

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1958-1959.

SÉANCE DU 5 MARS 1959.

Projet de loi portant création d'un Fonds permanent d'égalisation des budgets.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans l'Exposé général du budget de l'exercice 1959, le Gouvernement a fait connaître les raisons pour lesquelles il a estimé devoir accepter un déficit limité du budget ordinaire.

L'état de la conjoncture économique impliquait en effet une contraction des recettes fiscales et un alourdissement de certaines charges, notamment celles découlant du chômage.

Un équilibre rigoureux des recettes et des dépenses ordinaires, dans de telles circonstances, ne peut être atteint que par une aggravation brutale des charges fiscales et par des restrictions de dépenses dont les effets nocifs se manifestent au moment même où se ralentissent les activités du secteur privé.

L'expérience de l'entre-deux guerres a montré que cette recherche, à tout prix, de l'équilibre budgétaire annuel en période de dépression, non seulement est vaine, mais a pour effet d'aggraver la récession ou, en tout cas, de retarder la reprise.

En renonçant à une telle politique de déflation, pour adopter au contraire une politique de relance, le Gouvernement a voulu affirmer sa conscience des responsabilités de l'Etat dans la conduite d'une politique anticyclique. Il n'a pas cependant consenti à adopter une attitude purement passive à l'égard du déséquilibre budgétaire ainsi créé et s'est formellement engagé à soumettre au Parlement des mesures positives propres à résorber l'excédent des dépenses et à constituer des réserves devant permettre de faire face aux effets des dépressions futures.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1958-1959.

VERGADERING VAN 5 MAART 1959.

Wetsontwerp houdende oprichting van een permanent Egalisatiefonds van de begrotingen.

MEMORIE VAN TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

In de algemene toelichting op de begroting van het dienstjaar 1959 heeft de Regering de redenen opgegeven waarom zij een beperkt deficit van de gewone begroting meent te moeten aanvaarden.

De toestand van de economische conjunctuur bracht een inkrimping mede van de fiscale ontvangsten en een verzwaring van sommige lasten, inzonderheid die voortspruitende uit de werkloosheid.

Een strikt evenwicht van de gewone ontvangsten en uitgaven kan in die omstandigheden slechts bekomen worden door een brutale verzwaring van de fiscale lasten en door een vermindering van uitgaven waarvan de schadelijke invloed zich zou laten gelden op het ogenblik dat de bedrijvigheid in de privé-sector afneemt.

De ondervinding opgedaan tussen beide wereldoorlogen, heeft aangetoond dat het niet alleen nutteloos is in tijden van depressie het jaarlijks evenwicht van de begroting ten alle prijze na te streven, maar dat zulks de recessie in de hand werkt of in elk geval de heropbloei vertraagt.

Door dergelijke deflatiepolitiek te verzaken om, integendeel, een heroplevingspolitiek na te streven, heeft de regering de nadruk willen leggen op haar bewustzijn van de verantwoordelijkheid van de staat in het beleid van een anticyclische politiek. Zij wil nochtans niet passief staan tegenover het onevenwicht van de begroting dat aldus tot stand is gekomen en heeft zich formeel verbonden ten opzichte van het Parlement, positieve maatregelen voor te leggen van aard om het teveel aan uitgaven uit te schakelen en om reserves samen te stellen ter bestrijding van de gevolgen van depressies in de toekomst.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

Il consacre le principe que les finances publiques doivent contribuer à stabiliser le niveau d'activité économique du pays. Si, en période de ralentissement des affaires, des déficits budgétaires peuvent se produire, les périodes de haute conjoncture doivent au contraire fournir des surplus.

De cette façon, les finances publiques contribueront à compenser, dans une certaine mesure, les fluctuations inévitables dans les dépenses du secteur privé, et, par là, à régulariser l'ensemble des flux économiques.

* *

L'article premier du projet institue un Fonds permanent d'égalisation des budgets, destiné à compenser les fluctuations affectant, au cours des phases successives des cycles économiques, les résultats du budget ordinaire de l'Etat.

Le projet n'abandonne pas pour autant, ni le principe de l'établissement du budget annuel, ni le principe d'une saine gestion patrimoniale, qui veut que les budgets ordinaires soient équilibrés de façon à ce qu'une augmentation de la dette publique corresponde à une augmentation du patrimoine de l'Etat. Toutefois, le respect rigoureux du principe de l'équilibre budgétaire sur une base annuelle ayant fatalement pour résultat d'amplifier les fluctuations de l'activité économique au lieu de les atténuer, c'est sur une période plus longue qu'il convient de rechercher l'équilibre réel et fondamental des finances publiques.

