

Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën

P. Bisciari
B. Eugène
W. Melyn
R. Schoonackers
P. Stinglhamber
L. Van Meensel
S. Van Parys

Inleiding

De financiële crisis en de eruit voortvloeiende economische recessie hebben een sterk negatieve impact gehad op de Belgische overheidsfinanciën, zoals dat ook het geval was in vrijwel alle andere geavanceerde landen. Het begrotingstekort liep immers fors op en het schuldpeil steeg aanzienlijk. De Belgische overheid moest dan ook ingrijpen en tekende een strategie uit om terug te keren naar een situatie van houdbare overheidsfinanciën, zulks door het begrotingstekort weg te werken en de schuldgraad van de overheid opnieuw op een neerwaarts pad te brengen. De acties om die doelstellingen te bereiken zijn reeds voor een deel ondernomen, maar er zijn nog extra maatregelen nodig.

De huidige begrotingsconsolidatie in België werd voorafgegaan door twee consolidatieperiodes, een eerste in de jaren tachtig en een tweede in de jaren negentig. In dit artikel worden de kenmerken van die drie periodes toegelicht. In het eerste hoofdstuk worden de saneringsperiodes afgebakend. Het tweede hoofdstuk behandelt de economische en politiek-institutionele context waarin tot de begrotingsconsolidaties werd besloten. Het derde hoofdstuk biedt een beknopt overzicht van de belangrijkste maatregelen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de verschillende instrumenten die werden ingezet om het saneringsbeleid te implementeren en wordt de impact van die instrumenten in kaart gebracht. Het vijfde hoofdstuk

belicht de gevolgen van het saneringsbeleid voor het verloop van de overheidsschuld en voor de rentetarieven. Tot slot volgen enkele conclusies.

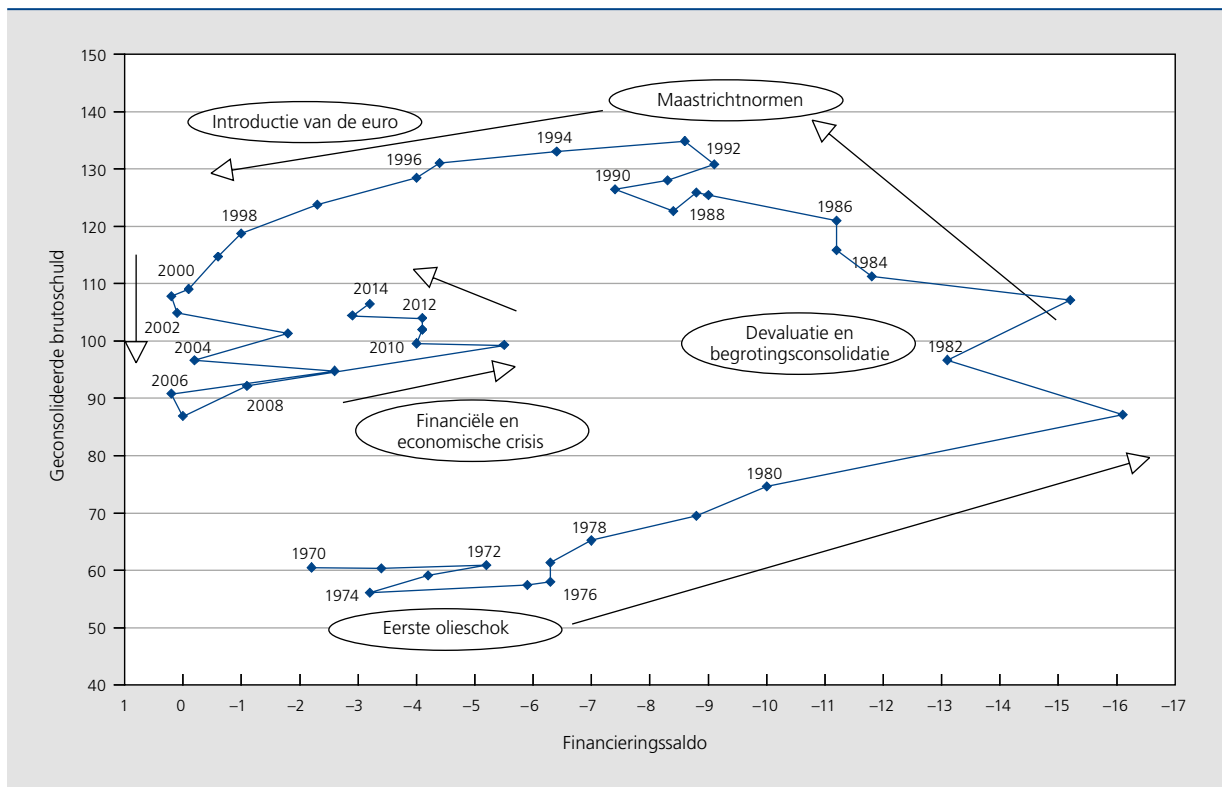
1. Verloop van de Belgische overheidsfinanciën en afbakening van de saneringsperiodes

De afgelopen decennia waren voor de Belgische overheidsfinanciën een bewogen periode. Na de eerste olieschok in de eerste helft van de jaren zeventig en de daaruit voortvloeiende vertraging van de economische groei liep het begrotingstekort fors op als gevolg van, onder meer, een sterke stijging van de overheidsuitgaven. In 1981 bereikte het tekort zelfs het zeer hoge peil van 16,1 % bbp.

Aan het begin van de jaren tachtig vertoonde België zware macro-economische onevenwichten. In 1982 werd dan ook een macro-economisch beleid opgestart dat erop gericht was het internationale concurrentievermogen van de Belgische economie te herstellen en de overheidsfinanciën opnieuw gezond te maken. Dankzij dat beleid kon het begrotingstekort fors worden gereduceerd, maar de overheidsschuld bleef gestaag toenemen.

Op 7 februari 1992 werd het Verdrag van Maastricht ondertekend, met daarin het perspectief om tegen het einde

GRAFIEK 1 ALGEMEEN BEELD VAN DE BELGISCHE OVERHEIDSFINANCIËN
(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

van de jaren negentig in Europa een monetaire unie te creëren. Landen die aan de muntunie wensten deel te nemen dienden aan een aantal macro-economische criteria te voldoen, met name in het vlak van de overheidsfinanciën. Zo mocht het begrotingstekort de drempelwaarde van 3% bbp niet overschrijden, terwijl de schuld lager moest zijn dan 60% bbp of in een voldoende snel tempo naar deze waarde diende te zakken. Aangezien België deel wenste uit te maken van de landen die vanaf het begin tot de muntunie zouden toetreden, werden maatregelen genomen om het begrotingstekort tot onder het niveau van deze drempelwaarde te reduceren en de schuld op een neerwaarts pad te brengen. Die doelstellingen werden bereikt. Dankzij een gunstige conjunctuur slaagde de Belgische overheid er rond de eeuwwisseling bovendien in haar begroting in evenwicht te brengen. Die situatie van begrotingsevenwicht kon in de daaropvolgende jaren worden aangehouden, waardoor het gewicht van de overheidsschuld in het bbp gestaag kon worden verminderd.

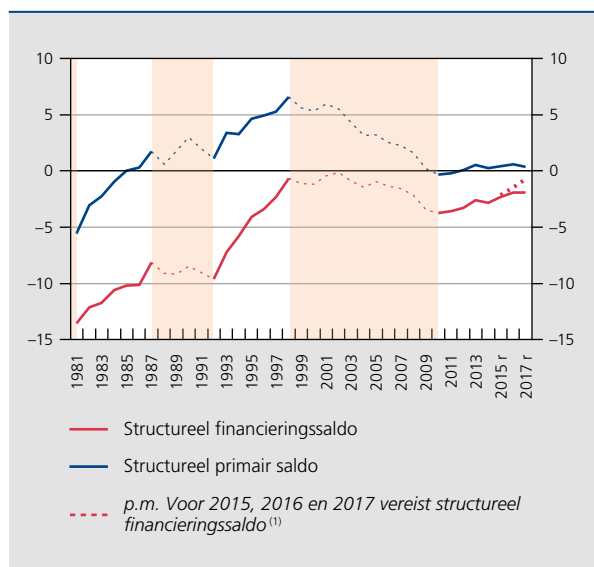
In 2008 en 2009 deden de financiële crisis en de daaruit voortvloeiende economische recessie de Belgische overheidsfinanciën echter opnieuw ontsporen, met een oplopend begrotingstekort en een stijgende overheidsschuld tot

gevolg. Eind 2009 werd België dan ook onderworpen aan een Europese procedure inzake buitensporige overheids tekorten en sindsdien zijn maatregelen genomen om het tekort terug te dringen. Vooralsnog blijven die maatregelen echter onvoldoende om opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken en om te beletten dat de overheidsschuld stijgt.

In dit artikel worden de periodes waarin een sanering van de Belgische overheidsfinanciën plaatsvond, afgebakend aan de hand van het verloop van het structureel financieringssaldo van de overheid. Dat is het nominaal begrotingssaldo gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuurcyclus en voor niet-recurrente factoren. Op basis van deze cijfers tekenen er zich, zoals te verwachten viel, drie consolidatieperiodes af⁽¹⁾. De eerste periode start in 1982 en eindigt in 1987 en wordt gekenmerkt door een structurele verbetering van het begrotingssaldo met 5,4 procentpunt bbp. De tweede consolidatieperiode is de periode die aan de toetreding tot de muntunie voorafgaat; ze loopt

(1) Voor de periode tot 1994, waarvoor het Instituut voor de Nationale Rekeningen geen statistieken publiceert volgens de methodologie van het ESR 2010, werd een retropolatie uitgevoerd op basis van de groeivoeten van de gegevens vervat in de overheidsrekeningen volgens het ESR 1995. Tevens werden de belangrijkste niet-recurrente factoren geïdentificeerd op basis van een analyse van informatie in verband met de uitvoering van de begrotingen.

GRAFIEK 2 AFBAKENING VAN DE CONSOLIDATIEPERIODES AAN DE HAND VAN HET VERLOOP VAN HET STRUCTUREEL BEGROTINGSALDO (in % bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB.

(1) Het betreft een verbetering van het structureel begrotingssaldo met 0,7 procentpunt bbp per jaar, zoals werd aanbevolen door de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën in haar advies van maart 2015.

van 1993 tot 1998. Gedurende die periode liep het structureel begrotingstekort met 9 procentpunt bbp terug. De laatste consolidatieperiode, die volgde op de financiële en economische crisis, startte in 2011. Tussen 2011 en 2014 leidde dat tot een structurele verbetering van het begrotingssaldo met 0,9 procentpunt bbp; volgens de meest recente ramingen van de Bank, waarin rekening is gehouden met de maatregelen waartoe reeds is besloten, zou die verbetering verder oplopen tot 1,8 procentpunt bbp over de ganse periode 2011-2017. Om in 2018 een structureel begrotingsevenwicht te bereiken, zoals dat door de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën wordt aanbevolen en door de federale regering wordt beoogd, zijn evenwel nog extra consolidatiemaatregelen vereist.

2. Context waarin de begrotingsconsolidaties hebben plaatsgevonden

Wat de context betreft waarin de drie periodes van begrotingsaanpassing een aanvang namen, kunnen aanzienlijke gelijkenissen en verschillen worden opgetekend. Om beurten worden hieronder elementen van de economische achtergrond en van de politieke en institutionele situatie onderzocht.

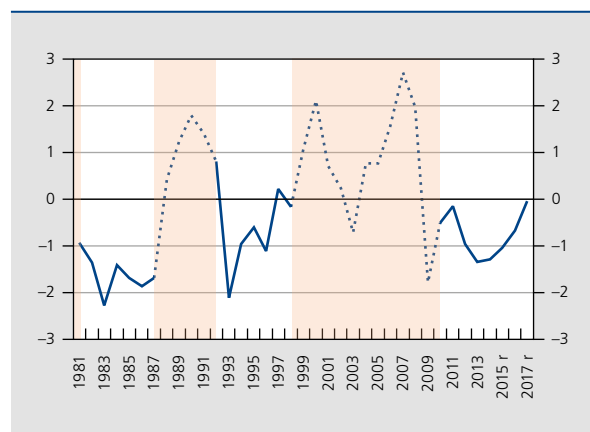
2.1 Economische context

De drie periodes van aanpassing begonnen telkens toen Europa een recessie doormaakte. In België zetten de consolidatieperiodes in op, economisch beschouwd, weinig gunstige ogenblikken. Aan het begin van iedere consolidatieperiode was de output gap immers negatief en dat bleef zo gedurende vrijwel de hele duur van de periodes, wat erop wijst dat de productiefactoren op het ogenblik van de inspanningen onderbezet waren. Het begrotingsbeleid was derhalve procyclisch.

Belgiës macro-economische situatie vertoonde telkens onevenwichtigheden, die echter van periode tot periode enigszins verschilden. Zo waren in 1981-1982 alle macro-economische variabelen ongunstig: een zwakke economische groei, banenverlies, een hoge inflatie en een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. In 1992-1993 werd de zwakke groei in het eurogebied in België nog verergerd door een nieuwe verslechtering van het concurrentievermogen, maar de inflatie bleef onder controle en het land bouwde lopende overschotten op. In 2009 kreeg België af te rekenen met een ernstige recessie; deze laatste werd veroorzaakt door de internationale financiële crisis die in 2008 de voornaamste kredietinstellingen in ons land had ontworcht. De inflatie kon daarentegen perfect worden bedwongen en de lopende rekening was zogoed als in evenwicht.

Bij de aanvang van de saneringen stond België systematisch onder zware druk van de financiële markten. In 1981-1982 en 1992-1993 uitte de druk op de Belgische frank zich in onder meer zijn wisselkoers tegenover de Duitse mark. Door de invoering van de euro als eenheidsmunt, heeft die druk zich in België recentelijk toegespitst

GRAFIEK 3 OUTPUT GAP IN BELGIË (in % van het potentiële bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB.

op de overheidsobligaties en op de aandelen van de financiële vennootschappen. Toen op 25 november 2011, aan het einde van het formatieproces voor een federale regering, aangekondigd werd dat over het economische gedeelte en over de begrotingsaspecten een akkoord was bereikt, zwakte hij af. In het jaar telkens voorafgaand aan iedere aanpassingsperiode lag de langetermijnrente tijdens de huidige consolidatieperiode in België veel lager dan in de periode 1993-1998 en zelfs beduidend lager dan tijdens de periode 1982-1987.

