

# PUBLIEKE BEKOSTIGING VAN PRODUKTIE VOOR DE MARKT

— grenzen van de statistiek —

Ronald Gerritse\*

Publieke financiering en bekostiging van voor de markt producerende bedrijven is niet langer een marginaal of incidenteel verschijnsel, als het dat ooit al geweest is. Het omvat niet alleen de vooral uit werkgelegenheidsgelden gefinancierde steun aan in moeilijkheden verkerende bedrijven, maar het bestrijkt een veel omvattender terrein van globaal economisch stimuleringsbeleid, regionaal beleid, steunverlenend aankoopbeleid, prijspolitiek, overname van ondernemersrisiko's en socialisering van verliezen. De vorm, de omvang en de ontwikkeling van dit (in financiële zin) 'publieke draagvlak' van produktie voor de markt is echter nimmer in kaart gebracht. Daaraan moet worden toegevoegd dat de beschikbaarheid van gegevens ook onvoldoende is.

Bekendheid geldt de 'steun aan bedrijven' die uit de zgn. 'werkgelegenheidsgelden' wordt betaald, welke in 1973 werden gevormd en waaruit sedertdien ongeveer 2,5 miljard gulden aan kredieten, kredietgaranties en subsidies een bestemming heeft gevonden. Enige tijd heeft een ruimere schatting van de aan de industrie toevloeiende rijks gelden door de Directeur-Generaal voor de Industrie, Molkenboer, in de pers de ronde gedaan als zijnde 'de steun aan bedrijven'. Molkenboer schatte dat het bedrag toenam van circa 700 miljoen in 1974 tot ruim 3 miljard in 1977.

Wat betreft de globale, d.w.z. de niet zoals de werkgelegenheidssteun individueel gerichte, bekostiging van de activiteit van bedrijven die niet in kredietvorm, maar *à fonds perdu* wordt overgedragen, stelde Douben enige tijd terug dat het om een bedrag van ruim 10 miljard in 1977 ging.<sup>1</sup>

Enerzijds geven dergelijke getallen echter geen totaalplaatje en anderzijds omvatten zij een te heterogene groep tegemoetkomingen om in een totaal-cijfer uitgedrukt een beeld van de werkelijke betekenis van de steun en de overdrachten te kunnen geven. Dat het plaatje van Douben niet compleet was, komt wel heel duidelijk naar voren wanneer we ons realiseren dat wat sedert 1979 als uitgaven ingevolge de Wet op de Investeringsrekening te-boek moet worden gesteld voorheen schuil ging in vormen van belastingaftrek:

\* De auteur is wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. N.H. Douben, Bijsturen in de overdrachtsuitgaven, *ESB* 25 oktober 1978, no. 3177, blz. 1089.

d.w.z. investeringsaftrek en (beperkte) vervroegde afschrijving. Het gaat hier om een bedrag van 2950 miljoen in 1979 (naar de begroting van het Fonds Investeringsrekening), dat voorheen onzichtbaar was. Aftrek en subsidie zijn onderling verwisselbaar; 'belastinguitgaven' (buitengewone tegemoetkomingen in de fiskale wetgeving) en directe uitgaven zouden beide in het plaatje moeten worden opgenomen.

Daarnaast is het steeds van belang niet alleen te zien naar de tegemoetkomingen van het rijk, maar ook naar die van lagere publiekrechtelijke lichamen, waarvan in dit verband vooral van belang zijn de gemeenten en in mindere mate de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties.

Tenslotte zijn de financieringen van belang, d.w.z. de kredieten, garanties en deelnemingen, die tesamen veel meer omvatten dan in het kader van het strikte steunbeleid wordt ondernomen.