Le projet ne se limite d'ailleurs pas à une simple résorption des déficits budgétaires, il tend à la constitution de réserves. Si, par exemple, l'économie devait connaître une période prolongée de prospérité, le Fonds d'égalisation deviendrait créateur pour des montants importants.

Ceci ne ferait toutefois pas disparaître l'obligation de continuer à l'approvisionner, étant donné que, dans un tel cas, l'existence de surplus budgétaires continuerait à se recommander dans le cadre d'une saine politique cyclique.

Sans doute les résultats des budgets de l'Etat ont déjà montré dans le passé des variations cycliques accusées. Il s'agissait toutefois là de résultats automatiques de variations imprévues dans les recettes et non pas de l'application d'une politique délibérée de stabilité économique. En outre, les surplus budgétaires enregistrés dans le passé n'ont jamais donné lieu à constitution de réserves.

L'article 2 précise les conditions dans lesquelles le Fonds sera alimenté.

Il le sera tout d'abord par des excédents de recettes fiscales.

Comme on le sait, celles-ci sont sensibles aux variations de la conjoncture. L'expérience du passé montre que, si elles stagnent ou fléchissent en période de ralentissement d'activité, elles connaissent, au

Dat is het doel van onderhavig ontwerp van wet.

Het bevestigt het beginsel dat de openbare financiën moeten bijdragen tot het stabiliseren van het peil van de economische bedrijvigheid van het land. Indien tijdens een ongunstige periode begrotingsdeficits mogelijk zijn, dan moeten de periodes van hoogconjunctuur integendeel overschotten opleveren.

Op deze wijze zullen de openbare financiën bijdragen om in zekere mate de onvermijdelijke schommelingen in de uitgaven van de privé-sector te compenseren en aldus het geheel van de economische bedrijvigheid te regulariseren.

* *

Artikel 1 van het ontwerp richt een Permanent Egalisatiefonds van de begrotingen op, dat bestemd is om de schommelingen die de resultaten van de gewone begrotingen ondergaan tijdens de opeenvolgende fases van de economische cyclussen, te compenseren.

Het ontwerp wijkt niet af van het beginsel van de jaarlijkse opmaking van de begroting, noch van het beginsel van een gezond vermogensbeheer, dat wil dat de gewone begrotingen zodanig in evenwicht zijn, dat een verhoging van de rijksschuld overeenstemt met een verhoging van het vermogen van de Staat. Aangezien echter de strenge eerbied van het beginsel van het jaarlijkse begrotingsevenwicht fataal tot gevolg moet hebben dat de schommelingen van de economische bedrijvigheid in omvang toenemen in plaats van te verminderen, dient het werkelijk en fundamenteel evenwicht van de staatsfinanciën over een langer tijdperk gezocht.

Het ontwerp blijft trouwens niet beperkt tot een eenvoudig uitschakelen van de begrotingsdeficits, maar beoogt het aanleggen van reserves; indien de economie, bv. een lange welvaartperiode mocht kennen, zou het Egalisatiefonds crediteur worden voor aanzienlijke bedragen.

Dit zou nochtans de verplichting niet wegnemen voort te gaan met het stijven van dit Fonds, omdat in dergelijk geval het bestaan van begrotingsoverschotten, blijvend aanbeveling verdient in het raam van een gezonde conjunctuurpolitiek.

Ongetwijfeld hebben de resultaten van de staatsbegroting in het verleden reeds scherpe cyclische variaties aangetoond. Het ging evenwel om automatische uitlagen van onvoorziene schommelingen in de ontvangsten en niet om de toepassing van een vooropgezette politiek tot economische stabilisatie. Bovendien hebben de in het verleden geboekte begrotingsoverschotten nooit aanleiding gegeven tot het samenstellen van reserves.

Artikel 2 omschrijft de voorwaarden waarin het Fonds zal gestijfd worden.

In de eerste plaats door de overschotten op de fiscale ontvangsten.

Zoals men weet, zijn deze gevoelig aan de conjunctuurschommelingen. De ondervinding van het verleden heeft aangetoond dat, zo zij zich handhaven of verminderen in periodes van verminderde

contraire, une expansion rapide au moment de la reprise et de l'essor. C'est ainsi que, dans le cadre du dernier cycle, les recettes fiscales ont augmenté en 1955, 1956 et 1957, chaque année, de beaucoup plus de 5 p. c. par rapport à l'année précédente.

