaren Abschwächung der Auslandsnachfrage seit Mitte 1980, sind verschiedene Abschnitte der Inlandsnachfrage mehr und mehr von den anhaltenden Ungewißheiten, die

die generelle wirtschaftliche Lage betreffen, heimge- sucht worden. Die Entwicklung der privaten Nach- frage im Jahre 1982 läuft Gefahr, verstärkt die Aus- wirkungen der Stagnation in der Wirtschaft und die wachsenden Anforderungen der Wettbewerbsfähig- keit zu spüren zu bekommen. Das gleiche gilt für die Nachfrage der Verwaltungen, da die durch die Lage der öffentlichen Finanzen bedingten Sparmaßnahmen zu einer Stagnation, wenn nicht sogar zu einem Rückgang in realen Preisen, führen können.

Die Bruttoanlageinvestitionen bleiben also der einzige Faktor der Inlandsnachfrage, der möglicher- weise 1982 einen leichten Aufschwung erfahren wird. Einerseits müßte die Verwirklichung des Investi- tionsprogrammes des «Tripartiteabkommens» vom 22. Januar 1981 eine Erhöhung der Stahl- investitionen gegenüber 1980 zur Folge haben, dies jedoch unter Vorbehalt der Zustimmung der euro- päischen Autoritäten. Andererseits wird der Investi- tionsstand der öffentlichen Hand und derjenige der neuen Unternehmen ohne Zweifel relativ hoch bleiben. Was den Bausektor anbelangt, insbesondere die Errichtung von Residenzen, werden die Kosten- und Zinsentwicklung den Aufschwung sicherlich bremsen.

Angesichts dieser wenig dynamischen Nachfrage und sich auf den SEC berufend, rechnet die Euro- päische Kommission mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von ungefähr 3,1% für 1981 (nach Volumen gerechnet). Da die kurzfristigen Aussichten kaum besser sind und die leichte Erho- lung der Gesamtnachfrage in den westlichen Län- dern geschwächt wird durch den Mangel an Unter- stützung seitens der Inlandsnachfrage und durch die spezielle Lage im Stahlsektor, muß man eine Stagna- tion voraussehen, wenn nicht sogar einen leichten, zusätzlichen Rückgang dieses wirtschaftlichen Ag- gregats für 1982.

Ende 1981 und während des Jahres 1982 wird der Arbeitsmarkt weiter sehr angespannt bleiben, doch kann die Arbeitslosenrate in Grenzen gehalten wer- den, dank der neuen Maßnahmen, die die Mobilität der Arbeitskräfte fördern. Bei der Preisentwicklung scheint eine Verlangsamung der Inflation im Laufe des Jahres 1982 sehr wahrscheinlich.

1.3 Die allgemeine Finanzlage des Staates

Bei der Vorlegung des Haushaltsplanes für das laufende Jahr hatte die Regierung das Land auf die Trendwende in Sachen Haushaltsführung aufmerk- sam gemacht. Die bis jetzt bekannten Resultate be- stätigen den schrittweisen Rückgang der öffentlichen Finanzlage, welche durch die Regression ausgelöst wurde. Die Aufstellung eines nach Möglichkeit voll- ständigen Inventars der Finanzkraft des Staates ist denn auch mehr denn je notwendig.

a) Ein Haushaltsplan, der sich in die Entwicklung einer schrittweisen Verschlechterung der öffent- lichen Finanzen einfügt

Die provisorischen Konten für das Rechnungsjahr 1980 konnten unter denselben Gleichgewichtsbedin-

gungen abgeschlossen werden wie im definitiven Haushalt vorgesehen, d. h. mit einem Ausgaben- überschuß von 980 Millionen. Man darf bei diesem Betrag jedoch nicht vergessen, daß die beachtlichen Mehreinnahmen durch unseren Anteil an den ge- meinsamen Einnahmen der U.E.B.L. (+1,2 Mrd) für die Jahresabschlüsse von 1977, 1978 und 1979 be- dingt sind und deshalb nichts mit der normalen Ent- wicklung der Einnahmen für 1980 zu tun haben.

Einige Einnahmen- und Ausgabenposten ver- zeichnen beachtliche Mehr- und Mindereinnahmen, die direkt von der Konjunktorentwicklung abzuleiten sind. Hier seien nur ein paar Beispiele aufgeführt:

– auf der Einnahmeseite, die Körperschaftsein- kommenssteuer (–1,7 Mrd), die Steuer auf Gehäl- tern und Löhnen (+1,2 Mrd) oder auch die Mehr- wertsteuer (+478 Millionen);

– auf der Ausgabenseite, die Hilfe an die natio- nale Eisenbahngesellschaft (+125 Millionen) und besonders die Kredite, die für die Ausführung der Kadergesetze bestimmt sind, die die Ausdehnung der nationalen Wirtschaft zum Ziel haben (+880 Millio- nen).

Was das Rechnungsjahr 1981 betrifft, so wurde der verabschiedete Haushaltsplan 1981 durch das Gesetz vom 1. Juli 1981 abgeändert, welches Maß- nahmen beinhaltet, die den Wiederaufbau und die Modernisierung der Stahlindustrie fördern sollen und durch das die außerordentlichen Ausgaben um 350 Millionen in die Höhe getrieben wurden. Nach dieser Abänderung schließt der definitive Haushalt für 1981 mit einem Ausgabenüberschuß von 1,750 Milliarden ab, die geplante Anleihe von 2 Milliarden miteinbezogen.

