

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1989-1990**

14 JUNI 1990

**Ontwerp van wet houdende aanpassing
van de Rijksmiddelenbegroting voor
het begrotingsjaar 1990**

**Ontwerp van wet houdende aanpassing
van de Algemene Uitgavenbegroting
voor het begrotingsjaar 1990**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN HOOLAND**

**I. Uiteenzetting door de
Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting**

De voorliggende ontwerpen van wet zijn in feite de concretisering van de regeringsverklaring, afgelegd naar aanleiding van de begrotingscontrole op 6 maart 1990.

Sinds de begrotingscontrole is de situatie uiteraard geëvolueerd, zowel wat betreft de resultaten van de thesaurie als wat betreft de situatie van vastleggingen

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Cooreman, voorzitter, Aerts, De Bremaeker, de Clippele, Deprez, de Wasseige, Didden, Evers, Garcia, Hatry, Hofman, Kenzeler, Marchal, Moens, Paque, mevr. Truffaut, de heren Van Thillo, Weyts, Wintgens en Van Hooland, rapporteur.

2. Plaatsvervanger : de heer Dufaux.

3. Andere senator : mevr. Dardenne.

R. A 15045 en 15046

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

969-1 (1989-1990)

970-1 (1989-1990)

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1989-1990**

14 JUIN 1990

**Projet de loi ajustant le budget des Voies
et Moyens de l'année budgétaire 1990**

**Projet de loi ajustant le Budget général
des dépenses pour l'année budgétaire
1990**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. VAN HOOLAND**

**I. Exposé du
Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget**

Les projets de loi à l'examen sont en fait la concrétisation de la déclaration gouvernementale qui a été faite à l'occasion du contrôle budgétaire du 6 mars 1990.

Depuis le contrôle budgétaire, la situation a évidemment évolué, en ce qui concerne tant les résultats de la trésorerie que la situation des engagements et des

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Cooreman, président; Aerts, De Bremaeker, de Clippele, Deprez, de Wasseige, Didden, Evers, Garcia, Hatry, Hofman, Kenzeler, Marchal, Moens, Paque, Mme Truffaut, MM. Van Thillo, Weyts, Wintgens et Van Hooland, rapporteur.

2. Membre suppléant : M. Dufaux.

3. Autre sénateur : Mme Dardenne.

R. A 15045 et 15046

Voir :

Documents du Sénat :

969-1 (1989-1990)

970-1 (1989-1990)

en ordonnancements op de begroting. Deze gegevens blijven evenwel momentopnamen en slechts op het einde van het jaar kan de balans opgemaakt worden.

Einde mei 1990 waren 47,5 pct. van de voorziene kredieten vastgelegd en 42,8 pct. van de ordonnancements uitgevoerd (tegenover respectievelijk 45,1 pct. en 44,2 pct. einde april 1989). Het uitvoeringsritme van de begroting vertoont bijgevolg niets verontrustend en voor de ordonnancements ligt het percentage zelfs lager. Dit is nog geen garantie voor de evolutie van het netto te financieren saldo (N.F.S.) vermits de inkomsten van de Staat ook een rol spelen bij de totstandkoming van het eindsaldo.

De Regering vraagt om, conform aan het vertrouwen dat haar werd geschonken na het debat over de begrotingscontrole, de voorliggende uitvoeringsteksten ook goed te keuren.

II. Bespreking

Eén lid merkt op dat vorige jaren de begrotingen van inkomsten en uitgaven met veel vertraging werden gestemd. Nu worden de begrotingen weliswaar tijdig gestemd, doch na vijf maanden moeten ze reeds worden aangepast! Welke zijn de onderliggende redenen voor deze aanpassing?

Daarbij aansluitend vraagt dit lid of de Regering nu een andere politieke filosofie aanneemt of gaat het slechts om een technische aanpassing van de begroting?

Een tweede lid stelt een vraag naar de omvang van de aanpassing tegenover de oorspronkelijke begroting.

Dit lid vraagt eveneens of er al enig effect van de doorgevoerde begrotingshervorming merkbaar is.

Een ander lid verwijst naar de uiteenzettingen van de Minister over de relatie tussen de begroting en de sociale zekerheid, waarvan de inhoud op 14 maart 1990 in diverse dagbladen is gepubliceerd.

Uit deze uiteenzettingen volgt dat de Minister van oordeel is dat de bijstand, die aan de regimes van sociale zekerheid in de crisisperiode werd verleend, niet 10 miljard bedroeg doch wel enkele honderden miljarden.

Het lid geeft toe volkomen akkoord te gaan met deze visie van de Minister en vraagt zich af wat de besluiten zijn die daaruit afgeleid moeten worden.

Volgens de Minister is de hulp die aan de stelsels van sociale zekerheid in crisisperiode werd verleend, verantwoordelijk voor de aangroei van drie vierde van de openbare schuld.

Hieruit volgt, aldus spreker, dat het bedrag van 10 miljard dat nu wordt ingehouden van de sociale zekerheid licht uitvalt in vergelijking met de honderden miljarden bijdrage in crisisperiode.

ordonnancements budgétaires. Ces données restent toutefois des « instantanés » et ce n'est qu'à la fin de l'année que l'on peut faire le bilan.

Fin mai 1990, 47,5 p.c. des crédits prévus étaient engagés et 42,8 p.c. des ordonnancements exécutés (contre respectivement 45,1 p.c. et 44,2 p.c. à la fin avril 1989). Le rythme d'exécution du budget n'a par conséquent rien d'inquiétant et, pour les ordonnancements, le pourcentage se situe même en recul. Il ne faut cependant pas y voir une garantie quant à l'évolution du solde net à financer (S.N.F.) puisque les rentrées de l'Etat jouent également un rôle dans la configuration du solde final.

Le Gouvernement demande que soient votés les textes d'exécution à l'examen, conformément à la confiance qui lui a été donnée au terme du débat sur le contrôle budgétaire.

