

De wortels van het kwaad

De Belgische overheidsfinanciën 1950 - 1980

Het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën publiceerde eind vorig jaar het vierde deel van de geschiedenis van de Belgische overheidsfinanciën; het boek behandelt de periode 1950-1980¹. Verschillende hoogleraren aan Belgische universiteiten en enkele hoge ambtenaren behandelen in 12 hoofdstukken de diverse facetten van deze ontwikkeling: de institutionele aspecten, de uitgaven en ontvangsten, de sociale zekerheid, de openbare schuld (inclusief een hoofdstuk over de kredieten bij de Nationale Bank), het stabilisatiebeleid, de overheidsbedrijven, de gemeentelijke en provinciale financiën, de 'koloniale' financiën (tot de onafhankelijkheid van Kongo in 1960). Het geheel wordt afgesloten met een onderzoek naar de determinanten van de ontvangsten en uitgaven.

Dit werk is niet alleen vanuit historisch oogpunt interessant. Het legt daarenboven de mechanismen bloot die aan de basis liggen van de zware begrotingsproblemen waarmee België aan het einde van de jaren tachtig nog steeds worstelt. De cijfers liegen er niet om. In de jaren vijftig was het niveau van de overheidsuitgaven lager dan in om het even welk ander EG-land, in 1980 bezette België de eerste plaats van de EG-6, en de tweede plaats van de EG-9 (na Denemarken). Aan de zijde van de ontvangsten is de verslechtering minder uitgesproken maar toch zeer duidelijk: laagste niveau in de jaren vijftig, derde van de EG-6 en vierde van de EG-9 in 1980.

Wat het begrotingstekort betreft had België reeds een weinig benijdenswaardige positie aan het begin van de periode (vierde van de EG-6); in 1980 is het netto financieringssaldo er hoger dan in om het even welk ander EG-land (zowel met betrekking tot de zes als de negen). De overheidsschuld ten slotte is steeds hoger geweest dan in de meeste andere EG-landen; in 1955 had alleen het VK een hogere ratio, in 1980 deed alleen Ierland het nog slechter². De rentesneeuwbal is echter in België pas in de jaren tachtig goed gaan rollen.

Het is wat ironisch dat de begrotings-toestand pas echt uit de hand begon te lopen rond het eindjaar van dit historische overzicht. Tussen 1979 en 1981 verdubbelde het begrotingstekort³ en werd praktisch de gehele stijging van de

overheidsontvangsten in beslag genomen door de toeneming van de rentelasten. Deze periode wordt dikwijls afgeschilderd als 'het zwarte gat' in de Belgische overheidsfinanciën en de (kortstondige) regeringen die toen het land bestuurden lijken voor eeuwig besmeurd met een odium van laksheid. Dit is gedeeltelijk onterecht. Wat in 1980 en 1981 gebeurde was gewoon het openbarsten van een etterbuil; de punctie werd kracht bijgezet door de zeer ongunstige conjunctuur en de omhoogschietende interestvoeten. De geschiedenis die hier voorligt toont echter ten overvloede aan dat de wortels van het kwaad grotendeels in de jaren zestig en zeventig moeten worden gezocht. In wat volgt zullen we het dan ook vooral hebben over de verschillende uitgavenmechanismen die het onheil aangericht hebben.

De uitgavenmechanismen

De Belgische overheidsuitgaven stegen in verhouding tot het bnp van 28,5% in 1957 tot 57,5% in 1980; gemiddeld stegen ze 2,2% sneller dan indien ze dezelfde procentuele groei als het bnp gekend hadden. In nevenstaande tabel wordt de overschrijding voor verschillende deelperiodes beschouwd en ook voor enkele afzonderlijke functionele uitgaven categorieën.