Auf der Basis dieser Zahlen und in der Annahme, daß die Defizite durch einen Rückgriff auf die Bud- getreserven gedeckt werden, würden letztere von 6,250 Milliarden Ende 1979 auf 3,520 Milliarden dieses Jahres sinken.

Die Guthaben der öffentlichen Investitionsfonds betragen 5,6 Milliarden Ende 1979. In Anbetracht der beträchtlichen Investitionsprogramme, die 1980 realisiert wurden (4,2 Milliarden) und für 1981 vor- gesehen sind (3,6 Mrd) sowie der Zuwendungen (un- gefähr 2,75 Mrd für jedes der zwei Rechnungsjahre), würden die Guthaben der Fonds Ende 1981 auf ei- nen Stand von insgesamt 3,3 Mrd fallen.

Die progressive Nutzung dieser Reserven in Re- gressionszeiten stimmt durchaus überein mit den wirtschaftlichen Überlegungen, denen diese Fonds unterworfen sind, d. h., daß sie nicht an das Budget- jahr gebunden sind. Die fortdauernden, direkten In- vestitionen des Staates sind in Wirklichkeit eines der wichtigsten Instrumente, denen sich der Staat bedie- nen kann, um die Inlandsnachfrage auf einem befriedi- genden Stand zu halten und auf diese Weise die Wirtschaft anzukurbeln.

b) Ein Haushaltsplan, der die zukünftigen Finanzie- rungsmöglichkeiten in Betracht zieht

Wenn man, ab 1975, die Entwicklung des Prozent- satzes der Staatsschuld gegenüber dem Bruttosozial-

produkt ($\pm 16\%$) bei konstanten Preisen verfolgt, kann man annehmen, daß das budgetäre Gleichgewicht respektiert wird. Die Wertsteigerung der öffentlichen Schuld stimmt tatsächlich mit dem realen Wirtschaftswachstum so überein, daß die Staatsschuld ihre relative Größe bewahrt hat.

Wie auch immer die Regierung auf den Kapitalmarkt zurückgreifen kann, es bleibt die Tatsache, daß jede Finanzierung von Projekten durch eine Anleihe einen Übertrag der Schuldenlast auf die nächste Generation bedeutet. Gesehen den hohen Stand der Steuerlast, teilt die Regierung die Meinung der Finanz- und Haushaltskommission, wenn letztere befindet, daß das Hauptproblem die Reduzierung der Staatsausgaben bleibt.

Der Rückgriff auf den Kapitalmarkt soll nie eine leichtfertige Lösung sein, deren direkte Auswirkungen auf andere Sparten der Wirtschaft man nicht ermessen könnte. Die Entscheidung muß, im Gegenteil, im Rahmen verschiedener Kriterien gemacht werden, wie zum Beispiel die Art der Ausgaben, die durch die Anleihe finanziert werden, die Last der Zins- und Rückzahlungen der Anleihe in den weiteren Haushalten sowie die Entwicklung der öffentlichen Schuld im Vergleich mit verschiedenen volkswirtschaftlichen Aggregaten wie das Bruttosozialprodukt und die nationale Sparquote.

Der sehr gründliche Bericht der Finanzkommission über die Gesetzesvorlage, welche es der Regierung ermöglicht, eine oder mehrere Anleihen in Höhe von zwei Milliarden während des Rechnungsjahres 1981 aufzugeben, stellt in dieser Hinsicht ein Basisdokument dar, welches uns erlaubt, den weiteren Verschuldungsspielraum des Staates zu ermes- sen.

2. Die Grundzüge des Haushaltsplanes für 1982

Da somit der wirtschaftliche, soziale und finanzielle Rahmen sowie die Grenzen der Haushaltspolitik beschrieben sind, können jetzt die großen Ziele, die bei der Ausarbeitung des Haushaltsentwurfs für 1982 gesetzt wurden, analysiert werden.

2.1 Die Grundlinien der Haushaltspolitik

Gemäß ihrer Erklärung vom 24. Juli 1979, beabsichtigt die Regierung eine umsichtige Haushaltspolitik zu betreiben, indem sie besonders darauf achtet, daß das Wachstum der Staatsausgaben an die Entwicklung des Bruttosozialproduktes gebunden ist.

a) Die Festsetzung der Haushaltsnorm

Auf Grund der Regeln der strukturellen Haushaltspolitik ist es angebracht, auf mittlere und lange Sicht, den Parallelismus zwischen dem Wachstum der öffentlichen Ausgaben und dem Bruttosozialprodukt zu wahren und gleichzeitig die Elastizität der ordentlichen Einnahmen gegenüber dem Bruttosozialprodukt zu berücksichtigen. Deshalb wurde die jährliche Wachstumsrate der Ausgaben für den Haushaltsplan 1982 wie folgt festgelegt:

— Mittelfristig geschätztes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (zu konstanten Preisen)	+0,0%
— Anstieg des Jahresdurchschnitts der Erfallsquote des Lohnindex:	
* Korrektur der anfänglichen Prognose für das Jahr 1981 (340,5 anstatt 336,0 Punkte)	+1,3%
* Voraussichtlicher Anstieg zwischen 1981 und 1982 (358,5 anstatt 340,5 Punkte)	+5,3%
— Ausgleichsfaktor, der folgende Elemente berücksichtigt:	
a) Überschuß des Wachstums (wertmäßig) des Bruttosozialproduktes im Vergleich mit demjenigen des Bruttoinlandsprodukts	
b) Elastizität des Wachstums der ordentlichen Einnahmen gegenüber demjenigen des Bruttosozialproduktes (wertmäßig und zu aktuellen Preisen)	+0,0%
Total (Multiplikationsfaktor):	
	+6,7%