### Het totaalbeeld: breed en beperkt

Voordat een stelselmatige studie kan worden gemaakt van de oorzaken, de effecten en de voorwaarden voor beheersing van wat we nu maar even aanduiden als de branchevervaging tussen publieke en partikuliere sektor, is onderzoek naar de omvang van dat verschijnsel geboden. In dat opzicht wil dit artikel een bijdrage leveren. We kiezen daarbij *vanuit theoretisch oogpunt* de zo breed mogelijke invalshoek. We gaan er vanuit dat er zonder verder gevorderde theorievorming geen reden is op voorhand al een keuze te maken ten aanzien van welke economische sectoren al dan niet relevant zijn. Dit wil zeggen dat we in eerste instantie het gehele terrein bezien dat zich door publieke steun aan de onverbidelijke logika van de markt lijkt te onttrekken: van sociaal-kultureel werk tot spoorwegen, van Volvo tot beroepsvoetbal. We zijn wel alleen geïnteresseerd in als 'bedrijven' aan te merken, d.w.z. voor de markt producerende, organisaties. De overheidsproductie, het gesubsidieerde onderwijs, religieuze organisaties e.d. blijven buiten beschouwing.<sup>2</sup> Het komt ons voor dat een politiek-economisch relevant onderscheid tussen de in dit artikel beschouwde sectoren gebaseerd moet zijn op hernieuwde en statistisch operationele concepties van produktieve en onproduktieve arbeid. De ontwikkeling van die begrippen kan eigenlijk geen uitstel lijden in tijden dat het denken over economische ontwikkeling wordt gekanaliseerd in schijnbaar vanzelfsprekende, neofysiokratische noties over kollektief beslag en draagvlak.

2. Aansluiting is gezocht bij de criteria die gehanteerd worden door het CBS. Zie hiertoe de *Nationale Rekeningen 1977*, CBS, Den Haag 1978, blz. 21 e.v.

Voorlopig geven we in het hiernavolgende nog een oefening in 'measurement without theory'.

Anderzijds zijn de *statistische gegevens* uiterst beperkt en dit noodzaakt ons de omvang van verschillende vormen van publieke bekostiging en financiering in feite onbesproken te laten. Zo is het terrein van de belasting-uitgaven nog maar schoorvoetend betreden. De verslaglegging van de publieke kredietverlening aan bedrijven laat veel te wensen over. Wat betreft de eigenlijke 'steunverlening' zijn we afhankelijk van onregelmatig verschijnende overzichten van de kant van het ministerie van Economische Zaken, die in volgtijdelijk perspectief niet systematisch worden gegeven en twijfel laten over het preciese economische karakter van de steun. Daarnaast moet worden geput uit jaarverslagen van betrokken financiële instellingen, die uit het oogpunt van sociaal-economische statistiek evenmin voldoende systematisch zijn. Door het CBS wordt ten aanzien van de kredietverlening in de integrale overheidsrekeningen evenmin voldoende opgave verstrekt. In de integratie van overheidsstatistieken is de kredietverlening de restpost, die de balans sluit onder het hoofd 'kapitaalverstrekking door derden, liquidatie van activa (saldo)'.<sup>3</sup> Het Centraal Planbureau werkt met niet nader gespecificeerde schattingen.

Kiezen we dus een theoretisch brede invalshoek ten aanzien van de in de beschouwing te betrekken sectoren, statistisch gelden duidelijk beperkingen ten aanzien van het karakter van de geldstromen dat in kaart kan worden gebracht. Belastinguitgaven blijven grotendeels onbekend, opgaven van kredietverlening en deelnemingen zijn zeer globaal, hebben vooral betrekking op financiering van de woningbouw en zijn daarmee niet volledig. Steun-verlenende aankopen kunnen als zodanig niet uit het geheel van door de overheid aangeschafte goederen en diensten worden geïsoleerd.

Met de statistische beperkingen voor ogen, zullen we eerst proberen aan te geven wat de globale orde van grootte is van de geldstromen op het terrein van de publieke financiering en bekostiging van de activiteit van bedrijven. Hoewel preciese gegevens ontbreken, zijn er wel enige indicaties, die tesamen evenwel geen volledig beeld geven en daarom als minimale waarden moeten worden beschouwd.

Vervolgens gaan we nader in op de geldstromen die beter in kaart kunnen worden gebracht: de statistisch geregistreerde overdrachtsuitgaven aan bedrijven. Het betreft hier zuivere *bekostigingen* (bijdragen *à fonds perdu*) buiten de werking van de markt om. We trekken op die manier de grens om

3. Zie rekeningposten 1.5.53 en 2.5.55 van de Nationale Rekeningen en de toelichtingen daarop.

het publieke 'draagvlak' van bedrijven langs de uiterste lijnen die de beschikbare statistische gegevens toestaan.

