

## Falend saneringsbeleid

*J. Vuchelen, Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Uitgeversbedrijf Tijd NV, Antwerpen, 1990, 399 blz.*

Net zoals de meeste geïndustrialiseerde landen werden Nederland en België sedert het midden van de jaren zeventig geconfronteerd met een ontsporing van de overheidsfinanciën. Over de laatste tien tot vijftien jaar werden in beide landen dan ook diverse pogingen ondernomen om de openbare financiën te saneren. Na ruim een decennium saneringsbeleid maken economen een balans op. In Nederland deden dat bijvoorbeeld J. Toirkens en C.A. de Kam en J. de Haan<sup>1</sup>. Voor België deed dat professor Jef Vuchelen (verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel), ongetwijfeld een van de scherpzinnigste analisten van het begrotingsbeleid in België. Zijn kritische ingesteldheid gekoppeld aan deskundigheid en creatief denken resulteert doorgaans in originele en levenswaardige bijdragen. Onderhavig boek, waarin de auteur poogt een verklaring aan te reiken voor de relatief beperkte resultaten van het saneringsbeleid in België in de jaren tachtig, kunnen we een typisch 'Vuchelen-produkt' noemen, dat niet alleen voor Belgische maar ook voor Nederlandse bewindslieden en economen interessante ideeën en opmerkingen bevat.

### Overheidsinterventie

Het boek is opgebouwd uit drie delen die elk afzonderlijk kunnen worden gelezen. Om de centrale stelling te ondersteunen start Deel I met een overzicht van de overheidsinterventie. Het heeft tot doel de fundamentele krachten aan te duiden die aan de basis liggen van de overheidsinterventie en de groei hiervan. De auteur bestudeert onder meer de wijze waarop de overheid functioneert, de besluitvorming, de determinanten van de vraag naar en aanbod van overheidsinterventie, de diverse vormen die de tussenkomst van de overheid kan aannemen, alsook de effectiviteit en de efficiëntie van die interventie. Dit overwegend theoretische deel brengt weinig of geen

nieuwe inzichten voor de gespecialiseerde lezer. Het lijkt ook niet volledig te zijn, hoewel de auteur dit allicht ook niet ambieerde. Het illustreert wel overduidelijk de minimalistische visie van de auteur op de rol van de overheid in het economische gebeuren. Die opvatting moet in het oog worden gehouden bij het beoordelen van de toekomstvisie van de auteur voor de Belgische overheidsfinanciën.

### Van kwaad tot erger

Een beknopt overzicht van de evolutie van de Belgische overheidsfinanciën en van het gevoerde beleid wordt gegeven in Deel II. De klemtoon ligt hierbij vooral op de periode die volgt op de eerste oliecrisis. Uit die historische analyse blijkt dat de wortels van de problemen met de overheidsfinanciën in België te situeren zijn in de jaren vijftig en zestig. De beleidsomschrijving maakt duidelijk dat de problemen met de openbare financiën tijdig werden onderkend maar dat de maatregelen laattijdig werden genomen en niet in verhouding stonden tot de omvang van de problemen. Bovendien verdoezelde de uitzonderlijk sterke en langdurige economische groei de omvang van de ontsporing van de overheidsfinanciën. Nadien veranderde dit en geraakte de verslechtering van de toestand van de Belgische overheidsfinanciën niet onverwacht in een angstwekkende stroomversnelling. De initiële reactie van de Belgische beleidsvoerders op de eerste olieschok (1973-1976) behoorde weliswaar tot de betere van Europa, zoals de auteur terecht beklemtoont. Nadien ging het beleid echter volledig uit de bocht. Vanaf 1976 tot en met 1981 bleven de bewindslieden zonder reactie en lieten de interne dynamiek van de openbare financiën onverstoord haar gang gaan. Met als gevolg dat de onevenwichtigheden in de Belgische economie zich opstapelden.

De kentering kwam in 1982 toen onder externe druk een radicale beleidsomgeving werd doorgevoerd. Dit herstelbeleid, zoals het in België wordt genoemd, heeft ongetwijfeld een aantal doelstellingen gerealiseerd. De economische groei is opnieuw vergelijkbaar met deze in de buurlanden, de lopende rekeningen vertonen een surplus, de concurrentiepositie is hersteld en de financiële positie van de bedrijven verbeterde aanzienlijk. Op het vlak van de overheidsfinanciën was het beleid beduidend minder succesvol.

De periode na 1982 bestempelt de auteur als het vermijden van de fatale financiële ontsporing door het stabiliseren van het begrotingstekort. Van een structureel en ingrijpend omvangingsbeleid was volgens Vuchelen helaas weinig sprake, zoals hij uitvoerig argumenteert in het laatste deel van het boek waarin het gevoerde bezuinigingsbeleid wordt geëvalueerd en wordt gepeild naar het perspectief voor de jaren negentig. De hoofdstukken in dit deel behoren zonder twijfel tot de best geslaagde van het boek.