Gegenüber den Faktoren, die für den Haushaltsplan 1981 berücksichtigt wurden, benötigen die jetzigen, wichtigsten Faktoren der Wachstumsrate der Ausgaben einige Erläuterungen:

— Bei der Ausarbeitung der Haushaltspläne für 1980 und 1981 hatte die Regierung Wachstumsraten von respektiv 3 und 2,5% für das Bruttoinlandsprodukt (quantitativ) vorgesehen. In Wirklichkeit hat das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1980 nur eine leichte Ausweitung auf circa 0,5% gekannt, und nach den neuesten Prognosen läuft das BIP Gefahr, einen Rückgang von 3% für das laufende Jahr zu erleiden. Man hat festgestellt, daß für 1982 die Entwicklung dieses Aggregats der nationalen Konten wahrscheinlich stagnieren oder sogar einen leichten Rückschlag erleiden wird, und dies sogar in der Hypothese einer fortschreitenden Belebung der Wirtschaft im allgemeinen.

Infolgedessen hat die Regierung sich in einer mittelfristigen Vorausschau veranlaßt gesehen, ihre früheren Prognosen nach unten zu revidieren und sich auf ein quantitatives Nullwachstum des Bruttoinland- und Bruttosozialproduktes einzustellen. Hinzu kommt, daß die Regierung die Motion, die von der Abgeordnetenkommission angenommen wurde, respektieren will. Diese Motion fordert die Regierung auf, die Bestandteile der Budgetnorm in Einklang zu bringen mit dem Rhythmus des wirtschaftlichen Wachstums über eine mehrjährige Periode.

— Angenommen ab Mitte des Jahres 1981 tritt eine leichte Verlangsamung der Preissteigerung ein als Folge einerseits des Blockierens der Gewinnspannen und Maßnahmen für eine Modulation der gleitenden Lohnskala, andererseits durch die Reduzierung der Inflation auf gemeinschaftlicher Ebene, so müßte sich der Rhythmus der jährlichen Steigerung (Dez./Dez.) des Preisindex von 7,5% für 1981 auf

5,0% für 1982 verringern. Deshalb wurde der Haushaltsplan 1982 in der Hypothese einer Steigerung von 5,3% (im Jahresdurchschnitt) der Erfallsquoten der gleitenden Lohnskala zwischen den betreffenden zwei Jahren ausgearbeitet.

b) Die Gesamtausgaben für 1982

Die Budgetnorm, die für 1982 festgehalten wurde, ist eine der strengsten, die die jeweiligen Regierungen während der letzten zehn Jahre angewandt haben. Nur eine Steigerung wurde bei der Festlegung des Gesamtkonzepts des Haushaltsplanes geduldet, und zwar die Entwicklung der Erfallsquoten der gleitenden Lohnskala; es muß jedoch dazu bemerkt werden, daß ein beachtlicher Teil der öffentlichen Ausgaben – ungefähr zwei Drittel des gesamten ordentlichen Haushalts – direkt und automatisch über die gleitende Lohnskala an den Preisindex gebunden ist.

Trotz der Größenordnung dieser Ausgaben, die wegen der momentanen Gesetzgebung als nicht reduzierbar gelten, und trotz den Ausmaßen der wirtschaftlichen und sozialen Ausgaben, die notwendig sind um das Wirtschaftswachstum zu erhalten, hat die Regierung darauf bestanden, eine beachtliche Reduzierung der Kreditanträge zu erreichen. Dadurch daß die Regierung diese Kreditanträge um fast 3,3 Mrd. reduziert hat, ist es ihr gelungen, die Gesamtentwicklung der Ausgaben auf 6,5% zu begrenzen und somit unterhalb der Budgetnorm, die der strikten Anwendung der Grundsätze einer strukturellen Haushaltspolitik entspricht, zu bleiben.

Gemäß den Anforderungen einer Wirtschaftspolitik, die sich nach dem Angebot richtet, haben sich die Bemühungen der Regierung besonders auf die Kon-

sumausgaben des Staates sowie auf die Subsidien konzentriert, die im Rahmen der Beteiligung des Staates an den Betriebskosten anderer Organismen vergeben werden und hauptsächlich dem öffentlichen Sektor angehören. Die geringe Steigerung von 6,1% des wichtigsten Bestandteils der Konsumausgaben – es sind dies der Kauf von Konsumgütern und von Dienstleistungen (Schlüssel 12 der ökonomischen Klassifikation der ordentlichen Ausgaben) – spiegelt die feste Absicht der Regierung wider, zunehmend die sogenannten «unreduzierbaren» Ausgaben zu verringern.

