

De rol van de afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” in het licht van de budgettaire uitdagingen

Luc COENE

Voorzitter van de afdeling ‘Financieringsbehoeften van de overheid’

Vice-gouverneur van de Nationale Bank van België



Inhoudstafel

1	Beknopte historiek en werking	49
2	Impact van de aanbevelingen: een evaluatie	50
3	Toekomstige budgettaire context en uitdagingen	52
4	Voorstellen om de rol van de Afdeling te versterken	56
5	Conclusies	57

1 Beknopte historiek en werking

De Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” werd opgericht krachtens de Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. De afdeling heeft als taak te fungeren als budgettaire coördinator tussen de federale overheid en de deelgebieden, met name de gemeenschappen en de gewesten.

Ze bestaat uit twaalf leden, waarvan zes voorgesteld door de federale regering en andere federale instellingen (Nationale Bank van België, Federaal Planbureau) en zes voorgesteld door de regeringen van de gemeenschappen en gewesten. De mandaten duren vijf jaar en zijn hernieuwbaar. Het secretariaat wordt verzekerd door ambtenaren van de Studie- en Documentatiedienst van de stafdienst ‘Beleidsexpertise en- ondersteuning’ van de FOD Financiën. De Afdeling verstrekt adviezen op eigen initiatief of op aanvraag van de federale minister van Financiën of de federale minister van Begroting.

Traditioneel brengt de Afdeling elk jaar twee soorten verslagen uit. In het eerste trimester biedt ze een retrospectieve beoordeling van het begrotingsbeleid van het lopende jaar en van het recente verleden. In het bijzonder evalueert ze de uitvoering van de begroting en van het stabiliteitsprogramma. Daarbij wijst de Afdeling op eventuele afwijkingen van de begrotingsresultaten van het normatieve traject van het stabiliteitsprogramma; bij het aan het licht brengen van gebrekkige budgettaire prestaties schuwt ze de kritiek niet.

Omstreeks het einde van het tweede trimester (in juni-juli) stelt ze budgettaire vooruitzichten op middellange en lange termijn op. Bij dit prospectieve verslag dat een genormeerd budgettair traject bevat, doet ze specifieke aanbevelingen voor het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid, de afzonderlijke entiteiten en de deelsectoren. De Afdeling kan krachtens de vermelde bijzondere financieringswet, in theorie, op eigen initiatief of op vraag van de Minister van Financiën een advies uitbrengen over de opportuniteit van een beperking van de ontleningscapaciteit van een deelgebied. Onlangs vervaagde het strikte onderscheid tussen die twee rapporten en traden wijzigingen op in de publicatiekalender en dat gedeeltelijk omwille van wijzigingen in de timing van de actualiseringen van het stabiliteitsprogramma.

Het beslissingsproces inzake begrotingsdoelstellingen in België kan schematisch als volgt worden geschetst. De binnen de Hoge Raad van Financiën (HRF) opgerichte Studiecommissie voor de vergrijzing (scvv) stelt projecties op lange termijn (bij ongewijzigd beleid) op van de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing. Die berekeningen dienen als input voor het prospectief advies van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” over een genormeerd begrotingstraject voor de gezamenlijke overheid en voor de verschillende entiteiten afzonderlijk. Op basis van dit advies stellen de Regeringen en parlemen-

ten van de federale overheid en gemeenschappen en gewesten hun respectieve begroting op. In het bijzonder stelt de federale overheid jaarlijks de Zilvernota op waarin ze haar budgettaire en sociaal-economisch beleid voorstelt met betrekking tot de vergrijzing; de Zilvernota wordt opgenomen in de Algemene Toelichting bij de initiële staatsbegroting. Dit genormeerd begrotingstraject van de Afdeling wordt opgenomen in het Stabiliteitsprogramma. Het Samenwerkingsakkoord tussen federale overheid en gewesten en gemeenschappen over begrotingsdoelstellingen, dat tot stand komt in het zogenaamde Overlegcomité tussen die overheden, is eveneens gebaseerd op dit genormeerd begrotingstraject van de Afdeling en opgenomen in het Stabiliteitsprogramma.

