

Openbare financiën en politiek in 1986*

door Vic VAN ROMPUY,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

I. Openbare financiën, economische welvaart en politiek.

Het gebruik door de overheid van de instrumenten van de politiek in verband met de openbare financiën, nl. de uitgaven, de belastingen, het saldo van de verrichtingen van de Schatkist en de openbare schuld heeft een weerslag op belangrijke fundamentele componenten van de economische welvaart, zoals b.v. de reële levensstandaard, de werkgelegenheid en de verdeling van inkomens en vermogens. Dit kan direct gebeuren via de invloed op de totale vraag, of indirect via het prijspeil, de rentestand, de belastingdruk, de geldhoeveelheid, de kredietbeschikbaarheid, de betalingsbalans, de wisselkoers. Het effect kan anticiperend of vrij onmiddellijk ontstaan, maar zich ook uitstrekken tot de toekomst op halflange en zelfs lange termijn.

De theoretici zijn het er grotendeels over eens dat een door de bevolking te hoog geachte belastingdruk en een gerepeteerd schatkisttekort verstorend voor de economische welvaart werken. Minder overeenstemming bestaat er over de optimale omvang van de uitgaven (aankoop van goederen, prestatie van diensten en transfers), alsmede over het positief stimulerend effect op de economische bedrijvigheid dat de overheid soms tracht te bereiken door de verstrekking van subsidies, de verlaging van belastingen, het verrichten van bestedingen of de geldverhogende financiering van tekorten. Gedeeltelijk is dit debat overigens ideologisch gekleurd (mate van vrijheid of staatsinterventie) en meteen zit men met de openbare financiën in de waaier van de verschillende politieke strekkingen. Te meer omdat de meeste politieke beslissingen, ook buiten het strikt economische vlak, (cultuur, onderwijs, wetenschap, openbare orde, justitie, defensie) geld vergen, de budgetrestrictie ondergaan en grotendeels met belastingen

* De auteur bedankt de heer Bernard Naudts, navorser op het Centrum voor Economische Studiën, voor de verzorging van de statistische bewerkingen.

worden gefinancierd. De weerslag van veranderingen in de politiek van de openbare financiën ziet men dan ook niet alleen op het economische, maar ook op het sociale en politieke vlak (betogingen, stakingen, uitslag verkiezingen, wisseling van regeringen).

Om van het bovenstaande, indien nodig, overtuigd te geraken volstaat het onderstaande tabel I en de bijgaande grafieken even nader te bekijken.

TABEL I

Normale en actuele verhoudingen in verband met het schatkisttekort, de rentelasten en de openbare schuld van het Rijk

| | <i>Normaal* Lange termijn</i> | 1982-1985 | 1986 <i>raming</i> |
|--|-----------------------------------|-----------|--------------------|
| Schatkisttekort (in % BNP) | ± 3,5 | 12,2 | 11 |
| Intrestlasten (in % lopende verrichtingen) | ± 3,5 | 22 | 27 |
| Intrestlasten (in % BNP) | ± 2,5 | 8,3 | 9,8 |
| Rijksschuld (in % BNP) | 50 à 70 | 90 | 106 |

* Niet storend voor de welvaart.

Bron : CES.

Vooraf sedert de jaren 1974-1975 en 1980-1981 (de twee opwaartse schokken in de olieprijsen) zijn de openbare financiën uit de haak gevallen en een haast bestendige zorg van elke regering geworden.

Nagenoeg de helft van de regeringsverklaring van einde november 1985 is gewijd aan de twee overblijvende feiten in de economische toestand van het land, nl. de lage groei van de produktie en de werkgelegenheid en de sanering van de openbare financiën.

TABEL II

Welvaartsindicatoren

| | <i>Normaal Lange termijn</i> | 1982-1985 | 1986 <i>raming</i> |
|---|----------------------------------|-----------|--------------------|
| Reële groei BNP (%) | 3 à 3,5 | 1,1 | 2,0 |
| Werkloosheid (% economisch actieve bevolking) | 3 à 5 | 13,9 | 12,3 |
| Inflatie (index consumptieprijzen) (%) | ± 1,5 à 2 | 6,9 | 1,3 |
| Lopende betalingsbalans (in % BNP) | ± 1,5 | + 0,5 | + 2,0 |

Bron : CES.

Beide in tabellen I en II aangeduide misstanden vormden overigens de belangrijkste verantwoording voor de bijzondere machten die het Parlement aan de regering tot einde maart 1987 toekende.

Verder in dit artikel zal worden gehandeld over het plan tot sanering van de staatsfinanciën (afd. 2), over de feitelijke evolutie van de openbare financiën in 1986 (afd. 3) en over enkele toekomstperspectieven ter zake (afd. 4).

II. Plan tot sanering van de staatsfinanciën 1986.

A. ECONOMISCHE HERSTELPOLITIEK VAN 1982.

De politiek die op het oog had opnieuw te komen tot normale voorwaarden binnen dewelke de economische welvaart op langere termijn zou kunnen gedijen, werd ingezet in het voorjaar van 1982 met de devaluatie van de Belgische frank, begeleid door een verplichte prijs- en loonmatiging. Een en ander moest de concurrentiekracht van de Belgische produkten op de wereldmarkt herstellen, de groei van de produktie en de werkgelegenheid bevorderen, de inflatie afremmen en het tekort op de betalingsbalans wegwerken.

