

119.
HOGE RAAD VAN FINANCIEN

JAARVERSLAG 1990

AFDELING
FINANCERINGSBEHOEFTE
VAN DE OVERHEID

V O O R W O O R D

Het voorliggend verslag van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de Hoge Raad van Financiën is een synthese van haar werkzaamheden in de loop van de periode oktober 1989 tot juni 1990. Het weerspiegelt de beraadslagingen van de Afdeling in het kader van de opdracht die haar werd toevertrouwd. De Afdeling heeft zich hierbij gesteund op de meest recente beschikbare gegevens.

Het verslag bevat twee delen. Het eerste deel is een synthese van het advies van de Afdeling, dat overeenkomstig de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989, jaarlijks dient geformuleerd te worden. Het tweede deel bestaat uit vier hoofdstukken. In een eerste hoofdstuk worden de budgettaire realisaties van 1989 en de begroting 1990 van de Gezamenlijke Overheid en van haar subsectoren behandeld. In een tweede hoofdstuk komt de evaluatie van de financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid en van haar subsectoren op korte, middellange en lange termijn aan bod. Een derde hoofdstuk behandelt de daaruit voortvloeiende implicaties voor de diverse subsectoren. Een laatste hoofdstuk snijdt de specifieke problematiek van de financieringsbehoeften van de Gemeenschappen en Gewesten aan.

De logistieke ondersteuning van de werkzaamheden werd door het Secretariaat van de Afdeling verzorgd.

15 Juni, 1990.

HRF/90/N3.def.

De leden van de Afdeling :

de h. P. VAN ROMPUY, Voorzitter;

de hh. A. VERPLAETSE
W. FRAEYS
J.P. PAUWELS
vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

de hh. F. HEBETTE
vertegenwoordiger van de Minister van Financiën
B. de CLOSSET

de hh. L. COENE
W. MEEUSEN
R. DESCHAMPS
R. TOLLET
G. DEBOUVERIE
G. CLEMER

vertegenwoordigers van de Vlaamse Executieve, de Executieve van de Franse Gemeenschap, de Waalse Gewestexecutieve en de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Waarnemer: L. DE RYCK

Het Secretariaat: A. VAN de VOORDE
S. VANDENDRIESSCHE
A. BOON
R. SAVAGE

DEEL I

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

INHOUDSTAFEL SYNTHESE

	<u>BLZ</u>
VOORWOORD	1
<u>SYNTHESE EN AANBEVELINGEN</u>	3
A. <i>De uitgangspunten van de Afdeling</i>	3
B. <i>Enkele alternatieve scenario's voor de Gezamenlijke Overheid</i>	5
C. <i>De implicaties voor de voorgestelde beleidsruimte voor de subsectoren van de Gezamenlijke Overheid</i>	7
D. <i>De implicaties voor de Nationale Overheid en voor de Sociale Zekerheid</i>	8
1. De Nationale Centrale Overheid	8
a. <i>De implicaties voor 1991</i>	9
b. <i>De implicaties voor 1992 en voor de volgende jaren</i>	11
2. Implicaties voor de Nationale Centrale Overheid en voor de Sociale Zekerheid	11
3. Implicaties voor de Gemeenschappen en Gewesten	12
3.1. De specifieke criteria voor de Gemeenschappen en Gewesten	12
3.2. De toepassing van de criteria	13

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN.

A. De uitgangspunten van de Afdeling

De Afdeling heeft in eerste instantie aandacht besteed aan de financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid, vermits deze een belangrijke rol spelen in de macro-economische evaluatie van onze economie. In tweede instantie worden de conclusies die uit deze globale zienswijze voortvloeien, verbijzonderd tot op het vlak van de subsectoren van de Gezamenlijke Overheid.(1)

De Afdeling acht het aangewezen bij voorrang uit te gaan van de problematiek van de overheidsschuld ten einde hieruit aanbevelingen te kunnen formuleren die betrekking hebben op de aanvaardbaar geachte evolutie van de jaarlijkse financieringsbehoefte. Overwegingen die zowel hun oorsprong vinden in interne factoren van een gezond beheer van de overheidsfinanciën, als in externe factoren die door de voortschrijdende Europese economische en monetaire eenmaking worden opgelegd, leiden ertoe de hoogste prioriteit toe te kennen aan het terugdringen van de overheidsschuld in verhouding tot het BNP tot een economisch meer verantwoord peil.

Onder de "interne" factoren dient in de eerste plaats de omvang van de intrestlasten te worden vermeld die de overheidsuitgaven uiterst kwetsbaar maken voor verhogingen van het rentepeil. Bovendien verdringen deze intrestlasten andere uitgaven van de overheid die een positief economisch en sociaal rendement kunnen vertonen en zouden zij op deze wijze de normale werking van het overheidsapparaat in het gedrang kunnen brengen.

De "externe" factoren die tot een substantiële vermindering van de overheidsschuld in verhouding tot het BNP noodzaken, hebben betrekking op de ontwikkelingen op Europees vlak. De voortschrijdende monetaire vervlechting en stabilisering van de wisselkoersen impliceren een intensere monetaire coördinatie en vereisen een grotere budgettaire convergentie. Het behoud en de versteviging van onze concurrentiepositie dient tenslotte gevrijwaard te worden van de eventueel negatieve gevolgen van het budgettaire beleid, dat de vorm zou aannemen van hetzij een verhoging van de collectieve lastendruk hetzij van een verdere afbouw van onontbeerlijke overheidsinvesteringen.

In het licht van deze randvoorwaarden van interne en externe aard heeft de Afdeling vervolgens onderzocht welke schuldratio, d.i. de verhouding van de overheidsschuld tot het B.N.P., op lange termijn uit economisch oogpunt en in het kader van een aantal onderstellingen, als aanvaardbaar kan worden beschouwd. Uiteraard kan het economisch aanvaardbare schuldpeil slechts benaderend worden vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met enerzijds het historische feit dat de privé-spaarkwote in België 1 procentpunt boven het gemiddelde van de EG en van de OESO-landen gesitueerd is en anderzijds met de onderstelling dat deze gunstige positie ook

1) De Gezamenlijke Overheid omvat : de Nationale Centrale Overheid (NCO), de Sociale Zekerheid (SZ), de Gemeenschappen en Gewesten (G & G), de Lokale Overheid (LO) en de Gedebudgetteerde Sector (GS).

voor de toekomst geldt. Indien voor het overige de Belgische schuldratio een patroon zou volgen dat gelijklopend is met dat van de referentielanden, dan resulteert uit deze oefening een lange termijnpeil van de bruto-schuldratio (d.i. inclusief de financiële activa) van ongeveer 85 procent (2) dat verzoenbaar is met het behoud van het macro-economisch evenwicht.

In termen van netto-schuld (d.i. exclusief de financiële activa) stemt dit overeen met een schuldratio van ongeveer 75 procent. Onder vrij neutrale onderstellingen m.b.t. de macro-economische omgeving zou dit peil tegen het midden van het volgende decennium (d.i. tegen 2005) kunnen worden bereikt indien een aangepast budgettair beleid door de Gezamenlijke Overheid wordt gevolgd.

De concrete inhoud van dit beleid zal verder worden gespecificeerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze aanvaardbare schuldratio ook dan nog boven het geraamde peil van de EG-landen zal gesitueerd zijn.

De cruciale beleidsmatige vraag die deze lange termijnverkenning op budgettair vlak oproept, heeft betrekking op het ritme tegen hetwelk de afbouw van de schuldratio dient te verlopen. Verschillende redenen pleiten voor het leveren van een maximale inspanning in de loop van de eerste helft van de jaren negentig.

In de *eerste plaats* ondersteunt een intense en op middellange termijn volgehouden saneringsinspanning de inschakeling van de Belgische economie in het Europese economische en monetaire integratieproces en wordt de structurele kwetsbaarheid van de Belgische openbare financiën hierdoor afgebouwd.

In de *tweede plaats* laat de voortschrijdende vergrijzing van de bevolking vermoeden dat de uitgaven van de Sociale Zekerheid, in het bijzonder deze voor de pensioenen en de gezondheidszorgen bij ongewijzigd beleid, in het begin van volgende eeuw in reële termen beduidend zullen toenemen en dat hierdoor bovendien de hoger vermelde gunstige positie van België op het vlak van de privé-spaarkwote kan worden aangetast.

Tenslotte volgt uit de dynamiek van de schuldratio-afbouw dat eens men beneden een kritisch peil van het financieringstekort daalt, een omgekeerd "sneeuwbaaleffect" in werking treedt. Hierdoor neemt het aandeel van de intrestlasten in de totale overheidsuitgaven af, zodat het stabiliseren van het financieringstekort in procent van het B.N.P. op een laag peil ruimte schept voor een minder restrictief inkomsten- en uitgavenbeleid.

Vertrekkend van deze beschouwingen heeft de Afdeling een aantal scenario's onderzocht die alternatieve budgettaire beleidspaden op middellange termijn voor de Gezamenlijke Overheid uittekenen.

2) T.o.v. het huidige niveau dat ongeveer 131% van het BNP beloopt.

B. Enkele alternatieve scenario's voor de Gezamenlijke Overheid.

Het tijdstip waarop het streefpeil van de schuldratio (75 % in netto-termen) wordt bereikt en het pad van de ermee overeenstemmende financieringstekorten worden zowel beïnvloed door factoren van de macro-economische omgeving, waaronder de economische groei, de inflatie en het intrestpeil, als door budgettaire grootheden. Onder deze laatste speelt benevens de groei van de uitgaven, ook de evolutie van de collectieve lastendruk, d.i. het aandeel van de fiscale, niet-fiscale en parafiscale ontvangsten in het B.N.P., een cruciale rol.

De weerhouden macro-economische hypothesen variëren van ongunstig, via gemiddeld gunstig tot gunstig (zie Deel II Hoofdstuk III.). Voor de reële jaarlijkse groei van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid (d.i. buiten intrestlasten) werden drie hypothesen onderzocht: een constante reële nulgroei, een constante reële groei van 0,7 % per jaar en tenslotte een constante reële groei van 1,5 % per jaar.

De hypothesen m.b.t. de overheidsinkomsten werden geformuleerd in termen van de inkomstenelasticiteit t.o.v. het B.N.P. en bedragen 1 resp. 0,9 en 0,8. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een inkomstenelasticiteit gelijk aan de eenheid impliceert dat de overheidsinkomsten aan hetzelfde ritme groeien als het BNP, daar waar een inkomstenelasticiteit kleiner resp. groter dan de eenheid betekent dat de procentuele toename van de overheidsinkomsten kleiner resp. groter is dan deze van het B.N.P. Hieruit volgt dat een inkomstenelasticiteit kleiner dan de eenheid tot gevolg heeft dat het aandeel van de overheidsinkomsten in het B.N.P. daalt, daar waar dit aandeel constant blijft resp. toeneemt indien deze elasticiteit gelijk is aan resp. groter is dan de eenheid. De waarde van de inkomstenelasticiteit is in het recente verleden beduidend verminderd, o.m. onder invloed van de fiscale hervormingen. Een elasticiteitswaarde van 0,9 stemt nagenoeg overeen met de ramingen, steeds bij ongewijzigd beleid, die terzake voor de jaren '91-94 worden geformuleerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat een toename (vermindering) van de inkomstenelasticiteit met 0,1 procentpunt op een termijn van vijf jaar (d.w.z. tegen 1995) aanleiding geeft tot een toename (vermindering) van de collectieve lastendruk met nagenoeg 1,3 procent van het BNP.

Het optrekken van de elasticiteitswaarde tot de eenheid impliceert dus onvermijdelijk discretionaire maatregelen die tot doel hebben de effectieve, collectieve lastendruk in procent van het B.N.P. te stabiliseren, en waarvan de jaarlijkse gemiddelde omvang op nagenoeg 15 tot 20 mia. BF in constante prijzen van 1990, kan worden geschat.

De resultaten van de verschillende combinaties van gekruiste scenario's werden afgewogen tegen de achtergrond van twee dominante doelstellingen (3). In de eerste plaats dient het objectief van een netto-schuldratio van nagenoeg 75 % tegen ongeveer het jaar 2005 te worden gerealiseerd. In de tweede plaats dient, uit het oogpunt van de macro-economische convergentie in het kader van de Europese Monetaire Unie, tegen uiterlijk het midden van de jaren negentig (1995) een

3) zie blz. 25 van de technische nota.

maximaal financieringstekort voor de Gezamenlijke Overheid te worden behaald dat in een interval van 2 tot 3,5 % van het B.N.P. is gesitueerd (4). Van het ogenblik dat het tekortpeil van 2 % van het B.N.P. niet langer wordt overschreden, dient dit te worden aangehouden tot de schuldratio de vooropgestelde streefwaarde bereikt, waarbij het gunstige "dividend" van het omgekeerde "sneeuwbaaleffect" de beheersing van de uitgavengroei vergemakkelijkt.

Een reële groei van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid van 1,5% per jaar voldoet in geen enkel opzicht aan de tekortnorm die voor 1995 werd vooropgesteld. Zelfs bij een inkomstenelasticiteit van 0,9 en gunstige omgevingsfactoren haalt deze optie het lange termijnobjectief van de schuldratio niet tegen het begin van volgende eeuw. Bovendien houdt deze uitgavengroei het risico in dat een elasticiteit van de collectieve inkomsten t.o.v. het B.N.P. van 0,8, en minder gunstige economische omstandigheden tot een nieuwe explosie van de schuldratio aanleiding geven.

Een reële groei van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid van "+ 0,7 procent." per jaar voldoet aan de intermediaire doelstelling voor het tekort in 1995, m.n. het interval van 2 tot 3,5 % van het B.N.P., ook bij een ongunstige macro-economische omgeving, in zover maatregelen worden genomen die een inkomstenelasticiteit gelijk aan de eenheid waarborgen. Het stabilisatieniveau van het tekort m.n. 2% van het BNP, wordt vanuit dit oogpunt twee jaar later behaald d.w.z. in 1997.

De nulgroei-norm voldoet tenslotte volledig aan de gestelde objectieven vanaf 1995, in zover de inkomstenelasticiteit tenminste 0,9 bedraagt.

Uit voorgaande verkenningen concludeert de Afdeling dat de beleidsruimte m.b.t. de jaarlijkse reële groei van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid in het licht van de gestelde objectieven inderdaad zeer eng is en zich situeert in het interval "nulgroei tot maximaal +0,7 %". Een nulgroei van de reële primaire uitgaven is aan de inkomstenzijde verenigbaar met een ongewijzigd inkomstenbeleid in ruime zin (inclusief de parafiscaliteit), daar waar de +0,7 pct.-optie een stabilisering van de effectieve, collectieve lastendruk in procentpunt van het BNP onderstelt en bijgevolg aanvullende beleidsmaatregelen vereist.

Elke keuze binnen het gestelde interval voor de groei van de primaire uitgaven zal bijgevolg zorgvuldig afgewogen dienen te worden tegen de compenserende maatregelen die getroffen moeten worden om de inkomstenevolutie voor de Gezamenlijke Overheid te beheersen en te ondersteunen.

4) Dit resultaat volgt uit de berekeningen die in hoofdstuk II worden toegelicht en uit de overeenstemmende bijlage.

Tenslotte dient te worden vermeld dat het verder afglijden van de inkomstenelasticiteit naar waarden beneden de grens van 0,9 een reële daling van de primaire uitgaven noodzakelijk maakt om de gestelde doeleinden te bereiken.

De Afdeling is er zich van bewust dat de aangehouden opties een restrictief uitgavenbeleid en een strak fiscaal beleid noodzakelijk maken zonder dat hiervan significante resultaten vóór 1995 op het vlak van de afbouw van de schuldratio en van het relatieve aandeel van de rentelasten mogen worden verwacht. Deze restrictieve fase van het budgettaire beleid is nochtans noodzakelijk om nadien te kunnen genieten van het "omgekeerde sneeuwbaaleffect" van de rentelasten waardoor op termijn een positieve budgettaire en/of fiscale ruimte vrijkomt.

Uit het voorgaande besluit de Afdeling dat het bereiken van het intermediaire objectief in 1995, m.n. een financieringstekort van de Gezamenlijke Overheid van 2 tot ten hoogste 3,5 % van het B.N.P., een jaarlijkse reële groei van nul tot maximaal + 0,7 % van de uitgaven exclusief de intrestlasten toelaat, voor zover de inkomstenelasticiteit in een interval van 0,9 tot 1 wordt gehouden.

C. De implicaties van de voorgestelde beleidsruimte voor de subsectoren van de Gezamenlijke Overheid.

De nauwe beleidsruimte voor de reële groei van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid dient vervolgens te worden vertaald in aanbevelingen voor haar onderscheiden subsectoren.

De Afdeling heeft het nuttig geoordeeld voorafgaandelijk deze subsectoren te groeperen in functionele entiteiten binnen dewelke transfers van de ene subsector naar de andere plaats vinden, m.n. de Nationale Centrale Overheid (NCO) en de Sociale Zekerheid (SZ) (entiteit I) enerzijds en de Gemeenschappen en Gewesten (G&G), aangevuld met de Lokale Overheid (LO) en de zgn. Gedebudgetteerde Sector (entiteit II) anderzijds. (5)

Een eerste belangrijke vraag is deze: in welke mate moet de inspanning om de netto-overheidsschuld op lange termijn te verminderen met ongeveer 45 procent van het B.N.P. worden verdeeld over deze twee budgettaire entiteiten ?

Vooraleer een antwoord op deze vraag te formuleren dient men rekening te houden met een aantal feitelijke en institutionele gegevens. In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat in elke saneringsstrategie de entiteit I (de NCO en de SZ) een cruciale rol speelt, vermits zij nagenoeg 85 % van de totale netto-schuld en 70 % van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid vertegenwoordigt.

5) Het toewijzen van het geheel van de Gedebudgetteerde Sector aan de entiteit II is een vereenvoudigende onderstelling die gesteund is op ramingen volgens dewelke nagenoeg 85 % van de zgn. "lasten van het verleden" (exclusief schuldherschikingsverrichtingen) werd toegewezen aan de Gemeenschappen en Gewesten.

In de tweede plaats nemen de Gemeenschappen en Gewesten in de entiteit II een bijzondere positie in omwille van de specifieke dynamiek van de hun toegewezen middelen die in de Bijzondere Financieringswet van januari 1989 wordt vastgelegd.

Het onverminderd toepassen van de nulgroei-norm op de primaire uitgaven van de Gemeenschappen en Gewesten in hun geheel en op deze van elk deelgebied afzonderlijk gedurende de zgn. "overgangsfaze", verhindert niet dat in sommige deelgebieden de schuld in verhouding tot de eigen middelen een explosief patroon vertoont, daar waar andere deelgebieden naar het einde van de jaren negentig budgettaire overschotten zouden realiseren. De Afdeling is van oordeel dat deze ontwikkeling onevenwichtig en niet verenigbaar is met een specifieke randvoorwaarde voor het budgettaire beleid van de deelgebieden volgens dewelke - om redenen die verder worden omschreven - de schuldratio in elk deelgebied tegen het begin van de "definitieve faze" gestabiliseerd dient te worden. Omwille van de criteria die voor de Gemeenschappen en Gewesten door de Afdeling werden vooropgesteld (zie verder) is een positieve jaarlijkse reële groei van de primaire uitgaven voor het geheel van de G&G van ten hoogste 0,7 % toelaatbaar. Deze norm leidt ertoe dat de schuld van de G&G in het jaar 2000 ten hoogste 5 % van het B.N.P. zou bedragen.

De hoger vermelde uitgangspunten leiden ertoe dat de schuldvermindering die door de entiteit I op lange termijn moet worden gerealiseerd, ongeveer 45 tot 50 procentpunten van het B.N.P. belooft (6).

D. De implicaties voor de Nationale Centrale Overheid en voor de Sociale Zekerheid.

1. De Nationale Centrale Overheid.

Overeenkomstig het regeerakkoord beoogt de NCO door het toepassen van de twee begrotingsnormen een substantiële bijdrage te leveren tot het terugdringen van het financieringstekort en van de schuldratio van de Gezamenlijke Overheid.

De Afdeling is van oordeel dat deze twee normen van het regeerakkoord onverminderd dienen toegepast te worden tot het totale overheidstekort teruggedrongen is tot 2 % van het B.N.P. Op deze wijze zijn de twee begrotingsnormen een essentieel onderdeel van de globale saneringsstrategie voor de jaren negentig.

Uit de scenario's die de Afdeling heeft onderzocht blijkt echter duidelijk dat het onverminderd toepassen van de nulgroei uitsluitend op de primaire uitgaven van de NCO gedurende de periode 1991-1995 (inbegrepen) een noodzakelijke doch onvoldoende voorwaarde is om de overheidsschuldratio op lange termijn naar draagbare proporties terug te brengen. Hiertoe is vereist dat de beperking van de reële groei van de primaire uitgaven een ruimer toepassingsveld dient te hebben dan deze van de NCO.

6) D.w.z. dat de netto schuldratio wordt teruggebracht van ongeveer 120% op dit ogenblik naar 75% van het BNP.

a. *De implicaties voor 1991.*

Met het oog op de opstelling van de begroting voor 1991 dient het tekort te worden bepaald dat overeenkomstig deze normen als toelaatbaar kan worden geacht. De Afdeling volgt hierbij dezelfde werkwijze als deze die in haar Advies van juli 1989 werd aangehouden.

Het maximaal Netto te Financien Saldo (NFS), inclusief de zgn. "natuurlijke gecorrigeerde tekorten" van G&G, bedraagt voor 1991, zoals voor 1990, 405,4 mia BF. Voor 1991 bedragen deze "natuurlijke gecorrigeerde tekorten" 59,6 mia BF zodat het toelaatbaar NFS van de NCO voor 1991 345,8 mia BF bedraagt, d.i. zonder verschuivingen naar andere sectoren van de Overheid.

Het handhaven van de eerste norm (reële nulgroei van de primaire uitgaven) impliceert volgens de Afdeling een inspanning van ongeveer 20 mia BF dit ten gevolge van de éénmalige besparingen in 1990.

Indien anderzijds de geraamde minderontvangsten (7) en hogere intrestlasten zich in 1991 zouden realiseren op basis van de gegevens en ramingen waarover de Afdeling heden beschikt en in de veronderstelling dat de reële nulgroei van de primaire uitgaven wordt gerealiseerd, acht de Afdeling een bijkomende saneringsinspanning van minstens 56 mia BF noodzakelijk ten einde de tekortnorm van 345,8 mia BF (de tweede regeringsnorm) te respecteren.

Dit zou dan, voor het opstellen van het budget 1991, tot een globale en noodzakelijke inspanning van ongeveer 75 mia. BF leiden.

7) Op basis van ramingen van het Planbureau (vooruitzichten 1990-1994 van februari 1990) aangevuld met de beslissingen van de begrotingscontrole en in de onderstelling dat de begroting 1990 wordt gerealiseerd.

Tabel 1 : Voorafbeelding van de Begroting 1991 van de Nationale Centrale Overheid (NCO)

	1990	1991	91/90
1 Netto te financieren saldo (NFS : Norm)	-405,4	-405,4	
2 "Natuurlijke gecorrigeerd" saldo van de G&G	57,0	59,6	
3 Netto te financieren saldo (1+2)	-348,4	-345,8	
4 Totale eigen ontvangsten van de Centrale Overheid	1764,8	1838,2	4,2%
5 (Idem in % BNP)	27,1%	26,5%	
6 Aan de G&G overgedragen ontvangsten	-616,1	-648,0	5,2%
7 Netto-ontvangsten NCO (Rijksmiddelen) (4+6)	1148,7	1190,2	3,6%
8 Geraamd spontaan niveau van de primaire uitgaven in 1991		934,0	
9 Toepassing "0" norm op de primaire uitgaven (incl. Correctie van 12,8 mia voor 1/3 ordonn. invest.)	897,6	914,0	
10 Te realis. besparingen m/h oog op de realis. van de 1ste norm (9-10)		±20,0	2,1%
11 Waarvan : éénmalige besparingen 1990		±20,0	
12 Waarvan : "spontane" toename van de primaire uitgaven boven de nul-norm		0,0	
13 Totale intrestlasten	599,5	677,8	+13,1%
14 Toepassing "0" norm op de primaire uitgaven (incl. Correctie van 12,8 mia voor 1/3 ordonn. invest.)	897,6	914,0	
15 Netto te financieren saldo "NCO" (7-8-9)	-348,4	-401,6	
16 Verschil t.o.v. de NFS-doelstelling (3-10) = Te realis. inspanning om 2de norm te respecteren (in % van 14)	0,0	+ 55,8	+6,1%
17 Tot. te realiseren bruto sanerings-inspanning (10+16) om de dubbele regeringsnorm te respecteren (id. in % van 8)		+75,8	+8,1%

Opmerkingen :

- 4 Er werd bij ongewijzigd beleid rekening gehouden met een nominale groei van 4,2% van de ontvangsten en een groei van het BNP van 6,5%.
- 8&12 Afgeleid vanuit de werkhypothese van nulgroei in waarde van de transferten aan de Sociale Zekerheid en van een "spontane" reële groei met 1,5% van de eigen primaire uitgaven van de NCO, rekening houdend met ±20 miljard éénmalige besparingen 1990.
- 9 De vertrekbasis 1990 werd eerst verminderd met 12,8 miljard aan bijkomend overgedragen bevoegdheden en daarna geïndexeerd.
- 13 Exclusief regularisatie-operaties m.b.t. intrestlasten in 1990.

b. *De implicaties voor 1992 en voor de volgende jaren.*

Vanaf 1992 kan worden verwacht dat de eerste begrotingsnorm, m.n. de nulgroei van de primaire uitgaven, stringenter zal uitvallen dan de tweede norm, m.n. het niet overschrijden van het toelaatbaar tekort, omwille van het feit dat er in 1991 in tegenstelling tot 1990 geen emissie wordt voorzien van regularisatieleningen en dat de "voorlopige winsten" van de NCO (of gecorrigeerde natuurlijke tekorten van G&G) na 1991 geleidelijk verminderen. Een onzekere factor hierbij is het rentepeil, dat bij een mogelijke stabilisatie op een hoger niveau dan vandaag, ook het respecteren van de tekortnorm zou kunnen bemoeilijken.

2. *Implicaties voor de Nationale Centrale Overheid en de Sociale Zekerheid.*

Omwille van de interacties tussen de NCO en de SZ is het aangewezen deze twee subsectoren als een geconsolideerd geheel in de globale saneringsstrategie te betrekken. Omwille van de verwachte positieve groei van de ontvangsten van de SZ, exclusief de subsidies van de NCO, is het realistisch aan te nemen dat de uitgaven van de SZ, bij ongewijzigd beleid, in reële termen in zulke mate zullen toenemen dat de geconsolideerde uitgaven van de entiteit I (NCO en SZ) een reëel groeiritme zullen vertonen zodanig dat het hoger toelaatbaar interval "nul tot maximaal + 0,7 %" per jaar wordt overschreden. Dergelijke ontwikkeling kan worden verwacht, omwille van het grote relatieve gewicht van de uitgaven van de SZ, zelfs indien de NCO haar eerste uitgavennorm eerbiedigt.

De Afdeling is daarom van oordeel dat de reële jaarlijkse uitgavengroei, van de NCO en van de SZ samen, zich binnen het vooropgestelde interval "nulgroei tot maximaal +0,7 pct" dient te situeren tot het totale overheidstekort teruggedrongen is onder de grens van 2 % van het B.N.P. Hierbij dient nogmaals te worden onderstreept dat het aanhouden van de bovengrens van de reële groei, m.n. +0,7 pct., voor de geconsolideerde primaire uitgaven van de NCO en van de SZ slechts toelaat om de doelstelling qua financieel saldo en schuldratio te halen in zover, een stabilisatie van de ontvangsten van deze globale entiteit in procent van het B.N.P. wordt ondersteld.

3. Implicaties voor de Gemeenschappen en de Gewesten.

3.1 De specifieke criteria voor de Gemeenschappen en de Gewesten.

In haar Advies van vorig jaar heeft de Afdeling de noodzaak onderstreept om de financieringsbehoeften van elke Gemeenschap en van elk Gewest in een ruimer tijdsperspectief te situeren ten einde de deelgebieden te betrekken in de globale saneringsstrategie van de overheidsfinanciën. Het verschillend patroon van de middelenevolutie van de G&G als gevolg van de Financieringswet rechtvaardigt eveneens een lange termijnperspectief.

Het *eerste criterium* dat de Afdeling voorop stelt heeft betrekking op de geconsolideerde schuldratio van de Gemeenschappen en Gewesten. Het inschakelen van de Gemeenschappen en Gewesten in de saneringsstrategie die hoger voor de Gezamenlijke Overheid werd geschetst, leidt ertoe een maximale reële groei van + 0,7 % per jaar voor hun gezamenlijke primaire uitgaven, gedurende de "overgangsfaze", voor te stellen. Hieruit resulteert tegen het jaar 2000 een totale schuld van de G & G die maximaal 5 % van het B.N.P. bedraagt.

Elke overschrijding van dit plafond zou de doelstelling van het beperken van de schuldratio van de Gezamenlijke Overheid tegen het begin van de volgende eeuw tot een peil dat hoger werd vooropgesteld, in het gedrang brengen. Dergelijke overschrijding zou ook betekenen dat de Gemeenschappen en Gewesten het volgende millennium zouden beginnen met een zware schuldenlast en dat een belangrijk en toenemend deel van hun ontvangsten aan de dekking van de interestlasten zou moeten worden besteed.

Een *tweede criterium* is dat van de stabilisatie van de schuldratio (schuld t.o.v. de middelen overeenkomstig de Financieringswet) in elk deelgebied tegen de aanvang van de zgn. "definitieve faze", d.i. het jaar 2000. Een explosieve ontwikkeling van de schuld in een of ander deelgebied in de loop van de voorafgaandelijke "overgangsfaze" zou zijn autonoom uitgavenbeleid in de "definitieve faze" ten zwaarste belasten. Bovendien is de fiscale beleidsruimte voor de Gewesten beperkt en is zij voor de Gemeenschappen afwezig.

Een *derde criterium* is dit van de beleidsneutraliteit in de tijd van de begrotingspolitiek. Hiermee wordt bedoeld dat het uitgavenbeleid in een deelgebied in een of andere periode van de "overgangsfaze" geen verbintenissen of lasten mag opleggen aan het beleid in de daaropvolgende periode. Concreet betekent dit bijv. dat vermeden moet worden dat een buitensporige toename van de uitgaven gedurende een beleidstermijn tot een bruske ombuiging van de uitgaven in de daaropvolgende termijn noodzaakt ten einde het op gang komen van een explosief zelfvoedend proces van de rentelasten stop te zetten.

De toelaatbare tekorten die uit de toepassing van deze drie criteria voortvloeien wijken af van de zgn. "gecorrigeerde natuurlijke tekorten", vermits deze laatste een uitgavenevolucie onderstellen die niet gelijktijdig aan de drie criteria voldoet.

3.2 De toepassing van de criteria.

Een manier om op middellange termijn de doelstelling te bereiken die voor elke Gemeenschap of Gewest verenigbaar is met de drie vermelde criteria, bestaat erin dat hun reële primaire uitgaven (d.i. exclusief intrestlasten) zouden evolueren aan een constant jaarlijks ritme gedurende de jaren negentig. Deze trendmatige constante reële groei (of daling) van de primaire uitgaven in elk deelgebied zou moeten vermijden dat er een explosieve schuldspiraal op gang komt tussen nu en het begin van de "definitieve periode".

De constante gemiddelde groei van de primaire uitgaven (8) is niet dezelfde voor elke Gemeenschap of Gewest, maar spruit hoofdzakelijk voort uit de hun overeenkomstig de Financieringswet toegekende middelen tijdens de "overgangperiode", d.i. tot en met 1999.

De toepassing van deze methode op elk van de deelgebieden en vertrekkend van de begrotingen 1990 impliceert een jaarlijkse constante reële evolutie van de primaire uitgaven gedurende de "overgangsfaze" en maximaal toelaatbare tekorten voor 1991 die in onderstaande tabel worden samengevat.

Tabel 2 : Resultaat van de raming op basis van een "constante groei"-norm voor de reële primaire uitgaven en vertrekkend van de ontwerpbegrotingen 1990

	Waalse Gewest	Brusselse Hoofdstedelijk Gewest	Franse Gemeenschap	Vlaamse Gemeenschap (incl. Gewest)	G&G Globaal
Reële groei van de primaire uitgaven (in %)	0,95%	0,45%	-0,64%	1,25%	0,70%
<u>in miljarden BF</u>					
overeenstemmend voor 1991	-17,87	-6,62	-7,01	-36,02	-67,69
waaronder: tekort zonder intrestlasten	-16,62	-6,11	-6,41	-33,35	-62,67

Voor het *Waalse Gewest* bedraagt de toelaatbare groei van de primaire uitgaven 0,9 % per jaar en het toelaatbare financieringstekort voor 1991 17,9 mia BF.

De maximale reële groei van de primaire uitgaven voor het *Brusselse Hoofdstedelijk Gewest* bedraagt 0,4 % per jaar en het toelaatbaar financieringstekort voor 1991 6,6 mia BF.

8) Deze jaarlijkse constante reële evolutie werd berekend op basis van de begrotingen voor 1990, zonder rekening te houden met de evolutie van de indirecte schuld van de deelgebieden.

Ten einde op het vlak van de intrestlasten de ontwikkeling van een rentesnieuwbaaleffect te vermijden is het noodzakelijk dat de *Franse Gemeenschap* overeenkomstig de hoger vermelde criteria een daling van 0,6 % per jaar van de reële primaire uitgaven dient te realiseren gedurende de eerstvolgende tien jaar. Het toelaatbare financieringstekort bedraagt voor de Franse Gemeenschap in 1991 7,0 mia BF.

