

HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING "FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID"

J A A R V E R S L A G 1 9 9 1

JUNI 1991

W O O R D V O O R A F

De werkzaamheden van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de Hoge Raad van Financiën gedurende de periode oktober 1990 tot juni 1991 worden in dit jaarverslag op een beknopte wijze weergegeven.

Dit verslag bevat twee delen.

Een eerste deel geeft het jaarlijkse advies alsook een beknopte synthese van de aanbevelingen van de Afdeling. Het bevat aanbevelingen m.b.t. de financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid voor de periode 1992-1995. Hierbij dient de aandacht gevestigd op een methodologische verfijning die bij de evaluatie van de financieringsbehoeften van Gemeenschappen en Gewesten werd toegepast. De debudgettering van deze entiteiten werden bij de vaststelling van de door de Afdeling aanbevolen evolutie van de uitgaven en van de tekorten op een expliciete wijze betrokken. Hieruit volgt dat het schuldbegrip van Gemeenschappen en Gewesten een globaal karakter heeft en bijgevolg ook de eventuele gedebudgetteerde uitgaven omvat.

Het tweede gedeelte van het verslag bevat benevens de kritische analyse van de budgettaire realisaties voor 1990 en van de begrotingen en hun aanpassingen van 1991 enkele verklarende bijlagen die het jaarlijks advies toelichten.

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 (tot 27.11.1990)
G. BROUHNS (vanaf 27.11.1990)
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
F. HEBETTE

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



I N H O U D S T A F E L

	Blz.
<u>Synthese</u>	
1. De uitgangspunten van de Afdeling	I
2. De verdeling van de budgettaire inspanningen over de deelsectoren van de Gezamenlijke Overheid	II
2.1. <i>De verdeling tussen entiteit "I" en "II"</i>	II
2.2. <i>De budgettaire strategie voor entiteit "I" (de NCO en de SZ)</i>	II
2.3. <i>De budgettaire implicaties voor Gemeenschappen en Gewesten</i>	IV
<u>Advies 1991</u>	
I. <u>Inleiding</u>	
<u>De uitgangspunten van de Afdeling</u>	
A. <u>Objectieven en voorwaarden van de voortzetting van de sanering</u>	1
B. <u>Enkele voorafgaande vaststellingen betreffende de waarnemingen 1988-1990 en de ramingen 1991</u>	2
1. De resultaten 1988-1990 en hun analyse	2
2. De vooruitzichten voor 1991 en hun implicaties	3
3. Resultaten en implicaties van een centraal geactualiseerd scenario	4
II. De kwantitatieve herevaluatie van de objectieven en de normatieve criteria van de Afdeling voor de verschillende sub-sectoren van de Gezamenlijke Overheid.	
A. <u>De verdeling van de saneringsinspanningen tussen de grote sub-sectoren en entiteiten.</u>	6
B. <u>De saneringsstrategie voor entiteit "I" (Nationale Centrale Overheid + Sociale Zekerheid)</u>	7
1. De verwachte evoluties bij "ongewijzigd beleid of wetgeving"	7
2. De noodzakelijke vernieuwing en aanpassing van de normatieve criteria voor de NCO en hun toepassingsveld	8
3. De concrete saneringsmodaliteiten aanbevolen voor entiteit "I" en de twee belangrijkste bestanddelen ervan (NCO en SZ)	12
4. Concrete aanbevelingen voor entiteit "I" voor 1992	15

C.	<u>Implicaties voor de Gemeenschappen en de Gewesten</u>	16
1.	Evolutie m.b.t. 1990-1991	16
1.1.	<i>Algemeen</i>	16
1.2.	<i>Globale evoluties</i>	17
1.3.	<i>De Vlaamse Gemeenschap</i>	17
1.4.	<i>Franstalige Gemeenschap</i>	18
1.5.	<i>Waalse Gewest</i>	18
1.6.	<i>Brusselse Hoofdstedelijk Gewest</i>	18
2.	Herhaling van de grondslagen van de specifieke benadering van de diverse Gemeenschappen en Gewesten	19
3.	Bijkomende methodologische aspecten	21
4.	De toepassing van de criteria over een middellange periode en hun normatieve inhoud voor 1992	22

SYNTHESE EN JAARVERSLAG

SYNTHESE

1. De Uitgangspunten van de Afdeling.

Het advies voor het jaar 1991 ligt in het verlengde van de aanbevelingen die door de Afdeling vorig jaar werden geformuleerd, rekening houdend met de recente economische ontwikkelingen en vooruitzichten voor de periode 1992-1995.

Ter herinnering kan worden vermeld dat de Afdeling ervan uitgaat dat een structurele vermindering van de schuldratio van de Gezamenlijke Overheid op lange termijn prioritair dient nagestreefd te worden. Als intermediaire doelstelling werd gesteld dat het financieringstekort van de Gezamenlijke Overheid tegen het midden van de jaren negentig 2 tot maximaal 3,5 % van het BNP zou mogen bedragen. Ten einde deze intermediaire doelstelling te bereiken, dient de jaarlijkse groei van de reële primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid beperkt te worden tot een interval gaande van 0 tot maximaal 0,7 %, inzover de elasticiteit van de overheidsontvangsten t.o.v. het BNP in een vork van 0,9 tot 1 gesitueerd is.

De Afdeling heeft vervolgens uit de verkenning van een "gematigd" macro-economisch en financieel toekomstscenario voor de periode 1992-1995 afgeleid dat de hoger vermelde doelstellingen m.b.t. de financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid haalbaar zijn, onder de hoger gespecificeerde voorwaarden m.b.t. de groei van de reële primaire uitgaven en het interval voor de inkomstenelasticiteit.

Het terugdringen van het financieringstekort van de Gezamenlijke Overheid (inclusief kredieten en participaties) tot maximaal 3,5 % van het BNP tegen 1995, vertrekkend van een vermoedelijk tekort van ongeveer 7 % in 1991, kan worden vertaald in een gelijkwaardige inspanning in termen van primair surplus, d.i. het saldo van de overheidsontvangsten en -uitgaven exclusief intrestlasten. Het verlagen van het huidige financieringstekort tot de beoogde 3,5 % in 1995 vereist een toename van het primair surplus (rekening houdend met kredieten en participaties) van de Gezamenlijke Overheid met minimaal ongeveer 2,8 % van het BNP gedurende de volgende legislatuur, d.i. van 3,4 % in 1991 tot 6,2 % in 1995.

2. De verdeling van de budgettaire inspanningen over de deelsectoren van de Gezamenlijke Overheid.

2.1. De verdeling tussen entiteit "I" en "II".

Op het vlak van de Lokale Overheden en van de Gemeenschappen en Gewesten, die samen de zgn. entiteit "II" vormen, wordt de budgettaire inspanning die in de loop van de e.k. vier jaren (1992-1995) geleverd dient te worden, geraamd op een verbetering van het primair surplus van 0,6 % van het B.N.P. Hieruit volgt dat de entiteit "I", die uit de Nationale Centrale Overheid (NCO) en de Sociale Zekerheid bestaat, over dezelfde periode een verbetering van het primair saldo dient te realiseren van 2,2 % van het B.N.P., d.i. van een initiële (geschatte) waarde van 3,7 % in 1991 tot 5,9 % in 1995.

2.2 De budgettaire strategie voor entiteit "I" (de NCO en de SZ).

a. De "spontane" verwachte evolutie.

De Afdeling heeft zich voor de raming van de evolutie van uitgaven en ontvangsten over de periode 1992-1995 "bij ongewijzigd beleid" gesteund op de vermoedelijke "spontane" ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van deze entiteit. In het bijzonder wordt de inkomstenelasticiteit van deze entiteit, gemiddeld over de periode 1992-1995 op 0,92 geraamd en wordt een gemiddelde jaarlijkse groei van de reële primaire uitgaven van 1,7 % in het vooruitzicht gesteld.

In deze onderstellingen en ervan uitgaand dat de begroting 1991 correct wordt uitgevoerd bedraagt de "spontane" verbetering van het primair surplus slechts 0,3 % van het BNP tegenover de vooropgestelde 2,2 %, zodat aanvullende discretionaire maatregelen noodzakelijk zijn om het verschil van 1,9 % of ongeveer 165 miljard (in lopende prijzen) over vier jaar te overbruggen.

b. De implicaties van twee scenario's.

De Afdeling heeft vervolgens op basis van twee scenario's onderzocht in welke mate de toepassing van de huidige dubbele begrotingsnorm bijdraagt tot de vooropgestelde verbetering van het primair surplus van de entiteit "I".

- Het handhaven van de huidige dubbele begrotingsnorm - die enkel van toepassing is op de NCO - gekoppeld aan een stabilisatie van het saldo van de Sociale Zekerheid in nominale termen leidt slechts tot een verbetering van het primair surplus met 0,8 % i.p.v. de vooropgestelde 2,2 %. In termen van primair saldo dient dus, benevens het toepassen van de twee begrotingsnormen, een bijkomende inspanning door de entiteit "I" te worden geleverd van 1,4 % van het BNP.
- Indien daarentegen het handhaven van de dubbele begrotingsnorm gepaard gaat met het herstel van het financieel evenwicht van de Sociale Zekerheid (1) in de loop van de volgende vier jaar dan wordt een verbetering van het primair saldo van de entiteit "I" gerealiseerd van 1,2 %. De vereiste bijkomende inspanning bedraagt in dit geval bijgevolg 1 % van het BNP wat de entiteit "I" betreft.

Andere budgettaire scenario's zijn evenwel denkbaar. Het ontoereikend karakter van de beschouwde begrotingsstrategieën leidt tot de vaststelling dat het handhaven van de doelstellingen van de entiteit "I" bijkomende inspanningen van zowel de NCO als van de SZ vereist. Dit impliceert een verhoging van het primair surplus van entiteit "I" in de loop van de volgende vier jaar met nagenoeg 60 miljard BEF per jaar, geïndexeerd op de nominale groei van het BNP.

De Afdeling wenst zich echter niet uit te spreken over de wijze waarop de beoogde verbetering van het primair saldo van entiteit "I" wordt bereikt, in het bijzonder over de verdeling van de te leveren inspanningen over de NCO en de Sociale Zekerheid.

Tenzij men uitgaat van een volgens de Afdeling onrealistische hypothese die de budgettaire inspanning volledig zou situeren hetzij bij de NCO, hetzij bij de Sociale Zekerheid, is een bijdrage van elk van deze twee sub-sectoren aangewezen, waarbij het relatief belang van de te leveren inspanning uit een politieke arbitrage voortvloeit.

1) Dit betekent discretionaire maatregelen in de Sociale Zekerheid om het in 1991 geraamde deficit van 25 à 30 miljard om te buigen tot een evenwicht in 1993 en om in 1994-1995 een overschot van minimum 5 à 10 miljard van het BNP te bereiken.

c. De aanbevelingen voor 1992.

De geraamde relevante budgettaire grootheden voor 1991 en 1992 worden in onderstaande tabel samengevat :

		1991	(in miljarden BEF) 1992
Primair saldo :			
	NCO	+ 285	+ 330
	SZ	- 30	- 15
	---	-----	-----
	Entiteit "I"	+ 255	+ 315
Intrestlasten :		- 645	- 675
Netto te financieren saldo :			
	Entiteit "I"	- 390	- 360
	NCO	- 360	- 345

In de onderstelling dat de begroting 1991 volledig wordt uitgevoerd en dat bovendien het aangehouden macro-economisch scenario voor de jaren 1992-1995 geldig is, wordt de vereiste verbetering van het primair overschot van entiteit "I" in 1992 geraamd op 60 miljard. Deze verbetering impliceert een totaal primair surplus van entiteit "I" van 315 miljard in 1992 ten opzichte van 255 miljard in 1991. De intrestlasten worden geraamd op 645 miljard in 1991 en 675 miljard in 1992. Het NFS van entiteit "I" wordt bijgevolg voor 1991 op -390 miljard geraamd en zou dalen tot -360 miljard in 1992. In de onderstelling dat het deficit van de SZ niet hoger ligt dan 15 miljard in 1992, bedraagt het na te streven NFS van de NCO volgend jaar -345 miljard tegenover -360 miljard in 1991.

2.3. De budgettaire implicaties voor Gemeenschappen en Gewesten.

Vooraleer de toegelaten tekorten te specificeren, wenst de Afdeling aan te merken dat de analyse van de begrotingen en van de realisaties van de Gemeenschappen en Gewesten in grote mate wordt bemoeilijkt door het ontbreken van gedetailleerde en vergelijkbare gegevens.

Verder blijkt uit de budgettaire analyse van de deelgebieden voor 1991 dat in sommige gevallen het "toegelaten tekort" volgens het advies van de Afdeling van vorig jaar werd overschreden m.n. voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en in enige mate voor de Franse Gemeenschap, daar waar de budgettaire objectieven voor het Waalse Gewest werden gerealiseerd. Op te merken valt dat de Vlaamse Gemeenschap erin slaagde het tekort onder het toegelaten peil te houden door een intens gebruik van debudgetteringstechnieken.

Wat de begrotingscriteria voor 1992 betreft, werd door de Afdeling dezelfde benadering gevolgd als in het advies van vorig jaar. Bovendien werd de methodologische benadering verfijnd door het integreren van de debudgettering in de totale uitgaven en door het elimineren van de afschrijvingslasten uit de netto te financieren saldi. Bovendien werd de totale initiële schuldpositie per deelgebied einde 1990 geraamd. Op deze wijze wordt, bij een als gegeven onderstelde evolutie van de middelen, een verruimd tekortbegrip en groeipad van de primaire uitgaven verkregen dat de beleidsruimte weerspiegelt m.b.t. de totale uitgaven.

Uit de toepassing van deze methode volgen de toegelaten reële groei van de primaire uitgaven en de overeenstemmende tekorten voor 1992. Onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht.

Resultaten van de ramingen op basis van de constante "groeinorm" van de reële primaire uitgaven (gecorrigeerd) en de budgettaire vooruitzichten 1991 (gecorrigeerd)

SYNTHESE VAN DE RESULTATEN "CONSTANTE GROEINORM VAN DE UITGAVEN EXCL. INTRESTEN" Op voor aflossingen en geïdentificeerde debudgettering "gecorrigeerde" basis	Waals Gewest	Brusselse Hoofdst. Gewest	Franst. Gem.	Vlaamse G&G	Tot. G&G
% Reële groei van de Prim. Uitgaven (%):Advies 1991	1.20%	0.60%	-0.70%	1.23%	0.74%
pm.:Norm Advies 1990 (niet gecorrigeerde basis)	0.95%	0.45%	-0.64%	1.25%	0.70%
In miljarden BEF					
Ermee overeenstemmend maximaal gecorrigeerd netto-tekort voor 1992	-17.35	-7.39	-9.0	-42.48	-76.21
waarvan: Tekort excl.intresten	-10.79	-1.47	-4.66	-25.31	-42.24
pm.:Netto gecorrigeerd geraamd tekort voor 1991 (incl. Debudget.)	-18.95	-7.90	-8.56	-44.19	-79.60
waarvan excl. intresten	-13.43	-2.29	-5.46	-30.03	-51.20

ADVIES 1991

VAN DE SECTIE "FINANCIERINGSBEHOEFTE"

VAN DE HOGE RAAD VAN FINANCIEN

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
GGC	: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	: Gezamenlijke Overheid
IMF	: Internationaal Monetair Fonds
KVP	: Kredietverleningen en participaties
LO	: Lokale Overheden
NCO	: Nationale Centrale Overheid
NFB	: Netto financieringsbehoeften
NFS	: Netto te financieren saldo
PB	: Personenbelasting
SZ	: Sociale Zekerheid

I. Inleiding.
De uitgangspunten van de Afdeling

A. Objectieven en voorwaarden van de voortzetting van de sanering.

Het advies van het jaar 1991 ligt, logischerwijze, in het verlengde van het advies dat vorig jaar door de Afdeling werd uitgebracht. Het werd evenwel geactualiseerd aan de hand van de recente economische en financiële evoluties en van hun eventuele implicaties m.b.t. de perspectieven op middellange termijn. Zoals in het verleden heeft de Afdeling eerst aandacht besteed aan de financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid, alvorens er specifieke implicaties voor de voornaamste sub-sectoren uit af te leiden.

Reeds in 1990 had de Afdeling duidelijk gesteld dat zij de hoogste prioriteit toekende aan het op gang brengen van een proces van structurele vermindering van de Belgische openbare schuldratio, als percentage van het BNP. Zij had zich in die zin uitgesproken omwille van twee redenen :

- interne redenen die betrekking hebben op het herstel -op termijn- van een actiever en flexibeler budgettair en fiscaal beleid,
- redenen die betrekking hebben op de deelneming aan de budgettaire convergentie in het kader van de verwachte invoering, in verschillende fasen, van de Europese economische en monetaire unie (EMU).

De Afdeling had overigens duidelijk haar voorkeur uitgedrukt ten gunste van een aangehouden saneringsinspanning in de loop van de eerste helft van de jaren negentig, met als doel het financieringstekort van de Gezamenlijke Overheid (1) tegen 1995 terug te brengen binnen een vork van 2% tot maximaal 3,5% van het BNP, in functie van het min of meer gunstig karakter van de reële en financiële conjunctuur tijdens deze periode.

Op basis van de vergelijkende resultaten, afgeleid uit een geheel van simulaties die verschillende scenario's van internationale omgeving en van intern budgettair en fiscaal beleid combineerden, was de Afdeling overigens tot de conclusie gekomen dat de nagestreefde doelstellingen in de loop van de volgende jaren in het beste geval "een jaarlijkse groei van 0% tot maximaal 0,7% van de totale Belgische overheidsuitgaven zonder intrestlasten zouden toelaten, voor zover dat de elasticiteit van de overheidsontvangsten binnen een vork van 0,9 tot 1 gehouden wordt".

1) Gedefinieerd op een brede basis, alle overheden samengevoegd en inbegrepen de kredietverleningen en de participaties alsook de gedebudgetteerde verrichtingen.

De leden van de Afdeling zijn de mening toegedaan dat er momenteel geen enkele geldige reden is om de fundamentele doelstellingen, zoals deze in het vorige advies werden uiteengezet, in vraag te stellen.

De conjuncturele vooruitzichten voor 1991 schijnen te bevestigen dat de Belgische openbare financiën nog steeds niet beveiligd zijn voor een eventuele ommekeer in de voorwaarden die het "sneeuwbaaleffect" kunnen veroorzaken (de reële groei van de economie en de intrestvoet). Dit pleit voor een afdoende actie over meerdere jaren die moet toelaten om een voldoende hoog structureel primair begrotingsoverschot op te bouwen. Aldus kan een proces van trendmatige vermindering van de openbare schuldgraad op gang gebracht worden, en kan het "sneeuwbaaleffect" omgekeerd worden.

B. Enkele voorafgaande vaststellingen betreffende de waarnemingen 1988-1990 en de ramingen 1991.

1. De resultaten 1988-1990 en hun analyse.

Vanuit voormeld standpunt lijken de recente evoluties (drie laatste jaren : 1988-1990) m.b.t. de Belgische openbare financiën tamelijk sterke contrasten te vertonen (voor meer details, zie bijlage I budgettaire evoluties hierna) :

- enerzijds werd de groei van de reële totale primaire uitgaven tot en met 1990, gemiddeld gezien, in de hand gehouden. Dit sluit aan bij de globale evoluties van de drie voorliggende jaren (1985-1987), ondanks een zekere versnelling in 1990. Dank zij deze continuïteit en onder invloed overigens van een uitzonderlijk gunstige reële conjunctuur in de loop van de drie laatste jaren (2), heeft de vermindering van de netto financieringsbehoeften, uitgedrukt als percentage van het BNP, zich verder gezet tegen een ritme dat nauwelijks lager was dan dat van de vorige jaren (3);
- anderzijds is de gemiddelde ex-post elasticiteit van de totale overheidsontvangsten in termen van het BNP, zoals zij werd vastgesteld vanaf 1985 tot en met 1989, structureel afgenomen ; dit in vergelijking met de fundamentele tendensen van de eerste helft van de jaren tachtig en alvorens zich in 1990 zeer gevoelig te herstellen. Tenminste een deel van deze evolutie wordt verklaard door het discretionaire beleid van de overheid of door structurele factoren (m.n. de samenstelling van het BNP).

2) M.n. 4% gemiddelde jaarlijkse reële BNP-groei in 1988-1990, tegen slechts gemiddeld 1,6% in 1985-1987 en 1,3% in 1982-1984.

3) A contrario (cfr. bemerking "*" infra), zou een meer "normale" economische groei van 2,5% per jaar, al andere zaken overigens gelijkblijvend, niet geleid hebben tot een nieuwe vermindering van de financieringsbehoeften (in % van het BNP) en tot een voortzetting, zij het verzwakt, van de groei van openbare schuldgraad, i.p.v. de ommekeer (daling) zoals die in werkelijkheid werd gerealiseerd.

(*) Het gaat hier om een zuiver mechanische redenering van "retrospectieve dynamiek", gebaseerd op de hypothese van een gemiddelde reële BNP-groei van 2,5% per jaar (een gecumuleerd verschil in nominale groei van ongeveer 4,5% in vergelijking met de effectieve evoluties) en met de toepassing inzake overheidsontvangsten van geaggregeerde inkomstenelasticiteiten gelijk aan de effectief geobserveerde ex-post coëfficiënten in 1988-1990.

Een ander deel zijn "residuele" effecten die moeilijk te duiden zijn. Deze laatste brengen onzekerheden met zich mee t.a.v. de mogelijkheid om in de toekomst "spontaan" en vooral snel, tot een dicht bij de eenheid liggende gemiddelde elasticiteit te komen, d.w.z. tot een stabilisatie van het aandeel van de totale overheidsheffingen in het BNP.

2. De vooruitzichten voor 1991 en hun implicaties

Voor 1991 kan men reeds ramen dat, zelfs in het geval dat de dubbele regeringsnorm m.b.t. de begroting van de NCO effectief zou gerespecteerd worden, de dubbele vork (4) die door de Afdeling aanbevolen werd in haar advies 1990, heel waarschijnlijk niet zal gehaald worden. In ieder geval niet op het niveau van entiteit "I" (geconsolideerde rekening van de Centrale Nationale Overheid - NCO - en van de Sociale Zekerheid - SZ -). Dit volgt uit het dubbele feit dat :

- enerzijds, de verwachte globale elasticiteit van de ontvangsten van entiteit "I", op basis van de huidige beschikbare informatie, heel waarschijnlijk lager dan 1 zal zijn in 1991 (5);
- anderzijds, de verwachte reële groei van de geconsolideerde primaire uitgaven van de twee sub-sectoren het als voorwaarde gestelde plafond van 0,7% zal overstijgen (6).

Dit laatste punt vloeit op zijn beurt voornamelijk voort uit de tamelijk sterke verwachte reële groei van de primaire uitgaven in de Sociale Zekerheid (meer dan 2,5% in 1991), die niet worden gecompenseerd door een overeenkomstige afname in de primaire uitgaven van de NCO excl. overdrachten naar de Sociale Zekerheid.