Dit laat ons toe de 'motoren' van de overdreven uitgavenstijging te identificeren. Over de gehele periode beschouwd is het vooral de rubriek sociale voorzieningen die de doorslag geeft. De uitbreiding van de sociale zekerheid (en het gebrek aan correcties tijdens de jaren van olopemde werkloosheid en trage economische groei) verklaart de helft van de groei van de overheidssector. De functie onderwijs komt op de tweede plaats en is tijdens de periode 1968-1974 zelfs doorslaggevend. Verkeer is nooit echt determinerend maar stijgt toch gestaag sneller dan het bnp. De stijging van de 'niet toe te wijzen' uitgaven wordt vooral bepaald door de rentelasten op de overheidsschuld. De overschrijding in vergelijking met de bnp-toeneming wordt hier slechts aan het einde van de jaren zeventig belangrijk

Tabel. Afwijking tussen de feitelijke groei van enkele uitgaven categorieën en groei in hetzelfde tempo als het bnp^a

| | 1957-68 | 68-74 | 74-80 | 57-80 |
|---------------------------------|---------|-------|-------|-------|
| Totaal | 1,4 | 0,8 | 2,8 | 2,3 |
| Soc. voorz. | 0,7 | 0,4 | 1,3 | 1,1 |
| Onderw. en cult. | 0,3 | 0,7 | 0,3 | 0,5 |
| Verkeer | 0,3 | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| Niet toe te wijzen ^b | - | - | 0,4 | 0,1 |
| Andere | 0,1 | -0,3 | 0,4 | 0,1 |

a. Jaarlijks gemiddelde uitgedrukt in procenten van het gemiddelde bnp van de periode.

b. Interest overheidsschuld en dotaties aan lagere besturen.

Bron: M. Frank, A la recherche des déterminants des dépenses et des recettes publiques, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, *Geschiedenis van de openbare financiën in België - deel IV. De periode 1950-1980*, tabel 1.3.2., blz. 1003.

en zal in de jaren tachtig alle aandacht naar zich toe trekken.

Deze vier uitgavenposten verklaren bijna volledig de toeneming van het overheidsbeslag. De evolutie van de meeste andere functionele rubrieken volgt de toeneming van het bnp vrij getrouw. Op te merken valt wel dat de nationale defensie heel wat trager toeneemt dan het bnp.

We hebben een overeenkomstige analyse gedaan voor de periode 1980-

1. Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, *Geschiedenis van de openbare financiën in België - deel IV. De periode 1950-1980*, Uitgeverij Bruylant, Brussel, 1988, 1099 blz. Overzicht van de opgenomen bijdragen:

- Ch. Depoortere en E. Krings, Institutionele ontwikkelingen;
- M. Frank, Evolution des finances publiques: vue globale;
- Ch. Depoortere, Rijksuitgaven;
- L. De Ryck, Rijksontvangsten;
- V. Van Rompuy & A. Vleminckx, De staatschuld in België;
- P. Petit, Le recours du secteur public à la Banque Nationale de Belgique;
- R. Boelaert, Het budgettaire beleid;
- M. Van Audenhove, Statut financier des communes et des provinces;
- M. Delhuyenne, M.J. Festjens, A. Berckmans en H. De Lange, De sociale zekerheid;
- R. Robert, F.X. de Donnée, M. Marchand en H. Tulkens, Entreprises et services publics: évolution institutionnelle générale et dix-huits études de cas;
- M. Zimmer, Les finances coloniales jusqu'en 1960 et leurs conséquences;
- M. Frank, A la recherche des déterminants des dépenses et des recettes publiques. De eerdere boekdelen werden gepubliceerd in 1950 (de periode voor de eerste wereldoorlog) en 1955 (de periode 1918-1940).

2. Deze gegevens worden ontleend aan het inleidende hoofdstuk van M. Frank, Evolution des finances publiques: vue globale, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, op. cit., blz. 161-185.

3. Het netto financieringssaldo van de totale overheid (centraal, lagere besturen en sociale zekerheid) bereikte in 1981 16,2% van het bnp vergeleken met 8,9% in 1979 en 4,2% in 1974.

1987 (op basis van een economische indeling der overheidsuitgaven). De totale overheidsuitgaven stegen precies even snel als het bnp⁴. De toeneming van de rentelasten was echter gemiddeld 0,8% hoger dan de proportionele stijging. Andere uitgaven werden hierdoor verdrongen. Dit was in het bijzonder het geval voor de personeelsuitgaven en vooral voor de investeringsuitgaven die thans een bijzonder laag peil bereiken⁵.

We gaan nu wat nader in op de determinanten van de categorieën die als motor gediend hebben voor de overdreven uitgavenstijging. Vooreerst de *sociale voorzieningen*, die hoofdzakelijk thuishoren in het stelsel van sociale zekerheid. Een zeer lang hoofdstuk behandelt op indringende wijze de institutionele en economische elementen, die de ontwikkeling van de Belgische sociale zekerheid bepaald hebben⁶. De essentiële determinanten die de uitgaven van de sociale zekerheid bepalen zijn enerzijds het aantal uitkeringsgerechtigden en anderzijds de evolutie van de aanspraken per gerechtigde. Het aantal gerechtigden is in de regeling voor werknemers betrekkelijk traag toegenomen (met gemiddeld 1,6% per jaar), onder meer als gevolg van de daling van de geboortecijfers vanaf 1965. In de zelfstandigenregeling daarentegen is het aantal gerechtigden met gemiddeld 5% per jaar gestegen, wat vooral te wijten is aan het feit dat de pensioenregeling voor zelfstandigen pas in 1956 van start ging. Hierdoor kwamen veel, relatief oude zelfstandigen, in het stelsel van sociale zekerheid terecht en maakten reeds enkele jaren later aanspraak op een pensioen.

De verhouding tussen het aantal gerechtigden en het aantal bijdrageplichtigen is dan ook vooral in de zelfstandigenregeling drastisch gestegen (van 0,6 in 1960 tot 2,6 in 1980); de toeneming vond vooral plaats in de jaren zestig. Ook in de werknemersregeling ontwikkelde de bewuste verhouding zich ongunstig (van 2,5 in 1955 tot 2,9 in 1980), maar de verslechtering was hier veel minder indrukwekkend en in belangrijke mate te wijten aan de werkgelegenheids crisis van de jaren zeventig.

Een tweede belangrijke determinant van de sociale-zekerheidsuitgaven is de toeneming van de gemiddelde aanspraken per gerechtigde. In de werknemersregeling stegen deze aanspraken tegen constante prijzen gemiddeld met 5,8% en in de regeling voor zelfstandigen met 7,1%, terwijl de economische groei gemiddeld slechts 3,8% bedroeg. We kunnen deze onrustbarende ontwikkeling nog beter localiseren; de sterkste stijging van de 'prijs' van de aanspraken deed zich voor in de ziekteverzekering⁷ en de kostenstijging was het meest uitgesproken tijdens de

eerste helft van de jaren zeventig⁸. Het is dan ook zonder meer duidelijk dat het onverantwoorde uitgavenbeleid van de vroege jaren zeventig een zware hypothec geleegd heeft op de Belgische sociale zekerheid. Dit beleid hield onder meer in het 'welvaartsvast' maken van allerlei uitkeringen en het wegwerken van 'discriminaties' tussen uitkeringen voor loontrekkenden en zelfstandigen zonder dat ook de bijdragen van beide categorieën op elkaar afgestemd werden.

Deze uitspattingen werden slechts zeer gedeeltelijk weggewerkt tijdens de volgende jaren⁹. Aan het einde van de jaren tachtig zit België dan ook nog altijd opgezaald met een sociale-zekerheidsstelsel dat slechts financieerbaar is bij een zeer hoge economische groei en een stelselmatige uitbreiding van de werkgelegenheid. Vooral de ziekteverzekering weet, na ontelbare saneringsplannen en ronde tafelconferenties, nog altijd niet van welk hout pijlen te maken. Ook het Belgisch stelsel van werkloosheidsverzekering blijft een der meest genereuze van de westerse wereld.

Een tweede uitgavencategorie die systematisch sneller toegenomen is dan het bnp is *onderwijs*. Zowel de sterk gestegen scholingsgraad als de stijging van de kosten per leerling liggen aan de basis van de overschrijding. De deelname aan het onderwijs is zowel sterk toegenomen voor de 12 tot 17-jarigen (van 66% in 1956 tot 90% in 1980) als voor de 18 tot 24-jarigen (van 8 tot 23%). Een dergelijke evolutie heeft zich ongetwijfeld ook in verschillende andere Europese landen voorgedaan. Het is spijtig dat in het boek geen internationale vergelijkingen ter zake opgenomen zijn. De kosten per leerling zijn (in reële termen) meer dan verdubbeld tussen 1960 en 1980. Alhoewel ook hier geen vergelijkbare cijfers voor andere landen vermeld worden, is het ongetwijfeld zo dat de kosten per leerling in België sneller toegenomen zijn dan in het buitenland. De kosten werden immers opgedreven door de zorg om de levensbeschouwelijke en communautaire evenwichten te bewaren. Het sluiten van het beruchte 'schoolpakt' in 1958¹⁰ was daar een sprekend voorbeeld van.

De functie *verkeer* wordt beheerst door de wegenbouw. De uitgaven voor wegwerken zijn tussen 1955 en 1980 (steeds in reële termen) met een factor 14 toegenomen. De aanleg van enkele belangrijke autosnelwegen heeft hierbij uiteraard zwaar gewogen. Op zichzelf beschouwd waren deze infrastructuurwerken uiteraard noodzakelijk. Iedere toerist merkt echter in één oogopslag dat de uitvoering goedkoper had gekund¹¹.

Een laatste categorie uitgaven die we wat nader beschouwen zijn de *subsidies*

aan ondernemingen. In verhouding tot het bnp zijn deze toegenomen van 2,4% in 1955 tot 8,6% in 1980¹². In de meeste analyses krijgen ze echter minder aandacht omdat ze verspreid zijn over verschillende economische en functionele groepen en omdat ze voor een deel gebudgetteerd zijn. In een andere studie zijn we uitgebreid ingegaan op deze uitgaven¹³. Het is vooral belangrijk op te merken dat deze rubriek overheerst wordt door subsidies aan overheidsbedrijven (in feite vooral dekking van tekorten) en door de steun aan de z.g. nationale sectoren (vooral steenkool, staal en in mindere mate textiel en scheepsbouw). De subsidies aan de privé-bedrijven buiten de nationale sectoren maakten in 1975 slechts 14% van het totaal uit. Men zou dus kunnen zeggen dat de Belgische overheid vooral zichzelf gesubsidieerd heeft. De overheidssteun aan de privé-bedrijven stricto sensu (vooral toelagen in het kader van de expansiewetgeving) zijn zeker geen belangrijke oorzaak geweest van het toenemende overheidsstekort.

4. Tussen 1980 en 1981 stegen de overheidsuitgaven in verhouding tot het bnp van 57,5 tot 63%, maar tijdens de volgende zes jaar werd deze toeneming ongedaan gemaakt.

5. In 1988 bedroeg de kapitaalvorming van de Belgische overheid naar schatting slechts 1,7% vergeleken met 2,8% voor het Europa van de 12. Zie *Economie européenne*, november 1987.

6. Delhuyenne e.a. In wat volgt baseren we ons ook op R. Boelaert, De financiële toestand van de Belgische sociale zekerheid, *Tijdschrift voor Economie en Management*, 1976, nr. 4.

7. De kostprijs per geneeskundige verstrekking steeg met gemiddeld 7,4% in de werknemersregeling en met 12,4% in de regeling voor zelfstandigen.

8. Tussen 1970 en 1975 stegen de eenheidskosten van de totale sociale zekerheid met 7,4% in de werknemersregeling en met 11,2% in de regeling voor zelfstandigen.

9. Zo werd de welvaartsvastheid progressief afgebouwd vanaf 1976 en heeft men het remgeld op sommige geneeskundige verstrekkingen (zoals kinesie-therapie) fors verhoogd.

10. Het schoolpakt voorziet onder andere dat de overheid de uitgaven van het 'vrije' (hoofdzakelijk confessionele) onderwijs voor een groot deel voor haar rekening neemt. Dit leidde tot compenserende eisen van het 'officiële' onderwijs met als gevolg een escalatie van de onderwijsinstellingen. Ook het communautaire opbod leidde tot gelijkaardige mechanismen. De toewijzing van de onderwijsbevoegdheid aan de (Vlaamse en Franstalige) gemeenschappen zou althans deze laatste factor moeten neutraliseren.

11. Zo is België een van de weinige landen waar de autosnelwegen over de gehele lengte verlicht worden.

12. M. Frank, A la recherche des déterminants des dépenses et des recettes publiques, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, op. cit., tabel 2.4.1, blz. 1021.

13. Zie R. Boelaert, Overheid en onderneming, *Tijdschrift voor Economie en Management*, 1988, nr. 3-4.

Institutionele oorzaken

We wezen reeds op de desastreuze invloed van de levensbeschouwelijke en communautaire 'evenwichten' op de onderwijsuitgaven. Ook andere uitgavencategorieën werden er echter door beïnvloed. Zo leidde de aanleg van een autosnelweg die vooral een regio doorkruiste tot eisen voor compenserende infrastructuurwerken in het andere gewest, zelfs indien daar geen economische noodzaak voor was. Ook de steun aan bedrijven kan niet los gezien worden van de communautaire invloeden. Meer bepaald werd de steun aan de (hoofdzakelijk Waalse) staalindustrie gezien als een compensatie voor de subsidies aan de (Vlaamse) steenkoolbedrijven. Zelfs de bouw van ziekenhuizen (met inbegrip van hun zeer dure infrastructuur) werd zeer zorgvuldig ideologisch en communautair afgewogen.

Ook de politieke instabiliteit heeft zeker bijgedragen aan de overdreven uitgavengroei. Tijdens de periode 1950-1980 kende België niet minder dan 26 regeringen en het parlement werd gemiddeld om de 2,5 jaar ontbonden. De opeenvolgende verkiezingsbeloften en regeringsverklaringen bevatten ieder een aantal 'toegevingen en verworvenheden' die extra uitgaven impliceerden¹⁴.

Ten slotte werden vooral tijdens de jaren zeventig de economische referentiepunten van de begroting (economische groei, werkloosheid, rentestand) bijzonder optimistisch ingeschat. Wat de eerste twee determinanten betreft geeft het boek een aantal treffende illustraties¹⁵. Bij het opstellen van de begrotingen van 1975 tot 1980 raamde men de economische groei gemiddeld op 3%, terwijl de effectieve groei slechts 2% bedroeg. De werkloosheid werd gemiddeld op 225.000 geraamd, maar in werkelijkheid bedroeg ze 355.000. Aangezien een extra werkloze de schatkist ongeveer 500.000 frank per jaar kost, leidde deze onderschatting alleen al tot een jaarlijkse 'tegenval' van 65 miljard frank. Pas vanaf 1985 sluiten de economische prognoses beter aan bij de werkelijkheid.

De gevolgen

Een eerste gevolg van de verslechterende overheidsfinanciën was het kortschieten van het macro-economische stabilisatiebeleid¹⁶. Aan het einde van de jaren vijftig voerde de overheid nog wel een gecoördineerd expansiebeleid, wat de recessie van 1958-1959 zeker verzacht heeft. Tijdens de periode 1960-1974 was de begroting echter veel te expansief in het licht van het

zeer gunstige economische klimaat. De korte-termijnbewegingen van het begrotingsbeleid hadden trouwens dikwijls een pro-cyclisch karakter. Alleen het instrument overheidsinvesteringen werd nu en dan op een effectieve manier gebruikt. Vanaf 1975 was er van een actief stabilisatiebeleid steeds minder sprake. De overheid werd overweldigd door de toenemende financieringsmoeilijkheden en trachtte vooral via belastingverhogingen de schade te beperken. En dat terwijl in andere landen het belastinginstrument met succes aangewend werd om de economie op te krikken. Ook op de overheidsinvesteringen werd aan het einde van de periode steeds meer de rem gezet.

Een tweede gevolg was de toenemende collectieve druk. Deze steeg van 24% van het bnp in 1955 tot 43% in 1980. Deze drukverhoging werd (in tegenstelling tot de meeste andere landen) uitsluitend toegespitst op de directe belastingen en sociale bijdragen. Het gevolg hiervan was dat België (samen met Nederland en sommige Scandinavische landen) in 1980 een van de hoogste marginale tarieven voor de inkomstenbelasting kende. Dit leidde onder andere tot grote bloei van het zwarte circuit en een groeiende desinteresse van buitenlandse investeerders. Tussen 1980 en 1985 is deze 'fiscaliteitshandicap' nog zwaarder gaan wegen en pas tijdens de laatste paar jaar wordt deze tendens enigszins omgevoerd¹⁷.

In de inleiding hebben we reeds vermeld dat, ondanks deze fiscale escalatie, het begrotingstekort aan het begin van de jaren tachtig een recordhoogte bereikte. De pogingen om dit tot een redelijker niveau terug te brengen werden bemoeilijkt door het terugkoppelmecanisme tussen rentelasten en begrotingstekort. Aangezien de collectieve druk reeds een onaanvaardbaar hoog peil bereikt had kon de overheid niets anders doen dan meedogenloos te bezuinigen op de 'niet-rente-uitgaven'¹⁸. Hierbij werden essentiële overheidsfuncties niet ontzien. De halvering van de overheidsinvesteringen (in reële prijzen) tijdens de jaren tachtig leidde tot een gebrekkig onderhoud van de weg- en spoorweginfrastructuur en bezorgde België een achterstand inzake telecommunicatiediensten. De blokkering van de ambtenarensalarissen had een groeiende onderbetaling van het overheidspersoneel tot gevolg, wat de kwaliteit van het korps uiteraard niet ten goede gekomen is. De steeds luider klinkende eisen van ambtenaren die zeer lastige en/of gevaarlijke taken uitoefenen (politie-agenten, gevangenisbewaarders, verplegend personeel) illustreert dat de limiet hier bereikt is.

Uiteindelijk is het niet overdreven te stellen dat het losbandige begrotings-

beleid (vooral in de sociale sector) in de jaren zestig en zeventig een ware ravage heeft aangericht, die tot diep in de jaren tachtig sporen nalaat.

R. Boelaert

Directeur Economisch Departement en Studiën, Fabrimetal, Brussel en docent Overheidsfinanciën aan de Economische Hogeschool Limburg. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

14. Ch. Depoortere, Rijksuitgaven, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, op. cit., blz. 248.

15. Idem, tabel 3.2, blz. 247.

16. R. Boelaert, Het budgettaire beleid, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, op. cit., blz. 525-534.

17. De belastinghervorming van 1989 is hier van het sprekendste voorbeeld. De maximale marginale belastingvoet wordt teruggebracht van 71 tot 55% en de z.g. solidariteitsbijdrage op de inkomens van meer dan 3,2 miljoen frank (die de totale marginale heffing inclusief de sociale-zekerheidsbijdrage kon doen oplopen tot 85%) wordt afgeschaft.

18. De niet-interest uitgaven zijn in verhouding tot het bnp teruggevallen van 56% in 1981 44% in 1988, of wel ongeveer het niveau van 1974.