



Het vinden van het budgettaire rechte pad

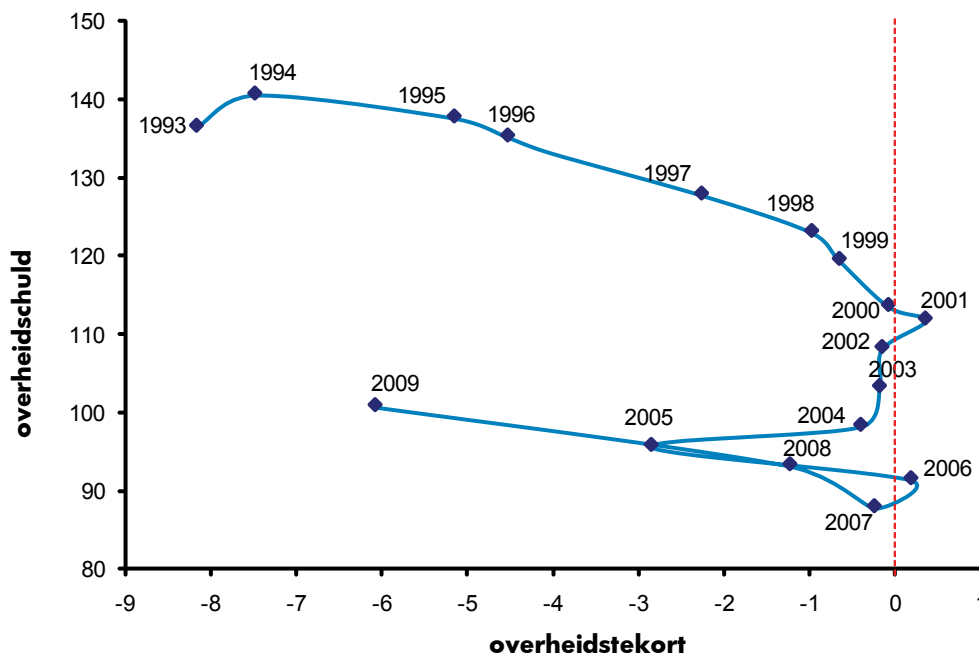
2010/23
12 | 01 | 2011

- MENSEN
- WELVAART
- BESCHERMING

1. Overheidstekort van 16 miljard en officiële overheidsschuld van 100% van het bbp

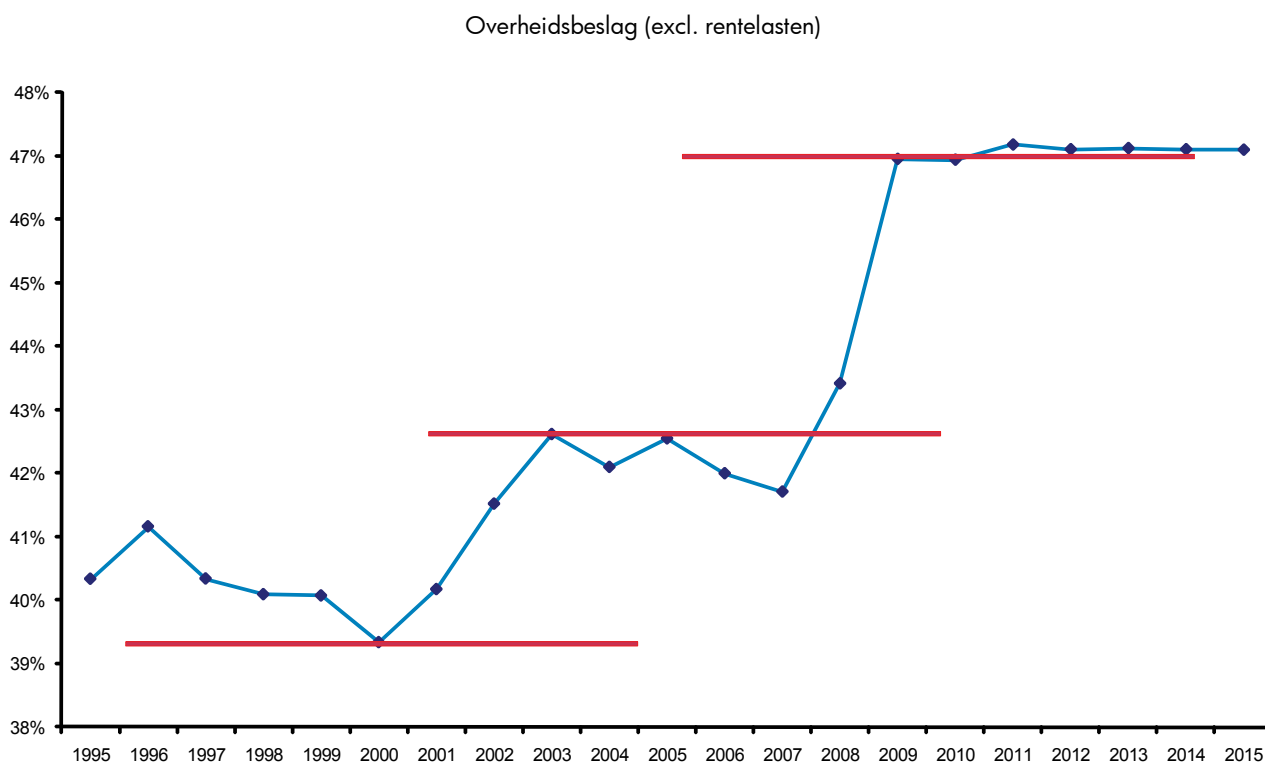
De meeste discussies over de houdbaarheid van de openbare financiën vertrekken vanuit de cijfers omtrent begrotingstekort en overheidsschuld. Op dat vlak heeft de crisis een zware slag toegediend met tekorten die oplopen tot bijna 6% van het nationaal inkomen. Het dateert van 1993 dat we nog dergelijke tekortniveaus boekten. Analyses over het structureel onderliggend begrotingstekort waarbij dus eenmalige maatregelen zoals de verkoop van gebouwen en dergelijke buiten beschouwing worden gelaten, wijzen erop dat ons land eigenlijk evenmin een evenwicht boekte aan de vooravond van de crisis.

Grafiek 1: Overheidsschuld -en tekort (1993-2009)



De voorgeschiedenis is gekend: sinds 2000 stegen de uitgaven zonder rentebetalingen veel sterker dan het nationaal inkomen. Dit was voor de leek niet zichtbaar omdat tegelijk de rentelasten erg afnamen. Dit was echter in tegenstrijd met de Brusselse consensus dat we een inverse schuldsneeuwbal zouden creëren om zo ruimte vrij te maken voor de vergrijzingskosten. De conclusie is inderdaad dat ons uitgavniveau (zonder rentebetalingen) van 42 % van het bbp in 2000 houdbaar was. Nadien heeft men echter de verleiding niet kunnen weerstaan om de lagere rentelasten om te zetten in structureel nieuwe uitgaven zodat het overheidsbeslag in 2010 uitkomt op 50% van het bbp (grafiek 2). De slotsom is dus dat de overheid vandaag op te grote voet leeft waarbij in feite kosten doorgeschoven worden naar toekomstige generaties. Nu moge het duidelijk zijn dat in de diepste crisis sinds de tweede oorlog het niet het meest geschikte moment is om diep de broeksriem aan te trekken. First best is inderdaad in periode van hoogconjunctuur collectief te sparen zodat er ruimte is om de onvermijdelijke crisis op te vangen. Helaas heeft de politiek een structureel probleem om vooruitziend te zijn waardoor we dus vandaag staan voor deze opdracht.

Grafiek 2: Overheidsbeslag (excl. rentelasten): % BBP



Bron: Federaal Planbureau, INR

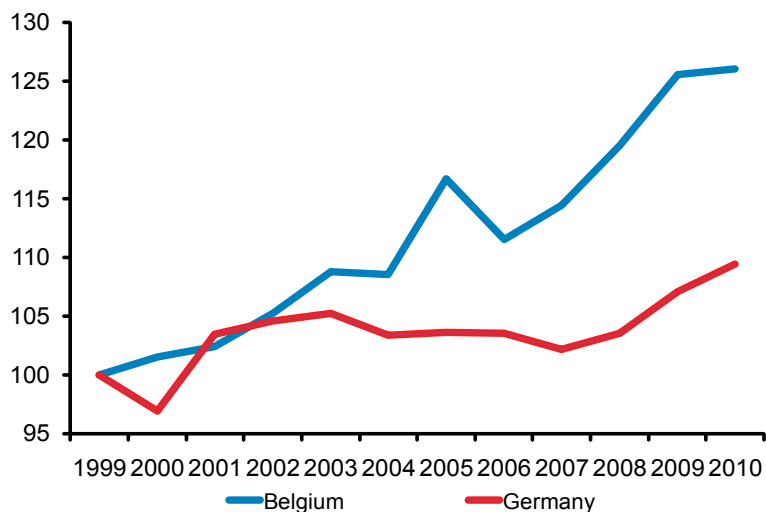
Nu mag de urgentie om budgettair in te grijpen wel groot zijn, toch wordt de inspanning nog regelmatig geminimaliseerd. De inspanning is immers niet groter dan in de jaren 1980, stelt men dan. Hoewel het waar is dat toen ook 5 procent van het nationaal inkomen moest gecorrigeerd worden, horen daar toch enkele kantlijnen bij. De helft van de correctie is destijds gerealiseerd door lagere rentelasten en dat kan moeilijk als een echte inspanning worden beschouwd. Niet alleen konden de regeringen toen nog rekenen op een forse rentemeevaller, er werd ook een algemene devaluatie doorgevoerd en besparingen gingen vooral ten koste van investeringsuitgaven. Geen van die sporen is vandaag nog berijdbaar: de rente staat historisch laag en dreigt zelfs de schuld nog groter te maken als ze heropleeft, de euro verhindert de noodrem van devaluatie (denk maar aan Griekenland) en de investeringen staan al op een zeer laag pitje.

Op eenmalige ingrepen onder het motto 'verkoop de familiejuwelen' moeten we al evenmin rekenen: het gaat hier om terugkerende besparingsnoden en veel juwelen zijn al verpatst. Daarenboven is het financiersplaatje van het intussen federale België danig gecompliceerd geworden. De aankomende besparingsronde botst dan ook op de onderfinanciering van het federale niveau. De werkelijke correctie vond in de jaren tachtig voor tweederde plaats door belastingverhogingen, vooral op arbeid.