De toepassing van dezelfde normen houdt voor de *Vlaamse Gemeenschap* (inclusief het Vlaamse Gewest) een toelaatbare reële groei van de primaire uitgaven van 1,2 % per jaar in , waaruit voor 1991 een toelaatbaar financieringstekort van 36,0 mia BF resulteert.

Indien uit de budgettaire gegevens voor 1991 zou blijken dat Gemeenschappen of Gewesten de hogervermelde groeionormen van de primaire uitgaven overschrijden of dat het financieringstekort voor 1991 hoger uitvalt dan de vermelde bedragen, dan acht de Afdeling het noodzakelijk dat aangepaste correcties op korte termijn worden getroffen ten einde een evenwichtige budgettaire evolutie toe te laten.

De Afdeling neemt zich voor een procedure uit te werken die haar moet in staat stellen om tijdig de ontsparingen vast te stellen.

In elk geval acht de Afdeling het raadzaam dat de Gemeenschappen en de Gewesten hun budgettair beleid, jaar na jaar, zouden situeren in een middellange termijnperspectief ten einde het stabilisatie-objectief van hun individuele en gezamenlijke schuld ratio veilig te stellen.

DEEL II

TECHNISCH VERSLAG

INHOUDSTAFEL TECHNISCH VERSLAG

BLZ

LIJST VAN DE DEFINITIES	I
LIJST VAN DE AFKORTINGEN	III
HOOFDSTUK I <u>BUDGETTAIR OVERZICHT, REALISATIES 1989 EN PERSPECTIEVEN 1990 OP HET NIVEAU VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID EN VAN HAAR SUBSECTOREN</u>	1
A. <i>ONTWIKKELINGEN IN PROCENT VAN HET BNP</i>	1
1. Financiële saldi en netto financieringsbehoeften	1
2. Recente ontwikkelingen in de structuur van de ontvangsten en uitgaven	2
3. Retrospectieve over een langere periode (1981-89)	3
B. <i>EVOLUTIE VAN DE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN IN REELE TERMEN</i>	4
1. Het niveau van de Gezamenlijke Overheid	4
2. Synthese van de evolutie m.b.t. de voornaamste sectoren van de overheid	6
C. <i>DE BEGROTINGSRESULTATEN 1989 EN DE BEGROTING 1990</i>	8
1. De begrotingsresultaten 1989	8
2. De begroting 1990	13
3. De evolutie van de ontvangsten en uitgaven 1989-1990 van de Centrale Overheid	14
HOOFDSTUK II <u>EVALUTIE VAN DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID EN VAN HAAR SUBSECTOREN</u>	16
A. <i>UITGANGSPUNTEN VAN DE AFDELING</i>	16
1. De interne evaluatiecriteria	16
2. Implicaties van de voortschrijdende economische en monetaire integratie van de Europese Gemeenschap	17

B. HET ECONOMISCH TOELAATBARE NIVEAU VAN SCHUDRATIO EN TEKORTEN	18
1. De stabilisatie van de schuldratio op korte termijn	18
2. De lange-termijndoelstelling voor de schuldratio	19
3. Het ritme van de schuldafbouw en de implicaties voor het op middellange termijn toelaatbare tekort	20
C. ENKELE ALTERNATIEVE SCENARIO'S VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID	21
1. De problemen voor de sanering op middellange termijn	21
2. De relaties "stromen-voorraden" of de voorwaarden van leen beduidende vermindering van de schuldratio	27
D. IMPLICATIES VOOR DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID	28
HOOFDSTUK III <u>IMPLICATIES VOOR DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE DIVERSE SUBSECTOREN VAN DE OVERHEID</u>	32
A. ALGEMENE BEMERKINGEN	32
B. IMPLICATIES VOOR DE RAMING VAN DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE CENTRALE OVERHEID EN VAN ENTITEIT "I"	34
1. Algemene beschouwingen betreffende de bestaande begrotingsnormen	34
2. Implicaties m.b.t. de begroting 1991 van de NCO	35
3. De jaren 1992 en volgende	39
HOOFDSTUK IV <u>DE SPECIFIEKE PROBLEMATIEK VAN DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN</u>	42
A. DE EVALUTIECRITERIA VAN DE AFDELING	42
B. TOEPASSING VAN DE STABILISATIECRITERIUM	44

BIJLAGEN

Bijlage I.1.	Budgettaire retrospectieve - Tabel 1	48
Bijlage I.2.	Budgettaire retrospectieve - Tabel 2	49
Bijlage I.3.	Budgettaire retrospectieve - Tabel 3	50
Bijlage I.4a.	Budgettaire retrospectieve - Tabel 4.a.	51
Bijlage I.4b.	Budgettaire retrospectieve - Tabel 4.b.	52
Bijlage I.5a	Budgettaire retrospectieve - Tabel 5.a.	53
Bijlage I.5b.	Budgettaire retrospectieve - Tabel 5.b.	54
Bijlage I.5c.	Budgettaire retrospectieve - Tabel 5.c.	55
Bijlage II.A.	De bruto-schuld ratio op lange termijn : Een internationaal vergelijkende benadering	56
Bijlage II.B.	Een alternatieve benadering voor het bepalen van de economische verantwoorde bruto-schuld ratio	57
Bijlage III.A.	betreffende de alternatieve simulaties (deel II.C.) voor het geheel van de overheid	58
	A. Basisgegevens	58
	B. De omgevingshypothese van macro-economische context	58
	C. Resultaten van de diverse scenario's inzake budgettaire politiek binnen een identieke macro-economische omgeving	63
Bijlage III.B.	De voorwaarden tot verlaging van de netto- schuld ratio tot onder 80% van het BNP tegen het jaar 2005	67
Bijlage IV.	De schuld ratio van entiteit "II"	70
Bijlage V	De berekeningshypothese van de "normen" of "constante budgettaire ruimtes" van de Gemeen- schappen en Gewesten, afzonderlijk beschouwd	73

LIJST VAN DE DEFINITIES

Gezamenlijke overheid :

Deze is samengesteld uit de Nationale Centrale Overheid (NCO), de Gemeenschappen en Gewesten (G&G), de Lokale Overheden (LO) en de Sociale Zekerheid (SZ). De bij deze sectoren behorende gedebudgetteerde uitgaven worden hierin eveneens verrekend.

Centrale Overheid :

Deze bestaat uit de samenvoeging van de Nationale Centrale Overheid en de Gemeenschappen en Gewesten met de daarbij horende gedebudgetteerde verrichtingen.

Netto te financieren saldo (NFS) van de Schatkist :

Wordt bekomen als het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven op begrotingsbasis, aangevuld met het "saldo op de andere verrichtingen" dit bevat o.a. volgende rubrieken : uitgifte- en aflossingsverschillen, derdengelden inclusief regularisatieverrichtingen, kasverrichtingen, rekening bij de Nationale Bank, leningen uitgegeven voor rekening van het Brussels Gewest. Het bevat daardoor alle verplichtingen aangegaan door de overheidssector voor een bepaalde periode.

Het Netto te financieren saldo wordt eveneens bekomen door de officiële wijzigingen van de openbare schuld te zuiveren voor volgende verrichtingen :

- de wijziging in de portefeuille schatkistcertificaten in het bezit van het Internationaal Monetair Fonds
- de wisselkoersverschillen
- de schuldovertnames die geen aanleiding geven tot geldbewegingen
- de opbrengst van emissies van regularisatieleningen aangegaan ter financiering van een deel van de rentelasten

Netto Financieringsbehoefte :

Stemt overeen met het verschil tussen de totale ontvangsten en totale uitgaven van elke sector op transactiebasis (vastgestelde rechten) dit in tegenstelling tot de "kas" (gerealiseerde betalingen).

Financieel saldo (FS)

Stemt voor wat de Gezamenlijke Overheid of voor elke subsector betreft overeen met de wijziging in de netto schuld na correctie voor de zuiver boekhoudkundige verrichtingen die geen aanleiding geven tot geldbewegingen. Verschilt dus van de netto financieringsbehoefte ten belope van een statistische aanpassing, die o.a. verklaard kan worden door het verschil in boekhoudkundige aanrekening van de uitgaven en het ogenblik van hun betaling.

Financieel saldo (deficit) van de Centrale Overheid :

Wordt bekomen door bij het officiële netto te financieren saldo van de Schatkist ook de nieuwe schuld van de Gemeenschappen en Gewesten en eveneens de nieuwe verplichtingen (verminderd met de veranderingen in bepaalde financiële activa) van de gedebudgetteerde sector (w.o. de verplichtingen van autonome fondsen, de vooruitfinancieringen, de regularisatieleningen).

Bruto schuld :

Omvat alle schulden aangegaan door een van de deelsectoren van de globale overheid op korte, middellange of lange termijn en uitgedrukt in Belgische franken of in deviezen, exclusief de financiële activa in het bezit van de overheidssector in mindering te brengen.

Netto schuld :

Zij wordt bekomen door de bruto schuld te verminderen met de financiële activa van de overheidssector. Indien men de wijziging in de totale netto-schuld (of per subsector) verbetert voor de zuiver boekhoudkundige wijzigingen (o.a. de variatie van de Schatkistcertificaten in handen van het IMF en de wisselkoersverschillen van de Centrale Overheid), dan bekomt men het netto financieel saldo van de overheidssector (of van de subsector).

Financiële activa :

Omvat alle beleggingen van de subsectoren op korte, middellange en lange termijn (w.o. zichtrekeningen, depositorekeningen, termijnrekeningen, obligaties, hypothecaire leningen t.b.v. bepaalde personen, schatkistcertificaten met uitzondering van de kredieten en participaties, die in de ESER-rekeningen wel uit de netto-financieringsbehoeften gehouden worden). De financiële activa bevatten eveneens de achterstallige en de gelopen doch niet vervallen sociale bijdragen.

Kredietverleningen en participaties :

Ze omvatten grosso modo de deelnemingen, voorschotten en terugbetaalbare tegemoetkomingen aan de bedrijven (zowel privé-bedrijven als overheidsbedrijven).

Zij omvatten o.a. :

- de deelnemingen in internationale organismen;
- de leningen van Staat tot Staat;
- het deel van de investeringen in de overheidsbedrijven dat ten laste wordt genomen door de Staat;
- tegemoetkomingen in de nationale sectoren, voorschotten aan privé-bedrijven.

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

BNP	:	Bruto nationaal produkt
BTW	:	Belasting over de toegevoegde waarde
CO	:	Centrale Overheid (NCO + G&G)
EG	:	Europese Gemeenschappen
EMS	:	Europees monetair stelsel
EMU	:	Europese Monetaire Unie
FS	:	Financieel saldo
G&G	:	Gemeenschappen en Gewesten
GO	:	Gezamenlijke Overheid
IMF	:	Internationaal Monetair Fonds
KVP	:	Kredietverleningen en participaties
LO	:	Lokale Overheden
NCO	:	Nationale Centrale Overheid
NFB	:	Netto financieringsbehoefte
NFS	:	Netto te financieren saldo
OESO	:	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PB	:	Personenbelasting
SZ	:	Sociale Zekerheid

TECHNISCH VERSLAG

HOOFDSTUK I BUDGETTAIR OVERZICHT, REALISATIES 1989 EN PERSPECTIEVEN 1990 OP HET NIVEAU VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID EN VAN HAAR SUBSECTOREN

A. ONTWIKKELINGEN IN PROCENT VAN HET BNP

1. Financiële saldi en netto financieringsbehoeften

In 1989 bedroeg de Netto Financieringsbehoefte (NFB) van de Centrale Overheid (CO) globaal beschouwd (1), de Kredietverleningen en de Participaties (KVP) niet inbegrepen, 6,9 % van het BNP, hetzij een vermindering met 0,2 % van het BNP ten opzichte van 1988. Het Netto Financieel saldo (FS) van de CO bedroeg 8% van het BNP, hetzij een vermindering met 0,8 % van het BNP in vergelijking met 1988 ; die vermindering volgt op een daling met 1,2 % van het BNP in 1988 en met 1,8 % in 1987.

Voor de Gezamenlijke Overheid (GO) bedroeg de Netto Financieringsbehoefte (NFB), de Kredietverlening en de Participaties (KVP) niet inbegrepen, in 1989 6,5 % van het BNP, wat een daling met 0,5 % van het BNP betekent ten opzichte van de resultaten van 1988 ; dit is te vergelijken met de verminderingen met respectievelijk 1,7 % en 0,3 % van het BNP in 1987 en 1988 (zie Tabel I.1 in bijlage I).

Voor 1990 zou men, op basis van een correcte uitvoering van de begroting, opnieuw een vermindering kunnen vaststellen van de NFB van de Gezamenlijke Overheid, exclusief de KVP, tot 6,1 % van het BNP, hetzij een nieuwe daling van de orde van 0,4 % van het BNP in vergelijking met 1989.

In termen van "sneeuwbaaleffect" heeft men in 1989 voor het eerst een duidelijke vermindering vastgesteld (in de orde van 2 procentpunten van het BNP) van de netto schuld ratio van de Gezamenlijke Overheid. Op basis van de cijfers na integratie van de aanpassingen die in het kader van de begrotingscontrole werden doorgevoerd zou voor 1990 een stabilisatie van die netto-schuld ratio rond 120,6 % van het BNP worden vastgesteld.

Deze verschillende globale evoluties moeten bekeken worden vanuit een dubbel oogpunt m.n.: de gunstige reële groei van de laatste twee jaren, en de ongunstige ommekeer van de tendens inzake gemiddelde impliciete rentevoet op de schuld en de evolutie van de rentelasten.

Zo zijn bijvoorbeeld de brutorentelasten, na een relatieve daling met 1% van het BNP in 2 jaar (tussen 1986 en 1988), opnieuw gaan stijgen. Hun stijging betekende, in

1 Schatkist + "Andere" - waaronder Gemeenschappen en Gewesten, regularisatieverrichtingen, en andere gedebudgetteerde schulden.

1989, een bijkomende last van méér dan 0,3% van het BNP en in 1990 zou die stijging op basis van de huidige gegevens, 0,6% van het BNP kunnen bedragen.

In termen van primaire saldi, de KVP niet inbegrepen (dit betekent totale ontvangsten minus uitgaven exclusief bruto-intresten en KVP) zal het tot stand gekomen surplus (op het niveau van de GO) in 1989 4,0 % van het BNP bereiken, wat een toename met 0,8 % van het BNP betekent in vergelijking met 1988. Die verbetering kan vergeleken worden met de wijzigingen van 1,1 % en -0,1 % die respectievelijk in 1987 en 1988 werden vastgesteld. Voor 1990 zou, steeds op basis van de thans beschikbare voorlopige ramingen, het bekomen primaire surplus exclusief de KVP ongeveer 5 % van het BNP bedragen, hetzij een verhoging met 0,9 % van het BNP.

2. Recente ontwikkelingen in de structuur van de ontvangsten en uitgaven

De aandacht dient gevestigd te worden op de wijzigingen die onlangs in de structuur van de ontwikkeling van de primaire saldi (1987-89 ten opzichte van 1985-87) zijn opgetreden. Van 1985 tot 1987 heeft het aandeel van de totale overheidsuitgaven in het BNP een omkering van de tendens getoond ten opzichte van de bijna ononderbroken stijging in de voorgaande jaren en heeft het een zekere terugloop gekend (-0,9 % van het BNP in 2 jaar) (zie terzake de gegevens van Tabel I.2. van Bijlage I.). Sindsdien is die afname gevoelig versneld zodat zij een daling van ongeveer 2,7 % van het BNP vertegenwoordigt over een periode van 2 jaar (ongeveer 1,3 % van het BNP in 1989). De uitgesproken versnelling van deze daling van de collectieve lastendruk gedurende de laatste 2 jaar wordt enerzijds verklaard door een quasi-verdrievoudiging in 2 jaar tijd (-2 % van het BNP in 1987-89 ten opzichte van -0,7 % in 1985-87) van de vermindering van de totale belastingdruk, en anderzijds door een omslag van de tendens in de ontvangsten van de sociale zekerheid (een toename met 0,4 % van het BNP in 1985-87 -inzonderheid ingevolge de indexsprongen- die heeft plaatsgemaakt voor een afname met 0,8 % van het BNP in 1987-89)

Deze ontwikkelingen dienen gelijktijdig met deze van de totale overheidsuitgaven exclusief intresten te worden beschouwd. De vermindering van het aandeel van de lopende uitgaven in het BNP versnelt eveneens in belangrijke mate in 1987-89 in vergelijking met 1985-87 (-3,1 % van het BNP ten opzichte van -1,6 %, hetzij een quasi-verdubbeling), terwijl de vermindering van het aandeel van de kapitaaluitgaven in geringe mate vertraagt (-1,1 % van het BNP in plaats van -1,5 %).

Ten dele is deze evolutie de weerspiegeling van zuiver statistische "echo's" verbonden met de recente versnelling van de reële groei (2) of nog, het gevolg van de evolutie van de ruilvoeten of van de relatieve prijzen tussen de openbare sector in ruime zin en de rest van de economie (3). Het is in deze fase bijgevolg interessant en noodzakelijk de recente evolutie van de primaire uitgaven in reële termen van nabij te analyseren (gedefleerd door het indexcijfer van de consumptieprijzen) (zie hiervoor punt B)

Globaal gezien bereikt de vermindering van de totale uitgaven exclusief intresten aldus 4,3 % van het BNP in 1987-89, ten opzichte van 3,2 % in 1985-87. De parallelle versnelling van de vermindering van de collectieve lastendruk zal evenwel beletten dat deze ontwikkeling zich concretiseert in een verbetering van het totale saldo exclusief intresten (primaire). In 1987-89 wordt de overeenstemmende winst van 1,2 % van het BNP, uitgedrukt in termen van een additionele vermindering van de totale primaire uitgaven, ten opzichte van 1985-87, meer dan gecompenseerd door een toename met 1,8 % van het BNP van de verlaging van de globale heffingsvoet, zodat per saldo een vertraging in de verbetering van het totale primaire saldo optreedt (+1,8 % van het BNP in 1987-89 ten opzichte van +2,3 % van het BNP in 1985-87, hetzij een verslechtering van ongeveer 0,5 % van het BNP).

3. Retrospectieve over een langere periode (1981-89)

De gegevens van Tabellen I.3. en I.4. van Bijlage I., tonen het kwantitatieve belang maar tevens de structurele en tijdelijke heterogeniteit aan van de sinds 1982 geleverde besparingsinspanningen. Zodoende wordt, bij wijze van voorbeeld van structurele heterogeniteit in de tijd, de substantiële heropleving -ten belope van 3,2 % van het BNP - van de lopende directe heffingen (4) van de jaren 1981-85 (4 jaar) volledig geneutraliseerd door hun daling, van een ietwat grotere omvang, in de loop van de jaren 1985-89. Van 1981 tot en met 1985 draagt de verhoging van de globale overheidsheffing ten belope van 2,8 % van het BNP (hetzij ongeveer 40 % in relatieve termen) bij tot het herstel van het globale primaire saldo (ongeveer 7,5 % van het BNP). Men kan deze zaken echter anders illustreren door op te merken dat die verhoging van de totale fiscale en parafiscale druk volledig door de verhoging van de druk van de rentelasten (+2,8% van het BNP in 1981-1985) wordt opgeslorpt.

Van 1985 tot 1989 daarentegen, ondergaat het herstel van het primaire saldo, ondanks de toename van de relatieve daling van de totale primaire uitgaven (-7,5% van het BNP ten opzichte van -4,6% in 1981-1985), een zeer duidelijke terugloop (+3,9% van het BNP in 4 jaar ten opzichte van +7,5% voordien). Dit wordt verklaard door het feit dat de daling van de globale heffingsvoet meer dan 45% van de vermindering van het relatieve aandeel van de totale primaire uitgaven in het BNP (3,6% van het BNP op 7,5%) opslorpt. In dat opzicht kan men stellen dat sedert 1985 de volledige druk van de sanering van de overheidsfinanciën uiteindelijk uitsluitend op de uitgaven

-
- 2 De reële BNP-groei lag in 1988-89 m.n. 4,3% evenwel beduidend hoger dan in de voorgaande jaren 2,1%
- 3 Als de prijzen, waaraan het grootste gedeelte van de overheidsuitgaven wordt gekoppeld (transferten naar de gezinnen, wedden en pensioenen in de overheidssector) de facto geïndexeerd worden en minder snel stijgen dan de deflator van het BNP, zoals grosso modo het geval is geweest vanaf 1986 voor de index van de consumptieprijzen, dan resulteert dit, alle omstandigheden overigens gelijkblijvend, in een neerwaartse druk op het in waarde uitgedrukte aandeel van die uitgaven in het nominale BNP.
- 4 Totaal van de directe belastingen (voor de particulieren en de ondernemingen) plus de totale bijdragen van de sociale zekerheid.

exclusief intresten werd gerealiseerd, en bovendien verhoudingsgewijs meer op de kapitaaluitgaven.

Over het geheel van de periode (1981-1989), d.i. 8 volle jaren, vertoont de globale heffingsvoet een lichte daling (-0,7% van het BNP) terwijl de totale primaire uitgaven een belangrijke relatieve terugloop kennen (-12% van het BNP in 8 jaar, hetzij gemiddeld 1,5% van het BNP per jaar), waarvan 60% voor de lopende primaire uitgaven en 40% voor de kapitaaluitgaven.

B. EVOLUTIE VAN DE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN IN REELE TERMEN

Men dient er nochtans aan te herinneren dat deze resultaten, uitgedrukt in procent van het BNP, slechts zeer partieel en vooral ontoereikend zijn om de werkelijk gedane saneringsinspanningen voor te stellen. Zij worden immers tegelijk beïnvloed (in de noemer) door het reële groeitempo van het BNP en door de evolutie van de relatieve prijzen "consumptieprijzen/BNP-deflator". (5) Bovendien zijn de evoluties in reële termen van de primaire uitgaven en ontvangsten tegelijk het gevolg van zogenaamde conjuncturele of "automatische" invloeden (6) en van discretionaire of "politieke" impulsen - in sommige gevallen geërfd uit het nabije verleden -, die men logischerwijze zou dienen te onderscheiden.

1. Het niveau van de Gezamenlijke Overheid

Tabel I.4. van Bijlage I. geeft de evolutie weer van het reële groeiritme voor de globale overheidsuitgaven vanaf 1979, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de evolutie betreffende de totale primaire uitgaven enerzijds, en de bruto-rentelasten, anderzijds. Op dezelfde wijze wordt de groei van de reële primaire uitgaven weergegeven, met een onderscheid tussen de evolutie van de lopende primaire uitgaven en hun voornaamste bestanddelen, en die van de kapitaaluitgaven en hun voornaamste componenten.

De tabel toont aan dat enkel de jaren 1981-84 (3 jaar) een betekenisvolle daling (7) van de (gedefleerde) reële totale primaire uitgaven hebben gekend. De jaren 1985-1989 werden eerder gekenmerkt door een reële nulgroei van die uitgaven (1985 en 1986), die hetzij lichtjes positief (1987 en 1988) hetzij lichtjes negatief (1989) uitviel (zie terzake eveneens de variabele "+ Tot.Prim.Uitg." van de hiernavolgende grafiek).

5 In zover het merendeel van de overheidsuitgaven (vooral lopende) kan worden beschouwd als geïndexeerd op basis van de consumptieprijzen, of op basis van een verbeterd indexcijfer van de binnenlandse vraag, eerder dan op basis van de BNP-deflator.

6 Afhankelijk van de conjuncturele gevolgen en van het spel van de "automatische stabilisatoren".

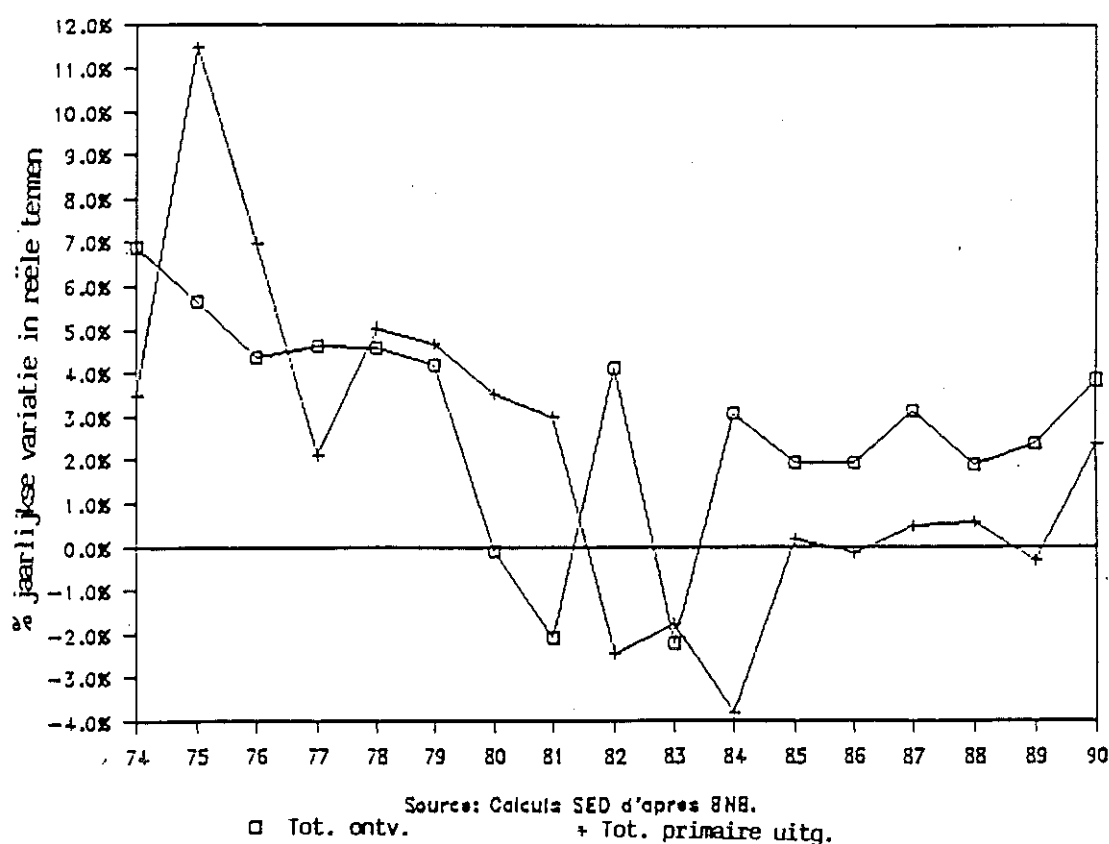
7 Door middel van een vermindering van de reële of gedefleerde primaire uitgaven.

Men kan vaststellen dat na de drie jaren van sterke soberheid 1982-1984 er vanaf 1985 een bepaalde heropleving optreedt - weliswaar zeer bescheiden maar niettemin reëel - in de groei van de reële primaire lopende uitgaven: in 1985-1986 vooral wat de overheidsconsumptie betreft (netto-uitgaven voor goederen en diensten in de NBB-terminologie), in 1986-1988 (vooral 1987) wat de lopende transferten aan de gezinnen betreft. Het is slechts dank zij de sterk aanhoudende vermindering van de kapitaaluitgaven (-30% gecumuleerd sedert 1984-1985) dat de gevolgen van de heropleving van de reële groei van de lopende primaire uitgaven - in 1985-1989 - konden gecompenseerd worden in termen van de globale dynamiek van de reële uitgaven exclusief rentelasten (een totale quasi-nulgroei).

Grosso-modo blijkt overigens dat op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en voor wat de primaire of zelfs de totale uitgaven betreft, de jaren 1988-1989 een vrij grote continuïteit vertonen, in vergelijking met de beide voorgaande jaren (8). Voor deze laatste moet nochtans worden aangestipt dat zij in termen van zichtbare resultaten een gevoelige verzwakking vertonen van de restrictieve impulsen, vergeleken met de jaren 1981-84.

Ter vergelijking, geeft de hiernavolgende grafiek, nog steeds op het niveau van de Gezamenlijke Overheid (GO), de historische evolutie weer van de totale reële ontvangsten en van de totale reële primaire uitgaven.

Grafiek 1: Vergelijkende reële groeiritmes van de totale ontvangsten en de primaire uitgaven (Gezamenlijke Overheid).



Men stelt onder meer vast dat van 1975 tot en met 1981 de globale Belgische overheidsfinanciën slechts één jaar (1977) hebben gekend dat significant positief was inzake het verschil van de evolutie van de ontvangsten en de totale reële primaire uitgaven. Van 1982 tot en met 1990 daarentegen, met uitzondering van 1983, blijft het verschil in groei tussen de totale reële ontvangsten en de primaire uitgaven steeds zeer significant positief, alhoewel het verschil na de piek van 1984 een afnemende tendens vertoont.

Uit de meest recente ramingen voor 1990 blijkt een mogelijke versnelling in de groei van de reële primaire uitgaven. Zonder de Kredietverleningen en de Participaties, zou die groei in 1990 ongeveer 1,6 % bedragen, ten opzichte van gemiddeld minder dan 1 % voor de 4 voorgaande jaren (1985-1989). De waarschijnlijke vertraging van de reële groei in 1990-91 (ten opzichte van de resultaten in 1988-89) en de vrij grote druk op de rentevoeten in de loop van de eerste vier maanden van 1990 wijzen eveneens op een nieuwe waarschijnlijke verlaging van het verschil "groei-rentepeil" in 1990 en zelfs in 1991, in vergelijking met de jaren 1988-89. Bij gebrek aan een voortgezette strikte besparingspolitiek (verhoging van het surplus exclusief intresten) zou deze de stabilisatie van de schuldratio kunnen bedreigen. De resultaten van de semestriële vooruitzichten op middellange termijn opgesteld door het Planbureau - februari 1990 - bevestigen deze mogelijkheid.

2. Synthese van de evolutie m.b.t. de voornaamste subsectoren van de overheid

Ten einde op de beste manier de respectieve bijdragen van de voornaamste subsectoren van de Gezamenlijke Overheid in de totale sanering van de overheidsfinanciën - inzonderheid wat de uitgaven exclusief de rentelasten betreft - tot uiting te brengen, dient de evolutie van de intersectoriële transfers (lopende en in kapitaal) geïsoleerd te worden van de eigen primaire uitgaven van elke subsector. Enkele grote trends worden dan zichtbaar.

- 1) De vermindering van de interne transfers tegen constante prijzen van de Centrale Overheid naar de beide andere subsectoren (Lokale Overheden en Sociale Zekerheid) is zeker spectaculair en drukt zwaar op de evolutie van het volume van de totale inkomsten (inclusief interne transfers) van beide sectoren (cfr. het verschil tussen de rubrieken II en III van de tabel I.5. in Bijlage I.).
- 2) Inzake reële primaire uitgaven, exclusief interne transfers, is het niettemin nog de Centrale Overheid, in haar geheel beschouwd, die de belangrijkste gecumuleerde vermindering vertoonde sedert 1981 of zelfs 1985, hierin van nabij gevolgd door de, eveneens in hun geheel beschouwde, Lokale Overheden.

Men stelt aldus sinds 1982 duidelijk een sterk afnemende tendens vast in het aandeel van de netto primaire uitgaven (exclusief de transfers aan de andere sectoren) van de Centrale Overheid en zelfs van de Lokale Overheden in het geconsolideerde totaal van de Gezamenlijke Overheid, wat in het voordeel speelt van de uitgaven van het sociale zekerheidsstelsel.

- 3) Deze rangschikking moet evenwel genuanceerd worden om rekening te houden met de invloed van de sectoriële verschillen tussen de realiseerbare en gerealiseerde verminderingen inzake kapitaaluitgaven. Bij een rangschikking naar de gemiddelde jaarlijkse groeiritmes van de reële lopende uitgaven, exclusief de rentelasten, blijft de Centrale Overheid op de eerste plaats staan - en rangschikt de Sociale Zekerheid zich als laatste op het vlak van de beheersing van de uitgaven. Men zal tevens vaststellen dat niet alleen de verschillen op deze basis minder groot zijn dan wanneer zij worden geraamd op het niveau van de gezamenlijke primaire uitgaven (inclusief kapitaaluitgaven), maar tevens dat de differentiëring tussen beide neigt te vervagen, ten gevolge van een versnelling (van de groei van de reële lopende primaire uitgaven) op het niveau van de Centrale Overheid (inclusief G&G) en van de recente vertraging hiervan voor de Sociale Zekerheid.

C. DE BEGROTINGSRESULTATEN 1989 EN DE BEGROTING 1990.

1. De begrotingsresultaten 1989.

In uitvoering van de wet op de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten blijft de eenheid van kas in 1989 en in 1990 gehandhaafd hetgeen een éénduidige analyse van de ontvangsten- en uitgavenstromen bemoeilijkt. Opeenvolgend wordt de evolutie van de kredieten en van de werkelijke ontvangsten en uitgaven geschetst.

a. De evolutie van de kredieten m.b.t. de begroting 1989.

Op basis van de officiële documenten (8) evolueerden de uitgavenkredieten zoals weergegeven in tabel 1

Tabel 1 : Kredietevolutie 1989.

	AT 1989		BC 1989		Aangepast 1989 (a)	
			NCO	G&G	NCO	G&G
Ontvangsten	1563,7	1039,0			1039,0	635,4
Uitgaven	1963,3	1411,6			1421,9	673,3
Begrotingssaldo	- 399,6	-372,6			-382,9	-37,9
Thesaurieverr.	- 3,5	- 10,0			- 10,0	
NFS	- 403,1	- 382,6		-22,8	- 392,9	- 37,9
NFS-CO			- 405,8			- 430,8
(a) volgens Algemene Toelichting bij de aangepaste begroting 1990						

b. De realisaties m.b.t. de begroting 1989.