Ook de initiële begrotingspositie vertoonde van de ene periode tot de andere grote verschillen. Zo bedroeg de overheidsschuld in 1992 meer dan 130 % bbp, terwijl ze in 1981 beperkt bleef tot 87 % bbp en in 2010 flirtte met 100 % bbp. In de drie gevallen was ze opwaarts gericht, voornamelijk vanwege de omvang van de begrotingstekorten. Het begrotingstekort was in 1981 aanzienlijk groter dan in 1992 en dan in 2010.

In het kader van de momenteel aan de gang zijnde consolidatie blijkt de vereiste inspanning dus weliswaar minder groot te zijn dan tijdens de voorgaande periodes,

maar sommige contextuele elementen zijn nog ernstiger hinderpalen dan toen.

Het eerste obstakel betreft de potentiële groei. Deze laatste is momenteel beperkt tot 1 % ; dat is ongeveer de helft van wat tijdens de twee voorgaande consolidatieperiodes werd opgetekend.

Een tweede struikelblok houdt verband met het niveau van de belastingdruk. Vergeleken met het begin van de consolidatieperiodes van de jaren tachtig en negentig, was die druk bij de aanvang van de huidige consolidatieperiode ongeveer 3 procentpunt bbp zwaarder. Sindsdien is hij nog verzwaard, in 2014 zelfs tot bijna 45 % bbp, een ongekend en, afgemeten aan de Europese landen, bijzonder hoog niveau. De stijgingsmarges voor de gezamenlijke belastingen zijn dus blijkbaar uitermate krap geworden, wat echter niet de mogelijkheid uitsluit van een tax shift teneinde de fiscale en parafiscale druk op arbeid te verlichten.

Aan het begin van de huidige consolidatieperiode lag het niveau van de primaire uitgaven tussen het historisch

TABEL 1 ECONOMISCHE CONTEXT

Criteria	1982-1987	1993-1998	2011-2017
Initiële economische situatie			
Internationale conjunctuur	Recessie	Recessie	Gevolg van de economische crisis / ernstige recessie
Situatie in België	Macro-economische onevenwichtigheden	Verlies aan concurrentievermogen	Idem internationale conjunctuur
Inflatie	7,6 % (1981)	2,4 % (1992)	2,2 % (2010)
Langetermijnrente	13,4 % (1981)	8,7 % (1992)	3,3 % (2010)
Financiële druk	Speculatie tegen de BEF	Crisis in het EMS	Overheidsschuldencrisis
Initiële begrotingspositie (in % bbp)			
Schuld	In 1981 87,1	In 1992 130,8	In 2010 99,5
Financieringssaldo	-16,1	-9,1	-4,0
Fiscale en parafiscale druk	39,1	39,3	42,3
Primaire uitgaven	52,6 Forse toename in de jaren 1970	42,8 Beperkte toename sinds eind jaren 1980	48,9 Forse toename sinds 2000
Sociale uitkeringen	22,3	21,4	23,9
Overheidsinvesteringen	5,2	2,2	2,3
Verloop tijdens de periodes van begrotingsconsolidatie			
Potentiële groei ⁽¹⁾	1,7	2,1	1,0
Weerslag van de vergrijzing	Lichte	Sterkere	Nog sterkere

Bronnen: EC, OESO, INR, NBB.

(1) Gemiddelde veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar.

hoge peil van begin jaren tachtig en het lagere niveau van de jaren negentig. Zo werd bij de sanering van de jaren tachtig vooral gesnoeid in de primaire uitgaven, terwijl in de jaren negentig het accent veeleer op de ontvangsten lag. Wat de huidige aanpassing betreft, lijkt er aan de uitgavenzijde enige marge te zijn. De inspanning staat echter onder belangrijke druk vanwege, enerzijds, de impact van de vergrijzing van de bevolking op het niveau van de sociale uitkeringen en, anderzijds, het ontbreken van de gemakkelijke bezuinigingsmarges inzake de investeringen, gezien het lage niveau van deze laatste.

De in 1981 nog bijzonder omvangrijke overheidsinvesteringen konden tussen 1982 en 1987 immers in hoge mate worden gedrukt. Het hoge niveau van het begin van de jaren tachtig werd nooit meer gehaald en nieuwe bezuinigingen inzake dat type uitgaven kunnen dus nooit nog van dezelfde omvang zijn. Bovendien moeten de investeringsuitgaven, vanwege het gunstige effect ervan op het groeipotentieel, zoveel mogelijk worden gevrijwaard of zelfs gestimuleerd.

Het niveau van de sociale uitkeringen kwam in 2010 slechts licht boven dat van het begin van de jaren tachtig en negentig uit. Het effect van de vergrijzing van de bevolking wordt echter steeds meer voelbaar. De vergrijzingsgerelateerde sociale uitgaven, vooral die voor pensioenen en gezondheidszorg, zullen tegen 2017 wellicht toenemen.

Het loonaandeel in het bbp, daarentegen, zou gedurende de huidige consolidatieperiode minder dalen dan tijdens de twee voorgaande periodes. Een inkrimping van dat aandeel drukt de ontvangsten aangezien de lonen relatief meer belast worden dan de andere inkomens.

2.2 Politieke en institutionele context

Er zijn ook opvallende gelijkenissen en verschillen in de politieke en institutionele context.

2.2.1 Europese governance en begrotingsdoelstellingen

Tijdens de laatste twee consolidatieperiodes heeft het Europees governancekader de begrotingsaanpassingen mee in de hand gewerkt. In 1981 bestond dat kader niet. De enige druk ging uit van peers, van internationale instellingen zoals het IMF en van de financiële markten. In 1992 vond de Belgische regering een leidraad in de criteria van Maastricht. Om tot de monetaire unie te kunnen toetreden, diende het financieringssaldo tegen 1997 te worden teruggebracht tot minder dan 3% bbp; dat jaar werd

nagegaan of ons land voor toetreding tot het eurogebied in aanmerking kwam. Wat de huidige aanpassingsperiode betreft, liep tussen december 2009 en juni 2014 voor België een buitensporigtekortprocedure en werden de regels van het Stabiliteits- en groeipact versterkt door het sixpack, het twopack en het begrotingspact (het budgettaire gedeelte van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie).

Door de versteviging van het Europees governancekader worden de doelstellingen voor de overheden ook almaar dwingender. In de jaren tachtig, toen er geen Europese governance was, had de regering immers tot doel het netto te financieren saldo terug te dringen. Dit budgettaire beginsel op kasbasis was op dat ogenblik de hoofddoelstelling van het begrotingsbeleid. In de jaren negentig werd de fakkel overgenomen door het in de nationale rekeningen voorkomende financieringssaldo van de overheid, dat immers opgenomen was in de convergentiecriteria van het Verdrag van Maastricht. In tegenstelling tot het netto te financieren saldo wordt het financieringssaldo van de overheid niet beïnvloed door zuiver financiële transacties zoals privatiseringsopbrengsten. Ook voor de lopende consolidatieperiode zijn de normen ietwat dwingender voor zover de doelstellingen voortaan vastgelegd zijn in het ESR 2010, terwijl dat in de jaren negentig in het ESR 1979 was en, vooral, aangezien het Europees governancekader thans vereist dat het structureel saldo verbetert teneinde op middellange termijn een structureel evenwicht te bereiken. Zo kan de regering de begrotingsdoelstellingen niet langer halen aan de hand van tijdelijke maatregelen. Als gevolg van de Maastricht-criteria, werd bovendien sterker beklemtoond dat de schuld tijdens de periode waarin werd nagegaan of België tot de muntunie kon toetreden, in een bevredigend tempo zou worden verlaagd. Ook voor de meest recente periode gelden er schuldcriteria, waarbij de landen met de hoogste schuldgraad navenant zwaardere structurele begrotingsinspanningen moeten leveren dan de andere.

2.2.2 Federale verkiezingen en regeerperiodes

De drie consolidatieperiodes vingen vrij vroeg aan in federale regeerperiodes die door een zekere stabiliteit werden gekenmerkt. In de periode 1982-1987 werd het eerste saneringsprogramma goedgekeurd in maart 1982, kort na de verkiezingen van november 1981. In de periode 1993-1998 stelde de regering het eerste echte saneringsplan op bij de begrotingscontrole van april 1993, ook al werden reeds vanaf 1992 begrotingsmaatregelen genomen. De parlementsverkiezingen hadden plaatsgevonden in november 1991, maar veel tijd ging inmiddels naar de onderhandelingen over een staats hervorming, onderhandelingen die in september 1992 uitmondde in het

Sint-Michielsakkoord. In de huidige periode werden de eerste begrotingsmaatregelen genomen meteen na het in november 2011 gesloten regeerakkoord, maar vanwege een buitengewoon lange regeringsvorming kwam dat akkoord er pas veel later dan de parlementsverkiezingen van juni 2010. Dat inzake structurele hervormingen en begrotingsaangelegenheden doorgaans belangrijke maatregelen worden genomen zodra er een regeerakkoord is, werd nogmaals bevestigd met de begroting 2015 van de federale regering die na de parlementsverkiezingen van mei 2014 aantrad.

De drie periodes verschillen echter van elkaar wat de parlementaire methode betreft die de federale regering heeft toegepast om haar begrotingsmaatregelen en economische hervormingen te doen goedkeuren. Terwijl de regering in de periode 1982-1987 voor de bijzondere machten koos en ze in de periode 1993-1998 ook een beroep deed op kaderwetten, maakt ze bij de huidige consolidatie gebruik van de klassieke parlementaire procedures (programmawetten).

2.2.3 Staatshervormingen en de rol van Entiteit II

Op institutioneel vlak gebeurden de saneringen in de loop van de tijd tegen de achtergrond van een toenemend federalisme, aangezien de gemeenschappen en gewesten politiek, economisch en budgettair gaandeweg belangrijker werden. De begrotingsconsolidaties werden eveneens na een staatshervorming aangevat. De bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bekrachtigde een institutioneel akkoord en doordat er op dat ogenblik anderszins geen beslomeringen waren, kon na de verkiezingen van november 1981 vrij snel een regering worden gevormd die zich van haar budgettaire taak kon beginnen te kwijten. In 1993 volgden de saneringsbeslissingen op het Sint-Michielsakkoord. In 2011 begonnen de onderhandelingen over het economisch en budgettair gedeelte van het regeerakkoord meteen na het akkoord over de zesde staatshervorming in oktober 2011.

Entiteit II, die de gemeenschappen en gewesten alsook de lokale overheid omvat, droeg in elk van de beschouwde periodes bij tot de sanering van de overheidsfinanciën, zij het in beperkte mate. In de jaren tachtig waren het vooral de lokale overheden, waarvan de financiën waren ontspoord, die aanpassingen ten uitvoer legden. Zo kregen de gemeenten en provincies een norm opgelegd om tegen 1988 hun gewone begroting van het eigen dienstjaar opnieuw in evenwicht te brengen. De vereiste inspanningen waren des te zwaarder daar de federale overheid terzelfder tijd de via het Gemeentefonds overgedragen middelen had teruggeschroefd. Niettemin had de federale overheid ook de schuld van de grote steden overgenomen via een

Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten en hadden de gewesten, die na de staatshervorming van 1988 de bevoegdheid hadden verworven over de financiën van de gemeenten, de schuld van andere steden overgenomen.

In de jaren 1990 en 2010 waren het veeleer de gemeenschappen en gewesten die aan de begrotingsconsolidatie bijdroegen. Sinds 1994 sloten de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen samenwerkingsakkoorden in het Overlegcomité, op basis van een advies van de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën die was opgericht krachtens de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Voor iedere gemeenschap en ieder gewest werden aanbevelingen inzake maximaal toegestane begrotingstekorten geformuleerd teneinde de verhouding van hun schuld tot de ontvangsten in het jaar 2000 te stabiliseren, dat was aan het einde van de overgangperiode van de financieringswet. De financieringswet voorzag tevens in een gedeeltelijke overname van de federale schuld door de gemeenschappen en gewesten.

Meer recentelijk regelde de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden verscheidene uitdrukkelijke bijdragen van de gemeenschappen en gewesten tot de sanering van de overheidsfinanciën. In december 2013 gaf een samenwerkingsovereenkomst uitvoering aan de kernaspecten van het begrotingspact; op die manier werd geformaliseerd dat, inzake de begrotingsdoelstellingen, de federale regering en de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsovereenkomsten met elkaar sluiten. Die overeenkomst bepaalt dat de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen in nominale en structurele termen over de verschillende beleidsniveaus zullen worden verdeeld, en zulks op basis van een advies van de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën. Die verdeling zal moeten worden goedgekeurd door het Overlegcomité en ze zal worden opgenomen in de bijwerkingen van het stabiliteitsprogramma.

3. Belangrijkste maatregelen

3.1 Belangrijkste maatregelen: jaren tachtig

3.1.1 Overzicht

De regering die na de verkiezingen van november 1981 aantrad, verleende absolute voorrang aan het herstel van

de grote macro-economische evenwichtigheden. Het begin 1982 goedgekeurde stabilisatieprogramma bevatte dan ook voornamelijk maatregelen om het concurrentievermogen van de Belgische economie te herstellen. In februari 1982 werd de Belgische frank met 8,5 % gedevalueerd⁽¹⁾. Tegelijk werden de prijzen in 1981-1982 administratief geblokkeerd en omvatte de loonmatiging een reële loonbevrozing. De regering introduceerde fiscale stimuli, meer bepaald de bevordering van de intekening op aandelen, het bijzondere stelsel van de coördinatiecentra en de investeringsaftrek. Als parafiscale stimuli werden diverse verminderingen en vrijstellingen van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid ingevoerd, zoals de Maribel-operatie die in juli 1981 van start ging. Die operatie behelsde, in een aantal bedrijfstakken, een vermindering van de werkgeversbijdragen op de arbeiderslonen; die vermindering werd gecompenseerd door een verhoging van de indirecte belastingen. De eerste budgettaire aanpassingen werden ook uitgewerkt teneinde het begrotingstekort te verkleinen.