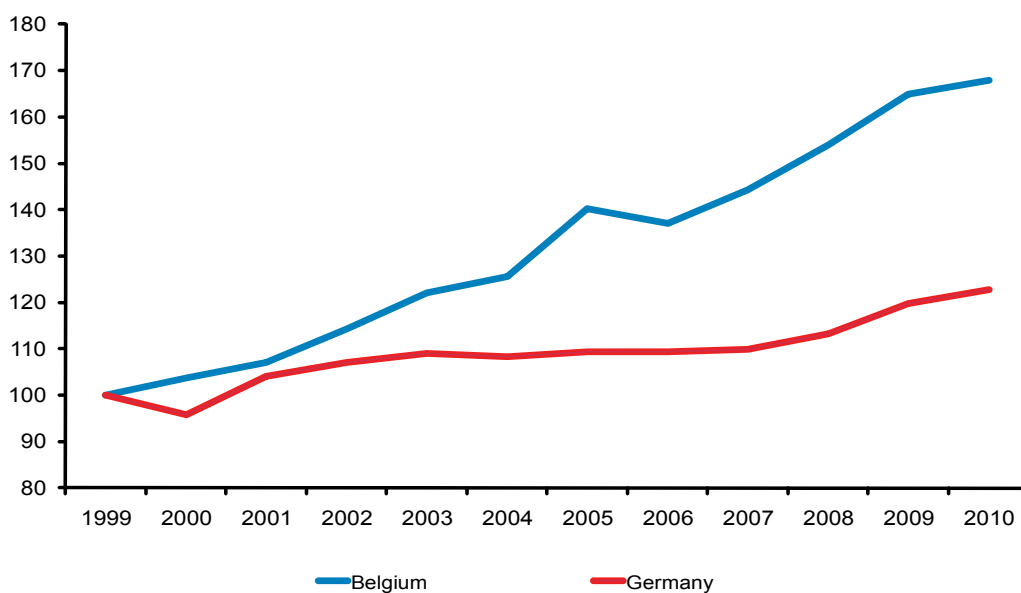
Vandaag is deze optie hoegenaamd uitgesloten aangezien we vandaag ook geconfronteerd worden met een concurrentieprobleem en onze arbeidsfiscaliteit vandaag wereldkampioen is (zie echter verder). Misschien dat er in andere belastingsvormen enige marge zit maar dan zou dit sowieso best gebeuren in de vorm van belastingverschuiving weg van arbeid in plaats van een algemene lastenverhoging. Betekent dit dan dat we de kaasschaaf moeten bovenhalen? Ongetwijfeld, maar laten we voor eens en altijd duidelijk maken dat de 20 miljard die we moeten besparen, te ingrijpend zijn om op een nacht in een kasteel te beslissen. Hiertoe moeten belangrijke hervormingen in de steigers worden gezet, zoals een modernisering van het openbaar ambt, en daarvoor is inderdaad een stabiele regeerperiode van vier jaar nodig om te plannen en uit te voeren.

In onderstaande grafieken vergelijken we de ontwikkeling van de totale overheidsuitgaven in ons land en Duitsland. Economen vragen zich terecht af of het voor de welvaart in Europa niet beter was geweest indien ons land zich op dit vlak had gedragen als de Duitse overheid (en toegegeven de Duitse beslissers net nu iets minder de broeksriem hadden aangetrokken door bijvoorbeeld te investeren in bepaalde nuttige publieke werken).

Grafiek 3: Totale overheidsuitgaven in reële termen (1999=100)



Grafiek 4: Overheidsuitgaven zonder rentebetalingen (1999=100)



Ons land heeft in het verleden een gebrek aan discipline vertoond om in goede jaren reserves op te bouwen voor slechtere tijden. Om het politieke risico van onmiddellijke gratificatie ten koste van de toekomst in te dijken, moet zoveel mogelijk het budgettaire beleid op automatische piloot worden gezet via een zogenaamd Automatic Budget System. Het systeem berust op twee elementen. Ten eerste moet een lange termijn doelstelling voor de overheidsschuld en het sociale zekerheidsdeficit worden vastgelegd. Ten tweede moeten, op basis van de te bereiken doelstelling, de projecties bepalen welke de verwachte budgettaire deviaties zullen zijn en de nodige bijdrageaanpassingen worden berekend. De doelstellingen worden om de 5 jaar herzien door een technisch stuurcomité in functie van de evolutie van de groeiperspectieven of de demografische veranderingen.

2. Geringe rol relancemaatregelen

Er gaat vandaag veel aandacht naar de vraag of de overheid de economie moet stimuleren of niet. In het analyseren van ons begrotingsprobleem is de waarheid echter dat de stimulus nauwelijks een rol speelt. Volgens de Nationale Bank beperkten de maatregelen om de economie te stimuleren in ons land tot slechts 0,9% van het BBP of ongeveer drie miljard euro in zowel 2009 als 2010. Dit is uiteraard van een andere orde van grootte dan het begrotingstekort van 16 miljard euro. Bovendien blijkt dat zowat de helft van de zogenaamde relancemaatregelen reeds vroeger besloten was en enkel opportunistisch gelabeld werd als relance. Opmerkelijker is misschien dat terwijl stimulusmaatregelen per definitie tijdig, tijdelijk en gericht moeten zijn, een groot deel van de maatregelen helemaal niet tijdelijk zijn. De tijdelijke maatregelen bedroegen slechts 1,1 miljard euro in 2009 maar overigens blijkt nu al dat zelfs hiervan sommige ervan in 2010 doorgetrokken worden.

Tabel 1: Voornaamste relancemaatregelen

	2009	2010
Permanente maatregelen	1.869	2.821
reeds besloten maatregelen	1.242	1.570
verminderingen bedrijfsvoorheffing	482	1.115
verhoging uitkeringen tijdelijke werkloosheid	100	103
overige	45	33
Tijdelijke maatregelen	1.140	153
Btw-verlaging bouwsector	300	0
maatregelen gewesten	150	0
versnelling overheidsinvesteringen	146	153
korting electriciteitsfactuur	165	0
overige	379	0
Totaal herstelmaatregelen	3.009	2974
<i>p.m. procenten bbp</i>	<i>0.9</i>	<i>0.9</i>

Bron: Economisch tijdschrift , NBB, 2009

Om een en ander in perspectief te plaatsen: de uitgaven voor gezondheidszorg namen in 2009 toe met meer dan 3 miljard euro (een toename van 7,2% reëel) en pensioenen met meer dan 1,3 miljard euro wat samen het viervoudige is van de tijdelijke relancemaatregelen.

Als België dus met een budgettair probleem zit, dan is dat niet te wijten aan relancemaatregelen, hoe we die dan ook zouden definiëren. Voor werkelijk relancebeleid moeten we eigenlijk verwijzen naar China waar volop alles op alles werd gezet om investeringen aan te wakkeren. Zelfs in de Verenigde Staten is men niet zo diep gegaan aangezien de helft van het stimulusplan uit belastingverlagingen bestond die in tijde van onzekerheid vooral opgespaard worden en pas op langere termijn impact ressorteren wanneer de impuls misschien al niet meer gepast is. In ons land heeft men vooral de sociale zekerheid ondersteund, onder meer in de werkloosheid. Op de arbeidsmarkt zijn kosten noch moeite gespaard om mensen in hun job te houden, eerder dan voor nieuwe jobs te gaan.

Tabel 2 toont in welke mate lagere belastingsinkomsten verantwoordelijk zijn voor de toename in het begrotingstekort tussen 2008 en 2009. Voor sommige landen zoals de Verenigde Staten loopt dit op tot 40%. Voor de Eurozone gemiddeld is het deel toe te schrijven aan lagere inkomsten slechts 10%.

Dat betekent dat hogere uitgaven voor 90% van de begrotingsontsporing tekenen. In dergelijke landen (waaronder België) zal logischerwijs de komende jaren de aanpassing ook vooral aan de uitgavenzijde liggen.

Tabel 2: Aandeel van wijzigende belastingontvangsten in de toename van het begrotingstekort

United States	40%	Euro area	10%
Greece	39%	Ireland	9%
United Kingdom	37%	Finland	8%
Spain	32%	Austria	7%
France	31%	Netherlands	4%
Portugal	26%	Germany	-15%
Belgium	12%		

Bron: Eigen berekeningen, OESO

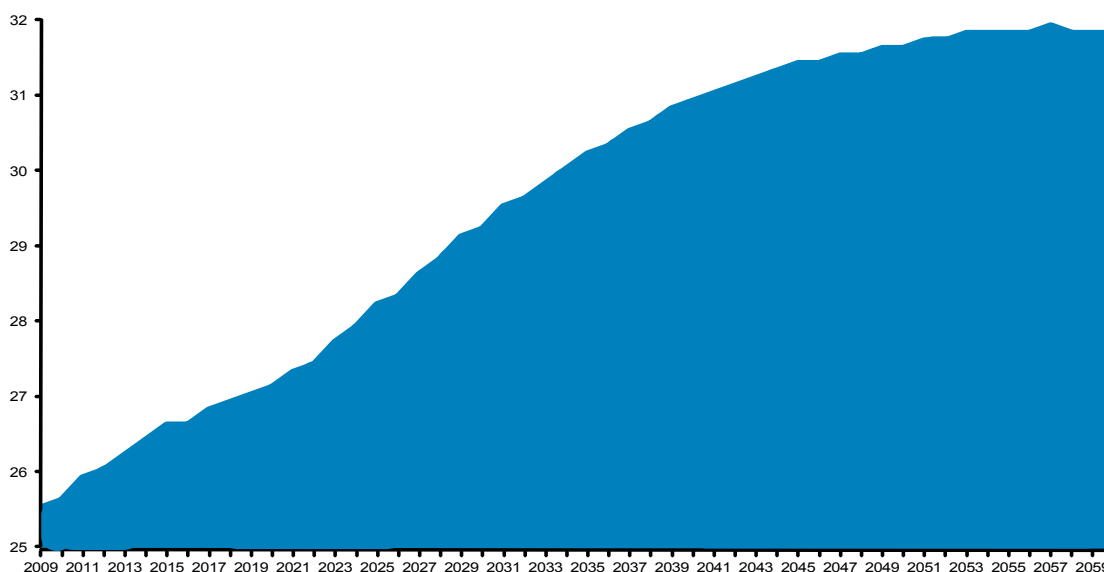
De relancemaatregelen in ons land waren erg beperkt en het komt er nu op aan ze uit te faseren zodat we moeilijk nog spreken van tijdelijke en gerichte stimulus. Zeker in ons land is het te hachelijk om er vanuit te gaan dat de maatregelen zichzelf financieren. Overigens heeft de crisis voor een stuk niet anders gedaan dan werkelijke onderliggende staat van de budgettaire situatie bloot te leggen.

3. Onhoudbare schuld

Onze werkelijke begrotingsproblemen zijn dan ook niet grotendeels te wijten aan het feit dat onze financiën slecht beheerd zouden zijn tijdens de crisis. Helaas moeten economen erop wijzen dat 16 miljard besparen slechts een eerste etappe is. Als we daarin slagen hebben we immers nog niets veranderd aan de te hoge staatsschuld van ons land.

De focus op het huidige begrotingstekort en de huidige overheidsschuld onderschat de werkelijke uitdaging enorm. Bij afwezigheid van structurele ingrepen in pensioenen, gezondheidszorg, arbeidsmarkt en economisch draagvlak zullen de sociale uitgaven van ons land volgens de Studiecommissie voor de Vergrijzing toenemen van 25% van het bbp in 2009 tot 32% van het bbp tegen 2060. Dit is geen ver toekomstverhaal. In deze legislatuur stijgen de recurrente pensioenuitgaven en gezondheidsuitgaven immers reeds met meer dan acht miljard euro op jaarbasis. Herhalen we dat de analyses van de Studiecommissie voor de vergrijzing als optimistisch beschouwd dienen te worden⁽²⁾. Om het nog anders te formuleren: we moeten niet alleen rekening houden met de officiële overheidsschuld, maar ook met de zogenaamde impliciete schuld die pensioenverplichtingen en andere sociale uitgaven betreft.