Zoals blijkt uit tabel II is die politiek in zekere mate geslaagd. Mede ingevolge een gunstige evolutie op de wereldmarkt verdween vrij vlug het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans en kwam de inflatiegraad duidelijk naar beneden. Hoewel de reële groei van het BNP en de werkgelegenheid toenamen, bleef in dit opzicht de verbetering toch aan de lage kant.

B. FINANCIËEL SPAARPLAN 1984.

Over de noodzaak van de sanering van de openbare financiën werd tegelijkertijd wel gesproken, maar de eerste reeks serieuze maatregelen werd pas getroffen in de lente van 1984 met het zogenoemde spaarplan. Het bevatte twee luiken. In de eerste plaats werd in de private sector op onrechtstreekse wijze een verhoogde heffing ingevoerd door gedurende drie jaar de opbrengst van de eerste loonsverhoging ingevolge de automatische koppeling aan de stijging van het indexcijfer van de consumptieprijzen niet toe te kennen aan de loon- en weddetrekkenden, maar wel aan de Rijkskas voor Sociale Zekerheid. In feite werd dit geld grotendeels gebruikt voor de sanering van de sociale zekerheid (1985 : 50,8 miljard BF). Tevens werd ten laste van de rest van de actieve bevolking een analoge solidariteitsbijdrage ingevoerd. In de tweede plaats werd bij het Rijk 3,5 % bespaard op de globale loonmassa en bij de sociale zekerheid moesten de uitgaven dalen met om en bij 11 miljard BF. Ook bestond het voornemen om de rentelasten op de openbare schuld te verminderen en

bepaalde belastingverminderingen (fiscale uitgaven) te schrappen, maar vooral in dit laatste opzicht werd praktisch niets bereikt. Het resultaat van het spaarplan is geweest dat, volgens EG-gegevens, voor de gezamenlijke overheid (Rijk, lagere besturen en sociale zekerheid) tussen 1982 en 1985 de ratio uitgaven/BBP (1) daalde met 1,6 %, de ratio tot de ontvangsten met 1,7 %. De financieringsbehoefte viel terug van — 11,7 % tot — 8,4 %. Voor de centrale overheid kon nochtans niet hetzelfde gunstige resultaat worden genoteerd. Weliswaar daalde de verhouding uitgaven/BBP met 2,5 %, maar wegens tegenvallende fiscale ontvangsten (lage reële groei en dalende inflatie) evolueerde het netto te financieren saldo in % van het BBP van — 12,6 in 1983 enkel tot — 12 % en — 11 % in 1986, als wanneer het normaal geachte cijfer in de buurt ligt van 3 à 3,5 % (zie tabel I).

C. FINANCIËEL HERSTELPLAN 1986.

In die omstandigheden stelde de regering met Pinksteren 1986 in de St.-Anna priorij een nieuw herstelplan op, dat het netto te financieren saldo van het Rijk moet brengen tot 8,1 % van het BNP in 1987 en tot 7 % in 1988. Deze cijfers komen overeen met de regeringsverklaring van november 1985. Het nieuwe plan stelt voorop dat het terugdringen van het tekort uitsluitend zal gebeuren door een daling van de uitgavenratio, vermits in de regeringsverklaring wordt gesteld dat « noch de fiscale, noch de parafiscale druk onder deze legislatuur zullen worden verhoogd ».

De zwaartepunten van de besparingsinspanningen liggen bij de in onderstaande tabel III vervatte soorten uitgaven.

Reeds in 1986 werd door de uitvoering van het plan 62 miljard Bf bruto bespaard. Het plan roept onmiddellijk verschillende vragen op. Zo o.m. :

- waarom geschiedt de aanzuivering van het tekort enkel langs de zijde van de uitgaven ?
- volstaat het voorziene bedrag om tot normale toestanden te komen ?
- op grond van welke criteria werd de keuze van de besparingen ver-richt ?

Het onaangeroerd laten van de belastingdruk is een politieke beslissing die werd ingegeven o.m. door volgende overwegingen.

Ten eerste is een ruim deel van de bevolking van oordeel dat de hoge fiscale en parafiscale druk een rem zet op het innoverend economisch

(1) De vergelijking met het bruto binnenlands (BBP) of het nationaal (BNP) produkt geeft in België praktisch dezelfde resultaten. Het verschil tussen beide begrippen bedraagt nog niet eens 1 %.

