

*HOG E RAAD VAN FINANCIEN*

*AFDELING "FINANCIERINGSBEHOEFTE N VAN DE OVERHEID"*

ADVIES M. B. T. HET  
CONVERGENTIEPLAN  
VAN BELGIE

16 JULI 1992

V O O R W O O R D
-------------------

Met zijn brief van 22 juni 1992 heeft de heer Maystadt, Minister van Financiën, het advies van de Afdeling Financieringsbehoeften gevraagd over "*Het convergentieplan van België*" zoals dat door de federale regering werd goedgekeurd.

\*  
\*   \*   \*

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.      G. BROUHNS  
              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 RIJCK

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

## 1. De uitgangspunten van het advies van 25 juni 1992 van de Afdeling.

In het recente advies van 25 juni 1992, heeft de Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" haar tussentijds advies van januari 1992 omtrent het "Objectief Maastricht" geactualiseerd op basis van de recente evaluatie van de macro-economische vooruitzichten op middellange termijn en van de regeringsbeslissingen m.b.t. de begroting van 1992.

Hiertoe werd, overeenkomstig de reeds gevestigde methodologie voor de periode 1992-1996 een volledige herschatting doorgevoerd van de maximaal toelaatbare tekorten van de Gemeenschappen en Gewesten, evenals van de entiteit "II" in haar geheel.

Terzelfdertijd werd het globaal verwachte tekort voor 1992 herschat, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als op dit van elke entiteit afzonderlijk, op basis van de ingediende begrotingen. Bovendien werd een raming doorgevoerd van de overgangssleutels tussen enerzijds de budgettaire gegevens en anderzijds het zgn. ESER-systeem van de nationale rekeningen (1).

Uitgaande van een herraamd tekort voor de Gezamenlijke Overheid, volgens de definitie "Maastricht", van ongeveer 5,7% van het BNP in 1992, in de onderstelling dat de begrotingen correct worden uitgevoerd, heeft de Afdeling een wenselijk geacht traject voor de vermindering van de netto-financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid en van haar voornaamste deelsectoren aangepast. Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en in de lijn van de aanbevelingen van januari 1992 volgens dewelke een niet-lineaire sanering werd aanbevolen (2), bedraagt de vereiste verbetering van het tekort 0,8% van het BNP in 1993. Op deze wijze wordt het mogelijk, volgend jaar, de netto-financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid terug te dringen beneden de grens van 5% van het BNP, waarvan iets meer dan 0,8% van het BNP (exclusief kredietverleningen en deelnemingen) op het niveau van entiteit "II", en 4,1% van het BNP op het niveau van entiteit "I".

---

1 Het relevante concept voor de evaluatie van de "Maastricht"-normen.  
2 Geaxentueerd in 1992-93 en in zekere mate gemilderd in 1994-96.

## 2. Evaluatie van de macro-economische hypothesen van het convergentieplan.

Bij het uittekenen van haar convergentieplan heeft de Belgische Regering zich gesteund op een macro-economisch scenario op middellange termijn dat zeer nauw aansluit bij de uitgangspunten die door de Afdeling als werkhypothesen werden aanvaard. Dit scenario wordt gekenmerkt door een groeihypothese die in reële termen 2,3% van het BNP in 1993 bedraagt en gemiddeld jaarlijks 2,5% in de loop van de jaren 1994-96, evenals door een nominale gemiddelde groei van 5,75% van het BNP gedurende deze periode. De inflatie, in termen van de consumptieprijzen, wordt nagenoeg constant ondersteld op 3,2% per jaar, daar waar een daling van de gemiddelde impliciete intrestvoet van de overheidsschuld ondersteld wordt met 0,4% tussen 1992 en 1996.

Globaal genomen mag men bijgevolg stellen dat de weerhouden hypothesen zowel op het vlak van de reële groei van de economie, als van de inflatie en van de intrestvoeten realistisch zijn en met voorzichtigheid werden opgesteld.

## 3. De evaluatie van de drievoudige regeringsnorm en van het "genormeerde" scenario.

De Afdeling heeft een evaluatie gemaakt van de drievoudige regeringsnorm op het vlak van de entiteit "I", ten einde na te gaan of zij toelaat, rekening houdend met de trajecten van de toegelaten financieringsbehoeften voor de Gemeenschappen en Gewesten en voor de Lokale Overheden, om het nagestreefde globale objectief van 3% van het BNP voor de Gezamenlijke Overheid in 1996 te bereiken.