II. Discussion

Un membre observe que, ces dernières années, les budgets des recettes et des dépenses ont été votés avec beaucoup de retard. Aujourd'hui, les budgets sont certes votés à temps, mais il faut déjà les ajuster après cinq mois! Quelles sont les raisons qui sous-tendent cet ajustement?

Dans le même ordre d'idées, l'intervenant demande si le Gouvernement adopte maintenant une autre philosophie politique ou s'il s'agit seulement d'un ajustement technique du budget.

Un second membre demande quelle est l'ampleur de l'ajustement par rapport au budget initial.

Il demande également si l'on perçoit déjà l'un ou l'autre effet de la réforme budgétaire.

Un autre membre se réfère aux explications du Ministre concernant la relation entre le budget et la sécurité sociale, dont le contenu a été publié le 14 mars 1990 dans divers journaux.

Il résulte de ces explications que le Ministre estime que l'aide qui a été accordée aux régimes de la sécurité sociale pendant la période de crise ne s'est pas élevée à 10 milliards, mais à plusieurs centaines de milliards.

L'intervenant approuve sans réserve ce point de vue du Ministre et se demande quelles sont les conclusions qu'il faut en tirer.

D'après le Ministre, l'aide qui a été accordée aux régimes de la sécurité sociale en période de crise est responsable de l'accroissement des trois quarts de la dette publique.

Il s'ensuit pour le membre que le montant de 10 milliards actuellement prélevé sur la sécurité sociale est léger en comparaison des centaines de milliards qui ont été versés au titre d'interventions en période de crise.

Daarenboven doen er nu geruchten de ronde dat vanaf volgend jaar de sociale zekerheid niets meer zal teruggeven aan de Schatkist en dat er leningen zonder intrest zullen uitgegeven worden. Er is slechts een nuance verschil tussen een lening zonder intrest en een gewone bijdrage.

Het lid stelt dat ofwel de uiteenzetting, gegeven door de Minister, zinvol is met als gevolg dat alle partners het als dusdanig moeten erkennen, ofwel is de uiteenzetting niet gegrond.

Vooraf indien de periode van hoogconjunctuur verder duurt, blijft het probleem dat slechts 10 miljard wordt teruggegeven, terwijl nu, gelet op de inkomsten van de sociale zekerheid, dit bedrag zou kunnen opgetrokken worden tot 15 of 20 miljard.

Het lid vraagt zich in dat verband ook af of het wel het goede moment is om, bij de hernieuwing van het interprofessioneel akkoord, te debatteren over de begrotingsdoelstelling op langere termijn — zelfs al zijn de gesprekspartners dezelfde — aangezien het interprofessioneel akkoord per definitie de korte termijn beoogt.

Spreker stipt eveneens aan dat de regeringsverklaring naar aanleiding van de begrotingscontrole een dubbele norm bevat: enerzijds op de begroting alleen de indexatie toepassen — buiten de schuldenlast — en de reële uitgaven in absolute waarden niet overschrijden en anderzijds ervoor zorgen dat N.F.S. in absolute waarde niet stijgt.

Dit zijn doelstellingen op korte — zelfs zeer korte — termijn, doch de Regering blijft in gebreke om een begrotingsdoelstelling op 10 of 15 jaar vast te stellen.

De Regering heeft zelf reeds één regel overschreden, namelijk het N.F.S. op kasbasis bedroeg 397 miljard en de begroting voorziet nu een N.F.S. van 405 miljard.

Een ander lid merkt op dat op pagina's 10 en 11 (Stuk 5-1168/1-89/90) als aflossing van de schuld 191 965,2 miljoen frank wordt vermeld terwijl de schuld toeneemt.

Spreker vraagt zich af waarom dit zo wordt voorgesteld. Waarom wordt de som van 191 865,2 miljoen afgetrokken van de Rijksschuld? ($741\,396\text{ miljoen} - 191\,865\text{ miljoen} = 549\,531\text{ miljoen}$ in de aangepaste algemene toelichting, p. 10). Per slot verandert er niets in de kastoestand.

De Minister antwoordt dat de schuldaflossing buiten het N.F.S. wordt gehouden omdat de schuldaflossing daar ook geen invloed op heeft. Alleen de intrestlasten worden in het N.F.S. berekend.

En outre, le bruit court actuellement qu'à partir de l'année prochaine, la sécurité sociale ne remboursera plus rien au Trésor et que des prêts sans intérêts seront accordés. Il n'y a qu'une nuance entre un prêt sans intérêts et une intervention ordinaire.

L'intervenant affirme que, ou bien l'exposé du Ministre est sensé, ce qui entraîne que tous les partenaires doivent le reconnaître tel, ou bien il n'est pas fondé.

C'est surtout si la période de haute conjoncture se prolonge que subsistera le problème d'un remboursement de 10 milliards seulement, alors qu'actuellement, eu égard aux ressources de la sécurité sociale, ce montant pourrait être porté à 15 ou 20 milliards.

A cet égard, l'intervenant se demande également si le moment est bien choisi, à l'heure de la reconduction de l'accord interprofessionnel, pour discuter de l'objectif budgétaire à long terme — même si les interlocuteurs sont les mêmes — étant donné que par définition, l'accord interprofessionnel vise le court terme.

L'intervenant relève également que la déclaration gouvernementale faite à l'occasion du contrôle budgétaire comporte une double norme: d'une part, uniquement indexer le budget — hors charges de la dette — et ne pas dépasser les dépenses réelles en valeur absolue et, d'autre part, veiller à ce que le solde net à financer ne s'accroisse pas en valeur absolue.

Ce sont des objectifs à court — et même à très court — terme, mais le Gouvernement néglige de fixer un objectif budgétaire à 10 ou 15 ans.

Le Gouvernement lui-même a déjà transgressé une règle, à savoir que le solde net à financer sur la base de l'encaisse actuel s'élevait à 397 milliards et que le budget prévoit maintenant un solde net à financer de 405 milliards.

Un autre commissaire observe qu'aux pages 10 et 11 (Doc. 5-1168/1-89/90), un montant de 191 965,2 milliards est mentionné comme amortissement de la dette alors que la dette augmente.