Etant donné ce caractère cyclique des recettes, on peut compter que la fixation de la limite à 5 p.c. permettrait une alimentation importante du Fonds d'égalisation.

Cette limite vise à renforcer la discipline financière de l'Etat.

On a constaté dans le passé que, pendant les années de haute conjoncture, les dépenses publiques accusent un rythme sensible d'expansion. Cela s'est vérifié aussi bien en 1956 et 1957 qu'en 1951 et 1952. Le contraire serait désirable pour assurer une politique cyclique rationnelle. La clause des 5 p. c. tendra à limiter ce phénomène.

En effet, si, par suite d'un essor conjoncturel, les recettes fiscales s'accroissent substantiellement, le Gouvernement, conscient de ce qu'il ne pourra pas disposer intégralement de cet excédent de recettes pour financer son budget ordinaire, sera moins tenté de laisser gonfler ses dépenses.

Par contre, l'accroissement des recettes qui serait réservé au financement du budget ordinaire, permettrait une certaine expansion à long terme des services que l'Etat rend à la Communauté.

En raison de la phase conjoncturelle défavorable au cours de laquelle le Fonds d'égalisation des budgets est institué, l'application du système à l'exercice 1960 soulève un problème particulier. Il faut éviter qu'au début d'une reprise conjoncturelle, l'obligation de verser au Fonds d'égalisation une partie de l'accroissement des recettes fiscales ne crée artificiellement un déficit du budget ordinaire de 1960.

Telle est la raison de la seconde phrase de l'article 2, 1^o.

L'article 2, 2^o prévoit en outre que doivent être virés au Fonds d'égalisation les bonis de l'exercice clôturé.

Les règles de l'article 2, 1^o et 2^o s'appliquent cumulativement. Si, après virement au budget pour ordre des recettes dépassant de plus de 5 p. c. celles de l'exercice précédent, il apparaît encore un boni au budget ordinaire, celui-ci sera intégralement versé au Fonds d'égalisation des budgets.

L'article 2, 3^o envisage le cas où le Parlement, compte tenu de l'état de la conjoncture, estimerait préférable de ne pas affecter directement des recettes nouvelles au financement du budget et déciderait d'en transférer le produit au Fonds d'égalisation.

L'article 3 indique les conditions dans lesquelles le Fonds pourra être débité. Le Parlement aura compétence pour décider que la situation économique justifie un déficit du budget ordinaire.

bedrijvigheid, zij daarentegen een snelle uitbreiding kennen op het ogenblik van de herneming en van de volledige opleving. Aldus zijn in het raam van de laatste cyclus, de fiscale ontvangsten telkenjare vermeerderd in de jaren 1955, 1956 en 1957, met meer dan 5 pct., ten opzichte van de vorige jaren.

Gezien het cyclisch karakter van de ontvangsten, mag men er op rekenen dat de vaststelling van de grens van 5 pct. een aanzienlijke stijging van het Egalisatiefonds zal mogelijk maken.

Deze grens beoogt de versterking van de financiële discipline van de Staat.

In het verleden werd vastgesteld dat gedurende de jaren van hoogconjunctuur de staatsuitgaven een gevoelig uitbreidingsritme kenden. Dat werd waar bevonden zowel in 1956 en 1957 als in 1951 en 1952. Het omgekeerde is wenselijk voor het voeren van een rationele cyclische politiek. De clausule der 5 pct. wil dit verschijnsel tegengaan.

Inderdaad, indien, als gevolg op een conjuncturele heropleving, de fiscale ontvangsten aanzienlijk toenemen, zal de regering, ervan bewust, dat zij niet integraal over het ontvangstenoverschot mag beschikken om haar gewone begroting te financieren, minder geneigd zijn om de uitgaven op te drijven.

Daarentegen zou de vermeerdering van de ontvangsten, voorbehouden voor de financiering van de gewone begroting, een zekere uitbreiding op lange termijn van de diensten welke de Staat aan de gemeenschap bewijst, mogelijk maken.

Wegens het feit dat het Egalisatiefonds van de begrotingen tijdens een ongunstige conjunctuurfase werd opgericht, werpt de toepassing van het stelsel voor het dienstjaar 1960 een bijzonder probleem op. Er moet vermeden worden dat, bij het begin van een heropleving van de conjunctuur, de verplichting tot afdragen aan het Egalisatiefonds van een gedeelte van de vermeerdering der fiscale ontvangsten een kunstmatig deficit teweeg brengt op de gewone begroting van 1960.