### Falend saneringsbeleid?

Tussen 1981 en 1990 werd volgens officiële bronnen op de Belgische overheidsbegroting voor ruim Bf 1.400 miljard 'bespaard'. Dit bedrag stemt overeen met ongeveer 40% van het bbp van 1981 of twee derde van de totale overheidsuitgaven in 1981. Ondanks de betrekkelijk zware inleveringen en opofferingen die werden gevraagd aan de bevolking zijn de resultaten van het saneringsbeleid relatief beperkt gebleken. Het begrotingstekort is vandaag nog te hoog (namelijk 6% van het bbp) en de openbare schuld verdrievoudigde over diezelfde periode en bedraagt nu nagenoeg 130% van het bbp, waarmee het land zich op een eenzame hoogte bevindt binnen de EG. Volgens Vuchelen is er in een saneringsbeleid geen plaats voor improvisatie. Zowel het uiteindelijke streefdoel als de wijze waarop en de snelheid waarmee dit zal worden bereikt, dienen uitdrukkelijk en bij voorbaat te worden bepaald. Dit vereist echter de aanwezigheid van een

1. J. Toirkens, *Schtijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Kluwer, Deventer, 1990; C.A. de Kam en J. de Haan, *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Academic Service, Schoonhoven, 1991.

visie op de overheidsinterventie en het hanteren en formuleren van normen. De centrale stelling die Vuchelen verdedigt is dat de afwezigheid van een welomschreven, toekomstgerichte visie op de rol van de overheid in het economische en maatschappelijk leven en het ontbreken van concrete richtsnoeren voor het beleid de bepalende factoren zijn geweest voor het relatieve falen van het Belgische saneringsbeleid in het voorbije decennium.

Doordat het saneringsbeleid gespeend was van een toekomstvisie op het overheidsoptreden kon het niet succesvol zijn en vertoonde het vier typische beleidszwakheden:

- ontbreken van normen: hierdoor was het mogelijk om van streefdoel te veranderen, hetgeen herhaaldelijk werd gedaan in de jaren tachtig, waardoor financiële beperking werd omzeild en meer ingrijpende maatregelen niet nodig bleken (de auteur formuleert overigens pertinente kritische opmerkingen op de diverse gehanteerde doelen);
- toespitsing van de sanering op het begrotingstekort als surrogaat voor de optimale interventie, waardoor een randvoorwaarde werd gepromoveerd tot 'het' streefdoel van het saneringsbeleid;
- overdreven aandacht voor de korte termijn: hierdoor werden besparingen gedefinieerd in termen van vermindering van het overheidstekort en werden budgettaire technieken gebruikt gericht op een korte-termijnopbrengst (zoals het onderschatten van de uitgaven en overschatten van de inkomsten, debudgettering, verschuiven van inkomsten en uitgaven, intren op kapitaalvoorraad, enzovoort) en werd veel energie en inventiviteit besteed aan tijdelijke of eenmalige oplossingen;
- onderschatting van de dynamiek van de openbare financiën, waardoor systematisch 'foutieve' voorspellingen voor het tekort werden gemaakt.

### Welk toekomstperspectief?

In het laatste hoofdstuk wijst Vuchelen op de nood van verdere en ingrijpender saneringen en schetst hij de krachtlijnen van een saneringsplan voor de jaren negentig. Zijn uitgangspunt hierbij is dat de "grenzen van de traditionele saneringsoperaties zijn bereikt. Het dor hout en de wildgroei in de overheidsuitgaven zijn reeds lang weggesneden". In de

plaats van de 'horizontale' saneringen van de jaren tachtig, waarbij de overheidsinterventie marginaal werd beperkt, dient volgens hem het saneringsbeleid van de jaren negentig van het 'verticale' type te zijn, hetgeen inhoudt dat de overheid zich terugtrekt uit bepaalde domeinen. In zijn plan moeten bezuinigingen in de eerste plaats worden gezocht in de overdrachten aan de bedrijven en in de sociale zekerheid.

### Conclusie

Op een werk van dergelijke omvang en draagwijdte kan uiteraard veel worden aangemerkt. Het ligt echter niet in mijn bedoeling luizen te zoeken in andermans pels. Sommigen zullen allicht opwerpen dat de auteur teveel aandacht heeft besteed aan theoretische achtergronden en feitelijke ontwikkelingen die weinig of geen nieuwe inzichten aanbrenge. Vermits dit werk in de eerste plaats echter toch bedoeld is voor

een breed publiek is de benadering begrijpelijk en verdedigbaar. Wel is het jammer dat de uitwerking van een mogelijke strategie voor de toekomst beperkt blijft tot een aanstippen van de brede contouren.

De kracht van het boek schuilt mijn inziens in het presenteren van een heldere, goed geschreven en statistisch onderbouwde analyse van het dusverre gevoerde bezuinigingsbeleid in België. Daarnaast is het de verdienste van de auteur dat hij niet schroomt klare, vaak controversiële, standpunten in te nemen. Met zijn twee luiken, informatiebron en toekomstvisie, vormt het boek een niet te negeren vertrekpunt voor het beleid, dat willens nillens gericht zal moeten zijn op een structurele sanering van de Belgische begroting.

### Servaas Deroose

De auteur is werkzaam bij de Europese Commissie in Brussel.