Om de aangepaste begrotingscijfers 1989 op een vergelijkbare basis te plaatsen met de gerealiseerde kascijfers dienen een aantal correcties doorgevoerd. Na correctie krijgen we het hierna volgende beeld.

8 Algemene Toelichting bij de begroting 1989 (AT 1989)
 Algemene Toelichting bij de begroting 1990 (AT 1990)
 Algemene Toelichting bij de aangepaste begroting 1990 (AT1990*)
 Begrotingscontrole

Tabel 2 : Uitvoering van de begroting 1989

	Aangepast (1)	Realisaties (2)	Verschillen (3)=(1)-(2)	
NFS				
- totaal	- 430,8(a)	- 397,2	+ 33,6	beter
- nationaal	- 392,9	- 442,4	- 49,5	slechter
- Gem. & Gew.	- 37,9	+ 45,2	+ 83,1	beter
NCO				
- Ontvangsten (b)	1.080,6	1.055,0	- 25,6	slechter
- Uitgaven (b)	1.463,5	1.526,2	- 62,7	slechter
- Begrotingssaldo	- 382,9	- 471,2	- 88,3	slechter
- Thesaurie verr.	- 10,0	+ 28,8	+ 38,8	beter
- NFS	- 392,9	- 442,4	- 49,5	slechter
Gemeenschappen en Gewesten				
- Ontvangsten	635,4	611,1	- 24,3	slechter
- Uitgaven	673,3	565,9	+ 107,4	beter
- Begrotingssaldo	- 37,9	+ 45,2	+ 83,1	beter
- Thesaurie verr.	-	-	-	
- NFS	- 37,9	+ 45,2	+ 83,1	beter
(a)	Verschilt van de door de Regering gehanteerde hypothese omdat het werkelijke tekort op de begroting van de Gemeenschappen en Gewesten 37,9 miljard beloopt i.p.v. 22,8 zoals vooropgesteld.			
(b)	Gecorrigeerd voor de verschuiving in de overdrachten naar Gemeenschappen en Gewesten - jan.-april '89 m.n. voor de storting van 41,6 miljard dotaties i.p.v. toegewezen belastingen, welke werden ingeschreven in de Rijksmiddelen- en uitgavenbegroting.			

De in deze tabel opgetekende verschillen worden in de navolgende paragrafen geanalyseerd.

i) NFS

De evoluties op het niveau van het netto te financieren saldo kunnen gedeeltelijk verklaard worden aan de hand van verschuivingen in de verdeling van het globale saldo tussen de Nationale Centrale Overheid en de Gemeenschappen en de Gewesten. Daarnaast kon het financieringstekort 1989 "genieten" van vertragingen in betalingen. Onderstaand schema geeft van deze verschuivingen en vertragingen een overzicht.

Tabel 3 : Bepaling van het gecorrigeerd NFS 1989.

Correcties	Nationaal	Gemeensch.	Totaal
NFS	-442,4	+ 45,2	-397,2
tussen Nationale Centrale Overheid en Gemeenschappen en Gewesten			
- Niet doorgestorte middelen Brussel	- 28,7	+ 28,7	
- ristöorno's vorige jaren	+ 25,8	- 25,8	
- Te verrekenen (uitgaven voor rek. van Gem. & Gew.)			
+ Fonds Mindervaliden	+ 8,1	- 8,1	
+ Wegenfonds	+ 10,0	- 10,0	
+ Art. 75 § 1 fin. wet.	+ 4,0	- 4,0	
HERVERDEELD NFS	- 423,2	+ 26,0	- 397,2
wegens verträgen			
- Ingehouden doorstortingén Provincies en Gemeenten	- 12,0		
Europese Gemeenschappen	- 12,0		
- Betalingen op begroting 1989 verricht in 1990 (surplus boven de normale overdrachten)		- 21,6	
GECORRIGEERD NFS	- 447,2	+ 4,4	- 442,8
Begrotingsvooruitzichten	- 382,6	- 22,8	- 405,4

ii) Nationale centrale overheid

Op nationaal niveau zag de begrotingsuitvoering 1989 er uit zoals weergegeven in tabel.

Tabel 4 : Begrotingsuitvoering 1989

	Aangepast	ordonna-	Kas-	Verschil	
	(AT 90)(a)	ceringen	basis	ordonna-	ordonna-
	(1)	(b)	(3)	ceringen/ aangepast	ceringen/ kas
		(2)		(2)-(1)	(2)-(3)
Ontvang-	1080,6	1055,5	1055,0	-25,1	-0,5
sten					
Uitgaven	1463,5	1463,1	1526,2	+ 0,4	-63,1
Begro-	- 382,9	- 407,6	- 471,2	- 24,7	-63,6
tingssaldo					
Thesaurie-	- 10,0	+ 28,8	+ 28,8	+ 38,8	
verrichtingen					
NFS	- 392,9	- 378,8	- 442,4	- 14,4	-63,6

(a)gecorrigeerd
(b)uitgevoerd in het jaar 1989 waarvan 1415,0 op begroting 1989 en 48,1 op begroting 1988

De ontvangsten aan Rijksmiddelen bleven 25,1 miljard beneden de ramingen (na begrotingscontrole). Dit was toe te schrijven aan een minwaarde van 30,5 miljard vastgesteld bij de directe belastingen en een minwaarde van 10 miljard bij de niet-fiscale ontvangsten (voornamelijk ingevolge een verschuiving naar het volgende jaar). Beide factoren werden gedeeltelijk gecompenseerd door een meerontvangst bij de BTW en Registratie van 16,3 miljard.

De uitgaven liggen op basis van de ordonnancerings, verricht in 1989, op het niveau van de kredieten voorzien in de aangepaste begroting. Dit beeld verhuult evenwel een aantal onderliggende interacties.

De totale kredietmassa die kon uitgegeven worden in 1989 bestaat uit de kredieten opgenomen in de begroting 1989 en haar aanpassingen (1463,5 miljard) en uit de transporten (komende van de begroting 1988) die gehecht worden aan de kredieten 1989 (88,5 miljard of een totaal aan beschikbare kredieten van 1552,0 miljard). Daarop werd 1463,1 miljard geordonnanceerd. Van het verschil (88,9 miljard) werd 83,4 miljard gehecht aan 1990. Daarop werd tot eind maart 1990 - 47,2 miljard geordonnanceerd.

In vergelijking met het aangepaste begrotingscijfer is er 63,1 miljard meer uitgegeven dan geordonnanceerd. Deze meeruitgave is voor 47,4 miljard toe te schrijven aan de verrichtingen op de fondsen (incl. wegefonds en schoolgebouwen) en voor 15,7 miljard aan nog niet geordonnanceerde betalingen op de schuld. Deze ordonnancerings zijn opgenomen in de hiervoor geciteerde 47,4 miljard, verricht in 1990. Zij zullen geen kasuitgave met zich brengen in 1990, zodat de transferten tussen 1989 en 1990 die nog een effectieve betalingsweerslag kunnen hebben beperkt blijven tot 47,4 - 15,7 = 31,7 miljard.

De verschillen op de *thesaurieverrichtingen* worden grotendeels verklaard door :
miljarden

- de niet-doorstorting, wegens het ontbreken van een goedgekeurde middelenbegroting, van de middelen van het Brusselse Gewest 28,7
- vertraging in de stortingen van de opcentiemen op de Personenbelasting aan de Gemeenten en de Provincies 12,0
- vertraging in de stortingen aan de EG. 12,0

iii) Gemeenschappen en Gewesten

Tabel 5 : Evolutie van de begrotingen van de Gemeenschappen en Gewesten 1989

	Begroting 1989			verschil	
	aangepast (1)	ordon- nance- ringen (2)	kas basis (3)	(1)-(2)	(1)-(3)
Ontvangsten	635,4	582,7	611,1	+52,7	+24,3
Uitgaven	673,3	582,3	565,9	+91,0	+107,4
Saldo	-37,9	+ 0,4	+45,2	-38,3	+83,1

Gezien er in 1989 25,7 miljard *ontvangsten* in de kas van de Gemeenschappen en Gewesten gestort werden die aangerekend waren op vorige begrotingsjaren, beperkte de effectieve minder-ontvangst op kasbasis zich tot 24,3 miljard.

De minderontvangsten op ordonnanceringsbasis (52,7 miljard) hebben voornamelijk betrekking op de niet-doorstorting van de middelen van Brussel (28,7 miljard), en op diverse vertragingen van stortingen die voorzien zijn op de nationale begrotingen (tewerkstelling, vreemde studenten, schoolgebouwen ...).

Op het vlak van de *uitgaven* werd op de begroting 1989 96,8 miljard (9) niet geordonnanceerd en 107 miljard niet betaald. Daaruit volgt dat een zeer groot bedrag kan worden overgedragen naar 1990. Einde maart beliepen de aanrekeningen op die overdrachten reeds 38,1 miljard, waarvan na drie maand ongeveer 17,6 miljard was uitgegeven via de kas.

9 Op basis van de in 1989 uitgevoerde ordonnanceringen blijft er een verschil van 91 miljard gezien er evenwel 5,8 miljard werd geordonnanceerd op de begroting 1988 beloopt het verschil t.o.v. de begroting 1989 96,8 miljard.

De verschillen op uitgavenniveau dienen enerzijds verklaard door de aanrekeningen die nog nationaal gebeurden en anderzijds door vertragingen in de begrotingsuitvoering welke samenhangen met de Staatshervorming. Bovendien zouden de Gemeenschappen en Gewesten een belangrijk pakket (\pm 15 miljard) aan kredieten toegekend via de begroting 1989 schrappen.

2. De begroting 1990

Hierna geven we een beeld van de evolutie van de begrotingskredieten 1990:

a. Nationaal - NCO

Tabel 6 : Evolutie van de begroting 1990

	89 realisaties	AT90	AT90*	Verschil	
				Rea89 - AT90	Rea89 - AT90*
Ontvangsten	1055,0	1110,6	1148,7	+55,6	+93,7
Uitgaven	1526,2	1457,2	1495,3	-69,0	-30,9
Begrotingssaldo	-471,2	-346,6	-346,6	-124,6	-124,6
Thesaurieverrichtingen	+28,8	-1,8	-1,8	30,6	30,6
NFS	-442,4	-348,4	-348,4	-94,0	-94,0

De evolutie die blijkt uit de kolom "verschil" geeft een vertekend beeld. Daarom werd in punt c getracht om een geconsolideerd beeld te geven van de centrale overheid, omdat men op die wijze de interacties tussen de deelsectoren uitsluit.

b. Gemeenschappen en Gewesten

Tabel 7 : Evolutie van de begrotingen 1990

	89 realisaties	Begroting 1990	aangepast 1990	Verschil	
				Rea89 - AT90	Rea89 - AT90*
Ontvangsten	611,1	642,5	(a)	+31,4	(a)
Uitgaven	565,9	695,0	(a)	+129,1	(a)
Saldo	+ 45,2	-52,7	(a)	-97,9	(a)

(a) deze cijfers kunnen nog niet worden ingevuld gezien alleen de Vlaamse Gemeenschap haar begrotingscontrole binnen de wettelijk toegestane termijn heeft beëindigd.

3. De evolutie van de ontvangsten en uitgaven 1989-1990 van de Centrale Overheid.

Op basis van de beschikbare gegevens waarvan hiervoor een samenvatting werd gegeven, kan getracht worden om de onderliggende evoluties m.b.t. de ontvangsten en uitgaven te schetsen.

Het bepalen van de trend i.v.m. de *ontvangsten* kan gebeuren op basis van de totale ontvangsten van de Nationale Centrale Overheid d.w.z. exclusief de aan de EG afgestane en de aan Sociale Zekerheid (Maribeloperatie) toegewezen ontvangsten. Die evolutie ziet eruit zoals hierna weergegeven. Men dient hier evenwel rekening te houden met het feit dat men op die wijze de weliswaar beperkte eigen ontvangsten van de G & G uit de redenering uitsluit.

Tabel 8 : Evolutie van de totale ontvangsten van de Nationale Overheid 1989-1990.

	Ontvangsten	% variatie t.o.v. Rea 89
Realisaties 1989	1610,0	
Algemene Toelichting 1990	1724,7	+ 7,1
Begrotingscontrole 1990	1764,8	+ 9,6%

Het bepalen van een trend aan de uitgavenzijde is minder eenvoudig. Op basis van de hierboven aangehaalde factoren mag men, volgens de huidige vooruitzichten, volgende evolutie verwachten :

Tabel 9 : Evolutie van de uitgaven van de Nationale Overheid 1989-1990

	Nationaal BC		Gem & Gew BC		Geconsolideerd BC	
	rea/ vooruitz		rea/ vooruitz.		rea/ vooruitz.	
89						
Totale Uitgaven	1411,6	1526,2	673,3	565,9	2065,9	2040,5
Rente	502,5	506,5	-	-	502,5	506,5
Uitgaven excl. rente	909,1	1019,7	673,3	565,9	1563,4	1534,0(a)
90						
Totale Uitgaven	1495,3	1548,0	695,0	738,7	2167,3	2263,7
Rente	599,5	599,5	4,0	4,0	603,5	603,5
Uitgaven excl. rente	895,8	948,5	691,0	734,7	1563,8	1660,2(a)

(a) Inclusief zekere interne transferten tussen de NCO en de Gemeenschappen en Gewesten.

Uit deze tabel blijkt dat de uitgaven exclusief rente op geconsolideerde basis, volgens de huidige vooruitzichten met 10,9% nominaal of met 4,9% in reële termen toenemen. Deze toename kan verklaard worden door de vertragingen die op het vlak van de NCO in de betalingen opgetreden zijn in 1989 en door de terugstortingen die de G & G zullen moeten verrichten m.b.t. uitgaven gedaan door de Nationale Centrale Overheid (22,1 miljard) en door vertragingen ingevolge de Staatshervorming (21,6 miljard). Ten gevolge van de interacties tussen het nationale niveau en het niveau van de Gemeenschappen en Gewesten zijn de evolutiepercentages per sektor echter weinig betekenisvol.

Bovenstaande evolutie van de uitgaven mag niet los gezien worden van de ontwikkeling van de gedebudgetteerde schuld. Tussen 1989 en 1990 zou deze, voor de Centrale overheid (= NCO + G&G) met 35 miljard toenemen.

Op basis van de ontvangsten volgens de begrotingscontrole en op basis van de uitgavenvooruitzichten op dit ogenblik mag men voor 1990 het hiernavolgende NFS verwachten.

Tabel 10 : Evolutie van het netto te financieren saldo 1989-1990

	Totaal	Nationaal	Gem & Gew
1989 r	- 397,2	- 442,4	+ 45,2
1990 b	- 405,4	- 348,4	- 57,0
1990 v	- 451,0	- 379,0	- 72,0

r = realisaties
 b = begroting
 v = vooruitzichten

HOOFDSTUK II EVALUATIE VAN DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID EN VAN HAAR SUBSECTOREN.

A. UITGANGSPUNTEN VAN DE AFDELING

1. De interne evaluatiecriteria

De Afdeling acht het aangewezen in eerste instantie de financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheid in haar beoordeling te betrekken vermits dit het meest relevante niveau is voor een macro-economische benadering in het kader van de opdracht die aan de Afdeling is toegewezen.

In deze macro-economische optiek kan de financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheid beoordeeld worden vanuit twee invalshoeken. In de eerste plaats geeft de omvang van het tekort het beslag weer dat de overheid legt op het beschikbare binnenlandse en eventueel op het buitenlandse sparen. Naargelang van de omvang van het binnenlandse privé-spaarsaldo en van het saldo van de lopende rekening met het buitenland beschikken de overheden over meer of minder ruimte voor de financiering van hun tekort. Bij een normaal niveau van de schuldratio (uitgedrukt als een percentage van het BNP) en bij een normaal aandeel van de intrestlasten in de overheidsuitgaven, zou deze macro-economische randvoorwaarde inderdaad richtinggevend kunnen zijn als evaluatiecriterium of als referentienorm met het oog op het bepalen van het toelaatbare en uit economisch oogpunt draaglijke financieringstekort.

De huidige omvang van de overheidsschuld en van de eruit voortvloeiende intrestlasten zijn echter van zulke aard dat zij een bedreiging vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het overheidsbeleid en de normale werking van het overheidsapparaat in het gedrang brengen. De omvang van de intrestlasten, nl. 10,5 % van het BNP in 1989, maakt de overheidsuitgaven uiterst kwetsbaar voor verhogingen van het internationale rentepeil. Bovendien verdringen deze intrestlasten andere uitgaven van de overheid die een positief economisch of sociaal rendement kunnen vertonen. Omwille van deze redenen acht de Afdeling het noodzakelijk de financieringsbehoeften van de overheid in eerste instantie te beoordelen tegen de achtergrond van de schuldproblematiek. Dit standpunt doet geen afbreuk aan de betekenis van de macro-economische randvoorwaarde als bijkomend evaluatiecriterium voor het financieringstekort van de overheid. Het kan echter geen doorslaggevend criterium zijn bij de beoordeling van het overheidstekort zolang de overheidsschuld niet tot aanvaardbare proporties is teruggedrongen. Zo is het duidelijk dat een vergroting van het overschot op de lopende rekening met het buitenland in de eerstvolgende jaren geen ruimte biedt voor een verhoging van het tekort van de gezamenlijke overheid vermits hierdoor de intrestlasten zouden opgedreven worden en de verdere beheersing van de overheidsfinanciën bemoeilijkt wordt.

De stabilisatie van de schuldratio van de gezamenlijke overheid die, volgens de beschikbare gegevens en ramingen in 1989 en vermoedelijk ook in 1990 zou gerealiseerd zijn, dient te worden opgevat als een noodzakelijke tussenfase in het bereiken van een -op lange termijn- "draaglijke" schuldomvang. Het huidige en toekomstige budgettaire beleid dient zich bijgevolg te richten op het terugdringen van de schuldratio voor de gezamenlijke overheid naar een op economisch vlak verantwoord niveau, daarbij rekening houdend met de specifieke kenmerken van de Belgische economie, inzonderheid met de historisch hoge spaarquote. Dit aanvaardbaar niveau van schuldratio kan uiteraard slechts onder een aantal hypothesen en binnen bepaalde marges worden vastgesteld.

De wijze waarop en de snelheid waarmee deze lange-termijndoelstelling gerealiseerd dient te worden, worden bepaald door het overheidstekort, door de economische groei en door de rentevoet. Laatstgenoemde factoren worden in zekere mate onafhankelijk van het overheidsbeleid bepaald. De grote gevoeligheid van de Belgische economie voor de internationale conjunctuur impliceert dat het terugdringen van de schuldratio door exogene factoren kan worden doorkruist. Deze afhankelijkheid brengt mee dat de schuldratioafbouw intenser dient te zijn in perioden gekenmerkt door een gunstige economische conjunctuur, gedurende dewelke besparingsreserves dienen te worden opgebouwd voor perioden van groeivertraging.

2. Implicaties van de voortschrijdende economische en monetaire integratie van de Europese Gemeenschap.

Het terugdringen van de overheidsschuld dient ook te worden gesitueerd tegen de achtergrond van de voortschrijdende economische en monetaire integratie van de Europese Gemeenschap. Deze manifesteert zich in de eerste plaats door een intensere coördinatie van het monetaire beleid. In dit verband werden reeds afspraken gemaakt omtrent de beperking van de monetaire financiering van de overheidstekorten. Zoals in het jongste jaarverslag van de Nationale Bank van België werd opgemerkt, heeft het gebruik van de rente op schatkistcertificaten in het kader van haar monetair beleid een belangrijke weerslag op de rentelasten van de overheid waardoor de monetaire en budgettaire beleidsdoelstellingen elkaar kunnen doorkruisen. Het terugdringen van de overheidsschuld draagt in dit opzicht bij tot een grotere onafhankelijkheid van deze twee soorten doelstellingen, hetgeen met het oog op de toenemende wisselkoersstabiliteit in het EMS wenselijk is.

In de tweede plaats vereist de voortschrijdende Europese eenmaking ook dat de concurrentiepositie van de Belgische economie gevrijwaard dient te worden van een eventuele negatieve invloed van het budgettaire beleid. Dit houdt in dat een verdere schuldafbouw niet mag worden gerealiseerd door een verhoging van de collectieve lastendruk, welke van aard is de concurrentiepositie nadelig te

beïnvloeden, of ten koste van een verdere vermindering van de overheidsinvesteringen. Deze twee elementen beïnvloeden inderdaad rechtstreeks of onrechtstreeks het behoud van onze concurrentiepositie. De aanzienlijke vermindering van het aandeel van de overheidsinvesteringen in het BNP, nl. van 4,1 % van het BNP in 1980 tot 1,7 % in 1990 laat vermoeden dat op dit vlak, ook uit competitief oogpunt, de benedengrens werd bereikt.

In de derde plaats wordt op Europees niveau gepleit voor een toenemende budgettaire convergentie, - zowel op het vlak van de overheidstekorten als op het vlak van de schuldratio's - evenals voor wederzijdse toezichtsprocedures. Deze convergentie dient niet in absolute zin te worden geïnterpreteerd, d.i. een gelijkschakeling van de tekorten en van de schuldratio's, doch eerder als een verkleining van de huidige verschillen tussen de landen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van elk land inzake de privé-spaarquote en de recente evolutie van de budgettaire indicatoren. Laatstgenoemd element neemt niet weg dat de Belgische schuldratio, omwille van zijn hoog niveau in de loop van de eerstvolgende jaren op een ononderbroken wijze verder verlaagd dient te worden teneinde de budgettaire kwetsbaarheid van onze economie te verminderen en het vertrouwen in het gevoerde beleid te ondersteunen.

B. HET ECONOMISCH TOELAATBARE NIVEAU VAN SCHULDRATIO EN TEKORTEN

1. De stabilisatie van de schuldratio op korte termijn

Het doorbreken van het zelfvoedend proces van de rentelasten onderstelt dat de schuldaangroei niet hoger is dan de groei van het BNP. Aan deze voorwaarde werd voor het eerst sedert jaren voldaan in 1989 : de verhouding van de netto-schuld t.o.v. het nationaal produkt bedroeg 121 % van het BNP tegenover 123 % in 1988. De daling van de schuldratio dient enerzijds toegeschreven te worden aan de forse economische groei en anderzijds aan de vermindering van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BNP, nl. van 55,1 % in 1988 tot 53,1 % in 1989, terwijl ook het aandeel van de overheidsontvangsten in het BNP met 1,3 % terugliep. In termen van "primaire saldo", d.i. het verschil tussen de overheidsontvangsten en de -uitgaven exclusief intrestlasten, werd in 1989 t.o.v. het peil dat vereist is voor de stabilisatie van de schuldratio, een positief verschil geboekt van nagenoeg 1,8 % van het BNP. Dit verschil blijft echter, bij een ongewijzigd budgettair beleid, gevoelig voor wijzigingen van de onderliggende determinanten met name de economische groei en het impliciete intrestpeil.

Zo mag worden verwacht dat bij een daling van de economische groei met nagenoeg 1,4 procentpunt en een stijging van de korte-termijnrente tot 10,4 % de budgettaire vooruitzichten voor 1990 aanleiding geven tot het inkrimpen van het bovenvermeld positief verschil tot nagenoeg 0,5 % van het BNP. Dat heeft dan ook voor gevolg dat ook de schuldratio, in die hypothese, nauwelijks verder zou afnemen.

Uit het voorgaande blijkt dat het stabiliseren van de schuldratio nog in grote mate beïnvloed wordt door factoren die onafhankelijk zijn van het budgettaire beleid.

2. De lange-termijndoelstelling voor de schuldratio.

De huidige omvang van de overheidsschuld leidt ons ertoe de stelling te verwerpen volgens dewelke de bereidwilligheid van de binnen- en buitenlandse economische agenten om schuldtitels aan te houden determinerend is bij de uiteindelijke evaluatie van de draagbare schuldratio. Zoals hierboven reeds werd benadrukt, is de sociaal-economische kost van de intrestlasten te hoog en vormen zij een reële bedreiging voor een gezond beheer van het overheidsapparaat en zelfs voor het macro-economisch evenwicht.

Het optimale schuldniveau -op lange termijn- kan slechts onder zekere veronderstellingen en benaderend worden bepaald. De Afdeling heeft in dit verband een aantal alternatieve scenario's onderzocht en is tot de bevinding gekomen dat de op economisch vlak toelaatbare bruto (10) schuldratio op lange termijn zou dienen te streven naar een waarde gelegen in een interval gaande van 80 tot 90 % van het BNP t.o.v. 131 % van het BNP in 1990.

In een eerste benadering (zie bijlage II.A.) wordt rekening gehouden met een aantal specifieke en historische kenmerken van de Belgische economie op het vlak van de privé-spaarquote, van de privé- en publieke investeringsquotes en van het saldo van de lopende verrichtingen met het buitenland. Indien wordt aangenomen dat de privé-spaarquote in België structureel één procentpunt boven het gemiddelde van de EG en van de OESO ligt en indien de bruto-schuldratio van België hetzelfde patroon zou vertonen als dat van de referentielanden, dan zou de aanvaardbare schuldratio in 1989 voor België ongeveer 90 % bedragen en bij een aangehouden nominale groei van het BNP van 6 % per jaar, op termijn, naar een evenwichtspeil van ongeveer 85 % evolueren.

In een tweede benadering (zie bijlage II.B.), wordt onderzocht welke de bruto-schuldratio zou geweest zijn in 1989, gegeven de huidige collectieve lastendruk en het percentage van de overheidsuitgaven, exclusief rentelasten, in het BNP, en voor zover het percentage van de overheidsinvesteringen 3 % van het BNP zou bereikt hebben. In deze benadering wordt de lopende rekening met het buitenland in evenwicht verondersteld, hetgeen impliceert dat de overheid geen beroep doet op het buitenlandse sparen voor de financiering van haar tekort. Uit deze berekening resulteert een aanvaardbare bruto-schuldquote voor 1989 van ongeveer 85 %, wat overeenkomt met een netto-schuldquote van ongeveer 75 %.

10 Omwille van de beperkte beschikbaarheid van internationaal vergelijkbare gegevens, wordt de technische redenering hier in termen van bruto-schuld gevoerd, d.w.z. zonder aftrek van de financiële activa in handen van de overheid (in feite voornamelijk in het stelsel van de sociale zekerheid). Daarna worden de conclusies van de redenering betreffende de lange-termijndoelstelling van de Belgische schuldratio omgezet in termen van netto-schuld.

Deze twee benaderingen leiden nagenoeg tot eenzelfde resultaat, hetzij door een onmiddellijke realisatie van het evenwichtsniveau, hetzij door een geleidelijke verwezenlijking ervan. In termen van de netto-schuld ratio belooft de te bereiken vermindering ongeveer 45 % van het BNP. Zelfs indien dat resultaat zou worden behaald, ligt de Belgische schuld ratio nog boven het gemiddelde van de overige EG-landen.

3. Het ritme van de schuldafbouw en de implicaties voor het op middellange termijn toelaatbare tekort.

Het ritme tegen hetwelke de overheidsschuld zal evolueren naar haar aanvaardbaar lange-termijnpeil wordt zowel bepaald door het financiële tekort van de overheidssector als door de groei van het BNP. Omwille van de structurele kwetsbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën en van de toenemende economische en monetaire integratie op Europees vlak is het echter wenselijk dat het saneringsproces teneinde de afbouw van de schuld ratio in de richting van haar referentiewaarde te realiseren, uiterlijk in de loop van de eerste helft der jaren negentig zou worden doorgevoerd. Jaren gekenmerkt door een gunstige economische conjunctuur, zoals de Belgische economie er nu kent, dienen ten volle te worden benut om het gestelde doel te bereiken. Immers het verschuiven van de inspanningen naar minder gunstige periodes vergroot de af te leggen weg en de vermindering van het financieringstekort zou in dergelijke omstandigheden tot de groeivertraging bijdragen.

Bovendien laat de voortschrijdende vergrijzing van de bevolking vermoeden dat de uitgaven van de sociale zekerheid, in het bijzonder die voor de pensioenen, bij ongewijzigd beleid tegen het begin van volgende eeuw in reële termen zeer beduidend zullen toenemen en dat de historisch gunstige positie van België op het vlak van de privé-spaarquote hierdoor kan worden aangetast. Dit vooruitzicht zet eveneens aan tot het maximaal concentreren van de saneringsinspanningen in de eerste helft van de jaren negentig.

In het licht van de nagestreefde doelstelling en de bovenstaande uiteenzetting heeft de Afdeling de vraag onderzocht welke conclusies hieruit moeten worden getrokken m.b.t. het begrotingsbeleid van de gezamenlijke overheid op middellange termijn. Meer bepaald werd nagegaan welke de invloed is van de vastgestelde schuld ratio-doelstelling op de aanvaardbare financiële tekorten van de gezamenlijke overheid. Deze probleemstelling werd in een aantal alternatieve scenario's onderzocht.

C. ENKELE ALTERNATIEVE SCENARIO'S VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID.

De scenario's werden getest vanuit het oogpunt van een dubbele problematiek : a) ten eerste, op middellange termijn, m.b.t. de dynamiek van de stromen (begrotingstekorten) in het kader van een op het Europese niveau noodzakelijke budgettaire convergentie en b) ten tweede, op langere termijn, m.b.t. het beoogde traject van de "voorraden" (schulden) op langere termijn, en de invloed ervan op het trendmatig maximaal aanvaardbare tekort.

1. De problemen voor de sanering op middellange termijn.

De eerste problematiek heeft betrekking op de budgettaire en/of fiscale inspanning die moet worden geleverd om, van nu tot het midden van de jaren negentig (1995-1996), het globale Belgische overheidstekort af te stemmen op een niveau dat verenigbaar is met de eisen van de noodzakelijke budgettaire convergentie in het kader van de EMU en zonder twijfel ook in het kader van de verankering van de Belgische frank aan de sterke munten van het EMS. In dat kader lijkt het aangewezen, dat het Belgische overheidstekort tegen 1995 convergeert naar een niveau dat relatief dicht zou aansluiten bij het Europese gemiddelde voor die periode (11). De Afdeling heeft het nuttig geacht enkele vergelijkende scenario's m.b.t. de evolutie van globale overheidsfinanciën (de gezamenlijke overheid, afgekort GO (12)) op te stellen, om de dynamiek van de budgettaire resultaten verkregen in verschillende hypothesen van internationale context en van diverse saneringsscenario's (zowel vanuit het oogpunt van ontvangsten als van uitgaven) op middellange termijn te illustreren .

Drie hypothesen inzake de macro-economische en financiële omgeving (Hypothesen I, II en III), die gaan van de ongunstigste tot de gunstigste (Cfr. gedetailleerde uiteenzetting in bijlage III.), werden onderzocht. De keuze van deze hypothesen inzake internationale omgeving is gericht op de cijfers i.v.m. reële groei, inflatie en impliciete rentevoet op de schuld, die alle op middellange termijn het behoud impliceren van gemiddeld, relatief hoge en ongunstige verschillen - gaande van 3,6 % tot 3,2 % gemiddeld in 1991-1996 volgens het geval - tussen de gemiddelde impliciete rentevoet op de overheidsschuld en de nominale groei van de economie. Dit spruit voort uit de noodzaak rekening te houden met de sterke kwetsbaarheid, op korte termijn, van de Belgische overheidsfinanciën m.b.t. elke aanhoudende druk op de rentevoeten, of m.b.t. elke vertraging van de reële groei voor een gegeven verschil tussen rentevoet en groeivoet van de economie.

- 11 Het niveau wordt hier omschreven als "relatief dicht" ten einde rekening te houden met bepaalde belangrijke conceptuele en statistische verschillen ten aanzien van grootheden die gedekt worden door de EG-definities (exclusief kredieten en participaties) en door de definities van de NBB (inclusief die bestanddelen). Laatstgenoemde hebben tot grondslag gediend voor de simulaties. Zo zouden deze conceptuele en statistische verschillen ongeveer 1 % van het BNP belopen voor 1989 terwijl de verschillen voor 1990 (beginjaar van de simulaties) 1,4 % van het BNP kunnen bereiken.
- 12 Concept hier opgesteld volgens de definities van de NBB, zowel voor de financiële saldi (netto financiële tekorten), als voor de netto-overheidsschuld (na aftrek van de financiële activa in het bezit van de overheid).

De saneringsscenario's zijn gebaseerd op drie hypothesen m.b.t. de evolutie van de primaire uitgaven (Begrotingsscenario's A, B en C) gekoppeld aan drie hypothesen (fiscale scenario's 1, 2 en 3) inzake de nominale elasticiteit van de overheidsontvangsten t.o.v. het BNP (respectievelijk 1; 0,9 en 0,8).

Ter vergelijking en om de inhoud van de voorgestelde scenario's te situeren, dient eraan herinnerd te worden dat voor de laatste vier jaren bijvoorbeeld, men de gemiddelde jaarlijkse groei van de totale reële overheidsuitgaven zonder rentelasten en zonder kredietverleningen en participaties mag ramen op 1 % en de globale ex-post elasticiteit van de overheidsontvangsten t.o.v. het BNP op iets minder dan 0,80 (tussen 0,75 en 0,80 volgens het in aanmerking genomen basisjaar).

Inzake uitgaven exclusief rentelasten, bestaat het eerste scenario (A), het meest restrictieve van de drie, uit een verruiming van de regeringsnorm -de nulgroei in volume van het totaal van de primaire uitgaven of uitgaven exclusief rentelast- tot de gezamenlijke overheid (13).