2

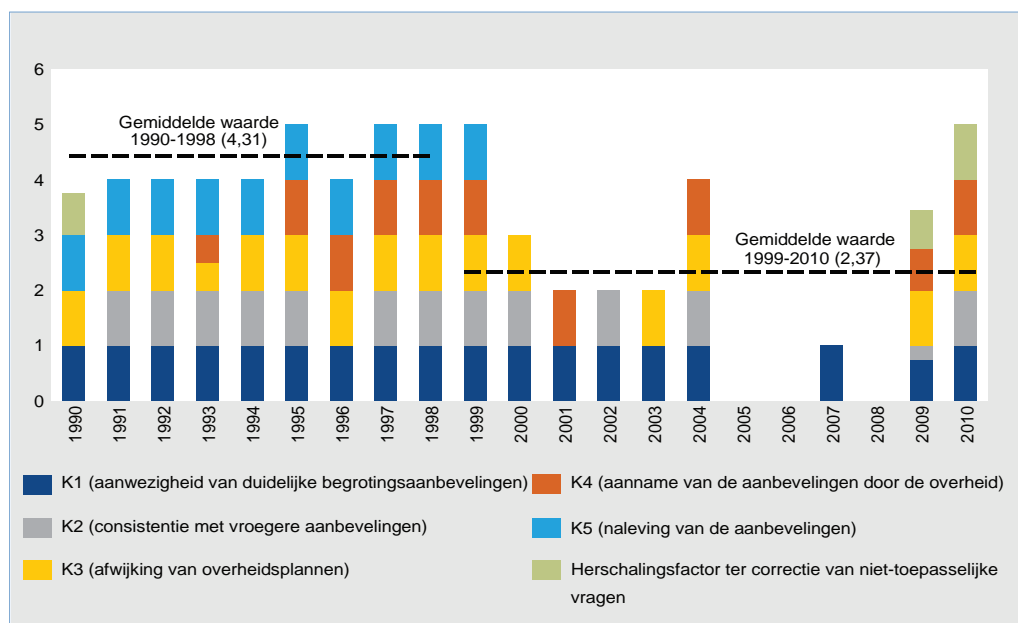
Impact van de aanbevelingen: een evaluatie

De begrotingsaanbevelingen van de Afdeling verschilden per periode. In de periode vóór de toetreding van België tot het eurogebied beval ze een vermindering aan van de schuldratio en de naleving van de Maastrichtcriteria, in het bijzonder de beperking van het tekort tot onder de grens van 3 % bbp tegen 1996 (later 1997). In de periode 1999-2008 pleitte ze voor een graduele opbouw van een structureel begrotingssurplus, dit met name voor de gedeeltelijke prefinitanciering van de budgettaire meerkosten van de vergrijzing op lange termijn. Vanaf 2009 daarentegen pleit ze voor het wegwerken van het buitensporig overheidstekort en een terugkeer naar een evenwicht in 2015.

“Budgettaire adviesraden” kunnen op basis van volgende criteria geëvalueerd worden:

- ▶ graad van onafhankelijkheid van regering(sinvloeden)
- ▶ duidelijke aanbevelingen
- ▶ aanbevelingen die consistent zijn in de tijd, zodat de Afdeling niet in tegenspraak is met zichzelf
- ▶ effectieve invloed van de aanbevelingen op het beleid; met andere woorden, in welke mate laten politieke beleidsvoerders zich leiden door de aanbevelingen.

Figuur 1: Effectiviteit van de aanbevelingen van de Afdeling (1)



(1) De getoonde evaluatie heeft betrekking op de aanbevelingen voor de gezamenlijke overheid.

Bron: COENE, Luc en LANGENUS, Geert, "Promoting fiscal discipline in a federal country: the mixed track record of Belgium's High Council of Finance", *Wirtschaftspolitische Blätter* 1, April 2011.