TABEL III

Bruto besparingen op de begroting van het Rijk, 1987 (in miljard Bf)

| | | |
|---|----|-----|
| 1. Gezagsdepartementen | | 20 |
| o.m. — provincie- en gemeentefonds | 7 | |
| — defensie | 6 | |
| 2. Sociale cel | | 47 |
| o.m. — werkloosheid en tewerkstelling | 14 | |
| — pensioenen | 7 | |
| — beroepszlekten | 7 | |
| — gezondheidszorg | 13 | |
| 3. Economische cel | | 20 |
| o.m. — vervoer | 11 | |
| — PTT | 4 | |
| — Fonds Industriële vernieuwing | 3 | |
| 4. Onderwijs | | 20 |
| o.m. — Fonds scholenbouw | 9 | |
| — omkadering | 6 | |
| 5. Wetenschapsbeleid | | 5 |
| o.m. onderzoek en ontwikkeling | 4 | |
| 6. Openbaar Ambt | | 11 |
| 7. Investerings | | 13 |
| 8. Gemeenschappen en gewesten | | 7 |
| 9. Fiscale uitgaven | | 13 |
| 10. Rentelasten rijksschuld | | 33 |
| 11. Andere | | 2 |
| | | 191 |

Bron : Algemene Toelichting 1987.

initiatief en op de economische bedrijvigheid in het algemeen. Fiscale fraude en zwartwerk zijn speciaal lonend en nemen uitbreiding.

Ten tweede ligt de belastingdruk in België, in vergelijking met de omringende landen speciaal hoog en leidt tot een vertekening van de normale stromen van goederen, kapitalen en personen.

Uit de tabel IV blijkt dat vooral de directe belastingen op het inkomen van personen en van ondernemingen in internationaal verband aan de hoge kant liggen. De indirecte belastingen daarentegen zijn de laagste van de zes in aanmerking genomen landen. Deze toestand geeft gebeurlijk een verantwoording voor een herschikking van de fiscale structuur van directe naar indirecte belastingen. Tevens bestaat in de meeste vermelde landen een tendentie naar vermindering van de globale heffing, zodanig dat ook in dit verband België, als een kleine, zeer open economie de trein bezwaarlijk kan missen. Inzake verlaging van de druk klemt echter de hoogte van het overheidstekort (NFS) (tabel IV, laatste kolom).

Een algemene verlaging van de totale belastingdruk doet op korte termijn vermoedelijk de fiscale ontvangsten dalen, behoudens indien in compensatie de economische bedrijvigheid zou toenemen. Dit laatste is echter

TABEL IV

Fiscale en parafiscale heffing in enkele EG-landen, 1986 (in % van het BBP)

| Landen | Fiscale druk | | Sociale bijdrage | Totaal | $\frac{NFS}{BNP}$ (1) |
|---------------------------------|--------------|----------|------------------|--------|-----------------------|
| | Direct | Indirect | | | |
| België | 18,7 | 11,4 | 14,1 | 44,3 | - 9,0 |
| Luxemburg | 18,5 | 14,6 | 13,1 | 46,2 | — |
| Nederland | 13,1 | 12,2 | 19,9 | 45,1 | - 6,5 |
| Duitse Bondsrepubliek | 12,2 | 12,2 | 17,2 | 41,6 | - 1,0 |
| Frankrijk | 9,3 | 14,7 | 21,4 | 45,5 | - 2,9 |
| Groot-Brittannië | 13,9 | 16,5 | 6,9 | 37,4 | - 3,5 |

(1) Gezamenlijke overheid.

Bron : EG.

op korte termijn erg onzeker, zodanig dat de overheid inzake autonome daling van de totale fiscale druk in de eerstvolgende jaren omzichtig moet handelen. Niemand weet in dit verband hoe lang de korte periode is.

Het mogelijke voordeel op halflange of lange termijn van een verlaging van de directe belastingen kan ook worden verkregen door een grotendeels compenserende herstructurering van het fiscale stelsel, dus meer indirecte en minder directe belasting. Dit komt neer op een afweging van de gevolgen van een hoger netto financieringstekort en de daarmee gepaard gaande toename van de openbare schuld, althans op korte termijn, tegen hogere indirecte belastingen (BTW en accijnzen). Mits een zorgvuldige keuze van de produkten en de vermindering van het cumulatief effect op de arbeidskosten en de afzetprijzen door een tijdelijke schoning van het indexcijfer van de consumptieprijzen vallen de nadelen (o.m. beperkte prijsstijging of winstdaling, een licht regressief effect op inkomensverdeling) minder zwaar uit dan dit van een gestegen financieringstekort. In de beste hypothese, nl. een niet geldverhogende financiering, ontstaat in dit laatste verband een verhogend effect op de intrestlasten, de belastingdruk en de rentestand. Op de kapitaalmarkt en binnen de begroting komen spanningen tot uiting die leiden tot minder kredietbeschikbaarheid voor de private sector en verdringing van overheidsuitgaven ingevolge de gestegen intrestlasten. De keuze ten voordele van een grotendeels compenserende herschikking van de belastingen ligt dan voor de hand, te meer omdat in geval van geldverhogende financiering van het tekort de nadelen minstens even groot zijn (prijsstijging, onevenwicht op de betalingsbalans, onrust op de wisselmarkt).

Bovenstaande analyse van de nadelige gevolgen van een hoog financieringstekort kan ook dienen om de noodzaak van een fundamentele sanering van de openbare financiën door een beperking van de uitgaven aan te tonen. Indien de nadelen van een gerepeteerd financieringstekort te

groot worden geacht en de belastingdruk constant moet blijven, dan is het onafwendbaar dat een terugdringen van het netto te financieren saldo van de schatkist tot op een aanvaardbare hoogte enkel kan geschieden door een beperking van de uitgaven.