Vanaf maart 1984 verlegde de regering haar prioriteit gaandeweg naar de overheidsfinanciën. De begin 1982 vastgelegde doelstelling om het tekort op de begroting en de sociale zekerheid te reduceren tot ongeveer 7 % van het bnp werd met een jaar uitgesteld, van 1985 tot 1986, maar aan dat uitstel werd een meerjarig saneringsplan gekoppeld. In 1985 besloot de volgende regering de terugkeer naar een netto te financieren saldo van 7 % van het bnp te verdagen tot 1989; ze trachtte die verbintenis geloofwaardiger te maken door in mei 1986 het Sint-Annaplan goed te keuren. In 1987 werden supplementaire maatregelen genomen.

De symbolisch meest belangrijke begrotingsmaatregel van die periode was ongetwijfeld de drievoudige indexsprong waartoe in het meerjarenplan van maart 1984 werd besloten; die indexsprongen vonden plaats in april 1984, januari 1985 en juni 1987. Ze verlengden de loonmatiging voor de werknemers, maar de ondernemingen trokken daar geen profijt van. Ze waren immers verplicht de winst van die maatregel over te dragen aan de sociale zekerheid via een loonmatigingsbijdrage. Door de indexsprongen konden de overheden ook de salarissen van hun personeel en de meeste sociale uitkeringen verminderen. Terzelfder tijd werd voor het beroepsinkomen van de zelfstandigen een nieuwe socialezekerheidsbijdrage ingevoerd.

3.1.2 Maatregelen aan de zijde van de primaire uitgaven

Over de hele periode 1982-1987 werd in de meeste primaire uitgaven van de federale overheid besnoeid.

(1) Andere aanpassingen van pariteiten binnen het EMS hadden tijdens die consolidatieperiode ook een weerslag op de koers van de Belgische frank, meer bepaald de revaluaties van de Duitse mark en de Nederlandse gulden.

Hoewel er nog geen formele norm bestond, trachtten de regeringen, aan de hand van begrotingscirculaires, de toename van die uitgaven feitelijk te beperken tot het inflatiepeil.

Behalve via de indexsprongen verlaagden de federale regeringen de beloning van de werknemers door in ministeries, scholen en bij defensie de werkgelegenheid bij de overheid te beperken. Die doelstelling moest worden verwezenlijkt via diverse maatregelen, zoals het selectief niet-vervangen van natuurlijke afvloeiingen, het bevorderen van deeltijdarbeid en het toekennen van vervroegd pensioen in het onderwijs. In het onderwijs werd de werkgelegenheid ook gedrukt krachtens andere maatregelen, zoals de neerwaartse bijstelling van de omkaderingsnormen. In 1986 werden de kredieten voor onderzoek en, derhalve, voor onderzoekers teruggeschroefd.

Ook de overheidsinvesteringen, werkingsuitgaven, kapitaalverstrekkingen aan openbare bedrijven en subsidies aan particuliere ondernemingen gingen aanzienlijk naar omlaag. Tegen die achtergrond kwamen de plannen ter ondersteuning van de nationale sectoren neer op eenmalige omvangrijke uitgaven, meer bepaald in 1981 en 1983.

De besparingsmaatregelen troffen ook alle sociale uitkeringen. Tussen 1982 en 1990 werd de welvaartskoppeling opgeschort. Vanaf oktober 1983 werd de koppeling van de uitkeringen aan de nationale consumptieprijnsindex afgevlakt en vanaf 1984 golden de indexsprongen voor de meeste sociale uitkeringen. Tevens werden sommige uitkeringen geplafonneerd, wat op een grotere selectiviteit wees.

Meer specifieke maatregelen hadden een impact op de rust- en overlevingspensioenen. Het effect van die maatregelen werd getemperd door, onder meer, de verhoging van de minima en van de inkomensgarantie voor ouderen.

Diverse initiatieven waren erop gericht het verloop van de uitgaven voor gezondheidszorg onder controle te houden. Simultaan met de indexsprongen, werden de erelonen van artsen slechts gedeeltelijk geïndexeerd; behalve in uitzonderingsgevallen volgde de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen de inflatie; de toename van het aantal bedden in ziekenhuizen en rust- en verzorgingstehuizen vertraagde; het persoonlijk aandeel bij een langdurige ziekenhuisopname werd groter; de comfortgeneesmiddelen werden niet langer terugbetaald, en de voorwaarden voor erkenning als WIGW⁽¹⁾ werden verstrengd. Ook voor de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen werden beperkende maatregelen ingevoerd.

Inzake kinderbijslag voorzagen specifieke bezuinigingsmaatregelen in een forfaitaire inhouding op de kinderbijslag, dit vanaf april 1982, en in de schrapping, in 1983, van de 13de en 14de maand in het werknemersstelsel voor kinderen met een normale kinderbijslag van rang 1. In 1984 werd de toekenning van verhoogde kinderbijslag beknod.

Wat de werkloosheidsuitkeringen betreft, besloot de regering bij niet-gezinshoofden een onderscheid te maken tussen alleenstaanden en samenwonenden; de uitkering aan samenwonenden die reeds meer dan twee jaar werkloos waren, werd tot het bestaansminimum verlaagd. Ook de procedures voor de uitsluiting van het recht op een werkloosheidsuitkering werden verscherpt. Zo werden sommige uitkeringen verminderd in geval van abnormaal lange of herhaalde werkloosheid.

De federale overheid verminderde ook haar overdrachten naar de lokale overheden, meer bepaald die via het Gemeentefonds. De lokale overheden schroefden hun uitgaven derhalve terug. De salarissen konden worden verlaagd dankzij de indexsprongen, maar ook door een zekere inkrimping van het personeelsbestand van de gemeenten, zowel in de administratie als in het gemeentelijk onderwijs. De lokale overheid verminderde overigens ook haar investeringsuitgaven.

3.1.3 Maatregelen aan de ontvangstenzijde

De federale overheid beoogde meer belastingmiddelen te innen. Sommige btw-tarieven – bijvoorbeeld de speciale taks op luxeproducten – en accijnsrechten werden opgetrokken, meer bepaald ter financiering van de Maribel-operatie. In 1984 steeg de roerende voorheffing van 20 naar 25 % en kreeg ze een bevrijdend karakter. De regering schroefde ook de belastinguitgaven ten gunste van de ondernemingen terug. Zo besloot ze in 1986 sommige sociale voordelen in de vennootschapsbelasting niet langer aftrekbaar te maken en verscherpte ze de controle op een aantal oneigenlijke voordelen van de coördinatiecentra. Wat de niet-belastingontvangsten betreft, verhoogden de universiteiten het inschrijvingsgeld nadat de overdrachten die ze van de federale overheid ontvingen, waren teruggeschoefd.

De sociale zekerheid saneerde haar financiën ook door de socialezekerheidsbijdragen te verhogen. Naast de loonmatigingsbijdrage dankzij welke de sociale zekerheid profijt kon trekken van de indexsprongen, werden tal van initiatieven genomen om de socialezekerheidsbijdragen op te trekken, dit trouwens in veel hogere mate

dan de toegekende bijdrageverminderingen, waarvan de Maribel-operatie de belangrijkste was. De voornaamste veranderingen bestonden in de verruiming van het begrip salaris op basis waarvan de bijdragen worden geheven (inaanmerkingneming van het dubbel vakantiegeld, jaareindepremies, winstdeelnemingen, ...), de verhoging en, vervolgens, de afschaffing – vanaf 1981 – van het loonplafond, de verhoging van sommige werkgeversbijdragen en van de persoonlijke bijdragen (gezondheidszorgbijdragen, bijzondere bijdrage op de hoge inkomens, bijzondere bijdrage ten laste van alleenstaanden en gezinnen zonder kinderen, ...). Ook de socialezekerheidsbijdragen van de zelfstandigen werden opgetrokken.

Tot slot voerden de lokale overheden hun eigen ontvangsten op, met name door hun opcentiemen op de personenbelasting te verhogen.

3.2 Belangrijkste maatregelen van de jaren negentig

3.2.1 Overzicht

De in maart 1992 gevormde regering legde in juni van dat jaar een convergentieprogramma neer dat tot doel had het begrotingstekort in 1996 terug te dringen tot 3 % bbp teneinde te kunnen deelnemen aan de derde fase van de economische en monetaire unie. De oorspronkelijke begroting van 1993 bevatte weliswaar reeds een aantal maatregelen, maar de echte kentering kwam er pas in april 1993, toen naar aanleiding van de begrotingscontrole een omvangrijk saneringsplan werd goedgekeurd. De inspanningen volgden elkaar op, met de goedkeuring, in november 1993, van het globaal plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid en van de aanvullende maatregelen naar aanleiding van de diverse opmaakfasen en controles van de federale begroting. In haar algemeenbeleidsverklaring van september 1994 formuleerde de regering de doelstelling om na 1996 een primair overschot van meer dan 6 % bbp aan te houden. De parlementsverkiezingen werden ietwat vervroegd georganiseerd, namelijk in het voorjaar van 1995, teneinde de aanvullende maatregelen, gericht op het bereiken van de begrotingsdoelstellingen, gemakkelijker te laten goedkeuren. De na de verkiezingen gevormde regering bekrachtigde daartoe de begrotingsdoelstellingen in haar regeerakkoord van juni 1995. Die doelstellingen, in het bijzonder het behoud van een omvangrijk primair overschot, werden overgenomen in het convergentieprogramma van december 1996. Om in het vlak van werkgelegenheid en concurrentievermogen de nodige hervormingen ten uitvoer te kunnen leggen, maakte de regering in 1996 kaderwetten.

(1) WIGW staat voor Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen, met andere woorden de vier categorieën die, onder bepaalde voorwaarden, bijzondere socialezekerheidsrechten konden genieten.

Aangezien de sanering van de overheidsfinanciën aanving in een verslechterd conjunctuurklimaat en met een verzwakt concurrentievermogen, werd het begrotingsbeleid in een ruimer perspectief geplaatst. Inzake het economisch beleid besloot de Ecofin-Raad eind juli 1993 de schommelingsmarges van de aan het EMS deelnemende valuta's te verruimen van 2,25% tot 15%. Dankzij die maatregel kon de speculatie tegen sommige valuta's, waaronder de Belgische frank, worden getemperd. In termen van monetairbeleidsdoelstelling kon de koppeling van de Belgische frank aan de Duitse mark zodoende gehandhaafd blijven.

Bij ontstentenis van een akkoord tussen de sociale partners, legde de regering, om het concurrentievermogen te herstellen, een aantal loonmatigingselementen op. Zo werden, krachtens het globaal plan, de reële lonen voor de jaren 1995-1996 bevroren en werd de gezondheidsindex ingevoerd als referentie-index voor de indexering van lonen, uitkeringen, inkomens van vrije beroepen, tantièmes en huurgelden. Die gezondheidsindex weert tabak, alcoholhoudende dranken, benzine en diesel uit de nationale consumptieprijsindex. In 1996 werd ook de loonnorm ingevoerd die het risico beperkt dat de nominale loonkosten in België sneller toenemen dan bij de drie voornaamste handelspartners (Duitsland, Frankrijk en Nederland). Het concurrentievermogen van de ondernemingen werd ook versterkt door de Maribel-operatie bis (in juli 1993) en door een reeks selectieve verlagingen van de werkgeversbijdragen. Sommige doelgroepen kregen daarbij voorrang, bijvoorbeeld de jonge werkzoekenden, de bedrijven met een betere arbeidsherverdeling en de laaggeschoolden, meer bepaald via de verlaging, krachtens het globaal plan, van de werkgeversbijdragen op lage lonen. Dat beleid ter vermindering van de werkgeversbijdragen werd in de tweede helft van het decennium uitgebreid. Zo werd de Maribel-operatie in 1997 verruimd in overeenstemming met de Europese wetgeving. Een Maribel-operatie was ook specifiek gericht op de creatie van banen in de niet-marktsector.

In de periode 1993-1998 maakten de verkleining van het financieringssaldo, maar ook de vermindering van de schuld de hoofddoelstellingen van het begrotingsbeleid uit. Wat de schuldreductie betreft, werden verscheidene overheidsbedrijven, waaronder de openbare kredietinstellingen en Belgacom, geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd en werden meerwaarden gerealiseerd op de verkoop van goudreserves van de Bank.

Om het financieringssaldo te verkleinen, legde de federale regering reeds in 1992 drie na te leven normen vast in de onder haar bevoegdheid vallende materies. Om te beginnen, moesten de belastingontvangsten in hetzelfde tempo toenemen als het bnp. Vervolgens mochten de primaire

uitgaven van de federale overheid niet sneller stijgen dan de inflatie. En tot slot werd voor de sociale zekerheid op jaarbasis een norm van financieel evenwicht vastgelegd, met de beperking dat de subsidies van de federale overheid in nominale termen ongewijzigd zouden blijven.

3.2.2 Maatregelen aan de zijde van de primaire uitgaven

De federale regering nam verscheidene initiatieven om, in reële termen, de norm inzake de bevroering van haar primaire uitgaven te halen. Zo bleven, in nominale termen, de subsidies aan de overheidsbedrijven verscheidene jaren ongewijzigd. Hetzelfde gold voor de kredieten aan het leger. De primaire uitgaven van de ministeries en van de instellingen van openbaar nut werden in reële termen bevroren. Bezuinigingen op de werkingskosten zouden dit type uitgaven in reële termen hebben doen dalen. Tot slot kon door de invoering van de gezondheidsindex een rem worden gezet op het verloop van de bezoldigingen van het overheidspersoneel.

Naast de algemene impact van de gezondheidsindex die ook van toepassing is op de sociale uitkeringen, werden tal van maatregelen genomen om het verloop van dit type uitgaven te temperen.