### Globale omvang

Het volgende staatje geeft de kredieten, deelnemingen en overdrachten *à fonds perdu* van de totale overheid, voor zover door het Centraal Bureau voor de Statistiek geregistreerd. De belastinguitgaven worden zoals gezegd niet opgetekend. De hiervolgende globale omvang is gebaseerd op schattingen van Halberstadt en De Kam.<sup>4</sup> Het betreft hier fiskale tegemoetkomingen aan bedrijven in het kader van de vennootschapsbelasting en die in het kader van een aantal, op bedrijfsmatige activiteit betrekking hebbende artikelen in de Wet op de inkomstenbelasting, *anders* dan die welke behoren tot de normale structuur van het belastingstelsel.

Tabel 1: *Globale omvang van de publieke tegemoetkomingen aan bedrijven voor zover bekend (1975; miljoenen gulden).*

Geregistreerde kredieten en deelnemingen	
— bruto	6880
— netto	4290
Geregistreerde bijdragen <i>à fonds perdu</i>	
— bruto <sup>1</sup>	6850
— netto <sup>1</sup>	6550
Niet geregistreerde belastinguitgaven	7750
Niet geregistreerde kredieten, steunverlenende aankopen, belastinguitgaven, sociale lastenverlichting e.d.	Pro Memorie
Totaal	
— bruto	21480 + P.M.
— netto	18590 + P.M.

4. V. Halberstadt en C.A. de Kam, 'Tax Expenditures as an Instrument for Achievement of Government Goals', opgenomen in: *Leesbundel Openbare Financiën*, Leiden 1976, blz. V/18-V/40. Anders dan de auteurs van dit stuk zijn we hier alleen geïnteresseerd in belastinguitgaven aan *bedrijven*, die we uit de opgaven van Halberstadt en De Kam hebben geïsoleerd.

1. Aan de hier gebezigde termen bruto en netto moet een beperkte betekenis worden gegeven. Uitgaven waartegenover *binnen dezelfde produktieve sektor* overdrachten van eenzelfde aard aan de overheid staan, d.w.z. uitgaven die mede een 'egaliserend' karakter hebben, zijn ook in de brutogegevens gesaldeerd opgenomen. Zo zijn de prijsverlagende subsidies op granen gesaldeerd met de prijsverhogende monopolieheffingen op granen. Als netto-uitgaven bestempelen we de bruto-uitgaven verminderd met inkomsten *van eenzelfde aard*. Zo zijn investeringsbijdragen in de nettogegevens gesaldeerd met investeringsbijdragen van bedrijven aan de overheid (vooral gemeenten). De term netto strekt zich niet uit tot saldering met de door bedrijven opgebrachte belastingen en sociale premies.

**Bronnen:**

Kredieten en deelnemingen: *Statistisch Zakboek 1978*, CBS, 's-Gravenhage 1978, tabellen R1, R8 en R10.

Bijdragen à fonds perdu: *Nationale Rekeningen 1977*, CBS, 's-Gravenhage 1978, tabellen 35, 36 en 37.

Belastinguitgaven: Halberstadt en De Kam, *t.a.p.*, appendix.

Geregistreerd is een totaal aan bruto financieringen en bekostigingen van produktie door bedrijven van bijna 14 miljard gulden in 1975. Daarbij kwam in dat jaar een geschatte 8 miljard aan belastinguitgaven aan bedrijven. Bij dit laatste gegeven past de relativering dat Halberstadt en De Kam — de auteurs van de bron waarop we dit cijfer baseren — slechts een eerste poging tot kwantificering ondernamen en daarbij kritiek niet bespaard bleven. Belastinguitgaven blijven in feite het *terra incognita* van de publieke sektor. Van de in totaal mogelijk te schatten 21,5 miljard werd een derde voor rekening genomen door geregistreerde zuivere bekostigingen (bijdragen à *fonds perdu*). We blijven in het onzekere wat betreft de vraag welk deel van de daadwerkelijke tegemoetkomingen hiermee nu is omvat.

De geregistreerde globale direkte uitgaven, d.w.z. de kredieten en bijdragen à *fonds perdu*, kunnen in de loop van de tijd gevolgd worden. Uit tabel 2 blijkt dat de bruto-uitgaven à *fonds perdu* aan bedrijven in 1978 naar schatting al tot bijna 12 miljard gulden waren opgelopen. Dit is ruim een achtste van de in dat jaar door rijk en lagere publiekrechtelijke lichamen gedane uitgaven (exkl. kredietverlening). Over de beschouwde periode (1965-1978) stegen de bijdragen om niet gemiddeld met een vijfde jaarlijks. De bruto kredietverlening en deelneming door de overheid bedroeg in 1978 meer dan 8 miljard. Tegelijk werden ter waarde van 3 miljard kredieten afgelost en deelnemingen geliquideerd. Zowel de bruto als de netto kredietverlening en deelneming groeide sinds 1965 met een gemiddelde van 7% per jaar.