Het jaar 1991 zou, in tegenstelling met de vooruitgang die tijdens de drie vorige jaren werd geboekt en bovendien ook gekenmerkt door de conjuncturele verslechtering van de groeivoorwaarden, op een pauze in het saneringsproces van de openbare financiën in België kunnen duiden. Het overschot, exclusief intresten zou nog slechts zeer beperkt of zelfs niet toenemen, terwijl de vermindering van de schuldratio tijdelijk zou stopgezet worden.

-
- 4) M.b.t. de overheidsontvangsten (elasticiteit tussen 0,9 en 1,0) en de primaire uitgaven (reële jaarlijkse groei van maximaal - 0,7%).
- 5) Verschillende recente simulaties van internationale (EG) en Belgische (Planbureau, Economisch Budget van het MEZ) instellingen gaan voor 1991 uit van een daling van het aandeel van de overheidsinkomsten in het BNP, hetzij een gemiddelde ex-post elasticiteit van lager dan 1.
- 6) Conditioneel, omdat de bovengrens van de vork inzake reële groei van de uitgaven (nl. 0,7% per jaar) slechts aanvaardbaar is voor zover het aandeel van de totale overheidsinkomsten in het BNP stabiel blijft (globale elasticiteit van 1, hetzij eveneens het plafond van de vork betreffende de ontvangstenelasticiteit).

Dit bevestigt nogmaals dat om de gestelde objectieven te bereiken belangrijke complementaire inspanningen zullen moeten doorgevoerd worden in de periode 1992-1995. Te meer daar men zich in de loop van de volgende jaren (1992-1995) aan een zekere versnelling van de gemiddelde reële "spontane" (7) groei van de totale overheidsuitgaven excl. intresten kan verwachten. Dit zou inderdaad gedeeltelijk te wijten zijn aan de weerslag van een zekere trendmatige versnelling van de sociale uitgaven, en gedeeltelijk aan de quasi volledige verdwijning van de inkrimpingsmarges inzake investeringsuitgaven.

3. Resultaten en implicaties van een centraal geactualiseerd scenario.

De eerste taak van de Afdeling bestond dus uit een volledige herziening van de robustheid van haar vroegere conclusies, in het licht van de complementaire gegevens voor het afgelopen jaar. Deze laatste betreffen zowel de realisaties voor 1990 als de meest recente vooruitzichten voor het lopende jaar, alsook de implicaties van de vastgestelde onzekerheid inzake de vooruitzichten op middellange termijn m.b.t. de evolutie van de internationale context.

De geactualiseerde simulaties die door de Afdeling werden uitgevoerd op het niveau van de Gezamenlijke Overheid (GO), zijn gebaseerd op een voorzichtig centraal scenario inzake macro-economische en financiële omgeving (8), dat zeer dicht ligt bij het centrale scenario van het advies van vorig jaar.

In dit scenario, en bij toepassing van de dubbele voorwaardelijke vork inzake overheidsontvangsten (elasticiteit van 0,9 tot 1,0) en inzake primaire uitgaven (reële jaarlijkse groei van maximaal 0,7%), zoals door de Afdeling in haar advies 1990 voorgesteld, zouden de globale netto-financieringsbehoeften (9) van de Gezamenlijke Overheid zich in 1995 op 3% - 3,5% van het BNP situeren, en op iets meer dan 2% van het BNP in 1996. Dit zou dan een duurzame start van een krachtig "omgekeerd sneeuwbaaleffect" kunnen verzekeren, zelfs in geval van een latere stabilisatie van het deficit op dit niveau.

7) D.w.z. bij ongewijzigd beleid

8) Dit centrale scenario gaat uit van een trendmatige nominale groei van 5,9% per jaar (2,5% per jaar in volume en 3,3% per jaar voor de BNP-deflator), van een gemiddelde jaarlijkse stijging met 3,3% van de consumptieprijzen (in de veronderstelling van een trendmatig neutraal relatief prijs-effect), van een gemiddelde impliciete intrestvoet die progressief daalt van 9,4% in 1990-1991 naar 8,6% in 1995. Om deze reden is het scenario ietwat minder gunstig dan datgene dat als basis diende voor de geheractualiseerde projecties van maart 1991 van het Planbureau. Dit werd door de Afdeling voor de periode 1992-1995 geassimileerd met een eerder "gunstig" dan "gemiddeld" scenario zowel vanuit het standpunt van de reële BNP-groei (2,8 i.p.v. 2,5% per jaar), van de relatieve prijzen "consumptie/BNP" (-0,2% per jaar i.p.v. 0%), van de daling van de impliciete intrestvoet op de schuld (-0,8% in 4 jaar ongeveer i.p.v. -0,6% in 5 jaar), en tenslotte van het gemiddelde verwachte nominale verschil "groei - impliciete intrestvoet" voor de periode 1992-1995 (2,7% i.p.v. 3,2% hier gebruikt).

9) Inclusief kredietverleningen en participaties.

Om het objectief van 3 à 3,5% van het BNP onder de hierboven gepreciseerde hypothesen te bereiken, is het van belang dat het primair overheidssurplus voor de Gezamenlijke Overheid gedurende vier jaar blijft toenemen tegen een ritme van gemiddeld minimaal 0,7% van het BNP per jaar (10), hetzij ongeveer 2,8% van het BNP gecumuleerd in de loop van de volgende legislatuur.

10) In de context van de weerhouden macro-economische hypothesen impliceert dit op zijn beurt een gemiddeld jaarlijks verschil van ongeveer 1,8% à 2% tussen de groei van de totale overheidsontvangsten en de groei van de overeenkomstige totale primaire uitgaven.

II. De kwantitatieve herevaluatie van de objectieven en de normatieve criteria van de Afdeling voor de verschillende sub-sectoren van de Gezamenlijke Overheid

A. De verdeling van de saneringsinspanningen tussen de grote sub-sectoren en entiteiten.

Omwille van verschillende redenen, die door de Afdeling in het Advies 1990 werden ontwikkeld, wordt hier voorgesteld een "operationele" scheiding te maken tussen entiteit "I", die samengesteld is uit de geconsolideerde rekening van de Nationale Centrale Overheid (NCO) en de Sociale Zekerheid (SZ), en entiteit "II", symmetrisch samengesteld uit de geconsolideerde rekening van de Gemeenschappen en Gewesten (G&G) en de Lokale Overheden (LO).

Een eerste belangrijke vraag bestaat er vervolgens in om het relatieve aandeel van de globale sanering dat door elk van de entiteiten zal moeten gedragen worden te bepalen, rekening houdend met de verwachte evolutie van hun middelen.

Wat entiteit "II" (G&G + LO) betreft, tonen de uitgevoerde simulaties (zie conclusies in punt C hierna) aan dat de toepassing, op dit niveau, van de specifieke door de Afdeling voorgestelde normen zou moeten toelaten om tot een globale cumulatieve verbetering van het globale primaire saldo van entiteit "II" (11) te komen van tenminste 0,6% van het BNP, na verloop van vier jaar (1992-1995), en dit vertrekkend van een primair tekort dat voor 1991 op 0,3% van het BNP geraamd wordt.

De door entiteit "I" (NCO + SZ) te realiseren verbetering in termen van primair saldo zou in vier jaar, d.i. vanaf nu tot 1995, 2,2% van het BNP bedragen en dit vertrekkend van een initieel primair surplus dat voor 1991 op 3,7% van het BNP geschat wordt en dat vervolgens naar 5,9% van het BNP in 1995 zou moeten gaan.

11) In de veronderstelling dat de Gemeenschappen en Gewesten de maximale primaire deficits, zoals door de Afdeling hierna gedefinieerd, zouden respecteren en dat het primaire surplus van de Lokale Overheden zich in 1992-1995 op zijn relatief niveau van 1990-1991, hetzij ongeveer 0,4% à 0,5% van het BNP, zou stabiliseren.

B. De saneringsstrategie voor entiteit "I" (Nationale Centrale Overheid + Sociale Zekerheid)

1. De verwachte evoluties bij "ongewijzigd beleid of wetgeving"

In deze optiek vereist de kwantitatieve evaluatie van de vast te stellen intermediaire normen en dus ook van de uit te voeren aanvullende saneringsinspanningen op middellange termijn, dat men over plausibele hypothesen beschikt m.b.t. de voornaamste strategische parameters inzake de toekomstige evolutie van de overheidsuitgaven en -ontvangsten die geïntegreerd zijn in een scenario dat bij benadering zou kunnen beschouwd worden als "bij ongewijzigd beleid" of "bij constante wetgeving".

Wat de parameters van entiteit "I" (NCO + SZ) betreft, is de Afdeling vertrokken van de onderstelling dat de gemiddelde elasticiteit "bij constante wetgeving" over de periode 1992-1995 0,92 bedraagt (12), en dat voor dezelfde periode de gemiddelde reële groei van de geconsolideerde totale primaire uitgaven van de entiteit "bij ongewijzigd beleid" 1,7% per jaar (13) bedraagt.

-
- 12) Deze schatting kan, zelfs indien ze in gunstige zin afwijkt van de recente realisaties, als technisch redelijk worden beschouwd, indien men preciseert dat zij het resultaat is van een gewogen gemiddelde van een elasticiteit (t.o.v. het BNP) van 1,0 van de eigen middelen van de Sociale Zekerheid - excl. transferten van de NCO -, en van een gemiddelde elasticiteit van de netto-ontvangsten van de NCO (excl. transferten aan de Gemeenschappen en Gewesten) van 0,85 in de periode 1992-1995. Deze laatste zou stelselmatig en ongunstig beïnvloed blijven door een autonome groei van ongeveer 5,9% (wat in ons scenario overeenkomt met een elasticiteit van 1) van overgedragen fiscale ontvangsten (PB en BTW) aan de Gemeenschappen en Gewesten, tengevolge van een krachtige stijging van het annuïteitensysteem uit de financieringswet. Anderzijds resulteert deze "verwachte" gemiddelde elasticiteit zelf uit het gemiddelde van een lage raming (ongeveer 0,75) voor de jaren 1992-1993, nog beïnvloed door de impact van vroegere discretionaire maatregelen, en van een hogere raming (ongeveer 0,95) voor de jaren 1994-1995. Globaal genomen corresponderen voor het geheel van de geconsolideerde ontvangsten van de Centrale Overheid (NCO + G & G) de twee partiële elasticiteiten grosso modo met een gewogen gemiddelde elasticiteit van om en bij de 0,9 voor de periode 1992-1995 (resp. gewichten 2/3 - 1/3 ongeveer)
- 13) Men mag van oordeel zijn dat, op basis van de geactualiseerde projecties van maart 1991 van het Planbureau, bij constante wetgeving en beleid, en exclusief de voortzetting van de welvaartsvastheid van de sociale prestaties, de uitgaven van de Sociale Zekerheid, excl. werkloosheidsuitkeringen stricto sensu (excl. brugpensioen), een gemiddelde jaarlijkse reële groei zouden kennen van ongeveer 2,3% van nu tot midden de jaren 90. Zelfs in geval van een gematigde voortzetting, in 1992-1995, van de werkloosheidsdaling en van de bijhorende reële uitgaven mag de "spontane" groei van de totale Sociale Zekerheidsuitgaven (incl. werkloosheid) van nu tot 1995 geraamd worden op ongeveer 1,9% per jaar. Rekening houdend met een "autonome" groei van 1,4% per jaar van de netto reële primaire uitgaven van de NCO (excl. transferten aan de Sociale Zekerheid en aan Gemeenschappen en Gewesten), komt men tot een gewogen raming voor de groei "bij ongewijzigd beleid of wetgeving" van de geconsolideerde reële primaire uitgaven voor entiteit "I" van ongeveer 1,7% per jaar.

De simulatie die op basis van dit scenario van "ongewijzigd beleid" (14) werd uitgevoerd, toont duidelijk aan (Scenario "1.") dat men tot een quasi-stopzetten van het consolidatieproces van het primair saldo van Entiteit "I" in procent van het BNP zou komen (15). Inderdaad, in een dergelijke context zou de vastgestelde verbetering niet hoger zijn dan 0,3% van het BNP na verloop van vier jaar, hetzij nauwelijks 0,1% van het BNP per jaar.

Men mag het vereiste cumulatieve netto rendement (16) van de structurele discretionaire maatregelen op het niveau van entiteit "I", die nodig zijn voor het bereiken van de gestelde objectieven inzake primair surplus van de entiteit, voor de volgende vier jaar ramen op ongeveer 1,8%-1,9% van het BNP (17) hetzij ongeveer 165 miljard in lopende prijzen van nu tot 1995.

Deze inspanning (18), nodig om de dubbele vork voorgesteld door de Afdeling te respecteren, zal moeten gerealiseerd worden bovenop deze nodig voor de financiering van eventuele nieuwe initiatieven (inzake primaire uitgaven en/of fiscale minder-ontvangsten) en eveneens bovenop eventuele correctiemaatregelen die nodig zouden blijken in het geval het objectief voor 1991 betreffende het financieringstekort van de entiteit "I" niet zou gehaald worden.

2. De noodzakelijke vernieuwing en aanpassing van de normatieve criteria voor de NCO en hun toepassingsveld

Het volgende door de Afdeling behandelde probleem bestond erin te bepalen of de huidige dubbele regeringsnorm, op zich, het al of niet zou mogelijk maken de doelstellingen te bereiken die werden vooropgesteld inzake de primaire saldi en de netto te financieren saldi van nu tot 1995. Verscheidene bemerkingen moeten daarbij naar voren gebracht worden.

Eerst en vooral zal de toekomstige economische en financiële omgeving waarschijnlijk verschillen van die van de jaren 1989-1991. De impliciete intrestvoet op de schuld zou opnieuw geleidelijk gunstiger kunnen evolueren dan in het verleden en een neerwaartse druk kunnen uitoefenen op het aandeel van de financiële lasten van de overheidsschuld.

-
- 14) De inhoud van dit concept blijft betrekkelijk vaag, maar laat niettegenstaande dat toe om een "kwalitatieve" appreciatie te maken, inzake de openbare financiën, over de evoluties die als meest waarschijnlijk geoordeeld worden bij afwezigheid van een duidelijke breuk in de fiscale en budgettaire politiek in de loop van de volgende jaren, in vergelijking met de huidige "fundamentele" budgettaire en fiscale tendensen.
- 15) In het kader van het conjuncturele basisscenario dat voor de simulaties betreffende de Gezamenlijke Overheid werd uitgewerkt, impliceren de gebruikte hypothesen betreffende fiscale en budgettaire "niet-discretionaire" trajecten spontane nominale jaarlijkse groeiritmes van 5,4% en 5,1% m.b.t. de totale ontvangsten respectievelijk primaire uitgaven van de entiteit. Hetzij een licht positief verschil in groei tussen de twee variabelen. In deze voorwaarden zou het nominale primaire surplus met ongeveer 90 à 95 miljard in 4 jaar stijgen, gaande van 3,7% van het BNP in 1991 naar 4% in 1995.
- 16) Hetzij 1,8% (2,2% - 0,4%) van het BNP dat op 8710 miljard BEF in 1995 geraamd wordt.
- 17) Netto, d.w.z. rekening gehouden met de effecten, geïnduceerd door de discretionaire maatregelen, op de verwachte evolutie van het BNP en dus ook op de ontvangsten en/of de uitgaven van de overheid.
- 18) Hetzij het jaarlijks equivalent van 1,7% van de totale geconsolideerde primaire uitgaven of van 1,5% van de totale geconsolideerde ontvangsten van entiteit "I".

In een dergelijke omgeving zou de huidige dubbele norm kunnen leiden tot een zekere verzwakking van de begrotingsdiscipline inzake primaire saldi (19) en eventueel tot een vertraging van de afbouw van het aandeel (in procent van het BNP) van de netto financieringsbehoeften van de overheid, nl. in het geval dat de trendmatige toename van de gemiddelde elasticiteit van de ontvangsten van de NCO beperkt zou blijven (20).

Meer concreet werden diverse simulaties met betrekking tot entiteit "I" uitgevoerd op basis van een gemeenschappelijke onderstelling van een gemiddelde elasticiteit van 0,92 van de totale geconsolideerde overheidsontvangsten van deze entiteit.

Deze simulaties tonen aan dat zelfs mits koppeling aan een formele randvoorwaarde van nominale stabilisatie van de financiële saldi van de Sociale Zekerheid (scenario 2.A.) de toepassing van de huidige dubbele norm op zichzelf niet zou volstaan om het primaire overschot van entiteit "I" met meer dan 0,8% van het BNP in vier jaar te verbeteren. Dit is nauwelijks meer dan een derde van de terzake beoogde doelstelling (+2,2% van het BNP in vier jaar) (21).

In diezelfde omstandigheden zou, de toepassing van de huidige dubbele norm op de ganse cyclus 1992-1995 ditmaal gekoppeld aan (scenario 2.B.) de verplichting tot herstel van het financieel evenwicht van de Sociale Zekerheid, (22) het primair overschot van entiteit "I" met niet meer dan 1,2% van het BNP in vier jaar kunnen verbeteren. Dit is ietwat meer dan de helft van de beoogde doelstelling (23).

-
- 19) Een zekere verlaging van het aandeel van de inrestlasten (bij een NFS v.d. NCO dat relatief (in procent BNP) verminderd) die op korte termijn een zekere versoepeling inzake de primaire saldi "toelaten" ; dit alles bij een vastgelegd maximaal nominaal begrotingssaldo.
- 20) Dat zal des te meer het geval zijn wanneer in de loop van de eerstkomende vier jaar (1992-1995) de zgn. voorlopige besparingen, die door de NCO worden verwezenlijkt op zijn "verplichte" (financieringswet) transferten aan de Gemeenschappen en de Gewesten, een sterke daling zullen kennen (van de orde van ongeveer 45 miljard minimaal BEF tegen 1995 in de weerhouden hypothesen). Dat zal het nominaal maximaal NFS tegen 1995 met een gelijk bedrag verhogen ten opzichte van het nominaal maximaal toelaatbaar NFS in 1991 van de NCO van 345,8 miljard. In die omstandigheden zou het naleven van het tweede van de twee bestaande regeringsnormen de facto in 1995 op het niveau van enkel de NCO een NFS toelaten van - 300 miljard of ongeveer - 4,5 % van het BNP, te vergelijken met de verwachte 5 % van het BNP voor 1991. Men ziet dus dat een mogelijke over vier jaar gecumuleerde daling met ongeveer 0,3 % tot 0,5 % van het BNP van het aandeel van de rentelasten van de NCO zou volstaan opdat de tweede regeringsnorm slechts een marginale of zelfs geen verbetering van het primair overschot zou opleggen. De huidige eerste norm (nulgroei in volume van de totale primaire uitgaven) is in dat opzicht niet stringenter, aangezien hij niet rechtstreeks een bodem oplegt inzake de evolutie van de ontvangsten van de NCO en dus geen expliciete doelstelling inzake het primair saldo van de NCO. In het geval tenslotte van een aanhoudende bevrozing van de transferten in nominale termen van de NCO aan de Sociale Zekerheidsstelsels is een globale nulgroei in volume van de totale primaire uitgaven van de NCO (incl. transferten) de facto verenigbaar met een reële groei van ongeveer 1,2 % van de eigen primaire uitgaven van de NCO (excl. transferten).
- 21) In de hypothese dat de objectieven van de begroting 1991 worden bereikt, dat de "spontane" elasticiteit van de Rijksmiddelen in 1992 ongeveer 0,6 is en waar de effectieve verhoging van de inrestlasten van de NCO in 1992 de 30 miljard BEF niet overschrijden, zou een dergelijk beleid over vier jaar en op het niveau van de primaire saldi van entiteit "I" de uitvoering van netto discretionaire structurele maatregelen vereisen die geraamd worden op 40 - 45 miljard minimaal.
- 22) Dit betekent discretionaire maatregelen in de Sociale Zekerheid om het in 1991 geraamde deficit van 25 à 30 miljard om te buigen tot een evenwicht in 1993 en om in 1994-1995 een overschot van minimum 5 à 10 miljard van het BNP te bereiken.
- 23) Deze keer en dit in de zelfde voorwaarden als hierboven, zouden de bijkomende discretionaire maatregelen rond de 75-80 miljard in vier jaar belopen.

De belangrijkste resultaten van de besproken scenario's in termen van primaire saldi van entiteit "I" worden hierna ten indicatieve titel voorgesteld. De verschillen tussen de scenario's maken aldus een inschatting mogelijk van de totale netto te leveren inspanningen alsmede van de bijkomende inspanningen die bovenop de huidige dubbele norm moeten geleverd worden. Hierbij wordt telkens uitgegaan van de veronderstelling dat de objectieven m.b.t. de begroting 1991 worden gerealiseerd en dit zowel op het vlak van de ontvangsten als op het vlak van de uitgaven.

Tabel I
Primaire saldi van entiteit "I" (NCO + SZ) in de diverse scenario's en de noodzakelijke verbeteringen

In % v.h. B.N.P.	91	92	93	94	95	var. 95/91
SCENARIO'S : 1.						
Spontaan 1	3,7%	3,5%	3,7%	3,8%	4,0%	0,3%
Dubbele norm 2.A.	3,7%	3,8%	4,0%	4,2%	4,5%	0,8%
2.B.	3,7%	4,0%	4,3%	4,7%	4,9%	1,2%
Aanbeveling 0.	3,7%	4,4%	5,0%	5,5%	5,9%	2,2%
In miljarden lopende franken						
SCENARIO'S :						
Spontaan 1.	257	259	285	316	350	94
Dubbele norm 2.A.	257	276	308	348	392	135
2.B.	257	291	337	384	427	171
Aanbeveling 0.	257	321	385	450	514	258
<hr/>						
In % v.h. B.N.P.		92	93	94	95	
VERSCHIL t.o.v. aanbeveling (Sc.O.):						
Spontaan 1.-0		-0,8%	-1,3%	-1,6%	-1,9%	
Dubbele norm 2.A.-0.		-0,6%	-1,0%	-1,2%	-1,4%	
2.B.-0		-0,4%	-0,6%	-0,8%	-1,0%	
VERSCHIL t.o.v. "Spontaan" (Sc.1.):						
Dubbele norm 2.A.-1		0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	
2.B.-1		0,4%	0,7%	0,8%	0,9%	
In miljarden lopende franken						
VERSCHIL t.o.v. aanbeveling :						
Spontaan 1.-0		-62	-101	-134	-164	
Dubbele norm 2.A.-0		-45	-77	-101	-123	
2.B.-0		-30	-49	-66	-87	
VERSCHIL t.o.v. "Spontaan"						
Dubbele norm 2.A.-1		17	23	32	41	
2.B.-1		31	52	68	77	

Om de beoogde verbetering van het primaire overschot van entiteit "I" met 2,2% van het BNP in vier jaar te bekomen, kan de bijkomende netto-discretionaire saneringsinspanning die door te voeren is op het niveau van entiteit "I", boven de huidige dubbele regeringsnorm die enkel betrekking heeft op de NCO, dus als volgt ingeschat worden :

- ofwel ongeveer 1,4% van het BNP (24) of 120 miljard tegen 1995 t.o.v. de hypothese van eenvoudige stabilisatie van het nominaal tekort van de Sociale Zekerheid, (scenario 2.A.).
- ofwel 1% van het BNP (25) (of ongeveer 85 miljard tegen 1995) bovenop de huidige dubbele norm die zou worden aangevuld met een verplicht herstel van het financieel evenwicht van de Sociale Zekerheid over de periode 1992-1995. (scenario 2.B.).