Uit deze oefening, die het best geïllustreerd wordt door het "genormeerde" scenario in het convergentieplan van de Regering, treedt de conclusie op de voorgrond dat de drievoudige norm het nagestreefde objectief net bereikt, op voorwaarde dat het geraamde tekort voor 1992, dat als "ankerpunt" dient, niet wordt overschreden (3), dat de macro-economische en financiële evoluties niet minder gunstig uitvallen dan deze die als werkhypothese in het convergentieplan werden weerhouden (4) en tenslotte, dat tussen 1992 en 1996 een aanvullende inspanning "buiten norm" wordt geleverd van 10 tot 15 miljard op het vlak van de entiteit "I" (5).

3 Hetzij iets minder dan 4,9% van het BNP in 1992 voor de entiteit "I" volgens de definitie "Maastricht", iets minder dan 0,9% van het BNP voor de entiteit "II", en ten hoogste 5,75% van het BNP voor het geheel.

4 Hetzij dat de nominale groei van het BNP in de periode 1993-96 (4 jaar) tenminste gemiddeld 5,75% bedraagt, dat de inflatie (consumptieprijzen) niet hoger ligt dan gemiddeld 3,2% en dat de daling van de gemiddelde impliciete intrestvoet op de globale overheidsschuld ten minste 0,4% bedraagt tussen 1992 en 1996, hetgeen een beduidende ontspanning op termijn impliceert van de Duitse korte termijnrente.

5 Deze aanvullende en recurrente inspanning zou hetzij van toepassing dienen te zijn op het primair saldo van de Nationale Centrale Overheid in de enge betekenis, hetzij een gelijkwaardige recurrente verbetering dienen in te houden van het saldo van de netto debudgettering (debudgettering exclusief kredietverleningen en deelnemingen).

Indien aan één of meer van de hoger vermelde voorwaarden niet zou worden voldaan, dan is het duidelijk dat de drievoudige regeringsnorm enigermate aangevuld dient te worden ten einde tegemoet te komen aan het gestelde objectief in termen van financieringsbehoefte van de entiteit "I" (6).

Bovendien zou een daadwerkelijke toezichtsprocedure dienen ingesteld te worden en operationeel gemaakt ten einde te verzekeren dat behalve de entiteit "I", ook de entiteit "II" in haar geheel, evenals in haar samenstellende deelsectoren afzonderlijk, op een correcte wijze het budgettaire traject zouden volgen. Men dient er bijgevolg op toe te zien dat, overeenkomstig het convergentieplan, zoals goedgekeurd door de Interministeriële Conferentie voor Begroting en Financiën op 10 juli 1992, de verbetering van het geconsolideerde primair saldo van de entiteit "II" (7) 0,6% van het BNP bereikt tussen 1992 en 1996. Op deze wijze draagt dit niveau van de Overheid bij tot de globale saneringsinspanning in dezelfde mate als zijn relatief aandeel (ongeveer 30%) in de globale overheidsuitgaven exclusief interestlasten.

#### 4. De evaluatie van het "niet-lineaire" scenario of "93+"

Volgens de zienswijze van de Afdeling vormt het voorwaardelijk karakter van de geldigheid van het "genormeerde" of lineaire scenario een belangrijk argument om een niet-lineair saneringsscenario aan te bevelen, dat van het type is dat de Afdeling in het advies van januari, geactualiseerd in juni, heeft aanbevolen, of nog van dezelfde aard als het alternatief scenario "93+" dat in het convergentieplan wordt voorgesteld.

Dergelijk scenario, dat in vergelijking met het "genormeerde" of lineaire scenario een bijkomende inspanning impliceert in 1993 van ongeveer 20 miljard of 0,3% van het BNP op het niveau van entiteit "I", bevat daarentegen een veiligheidsmarge ingeval de internationale economische omgeving in 1993-96 minder gunstig zou blijken dan aanvankelijk werd voorzien. In dit geval zou het opnieuw toepassen vanaf 1994 van de drievoudige regeringsnorm normalerwijze de vereiste budgettaire convergentie verzekeren in de richting van het beoogde tekort van 3% van het BNP, zonder bijkomende inspanningen of inhaalbewegingen op het einde van de saneringsperiode.