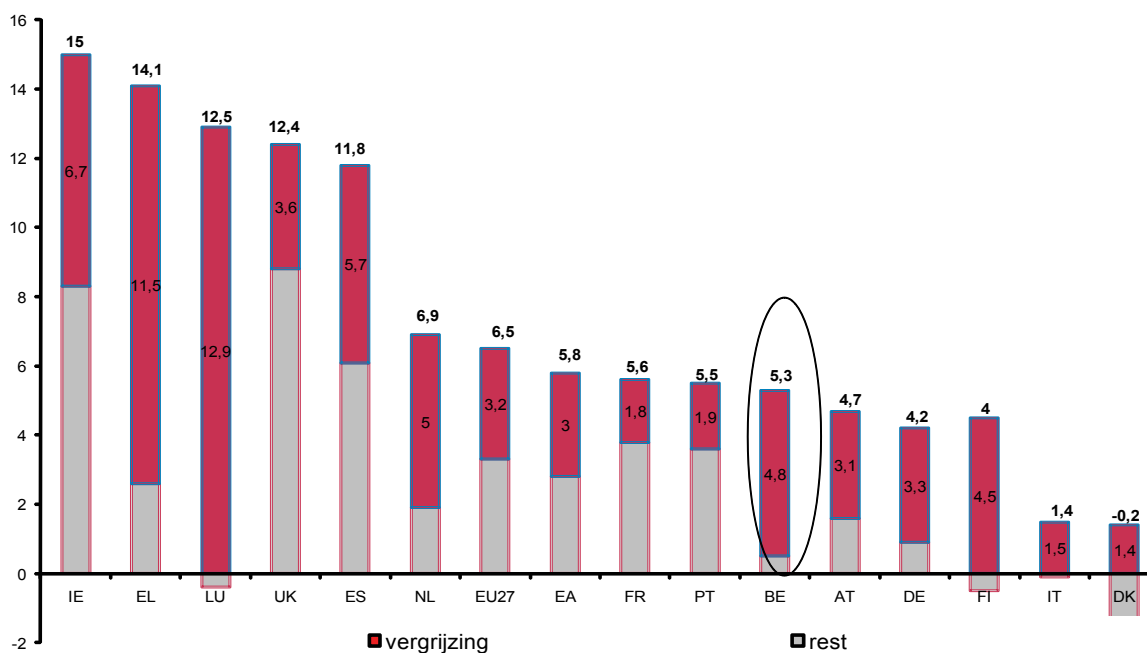
Grafiek 5: Budgettaire kosten vergrijzing (2009-2060)



Bron: Studiecommissie voor de vergrijzing, 2010

Het is essentieel om in te zien dat we niet te veel rekenen op een betere economische omgeving de komende jaren omdat de besparing die we moeten realiseren rekening moet houden met nieuwe uitgaven waarmee we geconfronteerd worden ten gevolge van de vergrijzing zoals extra pensioenkosten en gezondheidsbestedingen. Het is inderdaad zo dat in België de automatische stabilisatoren voor meer dan helft van ons begrotingstekort ten grondslag lagen en dat deze minderontvangsten en extra uitgaven aan bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen zich zouden normaliseren naar gelang de economie zich herstelt. Het is echter niet zo dat het begrotingstekort zich zou reduceren tot het structureel begrotingssaldo van meer dan 2% van het bruto binnenlands product bij de verwachte economische herleving wegens de enorme additionele vergrijzingerelateerde uitgaven. De boodschap die we moeten meegeven is dan ook dat we twintig miljard structureel moeten besparen zelfs met een fors economisch herstel (zie ook grafiek 6).

Grafiek 6: Omvang van de vereiste begrotingssanering (% bbp)



Bron: Europese Commissie

Louter met het oog op de houdbaarheid van de openbare schuld dient ons land een structurele besparing te verrichten van bijna twintig miljard euro. Verbeteringen van het begrotingssaldo ten gevolge van een betere economische omgeving horen hier NIET bij.

4. Budgettaire reddingsplan vereist

Alleen al om de pletwals van de kosten voor vergrijzing op te vangen dienen er dus ingrijpende budgettaire maatregelen genomen te worden. We hebben in ons land hiertoe echter minder alternatieven ter beschikking dan in bv. de Verenigde Staten. Daar bedraagt de totale belastingsdruk 31,8% terwijl de overheidsontvangsten in ons land 48,2% van het bbp bedragen. In de VS hebben ze dus om ruimte om de noodzakelijke aanpassing voor een belangrijk stuk te realiseren via meer belastingen, niet zo in België (zie tabel 3).

Tabel 3: Budgettaire kerncijfers voor 2009

Land	Overheidstekort (mrd € / % BBP)	Overheidsuitg. (% BBP)	Overheidsontv. (%BBP)	Overheids-schuld (% BBP)	Overheids-schuld in 2060 (ongewijzigd beleid)
EU27	-801 / -6.8%	50.7%	44.0%	73.6%	477.3%
België	-20 / -6%	54.2%	48.2%	96.7%	372.4%
Griekenland	-32 / -13.6%	50.4%	36.9%	115.1%	884.0%
Spanje	-117 / -11.2%	45.9%	34.7%	53.2%	776.6%
Portugal	-15 / -9.4%	51.0%	41.6%	76.8%	389.9%
Italië	-80 / -5.3%	51.9%	46.6%	115.8%	205.9%
Duitsland	-79 / -3.3%	47.6%	44.3%	73.2%	318.9%
Frankrijk	-144 / -7.5%	55.6%	48.1%	77.6%	431.3%
Nederland	-30 / -5.3%	51.6	46.3%	60.9%	450.3%
Oostenrijk	-9 / -3.4%	51.8%	48.3%	66.5%	337.8%
Finland	-3 / -2.2%	55.6%	53.2%	44%	248.7%

Bron: Eurostat (2010), EC

We hebben momenteel een engagement van de overheid om tegen 2012 de norm van 3% overheidstekort te halen en tegen 2015 een begrotingsevenwicht te realiseren. De vraag is of we ambitieuzer dan dit traject moeten zijn. Het voorzichtigheidsprincipe stelt alvast dat we rekening houden met het feit dat de markt ongerust is over de accumulatie van overheidsschulden wereldwijd.

Tabel 4: Begrotingsobjectieven Belgische overheid

in % bbp	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
gezamenlijke overheid	-5.9	-4.8	-4.1	-3.0	-2.0	-1.0	0.0
entiteit I	-5.1	-3.8	-3.6	-2.6			
entiteit II	-0.8	-0.9	-0.5	-0.4			
verbetering van het saldo		1.1	0.7	1.1	1.0	1.0	1.0
verbetering van het cumulatief saldo		1.1	1.8	2.9	3.9	4.9	5.9

Bron: Belgische stabiliteitsprogramma, januari 2010

Een land als de Verenigde Staten ondervindt op dit moment daarvan nauwelijks last omdat beleggers het terecht of onterecht aanzien als een safe haven. De ervaring in de eurozone maakt ons duidelijk dat ons land in elk geval zulke illusies niet kan koesteren. In Europa wordt er nu duidelijk onderscheid gemaakt tussen landen. De renteniveaus zijn ondanks het ultrasoepele beleid van de centrale bank voor Zuid-Europese landen sterk opgelopen. Terwijl België niet wordt onderverdeeld bij de infame PIIGS-landen, merken verschillende waarnemers op dat België in elk geval op de scheidingslijn ligt(3) . We kunnen in elk geval niet ontkennen dat ons politiek stelsel en economische fundamenteen vandaag minder gunstig ogen dan we zouden hopen.

Landen die onder acute stress komen te staan, hebben geen andere keus dan fors te besparen. Dit kan essentieel zijn om vertrouwen te winnen dat het beleid de budgettaire situatie ernstig neemt. Zoniet kan de geëiste risicopremie dermate uit de hand lopen dat de wurggreep van hogere rentelasten en de daarmee gepaard gaande rentesneeuwbal oncontroleerbaar wordt.

5. Coördinatie vergemakkelijkt de inspanning

5.1. Coördinatie met het monetaire beleid

Op dit moment worden er immense inspanningen gedaan door de monetaire autoriteiten om de economie zoveel mogelijk te stimuleren door een ultrasoepel rentebeleid. Niet alleen wordt de kortetermijnrente rechtstreeks laag gehouden, maar ook de lange termijnrente wordt via een beleid van zogenaamde kwantitatieve versoepeling zo laag mogelijk gehouden. Ooit zullen de centrale banken hiermee ophouden. Op dat moment kan de rente op overheidspapier sterk verhogen wat zal betekenen dat dan de inspanningen om de begroting recht te trekken nog veel zwaarder worden door de hoge rentebetalingen op de overheidsschuld.

In het beste geval bereiken we een (expliciete of impliciete) coördinatie tussen het monetair en budgettair beleid. Hierbij hoeft de centrale bank niet de rente snel op te trekken omdat het risico op inflatie afneemt als inspanningen worden gedaan om de begroting te saneren. Dit is inderdaad een optimale verhouding tussen monetair en budgettair beleid. Een nachtmerriescenario daarentegen zou zijn dat de overheden niet willen inzien dat de begrotingen gesaneerd moeten worden waardoor de centrale bank verplicht wordt om de rente op te trekken om geen inflatierisico's toe te laten. Daardoor worden de rentebetalingen op de schuld echter nog zwaarder waardoor het nog moeilijker wordt om de begroting recht te trekken(4) .

5.2. Budgettaire coördinatie in Europa

Er zijn vandaag in Europa een aantal landen die geplaagd worden door hoge werkloosheid maar ook een competitiviteitsprobleem hebben. Indien deze landen over beleidsautonomie zouden beschikken inzake budgettair en wisselkoersbeleid, dan konden ze hun economie uit het slop halen zonder dat daardoor hun concurrentiepositie nog verder zou verzwakken. Op het vlak van een individuele lidstaat beschikt men vandaag echter nog over één instrument om twee doelstellingen te bereiken (lagere werkloosheid en een verbetering van de handelsbalans). Door beleidscoördinatie tussen landen met een tekort en een overschot op de handelsbalans kan echter toch de dubbele crisis aangepakt worden.

Idealiter zou vandaag de inspanning van deficitaire landen dus vergemakkelijkt worden doordat er andere landen zijn die de vraag op peil houden.

Het resultaat van een goed begeleide devaluatie is een zogenaamde expenditure switch waarbij de daling in de binnenlandse vraag wordt gecompenseerd door meer export. Hetzelfde resultaat kan bereikt worden zonder devaluatie als bijvoorbeeld een land als België een deflatorisch beleid voert door het overheidsbeslag terug te dringen terwijl het meer exporteert omdat landen met belangrijke handelsbalansoverschotten zoals Duitsland de interne vraag stimuleren. Het zou verkeerd zijn het voor te stellen alsof dit ten koste gaat van onze Oosterburen. Door beleidscoördinatie komen we integendeel tot een vereiste herbalancering van de economie. Uiteraard moeten landen die met hun concurrentievermogen worstelen in de eerste plaats orde op zaken stellen op dat vlak, maar net zoals vroeger een devaluatie een sanering faciliteerde, kan hetzelfde vandaag bereikt worden in de muntunie door Europese beleidscoördinatie. De vraag of ook rekening gehouden moet worden met politiek-economische overwegingen zoals dat als we vandaag niet saneren, het nooit zal gebeuren, laten we hier buiten beschouwing.

6. Budgettaire sanering zonder economische impact?

6.1. Saneren = expansief?

Recent werd veelvuldig verwezen naar bekend onderzoek van Harvardeconoom Alesina over historische budgettaire saneringsoperaties. Dit kwam met name opnieuw sterk onder de aandacht omdat Alesina werd

uitgenodigd door de vergadering van Ecofin-ministers op 15 april van 2010(5) . De stelling is dat een budgettaire saneringsoperatie niet per definitie negatief inwerkt op de economie. Op basis van grote saneringsoperaties in OESO-landen sinds 1980 komt tot de conclusie dat succesvolle besparingen respectievelijk voor 70% uit uitgavenverminderingen bestonden en voor 30% uit inkomstenmaatregelen. Van de besparingsoperaties die een negatieve economische impact hadden, maakten belastingsverhogingen daarentegen 63% uit van de totale inspanning.