Uit dat alles blijkt dat een zogenaamd "ongewijzigd" beleid bestaande in het doortrekken van de huidige dubbele regeringsnorm op zichzelf na 1992 geen voldoende snelle convergentie meer kan verzekeren naar de doelstellingen op middellange termijn die werden gesteld inzake verlaging van de overheidstekorten en van een structurele omkering van "het sneeuwbaaleffect", in het bijzonder op het niveau van entiteit "I".

De becijfering van de nog te realiseren besparingsinspanning houdt voor de Afdeling geen enkele stellingname in over de inhoud en de verdeling van de inspanningen - structurele budgettaire besparingen op het niveau van de NCO en de Sociale Zekerheid en/of discretionaire fiscale of para-fiscale meerontvangsten. Deze becijfering betreft alleen een raming van de kwantitatieve belangrijkheid van de cumulatieve discretionaire maatregelen die moeten gerealiseerd worden om de gestelde objectieven m.b.t. de primaire saldi van entiteit "I" te bereiken.

24) Hetzij de verbetering met 2,2 % die beoogd wordt tegen 1995, min de 0,8 % verbetering verkregen door toepassing van de huidige dubbele norm, onder de randvoorwaarde van een stabilisatie van het huidig nominaal tekort van de Sociale Zekerheid.

25) Hetzij de verbetering met 2,2 % van het BNP die beoogd wordt in 4 jaar, min de 0,8 % verbetering verkregen door toepassing van de huidige dubbele norm op de gehele volgende legislatuur onder de bijkomende randvoorwaarde van een herstel van het financieel evenwicht bij de Sociale Zekerheid.

Daarnaast moet eens te meer opgemerkt worden dat deze becijfering, hoe strak ze ook is, afhankelijk blijft van zowel de macro-economische basishypothese als van de ramingen die bij constante (fiscale en sociale) wetgeving (26) weerhouden werden m.b.t. de budgettaire en fiscale parameters. Het spreekt voor zich dat, indien de weerhouden hypothesen niet-conform blijken met de realiteit (27), de becijfering van de discretionair door te voeren inspanningen ten belope van een gelijkwaardig bedrag moeten herzien worden. Een negatief verschil zou het aldus noodzakelijk maken om bijkomende maatregelen te nemen bovenop de reeds vermelde bedragen.

3. De concrete saneringsmodaliteiten aanbevolen voor entiteit "I" en de twee belangrijkste bestanddelen ervan (NCO en SZ).

a) De principes en de verdeling van de objectieven.

Het vastleggen van duidelijke nominale meerjarendoelstellingen inzake primaire overschotten van de NCO en van de gezamenlijke entiteit "I" zou, volgens de Afdeling, in de toekomst een gepaste aktualisering of aanpassing van de huidige dubbele regeringsnorm vragen in functie zowel van de verwachte omgeving als van de geschetste doelstellingen voor de periode 1992-1995.

Deze benadering zou het ontbreken van een gewaarborgde of een voorwaardelijk genormeerde evolutie van de overheidsontvangsten kunnen opheffen. Zij zou bovendien het fundamentele voordeel bieden dat zij de omvang van de te verwezenlijken budgettaire besparingsmaatregelen zeer nauw koppelt aan de evolutie van de fiscale en parafiscale overheidsontvangsten en dit in functie van de doelstellingen welke werden vastgesteld inzake de te bereiken nominale primaire overschotten.

-
- 26) Er dient aangestipt dat in onze macro-economische hypothesen, elk verschil van de gemiddelde elasticiteit met 0,1 op het vlak van de rijksmiddelen van de NCO t.o.v. het basisscenario (gemiddelde elasticiteit van 0,85 in 1992-1995) een fiscale meer- of minwaarde betekend van ongeveer 35 miljard tegen 1995. Symmetrisch daarmee stemt bijvoorbeeld elke additionele "spontane" groei van 1/3 % van de primaire uitgaven van entiteit "I" tussen nu en 1995 overeen met een verschil van dezelfde grootte-orde voor wat het primaire saldo betreft.
- 27) De hypothesen m.b.t. de "spontane" elasticiteiten van de ontvangsten van de NCO blijven omringd door belangrijke onzekerheden o.a. doordat ze technisch gezien samenhangen met de hypothesen van "stabilisatie" of "onveranderlijkheid" van de fiscale en administratieve gedragingen. Daarenboven zijn zij afhankelijk van een correcte evaluatie, in een wijzigende omgeving, van het impact van vroegere of recent getroffen fiscale maatregelen. Bovendien blijft de "spontane" evolutie van de rijksmiddelenontvangsten ondanks alles zeer variabel. Zij zijn de resultante van de "spontane" elasticiteit van de totale fiscale en niet-fiscale ontvangsten van de Centrale Overheid (voor transferten aan G & G), van de evolutie van de over te dragen middelen (PB en BTW) aan de Gemeenschappen en Gewesten die op hun beurt op "exogene" determinanten steunen (inflatie, demografische factoren, intrestvoeten, regionale verdeling van de P.B. etc.) die niet met grotere nauwkeurigheid op voorhand kunnen geraamd worden.

Zeer concreet uitgedrukt zou de NCO er moeten toe aangezet worden haar primair overschot met 1,7% van het BNP in vier jaar of 0,43% van het BNP per jaar (eerste norm) te verhogen onder de formeel gestelde randvoorwaarde van een structureel en duurzaam herstel van het financieel evenwicht van de Sociale Zekerheid (tweede norm) (28). Dat zou de NCO ertoe verplichten haar primair overschot jaarlijks tot en met 1995 (29) te verbeteren met een nominaal bedrag van de orde van grootte van 50 miljard per jaar (30), geïndexeerd op de nominale groei van het BNP.

Een reële groei "bij ongewijzigde wetgeving" van de totale uitgaven van de Sociale Zekerheid aan een jaartempo van 1,9% is bovendien slechts verenigbaar met een globale norm van 0 à 0,7% per jaar voor entiteit "I" mits een zeer streng -en ongetwijfeld zeer weinig realistisch- compenserend beleid dat snoeit in de resterende primaire uitgaven van de NCO (exclusief transferten aan de Sociale Zekerheid) (31).

- 28) ... dat houdt reeds op basis van de thans voor 1991 beschikbare informatie structurele maatregelen in die de netto financieringsbehoeften van de Sociale Zekerheid met 0,5 % van het BNP kunnen verminderen.
- 29) Het nominaal cijfer van ongeveer 50 miljard op het niveau van enkel de NCO dat noodzakelijk is om een toename met 0,425 % van het BNP van het primair overschot van de NCO (in 1992) te bekomen, kan bij benadering in 3 elementen opgesplitst worden :
- a) een bestanddeel "indexatie op het BNP" van ongeveer 16,8 miljard in 1992 (5,9 % van 285 miljard), wat de nominale verhoging van het primair overschot voorstelt dat noodzakelijk is om het aandeel ervan in het BNP te behouden.
 - b) een bestanddeel "ongewijzigd beleid" van ongeveer 8,3 miljard (hetzij 0,12 % van het BNP), dat bij het eerste bestanddeel gevoegd wordt en dat de verbetering weergeeft die voortvloeit uit de hypothesen van het regime "bij onveranderd beleid" inzake inkomstanelasticiteit (0,85) en groei van de reële totale primaire uitgaven (0,25 % per jaar, hetzij het gewogen gemiddelde van 1,4 % voor de eigen primaire uitgaven van de NCO en - 3,3 % (-bevriezing-) per jaar van de transferten aan de sociale stelsels) ;
 - c) een netto discretionair residueel en additioneel bestanddeel van 25 miljard, bepaald als saldo tussen het beoogde totaal en de som van de twee hierboven vermelde bestanddelen (25 miljard in franken van 1992).
- 30) Op basis van een hypothese van een nominale groei van het BNP met 5,9 % per jaar en van een initieel primair saldo dat geraamd wordt op 285 miljard (lopende franken) in 1991 (4,1 % van het BNP) dan zou dit ten illustratieve titel impliceren dat het primair surplus in 1992 330 miljard (courante franken) zou moeten belopen (4,6 % van het BNP) en 385 miljard in 1993 (5 % v.h. BNP) en ongeveer 507 miljard in 1995 (5,9 % v.h. BNP).
- 31) Aldus zou men op een mechanische wijze kunnen oordelen dat een verschil met 1,2 % van de jaarlijkse bijkomende groei van de uitgaven van de Sociale Zekerheid (ten opzichte van de maximale norm van 0,7 % per jaar) (*) tot een verplichte jaarlijkse bijkomende compenserende besparing leidt van 2,2 % (**) per jaar op de netto primaire uitgaven van de NCO (hetzij bijvoorbeeld - 1,5% maximum per jaar in reële termen in de plaats van +0,7%).
- (*) - hetzij $1,2 \% = 1,9 \% - 0,7 \%$
 (**) - hetzij $(1,2 \% * 0,65) / 0,35$, met 0,65 = weging "Sociale Zekerheid" en 0,35 = weging "NCO" (inzake "netto" primaire uitgaven - exclusief interne transferten).

Die netto primaire uitgaven van de NCO stellen in 1991, na de staatshervorming, nog slechts een globaal pakket voor van minder dan 700 miljard (nauwelijks een weinig meer dan 35 % van de geconsolideerde primaire uitgaven van entiteit "I"), waarvan een aanzienlijk deel op korte termijn "onderworpen is aan randvoorwaarden" (nl. overheidspensioenen), of waarvan reeds a priori een nulgroei in volume werd verondersteld (nl. wat de aankopen van goederen en diensten, de subsidies of transferten en kapitaaluitgaven betreft).

Bovenstaande benadering geeft aldus duidelijk de politieke grenzen aan van de in de loop van de eerstkomende jaren uit te voeren arbitrages. Deze arbitrages zullen betrekking hebben op het aandeel van de door te voeren netto discretionaire en structurele besparingsmaatregelen in de Sociale Zekerheid en in de NCO zowel op het vlak van de ontvangsten als op het vlak van de uitgaven (32).

- b) Verschillende scenario's zijn mogelijk m.b.t. de verdeling van de besparingsinspanning tussen de Nationale Centrale Overheid en de Sociale Zekerheid.

Diverse maatregelen zouden de NCO in staat moeten stellen haar verplichtingen inzake de financiering van de Sociale Zekerheid in zekere mate verder af te bouwen en aldus de geleidelijke verlaging van haar eigen tekort te consolideren terwijl daarbij het herstel van het financieel evenwicht van de Sociale Zekerheid verzekerd zou worden.

Tenzij een grotendeels ongelijke, ja zelfs onevenredige bijdrage van de NCO in de saneringsinspanning van de hele entiteit "I" wordt overwogen, zou een mogelijke saneringsstrategie zich kunnen accentueren rond enkele grote lijnen. De eerste grote as zou erin kunnen bestaan de transferten van de NCO aan de stelsels van de Sociale Zekerheid op hun huidig niveau (waarvan 171 miljard in 1991 voor het stelsel van de loontrekkenden) (33) te bevriezen. Indien dit gepaard gaat met het herstel van het financieel evenwicht in het stelsel van de Sociale Zekerheid over de periode 1992-1995 (34) kan men de netto te realiseren discretionaire maatregelen in de Sociale Zekerheid tussen nu en 1995 op ongeveer 65 à 70 miljard (35) schatten, hetzij ongeveer 40 % van de totaal te realiseren inspanning op het niveau van de gehele entiteit "I". Deze discretionaire maatregelen zouden kunnen verdeeld worden tussen structurele bijkomende eigen ontvangsten voor de Sociale Zekerheid en de te realiseren structurele besparingen m.b.t. de uitgaven.

-
- 32) Hetzij door structurele besparingen en/of verminderingen van de prestaties, hetzij door netto bijkomende eigen middelen (rekening houdend met eventuele fiscale minderontvangsten met betrekking tot de NCO zelf, in geval van selectieve verhogingen van de persoonlijke bijdragen bijvoorbeeld).
- 33) In de weerhouden gemiddelde inflatiehypothese, zou dit de facto een nieuwe gecumuleerde vermindering op vier jaar van 12 tot 13 % van de reële (gedefleerde) totale transferten van de NCO aan de sociale stelsels betekenen en dit bovenop de consolidatie ten voordele van de NCO van de inhouding van 21 miljard op de transferten van 1991.
- 34) Bij wijze van voorbeeld zou dat in een gemiddeld gunstige omgeving, nl. op basis van een hypothese van een gemiddelde reële groei met 2,5 % per jaar van de eigen middelen (exclusief transferten afkomstig van de NCO) van het stelsel van Sociale Zekerheid, aan de Sociale Zekerheid een gemiddelde jaarlijkse reële groei met 1,35 % (cf. bemerking "*" hierna) van de totale middelen ervan ("eigen" + transferten) verzekeren. Dat groeitempo zou dan voldoende hoog zijn om tegelijk het financieel evenwicht van het stelsel (een inspanning van de orde van 35 miljard) op middellange termijn te herstellen en een gemiddelde maximale "toegelaten" groei met ongeveer 0,7 % per jaar van de reële totale uitgaven ervan mogelijk te maken. Elke hogere groei van de reële uitgaven zou dan moeten gedekt worden door netto eigen discretionaire en bijkomende inkomsten van het stelsel.
- (*) Hetzij, op basis van een benaderende weging "80% / 20%" tussen de eigen inkomsten en de transferten en van een hypothese van een gemiddelde inflatie van 3,3% : $(0,8 \times 2,5\%) + (0,2 \times -3,3\%) = 1,35\%$.
- 35) Inderdaad, vertrekkend van een geraamd initieel deficit van 25-30 miljard in 1991 (0,4 % van het BNP), tendeerde het "spontane" deficit van de Sociale Zekerheid naar 60 miljard in 1995 (0,7 % van het BNP) te vergelijken met het objectief van een surplus van + 5 à + 10 miljard in 1995 (om als gemiddelde over de cyclus het deficit van 1992 ± 15 miljard te compenseren).

Om de globale doelstelling m.b.t. het primaire surplus van de entiteit "I" te bereiken en in de hypothese dat de begroting 1991 volledig gerealiseerd zou worden, dienen door de NCO voor ongeveer 100 miljard netto discretionaire maatregelen genomen te worden tussen nu en 1995.

Dergelijke inspanning kan op diverse manieren bereikt worden. De verdeling ervan tussen ontvangsten en uitgaven zal bepaald worden door politieke arbitrage. Ter illustratie, in de hypothese van het bevriezen in nominale termen van de transferten van de NCO naar de SZ, zou een nulgroei in volume, gedurende vier jaar, van de eigen primaire uitgaven van de NCO (zonder transferten naar de SZ) een bijdrage leveren van ongeveer 50 miljard (36)(37). Eveneens ter illustratie, zou een stijging van de elasticiteit van de ontvangsten van de NCO van 0,85, zijnde de "spontane" elasticiteit in het basisscenario, naar 1,0, ongeveer 50 miljard opleveren (38).

4. Concrete aanbevelingen voor entiteit "I" voor 1992

Op basis van de besluiten in de twee hierbovenstaande kaders zou men de voor 1992 wenselijke doelstelling voor de NCO afzonderlijk beschouwd kunnen vaststellen op een begrotingsoverschot excl. rentelasten van 330 miljard, wat 0,42% van het BNP meer is dan het voor 1991 geraamde primaire overschot van 285 miljard (39).

-
- 36) Gekoppeld aan een nominale bevriezing (en dus een reële daling van ongeveer 3,3 %) van de totale transferten aan de Sociale Zekerheid (hetzij in het totaal dichtbij de 260 miljard in 1991, daarin de "lening" van 21 miljard niet inbegrepen) deze bevriezing van de andere primaire uitgaven van de NCO (een geraamde massa van ongeveer 690 miljard in 1991) impliceert de facto een impliciete norm van reële (in volume) vermindering van 0,9 % per jaar ongeveer van het geheel van de primaire uitgaven van de NCO (deze keer transferten inbegrepen of in het totaal ongeveer 950 miljard in 1991).
- 37) Om over te gaan van de verwachte "spontane" reële groei van 1,4 % per jaar van de eigen primaire uitgaven van de NCO (excl. transferten) naar de noodzakelijke reële nulgroei om het gestelde objectief op het vlak van de primaire saldi van de NCO te bereiken.
- 38) Ter herinnering de hier doorgevoerde indicatieve becijfering vertrekt van de veronderstelling van een correcte realisatie van de geraamde fiscale ontvangsten voor 1991. Elk negatief verschil dat eind 1991 zou bestaan betekent bijgevolg een corrigerende inspanning op het vlak van de ontvangsten die zich bij de reeds hoger vermelde 50 miljard voor de periode 1992-1995 komt voegen.
- 39) Steeds in de hypothese dat de begroting 1991 wordt uitgevoerd zoals vooraf geraamd.

In de hypothese dat de gemiddelde impliciete intrestvoet op de schuld in 1992 (40) onveranderd zou blijven, zou de toename van de rentelasten van de NCO in 1992 tot ongeveer 30 à 35 miljard beperkt worden en zou dat het mogelijk maken de netto financieringsbehoeften van de NCO tot maximaal 345 miljard (4,7% van het BNP) te begrenzen. In die omstandigheden zouden de NFB van de Gezamenlijke Overheid in 1992 6,3% van het BNP (41) bedragen, of ongeveer 5,4% van het BNP zonder kredietverleningen en participaties (definitie NBB). In deze cijfers zijn de debudgetteringen inbegrepen.

In de Sociale Zekerheid moeten de netto financieringsbehoeften in 1992 met de helft verminderd worden en teruggebracht worden beneden de 15 miljard.

Voor het geheel van entiteit "I" kan de te behalen verbetering geraamd worden op 60 miljard in 1992. Dit impliceert discretionaire structurele netto inspanningen -te verdelen tussen de Sociale Zekerheid en de NCO- die ongeveer equivalent zijn (42) en dat ter aanvulling van deze die noodzakelijk zijn om eventuele verschillen die in 1991 t.o.v. de ramingen zouden optreden, op te vangen.

C. Implicaties voor de Gemeenschappen en de Gewesten

1. Evolutie m.b.t. 1990-1991.

1.1. Algemeen

Ten einde op permanente wijze geïnformeerd te zijn over de evolutie van de financiële toestand acht de Afdeling het noodzakelijk dat de deelgebieden op regelmatige tijdstippen gedetailleerde uitvoeringsgegevens m.b.t. hun begroting zouden bekend maken. De Afdeling betreurt dat, sinds de Gemeenschappen en Gewesten de Nationale Schatkist verlaten hebben, er geen informatie gepubliceerd werd i.v.m. de begrotingsuitvoering hoewel de financieringswet daarin expliciet voorzag.

40) Als gevolg van het gecombineerde effect van een zekere ontspanning m.b.t. de intrestvoeten en van de verderzetting van een actieve schuldpolitiek.

41) NL. 4,9% van het BNP voor entiteit "I" in de veronderstelling van een halvering van het tekort (tot 12 à 15 miljard) van de Sociale Zekerheid in 1992, en 1,4% van het BNP voor entiteit "II" (waarvan 1% van het BNP voor de G&G).

42) Een indicatieve becijfering voor 1992 wordt gegeven in bijlage II.2. In de hypothese van een bevroering in 1992 van de transferten van de NCO aan de stelsels van de Sociale Zekerheid impliceert dit noodzakelijke structurele saneringsinspanningen ten belope van grosso modo 25 miljard in de Sociale Zekerheid (om het "spontane" niveau van het deficit van ongeveer 40 miljard terug te brengen tot 15 miljard maximaal). De structurele inspanning zou op het niveau van de primaire uitgaven van de NCO minstens 35 miljard belopen (om van het "spontane" niveau van 295 miljard in 1992 over te gaan naar 330 miljard).

Daarnaast dringt de Afdeling erop aan dat de deelgebieden zich strikt zouden houden aan de in voege zijnde regels inzake de rijkscomptabiliteit. Meer bepaald is het o.a. wenselijk dat de termijnen en voorwaarden i.v.m. indiening van de aanpassingsbladen voor ontvangsten en uitgaven strikt zouden nageleefd worden.

1.2. Globale evoluties

Het feit dat 1989 werd gekenmerkt door de inwerkingtreding van de tweede fase van de staatshervorming zorgde voor een zekere vertraging in de begrotingsuitvoering voor dat jaar.

In de loop van 1990 kwam het uitgavenritme geleidelijk op snelheid en werd een saldo gerealiseerd dat grotendeels aansloot bij de ramingen. Voor 1991 mag verwacht worden dat de uitgaven op kruissnelheid zullen liggen. Het saldo zal evenwel nog worden beïnvloed door de afrekening die moet gebeuren met de Nationale Schatkist voor de jaren 1989-1990.

1.3. De Vlaamse Gemeenschap

Per eind 1990 is de rekening van de Vlaamse Gemeenschap t.o.v. de Nationale Centrale Overheid in evenwicht.

Voor de aangepaste begroting 1991 ligt het saldo beneden het in het advies toegelaten bedrag. Dit was slechts mogelijk door een fors gebruik van de debudgetteringstechnieken, en door de inschrijving van oneigenlijke fondsenontvangsten (43). Bovendien werd veelvuldig gebruik gemaakt van de techniek van de vastleggingsmachtigingen.

De Afdeling adviseert de Vlaamse Gemeenschap zoveel mogelijk uitgaven te herbudgetteren en een lange termijn evenwicht op te bouwen tussen vastleggingsmachtigingen, vastleggingen en ordonnanceringen.

43) Mogelijkerwijze betreft het een éénmalige inschrijving.

1.4. Franstalige Gemeenschap

De Franse Gemeenschap dient als afrekening m.b.t. 1990 en voorgaande jaren ± 8 miljard te storten aan de Nationale Centrale Schatkist.

De initiële begroting 1991 (44) ging uit van een saldo dat (exclusief de bewegingen op de fondsen) in beperkte mate het advies overschreed. Daarnaast werd een relatief beperkt tekort voorzien op de begrotingsfondsen. De debudgetteringingen blijven eveneens relatief beperkt. De relatief gezien, hoge realisatiegraad van de begrotingsuitgaven van deze Gemeenschap, evenals de aan de onderwijssector gedane beloften en rekening houdend met de uit de financieringswet voortvloeiende ontvangstenevolutie, maken dat de Franstalige Gemeenschap op een precare begrotingstoestand afstevent.

