

# HOE GOED ZIJN WE BEZIG<sup>(\*)</sup>

André Decoster | Hoogleraar aan het Centrum voor Economische Studiën van de KULeuven

Wat de regeringsvorming betreft, is de grote meerderheid van de burgers intussen afgehaakt. Maar over één zaak twijfelen de meeste mensen niet: “België heeft een probleem met zijn overheidsfinanciën: er is een gapend tekort in de begroting en de staatsschuld is torenhoog”. Dat het argument te pas maar vooral te onpas wordt gekoppeld aan een pleidooi voor een “grote staats-hervorming” heeft die opvatting bij veel mensen aangescherpt tot een kritiekloze stellingname dat ‘in dit land niets nog werkt’.

Tegen die achtergrond kwam de aankondiging dat het begrotingstekort lijkt mee te vallen, voor velen als een verrassing. Commentatoren reageerden onwennig, argwanend of met schampere kritiek. De verwarring werd nog groter toen, kort na die aankondiging van het ‘beter dan verwachte’ tekort, de Hoge Raad van Financiën haar rapport uitbracht met de begrotingsvooruitzichten. Daarin staan de knipperlichten wel (nog altijd) op rood. En ook een recente studie van het Planbureau schetst een somber beeld. De vraag ‘wie heeft hier gelijk?’ kon dan ook niet uitblijven.

Welnu, om een politieke evaluatie te maken van de huidige toestand van de Belgische openbare financiën is in elk geval nuance nodig. Die politieke evaluatie hangt immers samen met het soort tekort waarover men spreekt. De regering, de Hoge Raad van Financiën, en het Planbureau verwijzen elk op hun beurt naar een verschillend begrip van ‘tekort’.

Het tekort waar premier Leterme naar verwijst is het lopende of feitelijke tekort (weliswaar ‘verwacht’ voor 2011). Tot spijt van wie het benijdt, maar dat is inderdaad beter dan verhoopt. Het tekort van 6% in 2009 zou in 2011 al terug gebracht worden tot 3,6%. Dat is goed nieuws. Punt. De politieke evaluatie van deze puike prestatie is minder vanzelfsprekend, net omdat die meevaller in grote mate te danken is aan de conjunctuurherneming die sneller en krachtiger verloopt dan verwacht. Alleen moet men dan wel consequent zijn. Als men deze meevaller niet op het conto van deze regering van lopende zaken wil schrijven, dan kan men ook het snel oplopende tekort van -0,3% in 2007 tot -6% in 2009 niet in de schoenen van de beleidsmakers schuiven. Ik merk trouwens op dat hetzelfde geldt voor de

huidige schuldgraad van 97%. Die stond in 2007 nog op 84%, maar de sterke toename in 2008 had alles te maken met de redding van de banken. En de toename van 2009 is terug te brengen tot het door de zware recessie opgelopen tekort. De huidige schulden crisis zegt dus weinig over het gevoerde overheidsbeleid. Het is de rechtstreekse weergave van een bankencrisis. Daarom zijn het feitelijke tekort en de gestegen schuldgraad noch een bewijs dat ‘niets hier nog werkt’, noch een aanduiding dat we ‘goed bezig zijn’.

Een betere barometer voor hoe goed we bezig zijn, zijn de andere twee begrippen van begrotingstekort. Het eerste betreft het ‘structurele’ tekort dat o.a. verschijnt in het advies van de Hoge Raad van Financiën. Het is het tekort dat zich zou hebben voorgedaan indien er geen conjunctuurschommeling was geweest. In de berekening van het structurele tekort probeert men het effect van goede en magere jaren te neutraliseren. Ik schrijf ‘probeert’, omdat iets berekenen wat zich in de feiten niet heeft voorgedaan niet eenvoudig is. Daardoor durven de ramingen van het structureel tekort wel eens verschillen. Maar hoe dan ook: het structurele tekort was in 2009 behoorlijk

kleiner dan het feitelijke tekort (3,6% i.p.v. 6%). Dat is logisch aangezien de spectaculaire verslechtering in 2009 net te wijten was aan de dramatische wereldwijde inzinking. Maar - en dat is dan het slechte nieuws - net dat structurele tekort is ook niet echt verbeterd als we de verbetering in de conjunctuur weggommen: het nam slechts heel licht af van 3,6% in 2009 naar 3,4% in 2010.