De effectiviteit van de aanbevelingen voor de gezamenlijke overheid op basis van de vermelde criteria kan grafisch weergegeven worden in bovenstaand staafjesdiagram dat de periode 1990-2010 dekt, met dien verstande dat er voor de jaren 2005-2006 en 2008 geen beoordeling mogelijk is wegens gebrek aan aanbevelingen van de Afdeling ⁽¹⁾. In de jaren 2005-2006 was de Afdeling niet operationeel wegens de langdurige nieuwe samenstelling ervan. Telkens een criterium respectievelijk wel of niet van toepassing is, wordt er een waarde van 1 of 0 toegekend. De waarde 0 geldt ook voor een jaar waarin er geen advies met aanbevelingen was. De totale waarde voor de beschouwde periode is dan de optelling van de afzonderlijke waarden gedeeld door het aantal jaren, met dus een maximum van 5. De grafiek brengt volgende grote trends aan het licht:

- De aanbevelingen waren steeds volledig duidelijk. In vrij vele jaren waren ze consistent met vroegere aanbevelingen; uiteraard is dit criterium enkel toepasselijk bij opeenvolgende adviezen. Afwijkingen van de overheidsplannen - wat dus wijst op een kritische en onafhankelijke benadering - treden eveneens op in vrij vele jaren. Het criterium 'aanname van de aanbevelingen door de overheid' scoort over het algemeen minder goed dan de drie vorige criteria. De aanbevelingen werden nageleefd in de jaren 1990, vanaf het jaar 2000 werden ze niet meer nageleefd. Globaal beschouwd is de effectiviteit beduidend groter in de periode 1990-1998 (gemiddelde waarde van 4,31) dan in de periode 1999-2010 (gemiddelde waarde van 2,37 of lichtjes hoger dan 3 na correctie voor de drie jaren

¹ In juni 2008 werd wel het verslag van de Afdeling "Evaluatie van de begrotingen 2007 en 2008 en het nieuwe Stabiliteitsprogramma 2008-2011" gepubliceerd.

zonder advies). Uit dit alles kunnen volgende lessen getrokken worden in verband met de effectiviteit van de aanbevelingen.

- ▶ In het algemeen is de impact op het begrotingsbeleid verzwakt na de invoering van de euro, die voor een externe druk zorgde op het begrotingsbeleid. Daarna waren de aanbevelingen minder duidelijk en minder consistent doorheen de tijd, minder onafhankelijk van de voornemens en de ontwerpen van de regeringen en werden ze minder nageleefd. Hierbij moet evenwel gewezen worden op de rol van exogene factoren zoals de wijzigingen in de begrotingsregels van de EU en de verhoogde politieke instabiliteit vanaf 2007.
- ▶ De budgettaire coördinatie tussen de federale regering en de deelgebieden wordt geconcretiseerd in de samenwerkingsakkoorden die gebaseerd zijn op de aanbevelingen van de HRF en op onderhandelingen binnen de Interministeriële Conferentie Financiën en Begroting. Die coördinatie heeft, hoewel niet altijd geformaliseerd of transparant, gefunctioneerd tot op heden. Onlangs traden er evenwel moeilijkheden op om overeenkomsten af te sluiten.

3 Toekomstige budgettaire context en uitdagingen

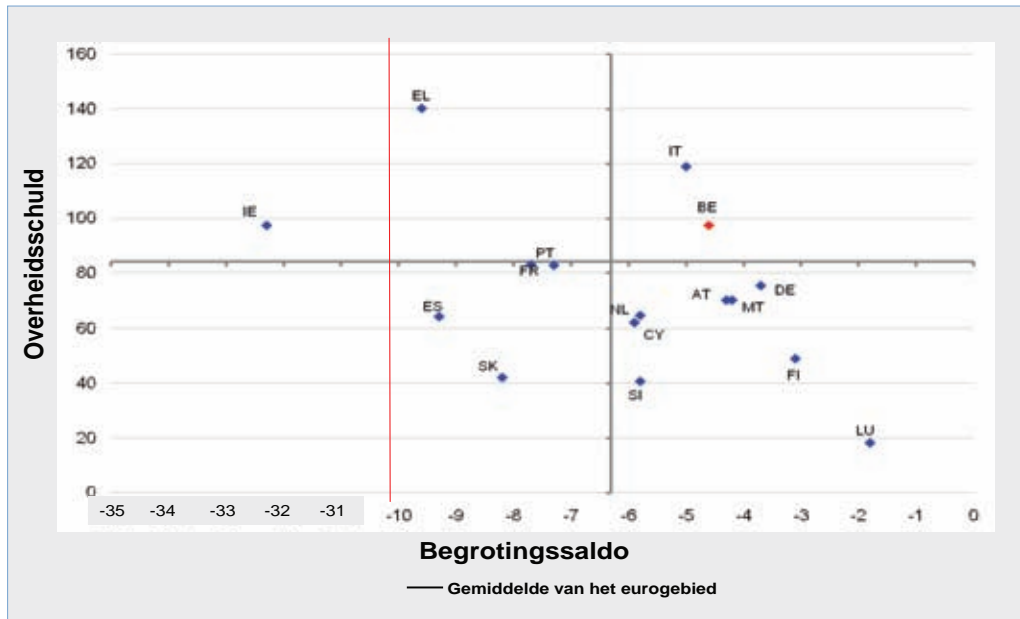
België staat voor heel wat budgettaire uitdagingen: een nog steeds hoge schuldgraad, de budgettaire meerkosten van de vergrijzing zijn relatief omvangrijk (cf. uiteenzetting van gouverneur Guy Quaden), de Belgische institutionele context, de verhoogde aandacht van de financiële markten voor de overheidsfinanciën en tenslotte het nieuwe Europese budgettaire kader.