In ihrem Bestreben, die Personalkosten zu bremsen, sah sich die Regierung genötigt, den Numerus clausus der zusätzlichen Personaleinstellungen auf 60 Einheiten zu reduzieren (gegenüber 75 Einheiten im Jahr 1981). Bei der Bewertung dieser Zahlen muß man berücksichtigen, daß die Zahl für 1982 30 Posten für Stagiäre im postprimären Unterricht beinhaltet und daß es außerhalb des Numerus clausus keine zusätzlichen offenen Stellen gibt. So hat man, verglichen mit den vorigen Jahren, nicht nur die Zahl der offenen Stellen verringert, die unter den Numerus clausus fallen, sondern man hat auch die Praxis unterbunden, die darin besteht, außerhalb des Numerus clausus Personal einzustellen.

2.2 Die Entwicklung der wichtigsten Zahlen und Daten des Haushaltsentwurfs

a) Die wichtigsten Zahlen des Haushaltsentwurfs

Im Vergleich zu den provisorischen Konten des Rechnungsjahres 1980 und dem verabschiedeten Staatshaushalt 1981, sieht der Haushaltsentwurf 1982 folgendermaßen aus:

	Provisorische Konten 1980	Verabschiedeter Haushalt 1981	Haushaltsentwurf 1982	Veränderung	
				in Millionen	in %
Ordentlicher Haushalt					
Einnahmen	47.220,8	48.670,3	52.529,3	+ 3.859,0	+ 7,9
Ausgaben	40.900,9	44.421,7	48.448,4	+ 4.026,7	+ 9,1
Überschüsse	+ 6.319,9	+ 4.248,6	+ 4.080,9	- 167,7	
Außerordentlicher Haushalt					
Einnahmen	1.023,2	2.097,5	2.087,0	- 10,5	- 0,5
Ausgaben	8.323,5	8.096,5	7.505,2	- 591,3	- 7,3
Überschüsse	- 7.300,3	- 5.999,0	- 5.418,2	+ 580,8	
Gesamthaushalt					
Einnahmen	48.244,0	50.767,8	54.616,3	+ 3.848,5	+ 7,6
Ausgaben	49.224,4	52.518,2	55.953,6	+ 3.435,4	+ 6,5
Überschüsse	- 980,4	- 1.750,4	- 1.337,3	+ 413,1	

ANMERKUNGEN : Die Beträge sind in Millionen Franken angegeben.

Die Prozentsätze resultieren aus der Gegenüberstellung des Haushaltsentwurfs für 1982 und des für 1981 verabschiedeten Haushalts; bei den Veränderungsquoten der außerordentlichen und gesamten Einnahmen muß man die geplanten Anleihen von jeweils zwei Milliarden für 1981 und 1982 berücksichtigen.

Die Zahlen des Haushaltsentwurfs für 1982 enthalten:

- bei den ordentlichen Ausgaben eine Provision von 100 Millionen für Abänderungsanträge;
- bei den außerordentlichen Ausgaben eine Provision von 25 Millionen für Abänderungsanträge.

b) Die Entwicklung der Hauptbestandteile des Haushaltsentwurfs

Mit insgesamt 55,9 Mrd. erhöhen sich die vorgeschlagenen Kredite für 1982 global um 3,4 Mrd. oder 6,5% im Vergleich zu denen des verabschiedeten Haushaltsplans für 1981.

Was allein die ordentlichen Ausgaben anbelangt, so haben diese sich um 9,1% erhöht, d. h. eine Steigerungsrate, die über der Budgetnorm liegt. In diesem Zusammenhang muß bemerkt werden, daß die ordentlichen Ausgaben sich aus einer Vielzahl verschiedener Wirtschaftskategorien zusammensetzen und daß die Konsumausgaben, ausgenommen die Personalausgaben, nur 6,4% des Totals ausmachen. Die globale Beurteilung dieser Zahlen muß natürlich vervollständigt werden durch eine eingehende Untersuchung der verschiedenen Posten auf Grund der ökonomischen Klassifizierung, die sich in der Einleitung des ersten Bandes des Haushaltsentwurfs befindet.

Die Entwicklung der außerordentlichen Ausgaben ist durch einen Rückgang von 7,3% gegenüber dem verabschiedeten Haushalt 1981 gekennzeichnet. Wenn man jedoch die Zahlen der Haushaltsentwürfe für 1981 und 1982 vergleicht, bemerkt man eine Erhöhung der außerordentlichen Ausgaben von 4,3%. Sich immer noch auf die beiden Entwürfe beziehend, kann man feststellen, daß der nominelle Betrag, der für 1982 erreicht wurde, der bis jetzt höchste ist und sich so ganz dem Trend der Vergangenheit anpaßt.

Es ist hervorzuheben, daß die Entwicklung der außerordentlichen Ausgaben durch die geringeren Zuwendungen an die wichtigsten, öffentlichen Investitionsfonds und an andere Fonds des Staates bedingt ist. Der Gesamtbetrag der Zuwendungen, die im Haushaltsentwurf vorgesehen sind, ist um 19% geringer als der Betrag, der im verabschiedeten Haushalt 1981 eingetragen ist. Angesichts der verfügbaren Reserven, entspricht diese Politik trotzdem der Philosophie auf Grund welcher diese Fonds entstanden sind. Sie erlaubt es in der Tat, die direkten Investitionen des Staates für 1982 auf einem sehr hohen Stand zu halten, was genau den Forderungen einer anti-zyklischen Wirtschaftspolitik entspricht.

Mit einem Total von über 54,6 Mrd., werden die Einnahmen für 1982 voraussichtlich diejenigen des laufenden Rechnungsjahres um 3,8 Mrd. oder 7,6 übertreffen.