Geloofwaardige saneringsinspanningen kunnen uiteraard een belangrijk effect genereren op het vertrouwen van de bevolking waardoor deze bijvoorbeeld meer gaat consumeren of investeren. Als meer mensen overtuigd zijn van de noodzaak ervan, kan een sanering dan ook minder economische schade toebrengen dan verwacht(6) . Dit wijst er in elk geval op dat het essentieel is om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren door de bevolking correct te informeren over de onvermijdelijkheid en wenselijkheid van de sanering. In België is er alvast vandaag een grote consensus onder sociale partners om tenminste het stabiliteitsprogramma zoals overgemaakt aan de Europese Commissie uit te voeren.

Toch zou het naïef zijn om ervan uit te gaan dat de noodzakelijke correctie geen enkele economische impact zou hebben. Niet alleen de omvang van de inspanning noopt tot enige voorzichtigheid, maar in het verleden waren er omstandigheden die de effecten van een budgettaire verstrakking compenseerden. Het Ierse besparingsplan van 1986 wordt aangehaald als het typevoorbeeld van een budgettaire correctie waaronder de economie niet leed, in tegendeel zou er zelfs een stimulerend effect plaatsgevonden hebben. We kunnen daarbij echter niet uit het oog verliezen dat een en ander mogelijk was omdat het Ierse pond in 1986 het Europees Monetair Systeem verliet met een devaluatie van 10%(7) . In Belgische context is dit uiteraard niet meer mogelijk en als in heel Europa de begrotingen worden verstrakt is het zelfs niet uitgesloten dat dit de euro tegenover andere munten eerder versterkt dan verzwakt.

Het zou dan ook verkeerd zijn om ervan uit te gaan dat een budgettaire verstrakking neutraal zou zijn, laat staan stimulerend zou werken. De voorbeelden uit het verleden bevatten ook gevallen waar de rente erg terugviel na de sanering. Dit is nu voor de meeste landen niet mogelijk aangezien vandaag de rente reeds op een bodemniveau hangt. Uiteraard kan dit wel spelen in landen waar de rente net omwille van de angst voor budgettaire ontsporingen sterk opgelopen is, denken we aan de Zuid-Europese landen. Wat wel belangrijk is het besef dat door budgettaire correcties de Europese Centrale Bank meer bewegingsruimte krijgt om het rentebeleid soepel te houden en zo economisch ondersteuning te bieden (cf. supra 4.1).

6.2. Saneren in een land met hoge overheidsschuld

Het is dus belangrijk om rekening te houden met de context om in te schatten wat de impact kan zijn van een saneringsoperatie. Erg specifiek voor ons land is uiteraard de hoge expliciete en impliciete schuld. Recent onderzoek(8) suggereert dat schuld niveaus boven 90% in het verleden een zware tol eisen op het vlak van economische groei (tot meer dan 1% op jaarbasis). Indien veel schuld in buitenlandse valuta noteert dan zou de drempel reeds op 60% van het bbp liggen. Nu heeft België het voordeel van de schuld vooral in euro uit te hebben staan en bovendien spaart de bevolking voldoende om potentieel zelf in te staan voor het absorberen ervan. Dit zou betekenen dat voor ons 90% eerder een kritiek schuld niveau zou zijn.

De periodes waarin landen extreme hoge schuld hadden zijn de volgende:

- jaren 1920 en 1980 tot heden in België,
- jaren 1920 in Frankrijk,
- Griekenland in de jaren 1920, 1930 en 1990 tot heden,
- Ierland in de jaren 1980,
- Italië in de jaren 1990,
- Spanje in de jaren 1990,
- Groot-Brittannië in het interbellum en voor 1860
- Japan in het voorbije decennium

Nu zal het duidelijk zijn dat hoge schuld en lage groei elkaar versterken. Hogere schuld kan het economisch potentieel drukken, maar evengoed zal een diepe economische crisis (zeker als die samenhangt met een financiële crisis) leiden tot een hogere schuld (in absolute termen of relatief tegenover de omvang van de economie).

Merken we nogmaals op dat deze oefening enkel rekening houdt met de expliciete schuld terwijl de impliciete schuld in termen van pensioenverplichtingen en andere sociale uitgaven minstens even hoog ligt.

Internationaal onderzoek toont aan dat in slechte economische tijden er vaker pogingen zijn om te saneren, maar dat het niet evident is om ze met succes af te ronden.

Landen met een hoge schuld kunnen via een goed onderbouwd saneringsplan ongeruste belastingbetalers en schuldeisers opnieuw vertrouwen inboezemen wat essentieel is voor een gezond economisch herstel. Begrotingscredibiliteit is een erg waardevol goed dat erg moeilijk terug te winnen is eenmaal verloren.

7. Budgettaire sanering in Europa

De crisis heeft ervoor gezorgd dat de tekorten en schuldposities van de overheden onder druk kwamen en dat de perspectieven voor economische groei somberder geworden zijn. Talrijke landen hebben reeds saneringsprogramma's aangekondigd met een combinatie van uitgavenreducties en belastingsverhogingen. Onder hen uiteraard leden van de eurozone die opnieuw in het reine willen komen met de begrotingsregels van het stabiliteitspact.

Aan de ene kant wil men de tekorten inperken zonder aan de andere kant het economisch herstel te beschadigen, de koopkracht van de burgers te veel aan te tasten en de investeringsintenties van bedrijven te verstoren. De terugkeer van de economische groei is inderdaad onmisbaar in de mate dat ze bijdraagt aan de inkomsttoename van de overheid via fiscaliteit op consumptie en arbeid. In Duitsland poogt men dan ook de financiering van onderwijs en onderzoek op peil te houden. Er zijn zelfs landen zoals Italië en Groot-Brittannië welke de fiscaliteit wat willen verlichten en sommige ondernemingskosten inperken te versterking van de competitiviteit van het bedrijfsleven.

Besparingsmaatregelen bestaan noodzakelijkerwijs in het reduceren van de uitgaven en het verhogen van de inkomsten. De publieke sector wordt dan ook vooral geraakt door besparingen in de meeste landen waar sprake is van een reductie of bevriezing van de loonevolutie van ambtenaren en ministers naast andere uitgavenbeperkingen voor de ministeries.

Tabel 5: Besparingsmaatregelen in een selectie van Europese landen

	Uitgavenbeperkingen
Duitsland	Reductie van kinderbijslag en werkloosheidsuitkeringen (met onder andere inperking van uitkeringen voor werkloosheid van lange duur)
	Uitgavenbeperkingen in de ministeries
	Blokkering van de weddes van ministers en ambtenaren
	Schrappen van 15 000 plaatsen in het openbaar bestuur tot 2014
	Blokkering van talloze overheidsinvesteringen
	Hervorming in de militaire dienst
Spanje	Reductie van de lonen in de openbare sector met 5% en blokkering in 2011
	Reductie van weddes van ministers met 15%
	Schrappen van de « baby cheque » (uitkering van 2500€ bij elke geboorte)
	Blokkering van de automatische aanpassing van pensioenen aan de inflatie
	Inkorting van financiering regio's met 1,2 miljard euro
	Reductie van openbare investeringen met 6 miljard tussen 2010 en 2011
Frankrijk	Opschorting van 70 wegenprojecten in 2011
	Bevriezing van de dotaties voor de lokale overheden gedurende drie jaar
	Voortzetten van het niet-vervangen van één op de twee vertrekken in het openbaar bestuur wat leidt tot het schrappen van 31.638 plaatsen in 2011
	Reductie van de werkingsuitgaven met 10% tot in 2013 (2 miljard)
	Bevriezing van de weddes in openbaar bestuur in 2011
Italië	Reductie met 10% in de staatsbudgetten voor economische en sociale bijstand : -Bijstand voor thuiswerk -Bijstand voor huisvesting -Tewerkstellingsbijstand
	reductie van de financiering van de besturen van steden en regio's, goed voor bijna 4,5 miljard euro
	Bevriezing van weddes in openbaar bestuur voor drie jaar

	Nieuwe aanwervingen ingeperkt voor drie jaar en vervanging van slechts één vertrek op de vijf
	Progressieve korting van 10% op de hoogste weddes in de openbare sector, ministers en parlementsleden inbegrepen (weddes tussen 90 000 en 130 000 euro verminderen met 5%)
	Autopark ter beschikking van openbare ambten en hoogwaardigheidsbekleders ingeperkt met 20%
	Subsidies aan politieke partijen halveert
	Pensioenleeftijd schuift op met drie tot zes maanden voor diegenen die pensioengerechtigd worden in 2011
	Indexering van de pensioenleeftijd aan de gemiddelde levensverwachting vanaf 2015
	Reductie van de federale uitgaven met 10% in zowel 2010 als 2011
	Afschaffing van de provinciale besturen in regio's met minder dan 200.000 inwoners
	Afschaffing van 27 instituten gefinancierd door de overheid
Nederland	bepierking uitkeringen sociale zekerheid met 4,3 miljard euro
	verhoging inschrijvingsgeld langstudeerders en andere onderwijsmaatregelen voor 1,4 miljard euro
	snoeien in bedrijfssubsidies voor 0,5 miljard euro
	snoeien werkingskosten openbaar bestuur voor 2,5 miljard euro
Portugal	reductie met 5% van de verloning van hoge functionarissen
	blokkering van bepaalde openbare investeringsproject
Groot-Brittannië	blokkering van de kinderbijslag voor de komende drie jaar
	verlaging belastingkrediet voor families met meer dan 40 000£
	Inperking van huisvestingsuitkering tot maximaal 400£
	Bevriezing van ambtenarenverloning
	Vermindering van vergoeding voor ministers met 5%
	Reductie van werkingsuitgaven ministeries met 25%
	Inkomstenmaatregelen
Duitsland	Nieuwe taks op de operatoren van nucléaire centrales voor 2,3 miljard euro per jaar
	Belasting op vliegtuigtickets met vertrek in Duitsland
	Belasting op financiële transacties
Spanje	Toename van BTW van 16% tot 18% vanaf 1 juli 2010
Frankrijk	Reductie van fiscale en sociale aftrekken (opbrengst 9,4 miljard in 2011 en 2,1 miljard extra in 2012)
	Belastingsverhoging voor aanvullende gezondheidsuitkeringen, voor internet, vastgoed, maatregelen met oog op duurzame ontwikkeling (inspanning verdeeld voor 60% voor ondernemingen en 40% voor gezinnen)

Italië	Fiscale amnestie voor mensen met een niet-aangegeven woning
	Repressieve maatregelen tegen fiscale ontwijking en valse winstverklaringen
	Aanschroeven van fiscaliteit op stocks options en bonussen
Nederland	energiebelasting voor 0,4 miljard euro
	afschaffen of reduceren van allerlei uitzonderingsmaatregelen in de inkomstenbelasting voor 1 miljard euro
	vermogens- en winstheffing voor 0,2 miljard
	belastingen op aanvullende pensioenen worden naar voren gehaald
Portugal	verzwaring van bancaire winstaanslag met 2,5%
	verhoging van fiscaliteit op ondernemingen met hogere winst dan 2 miljard euro
	BTW-tarief verhoogd met 1%
Groot-Brittannië	Verhoging van BTW van 17,5% tot 20% vanaf 4 januari 2011 (uitgezonderd voeding, kinderkledij en vrijgestelde goederen)
	Verhoging van meerwaardebelasting tot 28% voor hogere inkomens (blijft op 18% voor belastingplichtigen met bescheiden inkomens)
	Heffing op de banken tot meer dan 2 miljard £
	Bijdragebarema werkgevers verhoogd tot 21 £ per week
	Hervorming verwacht voor marginaal inkomensbelastingstarief van 50%

Een maatregel die in talloze landen terugkomt en niet alleen in landen die met de rug tegen de muur staan onder druk van de financiële markten maar ook in een land als Duitsland is het invoeren van een loonstop of zelfs loonreductie voor de ambtenaren. In Italië betreft de loonstop een periode van drie jaar terwijl in landen zoals Spanje en Portugal er overgegaan wordt tot loonreductie tot 5% voor alle ambtenaren of alvast de best betaalde ambtenaren.