6 In de voorbereidende simulaties heeft het Secretariaat van de Afdeling inderdaad kunnen aantonen dat bv. met een jaarlijkse nominale groei van 5,5% van het BNP in de periode 1993-96 (i.p.v. 5,75% zoals in het Advies van januari werd gesteld) en/of met een inflatie (consumptieprijzen) die beduidend hoger ligt dan 3,2%, de drievoudige regeringsnorm in de stricte betekenis geïnterpreteerd en op een lineaire wijze toegepast, niet langer voldoet om de netto-financieringsbehoeften van de entiteit "I" terug te dringen tot ongeveer 2,6% van het BNP (definitie "Maastricht"), en dus evenmin deze van de Gezamenlijke Overheid tot een niveau dat de 3% van het BNP dicht benadert.

7 Exclusief kredietverleningen en deelnemingen, overeenkomstig de definitie "Maastricht".

Ook dient te worden opgemerkt dat het alternatief scenario "93+" dat in het convergentieplan voorkomt, op heel wat punten zowel wat de grond van de zaak als de berekende resultaten betreft, samenvalt met het niet-lineaire scenario dat door de Afdeling aanbevolen werd in haar recente adviezen van januari en juni 1992. De Afdeling sluit zich op deze wijze volledig aan bij de conclusies van het convergentieplan (8) betreffende de talrijke voordelen die een dergelijk scenario biedt in een context van onzekerheden omtrent de internationale conjunctuur en van financiële vooruitzichten die potentieel evenwichtsverstoring kunnen zijn.

In de eerste plaats dient de aandacht te worden gevestigd op de "mechanische" positieve effecten van een "versnelde" sanering in termen van een snellere omkering van het "sneeuwbaaleffect" en bijgevolg van een vermindering op termijn van de geconsolideerde inspanningen die geleverd moeten worden in termen van primaire saldi. Maar op een meer fundamenteel vlak kunnen de belangrijkste voordelen van een dergelijk "versneld" scenario, zoals eveneens wordt opgemerkt in het convergentieplan, worden gevonden in het domein van de politieke wil die in dit scenario tot uiting zou komen om een veiligheidsmarge in te bouwen in vergelijking tot het "genormeerde" scenario. De geloofwaardigheid van het budgettaire beleid van België wordt door het "versnelde" scenario alleszins ondersteund, hetgeen ongetwijfeld een gunstige weerslag zal hebben op de financiële markten en dus ook op de afbouw van het verschil tussen de Belgische en Duitse lange termijn rentevoeten.

Het is waarschijnlijk dat een daadwerkelijke en geloofwaardige uitvoering van het "versnelde" scenario, uiteindelijk reële voordelen inhoudt die duidelijk groter zijn dan de eenvoudige verwachte en berekenbare mechanische effecten.

In de onderstelling dat de begroting 1992 correct wordt uitgevoerd en rekening houdend met een twintigtal miljard discretionaire maatregelen die in 1993 moeten worden getroffen om een equivalent bedrag aan niet-recurrente maatregelen, uitgevoerd in 1992, te compenseren, zou de globale en structurele inspanning die in 1993 op het vlak van de entiteit "I" moet worden geleverd ongeveer 65 tot 75 miljard (ongeveer 1% van het BNP) bedragen. Dit bedrag kan worden vergeleken met de 50 of 55 miljard in het "genormeerde" scenario.

Daarentegen en in zover men het macro-economische scenario van het convergentieplan aanhoudt, zou het scenario "93+" normalerwijze toelaten de aanvullende en recurrente inspanningen die op het vlak van de entiteit "I" moeten worden doorgevoerd, te beperken tot 20 miljard per jaar (iets minder dan 0,3% van het BNP) in de loop van de jaren 1994-96, i.p.v. de ongeveer 25 tot 30 miljard (nagenoeg 0,4% van het BNP) die jaarlijks nodig zijn in het "genormeerde" scenario. Men kan inderdaad de gunstige en strict mechanische (9) weerslag, die dergelijk "versnelde" scenario heeft, ramen op tenminste 4 miljard over de horizon 1996. Dit effect wordt veroorzaakt door de permanente vermindering van de intrestlasten, hetgeen een mildering inhoudt van de beperkingen m.b.t. de primaire saldi.

8 In het bijzonder p. 29 en 30.

9 Hierbij wordt geen rekening gehouden met de eventuele psychologische en verwachtingseffecten en evenmin met hun weerslag op het verschil tussen de lange termijnrente op de BF en de DM.