De positie van België op budgettair vlak in 2010 in het eurogebied is als volgt (zie onderstaande grafiek). Wat de schuldgraad betreft, ligt België (97,5 % ⁽²⁾) boven het gemiddelde. De schuldgraad van de Belgische overheid is de vierde hoogste. Het vorderingensaldo van België (4,6 % bbp ⁽³⁾) ligt duidelijk onder het gemiddelde (-6,3 % bbp) en het tekort van België in % van het bbp is het zesde laagste. Uit de voorstelling met de combinatie van de schuldgraad en het vorderingensaldo blijkt duidelijk dat de situatie van België sterk verschilt in gunstige zin met die van Griekenland en Ierland.

2 Volgens de voorlopige cijfers van het INR van 31 maart 2011 bedroeg de schuldgraad in 2010 96,8 % van het bbp.

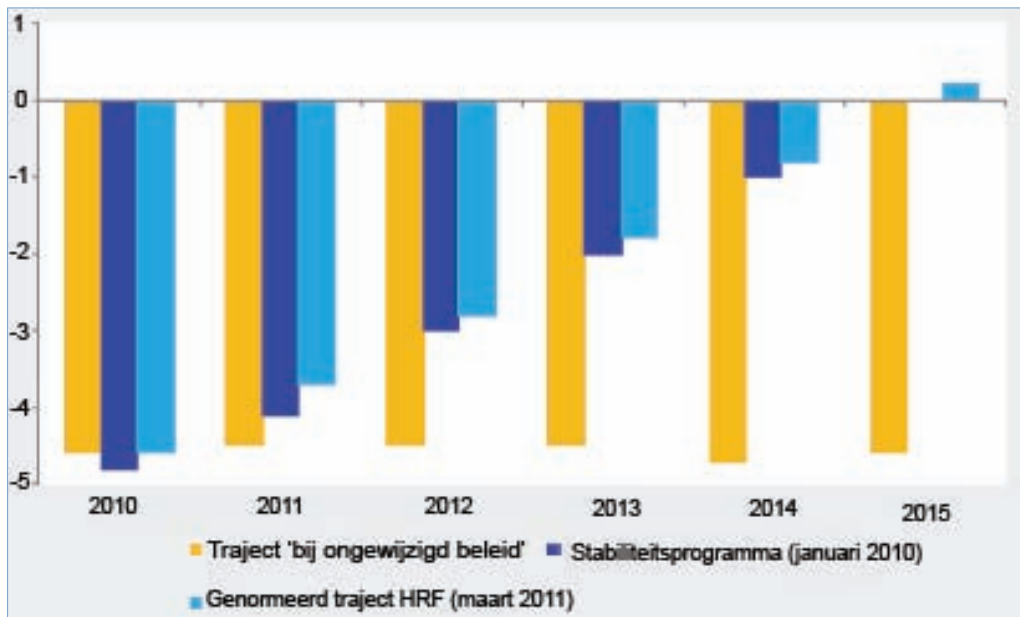
3 Volgens de voorlopige cijfers van het INR van 31 maart 2011 bedroeg het vorderingensaldo van de Belgische gezamenlijke overheid eind 2010 -4,1 % van het bbp.