L'intervenant demande quelle est la raison d'une telle présentation. Pourquoi la somme de 191 865,2 millions est-elle soustraite de la dette publique? ($741\,396\text{ millions} - 191\,865\text{ millions} = 549\,531\text{ millions}$ dans l'exposé général adapté, p. 10). Après tout, rien ne change dans la trésorerie.

Le Ministre répond que l'amortissement de la dette n'entre pas dans le solde net à financer parce qu'il n'influence en aucune manière ce dernier. Seules les charges d'intérêts sont calculées dans le solde net à financer.

Een lid herinnert de Minister aan de voorziene vermindering (60 miljoen) voor de ministeriële kabinetten. Hij stelt dan ook de vraag waar deze vermindering terug te vinden is in dit ontwerp van wet.

Een lid vraagt welke middelen de Regering zal gebruiken om het doel van het begrotingsbeleid te bereiken. Zal dit langs de sociale zekerheid, de fiscaliteit, de transferten naar de ondernemingen of langs andere wegen geschieden? In het begrotingsbeleid moet het probleem van de sociale zekerheid ook aan bod kunnen komen.

Spreeker zegt akkoord te gaan met het vaststellen van een budgettaire doelstelling op langere termijn, doch een akkoord sluiten over het te bereiken doel zonder dat men zich uitspreekt over de middelen die daarvoor zullen worden aangewend, is niet realistisch.

Volgens spreker is het efficiënter en rechtvaardiger om, bij het opmaken van de begroting 1991, krediet na krediet te beoordelen wat mogelijke besparingen betreft in plaats van de traditionele methode te gebruiken waar, per departement, wordt bepaald hoeveel pct. moet worden bespaard.

Een ander lid sluit zich hierbij aan en vraagt zich af of het niet nuttig is om ten gronde te discussiëren over het «soort» maatschappij dat op lange termijn is gewenst. Dit gesprek hoort in ieder geval thuis in het Parlement.

Een lid verwijst naar de drie brieven van het Rekenhof van 16 mei 1990, gericht aan de Voorzitter van de Senaat, waarin het Hof opmerkingen formuleert betreffende dit ontwerp van wet. Kan de Minister het antwoord op deze brieven mededelen aan de Commissie?

Tot slot stelt een lid de vraag naar de koppeling van de Belgische frank aan de D.M. Welke invloed zal deze koppeling hebben op de ontwikkeling van de rentetarieven? De economie van België en de economie van Duitsland kunnen dusdanig uiteengroeien dat wij verplicht worden om, bijvoorbeeld omwille van de stijging van de D.M., dezelfde tendens te volgen en een duurdere kredietpolitiek te voeren. Is deze koppeling dan wel een gezond principe?

Het lid verzoekt de Minister te willen mededelen of dit een beslissing betreft die van de Nationale Bank is uitgegaan dan wel een regeringsbeslissing. Zijn er trouwens reeds stappen ondernomen om in de toekomst regelmatig contacten te onderhouden aangezien de Duitse economie op een heel andere manier kan evolueren dan de onze.

Een ander lid meent dat de koppeling aan de D.M. op een ongelukkig gekozen ogenblik gebeurt gelet op het feit dat Duitsland nu toch in een speciale situatie verkeert, namelijk de nakende vereniging van Oost- en West-Duitsland. Hij zegt de indruk te hebben dat

Un commissaire rappelle au Ministre la réduction prévue (60 millions) pour les cabinets ministériels. C'est pourquoi il demande à quel endroit du projet de loi en discussion figure cette réduction.

Un membre demande quels moyens le Gouvernement utilisera pour atteindre l'objectif de sa politique budgétaire. Sera-ce par le biais de la Sécurité sociale, de la fiscalité, des transferts aux entreprises ou par d'autres voies? Le problème de la Sécurité sociale doit aussi pouvoir entrer en ligne de compte dans la politique budgétaire.

L'intervenant se déclare d'accord pour fixer un objectif budgétaire à long terme, mais il n'est pas réaliste de conclure un accord sur le but à atteindre sans se prononcer en même temps sur les moyens que l'on utilisera pour y parvenir.

Selon l'intervenant, pour l'établissement du budget de 1991, il serait plus efficace et plus équitable de juger des économies possibles crédit par crédit, au lieu de recourir à la méthode traditionnelle consistant à fixer par département le taux des économies à réaliser.

Un autre membre partage ce point de vue et se demande s'il ne serait pas utile d'avoir un débat de fond sur le type de société que l'on souhaite à long terme. C'est en tout cas au Parlement que ce débat doit avoir lieu.

Un membre se réfère aux trois lettres du 16 mai 1990 que la Cour des comptes a adressées au Président du Sénat et dans lesquelles elle formule des remarques au sujet du projet de loi à l'examen. Le Ministre pourrait-il communiquer à la Commission la réponse à ces lettres?

Enfin, un membre pose la question de la liaison du franc belge au DM. Quelle influence cette liaison aura-t-elle sur l'évolution des taux d'intérêt? L'économie belge et l'économie allemande peuvent évoluer d'une manière à ce point divergente que nous soyons dans l'obligation, par exemple, en raison de la hausse du DM, de suivre la même tendance et de mener une politique de renchérissement du crédit. Le principe de cette liaison est-il donc bien judicieux?

L'intervenant demande au Ministre de bien vouloir indiquer s'il s'agit d'une décision inspirée par la Banque nationale ou bien d'une décision gouvernementale. A-t-on du reste déjà pris des dispositions en vue de contacts réguliers à l'avenir, compte tenu de ce que l'économie allemande peut évoluer d'une tout autre manière que la nôtre?

Un autre membre estime que le moment est mal choisi pour cette liaison au DM, étant donné que l'Allemagne se trouve actuellement dans une situation particulière avec la prochaine réunification des deux Allemagnes. Il a l'impression que les Pays-Bas

Nederland zich op dit ogenblik enigszins distanceert van de D.M. en dit lid meent dat het aangewezen ware geweest om de Belgische frank aan de Nederlandse gulden te koppelen.