In de mate dat het convergentieplan verwijst naar de schuldgraad, vestigt de Afdeling tenslotte de aandacht op het feit dat de landen die kandidaat zijn voor de EMU, verschillende maatstaven gebruiken om de schuldgraad te bepalen (10). Dit is o.m. het geval voor de relaties tussen de overheden en de publieke ondernemingen, en bijgevolg onrechtstreeks ook voor de tegenpost die aan de zijde van het overheidsschuld is gesitueerd, d.i. de voorraad kredietverleningen en deelnemingen die betrekking heeft op de publieke ondernemingen. Men moet er bijgevolg op toezien dat België zich in deze zaak op één lijn stelt met zijn toekomstige partners ten einde rekening te houden met de economische en financiële realiteit zoals deze zich wederzijds voordoen en niet alleen met de nationale, traditionele juridische categorieën.

## 5. Conclusies en slotbeschouwingen.

Als besluit kan worden gesteld dat het convergentieplan, zoals dit door de Regering werd aanvaard moet toelaten onder de gestelde hypothesen het objectief "Maastricht", d.w.z. de financieringsbehoeften van de Gezamenlijke Overheid tegen 1996 verminderen tot 3% van het BNP, te realiseren. Het weze opgemerkt dat het scenario "93+" globaal genomen kadert in de aanbevelingen die werden geformuleerd door de Afdeling in zijn advies van januari 1992 dat onlangs werd bevestigd en uitgediept in het advies van 25 juni 1992. De Regering voorziet in het convergentieplan tenminste de objectieven inzake het tekort van het "genormeerde" scenario te realiseren, en om "de ontsparing bij te sturen (...)" onder meer in het geval waarin niet tegemoet wordt gekomen aan de macro-economische hypothesen (...) (11).

In dit geval, zoals aangestipt werd in het advies van juni 1992, houden deze correcties noodzakelijkerwijze een verstrakking in, ten minste van tijdelijke aard, van de drievoudige regeringsnorm. Dit kan gebeuren, hetzij door het tijdelijk nastreven van een elasticiteit groter dan één inzake de fiscale ontvangsten, hetzij door een norm die een tijdelijke reële afslanking inhoudt van de primaire uitgaven van de Nationale Centrale Overheid, hetzij door een gedeeltelijke combinatie van deze twee keuzemogelijkheden. Men wijkt dan ten dele af van het pad zoals dit in de regeringsverklaring werd uitgetekend en staat hierbij tegenover de beperkingen of arbitragemogelijkheden "ontvangsten versus primaire uitgaven", die van het type zijn zoals deze die meer uitvoerig werden beschreven in het advies van januari 1992. (12).

De Afdeling herhaalt haar uitgesproken voorkeur voor het scenario "93+" en dit zowel omwille van overwegingen van zowel politieke (geloofwaardigheid en veiligheidsmarge) als van economische aard (snellere omkering van het "sneeuwbal-effect"). Het blijft nochtans waar dat het relatief voordeel van dit scenario slechts zal kunnen worden gemaximaliseerd in de mate dat de voorgestelde saneringsmaatregelen geloofwaardig zijn en dat hun structureel karakter gewaarborgd is.

---

10 Jaarlijks Verslag van de Afdeling Financieringsbehoeften, 1992, p. 46.  
 11 Cfr. Het convergentieplan van België, p. 30, laatste paragraaf.  
 12 Punten IV en V, p. 8 e.v.

Tenslotte neemt de Afdeling akte van het feit dat de Regering in het convergentieplan haar opdraagt jaarlijks en ten laatste op 15 maart, een verslag over te maken over de uitvoering van het convergentieplan in de loop van het vorig jaar en, ingeval van ontsporing, haar verzoekt een advies over te maken over de oorzaken van deze ontsporing en over de omvang van de vereiste bijsturing (13).

De Regering verbindt er zich toe "de naleving te waarborgen van de begrotingsdoeleinden toegeschreven aan het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten" (14). Op deze wijze worden de verplichte concertatiemechanismen tussen de geledingen van de overheid vervolledigd, zoals deze worden voorzien in de Bijzondere Financieringswet van de Gemeenschappen en Gewesten, waarbij hun relatieve budgettaire autonomie wordt gerespecteerd. Aldus kunnen de procedures, volgens dewelke de Staat de ontleningsbevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten kan beperken ingeval van conflict met de vereisten van de nationale economische en monetaire unie, in geval van nood worden ingeschakeld in het Europees proces van budgettaire convergentie.

~~~~~

---

13 Cfr. Het convergentieplan van België, p. 30.  
14 Cfr. Het convergentieplan van België, p. 24.