In 1997 werden de pensioenen in de private sector hervormd; de effecten van deze hervorming zijn mettertijd sterker geworden. De voornaamste maatregel was de geleidelijke verlenging van de beroepsloopbaan, van 40 tot 45 jaar, en de graduele verhoging van de leeftijd waarop de pensioenberekening voor vrouwen berustte, met het oog op de naleving van de Europese richtlijn betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid.

Voor de gezondheidszorg werd een reëlegroei-norm ingesteld. Die norm bleef tijdens de periode 1995-1999 beperkt tot 1,5%, maar ze werd slechts zelden nageleefd. Bovendien werd de norm zelf ook versoepeld aangezien de financiering van een aantal prioriteiten buiten de norm viel, bijvoorbeeld programma's voor chronisch zieken of de uitbreiding van palliatieve verzorging. Andere maatregelen beoogden daarenboven een betere toegang voor de patiënten. Niettemin remden maatregelen de vraag naar gezondheidszorg af, zoals de verhoging van het remgeld en de afschaffing van de terugbetaling van sommige geneesmiddelen, of trachtten ze het aanbod te beperken door in te werken op, onder meer, de volumes (numerus clausus voor artsen, aanmoediging van fusies tussen ziekenhuizen, enz.) en de financieringstechnieken voor ziekenfondsen, ziekenhuizen en rusthuizen.

Inzake werkloosheid werden de controles verscherpt, werden misbruiken strenger bestraft en trachtten activeeringsplannen meer personen opnieuw in te schakelen in de arbeidsmarkt. Voorts werd het brugpensioen ontmoedigd door er de toegangleeftijd voor te verhogen, maar het aantal oudere niet-werkzoekende werklozen bleef oplopen.

3.2.3 Maatregelen aan de ontvangstenzijde

De belangrijkste maatregelen uit de consolidatieperiode 1993-1998 hadden betrekking op de belastingontvangsten.

Wat de personenbelasting betreft, bleef de indexerings van de meeste belastingschalen gedurende heel deze periode opgeschort; tot die opschorting was bij de initiële begroting van 1993 besloten. Daarnaast voerde de overheid vanaf de begrotingscontrole van april 1993 een aanvullende crisisbijdrage in. Die werd – in de vorm van een inning van drie opcentiemen – geheven op zowel de personen- als de vennootschapsbelasting, met inbegrip van de roerende voorheffing. Ook werden de belastinguitgaven met betrekking tot het langetermijnsparen beperkt.

In het vlak van de vennootschapsbelasting werden maatregelen goedgekeurd om belastinguitgaven af te schaffen of te beperken. Diverse bepalingen werden in beperkende zin herzien of gedeactiveerd (fictieve roerende voorheffing van de coördinatiecentra, investeringsaftrek, enz.). Tevens werden maatregelen genomen om oneigenlijk gebruik van de belastingwetgeving te corrigeren, bijvoorbeeld de wijziging van de stelsels van de forfaitaire quotiteit van buitenlandse belasting, van de definitief belaste inkomsten en van de overgedragen verliezen, als ook de invoering van de bepaling tegen rechtsmisbruik. Tevens werd de belasting van de elektriciteitsproducenten verhoogd.

Ook verscheidene maatregelen in het vlak van de consumptiebelasting genereerden extra ontvangsten, hetzij ten voordele van de federale overheid, hetzij als alternatieve financiering van de sociale zekerheid bedoeld ter compensatie van de verminderde ontvangsten van deze deelsector als gevolg van de verlagingen van de werkgeversbijdragen. Het vaste btw-tarief werd in 1994 opgetrokken van 19,5 % tot 20,5 % en in 1996 tot 21 %. De accijnzen werden verhoogd, meer bepaald die op producten die geen deel uitmaken van de gezondheidsindex, namelijk brandstoffen, alcoholhoudende dranken en tabak. Inzake energie werden een controlereditie op huisbrandolie, een bijdrage op het energieverbruik en een accijnscompenserende heffing op dieselwagens ingevoerd.

In het vlak van de alternatieve financiering werden, ter financiering van de sociale zekerheid, supplementaire belastingen geheven op de roerende en onroerende inkomsten. Wat de belasting op de roerende inkomsten betreft, steeg de voorheffing op vastrentende effecten geleidelijk van 10 tot 15 %. De taks op beurstransacties ging omhoog van 0,35 % tot 1 %. Bij de belastingen op het onroerend vermogen werd het kadastraal inkomen van tweede verblijven en van verhuurde woningen met 25 % verhoogd.

De sociale zekerheid kreeg extra middelen dankzij de invoering van nieuwe bijdragen en de verhoging van de bestaande bijdragen. De meest in het oog springende maatregel was de in april 1994 ingevoerde bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid. Voor de zelfstandigen werden de bijdragen op het beroepsinkomen verhoogd. Tevens werden heffingen ingevoerd op de sociale uitkeringen, bijvoorbeeld de solidariteitsbijdrage op de pensioenen. In de jaren negentig voerde de federale overheid ook nieuwe specifieke bijdragen in op de premies voor groepsverzekeringen, op bedrijfswagens en op studentencontracten. Het tarief van de werknemersbijdragen, ten slotte, was reeds in juli 1992 met 1 procentpunt verhoogd.

3.3 Belangrijkste maatregelen: de jaren 2010

3.3.1 Overzicht

Door het uitbreken van de financiële crisis en de economische gevolgen daarvan waren de overheidsfinanciën dermate verslechterd dat de Ecofin-Raad eind 2009 tegen België een buitensporigtekortprocedure instelde. De Raad beval toen aan het begrotingstekort in 2012 terug te brengen tot minder dan 3 % via een structurele verbetering met 0,75 % bbp per jaar over de periode 2010-2012. Kort nadien legde ook de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën dat streefcijfer vast en voegde ze er een aanbeveling aan toe om tegen 2015 het begrotingsevenwicht te herstellen. De achtereenvolgende regeringen verbonden zich ertoe hun begrotingen te consolideren, maar de terugkeer naar een evenwicht werd echter uitgesteld.

De in 2011 begonnen periode van begrotingsconsolidatie kan worden uitgesplitst in twee subperiodes waarin het land ook door twee verschillende federale meerderheden werd geregeerd. Zo verbeterde het structureel begrotingssaldo in de jaren 2011-2013 met 1,1 procentpunt bbp, vooral dankzij de toegenomen ontvangsten. In 2014 stakte de begrotingsinspanning als gevolg van de

traditionele verslapping naar aanleiding van de parlementsverkiezingen die ditmaal samenvielen met regionale en Europese verkiezingen. De tweede subperiode is begonnen in 2015 en wordt gekenmerkt door een daling van de primaire uitgaven. De maatregelen met betrekking tot de tweede subperiode moeten nog voor een deel worden uitgewerkt.

Het begrotingsbeleid moet eens te meer worden gezien tegen de ruimere achtergrond van macro-economische, voor de EU in haar geheel vastgelegde doelstellingen: een verhoging van de werkgelegenheidsgraad, een toename van de investeringen in R&D, een verlaging van de druk op het milieu, een verbetering van de onderwijsindicatoren en een vermindering van de armoede en de sociale uitsluiting. Die doelstellingen werden in nationale doelstellingen omgezet en sluiten nauw aan bij de verdere begrotingsconsolidatie. In België gaat die consolidatie tevens gepaard met zware uitdagingen, zoals de noodzaak om de vergrijzing van de bevolking op te vangen en het concurrentievermogen te verscherpen. De federale regeringen brachten structurele pensioenhervormingen tot stand met als doel de kosten van de vergrijzing op lange termijn te verminderen, en ze namen maatregelen om de loonkosten te drukken.

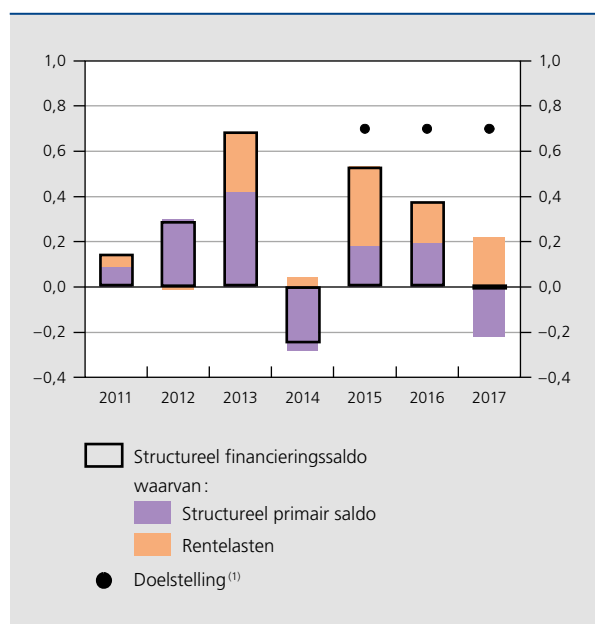
3.3.2 Maatregelen inzake primaire uitgaven

De maatregelen die de in december 2011 aangetreden federale regering goedkeurde, behelsden een strikte beheersing van de werkingsuitgaven, een afremming van de groei van de begroting voor gezondheidszorg, een vermindering van de subsidies aan overheidsbedrijven en een inperking van de fiscale stimuli voor energiebesparende investeringen. Tijdens deze regeerperiode werden ook de voorwaarden voor de toekenning van werkloosheidsuitkeringen aangescherpt en werd de degressiviteit van deze laatste verhoogd.

Een nieuwe besparingsgolf door de in oktober 2014 aangetreden regering zou vanaf 2015 het peil van de primaire uitgaven van de federale overheid en van de sociale zekerheid aanzienlijk beïnvloeden. Die besparingen omvatten onder meer lineaire besnoeiingen in de bezoldigingen, de aankopen van goederen en diensten en de investeringen. Een andere maatregel is de indexsprong die het verloop van de sociale uitkeringen en van de loonsom van de overheidssector sterk zal matigen. Voorts zijn omvangrijke besparingsmaatregelen genomen die een impact hebben op de begroting voor gezondheidszorg – waarvan de reële groeinorm beperkt is tot 1,5% –, alsook op die voor de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen; ook het recht op werkloosheidsuitkeringen en tijdskrediet is in verscheidene opzichten beknot.

Ook bij de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheid zijn verschillende besparingsmaatregelen goedgekeurd. Ze hebben voornamelijk betrekking op alle mogelijke primaire uitgaven.

GRAFIEK 4 DETERMINANTEN VAN HET VERLOOP VAN BELGIË'S STRUCTUREEL FINANCIERINGSSALDO
(veranderingen ten opzichte van het voorgaande jaar, in procentpunt bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB.

(1) Verbetering van het structureel financieringssaldo zoals opgenomen in het stabiliteitsprogramma dat België op 30 april 2015 heeft ingediend bij de EC. Deze verbetering werd aanbevolen door de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën in haar advies van maart 2015.

3.3.3 Maatregelen inzake ontvangsten

De belangrijkste maatregelen ter bevordering van de ontvangsten hielden zowel verband met de personenbelasting als met de belasting op de vennootschapswinsten, de belastingen op goederen en diensten en de heffingen op de overige inkomens en op het vermogen.

De personenbelasting heeft profijt getrokken van de beëindiging van de forfaitaire vermindering in het Vlaams Gewest (de zogeheten jobkorting), en in de toekomst zullen andere gewestelijke maatregelen die categorie van ontvangsten nog ondersteunen, bijvoorbeeld beperkingen inzake belastingaftrek voor de woonbonus, voornamelijk in het Vlaams Gewest. Ook op federaal niveau zijn verscheidene maatregelen genomen, onder meer met betrekking tot de voordelen in natura zoals bedrijfswagens en woningen die bedrijven gratis ter beschikking stellen van hun werknemers. De intensievere fraudebestrijding kwam ook aan de fiscale en parafiscale inkomsten ten

goede. De heffingen op de inkomens uit arbeid werden tijdens die periode echter gedrukt door andere elementen, zoals de algemene verlagingen van de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid en de verhoging van de aftrek voor forfaitaire beroepskosten.

De belasting op de vennootschapswinsten werd het sterkst beïnvloed door de wijzigingen in het stelsel van de notionele interestaftrek. In 2012 werd het tarief voor de aftrek eerst beperkt tot 3%; voor de kmo's was dat 3,5%. Nadien werd het referentietarief berekend op basis van het derde kwartaal van het jaar voorafgaand aan de belastbare periode, zodat profijt kon worden getrokken van de renteverlaging in de loop van 2012. Tot slot werd de overdraagbaarheid beperkt, evenals de belastbare grondslag voor de aftrek, vooral voor de banken. Afgezien van de notionele interesten werden nog verschillende voor die ontvangsten gunstige maatregelen genomen. De overheid ondernam actie om de fraude te bestrijden, en verhoogde daarnaast onder meer de belastingen op bedrijfswagens, de belastingen op meerwaarden die de vennootschappen realiseren bij de verkoop van aandelen, de 'fairness tax' en de belastingen op intercommunales. Enkele maatregelen zullen aan het einde van die periode wellicht nog effect sorteren, bijvoorbeeld de 'transparency tax' en een nieuw systeem voor de liquidatiebonus, namelijk een vervroegde inning met betrekking tot de in een speciale liquidatiereserve gestorte winst na belasting van de kmo's.

Inzake de belastingen op goederen en diensten waren de belangrijkste maatregelen gericht op een verhoging van de accijnzen – vooral op tabak maar ook op alcohol en diesel – en van de nucleaire rente. Ook andere belastingen werden opgetrokken – bijvoorbeeld de belastingen op beurstransacties en die op levensverzekeringen – of ingevoerd – bijvoorbeeld de belasting op de kredietinstellingen. De beslissingen in het vlak van de btw, daarentegen, wogen tegen elkaar op. Enerzijds werden de tarieven op elektriciteit en op sommige producten van touroperators verlaagd. Anderzijds wordt voortaan btw geheven op de activiteiten van notarissen, deurwaarders en advocaten, zijn de tarieven voor betaaltelevisie verhoogd en is een btw-heffing op elektronische diensten en plastische chirurgie ingesteld; de btw-ontvangsten gingen tevens naar omhoog als gevolg van de hogere accijnzen.