1.5. Waalse Gewest

De Nationale Centrale Schatkist moet per eind 1990 6,1 miljard storten aan het Waalse Gewest.

Op basis van de aangepaste begroting 1991 wordt een saldo bekomen dat ongeveer gelijk is aan het door de Afdeling vooropgestelde maximum. De verrichtingen op de begrotingsfondsen vertonen een licht tekort, terwijl de debudgetteringstechniek slechts in beperkte mate gehanteerd wordt. Bovendien kadert de begroting van het Gewest in een meerjarige, alhoewel niet voortschrijdende raming die nadrukkelijk uitgaat van een evenwichtige evolutie van de vastleggings- en betalingsmiddelen.

1.6. Brusselse Hoofdstedelijk Gewest

Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest moet nog 3,1 miljard ontvangen uit de Nationale Centrale Schatkist voor de afrekening tot en met 1990.

De aangepaste begroting van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest vertoont na correctie (45) een klaarblijkelijk tekort van ongeveer 9 à 10 miljard. Dit ligt ruimschoots boven het door de Afdeling toegelaten maximum voor 1991 zoals geraamd in het advies 1990.

44) Begrotingscontrole is nog niet afgesloten.

45) De Brusselse Executieve heeft wel een herziening van haar uitgavenbegroting doorgevoerd doch niet van de ontvangsten.

Daarnaast is er een belangrijk tekort op de begrotingsfondsen dat, volgens het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, zou gedekt worden door nog te ontvangen transferten van de NCO. De debudgetteringingen daarentegen blijven beperkt. Deze ongunstige uitgangspositie die een relatief forse toename van de primaire uitgaven omvat zal voor zover deze verhoging structureel is, leiden tot een moeilijke begrotingssituatie.

2. Herhaling van de grondslagen van de specifieke benadering van de diverse Gemeenschappen en Gewesten.

Binnen Entiteit "II" (G&G + Lokale Overheden) nemen de G&G een heel specifieke en bijzondere strategische plaats in (46).

In het Advies voor 1990 van de Afdeling werden de grote lijnen van een specifieke budgettaire benadering voor de G&G duidelijk geschetst en dat zowel in termen van fundamentele doelstellingen als qua toepassingscriteria. Het ging erom de consistentie en de samenhang van de begrotingspolitiek van het geheel van de G&G met deze van de Gezamenlijke Overheid te verzekeren en de toepassingscriteria die specifiek zijn voor elke federale entiteit te definiëren. Daarbij diende tegelijk rekening gehouden te worden met de grondbeginselen van de financiële verantwoordelijkheid van de entiteiten evenals met de onderscheidene dynamiek in de evolutie van de middelen die hun in het raam van de financieringswet worden toegekend.

De Afdeling is uitgegaan van de centrale vaststelling dat de toepassing van een identieke (47) kwantitatieve groeicnorm op de evolutie van de primaire uitgaven van de afzonderlijk entiteiten (Gemeenschappen en Gewesten) gedurende de zogenaamde overgangsfase (tot in het jaar 2000) tot gevolg zou hebben dat de schuld uitgedrukt in verhouding tot de eigen middelen in sommige entiteiten een explosief en onhoudbaar verloop zou kennen daar waar andere entiteiten, onder die voorwaarden, op het einde van de overgangperiode begrotingsoverschotten zouden realiseren.

Dergelijke ongelijke gevolgen werden als onaanvaardbaar en in tegenstelling geacht met het beginsel van de financiële verantwoordelijkheid en autonomie van de diverse entiteiten. Op basis van die vaststelling heeft de Afdeling de noodzaak beklemtoond de netto financieringsbehoeften van elke Gemeenschap en elk Gewest te situeren in een tijdsperspectief dat de financiële leefbaarheid en autonomie op middellange en lange termijn (10 jaar) mogelijk maakt. Bovendien de deelname aan de globale saneringsinspanning van de Gezamenlijke Belgische Overheid had de Afdeling twee essentiële criteria voorgesteld die de marges en de randvoorwaarden van het begrotingsbeleid van elke entiteit afbakenen :

-
- 46) Dat is zo zowel door de aard van de mechanismen die het grootste deel van de middelen van de G&G (*) verzekeren, door het aandeel van hun geconsolideerde primaire uitgaven excl. transferten aan de Lokale Overheden (meer dan 500 miljard, hetzij ongeveer 2/3 van de primaire uitgaven excl. interne transferten van de NCO) als tenslotte door het aandeel in de totale middelen van de Lokale Overheden van de transferten afkomstig van de Gewesten en de Gemeenschappen (bijna de helft).
(*)- ... de door de NCO overgedragen fiscale middelen waarvan de toekomstige evoluties in reële termen bepaald worden door een wettelijk mechanisme en die gedurende 10 jaar slechts zeer marginaal zullen beïnvloed worden door de economische en de financiële conjunctuur.
- 47) En met name de algemene norm "van 0 tot 0,7 % per jaar".

- het eerste criterium legde de facto een "toelaatbaar" trendmatig verloop op van de primaire saldi (of anders uitgedrukt van de reële primaire uitgaven afhankelijk van de veronderstelde evolutie van de reële ontvangsten...) welke minstens een stabilisatie van de schuldratio (48) verzekeren binnen elke entiteit vóór het begin van de definitieve fase, d.i. het jaar 2000. Dit criterium of objectief vertaalt duidelijk de bezorgdheid om de financiële leefbaarheid op middellange en lange termijn van de nieuwe entiteiten en om de beheersbaarheid van hun schuldratio te verzekeren (49).
- Het tweede essentiële criterium was dat van de intertemporele neutraliteit van het begrotingsbeleid van elke entiteit. De Afdeling wilde vermijden dat een budgettaire ontsporing in de loop van een legislatuur bruske verminderingen van de primaire uitgaven in de loop van de volgende legislatuur als compensatie zou vereisen, om de ontwikkeling van het zelfvoedend proces van de intrestlasten en de netto financieringsbehoeften te stoppen.

Bij wijze van mogelijke toepassingsmodaliteit van die criteria had de Afdeling een algemene methodologische benadering gedefinieerd die zonder onderscheid op elke entiteit van toepassing zou zijn. Die benadering bestond erin voor elke entiteit een jaarlijkse maximale constante (reële) groeivoet van zijn primaire uitgaven te berekenen (50) zodat bij bepaalde technische onderstellingen (51) de toepassing van die groeivoet gedurende de negentiger jaren elke ontwikkeling van een explosieve schuldschroef vóór het begin van de definitieve fase zou uitsluiten.

Omwille van de differentiatie tussen de federale entiteiten van de evolutie van de in het raam van de mechanismen van de financieringswet overgedragen ontvangsten en eveneens wegens de verschillen tussen de bestaande institutionele structuren in het Noorden en het Zuiden van het land, vloeien logischerwijze uit de weerhouden methodologie ook uiteenlopende normen voort met betrekking tot de maximaal toelaatbare variaties inzake de reële primaire uitgaven.

48) Schuld van elke entiteit t.o.v. tot de totale ermee overeenstemmende middelen zoals die voortvloeien uit de financieringswet en uit de veronderstelde evolutie van de andere middelen (fiscale en niet-fiscale) van de Gewesten en/of van de Gemeenschappen.

49) Sinds het Advies 1990 werd het begrip natuurlijk saldo (al of niet gecorrigeerd) als normatief criterium door de Afdeling verlaten en dat voor de eenvoudige maar essentiële reden dat het niet mogelijk maakt aan dat tweede criterium te voldoen (trendmatige stabilisatie van de schuldratio van elke federale entiteit) en dat het daarbij de begrotingsautonomie van de federale entiteiten die er financieel het best voorstaan, hindert.

50) Door opeenvolgende recursieve simulaties.

51) Inzake intrestvoet, evolutie van de fiscale capaciteiten, demografische variabelen en reële groei van de ontvangsten hoofdzakelijk "buiten de financieringswet".

In het raam van de werkzaamheden van de Afdeling voor het Advies 1990 en onder de toen geldende hypothesen had die methode bij de globale toepassing ervan op het gezamenlijke niveau van de G&G (of, hetgeen op middellange termijn ongeveer op hetzelfde neerkwam door aggregatie van de diverse specifieke simulaties voor de G&G) geleid tot een gemiddelde maximale norm van 0,7% voor de jaarlijkse groei van de totale primaire uitgaven van de G&G. Dit cijfer is volkomen verenigbaar met het maximum van de door de Afdeling voorgestelde vork voor de Gezamenlijke Belgische Overheid.

3. Bijkomende methodologische aspecten

De Afdeling heeft besloten in het Advies van dit jaar bovenstaande benadering te behouden en te consolideren, zowel in zijn algemene opzet als wat de algemene toepassingsbeginselen betreft. Zij heeft evenwel besloten eveneens gebruik te maken van de geleidelijke inwerkingtreding van de financieringsmechanismen (52) en van een zekere "normalisatie" (alleszins nog maar gedeeltelijk) van de financiële relaties tussen de NCO en de G&G ten einde die algemene methodologie te verfijnen en te verruimen. Deze oriëntatie gaat ook uit van een dubbele vaststelling die een aanpassing inhoudt van de weerhouden methodologische benadering. Die vaststelling wordt in bijlage II.3 meer gedetailleerd ontwikkeld.

Conform aan het behoud van de fundamentele criteria en aan de weerhouden methode werd de effectief toegepaste benadering verfijnd voor wat de bepaling van de statistische aanvangsbases betreft. Daarbij werd een drievoudige correctie aangebracht aan de officiële brutogegevens :

- Integratie van de netto debudgettering in de totale uitgaven;
- Eliminering van de aflossingen (op de lasten van het verleden en op andere geconsolideerde schulden) uit de uitgaven en uit de netto te financieren saldi, alsmede een duidelijke opsplitsing tussen rentelasten op de directe en indirecte schuld en de effectieve primaire uitgaven.
- Waardering van de totale initiële schuld van elke entiteit op het einde van 1990 (direct en indirect, officieel en gedebudgetteerd), om op die manier van de voorraad-en stroomgrootheden de samenhang vast te stellen tussen de netto uit het verleden (vóór 1990) overgedragen schuld en de jaarlijkse financiële lasten die deze schuld nu en in de nabije toekomst zal voortbrengen.

Tenslotte werd besloten de simulaties aan te passen voor de gecorrigeerde begrotingsgegevens voor 1991 en niet meer zoals in het Advies 1990 waar vertrokken werd van de niet-aangepaste begrotingen voor 1990.

52) Met name wegens de intrede op kruissnelheid in 1991 van het financieringsmechanisme van de investeringsuitgaven van de Gewesten, het fameuze mechanisme van de 3/3 en wegens de inwerkingtreding vanaf 1991 van eigen en afzonderlijke Schatkisten per Gemeenschap en Gewest.

4. De toepassing van de criteria over een middellange periode en hun normatieve inhoud voor 1992.

De toepassing van bovenstaande methode op basis van de aldus gecorrigeerde basiscijfers voor 1991 heeft voor gevolg dat er in de loop van de overgangsfase een constante jaarlijkse reële groei van de uitgaven uit resulteert. Meer in het bijzonder werden daaruit ook de maximaal toelaatbare primaire tekorten voor 1992 afgeleid. Ze worden in de tabel hieronder samengevat.

Tabel 2
Resultaten van de ramingen op basis van de norm "constante groei" van de reële primaire (gecorrigeerde) uitgaven en van de (gecorrigeerde) begrotingsontwerpen voor 1991.

SYNTHESE VAN DE RESULTATEN "CONSTANTE GROEINORM VAN DE UITGAVEN ZONDER INTRESTLAST Gecorrigeerd voor de aflossingen en gekende debudgettering					
	Waals Gewest	Brusselse Hoofdst. Gewest	Franst. Gem.	Vlaamse G&G	Tot. G&G
% Reële groei van de primaire uitgaven (%) : advies 1991 pm.: Norm advies 1990 (niet gecorrigeerd)	1,20% 0,95%	0,60% 0,45%	-0,70% -0,64%	1,23% 1,25%	0,74% 0,70%
In miljarden BEF					
Overeenstemmend netto gecorrigeerd maximaal tekort 1992	-17,35	-7,39	-9,00	-42,48	-76,21
waarvan: tekort excl. intresten	-10,79	-1,47	-4,66	-25,31	-42,24
totale intrestlasten (dir.+indir.)	6,55	5,91	4,34	17,17	33,98
pm.: netto geïndexeerde overeenstemmende niet-gecorrigeerde debudgettering saldi 1992 (officiële definitie)(53)	1,01 -16,25	0,11 -7,28	1,23 -7,77	13,85 -28,63	16,20 -59,92
BASISRAMING 1991					
Geraamd niet-gecorrigeerd financieel deficit voor 1991	-17,98	-7,80	-7,37	-30,94	-64,09
waarvan: excl. fin. lasten (Primair)	-11,02	0,63	-4,05	-13,72	-28,16
waarvan: finan. lasten (Intrest+aflos.)	6,96	8,43	3,32	17,22	35,93
Debudgettering 1991	2,41	2,92	1,41	16,31	23,04
- Aflossingen	1,44	2,82	0,21	3,06	7,53
Netto debudgettering	0,97	0,10	1,20	13,25	15,51
Geraamde netto gecorrigeerde fin. deficits voor 1991 (incl. debudgettering)	-18,95	-7,90	-8,56	-44,19	-79,60
waarvan : deficit zonder intresten	-13,43	-2,29	-5,46	-30,03	-51,20
Tot. intrestlasten (Dir.+Indir.)	5,52	5,62	3,10	14,16	28,40
Vershil primaire saldi 91-92	-2,63	-0,81	-0,80	-4,72	-8,97

53) De lijn "overeenstemmende niet-gecorrigeerde saldi 1992" onderaan de tabel, worden gegeven met het oog op de vergelijking tussen de officiële niet-gecorrigeerde ramingen 1991 (na begrotingscontrole) en de aanbevelingen van de HRF voor 1992 herwerkt op niet-gecorrigeerde basis in de hypothese dat het relatieve belang van de netto debudgettering grossa modo constant blijft tussen 1991 en 1992. Die correctie geschiedt door de netto gecorrigeerde maximale deficits, zoals voor 1992 aanbevolen door de Afdeling te verminderen met het geïndexeerd met de stijging van de prijzen en de reële toegelaten groei van de uitgaven bedrag van de netto debudgettering 1991 zoals geraamd op basis van de officiële ontleningsmachtigingen doch verminderd met de aflossingslasten zoals vastgesteld door de Afdeling.

Voor het Waalse Gewest bedraagt de toelaatbare reële trendmatige groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven iets meer dan 1,2 %, wat in 1992 leidt tot een maximaal toelaatbaar primair tekort van 10,8 miljard en een maximaal toelaatbaar financieel tekort van 17,4 miljard. Ten opzichte van de gecorrigeerde overeenstemmende ramingen van 1991 zou de verbetering van het gecorrigeerde primaire saldo in 1992 dus 2,6 miljard moeten bedragen.

Voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, en voor zover een significant deel van de ter gelegenheid van de begrotingscontrole voorziene bijkomende uitgaven geen structureel karakter hebben, (54) bereikt de toelaatbare reële trendmatige groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven eveneens iets minder dan 0,6 %. Dit leidt in 1992 tot een maximaal toelaatbaar primair tekort van 1,5 miljard en een maximaal toelaatbaar gecorrigeerd financieel tekort van 7,4 miljard. Ten opzichte van de overeenstemmende gecorrigeerde ramingen van 1991 zou de verbetering van het gecorrigeerde primaire saldo in 1992 dus 0,8 miljard moeten bedragen.

Voor de Franstalige Gemeenschap blijft de toelaatbare reële trendmatige groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven negatief en bedraagt de jaarlijkse negatieve groei op die basis ongeveer - 0,7 %, wat in 1992 leidt tot een maximaal toelaatbaar primair tekort van 4,7 miljard en een maximaal toelaatbaar financieel tekort van 9,0 miljard. Ten opzichte van de overeenstemmende gecorrigeerde ramingen van 1991 zou de verbetering van het gecorrigeerde primaire saldo in 1992 dus tenminste 0,8 miljard moeten bedragen.

Voor de Vlaamse Gemeenschap tenslotte (incl. het Vlaamse Gewest) heeft de toepassing van diezelfde normen een toelaatbare reële trendmatige groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven tot gevolg, die op 1,2 % geraamd wordt, wat in 1992 leidt tot een maximaal toelaatbaar primair tekort van 25,3 miljard en tot een maximaal toelaatbaar gecorrigeerd financieel tekort van 42,5 miljard. Ten opzichte van de overeenstemmende gecorrigeerde ramingen van 1991 zou de verbetering van het gecorrigeerde primaire saldo in 1992 dus tenminste 4,7 miljard moeten bedragen (55).

Op het niveau van het geheel van de G&G vertonen deze diverse normatieve projecties per saldo een toelaatbare maximale reële groei op middellange termijn van de globale gecorrigeerde primaire uitgaven van 0,7 % per jaar. Daaruit zou ook een daling van het totale financiële tekort van de G&G volgen tot maximaal 76,2 miljard (1,1 % van het BNP) in 1992 terwijl er ook een vermindering van hun totaal primair tekort tot 42,2 miljard (0,6 % van het BNP) zou uit voortvloeien. Dit zou een verbetering betekenen van 9,0 miljard ten opzichte van het overeenstemmende tekort in 1991 (0,75 % van het BNP).

54) Bij gebrek aan bijkomende informatie m.b.t. de aangepaste uitgaven en bij afwezigheid van een coherente herraming van de ontvangsten is de Afdeling vertrokken van een geraamd gecorrigeerd structureel deficit voor 1991 dat voorzichtigheidshalve op 7,8 miljard werd bepaald, hetzij 1,4 miljard meer dan het officiële initiële niet-gecorrigeerde saldo voor 1991.

55) De methodologische benadering van de Afdeling die voor alle Gemeenschappen en Gewesten gelijklopend is wijkt af van de door de SERV gehanteerde methode.

Op die basis en gerekend over vier jaar (1992-1995), zouden de geconsolideerde netto financieringsbehoeften van de G&G en dus ook van de entiteit "II" (56), verminderen met ongeveer 0,4 % van het BNP. Dit resulteert uit een verbetering met 0,6 % van het BNP van hun primair saldo en een verhoging van iets meer dan 0,2 % van het BNP van hun totale intrestlasten (zie bijlage II.4. voor de hypothesen en resultaten van deze genormeerde simulatie).

56) In de hypothese van een stabiele tendens m.b.t. de primaire en totale saldi van de lokale besturen van respectievelijk + 0,5 en - 0,4 % van het BNP.

BIJLAGEN

BIJLAGE I
BUDGETTAIRE EVOLUTIES

- A. Budgettaire retrospectieve en realisaties 1990 voor de Gezamenlijke Overheid.
- B. Evoluties m.b.t. de Gemeenschappen en Gewesten in 1990 en 1991.

A. Budgettaire retrospectieve en realisaties 1990 voor de Gezamenlijke Overheid.

1. Financiële saldi, netto-financieringsbehoeften en schuldgraad

1.1. Financiële saldi en netto-financieringsbehoeften - In procent van het BNP

In 1990 zou het netto financieel tekort van de Gezamenlijke Belgische Overheid (1), op basis van nog voorlopige gegevens, 396 miljard BEF belopen, hetzij 6 % van het BNP in vergelijking met 7,1 % van het BNP in 1989 en 7,4 % van het BNP in 1988. De verbetering in 1990 ten opzichte van het vorige jaar zou aldus 1,1 % van het BNP belopen, tegen 0,3 % van het BNP in 1988 en 1989. Terzelfdertijd is het netto te financieren saldo van de Nationale Schatkist bovendien van 6,5 % van het BNP in 1989 tot 6 % in 1990 gedaald, wat neerkomt op een vermindering met 0,5 % van het BNP, in vergelijking met een vermindering van 1,2 % van het BNP in 1989 en 0,4 % van het BNP in 1988.

Indien men het geheel van de netto-financieringsbehoeften van de Belgische Overheid bekijkt (in dit geval met inbegrip van de kredietverleningen de participaties - KVP), beloopt het saldo voor 1990 - 6,9 % van het BNP, in vergelijking met -7,5 % van het BNP in 1989, - 7,9 % in 1988 en -9,1 % in 1987. De verbetering beloopt dan 0,6 % van het BNP in 1990, tegen 0,4 % in 1989, hetgeen in totaal 1 % van het BNP bedraagt over een tijdspanne van 2 jaar.

1.2. Schuldgraad en vooruitzichten op korte termijn inzake de omkering van het "sneeuwbaaleffect".

Inzake het "sneeuwbaaleffect" kende men in 1990 voor het tweede opeenvolgende jaar een vermindering van de nettoschuldgraad van de overheid, evenwel tegen een lager tempo dan het vorige jaar (een inkrimping van de schuldgraad met 0,4 % van het BNP in 1990, tegen 1,1 % in 1989) (2). Deze vermindering kan meer dan integraal worden verklaard door een verslechtering in 1990 van de voorwaarden van de "stabilisering van de schuldgraad" of "de stopzetting van het sneeuwbaaleffect", ten gevolge van een nieuwe beperkte verhoging van de impliciete rentevoet op de schuld (van 0,1 punt)

1) Gecorrigeerd voor de vorming van financiële activa in Belgische frank door de overheid. Ten gevolge van de nieuwe voorstelling door de NBB zijn deze activa hier gedefinieerd met inbegrip van de kredietverleningen en de participaties.

2) De essentiële cijfergegevens van deze analyse werden geput uit een synthetische tabel van het jaarverslag 1990 van de NBB, die ter informatie als bijlage wordt bijgevoegd.

en vooral door een duidelijke vertraging van de nominale groei van het BNP in 1990 (7 % in plaats van 8,6 % in 1989). Het theoretische primaire stabiliseringsoverschot (3) zou aldus in 1990 een gevoelige verhoging hebben gekend (van - 0,1 % van het BNP tot 2 %). Deze is groter dan de effectieve verbetering die werd opgetekend inzake het gecorrigeerde effectieve primaire overschot (4). Dit laatste zou van 1,6 % van het BNP in 1989 tot 2,4 % in 1990 zijn gestegen, wat een verbetering met 0,8 % van het BNP betekent.

Het staat vast dat de, weliswaar beperkte, omkering van het "sneeuwbaaleffect" in de loop van de laatste twee jaren slechts kon worden bereikt dank zij het samengaan van een aanhoudende verbetering van het werkelijke primaire overschot en een duidelijke vermindering, ten opzichte van de jaren 1986-1987, van het verschil tussen de impliciete rentevoet op de schuld en de nominale groeivoet van de economie.