Der bescheidene Zuwachs der ordentlichen Einnahmen (+7,9%) ist zuerst und besonders darauf zurückzuführen, daß durch die geringeren Erträge der Bankinstitute, die geschätzten Einnahmen durch die Körperschaftseinkommensteuer nach unten überprüft werden mußten. Während der verabschiedete Haushalt für 1981 noch einen voraussichtlichen Steuerertrag von 7,5 Mrd. aufweist, sieht der Haushaltsentwurf für 1982 nur einen Ertrag von 6,0 bis 6,5 Mrd. vor, was Einnahmen voraussichtlich in Höhe von 6,250 Mrd. ausmacht. Anhand der provisorischen Konten betragen diese Einnahmen effektiv 1980: 6,75 Mrd., 1979: 7.092 Mrd., 1978: 8,373 Mrd.

Die voraussichtlichen Steuereinnahmen für das Rechnungsjahr 1982 wurden erstellt, indem man sich auf die wirtschaftlichen und finanziellen Daten bezogen hat, die bei der Ausarbeitung des Haushaltsentwurfs bekannt waren. Ohne fundamentale Veränderung der jetzigen Tendenzen, müssen diese Schätzungen voraussichtlich als realistisch angesehen werden.

Als außerordentliche Einnahmen sieht der Haushaltsentwurf für 1982 Anleihen in Höhe von insgesamt 2 Milliarden vor, die dazu bestimmt sind, die außerordentlichen Ausgaben zu finanzieren, die weder durch andere außerordentliche Einnahmen noch durch einen Überschuß des ordentlichen Haushalts gedeckt sind.

3. Die Hauptakzente des Haushaltsplans für 1982

Unterstützung der Wirtschaft und nationale Solidarität sind die zwei Hauptakzente des Haushaltsentwurfs für 1982.

3.1 Der Haushaltsplan 1982 als wichtiges Instrument für eine strukturelle Wirtschaftspolitik

Angesichts der Vertiefung der Wirtschaftskrise, mußte die Regierung bei der Ausarbeitung des Haushaltsentwurfs denjenigen Maßnahmen den Vorrang geben, die dazu bestimmt sind, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und die Vollbeschäftigung zu sichern.

a) Die Maßnahmen zur Restrukturierung und zum Wiederaufbau der Wirtschaft

Wenn die Restrukturierung der Stahlindustrie sich immer noch im Zentrum der Bemühungen befindet, die entfaltet werden um die unbedingt notwendige, strukturelle Umwandlung unserer Wirtschaft zu verwirklichen, so stimmt es ebenfalls, daß eine Rückkehr zu einem ausgewogenen Wachstum und zu einer dauerhaften Vollbeschäftigung sehr stark von den Entwicklungsmöglichkeiten der anderen Industriezweige abhängt.

Deshalb ist es wichtig, andere Ziele in dieser Gesamtpolitik zu berücksichtigen, wie zum Beispiel die Modernisierung der Landwirtschaft, die Diversifizierung unserer Industrie, die Weiterentwicklung des Dienstleistungssektors und die Verbesserung der Infrastruktur im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit.

Um das Produktionspotential unserer Wirtschaft, insbesondere unserer Industrie, zu stärken, sieht der Haushaltsentwurf eine beachtliche Anzahl von Krediten vor, die in der Form von direkten und indirekten Hilfen zur Konsolidierung und Diversifizierung unserer Industrie beitragen, die Kredite für die Einrichtung von Industriezonen miteingeschlossen. Die zu diesem Zweck eingesetzten Kredite, und besonders jene, welche die Anwendung der Kadergesetze zur Einführung und Koordinierung der Maßnahmen für eine Verbesserung der allgemeinen Strukturen und des regionalen Gleichgewichts sowie zur Förderung des nationalen Wirtschaftswachstums zum Ziel

haben, belaufen sich auf ungefähr 1,825 Milliarden, d. h. sie bleiben auf einem vergleichbaren Stand gegenüber 1981.

Gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 1. Juli 1981 betreffend die Maßnahmen, die den Wiederaufbau und die Modernisierung der Stahlindustrie fördern sollen, beinhalten diese Kredite Zuweisungen in Höhe von 1 Milliarde für Kapitalsubventionen und außerordentliche und zeitlich begrenzte, bedingt rückzahlbare Hilfen.

Da der technische Fortschritt und die Innovation eine treibende Kraft für das wirtschaftliche Wachstum und den Produktivitätsfortschritt darstellen, wurde zum ersten Mal im Haushalt 1981 ein Kredit für angewandte Forschung und für die Innovation zugunsten von Produktionsunternehmen und Dienstleistungen auf industrieller Ebene vorgesehen. Außer der Anhebung dieses Kredites – von 15 auf 25 Millionen im Rahmen dieses Haushaltsentwurfes – ist zusätzlich ein selektives Programm ausgearbeitet worden, um die Faktoren hervorzuheben, die die betriebswirtschaftliche Wirksamkeit der betroffenen Unternehmen optimieren und die allgemeinen Interessen der Wirtschaft befriedigen können. Dieses Programm zielt auf die einzelnen Etappen der Entwicklung eines Produkts – Experimentierung, Prototyp, Produktion, Vermarktung – und schlägt Lösungen vor für verschiedene, wichtige Probleme wie die Beschaffung von Krediten für die kleinen und mittleren Unternehmen oder wie die Unzulänglichkeit des Risikokapitals.