De ontvangsten namen ook toe dankzij diverse andere maatregelen. Zo werd het tarief van de roerende voorheffing op tal van financiële producten gaandeweg opgetrokken van 15% tot 25% en werd de belasting op spaardeposito's ten laste van de financiële instellingen verhoogd. Ook de vervroegde inning van de anticipatieve heffing op het pensioensparen had een gunstige impact

op die ontvangsten, net als andere tijdelijke maatregelen, onder meer inzake de liquidatiebonus of de fiscale regularisatie, die soms een zeer aanzienlijke impact hadden.

De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten zullen in 2017 nagenoeg weer hun niveau van 2010 bereiken. Intussen zullen ze evenwel profijt hebben getrokken van de hogere bijdragen van de banken in de vorm van, met name, dividenden, betalingen van waarborgen voor de interbancaire leningen en bijdragen aan het Belgisch afwikkelingsfonds. Enkel de bijdragen aan het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's zouden in 2017 aanzienlijk groter zijn dan in 2010.

4. Impact van de verschillende instrumenten van het saneringsbeleid

4.1 Algemeen beeld

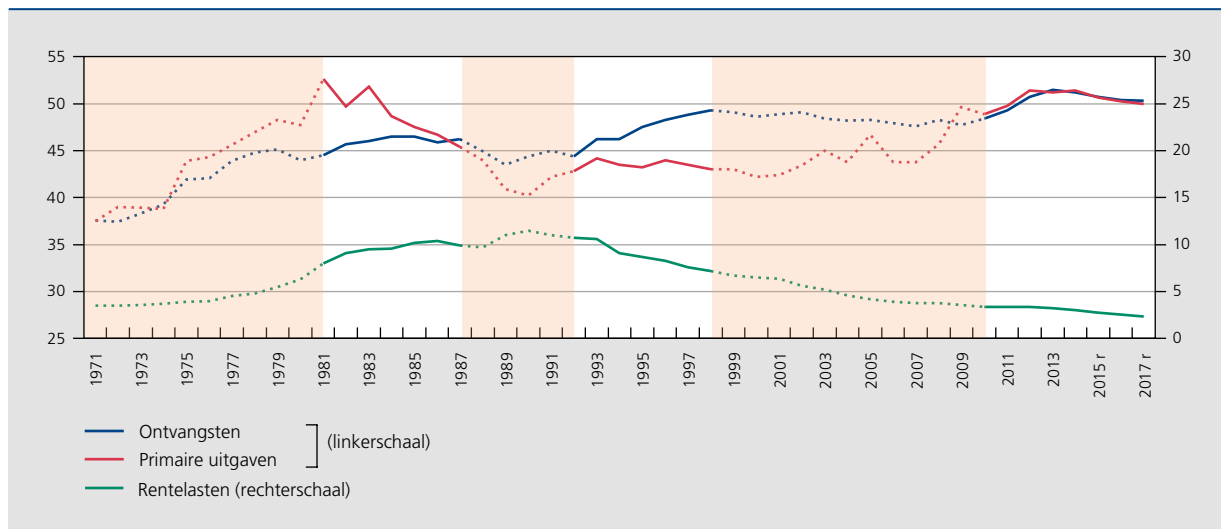
In de drie grote saneringsperiodes van de jaren tachtig, negentig en 2010 werd telkens voor andere instrumenten geopteerd om de begrotingsconsolidatie tot stand te brengen.

In de jaren tachtig drong de overheid haar primaire uitgaven fors terug: tussen 1981 en 1987 namen ze met meer dan 7 procentpunt bbp af. Tijdens dezelfde periode droegen de ontvangsten in lichte mate bij tot het herstel, terwijl de rentelasten verder toenamen onder invloed van de stijging van de schuldgraad.

In de jaren negentig deed zich ongeveer het omgekeerde voor. Het restrictieve begrotingsbeleid was toen vooral gebaseerd op een verhoging van de ontvangsten. Deze laatste namen tussen 1992 en 1998 met 5 procentpunt bbp toe, terwijl de primaire uitgaven zogoed als onveranderd bleven. Dankzij een gezamenlijke daling van de rente en de schuldgraad liepen de rentelasten terzelfder tijd met 3,5 procentpunt terug, waardoor ze het financierings-saldo van de overheid in die periode in hoge mate mee hielpen verbeteren.

De vastgestelde en verwachte ontwikkelingen inzake de aan de gang zijnde begrotingsconsolidatie zijn minder eenduidig. De ontvangsten waren aan het begin van de periode immers het favoriete instrument voor de sanering van de overheidsfinanciën en tussen 2010 en 2014 stegen ze met 3 procentpunt bbp. Tegelijkertijd bleven de primaire uitgaven verder toenemen. De besparingsmaatregelen van de huidige federale regering zouden deze tweevoudige trend echter doen keren, waarbij de klemtoon

GRAFIEK 5 ONTVANGSTEN, PRIMAIRE UITGAVEN EN RENTELASTEN
(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

voortaan op een vermindering komt te liggen van de uitgaven in combinatie met vrijwel stabiel blijvende ontvangsten. Inzake de rentelasten wordt nog verder winst geboekt dankzij de lage rentestand, zij het weliswaar in een door de toename van de schuld vertraagd tempo.

4.2 Ontvangsten

Wat de ontvangsten betreft, hebben de drie consolidatieperiodes enkele gemeenschappelijke kenmerken. Zo namen de heffingen op de inkomens uit arbeid telkens toe, vooral aan het begin van de periodes, zij het in uiteenlopende mate. Duidelijker nog was dat de belastingen op kapitaal en de inkomsten die ze opleveren, met inbegrip van de vennootschapsbelasting, in de drie beschouwde periodes werden ingezet als voornaamste instrument om de overheidsrekeningen te verbeteren. De ontvangsten uit de belastingen op goederen en diensten, daarentegen, lieten een ander en meer gematigd verloop optekenen, met een daling aan het begin van de jaren tachtig en een – min of meer gestage – stijging tijdens de twee volgende periodes. De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten, ten slotte, droegen niet in hoge mate bij tot de consolidatie-inspanningen.

4.2.1 Heffingen op arbeid

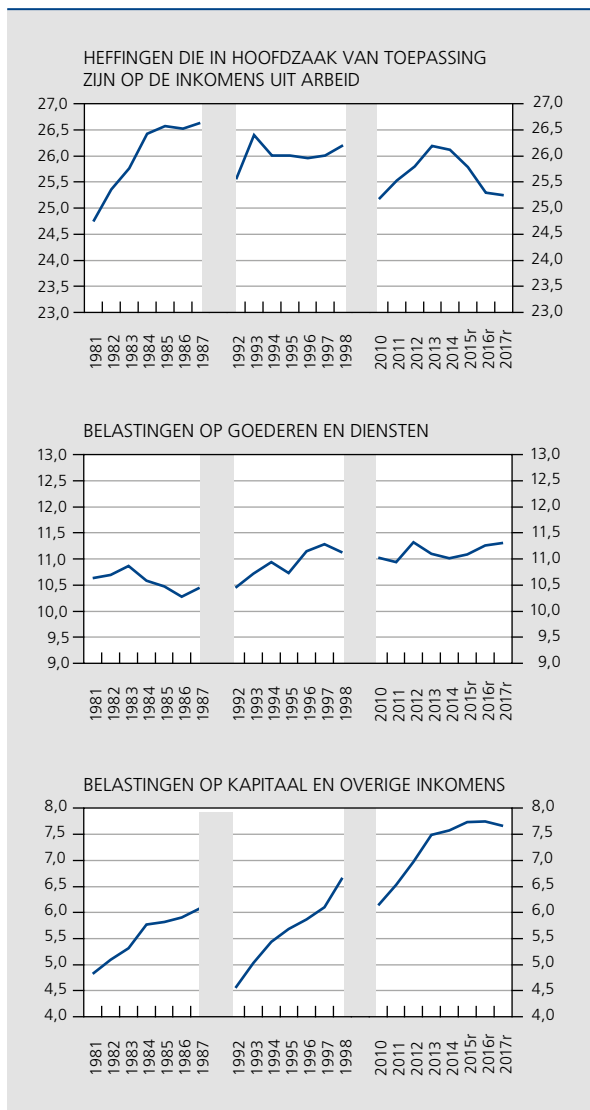
De heffingen op de inkomens uit arbeid bestaan uit de personenbelasting – voornamelijk de bedrijfsvoorheffing, de voorafbetalingen, de inkohieringen en de

opcentiemen – en de sociale bijdragen van zowel werknemers als werkgevers.

Aan het begin van de jaren tachtig ging de stijging van die heffingen gepaard met een inkrimping van het loonaandeel in het bbp. De begrotingsconsolidatie berustte dus, althans gedeeltelijk, op maatregelen die voor deze ontvangsten bevorderlijk zijn. De bewuste maatregelen leidden niet tot een hogere opbrengst van de personenbelasting, die in de jaren tachtig enigszins terugliep ondanks de verhoging van de door de lokale overheid geheven opcentiemen. De sociale bijdragen, daarentegen, namen tussen 1981 en 1987 met 2,5 procentpunt bbp toe dankzij de genomen maatregelen; de meest symbolische daarvan waren de drie indexsprongen. Deze laatste deden de werkgeversbijdragen stijgen, aangezien de opbrengst ervan werd uitgekeerd in de vorm van een loonmatigingsbijdrage. Zoals reeds vermeld, werden ook verschillende bijdragen verhoogd of ingevoerd.

Tijdens de tweede consolidatieperiode deed een opvallende stijging van de heffingen op de inkomens uit arbeid zich voor in 1993, toen ze 0,8 procentpunt van het jaarlijks bbp beliep. Tal van maatregelen droegen tot deze forse toename bij, zoals de opschorting van de indexerings van de meeste belastingschalen, de invoering van de aanvullende crisisbijdrage en, in mindere mate, de beperking van de belastingaftrekken voor langetermijnsparen. Op die manier konden de inkomsten uit de personenbelasting de daaropvolgende jaren op peil worden gehouden, ondanks een forse verslechtering van het loonaandeel in

GRAFIEK 6 FISCAL EN PARAFISCAL ONTVANGSTEN
(in % bbp)



Bronnen : INR, NBB.

het bbp. De sociale bijdragen, daarentegen, waren veel-
eer neerwaarts gericht, aangezien de verlagingen van de
werkgeversbijdragen die bedoeld waren om het concu-
rentievermogen te vrijwaren en de werkgelegenheid te
bevorderen, een groter effect hadden dan de invoering
van nieuwe sociale bijdragen, waaronder de bijzondere
socialezekerheidsbijdrage.

Tijdens de huidige periode zijn de heffingen op arbeid tus-
sen 2011 en 2013 opnieuw gestegen; vervolgens hebben
ze zich kortstondig gestabiliseerd en tegen 2017 wordt
ervan uitgegaan dat ze zullen dalen. Deze bewegingen,
die de personenbelasting en de sociale bijdragen gro-
tendeels synchroon beïnvloeden, vloeien zowel voort uit

het verloop van het loonaandeel in het bbp als uit reeds
uitvoerig besproken maatregelen.

4.2.2 Belastingen op goederen en diensten

De veranderingen ter zake van de belastingen op goe-
deren en diensten – met de btw en de accijnzen als be-
langrijkste componenten – waren minder uitgesproken.
Bovendien droegen ze tijdens de periode 1982-1987 niet
bij tot de consolidatie, terwijl ze in de jaren negentig wél
een grotere rol speelden. Tijdens de huidige consolidatie-
periode zou hun bijdrage licht positief zijn.

In de periode 1982-1987 trokken de belastingen op
goederen en diensten in de eerste plaats volop profijt
van de invloed van de maatregelen ter verhoging van de
btw-tarieven en de accijnzen, met name de compensatie
van de Maribel-operatie vanaf juli 1981. Het effect van
die verhogingen werd echter tenietgedaan door de daling
van de consumptie en van de investeringen in woonge-
bouwen. Nadien werden de tarieven nog verhoogd of
werd de grondslag verder verruimd, hoewel in beperkte
mate, zodat de inkrimping van het aandeel van de bin-
nenlandse vraag in het bbp tot een daling leidde van
de in procenten van het bbp uitgedrukte belastingen op
goederen en diensten.

In de jaren 1993-1998 nam het rendement van de belas-
tingen op goederen en diensten duidelijk toe, met in to-
taal 0,7 procentpunt bbp, en zulks ondanks een verklei-
ning van het aandeel van de particuliere consumptieve
bestedingen en van de uitgaven voor woongebouwen.
Er werden immers een aantal maatregelen genomen
op het gebied van btw, accijnzen en andere indirecte
belastingen.

De huidige consolidatie wordt tot dusver gekenmerkt
door een grillig verloop van het rendement van de belas-
tingen op goederen en diensten, al is de algemene ten-
dens toch opwaarts gericht. Die ontwikkelingen houden
in hoge mate verband met het ongelijkmatig verloop van
het aandeel van de belastinggrondslag in het bbp, dat in
deze periode echter al met al stabiel is. De licht opwaartse
trend wordt verklaard door, onder meer, de maatregelen
op het vlak van accijnzen.

4.2.3 Heffingen op kapitaal en op de overige inkomens

De heffingen op kapitaal en op de overige inkomens droe-
gen tijdens de drie beschouwde periodes het sterkst en het
meest gelijkmatig bij tot de begrotingsconsolidaties. Die
heffingen bestaan uit de belasting op de vennootschaps-
winsten en uit een ruim geheel van bijdragen, waaronder

voornamelijk de roerende en onroerende voorheffing als ook de registratie-, successie- en schenkingsrechten.