De voortzetting van de vermindering van de schuldgraad blijft, op korte termijn, heel wankel in de huidige conjuncturele context en grotendeels afhankelijk van fluctuaties van de groeivoet van de economie en van de impliciete rentevoet op de schuld. In de loop van de laatste acht jaar (1983-1990) bedroeg het verschil tussen die twee variabelen gemiddeld 2,5 % en in de loop van de laatste vier jaar gemiddeld 2 %. Het minimumniveau van het gecorrigeerde primaire overschot dat vereist is om de voorwaarden voor een tendentiële stabilisering van de schuldgraad (duurzame stopzetting van het "sneeuwbaaleffect") te waarborgen, kan dus op dit ogenblik worden geraamd op 3 % van het BNP, in vergelijking met een werkelijk primair overschot van 2,4 % van het BNP, gerealiseerd in 1990.

In het kader van het globaal onderzoek (van de Gezamenlijke Overheid), wordt een nieuwe verhoging van de druk van de rentelasten met 0,2 % van het BNP (zoals in 1989) vastgesteld, hoewel sedert 1989 een zekere vermindering van de schuldgraad werd gerealiseerd.

-
- 3) Begrotingsoverschot, zonder rente, dat voldoende hoog is om de formele voorwaarden inzake stabilisering van het percentage van de schuld van de overheid te vervullen, in procent van het BNP (stopzetting van het "sneeuwbaaleffect").
- 4) Gecorrigeerd volgens de methodologie van de NBB om rekening te houden met de inkomsten op de KVP, die hier worden beschouwd als negatieve rentelasten (geïnde rente die wordt afgetrokken van de gestorte rente op de bruto-schuld), en niet als publieke ontvangsten of primaire negatieve uitgaven. Deze correctie heeft de facto tot gevolg dat de impliciete rentevoet op de overheidsschuld wordt verminderd en bijgevolg ook het vereiste theoretische primaire overschot, maar ook dat het primaire effectieve overschot symmetrisch wordt verminderd met een analoog bedrag. Voor meer details inzake de methodologie, zie de Studienota nr. 4 van de NBB : "Het "Sneeuwbaaleffect" van de rentelasten van de overheidsschuld", J. CLAEYS en H. FAMEREE, november 1989.

2. Elasticiteit van de totale overheidsontvangsten en reële groei van de primaire uitgaven.

2.1. Ontvangsten en uitgaven in procent van het BNP.

Wat de (niet-gecorrigeerde) primaire saldi, zonder KVP, betreft (totale overheidsontvangsten min de uitgaven zonder rente en zonder KVP) zal het geboekte overschot voor de Gezamenlijke Overheid (GO) 5 % van het BNP hebben bereikt in 1990, wat een heel gevoelige vooruitgang in vergelijking met 1989 betekent (+ 1,2 % van het BNP). Dat is ruimschoots hoger dan in 1988 en 1989 (+ 0,45 % van het BNP in twee jaar tijd), gelijkwaardig met 1987, maar evenwel lager dan de gemiddelde vooruitgang van de jaren 1982-1986 (jaarlijks gemiddeld + 1,5 % van het BNP). De verdeling van deze vooruitgang in componenten "ontvangsten" en "primaire uitgaven zonder KVP" is evenwel fundamenteel verschillend van de verdeling in de jaren 1988 en 1989. Voor de eerste maal sedert 1987 wordt in 1990 inderdaad een quasi-stabilisering van de geboekte overheidsontvangsten in procent van het BNP waargenomen, terwijl voor de twee vorige jaren een gecumuleerde relatieve daling ten belope van 3 % van het BNP voor die ontvangsten in procent van het BNP werd geregistreerd (- 1,3 % in 1988 en -1,75 % van het BNP in 1989). Ten aanzien van de primaire uitgaven (zonder KVP) daarentegen, vertraagt het tempo van de vermindering in procent van het BNP in 1990 enigszins in vergelijking met de twee vorige jaren, met respectieve dalingen van 0,9 pct., 1,8 % en 2 % van het BNP in 1990, 1989 en 1988.

Deze verschillende evoluties op korte termijn moeten evenwel met enige omzichtigheid worden bekeken, vermits de vergelijkende resultaten in procent van het BNP duidelijk op korte termijn zouden kunnen beïnvloed zijn door cyclische determinanten of conjunctuurschommelingen, met name inzake de nominale groei van het BNP, de groei van de verschillende componenten van het BNP (waardoor de structuur van het BNP en bijgevolg de totale groei van de overheidsontvangsten wordt beïnvloed), alsmede inzake de relatieve prijzen (bijvoorbeeld van het BNP ten opzichte van de consumptieprijzen waarop een doorslaggevend gedeelte van de Gezamenlijke Overheidsuitgaven de facto geïndexeerd blijft).

Wij zullen deze analyse voortzetten met een korte beschrijving van recente evoluties en tendensen inzake elasticiteit van de ontvangsten en de reële groei van de overheidsuitgaven (evenals de voornaamste componenten ervan).

2.2. Elasticiteit van de totale ontvangsten en groei van de reële uitgaven.

De beschikbare gegevens bevestigen dat in 1990, voor de eerste maal sedert 1987, een bijkbare stabilisering van de overheidsontvangsten ten opzichte van het BNP werd geboekt na een gecumuleerde daling met 4,2 % van het BNP sedert 1985, waarvan meer dan 3 % van het BNP tussen 1987 en 1989. Wij zullen hier niet stilstaan bij de redenen van deze stabilisering, en van de vroegere structurele dalingen, vermits die redenen zowel in het laatste jaarverslag van de NBB (5) als in het laatste verslag van de OESO over de Belgische economie werden uiteengezet (6). Meestal wordt de terugslag vermeld van de fiscale hervormingen (PB) van 1985 en van 1988-1989 evenals van de toepassing van een reeks bestaande of in het begin van de jaren tachtig ingevoerde fiscale aftrekken en vrijstellingen waarvan zowel in de vennootschapsbelasting als in de PB hoe langer hoe meer gebruik gemaakt wordt. Bovendien mag de niet te verwaarlozen terugslag van de wijzigingen inzake de verdeling van het nationale inkomen niet worden verwaarloosd, waarbij het merendeel van de belastbare grondslagen met relatief hoge elasticiteit de laatste jaren een lagere trendmatige groei vertoonden dan de belastbare grondslagen met relatief lage elasticiteit. Voor 1990 laat het merendeel van de waarnemers niet na aan te stippen dat bepaalde zogenaamde "éénmalige" factoren een positieve weerslag op de belastingontvangsten hebben gehad, ten belope van meer dan 0,5 - 0,6 % van het BNP, en dat bepaalde van die factoren de evolutie van de ontvangsten in 1991 daarentegen negatief zouden kunnen beïnvloeden.

Teneinde zich een trendmatiger beeld te kunnen vormen van de totale overheidsontvangsten, wordt aan de hand van de grafiek die hierna aangetoond, dat de klaarblijkelijke en ex-post vastgestelde gemiddelde elasticiteit (7) van de Gezamenlijke Overheidsontvangsten, in voortschrijdende gemiddelden over 3 jaar, is gedaald van een vrij stabiel gemiddelde van 1,25 in 1980-1984 tot 1,05 in 1985, 0,95 in 1986, 0,86 in 1987 en minder dan 0,7 sedertdien. Ondanks de blijkbaar goede resultaten in 1990, blijft het voortschrijdend gemiddelde over drie jaar voor de voorbije drie jaar marginaal lager dan 0,7.

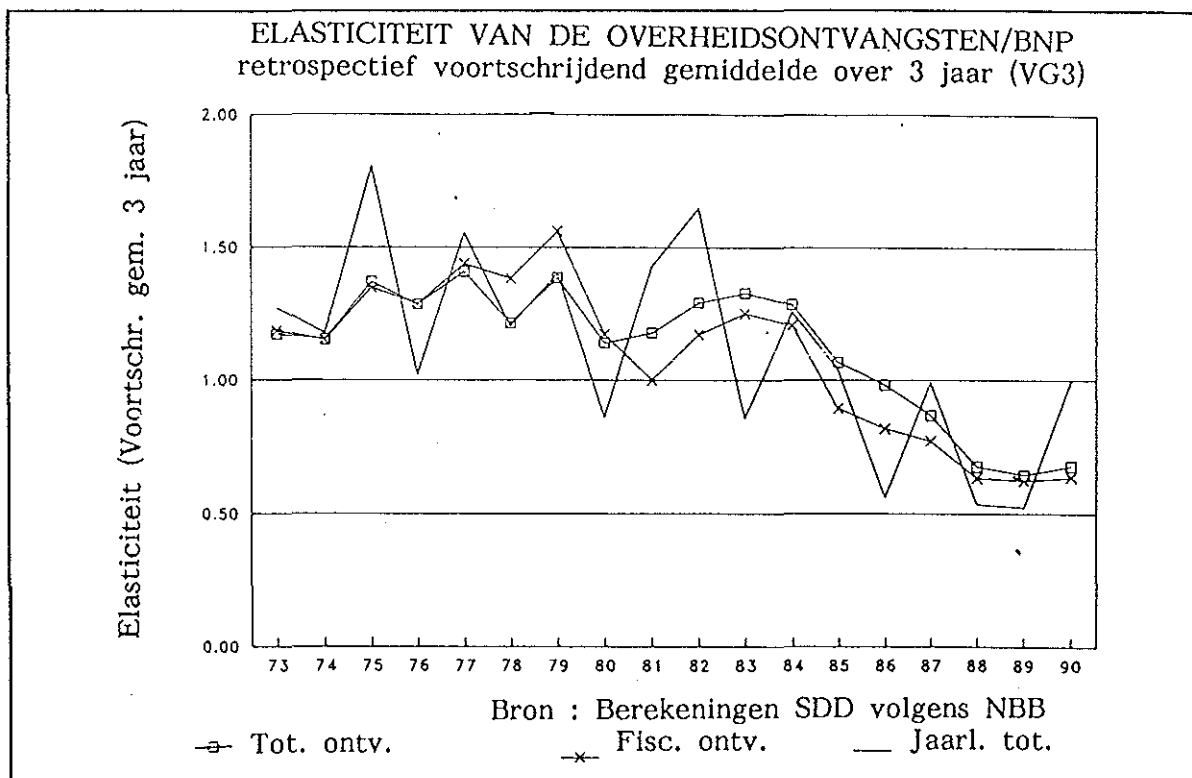
5) Met name de bladzijden 64 tot 66.

6) Zie de afdeling "Le système fiscal : réformes récentes et problèmes en suspens.", in Hoofdstuk IV : Problèmes de moyen terme des finances publiques, p. 61-76.

7) Ex post waargenomen en per definitie met inbegrip van zowel de "spontane" evoluties bij onveranderlijk beleid, als de nettoterugslag van de discretionaire maatregelen.

Grafiek

Trendmatig verloop van de ex-post elasticiteit van de totale overheidsontvangsten en van de fiscale ontvangsten - Gezamenlijke Overheid - Voortschrijdende gemiddelden over drie jaar.



Inzake reële uitgaven vertonen de resultaten van 1990 daarentegen een duidelijke continuïteit t.o.v. de vroegere evoluties, en meer bepaald t.o.v. de resultaten die sedert 1985 werden opgetekend.

Inzake gedefleerde lopende primaire uitgaven is voor de Gezamenlijke Overheid in 1990 een reële groei waargenomen die bijna identiek is met die van 1989 (0,7 %), en gevoelig lager ligt dan die van de jaren 1986-1988 (gemiddeld + 1,33 % per jaar).

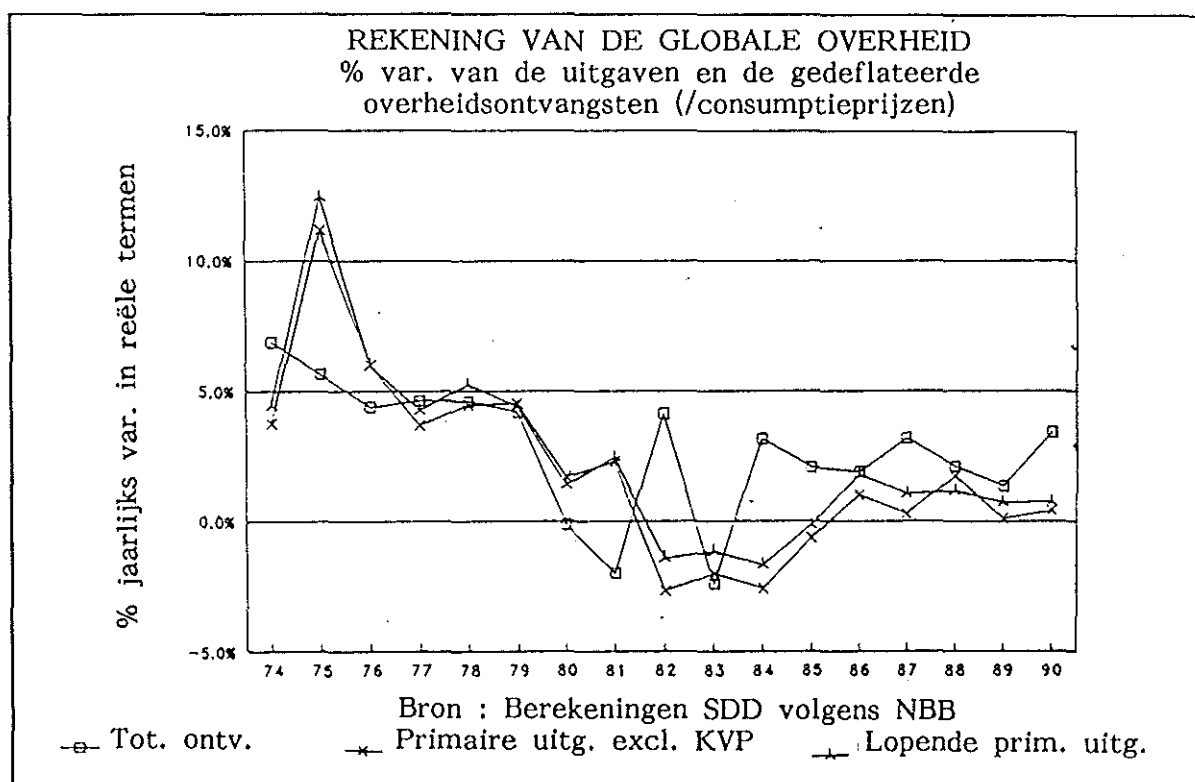
Op het vlak van de kapitaaluitgaven (GO), zijn de jaarlijkse schommelingen meer uitgesproken. In 1990 werd exclusief de KVP een inkrimping in reële termen opgetekend. Voor de kapitaaluitgaven inclusief KVP werd een aanzienlijke stijging genoteerd (+ 10,6 %) (dit is gedeeltelijk te verklaren door evoluties op het vlak van de financiering van de sociale huisvesting).

Inzake de gezamenlijke primaire uitgaven zonder KVP werd de groei in reële termen in 1990 bijgevolg goed in toom gehouden (+ 0,4 %, tegenover gemiddeld + 0,65 % in 1986-1987 en gemiddeld 0,9 % in 1988-1989). De gemiddelde groei van de laatste twee jaar (1989-1990) vertraagt zelfs duidelijk in verhouding tot de vorige jaren (1987-1988), namelijk 0,3 % per jaar in plaats van + 1 % per jaar (en 0,2 % per jaar in 1985-1986, maar -2,3 % per jaar in 1983-1984).

Op het vlak van de overdrachten aan particulieren (voornamelijk de overdrachten inzake Sociale Zekerheid), wordt een progressieve versnelling vastgesteld, met een reële gemiddelde jaarlijkse variatie op 2 jaar tijd van - 0,3 % in 1983-1984, 0,7 % in 1985-1986, 1,9 % in 1987-1988 en 2 % in 1989-1990.

Grafiek

Gezamenlijke Overheid : jaarlijks tempo van de reële groei van de totale overheidsontvangsten en van de primaire reële uitgaven.



B. Evoluties m.b.t. de deelsectoren in 1990 en 1991.

1. Vooraf.

De budgettaire resultaten die m.b.t. de componenten van de Centrale Overheid werden opgetekend, zijn in belangrijke mate vertekend door de overgangfase (8), die in de bijzondere financieringswet voor de jaren 1989 en 1990 was ingebouwd.

Ingevolge de transfert van bevoegdheden naar de Gemeenschappen en Gewesten diende de Regering ook haar budgettaire norm aan te passen. De oorspronkelijke doelstelling, d.i. een maximaal tekort van 405,4 miljard, werd daarom verminderd met het zogenaamde "natuurlijk tekort" van de Gemeenschappen en Gewesten. Voormeld "natuurlijk tekort" heeft evenwel geen bindende waarde t.o.v. de Gemeenschappen en Gewesten. Zij beschikken immers over de volledige budgettaire autonomie.

2. De begrotingen van de Centrale Overheid (CO).**2.1. De evolutie van de begrotingskredieten van de Nationale Centrale Overheid (NCO).**

Tabel 1 geeft een overzicht op basis van de begrotingskredieten van de NCO.

Tabel 1
Evolutie van de begrotingskredieten van de NCO
1989-1991.

	1989		1990			1991	
	i (1)	a	i	a	v	i	a
Ontvangsten	1039,0	1039,0	1110,6	1145,9	1145,3	1239,5	1233,4
% variatie			6,9%	10,6%	10,2%	11,6%	7,4%
Uitgaven	1411,6	1421,9	1457,3	1492,5	1481,9	1586,7	1588,9
% variatie			3,2%	5,2%	4,5%	8,9%	6,3%
Begr. Saldo	-372,6	-382,9	-346,6	-346,6	-336,6	-347,2	-355,5
Thes. verr.	-10,0	-10,0	-1,8	-1,8	-1,8	+1,4	+9,7
NFS (2)	-382,6	-392,9	-348,4	-348,4	-338,4	-345,8	-345,8
in % BNP	-6,5%	-6,6%	-5,6%	-5,3%	-5,1%	-4,9%	-4,9%
bnp	5917,1	5917,1	6273,9	6600,0	6591,5	7028,8	7017,6

i = initieel; a = na begrotingscontrole; v = vermoedelijk

- (1) Na de herziening voor de Staatshervorming en de daarmee samenvallende begrotingscontrole
 (2) De initiële cijfers bekomen als het verschil tussen de 405,4 miljard en het natuurlijk tekort van resp. -22,8; n -57,0; -59,6.

8) O.a. eenheid van kas ; artikel 75 van de bijzondere wet die voorziet dat bepaalde uitgaven door de Nationale Centrale Overheid kunnen gebeuren voor rekening van de Gemeenschappen en/of Gewesten.

2.2. De evolutie van de begrotingskredieten van de Gemeenschappen en Gewesten (G&G).

Tabel 2 geeft zoals voor de NCO een overzicht van de evolutie van de begrotingen van de Gemeenschappen en Gewesten.

Deze tabel bevat eveneens de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hebben op het ogenblik van het opstellen van dit verslag hun budgetcontrole 1991 beëindigd. Het was dus nog niet mogelijk alle aanpassingen aan de begrotingen voor het jaar 1991 te kennen.

Tabel 2
Evolutie van de begrotingskredieten van de
Gemeenschappen en Gewesten 1989-1991.

	miljarden					
	1989		1990		1991	
	i	a	i	a	i	a
Ontvangsten	635,4	635,4	643,0	644,4	703,9	n.b.
% variatie			1,2%	1,4%	9,4%	
Uitgaven	666,3	673,3	696,6	704,9	766,1	n.b.
% variatie			4,5%	4,8%	10,0%	
Begr. saldo NFS	-30,9	-37,9	-53,6	-60,5	-62,2	n.b.
in % BNP	-0,5%	-0,6%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	
bnp	5917,1	5917,1	6273,9	6600,0	7028,8	7017,6

3. De uitvoering van de begroting 1990.

3.1. Algemeen.

Tabel 3 geeft een overzicht van de begrotingsresultaten voor het jaar 1990. Gezien de Gemeenschappen en Gewesten niet over een eigen Thesaurie beschikten is hun begrotingsresultaat vevat in de navolgende saldi.

Tabel 3
De begrotingsresultaten van de Centrale Overheid in 1990.

	miljarden				
	Initieel	Aangepast	Realisaties	Verschillen	
NFS					
Totaal	401,1	-409,9	-393,5	16,4	beter
Nationaal	-348,4	-348,4	-365,8	-17,4	slechter
Gem. & Gew.	-52,7	-61,5	-27,8	33,7	beter
NCO					
Ontvangsten(a)	1110,6	1145,9	1143,1	-5,6	slechter
Uitgaven	1457,3	1492,5	1483,8	-11,5	beter
Begrotingssaldo	-346,6	-346,6	-340,7	5,9	beter
Thesaurieverr.	-1,8	-1,8	-25,1	-23,3	slechter
NFS	-348,4	-348,4	-365,8	-17,4	slechter
Gemeenschappen & Gewesten					
Ontvangsten	642,5	644,4	673,5	29,1	beter
Uitgaven	695,0	705,9	701,3	-4,6	beter
Begrotings- saldo (= NFS)	-52,7	-61,5	-27,8	33,7	beter

a) Gecorrigeerd voor de ontvangen maar nog niet op de rijksmiddelen geboekte ontvangsten ten belope van 20,9 miljard.

Dit beeld dient genuanceerd te worden aan de hand van vaststellingen zoals die weergegeven zijn in navolgende tabel 4. Inderdaad het tekort "nationaal" wordt bezwaard door stortingen van achterstallen aan de Gemeenschappen en Gewesten. Deze stortingen hebben het tegengestelde effect op de resultaten van de Gemeenschappen en Gewesten. Bovendien werden voor ongeveer 20 miljard terugbetalingen m.b.t. negatieve inkohieringen uitgesteld tot het begin van 1991.

Tabel 4
Gecorrigeerde realisaties voor 1990.

	miljarden		
	Nationaal	Deelgebieden	Totaal
NFS	-365,8	-27,8	-393,6
Correcties m.b.t.			
- doorstorting aan de Gemeenschappen & Gewesten			
+ middelen 1989 Brussel	+27,8	-27,8	0
+ ristorno's vorige jaren	+7,9	-7,9	0
- Uitgestelde terug- betalingen	-20,0		-20,0
- betalingen op voor- gaande jaren	-5,0		-5,0
GECORRIGEERD NFS	-355,0	-63,5	-418,6
NFS volgens aange- paste begrotingen	-348,4	-61,5	-409,9

3.2. De evoluties m.b.t. de Nationale Centrale Overheid.

De ontvangsten :

De cijfers zoals ze worden weergegeven in tabel 3 houden rekening met de correctie voor de geïnde, maar nog niet geboekte, ontvangsten (tegenpost in de "thesaurieverrichtingen"). Daaruit blijkt dat de realisaties de raming n.a.v. de begrotingscontrole benaderden. T.o.v. het vorige jaar werd een groei van 7,0% bekomen bij een BNP-groei van 7,3%. Deze evolutie is t.o.v. het recente verleden als een gunstige uitschieter te beschouwen. Zij is o.a. te verklaren door de vertraging die opgetreden is in de inkohieringen zodat terugbetalingen dienden uitgesteld te worden tot begin 1991 (verwacht impact $\pm 20,0$ miljard).