Dat is de oorzaak van de tweede zin van artikel 2, 1^o.

Artikel 2, 2^o voorziet bovendien dat de boni's van het afgesloten dienstjaar aan het Egalisatiefonds dienen afgedragen te worden.

De regels van artikel 2, 1^o en 2^o, worden gecumuleerd toegepast. Indien, na overschrijving op de begroting voor orde van de ontvangsten die deze van het voorgaande dienstjaar met meer dan 5 pct. overschrijden, nog een boni op de gewone begroting voorkomt, zal dit laatste integraal afgedragen worden aan het Egalisatiefonds van de begrotingen.

Artikel 2, 3^o, behandelt het geval dat het Parlement, rekening gehouden met de conjunctuurtoestand, het verkieslijker zou achten nieuwe ontvangsten niet onmiddellijk aan te wenden tot de financiering van de begrotingen zou besluiten de opbrengst af te dragen aan het Egalisatiefonds.

Artikel 3 vermeldt de voorwaarden waarin het Fonds kan gedebiteerd worden. Het Parlement zal bevoegd zijn om te beslissen of de economische toestand al dan niet een deficit van de gewone begroting rechtvaardigt.

Le Fonds d'égalisation des budgets ne concerne que le budget ordinaire et la politique conjoncturelle qui serait faite à travers celui-ci. Le Gouvernement possède, bien entendu, d'autres moyens d'action, par exemple, l'intensification ou la contraction des dépenses d'investissements.

L'article 4 précise que le Directeur général de l'Administration de la Trésorerie et de la Dette publique, sous l'autorité du Ministre des Finances, gère le Fonds d'égalisation et opère le placement de ses ressources.

En ce qui concerne les placements, le Gouvernement entend appliquer les principes suivants :

1^o il est nécessaire en haute conjoncture de se créer des réserves de trésorerie pouvant être utilisées en période de récession;

2^o il est d'un intérêt majeur, à la fois pour la gestion de la Trésorerie et pour la politique anticyclique, de pouvoir pratiquer une politique efficace d'achat et de vente de fonds et d'effets publics. L'instrument de cette politique sera le Fonds des rentes. Une réserve de trésorerie peut d'ailleurs être également constituée par des dépôts auprès de ce Fonds;

3^o le Gouvernement décidera, à la lumière des circonstances conjoncturelles, quelle utilisation il faut réserver aux sommes qui seront portées au crédit du Fonds d'égalisation, après réalisation des objectifs prioritaires indiqués ci-dessus. Ces affectations pourraient être, par exemple, un remboursement accéléré de certaines formes de la Dette publique, ou une diminution des appels à l'emprunt pour financer le budget extraordinaire.

* *

Dans l'avis qu'il a exprimé le 3 mars 1959, le Conseil d'Etat constate qu'il sera tenu, au titre du Fonds d'égalisation, deux espèces de comptes.

En réalité, il convient de préciser que le Fonds permanent d'égalisation des budgets enregistrera en comptabilité, au crédit, l'ensemble des ressources visées à l'article 2 du projet et, au débit, le déficit du budget ordinaire tel qu'il résulte de la loi portant règlement définitif du budget.

Quant à l'utilisation effective des sommes qui seront portées au crédit du Fonds, elle doit être considérée, sur le plan de la trésorerie, en fonction de la nécessité de régulariser le marché de l'argent et des capitaux dans le cadre d'une politique anticyclique.

Il va de soi qu'il sera rendu compte de l'utilisation, en trésorerie, des sommes portées au crédit du Fonds.

C'est sans doute à cette dernière comptabilisation que fait allusion l'avis du Conseil d'Etat lorsqu'il vise les « seconds comptes ».

* *

L'article 5 n'appelle aucun commentaire particulier.

Het Egalisatiefonds van de begrotingen betreft slechts de gewone begroting en de conjunctuurpolitiek die langs haar gevoerd wordt. De Regering beschikt natuurlijk ook over andere actiemiddelen, bijvoorbeeld het opdrijven of het inkrimpen van de investeringsuitgaven.

Artikel 4 verklaart dat de Directeur-generaal van het Bestuur van de Thesaurie en Staatsschuld, onder het gezag van de Minister van Financiën, het Egalisatiefonds beheert en de beschikbare gelden van dit Fonds belegt.

Voor wat betreft de hierboven bedoelde belegging wil de Regering volgende beginselen toepassen :

1^o in hoogconjunctuur is het noodzakelijk kasreserves aan te leggen die, in periode van recessie, kunnen aangewend worden;

2^o het is van het hoogste belang, zowel voor het beheer van de Thesaurie als voor de anticyclische politiek, een efficiënte politiek van aankoop en verkoop van Staatsfondsen en effecten te kunnen voeren. Het instrument van deze politiek zal het Rentefonds zijn. Een kasreserve kan overigens eveneens samengesteld worden door deposito's bij dat Fonds.

3^o de Regering zal beslissen, rekening gehouden met de conjunctuurtoestand, welk gebruik dient voorbehouden aan de sommen die op het crediet van het Egalisatiefonds zullen ingeschreven worden na verwezenlijking van de prioritaire doeleinden die hierboven vermeld werden. Deze aanwendungen zullen bij voorbeeld een versnelde terugbetaling van sommige vormen van de Staatsschuld of een vermindering van het beroep op lening tot financiering van de buitengewone begroting kunnen zijn.

* *

In zijn advies van 3 maart 1959, stelt de Raad van State vast dat er voor het Egalisatiefonds twee soorten rekeningen zullen worden gehouden.

In dit verband dient te worden aangestipt dat in werkelijkheid het Permanent Egalisatiefonds van de Begrotingen zal gekrediteerd worden met de ontvangsten voorzien in artikel 2 van het ontwerp, en gedebiteerd met het deficit van de gewone begroting zoals dit blijkt uit de wet houdende eindregeling van de begroting.

Buiten de voormelde comptabilisatie, zal de werkelijke bestemming van de sommen waarmede het Fonds zal gekrediteerd worden, moeten bepaald worden op het vlak van de thesaurie, in functie van de noodzakelijke regularisatie van de geld- en kapitaalmarkt, in het kader van een anti-cyclische politiek. Het spreekt vanzelf dat rekening zal gegeven worden van de bestemming, in thesaurie, die voorbehouden wordt aan de sommen waarmede het Fonds werd gekrediteerd.

Het is voorzeker aan de laatstbedoelde comptabilisatie dat het advies van de Raad van State allusie maakt, wanneer er sprake is van « tweede soort van rekeningen ».

* *

Artikel 5 vraagt geen bijzonder commentaar.

Il appartiendra bien entendu au Roi de régler les modalités d'application de la loi, notamment en ce qui concerne le moment où le Fonds sera débité ou alimenté.

Il pourra s'agir, par exemple, de versements trimestriels ou semestriels, lorsqu'on aura constaté que, pendant une partie de l'exercice, les recettes ont dépassé sensiblement celles de l'exercice précédent.

Het is natuurlijk de Koning die de toepassingsmodaliteiten van de wet regelt, inzonderheid wat betreft het oogenblik waarop het Fonds zal gedebiteerd of gestijfd worden.

Dit laatste zal bijvoorbeeld kunnen geschieden door driemaandelijks of halfjaarlijkse stortingen wanneer men vastgesteld zal hebben dat gedurende een gedeelte van het dienstjaar de ontvangsten aanzienlijk gestegen zijn ten opzichte van die van het vorig dienstjaar.

Le Ministre des Finances, De Minister van Financiën,

J. VAN HOUTTE.

Projet de loi portant création d'un Fonds permanent d'égalisation des budgets.

BAUDOUIN,

ROI DES BELGES,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Finances est chargé de présenter, en Notre Nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Il est institué un Fonds permanent d'égalisation des budgets inscrit au budget des recettes et des dépenses pour ordre et destiné à compenser les fluctuations affectant les résultats du budget ordinaire de l'Etat.

ART. 2.

Le Fonds permanent d'égalisation des budgets est alimenté :

1^o par l'excédent que les recettes fiscales de chacun des exercices 1960 et suivants présentent par rapport aux recettes correspondantes de l'exercice précédent majorées de 5 p. c.

Toutefois, pour l'exercice 1960, cette disposition ne sort ses effets que dans la mesure où les recettes fiscales dépassent 100 milliards de francs;

2^o par le boni éventuel du budget ordinaire, tel que celui-ci résulte de la loi portant règlement définitif du budget de chacun des exercices 1960 et suivants;

3^o par le produit de toutes recettes exceptionnelles et spéciales désignées par la loi.

ART. 3.

Le Fonds ne peut être débité qu'en vertu d'une loi et uniquement pour faire face au déficit du budget ordinaire de l'Etat. Le montant à prendre en charge par le Fonds est celui qui résulte de la loi portant règlement définitif du budget.

Les dispositions du présent article sont applicables pour la première fois au budget de 1959.

Wetsontwerp houdende oprichting van een permanent Egalisatiefonds van de begrotingen.

BOUDEWIJN,

KONING DER BELGEN,

Aan allen, tegenwoordigen en toekomstenden, HEIL

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Financiën is gelast, in Onze Naam, bij de Wetgevende Kamers het wetsontwerp in te dienen, waarvan de tekst volgt :

EERSTE ARTIKEL.

Er wordt een Permanent Egalisatiefonds van de begrotingen ingericht dat bestemd is om de schommelingen in de resultaten van de gewone Staatsbegroting op te vangen. Dit Fonds wordt ingeschreven op de begroting van ontvangsten en uitgaven voor orde.

ART. 2.

Het Permanent Egalisatiefonds van de begrotingen wordt gestijfd :

1^o door het overschot van de fiscale inkomsten van 1960 en elk der volgende dienstjaren ten opzichte van de overeenstemmende ontvangsten van het vorig dienstjaar, vermeerderd met 5 pct.

Voor het dienstjaar 1960 heeft deze bepaling evenwel slechts uitwerking in zover de fiscale ontvangsten 100 miljard frank overschrijden;

2^o door het eventueel boni op de gewone begroting zoals dit voortspruit uit de wet houdende eindregeling van de begroting voor 1960 en elk der volgende dienstjaren;

3^o door de opbrengst van alle uitzonderlijke en speciale door de wet aangeduide ontvangsten.

ART. 3.

Het Fonds mag slechts gedebiteerd worden krachtens een wet en alleen om het deficit van de gewone staatsbegroting te bestrijden. Het bedrag dat door het Fonds gedragen wordt is dat voortspruitende uit de wet houdende eindregeling van de begroting.

De bepalingen van onderhavig artikel worden voor het eerst toegepast op de begroting van 1959.

ART. 4.

Le Fonds est géré, sous l'autorité du Ministre des Finances, par le Directeur Général de l'Administration de la Trésorerie et de la Dette Publique, qui opère le placement des ressources du Fonds.

ART. 5.

Le compte de gestion du Fonds est rendu annuellement à la Cour des Comptes avant le 31 mars.

Donné à Bruxelles, le 5 mars 1959.

ART. 4.

Het Fonds wordt beheerd, onder het gezag van de Minister van Financiën, door de Directeur-generaal van het Bestuur van Thesaurie en Staatsschuld, die de middelen van het Fonds belegt.

ART. 5.

De rekening van beheer van het Fonds wordt jaarlijks aan het Rekenhof overgemaakt vóór 31 maart.

Gegeven te Brussel, 5 maart 1959.

BAUDOUIN.

Par le Roi :

Le Ministre des Finances,

Van Koningswege :

De Minister van Financiën.

J. VAN HOUTTE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, Section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 28 février 1959, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi « portant création d'un Fonds permanent d'égalisation des budgets », a donné le 3 mars 1959 l'avis suivant :

I

Le Fonds dont la création est envisagée sera principalement alimenté par l'excédent que les recettes fiscales d'un exercice présenteraient par rapport aux recettes de même nature de l'exercice précédent, majorées de cinq pour cent.

Selon l'article 115 de la Constitution, les Chambres législatives votent le budget contenant toutes les recettes et les dépenses de l'Etat. Cette mission constitutionnelle doit être exercée en toute liberté et ne peut être contenue dans des limites qu'une loi organique aurait fixées.

Aussi faut-il considérer qu'à l'égard du Parlement la loi en projet doit plutôt être considérée comme une règle de conduite qu'il se trace à lui-même, dans l'intérêt général. Toutefois, cette loi aura pour effet de lier le Gouvernement tant pour la présentation que pour l'exécution du budget.

II

Le fonctionnement du Fonds, tant pour son alimentation que pour sa débiton, se fonde sur les résultats du budget ordinaire.

Les notions de « budget ordinaire » et « budget extraordinaire » ont fait l'objet de controverses et le contenu de ces budgets a fréquemment varié. Certaines dépenses et même certaines recettes ont été, selon les années, inscrites à l'un ou l'autre de ces budgets.

Si l'on veut pouvoir comparer et même compenser les résultats des budgets ordinaires d'une longue période, il conviendrait que la notion et le contenu de « budget ordinaire » soient légalement définis.

III

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, il sera tenu, au titre du Fonds d'égalisation, deux espèces de comptes. Aux premiers seront inscrits tous les bonis (en ce compris les recettes réservées sous la dénomination d'excédents et les recettes exceptionnelles affectées directement au Fonds) ainsi que tous les malis des budgets ordinaires, de manière à pouvoir établir après un certain nombre d'années si le résultat global de ces budgets est ou non en équilibre. Quant aux seconds comptes, ils seront crédités de toutes les ressources ci-dessus décrites, tandis qu'ils ne seront débités des déficits des budgets ordinaires que si une loi spéciale le prévoit dans chaque cas particulier.

Ce sont ces derniers comptes qui feront apparaître le solde actif du Fonds au budget pour ordre.

La dualité de comptabilité apparaît dans le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 4 :

« Ces placements auront lieu aussitôt que les sommes sont versées au Fonds et sans attendre que son solde soit créditeur ».

Cette manière de s'exprimer indique que le solde qui ne serait pas créditeur (donc passif) apparaîtrait dans les premiers comptes, tandis que les sommes versées au Fonds, qui peuvent être placées, ressortiraient du solde actif des seconds comptes. Il est donc parfaitement possible qu'à un instant déterminé, un solde passif des premiers comptes corresponde à un solde actif des seconds.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

I

De RAAD VAN STATE, Afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28 februari 1959 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet « houdende oprichting van een Permanent Egalisatiefonds van de begrotingen », heeft de 3 maart 1959 het volgende advies gegeven :

Het op te richten Fonds zal in hoofdzaak worden gestijfd door het overschot, dat de fiscale ontvangsten van een dienstjaar mochten vertonen ten opzichte van de overeenkomstige ontvangsten van het vorige dienstjaar, deze dan vermeerderd met vijf ten honderd.

Volgens artikel 115 van de Grondwet stemmen de Wetgevende Kamers over de begroting van alle ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Deze grondwettelijke taak moet in volle vrijheid worden vervuld en mag niet binnen door een organieke wet vastgestelde perken worden gehouden.

De ontworpen wet moet dan ook ten opzichte van het Parlement eerder als een gedragsregel worden beschouwd die het zich zelf in het algemeen belang oplegt. Die wet zal echter de Regering binden, zowel voor het indienen als het uitvoeren van de begroting.

II

Zowel voor het stijven als voor het debiteren van het Fonds wordt uitgegaan van de uitkomsten van de gewone begroting.

Over de begrippen « gewone begroting » en « buitengewone begroting » lopen de meningen erg uiteen; de inhoud van die begrotingen heeft vaak geschommeld. Sommige uitgaven en zelfs sommige ontvangsten werden, al naar gelang van het jaar, nu eens op de ene, dan weer op de andere soort begroting uitgetrokken.

Om de uitkomsten van gewone begrotingen over een lang tijdvak te kunnen vergelijken en zelfs compenseren, behoort men het begrip « gewone begroting » en de inhoud van zulke begroting in een wet te omschrijven.

III

Volgens aan de Raad van State verstrekte inlichtingen zullen voor het Egalisatiefonds twee soorten van rekeningen worden gehouden. Op de eerste zullen worden geboekt alle boni's (waaronder ook de ontvangsten, die onder de benaming « overschot » worden gereserveerd en de rechtstreeks voor het Fonds bestemde buitengewone ontvangsten) alsook alle tekorten op de gewone begrotingen, zodat na verloop van jaren kan worden uitgemaakt of de globale uitkomst van die begrotingen al dan niet sluit. De tweede soort van rekeningen zal met alle genoemde inkomsten gecrediteerd, maar met de tekorten van de gewone begrotingen alleen dan worden gedebiteerd als een bijzondere wet daarin voor ieder geval afzonderlijk voorziet.

Uit deze laatste rekeningen zal het credit-saldo van het Fonds blijken, op de begroting voor orde.

Deze tweeledige comptabiliteit komt tot uiting in de commentaar die de memorie van toelichting aan artikel 4 wijdt :

« Deze beleggingen vinden plaats van zohast de sommen aan het Fonds worden afgedragen en zonder te wachten tot het saldo crediteur wordt. »

Deze formulering wijst erop dat het saldo, dat niet « crediteur » mocht zijn (dus het debetsaldo), zich in de eerste rekeningen zal aftekenen, terwijl de aan het Fonds afgedragen sommen die belegd mogen worden, uit het batig saldo van de tweede rekeningen zouden blijken. Het is dus zeer goed mogelijk dat een debetsaldo van de eerste rekeningen op een gegeven moment overeenkomt met een batig saldo op de tweede rekening.

Cette situation éventuelle résulte de l'intention du Gouvernement, telle qu'elle est connue du Conseil d'Etat, de ménager la substance du Fonds d'égalisation en s'abstenant de mettre certains malis à sa charge, même si les réserves constituées pouvaient y suffire.

Le projet devrait mieux refléter les intentions du Gouvernement quant à la dualité de comptabilité.

IV

L'article 3 dispose que le Fonds ne peut être débité que pour faire face au déficit du budget ordinaire de l'Etat. L'exposé des motifs, par contre, indique qu'après réalisation des objectifs prioritaires, les sommes portées au crédit du Fonds d'égalisation pourraient être affectées au remboursement accéléré de certaines formes de la dette publique ou à une diminution des appels à l'emprunt pour financer le budget extraordinaire.

De même qu'est prévue l'éventualité du versement de recettes exceptionnelles au Fonds, il conviendrait que le projet, pour être complet, réserve la possibilité d'opérer les affectations décrites dans l'exposé des motifs.

V

L'article 5 prévoit que le compte de gestion du Fonds est rendu annuellement à la Cour des Comptes avant le 31 mars. Cet article déroge à l'article 49 de la loi du 15 mai 1846, qui prescrit la reddition annuelle des comptes avant le 1^{er} mars.

VI

On observe, enfin, que le projet est dépourvu d'un arrêté royal de présentation.

**

Etant donné le court laps de temps qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat ne peut présenter un texte qui tienne compte des observations ci-dessus.

La Chambre était composée de :

MM. J. SUETENS, premier président; L. MOUREAU et G. HOLOYÉ, conseillers d'Etat; C. ROUSSEAU, greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut.

Le Greffier, — De Griffier,

(s.)
(get.) C. ROUSSEAU.

Pour expédition délivrée au Ministre des Finances.

Le 4 mars 1959.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

R. DECKMYN.

Deze toestand zou zich eventueel kunnen voordoen omdat de Regering, voor zover de Raad van State bekend is, zich voornemt niet te zeer aan de bestaansmiddelen zelf van het Egalisatiefonds te raken; zij zou namelijk sommige tekorten niet ten laste van het Fonds brengen, zelfs als de gevestigde reserves daartoe konden volstaan.

Het ontwerp zou de bedoelingen van de Regering ten aanzien van die tweeledige comptabiliteit beter tot uiting moeten brengen.

IV

Artikel 3 bepaalt dat het Fonds slechts gedebiteerd mag worden om het deficit van de gewone Staatsbegroting te bestrijden. De memorie van toelichting daarentegen verklaart, dat « de sommen die op het credit van het Egalisatiefonds zullen ingeschreven worden na verwezenlijking van de prioritaire doeleinden », zullen kunnen worden aangewend « voor een versnelde terugbetaling van sommige vormen van de Staatsschuld of voor een vermindering van het beroep op lening tot financiering van de buitengewone begroting ».

Om volledig te zijn, zou het ontwerp, behalve de mogelijkheid buitengewone ontvangsten aan het Fonds af te dragen, ook gelegenheid moeten laten tot het verrichten van de in de memorie van toelichting beschreven « aanwendungen ».

V

Artikel 5 bepaalt : « De rekening van beheer van het Fonds wordt jaarlijks aan het Rekenhof overgemaakt vóór 31 maart ». Dit artikel wijkt af van artikel 49 van de wet van 15 mei 1846, dat de afrekening vóór 1 maart eist.

VI

Een slotopmerking : in het ontwerp ontbreekt een indieningsformulier in de vorm van koninklijk besluit.

**

Binnen de korte tijd die hem is gelaten, heeft de Raad van State geen tekst kunnen voorstellen waarin met alle gemaakte opmerkingen rekening wordt gehouden.

De Kamer was samengesteld uit :

De Heren J. SUETENS, eerste-voorzitter. L. MOUREAU en G. HOLOYÉ, raadsheren van State; C. ROUSSEAU, adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de heer G. PIQUET, substituit.

Le Président, — De Voorzitter,

(s.)
(get.) J. SUETENS.

Voor uitgifte afgeleverd aan de Minister van Financiën.

De 4^e maart 1959.

De Greffier van de Raad van State,