Wegen der Abhängigkeit unserer Wirtschaft vom Ausland, ist die Politik der Wiederbelebung unserer Wirtschaft nach dem Angebot orientiert und sie muß notgedrungen der Förderung des Außenhandels eine wichtige Rolle beimessen. Zu diesem Zweck nehmen die Mittel, die dazu bestimmt sind, Zinssubventionen auf Exportkrediten und Subventionen für den kommerziellen Ausbau im Ausland zu gewähren, ständig zu und belaufen sich auf 47 Millionen für das kommende Jahr.

In dem Bestreben, neue Exportmöglichkeiten für die Industrie zu schaffen, ist im Haushaltsentwurf ein Kredit von 65 Millionen vorgesehen als zweite Tranche einer erneuten Kapitalerhöhung von 400 auf 800 Millionen des Delkrederamts. Dies geschieht auf Grund eines Spezialgesetzes. Im selben Sinne und im Rahmen einer Gesetzesvorlage, die Direktkredite an andere Staaten gewähren soll, ist ein Kredit von 75 Millionen vorgesehen als zweite Tranche einer Sonderzuwendung an die Nationale Kredit- und Investitionsgesellschaft (SNCI).

b) Die Direktinvestitionen des Staates

Diese große Anzahl von Investitionshilfen für die Privatindustrie wird durch erhöhte, öffentliche Investitionen ergänzt, was bestätigt, daß die Regierung den festen Willen hat, die öffentliche Infrastruktur auszubauen und zu vervollständigen, die unentbehr-

lich ist für den Wiederaufbau und die Expansion des Produktionspotentials unserer Wirtschaft.

Die Investitionen, die direkt über den Staatshaushalt finanziert werden, erreichen effektiv eine Höhe von mehr als 2,9 Milliarden und die Wachstumsrate beträgt 12% gegenüber dem verabschiedeten Haushalt von 1981. Die Ausrüstung des öffentlichen Sektors, die durch die Spezialfonds finanziert wird, wird 1982 aktiv fortgesetzt. Wird die einmalige Ausgabe für den vorzeitigen Kauf des Robert Schuman Gebäudes auf Kirchberg ausgeklammert, so erhöhen sich die Investitionen mit Hilfe dieser Fonds von 3,3 Milliarden im Jahre 1980 auf mehr als 3,8 Milliarden im Jahr 1982, was eine Wachstumsrate von 13% ergibt.

Zu den wichtigsten Arbeiten, die zu einer Verbesserung der Infrastruktur im Interesse der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit beitragen, gehören: Modernisierung der Nordstrecke (100 Millionen), Verlängerung der Landepiste auf Findel (250 Millionen), ein erhöhtes und fortwährendes finanzielles Aufkommen zum Ausbau des normalen Straßennetzes (plus 38% für die Kredite der Sektion 54.4), Investitionen im Interesse der Agrarwirtschaft (Zuwendungen von 350 Millionen an den Fonds für die wirtschaftliche und soziale Orientierung der Landwirtschaft und an den Fonds für die Wiedereingliederung der Landgüter), Aktionen von verschiedenen öffentlichen Investitionsfonds und besonders des Fonds für das Fernmeldewesen (450 Millionen).

3.2 Der Haushaltsplan 1982 als wesentliches Mittel für eine selektive und solidarische Sozialpolitik

Aus der Sicht der Regierung darf eine Politik der Wirtschaftsbelebung weder die Armen ärmer, noch die Reichen reicher machen. Selbst im Rahmen einer im Zeichen der Austerität stehenden Budgetpolitik, dürfen die hauptsächlichen sozialen Akzente des Regierungsprogramms nicht aus den Augen verloren werden. Die Regierung hält die politischen Akzente, die in ihrem Programm angekündigt wurden, aufrecht, auch wenn sie deren Größenordnung der aktuellen Wirtschaftslage anpassen muß.

a) Die neuen zusätzlichen Sozialausgaben

Der Haushaltsentwurf enthält eine ganze Reihe von zusätzlichen Krediten, die der Finanzierung neuer sektorieller und punktueller Sozialmaßnahmen dienen:

– Erhöhung um mehr als 65% der Beihilfen für den Bau von Wohneinheiten, die entweder für den Weiterverkauf oder für die Vermietung an Privatpersonen bestimmt sind. Der Kredit steigt von 55 Millionen im Jahre 1981 auf 91 Millionen im Jahre 1982.

– Heraufsetzung der Familienzulagen ab drittem Kind, mit dem Kostenaufwand von insgesamt 80 Millionen nach folgendem Schema (monatliche Nettobeträge in Franken; Index 100):

Familien mit	Jetziger Betrag	Mehrbetrag	Zukünftiger Betrag
1 Kind	400	—	400
2 Kinder	1000	—	1000
3 Kinder	2200	+200	2400
4 Kinder	3400	+200	3600
5 Kinder	4600	+150	4750
6 Kinder	5800	+ 50	5850
7 Kinder und mehr:	unveränderte Beträge		

– Aufwertung der Kredite zugunsten der Behinderten um mehr als 10% (voraussichtlicher Kostenpunkt: mehr als 600 Millionen).

– Aufwertung der Teuerungszulage von 1.600 auf 1.850 Franken für Einzelpersonen und von 2.400 auf 2.775 Franken für Haushalte.