In normale politieke omstandigheden is dit structurele tekort een betere maatstaf om beleid (en dus politici) te beoordelen. Het schakelt de factoren waarvoor de beleidsmakers weinig tot geen verantwoordelijkheid dragen uit. Met een regering van lopende zaken ligt dat natuurlijk moeilijker. Het structurele tekort kan immers enkel verbeteren als men écht beleid gaat voeren, en dat mag ze nu net niet. De repliek van de regering van lopende zaken aan N-VA was daarom terecht: “als dit gebrek aan verbetering van het structurele tekort irriteert, wel vorm dan een regering”.

Vorige week kwam plots nog een derde tekort op de proppen: een studie van het Planbureau berekende het ‘houdbaarheidstekort’. Ook al wordt het vaak verward met het structurele tekort, het is een heel ander concept, en nóg subtieler. In plaats van effecten weg te gommen, voegt het net zaken toe. Het berekent immers hoe het tekort zich in de (verre) toekomst zal ontwikkelen gegeven de toekomstige uitgaven en inkomsten. Het is hier dat bvb. verwachte pensioenuitgaven of medische

voortgang tot uiting komen, naast natuurlijk ook verwachte rente-en groeivoeten. De cruciale veronderstelling bij de berekening van dit tekort is dat we vermijden dat schuld explosief wordt. Dat is een subtiele veronderstelling omdat ze – in tegenstelling tot de populistische opvatting – hoe genaamd niet betekent dat we geen of nooit een tekort zouden mogen hebben. Het betekent zelfs ook niet dat we nu en zo snel mogelijk naar een evenwicht in de begroting terug zouden moeten. Het enige wat dit begrip uitdrukt is dat we ooit primaire surplusen moeten opbouwen om toekomstige uitgaven op te vangen.

Het is vreemd dat over deze berekening van het Planbureau zo geheimzinnig werd gedaan. Het concept werd reeds in de jaren negentig ontwikkeld om de lange termijn houdbaarheid van openbare financiën te becijferen, en wordt regelmatig door de Europese Commissie berekend en gepubliceerd, ook voor België. Daaruit blijken trouwens twee zaken. Ten eerste dat er inderdaad een houdbaarheidsprobleem is. Gegeven de uitgaven die ons te wachten staan, moeten we ons primair surplus met meer dan 6% van het BBP (of ongeveer 21 miljard €) verhogen om te vermijden dat de schuldratio onbeperkt zou blijven stijgen. Dat is zeker een ernstige ingreep die wellicht in grote mate langs de uitgavenkant zal moeten gebeuren en/of in elk geval een groot vraagteken zet bij eventuele beloften voor belastingverlagingen. Maar uit diezelfde berekeningen

van de Europese Commissie blijkt ook dat we – ook op dit vlak – (nog?) geen belabberd figuur slaan in een Europese vergelijking. Gemiddeld bedraagt dit cijfer 7,8% voor de 27 EU-landen. In de buurlanden Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk ligt de lat op respectievelijk 7,1%, 8,5% en 13,5% (vóór de ingreep door de regering Cameron welteverstaan). Zelfs in Duitsland moet het primair surplus nog met 4,5% omhoog om aan dit houdbaarheids criterium te voldoen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat deze relatief goede score natuurlijk wel te maken heeft met onze hoge belastingen die voor voldoende inkomsten zorgen. Er is dus wel degelijk werk aan de winkel voor een volwaardige regering.

Maar de échte politieke angel zit in het feit dat dit houdbaarheidstekort zich nagenoeg volledig voordoet bij de federale overheid en de sociale zekerheid. Dat is ook niet verwonderlijk als pensioenen, medische uitgaven en staatsschuld zich op dat niveau bevinden. Maar, zoals uitdrukkelijk gevraagd door de Hoge Raad en terdege becijferd door het Planbureau is het wel dé cruciale beperking die in acht moet genomen worden bij een eventuele herziening van de Financieringswet. Weinig van de voorstellen voor een herziening van de Financieringswet doorstaan voorlopig deze toets. Wel integendeel. Voorstellen voor meer fiscale autonomie, of een herziening van de dotaties kwamen er bijna altijd op neer dat de federale overheid financieel verder uitgekleeft wordt. En

als een echt en duidelijk voorstel tot responsabilisering, zoals een bijdrage van gemeenschappen en gewesten voor de pensioenen van hun ambtenaren en onderwyzend personeel, ter sprake komt, dan geeft niemand thuis. Nochtans zal ook een Copernicaanse omwenteling niet kunnen verhinderen dat Vlamingen, Walen en Brusselaars allemaal zwaar de dupe worden van een failliete federale overheid.