Sterk deficitaire overheidsfinanciën wegen minstens op halflange termijn op de reële groei van de levensstandaard van eenieder en werken vertekend op de verdeling van inkomens en vermogens. Onvermijdelijk gaat een terugdringen van het tekort tijdelijk gepaard met een zekere vraaguitval. Dit leidt in bepaalde bedrijfstakken tot een toename van de werkloosheid. In dit verband is de keuze van de periode, alsmede van het ritme van de sanering belangrijk.

Indien de door de beperking van de staatsuitgaven veroorzaakte vraaguitval gecompenseerd wordt door een gestegen exportvraag ingevolge een gunstige wereldconjunctuur en een toename van de binnenlandse vraag vanwege de private sector, dan hoeft de voorgenomen operatie niet te leiden tot een toename van de werkloosheid. Bij de opstelling van de begroting 1987 is de regering grotendeels van die stelling uitgegaan. Tot op heden heeft de uitvoering van het plan geen globale toename van de werkloosheid veroorzaakt, maar de vooruitzichten voor de tweede helft van 1987 lijken minder gunstig.

Het gekozen ritme van de sanering nl. van 12,6 en 12 % in resp. 1986 en 1987 zonder sanering, naar 11 % en 8,1 % met sanering ligt hoog. De verwachte daling voor 1986, mede dank zij de vermindering van niet-budgettaire uitgaven, werd bereikt, maar twijfels bestaan over de haalbaarheid van het objectief voor 1987. In dit verband heeft men de indruk dat bij de raming van de fiscale ontvangsten te weinig rekening werd gehouden met de negatieve weerslag van de inkomensdaling op de fiscale en parafiscale ontvangsten en de mogelijke toename van de uitgaven voor werkloosheid. Door verschillende onderzoekscentra werd berekend dat een bruto besparing van 100 miljard BF op de uitgaven enkel een netto-daling van het financieringstekort van om en bij 60 miljard BF veroorzaakt.

Blijkbaar wil de regering zo spoedig mogelijk het zgn. sneeuwbaaleffect stopzetten. Financieringstekorten veroorzaken een stijging van de openbare schuld en van de intrestlasten. Dienvolgens verhoogt, bij constante belastingdruk, onvermijdelijk het financieringstekort of geschiedt een verdringing van andere overheidsuitgaven dan intrestlasten. Indien de gemiddelde intrestvoet op de openbare schuld constant blijft, dan zal de door additionele intrestlasten veroorzaakte cumulatie van tekorten ophouden, zodra het stijgingsritme van de rijksschuld gelijk is aan het stijgingsritme van het nominale BNP. Tussen 1980 en 1985 lag de groeivoet van de schuld aanzienlijk hoger dan die van het BNP. In 1986 bedragen de cijfers respectievelijk 10,2 en 6,7 %. Ook voor 1987 blijft er vermoedelijk nog

een ruime afstand bestaan : 7,7 en 3,6 %. Sedert 1985 komt er wel enig soelaas ingevolge de daling van de gemiddelde rentevoet. Vermoedelijk zullen na 1987 nog bijkomende besparingen op de uitgaven nodig zijn om het sneeuwbaaleffect af te zwakken. Een vermindering met 1,5 à 2 % van de tekortratio tot het BNP lijkt nochtans het maximum wat politiek en sociaal realiseerbaar is.

Boven wordt ook de vraag gesteld hoe de keuze voor de in het plan 1986 weerhouden soort besparingen werd verricht (zie tabel III). Zoals bekend werd er reeds lang aangedrongen op de vervanging van de traditionele aanwasbudgettering. Bij de opstelling van de begroting geschiedt dan een haast automatische reconductie van bestaande uitgaven en enkel een bewuste keuze voor nieuwe uitgaven. Indien de begroting uit de hand is gelopen, lijkt een integrale heroverweging, dus van alle begrotingsposten (zgn. zero base budgeting) beslist aangewezen. Dit vergt heel wat werk en tijd. De methoden van afweging moeten worden aangescherpt en veel hogere bedragen moeten de controle passeren. In 1986-87 werd hiermede een aanvang gemaakt, maar de volledige toepassing zal nog verschillende jaren in beslag nemen.

III. De evolutie van de openbare financiën in 1986.

De lopende ontvangsten namen vertraagd toe ingevolge de lage reële groei van het BNP, de daling van het inflatieritme en vanaf 1987 ingevolge belastingverminderingen (o.m. wet van 1 augustus 1985). Zoals boven reeds vermeld stegen de lopende uitgaven in 1986 nog aanzienlijk

TABEL V

Schatkisttoestand van de Centrale Overheid (1985-1987) (in miljard Bf)

| | 1985 | 1986 | 1987(r) | $\frac{1986}{1985}$ (4m %) |
|--|-------|-------|---------|-------------------------------|
| 1. Begroting | | | | |
| — Lopende verrichtingen : | | | | |
| — ontvangsten | 1.386 | 1.413 | 1.449 | + 1,9 |
| — uitgaven | 1.702 | 1.768 | 1.695 | + 3,9 |
| — Kapitaalverrichtingen : | | | | |
| — ontvangsten | 5 | 4 | 4 | — |
| — uitgaven | 179 | 195 | 160 | + 9,1 |
| — Saldo | — 490 | — 546 | — 403 | + 13 |
| 2. Netto te financieren saldo | — 571 | — 555 | — 418 | — 2,8 |
| % BNP | — 12 | — 11 | 8,1 | — |

Bron : Ministerie van Financiën.