Maatregelen in de overheidssector worden elders in Europa beschouwd als een uiting van solidariteit vanwege een groep die eerder beschut is tegen de gevolgen van de crisis in tegenstelling tot werknemers in de private sector. Er worden ook maatregelen genomen om ambtenaren langer aan de slag te houden en slechts een deel van de natuurlijke uitstroom te vervangen.

In ons land zijn tussen 1995 en 2009 het aantal ambtenaren volgens het Federaal Planbureau nog toegenomen met bijna 100000(9) . Bij de federale overheid bleef het aantal gelijk ondanks een vertrek van 13000 eenheden bij defensie. Defensie buiten beschouwing genomen nam de publieke tewerkstelling bij respectievelijk de federale, regionale overheid en sociale zekerheid toe met 10,3%, 11,6% en 15,4%. Bij de lokale overheid kende de tewerkstelling een werkelijke boom met 25% van 236000 naar 295000 eenheden. Ongetwijfeld zijn er op lokaal vlak veel behoeften maar als we vandaag zoveel belang hechten aan de responsabilisering van de gemeenschappen en gewesten dan moeten we ons misschien afvragen of dit op gemeentelijk vlak ook geen extra aandacht vraagt. Lang werd gesteld dat ambtenaren minder verdienen

en daarom als compensatie genereuze pensioenen krijgen maar op vlak van het loonniveau werd er een enorme inhaalbeweging gemaakt wat de vraag opent over het totale pakket omdat de overheidspensioenen nog steeds niet hervormd werden.

Sleutelement in buitenlandse saneringen wijzen uit dat indien willekeurig tewerk wordt gegaan bij het snoeien op het vlak van de publieke tewerkstelling, deze besparingen gemiddeld binnen de vijf jaar opnieuw ongedaan worden gemaakt. Een intelligente aanpak vereist responsabilisering van de ambtenaren zelf zodat ze in zekere mate autonoom kunnen beslissen HOE vooropgestelde besparingen te realiseren. Dit kan ook vermijden dat de beste krachten vertrekken.

Wat maatregelen voor de inkomstzijde van de begroting betreft, valt vooral het snoeien in allerlei aftrekken op in Nederland en Frankrijk. De banken, de nucleaire centrales, fiscale fraude, bonussen, BTW en vliegtuigtickets zijn de belangrijkste inkomsten die landen proberen aan te boren.

Tabel 6: Budgettaire aanpassingen in Europa (% bruto binnenlands product)

Belgium	2010	2011	2012		2010-2011	2010-2012	
Total revenues	49,1	49,5	49,8		0,4	0,7	
Total expenditures	53,9	53,6	52,8		-0,3	-1,1	
Net lending/borrowing	-4,8	-4,1	-3		0,7	1,8	
France	2010	2011	2012	2013	2010-2011	2010-2012	2010-2013
Total revenues	47,6	48,6	49,1	49,8	1,0	1,5	2,2
Total expenditures	55,8	54,6	53,7	52,8	-1,2	-2,1	-3,0
Net lending/borrowing	-8,2	-6,0	-4,6	-3,0	2,2	3,6	5,2
Germany	2010	2011	2012	2013	2010-2011	2010-2012	2010-2013
Total revenues	42,5	42,0	42,0	42	-0,5	-0,5	-0,5
Total expenditures	48,0	47,0	46,0	45	-1,0	-2,0	-3,0
Net lending/borrowing	-5,5	-4,5	-3,5	-3	1,0	2,0	2,5
The Netherlands	2010	2011	2012		2010-2011	2010-2012	
Total revenues	44,3	44,9	45,5		0,6	1,2	
Total expenditures	50,4	49,9	50,0		-0,5	-0,4	
Net lending/borrowing	-6,1	-5,0	-4,5		1,1	1,6	
Italy	2010	2011	2012		2010-2011	2010-2012	
Total revenues	45,9	45,5	45,6		-0,4	-0,3	
Total expenditures	50,9	49,9	49,5		-1,0	-1,4	
Net lending/borrowing	-5,0	-4,3	-3,9		0,7	1,1	

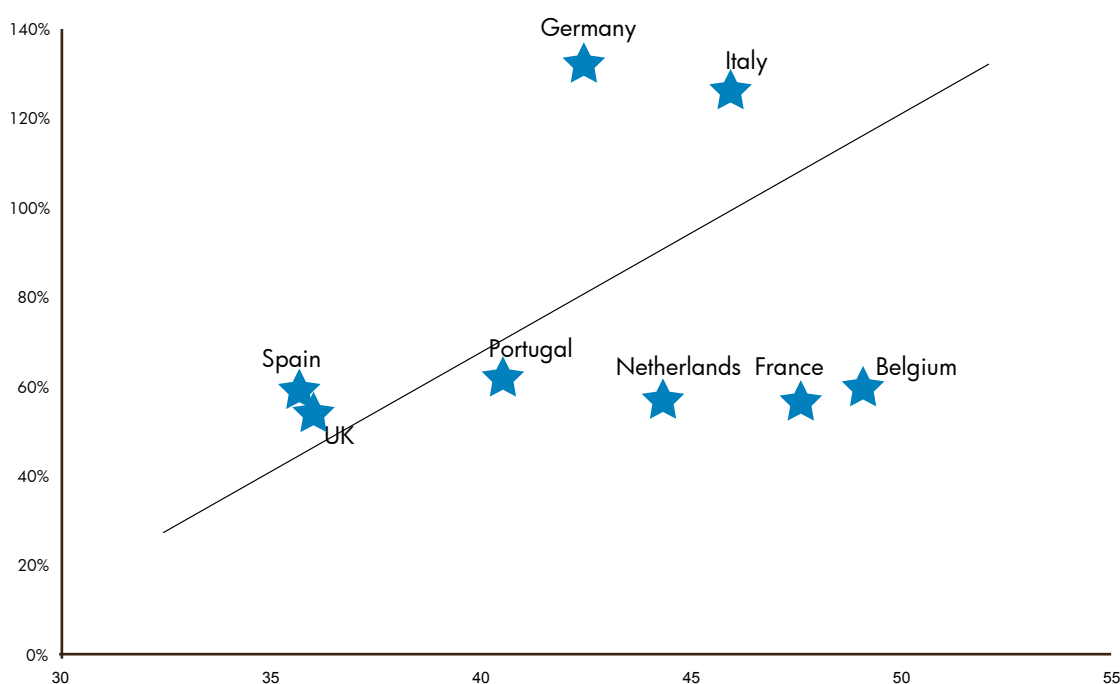
Spain	2010	2011	2012	2013	2010-2011	2010-2012	2010-2013
Total revenues	35,7	36,7	37,5	38,3	1	1,8	2,6
Total expenditures	45,5	44,2	42,8	41,3	-1,3	-2,7	-4,2
Net lending/borrowing	-9,8	-7,5	-5,3	-3	2,3	4,5	6,8
Portugal	2010	2011	2012	2013	2010-2011	2010-2012	2010-2013
Total revenues	40,5	41,1	41,8	42,6	0,6	1,3	2,1
Total expenditures	48,8	47,7	46,5	45,4	-1,1	-2,3	-3,4
Net lending/borrowing	-8,3	-6,6	-4,6	-2,8	1,7	3,7	5,5
UK	2010	2011	2012	2013	2010-2011	2010-2012	2010-2013
Total revenues	36	37,3	37,7	37,8	1,3	1,7	1,8
Total expenditures	44	43,1	41,9	40,7	-0,9	-2,1	-3,3
Net lending/borrowing	12	9,1	7,1	5,5	2,9	4,9	6,5

Bron: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/programmes/2009-10_en.htm

In tabel 6 vinden we een overzicht van de omvang van de budgettaire aanpassingen in België en een aantal andere Europese landen volgens de stabiliteitsprogramma's die ze hebben overgemaakt aan de Europese Commissie. In de meeste landen gebeurt de budgettaire aanpassing voornamelijk via uitgavenbeperkingen. Het valt op dat landen zoals Duitsland en Italië de volledige budgettaire aanpassing uitvoeren via uitgavenbeperkingen en er zelfs vanuit gaan dat de belastingsdruk zal zakken tegen de periode dat de consolidatieoefening op kruissnelheid is. Dat landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Spanje een significant deel van de aanpassing verrichten via extra inkomsten is te verwachten aangezien hun belastingsdruk eerder aan de lage kant is in Europa.

Zo bekeken zou voor Nederland, Frankrijk maar vooral voor België als kampioen van de belastingsdruk het logischer zijn als ze het overgrote deel van de inspanning op het conto lieten van uitgavenbeperkingen.

Grafiek 7: Aandeel van de budgettaire aanpassing op het conto van uitgavenbeperkingen tegenover de belastingsdruk (% bbp)



8. Algemene richtlijnen in tijden van financiële turbulentie

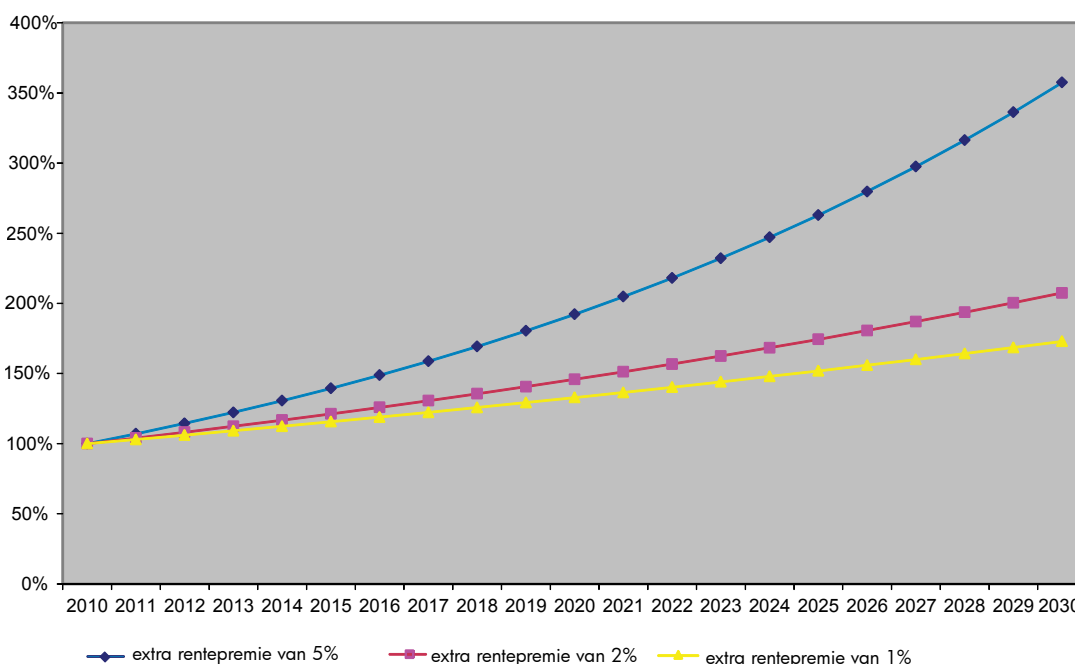
Een land met een structureel begrotingstekort en een belangrijke schuld is vandaag kwetsbaarder dan sinds lang wegens de disciplinerende van de financiële markten. Bij ongewijzigd beleid kan een hogere risicopremie die vertaald wordt in een hogere rente erg zwaar gaan wegen. Onderstaande grafiek toont een aantal scenario's waarbij de scenario's voor de risicopremie nog lichter uitvallen dan wat Griekenland en Ierland recent hebben ervaren. Als een land onder dergelijke hoge druk komt te staan, is het essentieel duidelijk te communiceren over maatregelen. Dit kan gaan van aankondigingen van besparingen tot het al op korte termijn in uitvoering brengen van significante bezuinigingen. Geloofwaardigheid is in deze materie essentieel om te signaleren dat de boodschap begrepen is en structurele maatregelen genomen worden die de kredietwaardigheid van het land ondersteunen. Momenteel beleven sommige landen een werkelijk Minsky-moment waarbij het vertrouwen zwaar geschaad is in de capaciteit om schulden te beheren.

We moeten aandacht hebben voor de algemene omgeving van schuldafbouw of deleveraging maar voor een kleine open economie die zijn groei meer dan ooit ontleent aan de Duitse exportmotor, kunnen besparingen minder deflatorisch zijn dan in andere gesloten economieën. Bovendien is de schaal van onze economie zo gering dat er geen negatieve terugkoppelingseffecten te vrezen vallen zoals wel het geval is als een groot land als Duitsland snoeit ondanks dat het een betalingsbalansoverschot boekt.

Gezien de mix van structureel tekort en nieuwe uitgaven gerelateerd aan de vergrijzing is het essentieel beide onderdelen voldoende aandacht te geven. Voor landen als België is het ondertussen zo dat een bevrozing in reële termen van uitgaven niet meer volstaat. Deze kans hebben we de voorbije tien jaar verkeken. Paradoxaal heeft het land ook niet hetzelfde voordeel van het vervallen van de stimulusmaatregelen als andere landen omdat ten eerste de stimulus in ons land niet zo belangrijk was en ten tweede een belangrijk onderdeel ervan permanent blijkt te zijn (in tegenstelling tot het geëigende concept van een stimulus).

Zoals gezegd zal het in ons land niet volstaan om louter uitgaven in reële termen te bevroren en bovendien is het een langdurend proces om op deze wijze significant te besparen. Een zogenaamde koude douche operatie kan een belangrijk schokeffect genereren met lagere rente als gunstig gevolg. Hierbij is het essentieel dat er een groot maatschappelijk draagvlak gecreëerd wordt.

Grafiek 8: Schuldsneeuwbal onder druk van speculatie



Indien we de internationaal definitie nemen van een succesvolle sanering als een sanering die de overheidsschuld met meer dan vijf procentpunten van het bbp reduceert in drie jaren dan blijkt uit de analyse in tabel 7 dat we sowieso ervan bewust moeten zijn dat een duurzame sanering tijd zal vergen. Maar nogmaals: in tijden van financiële psychose kan het soms belangrijk zijn om een duidelijk signaal van vastberadenheid uit te sturen.

Tabel 7: Succesratio van budgettaire saneringen: graduele saneringen versus “koude douches”

Table III.1.2: The success rate of fiscal consolidations: gradual consolidations vs. cold showers

	1970s	1980s	1990s	2000s*	Overall
Gradual consolidations	42.9 (7)	41.7 (12)	62.5 (16)	50 (6)	51.2 (41)
Cold showers	11.1 (9)	15.6 (32)	38.5 (26)	37.5 (8)	25.3 (75)
Gradual consolidations after large debt increases*	-	50 (6)	0 (3)	0 (1)	30 (10)
Cold showers after large debt increases*	0 (5)	19 (21)	37.5 (16)	0 (2)	22.7 (44)

(1) Concerns EU15 countries only. * Consolidations are defined as being successful if during the three years following a consolidation episode the debt to GDP ratio is lower by at least 5% relative to the level of debt in the last year of a consolidation episode. Last year of consolidation is 2005. Number of consolidation episodes considered in parentheses.
Source: Commission services.

Bron: Europese Commissie

Het herzien van de uitgaven

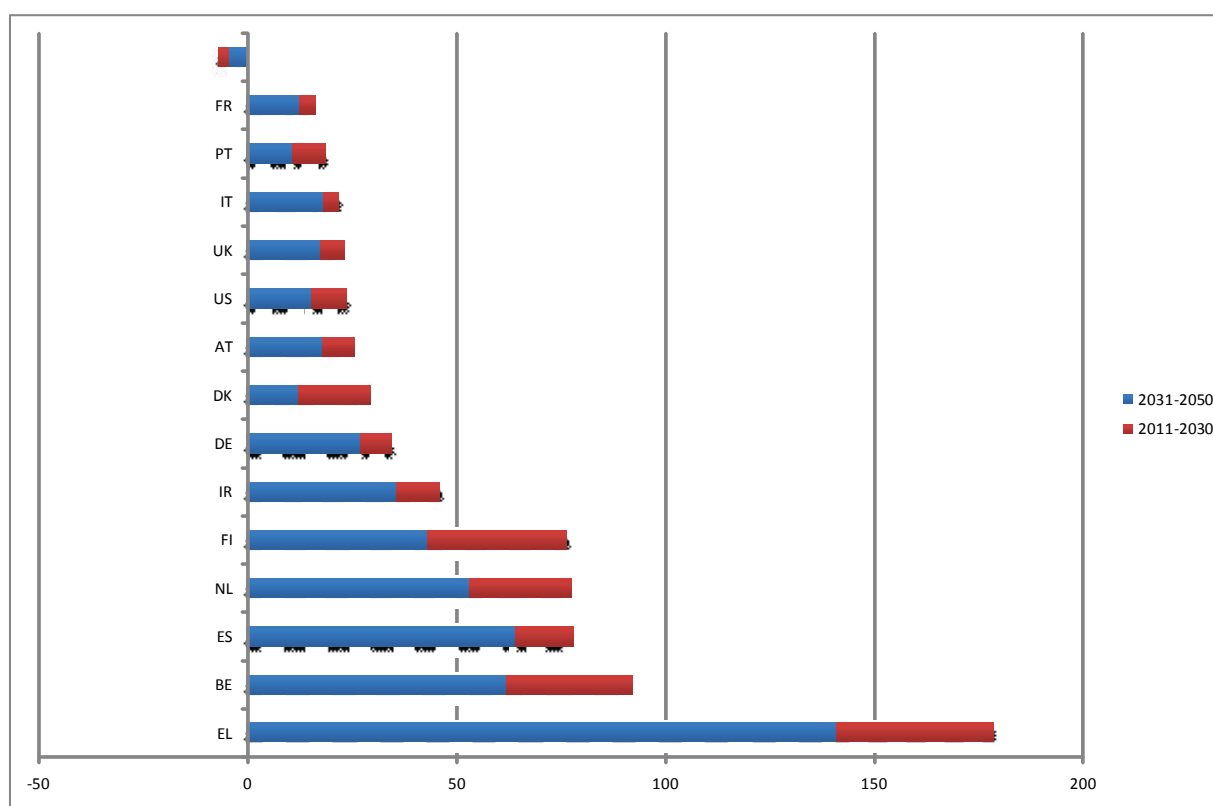
Uit onderzoek blijkt dat hervormingen in overheidsconsumptieve uitgaven zoals lonen, subsidies en transfers op lange termijn het gunstigst uitvallen voor de economische groei. Dit kan gepaard gaan met het maximaal vrijwaren van de zwaksten door sociale uitgaven veel selectiever te maken.

Sommige uitkeringen worden inderdaad aan zowat heel de bevolking uitgekeerd waarbij de opportuniteitsvraag zich duidelijk stelt. Dit is voor België evengoed het geval voor subsidies waarbij het zelfs zo is dat in ons land daar een belangrijk potentieel is voor besparingen. Ook recente betoelagingen omwille van ecologische redenen blijken soms excessief en perverse effecten te genereren.

Werkloosheidsuitkeringen kunnen duidelijk hervormd worden met zowel budgettaire baten als positieve effecten voor de werking van de arbeidsmarkt. De verwachte toename in pensioenuitgaven ligt in ons land ook aan de hoge kant wat gezien het feit dat we een repartitiestelsel hebben een belangrijke bron van financiële verplichtingen betreft die zich bij ons officiële overheidsschuld voegt. Dit hoeft geen nadeel te zijn als de overheid zich hiervan voldoende bewust is en voorzichtigheid aan de dag legt in bijvoorbeeld haar begrotings –en tewerkstellingsbeleid. We wachten echter al lang op belangrijke pensioenhervormingen die veel vertrouwen zouden kunnen brengen indien ze eindelijk genomen worden. Een eenvoudige simulatie wijst uit dat het verlaten van de effectieve pensioenleeftijd met twee jaar in de plaats kan komen van een verhoging van de pensioenbijdrage met twee procentpunt of een verlaging van de pensioenuitgaven met 15%. Merk overigens op dat in de periode tussen 2010 en 2030 de verwachte gemiddelde duur dat het pensioen dient uitbetaald te worden ook toeneemt met twee jaar. Laten we ook niet vergeten dat België al

aan de top staat wat sociale bijdragen betreft en daar dan ook moeilijk nog opwaartse marge heeft. Een mogelijkheid is ook om bij de pensioenuitbetaling te toetsen of mensen al over andere bronnen van inkomsten beschikken (means testing) maar we weten dat dit belangrijke nefaste incentive-effecten kan genereren en ook problematisch is betreffende naleving of compliance. In elk geval toont grafiek 9 duidelijk dat de stijging in pensioenuitgaven een belangrijke impliciete schuld vertegenwoordigt.

Grafiek 9: Huidige tegenwaarde van toekomstige pensioenuitgaven (% bbp)

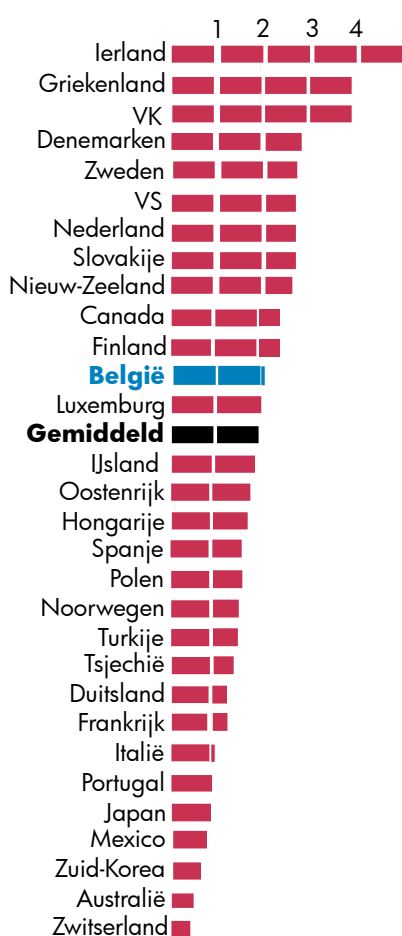


Bron: IMF

Onderstaande grafiek toont dat ook in de gezondheidszorg besparingen mogelijk zijn zonder dat dit de kwaliteit van de zorg in gevaar brengt. De OESO stelt dat op twee vlakken het Belgisch systeem veel potentieel heeft voor verbetering. Het eerste betreft het hoge aanbod van artsen, verpleegkundigen, hoogtechnologische apparatuur en acute ziekenhuisbedden. Uiteraard is het balanceren op een slappe koord: aan de ene kant leidt een generuus aanbod tot grote klantentevredenheid, aan de andere kant kan dit de kosten merkbaar opdrijven.

Het tweede pijnpunt zijn de hoge administratiekosten wat in ons land maar liefst 8 procent van onze gezondheidsuitgaven opsloopt. De beheerskosten zouden aangevuurd worden door de versplintering van de administratie van de ziekteverzekering. Zoals steeds in contraversiële materies over geld is er geen eensgezindheid over de cijfers: des te urgenter dat er klare wijn wordt geschonken.

Grafiek 10: Potentiële besparing op gezondheidszorg louter door meer efficiëntie (% bbp)



Verskil tss status quo en hervorming die zich ent op best presterende landen

Bron: OESO

Op basis van een groep van 25 landen komt het IMF(10) tot de vaststelling dat landen in de eerste plaats besparen op de loonsom (22%), omvang publieke tewerkstelling (18%), sociale uitkeringen (17%), publieke pensioenen (13%) en openbare investeringen (15%). Heel wat landen nemen de gelegenheid te baat om niet zomaar lineair te snijden maar om diepgaande hervormingen uit te voeren in gezondheidszorg en pensioenstelsels.

Het moet onderstreept dat zeker in ons land coördinatie tussen alle geledingen van de overheid cruciaal is om tot een integraal screenen van de effectiviteit en opportuniteit van overheidsuitgaven te komen.

Er is geen contradictie tussen de onontkoombaarheid van budgettaire sanering en de nood aan intelligente investeringen. Om de noden van korte termijn te overstijgen moeten we ons afvragen of er geen herbalancering vereist is van consumptie naar investeringen. Dit kan opgaan voor het verschuiven van overheidsconsumptie naar overheidsinvesteringen in offensieve elementen (infrastructuur, R&D).

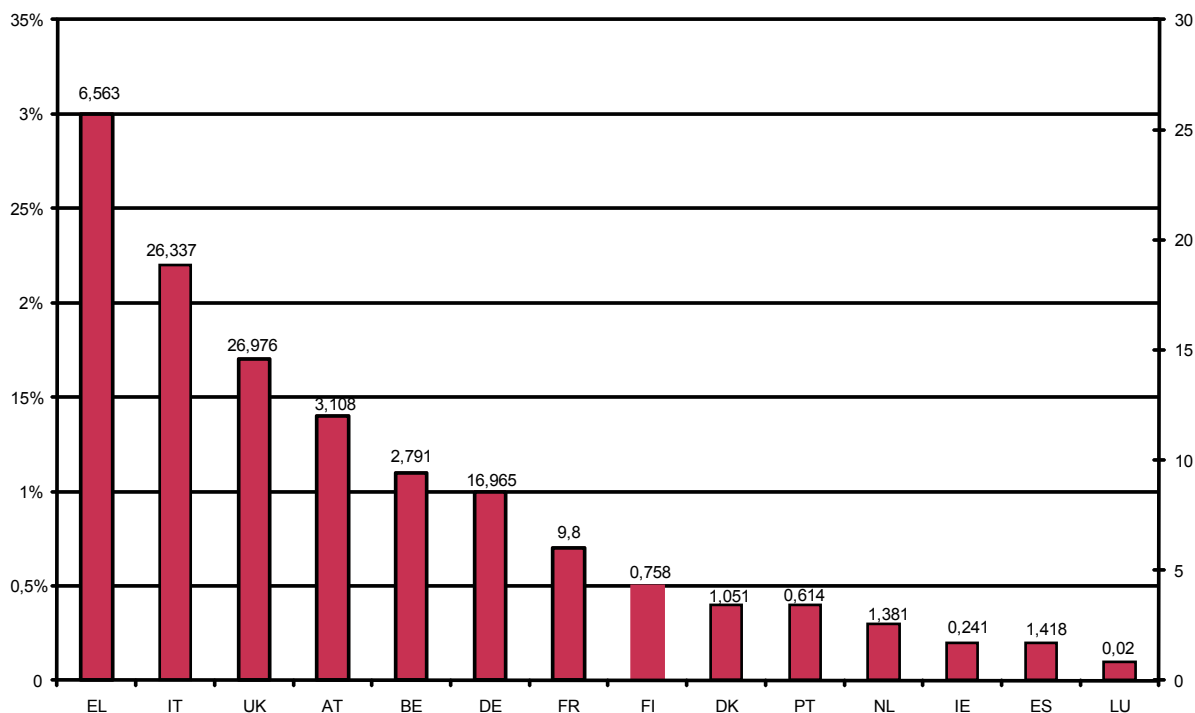
Uiteraard zou vooral een verschuiving naar private uitgaven het economisch draagvlak werkelijk verbeteren. Ook in de private sector lijkt het opportuun om meer in te zetten op een herstel op basis van bedrijfsinvesteringen die onze toekomstpotentieel opschroeft dan op het stimuleren van de kortetermijnconsumptie.

Het herzien van de inkomsten

Een belangrijk principe is dat als er een belangrijke demografische transitie plaatsvindt met babyboomers die massaal de arbeidsmarkt verlaten, het niet anders kan dat de fiscaliteit zich hieraan ook aanpast. Hierbij kan bijvoorbeeld het accent verlegd worden van inkomstenbelastingen naar consumptiebelastingen.

De maatschappij is vandaag ook dermate bewust van de klimaatproblematiek dat ook op dit domein initiatieven inzake fiscaliteit verwacht kunnen worden. Hetzelfde kan gezegd worden op het vlak van de bijdragen van de financiële sector. Een belangrijk economisch principe is dat de excesskost die verschillende belastingen met zich meebrengt in een redelijke verhouding met elkaar moeten staan. Uit de literatuur komt alvast naar voren dat belastingen op investeringen erg verstrendend kunnen zijn. Breedgebaseerde consumptiebelastingen blijken ook minder nadelige groeieffecten te ressorteren. Het kan ook een interessante oefening zijn om alle uitzonderingsregels van bijvoorbeeld het BTW-stelsel onder de loep te nemen. Allerlei afwijkende regimes zorgen ervoor dat de fiscus in het BTW-stelsel 2,791 miljard euro misloopt wat liefst 11% is van de totale BTW-ontvangsten in ons land tegen slechts 3% in Nederland. Een rationalisering zou hier snel tot 2 miljard euro kunnen opbrengen. Essentieel is het om korte en lange termijneffecten van elkaar te onderscheiden. Een substitutie van inkomstenbelastingen voor consumptiebelastingen is de voorbije jaren door verschillende landen gehanteerd wegens competitiviteitsredenen zonder inkomstenverlies met name door Duitsland.

Grafiek 11: Ontvangstenverlies in het BTW-stelsel door uitzonderingsregels (% totale ontvangst, miljard euro op rechteras)



Bron: Reckon Report, Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU25, 2009

Belangrijk is om een eventuele belastingshervorming als een groot pakket te beschouwen en zo weinig mogelijk geïsoleerde maatregelen apart te beoordelen. Cruciaal is ook dat het gehele plaatje ook wat fairness betreft, aanvaardbaar is. In sommige landen genereren een heel beperkte groep belastingbetalers een extreem hoog aandeel in de belastingontvangsten. Zo is het in de VS voor de personenbelasting dat de top 0,7% tot 37% van de inkomsten genereert. Het proberen afromen van een dergelijk beperkte groep leidt dan ook tot talloze problemen met belastingontwijking en compliance. In ons land is de inkomstenongelijkheid veel beperkter dan in de VS wat zijn gevolgen heeft voor de verdeling van de belastinginkomsten. Wat eigendomsbelastingen betreft, is het een oude discussie dat de geschatte kadastrale inkomens al lang aan een update toe zijn.

Op basis van een groep van 25 landen komt het IMF(11) tot de vaststelling dat landen in de eerste plaats nieuwe inkomsten zoeken via directe belastingen (41,7%), indirecte belastingen (26,7%), administratieve tarieven (13,3%) waarbij de maatregelen betreffende de inkomstenbelasting op personen en uit kapitaal meer een verbreding van de belastingbasis betreft dan een verhoging van het tarief.

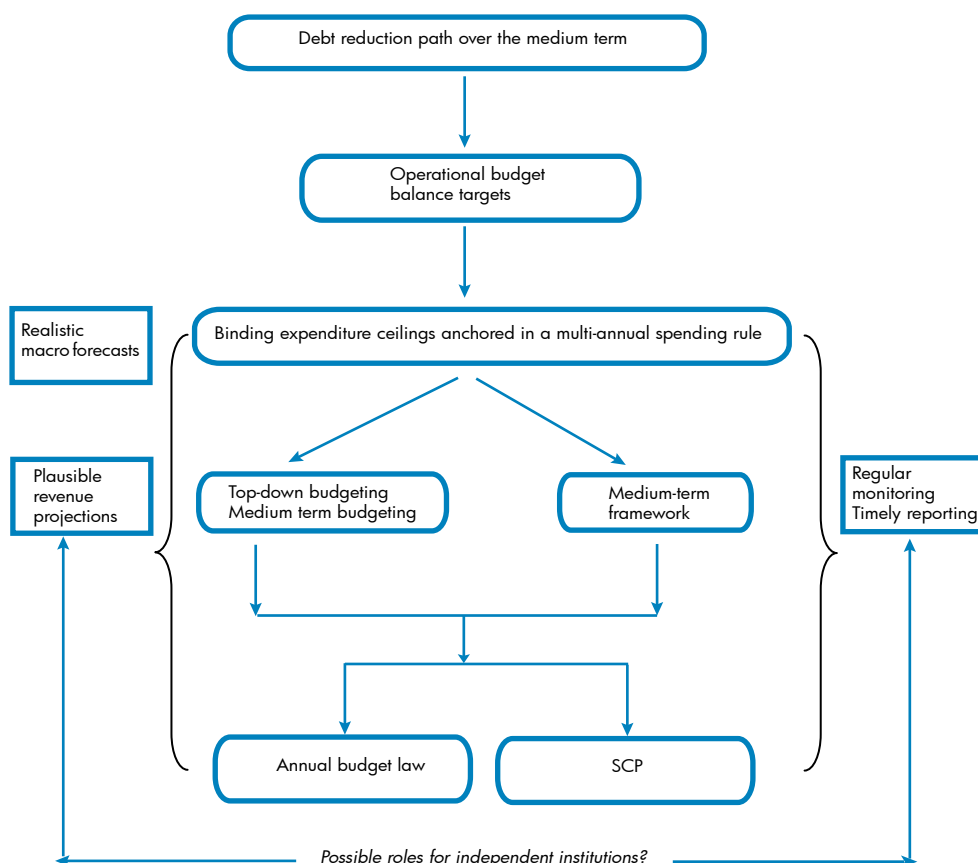
Essentiële stappen voor de fiscaliteit in ons land betreft het nauw opvolgen van tendenzen tot coöperatie wereldwijd, de aandacht voor administratief beheer en het maken van strategische keuzes inzake opsporen van non-compliance.

De uitdaging

We komen onvermijdelijk tot de conclusie dat we voor de opdracht staan om een wezenlijke saneringsoperatie door te voeren. De relancemaatregelen in ons land waren erg beperkt en het komt er nu op aan ze uit te faseren zodat we moeilijk nog spreken van tijdelijke en gerichte stimulus. Zeker in ons land is het te hachelijk om er vanuit te gaan dat de maatregelen zichzelf financieren. Overigens heeft de crisis voor een stuk niet anders gedaan dan werkelijke onderliggende staat van de budgettaire situatie bloot te leggen.