Volgens een volgende spreker heeft de Regering ook hier weer een lange termijnstrategie opgeofferd voor een positief effect op korte termijn. Op korte termijn zullen wij inderdaad een gunstig begrotingsresultaat mogen verwachten, doch het lid stelt niet overtuigd te zijn dat Duitsland de moeilijkheden die de « Wiedervereinigung » met zich meebrengt, niet vlug zal overwinnen.

De economische bijdrage van Oost-Duitsland bedraagt nog geen 15 pct. van het economisch potentieel van het geheel. Het lid maakt de vergelijking met de jaren 1949-1953 toen West-Duitsland zich voor veel grotere moeilijkheden geplaatst zag en de D.M. op korte termijn werd gerevalueerd.

Nu zal hetzelfde gebeuren met als gevolg dat op lange termijn zich een dubbel effect zal voordoen.

Enerzijds zal de Belgische frank, vanuit psychologisch standpunt gezien, niet meer kunnen losgekoppeld worden van de D.M. omdat dit een bekentenis van zwakte zou betekenen.

Anderzijds zullen in de komende jaren meer en meer politieke, economische, financiële, fiscale,... instrumenten, ofwel van rechtswege, ofwel feitelijk, worden afgestaan door de Regering. Nu gaat België vrijwillig afzien van de kleine marge van fluctuaties die de Belgische frank in het Europees monetair systeem nog heeft. Het is betreurenswaardig dat wij een instrument, waartoe wij niet gehouden zijn om het af te staan, nu vrijwillig opgeven. België gaat volledig deel uitmaken van een « Deutsche Mark »-zone en niet van het Europees monetair systeem. De autonomie van de Belgische frank wordt tot nul herleid.

Een ander lid meent dat de beslissing om de Belgische frank te koppelen aan de D.M. genomen is op een moment dat de « Wiedervereinigung » nog niet was gekend in de vorm waarin ze zal plaatsgrijpen. Indien de Nationale Bank van België de grote nederlaag van de Bundesbank had voorzien, dan had de Regering wellicht een andere beslissing genomen.

Veel van de psychologische kracht van de D.M. had te maken met de grote autonomie van de Bundesbank en is hierdoor dan ook verminderd.

Spreker meent trouwens ook dat België er alle belang bij had om zich in te schrijven in de Europese monetair ECU-politiek. De Belgische frank wordt een ondergeschikte valuta ten aanzien van de D.M.

Antwoorden van de Minister

Ingevolge de bepalingen van de wet van 28 juni 1989 op de hervorming van de begrotingsprocedure (*Belgisch Staatsblad* van 18 juli 1989) is de Regering

prennent actuellement quelque peu leurs distances par rapport au DM et il pense qu'il aurait été indiqué de lier le franc belge au florin néerlandais.

Selon un autre intervenant, le Gouvernement a une fois de plus sacrifié une stratégie à long terme à un effet positif à court terme. A court terme, nous pouvons effectivement espérer un résultat budgétaire favorable, mais l'intervenant n'est pas convaincu que l'Allemagne ne surmontera pas rapidement les difficultés qu'entraîne la réunification.

La contribution économique de l'Allemagne de l'Est ne représente pas encore 15 p.c. du potentiel économique de l'ensemble. L'intervenant établit une comparaison avec les années 1945-1953, lorsque l'Allemagne de l'Ouest devait faire face à des difficultés bien plus importantes et que le DM a été réévalué à bref délai.

Nous allons assister au même phénomène, ce qui produira à long terme un effet double.

D'une part, le franc belge ne pourra plus, d'un point de vue psychologique, être dissocié du DM puisque ce serait avouer sa faiblesse.

D'autre part, dans les années à venir, le Gouvernement sera amené à se dessaisir, de droit ou de fait, d'un nombre de plus en plus important d'instruments politiques, économiques, financiers, fiscaux... Or, la Belgique va renoncer de son plein gré à la petite marge de fluctuation que le franc belge possède encore dans le système monétaire européen. Il est regrettable que nous renoncions volontairement à un instrument dont nous ne sommes pas tenus de nous dessaisir. La Belgique va faire partie intégrante de la zone du *Deutsche Mark* et non pas du système monétaire européen. L'autonomie du franc belge est réduite à néant.

Un autre membre estime que la décision de lier le franc belge au DM a été prise à un moment où l'on ne connaissait pas encore la forme dans laquelle aurait lieu la réunification allemande. Si la Banque nationale de Belgique avait prévu la grande défaite de la *Bundesbank*, le Gouvernement aurait sans doute pris une autre décision.

La force psychologique du DM, qui lui venait pour une bonne part du degré important d'autonomie de la *Bundesbank*, en a été ébranlée.

L'intervenant pense d'ailleurs que la Belgique aurait tout intérêt à s'inscrire dans la politique monétaire européenne, axée sur l'Ecu. Le franc belge va devenir une devise subordonnée au DM.

Réponses du Ministre

Conformément aux dispositions de la loi du 28 juin 1989 sur la réforme de la procédure budgétaire (*Moniteur belge* du 18 juillet 1989), le Gouvernement

verplicht om de begroting reeds in juli op te stellen. Gelet op de ontwikkelingen op economisch en financieel vlak is het raadzaam om, zes maanden na de opstelling van de begroting, de basisgegevens te herzien en de aangenomen hypothesen te vergelijken met de reële evolutie. Bijna altijd zullen er aanzienlijke verschillen kunnen worden vastgesteld en zal het nodig zijn om de begroting, zowel langs de uitgaven- als langs de inkomstenzijde, te herzien.

Alle voorzorgen worden genomen opdat de huidige begrotingsfilosofie van de Regering gehandhaafd blijft.