Tijdens de periode 1982-1987 namen die belastingen met 1,3 procentpunt bbp toe als gevolg van de stijging van hun twee hoofdcomponenten. De belasting op de vennootschapswinsten steeg met 0,6 procentpunt bbp dankzij de herwonnen rentabiliteit van de ondernemingen en het effect van diverse maatregelen om de fiscale uitgaven aan het einde van de periode te beperken. Andere maatregelen daarentegen deden dat soort van ontvangsten veeleer inkrimpen; zo waren er de verlaging van de vennootschapsbelasting van 48 % tot 45 % in 1982 en vervolgens tot 43 % in 1987, en verschillende aan het begin van de periode uitgewerkte fiscale stimuli zoals de wetgeving op de coördinatiecentra. De heffingen op de overige inkomens en op kapitaal namen met 0,7 procentpunt bbp toe, deels als gevolg van de verhoging van het tarief van de roerende voorheffing in 1984.

Tijdens de tweede consolidatieperiode was de bijdrage van deze categorie van ontvangsten nog groter, aangezien het aandeel ervan in het bbp tussen 1992 en 1998 steeg van 4,5 % tot 6,7 %. Die forse stijging was vrijwel integraal toe te schrijven aan de belasting op de vennootschapswinsten die met 1,8 procentpunt bbp toenam. Die belasting werd geschraagd door de vergroting van het aandeel van de bedrijfswinsten in het bbp, die deels het gevolg was van de verlaging van de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid, en door tal van maatregelen, zoals de verhoging, in 1993, van het nominale belastingtarief van 39 % tot 40,17 % als gevolg van de drie opcentiemen op de aanvullende crisisbijdrage en van verschillende maatregelen om de belastinggrondslag te verruimen. Ook de heffingen op de overige inkomens en op het vermogen namen toe, namelijk met 0,3 procentpunt bbp in die periode. Deze lichte stijging was voornamelijk het gevolg van een vermeerdering van de ontvangsten uit onroerende voorheffing, successie- en schenkingsrechten en overige rechten.

Tijdens de huidige consolidatieperiode zouden de heffingen op kapitaal en op de overige inkomens bijdragen ten belope van 1,6 procentpunt bbp. De stijging zou ook dit keer voornamelijk toe te schrijven zijn aan de belasting op de vennootschapswinsten die zou toenemen van 2,5 % bbp in 2010 tot 3,6 % bbp in 2017, dit als gevolg van de beperkingen die zijn aangebracht in het stelsel van de notionele interestaftrek en van de invloed van de andere reeds vermelde maatregelen. Bovendien zijn de vennootschappen sinds de financiële crisis deels overgeschakeld van voorafbetalingen van hun belastingen naar een inning via inkohiering. Die nieuwe werkwijze heeft een tijdelijk negatief effect gehad op de ontvangsten van 2009 en 2010 aangezien de betalingen

via inkohiering op een later tijdstip hebben plaatsgevonden. Ook de heffingen op de overige inkomens en op het vermogen zijn toegenomen dankzij de verschillende reeds vermelde maatregelen, die het rendement tussen 2010 en 2017 wellicht met 0,4 procentpunt bbp zullen opvoeren.

4.3 Primaire uitgaven

De begrotingsconsolidatie in de jaren tachtig betrof in hoge mate de primaire uitgaven. Tijdens die periode werden de bezoldigingen, de investeringen en de overige kapitaaluitgaven aanzienlijk verlaagd. De primaire uitgaven daalden tussen 1981 en 1987 met in totaal meer dan 7 procentpunt bbp. In de daaropvolgende saneringsperiodes, daarentegen, werd blijkbaar minder gebruik gemaakt van de hefboom van de uitgaven. De besparingen op bepaalde posten werden op z'n minst geneutraliseerd door hogere uitgaven in andere categorieën, want tussen 1992 en 1998 bleven de primaire uitgaven stabiel. Wat de huidige consolidatieperiode betreft, zouden ze een lichte toename vertonen.

Hieronder wordt nader ingegaan op enkele belangrijke categorieën, namelijk de sociale uitkeringen, de bezoldigingen en de investeringen.

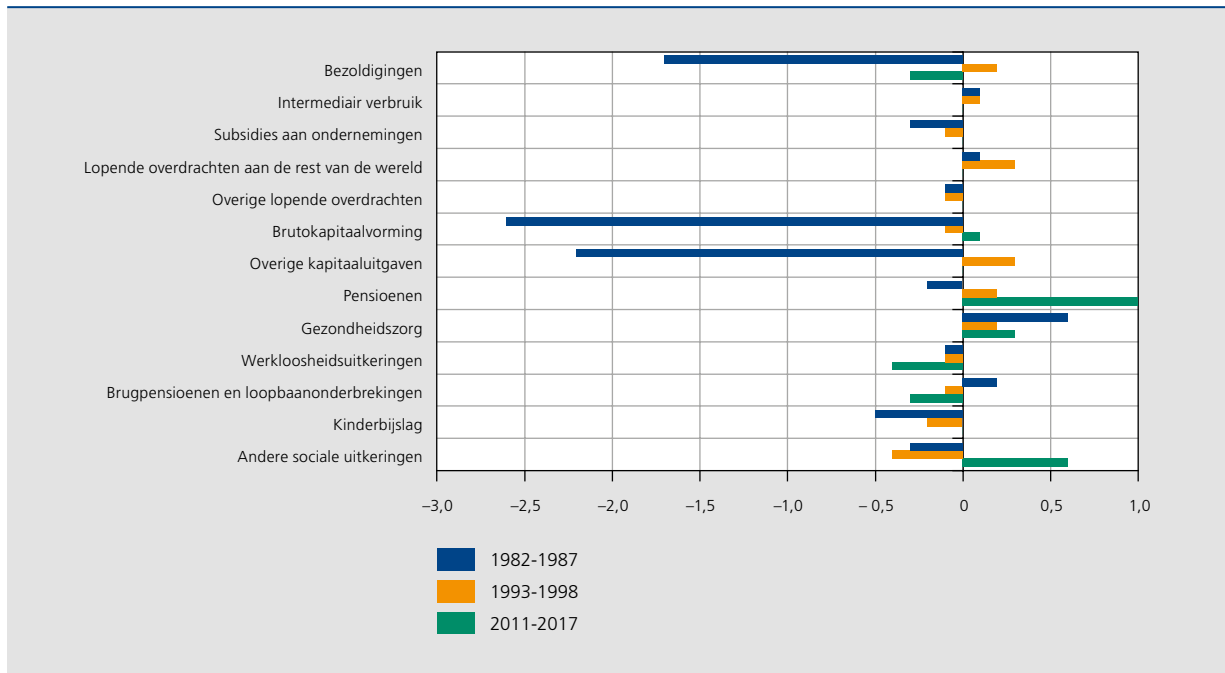
4.3.1 Sociale uitkeringen

In 2014 waren de sociale uitkeringen in België, met 25 % bbp, goed voor de helft van de primaire uitgaven. Dat is 4 procentpunt bbp méér dan in 1980. Dat verschil op zich verklaart de toename van de totale primaire uitgaven tijdens diezelfde periode.

De stijging van de socialezekerheidsuitgaven is toe te schrijven aan, onder meer, de hogere pensioenuitkeringen. Oorzaak van die toename is het groeiend aantal gepensioneerden als gevolg van de steeds duidelijker vergrijzing van de bevolking: zo steeg het aandeel van de 65-plussers in de bevolking van 14 % in 1980 tot 18 % in 2014. In de jaren tachtig werd het bedrag van de pensioenuitkeringen evenwel losgekoppeld van het verloop van de oudere bevolking. Dat had vooral te maken met de opeenvolgende indexsprongen tijdens de eerste periode van begrotingsconsolidatie. Tijdens de meest recente consolidatieperiode had echter een inhaalbeweging plaats dankzij de aan de pensioenen toegekende bedragen van de welzijnsenveloppe.

De vergrijzing van de bevolking had, naast andere factoren, eveneens een opwaartse invloed op de uitgaven voor gezondheidszorg. Het budget voor gezondheidszorg zou zijn verruimd van 4,1 % bbp in 1980 tot 7 % in 2017. Er zijn echter nogmaals gewezen op het matigende effect van de drievoudige indexsprong en op de daaruit voortvloeiende

GRAFIEK 7 **PRIMAIRE UITGAVEN TIJDENS DE PERIODES VAN BEGROTINGSSANERING**
 (veranderingen, in procentpunt bbp)

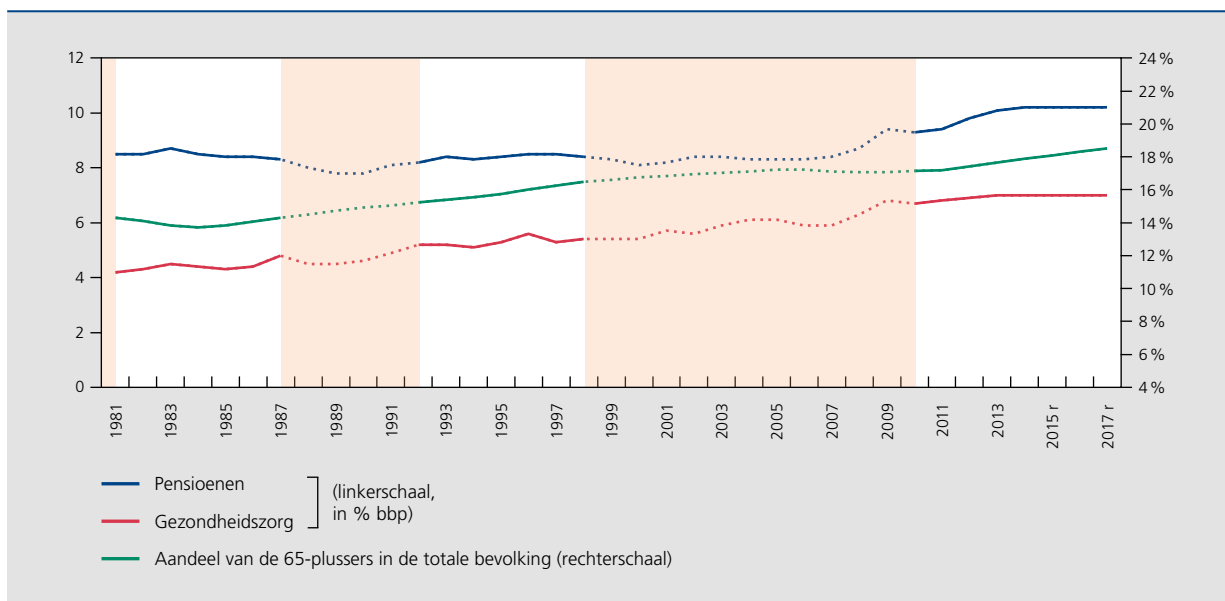


Bronnen: INR, NBB.

tijdelijke bevrozing van de lonen vanaf 1984. Vooral buiten de periodes van begrotingsconsolidatie blijken de uitgaven voor gezondheidszorg trouwens te zijn toegenomen.

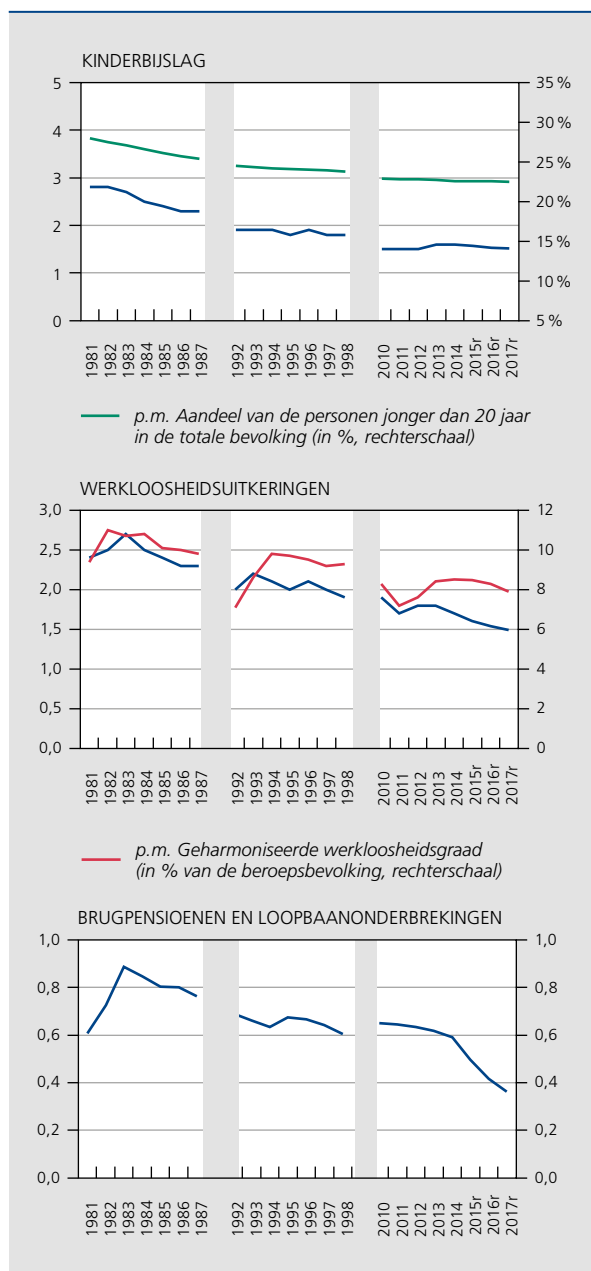
Over de hele periode sinds 1980 en vooral tijdens de saneringsperiodes nam het gewicht van de andere sociale uitkeringen af. Vanwege de indexsprongen was dat het

GRAFIEK 8 **SOCIALE UITKERINGEN EN VERGRIJZING VAN DE BEVOLKING**



Bronnen: FPB, INR, NBB.

GRAFIEK 9 KINDERBIJSLAG, WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN EN UITKERINGEN VOOR BRUGPENSIOENEN EN LOOPBAANONDERBREKINGEN
(in % bbp, tenzij anders vermeld)



Bronnen: INR, NBB.

meest uitgesproken tijdens de eerste aanpassingsperiode. Deze uitkeringen vertonen doorgaans een dalende tendens, die af en toe wordt onderbroken door min of meer opvallende cyclische veranderingen. Die bewegingen hebben vooral te maken met demografische en conjuncturele factoren, bovenop de impact van de beleidsmaatregelen om de uitgaven te matigen.