(+ 3,9 % met 1,3 % prijsstijging), niettegenstaande het begin van uitvoering van het herstelplan 1986.

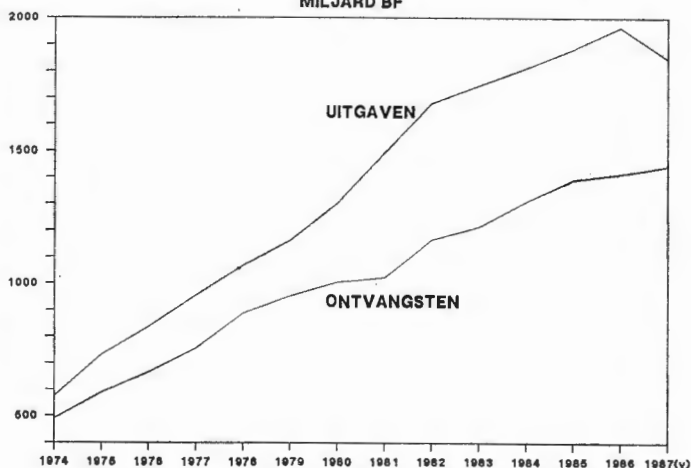
De besparing in speciën op de rentelasten die voor de periode 1986-1990 voortvloeit uit het akkoord van 3 augustus 1986 tussen de Staat en de financiële instellingen over de herschikking van de dienst van de rijks-schuld heeft vooral invloed op het netto te financieren saldo van de periode 1987-1989. De rentelasten van hoogrenderende leningen worden boven een rente van 8 % niet uitbetaald in speciën, maar door uitgifte van zgn. schatkistbons met een looptijd van 8 jaar waarvan de rentevoet bepaald wordt volgens een eerder ingewikkelde formule. In feite ontstaat geen belangrijke besparing op de jaarlijkse rentelasten in de onderstelling dat de marktintrestvoet niet in belangrijke mate verandert en de institutionele beleggers de opbrengst in speciën van de intresten op de uitstaande leningen aanwenden om staatsfondsen te verwerven tegen de geldende marktintrestvoet (1,9 mia Bf. voor de periode 1987-1993). Het betreft vooral een uitstel van betaling in geld van de rentelasten op hoogrenderende leningen uit het verleden, die het netto te financieren saldo van de schatkist tussen de jaren 1986-1990 vermindert met resp. 6, 38, 30 en 17 miljard. Tevens moet de overheid voor de financiering van een gedeelte van de rentelasten niet meer naar de markt. Voor een echte rentebesparende reconversie van de overheidsschuld is er voorlopig geen ruimte omdat een gebeurlijke operatie marktconform moet geschieden wegens het feit dat de Schatkist ten einde het tekort te dekken jaarlijks nog voor meer dan 400 miljard BF naar de markt moet.

Ook in verband met de voorziene besparingen op fiscale uitgaven bestaan er in verband met de inkomstenbelasting voor fysieke personen moeilijkheden omdat deze in hoge mate geconcentreerd zijn op de realisatie van objectieven in verband met de politiek tot aanmoediging van het depositosparen, de verwerving van gezinswoningen, de individuele levensverzekering en sedert 1987 het pensioensparen. De afschaffing van dergelijke fiscale uitgaven betekent de opgave van de vermelde doeleinden of de vervanging door subsidies. De eerste maatregel is dikwijls niet in overeenstemming met de regeringspolitiek en de tweede brengt geen baat voor de schatkist.

Behoudens de intrestlasten dalen sedert 1982 de meeste overheidsuitgaven in reële termen. Een spectaculaire vermindering betreft de overheidsinvesteringen die in 1986 i.v.m. 1981 in volume ruim 20 % lager lagen. Het betreft een politiek die duidelijk weegt op de toekomst en kortelings moet worden stopgezet. De uitvoering van kosten-batenanalyses zou in dit verband behulpzaam kunnen zijn.

Voor 1986 dient te worden vermeld dat de uitgaven moeilijk in de hand konden worden gehouden (grafiek 3) en het netto te financieren

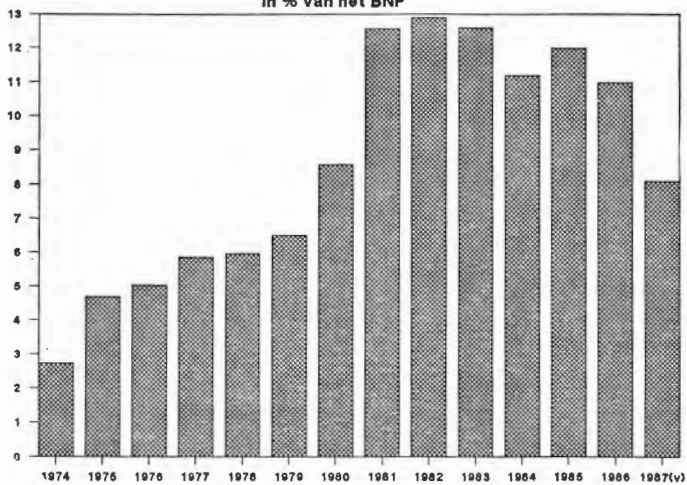
OVERHEIDSUITGAVEN EN -ONTVANGSTEN
MILJARD BF