De omvang van de begrotingsherschikking beloopt 27,4 miljard en betreft de maatregelen, genomen in het begrotingsconclaaf om het begrotingsdoel te bereiken: de departementen hebben voor 9,8 miljard uitgaven geschrapt; de toelagen van de Staat aan de regimes van sociale zekerheid werden met 10 miljard verminderd; de inkomsten werden herzien met 7,6 miljard. De hele herschikking betekent ongeveer 2 pct. op het totaal van de oorspronkelijke begroting.

De begrotingshervorming heeft een heilzaam effect. Aangezien de departementen verplicht worden om tijdig hun departementale begrotingen op te maken, kan er beter worden nagegaan of de reële begrotingen overeenstemmen met de cijfers van de Algemene Uitgavenbegroting.

Vroeger werd in de Middelenbegroting een tabel van de uitgaven opgenomen, doch deze tabel had juridisch geen waarde. De reële departementale begrotingen — vooral indien deze laattijdig ingediend werden — stemden niet overeen met de uitgavenramingen die in de algemene toelichting bij de Rijksmiddelenbegroting voorkwamen.

Dit is nu niet meer mogelijk omdat de departementale begrotingen geïncorporeerd zijn in de eenheidsbegroting en de administratieve begrotingen vrij korte tijd daarop moeten volgen. De verantwoordelijke Ministers kunnen nu ook nauwer toezicht houden op de uitgavenpolitiek die door de Administratie van hun departement gevoerd wordt — wat vroeger volkomen onmogelijk was.

Dit is één van de belangrijke, heilzame effecten van de nieuwe begrotingsprocedure. Bovendien kan het Parlement de Regering ook veel sneller ondervragen over de reële evolutie van de begrotingstoestand.

De Minister stelt dat, wat betreft de begrotingspolitiek op lange termijn, er voor de Regering geen ruimte overblijft om aan beleid te doen; de Staat kan alleen zijn schulden afbetalen en zorgen voor de transfers naar Gemeenschappen en Gewesten.

De Staat plukt nu nog niet de vruchten van de hoogconjunctuur en een strikte begrotingspolitiek dringt zich dan ook op teneinde het samenlevingsmodel waaraan wij gehecht zijn, niet te vernietigen.

est tenu d'arrêter le budget dès le mois de juillet. Vu l'évolution dans les domaines économique et financier, il est opportun, six mois après l'établissement du budget, de revoir les données de base et de comparer les hypothèses adoptées à l'évolution réelle. Cela permettra presque toujours de constater des différences considérables et il sera nécessaire de revoir le budget, tant du côté des dépenses que du côté des recettes.

Toutes les précautions sont prises pour maintenir la philosophie budgétaire actuelle du Gouvernement.

Le réaménagement budgétaire porte sur un volume de 27,4 milliards et concerne les mesures prises lors du conclave budgétaire pour atteindre l'objectif budgétaire: les départements ont supprimé 9,8 milliards de dépenses; les subventions de l'Etat aux régimes de sécurité sociale ont été réduites de 10 milliards; les recettes ont été revues à raison de 7,6 milliards. L'ensemble du réaménagement représente environ 2 p.c. du total du budget initial.

La réforme budgétaire a un effet salutaire. Comme les départements sont tenus d'établir leurs budgets départementaux à temps, il est plus facile de vérifier si les budgets réels correspondent aux chiffres du Budget général des dépenses.

Précédemment, le budget des Voies et Moyens reproduisait un tableau des dépenses, mais ce tableau n'avait aucune valeur juridique. Les budgets départementaux réels — surtout s'ils avaient été déposés tardivement — ne correspondaient pas aux estimations de dépenses figurant dans l'exposé général du budget des Voies et Moyens.

Cela n'est plus possible aujourd'hui, parce que les budgets départementaux sont incorporés dans le budget unique et que les budgets administratifs doivent suivre celui-ci d'assez près. A l'heure actuelle, les Ministres responsables peuvent aussi surveiller plus étroitement la politique des dépenses suivie par l'administration de leur département — ce qui était tout à fait impossible précédemment.

Tel est un des effets bénéfiques importants de la nouvelle procédure budgétaire. En outre, le Parlement peut interroger le Gouvernement beaucoup plus rapidement sur l'évolution réelle de la situation budgétaire.

Le Ministre dit qu'il ne subsiste aucune marge permettant au Gouvernement d'élaborer une politique budgétaire à long terme; l'Etat peut uniquement régler ses dettes et veiller aux transferts aux Communautés et aux Régions.

L'Etat ne récolte pas encore les fruits de la haute conjoncture et une politique budgétaire stricte s'impose donc afin de ne pas mettre à néant le modèle social auquel nous sommes attachés.

De Regering blijft verantwoordelijk voor de begrotingspolitiek en niet de sociale partners die zich wel met de Regering kunnen beraden over het doel ervan.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de begroting van de sociale zekerheid en de begroting van de overheid; beide zijn collectieve begrotingen die door de gemeenschap moeten worden gefinancierd, doch de begroting van de sociale zekerheid wordt voor een groot gedeelte door de bijdragen, betaald door de werknemers en ondernemers, gefinancierd. Daarbuiten staan de staatssubsidies die een tweevoudig doel hebben: enerzijds het deficit te verminderen en anderzijds de gemeenschapssolidariteit van heel de bevolking te concretiseren.

De vraag is hoe groot deze solidariteit mag zijn, m.a.w. hoeveel mag de staatssubsidie in de stelsels van de sociale zekerheid bedragen. Het antwoord op deze vraag kan slechts gegeven worden na een politiek en ideologisch debat en na een akkoord over de te bereiken begrotingsdoelstelling.

De eigen ontvangsten van de sociale zekerheid (sociale-zekerheidsbijdragen van werknemers, werkgevers en zelfstandigen, intresten op plaatsing) bedroegen in 1988 en 1989 respectievelijk 812 miljard en 844 miljard en worden voor 1990 geschat op 908 miljard, terwijl de Staatssubsidies in 1988 en 1989 respectievelijk 287 miljard en 251 miljard bedroegen en voor 1990 op 229 miljard worden vastgesteld.

De groei van de eigen ontvangsten voor de sociale zekerheid heeft tot gevolg gehad dat de staatssubsidies konden verminderd worden.

Wat betreft de vermindering inzake de ministeriële kabinetten werd de beslissing over de repartitie van de som van 60 miljoen over de verschillende kabinetten genomen tijdens de Ministerraad van vrijdag 1 juni 1990. De keuze werd overgelaten aan de betrokken Minister om ofwel het kader te vermindere ofwel de werkingskosten te verlagen.

Volgens de Minister is het niet mogelijk om de middelen op lange termijn vast te leggen omdat de economische en financiële toestand, de opbrengsten van de fiscaliteit en andere basisgegevens voortdurend wijzigen. Bijgevolg is er steeds de noodzaak om de middelen aan te passen om het uiteindelijke doel — dat niet werd gewijzigd — te bereiken.

De Minister is het er wel over eens dat geen toelucht kan genomen worden tot lineaire maatregelen. De Regering heeft de laatste jaren steeds elk departement afzonderlijk beschouwd. Ideaal zou zijn om krediet na krediet te evalueren, doch dit is een tijdrovend werk en vergt een grote inspanning vanwege de administratie. Gelet op de gewijzigde begrotingsprocedure, was het onmogelijk om dit tijdig klaar te

C'est le Gouvernement qui reste responsable de la politique budgétaire, et non les partenaires sociaux; ceux-ci peuvent toutefois délibérer avec le Gouvernement sur sa finalité.

Il faut faire une distinction entre le budget de la Sécurité sociale et le budget de l'Etat; tous deux sont des budgets collectifs qui doivent être financés par la communauté, mais le budget de la Sécurité sociale l'est pour une grande part par les cotisations payées par les travailleurs et les employeurs. A cela viennent s'ajouter les subventions de l'Etat, dont le but est double: d'une part, réduire le déficit et, d'autre part, concrétiser la solidarité collective de l'ensemble de la population.

La question est de savoir quelle peut être l'importance de cette solidarité, c'est-à-dire à combien peut s'élever l'intervention de l'Etat dans les régimes de la Sécurité sociale. La réponse à cette question ne peut être donnée qu'après un débat politique et idéologique et après un accord sur l'objectif budgétaire à atteindre.

Les recettes propres de la Sécurité sociale (cotisations de sécurité sociale des travailleurs salariés, des employeurs et des travailleurs indépendants, intérêts sur placements) se sont élevées respectivement en 1988 et 1989 à 812 et 844 milliards et sont estimées pour 1990 à 908 milliards, tandis que les subventions de l'Etat se sont élevées respectivement en 1988 et 1989 à 287 et 251 milliards et qu'elles sont fixées à 229 milliards pour 1990.

Par la suite de la croissance des recettes propres de la Sécurité sociale, les subventions de l'Etat ont pu être réduites.

En ce qui concerne la réduction en matière de cabinets ministériels, la décision relative à la répartition de la somme de 60 millions entre les différents cabinets a été prise lors du Conseil des ministres du vendredi 1^{er} juin 1990. Le Ministre concerné a le choix entre réduire le cadre ou abaisser les frais de fonctionnement.

Selon le Ministre, il n'est pas possible de fixer les moyens à long terme parce que la situation économique et financière, les recettes fiscales et d'autres données de base changent constamment. En conséquence, il est toujours nécessaire d'adapter les moyens pour atteindre l'objectif final, qui n'a pas été modifié.

Le Ministre est d'accord pour dire qu'il ne faut pas recourir à des mesures linéaires. Ces dernières années, le Gouvernement a toujours considéré chaque département séparément. L'idéal serait de faire une évaluation crédit par crédit, mais c'est là un travail fastidieux et qui exige un effort considérable de la part de l'administration. Compte tenu de la modification de la procédure budgétaire, il est impossible de mener

krijgen, doch de analyse per krediet is begonnen en levert nuttige inlichtingen op in het kader van de beheersing van de uitgaven.

In zijn eerste brief van 16 mei 1990 drukt het Rekenhof zijn ongenoegen uit over het feit dat soms naar de aangepaste administratieve begrotingen wordt verwezen voor de verantwoording van het ontwerp van wet.

De Minister antwoordt hierop dat de wet van 28 juni 1989 zegt dat de programma's in de eerste plaats moeten verantwoord worden wat hun oogmerk en hun inhoud betreft. Bij de begrotingscontrole worden in de meeste gevallen die oogmerken en de inhoud, naar de grond van de zaak toe, niet gewijzigd. Uiteraard zullen de ingeschreven bedragen veranderingen ondergaan (wegens correcte ramingen, inflatiecorrecties, enz.).

Voor belangrijkere wijzigingen wordt uitleg gevonden in de algemene toelichting (evenals trouwens in de memorie van toelichting bij de programmabegrotingen) en in de inleidende beschouwingen en tabellen van de aangepaste Algemene Uitgavenbegroting.

Indien verwezen wordt naar de aangepaste administratieve begrotingen, dan geldt dit enkel voor eerder detailwijzigingen in de cijfers.

De tweede brief van het Rekenhof bevat twee bemerkingen met betrekking tot Landsverdediging. Het Rekenhof stelt dat sommige uitgaven voor aankopen in de Verenigde Staten, Canada, Duitsland onder de vorm van een organiek fonds zouden moeten worden ingeschreven omdat ze naar het volgende jaar moeten kunnen worden overgedragen.

De Minister verklaart zich akkoord met deze opmerking en zegt dat dit zal gedaan worden voor 1991 in het kader van de operatie « fondsen ».

De tweede opmerking omtrent Landsverdediging bevat twee punten: enerzijds zegt het Rekenhof dat er nog niets gedaan zou zijn om de geplande verkopen ten belope van 1,2 miljard te realiseren. Volgens de Minister heeft het kabinet van Landsverdediging meede gedeeld dat de onderhandelingen ter zake reeds ver zijn gevorderd.

Anderzijds stelt het Rekenhof dat de bedoelde 1,2 miljard eerst zou moeten aangewend worden om de debetstand van het Fonds 63.04 — namelijk 3,4 miljard — aan te zuiveren. De Minister verklaart dat de aanwending van het bedrag voor N.A.T.O.-doeleinden met prioriteit werd beslist en gestemd met de begroting 1990. Overigens zal het probleem van de debetstanden van de fondsen nog ter discussie komen bij de huidige bilaterale besprekingen betreffende de afschaffing van de fondsen.

cette opération à bien en temps voulu, mais l'analyse par crédit a commencé et elle fournit des indications utiles dans le cadre de la maîtrise des dépenses.

Dans sa première lettre du 16 mai 1990, la Cour des comptes fait part de son mécontentement parce que l'on se réfère parfois aux budgets administratifs ajustés pour justifier le projet de loi.

Le Ministre répond à cela que la loi du 28 juin 1989 dit que les programmes doivent être justifiés avant tout quant à leurs objectifs et à leur contenu. Ces objectifs et ce contenu ne sont la plupart du temps pas modifiés quant au fond lors du contrôle budgétaire. Bien entendu, les montants inscrits subiront des changements (estimations plus exactes, corrections dues à l'inflation, etc.).

Pour les modifications plus importantes, on trouvera des explications dans l'exposé général (de même d'ailleurs que dans l'exposé des motifs des budgets-programmes) et dans les considérations introductives et les tableaux du Budget général des dépenses ajusté.

S'il est fait référence aux budgets administratifs ajustés, ce ne peut être que pour des modifications de détail aux chiffres.

La deuxième lettre de la Cour des comptes comporte deux observations concernant la Défense nationale. La Cour des comptes dit que certaines dépenses pour des achats aux Etats-Unis, au Canada et en Allemagne devraient être inscrites sous la forme d'un fonds organique, puisqu'elles doivent pouvoir être reportées à l'année suivante.

Le Ministre approuve cette proposition et déclare qu'il sera procédé ainsi pour l'année 1991, dans le cadre de l'opération « fonds ».

La deuxième observation concernant la Défense nationale porte sur deux points: d'une part, la Cour des comptes affirme que rien n'a encore été fait pour réaliser les ventes prévues, qui devaient rapporter un montant de 1,2 milliard de francs. Le Ministre répond que le cabinet de la Défense nationale lui a fait savoir que les négociations en la matière étaient bien avancées.

D'autre part, la Cour des comptes estime que le montant visé de 1,2 milliard devrait d'abord être affecté à l'apurement du solde débiteur du Fonds 63.04, qui s'élève à 3,4 milliards de francs. Le Ministre réplique que l'affectation de ce montant à des fins O.T.A.N. a été décidée par priorité au moment du vote du budget de 1990. Par ailleurs, le problème des soldes débiteurs des fonds sera encore débattu à l'occasion des discussions bilatérales en cours à propos de la suppression des fonds.

Een lid merkt op dat het debetsaldo van de af te schaffen fondsen toch een weerslag op de begroting heeft.

Volgens de Minister is de hele discussie omtrent de debetsaldi van deze fondsen een begrotingsrechtelijke discussie. Hij legt uit dat aan kredieten, die zouden voorzien moeten worden om een negatief fonds in evenwicht te brengen, geen ordonnanceringsbeantwoorden omdat de betalingen *in concreto* reeds door de fondsen werden gedaan, met als gevolg dat er niets wordt gewijzigd aan de kastoestand en het N.F.S.

In de laatste brief zegt het Rekenhof dat voor bepaalde tussenkomsten van het Europees Sociaal Fonds een organiek fonds zou moeten voorzien worden.

Volgens de Minister gaat het hier niet om een verplichting, maar om een verzoek van het Rekenhof. De E.G. heeft geen vormelijke begrotingseisen gesteld. Van die kant uit zullen er dan ook geen problemen rijzen.

De eerstvolgende stortingen worden trouwens pas begin 1991 verwacht.

De algemene regel is dat pas voor de begroting 1991 organieke fondsen zullen worden opgericht. Het lijkt dan ook niet wenselijk om voor dit fonds een uitzondering te maken.

Wat betreft de vragen en opmerkingen in verband met de koppeling van de Belgische frank aan de sterkste Europese munt, meent de Minister dat algemeen wordt verwacht dat, op lange termijn, de koppeling een gunstige invloed zal hebben op de rentetarieven. De risicopremie die nu nog ingecalculeerd wordt voor de Belgische frank zal wegvallen.

De koppeling van de Belgische frank aan de sterkste Europese munt impliceert dat de economische politiek zich niet ver verwijderd van de politiek van het land met de sterkste munt. Op korte termijn kan de koppeling tot gevolg hebben dat tijdelijk de rente moet worden opgetrokken. De beslissing moet genomen worden na een zorgvuldige analyse van de te verwachten evolutie. De Regering laat zich op dit vlak bijstaan door eminente deskundigen.

De Minister beklemtoont dat de idee van de koppeling inderdaad op regeringsniveau is besproken. Wat betreft de koppeling in de toekomst, verkiest de Minister hier niet op te antwoorden, vermits dit antwoord alleen kan gegeven worden op het moment dat de concrete maatregelen worden genomen.

De Minister is van oordeel dat dit debat ook te maken heeft met de manier waarop de Staat van zijn hoge schuldquota kan afgeraken.

Over dit probleem werd verleden jaar reeds uitgebreid gediscussieerd in het kader van het I.M.F. Toen werd daar reeds gepleit opdat de Staat een harde

Un membre observe que le solde débiteur des fonds à supprimer a quand même des répercussions sur le budget.

Selon le Ministre, le problème des soldes débiteurs de ces fonds est un problème de droit budgétaire. Il explique qu'il n'y a pas d'ordonnancements correspondant aux crédits qu'il faudrait prévoir pour rééquilibrer un fonds présentant un solde négatif, parce que, concrètement, les paiements ont déjà été faits par les fonds, si bien que rien n'est changé en ce qui concerne la situation de caisse et le solde net à financer.