Algemeen beschouwd, heeft de demografie de uitgaven voor kinderbijslag verlicht. Door de daling van het geboortecijfer slinkt het aantal kinderen in de bevolking: op dit ogenblik is 23 % van de bevolking jonger dan 20 jaar tegen 28 % in 1980. In de jaren tachtig daalden de voor deze uitkeringen toegekende budgetten sterker dan het aantal begunstigten. Dat ecart houdt verband met de verschillende indexsprongen en met specifieke beperkende maatregelen die in de jaren tachtig werden genomen. Een andere verklaring is het feit dat de gezinnen steeds kleiner worden in een systeem waar het bedrag van de kinderbijslag toeneemt met het aantal kinderen. De verlenging, in 1983, van de leerplicht tot 18 jaar had dan weer een opwaarts effect op de uitgaven voor kinderbijslag. Tijdens de huidige periode zou de kinderbijslag vrij stabiel blijven ten opzichte van het bbp.

De werkloosheidsuitkeringen maken vandaag nog slechts een klein gedeelte uit van de socialezekerheidsuitgaven. De omvang ervan is conjunctuurgebonden en schommelt aanzienlijk van jaar tot jaar. Over de volledige periode wordt toch een dalende tendens vastgesteld als gevolg van de teruggang van de werkloosheidsgraad en van de beperkende maatregelen die ook een impact hebben op de bedragen en de toekenningsvoorwaarden van die uitkeringen.

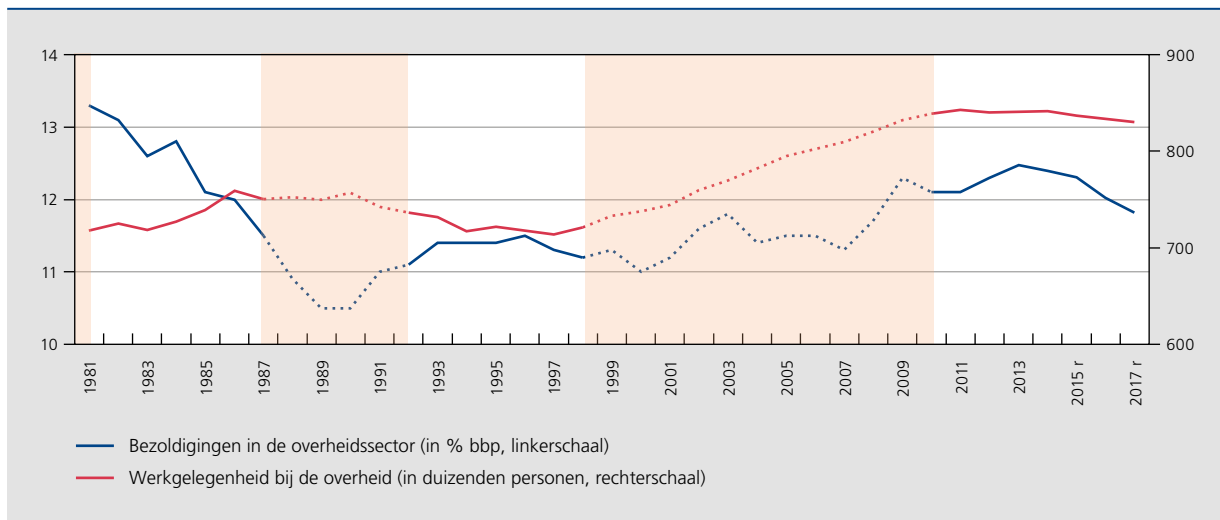
De ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, van hun kant, vertonen een grilliger verloop. Na een significante daling als gevolg van zowel structurele effecten (toegenomen vrouwelijking en relatieve toename van de bedienden ten opzichte van de arbeiders) als beperkende maatregelen, zou het bedrag van de uitkeringen in 2017 opnieuw oplopen tot het niveau van het begin van de jaren tachtig, namelijk 1,7 % bbp.

Ook het budget voor brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen is de afgelopen dertig jaar gekrompen: nadat het in 1983 een hoogtepunt van 0,9 % bbp bereikte, zou het in 2017 teruglopen tot 0,6 % bbp. Dit verloop getuigt, enerzijds, van de wil om werknemers zolang mogelijk aan de slag te houden en, anderzijds, van de beperkende maatregelen in het vlak van de brugpensioenen sinds, vooral, de jaren negentig, en recentelijk ook inzake het tijdskrediet. Over de periode 1982-1987 nam het gewicht van beide categorieën sociale uitkeringen nog toe want in 1985 werd het systeem van de loopbaanonderbrekingen ingevoerd en aan het begin van de periode werden de brugpensioenen gestimuleerd in het kader van een herverdeling van het werk ten voordele van de jongeren.

4.3.2 Bezoldigingen

De bezoldigingen van de werknemers in overheidsdienst lieten in de periode 1982-1987 een duidelijke daling

GRAFIEK 10 BEZOLDIGINGEN EN WERKGELEGENHEID IN DE OVERHEIDSSECTOR



Bronnen: INR, NBB.

optekenen. Tijdens de periode 1993-1998 namen ze enigszins toe. In de huidige periode zijn ze eerst nog ietwat gestegen en vervolgens zette een daling in die naar verwachting tot 2017 zal aanhouden.

In de loop van de eerste aanpassingsperiode liepen de bezoldigingen terug ondanks een toename van de werkgelegenheid bij de overheid. Dat heeft te maken met het matigende effect van de bevrozing van de reële lonen, gevolgd door de drie indexsprongen. Ook het aanmoedigen van deeltijdwerk kan hebben bijgedragen aan de toename van de werkgelegenheid gemeten in aantal personen. Tijdens de tweede consolidatieperiode stegen de bezoldigingen als gevolg van de algemene herziening van de barema's die aan het begin van de jaren negentig werd opgestart en over meerdere jaren gespreid was. Daartegenover daalde de werkgelegenheid in de overheidssector onder invloed van het restrictief begrotingsbeleid. Tijdens die periode werden pensioneringen minder vaak gecompenseerd door indienstnemingen. Het arbeidsvolume daalde overigens doordat deeltijds werken aangemoedigd werd. Daarbij kwam nog de afschaffing van de militaire dienstplicht in 1994, waardoor op korte tijd duizenden dienstplichtigen verdwenen uit de statistieken van de werkgelegenheid in overheidsdienst. Tijdens de laatste periode is de werkgelegenheid bij de overheid er – vooral op federaal niveau – licht op achteruitgegaan, wat het verloop van de bezoldigingen mee heeft gematigd. In 2015 en de daaropvolgende jaren zal dat wellicht nog meer het geval zijn als gevolg van de indexsprong en de andere besparingsmaatregelen van de federale regering, de gewest- en gemeenschapsregeringen en de lokale overheid.

4.3.3 Overheidsinvesteringen

In verhouding tot het bbp zijn de overheidsinvesteringen over de volledige beschouwde periode duidelijk gedaald. Na een piek van 5 % bbp in 1980 waren ze in 2014 nog slechts goed voor 2 % bbp. Die teruggang deed zich vooral voor tijdens de begrotingsconsolidatie van de jaren tachtig. Investeringen zijn uitgaven die in tijden van sanering relatief gemakkelijk kunnen worden afgeschaft. Sinds het einde van de jaren tachtig schommelt het investeringsniveau tussen 2 en 2,5 % bbp, een zeer laag niveau waarop moeilijk nog extra kan worden bespaard.

4.4 Overheidsschuld

Tijdens de verschillende saneringsperiodes werden ook maatregelen genomen die een rechtstreekse impact hadden op de overheidsschuld, zonder daarom het financieringsaldo van de overheid te beïnvloeden. Factoren die wél de schuld maar niet het financieringsaldo beïnvloeden, worden 'exogene' factoren genoemd.

Tijdens de saneringsperiode van de jaren negentig nam de overheid verschillende maatregelen om de schuldgraad te reduceren in het licht van de toetreding tot de monetaire unie. Zo besloot de overheid een aantal overheidsbedrijven te privatiseren ten bedrage van in totaal 2,6 % bbp. Op federaal niveau ging het met name om de (al dan niet gedeeltelijke) privatisering van sommige voorheen 'openbare kredietinstellingen' (de ASLK in 1993 en 1997, het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet in 1995

en 1996 en de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid in 1995), de gedeeltelijke privatisering van Belgacom in 1996 en de privatisering van een deel van de portefeuille van de Nationale Investeringsmaatschappij in 1994. Het Vlaams Gewest verkocht in 1997 participaties in de GIMV. De lokale overheid, van haar kant, deed datzelfde jaar een deel van haar deelname in het Gemeentekrediet van de hand. De federale overheid besloot bovendien ook minder deposito's aan te houden waardoor minder geld moest geleend worden door de Schatkist. Tijdens de periode 1993-1998 daalden de uitstaande deposito's met 2,6 % bbp. In 1996 en 1998 realiseerde de Bank overigens aanzienlijke meerwaarden naar aanleiding van de verkoop van goud tegen vreemde valuta's. Die meerwaarden werden aan de Staat gestort en grotendeels aangewend voor de terugbetaling van de deviezenschuld. Die transacties verlichtten de overheidsschuld met respectievelijk 2,5 en 1 % bbp in 1996 en 1998.

Tijdens de saneringsperiode van de jaren 2010 waren de exogene factoren voornamelijk het resultaat van, enerzijds, de nasleep van de financiële crisis en, anderzijds, de overheidsschuldencrisis in Europa. De meeste kapitaalinjecties in financiële instellingen vonden weliswaar plaats in 2008 en 2009. In 2011 kocht de federale overheid

Dexia Bank België (nadien omgedoopt tot Belfius) van Dexia voor 1,1 % bbp⁽¹⁾. Vanaf 2012 kon de overheid een deel van het kapitaal waarmee ze in volle crisis financiële instellingen had ondersteund, recupereren. Zo betaalde KBC in 2012 de federale overheid een bedrag van 1 % bbp terug; het Vlaams Gewest kreeg in 2013 van KBC een bedrag van 0,4 % bbp terugbetaald; in 2014 en de daaropvolgende jaren was dat 0,1 % bbp. In 2013 verkocht de federale overheid overigens ook haar belang in BNP Paribas Fortis (0,8 % bbp) en het leeuwendeel van haar belang in Royal Park Investments (0,2 % bbp). De Europese overheidsschuldencrisis sorteerde in de periode 2011-2014 een opwaarts effect op de schuld. De steunverlening aan Griekenland, via bilaterale leningen, en die aan het trio Griekenland, Ierland en Portugal via leningen aan de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFFS) tussen 2011 en 2014, enerzijds, en de kapitaalbreng in het ESM sinds 2012, anderzijds, deden de schuld in die periode met in totaal 2,8 % bbp toenemen.

5. Gevolgen van het saneringsbeleid

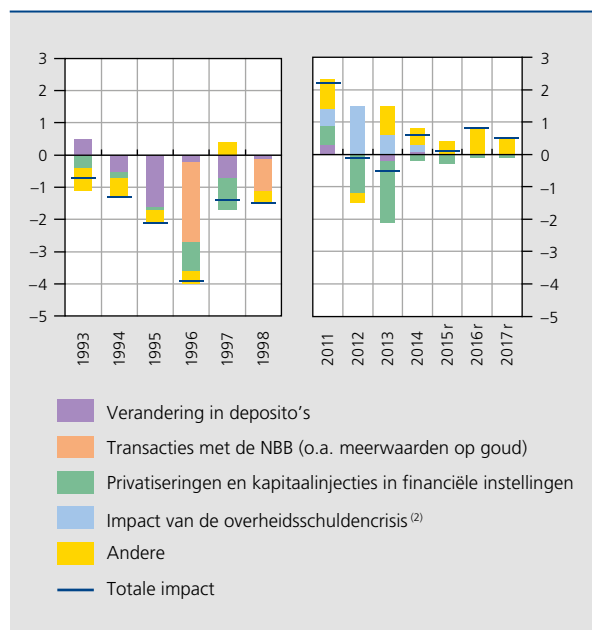
5.1 Impact op de overheidsschuld

Op het eerste gezicht lijkt het saneringsbeleid, wat het terugdringen van de Belgische overheidsschuld betreft, enkel vruchten te hebben afgeworpen tijdens de saneringsperiode van de jaren negentig. Tussen 1992 en 1998 daalde de schuld immers van 130,8 % bbp tot 118,6 % bbp, terwijl ze tussen 1981 en 1987, ondanks zware saneringsinspanningen, duidelijk bleef stijgen, van 87,1 % bbp tot 125,5 % bbp en ze, volgens de verwachtingen, tussen 2010 en 2017 zal oplopen van 99,5 % bbp tot 106,8 % bbp.

De analyse van de exogene en endogene factoren geeft nochtans een meer genuanceerd beeld van het verloop van de overheidsschuld.

In de jaren tachtig werd de overheidsschuld voornamelijk opgedreven door endogene factoren. De impact van de endogene verandering wordt bepaald door, enerzijds, het verschil tussen de impliciete rente op de schuld en de nominale groei van het bbp en, anderzijds, de omvang van het primair saldo. In de beschouwde periode lag de impliciete rente op de schuld, die gemiddeld 10 % bedroeg, aanzienlijk hoger dan de nominale groei van het bbp, die

GRAFIEK 11 IMPACT VAN DE EXOGENE FACTOREN OP DE OVERHEIDSSCHULD⁽¹⁾
(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

- (1) Bij gebrek aan gedetailleerde gegevens wordt de saneringsperiode van de jaren tachtig hier buiten beschouwing gelaten.
(2) Rechtstreekse impact van de leningen aan andere landen van het eurogebied (bilaterale leningen aan Griekenland en leningen via de EFFS) en van de kapitaalinjecties in het ESM.

(1) In het kader van de overheidsrekeningen 2014, die door het INR op 17 april 2015 werden gepubliceerd, werd 0,2 % bbp van dat bedrag geregistreerd als een kapitaaloverdracht met een rechtstreekse negatieve impact op het financieringssaldo van de overheid. De kapitaalinjectie in de restbank Dexia in 2012, ten belope van 0,8 % bbp, werd niet tot de exogene factoren gerekend, maar werd geregistreerd als een kapitaaloverdracht.

gemiddeld 6 % beliep, terwijl het primair saldo van de overheid negatief was. Vanwege de hoge rentelasten nam de overheidsschuld – via het begrotingssaldo – dan ook sneller toe dan het nominaal bbp, met een stijging van de schuldgraad tot gevolg.

Om een dergelijk rentesnieuwbaleffect te stoppen, is – de exogene factoren buiten beschouwing gelaten – een positief primair saldo vereist. Het was echter pas omstreeks het midden van de jaren negentig dat de overheid erin slaagde voldoende hoge primaire overschotten te boeken om het effect van de rentesnieuwbal te neutraliseren en het endogene traject van de overheidsschuld neerwaarts om te buigen. Dat werd voor de overheid enigszins vergemakkelijkt door de dalende impliciete rente op de overheidsschuld waardoor, gelet op de groei van de economische bedrijvigheid, het voor de stabilisering van de schuld vereist primair overschot terugliep. De exogene factoren droegen in die periode overigens bij tot de verlaging van de schuldgraad.

In de huidige saneringsperiode, behalve bij de aanvang ervan, is het nominaal bbp slechts in beperkte mate toegenomen. Derhalve is, ondanks een historisch lage impliciete rente op de overheidsschuld, een gering primair overschot vereist om de schuldgraad te stabiliseren. Mede door de

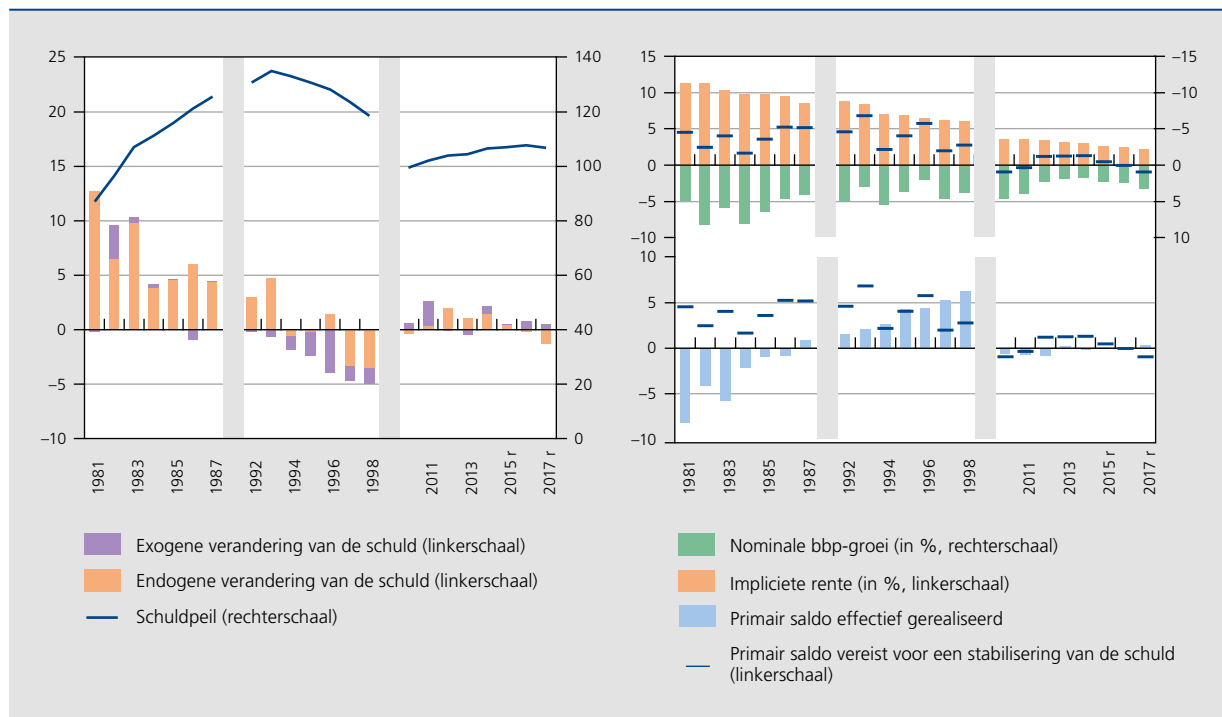
zwakke conjunctuur is het gevoerde saneringsbeleid ontoereikend gebleken om het primair saldo te verbeteren tot het voor de stabilisering van de schuldgraad vereiste niveau. De exogene veranderingen naar aanleiding van de financiële en overheidsschuldencrisis hebben de schuldgraad opnieuw doen stijgen. Een stabilisering dankzij een opleving van de economische bedrijvigheid wordt pas verwacht in 2017.

5.2 Impact op de rendementsverschillen voor overheidsleningen

Sinds het begin van de jaren tachtig zijn de lange-termijnrendementen op overheidsleningen wereldwijd aanzienlijk gedaald. In België daalden ze van ongeveer 12 % in 1980 tot 0,4 % in april 2015. Die daling kan weliswaar voor een deel worden toegeschreven aan de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, maar ook andere factoren hebben een belangrijke rol gespeeld. Om te beginnen is er de zogeheten Great Moderation, die verwijst naar een periode van toegenomen macro-economische stabiliteit, die duurde van het einde van de jaren tachtig tot 2006 en die werd gekenmerkt door een daling van de inflatie, een positieve en relatief stabiele economische groei en de overtuiging dat de economische cycli beter beheerst

GRAFIEK 12 DETERMINANTEN VAN HET VERLOOP VAN DE OVERHEIDSSCHULD

(in % bbp, tenzij anders vermeld)



Bronnen: INR, NBB.

konden worden. Voorts kwam aan het einde van de jaren negentig een mondiaal spaaroverschot tot stand. Na de financiële en economische crisis, ten slotte, werd de rente gedrukt door de invoering van niet-conventionele monetairbeleidsmaatregelen, de verzwakking van de potentiële groei en de vlucht naar veilige waarden. Hierbij valt wel op te merken dat tijdens de overheidsschuldencrisis, die in de loop van 2011 verscherpte, de rente op de Belgische overheidsschuld tijdelijk opveerde.

Het verloop van de rendementsverschillen van de lange-termijn overheidsleningen van de eurolanden ten opzichte van de Duitse Bund maakt het mogelijk de invloed van de mondiale factoren grotendeels te neutraliseren. Bij het analyseren van die verschillen hebben de nationale begrotingsindicatoren steeds een rol gespeeld, net zoals, onder meer, de liquiditeit van de verschillende markten en externe indicatoren zoals de handelsbalans en het saldo op de lopende rekening.

Tijdens de in dit artikel bestudeerde saneringsperiodes werd het verschil in rendement tussen de langlopende leningen van de Belgische Staat en de Duitse Bund telkens duidelijk kleiner. De timing van die verkleining verschilde echter van de ene periode tot de andere. Zo begon het ecart tijdens de saneringsperiode 1982-1987 pas flink af te nemen aan het einde van de periode. In 1993-1998 begonnen de rendementsverschillen reeds omstreeks het midden van de periode duidelijk te verkleinen als gevolg van de convergentie van de rendementen op overheidsobligaties in de aanloop naar de start van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie. Tijdens de huidige consolidatieperiode, ten slotte, werd het ecart eerst

groter als gevolg van de overheidsschuldencrisis, van ongeveer 50 basispunten begin 2010 naar een piek van bijna 300 basispunten eind 2011. Vanaf begin 2012 volgde dan een snelle daling. Derhalve is het rendementsverschil begin dit jaar verkleind tot ongeveer 20 basispunten. Een en ander lijkt erop te wijzen dat het saneringsbeleid de verkleining van de rendementsecarts in de hand heeft gewerkt.

Conclusie

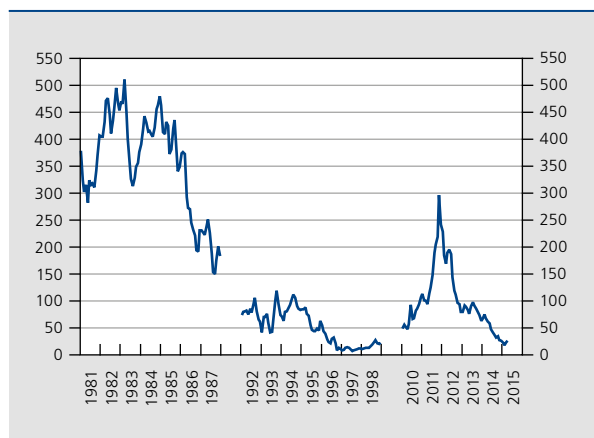
Dit artikel is een analyse van het saneringsbeleid van de Belgische overheidsfinanciën sinds het begin van de jaren tachtig. Op basis van het verloop van het structureel financieringssaldo worden drie consolidatieperiodes onderscheiden.

De eerste periode begon in 1982 en eindigde in 1987; initieel werd ze gekenmerkt door een recessie en grote onevenwichten in de Belgische economie, waaronder een omvangrijk financieringstekort van de overheid. De rigoureuze sanering die toen plaatsvond, was gebaseerd op een aanzienlijke vermindering van de uitgaven en een beperkte toename van de ontvangsten. Ook de tweede periode, die liep van 1993 tot 1998, begon met een recessie. De consolidatie die tijdens deze periode plaats had, verliep vooral via een verhoging van de ontvangsten, maar ook via een vermindering van de rentelasten die tevens gestimuleerd werd door een beleid gericht op de verlaging van de schuldgraad. De derde saneringsperiode, die in 2011 begon, volgde op de financiële en economische crisis. Tijdens deze consolidatieperiode werden aanvankelijk de ontvangsten verhoogd, maar vanaf 2015 ligt de klemtoon op het terugdringen van de uitgaven. Voorts zijn de rentelasten blijven teruglopen onder impuls van de daling van de rentevoeten.

Uit de analyse van het sinds het begin van de jaren tachtig gevoerde saneringsbeleid blijkt dat de begrotingsconsolidaties steeds aanvingen in periodes van laagconjunctuur. Ze zijn ook steeds gepaard gegaan met structurele hervormingen. Zo werd het concurrentievermogen hersteld en werd de werkgelegenheid gestimuleerd. Daarnaast werd ook aandacht besteed aan de betaalbaarheid van de sociale bescherming, meer bepaald via pensioenhervormingen.

Wat de huidige consolidatieperiode betreft, mag worden gesteld dat er weliswaar een zware saneringsinspanning wordt geleverd, maar dat die toch relatief beperkt blijft in vergelijking met die tijdens de twee vorige saneringsperiodes. De huidige begrotingsconsolidatie heeft evenwel in moeilijker omstandigheden plaats, gelet op de zwakkere potentiële groei, de zware fiscale en parafiscale druk,

GRAFIEK 13 RENDEMENTSVERSCHIL VAN DE BELGISCHE STAATSLENINGEN OP LANGE TERMIJN T.O.V. DE DUITSE BUND TIJDENS SANERINGSPERIODES (in basispunten)



Bronnen: IMF, Thomson Reuters Datastream.

het laag niveau van de overheidsinvesteringen en de oplopende vergrijzingskosten. Tot slot zij opgemerkt dat, in het kader van de aan de gang zijnde begrotingsconsolidatie, nog extra maatregelen moeten worden genomen om opnieuw een structureel begrotingsevenwicht te bereiken.

Bibliografie

- Adnet B. (2002), 'La sécurité sociale au service de l'assainissement des finances publiques et de l'emploi' in de Callataÿ et al., *Het einde van het budgettair tekort*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.
- Arcq E. (1993), 'Du pacte social au plan global', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1420-1421.
- Bisciari P., W. Melyn en L. Van Meensel (2014), 'Vooruitzichten inzake de financiën van de gemeenschappen en de gewesten', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 7-25.
- Boeckx J., N. Cordemans en M. Dossche (2013), 'Oorzaken en implicaties van een lage risicoloze rente', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 65-92.
- Coene L. en G. Langenus (2013), 'Belgium: promoting fiscal discipline in a federal system' in Kopitz G., *Restoring public debt sustainability*, Oxford University Press.
- Decoster A., M. Gérard en Ch. Valenduc (2002), 'Recettes publiques et politique fiscale' in de Callataÿ et al., *Het einde van het budgettair tekort*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.
- Dehaene J.L. (2012), *Memoires*, Uitgeverij Van Halewyck.
- De Ryck L. (2002), 'De methodologie' in de Callataÿ et al., *Het einde van het budgettair tekort*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.
- Descamps E. en E. Michel (2002), 'Finances publiques et emploi' in de Callataÿ et al., *Het einde van het budgettair tekort*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.
- Dury D. en L. Van Meensel (2008), 'Nut en doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 71-87.
- EC (2014), *Public finances in EMU*.
- Festjens M.J. (1993), 'De ontwikkeling van de Sociale Zekerheid tijdens de periode 1980-1990', in Frank M. et al., *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.
- FOD Financiën (1996), '*Het nieuwe Convergenceplan van België*', 19 december.
- Gérard M. en Ch. Valenduc (1993), 'Les recettes fiscales au cours des années 80', in Frank M. et al., *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.
- Heylen F., A. Hoebeeck en T. Buyse (2013), 'Government efficiency, institutions, and the effects of fiscal consolidation on public debt', *European Journal of Political Economy*, 31, 40-59.
- Hoge Raad van Financiën, *Jaarverslagen*, Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid'.
- NBB, *Jaarverslag*, jaargangen 1981 tot 2014.
- Nautet M. en L. Van Meensel (2011), 'Economische impact van de overheidsschuld', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 7-20.
- Piron D. (2013), 'Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique', *Documentatieblad van de FOD Financiën*, 73^e jaargang, nr. 3, 3^e kwartaal, 139-180.

Reynders P. (2002), 'Primaire uitgaven in de jaren negentig' in de Callataÿ et al., *Het einde van het budgettair tekort*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.

Vanneste J. en W. Moesen (1993), 'De ombuigingen in de gemeentefinanciën 1980-1990', in Frank M. et al., *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.

Van Rompuy V. (1993), 'Inleiding', in Frank M. et al., *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën.