

Commentaar bij de uiteenzetting van Luc Coene

Paul VAN ROMPUY
Professor Emeritus Katholieke Universiteit Leuven

Graag wil ik de voorzitter en de leden van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid feliciteren met hun recent advies over de consolidatie van de overheidsfinanciën, over de horizon 2011-2015. Het door de Afdeling aanbevolen traject van de vorderingsaldi is duidelijk ambitieuzer dan wat tot hiertoe voorlag. Het traject naar 2015 is inderdaad steiler en het einddoel voor de gezamenlijke overheid ligt 0,2 procent van het bbp hoger dan wat tot vandaag werd vooropgesteld.

In het advies wordt gesteld dat de budgettaire inspanningen die van de overheden worden verwacht "iets" hoger zullen liggen dan deze waarmee de overheden in het midden van de jaren negentig werden geconfronteerd.

Ik zou durven beweren dat de omvangrijke budgettaire consolidatie van de jaren negentig in een relatief gunstige politieke en economische omgeving kon worden afgewikkeld.

In de eerste plaats was het engagement van de toenmalige regeringen om tot de muntunie toe te treden zonder meer solide en consistent. In 2014 worden er federale verkiezingen gehouden, die een risicofactor zouden kunnen betekenen voor de realisatie van het voorliggende normatieve traject van de vorderingsaldi. De geschiedenis leert ons dat de budgettaire teugels in een verkiezingsjaar wat minder strak aangespannen worden.

In de tweede plaats was de gemiddelde economische groei over de periode 1995-1999 gunstig en bedroeg ongeveer 2,5 procent, wat toch meer is dan de gemiddelde groei van 2,2 procent die voor de periode 2010-2015 wordt geraamd. Ook daalden de Belgische langetermijnrentvoeten in de tweede helft van de jaren negentig, vertrekkend van een niveau van 7 procent in 1995. De huidige vooruitzichten duiden geenszins op een daling van de lange termijn rente in de nabije toekomst.

Tenslotte kon de budgettaire consolidatie in de jaren negentig worden voltrokken tegen de achtergrond van de "overgangsfase" van het financieringsmechanisme, waardoor de reële groei van de middelen die aan de Gemeenschappen en de Gewesten overgedragen werden, relatief bescheiden bleef, zodat de financieringscapaciteit van Entiteit I gevrijwaard werd. De evolutie van de overgedragen middelen sinds 2000 wordt daarentegen gekenmerkt door hun toenemende koppeling aan de groei van het bbp, als resultaat van het in werking treden van de definitieve fase van de financieringswet en van haar herziening in 2001.

Ondanks de herhaalde aanbevelingen van de Afdeling in de periode 2000-2005 om een duurzaam begrotingsoverschot op te bouwen, dat het Zilverfonds op een structurele wijze zou financieren, verslaptte het budgettaire beleid enkele

jaren na de invoering van de euro. Een gelijkaardige ontwikkeling deed zich overigens in andere belangrijke landen van de Eurozone voor. In België werd zij ondersteund door de geleidelijke daling van de rentelasten en door een gelijklopende afbrokkeling van het primair saldo.

Het primair saldo van de gezamenlijke overheid, en in het bijzonder van Entiteit I, is terecht dringend aan een eerherstel toe. Niet als hoofdobjectief van het budgettair beleid, waarin het vorderingensaldo centraal staat, maar wel als normatieve randvoorwaarde voor het vorderingensaldo. Zo wordt de budgettaire illusie vermeden die door de dalende rentelasten in de voorbije jaren werd gecreëerd. De Afdeling onderstreept dan ook terecht de noodzaak om het primair saldo opnieuw op te bouwen, van een licht negatief peil dit jaar tot 3,9 procent in 2015, dit is het niveau dat ongeveer 5 jaar geleden werd bereikt. Het duurt bijgevolg 9 jaar om het structureel evenwicht opnieuw te herstellen en om de schuldgraad terug te dringen tot een niveau van 88 procent van het bbp. Dit is het peil dat in 2006 werd bereikt.

In tegenstelling tot de terughoudendheid die de Afdeling in de periode voor 2005 aan de dag legde met betrekking tot de wijze waarop het objectief van het vorderingensaldo bereikt diende te worden, benadrukt de Afdeling nu duidelijk dat het herstel van het structureel evenwicht bij voorrang bereikt moet worden door een strakke beheersing van de primaire uitgaven, in het bijzonder deze van de federale overheid en van de sociale zekerheid. Deze stellingname is helder en logisch. Zij vertrekt van de vaststelling dat de ruimte voor een verhoging van de fiscale en parafiscale druk uiterst beperkt is ten einde de groei van de werkgelegenheid en van de private investeringen te vrijwaren.

Het is zonder meer duidelijk dat de realisatie van de budgettaire doelstellingen, die de Afdeling aanbeveelt, ondersteund kunnen worden door een verdere stijging van de werkzaamheidsgraad, waarvoor zowel de federale overheid en niet in het minst de Gewesten verantwoordelijk zijn. Deze vaststelling raakt aan het verband tussen de duurzame gezondmaking van onze overheidsfinanciën en een eventuele nieuwe staatshervorming.

Het is echter zeer de vraag of een substantiële verruiming van de bevoegdheden – waaronder de fiscale – en middelen van de deelgebieden, in het bijzonder deze van de Gewesten, zonder strikte randvoorwaarden, de verhoopte positieve effecten op de groei, op de werkgelegenheid, op het budgettair herstel, in het kort op de welvaart van de ganse bevolking zal uitoefenen.

In de eerste plaats versmalt elke bijkomende overdracht van fiscale middelen naar de deelgebieden de financieringscapaciteit van de federale overheid met betrekking tot de rentelasten op de federale overheidsschuld. Het contractueel karakter van de intrestbetalingen zou er bijgevolg toe leiden dat de primaire uitgaven van de federale overheid onder druk komen te staan. Een overdacht

van een deel van de federale schuld naar de Gewesten vereist het akkoord van de houders van de schuldtitels en impliceert ten minste onderhandelingen over de voorwaarden die een wijziging van de debiteur meebrengen. Een inhouding, een korting, op de overgedragen middelen ligt bijgevolg voor de hand op voorwaarde dat de hierdoor verkregen budgettaire ruimte op federaal vlak niet onmiddellijk omgezet wordt in een toename van de primaire uitgaven van Entiteit I.

In de tweede plaats zijn de verwachtingen omtrent de positieve effecten van een strengere responsabilisering van het beleid van de Gewesten vandaag de dag erg hoog gespannen. Deze verwachtingen hebben zo stilaan de status van een axioma verkregen, dat niet verder hoeft bewezen te worden. Er zijn uiteraard voor de handliggende kanalen van responsabilisering, met name de budgettaire impact van beslissingen van het ene overheidsniveau die de uitgaven van een andere overheid bezwaren of verlichten.

Een voorbeeld van deze negatieve budgettaire “externaliteiten” of oversijpeelingseffecten zijn de pensioenuitgaven voor de ambtenaren en leerkrachten van Gemeenschappen en Gewesten, die ten laste vallen van de federale administratie van pensioenen. Het lijkt billijk dat de deelgebieden verantwoordelijk worden gesteld voor dit aspect van hun personeelsbeleid, bijv. in de vorm van een werkgeversbijdrage op de brutowedden van hun personeel, een voorstel dat enkele maanden geleden op de onderhandelingstafel lag. De opbrengst van deze bijdragen zou een bescheiden inbreng betekenen tot de omvangrijke budgettaire inspanning die de federale overheid in de volgende jaren moet leveren. Het is dan ook verwonderlijk dat een consensus over deze materie al jarenlang uitblijft.

