

De Europese instellingen volgen de budgettaire ontwikkelingen van de lidstaten van de Europese Unie van nabij. In het kader van het toezicht door de Europese instellingen dienen de lidstaten op regelmatige basis zgn. stabiliteits- of convergentieprogramma's in te dienen, naargelang de betrokken lidstaat al dan niet lid is van de eurozone. In deze programma's worden de budgettaire planning en, in het algemeen, het begrotingsbeleid en de macro-economische omgeving van de betrokken lidstaat besproken. De programma's leggen sterk de nadruk op de middellange termijn. Zij gaan uit van de bestaande toestand en kijken maar enkele jaren in de toekomst. Langetermijntendensen worden slechts sedert kort in de programma's betrokken, en dan enkel in het kader van de impact van de vergrijzing. De programma's kijken echter zeer weinig naar de langetermijntendensen van het verleden, wat misschien juist zeer nuttig kan zijn. Daarom werd met deze bijdrage de ambitie opgevat om de langetermijntendensen binnen de Europese Unie wat van naderbij te bekijken.

Met deze bijdrage wordt een beeld geschetst van de overheidsfinanciën van de EU-15-lidstaten in de periode 1993-2004. Wegens de onvolledigheid van bepaalde cijferreeksen werd er voor geopteerd om de jaren 2005 en 2006 niet in de analyse te betrekken.

In onze analyse konden twee periodes worden onderscheiden met fundamenteel verschillende kenmerken.

De periode 1993-1999 werd gekenmerkt door een sterke consolidatie van de overheidsfinanciën (zie Tabel 1 in hoofdstuk 7). Uit berekeningen bleek dat het gemiddelde vorderingensaldo van de EU-15-lidstaten met 6,1% van het bbp verbeterde. De verbetering was grotendeels een gevolg van dalende uitgavenratio's. De totale daling van de uitgavenratio van 5,7% van het bbp werd veroorzaakt door dalende rentelasten ten belope van 2,2% van het bbp, en door een daling van de primaire uitgaven van 3,5% van het bbp. Het EU-15-gemiddelde van de ontvangstenratio bleef ongeveer stabiel (zie Tabel 1 in hoofdstuk 7). De daling van de primaire uitgaven werd vooral gedreven door de uitgavencategorieën 'sociale voordelen in cash' en 'overheidstewerkstelling' (zie Tabel 7 in hoofdstuk 8.3.2). De evolutie in de categorie 'sociale voordelen in cash' is natuurlijk sterk verbonden met de in deze periode verbeterende conjunctuur en werkgelegenheid. De totstandkoming van het Verdrag van Maastricht in 1992 en de voortschrijdende monetaire integratie creëerden een krachtig instrument om de lidstaten tot consolidatie aan te zetten. In het Verdrag van Maastricht werden een aantal budgettaire minimumnormen bepaald. De naleving hiervan werd als voorwaarde gehanteerd voor een toetreding tot de derde fase van de economische en monetaire unie in 1999, en later de invoering van de euro. De openbare financiën werden hierdoor in deze periode ingrijpend beïnvloed.

In de periode 1999-2004 kwam de consolidatie tot een stilstand, dit niettegenstaande de negatieve vorderingensaldi die veel lidstaten in deze periode realiseerden (zie Tabel 2 in hoofdstuk 7 en Tabel 22). Het EU-15-gemiddelde vorderingensaldo vertoonde in deze periode een kleine achteruitgang van 1,3% van het bbp. De achteruitgang was volledig te wijten aan dalende ontvangstenratio's. Deze werden beïnvloed door de invoering in verscheidene lidstaten van programma's gericht op het verlagen van de globale heffingsdruk, en vooral deze op arbeid. De totale uitgaven-

ratio's bleven, gemiddeld gezien, ongeveer stabiel. Een stijging van de primaire uitgavenratio werd nagenoeg volledig gecompenseerd door een daling van de rentelasten (zie Tabel 2 in hoofdstuk 7). De primaire uitgavenstijging werd vooral gedreven door de categorieën 'sociale voordelen in cash' en 'andere lopende uitgaven' (zie Tabel 8 in hoofdstuk 8.3.3), wat een spiegelbeeld geeft van de vorige periode, ook hier wellicht beïnvloed door de mindere economische prestaties na 2001.

Over de hele periode 1993-2004 kon er een verbetering van het vorderingensaldo van 4,7% van het bbp worden vastgesteld (zie Tabel 3 in hoofdstuk 7). Deze verbetering was nagenoeg volledig te wijten aan een daling van de uitgavenratio (-5,6% van het bbp). Deze werd op haar beurt zeer sterk beïnvloed door dalende rentelasten, die meer dan 60% van de daling voor hun rekening namen (- 3,5% van het bbp) en door een daling van de primaire uitgaven, die een kleine 40% voor hun rekening namen (- 2,1% van het bbp). De ontvangstenratio's vertoonden over de hele periode een lichte daling (-0,9 % van het bbp, zie Tabel 3 in hoofdstuk 7).

Dit algemeen beeld verbergt echter sterk uiteenlopende ontwikkelingen in de verschillende lidstaten.

Met uitzondering van Portugal en Luxemburg daalden in alle EU-15-lidstaten de totale uitgaven in de periode 1993-2004 (zie Figuur 8 in hoofdstuk 8.3.4). In Zweden, Finland, Ierland en Nederland was deze daling het grootste. Deze werd veroorzaakt door dalende rentelasten en ook een sterke daling van de primaire uitgaven. In de andere lidstaten was de daling van de totale uitgaven kleiner en/of was het aandeel van de rentecomponent in de daling prominenter aanwezig. Griekenland, Portugal, Luxemburg en, in mindere mate, België, vertoonden ook een stijging van de primaire uitgaven, uitgedrukt in % van het bbp (zie hoofdstuk 8.3.4).

Dit beeld doet op het eerste zicht vermoeden dat een daling van de uitgavenratio relatief makkelijk door te voeren is. De werkelijkheid is echter genuanceerder. De daling in Zweden en Finland dient te worden beschouwd als een normalisatie van de zeer sterke uitgavenstijgingen in de economisch zwakke periode 1990-1993. Niettegenstaande de daling hebben deze lidstaten trouwens nog steeds de hoogste overheidsuitgaven in de EU-15.

Ierland en Nederland zijn de enige twee lidstaten die een sterke daling van de primaire uitgaven hebben kunnen realiseren zonder dat deze kan worden beschouwd als een correctie op een ontsporing in een periode van economische crisis. Het is geen toeval dat er net in deze twee lidstaten een relatief sterke economische groei kon worden waargenomen met bijbehorende verbetering van de werkgelegenheid. De uitgavendaling was in deze twee lidstaten trouwens voor een groot gedeelte een gevolg van dalingen in de uitgavencategorie 'sociale voordelen in cash' (zie Tabel 9 in hoofdstuk 8.3.4). Het verband met de economische groei wordt voor Nederland bevestigd in de periode 1999-2004: een daling van de groei leidde meteen tot vertraging van de daling in deze uitgavencategorie.

Het verband tussen daling van de uitgaven en economische groei kon trouwens eveneens worden waargenomen voor het EU-15-gemiddelde. In de jaren met hogere economische groei werden er, gemiddeld gezien, sterkere dalingen van de uitgavenratio waargenomen dan in de jaren met mindere economische groei (zie hoofdstuk 8.4.1).

Hieruit kunnen we besluiten dat een sterke, duurzame daling van de uitgavenratio bijzonder moeilijk is als er geen voldoende sterke groei van het bbp voorhanden is. Deze groei dient gestimuleerd te worden door een verbetering van de efficiëntie van uitgaven. In een aantal gevallen kunnen er immers vraagtekens worden geplaatst bij de doeltreffendheid van een aantal overheidsuitgaven. Zo blijkt er maar een zeer los verband te bestaan tussen wat een lidstaat uitgeeft aan onderwijs (in % van het bbp) en de gemiddelde scholingsgraad van zijn bevolking (zie hoofdstuk 8.4.3). Er is dus nood aan een verbetering van de kwaliteit van de uitgaven. Uit de geconstrueerde indicatoren bleek wel dat er in de periode 1993-2004 op dit aspect vooruitgang is geboekt in een meerderheid van de lidstaten (zie hoofdstuk 8.4.5). In het kader van de Lissabon-strategie dienen de inspanningen hiertoe te worden voortgezet.

Wat betreft de fiscale ontvangsten bleek dat deze ook sterk worden beïnvloed door de economische groei. Voor het EU-15-gemiddelde gingen de jaren met hogere economische groei ook gepaard met sterke stijgingen van de fiscale ontvangsten, en omgekeerd. Het beeld van de individuele lidstaten leidt tot dezelfde conclusie (zie hoofdstuk 9.5.2).

In het kader van deze bijdrage werd ook terloops voor de EU-15 het verband onderzocht tussen enerzijds de drie belangrijkste fiscale en parafiscale ontvangstencategorieën en anderzijds het impliciete tarief op de betrokken heffingsbasis (zie hoofdstuk 9.5.1). Wat betreft de vennootschapsbelasting bleek de evolutie van de ontvangsten weinig samen te hangen met die van het impliciete tarief; de evolutie van de brutorendabiliteit van de ondernemingen bleek een veel doorslaggevend factor. Voor de belastingen op arbeid (= de categorieën 'directe belasting op personen' en 'sociale-zekerheidsbijdragen') en consumptie bleek er een sterker verband te bestaan tussen de evolutie van de ontvangsten en die van het impliciete tarief. Maar ook hier moet genuanceerd worden. Voor de belastingen op consumptie is de correlatie tussen opwaartse en neerwaartse bewegingen van ontvangsten en impliciete tarief zeer duidelijk. Toch is het waarschijnlijk dat er, gezien de relatief grote uitwijkmogelijkheden van consumptie naar andere landen, er vooral voor de kleinere lidstaten een merkelijke beperking is op de mogelijkheid om het impliciete tarief op consumptie van een bepaalde lidstaat aanzienlijk op te voeren zonder een verdere belastingharmonisering. Voor belastingen op arbeid was een verband vast te stellen tussen de neerwaartse trend van het impliciete tarief en die van de fiscale ontvangsten. Ook hier is het echter niet evident dat een merkelijke verhoging van het impliciete tarief tot een evenredige stijging van de ontvangsten zou leiden. Het tarief is in de lidstaten van de EU-15 immers reeds vrij hoog vergeleken met andere geïndustrialiseerde staten, zoals de Verenigde Staten en Japan. Verschillende lidstaten van de EU-15, waaronder België, hebben ook economisch en geografisch een zeer open economie. Een verhoging van het impliciete tarief is in dit verband dus een relatief delicate beleids optie. Zo riskeert een verhoging van het impliciete tarief immers afgewenteld te worden in hogere lonen of een vermindering van het arbeidsaanbod.

Uit deze bijdrage bleek dat een verhoging van de ontvangsten en/of een daling van de uitgavenratio's bijzonder moeilijk is indien er geen krachtige economische groei en stijging van de werkgelegenheid voorhanden is. Dit geldt des te meer nu de rentebonus – waarvan een meerderheid van de lidstaten dankbaar gebruikmaakte in de jaren '90 – binnen afzienbare tijd zal verdwijnen. Meer dan doorgaans wordt aangenomen, is de naleving van de regels van het stabiliteits- en groeipact sterk verbonden met een verdere uitvoering van de Lissabon-strategie. De verdere uitvoering van de Lissabon-agenda is dan ook de sleutel tot een duurzame gezondmaking van de overheidsfinanciën. In die zin heerst de indruk dat de band tussen economische structuurhervormingen en budgettaire consolidatie nog steeds aanzienlijk onderschat wordt.