Figuur 2: Begrotingsaldi en schuldratio's in het eurogebied in 2010 (in procenten bbp)



Bron: EC, NBB (voor België).

Figuur 3: Begrotingsvooruitzichten tot 2015 (in procent van het bbp)



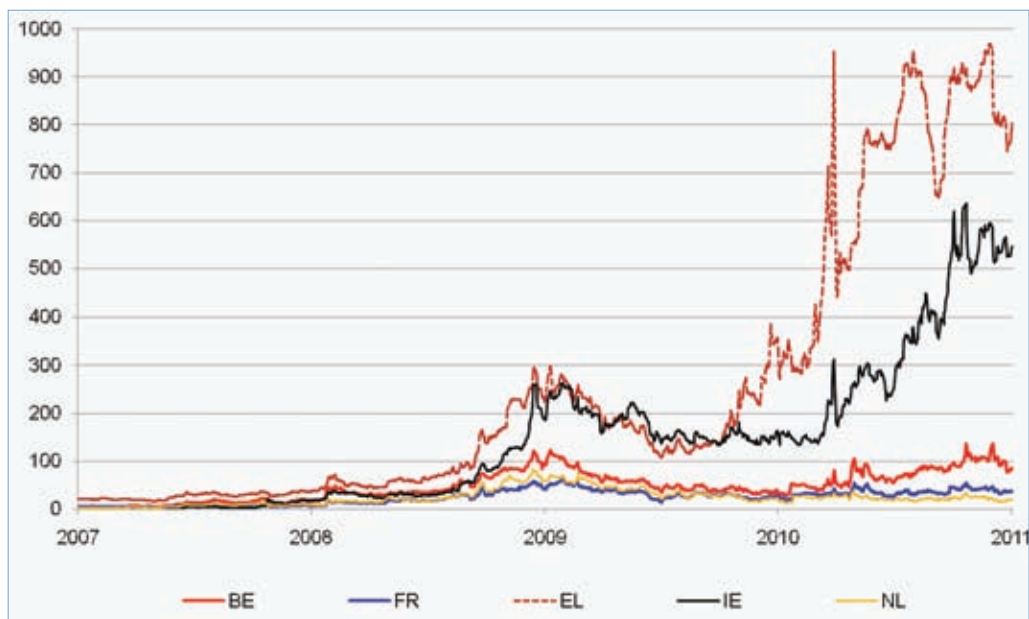
Bron: HRF.

Bij vergelijking van enkele begrotingstrajecten (zie bovenstaande grafiek) valt op dat het traject bij ongewijzigd beleid uit het Advies van de Afdeling van maart 2011 elk jaar tussen 2010-2015 nagenoeg constant blijft rond 4,5 % en dus niet zonder omvangrijke nieuwe maatregelen verbetert. Het budgettaire traject uit het stabiliteitsprogramma van januari 2010 leidt, uitgaande van een tekort van 4,8 % in 2010, geleidelijk tot een evenwicht in 2015. Het genormeerde traject

van de Afdeling van maart dit jaar is min of meer gelijklopend met dat van het Stabiliteitsprogramma van januari 2010 maar consolideert de verbetering van het saldo van 2010 en zet die voort tijdens de komende jaren. Aldus worden de jaarlijkse tekortdoelstellingen naar beneden herzien ten belope van 0,4 % van het bbp in 2011 en van 0,2 % van het bbp in de jaren 2012-2015, zodat uiteindelijk voor 2015 een vorderingenoverschot van 0,2 % bbp beoogd wordt.

Ofschoon de perceptie door de financiële markten van de Belgische staatsleningen in 2011 door hun verhoogde aandacht voor de overheidsfinanciën ietwat verslechterd is, is dit relatief gezien toch maar beperkt, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek met de rendementsverschillen voor overheidsleningen op 10 jaar met de Duitse Bund. De laatste maanden van 2010 bedroegen de rendementsverschillen van de Belgische ten opzichte van de Duitse overheidsleningen gemiddeld ongeveer 100 basispunten, wat helemaal niet te vergelijken is met de heel veel hogere rendementsverschillen van de Griekse en de Ierse overheidsleningen. Wel ligt de spread van de Belgische overheidsleningen een weinig hoger dan de spread van de Franse en de Nederlandse overheidsleningen.

Figuur 4: Rendementsverschillen voor overheidsleningen op 10 jaar met de Duits Bund (in basispunten)



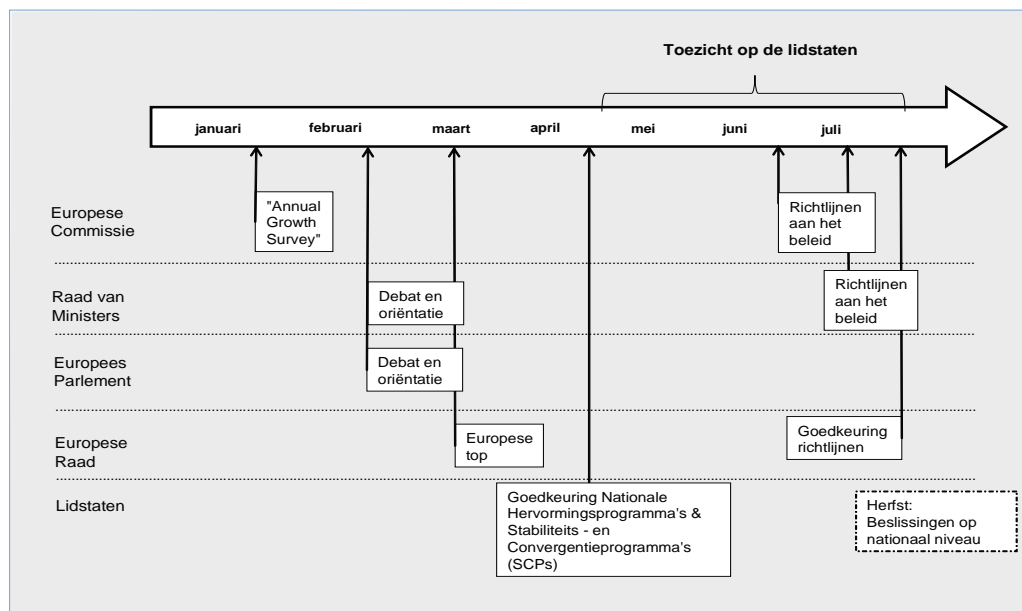
Bron: Thomson Reuters Datastream.

Inzake de **Belgische institutionele context** kunnen volgende pertinente beschouwingen gemaakt worden. De vergrijzing zet druk op de federale overheid en de sociale zekerheid. De meeste budgettaire kosten van de vergrijzing vormen uitgaven op federaal niveau. De overheidsschuld en de rentelasten worden vooral door de federale overheid gedragen. Volgens de huidige financieringswet zullen de overdrachten aan de gemeenschappen en gewesten in lijn met het bbp toenemen. De vraag dient gesteld of prikkels voor gemeenschap-

pen en gewesten dienen ingebouwd om binnen het kader van de huidige financieringswet een grote bijdrage te leveren voor de noodzakelijke saneringsinspanning (opbouw van overschotten). Tenslotte dient volgend citaat uit recente adviezen van de Afdeling onderlijnd te worden: *"De duurzame sanering van de Belgische overheidsfinanciën lijkt niet mogelijk zonder een ernstige herziening van de financieringsstromen en het bestaande institutionele kader."*

Het **Europees semester**, een zesmaandelijks periode van overleg tussen de Europese instellingen en de lidstaten over de nationale hervormingsprogramma's en de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's, heeft een aanzienlijke impact op de kalender van het budgettaire proces van de lidstaten. Ten laatste eind april dienen de lidstaten hun Nationaal Hervormingsprogramma en Stabiliteit- of Convergentieprogramma in. Onderstaand schema geeft de tijdas weer van de belangrijkste elementen van het Europees semester.

Figuur 5: Het Europees semester



Bron: Europese Commissie.

Aan te bevelen strategie voor houdbare overheidsfinanciën.