Het tweede saneringsscenario (B) steunt op een omstandige extrapolatie van de feitelijk waargenomen resultaten van de laatste 6 of 7 jaren (post-1984) inzake begrotingsanering m.b.t. de lopende uitgaven (cfr. het retrospectieve overzicht, periode post-1984, van de verkregen resultaten, opgenomen in bijlage I.. Dit tweede scenario hanteert een impliciete budgettaire "norm" van een reële gemiddelde groei van 0,7% per jaar van de totale uitgaven exclusief rentelasten (14).

13 De implicaties van dit scenario kunnen als volgt worden geïllustreerd.

1) Zelfs als men veronderstelt dat een nieuwe bevriezing in volume van het geheel van de openbare kapitaaluitgaven (overheidsinvesteringen + kapitaaltransferten) - wat zou leiden tot een nieuwe daling met 0,5% in 5 jaar van hun relatieve aandeel in het BNP - van ongeveer 3,5% van het BNP in 1990 tot 3% in 1995 - dan zou dat nog een impliciete evolutienorm van de primaire reële lopende uitgaven impliceren van grosso modo de nulgroei in volume, hetgeen beduidend restrictiever is dan de sedert 1986-1987 geregistreerde effectieve evoluties (ongeveer 1,25% reële jaargroei van deze uitgaven).

2) Als men, in de omgekeerde redenering, veronderstelt dat men het deel van de openbare kapitaaluitgaven binnen het BNP zou willen stabiliseren, dan impliceert de "globale nulnorm" een dwingende vermindering per jaar in reële termen van ongeveer 0,3% van het totaal der lopende overheidsuitgaven - vergeleken met hun jaarlijkse gemiddelde reële groei van 1,25% sedert 1985. Dat betekent een netto-bijkomende saneringsinspanning van 1,5 % per jaar, of minimum 35 miljard per jaar tegen prijzen van 1990.

14 Deze norm zou verenigbaar zijn met een stabilisering van de totale kapitaaluitgaven van de overheid in % van het BNP (ongeveer 3,5% van het BNP-Kredietverleningen en participaties inbegrepen) in zover de reële groei van de totale lopende primaire uitgaven beneden 0,5% per jaar uitvalt wat grotendeels overeenstemt met een evolutie van deze uitgaven gelijkaardig aan dat van 1984 tot en met 1989 (6 jaar), maar beduidend lager dan dat van de laatste 4 jaar (+ 1,25 % per jaar). In de hypothese van een nieuwe bevriezing in volume van de totale kapitaaluitgaven (eventueel vergezeld van een zekere herneming van de openbare investeringen ten nadele van de kapitaaltransferten en meer bepaald van de kredietverleningen en participaties -waarvoor in 1990 een forse reële groei wordt verondersteld), zou de globale jaarlijkse groeimarge van de lopende primaire reële uitgaven maximaal ongeveer 0,8 % per jaar bedragen.

Deze norm heeft overigens het voordeel van verenigbaar en coherent te zijn - cfr. punt IV.B hierna - met de constante groei van de reële primaire uitgaven van de Gemeenschappen en de Gewesten (globaal beschouwd), die, wanneer hij wordt toegepast over de gehele overgangperiode en onder bepaalde voorwaarden verenigbaar zou zijn met de stabilisatie van het percentage van de gezamenlijke schuld van deze entiteiten bij het begin van de zogenaamde "definitieve" periode (in het jaar 2000).

Het derde scenario tenslotte (C) veronderstelt een minder restrictief begrotingsbeleid en dus een aanmerkelijk langere saneringsperiode, geïllustreerd door een effectieve jaarlijkse groei van 1,5% van de totale primaire uitgaven in reële termen (15).

Inzake elasticiteit van de globale overheidsontvangsten t.o.v. het BNP komt scenario nr 1 (Elasticiteit = 1) overeen met een voluntaristisch scenario tot stabilisering van deze ontvangsten in procent van het BNP wat impliceert dat er op fiscaal en/of parafiscaal vlak maatregelen zouden genomen worden die een groei van de totale overheidsontvangsten met zich brengen die beduidend hoger zou zijn dan in het verleden of zelfs meer dan hun verwachte spontane groei bij ongewijzigd fiscaal beleid.

Het tussenliggend scenario nr 2 (Gemiddelde elasticiteit van 0,9) kan beschouwd worden als representatief voor een scenario van "ongewijzigd fiscaal beleid" (16).

Het laatste scenario tenslotte (nr 3 met een veronderstelde elasticiteit van slechts 0,8) past in het kader van een strikte mechanische verlenging van de recente evoluties terzake (globale elasticiteit van nauwelijks 0,8), ondermeer beïnvloed door de gecumuleerde uitwerking van de diverse fiscale hervormingen die sedert 1985-1986 werden doorgevoerd evenals ten gevolge van het intensiever gebruik van de bestaande technieken van fiscale aftrekken.

Bij alle uitgeteste varianten, ongeacht de gehanteerde hypothesen inzake begrotingsbeleid of economische context, wordt de toegepaste begrotingsnorm gehandhaafd totdat het financieel netto-deficit van de Belgische overheid wordt teruggebracht op een vooraf bepaald niveau (in % van het BNP).

15 Dit laatste scenario zou bijvoorbeeld overeenstemmen met de voorzetting van de trend sedert 1985-1986 inzake evolutie van de reële lopende primaire uitgaven (+ 1,25% per jaar), gecombineerd met een stabilisering in % van het BNP van de totale kapitaaluitgaven van de overheid. Het betreft dus strikt genomen nog geen scenario van "budgettaire ontspanning".

16 Ten indicatieve titel verwijzen we naar de laatste vooruitzichten van het Planbureau (februari 1990) bij ongewijzigd fiscaal beleid, welke een gemiddelde elasticiteit impliceren van 0,87 op het niveau van de gezamenlijke overheidsontvangsten voor de periode 1991-94 (4 jaar). Dit resultaat wordt nochtans beïnvloed door de zwakke "spontane" elasticiteit van 1991 (slechts 0,82) en van de nog zwakkere verwachte elasticiteit (0,70 in 1991) van de totale ontvangsten op het niveau van de Centrale Overheid (vóór transferten aan Gemeenschappen en Gewesten) die de invloed weerspiegelt van het tijdsprofiel van de vroegere fiscale maatregelen.

Dit niveau, bedraagt 2 % van het BNP (zie punt b hierna) en werd zelf bepaald op een wijze die moet toelaten om op voldoende snelle manier te convergeren naar de lange-termijndoelstelling op het vlak van de vermindering van de schuldratio. Daarbij werd gesteld dat een eerste doelstelling (op middellange termijn) m.b.t. het netto financieel tekort in 1995 bereikt wordt (minder dan 3,5 % van het BNP) (17).

Aldus wordt de duur van de saneringsoperatie zelf in zekere mate endogeen, d.w.z. afhankelijk van tegelijk de aangenomen hypothesen inzake internationale omgeving, de strengheid van de effectief toegepaste begrotingsnorm en de veronderstelde evolutie van de overheidsontvangsten (zelf afhankelijk van de aangenomen elasticiteitshypothese) (18). Nadien, ééns het vooraf bepaalde doel inzake begrotingssaldo van 2 % van het BNP bereikt is, is het volledige budgettaire en fiscale beleid (het niveau van de overschotten exclusief rentelasten of de primaire overschotten) in zekere zin een interne grootheid geworden, waarbij de enige beperkende voorwaarde de stabiliteit is van het globale financiële tekort van de overheid op het vereiste vooraf bepaalde niveau.

De resultaten van deze diverse budgettaire en fiscale scenario's worden dan geanalyseerd in de diverse hypothesen van macro-financiële context (I, II en III), hetgeen tot 27 gecombineerde scenario's leidt.

Vooraleer de resultaten te interpreteren, is het zonder twijfel aangewezen de orde van grootte van de geteste scenario's te verduidelijken. Zo impliceert een elasticiteitsverschil van 0,1 (zoals tussen de fiscale scenario's "1" en "2", of "2" en "3") hier grosso modo een verlies aan fiscale ontvangsten van 1,3 % van het BNP na vijf jaar (iets meer dan 0,25 % van het BNP per jaar) en tegen 1995 een bijkomend financieel tekort van 1,55 % van het BNP. Symmetrisch daarmee impliceert een afwijking in het jaarlijkse groeiritme van + 0,7 % van de reële primaire uitgaven (zoals tussen de budgettaire scenario's "A" en "B") budgettaire implicaties van een volledig vergelijkbare orde van grootte (een toename van het primaire deficit met 1,3 % van het BNP na vijf jaar en een toegenomen financieel deficit van 1,55 % van het BNP tegen 1995). Deze symmetrie op het vlak van de budgettaire weerslag van de diverse varianten impliceert het bestaan van een quasi unitaire en marginale "trade-off" op het niveau van de resultaten, tussen een elasticiteitswinst van 0,1 m.b.t. de ontvangsten en een bijkomende jaarlijkse groei van 0,7 % van de primaire uitgaven. Met andere woorden, en zoals wordt aangegeven door de resultaten van de synthesetabel hierna, er is een vrij grote gelijklopendheid van de resultaten van de scenario's (A2 en B1), (A3, B2 en C1), en (B3 en C2).

De eerste belangrijke vraag bestaat erin te onderzoeken in welke mate deze diverse gecombineerde scenario's het al dan niet mogelijk maken, in een eerste fase, (tegen het midden van de negentiger jaren), te komen tot een *noodzakelijke*

17 Het tekort niveau van maximaal 3,5 % van het BNP is equivalent in termen van de genormeerde EG-begrotingsdefinities (buiten KVP) met een deficit van 2 à 2,5 % van het BNP, wat ongeveer gelijkwaardig is met het huidige Europese gemiddelde.

18 Hoe minder gunstig de economische context en/of hoe minder streng de toegepaste norm is, des te langer dient de norm -noodzakelijk ter verkrijging van het beoogde deficitniveau- te worden toegepast en omgekeerd.

convergentie van het Belgische netto-financieel tekort naar een niveau dat aanvaardbaar is in het kader van de door de Europese Monetaire Unie (EMU) geïmpliceerde begrotingsdiscipline. De hier als voorbeeld toegepaste norm-test is die van een netto-financieel tekort dat, in elke hypothese, herleid is tot beneden 3,5% van het BNP in 1995, en herleid tot beneden 2,75 % van het BNP in een internationaal scenario dat matig gunstig tot gunstig is.

Tabel 11 : Samenvatting van de resultaten in verschillende gecombineerde scenario's

NETTO FINANCIËLE SALDI IN 1995.

Budgettaire (% reële groei primaire uitg.) & fiscale scenario's (nominale elasticiteit v/d ontvangsten).

Omgeving	Elasticiteit : 1.0			Elasticiteit : 0.9			Elasticiteit : 0.8		
	A1	B1	C1	A2	B2	C2	A3	B3	C3
Internationaal	(0.0%)	(0.7%)	(1.5%)	(0.0%)	(0.7%)	(1.5%)	(0.0%)	(0.7%)	(1.5%)
I. (Ongunstig)	-2.00%	-3.36%	-5.20%	-3.33%	-4.90%	-6.74%	-4.84%	-6.41%	-8.25%
II. (Gemiddeld)	-2.00%	-2.77%	-4.59%	-2.76%	-4.31%	-6.13%	-4.26%	-5.81%	-7.63%
III. (Gunstig)	-2.00%	-2.03%	-3.82%	-2.03%	-3.56%	-5.35%	-3.53%	-5.05%	-6.85%

Schuldratio 2005 (% BNP).

I. (Ongunstig)	75.97%	78.43%	85.32%	78.37%	83.69%	110.29%	83.49%	103.51%	143.95%
II. (Gemiddeld)	75.55%	77.46%	82.26%	77.41%	81.14%	97.61%	81.01%	92.31%	130.87%
III. (Gunstig)	75.14%	76.50%	79.72%	76.46%	79.12%	86.96%	79.05%	84.96%	122.06%

De bekomen resultaten zijn duidelijk. Met een unitaire elasticiteit van de overheidsontvangsten (fiscaal scenario 1) maken de budgettaire scenario's A1 en B1 het mogelijk om het Belgische deficit in 1995 onder de grens van 3,5 % van het BNP te brengen, en dit zelfs bij een ongunstige algemene economische context. Het tekort wordt zelfs teruggebracht tussen 2 % en 2,75 % van het BNP in de scenario's II en III (matig of zeer gunstig). In dit fiscaal scenario laat daarentegen bij gelijk welke macro-financiële context, het budgettaire scenario C1 in geen enkel geval toe om het Belgisch deficit terug te brengen in een vork van 2 tot 3,5 % van het BNP.

Bovendien wordt, bij infra-unitaire "tussenliggende" elasticiteit van de ontvangsten (scenario's "2" met een elasticiteit van 0,9), wat ongeveer overeenstemt met een hypothese van ongewijzigd fiscaal beleid, de beoogde doelstelling die systematisch (in alle macro-financiële omgevingen) wordt bereikt met scenario A2, in geen enkel geval nog gehaald in het scenario B2 en a fortiori ook niet in het budgettaire scenario C2.

Ten slotte kan een duidelijke versoepeling van de budgettaire of fiscale soberheid geïllustreerd worden door bijvoorbeeld de budgettaire scenario's "C" (effectieve reële groei van 1,5 % per jaar van de totale primaire uitgaven tijdens de volgende jaren) of in het alternatieve geval door de fiscale scenario's "3" die nieuwe, equivalente dalingen van de heffingsvoeten van de overheid veronderstellen. Deze minder stringente scenario's en zeker een combinatie ervan (scenario's C2, B3 en C3) vertragen of bemoeilijken niet alleen op aanzienlijke wijze de noodzakelijke convergentie op middellange termijn naar een aanvaardbaar schuldniveau. Zij stellen tevens de gewenste convergentie naar een netto-schuld ratio van minder dan 80 % van het BNP vóór het midden van het volgende decennium volledig buiten bereik, zelfs in de meer gunstige macro-financiële context. Wat meer is, deze gecombineerde scenario's, bedreigen in een macro-economische of financiële omgeving die afwijkt van een uitzonderlijk gunstige ontwikkeling, ofwel op duurzame wijze elke vermindering van de schuldgraad beneden de 90 % - 110 % van het BNP zoals in de scenario's C.2.I en II (19) of zouden zelfs zoals in de scenario's C 3I en II het "sneeuwbaaleffect" opnieuw op gang brengen. Deze weinig strenge gecombineerde scenario's ontzeggen aan het fiscale of budgettaire beleid daardoor alle latere "dividenden" van een omgekeerd "sneeuwbaaleffect" (20).

Samenvatting :

Deze diverse scenario's maken het dus mogelijk om in hun grote lijnen en voor de volgende 5 jaren de marges en randvoorwaarde van het toekomstige Belgische budgettaire en fiscale beleid uit te tekenen. Binnen deze zeer nauwe marges en randvoorwaarden blijven sommige beperkte interne afwegingen uiteraard mogelijk. De resultaten van de scenario's wijzen er bijvoorbeeld duidelijk op dat, bij wijze van een eerste beleidsoptie, een zekere reële groei van de openbare primaire uitgaven - maximum 0,7% per jaar zoals in scenario B - slechts verenigbaar is met de omschreven doelstellingen inzake financiële saldi in zover het fiscaal beleid van de komende jaren het mogelijk maakt om het aandeel van de overheidsontvangsten in het BNP op duurzame wijze te stabiliseren (21). Deze optie impliceert zonder enige twijfel de uitvoering van structurele discretionaire maatregelen ten voordele van een betere inning van de openbare ontvangsten en van hun groei t.o.v. het BNP. Dit zou een totale breuk betekenen t.o.v. de tijdens de laatste vijf jaren vastgestelde evolutie (vastgestelde elasticiteit van gemiddeld 0,75 tot 0,80) of t.o.v. de verwachte "spontane" evoluties bij ongewijzigd fiscaal beleid (geïllustreerd door een globale elasticiteit geraamd op een gemiddelde van maximaal ongeveer 0,90 in de loop van de 5 volgende jaar).

- 19 Een reële groei verminderd tot gemiddeld 2,5 %, een gemiddelde impliciete intrestvoet die slechts matig en traag daalt, (nog 9,5 % in 1996, 9,25 % vanaf het jaar 2000).
- 20 Door de vermindering van de schuldgraad, hetgeen een daling van de intrestlasten met zich brengt, welke op zich "automatische" verminderingen van het netto te financieren saldo genereren die bijdragen tot de afbouw van de schuldgraad.
- 21 De term "fiscaal" moet hier begrepen worden in ruime zin, dit is met inbegrip van alle aspecten van het beleid inzake overheidsontvangsten (inclusief parafiscaliteit en niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten).

Symmetrisch daarmee impliceert de alternatieve optie die bestaat uit het laten doorwerken, zonder belangrijke bijsturende maatregelen, van de "spontane" elasticiteit van de ontvangsten (en dus van hun aanhoudende afname in procent van het BNP) de verdwijning tijdens minimum 5 jaar van elke marge van reële groei van de primaire uitgaven op het niveau van de Gezamenlijke Overheid. Bijgevolg zou zij de toepassing noodzakelijk maken van een budgettair scenario van het type A, d.i. nulgroei in volume van de uitgaven exclusief rentelasten voor de gezamenlijke overheid. Dit houdt dus een beduidend restrictiever begrotingsbeleid in, voornamelijk m.b.t. de totale lopende uitgaven, dan wat werd toegepast vanaf 1984.

Er dient eveneens gewezen op het feit dat, indien men in overeenstemming met de budgettaire autonomie van de G & G en de lokale overheden (in het kort de entiteit II) uitgaat van een toelaatbare reële groei van hun totale primaire uitgaven van ongeveer 0,7 %, de "nul"-norm voor de gezamenlijke overheid een de facto negatieve evolutie -van ongeveer - 0,3 % per jaar van dezelfde reële primaire uitgaven op het niveau van de centrale overheid en de sociale zekerheid als geheel genomen, inhoudt.

Alle andere scenario's, welke een elasticiteit van de ontvangsten van minder dan 0,9 impliceren (scenario 3), ofwel een trendmatige groei van de reële primaire uitgaven van meer dan 0,7 % (scenario C), ofwel een combinatie van deze hypothesen, laten in geen enkel geval toe om met zekerheid de vooropgestelde doelstellingen op het vlak van de financiële tekorten tegen 1995 of 1997 (2 % van het BNP) te bereiken en moeten dus verworpen worden.

2. De relaties "stromen-voorraden", of de voorwaarden van een beduidende vermindering van de schuldratio.

De tweede problematiek betreft de vermindering van het Belgische overheidstekort tijdens de volgende jaren om de Belgische netto-schuldratio beneden de 80 % van het BNP te brengen binnen uiterlijk vijftien jaar (2005), en dit overeenkomstig de hierboven voortvloeiende conclusies.

Diverse "mechanische" simulaties die werden uitgevoerd tonen inderdaad aan dat, behoudens een sterke trendmatige groei van het BNP (meer dan 7 % of 8 % per jaar in nominale termen), een stabilisatie, zelfs voortijdig (in 1995), van het Belgische financiële tekort tussen 2,5 en 3,5 % van het BNP niet toelaat om de convergentie van de Belgische netto-schuldratio naar een niveau van 75-80 %, tegen 2005, te realiseren. De doelstelling om het netto-financieel deficit tussen nu en 1995 terug te brengen beneden de 3,5 % van het BNP, en zelfs tot 2,5-3% van het BNP in een "normale" macro-financiële omgeving, moet daarom beschouwd worden als een tussentijdse doelstelling op middellange termijn. Deze is noodzakelijk maar niet voldoende om de doelstelling op langere termijn te bereiken. Het vervolg van de redenering zal dus gebeuren met de voorafgaande uitsluiting van de budgettaire scenario's "C" en de fiscale scenario's "3" die in geen enkel geval toelaten te convergeren naar de doelstelling op middellange termijn op het vlak van het financieel tekort van de Gezamenlijke Overheid. Op dezelfde gronden wordt overigens ook het scenario B2 uitgesloten waarbij de doelstelling slechts wordt bereikt in een uitzonderlijk gunstige macro-financiële omgeving.

De gerealiseerde simulaties (Cfr. Bijlage III.B.) wijzen erop dat in een omgeving gekenmerkt door een trendmatige nominale groei van het BNP van 5,5 tot 6,5 % per jaar, het noodzakelijk is dat om de netto-schuld ratio terug te dringen binnen de zone van de 75-80 %, tussen nu en het midden van het volgende decennium, het netto-financieel tekort van de overheid (definitie NBB) in 1997-98 onder de grens van 2% moet worden gebracht en nadien op dat niveau moet gehandhaafd blijven (22). Alles schijnt er nochtans op te wijzen dat deze bijkomende vermindering van het Belgisch overheidstekort die moet worden gerealiseerd tussen 1995 en 1997 ongeveer van 0 tot 1,5 % van het BNP in maximaal 2 jaar moet bedragen, kan worden verkregen niettegenstaande een zekere versoepeling van de budgettaire en fiscale soberheid. Immers een aanzienlijk deel van deze vermindering - ongeveer 0,5 % van het BNP - wordt automatisch gerealiseerd door de endogene vermindering van het gewicht van de rentelasten (eerste uiting van de gunstige effecten van een omgekeerd "sneeuwbaaleffect").

Tenslotte valt aan te stippen dat, zowel inzake scenario A2 als B1, de daling van de schuld ratio eerst relatief traag is (maximaal een daling van 9 % tot 6% van het BNP tussen 1990 en 1995, of van gemiddeld 1 tot 1,5% van het BNP per jaar) om tijdens de tweede helft van de jaren negentig te versnellen en ongeveer 3,5 tot 4% van het BNP als jaargemiddelde voor de volgende 10 jaar (1995-2005) te bereiken.

D. IMPLICATIES VOOR DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

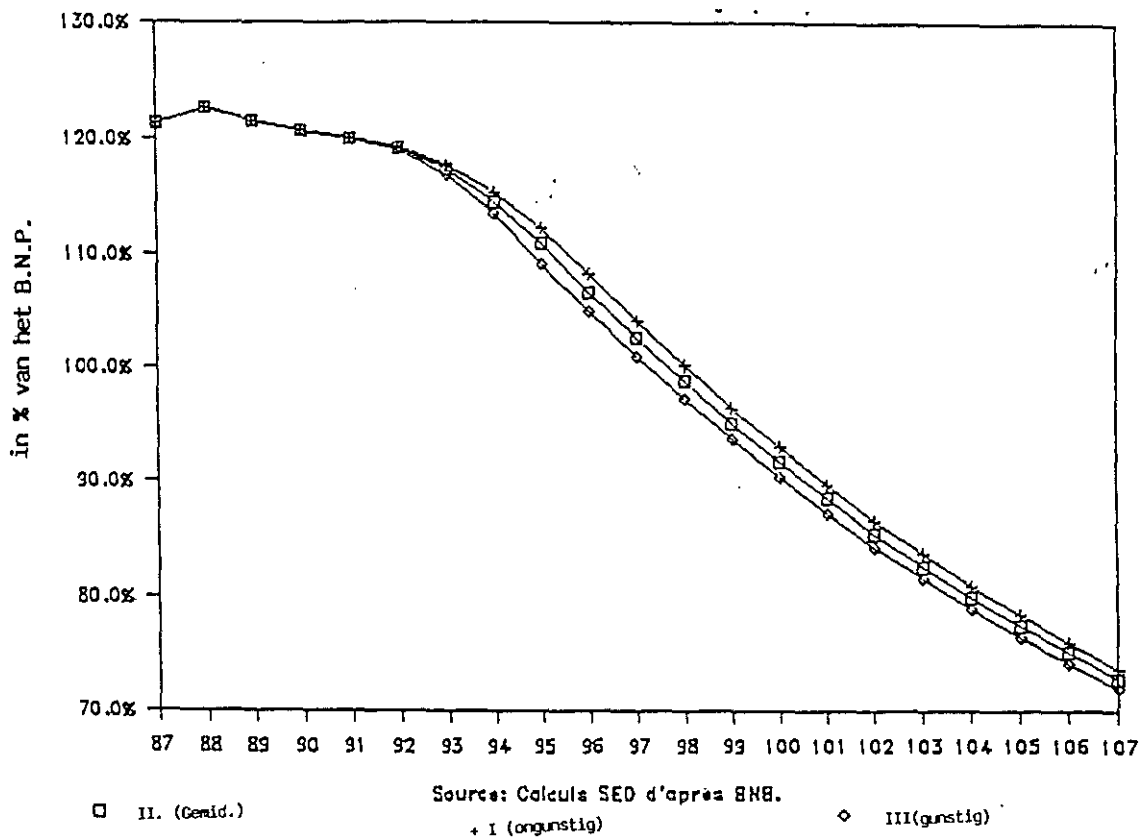
Ongeacht de preciese inhoud van het in aanmerking genomen "gemengde" scenario (A1, A2 of B1), beïnvloedt een beduidende verslechtering van de internationale omgeving t.o.v. de "centrale" context II, wat hier wordt geïllustreerd door de context I, de resultaten op een beduidende doch niet dramatische manier (23). Zij verlengt met één jaar de duurtijd van de aangenomen budgettaire of fiscale norm -wat deze ook moge zijn - en vertraagt met gemiddeld twee jaar de data waarop de schuld ratio's van 100 en 80 % van het BNP worden doorbroken (zie resultaten in Bijlage III.A.).

Dit wordt geïllustreerd door de grafiek hieronder die, bij wijze van voorbeeld, de evolutie van de schuld ratio in een welbepaald budgettair scenario, m.n. scenario B1, weergeeft voor de diverse in aanmerking genomen macro-financiële omgevingen.

22 Indien de nominale groei van het BNP gemiddeld beduidend onder 5,5% zou dalen na 1995, dan zou de vermindering van het financieel deficit zonder twijfel tot 1,5% van het BNP moeten worden gebracht in 1998-1999 om de convergentie van de schuld ratio naar het gewenste niveau te verzekeren. Daarentegen zou een trendmatig nominaal groeiritme van het BNP dat structureel boven de 7 % zou liggen toelaten dat de geciteerde schuld doelstelling bij een stabilisatie van het financieel deficit op 2,5 % van het BNP vanaf 1996-1997 zou behaald worden. De bepaling van de op middellange termijn te behalen -en te behouden- norm i.v.m. het financieel "stabilisatie"-saldo is dus relatief gevoelig voor de aangenomen hypothese op het vlak van het ritme van de nominale trendmatige groei van het BNP voor de jaren 1995-2005. Over dit ritme kan men zich uiteraard nu moeilijk uitspreken.

23 Hetzij door een vertraging van de reële trendmatige groei ten nadele van een sterkere inflatie, hetzij door een structurele stijging van de impliciete rentevoet, hetzij door een combinatie van beide evoluties.

Grafiek 2 : Weerslag van de macro-financiële omgevingshypothese op de evolutie van de schuldratio.



Geen van de hierboven in aanmerking genomen opties betekent een gemakkelijke keuze. Zij impliceren alle een nog gedurende minstens vijf jaar volgehouden budgettaire en fiscale soberheid, zonder dat op middellange termijn - een "dividend" - in termen van een significante verlaging van de schuldratio en de daarmee overeenstemmende interestlasten- geleverd wordt.

Bij wijze van voorbeeld wordt eraan herinnerd dat de, in vijf jaar, te realiseren vermindering op het vlak van het financieel tekort van de gezamenlijke overheid ongeveer 5 % van het BNP (24) zou belopen in een "normale" macro-economische omgeving. Dit is meer dan de vermoedelijke vermindering die tussen 1985 en 1990 (ongeveer 4,25 % van het BNP) zou gerealiseerd zijn in een omgeving die als geheel genomen relatief gunstig was. De toename van het vereiste overschot mag, in termen van totaal primair saldo (KVP inbegrepen) geraamd worden op een gemiddelde van minimaal 4,25% van het BNP (tussen 3,75% en 4,75% van het BNP naargelang de evolutie van de conjunctuur en van de intrestvoeten). Dit is te vergelijken met de vermoedelijke toename van het primaire saldo met 4,6% van het BNP gedurende de voorbije vijf jaar (van 1985 tot 1990); exclusief KVP stemt dit evenwel slechts overeen met 3,4% van het BNP. Men mag dan ook verwachten dat de hier in aanmerking genomen opties de facto betekenen dat voor de volgende vijf jaar en in termen van het primaire saldo een cumulatieve netto-saneringsinspanning - ontvangsten en uitgaven zonder intrestlasten samengenomen - zal moeten geleverd worden die in omvang minstens gelijk moet zijn aan die, welke gerealiseerd is in de loop van de voorbije vijf tot zes laatste jaar.

Deze opties impliceren nochtans een beleidsoriëntatie die gevolgd dient te worden om het Belgische budgettaire beleid conform te maken aan de budgettaire discipline welke inherent is aan de EMU en aan de verankering van de Belgische frank binnen de zone van de sterke munten. Zij betekenen ook een noodzakelijke keuze om op termijn een omgekeerd en dus gunstig "sneeuwbaaleffect" op gang te brengen dat op langere termijn de budgettaire en fiscale beleidsruimte moet vrijmaken die onmisbaar zal zijn om de socio-economische, demografische en ecologische uitdagingen van de volgende eeuw aan te kunnen.

Ongeacht de preciese inhoud van de weerhouden beleidsoptie moet men eraan herinneren dat deze ofwel een restrictieve inspanning inzake uitgaven noodzakelijk zal maken ofwel aanzienlijke compensatie- of discretionaire maatregelen inzake ontvangsten veronderstelt. De inspanning op het uitgavenniveau zal des te omvangrijker en moeilijker zijn zolang de ontvangsten in procent van het BNP blijven dalen. De hele operatie moet des te omvangrijker worden zo men zich een reële groeimarge voor de primaire uitgaven wil voorbehouden bijvoorbeeld voor de openbare investeringen.

De resultaten die voortvloeien uit de simulaties op grond van diverse scenario's "C" en "3" getuigen van de grote risico's die inherent zijn aan elke voorbarige verzwakking van het budgettaire en fiscale beleid, op een ogenblik waarop het proces van het duurzaam breken van het "sneeuwbaaleffect" kwetsbaar blijft voor elke onverwachte verslechtering van de internationale context. Het huidige primaire overschot exclusief rentelasten van de overheid blijft onvoldoende om, de toekomstige dividenden van het omgekeerde en gunstige "sneeuwbaaleffect" veilig te stellen (25).

24 Van de veronderstelde 7,7 % in 1990 tot ongeveer 2,75 % in 1995 waarbij dit laatste cijfer het midden aangeeft van de geviseerde vork van 2 à 3,5 % v.h. BNP volgens het al dan niet ondersteunend karakter van de internationale conjunctuur.

25 Door de vermindering van de schuldratio, ontstaat door een verlichting van de rentelasten, die zelf een "automatische" vermindering van de netto financieringsbehoeften meebrengt, die op haar beurt bijdraagt tot vermindering van de schuld enz....

Tot besluit blijkt er uit de simulaties dat voor de komende 5 jaar de strikte toepassing van een jaarlijkse groeicnorm gelegen tussen 0 % en maximaal 0,7 % van de reële primaire uitgaven, het totale Belgische overheidstekort zou moeten terugdringen in een vork van 2 tot 3,5% van het BNP (26). Dit zal evenwel slechts het geval zijn voor zover gelijktijdig de evolutie van de overheidsontvangsten in de toekomst zal worden beheerst, wat een nominale elasticiteit impliceert die effectief wordt behouden binnen een marge van 0.9 tot 1. Dit is meer dan in het recente verleden en in elk geval meer dan de verwachte evolutie bij ongewijzigd fiscaal beleid. Het geschetste inkomstenbeleid moet bovendien als complementair en symmetrisch gezien worden met de graad van soberheid die men weerhoudt m.b.t. de evolutie van de primaire uitgaven, om op die wijze een stijging van het globale primaire overschot van ongeveer 0,85 % van het BNP per jaar te realiseren.

26 Dit stemt overeen met 1 tot 2,5% van het BNP volgens de engere definitie van de EG of nog het veronderstelde Europese gemiddelde voor die periode, te vergelijken met de 2,9% opgetekend (EUR10) in 1989.

HOOFDSTUK III IMPLICATIES VOOR DE FINANCIERINGSBEHOEFTE DIVERSE SUBSECTOREN VAN DE OVERHEID

A. ALGEMENE BEMERKINGEN

De volgende vraag komt erop neer na te gaan of de in de voorgaande afdeling gesuggereerde uitgaven- en ontvangstennorm verenigbaar is met de eerste begrotingsnorm die de regering aanhoudt m.b.t. haar begrotingsbeleid. Op het beleidsvlak is deze laatste norm enkel toepasselijk op de uitgaven van de Nationale Centrale Overheid, exclusief rentelasten en inclusief de overdrachten aan de andere overheden, waaronder de Sociale Zekerheid en in mindere mate de lagere overheden. De budgettaire autonomie van de Lokale Overheden, evenals die van de Gemeenschappen en van de Gewesten, waarborgen bijgevolg geenszins dat de uitgaven van de gezamenlijke overheid bijdragen tot de structurele ombuiging van de schuldratio. Het is dus aangewezen dat de bijdrage die de budgettair autonome overheden, andere dan de NCO, leveren in de schuldbeheersing weerspiegeld wordt in de beheersing van hun onderscheiden financieringsbehoeften.

Om bovenstaande globale oriëntering in praktijk te brengen, dient men dus de problemen, die worden gesteld door een concrete toepassing van een dergelijke totaalnorm in een gesegmenteerde, institutionele en budgettaire context zoals dit het geval is voor het federale België, op te lossen.

Het komt er op aan om de relatief homogene beslissingscentra op budgettair vlak te onderscheiden, gezien deze effectief als hefboomen van een structurele begrotingsstrategie op middellange termijn moeten optreden.

Men moet er vooreerst op wijzen dat de Financieringswet binnen zekere grenzen, een bepaalde begrotingsautonomie en op sommige vlakken, - vanaf 1994, een relatieve fiscale autonomie aan Gemeenschappen en Gewesten toekent. Ten gevolge van de Staatshervorming zijn de Gewesten voortaan zelf verantwoordelijk voor het grootste deel van de financiële en budgettaire overdrachten naar de Lokale Overheden (LO). De financiën van Gemeenschappen en Gewesten en van de Lokale Overheden blijken dus meer dan ooit eng verbonden door een complex spel van interne begrotingstransfers en van relatieve budgettaire en fiscale autonomie, waarbij rekening moet worden gehouden met de onrechtstreekse gevolgen van de nationale fiscaliteit op de opbrengst van de lokale belastingen.

Anderzijds blijven, zoals en misschien zelfs meer dan in het verleden, de financiën van de Nationale Centrale Overheid (NCO) en van de Sociale Zekerheid zeer nauw verbonden. Dit is het rechtstreekse gevolg van de discretionaire bevoegdheden van de Centrale Overheid, op het vlak van de begrotingsoverdrachten naar het stelsel van Sociale Zekerheid, op het vlak van de eigen inkomsten van laatstgenoemde

en op de werkingsregels van het stelsel van de SZ. In elke saneringsstrategie van de overheidsfinanciën, vormt dit geheel de centrale pijler, die heden zowat 85% van de netto totale schuld van de Belgische overheid te zijnen laste heeft (102,9% op de 121,3% voor 1989 volgens de NBB-definities) (27), alsmede meer dan 70% van de uitgaven, exclusief rentelasten, van de gezamenlijke overheid.

Een eerste belangrijke beslissing bestaat er dus in te weten of de gewenste toekomstige vermindering van de netto-schuld ratio (van ongeveer 45% van het BNP) volledig moet worden gedragen door de "verruimde NCO" (NCO + Sociale Zekerheid) (28), wat wij voortaan entiteit "I" zullen noemen, of dat zij moet verdeeld worden (en in welke verhoudingen) tussen deze entiteit en de tweede grote geaggregeerde beslissingsentiteit "II" (G&G + LO + gedebudgetteerde sector).

Een aantal berekeningen en ramingen tonen aan dat onder bepaalde voorwaarden (29) en ingevolge het feit zelf van de dynamiek van de ontvangsten van G&G, zoals die voortvloeien uit de Financieringswet, de totale nettoschuld van entiteit II in procent van het BNP de neiging zal hebben om tussen nu en het begin van de definitieve periode te stijgen. Indien men, op het globale niveau van de G & G en gedurende de gehele overgangsfase (1991-2000), het scenario van jaarlijkse globale en gemiddelde groei van "maximaal 0,7 %" (van de reële primaire uitgaven van de G & G) zoals afgeleid in punt IV-B hierna zou toepassen, dan zou de veronderstelde stijging van de schuld van de G & G (30) van ongeveer 5 % van het BNP slechts gedeeltelijk gecompenseerd kunnen worden (ten belope van ongeveer 3 tot 3,5 % van het BNP) door een trendmatige vermindering van de schuld van de LO en door het gewicht van de gedebudgetteerde schuld in ruime zin met inbegrip van de schulden van de begrotingsfondsen van de G & G (31).

De verplichte deelname van deze semi-geaggregeerde entiteit in de vermindering van de globale schuld ratio impliceert dus ofwel dat een strictere norm dan "+ 0,7 % per jaar" wordt opgelegd aan de G & G als geheel, ofwel dat nog striktere limieten worden opgelegd aan de nieuwe ontleningsmogelijkheden van de lokale overheden, ofwel dat een combinatie van beide benaderingen wordt toegepast.

-
- 27 In de onderstelling, bij wijze van vereenvoudiging dat de gehele gedebudgetteerde schuld vanaf nu "ten laste" is van de Lokale Overheden en de Gewesten d.w.z. in feite entiteit II - hetgeen dicht de werkelijkheid benadert gezien het overgrote deel van de schuld van de sociale huisvesting en van de nationale sectoren "geregionaliseerd" is.
- 28 In dat geval zou de opgelegde relatieve vermindering 45 à 50% van het oorspronkelijke totale bedrag belopen.
- 29 Voor zover door de gezamenlijke G&G inzake reële primaire uitgaven een verloop van het type "constante groei" (jaarlijkse reële trendmatige groei met 0,7% van deze uitgaven), een beperking van de primaire verrichtingen op de begrotingsfondsen van 11-13 miljard per jaar in constante franken 1990 en een trendmatige beperking van het deficit van de Lokale Overheden op 0,4% van het BNP per jaar wordt vooropgesteld.
- 30 Wat overeenkomt (zie punt IV.8 hieronder) met de schuld ratio welke voortvloeit uit de globale toepassing van een verloop van reële constante groei (van 0,7 % per jaar) van de totale primaire uitgaven van de Gemeenschappen en Gewesten en te hunnen laste gelegd.
- 31 Thans voor het grootste deel overgedragen aan de Gewesten en te hunnen laste gelegd.

In deze optiek ziet het er naar uit dat in het beste geval een stabilisatie van de totale schuld van deze entiteit als realiseerbaar of mogelijk zou kunnen geacht worden. Overigens zou dit overeenkomen, gelet op de dynamiek van de overgedragen ontvangsten zoals vervat in de bijzondere Financieringswet en op de interne dynamiek van de eigen ontvangsten van de Lokale Overheden (ten hoogste unitaire elasticiteit van de ontvangsten), met een relatieve saneringsinspanning die ruim hoger is (en vooral langer) dan hetgeen globaal wordt voorgesteld voor de gezamenlijke overheid. Het is daarom dat deze voor ons weinig evenwichtige optie niet wordt behouden. Derhalve volgt daaruit dat de volledige gewenste vermindering, van ongeveer 45% van het BNP, van de totale nettoschuld van de Belgische overheid zou moeten gerealiseerd worden door entiteit "I". (NCO + SZ). Ten gevolge daarvan moet deze netto-schuld ratio dan ook teruggebracht worden van 102,0 % van het BNP in 1990 tot ongeveer 55 % van het BNP in het jaar 2005.

Er wordt verondersteld dat scenario "0 tot + 0,7%" globaal genomen zal worden toegepast tijdens de volgende jaren op het niveau van entiteit "II". Dit laat toe om de toepassingsmodaliteiten van dit scenario voor de entiteit "I" te specificeren, alsmede om de implicaties in termen van actief begrotingsbeleid af te lijnen.

B. IMPLICATIES VOOR DE RAMING VAN DE FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE CENTRALE OVERHEID EN VAN ENTITEIT "I"

1. Algemene beschouwingen betreffende de bestaande begrotingsnormen

De nationale overheid beoogt door het toepassen van de twee begrotingsnormen van het regeerakkoord een substantiële bijdrage te leveren tot het terugdringen van de financieringsbehoeften van de gezamenlijke overheid.

Bij een constante belastingdruk hangt het effect van de eerste norm (de reële nulgroei van de uitgaven exclusief intrestlasten) op het financieringstekort van de nationale overheid af van zowel de economische groei als van de evolutie van het relatieve aandeel van de intrestlasten. Dit effect is uiteraard sterker naarmate de economische groei hoger ligt en het relatieve aandeel van de intrestlasten daalt.

De tweede norm die stelt dat het nominale tekort in het lopend jaar niet hoger mag uitvallen dan in het voorgaande jaar kan een bijkomende beperking op de uitgaven buiten intrestlasten inhouden indien de intrestlasten op de Rijksschuld sterk oplopen (onder invloed van de stijgende rente of door de budgettaire weerslag van schuldherschikkingsoperaties in de voorgaande jaren) of indien de fiscale druk bij ongewijzigd beleid daalt. Zoals hiervoor werd gesteld, is het beoordelen van de opportuniteit van de vermindering van de fiscale druk t.o.v. een bijkomende vermindering van de uitgaven exclusief intrestlasten een politieke keuze.

Tenslotte, in de hypothese dat de eerste regeringsnorm strikter zou zijn dan de tweede, wordt de intensiteit waarmee de nationale overheid haar financieringstekort afbouwt, dank zij de voormelde normen, afgezwakt indien gelijktijdig de fiscale druk daalt.

Opdat de toepassing van beide normen zou bijdragen tot het terugdringen van de schuldratio van de gezamenlijke overheid dienen nochtans enkele bijkomende voorwaarden vervuld te zijn.

Het past hier met name te onderstrepen dat een realisatie van de bovenvermelde normen, die gepaard zou gaan met een toename van het tekort of van een vermindering van het overschot in de andere sectoren van de overheid zoals de Sociale Zekerheid en de Lokale Overheden, geen reële bijdrage levert tot de vermindering van de netto-financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheid. In dezelfde zin dienen de debudgetteringstechnieken te worden geëvalueerd. Uit dit oogpunt is het aangewezen het begrotingstekort van elke overheid, in het bijzonder dat van de nationale centrale overheid (NCO), te evalueren na correctie voor eventuele debudgettering en verschuivingen naar de andere geledingen van de overheid.

2. Implicaties m.b.t. de begroting 1991 van de N.C.O.

Omtrent de te volgen werkwijze bij de bepaling van het toelaatbare tekort voor de Nationale Centrale Overheid heeft de Afdeling vorig jaar reeds advies uitgebracht. Het uitgangspunt daarbij was dat het netto te financieren saldo van de Centrale Overheid dat in de begroting 1990 als doel werd gesteld, nl. 405,4 miljard fr., verminderd diende te worden met het tekort dat voor de Gemeenschappen en Gewesten voor hetzelfde jaar door de Afdeling als toelaatbaar werd beoordeeld, nl. 57 miljard fr., zodat de norm voor het tekort van de nationale overheid voor 1990 348,4 miljard fr. bedroeg.

Voor het begrotingsjaar 1991 wordt een gelijkaardige werkwijze toegepast. Dit impliceert noodzakelijkerwijze de voorafgaande bepaling van het gecorrigeerde natuurlijk tekort van Gemeenschappen en Gewesten dat in mindering van de referentienorm voor de Nationale Overheid moet worden gebracht.

Een voorafgaande en voorlopige raming van de voornaamste parameters van de beperkingen die de naleving van de dubbele regeringsnorm bij de uitwerking van de begroting 1991 met zich meebrengt, komt in onderstaande tabel aan bod.

De hieronder volgende ramingen vertrekken van de hypothese dat de begroting 1990 (na begrotingscontrole) correct zou worden uitgevoerd, zowel op het vlak van de ontvangsten als op het vlak van de uitgaven. Elk mogelijk verschil van de effectieve realisatie van deze begroting t.o.v. zijn officiële voorstelling impliceert voor de begroting 1991 bijkomende en corrigerende inspanningen.

Tabel 12 Implicaties van de dubbele norm voor 1991

VOORONTWERP VAN DE BEGROTING 1991 VAN DE NATIONALE CENTRALE OVERHEID (NCO). (*)	A. BASIS-SCENARIO			B. SCENARIO VAN STABILISATIE VAN DEFISCALE DRUK OP 27,1% VAN HÉT BNP. (+0,6% v/h PNB of +41,3 mia)	
			%Var.		
	1990	1991	91/90	1991	%Var.
1. Netto te financieren saldo (NFS: Norm)	-405,4	-405,4		-405,4	
2. "Natuurlijk gecorrigeerd" saldo van de G&G.	57,0	59,6		59,6	
3. Netto te financieren saldo NCO. (1+2)	-348,4	-345,8		-345,8	
4. Totale eigen ontvangsten van de Centrale Overheid	1764,8	1838,2	4,2%	1879,5	6,5% (Nomin.)
5. (Idem, in % BNP)	27,1%	26,5%		27,1%	
6. Aan de G&G overgedragen ontvangsten.	-616,1	-648,0	5,2%	-648,0	5,2% (Nomin.)
7. Netto-ontvangsten NCO (Rijksmiddelen). (4+6)	1148,7	1190,2	3,6%	1231,5	7,2% (Nomin.)
8. Geraamd spontaan niveau van de primaire uitgaven 1991. (12+13)		934,0		934,0	
9. Toepassing "0" norm op de primaire uitgaven. (incl. Correctie v. 12,8 mia. voor 1/3 ordonn. invest.)	897,6	914,0		914,0	
10. Te realis. bespar. m/h oog op de realis. v/d 1ste norm. (9-10)		±20,0	2,1%	±20,0	2,1%
11. Waarvan : éénmalige besparingen 1990.		±20,0		±20,0	
12. Waarvan : "spontane" groei van de primaire uitgaven.		0,0		0,0	
13. Totale intrestlasten	599,5	677,8	13,1%	677,8	13,1% (Nomin.)
14. Toepassing "0" norm op de primaire uitgaven. (incl. Correctie v. 12,8 mia. voor 1/3 ordonn. invest.)	897,6	914,0		914,0	
15. Netto te financieren saldo "NCO" (7-8-9)	-348,4	-401,6		-360,3	
16. Verschil t.o.v. de NFS-doelstelling. (3-10) = Te realis. inspanning om 2de norm te respecteren. (in % van 14)	0,0	+55,8	-6,1%	+14,5	-1,6% (Reëel)
17. Tot. te realiseren bruto saneringsinspanning (10+16) om de dubbele regeringsnorm te respecteren. (Id. in % van 8)		+75,8	-8,1%	+35,5	-3,7%
18. Toep. v/d niet-gecorrigeerde "0" norm - Prim. uitg.	897,6	927,2		927,7	
19. Verschil t.o.v. de niet-gecorrigeerde doelstelling.		-69,0	-7,4%	-27,7	-3,0% (Reëel)

(*) :

4. Er werd bij ongewijzigd beleid rekening gehouden met een nominale groei van 4,2% van de ontvangsten en een groei van het BNP van 6,5%.
- 8&12. Afgeleid vanuit de werkhypothese van nulgroei in waarde van de transferten aan de Sociale Zekerheid en van een "spontane" reële groei met 1,5% van de eigen primaire uitgaven van de NCO, rekening houdend met ±20 miljard éénmalige besparingen 1990.
9. De vertrekbasis 1990 werd eerst verminderd met 12,8 miljard aan bijkomend overgedragen bevoegdheden en daarna geïndexeerd.
13. Exclusief regularisatie-operaties m.b.t. de intrestlasten in 1990.

Opmerking :

In deze tabel wordt het saldo van de schatkistverrichtingen telkens beschouwd als een netto primaire uitgave en is dus als zodanig geïntegreerd in de uitgaven exclusief rentelasten.

Als basishypothese voor het centrale scenario voor de NCO, wordt uitgegaan van de veronderstelling van ongewijzigd fiscaal beleid of ongewijzigde fiscale wetgeving. Daaruit volgt een "spontane" veronderstelde elasticiteit van de totale ontvangsten van de Centrale Overheid t.o.v. het nominale BNP van 0,65 (32). Dit impliceert, voor 1991, een daling van die ontvangsten van 0,6 % van het BNP, wat getransponeerd kan worden op het niveau van de Rijksmiddelen vóór overdracht naar de Gemeenschappen en Gewesten. De eigen ontvangsten van de Sociale Zekerheid worden verondersteld te stabiliseren in % van het BNP.

In de hoger vermelde hypothese zal in 1991 de tweede norm (beperking van het nominale tekort tot het bedrag van het vorige jaar) beduidend restrictiever zijn dan de eerste. Dit is met name het gevolg van de invloed van enerzijds de weerslag op de evolutie van de gemiddelde heffingsvoet van het tijdsprofiel van de fiscale hervormingen (en van de tijdelijke en niet-weerkerende maatregelen van 1990) en van de invloed van de vermindering van de roerende voorheffing en- anderzijds van de stijging van de rentevoeten in de onderstelling van de niet-vernieuwing in 1991 van de vroegere herschikkingsverrichtingen (33).

Indien, zoals in het centrale scenario, de geraamde daling van de ontvangsten van de Centrale Overheid voor 1991 niet wordt gecompenseerd, dan heeft het nijptang-effect van de begrenzing tot 345 miljard van het deficit van de NCO en van de sterke stijging van het aandeel van de rentelasten (+ 78,3 miljard gelet op de herintegratie van 31 miljard herschikte rentelasten) voor gevolg dat de noodzakelijke vermindering van de reële primaire uitgaven van de NCO in 1991 ongeveer 56 miljard of 6 % zou belopen (34). Daarbij werd geen rekening gehouden met de te realiseren inspanningen om de eerste regeringsnorm (de nul-norm) te respecteren. Deze raming houdt rekening met een positieve correctie van 12,8 miljard voor het laatste derde van de ordonnancerings op de aan de Gemeenschappen en Gewesten overgedragen investeringen. Op een niet-gecorrigeerde basis zou de noodzakelijke daling zowat 69 miljard of 7,4 % in reële termen bedragen.

-
- 32 De laatste semestriële vooruitzichten van het Planbureau, die dateren van februari 1990 (vóór de begrotingscontrole) vertonen inderdaad, bij ongewijzigd beleid, een daling van de totale ontvangsten van de Centrale Overheid van ongeveer 0,5 % van het BNP in 1991 t.o.v. de geraamde heffingsvoet voor 1990. Dit komt dan overeen met een nominale elasticiteit ex-ante van slechts 0,70 van deze ontvangsten (nominale groei van de ontvangsten van 4,6 % voor een nominale groei van het BNP geraamd op 6,6 % in 1991). Deze ramingen werden aangepast ten einde rekening te houden met beslissingen op fiscaal vlak van de laatste begrotingscontrole en van hun mechanische invloed bij ongewijzigd beleid op de ontvangsten 1991. Als gevolg daarvan werd de voor 1991 aangenomen "spontane" elasticiteit naar beneden toe herzien en werd ze op die basis geraamd op 0,65 wat een "verlies" aan overheidsontvangsten van ongeveer 41 miljard impliceert (ongeveer 0,6 % van het BNP) t.o.v. de theoretische ontvangsten zoals die zouden voortvloeien uit een elasticiteit 1.
- 33 De herschikkingsoperaties van de lasten van de schuld hebben het in 1990 mogelijk gemaakt om het netto te financieren saldo met 31 miljard te verlichten. De vermoedelijke afwezigheid van de herhaling van dergelijke operaties in 1991, zorgt t.o.v. 1990, al de overige factoren overigens gelijkblijvend, voor een equivalente symmetrische verhoging van de intrestlasten en van het NFS in 1991.
- 34 Of het toegelaten maximaal nominaal deficit van 405,4 miljard min 59,7 miljard voorlopige besparingen (gecorrigeerd natuurlijk saldo) voor de Gemeenschappen en Gewesten.

Een voluntaristische stabilisatie in 1991 op 27% van het BNP van de totale heffing van de Centrale Overheid (Rijksmiddelenontvangsten, beschouwd vóór overdrachten aan de Gemeenschappen en Gewesten), die overeenstemt met een winst aan ontvangsten van de orde van 41 miljard in vergelijking met het centrale scenario, zou het mogelijk maken de noodzakelijke (gecorrigeerde) daling van de reële primaire uitgaven van de NCO (inclusief overdrachten naar de Sociale Zekerheid) te "beperken" tot zowat vijftien miljard of ongeveer 1.6% (35). Op een niet-gecorrigeerde basis zou voormelde daling zowat 28 miljard (3%) dienen te belopen. Deze inspanningen dienen dus te gebeuren boven op de inspanningen die reeds moeten gerealiseerd worden om te voldoen aan de eerste regeringsnorm (nul-groei in volume).

Er moet met nadruk aan herinnerd worden dat de hier geciteerde cijfers niet de werkelijk te realiseren sanering voor 1991 aanduiden, doch wel de bijkomende inspanningen die moeten worden gerealiseerd teneinde de tweede regeringsnorm (beperking van het NFS tot 345,6 miljard) te respecteren, bovenop die welke noodzakelijk zijn om de eerste regeringsnorm na te leven. Deze norm, de nulgroei in volume van de primaire uitgaven van de NCO, noodzaakt inderdaad tot het compenseren van een zekere "spontane" groei, bij constante prijzen, van die uitgaven bij ongewijzigd beleid, o.a. ten gevolge van eenmalige besparingen in de begroting 1990.

Het is op dit ogenblik nog moeilijk om die reële "spontane" groei van de uitgaven exclusief intrestlasten te ramen gezien men nog niet beschikt over alle departementele begrotingen. Op een voorzichtige basis en rekening houdend met de correctie van 12,8 miljard voor het laatste derde van de ordonnancerings op de investeringen (overgedragen aan de Gewesten) mag men nochtans de reële toename van de primaire uitgaven bij benadering ramen op een tiental miljard. Dit bedrag moet gecompenseerd worden om de eerste begrotingsnorm van de regering na te leven (36). Dit zou de marges van de raming van de in 1991 te realiseren bruto-inspanning op de ontvangsten en de uitgaven van de Nationale Centrale Overheid brengen op 75 tot 85 miljard (gemiddeld : ongeveer 80 miljard), ten einde de dubbele regeringsnorm te respecteren.

Zelfs indien er belangrijke discretionaire maatregelen zouden genomen worden voor ongeveer 40 miljard m.b.t. de ontvangsten, ten einde de heffingsvoet van de CO (vóór overdrachten aan G & G) in % van het BNP te stabiliseren, dan nog blijft er ongeveer een gelijkwaardige besparingsinspanning te realiseren m.b.t. de reële uitgaven exclusief intrestlasten (ongeveer 35 miljard).

35 Dit onderstelt dat in 1990 de officiële ramingen van de Rijksmiddelenontvangsten integraal zouden gerealiseerd worden.

36 Deze nog zeer algemene raming is gebaseerd op volgende hypothesen : reële groei bij ongewijzigd beleid van de primaire eigen uitgaven van de NCO (zonder overdrachten aan de Sociale Zekerheid) ten belope van 1 tot 1,5 %, hetzij ongeveer + 6 tot 10 miljard ; nulgroei in volume van de totale overdrachten aan het stelsel van de Sociale Zekerheid ; eenmalige besparingen van ongeveer 10 tot 15 miljard in 1990 welke dienen "geherintegreerd" en gecompenseerd in 1991 ; (positieve) correctie van de vertrekbasis met ongeveer 13 miljard voor het laatste derde van de ordonnancerings op de investeringen (overgedragen aan de Gewesten) of m.a.w. een netto-resultaat begrepen in een vork van waarschijnlijk 5 tot 15 miljard (gemiddeld : 10 miljard).

Tenzij men een structurele verslechtering van de financiële saldi van de Sociale Zekerheid aanvaardt en nieuwe debudgettering van rentelasten en/of een aanzienlijke verhoging van de totale heffing bij de entiteit I onderstelt, kan men vanuit deze basis ramen dat, voor 1991, de dubbele regeringsnorm minstens zo restrictief zal zijn als een eventuele maximale reële alternatieve groeicnorm van "0 % tot + 0,7%" van de semi-geconsolideerde primaire uitgaven van entiteit "I" (NCO + SZ) (37) (38). Voor 1991 kunnen de twee benaderingen dus theoretisch als verenigbaar worden beschouwd.

3. De jaren 1992 en volgende

Vanaf 1992 zal de eerste regeringsnorm (nulgroei in volume voor de NCO) normalerwijze restrictiever worden dan de tweede norm, onder de viervoudige invloed van :

- de hypothese dat geen nieuwe herschikkingen van de intrestlasten in 1991 en 1992 worden doorgevoerd wat impliceert dat, indien men redeneert in vergelijking met het voorgaande jaar, er eind 1992 een einde komt aan de "herintegratie" van de herschikte intrestlasten in het officiële NFS ;
- een waarschijnlijke stabilisatie op hoog niveau van de gemiddelde impliciete rentevoet op de schuld; met een lichte daling in 1992.
- een verwachte vertraging, bij ongewijzigd beleid, van een daling van de ontvangstendruk van de CO in verhouding tot het BNP (cfr. de laatste vooruitzichten van het Planbureau).
- een omkering van de vroegere toename van het bedrag van de zogenaamde voorlopige winsten die resulteren uit de Financieringswet. Op basis van voorlopige ramingen zouden deze voorlopige winsten in 1992 een bedrag van 50 miljard bereiken tegen meer dan 59,5 miljard in 1991.

37 Bijvoorbeeld in de hypothese van een nieuwe beduidende vermindering van de overdrachten aan de Sociale Zekerheid vanwege de NCO, die niet zou worden gecompenseerd door adequate besparingen in de uitgaven van het stelsel.

38 Voor 1990 mogen de eigen ontvangsten van de Sociale Zekerheid inderdaad op iets meer dan 950 miljard (zonder overdrachten afkomstig van de NCO) en de uitgaven buiten intrestlast van het stelsel op iets meer dan 1210 miljard worden geraamd. Gelet op onze hypothese inzake reële groei van 2,7 % van het BNP in 1991 en van de stabilisering van de eigen ontvangsten van de SZ in verhouding tot het BNP (unitaire elasticiteit van de bijdragen en andere eigen ontvangsten), resulteert dit in een reële groei van ongeveer 25 miljard van de eigen middelen van de SZ. Dit is eveneens de toegelaten maximumgroei, bij ongewijzigd financieringssaldo, van de primaire uitgaven op eigen middelen van de Sociale Zekerheid. Gecombineerd met de noodzakelijke minimale reductie - scenario van constante fiscale druk - van ongeveer 15 miljard van de totale primaire uitgaven van de NCO (overdrachten aan de SZ inclusief), laat dit slechts een marge voor maximum een tiental miljard aan reële groei toe van de primaire uitgaven van entiteit "I" in 1991, of nauwelijks 0,5 % van de totale geconsolideerde primaire uitgaven 1990. In het centrale scenario van de niet-gecorrigeerde daling van de fiscale druk in 1991, verandert deze positieve reële groeimarge van ongeveer 10 miljard in een noodzakelijke totale vermindering met 31 miljard (-56 +25) in volume van de totale primaire uitgaven van entiteit I, d.i. een noodzakelijke vermindering van deze reële uitgaven met 1,5 %.

Vanaf deze datum is er geen waarborg dat de strikte toepassing van het naleven van de nulgroei-norm op het niveau van NCO, zelfs bij afwezigheid van intersectoriële overdrachten van uitgaven en tekorten, voldoende is de doelstelling op het vlak van de evolutie van de totale gemiddelde primaire uitgaven van entiteit I (NCO + SZ) tegen een gemiddeld jaarlijks ritme van "0 % tot 0,7 %" over de periode 1991-1995 te realiseren (39). Het centrale operationele probleem wordt dan ook dat van de modaliteiten van naleving van de globale doelstelling van de toegestane maximumgroei voor de reële primaire uitgaven van entiteit "I", rekening houdend met de veelvuldige interacties tussen NCO en SZ.

Uit zorg voor coherentie tussen de conclusies uit tegelijk de bovenstaande uiteenzettingen en uit punt II.C hierboven stelt de Afdeling voor dat vanaf de begroting 1992 de nulgroei-norm in volume van de reële primaire uitgaven van de NCO, wegens de engheid van zijn toepassingsveld, zou aangevuld worden met een reële groei-norm van de primaire uitgaven, die effectief zou worden toegepast op een beduidend ruimer toepassingsveld, zijnde het geconsolideerde geheel van de uitgaven exclusief rentelasten van de entiteit "I" (NCO + SZ) (40)(41). Deze norm moet eveneens passen in het kader van de globale strategie van sanering aangenomen voor de gezamenlijke overheid, met name een evolutie van de reële primaire uitgaven tegen het tempo van "0 % tot + 0,7 %" maximaal gemiddeld per jaar totdat het totale overheidstekort wordt teruggedrongen onder 2% van het BNP. De tot nog toe gerealiseerde simulaties tonen aan dat, gelet op de veronderstelde eigen dynamiek van de ontvangsten van de SZ, een "0 % tot maximaal + 0,7 %" -norm toegepast op een verruimd toepassingsgebied globaal in ieder geval restrictiever zou zijn - en coherenter - dan een ogenschijnlijk striktere norm van nulgroei in volume maar toegepast op een beduidend beperkter gebied (enkel NCO).

39 Dit vloeit voort uit een redenering die analoog is met die welke werd ontwikkeld in de voetnoot 33. In 1992 bijvoorbeeld kan de verwachte groei van de eigen reële ontvangsten van de Sociale Zekerheid worden geraamd op ongeveer 27 miljard (of het reële groeitempo van het BNP - 2,7% - vermenigvuldigd met het geïndexeerd niveau van de eigen ontvangsten 1991 van de Sociale Zekerheid - ongeveer 1010 miljard).

In de onderstelling van een ongewijzigd financieel saldo van de SZ (geen overdrachten van tekorten van de NCO naar de SZ), en in de onderstelling van een nageleefde reële nulgroei van de totale primaire uitgaven van de NCO - inclusief overdrachten aan de Sociale Zekerheid - is de toegestane reële maximumgroei van de totale primaire uitgaven van entiteit "I" gelijk aan 27 miljard. In procent van de totale primaire uitgaven 1991, ongeveer 2000 miljard, zou de toegestane reële stijging van de uitgaven van entiteit "I" zowat 1,4% in 1992 bedragen en een gelijkaardig cijfer in 1993, 1994 en 1995. In 4 jaar (1992-1995) en buiten debudgetteringingen of intersectoriële overdrachten van uitgaven of tekorten, zou de gecumuleerde reële groei van de totale primaire uitgaven van entiteit "I" aldus ongeveer 5,5 % bedragen, of ruimschoots meer dan het totale "toegestane" maximum van 3,5% voor de vijfjarige periode 1991-95 in het scenario B1. Men ziet dus dat de dubbele regeringsnorm, alleen toegepast op de NCO en met uitsluiting van de eigen primaire behoeften van de Sociale Zekerheid, normaal vanaf 1992 onvoldoende zal zijn om de naleving van een doelstelling van een gemiddelde maximumgroei per jaar van de totale primaire uitgaven van entiteit "I" met 0,7 procent te waarborgen.

40 In feite tweemaal zo groot als de loutere totale primaire uitgaven van de NCO - meer dan 1900 miljard in 1991 tegen minder dan 900 voor de NCO alleen.

41 Terwijl de transfers van de NCO naar het stelsel van de Sociale Zekerheid dienovereenkomstig worden aangepast, dus zeer zeker een beduidende daling tegen constante prijzen.

Men moet er eveneens aan herinneren dat een nulgroei of een zeer beperkte groei (maximaal 0,7%) van de primaire uitgaven van de entiteit "I" slechts verenigbaar zou zijn met de beoogde doelstellingen in termen van vermindering van de financiële tekorten en van de schuldratio indien de evolutie van de totale heffingsvoet van deze entiteit beheerst zou worden over de totale periode, waarbij elke afwijking terzake naar beneden toe (in procent van het BNP) slechts zou kunnen worden aanvaard voor zover gelijkwaardige en aanvullende compenserende besparingen zouden worden gerealiseerd op de primaire uitgaven.

HOOFDSTUK IV DE SPECIFIEKE PROBLEMATIEK VAN DE
FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN GEMEENSCHAPPEN EN
GEWESTEN.

A. DE EVALUATIECRITERIA VAN DE AFDELING

Een eerste algemeen criterium omvat de noodzaak om de bijdrage van G & G in hun geheel tot de sanering van de publieke financiën te verzekeren.

De doelstelling m.b.t. het terugdringen op middellange termijn van de totale overheidsschuld naar ongeveer 80 % van het BNP noodzaakt een bijdrage van elke entiteit, d.w.z. een beperking van begrotingstekort- en uitgaven niet enkel van de Nationale Centrale Overheid en van de Sociale Zekerheid maar tevens van alle Gemeenschappen en Gewesten.

Daaruit volgt dat voor de G & G als geheel de gemiddelde groei van hun geconsolideerde primaire uitgaven in reële termen zich ook moet situeren binnen de globale vork van "0 % tot 0,7 %" maximaal. Deze werd immers door de Afdeling aanbevolen als referentienorm voor het geheel van overheden en voor elk van de twee grote entiteiten.

Deze budgettaire beperking op middellange termijn impliceert dat voor Gemeenschappen en Gewesten in hun geheel, de openbare schuld de 5 %-grens van het BNP (maximaal) niet mag overschrijden in het jaar 2000. Indien dit toch zou gebeuren, betekent dit een gevaar voor de realisatie van het objectief van de schuldratio van de Gezamenlijke Overheid tegen het midden van het eerste decennium. Tevens zouden Gemeenschappen en Gewesten onder een zware schuldenlast het volgende millenium tegemoet zien en derhalve een groot deel van hun ontvangsten aan intrestlasten moeten besteden.

In haar advies van juli '89 heeft de Afdeling het zgn. "gecorrigeerde natuurlijke tekort" als richtinggevend beschouwd voor het vaststellen van de wenselijke financieringsbehoeften van Gemeenschappen en Gewesten. Ter herinnering weze vermeld dat dit tekortbegrip betrekking heeft op het verschil tussen de overgedragen geïndexeerde bevoegdheden in het kader van de bijzondere financieringswet van januari 1989 enerzijds en de overgedragen financiële middelen anderzijds. Dit verschil wordt vervolgens "gecorrigeerd" t.t.z. verminderd ten belope van de definitieve theoretische "participatie" van Gemeenschappen en Gewesten aan schuldvermindering van de Nationale Centrale Overheid, en daardoor eveneens aan de financiering van de "lasten van het verleden" (lasten van de openbare schuld) (42).

42 Het concept van het natuurlijk saldo (niet gecorrigeerd) vloeit voort uit de strikte toepassing van een nulgroei-norm (in volume) van de primaire uitgaven van elk Gewest of elke Gemeenschap. Deze stemt overeen met de eerste norm van de regering voor de N.C.O. Het gecorrigeerde natuurlijke saldo ("voorlopige besparingen" van de N.C.O.) resulteert uit de correctie voor de definitieve besparingen, die theoretisch ten laste van Gemeenschappen en Gewesten werden gelegd (nl. 2 % van een deel van de regionale bevoegdheden alsook, voor het onderwijs, het toenemende verschil in de tijd tussen de geïndexeerde basisbedragen (nulgroei in volume) en de reële overeenstemmende middelen. Het gaat hier om een trendmatige reële daling, vermits ze worden beïnvloed door een negatieve demografische coëfficiënt). Voor elk deelgebied afzonderlijk, wordt het bedrag van de voorlopige en definitieve besparingen (dus de interne verdeling van het niet-gecorrigeerde natuurlijke saldo) logischerwijze beïnvloed door het financieringsmechanisme, die in afwachting van de definitieve fase werd opgezet.

In haar advies van vorig jaar heeft de Afdeling reeds de noodzaak aangestipt om de financieringsbehoeften van elke Gemeenschap en van elk Gewest in een ruimer tijdsperspectief te situeren o.m. omwille van het verschillend patroon van de middelenevolutie overeenkomstig de vermelde Financieringswet. Het is inderdaad slechts in dergelijk ruimer tijdsperspectief mogelijk na te gaan of de budgettaire politiek in elke entiteit een beheersing van de schuldratio mogelijk maakt.

Uit bovenstaande bekommernis heeft de Afdeling een criterium afgeleid dat overigens ook voor de gezamenlijke overheid geldt nl. dit van de stabilisatie van de middellange-termijnschuld ten einde "sneeuwbaaleffecten" in elk van de deelgebieden te voorkomen. De ontwikkeling van een zelfvoedend proces van rentelasten zou immers het autonome budgettaire beleid van Gemeenschappen en Gewesten ten zeerste hypothekeren. Bovendien zou de explosieve toename van de schuld in één van de entiteiten (in een periode waarin zeer zware inspanningen dienen geleverd te worden om de schuldratio van de gezamenlijke overheid te verminderen) nadeel berokkenen aan de gewenste sanering van de openbare financiën in de jaren negentig en volgende.

De evolutie van de overdracht van financiële middelen aan Gemeenschappen en Gewesten tijdens deze periode is niet gecorreleerd met de economische groei van elke entiteit. Dit verband zal echter zeker gedeeltelijk worden hersteld vanaf het begin van de "definitieve fase" in het jaar 2000. Inderdaad, vanaf het jaar 2000, zullen de Gewesten mee genieten van de economische groei via het ristornosysteem van de personenbelasting. Deze gunstige evolutie zal echter afgezwakt worden door de vermoedelijke stagnatie of zelfs afname in reële termen van de BTW-ontvangsten (onderwijs). Overigens zal de fiscale bewegingsruimte voor de Gewesten beperkt zijn en voor de Gemeenschappen onbestaande blijven.

Indien het principe van de stabilisatie van de schuldgraad in elk van de entiteiten als uitgangspunt wordt gesteld, rijst de vraag naar de termijn waarbinnen deze stabilisatie bereikt moet worden. Bijgevolg dient het tijdspad te worden gepreciseerd dat een schuldevolutie in elk van de entiteiten toelaat, zodanig dat de hierboven vermelde algemene principes gerespecteerd blijven. Dit tijdspad schetst tevens, omwille van de overwegend autonome evolutie van de middelen, de wenselijke ontwikkeling van de tekorten in elk van de Gemeenschappen en Gewesten.

Uit het voorgaande volgt dat de toekomstige tekorten die de Afdeling voor de Gemeenschappen en Gewesten als wenselijk beschouwt, kunnen afwijken van de zgn "gecorrigeerde natuurlijke tekorten", die uit de mechanismen van de Financieringswet voortvloeien. Deze "gecorrigeerde natuurlijke tekorten" waarborgen wel dat de gezamenlijke schuld van de Gemeenschappen en Gewesten in de loop van de overgangperiode wordt gestabiliseerd en zelfs later vermindert indien hun niet-intrestuitgaven, verbonden met de overgedragen bevoegdheden, in reële termen constant blijven. Zij verhinderen echter niet dat de schuld in een specifiek deelgebied zich op een explosieve wijze ontwikkelt.

Het concept van de schuldratio dient bovendien voor de Gemeenschappen en Gewesten te worden aangepast vermits de noemer in deze verhouding m.n. het relevante regionaal product, ofwel statistisch onbeschikbaar is ofwel niet éénduidig kan worden gedefinieerd (m.n. voor de Gemeenschappen). De Afdeling verkiest daarom de schuldratio voor de deelgebieden te definiëren als de verhouding van de eigen schuld tot de budgettaire bepaalde middelen.

De Afdeling acht het wenselijk dat deze schuldratio ten laatste bij het begin van de definitieve periode, zoals bepaald in de financieringswet, m.n. in 2000, in elke Gemeenschap en in elk Gewest zou worden gestabiliseerd. Het is inderdaad niet aangewezen dat de te voeren budgettaire politiek in de definitieve fase wordt gehypotheceerd door deze van de jaren negentig.

Hiermee komt een derde criterium aan bod : nl. dat van de intertemporele neutraliteit van het te voeren budgettaire beleid.

Om deze doelstelling te bereiken mag men de budgettaire inspanningen niet uitstellen tot de tweede helft van het decennium. Hoe langer men een budgettaire sanering uitstelt, des te zwaarder, brutaler en onrechtvaardiger de onvermijdelijke vermindering van de uitgaven wordt. Het is dus aangewezen dat elke Gemeenschap en elk Gewest vanaf nu een voorzichtig en coherent begrotingsbeleid voert, over meerdere jaren, om een aanzwengeling van een sneeuwbaaleffect tegen het jaar 2000 te vermijden.

Omwille van de verschillende dynamiek van de middelenevolutie in de Gemeenschappen en in de Gewesten, is het niet mogelijk, uitgaande van een algemeen criterium, een maximumwaarde van de schuldgraad op het einde van de overgangperiode voor elke entiteit voorop te stellen. Anderzijds laat de doelstelling m.b.t. stabilisatie van de schuldgraad in het begin van de definitieve periode toe om met een redelijke mate van precisie te bepalen binnen welke marge de toekomstige budgettaire saldo's, inclusief intrestlasten, zouden moeten evolueren in de komende jaren. Omwille van de dynamiek van de financiële middelen, zoals ze vastgelegd werden door de Financieringswet, en rekening houdend met de budgettaire gegevens voor 1989 en 1990, komt een concept van "budgettaire marge" naar voor, - positief of negatief alnaargelang de entiteit - als een concrete vertaling van "toegelaten gemiddelde groeivoet van de reële uitgaven zonder intrestlasten, bij een ongewijzigde eigen fiscale politiek".

B. TOEPASSING VAN HET STABILISATIECRITERIUM

Een wijze om op middellange termijn de doelstelling te bereiken die, voor elke Gemeenschap of Gewest, verenigbaar zou zijn met deze principes, bestaat erin dat hun reële primaire uitgaven (buiten rentelasten) zouden evolueren aan een constant tempo voor het gehele decennium. Deze constante groei of daling zou zó moeten zijn dat geen explosieve schuldschroef wordt gestart bij het begin van de definitieve periode, of m.a.w. dat de schuldratio van elke entiteit gestabiliseerd wordt op dit tijdstip.

De constante groeivoet van de reële primaire uitgaven is niet dezelfde voor elke Gemeenschap of Gewest, maar spruit hoofdzakelijk voort uit de aan de Gemeenschappen en Gewesten door de Financieringswet toegekende middelen tijdens de overgangperiode tot en met 1999, als ook uit de gemeenschappelijke "technische" hypothese dat de overige financiële middelen van de Gemeenschappen en Gewesten in constante prijzen stabiel blijven (44). Deze berekeningen werden gemaakt vertrekkend van de respectievelijke begrotingsvooruitzichten voor 1990. De resultaten van de berekeningen van deze constante groeivoeten worden weergegeven in onderstaande tabel, en de werkhypothesen die voor de simulaties gebruikt worden, zijn beknopt in bijlage opgenomen.

Tabel 13: Resultaten van de ramingen op grond van de "constante groei"-norm van de primaire uitgaven

	Waalse Gewest	Brusselse Hoofdstedelijk Gewest	Franse Gemeenschap	Vlaamse Gemeenschap (incl. Gewest)	G&G Globaal
Reële groei van de primaire uitgaven (in %)	0,95%	0,45%	-0,64%	0,45%	0,70%
<u>in miljarden BF</u> overeenstemmend voor 1991	-17,87	-6,62	-7,01	-6,62	-67,69
waaronder : tekort zonder intrestlasten	-16,62	-6,11	-6,41	-6,11	-62,67

Voor het *Waalse Gewest* zou de toelaatbare constante reële groei van de primaire uitgaven iets meer dan 0,9 % per jaar bedragen. Gelet op de integratie van het laatste derde van de ordonnancerings op investeringskredieten zou dit aanleiding geven tot een toelaatbaar maximaal primair deficit van 16,6 miljard in 1991 (en 17,87 miljard BF voor het totaal tekort). Voor het *Brusselse Hoofdstedelijk Gewest* tenslotte en steeds op dezelfde grondslagen zou de maximale toegestane groei van de primaire uitgaven in volume moeten beperkt worden tot gemiddeld 0,4% gedurende deze tien jaar, hetgeen zou leiden tot een toegestaan maximum deficit van 6,6 miljard in 1991, waarvan 6,1 miljard BF op de primaire verrichtingen. Voor de *Franse Gemeenschap* betekent de stabilisatievereiste dat gedurende 10 jaar een gemiddelde jaarlijkse daling met 0,64% van de reële primaire uitgaven dient gerealiseerd te worden. Op grond van de initiële gegevens van de begroting 1990 zou dit voor 1991 een netto financieringssaldo van 7 miljard BF impliceren en een tot 6,4 miljard BF beperkt primair deficit, of iets minder dan de voorziene 6,53 miljard BF in de begroting 1990.

44 Andere dan degene die uit de toepassing van de Financieringswet inzake P.B. (Personenbelasting) en B.T.W. (enkel voor het onderwijs) voortvloeien.

Voor de *Vlaamse Gemeenschap* (inclusief Vlaamse Gewest) leidt de toepassing van dezelfde normen naar een toegelaten gemiddelde jaarlijkse groei van 1,25% in volume van het totaal van de primaire uitgaven, wat in 1991 een toegelaten netto te financieren saldo zou betekenen van 36 miljard BF, waarvan 33,3 miljard BF op de primaire verrichtingen.

De globale toepassing (totaal van Gewesten en Gemeenschappen d.i. niet door optelling van de partiële resultaten), van de constante reële groei leidt tot een maximale jaarlijkse gemiddelde groei van de primaire uitgaven in volume met 0,7 %, hetgeen voor 1991 onder de hogervermelde hypothesen leidt tot een totaal toegestaan deficit van 67,7 miljard BF voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten, waarvan maximaal 62,7 miljard BF voor de primaire verrichtingen.

Deze resultaten moeten als volgt worden geïnterpreteerd. Zij duiden erop dat nieuwe overschrijdingen van deze begrotingstekorten tijdens een nabije toekomst in de ene of de andere entiteit leiden ofwel tot de noodzaak tot het nemen van correctiemaatregelen ad hoc (d.w.z. bijvoorbeeld later beduidend dalen onder het referentieel stabilisatietempo), en dit in afwijking met het voorzichtige objectief van intertemporele neutraliteit van het begrotingsbeleid, ofwel tot het beginnen van de definitieve periode met een brutale en belangrijke aanpassing van de uitgaven buiten rentelasten, of nog, met de onberekenbare risico's die voortvloeien uit het afzien van de doelstelling tot vermijden van het "sneeuwbal-effect" bij het begin van de definitieve periode. Deze laatste optie wordt door de Afdeling verworpen.

De Afdeling meent derhalve dat de in bovenstaande tabel voorgestelde budgettaire norm, te verkiezen is boven andere beleidsopties op middellange termijn van de verschillende G&G, gezien deze norm maximaal de breuken in het begrotingsbeleid en de versturende effecten ervan vermijdt (45). Deze norm en de vertaling ervan in termen van begrotingssaldi buiten rentelasten - levert tevens een referentiekader op waartegen het mogelijk is te beoordelen of de evolutie van de begrotingssaldi van elk jaar al dan niet passen in een evolutie die de Afdeling op middellange en lange termijn draagbaar acht.

45 Het is van belang op te merken dat het hier conceptueel gaat om een norm inzake "constante bruikbare jaarlijkse budgettaire en fiscale marge" - positief of negatief naargelang van de entiteit. Het is enkel wegens een vereenvoudigde en verkorte methodologie dat deze "norm" hier, in de voorwaardelijke hypothese van een ongewijzigde fiscale politiek van de G & G (reële nulgroei van de financiële bronnen andere dan P.B. en getransfereerde B.T.W.) terug te brengen is tot een geïnduceerde norm van "constante jaarlijkse groei van de reële uitgaven excl. intresten". Belangrijk in dit stadium voor elk G & G is natuurlijk het niet overschrijden van een vooropgesteld en draagbaar deficit excl. intresten, en niet de preciese wijze waarop men het bereikt, bijv. door - budgettaire besparingen of eigen structurele en complementaire financiële bronnen - ; dit alles binnen de budgettaire en fiscale marges die door de federale entiteiten verworven zijn.

Gegeven het aspect van de beheersing van de uitgaven op "middellange termijn" en met het doel bruuske schokken in hun evolutie te vermijden, beveelt de Afdeling aan dat elke beschouwde entiteit een meerjarenplan uitwerkt dat aanduidt op welke vlakken de budgettaire politiek hieraan wordt aangepast. De afdeling acht het inderdaad niet wenselijk dat de budgettaire politiek van de huidige Executieve van een Gemeenschap of Gewest het beleid van de volgende Executieve hypothekeert.

Indien blijkt dat de budgettaire gegevens van een Gemeenschap- of Gewestentiteit voor het volgende jaar, de realisatie van de hogervermelde doelstelling inzake tekorten in het gedrang brengen, dan is het aangewezen dat het betrokken deelgebied de nodige maatregelen neemt om haar uitgaven of ontvangsten af te stemmen op een niveau dat het objectief op middellange termijn inzake de stabilisatie van de schuldratio niet in gevaar brengt. Deze maatregelen zullen dan een aanpassing van de begroting van het lopend jaar inhouden.

BIJLAGEN

Bijlage I.1. : Budgettaire retrospectieve - Tabel 1.

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.1. : Saldo van de totale overheid en per subsector. (In % van het BNP)

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90°
1. Netto financieringsbehoeften (NFB).											
1. Centrale Overheid.	-11.51%	-16.11%	-14.29%	-14.67%	-11.57%	-11.49%	-11.02%	-9.27%	-8.26%	-7.48%	-7.47%
2. Sociale Zekerheid.	-9.41%	-15.02%	-13.81%	-14.21%	-12.50%	-12.18%	-12.05%	-9.19%	-8.33%	-7.90%	-7.70%
3. Lokale Overheden.	-0.31%	0.25%	0.57%	0.45%	1.00%	0.67%	0.89%	0.11%	0.45%	0.72%	0.52%
	-1.79%	-1.34%	-1.05%	-0.91%	-0.08%	0.02%	0.14%	-0.18%	-0.38%	-0.30%	-0.30%
1'. BNF zonder kredieten en participaties.	-9.24%	-13.27%	-11.41%	-11.63%	-9.35%	-8.87%	-9.01%	-7.31%	-6.99%	-6.51%	-6.14%
1. Centrale Overheid.	-7.14%	-12.18%	-10.93%	-11.17%	-10.27%	-9.55%	-10.04%	-7.24%	-7.06%	-6.93%	-6.36%
2. BNF, excl. intresten (Primair)	-5.48%	-8.28%	-5.08%	-5.28%	-1.74%	-0.84%	0.21%	1.40%	1.96%	3.05%	3.63%
1. Centrale Overheid.	-4.52%	-8.40%	-5.86%	-6.18%	-3.92%	-2.73%	-1.99%	0.42%	0.93%	1.84%	2.63%
2. Sociale Zekerheid.	-0.31%	0.25%	0.57%	0.45%	1.00%	0.67%	0.89%	0.11%	0.45%	0.72%	0.52%
3. Lokale Overheden.	-0.65%	-0.14%	0.21%	0.45%	1.17%	1.22%	1.31%	0.88%	0.58%	0.49%	0.48%
3. Primair BNF, zonder kredieten & particip.	-3.22%	-5.44%	-2.20%	-2.25%	0.48%	1.79%	2.22%	3.36%	3.24%	4.02%	4.96%
1. Centrale Overheid.	-2.25%	-5.55%	-2.98%	-3.14%	-1.69%	-0.10%	0.02%	2.38%	2.20%	2.81%	3.96%
4. Financiële saldo (FS)	-11.41%	-16.13%	-14.82%	-14.46%	-11.40%	-12.05%	-11.55%	-9.83%	-8.66%	-7.85%	-7.70%
1. Centrale Overheid.	-9.49%	-14.20%	-14.73%	-14.12%	-12.02%	-12.86%	-11.88%	-10.04%	-8.84%	-7.99%	-8.03%
2. Sociale Zekerheid.	-0.28%	-0.19%	0.59%	0.30%	0.88%	1.03%	0.62%	0.22%	0.31%	0.59%	0.40%
3. Lokale Overheden.	-1.64%	-1.74%	-0.68%	-0.64%	-0.26%	-0.21%	-0.29%	-0.01%	-0.13%	-0.44%	-0.07%
5. FS, zonder kredieten en participaties.	-9.14%	-13.29%	-11.95%	-11.43%	-9.18%	-9.42%	-9.54%	-7.87%	-7.39%	-6.88%	-6.36%
1. Centrale Overheid.	-7.22%	-11.36%	-11.85%	-11.08%	-9.80%	-10.24%	-9.87%	-8.08%	-7.56%	-7.02%	-6.70%
6. Lopend primair saldo	1.74%	-0.26%	2.35%	1.88%	4.04%	5.05%	5.02%	5.80%	5.81%	6.33%	7.17%
1. Centrale Overheid.	1.49%	-1.11%	0.84%	0.44%	1.52%	2.87%	2.62%	4.44%	4.32%	4.72%	5.83%
2. Sociale Zekerheid.	-0.32%	0.00%	0.43%	0.33%	0.89%	0.57%	0.79%	0.02%	0.39%	0.66%	0.47%
3. Lokale Overheden.	0.57%	0.85%	1.08%	1.11%	1.62%	1.60%	1.61%	1.34%	1.09%	0.95%	0.87%
7. Kredieten en participaties.	-2.27%	-2.84%	-2.88%	-3.04%	-2.22%	-2.62%	-2.01%	-1.96%	-1.27%	-0.97%	-1.33%

° Voorlopige ramingen

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.2. : Evoluties in % van het BNP.

GEZAMENLIJKE OVERHEID - GECONSOLIDEERD	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90°
I..Ontvangsten											
1.Belastingen	30.8%	31.0%	32.7%	32.1%	32.2%	32.0%	31.0%	31.2%	30.4%	29.2%	29.1%
2.Bijdragen tot de Sociale Zekerheid	13.1%	13.4%	13.5%	14.0%	14.8%	15.3%	15.4%	15.6%	15.1%	14.8%	14.8%
3.Niet-fiscale en parafiscale ontv.	1.7%	2.0%	2.4%	2.1%	2.0%	1.9%	1.7%	1.4%	1.4%	1.5%	1.7%
4.Algemeen totaal (1 à 3)	45.6%	46.4%	48.6%	48.2%	49.1%	49.2%	48.1%	48.3%	46.9%	45.6%	45.6%
II.Uitgaven											
1.Intrestlasten	6.0%	7.8%	9.2%	9.4%	9.8%	10.7%	11.2%	10.7%	10.2%	10.5%	11.1%
2.Netto-uitgaven goederen & diensten	17.3%	18.0%	17.6%	17.1%	16.6%	16.7%	16.3%	15.8%	14.8%	14.2%	14.0%
3.Tot. transferten aan de particulieren	21.7%	23.4%	23.4%	23.8%	23.3%	22.8%	22.3%	22.4%	21.8%	21.0%	20.5%
4.Andere lopende uitgaven	4.6%	4.8%	4.9%	5.1%	4.8%	4.4%	4.2%	4.0%	4.2%	3.8%	3.7%
5.Totale lopende uitgaven	49.5%	54.1%	55.1%	55.4%	54.6%	54.5%	54.0%	52.8%	51.0%	49.5%	49.3%
6.Idem, zonder intrestlasten	43.5%	46.3%	45.9%	46.0%	44.7%	43.9%	42.8%	42.2%	40.8%	39.0%	38.2%
7.Netto kapitaaluitgaven											
1.Bruto vaste kapitaalvorming	4.1%	4.1%	3.8%	3.4%	2.9%	2.5%	2.2%	2.0%	1.9%	1.8%	1.7%
2.Netto kapitaaltransferten	3.5%	4.3%	4.0%	4.1%	3.2%	3.7%	2.9%	2.7%	2.2%	1.8%	2.1%
3.Totale netto kapitaaluitgaven	7.6%	8.4%	7.7%	7.5%	6.1%	6.2%	5.1%	4.7%	4.1%	3.5%	3.8%
waarvan : Zonder kredieten & participaties	5.3%	5.5%	4.9%	4.4%	3.9%	3.5%	3.1%	2.7%	2.9%	2.6%	2.5%
9.Algemeen totaal van de uitgaven	57.1%	62.5%	62.8%	62.9%	60.6%	60.7%	59.1%	57.5%	55.1%	53.1%	53.1%
10.Idem, zonder intresten (Primair)	51.1%	54.6%	53.6%	53.5%	50.8%	50.0%	47.9%	46.9%	44.9%	42.5%	42.0%
11.Primaire, excl. kredieten & particip.	48.8%	51.8%	50.8%	50.5%	48.6%	47.4%	45.8%	44.9%	43.6%	41.6%	40.7%

° Voorlopige ramingen

Bijlage I.3. : Budgettaire retrospectieve - Tabel 3.

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.3. : Evoluties per sub-periode. (In % van het BNP)

GEZAMENLIJKE OVERHEID - GECONSOLIDEERD	81-85	85-89	85-87	87-89	81-89
I..Ontvangsten					
1.Belastingen	1.1%	-2.8%	-0.8%	-2.0%	-1.8%
2.Bijdragen tot de Sociale Zekerheid	1.9%	-0.4%	0.4%	-0.8%	1.4%
3.Niet-fiscale en parafiscale ontv.	-0.1%	-0.4%	-0.5%	0.2%	-0.5%
4.Algemeen totaal (1 à 3)	2.8%	-3.6%	-0.9%	-2.7%	-0.8%
II.Uitgaven					
1.Intrestlasten	2.8%	-0.1%	0.0%	-0.1%	2.7%
2.Netto-uitgaven goederen & diensten	-1.3%	-2.5%	-0.9%	-1.6%	-3.8%
3.Tot. transferten aan de particulieren	-0.6%	-1.8%	-0.4%	-1.4%	-2.5%
4.Andere lopende uitgaven	-0.5%	-0.5%	-0.4%	-0.2%	-1.0%
5.Totale lopende uitgaven	0.4%	-5.0%	-1.7%	-3.3%	-4.6%
6.Idem, zonder intrestlasten	-2.4%	-4.9%	-1.7%	-3.2%	-7.3%
7.Netto kapitaaluitgaven					
1.Bruto vaste kapitaalvorming	-1.6%	-0.7%	-0.5%	-0.2%	-2.3%
2.Netto kapitaaltransferten	-0.6%	-1.9%	-1.0%	-0.9%	-2.5%
3.Totale netto kapitaaluitgaven	-2.2%	-2.6%	-1.5%	-1.1%	-4.8%
waarvan : Zonder kredieten & participaties	-2.0%	-1.0%	-0.8%	-0.1%	-3.0%
9.Algemeen totaal van de uitgaven	-1.8%	-7.6%	-3.1%	-4.4%	-9.4%
10.Idem, zonder intresten (Primair)	-4.6%	-7.5%	-3.2%	-4.3%	-12.1%
11.Primaire, excl. kredieten & particip.	-4.4%	-5.8%	-2.5%	-3.3%	-10.2%
III.Saldi					
A.Netto te financieren saldo, waarvan :	4.6%	4.0%	2.2%	1.8%	8.6%
0.Zonder kredieten en participaties.	4.4%	2.4%	1.6%	0.8%	6.8%
1.Lopend	2.5%	1.4%	0.7%	0.7%	3.9%
2.Kapitaal	2.1%	2.6%	1.5%	1.1%	4.7%
3.Zonder intresten (Primair)	7.4%	3.9%	2.2%	1.6%	11.3%
waarvan : Lopende	5.3%	1.3%	0.7%	0.5%	6.6%
waarvan : Kapitaal	7.2%	2.2%	1.6%	0.7%	9.5%
B.Netto financieringstekorten.	4.1%	4.2%	2.2%	2.0%	8.3%
C.Statistische afwijking.	0.5%	-0.2%	0.0%	-0.2%	0.3%

Bijlage I.4.a.: Budgettaire retrospectieve - Tabel 4.a.

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.4.a. : Evoluties in reële termen. (Jaarlijkse variaties)

GEZAMENLIJKE OVERHEID - GECONSOLIDEERD	82	83	84	85	86	87	88	89	90°
I. Ontvangsten									
1. Belastingen	4.95%	-3.41%	1.70%	1.10%	1.15%	3.29%	2.20%	1.05%	3.56%
2. Bijdragen tot de Sociale Zekerheid	0.20%	2.33%	7.20%	4.54%	5.02%	4.51%	1.26%	3.44%	3.43%
3. Niet-fiscale en parafiscale ontv.	16.51%	-13.14%	-2.28%	-3.48%	-9.09%	-14.91%	3.63%	20.22%	15.30%
4. Algemeen totaal (1 à 3)	4.08%	-2.29%	3.13%	1.95%	1.96%	3.05%	1.94%	2.37%	3.92%
II. Uitgaven									
1. Intrestlasten	16.84%	0.29%	6.15%	10.23%	9.95%	-2.46%	0.54%	8.42%	9.41%
2. Netto-uitgaven goederen & diensten	-2.83%	-4.32%	-1.60%	2.13%	1.73%	-0.36%	-1.48%	0.65%	2.44%
3. Tot. transferten aan de particulieren	-0.77%	0.14%	-0.74%	-0.54%	1.82%	3.13%	2.14%	1.41%	1.49%
4. Andere lopende uitgaven	0.83%	2.77%	-5.00%	-7.26%	1.17%	-2.81%	9.36%	-3.26%	0.16%
5. Totale lopende uitgaven	1.24%	-1.03%	-0.23%	1.62%	3.33%	0.45%	1.28%	2.21%	3.34%
6. Idem, zonder intrestlasten	-1.41%	-1.29%	-1.53%	-0.27%	1.72%	1.22%	1.47%	0.66%	1.70%
7. Netto kapitaaluitgaven									
1. Bruto vaste kapitaalvorming	-7.84%	-12.38%	-12.15%	-13.17%	-7.58%	-7.97%	2.55%	-3.81%	-2.20%
2. Netto kapitaaltransferten	-8.61%	1.74%	-21.80%	18.01%	-17.82%	-3.88%	-14.41%	-14.98%	24.88%
3. Totale netto kapitaaluitgaven	-8.24%	-5.14%	-17.45%	3.07%	-13.69%	-5.65%	-7.26%	-9.78%	11.43%
waarvan : Zonder kredieten & participaties	-12.77%	-10.47%	-11.73%	-6.68%	-8.97%	-9.34%	10.33%	-5.24%	-0.36%
9. Algemeen totaal van de uitgaven	-0.04%	-1.53%	-2.28%	1.77%	1.60%	-0.08%	0.59%	1.31%	3.88%
10. Idem, zonder intresten (Primair)	-2.45%	-1.85%	-3.75%	0.13%	-0.18%	0.48%	0.60%	-0.31%	2.52%
11. Primaire, excl. kredieten & particip.	-2.62%	-2.17%	-2.43%	-0.78%	0.92%	0.50%	2.01%	0.27%	1.58%
12. Elasticiteit van de globale ontvangsten	1.636	0.875	1.244	1.036	0.579	1.101	0.505	0.653	1.015

° Voorlopige ramingen

Bijlage I.4.b.: Budgettaire retrospectieve - Tabel 4.b.

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.4.b. : Indexcijfers in reële termen.

GEZAMENLIJKE OVERHEID - GECONSOLIDEERD	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90°
I..Ontvangsten										
1.Belastingen	100.0	105.0	101.4	103.1	104.2	105.4	108.9	111.3	112.5	116.5
2.Bijdragen tot de Sociale Zekerheid	100.0	100.2	102.5	109.9	114.9	120.7	126.1	127.7	132.1	136.6
3.Niet-fiscale en parafiscale ontv.	100.0	116.5	101.2	98.9	95.5	86.8	73.8	76.5	92.0	106.1
4.Algemeen totaal (1 à 3)	100.0	104.1	101.7	104.9	106.9	109.0	112.4	114.5	117.3	121.8
II.Uitgaven										
1.Intrestlasten	100.0	116.8	117.2	124.4	137.1	150.8	147.0	147.8	160.3	175.4
2.Netto-uitgaven goederen & diensten	100.0	97.2	93.0	91.5	93.4	95.0	94.7	93.3	93.9	96.2
3.Tot. transferten aan de particulieren	100.0	99.2	99.4	98.6	98.1	99.9	103.0	105.2	106.7	108.3
4.Andere lopende uitgaven	100.0	100.8	103.6	98.4	91.3	92.4	89.8	98.2	95.0	95.1
5.Totale lopende uitgaven	100.0	101.2	100.2	100.0	101.6	105.0	105.4	106.8	109.2	112.8
6.Idem, zonder intrestlasten	100.0	98.6	97.3	95.8	95.6	97.2	98.4	99.9	100.5	102.2
7.Netto kapitaaluitgaven										
1.Bruto vaste kapitaalvorming	100.0	92.2	80.8	70.9	61.6	56.9	52.4	53.7	51.7	50.5
2.Netto kapitaaltransferten	100.0	91.4	93.0	72.7	85.8	70.5	67.8	58.0	49.3	61.6
3.Totale netto kapitaaluitgaven	100.0	91.8	87.1	71.9	74.1	63.9	60.3	55.9	50.5	56.2
waarvan : Zonder kredieten & participaties	100.0	87.2	78.1	68.9	64.3	58.6	53.1	58.6	55.5	55.3
9.Algemeen totaal van de uitgaven	100.0	100.0	98.4	96.2	97.9	99.5	99.4	100.0	101.3	105.2
10.Idem, zonder intresten (Primair)	100.0	97.5	95.7	92.2	92.3	92.1	92.6	93.1	92.8	95.2
11.Primaire, excl. kredieten & particip.	100.0	97.4	95.3	93.0	92.2	93.1	93.6	95.4	95.7	97.2

° Voorlopige ramingen

Bijlage I.5.a.: Budgettaire retrospectieve - Tabel 5.a.

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.5.a. : Vergelijkingen m.b.t. de subsectoren. (Indexcijfers in reële termen)

	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90°
I..Totale interne transferten.	100.0	101.7	98.7	94.5	83.5	84.7	74.2	76.7	75.2	69.2
1.Naar de Sociale Zekerheid.	100.0	104.0	101.0	92.7	78.6	77.9	67.1	73.2	72.0	64.9
2.Naar de Lokale Overheden.	100.0	95.6	92.5	99.2	96.6	102.9	93.2	85.9	83.5	80.8
II..Totale ontvangsten.(zonder interne transferten)	100.0	104.1	101.7	104.9	106.9	109.0	112.4	114.5	117.3	121.8
1.Centrale Overheid.	100.0	107.5	102.7	106.5	114.3	114.2	124.5	126.7	131.1	141.6
2.Sociale Zekerheid.	100.0	101.2	101.3	102.5	100.3	103.6	102.7	106.2	108.7	109.0
3.Lokale Overheden.	100.0	103.2	99.6	108.3	106.9	112.1	107.3	103.9	101.8	102.3
III..Totale eigen ontvangsten (voor de transferten)	100.0	104.1	101.7	104.9	106.9	109.0	112.4	114.5	117.3	121.8
1.Centrale Overheid.	100.0	105.4	101.2	102.1	102.9	103.3	105.9	108.2	110.4	114.8
2.Sociale Zekerheid.	100.0	99.5	101.5	108.7	113.9	119.7	124.9	126.8	131.5	136.5
3.Lokale Overheid.	100.0	113.3	108.9	120.4	120.6	124.5	125.9	127.8	126.3	130.8
IV..Primaire netto-uitgaven (zonder transferten)	100.0	97.5	95.7	92.2	92.3	92.1	92.6	93.1	92.8	95.2
1.Centrale Overheid.	100.0	96.0	93.4	88.3	89.7	87.2	85.3	84.6	83.6	87.1
2.Sociale Zekerheid.	100.0	99.8	100.5	99.1	98.3	100.5	103.4	105.1	105.9	107.3
3.Lokale Overheden.	100.0	96.9	89.3	84.8	82.2	84.7	87.6	89.6	88.8	89.2
V..Idem, zonder kredieten en participaties.	100.0	97.4	95.3	93.0	92.2	93.1	93.6	95.4	95.7	97.2
1.Centrale Overheid.	100.0	95.5	92.2	89.5	89.3	88.7	86.5	88.5	88.5	90.4
VI.. Primaire lopende uitgaven (zonder transferten)	100.0	98.6	97.3	95.8	95.6	97.2	98.4	99.9	100.5	102.2
1.Centrale Overheid.	100.0	97.3	94.3	92.6	93.1	93.7	93.5	94.7	95.2	97.2
2.Sociale Zekerheid.	100.0	99.8	100.5	99.1	98.4	100.5	103.4	105.1	105.9	107.3
3.Lokale Overheden.	100.0	99.2	96.0	94.9	93.7	98.1	97.2	98.5	99.4	101.4

° Voorlopige ramingen

Bijlage I.5.b.: Budgettaire retrospectieve - Tabel 5.b.

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.5.b. : Sub-sectoriële evoluties en totalen. (Jaarlijkse variaties in reële temen)

	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90°
I.. Totale interne transferten.	18.36%	1.66%	-2.90%	-4.30%	-11.64%	1.43%	-12.36%	3.31%	-1.97%	-7.86%
1. Naar de Sociale Zekerheid.	23.60%	3.96%	-2.80%	-8.24%	-15.27%	-0.90%	-13.86%	9.18%	-1.61%	-9.89%
2. Naar de Lokale Overheden.	6.37%	-4.44%	-3.16%	7.17%	-2.59%	6.47%	-9.34%	-7.92%	-2.79%	-3.19%
II. Totale ontvangsten. (zonder interne transferten)	-1.97%	4.08%	-2.29%	3.13%	1.95%	1.96%	3.05%	1.94%	2.37%	3.92%
1. Centrale Overheid.	-11.82%	7.51%	-4.47%	3.71%	7.29%	-0.11%	9.07%	1.78%	3.46%	7.99%
2. Sociale Zekerheid.	7.03%	1.22%	0.12%	1.19%	-2.17%	3.29%	-0.89%	3.45%	2.28%	0.33%
3. Lokale Overheden.	4.88%	3.16%	-3.48%	8.77%	-1.29%	4.89%	-4.34%	-3.16%	-1.97%	0.40%
III. Totale eigen ontvangsten (voor de transferten)	-1.97%	4.08%	-2.29%	3.13%	1.95%	1.96%	3.05%	1.94%	2.37%	3.92%
1. Centrale Overheid.	-2.65%	5.35%	-3.91%	0.83%	0.82%	0.35%	2.57%	2.18%	2.03%	4.00%
2. Sociale Zekerheid.	-1.22%	-0.48%	2.02%	7.04%	4.79%	5.10%	4.36%	1.54%	3.68%	3.81%
3. Lokale Overheid.	2.95%	13.27%	-3.84%	10.59%	0.14%	3.21%	1.14%	1.53%	-1.23%	3.56%
IV. Primaire netto-uitgaven (zonder transferten)	3.14%	-2.45%	-1.85%	-3.75%	0.13%	-0.18%	0.48%	0.60%	-0.31%	2.52%
1. Centrale Overheid.	4.16%	-4.02%	-2.68%	-5.47%	1.53%	-2.73%	-2.23%	-0.72%	-1.23%	4.17%
2. Sociale Zekerheid.	4.09%	-0.24%	0.72%	-1.36%	-0.78%	2.17%	2.89%	1.67%	0.78%	1.27%
3. Lokale Overheden.	-4.89%	-3.13%	-7.81%	-5.04%	-3.04%	2.97%	3.50%	2.20%	-0.81%	0.41%
V.. Idem, zonder kredieten en participaties.	2.31%	-2.62%	-2.17%	-2.43%	-0.78%	0.92%	0.50%	2.01%	0.27%	1.58%
1. Centrale Overheid.	2.55%	-4.54%	-3.46%	-2.85%	-0.29%	-0.67%	-2.44%	2.32%	-0.01%	2.15%
VI. Primaire lopende uitgaven (zonder transferten)	2.52%	-1.41%	-1.29%	-1.53%	-0.27%	1.72%	1.22%	1.47%	0.66%	1.70%
1. Centrale Overheid.	1.76%	-2.73%	-3.01%	-1.80%	0.50%	0.66%	-0.18%	1.28%	0.48%	2.13%
2. Sociale Zekerheid.	4.10%	-0.21%	0.72%	-1.36%	-0.79%	2.17%	2.89%	1.67%	0.76%	1.27%
3. Lokale Overheden.	-1.52%	-0.84%	-3.17%	-1.12%	-1.27%	4.69%	-0.91%	1.35%	0.85%	2.05%

° Voorlopige ramingen.

Bijlage I.5.c.: Budgettaire retrospectieve - Tabel 5.c.

BIJLAGE I : BUDGETTAIRE RETROSPECTIEVE

TABEL I.5.c. : Relatieve aandelen in waarde. (In % van het totaal voor de gezamenlijke overheid)

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
Interne structuur (in % totaal overheden)											
I. Totale ontvangsten (na interne transferten)											
1. Centrale Overheid.	46.51%	41.83%	43.21%	42.25%	42.48%	44.71%	43.80%	46.36%	46.29%	46.78%	48.61%
2. Sociale Zekerheid.	42.52%	46.43%	45.16%	46.27%	45.40%	43.56%	44.13%	42.44%	43.07%	43.03%	41.54%
3. Lokale Overheden.	10.97%	11.74%	11.63%	11.49%	12.12%	11.73%	12.07%	11.20%	10.64%	10.19%	9.85%
II. Primaire uitgaven* (zonder interne transferten)											
1. Centrale Overheid.	48.05%	48.16%	47.21%	46.59%	46.39%	46.61%	45.88%	44.53%	44.67%	44.55%	44.80%
2. Sociale Zekerheid.	40.37%	41.07%	42.08%	43.32%	43.79%	43.79%	44.33%	45.38%	45.23%	45.46%	45.32%
3. Lokale Overheden.	11.58%	10.77%	10.71%	10.09%	9.82%	9.60%	9.79%	10.09%	10.10%	10.00%	9.88%

* zonder kredieten en participaties

Bijlage II.A. : De bruto-schuld ratio op lange termijn : Een internationaal vergelijkende benadering

In deze bijlage wordt de ontwikkeling van de bruto-schuld ratio van de Gezamenlijke Overheid op lange termijn geschetst, die verenigbaar is met het behoud van het macro-economisch evenwicht van de Belgische economie. In deze lange termijnverkenning wordt uitgegaan van de referentieperiode 1970-1977 die gekenmerkt werd door een vrij stabiele bruto-schuld ratio in België, in de EG-5 en in de OESO-landen.

Het scenario voor de toekomst, waarvan het begin in 1989 wordt gesitueerd, wordt opgebouwd aan de hand van volgende plausibele hypothesen :

- i) de reële groei bedraagt in België, in de EG-5, in de EG in haar geheel en in de OESO 2,5% per jaar en de inflatie 3,5%;
- ii) het NFS als een procent van het BNP daalt in de vermelde economische zones tegen hetzelfde ritme als werd vastgesteld in de periode 1981-1989, maar wordt nooit positief;
- iii) de bruto-schuld ratio van de EG-5, van de EG en van de OESO daalt in de toekomst niet onder het peil van de referentieperiode (1970-1977) dat resp. 43%, 41% en 39% bedroeg;
- iv) de referentie-brutoschuld ratio van België verhoogt of verlaagt in dezelfde mate als het gemiddelde van de EG en van de OESO, rekening houdend met een aantal specifieke Belgische kenmerken. Deze kenmerken kunnen als volgt worden samengevat :
 - a) in de toekomst blijft de privé-spaarquote in België gemiddeld 1 procentpunt boven het gemiddelde van de EG en van de OESO gesitueerd;
 - b) de globale investeringsquote (privé en publieke) wordt opgetrokken tot het gemiddelde van de EG en van de OESO;
 - c) het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans van België moet minstens even groot zijn als het gemiddelde van de EG en zelfs in enige mate hoger omwille van het uitgesproken open karakter van de Belgische economie;
 - d) de nettofinancieringsbehoefte van de overheid mag in België omwille van de gunstige privé-spaarquote jaarlijks 1 procentpunt van het BNP boven het gemiddelde van de EG-5, van de EG en van de OESO gesitueerd zijn. Dit impliceert dus dat de bruto-schuld ratio in België jaarlijks met 1 procentpunt van het BNP méér mag toenemen dan gemiddeld in de referentiezones het geval is.

Uit het hierboven geschetste scenario resulteert een bruto-schuld ratio voor de gezamenlijke overheid in België van ongeveer 90% in 1989, die vervolgens geleidelijk afneemt en zich stabiliseert op een peil van ongeveer 85% van het BNP.

Bijlage II.B. : Een alternatieve benadering voor het bepalen van de economische verantwoorde bruto-schuldratio

In voorgaande benadering lag de klemtoon op het situeren van de Belgische schuldratio in een internationaal perspectief, waaruit een stabilisatiepeil op lange termijn resulteerde.

In een alternatieve benaderingswijze kan men de vraag stellen naar het niveau van de schuldratio dat einde 1989 verzoenbaar zou zijn met het macro-economisch evenwicht, rekening houdend met een aantal specifieke kenmerken van de Belgische economie.

Deze kenmerken hebben betrekking op de historisch gunstige privé-spaarquote en op de investeringskwote. Volgende hypothesen worden in de berekening gehanteerd:

- i) de privé-spaarquote handhaaft zich op een peil van 24% van het BNP;
- ii) de privé-investeringsquote bedraagt 21% van het BNP, hetgeen overeenstemt met het gemiddelde van de EG in 1989;
- iii) de investeringsquote van de overheid wordt op 3% van het BNP gesteld, hetgeen merkkelijk hoger is dan het gerealiseerde percentage in 1989 dat 1,6% bedroeg. Het gemiddelde van de EG bedroeg in dat jaar 2,7% en weerspiegelt de besparingen die in de ons omgevende landen in de loop van de jaren tachtig op de investeringsuitgaven van de overheid werden gerealiseerd.
- iv) de lopende rekening van de betalingsbalans vertoont in de bovenstaande onderstellingen een evenwicht.

Indien een impliciete intrestvoet van 8,5% op de overheidsschuld wordt aangenomen dan zou de bruto-schuldquote die een financieringstekort van 3% van het BNP toelaat (d.i. de toepassing van de "gouden regel") einde '89 ongeveer 86% van het BNP mogen bedragen. In deze redenering wordt impliciet verondersteld dat de vermindering van het financieringstekort van de overheid volledige en onmiddellijk door een daling van de intrestlasten wordt gerealiseerd.

Bijlage III.A.: Betreffende de alternatieve simulaties (deel II.C.) voor het geheel van de overheid

A. Basisgegevens

De simulaties zijn uitgevoerd vertrekkend van de geconsolideerde rekening van de Gezamenlijke Overheid, op basis van de begrippen zoals die door de Nationale Bank van België gedefinieerd werden ("uitgebreide" definitie, inclusief kredietverleningen en participaties). Om de globale samenhang van de relaties "stromen/voorraden" (of nog "jaarlijkse tekorten/schulden") te verzekeren, werd als concept van begrotingssaldo het netto financieel tekort (definitie NBB) weerhouden, dat naast de netto financieringsbehoeften (NFB) van het geheel van de overheden, ook een op basis van recente waarnemingen geëxtrapoleerde statistische aanpassingsfactor bevat.

De overheidsuitgaven excl. intresten en de overheidsontvangsten worden gesimuleerd op basis van de laatste ramingen voor 1990 en van de weerhouden hypothesen inzake fiscale en budgettaire politiek. Voor de statistische aanpassing (negatief) werd het geïndexeerde gemiddelde van de laatste 2 beschouwde jaren (hetzij bijna 18 miljard in franken van 1990) weerhouden. De intrestlasten zijn het resultaat van het produkt van enerzijds de weerhouden gemiddelde impliciete intrestvoet (omgevingshypothese) en anderzijds van het bedrag van de netto overheidsschuld (definitie NBB) van het vorige jaar.

B. De omgevingshypothesen of hypothesen van macro-economische context

De diverse theoretische en empirische studies inzake "het sneeuwbaaleffect" en de determinanten van de evolutie van de openbare schuldratio plaatsen het bestaan van twee synthetische parameters op de voorgrond die op zich de voorwaarden waarin de schuldratio evolueert, samenvatten :

- 1) het verschil (nominaal of reëel) tussen de impliciete intrestvoet op de overheidsschuld en de groeivoet van de economie (BNP) ;
- 2) het primaire saldo of het saldo exclusief intresten, uitgedrukt als procent van het BNP.

De tweede parameter wordt zowel door de voornaamste tendensen van de budgettaire en fiscale politiek als door de groeivoet van de economie (noemer) bepaald. De tendensen binnen de budgettaire en fiscale politiek kunnen zelf samengevat worden in het reële groeiritme van de totale uitgaven exclusief intresten (of door hun reële elasticiteit t.o.v. het BNP in volume, hetgeen praktisch op hetzelfde neer komt) en door de nominale elasticiteit van de overheidsontvangsten t.o.v. het (nominale) BNP. De verdeling "prijs/volume" van de nominale BNP-groei oefent dus een indirecte invloed uit op de evolutie van het primaire saldo en op de indirecte "externe" omstandigheden van de evolutie van de schuldratio.

Wij zullen voor de simulaties en tot slot een dubbel stel van hypothesen weerhouden :

- 1) de omgevingshypothesen of de macro-economische context worden samengevat door een dubbele parameter :
 - a) het groei-intrest verschil ook differentieel genoemd, (zie hoger) ;
 - b) de reële groeivoet van de economie (indirecte weerslag bij gegeven nominale groeivoet van het BNP);
- 2) "gedrags" - hypothesen m.b.t. budgettaire en/of fiscale politiek :
 - a) het ritme van de evolutie van de reële primaire uitgaven (in volume)
 - b) de nominale elasticiteit van de overheidsontvangsten t.o.v. het BNP (de evolutie van het aandeel van de overheidsontvangsten in het BNP).

Meer concreet hebben we 3 scenario's m.b.t. de macro-economische omgeving weerhouden die gekenmerkt zijn door enerzijds een gemeenschappelijke hypothese van trendmatige nominale groei van het BNP (6%) en anderzijds door verschillende hypothesen betreffende de gemiddelde reële groei (dus ook betreffende de inflatie) en de impliciete trendmatige intrestvoet (dus ook betreffende het differentieel).

Scenario I is het minst gunstige. Het vertrekt inderdaad van een hypothese van reële groei - nl. 2,5 % - die gunstiger is dan de gemiddelde resultaten van de jaren '80, maar die aangevuld is met een hypothese die de gemiddelde impliciete intrestvoet op de schuld en dus het differentieel op een relatief hoog peil behoudt. Deze impliciete interestvoet daalt volgens de veronderstelling slechts traggewijs tot 9,5% in 1996, om vervolgens met gemiddeld 0,05% per jaar tijdens de tweede helft van de jaren '90 verder te dalen en te stabiliseren op 9,25% vanaf het jaar 2001.

Het intermediaire scenario (of basisscenario) II is gebaseerd op de hypothese van een reële gemiddelde groei van het BNP met 2,7%, wat dus dicht bij het gemiddelde van de laatste middellange-termijn-vooruitzichten (1991-94) van het Planbureau ligt, en op de hypothese van een lichte versnelling van de afname van de impliciete intrestvoet (convergentie naar 9,25% in 1996, 9% vanaf het jaar 2001).

Het derde scenario (III), dat het meest gunstige is, is eveneens gebaseerd op een hypothese van een verhoogde gemiddelde reële groei (3%) en op een iets sterkere daling op middellange termijn van de intrestvoet (convergentie naar 9% vanaf 1996, en dan naar 8,75% vanaf het jaar 2001).

Het valt op te merken dat voor de 3 scenario's het nominale intrest-groeiverschil boven de 3% ligt, het geringst is in 1995 en 3% overstijgt wanneer het beschouwd wordt als het gemiddelde van de periode 1991-95, hetgeen een ongunstige hypothese blijft die bovendien dicht bij het hoge historische gemiddelde van de jaren '80 ligt.

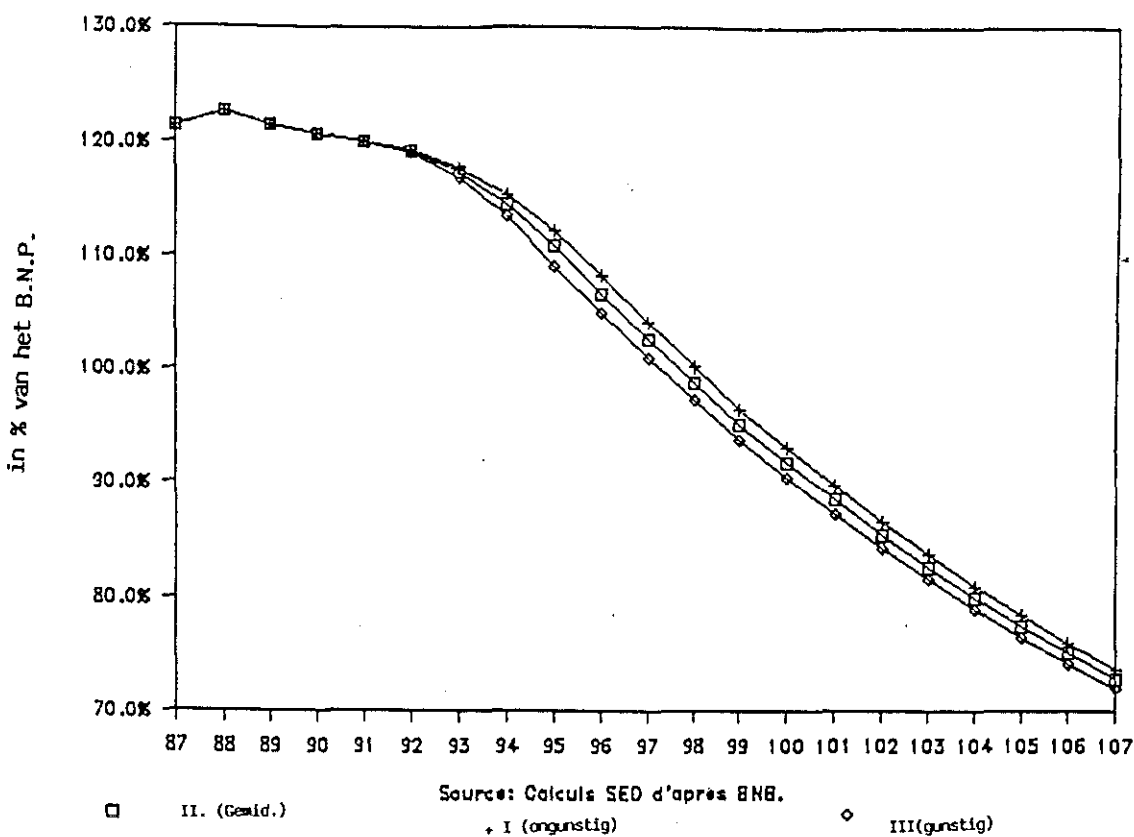
Het valt eveneens op te merken dat, de referentie-deflator die in deze verschillende scenario's voor de primaire uitgaven werd weerhouden, lichtjes hoger ligt dan de gemiddelde BNP-deflator. Deze benadering weerspiegelt de hypothese, gemeenschappelijk aan de verschillende scenario's, van een lichte tendens tot stijging van de relatieve prijzen van die primaire uitgaven (gemiddeld ongeveer 0,1% per jaar, wat een jaarlijkse negatieve primaire weerslag van 2,5 tot 3 miljard BF in (constante franken van 1990) op het saldo exclusief interesten heeft).

De invloed van die verschillen in vertrekhypothesen inzake de macro-economische en financiële omgeving wordt het best geïllustreerd door de evolutie van het netto financieel tekort en de schuldratio van de Gezamenlijke Overheid in deze verschillende contexten, in het kader van een budgettaire en fiscale politiek die bij veronderstelling gemeenschappelijk en identiek is (bijvoorbeeld "politiek" scenario B1.). Verondersteld wordt dat deze verschillen zich slechts op significante wijze doen gevoelen in de loop van de eerste helft van de jaren '90 daar de "budgettaire norm" (het referentie-evolueritme van de primaire uitgaven in volume) behouden blijft totdat het beoogde nominale tekort (in % van het BNP) bereikt is. Daarna zijn deze reële primaire uitgaven geëndogeniseerd zodat het financieel tekort in procent van het BNP onveranderd blijft, welke ook de internationale context is die als hypothese weerhouden wordt.

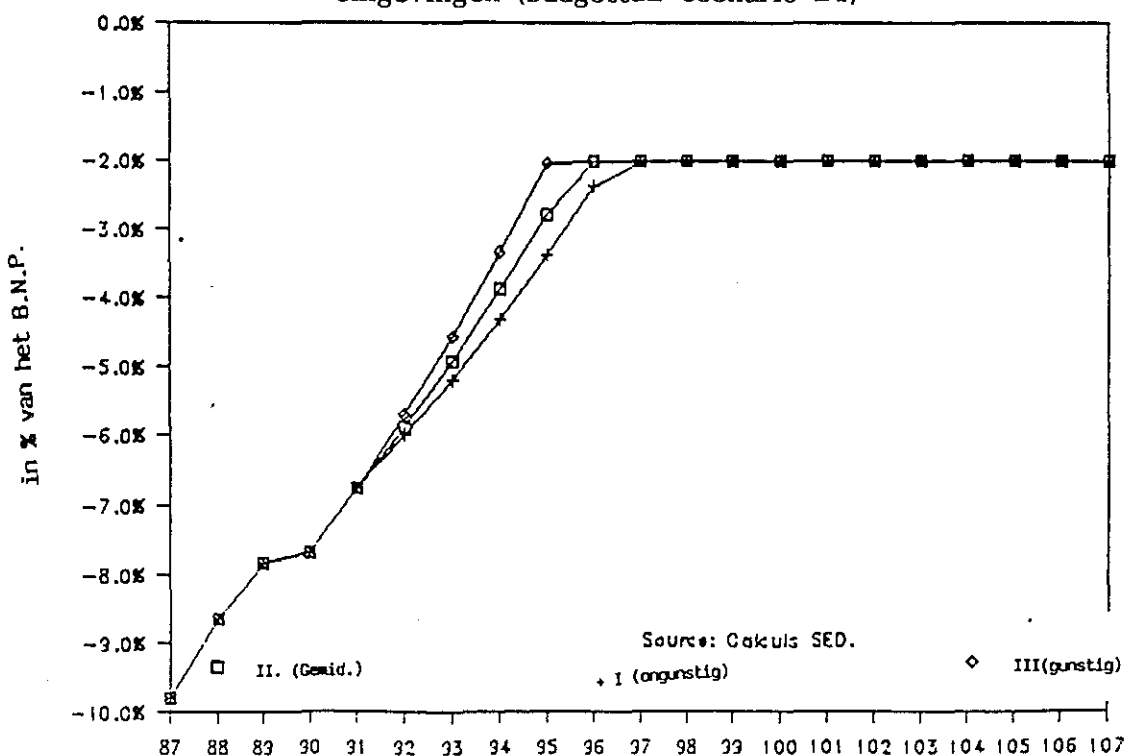
De resultaten, die hierna in de vorm van grafieken voorgesteld worden, tonen duidelijk aan dat binnen het kader van deze relatief mechanische simulaties en met dit type van endogenisatie van de budgettaire en fiscale politiek vanaf 1995-97 (datum waarop het doel van 2% van het BNP verondersteld wordt gehaald te zijn m.b.t. het netto financieel deficit), de resultaten in zeer beperkte mate gevoelig zijn voor de macro-economische en financiële omgevingshypothesen. Inderdaad, zoals zeer duidelijk uit de tweede grafiek blijkt, heeft de min of meer gunstige context van de economische omgeving voornamelijk een invloed op de "noodzakelijke" duur van de toepassingsperiode van de budgettaire norm die als werkhypothese weerhouden is. In dit geval, verkort een gunstigere internationale omgeving (hypothese I) dan de "intermediaire" omgeving II. de noodzakelijke toepassingstijd van de budgettaire norm met één jaar (tot in 1995 ipv 1996), terwijl een minder gunstige omgeving (hypothese III) daarentegen deze verlengt met één jaar (tot in 1997).

Men zou natuurlijk een grotere differentiatie in de resultaten bekomen hebben indien men het alternatieve principe van een vaste toepassingsperiode van een gegeven budgettaire norm (bv tot in 1996) had aangenomen, gevolgd door een referentiële evolutie van de reële primaire uitgaven die daarna eveneens gemeenschappelijk zou zijn (bv. 2 of 2,5% groei per jaar vanaf 1997), bij om het even welke economische omgeving en bij een gegeven financieel saldo zijn.

Grafiek 3 : Sensitiviteit van de evolutie van de schuldratio voor verschillende macro-economische omgevingen (budgettair scenario B1)



Grafiek 4 : Sensitiviteit van de evolutie van het netto financieel tekort voor verschillende macro-economische omgevingen (budgettair scenario B1)



C. Resultaten van de diverse scenario's inzake budgettaire politiek binnen een identieke macro-economische omgeving

Het tweede type van simulatie-oefening, welke gelijklopend is met de eerste, geeft de resultaten weer van de diverse budgettaire strategieën in de hypothese van een identieke internationale context. Men is hier vertrokken van de zogenaamde "intermediaire" macro-economische context (II). Hetzelfde endogenisatie-principe inzake budgettaire politiek wordt gevolgd vanaf het ogenblik dat het "beoogde" financieel - tekort bereikt is (in dit geval opnieuw 2% van het BNP).

Onder de 9 geteste scenario's inzake budgettaire en fiscale politiek zijn er 5 uitgekozen om op een beknopte wijze het gehele gamma van mogelijke resultaten voor een gegeven internationale omgeving te illustreren. Verscheidene van de voorgestelde scenario's, leveren ondanks hun verschillende inhoud, inderdaad resultaten op die zeer dicht bij elkaar liggen in termen van netto financieel tekort bekomen in 1995 en a fortiori in termen van schuldratio die daaruit voortvloeit in 2005. Op basis van de gecombineerde scenario's kunnen volgens graad van budgettaire en fiscale soberheid vijf groepen van resultaten onderscheiden worden.

- 1) scenario A1
- 2) scenario's A2 en B1
- 3) scenario's C1, B2 en A3
- 4) scenario's C2 en B3
- 5) scenario C3

Bij wijze van voorbeeld zullen we hier de resultaten van de scenario's A1, B1, C1, C2 en C3 weerhouden daar deze representatief zijn voor het hele gamma dat getest werd. Wat op het eerste gezicht opvalt, is de scherpe asymmetrie tussen de resultaten tegenover de klaarblijkelijke symmetrie tussen de scenario's. De resultaten verslechteren inderdaad op een bijna exponentiële wijze voor de scenario's die slechts door een lineaire "versoepeling" van de budgettaire of fiscale soberheid gekenmerkt zijn.

Indien men bijvoorbeeld de eerste drie scenario's (hetzij A1, B1 en C1, en de drie groepen die ze vertegenwoordigen) beschouwen, bemerkt men dat in vergelijking met het "intermediaire" scenario "B1" (of A2 dat er ongeveer equivalent mee is), een veel striktere budgettaire (of fiscale) norm (scenario A1) de noodzakelijke toepassingstijd van die norm (45) met een jaar verkort (1995 ipv 1996), terwijl een budgettaire of fiscale doch symmetrisch minder strikte norm (46) (scenario C1, of B2 of A3) de toepassingstijd daarentegen met 3 jaar verlengt (tot 1999).

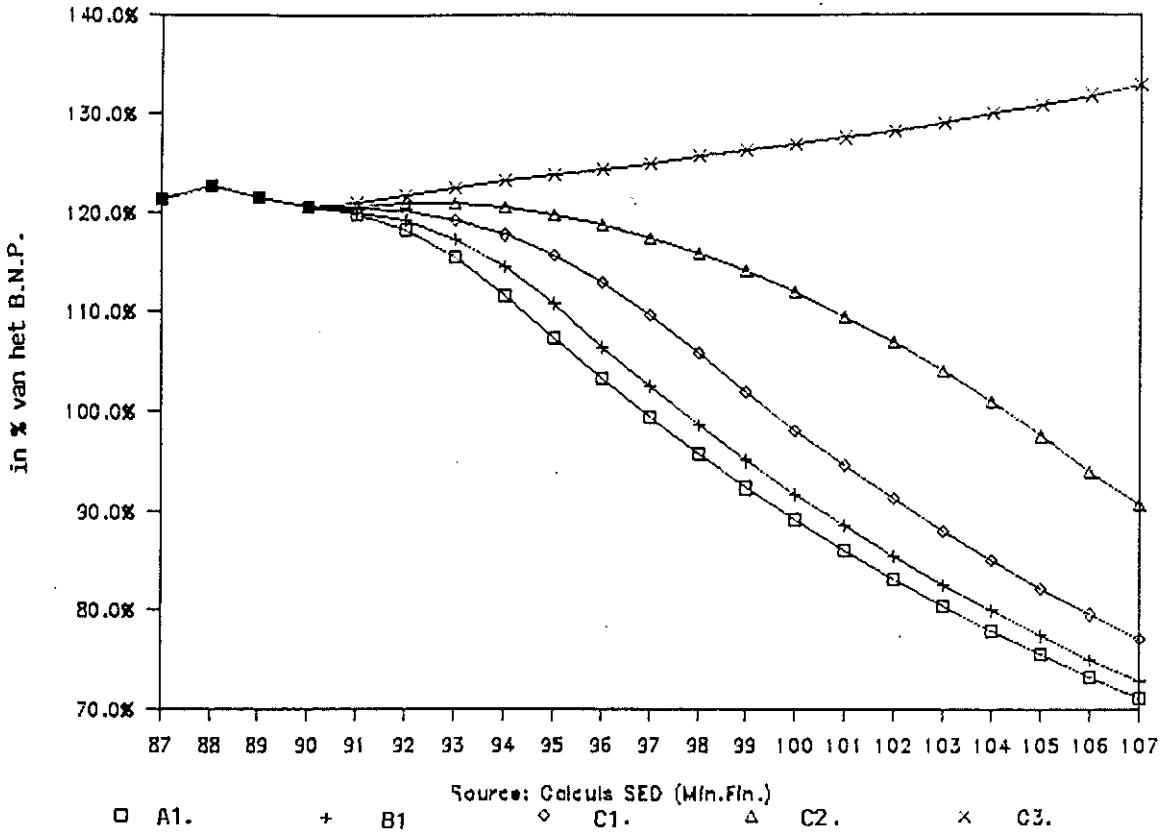
Benevens een effect op "het niveau" van de overheidsschuld verbonden met een tijdelijk minder of meer gestegen tekort vindt men evenwel vanaf 1996-97 voor de drie scenario's quasi-gelijklopende evoluties inzake schuldratio. Het uiteenlopen van de

45) Dit is noodzakelijk om de "beoogde"doelstelling van 2% van het BNP inzake budgettaire saldi (netto financieel tekort) te bereiken

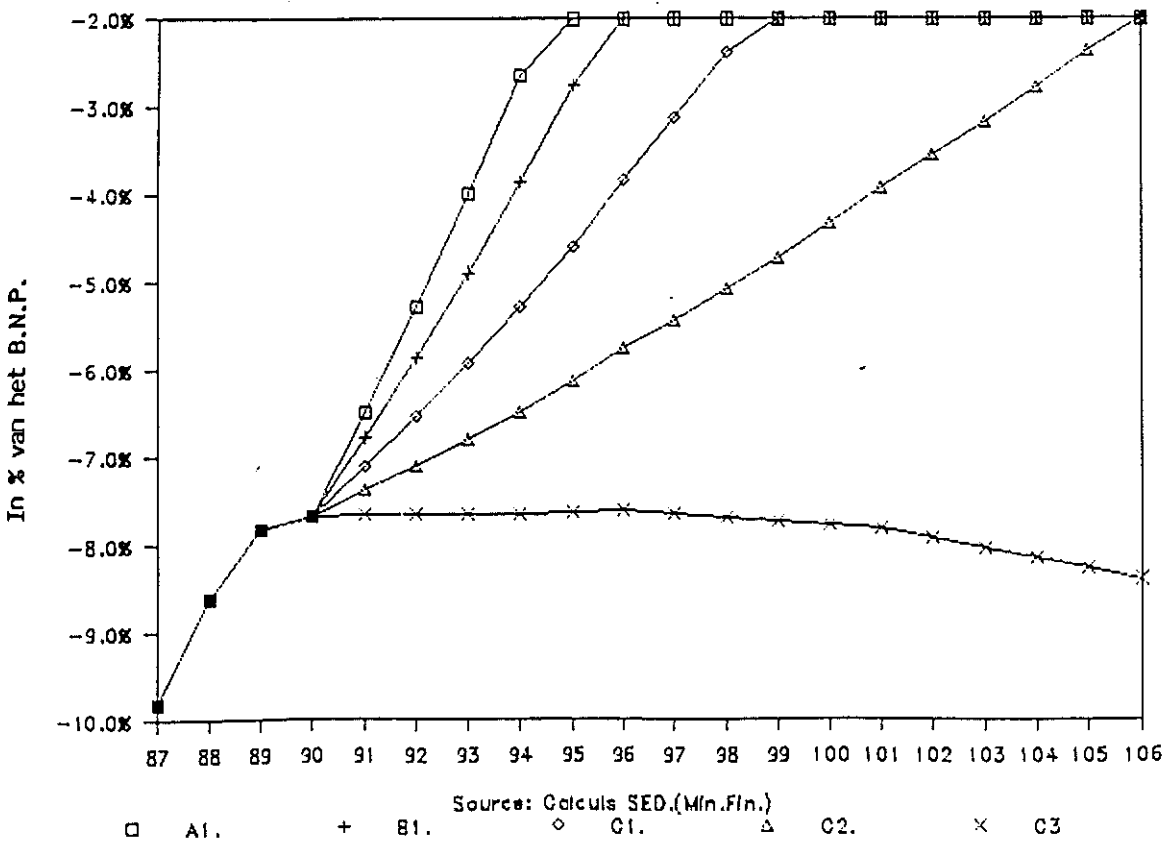
46) Men kan inderdaad spreken van quasi-symmetrie, daar het verschil van de budgettaire norm tussen scenario A en B (0,7% jaarlijkse groei van de reële primaire uitgaven) zeer dicht ligt bij dat tussen scenario B en scenario C (0,8% jaarlijkse groei van diezelfde uitgaven), en dat het verschil in elasticiteit tussen de fiscale scenario's 1 en 2 (hetzij $0,1 = 1,0 \text{ min } 0,9$) beurtelings identiek is aan het verschil tussen de fiscale scenario's 2 en 3 (hetzij altijd $0,1 = 0,9 \text{ min } 0,8$). Men moet daarenboven vermelden dat er een quasi-identiteit bestaat tussen de weerslag, in termen van geïnduceerde variaties van het financieel tekort in 1995, van een elasticiteitsverschil van $-0,1$ voor de overheidsontvangsten (toename van het financieel tekort met gemiddeld 1,54% van het BNP) en van een reëel jaarlijks groeiverschil van de primaire uitgaven met 0,7% (toename van het financieel tekort met 1,55% van het BNP tegen 1995).

budgettaire evoluties in de loop van de volgende 5 à 6 jaar heeft dan als voornaamste gevolg, hetzij het dichterbij brengen met 1 jaar van de data waarop het minimumpeil inzake schuldratio van 100% resp. 80% van het BNP overschreden wordt (in geval van scenario A in vergelijking met het intermediaire scenario B), hetzij daarentegen een uitstel met 2 jaar van diezelfde data voor het budgettaire scenario C in vergelijking met hetzelfde intermediaire scenario B. De impliciete weerslag van die budgettaire beleidsopties wordt voorgesteld in de laatste grafiek in termen van saldi excl. intresten (in % van het BNP) en is consistent met de naleving van de overeenkomstige budgettaire normen EN met de latere naleving van de beperking van een constant netto financieel tekort (gestabiliseerd op 2% van het BNP)

Grafiek 5 : Sensitiviteit van de resultaten inzake schuldratio (omgeving type II) voor de verschillende geteste budgettaire en fiscale opties.



Grafiek 6 : Sensitiviteit van de resultaten inzake netto financieel tekort (omgeving type II) voor de verschillende geteste budgettaire en fiscale opties.

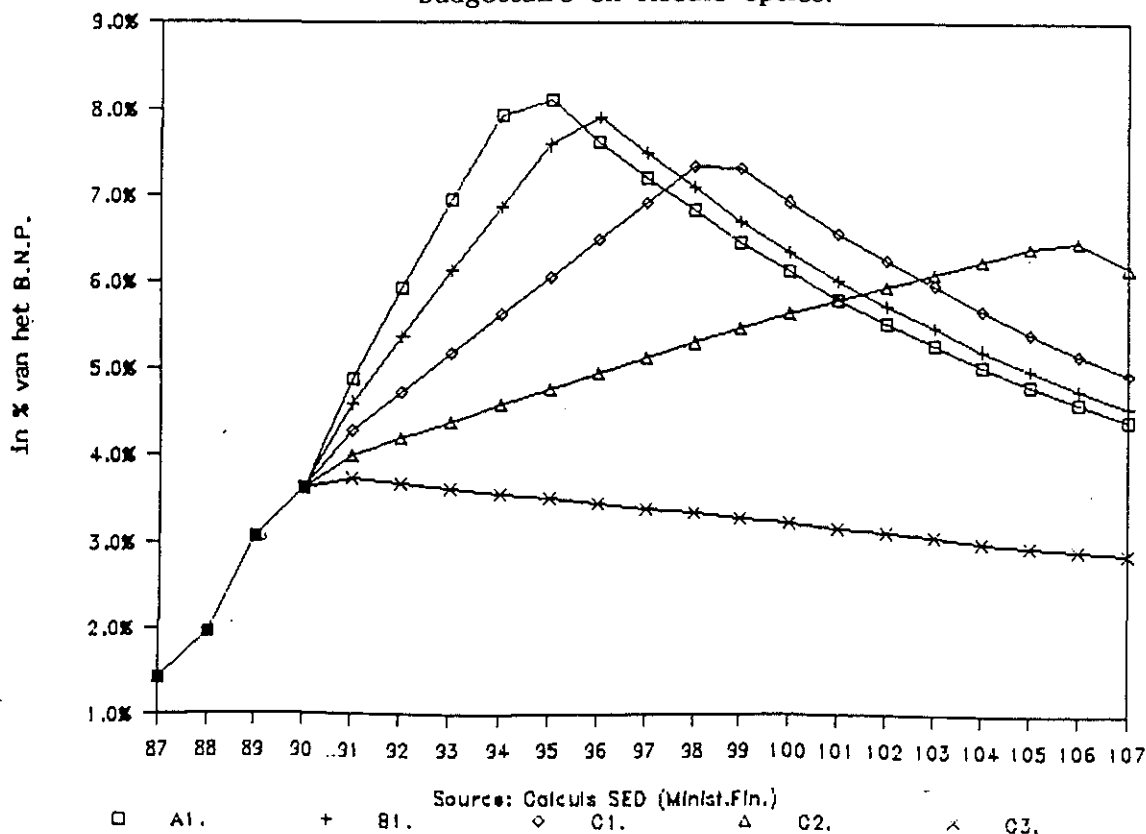


Indien men evenwel een bijkomende versoepeling van de budgettaire of fiscale politiek toelaat, zoals geïllustreerd wordt door een overgang van scenario C1 naar C2 (of bijna equivalent van B2 naar C2, of van A3 naar B3) dan blijkt de verslechtering van de resultaten van die aard te zijn dat ze niet kan vergeleken worden met die welke hierboven werd beschreven. De toepassingsperiode van deze minder strenge bezuinigingspolitiek moet dan immers in principe met 7 jaar (tot in 2006...) verlengd worden om het beoogde tekort van 2% van het BNP te kunnen halen en de beoogde schuldratio zal niet meer kunnen worden bereikt in de loop van het eerste decennium van de volgende eeuw. Men moet er hier ook aan herinneren dat scenario C2 geen bijzonder laksistisch scenario is, aangezien het grosso modo overeenkomt met een mechanische hypothese van een onveranderde fiscale politiek en van een daling van het aandeel van de uitgaven excl. intresten t.o.v. het BNP met ongeveer 2,5% in de loop van de 5 volgende jaren, d.i. (-0,5% van het BNP per jaar).

Indien men tenslotte een verdere versoepeling van de budgettaire of fiscale politiek aanvaardt, geïllustreerd door scenario "C3" (of ook door scenario "D2" - elasticiteit van 0,9 en een gemiddelde jaarlijkse groei van de totale primaire uitgaven in reële termen van 2,2% -), dan komt men zelfs bij een gemiddeld gunstige internationale omgeving, gekenmerkt door het stopzetten van de vermindering van het te financieren saldo, tot een langzame en verkapte daling van het primaire begrotingsoverschot, en tot het begin van een verhoging van de schuldratio.

De confrontatie van de grafieken m.b.t. de schuldratio en het ermee overeenstemmende primaire begrotingsoverschot heeft tenslotte de verdienste om nog maar eens het voordeel, op lange termijn (een tiental jaren), te illustreren van een voluntaristische saneringsstrategie . Deze vergelijking toont inderdaad zeer duidelijk aan dat een dergelijk type van strategie het mogelijk maakt om op termijn, binnen ongeveer een tiental jaren, een schuldratio te bereiken die structureel lager ligt ondanks een primair begrotingsoverschot dat eveneens structureel lager uitvalt (ondanks hetzij een hoger structureel niveau van de primaire uitgaven hetzij een structureel lagere collectieve lastendruk). Het is in de geïnduceerde cumulatieve vermindering van de interestlasten dat men de redenen voor deze klaarblijkelijke paradox moet zoeken.

Grafiek 7 : Sensitiviteit van de resultaten inzake primaire saldo's (omgeving type II) voor de diverse geteste budgettaire en fiscale opties.



Bijlage III.B : De voorwaarden tot verlaging van de netto-schuld ratio tot onder 80% van het BNP tegen het jaar 2005.

Deze problematiek heeft betrekking op het niveau van het overheidstekort dat moet worden bereikt tegen 1995-1997. Dit niveau moet vervolgens gehandhaafd worden om een verlaging van de schuld ratio tot onder de grens van 80%, tegen het jaar 2005 ten laatste, te verzekeren. Daar dit "stabilisatieniveau" van het overheidstekort hier uitgedrukt is in procent van het BNP, is het duidelijk dat het tempo waartegen de gewenste schuld ratio moet worden bereikt, eveneens afhankelijk is van het BNP.

De opgezette mechanische scenario's maken dus gebruik van een combinatie van twee variabelen :

- 1) de beoogde stabilisatietekort ratio (in % van het BNP), die de evolutie van de teller (overheidsschuld) bepaalt, te vertrekken vanaf het niveau dat bereikt werd in 1995 of 1997.
- 2) De evolutie van de noemer (BNP), d.i. de verwachte trendmatige nominale groei van het BNP na 1995-97.

Er moet inderdaad aan herinnerd worden dat de verschillende budgettaire en fiscale scenario's opgenomen in deze tekst, (zie ook de kommentaar van de voorafgaande Bijlage III.A) getest werden in alternatieve macro-economische situaties. Dit zijn er drie in aantal (hypothese I,II en III). Ze worden alle drie gekenmerkt door een zelfde nominale trendmatige groeivoet van het BNP van 6% (met een verschillende uitsplitsing prijs/volume naargelang van de representatieve macro-economische hypothese).

Het is dus wel aangewezen om het gebruik van de stabilisatietekort ratio als referentie enigszins te relativiseren en het kader te bepalen binnen hetwelk hij geldig is. Eveneens is het gepast om enkele aanwijzingen te geven wat betreft het stabilisatieniveau (van het netto financieel tekort) dat het meest waarschijnlijk zal voorkomen gegeven verschillende nominale trendmatige groeivoeten van het BNP (bv 5 of 7% per jaar).

Hiertoe hebben we 5 eenvoudige mechanische scenario's opgebouwd :

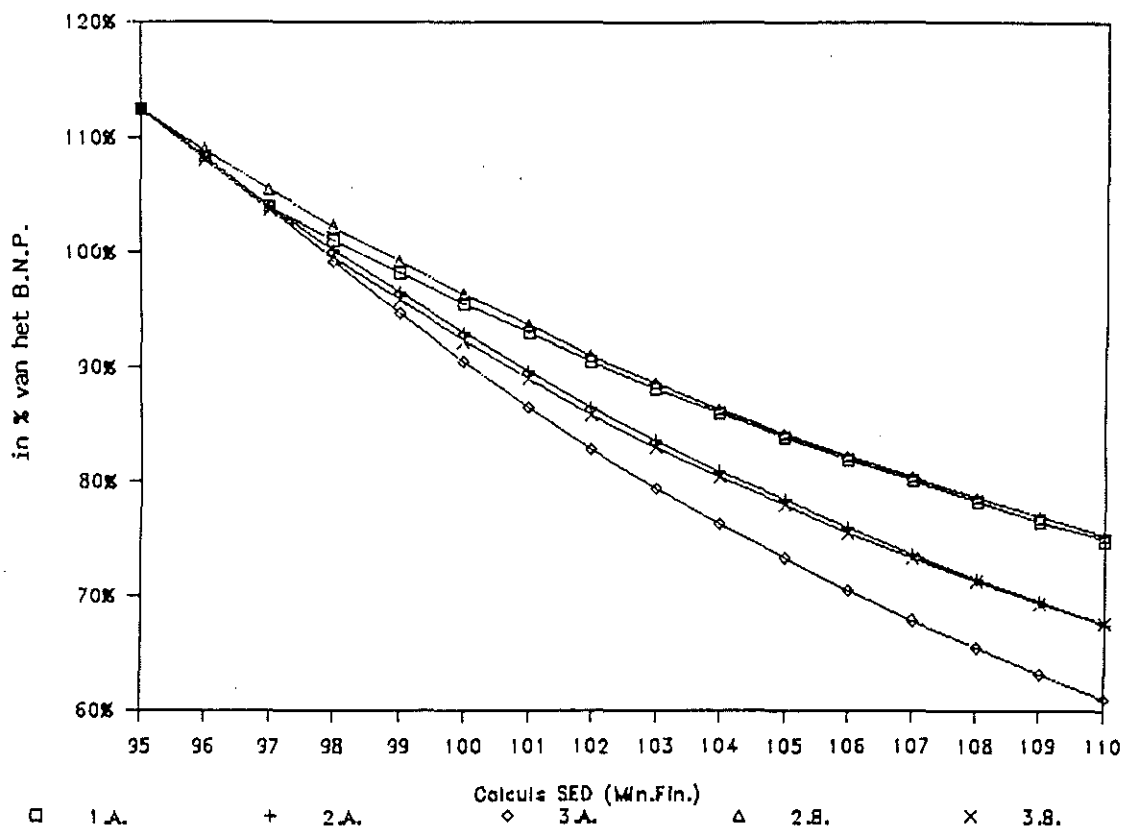
De eerste drie (1.A.2.A. en 3.A) gaan alle uit van een stabilisatie van het financieel tekort op 2% van het BNP vanaf 1997, ten gevolge van een saneringspolitiek. Deze saneringspolitiek zal eveneens daardoor een verlaging van de netto-schuld ratio teweegbrengen tot 104% (d.i. het effectieve resultaat van de volledig gecombineerde scenario's A2 en B1, zoals besproken in bijlage III.A, in een gemiddeld gunstige internationale context.) Ze verschillen enkel op het vlak van de trendmatige nominale groeivoeten van het BNP vanaf 1997.

Scenario 1 gaat uit van een lage gemiddelde nominale groeivoet - 5% per jaar - van het BNP. Scenario 2 gaat uit van een tussenliggende hypothese van 6% terwijl het scenario 3 een hoge groeivoet van 7% van het BNP veronderstelt.

De "B - scenario's" onderscheiden zich van bovenvermelde "A -scenario's" door te vertrekken van een stabilisatie van het netto financieel tekort dat enerzijds, ietwat vroeger, nl in 1995, doch anderzijds op een lichtjes hoger peil nl 2,75% van het BNP tot stand komt. Dat niveau werd eveneens bekomen bij de scenario's A2 en B1 in een gemiddelde internationale context.

De resultaten van deze berekeningen zijn hieronder voorgesteld in de vorm van grafieken.

Grafiek 8 : Netto-schuldratio van de Gezamenlijke Overheid onder verschillende gecombineerde hypothesen van constante overheidsschuld (in % van het BNP) en van nominale groei van het BNP



Deze resultaten tonen duidelijk de gevoeligheid aan van het tempo van de verlaging van de schuldratio voor de aangenomen hypothese inzake nominale BNP-groei.

Bij een trendmatige nominale groei die lager is dan 6% (bijvoorbeeld 5%), kan een verlaging van de overheidstekortratio tot een constant peil van 2% (scenario 1.A) slechts leiden tot het bereiken van de beoogde lagere schuldratio tegen het jaar 2005. Daarentegen wordt die doelstelling reeds bereikt in 2003 indien een hogere trendmatige nominale groei wordt vooropgesteld (bijvoorbeeld 7%).

De resultaten van het scenario 2.B tonen trouwens duidelijk aan dat zelfs onder een tussenliggende hypothese van een gemiddeld nominaal groeiritme van het BNP van 6%, een stabilisatie van het overheidstekort vanaf 1995 op 2,75% van het BNP binnen 15 jaar niet zal leiden tot een schuldratio onder de grens van 80%. Een stabilisering rond 2,75% vanaf 1995 kan echter de beoogde doelstelling wel bereiken bij een nominale groeivoet van minstens 7% van het BNP.

Men kan aldus een grote gelijkenis vaststellen tussen de resultaten van de scenario's 1.A en 2.B enerzijds en 2.A en 3.B anderzijds. Dit geeft aan dat , bij ongeveer gelijke beginsituaties wat betreft de schuldratio en onder de ceteris paribus-hypothese, een nominale groeivoet van het BNP die trendmatig 1% hoger ligt, dezelfde effecten teweegbrengt qua evolutie van de schuldratio als een constant niveau van overheidsschuld die 0,75% van het BNP lager ligt en omgekeerd.

Hieruit mag men afleiden dat indien de nominale trendmatige groei van het BNP "structureel" onder de grens van 5% zou terugvallen, dit zou moeten gecompenseerd worden door een verlaging van het niveau van het vereiste stabilisatie-overheidstekort (naar een niveau tussen 1 en 1,5% van het BNP) opdat het streefdoel van de schuldratio nog zou worden bereikt.

Bijlage IV. : De schuldratio van entiteit "II"

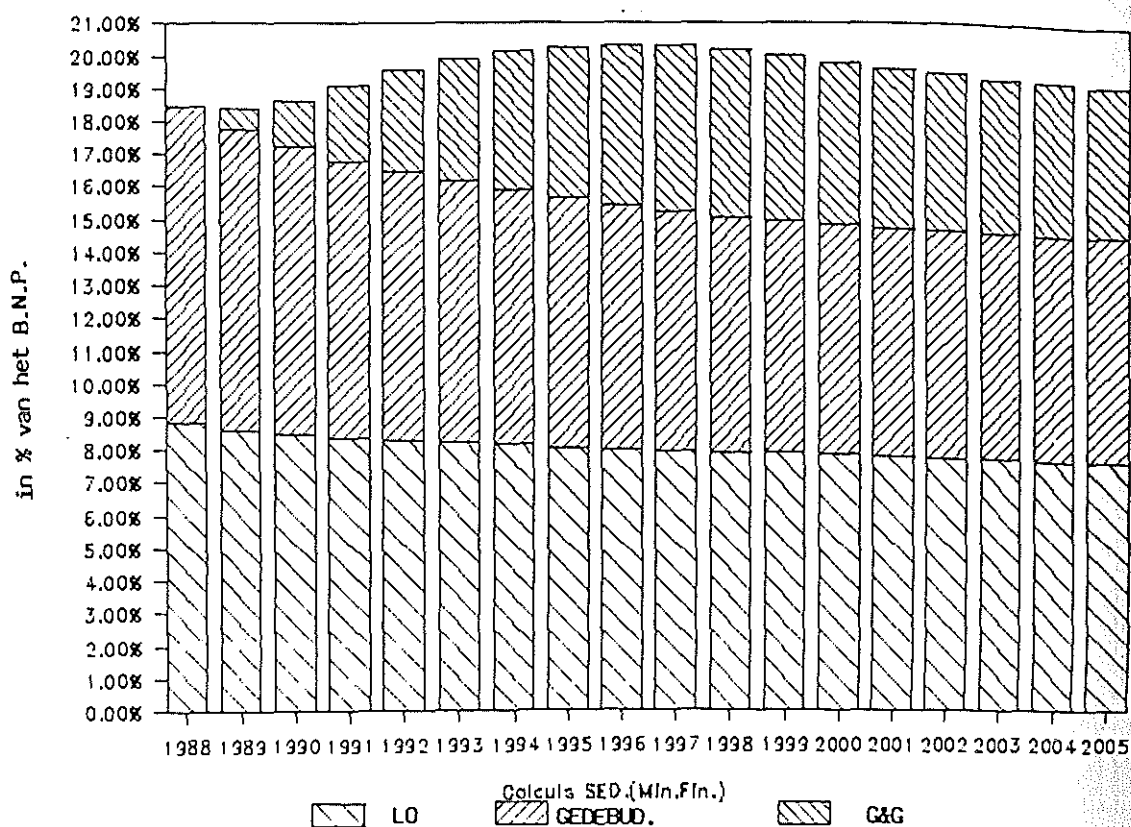
De simulatie van de schuldratio van de budgettaire entiteit "II" (Gemeenschappen en Gewesten, Lokale Overheden en de Gedebudgetteerde Sectoren, hier afgekort als G & G, LO en GS) gaat uit van de volgende hypothesen.

- 1) Voor de G & G resulteert de globale schuldratio uit een scenario waarbij de "constante groeicnorm" (van de reële primaire uitgaven van elk deelgebied) wordt toegepast in een tussenliggende hypothese inzake de macro-economische omgeving (internationaal scenario van type "II", zoals beschreven in bijlage III.A). In globale termen, betekent dat een constante jaarlijkse reële groei van 0,7% van de uitgaven zonder interestlasten op het niveau van de geconsolideerde rekening van G & G in de veronderstelling van gelijkblijvende "andere" ontvangsten (in constante prijzen).⁽⁴⁸⁾ In dit scenario bereikt de geglobaliseerde schuldratio van de G&G een relatieve piek van ongeveer 5,1% van het B.N.P. in 1998, om daarna terug af te nemen tot ongeveer 4,6% in 2005. Die laatste evolutie vloeit voort uit de hypothese dat de schuldratio van G&G in % van de overgedragen ontvangsten gestabiliseerd wordt. Die laatste kennen immers een voortdurende afname in % van het BNP tijdens de definitieve fase, te wijten aan de stagnatie en zelfs de voortdurende afname in reële termen van de overgedragen BTW-ontvangsten (in de hypothese van een geleidelijke afname van leerlingenaantal).
- 2) Het jaarlijks deficit van de Lokale Overheden, blijft bij veronderstelling beperkt tot 0,4% van het BNP vanaf 1991, waardoor een geleidelijke maar weinig spectaculaire daling van hun geaggregeerde schuldratio mogelijk wordt (- 1% van het BNP in 16 jaar, d.i. een relatieve daling van 11,4%).
- 3) De Gedebudgetteerde Schuld (met uitzondering van de herschikte interestlasten) werd ter vereenvoudiging hypothetisch opgenomen onder entiteit "II". Voor deze sector werd eveneens een constant deficit zonder interestlasten in reële termen vooropgesteld van 11,7 mia. in franken van 1989 (het geraamde geïndexeerde bedrag van 1989) dat bovendien gecumuleerde interestlasten tot gevolg heeft, die aan de GS worden toegerekend. Deze lasten verzwaren het geraamde netto-bedrag van de gedebudgetteerde schuld einde 1988. De nominale groei van het BNP zwakt op deze wijze het aandeel van de oude gedebudgetteerde schuld af, die met 5,5% van het BNP in 16 jaar (1989-2005) vermindert (d.i. een relatieve afname van meer dan 60%). Daarentegen verhoogt het aandeel van de nieuwe gedebudgetteerde schuld (primaire schuld + geïnduceerde interestlasten) tot bijna 3,5% van het BNP in het jaar 2005. Hierdoor wordt de verwachte verlaging van het aandeel van de gedebudgetteerde schuld beperkt tot ongeveer 2,2% van het BNP (d.i. een relatieve afname van 25%).

In zijn geheel zal, zoals ook blijkt uit de volgende grafiek, de verwachte cumulatieve daling van de schuldratio van zowel de L.O. (- 1% van het BNP) en van de GS (ongeveer - 2,2% van het BNP) tussen 1989 en 2005 niet volstaan om de stijging van de schuldratio van G&G (ongeveer + 4% van het BNP) volledig te compenseren, ondanks de trendmatige afname vanaf het einde van de jaren '90.

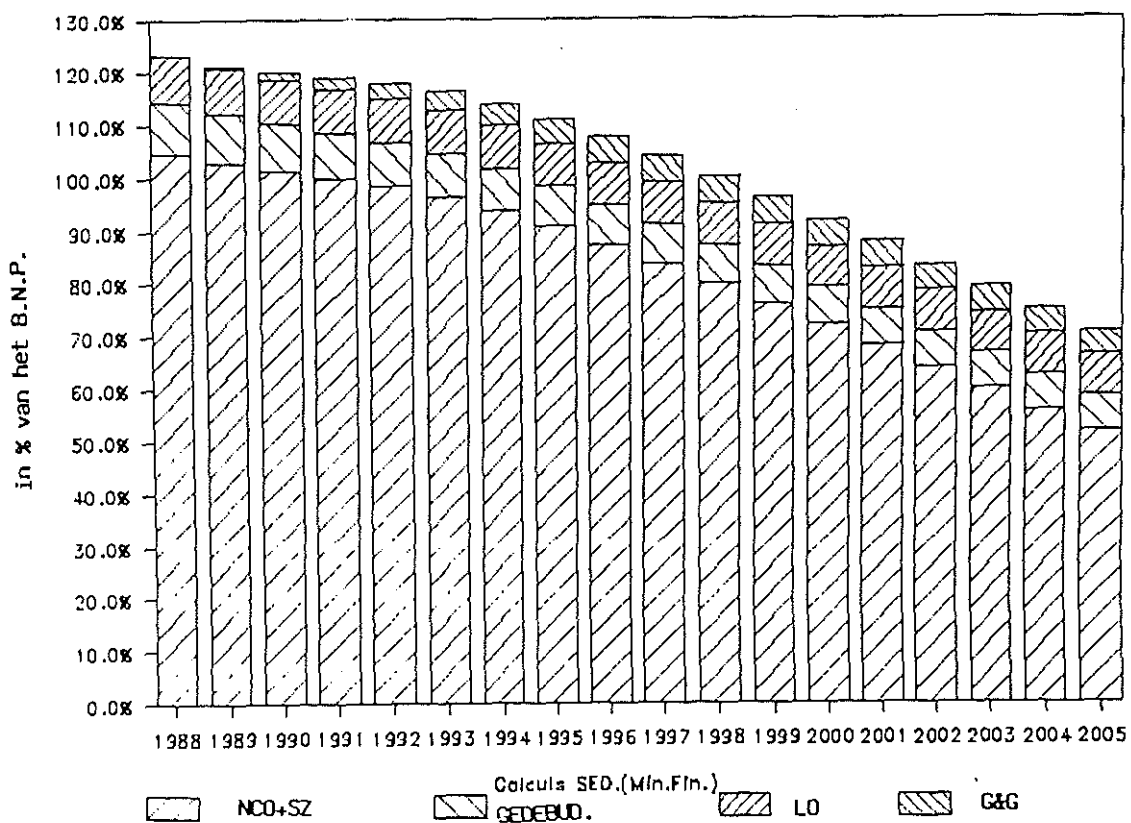
⁴⁸⁾ Andere dan de overgedragen ontvangsten van de P.B en B.T.W. welke automatisch voortvloeien uit de toepassing van de Financieringswet.

Grafiek 9 : Geconsolideerde schuldratio van entiteit II in een specifiek scenario van "intermediaire" sanering op lange termijn



In de hypothese dat entiteit "I" (N.C.O. + SZ) een saneringsstrategie zou volgen van het type A2 of B1, zou de globale netto-schuldratio van de Gezamenlijke Overheid, in een tussenliggende macro-financiële context van type II, tijdelijk verlopen (in grote lijnen) zoals in de hieronder voorgestelde grafiek.

Grafiek 10 : Geconsolideerde netto-schuldgraad van de Gezamenlijke Overheid
(scenario A2 of B1, met een macro-economische
context van type "II")



Bijlage V. : De berekeningshypothese van de "normen" of "constante budgettaire ruimtes" van de Gemeenschappen en Gewesten, afzonderlijk beschouwd.

Deze bijlage beschrijft in 't kort de hypothesen die als basis hebben gediend voor de berekening (via simulatie onder nevenvoorwaarden) van de "maximale" constante jaarlijkse schommeling (van de reële primaire uitgaven) van G & G, die een stabilisatie van de schuldratio van elke entiteit mogelijk maakt in het begin van de definitieve periode (2000-2001).

De simulaties vertrekken van een samenvatting van de gegevens van de begrotingen 1990 van de G & G (vóór de begrotingscontrole). Dit is een belangrijke werkhypothese aangezien de geprojecteerde budgettaire saldi voor 1990 soms in belangrijke mate afwijken van de zogenaamde "natuurlijke" saldi (al dan niet gecorrigeerd), zodat de resultaten beïnvloed worden door de effectief gekozen budgettaire politiek van G & G in 1990 (49).

Al de in de begrotingen 1990 ingeschreven budgettaire uitgaven bevatten bij veronderstelling geen intrestlasten. Gans de gewestelijke en communautaire schuld wordt bij veronderstelling op lange termijn gefinancierd (eerste intrestlasten betaalbaar het volgende jaar) tegen dezelfde voorwaarden als die welke voor de Centrale Overheid gelden en dus tegen dezelfde voorwaarden die gelden voor de jaarlijkse berekening van de annuïteiten, (aan de kant van de door de C.N.O. overgedragen ontvangsten). Bij gebrek aan zekerheid wat betreft hun juiste bedragen en hun latere evolutie ervan worden de saldi van de begrotingsfondsen niet in aanmerking genomen of opgenomen voor deze simulatie.

De overdracht van ontvangsten inzake personenbelasting (PB) en belasting op de toegevoegde waarde (BTW) wordt rechtstreeks afgeleid uit de mechanismen van de Financieringswet, op basis van enkele hypothesen m.b.t. de belangrijkste onbekende toekomstige parameters. De trendmatige verwachte inflatiegraad wordt op een jaarlijkse 3,3% bepaald (consumptieprijzen). Tijdens de overgangperiode zijn de resultaten bijna niet gevoelig voor de hypothesen inzake inflatie of intrestvoet. Wat de evolutie van het aantal jongeren onder de 18 jaar en de communautaire spreiding ervan betreft, steunen de hypothesen op de laatste vooruitzichten terzake van het N.I.S.. Dit is eveneens het geval voor de hypothesen m.b.t. de totale bevolking. Voor de evolutie van het verschil in personenbelasting per hoofd van de bevolking, een andere belangrijke parameter, werd een hypothese aangenomen die zeer sterk gelijkt op die welke eveneens in een vorige studie grotendeels werd aangenomen (50); deze stelt een quasi-gelijklopende evolutie met een licht stijgende trend van de P.B. per hoofd voorop (in vergelijking met het nationale gemiddelde) in Vlaanderen en Wallonië, ten koste van een daling het de Brusselse Gewest, maar in afnemende mate doorheen de tijd.

Een nulgroei tegen constante prijzen van al de andere ontvangsten van G & G wordt aangenomen. Het gaat hier meer bepaald om het kijk-en luistergeld, de eigen fiscale en niet-fiscale ontvangsten van G & G enz...

49) Het typische voorbeeld in dit opzicht is dat van het Waalse Gewest, waar de "constante budgettaire ruimte" die via deze simulaties wordt bekomen duidelijk positief is. (deze marge stemt overeen met constante jaarlijkse groei van de reële primaire uitgaven van 0,95%). Ze moet veeleer worden verklaard worden als een inhaalbeweging na de begrotingsinspanningen vooropgesteld voor 1989 en 1990, dan als een marge die voortvloeit uit de trendmatige reële groei van de ontvangsten van de P.B., zoals "voorzien" in de financieringswet op mechanische wijze.

50) zie Bijlage nr 1 in "Les implications budgétaires de la réforme de l'Etat: une appréciation globale et désagrégée.", R. Savage, Documentatieblad van het Ministerie van Financien, juli-aug. 1989, nr4.

Dit is een restrictieve hypothese, die van belang is voor de juiste interpretatie van de referentie-groeiritmes van de reële primaire uitgaven in volume. Deze groeiritmes moeten inderdaad worden geïnterpreteerd als indicatoren van een "trendmatige budgettaire marge bij een onveranderde fiscale politiek" of meer bepaald bij een constant niveau van reële (51) "andere" ontvangsten. (Hiermee worden de andere ontvangsten bedoeld dan de ontvangsten van P.B. en B.T.W. die automatisch worden overgedragen in het raam van de Financieringswet). Elk discretionair beleid van een Gewest om op structurele wijze zijn ontvangsten binnen het vastgelegde wettelijke kader, te verhogen - of te verlagen - zal dus de formele inhoud van de voorgestelde budgettaire "norm" mogelijkerwijze beïnvloeden. Het zal echter geen invloed hebben op de omvang van het trendmatige primaire tekort, dat niet mag overschreden worden om de evolutie van de schuldratio van deze entiteit te kunnen beheersen en tegen het jaar 2000 te kunnen stabiliseren.

Anders uitgedrukt kan worden gesteld dat, de hier gedefinieerde budgettaire "norm" op zulke manier geconstrueerd is dat elke afwijking inzake "andere" reële ontvangsten (positief of negatief t.o.v. het initiële reële niveau (in 1990 gebudgetteerd)) het trendmatig evenwichtsniveau van de primaire reële uitgaven met eenzelfde bedrag verhoogt of verlaagt. Indien men redeneert in termen van een constant groeiritme i.p.v. in termen van niveau, dan zal de afwijking m.b.t. de ontvangsten het jaarlijks berekende toelaatbare groeiritme van de reële uitgaven exclusief intrestlasten verhogen of verlagen. Deze afwijkingen m.b.t. reële "andere" ontvangsten ten opzichte van streefnormen van de simulatie, beïnvloeden dus het niveau van de reële primaire uitgaven die tot een evenwicht leiden of "toelaatbaar" zijn. Zij beïnvloeden echter niet het jaarlijks niveau van de primaire evenwichtssaldi dat niet mag overschreden worden. Deze blijven de belangrijkste maatstaf ter beoordeling van het gevoerde budgettaire beleid.

51 - Gedefleerd door de consumptieprijsindex.