Tabel 2: *Direkte publieke uitgaven aan voor de markt producerende instellingen (miljoenen gulden).*<sup>1</sup>

A. *Bruto-uitgaven*

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bijdragen										
à fonds perdu	1050	2760	2430	3290	4970	5470	6850	8750	9680	11610
Kredieten en deelnemingen	3400	4160	4990	4750	4780	6340	6880	7750	8370	8120

B. *Netto-uitgaven*

Bijdragen										
à fonds perdu	1010	2660	2330	3180	4810	5230	6580	8520	9440	11370
Kredieten en deelnemingen	2130	2730	3580	2710	2480	3640	4290	5130	5430	5010

1. Alle bedragen zijn afgerond op tientallen miljoenen gulden; hoewel ook voor eerdere jaren op onderdelen schattingen moesten worden gemaakt, bestaan vooral de gegevens voor 1977 en 1978 uit schattingen.

*Bronnen:* Zie tabel 1.

### Ontleding

De bestaande statistische registratie staat alleen toe dat van het geheel van publieke tegemoetkomingen aan bedrijven de bijdragen *à fonds perdu* nader worden ontleed. We nemen de bijdragen *à fonds perdu* bruto en zullen eerst zien hoe deze uitgaven zijn verdeeld over commerciële (winstbeogende) bedrijven enerzijds en niet-kommerciële en overheidsbedrijven anderzijds.

Tabel 3: *Bijdragen à fonds perdu naar aard van de begunstigde bedrijven*  
(mln. gl.; bruto).

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Kommerciële bedrijven	820	2180	1730	2270	3300	3570	3650	4750	5550
Niet-kommerciële bedrijven	230	580	700	1020	1670	1860	3130	3580	3960
Niet toerekenbaar	—	—	—	—	—	40	70	420	170
<b>Totaal</b>	<b>1050</b>	<b>2760</b>	<b>2430</b>	<b>3290</b>	<b>4970</b>	<b>5470</b>	<b>6850</b>	<b>8750</b>	<b>9680</b>

*Bronnen: Nationale Rekeningen, tabel 35, 36 en 37; Centraal Economisch Plan (Nationaal Budget). Als 'kommercieel' aangemerkt (naar de Nationale Rekeningen): tabel 35C: brandstoffen, voedingsmiddelen, schepen, woningdiensten; tabel 36.a.1 t/m 8, a.10 t/m 13, e.5,6, f. i. Niet toerekenbaar: tabel 35C: loonsubsidies. Overige bijdragen aan bedrijven in tabellen 35, 36 en 37 (nr. 18) als 'niet-kommercieel of overheidsbedrijf' aangemerkt.*

In 1977 vond 5½ miljard gulden of 57% van de bijdragen een weg naar commerciële bedrijven. In 1970 was dit 2 miljard, maar bijna 80% van het totaal. Het zij overigens opgemerkt dat ten aanzien van de gegevens voor niet-kommerciële bedrijven wat betreft de jaren 1976 en 1977 vrij grove schattingen moesten worden gemaakt. De hier gegeven waarden kunnen redelijkerwijze als minima gezien worden.

Als we een betrekkelijk ruwe schatting maken van het aantal in commerciële en in niet-kommerciële bedrijven ingeschakelde werknemers<sup>5</sup>, kunnen we vaststellen dat in 1977 per werknemer aan commerciële bedrijven ruim 2000 gulden 'direkt' werd overgedragen en aan niet-kommerciële bedrijven per werknemer ongeveer (minimaal) 6600 gulden. Het zal geen betoog behoeven dat deze gemiddelden versluieren dat de gelden niet gelijkmatig over sectoren binnen de twee onderscheiden bedrijfskategorieën worden verdeeld.