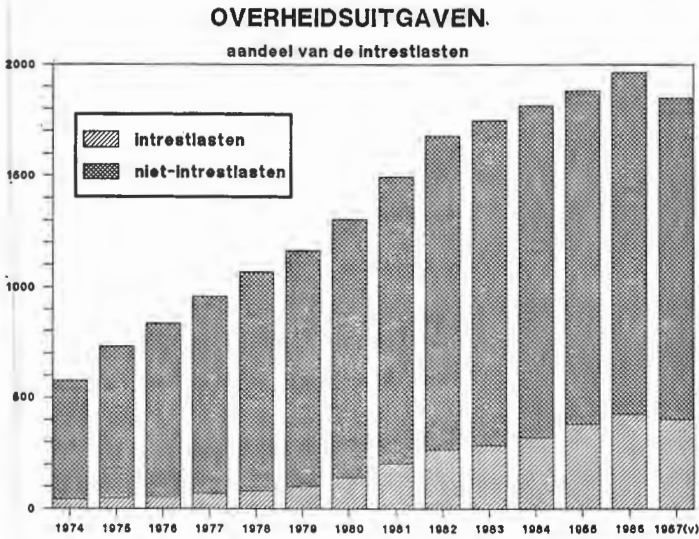
GRAFIEK 1.

NETTO TE FINANCIEREN SALDO

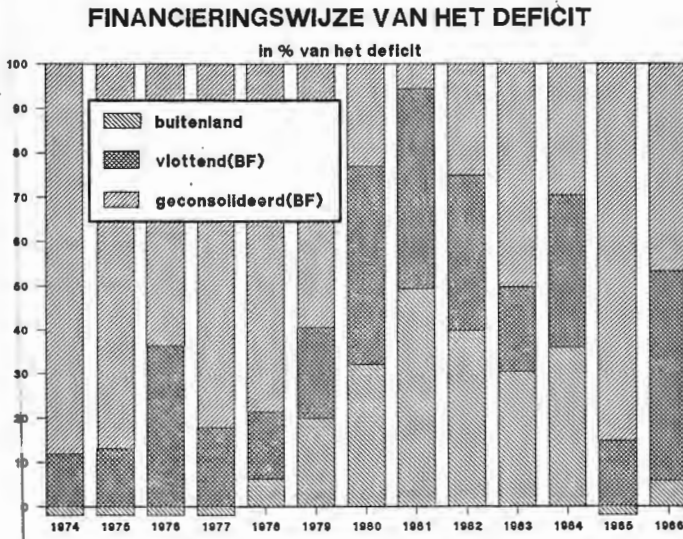
in % van het BNP



GRAFIEK 2.



GRAFIEK 3.



GRAFIEK 4.

saldo in gunstige zin werd beïnvloed door het wegvallen of verminderen van delgingen voor lasten van het verleden en van leningen t.b.v. parastatale instellingen en steden (grafiek 2).

De aangroei van de rijksschuld bleef nochtans aanzienlijk (grafiek 5). Wegens de ruimte op de geld- en kapitaalmarkt en de daling van de rente op de internationale kapitaalmarkten kon de financiering geschieden met dalende intrestvoeten. Wel werd heel wat vlottende schuld geplaatst bij de banken, maar sedert 1982 loopt de financiering door geldcreatie bij de centrale bank duidelijk terug (grafiek 4). Sedertdien normaliseert zich de structuur van de openbare schuld (grafiek 6), ook al blijven het totale volume en de schuld in deviezen erg hoog.

In het bovenstaande werd enkel gehandeld over de financiën van de centrale overheid (Rijk). Geen of weinig gewag werd gemaakt van zgn. gedebudgetteerde operaties o.m. in verband met de financiering van de verliezen van de nationale sectoren. Wellicht zal dienvolgens in de toekomst de budgettaire toestand van de rijksfinanciën nog worden verzwakt. Ook in verband met de financiering van gemeenschappen en gewesten kunnen problemen rijzen (2). In december 1986 werd in dit verband overigens een eerste akkoord gesloten. De evolutie van de financiën van de sociale zekerheid en van de gemeenten verloopt sedert 1985 in gunstige zin en vergemakkelijkt de financiële positie van de centrale overheid.

IV. Enkele beschouwingen over de toekomst.

Een belangrijke taak van de politiek betreffende de openbare financiën blijft een einde te stellen aan de accumulatie van intrestlasten door zonder noemenswaardige inflatie een verdere toenadering te bereiken tussen het groeiritme van de openbare schuld en van het BNP. Aldus bereikt men een normalisatie van de tekortratio, die « in elk geval kleiner is dan 5 % van het BNP (3) » en zonder algemene prijsstijging in de buurt ligt van 3 à 3,5 %.