De uitgaven :

De kasuitgaven op de eigenlijke begrotingskredieten vertoonden in 1990, in vergelijking met de vorige jaren, een normaal verloop. De lopende uitgaven op het lopend jaar (85% van de totale kasuitgaven) groeiden met 4,6% t.o.v. het vorige jaar. De kapitaaluitgaven daarentegen daalden fors als resultaat van de overdrachten naar de Gemeenschappen en Gewesten.

Naast de daling op de kapitaaluitgaven wordt het resultaat op het niveau van de totale uitgaven (-2,8% t.o.v. vorig jaar) hoofdzakelijk verklaard door de daling van de uitgaven op de begrotingsfondsen (-34,4% t.o.v. vorig jaar). Deze uitgavenvermindering op fondsen t.o.v. vorig jaar is eveneens te verklaren door de Staatshervorming en meer bepaald door het aflopen van de achterstallige stortingen van *ristorno's* (1988 en vroeger) en door de daling van de uitgaven op het Wegenfonds. Die waren in 1989 nog voor een groot deel nationaal betaald.

De thesaurieverrichtingen :

Deze werden eveneens gecorrigeerd voor de ontvangen doch niet op de rijksmiddelen geboekte ontvangsten. Daarnaast kenden zij de weerslag van de vertraging in de doorstorting van derdengelden (EEG - 17,1 miljard ; provincies - 4,4 miljard, gemeenten - 23,2 miljard) welke vorig jaar werden vastgesteld. Die elementen worden evenwel meer dan gecompenseerd door de evolutie van de kasverrichtingen en van de delgings- en uitgifteverschillen. Deze laatste werden in 1990, in uitvoering van de regeringspolitiek, bijna tot nul herleid.

Het saldo :

Voormelde evoluties leiden tot een saldo dat na correctie m.b.t. ontvangsten en uitgavenverschuivingen en dankzij de sterk meevallende thesaurieverrichtingen, licht uitstijgt boven de ramingen.

*3.3. De realisaties in 1990 m.b.t. de Gemeenschappen en de Gewesten.**De ontvangsten :*

Het ontvangstenexcedent t.o.v. de ramingen, zoals dat blijkt uit tabel 3 is te verklaren door de doorstorting van middelen die verschuldigd waren voor 1989 en voorgaande jaren (zie tabel 4).

De uitgaven :

De uitgaven, inclusief deze op de begrotingsfondsen, blijken een normaal verloop gekend te hebben. Op de begrotingskredieten werd 90,8% geordonnanceerd op kredieten lopend jaar, waarop 87,6% effectief uit kas is gegaan. Aldus blijft een bedrag van 64,8 miljard (9,2% van het krediet) beschikbaar voor overdracht. In relatieve termen stemt dit overeen met de beschikbaar blijvende kredieten op nationaal vlak (9). Daardoor meent de Afdeling dat de uitgaven in de loop van het begrotingsjaar 1990 op kruissnelheid gekomen zijn.

Het saldo :

Dit oogt op het eerste zicht zeer positief. Nochtans kon dit alleen gerealiseerd worden op basis van de doorstorting van middelen m.b.t. vorige jaren. Exclusief die doorstorting zou een saldo gerealiseerd zijn dat 2 miljard boven de ramingen lag.

*

* *

Ten einde een beeld (tabel 5) te krijgen van de directe schuld van de G&G dient er een verrekening te gebeuren van de saldi op de rekening-courant R.C. van de G&G bij de NCO, van de gekende terugstortingen die door de deelgebieden moeten verricht worden in functie van art. 75 § 1 (10), en van de afrekening van de definitieve bepaling van de toegewezen middelen 1990.

9) Slechts de helft van de voor overdracht beschikbare kredieten werd in het verleden ook effectief overgedragen.

10) Betalingen verricht door NCO voor rekening van G&G

Tabel 5
Schuld of vermogenspositie per eind 1990

	Rek.-Cour. (1)	Terugvord. Wegenfonds (2)	Te storten ontv.1990 (3)	Totaal (4)=1- (2)+(3)
Vlaamse Gemeenschap	2.118	3.519	1.771	370
Waals Gewest	7.580	1.794	288	6.074
Brusselse Gewest	3.732	718	73	3.087
Franse Gemeenschap	-9.369	-	1.302	-8.067
GGC	1.067	-	7	1.074
Totaal	5.128	6.031	3.441	2.538

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat per eind 1990 alleen de Franse Gemeenschap een schuld heeft die ongeveer 8,0 miljard beloopt. De andere Gemeenschappen of Gewesten hadden per eind 1990 nog geen rechtstreekse schuld aangegaan.

4. De begroting 1991.

4.1. De begroting van de Nationale Centrale Overheid voor 1991.

Hierna wordt getracht de evolutie van de ontvangsten (tabel 5) en de uitgaven (tabel 6) tussen 1990 en 1991 te verduidelijken.

De ontvangsten :

De evolutie van de ontvangsten (tabel 5) kan, het best geanalyseerd worden op het niveau van de totale ontvangsten (d.w.z. voor transfert naar de Gemeenschappen en Gewesten). Voornamelijk ingevolge de afschaffing van de begrotingsfondsen en de daarmee gepaard gaande integratie van de eigen ontvangsten (die vroeger op die fondsen werden aangerekend doch die nu opgenomen zijn in de totale ontvangsten) wordt gerekend op een groei die deze van het BNP moet benaderen. Dit verklaart ook waarom de fiscale ontvangsten op een lager niveau evolueren en waarom de niet-fiscale ontvangsten fors stijgen.

Exclusief de toegewezen ontvangsten, d.w.z. de ontvangsten eigen aan de begrotingsfondsen, zouden de totale ontvangsten op basis van de initiële cijfers groeien met 3,4% en op basis van de aangepaste begroting met 3,0%.

Tabel 6
De evolutie van de totale en de rijksmiddelen-
ontvangsten 1990-1991.

	miljarden			
	1990		1991	
	i	a	i	a
Totale ontvangsten	1810,9	1853,4	1971,4	1974,7
% variatie			8,9%	6,5%
- fiscale	1730,5	1751,6	1837,6	1824,1
% variatie			6,2%	4,1%
- niet-fiscale	80,4	101,8	133,8 (1)	150,6 (1)
% variatie			66,5%	47,9%
w.o. rijksmiddelen	1110,6	1148,7	1239,5	1233,4
% variatie			11,6%	7,4%
- fiscale	1044,4	1061,1	1121,3	1097,8
% variatie			7,4%	3,5%
- niet-fiscale	66,2	87,6	118,2	135,7
% variatie			78,4%	54,9%

(1) W.o. resp. 58,6 en 66,4 miljard ontvangsten (toegewezen ontvangsten + eigen ontvangsten van ondertussen afgeschafte fondsen) die in 1991 in de niet-fiscale ontvangsten werden opgenomen.

De uitgaven :

De evolutie van de kredieten tussen 1990 en 1991 zoals weergegeven in tabel 7 wordt, ten dele, zoals voor de ontvangsten verklaard door de afschaffing van de begrotingsfondsen. Daardoor dienden uitgaven die via de "oude" begrotingsfondsen liepen, nu geïntegreerd te worden als gewone begrotingskredieten of als zogenaamde variabele kredieten. De tabel 7 geeft een overzicht van de uitgavengroei. Indien men de verrichtingen die betrekking hebben op de reïntegratie van de begrotingsfondsen uitsluit dan zouden de totale kredieten (aangepaste begroting) met 2,5% stijgen.

Tabel 7
De evolutie van de uitgaven tussen 1990 en 1991.

	miljarden			
	1990		1991	
	i	a (1)	i	a
Totale uitgaven	1457,2	1485,6	1586,5	1588,9
% variatie			8,9%	7,0%
- primaire	894,4	884,5	948,1	948,1
% variatie			6,0%	7,2%
- rentelasten	562,8	601,1	638,4	640,8
% variatie			13,4%	6,6%

(1) na tweede aanpassingsblad.

Al deze cijfers zijn gunstig beïnvloed door de uitdoving van de kredieten voor bevoegdheden die overgedragen zijn aan de Gemeenschappen en Gewesten. Bovendien staan er een niet onbelangrijk pakket van debudgetteringen op stapel of werden ze reeds doorgevoerd o.a. Delcrederedienst : 12 miljard ; Sabena : 6 miljard ; RSVZ : 10 miljard ; fiscale terugbetalingen : 14 miljard ; BDBL-EOGFL : 15 miljard.

Zoals uit de Algemene Toelichting bij de aanpassing van de begroting voor 1991 blijkt is er per einde 1990 nog een belangrijk bedrag in omloop aan vastleggingen - 107,9 miljard. (te vergelijken met de 50,1 miljard ordonnanceringen en 38,9 miljard vastleggingen die in de aangepaste begroting voor 1991 ingeschreven staan).

Saldo :

Rekening houdend met de schatkistverrichtingen die geraamd worden op + 9,7 miljard is de NCO er in geslaagd het netto te financieren saldo terug te brengen tot 345,8 miljard of 4,9% van het BNP.

4.2. De begrotingen van de Gemeenschappen en Gewesten voor 1991.

4.2.1. *De globale cijfers.*

Op basis van de goedgekeurde begrotingen wordt het volgend beeld bekomen.

Tabel 8.
Begrotingen Gemeenschappen en Gewesten 1991 (11).

	miljarden				
	1990		1991	Verschil	
	i	a	i	in %	
	(1)	(2)	(3)	(1):(3)	(2):(3)
Ontvangsten	643,0	644,4	699,4	+8,1%	+8,5%
Uitgaven	696,6	704,9	762,0	+9,4%	+8,1%
Saldo	-53,6	-60,5	- 62,6		

Op basis van de cijfers van het advies mocht het toegelaten tekort voor 1991 -67,5 miljard belopen.

De interpretatie van bovenstaande cijfers kan alleen op een correcte manier gebeuren indien de initiële begrotingen met elkaar vergeleken worden. Inderdaad, niet alle Gemeenschappen en Gewesten passen de gewijzigde wetten op de Rijkscomptabiliteit toe. D.w.z. sommige deelgebieden herzien wel hun uitgavenbegroting, wat traditioneel de gewoonte geworden was, doch niet hun ontvangstenbegroting. Daardoor blijkt uit de aangepaste begrotingen een deficit dat hoger ligt dan de realiteit die erachter schuilgaat. Bovendien hebben niet alle G&G hun begrotingscontrole beëindigd.

11) Exclusief Duitstalige Gemeenschap en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

4.2.2. De analyse per Gemeenschap of Gewest.

a. Algemeen

Zoals in het advies voor het jaar 1992 wordt uiteengezet dient de analyse, zoals zij vorig jaar werd naar voor gebracht, verder verfijnd te worden. Met name dient het concept "te financieren saldo" verruimd zodat ook de gedebudgetteerde sector wordt inbegrepen. Dit houdt in dat de aflossingen in de "traditionele" begrotingsvoorstelling afgezonderd worden van de overige primaire uitgaven en dat de ontleningsmachtigingen, die overeenkomen met de nieuwe uitgaven in de gedebudgetteerde sector, worden toegevoegd aan de primaire uitgaven⁽¹²⁾.

Gezien de simulaties uit het advies voor het jaar 1991 niet op die basis werden uitgevoerd en vooral gezien de nog voor verbetering vatbare informatie m.b.t. de gedebudgetteerde sector wenst de Afdeling een genuanceerde uitspraak te doen betreffende de naleving van de voor de Gemeenschappen en Gewesten vooropgestelde normen

Ter herinnering wordt hierna per Gemeenschap of Gewest een tabel gegeven met de ontvangsten en uitgaven zoals zij opgenomen waren in het advies, dat de Afdeling vorig jaar heeft uitgebracht. Daarnaast worden de werkelijke begrotingscijfers gegeven.

Op het ogenblik van de opstelling van dit verslag had alleen de Franse Gemeenschap haar begrotingscontrole nog niet beëindigd. De vergelijkingen die hierna m.b.t. de aangepaste begrotingen worden gegeven dienen met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd gezien sommige deelgebieden wel hun middelenbegroting herzien (wat wettelijk verplicht is) en andere dit niet doen.

Uit de aanpassingen, zoals die ons bekend waren is bovendien niet steeds af te leiden of de wijzigingen al dan niet structureel zijn, of in hoeverre ze bijkomende al dan niet éénmalige verhogingen van interest- of aflossingslasten betreffen.

Ter informatie wordt in bijlage II per Gemeenschap of Gewest een niet-geüniformiseerd overzicht gegeven van de investeringsmiddelen die het deelgebied heeft voorzien in de respectieve initiële begrotingen.

12) Er wordt op gewezen dat in dit hoofdstuk de primaire uitgaven gedefinieerd worden als de totale in de begroting voorziene uitgaven min de rentelasten op de directe schuld, wat in overeenstemming is met het advies dat vorig jaar werd gegeven. Dit in tegenstelling met het advies voor het jaar 1992 waar, ten gevolge van de verrekening van de debudgettering, de primaire uitgaven restrictiever geïnterpreteerd worden; m.n. worden de totale uitgaven verminderd met de interesten op de directe en de gedebudgetteerde schuld evenals met de aflossingslasten op de gedebudgetteerde schuld; zij worden evenwel verhoogd met de gecorrigeerde ontleningsmachtigingen die de bijkomende uitgaven in de gedebudgetteerde sector vertegenwoordigen. De gecorrigeerde ontleningsmachtigingen worden bekomen door de totale ontleningsmachtigingen die opgenomen zijn in de begrotingswet te verminderen met die machtigingen waarvoor de overheid alleen rente tussenkomsten ontvangt.

b. Vlaamse Gemeenschap.

Onderstaande tabel 9 geeft voor de Vlaamse Gemeenschap de voormelde cijfers.

Tabel 9
Vergelijking van het advies met de begroting
Vlaamse Gemeenschap 1990 - 1991.

	miljoenen					
	Advies '90 voor 1990	Advies '90 voor 1991	Begroting 1990(i)	Begroting 1990 (a)	Begroting 1991(i)	Begroting 1991 (a)
Ontvangsten	349124,0	368854,0	349124,4	351305,1	378898,8	391299,8
% variatie		5,7%			8,5%	11,4%
Uitgaven	377918,0	404872,0	377917,6	380115,6	410662,9	422241,1
% variatie		7,1%			8,7%	11,1%
- Primaire uitgaven	377918,0	402209,0	376642,6	379440,6	409962,9	421541,1
% variatie		6,4%			8,8%	11,1%
w.o.						
+ Intr. op gedeb.	n.b.	n.b.	14708,8	14708,8	13458,0	21965,7
+ Aflossing op gedeb.	n.b.	n.b.	4005,9	4005,9	3069,0	3059,0
- Intr op dir.schuld.		2663,0	1275,0	675,0	700,0	700,0
Saldo	-28794,0	-36018,0	-28793,2	-28810,5	-31764,1	-30941,3
Gecorrigeerde ontlenings- machtigingen % variatie			15718,3	15843,3	16307,6 3,7%	16307,6 2,9%

In bovenstaande tabel kunnen de verschillen tussen de cijfers van het advies en de in de initiële begroting ingeschreven ontvangsten verklaard worden door de denataliteitsevolutie, de transferten op basis van artikel 65 § 5 (13) van de bijzondere financieringswet, de inflatie, de spontane reële groei bij ongewijzigde wetgeving van de gewestelijke belastingen en de autonome verhoging van de aanslagvoeten m.b.t. sommige gewestelijke belastingen.

De toename van de middelen, zoals voorzien in de aangepaste begroting 1991 vloeit voornamelijk voort uit de inschrijving van de nog beschikbare fondsensaldi per eind 1990 (9,3 miljard). Het betreft hier "fictieve" ontvangsten. De bijkomende aangroei wordt verklaard door de toename van de inflatie welke een verhoging van de over te dragen middelen voor 1991 tot gevolg had.

Uit deze tabel blijkt dat qua saldi (traditionele begrotingsvoorstelling) de vooropgestelde norm wordt gehaald. Indien we in deze cijfers de gedebudgetteerde sector integreren, dan zou daaruit een overschrijding van de norm (o.a. doordat de jaarlijkse bijkomende ontleningsmachtigingen duidelijk boven de aflossingen op de indirecte schuld liggen) blijken. Bovendien heeft de Vlaamse Gemeenschap in de aanpassing bij de begroting 1991 -9,3 miljard ontvangsten van fondsen ingeschreven.

13) Transferten van de middelen van die instellingen die gekozen hebben voor een unicomunautair statuut. Deze middelen zaten voorheen in de begrotingsdotatie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Daartegenover staan voor eenzelfde bedrag uitgaven. Er dient op gewezen dat de boekingen van dat soort ontvangsten een zuivere boekhoudkundige verrichting is die geen "verse" middelen met zich brengt m.a.w. indien de voorziene uitgaven ook werkelijk gerealiseerd worden dan zou dit aanleiding geven tot een verhoging van het te financieren saldo met 9,3 miljard. Daarnaast doet de Vlaamse Gemeenschap meer en meer een beroep op de techniek van de vastleggingsmachtigingen, waardoor nu programma's opgestart worden die in de toekomst zullen uitmonden in effectieve financiële verplichtingen. Dergelijke handelswijze beperkt de toekomstige beleidsruimte en is daardoor in strijd met de intertemporele neutraliteit die door de Afdeling werd vooropgesteld.

Daarnaast wordt de interpretatie van de gegevens m.b.t. de debudgettering, vastleggingsmachtigingen en vastleggingen bemoeilijkt door een gebrek aan meerjarenprogrammatische.

Deze elementen doen de Afdeling besluiten dat de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, op termijn slechts structureel gezond kan worden gehouden indien zeer nauwlettend wordt toegezien op de evolutie van de van gedebudgetteerde sector. In dat kader zullen o.a. de evoluties met betrekking tot de uitvoering van het leefmilieuplan en de huisvesting van de bejaarden, om slechts die sectoren te vermelden waar de problemen het grootst zijn, van nabij moeten gevolgd worden. In bijlage I wordt een overzicht gegeven van de gedebudgetteerde schuld per eind 1990. In het bekomen totaal dient gewezen op de schuld van de sector huisvesting die slechts ten dele moet terugbetaald worden door het Gewest. Van zodra de effectieve verdeling van de huisvestingschulden over de Gewesten vaststaat, zal overgegaan worden tot een verdere uitsplitsing van de schulden die effectief ten laste zijn van de Gewesten en diegene waarvoor alleen rentetussenkomsten worden verleend.

c. De Franse Gemeenschap.

Tabel 10 geeft de cijfers voor de Franstalige Gemeenschap.

Tabel 10
Vergelijking van het advies met de begroting
Franse Gemeenschap_1990 -1991.

	miljoenen					
	Advies' 90 voor 1990	Advies' 90 voor 1991	Begroting 1990(i)	Begroting 1990(a)	Begroting 1991(i)	Begroting 1991(a)
Ontvangsten	173445,0	178324,0	173445,3	173445,3	183087,3	n.b.
% variatie		2,8%			5,6%	
Uitgaven	179971,0	185334,0	179980,9	182321,2	190454,2	n.b.
% variatie		3,0%			5,8%	
Primaire uitgaven	179971,0	184730,0	179980,9	182321,2	190154,2	
% variatie		2,6%			5,7%	
w.o.						
+ Intr. op gedeb.	n.b.	n.b.	n.b.	2663,5	2802,0	
- Aflossing op gedeb.	n.b.	n.b.	n.b.	193,5	214,2	
Intr op dir.schuld.	0,0	604,0	0,0	0,0	300,0	
Saldo	-6526,0	-7010,0	-6535,6	-9504,0	-7366,9	n.b.
Gecorrigeerde ontlenings- machtigingen % variatie			1340,0	2840,0	1410,0 +5,2%	n.b.
Fondsen			+679,0	-1366,0	-596,2	n.b.

De ontvangstenverschillen tussen het advies en de initiële begroting kunnen verklaard worden door de evolutie van de denaturaliteitscoëfficiënt voor wat de toegewezen middelen op de BTW betreft en door de transferten op basis van artikel 65 § 5 (14) van de bijzondere financieringswet en de inflatie-evolutie voor wat de personenbelasting betreft. De Gemeenschap had haar begroting opgesteld uitgaande van een inflatie van 4% waardoor voor bijna 2 miljard meer middelen ingeschreven konden worden dan die welke de Nationale Overheid op basis van de "voorlopige" over te dragen middelen zou storten. Ten opzichte van de aangepaste middelenraming zoals weerhouden in de budgetcontrole 1991 is dit een overschatting van ongeveer 700 miljoen.

De uitgaven waren gebaseerd op dezelfde inflatie-evolutie. Het daaruit bekomen saldo lag boven het volgens het advies toegelaten niveau. Daarnaast werd ook een negatief saldo geraamd op de begrotingsfondsen. Op basis van de relatief beperkte informatie m.b.t. de debudgetteringen blijkt dat deze op een gunstige wijze het totaal beeld van de communautaire financiën beïnvloeden (de aflossingen zijn groter dan de ontleningsmachtigingen).

14) Transferten van de middelen van die instellingen die gekozen hebben voor een unicommunautair statuut. Deze middelen zaten voorheen in de begrotingsdotatie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De evolutie van de ontvangsten op basis van de financieringswet. De financiële toestand eind 1990 en de relatief hoge uitvoeringsgraad m.b.t. de uitgaven evenals de financiële implicaties van de nog uit te voeren beloften (w.o. weddeverhoging en tewerkstellingsstabilisatie) aan het onderwijspersoneel maken dat de Franse Gemeenschap naar een moeilijke begrotingstoestand evolueert.

De gedebudgetteerde schuld per eind 1990 is gegeven in bijlage I.

d. Het Waalse Gewest.

In navolgende tabel worden de evoluties van de ontvangsten en uitgaven m.b.t. het begrotingsjaar 1991 gegeven.

Tabel 11
Vergelijking van het advies met de begroting
Waals Gewest 1990 - 1991.

	Advies 90 voor 1990	Advies 90 voor 1991	Begroting 1990(i)	Begroting 1990(a)	Begroting 1991(i)	Begroting 1991(a)
Totaal ontvangsten	85220,0	90884,0	85219,8	85219,8	92308,3	94826,3
% variatie		+6,6%			+8,3%	+11,3%
Totaal uitgaven	98720,0	108755,0	98719,6	102505,1	110208,8	112809,9
% variatie		+10,2%			+11,6%	+10,1%
- Primaire uitgaven	98720,0	107506,0	98719,6	102505,1	110208,8	112809,9
% variatie		+8,9%			+11,6%	+10,1%
w.o.						
+ Intr. op gedeb.	n.b.	n.b.	4000,0	4016,3	5520,4	5520,4
+ Aflossing op gedeb.	n.b.	n.b.	2770,0	2763,7	1440,5	1440,5
- Intr op dir.schuld.	-	1249,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	-13500,0	-17871,0	-13499,8	-17285,3	-17900,0	-17983,6
Gecorrigeerde ontlenings- machtigingen % variatie			2384,5	2384,5	2407,0 +0,9%	2407,0
Begrotingsfondsen	-	-	-199,0	-199,0	-412,5	-412,5

De evolutie met betrekking tot de initiële ontvangsten (verschil tussen advies en begroting) kan verklaard worden door de variatie van de fiscale capaciteit, de inflatie en een beperkte reële groei van de gewestelijke belastingen welke niet verrekend was in het advies. De aangepaste ontvangstenbegroting is het resultaat van enerzijds de herziening van de toegewezen middelen 1990 en 1991 en anderzijds van de opname van structurele toegewezen inkomsten. Deze vloeien voort uit de nieuwe milieuwetgeving die onder andere milieuheffingen voorziet.