– Verstärkte Interventionen über den Arbeitslosenfonds auf Grund der Gesetzgebung vom 1. Juli 1981 zugunsten der Arbeitnehmer der Stahlindustrie, die durch die Modernisierung dieses Wirtschaftszweiges verfügbar geworden sind (Finanzierung der Lohnkosten der DAC und der einstweiligen Entschädigung bei der Wiedereinstellung).

– Verbesserung der sozialen und sanitären Infrastruktur (Aufstockung der Zahl der Pflegebetten im Wiltzer Krankenhaus und Ausstattung, in einer ersten Phase, des alten Differdinger Krankenhauses mit 45 neuen Pflegebetten; Modernisierung des Thermalbades in Mondorf).

b) Selektive Anpassung des Einkommensteuertarifs

Diese zusätzlichen sozialen Maßnahmen werden auf der Einnahmenseite durch eine selektive Anpassung des Einkommensteuertarifs ergänzt.

Wegen der schwierigen Wirtschaftslage und wegen des Ausmaßes der Probleme, die für den Ausgleich der Staatsfinanzen anstehen, hält die Regierung es für falsch, eine lineare Anpassung des Steuertarifs in Erwägung zu ziehen. Unter diesen Voraussetzungen hat die Regierung eine selektive Anhebung der Einkommenstranchen des Steuertarifs vorgeschlagen. Die Regierung will hiermit erreichen, daß die niedrigen Einkommensschichten bei der Anpassung der Steuertarife an die Lebenshaltungskosten größere Steuererleichterungen erhalten und daß somit für diese Kategorie die Auswirkungen der Anhebung einiger indirekter Steuern weitgehend neutralisiert werden. Die Regierung weist besonders darauf hin, daß wirtschaftliche und finanzielle Überlegungen zu einem Verzicht auf die Anpassung des Steuertarifs hätten führen müssen. Nur aus sozialen Erwägungen heraus hat die Regierung darauf bestanden, die selektive Tarifanpassung in das Gesamtpaket der Steuermaßnahmen aufzunehmen.

Was den Basistarif anbetrifft, so werden die acht ersten Einkommenstranchen zur Gänze an die 7,5prozentige Erhöhung des Lebenshaltungsindex angepaßt, so wie sie sich für die sechs ersten Monate der Jahre 1980 und 1981 ergibt. Für die nächsten sechs Einkommenstranchen wird die Anpassung an die Indexentwicklung von 7,5% auf 0,5 stufenweise abgebaut. Oberhalb der Einkommenstranche, die

mit einem Satz von 39% besteuert wird, bleiben die Einkommenstranchen des jetzigen Tarifs bestehen.

Die Tatsache, daß die Schwellen der oberen Einkommenstranchen nicht angehoben wurden, will nicht bedeuten, daß den höheren Einkommen keine nominale Ermäßigung der Steuerlast zugestanden würde. Es hat nur zur Folge, die Progressivität der Steuern zu unterbrechen und die nominalen Steuerermäßigungen der oberen Einkommenschichten konstant zu halten. Die Folge der vorgeschlagenen Anpassung ist, daß die nominal wachsende Ermäßigung der Steuerlast sich ab der Einkommenstranche stabilisiert, die mit 42% besteuert wird, d. h. ab einem versteuerbaren Einkommen von 429.000 Franken für die Steuerklassen I und ab 858.000 Franken für die Steuerklassen II und III.

Die maximale nominale Steuerermäßigung verändert sich folgendermaßen, je nach Steuerklasse:

Steuerklasse I	3.492
Steuerklasse II	6.984
Steuerklasse III ₁	8.369
Steuerklasse III ₂	9.478
Steuerklasse III ₃	10.680
Steuerklasse III ₄	11.448

Die selektive Anpassung der tariflichen Bestimmungen ergibt eine Mindereinnahme von 565 Millionen zu Lasten des Haushaltsentwurfs für 1982.

3.3 Der Haushalt und sein Gleichgewicht

Der ungünstige wirtschaftliche und soziale Rahmen sowie eine große Anzahl von schwer reduzierbaren Haushaltsausgaben haben es erschwert, ein globales Gleichgewicht für den Haushaltsentwurf 1982 zu erreichen.

a) Budgetärer Engpaß und Finanzierungsmöglichkeiten

Würde keine Anleihe aufgegeben, keine neuen steuerlichen Maßnahmen getroffen und hätte man die Haushaltsvorschlüsse der einzelnen Ministerien integral übernommen, so würde der Haushaltsentwurf für 1982 einen Ausgabenüberschuß von 7,1 Mrd Franken aufweisen, was ungefähr 5% des Bruttoinlandsprodukts entspricht.

Nach dem oben erwähnten Prozeß zur Reduzierung der Ausgaben, konnte der Finanzierungsbedarf auf 3,8 Mrd. herabgedrückt werden, der folgendermaßen gedeckt werden soll:

1. Wie im laufenden Jahr wird eine Anleihe von 2 Mrd aufgegeben. Aus zwei Gründen wurde der Betrag der außerordentlichen Ausgaben, der durch eine Anleihe finanziert wird, begrenzt: die Enge unseres Kapitalmarktes sowie die Notwendigkeit, die öffentliche Schuldenlast in den kommenden Jahren, besonders wegen der momentan hohen Zinssätze, nicht zu schnell anwachsen zu lassen.