5. Tot werknemers in niet-kommerciële bedrijven rekenen we die in de zgn. quartaire sector, de openbare nutsbedrijven, openbare vervoersbedrijven en andere overheids- en semi-overheidsbedrijven. Met behulp van de Statistiek Werkzame Personen van het CBS schatten we dit aantal op 600.000 mensen in 1977. Als restpost wordt dan een aantal van 2.730.000 werknemers gevonden, die moeten worden geacht werkzaam te zijn in commerciële instellingen. De werknemers bij de overheid zijn uiteraard buiten beschouwing gelaten.

Het is interessant de bijdragen à fonds perdu te onderscheiden naar de aard van de bekostiging. We zetten daartoe naast elkaar de bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten (prijsverlagende- en loonkostensubsidies e.d.), bijdragen in productief kapitaal (investeringsbijdragen) en bijdragen in geldkapitaal (betalingen in verband met garantieverplichtingen, woningbouwpremies in verband met nieuwbouw en woningsplitsing, schadeloosstellingen e.d.). Deze onderscheiding geeft het volgende resultaat: zie tabel 4.

Tabel 4: *Bijdragen à fonds perdu naar aard van de bekostiging (mln. gld.; bruto).*

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten	730	1950	1740	2300	3470	4360	4630	6500	7090
Bijdragen in productief kapitaal	130	350	430	500	660	640	710	960	1200
Bijdragen in geldkapitaal <sup>1</sup>									
— inkl. garantie DNB	190	460	260	490	840	470	1510	1290	1390
— exkl. garantie DNB	190	460	260	410	330	300	540	2030	520
<b>Totaal</b>	<b>1050</b>	<b>2760</b>	<b>2430</b>	<b>3290</b>	<b>4970</b>	<b>5470</b>	<b>6850</b>	<b>8750</b>	<b>9680</b>

1. In de bijdragen à fonds perdu zijn in de voorgaande tabellen begrepen de garantiebetalingen door de staat aan De Nederlandsche Bank inzake geleden koersverliezen in het internationale betalingsverkeer. De betalingen, die sedert 1972 een netto geakkumuleerd bedrag van 1860 miljoen gulden beliepen vormen een groot deel van de bijdragen in het geldkapitaal van ondernemingen. Bovendien treden er van jaar tot jaar aanzienlijke schommelingen in op. Daarom zijn de gegevens hier in- en exclusief deze garantiebetalingen gegeven. Overeenkomstig het gestelde in noot 2 zijn de garantiebetalingen aan DNB steeds gesaldeerd genomen. Overigens zij ook opgemerkt dat we deze betalingen in tabel 3 bij de bedragen aan niet-kommerciële instellingen hebben gerekend. De betreffende betalingen staan in het kader van door de staat op zich genomen taken t.a.v. wisselkoersstabiliteit. Deze als het ware aan DNB 'uitbestede' activiteit moet als niet-kommerciële, maar bedrijfsmatige activiteit worden gezien.

*Bronnen: Nationale Rekeningen, tabel 35, 36 en 37; Centraal Economisch Plan (Nationaal Budget).*

Veruit het grootste deel van de bijdragen om niet heeft de vorm van bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten. Deze bijdragen vormden met 730 miljoen 70% van de totale bijdragen à fonds perdu aan ondernemingen in 1965 en met 7 miljard 73% daarvan in 1977. Uitgedrukt in de totale produktiewaarde van bedrijven (inclusief verbruik, d.w.z. globaal overeenkomend met de afzet)



beliepen de bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten in 1965 0,6%, in 1970 1,0% en in 1977 1,7%. De bijdragen in productief kapitaal vormden in de genoemde jaren respectievelijk 0,9, 1,5 en 2,6% van de bruto investeringen in vaste activa van bedrijven. Vooral ten aanzien van deze laatste categorie moet ermee rekening worden gehouden dat we hier nog steeds spreken over 'direkte' publieke uitgaven, waarnaast een niet onaanzienlijke groep 'belasting-uitgaven' staat.

De bijdragen in het geldkapitaal van ondernemingen, inclusief garantiebetalingen aan De Nederlandsche Bank voor geleden koersverliezen, bedroegen in totaal in 1977 1400 miljoen gulden. Daarvan beliepen de betalingen aan DNB ruim 60%. Het jaar 1976 is bijzonder. In dat jaar werd door de verrekeningen met DNB inzake het optreden in het internationaal betalingsverkeer 740 miljoen aan de staat overgedragen. Daar stond tegenover dat het rijk in dat jaar van de NV Nederlandse Spoorwegen 1380 miljoen aan geakkumuleerde schulden overnam.