Dans sa dernière lettre, la Cour des comptes dit qu'il conviendrait de prévoir un fonds organique pour certaines interventions du Fonds social européen.

D'après le Ministre, il s'agit là non d'une obligation, mais d'une demande de la Cour des comptes. La C.E. n'a pas posé de conditions budgétaires formelles. Il n'y aura donc pas de problème de ce côté-là.

Les prochains versements ne sont d'ailleurs attendus que pour le début de 1991.

La règle générale est que des fonds organiques ne seront créés que pour le budget de 1991. Il ne semble dès lors pas souhaitable de faire une exception pour le fonds en question.

Quant aux questions et observations relatives à la liaison du franc belge à la monnaie européenne la plus forte, le Ministre estime que l'on s'attend généralement à ce que, à long terme, cette liaison ait une influence favorable sur les taux d'intérêt. La prime de risque, qu'il faut actuellement encore prévoir pour le franc belge, pourra disparaître.

La liaison du franc belge à la monnaie européenne la plus forte implique que notre politique économique ne s'éloigne pas trop de celle suivie dans le pays de cette monnaie. A court terme, cette liaison peut nous contraindre à augmenter temporairement nos taux d'intérêt. La décision devra être prise après une analyse minutieuse de l'évolution escomptée. Sur ce plan, le Gouvernement se fait assister par d'éminents spécialistes.

Le Ministre souligne que l'idée de la liaison a en effet été débattue au niveau gouvernemental. Pour ce qui est de la liaison dans l'avenir, le Ministre préfère réserver sa réponse jusqu'au moment où les mesures concrètes seront prises.

Le Ministre déclare que le débat porte aussi sur la manière dont l'Etat pourrait se débarrasser de son endettement élevé.

L'année dernière, ce problème avait déjà été largement débattu dans le cadre du F.M.I. A cette occasion déjà, on avait préconisé que l'Etat s'engage dans une

muntpolitiek zou inluiden zodat de rente zou dalen en er besparingen kunnen gerealiseerd worden op lange termijn. Dat was in de gegeven budgettaire omstandigheden op dat ogenblik onmogelijk omdat dit de Staat kon verplicht hebben om zelf de rente aanzienlijk te verhogen. Ingevolge de *Wiedervereinigung* en de psychologische invloed ervan, is de D.M. tijdelijk verzwakt zodat de sprong om de Belgische frank aan de D.M. te koppelen minder pijnlijk is.

Deze operatie houdt risico's op korte termijn in, doch onze schuldquota zijn zo hoog dat alle technieken om de rentelast te verminderen moeten aangegrepen worden.

Tot slot merkt de Minister op dat, volgens de analyse van de Nationale Bank, indien wij erin slagen het tekort nominaal te blokkeren en de uitgaven buiten rentelasten in reële termen niet te laten stijgen, dit automatisch leidt tot een situatie waarin de schuldquota beginnen te verminderen. Dit houdt een automatisch saneringsproces in dat over een relatief lange termijn loopt, doch dan ook zonder brokken te maken.

De heersende hoogconjunctuur zou dit proces sneller kunnen doen verlopen, doch de groei van de inkomsten van de Staat volgt nog steeds niet de groei van het B.N.P. De groei van de inkomsten voor sociale zekerheid bedraagt daarentegen 10 pct. Indien ook de fiscale inkomsten zo sterk zouden groeien, dan was België op drie jaar tijd uit de budgettaire knelsituatie en kon de afbouw van de schuldquota aangepakt worden en het N.F.S. zou dalen tot op het niveau van het Europees gemiddelde.

III. Stemmingen

De artikelen 1 tot 4 en het gehele wetsontwerp houdende aanpassing van de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1990 (Stuk nr. 5/1-1169/1) worden met 11 stemmen tegen 1 stem aangenomen.

Het gehele wetsontwerp houdende aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1990 (Stuk nr. 5/26-1170/1) wordt met 11 stemmen tegen 1 stem aangenomen.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 13 aanwezige leden.

De Rapporteur,
R. VAN HOOLAND.

De Voorzitter,
E. COOREMAN.

politique monétaire dure, de manière à faire baisser les taux d'intérêt et à réaliser des économies à long terme. Une telle politique n'était pas possible dans le contexte budgétaire de l'époque, car elle aurait pu contraindre l'Etat à augmenter ses taux d'intérêt de manière considérable. En raison de la réunification allemande et de sa portée psychologique, le DM a connu un affaiblissement temporaire, de sorte que l'effort qu'il faudrait fournir pour y lier le franc belge est devenu moins douloureux.

L'opération comporte des risques à court terme, mais notre niveau d'endettement est tellement élevé qu'il faut saisir toutes les occasions permettant de réduire la charge des intérêts.

En conclusion, le Ministre observe que d'après l'analyse de la Banque nationale, si nous parvenons à bloquer nominalement le déficit et à empêcher une augmentation en termes réels des dépenses hors charges d'intérêts, il s'ensuivra automatiquement une situation où l'endettement commencera à diminuer. Cela implique un processus d'assainissement automatique s'étendant sur une période relativement longue, mais sans conséquences néfastes.

La haute conjoncture actuelle pourrait accélérer ce processus, mais la croissance des rentrées de l'Etat ne suit toujours pas celle du P.N.B. Par contre, la croissance des rentrées de la sécurité sociale est de 10 p.c. Si les rentrées fiscales connaissaient également une croissance aussi forte, la Belgique sortirait en trois ans de sa situation budgétaire périlleuse; elle pourrait entamer la réduction progressive de son endettement et le solde net à financer serait ramené au niveau de la moyenne européenne.

III. Votes

Les articles 1^{er} à 4, de même que l'ensemble du projet de loi ajustant le Budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 1990 (Doc. n° 5/1-1169/1) ont été adoptés par 11 voix contre 1.

L'ensemble du projet de loi ajustant le Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1990 (Doc. n° 5/26-1170/1) a été adopté par 11 voix contre 1.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
R. VAN HOOLAND.

Le Président,
E. COOREMAN.