Een tweede kanaal, dat meer controversieel van aard is, betreft de budgettaire impact van het werkgelegenheidsbeleid van de Gewesten, inclusief hun activeringsbeleid, op de werkloosheidsuitkeringen van de sociale zekerheid en op de federale steunmaatregelen voor de werkgelegenheid. Probleem hierbij is dat elke vorm van responsabilisering in deze materie een of ander objectief criterium onderstelt om, hetzij de werkzaamheidsgraad van de Gewesten, hetzij de evolutie van hun werkloosheid te beoordelen. Zonder op de technische aspecten van een eventueel bonus-malussysteem in te gaan, kan worden vastgesteld dat de concretisering van het malus aspect in dit systeem erg moeilijk ligt.

Een derde kanaal van responsabilisering verwijst naar een verruiming van de fiscale autonomie van de Gewesten. Hierbij moet worden opgemerkt dat, in de huidige stand van de financieringswet, de deelgebieden verantwoordelijk worden gesteld voor hun uitgavenbeleid, ook onder invloed van de coördinerende en normerende rol van de Afdeling. De bewering als zou het huidige financieringsmechanisme met een beperkte fiscale autonomie in onvoldoende mate aansporen tot een budgettair verantwoordelijk gedrag van de deelgebieden, wordt tegengesproken door de evolutie van hun geconsolideerde schuld

in het recente verleden. Hun aandeel in de geconsolideerde bruto schuld van de gezamenlijke overheid daalde van iets meer dan 6 procent in 2006 tot 4,4 procent in 2007, het jaar dat de crisis voorafging.

Dit criterium is slechts één van de indicatoren van een verantwoordelijk budgettair beleid van deelgebieden. Historische factoren (met betrekking tot de vorming van de federatie: centrifugaal versus centripetaal), steunverlening van de federale overheid aan deelgebieden in nood (bijv. voor de nieuwe Duitse Länder, voor Saarland ...) en de gestrengheid en afdwingbaarheid van eventuele budgettaire regels bieden ongetwijfeld een belangrijke, aanvullende verklaring voor de verschillen in het schuldaandeel van deelgebieden in federale landen. Deze verschillen zijn opmerkelijk. Zo bedroeg het schuldaandeel van de Canadese provincies in 2007 in de totale bruto schuld van de federatie niet minder dan 40 procent. Het aandeel van de Zwitserse kantons bedroeg in 2005 ongeveer 33 procent, en dit van de Duitse Länder 31,5 procent. De graad van fiscale autonomie van de deelgebieden – gemeten door het aandeel van de autonome fiscale opbrengsten in de totale belastingopbrengsten – in deze federale landen vertoont volgens een studie van de OESO frappante verschillen: 41,5 procent voor de Canadese provincies, 40,6 procent voor de Zwitserse kantons en 4,1 procent voor de Duitse Länder. Voor de Belgische Gewesten bedroeg deze score 14,6 procent, iets minder dan het aandeel van de deelstaten van Australië (15,4 procent) ⁽¹⁾.

Op het eerste gezicht bestaat er volgens dit, zij het een erg partieel criterium, geen omgekeerd evenredig verband tussen de graad van fiscale autonomie van de deelgebieden en de mate waarin zij hun schuldaandeel beperkt houden.

Deze vaststelling neemt uiteraard niet weg dat verbeteringen kunnen aangebracht worden in het verdelingsmechanisme van de personenbelasting, die de prikkels voor een verantwoordelijk budgettair beleid van de Gewesten aanscherpen. De overdracht van een vast percentage van de opbrengst van de personenbelasting aan de Gewesten – overeenkomstig hun aandeel in de opbrengst – is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Tot besluit wens ik de Afdeling alle succes toe in haar uiterst belangrijke begeleidende en coördinerende taak in de budgettair moeilijke en cruciale jaren die voor ons liggen.

1 OECD (2006), *Economic Studies*, N° 2, 180-181.