We zullen de bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten, die in productief kapitaal en die in geldkapitaal afzonderlijk bezien en onderscheiden naar de begunstigde sektor of het doel van de bijdragen. De bijdragen à fonds perdu in lopende bedrijfsinkomsten kunnen in redelijke mate *naar sektor* worden onderscheiden.

Tabel 5: *Bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten naar begunstigde sektor (mln. gld.; bruto).*

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Productie van energiedragers	15	90	100	80	50	90	50	40	120
Voedingsmiddelen	335	1020	590	810	1620	1680	1300	1770	2090
Scheepsbouw	—	10	10	30	60	80	90	100	90
Openbaar vervoer	—	150	190	390	510	700	1010	1790	1940
Woningexploitatie	150	260	340	440	580	780	960	1230	1530
Overig en onverdeeld <sup>1</sup>	230	440	510	550	650	1030	1220	(1570)	(1320)
<b>Totaal</b>	<b>730</b>	<b>1950</b>	<b>1740</b>	<b>2300</b>	<b>3470</b>	<b>4360</b>	<b>4630</b>	<b>6500</b>	<b>7090</b>

1. Deze bestaan uit loonkostensubsidies en bijdragen in exploitatieverliezen van medege-subsidieerde en overheidsbedrijven; voor 1976 en 1977, naar redelijkheid geschatte, minimale waarden.

Bronnen: Zie tabel 4.

De mogelijke onderscheiding van bijdragen à fonds perdu naar begunstigde sectoren (die van de produktie van energiedragers, voedingsmiddelen, scheepsbouw, openbaar vervoer en woningexploitatie) is maar moeilijk inpasbaar in herkenbare stukken van beleid. De prijsverlagende subsidies ten behoeve van de scheepsbouw bij voorbeeld, die hier geregistreerd zijn, steken mager af tegen de regelmatig aangekondigde bijdragen ter sanering van de sektor, die door het CBS echter niet worden opgetekend. Kan men uit de hier gegeven bedragen wel afleiden hoe de zuivere en als zodanig geregistreerde bijdragen om niet over verschillende sectoren zijn verdeeld, het totale beleid is daarmee geenszins omvat.

Van de hier onderscheiden bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten gaat traditioneel het grootste deel naar producenten van voedingsmiddelen. Het betreft hier (netto) prijsverlagende subsidies ter waarde van 2 miljard gulden in 1977. Thans doen de kostprijsverlagende subsidies aan openbare vervoersdiensten daarvoor in omvang niet meer onder. De categorie bijdragen in lopende bedrijfsinkomsten aan het openbaar vervoer is na 1970 met een jaarlijks gemiddelde van 44% het snelst gestegen. Het grootste deel van de hier niet toegerekende bijdragen vindt een weg naar niet-kommerciële, voor de markt producerende instellingen en wel in de vorm van bijdragen in exploitatieverliezen. Met ingang van 1974 zijn daarbij ook geteld de loonsubsidies die sedertdien een geakkumuleerd bedrag van 700 miljoen beliepen.

Tabel 6: *Bijdragen in productief kapitaal naar aard van de investering (mln. gld.; bruto).*

Investerings- bijdragen:	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Van het rijk in:									
Kultuur-technische werken	20	30	20	20	30	20	10	50	40
Industrialisatie	10	80	120	120	140	170	160	160	400
Onderzoek en ontwikkeling	50	80	90	70	60	60	50	180	290
Overig	20	60	80	170	330	260	340	410	300
Van lagere overheden (onverdeeld):	30	110	120	120	100	130	150	160	170
Totaal	130	350	430	500	660	640	710	960	1200

Bronnen: Zie tabel 4.

De bijdragen in produktief kapitaal van ondernemingen kunnen niet worden uitgesplitst naar begunstigde sektor. Wel kunnen we een ruwe indicatie geven van de aard van de investeringen waarin bijdragen worden verleend. Tabel 6 geeft zo'n onderscheid voor de investeringsbijdragen van het rijk (in 1977 86% van de totale bijdragen in produktief kapitaal). De uitsplitsing naar investeringsbijdragen in cultuur-technische werken, industrialisatie, onderzoek en ontwikkeling, en overige, die door het CBS wordt aangebracht, is tamelijk ruw en betrekkelijk weinigzeggend. Belangwekkend is wel dat de bijdragen in cultuur-technische werken betrekkelijk klein en stabiel zijn, terwijl de andere bijdragen sterk toenemen. Bijna 30% van de rijksbijdragen in investeringen (1977) is ten behoeve van research en ontwikkeling.