2. Verschiedene indirekte Steuern werden angehoben, hauptsächlich um sie den Steuersätzen in den angrenzenden Ländern anzupassen. Diese zusätzliche Steuerlast wird bei den kleinen und mittleren Einkommen ausgeglichen durch die selektive Anpassung

sung des Einkommenstarifs. Die gesamten Steuermaßnahmen wirken sich wie folgt auf die voraussichtlichen Einnahmen des Rechnungsjahres 1982 aus (in Millionen Franken):

Steuermaßnahmen	Auswirkungen auf den Haushalt
1. Erhöhung der gemeinsamen Akzisensteuer auf	
– dem Benzin (+1,5 Fr./Liter) . . .	+444
– dem Dieselöl (+0,8 Fr./Liter) . . .	+115
2. Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 5 auf 10% auf den Treibstoffen . . .	+230
3. Aufhebung der eigenen Akzisensteuer auf dem Heizöl für Haushalte . . .	–128
4. Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 2 auf 5% auf Zigaretten, Zigarren, Zigarillos, auf Pfeifentabak und auf Schnupf- und Kautabak	+170
5. Erhöhung der Konsumsteuer auf dem Alkohol (+70 Fr. auf einem Liter hundertprozentigen Alkohols)	+130
6. Anhebung des Mehrwertsteuersatzes auf Juwelen und Pelzen (+10%)	+ 50
7. Anpassung von verschiedenen Dienstleistungen	+ 70
8. Selektive Anpassung des Einkommensteuertarifs	+565
TOTAL	+516

3. Inanspruchnahme der Haushaltsreserve die, gemäß ihrer Bestimmung, die zyklischen Einnahmen- und Ausgabenüberschüsse, die durch die Konjunkturschwankungen entstehen, zeitlich auszugleichen hilft. Die Regierung schlägt vor, diese Haushaltsreserve nur in Höhe von 1,3 Mrd zu beanspruchen. So wird diese Reserve, auf Grund der jetzigen Daten, am Ende des Rechnungsjahres 1982, 2,2 Mrd Franken betragen.

b) Die Gleichgewichtsbedingungen des Haushaltsentwurfs

Wenn man den reduzierten Ausgaben und den Deckungsmitteln des Finanzierungsbedarfs Rechnung trägt, lassen die Zahlen, die in diesem Haushaltsentwurf festgehalten worden sind, erkennen, daß der Einnahmenüberschuß des ordentlichen Haushalts die außerordentlichen Ausgaben nur zu 55% decken. Dieses Verhältnis liegt leicht über dem des verabschiedeten Haushalts von 1981 (52%), liegt jedoch weit unter den Prozentsätzen die noch bis vor kurzer Zeit galten.

Schlußfolgerung

Der Haushaltsentwurf 1982 wird, in zweifacher Hinsicht, wesentlich durch die Entwicklung und die, wirtschaftlich gesehen, kaum ermutigenden Aussichten bestimmt. Einerseits wirkt sich, auf der Einnahmenseite, der Rückgang der Aktivitäten negativ auf die Entwicklung großer Kategorien von Steuereinnahmen aus; andererseits muß auf der Ausgabenseite ein immer größerer Teil der zur Verfügung stehenden Kredite auf das politisch vorrangigste Ziel verwandt werden, nämlich auf die Wiederherstellung einer stabilen Vollbeschäftigung.

Besonders zu einer Zeit, da das Land sich mitten in der Rezession befindet, gilt es, vorsichtig und gewissenhaft die Entscheidungen zu treffen, die es erlauben, von seiten des öffentlichen Sektors jenen wesentlichen finanziellen Beitrag zu liefern, der den vorrangigen ökonomischen und sozialen Bedürfnissen gerecht wird. Finanzielle Mittel, die unter anderen und günstigeren Umständen in Richtung Konsum geleitet werden könnten, müssen nun, und das im Interesse der Restrukturierung und der Wiederherstellung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, den privaten und öffentlichen Investitionen vorbehalten werden.

Eine Politik dieser Art ist nicht denkbar ohne die Solidarität der ganzen Bevölkerung, und sie kann nur verwirklicht werden auf der Grundlage des Prinzips der distributiven Gerechtigkeit. Die Regierung ist sich bewußt, daß dieser von ihr eingeschlagene Weg schwierig ist und nicht allen Wünschen gerecht werden kann. Sie ist jedoch auch der Meinung, daß sie mit dem auf dieser Grundlage aufgestellten Haushaltsplan 1982 ihren Willen bekundet hat, diese Schwierigkeiten nicht zu umgehen. Sie ist ferner der Überzeugung, daß auch die kommenden Jahre es nicht erlauben, angesichts der immer größeren Probleme, welche die Erfordernisse des budgetären Gleichgewichts stellen, einen leichteren Weg zu wählen.

Gewisse unter dem Zwang der Selektivität, wenn nicht sogar der Austerität getroffenen Maßnahmen mögen nicht jedem gefallen, diese oder jene Druckgruppe mag vielleicht mehr oder weniger heftig dagegen Stellung nehmen; doch wie dem auch sei: die Regierung hat es als ihre Pflicht angesehen, dem Lande die Wahrheit zu sagen.

Die Restrukturierung unserer Wirtschaft ist ein Werk von nationaler Bedeutung. Die Zukunft unserer und der kommenden Generationen hängt davon ab, ob dieses Werk gelingt.