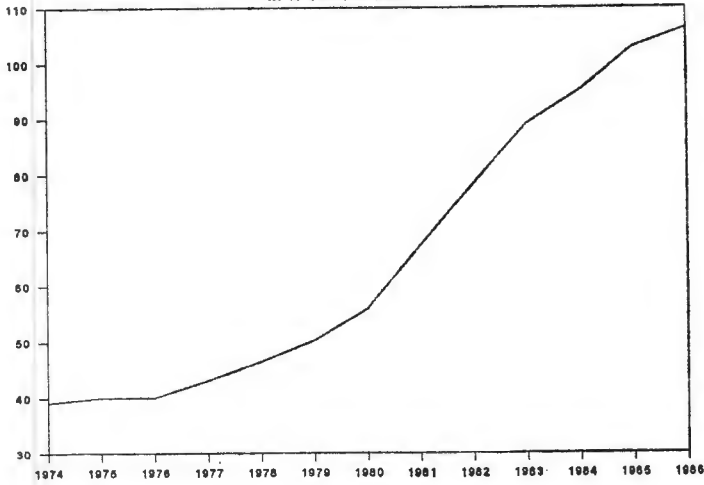
Alsdan kunnen op lange termijn de kosten van financiering van het tekort (rentelasten) worden gedragen uit het genormaliseerde groeiritme van het BNP. Vermeld cijfer kan worden bereikt door de aanpassing van minstens drie variabelen, nl. de rentestand, het groeiritme van het BNP en het tekort van de Schatkist.

(2) V. VAN ROMPUY en E. HEYLEN, *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen. Lessen voor België*. Leuven, 1986.

(3) Algemene Toelichting 1987, p. 39.

OVERHEIDSSCHULD

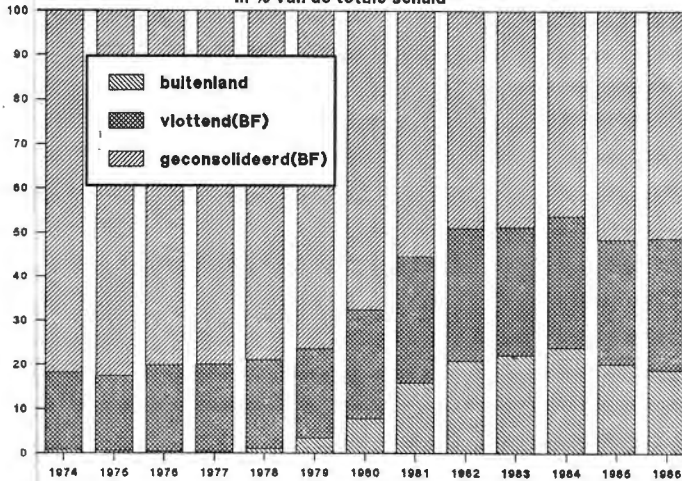
In % van het BNP



GRAFIEK 5.

STRUCTUUR VAN DE SCHULD

in % van de totale schuld



GRAFIEK 6.

De eerste twee worden grotendeels bepaald door de evolutie van de wereldmarkt. In verband met een mogelijke verdere daling van de nominale en reële intrestvoeten op de binnenlandse geld- en kapitaalmarkt kan de Belgische regering een beperkte bijdrage leveren door een vermindering van de eigen vraag naar leenkapitaal (tekortratio) en de vermindering van een politiek, sociaal en economisch klimaat waarin inflatieverwachtingen ontstaan.

De verhoging van de reële groeivoet van het BNP moet in hoofdzaak gerealiseerd worden door het bedrijfsleven via de kwaliteit van de producten en rendabele afzetprijzen. Ook in dit verband is de taak van de overheid in overwegende mate klimaatscheppend.

Blijft ten slotte de terugdringing van de tekortratio, dat bij constante belastingdruk, enkel kan tot stand komen door een verdere restrictie van de uitgaven tegen een ritme van 1,5 à 2 % per jaar. In dit verband moet echter een zorgvuldige afweging van de kwaliteit van de uitgaven gebeuren en meer aandacht gaan naar bestedingen die de groei op halflange termijn bevorderen. Inzake de voorbereiding van de fundamentele belastinghervorming werden in de lente van 1987 de verslagen ingediend van de regeringscommissarissen en de werkgroepen van de Hoge Raad van Financiën. Er wordt uitgegaan van de onderstelling dat de belastingdruk constant blijft (cfr. boven).

Samenvatting.

1. De openbare financiën vertonen een nauwe relatie met de overheids-politiek in het algemeen. Niet alleen betekenen zij een belangrijk instrument om de economische welvaart te bevorderen, maar tevens vormt de budgetrestrictie een nevenvoorwaarde voor de realisatie van de meeste doeleinden van de algemene politiek.

2. De openbare financiën zijn sedert de jaren 1974-1975 uit de haak gevallen en een bestendige zorg van elke regering geworden. In procent van het BNP bedragen in 1986 voor het Rijk de uitgaven 38, de fiscale lasten 28, de openbare schuld 106, de intrestlasten 10 en het tekort van de Schatkist 11. Al die cijfers liggen merkkelijk boven een normaal peil en verstoren de werking van de economie. Samen met de bestrijding van de werkloosheid vormden zij de belangrijkste motivering voor de bijzondere machten, die het parlement aan de regering toekende.

3. Na de economische herstellpolitiek van 1982, volgden het financiële spaarplan van 1984 en het financiële herstelplan van 1986, dat gedeeltelijk in 1986 en volledig in 1987 wordt uitgevoerd.

4. De bedoeling is de tekortratio van de Schatkist terug te brengen tot op een normaal peil. Dit ligt op lange termijn zonder algemene, feitelijke of verwachte prijsstijging in de buurt van 3 à 3,5 %. Wegens de reeds te hoog geachte belastingdruk werd het accent vooral gelegd op een beperking van de staatsuitgaven.

5. Het hoog ritme van de sanering door vraagvermindering van de publieke sector weegt op het groeiritme van het BNP en van de werkgelegenheid. De regering verwacht dat een compenserend effect zal komen vanwege een verhoogde bedrijvigheid van de private sector en een hogere exportvraag. Het hoog saneringsritme leidt eveneens tot politieke en sociale spanningen. Een grotere daling van de tekortratio dan met 1,5 à 2 % per jaar lijkt niet realiseerbaar.

6. De bedoeling is zo spoedig mogelijk de met hoge tekorten gepaard gaande accumulatie van de intrestlasten (27 % van de lopende uitgaven in 1986) te stoppen. De rentelasten verdringen andere uitgaven uit de begroting. De meeste andere uitgaven van de overheid vertonen sinds 1982 een reële daling. Dit is vooral het geval met investeringen en uitgaven die de welvaart in de toekomst bepalen.

7. Gedeeltelijk werden de rentelasten verplaatst naar de toekomst door aan financiële instellingen de betaling van een deel van de intrest op hoogrenderende leningen te verrichten bij middel van afgifte van nieuwe schatkistbons in plaats van in speciën. Voor een niet marktconforme schuldconversie is er voorlopig geen ruimte omdat de Schatkist wegens het hoge schatkisttekort in serene omstandigheden moet kunnen beroep doen op de markt.

8. De schrapping van fiscale uitgaven in verband met de inkomstenbelasting op personen stuit ook op moeilijkheden, omdat men de objectieven van de belastingvermindering niet wenst op te geven.

9. De openbare schuld stijgt nog te snel en bereikt een peil dat duidelijk weegt op de welvaart van de volgende jaren, te meer omdat ze vooral werd aangegaan om verbruiksuitgaven, transfers en intrestlasten te dekken. Wegens de ruimte op de nationale en internationale kapitaalmarkten geschiedde de jongste tijd de financiering eerder gemakkelijk. De structuur van de openbare schuld kreeg een meer orthodox uitzicht.

10. De in het vooruitzicht gestelde belastinghervorming moet uitgaan van een constante, globale belastingdruk wegens het gevaar dat ingevolge eenzijdige verminderingen de fiscale ontvangsten beslist op korte termijn zullen dalen en de nadelen van een dienvolgens optredend stijgend begrotingstekort te aanzienlijk zijn. Niemand weet overigens hoe lang die korte termijn duurt.

11. De normalisatie van de verhouding van het tekort van de Schatkist tot het BNP bij afwezigheid van algemene prijsstijging kan o.m. geschieden door veranderingen in de intrestvoet, het groeiritme van het BNP en het absolute tekort. De eerste twee worden in overwegende mate bepaald door internationale factoren. De Belgische regering kan in dit verband enkel klimaatscheppend werken. Bij constante belastingdruk kan het absoluut tekort enkel naar beneden door een verdere restrictie van de uitgaven.

12. In dit verband moet een zorgvuldiger afweging van de kwaliteit van de uitgaven gebeuren, vooral met betrekking op de weerslag van de welvaartsgroei op halflange termijn.

13. De normalisering van de tekortratio van de Schatkist gebeurt echter met een op lange termijn bekeken hoge verhouding tot het BNP van uitgaven, openbare schuld, intrestlasten en met een zware fiscale druk. Dit toont nog eens aan dat ontwrichting van de openbare financiën gedurende de laatste twaalf jaar nog een hele tijd van herstel vergt. De welvaart van de bevolking zal er in de eerstvolgende jaren nog fel door beroerd worden. En vermoedelijk niet in gunstige zin.

Summary : Public Finance and Politics.

A drastic change in economic and monetary policy, which started in 1982, has up to now resulted in a normalisation of the rate of inflation and the balance of payments. However, the growth rate of GNP is still low and unemployment high. Budget deficits, public debt and related interest payments are in proportion to GNP between the highest in the industrialised world. Economic events and political constraints hampered the efforts of the government to restore the situation. In 1986 a new plan was introduced and approved by Parliament, confirming an important cut in public expenditures. The existing burden of taxation already leads to a series of negative effects and a small open economy cannot stay indifferent against the international movements towards lower taxes. So a tax reform in Belgium can only mean a restructuring, leading to a decrease in personal income tax, largely compensated by an increase in indirect taxes. Further cuts in primary public expenditures will be unavoidable, but have to take into account, more than in the past, the repercussions on economic evolution in the long run.