De uitgaven werden n.a.v. de budgetcontrole verhoogt met kredieten voor niet-structurele akties en met variabele kredieten (= de toegewezen ontvangsten) ter sanering van het leefmilieu.

De saldi voor 1990 en 1991 liggen op de lijn vooropgesteld in het advies. Zelfs na verrekening van de relatief beperkte, debudgetteringen blijft een positief beeld behouden. Bovendien wordt voor ongeveer 200 à 400 miljoen ingeteerd op de saldi van de fondsen

Het Waalse Gewest beschikt als enige over een meerjarige programmatie die evenwel slechts de lopende legislatuur omvat. Daarin wordt uitgegaan van een strikt evenwicht op middellange termijn tussen vastleggingsmachtigingen, vastleggingen en ordonnanceringen.

Bijlage I geeft de evolutie van de gedebudgetteerde schuld per eind 1990 zoals die op basis van informatie uit verschillende bronnen kon worden afgeleid. Hier gelden dezelfde opmerkingen als voor de Vlaamse Gemeenschap.

e. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Tabel 12
Vergelijking van het advies met de begroting 1991 - Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
1990 - 1991.

	miljoenen					
	Advies '90 voor 1990	Advies '90 voor 1991	Begroting 1990(i)	Begroting 1990(a)	Begroting 1991(i)	Begroting 1991(a)
Totaal ontvangsten	29543,0	31985,0	29656,0	29656,0	32687,5	32687,5(1)
% variatie		8,3%			10,2%	10,2%
Totaal uitgaven	35058,0	38608,0	35145,1	35820,7	39109,5	44284,9
% variatie		10,1%			11,3%	23,6%
- Primaire uitgaven	35058,0	38098,0	35145,1	35820,7	38890,5	44196,1
% variatie		8,7%			10,7%	23,4%
w.o.						
+ Intr. op gedeb.	n.b.	n.b.	3634,5	4178,4	3899,1	5529,1
+ Aflossing op gedeb.	n.b.	n.b.	4168,9	4168,9	2816,7	2816,7
- Intr op dir.schuld.	0,0	510,0	0,0	0,0	219,0	88,8
Saldo	-5515,0	-6623,0	-5489,1	-6164,7	-6422,0	-11597,4
Gecorrigeerde ontlenings- machtigingen			4504,0	4504,0	2920,0	2920,0
% variatie					-35,2%	-35,2%
Fondsen			-2868,7	-2868,7	-6634,3	-6634,3

(1) geen aanpassing van de middelenbegroting ingediend.

De verschillen op het vlak van de ontvangsten kunnen op dezelfde wijze verklaard worden als deze van het Waalse Gewest en Vlaamse Gewest.

De Brusselse Executieve heeft in tegenstelling met de wettelijke vereisten geen aangepaste middelenbegroting neergelegd. De te verwachten aanpassing op basis van de begrotingscontrole van de NCO zou zeer beperkt zijn. De evolutie van de gewestelijke belastingen in het bijzonder de successierechten doet het vermoeden ontstaan dat een meerwaarde t.o.v. de raming zou kunnen gerealiseerd worden van ongeveer 1 miljard.

De uitgaven werden ten gevolge van het aanpassingsblad 1991 met meer dan 5 miljard verhoogd. Deze bevatten een gedeelte aflossing en interestlasten m.b.t. de huisvestingsschulden. Daarnaast betreft het vermoedelijk toevallige meeruitgaven. Bij volledige uitvoering van de begroting zouden ze evenwel leiden tot een forse achteruitgang van de financiële toestand van het Gewest.

Het saldo van de initiële begroting ligt ongeveer op de lijn van het advies. Zelfs na verrekening van de debudgettering die iets hoger liggen dan de aflossingen blijft het beeld positief. De saldi op de fondsen zullen in het vooruitzicht van de afschaffing volgend jaar, zoveel mogelijk opgebruikt worden. Dit kan, op basis van de voorliggende begrotingsramingen tot een ontsporing leiden die gelijk zou kunnen zijn aan het absolute bedrag van het begrotingsaldo zelf (\pm 6 miljard). De Brusselse Executieve meent evenwel een gelijkaardig bedrag te kunnen terugvorderen van de Nationale Centrale Overheid.

Op basis van de aangepaste begroting wordt een saldo bekomen dat beduidend (bijna verdubbeling) slechter is.

De gedebudgetteerde schuld van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die in bijlage II is gegeven beloopt 44,8 miljard en ligt daardoor boven het totaal aan jaarlijkse middelen die dit Gewest ontvangt. Er weze hier nogmaals op gewezen dat werd rekening gehouden met de totale schuld van de huisvestingsector.

Om aangehaalde redenen zal het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een zeer strikt begrotingsbeleid moeten blijven volgen. Bovendien zijn de evolutie van enerzijds de toegewezen personenbelasting en anderzijds de uitgaven m.b.t. de lokale besturen van die aard dat voor de overige materies weinig expansie-ruimte blijft.

Bijlage I : Gedebudgeteerde schuld van de Gemeenschappen en Gewesten per eind 1990.

Omschrijving	Vlaamse Gemeen- schap	Waalse Gewest	Brusselse Hoofdste- delijke Gewest	Franse Gemeen- schap	Duitse Gemeen- schap	Sub- totaal	Nat. Centrale Overheid	ALGEMEEN TOTAAL
Lokale en regionale besturen	24783.6	15022.7	12159.3			51965.6	42426.2	94391.8
Onderwijs en cultuur	17674.8			14813.2		32488.0		32488.0
- Universitair onderwijs	11133.9			14813.2		25947.1		25947.1
- Schoolgebouwen	3973.4					3973.4		3973.4
- OVW	1210.9					1210.9		1210.9
- Philharmonie	31.1					31.1		31.1
- BRT/RTBF	1325.5					1325.5		1325.5
Sociale sector	10114.5		1570.4			11684.9	60782.3	72467.2
Leefmilieu	12106.9	438.7				12545.6		12545.6
Watervoorziening	3428.7	8379.9	19.2			11827.8		11827.8
Huisvesting	86009.5	65262.4	16717.7			167989.6		167989.6
- Huisvestingsmaatschappijen	13654.3					13654.3		13654.3
- Premies	22544.9	2323.2	4.2			24872.3		24872.3
- Amortisatiefonds	49810.4	62939.2	16713.5			129463.1		129463.1
Nationale sectoren	24546.5	16274.5				40821.0	181353.0	222174.0
Openbaar vervoer	200.9		13160.6			13361.5		13361.5
G.O.M.B. - S.D.R.B.			1166.1			1166.1		1166.1
Regie der Gebouwen						0.0	112.2	112.2
Leningen vreemde staten						0.0	4000.0	4000.0
Wetensch. Onderzoek						0.0	2386.5	2386.5
TOTAAL	178865.6	105378.2	44793.3	14813.2		343850.3	291060.2	634910.5
TOTAAL (excl. huisvesting)	92856.0	40115.8	28075.6	14813.2		175860.6	291060.2	466920.8

Bijlage II : Evolutie van de investeringsuitgaven van de Gemeenschappen en Gewesten (1)

	1990 f	1991 f
Vlaamse Gemeenschap		

vastleggingsmachtigingen (2)	25174.2	28084.4
(ordonnanceringen)	(17787.0)	(23155.2)
vastleggingsmachtigingen	17270.0	21484.3
Waalse Gewest		

vastleggingen (2)	16019.5	16255.4
(ordonnanceringen)	(12200.0)	(14982.6)
vastleggingsmachtigingen	4027.0	4027.0
Franse Gemeenschap		

vastleggingen (2)	1588.1	1457.5
(ordonnanceringen)	(1534.9)	(1268.2)
vastleggingsmachtigingen	2840.0	2730.0
Brussels Hoofdstedelijke Gewest		

vastleggingen (2)	9533.0	
(ordonnanceringen)	(4260.5)	
vastleggingsmachtigingen	4754.0	2920.0

(1) Gebaseerd op niet-geuniformeerde inlichtingen van de Gemeenschappen en Gewesten

(2) Gesplitst VK + NGK

B I J L A G E II**UITBREIDING VAN ENKELE TECHNISCHE ASPECTEN**

- II.1. Macro-economische en financiële hypothesen die gehanteerd werden in de diverse simulaties m.b.t. de Gezamenlijke Overheid (GO) en haar subsectoren.
- II.2. De saneringsmarges op het niveau van entiteit "I" en hun mogelijke verdeling.
- II.3. Methodologische aanpassingen aan de normatieve simulaties m.b.t. de G&G.
- II.4. Hypothesen en globale resultaten van de normatieve simulaties betreffende de G&G.

Bijlage II.1.

Macro-economische en financiële hypothesen die gehanteerd werden in de diverse simulaties m.b.t. de Gezamenlijke Overheid (GO) en haar sub-sectoren.

De recente internationale gebeurtenissen evenals de vertraging van de internationale conjunctuur die sinds de zomer van 1990 kan worden vastgesteld en die zich sindsdien heeft uitgediept, bevestigen dat de uitzonderlijke externe en interne groeivoorwaarden die de Belgische economie gedurende de laatste drie jaar (1988-1990) gekend heeft niet zomaar mogen geëxtrapoleerd worden. Achteraf bekeken zou men kunnen stellen dat deze prestaties in zekere mate een tijdelijk inhaalmanoeuvr vormden op het einde van een lange periode van structurele aanpassingen op het vlak van de inkomens, de uitgaven en de interne kosten.

Elke denkoefening met betrekking tot het verderzetten en het beëindigen van de sanering van de Belgische openbare financiën dient zich noodzakelijkerwijze te integreren in een middellange termijn perspectief (4 tot 5 jaar minstens), en moet daarom uitgedrukt worden als een "cyclisch gemiddelde". Daarbij wordt afstand gedaan van de onvermijdelijke fluctuaties rond een aantal trends en strategieën, ongeacht of deze te maken hebben met de potentiële reële groei van de economie of met de verwachte reële impliciete intrestvoet op de schuld.⁽¹⁵⁾

De "normatieve" aanbevelingen uitgewerkt door de Afdeling kaderen in dit perspectief op middellange termijn, gezien per definitie het detail van de conjuncturele fluctuaties en van de toekomstige cycli met betrekking tot de groei, de inflatie en de intrestvoeten niet gekend zijn.

De diverse simulaties werden gerealiseerd op basis van gemeenschappelijke macro-economische en financiële hypothesen die als volgt kunnen worden samengevat:

- 2,5% gemiddelde reële groei van het BNP in 1992-1995 (vier jaar), dit is een gemiddelde dat dicht aansluit bij de recente ramingen van de trendmatige groeivoet van de Belgische economie;
- 3,3% jaarlijkse groei van de BNP-deflator wat in het totaal over de periode 1992-1995 een gemiddelde trendmatige groei van het nominale BNP van 5,9% geeft;

15) Deze laatste wordt ten andere beïnvloed door de verwachte evoluties met betrekking tot de inflatie en door de verwachtingen op het vlak van de gemiddelde impliciete nominale intrestvoet, die zelf functie is van de strakke en inerte determinanten uit het verleden - de rentevoeten van de leningen op lange termijn evenals hun vervaldagkalender - en de verwachte evoluties met betrekking tot de rentevoeten op lange en korte termijn op de nieuwe uitgiften.

- 3,3% jaarlijkse groei van de consumptieprijzen;
- een verwachte daling van 0,8% in vier jaar (1992-1996) van de gemiddelde impliciete intrestvoet op de netto schuld (excl. financiële activa). De impliciete rentevoet voor 1992 wordt verondersteld gelijk te zijn aan de verwachte gemiddelde intrestvoet voor 1991 (9,4%)

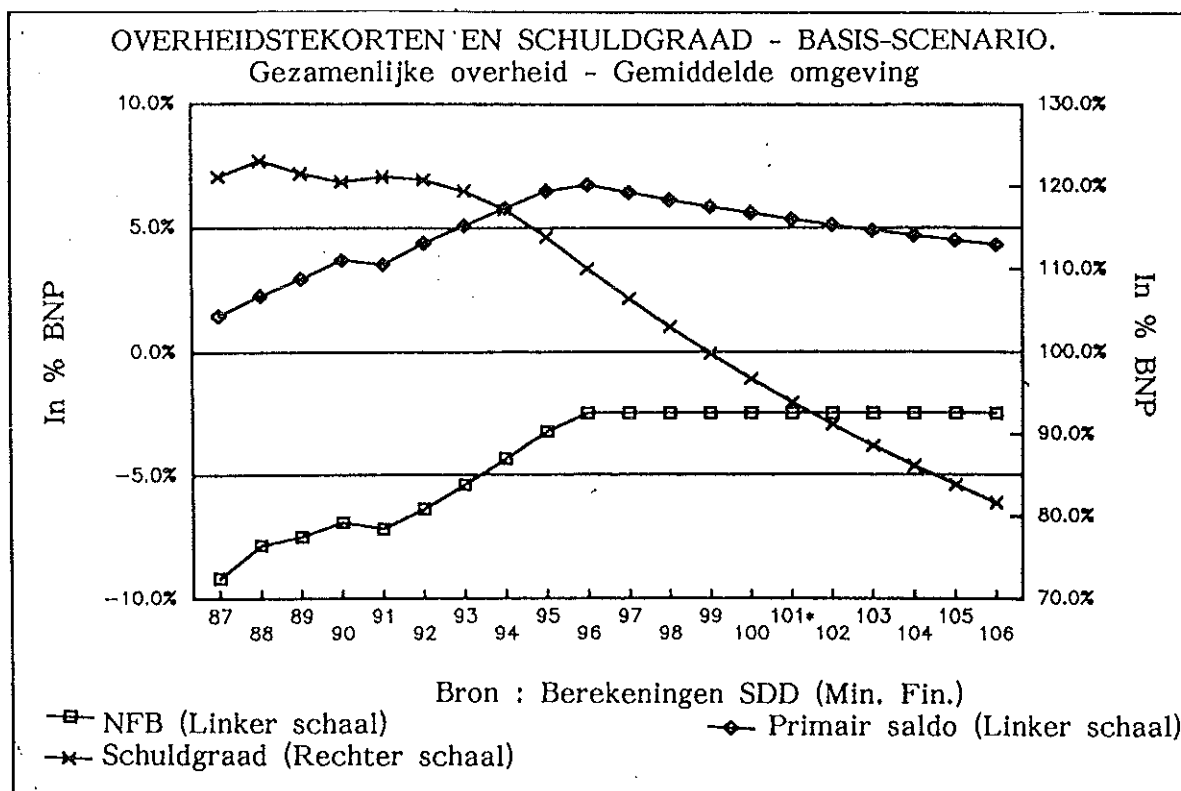
In zijn geheel genomen belooft het verschil tussen de gemiddelde impliciete rentevoet op de schuld en de gemiddelde nominale groeivoet van het BNP, op basis van de weerhouden hypothesen en over een periode van vier jaar (1992-1995) ongeveer 3,2 % dit verschil zou evenwel in 1995 teruggebracht worden tot 2,9% en in 1996 tot 2,7%.

In die voorwaarden, met betrekking tot de internationale en binnenlandse omgeving, die als gemiddeld gunstig kunnen worden beschouwd, zouden de netto te financieren saldi (in hun ruime betekenis d.w.z. met inbegrip van de netto debudgettering en de kredietverleningen en participaties) van de Gezamenlijke Belgische Overheid teruggebracht kunnen worden onder de 3,5% van het BNP in 1995. Dit is slechts mogelijk indien het "structureel" (excl. specifieke verrichtingen) te financieren saldo van de vertrekbasis (1991) niet boven de 7,1% van het BNP ligt (6% exclusief kredietverleningen en participaties). Bovendien moet de dubbele normatieve aanbeveling (16) die weerhouden was in het advies van 1990 als gemiddelde over de periode 1992-1995 effectief gerespecteerd worden. Onder die voorwaarden zou een globale verbetering van de netto te financieren saldi van 3,8% van het BNP in vier jaar kunnen gerealiseerd worden. Dit zou gebeuren door een verbetering van de primaire saldi met 2,8% van het BNP en door een gelijktijdige vermindering met ongeveer 1% van het BNP van het gewicht van de financiële lasten op de rijksschuld.

De navolgende grafiek geeft het traject van de middellange en lange termijn evolutie van de primaire en totale (netto financieringsbehoeften) saldi. Deze grafiek geeft eveneens de netto schuldgraad (excl. financiële activa) in de veronderstelling dat de dubbele aanbeveling ook effectief wordt toegepast tot op het ogenblik dat het globale deficit van 2,5% van het BNP wordt bereikt. Daarna zou het op dat niveau stabiliseren.

16) Reële groei van de primaire uitgaven begrepen tussen 0 % en 0,7 % per jaar, elasticiteit van de totale overheidsontvangsten t.o.v. BNP begrepen tussen 0,9 en 1.

Grafiek
Saldi en schuldgraad in het centrale besparingsscenario - Gezamenlijke Overheid.



Bijlage II.2**De saneringsmarges op het niveau van entiteit "I" en hun mogelijke verdeling**

De navolgende tabellen geven, ten illustratieve titel, de voor de entiteit "I" verwachte primaire saldi en hun samenstelling in een scenario dat als "spontaan" (m.b.t. de primaire uitgaven en de overheidsontvangsten) kan worden omschreven. Er werd evenwel, en dit ook ten illustratieve titel, een nominale bevroering van de transferten van de NCO aan de stelsels van de Sociale Zekerheid voorzien, zonder dat dit een restrictieve of discretionaire hypothese impliceert, daar de saldi in de Sociale Zekerheid endogeen blijven evolueren in functie van de hypothesen van "spontane" groei van de primaire uitgaven en van de eigen ontvangsten van het stelsel. De veronderstelling m.b.t. de interne transferten van entiteit "I" beïnvloedt aldus de verdeling tussen NCO en Sociale Zekerheid doch niet het totale bedrag, van de primaire saldi. De weerhouden macro-economische uitgangspunten zijn dezelfde als voor het centrale scenario m.b.t. de Gezamenlijke Overheid : gemiddelde reële groei van 2,5% per jaar van het BNP, 3,3% inflatie (consumptieprijzen), 5,9% jaarlijkse nominale groei van het BNP. Voor de NCO werden de ontvangsten van de begrotingscontrole 1991 als uitgangspunt genomen, de primaire uitgaven met inbegrip van "structurele" debudgetteringingen werden geraamd op ongeveer 948 miljard (d.i. een geraamd primair surplus van 285 miljard voor de NCO).

Langs de zijde van de NCO werd de "spontane" reële groei van de primaire uitgaven (excl. transferten aan de Sociale Zekerheid) voorzichtigshalve op 1,4% per jaar geraamd, de "spontane" elasticiteit van de totale "Rijksmiddelen" (na transfert van de middelen aan de Gemeenschappen en Gewesten in het kader van de financieringswet), werd geraamd op gemiddeld 0,85 over de periode 1992-1995, dit is de resultante van bijvoorbeeld de volgende hypothesen 0,6 in 1992; 0,9 in 1993 en 0,95 in 1994-1995.

M.b.t. de Sociale Zekerheid werden de netto verwachte financieringsbehoeften voor 1991 geschat op 28 miljard, exclusief de 14 miljard realiseerbare reserves en de lening van 21 miljard van de Sociale Zekerheid aan de NCO (deze lening wordt niet beschouwd als een uitgave voor de NCO en niet als een ontvangst voor de SZ). Voor het geheel van de periode 1992-1995 (reële groei van 2,5% per jaar), wordt er uitgegaan van een elasticiteit 1 m.b.t. de eigen ontvangsten (excl. de overgedragen middelen van de NCO) van de Sociale Zekerheid; terwijl de spontane reële groei van de uitgaven van het stelsel op 1,9% per jaar wordt geraamd indien rekening wordt gehouden met een zekere verwachte reële daling van de werkloosheidsuitgaven in enge zin (-1,75% per jaar in reële termen)

Als minimaal objectief voor de Sociale Zekerheid wordt vertrokken van een financieel evenwicht over het geheel van de periode, d.i. van 1992 tot 1995. In de hiervoor geciteerde hypothesen zou een mogelijk scenario m.b.t. de intermediaire objectieven impliceren dat de jaarlijkse saldi tussen 1992 en 1995 respectievelijk als volgt evolueren -14,0; 0; +7,0 en +7,0 miljard, d.i. een te realiseren verbetering van 35 miljard in 4 jaar (t.o.v. een initieel deficit van 28 miljard in 1991) d.i. ongeveer 0,5% van het BNP (t.o.v. het initiële deficit van 0,4% van het BNP).

Tabel 1
Primaire saldi voor entiteit "I" en zijn voornaamste samenstellende delen in een "spontaan" centraal scenario.

*	#	NCO							*			*	
*	Evolut.	#	Gemidd.	Nomin.	Reële	Transf.	Tot.Prim.	Prim.saldo	BNP%	Objectief	Vershil	*	
*	95/91	#	elast.	groei	groei			Vershil		Prim.saldo	Id.M.	to.Eff.	
*		#	0.85	5.0%	1.4%	-3.2%	0.2%	125.8	0.60%	1.70%	221.5	-95.7	
*		#											
*	91	#		1233.4	690.0	258.4	948.4	285.0	4.11%	4.11%	285.0	0.0	
*	92	#	0.60	1277.1	722.7	258.4	981.1	295.9	4.03%	4.54%	333.0	-37.1	
*	93	#	0.90	1344.9	757.1	258.4	1015.5	329.4	4.24%	4.96%	385.7	-56.2	
*	94	#	0.95	1420.3	793.0	258.4	1051.4	368.9	4.48%	5.39%	443.4	-74.5	
*	95	#	0.95	1499.9	830.6	258.4	1089.0	410.8	4.72%	5.81%	506.5	-95.7	
*	96	#	0.95	1583.9	870.0	258.4	1128.4	455.5	4.94%	6.24%	575.6	-120.2	

*	#	Sociale Zekerheid (SZ)							*			*	
*	Evolut.	#	Gemidd.	Reële	Tot.ontv.	Prim.saldo	Prim.saldo	Id. Prim.saldo	*			*	
*	95/91	#	elast.	groei	Vershil		Objectief	BNP%	*	Vershil	Vershil	*	
*		#	1.00	1.85%	1.42%	-32.1	35.0	0.5%	*			*	
*		#											
*	91	#	1000.1	1286.5	1258.5	-28.0	-28	-0.4%	0.0	*		*	
*	92	#	1059.1	1353.5	1317.5	-36.0	-14	-0.2%	-22.0	*		*	
*	93	#	1121.6	1424.1	1380.0	-44.1	0	0.0%	-44.1	*		*	
*	94	#	1187.8	1498.3	1446.2	-52.1	7	0.1%	-59.1	*		*	
*	95	#	1257.8	1576.4	1516.2	-60.1	7	0.1%	-67.1	*		*	
*	96	#	1332.1	1658.5	1590.5	-68.0	7	0.1%	-75.0	*		*	

*	#	TOT.Entiteit "I."							*			*	
*	Evolut.	#	Prim.saldo	BNP%	Tot.ontv.	Ontv. Prim.uitg.	Prim.saldo	Id. Prim.saldo	*	mld. BEF.	Vershil	Id.,	Id.,
*	95/91	#	mld. BEF.	BNP%	mld. BEF.	Gemidd. mld. BEF.	%Reële	Objectief	*	Prim.saldo	to.object.	BNP%	BNP%
*		#	Vershil		elast.	groei			*			Jaarlijks	Vershil
*		#	93.7	0.32%	0.92	1.7%		256.5	*			1.9%	
*		#											
*	91	#	257.0	3.71%	2233.5	1976.5		257.0	0.0	0.00%			
*	92	#	259.9	3.54%	2336.2	0.78	2076.3	1.7%	319.0	59.1	0.81%	0.81%	
*	93	#	285.3	3.67%	2466.5	0.95	2181.1	1.7%	385.7	100.3	1.29%	0.49%	
*	94	#	316.8	3.85%	2608.0	0.97	2291.3	1.7%	450.4	133.6	1.62%	0.33%	
*	95	#	350.7	4.03%	2757.7	0.97	2407.0	1.7%	513.5	162.8	1.87%	0.24%	
*	96	#	387.4	4.20%	2916.0	0.97	2528.5	1.7%	582.6	195.2	2.12%	0.25%	

Op die wijze ziet men dat tegen 1995, de structurele saneringsinspanning in de Sociale Zekerheid ongeveer 70 miljard over vier jaar zou belopen (het verschil tussen het "endogene" deficit van 60 miljard in 1995 en het objectief (een overschot van 7 miljard in hetzelfde jaar). Indien de gehele saneringsinspanning alleen op de uitgaven zou gelegd worden dan zou de totale toegelaten reële groei van de uitgaven van de Sociale Zekerheid moeten beperkt worden tot 0,7% per jaar. In dat geval zou de globale reële groei van de ontvangsten van de Sociale Zekerheid (eigen ontvangsten + transferten afkomstig van de NCO) de 1,4% gemiddelde per jaar niet te boven gaan. Daarvan zou de helft geabsorbeerd worden door het objectief van financiële stabilisatie, en de andere helft zou beschikbaar blijven voor een beperkte reële groei van de uitgaven.

Voor de NCO en ondanks de nominale bevrozing van de totale transferten van de NCO aan de Sociale Zekerheid, betekent het verschil tussen het "overblijvende deel" (17) van het objectief m.b.t. het primaire saldo en de "spontane" evolutie van dit saldo tussen nu en 1995 (een toename van 126 miljard, zie hoger tabel) een bijkomend door te voeren verbetering van het primaire saldo van bijna 100 miljard (d.i. het objectief van 222 miljard verbetering van het primaire surplus van de NCO tussen 1991 en 1995, verminderd met 126 miljard "spontane" verbetering zoals die hierboven blijkt).

In dit illustratieve scenario vindt men dus de globale discretionair en structureel te verbeteren marge voor het primaire saldo van entiteit "I" terug. Deze belooft 165 miljard op 4 jaar. Deze verbetering moet toelaten om over te gaan van een globaal primair surplus van entiteit "I" van 3,7% van het BNP (verondersteld voor 1991) naar 5,9% in 1995. Elke wijziging in de hypothesen m.b.t. de evolutie van de transferten van de NCO aan de regimes van de Sociale Zekerheid t.o.v. het hier weerhouden illustratieve scenario, betekent dan een wijziging van de verdeling van de discretionaire saneringsinspanning tussen de NCO en de SZ, zonder dat de globale marges m.b.t. entiteit "I" daardoor beïnvloed worden.

Zo worden bijvoorbeeld tegen 1995, bij een inflatie van gemiddeld 3,3% per jaar en het herstel van de indexering van de transferten aan de Sociale Zekerheid t.o.v. de hiervoor toegepaste hypothese van bevrozing van deze transferten, aan het stelsel ongeveer 35 miljard bijkomende structurele ontvangsten toegewezen (waardoor de te realiseren discretionaire inspanningen m.b.t. sociale uitgaven of ontvangsten tot 35 miljard beperkt worden). Doch symmetrisch hiermee loopt het niveau van de netto te realiseren inspanning voor de NCO -in die hypothese- op tot 135 miljard te realiseren op de eigen ontvangsten of op de primaire uitgaven zonder transferten.

17) Dit is de totale toename van het primaire surplus van entiteit "I" (ongeveer 257 miljard tegen 1995, om over te gaan van 3,7 % van het BNP in 1991 naar 5,9% BNP in 1995), verminderd met de in de Sociale Zekerheid bedoelde vooruitgang (ongeveer 35 miljard in 1991 en 1995), wat leidt tot een te realiseren objectief voor de NCO m.b.t. het primaire surplus van ongeveer 222 miljard tussen 1991 en 1995 (van +4,1% van het BNP in 1991 naar +5,8% van het BNP in 1995).

Omgekeerd, de vrij zware inspanning die op de NCO opgelegd wordt kan in deze context slechts verlicht worden door de verdere vermindering van de nominale (en a fortiori dus ook reële) transferten aan de stelsels van de Sociale Zekerheid, wat dan een symmetrische verzwaring betekent van de besparingsinspanning van de SZ indien wordt uitgegaan van het behoud van het financieel evenwicht van het systeem over vier jaar. Zo zou bijvoorbeeld, in de hypothese van een nieuwe daling (gecumuleerd 20 miljard over vier jaar (5 miljard per jaar)) van de nominale transferten van de NCO aan de Sociale Zekerheid en bovendien nog altijd vertrekend van een (dicretionair) vooropgestelde elasticiteit van de Rijksmiddelenontvangsten van de NCO gelijk aan 1, de groeimarge van de reële primaire uitgaven (exclusief transferten) van de NCO van 0% tot 0,6% per jaar toenemen; symmetrisch daarmee zou de inspanning van de sanering in de SZ toenemen tot 85 à 90 miljard op vier jaar ; daardoor zouden de reeds beperkte marges van de reële groei van de uitgaven van de Sociale Zekerheid dalen met 0,3%.

Tabel 2

Resultaten die een illustratie geven van de mogelijke saneringsscenario's op het niveau van de entiteit "I".

#####									
#	#	NCO+SZ						#	
#	#							#	
#	#	Tot.ontv.	Prim.uitg.	Prim.saldo	Inter.	Tot.uitg.	NFS	#	
#	#	14	15	16	17	18	19	#	
#	#	1+8	6+10	14-15	4+12	13+17	16-17	#	
#	#	Elast.	%reël.groei	Versch.MBEF	%reël.groe			Versch.MBEF.	#
#	95/91	#	1.000	0.5%	257.1	60.9	0.13%	196.3	#
#	#							#	
#	91	#	2233.5	1976.5	257.0	645.0	2621.5	-388.0	#
#	95	#	2809.0	2294.9	514.1	705.9	3000.8	-191.7	#
#	#							#	
#	In BNP%	#	Tot.ontv.	Prim.uitg.	Prim.saldo	Inter.	Tot.uitg.	NFS	#
#	-----	#	-----	-----	-----	-----	-----	-----	#
#	91	#	32.25%	28.53%	3.71%	9.31%	37.85%	-5.60%	#
#	95	#	32.24%	26.34%	5.90%	8.10%	34.45%	-2.20%	#
#	#							#	
#	95-91	#	-0.00%	-2.19%	2.19%	-1.21%	-3.40%	3.40%	#
#	#							#	
#####									
#	92	#	2354.4	2044.3	310.1	675.0	2719.3	-364.9	#
#	93	#	2497.1	2116.3	380.8	690.4	2806.7	-309.6	#
#	94	#	2648.5	2199.8	448.7	700.8	2900.6	-252.1	#
#	#							#	
#####									

Tabel 3
 Hypotheses en resultaten die illustratief zijn voor een scenario van verdeling van de saneringsinspanning (ontvangsten + uitgaven) tussen de twee samenstellende delen van entiteit "Y" (NCO+SZ).

NCO										SZ (Sociale Zekerheid)						
		Ontv.	Prim.uitg.	Prim.saldo	Inter.	NFS	Prim.Uitg. NCO	Transf.>SZ		Prim.ontv.	Tot.ontv.	Prim.uitg.	Prim.saldo	Inter.	NFS	
		1	2	3	4	5	6	7		8	9	10	11	12	13	
		6+7			3-4			7+8			9-10			11-12		
		Elast.	%reël.groei	Versch.MBEF		%reël.groei				Elast.	%reël.groei			Versch.MBEF		
95/91		1.00	-0.84%	222.1	60.9	161.3	0.00%	-3.19%		1.00	0.81	0.75%	35.0	0.0	35.0	
91		1233.4	948.4	285.0	645.0	-360.0	690.0	258.4		1000.1	1258.5	1286.5	-28	0.0	-28.0	
95		1551.2	1044.1	507.1	705.9	-198.7	785.7	258.4		1257.8	1516.2	1509.2	7	0.0	7.0	
	In BNP%	Ontv.	Prim.uitg.	Prim.saldo	Inter.	NFS	Prim.Uitg.NCO	Transf.>SZ		Ontv.SZ	Tot.ontv.	Prim.uitg.	Prim.saldo	Inter.	NFS	
91		17.81%	13.69%	4.11%	9.31%	-5.20%	9.96%	3.73%		14.44%	18.17%	18.57%	-0.40%	0.00%	-0.40%	
95		17.81%	11.98%	5.82%	8.10%	-2.28%	9.02%	2.97%		14.44%	17.40%	17.32%	0.08%	0.00%	0.08%	
95-91		-0.00%	-1.71%	1.71%	-1.21%	2.92%	-0.94%	-0.76%		0.00%	-0.76%	-1.25%	0.48%	0.00%	0.48%	
92		1295.3	971.2	324.1	675.0	-350.9	712.8	258.4		1059.1	1317.5	1331.5	-14	0.0	-14.0	
93		1375.5	994.7	380.8	690.4	-309.6	736.3	258.4		1121.6	1380.0	1380.0	0	0.0	0.0	
94		1460.7	1019.0	441.7	700.8	-259.1	760.6	258.4		1187.8	1446.2	1439.2	7	0.0	7.0	

Bijlage II.3
Methodologische aanpassingen aan de normatieve simulaties m.b.t. de Gemeenschappen en Gewesten.

Vanuit methodologisch standpunt werd de benadering m.b.t. de normatieve simulaties (Gemeenschappen en Gewesten) waarop het advies 1990 was gesteund vanuit een dubbel oogpunt verder verfijnd :

- de benadering die voor 1990 werd weerhouden was aangepast aan de specifieke context van elk deelgebied. Zij was daardoor, van in het begin en bij gebrek aan een geharmoniseerde en homogene hergroepering van de gegevens, gebaseerd op de budgettaire gebruiken van elk deelgebied (en daardoor dus weinig homogeen). Daarna is gebleken, dat door het niet integreren van de netto gedebudgetteerde uitgaven, dat de benadering van de budgettaire en financiële realiteit van de deelgebieden onvolledig was. Bovendien riskeerde men ten gevolge van die lacune zekere fouten in de normatieve behandeling van de diverse entiteiten in te sluiten, gezien de debudgetteringspraktijken van in het begin niet noodzakelijker wijze van gelijkwaardige omvang waren in alle deelgebieden.
- tenslotte, vertrekt de in 1990 weerhouden methodologische benadering en dit bij gebrek aan gedetailleerde statistische informatie (18), maar toch rekening houdend met de geaggregeerde ontvangsten en uitgaven zoals die officieel voor 1990 voorzien waren, van simulaties die gebaseerd waren op het theoretische uitgangspunt dat er eind 1989 geen schuld was en dus ook geen intrestlasten voor de Gemeenschappen en Gewesten in 1990 (19). Daaruit volgt dat de facto een dubbele vereenvoudiging werd doorgevoerd :
 - 1/ Sommige begrotingskredieten die overeenstemmen met de aflossingslasten op de schuld van het verleden en die daardoor eerder thuishoren onder het bruto te financieren saldo eerder dan onder het netto saldo en dus zeker niet behoren tot het gebruikelijke concept van primaire uitgaven; zaten de facto geïntegreerd in de primaire uitgaven. Daardoor zou er mogelijkerwijze ook een scheef trekking tussen de deelgebieden kunnen ontstaan. Inderdaad, het "aflossingsgedrag" van de deelgebieden is niet noodzakelijk vergelijkbaar en niet stabiel in de tijd.
 - 2/ Andere begrotingskredieten, die eveneens beschouwd werden als primaire uitgaven waren daarentegen geaffecteerd aan effectieve intrestlasten op de schuld van het "verleden" (grotendeels door de NCO overgedragen aan de Gemeenschappen en Gewesten in het kader van de regionalisering van sommige lasten van het verleden - evenals, ten andere, het grootste deel van hun financieringsmiddelen).

18) O.a. door het ontbreken van een gescheiden Thesaurie voor NCO, Gemeenschappen en Gewesten.

19) er werd aangenomen dat alle officieel gekende uitgaven voor 1990 geheel te beschouwen waren als primaire uitgaven, die daardoor als basis werden genomen voor de projectie van de opstelling van de de normen m.b.t. de uitgaven en de primaire saldi.

Ten gevolge van voormelde aanmerkingen werd de voor dit jaar gevolgde methodologie verfijnd om te voldoen aan een drievoudig objectief :

- 1/ Vertrekken van een "echt" NFS-concept (Netto te financieren saldo-concept); NETTO (excl. aflossingen) om op die wijze, vanaf het begin, een zo volledig en coherent mogelijke relatie "stroom/voorraad" grootheden of nog "financiële saldi/schuld" op te bouwen.
- 2/ Vertrekken van een zo ruim mogelijke interpretatie van de uitgaven, financiële saldi en schuldbalans van de deelgebieden. Een GLOBAAL NFS definiëren (netto debudgettering inbegrepen) en een zo volledig mogelijke inventaris opstellen van de totale regionale of gemeenschapsschuld (gedebudgetteerd en/of direct) die een directe of indirecte financiële invloed uitoefent op de jaarlijks opgetekende saldi ;
- 3/ Binnen de totale uitgaven een zo volledig mogelijk onderscheid maken tussen de primaire uitgaven en de financiële lasten. Het toepassen van een groei-norm op de reële primaire uitgaven, waarin de financiële lasten bij vaste of dalende (in geval van daling van de impliciete intrestvoet) rentevoet geïntegreerd zijn zou de facto neer komen op het overschatten van de effectieve budgettaire beperkingen en op het vertekenen, naar beneden toe, van de theoretische maximale evolutiemarge van de echte primaire uitgaven.

Specifieke moeilijkheden van statistische aard blijven bestaan voor wat betreft de verdeling van "gemengde" begrotingskredieten (annuïteiten) tussen het gedeelte "aflossing" en het deel "intrestlasten". Bovendien, blijft een coherente en geharmoniseerde (tussen de gewesten) aanpak van de lasten van de sociale huisvesting op dit ogenblik nog problematisch, ten gevolge van een gebrek aan geharmoniseerde gegevens en conventies.

Bijlage II.4.

Hypothesen en globale resultaten van de normatieve simulaties betreffende de Gemeenschappen en Gewesten.

Deze bijlage beschrijft bondig de hypothesen die als basis dienden voor de berekening (d.m.v. iteratieve simulaties onder beperking) van de maximale primaire saldi (van de G&G) die een stabilisatie van hun schuldratio's (in procent van hun ontvangsten) moet kunnen verzekeren in het begin van de definitieve periode (2000-2001). De maximale primaire saldi zijn zelf gegenereerd door de confrontatie van enerzijds de verwachte en gesimuleerde primaire uitgaven met anderzijds de structurele, geschatte primaire uitgaven voor 1991 en een "maximale" constante jaarlijkse groeivoet van deze primaire uitgaven in de loop van de periode 1992-2000.

De ontvangsten zijn het resultaat van enerzijds de structurele ontvangsten die door de mechanismen van de financieringswet (20) verzekerd worden, en anderzijds van een hypothese van nulgroei in volume van de andere Gemeenschaps- en Gewestontvangsten. De normen inzake maximale trendmatige toelaatbare groei van de reële primaire uitgaven blijven dus afhankelijk van deze laatste hypothese, maar de maximaal toelaatbare primaire saldi zijn er niet afhankelijk van. Het zijn dus deze laatsten die, zoals in het vorige advies, de belangrijkste referentie blijven voor de appreciatie van de levensvatbaarheid op termijn van de door de G&G gevoerde budgettaire politiek.

Meer precies, de effectieve referentie-intrestvoeten op lange termijn die het annuïteitenmechanisme beïnvloeden, worden verondersteld van 9,05% in 1991 (annuïteit 1992) naar 8,7% in 1995 (annuïteit 1996) over te gaan en zich vervolgens op dat niveau te stabiliseren. Wat de evolutie van het aantal min-18-jarigen en hun communautaire verdeling betreft, zijn de hypothesen afgeleid uit de laatste vooruitzichten hieromtrent van het N.I.S.. Deze steunden op de laatst gekende observaties (1990). Wat de evolutie van een andere belangrijke structurele parameter nl. het verschil van de regionale PB per hoofd (relatief t.o.v. het nationale gemiddelde) betreft, hebben wij een hypothese genomen die zeer dicht aansluit bij diegene die gebruikt werd bij een vroegere studie over de financieringsvooruitzichten op middellange termijn van de G&G (21).

-
- 20) En onder diverse technische hypothesen inzake inflatie (3,3%), demografische evolutie (die de aanpassingscoëfficiënt van het onderwijs beïnvloedt), regionale verdeling van de P.B. (die de "boni" beïnvloedt), evolutie van de lange termijn rentevoeten (die de door de Centrale Overheid uitgekeerde annuïteiten beïnvloedt), etc.
- 21) Zie bijlage nr. 1 in "Les implications budgétaires de la réforme de l'Etat: une appréciation globale et désagrégée", R. SAVAGE, Documentatieblad Ministerie van Financiën, juli-augustus 1989, nr. 4

De financierings- of intrestlasten werden afzonderlijk behandeld naargelang het ging om lasten van de indirecte of gedebudgetteerde schuld (schuld vóór einde 1990) of om lasten op nieuwe schuld (na 1 januari 1991). Ingevolge een onvoldoende preciese en gedetailleerde kennis van de "schuld uit het verleden", m.n. hun samenstelling en hun vervaldagstructuur, werden de financiële lasten op de schuld uit het verleden (vóór 1991) over de gehele simulatieperiode constant verondersteld in nominale termen (constante impliciete rentevoet). Voor de nieuwe geaccumuleerde schuld werd, omwille van de vereenvoudiging, verondersteld dat de financiering op lange termijn gebaseerd is op veronderstelde marktrentevoeten. Terwille van de eenvoud werd een progressieve daling van de impliciete rentevoet op middellange en lange termijn van 9,25% in 1991 (intrestlasten 1992) naar 8,75% op het einde van de overgangperiode (1999) aangenomen.

De directe schuld einde 1991 is verondersteld gelijk te zijn aan de slotsituatie van de rekeningen vóór-1991 bij de Nationale Schatkist, gecorrigeerd voor de transfertverschillen (PB en BTW) tussen de voorlopige ramingen en de definitieve afrekening voor het jaar 1990, en vermeerderd met de structurele netto financieringsbehoeften geschat voor 1991 op basis van de aangepaste begrotingsgegevens (na begrotingscontrole, behalve voor de Franse Gemeenschap), en gecorrigeerd voor de geschatte netto-debudgettering. Daar de netto debudgettering vanaf 1991 per definitie in het gecorrigeerde NFS begrepen zijn, beïnvloeden zij dynamisch op hun beurt de bestaande schuldomvang en de daaruit voortvloeiende financieringslasten.

Voor het geheel van G&G leidt deze benadering tot een "conditionele" norm van een maximaal toegelaten jaarlijkse groei van de primaire uitgaven van 0,74%, en leidt, ten indicatieve titel, tot de hierna volgende resultaten (in percentage van het BNP). Men stelt o.a. vast dat onder de verschillende hypothesen de verbetering van het totale primaire saldo van de G&G zich tussen 1991 en 1995 situeert op minimaal 0,6% van het BNP, en dat onder voorbehoud van het respecteren van deze verplichting, dit tot een vermindering in vier jaar van de geconsolideerde netto-financieringsbehoeften met 0,4% van het BNP zou moeten leiden. In dit scenario zou de verbeteringsnorm van het primair saldo voor de G&G in de loop van de tweede helft van de jaren negentig behouden blijven (0,6% van het BNP). Onder deze voorwaarden zou de geconsolideerde schuldgraad van de G&G, debudgettering en indirecte schuld inbegrepen, zich tegen 2000 situeren op een niveau van ongeveer 7,5% van het BNP, hetzij een toename met 3,1% van het BNP in vergelijking met het geraamde niveau van 1990 (enkel indirecte schuld).

Tabel 4
Synthetische samenvatting van de normatieve simulaties op het niveau van het geheel
der G&G

Samenvatting in % BNP								
Jaren	Primaire uitgaven	Ontvangst.	Intresten	Totale uitgaven	Saldo	Schuld	Saldo intrest	excl
1991	10,79%	10,05%	0,41%	11,19%	-1,14%	5,17%	-0,73%	
1992	10,60%	10,02%	0,46%	11,06%	-1,04%	5,92%	-0,57%	
1993	10,42%	9,99%	0,52%	10,94%	-0,95%	6,53%	-0,42%	
1994	10,24%	9,96%	0,57%	10,81%	-0,85%	7,02%	-0,28%	
1995	10,06%	9,92%	0,61%	10,67%	-0,75%	7,37%	-0,14%	
1996	9,88%	9,88%	0,63%	10,52%	-0,64%	7,60%	-0,01%	
1997	9,71%	9,82%	0,65%	10,36%	-0,54%	7,72%	0,11%	
1998	9,54%	9,76%	0,66%	10,20%	-0,44%	7,73%	0,22%	
1999	9,38%	9,70%	0,66%	10,04%	-0,34%	7,64%	0,32%	
2000	9,22%	9,55%	0,65%	9,86%	-0,31%	7,52%	0,34%	