Tabel 7 geeft een *sektor*-beeld van de bijdragen in geldkapitaal; d.w.z. van de bijdragen à fonds perdu, die moeten worden onderscheiden van de kredietverlening en deelnemingen. Over het algemeen wordt de omvangrijkste post hier voor rekening genomen door het bankwezen. Het gaat hier om garantiebetalen. Men ziet dat sinds 1974 de garantiebetalen aan banken anders dan de Nederlandsche Bank (en men denke dan vooral aan de Nationale Investeringsbank en de Nederlandsche Middenstandsbank), enkele tientallen miljoenen bedragen. Een groot deel van deze betalingen inzake garantieverplichtingen zal zijn gevolgd op faillissementen van gesteunde bedrijven.<sup>6</sup>

Tabel 7: *Bijdragen in geldkapitaal naar aard van de begunstigde sektor (mln. gld.; bruto).*

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Landbouw	30	50	50	30	50	20	30	10	30
Woningexploitatie	100	110	100	120	100	100	290	280	210
Financiële instellingen									
– DNB	–	–	–	80	510	170	970	–740	870
– overige	–10	–	–10	–	–	40	10	40	50
Overig en onverdeeld	70	300	120	260	180	140	210	320	230
<b>Totaal</b>	<b>190</b>	<b>460</b>	<b>260</b>	<b>490</b>	<b>840</b>	<b>470</b>	<b>1510</b>	<b>1290</b>	<b>1390</b>

Bronnen: Zie tabel 4.

6. Het sinds 1974 geakkumuleerde bedrag aan garantiebetalen (140 miljoen) komt in de buurt van een opgave van Van Aardenne aan het socialistische kamerlid Van der Hek. De minister schatte het verlies voor het Rijk in november 1978 op 150 miljoen gulden. Daarin was het debacle met de KSH niet begrepen.

Van 1974 tot en met 1978 waren dat 83 bedrijven, waaronder alombekende als Tealtronic en de KSH. In totaal gingen daarmee 11.000 werknemers de straat op, waarvan 3.500 alleen al werkzaam waren bij de KSH. Overigens had de staat in 1977 garanties inzake bijzondere financieringen (individuele steun) uitstaan ter waarde van 1,7 miljard gulden. Het totaal van de door het Rijk verstrekte garanties werd geraamd op 51 miljard, waarvan het grootste deel (26 miljard) bestond uit export- en importgaranties.<sup>7</sup>

Als de schatting van de minister van economische zaken eind 1978 juist was en, zoals hij in antwoord op vragen van het kamerlid Van der-Hek stelde, 15% van de steun tot dan, was gegaan naar bedrijven die 'in een weinig perspectiefvolle situatie verkeren', dan kan men zien aankomen dat bij de tot nu gedane garantiebetalingen zich binnenkort nog eens een bedrag van ca. 225 miljoen (15% van 1,7 miljard) zal voegen.

In het volgende stroomdiagram hebben we de geldstromen die te boek moeten worden gesteld als 'direkte' bijdragen à fonds perdu aan bedrijven voor 1977 nog eens zo overzichtelijk mogelijk in kaart gebracht.

### Enkele konstateringen

— Uit het stroomdiagram kan worden afgelezen dat in 1977 van de statistisch geregistreerde uitgaven van het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen (d.w.z. van de overheid met uitzondering van de sociale verzekeringsinstellingen) ongeveer een tiende de vorm heeft van *zuivere bekostigingen* van bedrijfsmatige activiteit. De publieke bijdragen à fonds perdu (voor zover geregistreerd) beliep in 1965 nog 5,8% van de uitgaven van het rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen, in 1970 8,3%, in 1977 10,1% en in 1978 11,6%.

— Bijdragen à fonds perdu komen in meerderheid ten goede aan commerciële bedrijven (in 1977: 57%), ondanks de dikwijls gekonstateerde groei van de niet-kommerciële en gesubsidieerde 'quartaire' sektor. Dit laatste heeft wel zijn neerslag in het feit dat de bijdragen aan niet-kommerciële bedrijven — die overigens waarschijnlijk beter wordt geregistreerd — veel sneller toenemen dan die aan commerciële instellingen. Deze ontwikkeling volgt op een relatieve ontwikkeling in de tweede helft van de jaren zestig die juist in het voordeel was van de commerciële bedrijven.

7. In deze bedragen zijn niet begrepen de garanties die niet in het lopende jaar op risikowaarde worden geschat, zoals die voor schade als gevolg van kernongevallen (verleend aan een negental instellingen op het gebied van de kernenergie tot een maximum van 430 miljoen per ongeval). Vgl. *Miljoenennota 1976*, blz. 150-151.

*Bijdragen à fonds perdu 1977 (stroomdiagram, miljarden gulden)*

	Publieke uitgaven (exkl. sociale verzekeringen): 91 mld.	Energiedragers: 0,1 mld.	
	Bijdragen à fonds perdu aan bedrijven: 9,7 mld.	Voedingsmiddelen: 2,1 mld.	
	In lopende bedrijfs- inkomsten: 7,1 mld.	Scheepsbouw: 0,1 mld.	
Kommerciële bedrijven: 5,6 mld.		Openbaar vervoer: 1,9 mld.	
		Woningexploitatie: 1,5 mld.	Kultuur-technische werken: 0,04 mld.
Niet-kommerciële bedrijven: 4,0 mld.		Overig/onverdeeld: 1,3 mld.	Industrialisatie: 0,4 mld.
Onverdeeld: 0,2 mld.	In productief kapitaal: 1,2 mld.	Landbouw: 0,03 mld.	Onderzoek en ontwikkeling: 0,3 mld.
		Woningexploitatie: 0,2 mld.	Overig/omverdeeld: 0,5 mld.
	In geldkapitaal: 1,4 mld.	Financiële in- stellingen: 0,9 mld.	
		Overig/onverdeeld: 0,2 mld.	

— Per werknemer werd in 1977 aan kommerciële bedrijven 'direkt' en geregistreerd 2000 gulden overgedragen; aan niet-kommerciële bedrijven ongeveer 6000 gulden.

— De publieke bijdragen à fonds perdu in lopende bedrijfsinkomsten stegen van 1965 tot 1977 van circa ½% tot bijna 2% van een geschat totaal aan bedrijfsinkomsten.

— Publieke bijdragen in investeringen maakten in 1965 bijna 1% en in 1977 al bijna 3% uit van de totale investeringen in vaste activa door bedrijven. Dit neemt niet weg dat van publieke bekostigingen van bedrijfsmatige activiteit slechts 12% de vorm heeft van bijdragen in productief kapitaal. Met enige armslag kan men hieraan de konstatering verbinden dat de overheid, *althans via het*

*financieringsinstrument*, maar voor een relatief gering deel direkt een bijdrage levert in de technische vorm en de (toekomstige) produktiviteit van het produktieproces in bedrijven.

— Van de geregistreerde bijdragen in het niet onmiddellijk produktieve geldkapitaal van ondernemingen vloeit 64% toe aan het bank- en financieringswezen.

— De sektoriële verdeling van de publieke bijdragen om niet geeft een totaal-beeld dat niet goed inpasbaar is in herkenbaar sektor-structuur beleid. Doordat vele geldstromen die *de facto* bijdragen à fonds perdu zijn niet als zodanig door het CBS worden geregistreerd, geeft de uitsplitsing van de door het CBS gepresenteerde gegevens over begunstigde sectoren in het algemeen een scheef beeld van de van publieke steun in ruime zin profiterende sectoren.

— Tenslotte kan worden opgemerkt dat het in het licht van de toenemende financiële ondersteuning van bedrijven door de overheid wenselijk is dat de statistische registratie van publieke uitgaven beter wordt toegesneden op de financiële relaties tussen de publieke en de bedrijvensektor. De statistische registratie van grote delen van deze financiële verhouding als sluitpost van de nationale boekhouding staat op gespannen voet met de inhoudelijke konstatering dat het hier belangrijk meer dan de restpost van het beleid betreft. Hoewel we hier de uiterste lijnen van de publieke steun aan bedrijven hebben willen traceren en daarbij langs de grenzen van de statistiek gingen, is de steun aan bedrijven in ruime zin nog grotendeels een schemerzone die het daglicht misschien wel zou kunnen velen, maar daaraan nog nimmer is blootgesteld.