Volgende punten dienen bewandeld te worden, zoals ook werd aangegeven door gouverneur Guy Quaden:

- Inzake de **budgettaire strategie** is men onlangs afgestapt van het principe van de prefinanciering via begrotingsoverschotten die mislukt is, naar de nieuwe strategie van een terugkeer naar een begrotingsevenwicht. Die nieuwe strategie bestaat voornamelijk uit een beperking van de overheidsuitgaven maar gelet op de omvang van de saneringsoperatie kun-

nen ontvangstenverhogingen wellicht niet worden uitgesloten. Daarbij is een verhoging van de heffingen op arbeid evenwel niet wenselijk.

- ▶ Tegelijkertijd dient het **economisch draagvlak verbreed** door het stimuleren van de groei via het opdrijven van de werkgelegenheidsgraad en via een toename van de productiviteit.
- ▶ Tenslotte dienen **structurele hervormingen van leeftijdsgebonden overheidsuitgaven** te worden doorgevoerd, met name bij de pensioenen en de gezondheidszorg.

4 Voorstellen om de rol van de Afdeling te versterken

Wat de **budgettaire instellingen** betreft dienen volgende voorstellen in overweging te worden genomen:

1. De budgettaire processen moeten geheroriënteerd en gecoördineerd worden. De logische volgorde is dat op basis van de aanbevelingen van de HRF de doelstellingen op middellange termijn voor alle regeringen (en van het stabiliteitsprogramma) op een gecoördineerde wijze worden vastgelegd. Concreet leidt dit dan tot de jaarlijkse begrotingen.

Men moet in overweging nemen of een formele budgettaire coördinatie niet via interne stabiliteitsprogramma's dient tot stand gebracht. Dit zou deel moeten uitmaken van de lopende institutionele discussies.

2. De politieke kost van de afwijkingen ten opzichte van de aanbevelingen zou moeten verhoogd worden, bijvoorbeeld door de verplichting dat die afwijkingen publiek dienen verantwoord te worden (voor de parlementen).
3. Gepaste instrumenten dienen gedefinieerd te worden voor de verhoging van de effectiviteit van de begrotingsdoelstellingen, bijvoorbeeld via budgettaire normen.
4. Men dient zich af te vragen of er een instelling dient opgericht te worden die tot doel heeft saneringsmaatregelen voor te stellen. Zo'n instelling lijkt nuttig in de huidige budgettaire context. Daarvoor lijkt de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" niet in aanmerking te komen omdat de opdrachten niet mogen vermengd worden en omdat dat niet te verzoenen zou zijn met een beslissingswijze via consensus. Eventueel zou die instelling een aparte afdeling kunnen zijn binnen de Hoge Raad van Financiën, met de steun van verscheidene deskundige instellingen.

Wat de **interne functionering** betreft kunnen volgende voorstellen in overweging genomen worden. Steeds dienen eenduidige, welomschreven en in de tijd consistente aanbevelingen geformuleerd te worden. Dit impliceert zelfdiscipline binnen de Afdeling. Daarbij dienen keuzes gemaakt te worden tussen meerdere opties. De afwijkingen ten opzichte van vroegere aanbevelingen zouden duidelijk(er) moeten uitgelegd worden.

De aanbevelingen moeten duidelijker verankerd worden in het budgettaire kader van de EU. Daarbij dient gerefereerd te worden aan het preventieve (doelstellingen op middellange termijn) en correctieve (procedures betreffende buitensporige tekorten) luik van het Stabiliteits- en groeipact.

5 Conclusies

De Afdeling heeft een belangrijke rol gespeeld in de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, vooral in de periode vóór de toetreding tot de euro. Nadien is de impact enigszins afgenomen in de context van een versoepeling van het begrotingsbeleid.

In de huidige budgettaire context is (opnieuw) een belangrijke rol weggelegd voor de Afdeling. Succesvoorwaarden daartoe zijn de aanpassing aan de nieuwe (Europese en Belgische) institutionele context, de realisatie van vermelde concrete voorstellen om de rol van de Afdeling en de effectiviteit van het begrotingsbeleid te versterken en tenslotte de steun van beleidsmakers voor de aanbevelingen.