We weten allemaal dat de politieke besluitvorming in ons land gecompliceerd is om het eufemistisch uit te drukken. Hoe kunnen in dergelijke context dan beslissingen genomen worden die niet altijd even populair zijn? Uiteraard moet in eerste instantie uitgelegd worden waarom de maatregelen noodzakelijk zijn en dit kan best gedaan worden door iemand die over veel politiek kapitaal beschikt. Om de bezuinigingsoperatie zelf te kaderen kan zoals grafiek 12 duidelijk maakt, vertrokken worden van een duidelijk objectief voor schuldreductie. De operationele variabele hiervoor is een doelstelling voor het begrotingsaldo buiten rentebetalingen. De oefening beperkt zich niet alleen tot het reduceren van de uitgaven tot een duurzaam niveau maar ook het vervolgens verhinderen van nieuwe ontsparingen. Bij dit laatste kunnen afgesproken maar redelijke uitgavenlimieten erg nuttig blijken (naast een algemene monitoring van het begrotingsaldo buiten rentebetalingen). In ons land impliceert dit ook duidelijke afspraken tussen de verschillende overheidsgeledingen. Onafhankelijke begrotingsagentschappen zoals onze Hoge Raad voor Financiën kunnen hierbij vitaal zijn maar kunnen wellicht ook zelf geresponsabiliseerd worden.

Grafiek 12: Conceptueel kader voor implementatie sanering



Heel wat landen zijn nieuwe budgettaire instituties aan het creëren zoals Office for Budget Responsibility in het Verenigd Koninkrijk en Fiscal Management Strategy in Japan waarbij elke kostelijk initiatief onmiddellijk gecompenseerd dient te worden.

Zeker in de context van politieke volatiliteit kan ervoor geopteerd worden een deel van de voorbereiding te depolitiseren door een ad hoc besparingscomité aan te stellen. Ministers hebben vaak de neiging om hun departement vrij te stellen van de noodzaak van besparingen. Dergelijke austeriteitscommissie functioneerde destijds erg goed in de Program Review van 1994 in Canada en werd recentelijk ook in Nederland en Groot-Britannië aan het werk gezet. Niet toevallig werden de politici die de conclusies van de experts overnamen eerder electoraal beloofd dan wel gestraft.

Toen in Denemarken in 1983 een ratingagentschap dreigde met een verlaging van de kredietbeoordeling, won de oppositie met een platform van budgettaire sanering de verkiezingen.

Hierboven bleek al dat succesvolle saneringsoperaties voor een groter deel bestaan uit uitgavenbeperkingen dan belastingsverhogingen. Deze vaststelling lijkt voor ons land nog meer evident. Het is voor een land met een hoge belastingsdruk uiteraard nog hachelijker dan voor andere landen om te saneren door te belastingen te verhogen.

Als we bijvoorbeeld kijken naar Groot-Brittannië dan stellen we vast dat de nieuwe regering tegen 2014-15 6,3% van het BBP wil saneren waarvan drie vierde door uitgavenbeperkingen. En dit in een land waar de belastingsdruk meer dan 6 procentpunt van het BBP lager ligt dan in ons land.

We kunnen er niet zomaar vanuit gaan dat een budgettaire verstrakking neutraal zou zijn, laat staan stimulerend zou werken. Als we echter tot een goede coördinatie komen tussen het budgettair beleid dat verstrakkend is en het monetair beleid dat daardoor accommoderend kan zijn, dan is er zeker voor een land als België geen reden om te talmen met het aanpakken van misschien wel de grootste budgettaire uitdaging in haar geschiedenis. De omvang alleen al vereist dat dit een meerjarenprogramma vereist wat volharding zal vergen. Om de potentiële negatieve impact op de economie te beperken, horen er ook structurele hervormingen in het pakket welke op korte termijn misschien minder opbrengen, maar op lange termijn een groot verschil kunnen maken.

Uiteraard is België geen eiland en de spanningen in de muntunie hebben voor eens en altijd duidelijk gemaakt dat we nood hebben aan stringentere budgettaire surveillantie. In Belgische context werd te vaak gepoogd de sop en de kool te sparen via al te lakse opvolging.

De enige manier om een “sociaal Europa” te kunnen garanderen voor de toekomst, is via systeemhervormingen en een zuiver budgettair beleid. We weten al jaren dat de combinatie van stijgende levensverwachting met de veroudering van grote babyboomgeneratie een gigantische onbetaalde factuur betekent voor de sociale zekerheid. Daarvoor moest er opnieuw structureel worden ingegrepen, onder meer in pensioenen en op de arbeidsmarkt opdat mensen langer zouden kunnen werken. De economie is uit recessie maar is nog kwetsbaar. Vele Europese landen zitten intussen op hun tandvlees. Dat heeft te maken met de crisis maar ook en vooral met falend beleid uit het verleden. Volgens de regels van de Europese muntunie moesten alle landen begrotingsdiscipline aanhouden en de overheidsschuld naar 60% van hun jaarlijkse welvaartscreatie brengen. Vele lidstaten hebben dat niet gedaan: ook vóór de crisis was het gemakkelijk en populair om meer uit te geven dan we ons konden veroorloven. Daarmee heb je dan wel meteen het water aan de lippen als het minder gaat.

Minstens zo belangrijk als de specifieke maatregelen is de noodzaak aan een werkelijke cultuurbreuk. De voorbije periode van meer dan tien jaar voerde men beleid met budgettaire marges als smeermiddel. Deze episode is nu afgesloten: de budgettaire marges zijn namelijk fors negatief en er is zich opnieuw een rentesneeuwbal aan het vormen. Later zullen we dan ook terugkijken op het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw als de periode waarin men de burger voorspiegelde dat alles gratis was. In de komende tien jaar zal de gebruiker van overheidsdiensten echter gevraagd worden om hiervoor te betalen en de rekening niet af te wentelen via de fiscaliteit. Denken we maar aan het gebruik van wegen, bruggen,

scholen, riolering... Zo kan men bijvoorbeeld het weggebruik eindelijk laten betalen door het zogenaamde rekeningrijden in plaats van de file te subsidiëren.

Het bredere verhaal is dat we de plicht hebben om onze welvaartsstaat selectiever te maken, willen we de essentie ervan in standhouden. Onze pensioenen zijn bijvoorbeeld gemiddeld niet genereus, maar een derde van de pensioenrechten zijn niet opgebouwd door gewerkte jaren. Toen men enkele jaren geleden in het kader van het generatiepact mensen langer wilde laten werken, werd een pensioenbonus ingevoerd die opnieuw geld kost. Naast de begrotingsuitdaging moet er uiteraard gewerkt worden aan het economisch draagvlak in ons land. Dan belanden we bij die andere structurele problemen: competitiviteit, innovatie, ondernemerschap, loonkosten, langer werken, betere overheden.

Tot enkele maanden geleden wezen we vooral op de scheve verhouding tussen de generaties om aan te sporen tot besparingen. Een kind dat vandaag geboren wordt, zal over zijn leven 60.000 euro meer moeten bijdragen dan het zal ontvangen van de overheid. Dit argument maakte blijkbaar echter niet veel indruk. Vandaag is er de externe druk zodat iedereen begrepen heeft, dat men niet ongestraft de begrotingstekorten kan blijven opstapelen. We zullen echter wel een erg stevige kam nodig hebben..

In 2000 stemden alle EU-lidstaten in met een strategie om tegen 2010 “de meest competitieve kenniseconomie ter wereld” te zijn. Schuldaufbouw is onvermijdelijk omdat vele landen van de Europese Unie, met België op de eerste rij, in het verleden hebben nagelaten hun huiswerk te doen om begroting, economie, arbeidsmarkt en pensioenen op orde te brengen. Bezuinigingen zijn helaas nodig om de staatsfinanciën gezonder te maken, de economie uit de wurggreep van overheidsschuld te halen en de vergrijzing te betalen. Er moet uiteraard nagedacht worden over modaliteiten: over het tempo van de schuldaufbouw, over de manier waarop we verstandig kunnen besparen om meer groeipotentieel te bereiken, en over de mix tussen bezuinigen en belastinghervorming. Belangrijke besparingen vormen het uitgelezen moment om de interne werking van de overheid te herbekijken. We wensen de verantwoordelijken hierbij veel moed en hopen met dat deze nota inspirerend kan werken.

Take home points:

- er is veel meer nodig dan het uitfaseren van de relancemaatregelen
- budgettair beleid kan op automatische piloot via Automatic Budget System
- de ontsporing was vooral via extra uitgaven dus vooral daar moet gecorrigeerd worden
- niet alleen moeten we het tekort wegsaneren, we moeten ook overschotten boeken om de hoge schuld af te bouwen
- belangrijk om ons niet blind te staren op de begrotingsbaten door het economisch herstel: we weten dat deze meevaller niet opweegt tegen de toename van de sociale uitgaven door de vergrijzing
- landen onder acute stress, hebben geen andere keus dan fors te besparen. Dit kan essentieel zijn om vertrouwen te winnen dat het beleid de budgettaire situatie ernstig neemt. Zoniet kan de geëiste risicopremie dermate uit de hand lopen dat de wurggreep van hogere rentelasten en de daarmee gepaard gaande rentesneeuwbal oncontroleerbaar wordt. Voor 2011 moeten we best al significant onder een tekort van 4% zakken.

- ideaal is coördinatie tussen het monetair en budgettair beleid. Hierbij hoeft de centrale bank niet de rente snel op te trekken omdat het risico op inflatie afneemt als inspanningen worden gedaan om de begroting te saneren
- maatregelen in de overheidssector worden elders in Europa beschouwd als een uiting van solidariteit vanwege een groep die eerder beschermt is tegen de gevolgen van de crisis in tegenstelling tot werknemers in de private sector. Er worden ook maatregelen genomen om ambtenaren langer aan de slag te houden en slechts een deel van de natuurlijke uitstroom te vervangen.
- het volstaat in ons land niet om louter uitgaven in reële termen te bevriezen. Een zogenaamde koude douche operatie kan een belangrijk schokeffect genereren met lagere rente als gunstig gevolg. Hierbij is het essentieel dat er een groot maatschappelijk draagvlak gecreëerd wordt
- dat hervormingen in overheidsconsumptieve uitgaven zoals lonen, subsidies en transfers vallen op lange termijn het gunstigst uit voor de economische groei. Dit kan gepaard gaan met het maximaal vrijwaren van de zwaksten door sociale uitgaven veel selectiever te maken
- een ad hoc besparingscomité kan de voorbereiding starten voor het identificeren van de besparingen met voldoende oog voor detail wat geloofwaardigheid ten goede komt
- België kan aansturen op internationale kader zodat druk vanwege de peers commitment versterkt
- Essentieel is een lange termijnstrategie die vertrekt vanuit een geloofwaardige doelstelling voor de openbare schuld

Ivan Van de Cloot(1)

Hoofdeconoom

Footnotes

(1) De auteur dankt onderzoeksassistentie vanwege Isabelle Martin.

(2) Roubini Global Economics, Belgium: The New Maginot Line of the EZ Crisis?, juni 2010

(3) Nordhaus, W. D. (1994), 'Policy games: coordination and independence in monetary and fiscal policies', Brookings Papers on Economic Activity, vol. 2, pp. 139–216.

(4) Alberto Alesina, "Fiscal adjustments: lessons from recent history", Ecofin, 15-4-2010

(5) Des te meer omdat in dat geval stakingen die de economie ontwrichten, minder zullen voorkomen.

(6) Considine, C and Duffy, D (2007) Tales of Expansionary Fiscal Contractions in Two European Countries: Hindsight and Foresight. NUI Galway Working Papers

(7) Reinhart, Carmen and Rogoff, Kenneth, Debt and Growth Revisited, MPRA Paper 24376, University Library of Munich

(8) Structure et évolution de l'emploi public belge, Working Paper 19-10, Bureau federal du plan, 2010

(9) IMF, A Status Update on Fiscal Exit Strategies, Working paper 2010

(10) IMF, A Status Update on Fiscal Exit Strategies, Working paper 2010

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming



ONAFHANKELIJKE DENKTANK

KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE

Itinera Institute VZW

Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur