



## Federaal Planbureau

Kunstlaan 47-49  
B-1000 Brussel  
tel.: +32 2 507.73.11  
fax: +32 2 507.73.73  
e-mail: [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)  
<http://www.plan.be>

*Herziening van het Belgisch budgettair federalisme:  
vragen omtrent de budgettaire houdbaarheid en  
omtrent budgettair beleid en economische cyclus,  
M. Saintrain, Working Paper 23-10, November 2010*

### Executive summary

## Herziening van het Belgisch federalisme en budgettaire houdbaarheid : belangrijke implicaties

*In België heeft de crisis, net zoals in andere landen, het risico doen toenemen dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het gedrang komt<sup>1</sup>: de stijging van het structureel tekort, de toename van de schuld en de aanzienlijke kosten van de vergrijzing maken een beleid dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën herstelt noodzakelijk. In deze studie onderzoekt het FPB de mogelijke gevolgen van de herziening van het Belgisch budgettair federalisme<sup>2</sup>, die nu op tafel ligt, voor het opzetten van een dergelijk beleid.*

- De houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën komt weinig aan bod in het huidig politiek debat. Nochtans is dat probleem onlosmakelijk verbonden met de herziening van het Belgisch budgettair federalisme wanneer die herziening een wijziging inhoudt van de verdeling van de budgettaire bevoegdheden tussen het federaal niveau en de gefedereerde entiteiten.
- Het herstel van de globale budgettaire houdbaarheid zal bemoeilijkt worden wanneer de herziening de fiscale bevoegdheden en de budgettaire manoeuvreerruimte van de federale overheid beperkt ten gunste van de gefedereerde entiteiten, terwijl haar deficit, haar schuld en de kosten van de vergrijzing integraal ten laste blijven van het federaal niveau.
- Het is van essentieel belang voor alle economische agenten in België dat de financiële geloofwaardigheid van de federale overheid, die de emittent is van vrijwel de volledige overheidsschuld, haar in staat stelt haar aanzienlijke financieringsbehoeften in te vullen tegen redelijke rentevoeten.
- Teneinde het vermogen te behouden om de globale houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, zou de overdracht van een bepaalde budgettaire massa aan de gefedereerde entiteiten gepaard moeten gaan met de overdracht van de saneringsinspanning die de federale overheid in verhouding tot die budgettaire massa had moeten leveren indien ze onder haar bevoegdheid was gebleven.
- De studie van het FPB toont dat, volgens dat criterium, per miljard euro aan de gefedereerde entiteiten overgedragen bevoegdheden, de toegewezen middelen op termijn beperkt zouden moeten worden tot 800 miljoen euro, of een onderfinanciering van 20%.
- De verdeling van de saneringsinspanningen tussen het federaal niveau en de gefedereerde entiteiten zal op korte termijn opnieuw op de voorgrond treden. Tegen april vragen de Europese autoriteiten immers aan België een Stabiliteitsprogramma in te dienen waarin de bijdrage van elk beleidsniveau tot de begrotingssanering van de komende jaren wordt beschreven.
- In de toekomst zal de eindverantwoordelijkheid voor de budgettaire doelstellingen die de Europese autoriteiten België opleggen niet langer alleen door de federale overheid opgenomen kunnen worden, aangezien zij een aanzienlijk deel van haar budgettaire bevoegdheid zou verliezen. Er dient een 'intern Stabiliteitspact' opgesteld te worden om de aanpak van de overheidsfinanciën door alle beleidsniveaus te coördineren.

<sup>1</sup> Onhoudbaarheid van de overheidsfinanciën: situatie waarin, in afwezigheid van budgettaire saneringen of hervormingen, de publieke schuldgraad in de toekomst buitensporig dreigt toe te nemen.

<sup>2</sup> Budgettair federalisme: verdeling van de budgettaire en fiscale bevoegdheden en de financiële middelen tussen de verschillende beleidsniveaus.

Momenteel staat de regionalisering van een deel van de fiscaliteit op de politieke agenda, alsook de overdracht van bepaalde budgetten naar de gefedereerde entiteiten. Het politiek debat schenkt veel aandacht aan de responsabilisering van de gefedereerde entiteiten en hun autonomie, de solidariteit tussen de gewesten en de coherentie van de bevoegdheidspakketten van de verschillende beleidsniveaus.

De budgettaire houdbaarheid komt echter zelden aan bod. Mogelijk wordt dat thema gekoppeld aan de verbintenis op Europees niveau om in 2015 opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken en dus aan het sociaaleconomisch luik van de onderhandelingen, eerder dan aan het institutioneel luik. Nochtans is het vraagstuk van de budgettaire houdbaarheid onlosmakelijk verbonden met de herziening van het Belgisch federalisme wanneer die herziening de verdeling van de budgettaire bevoegdheden tussen het federaal niveau en de gefedereerde entiteiten wijzigt.

In 2009 heeft de Hoge Raad voor Financiën een Advies uitgebracht over de bijdrage van de gefedereerde entiteiten tot de nodige begrotingsinspanning om de houdbaarheid op lange termijn te herstellen. Dat Advies bepleitte de geleidelijke opbouw van begrotingsoverschotten binnen de gefedereerde entiteiten, met als argument dat het niet realistisch zou zijn de saneringsinspanning te concentreren op het federaal niveau. Geen van de gefedereerde entiteiten toont zich echter bereid verder te gaan dan een begrotingsevenwicht.

Aangezien België tegen april een Stabiliteitsprogramma moet voorleggen aan Europa, zal de verdeling van de saneringsinspanningen op korte termijn opnieuw op de voorgrond treden. In overeenstemming met de toezichtprocedures voor nationale begrotingen – die werden versterkt als gevolg van de overheidsschuldcrisis – dient dat Stabiliteitsprogramma per beleidsniveau de beoogde begrotingskoers te beschrijven om opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken voor de gezamenlijke overheid.

Op het vlak van budgettaire houdbaarheid is de situatie in België zeer asymmetrisch: het probleem situeert zich voornamelijk op federaal niveau (federale overheid en sociale zekerheid) en in zeer beperkte mate binnen de gefedereerde entiteiten (gemeenschappen en gewesten).

Allereerst bevindt het overheidstekort zich vooral op federaal niveau. De conjuncturele neergang van 2008-2009 heeft bijgedragen tot dat tekort, maar tevens de structurele aard ervan blootgelegd, die voordien werd verhuld door conjunctuurboni en eenmalige maatregelen.

Daarnaast is de federale overheid de emittent van vrijwel de volledige Belgische overheidsschuld. Historisch gezien gingen de overdrachten van bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten niet gepaard met een overdracht van de overeenkomstige overheidsschuld. Bovendien is de schuld ook het resultaat van de sterk toegenomen overdrachten van de federale overheid aan de sociale zekerheid.

Ten derde draagt het federaal niveau het grootste deel van de stijgende budgettaire kosten van de vergrijzing. Hoewel de vergrijzing in de eerste plaats de begroting van de sociale zekerheid beïnvloedt, neemt de federale overheid eigenlijk het grootste deel voor haar rekening door de quasi volledige financiering van de pensioenen van het openbaar ambt (met inbegrip van de pensioenen van de ambtenaren van de gefedereerde entiteiten) en van de stijging in de uitgaven voor gezondheidszorg via een specifiek mechanisme voor de overdracht van middelen naar de sociale zekerheid. Bovendien staat de federale overheid borg voor de financiering van de verwachte stijging van de pensioenuitgaven in de werknemers- en zelfstandigenregelingen.

Voor een overheid hangt het vermogen om haar deficit aan te pakken en haar schuld af te lossen af van haar fiscale bevoegdheid – i.e. het vermogen om verplichte heffingen toe te passen op een belastbare basis die voldoende groot is – en van haar mogelijkheden om haar uitgaven te herschikken.

Een herverdeling van de budgettaire bevoegdheden ten gunste van de gefedereerde entiteiten waarbij enerzijds de fiscale bevoegdheid en de budgettaire omvang<sup>3</sup> van de federale overheid wordt ingeperkt, terwijl ze anderzijds haar deficit, haar schuld en de budgettaire kosten van de vergrijzing integraal moet blijven dragen, zou de begrotingssanering die nodig is om haar budgettaire houdbaarheid te herstellen aanzienlijk bemoeilijken en haar financiële geloofwaardigheid, die onontbeerlijk is voor het behoud van redelijke rentevoeten op de overheidsleningen, in het gedrang brengen. Dat zou nefast zijn voor alle economische actoren van het land.

Die geloofwaardigheid is nog belangrijker geworden sinds de reddingsoperaties van de banken in 2008-2009. Zoals het Rekenhof vermeldt in zijn rapport van december 2010: 'Met betrekking tot de risico's voor de verdere evolutie van de staatsfinanciën valt op te merken dat de waarborgen, die als gevolg van de financiële crisis door de Staat werden verleend aan financiële instellingen, door hun omvang een belangrijke factor van onzekerheid blijven voor de toekomstige evolutie van de openbare financiën. De verplichtingen die de Belgische Staat op

---

<sup>3</sup> De budgettaire omvang van een beleidsniveau kan onder andere gemeten worden op basis van zijn totale uitgaven exclusief rentlasten en uitgaven die dienen tot de financiering van andere beleidsniveaus.

zich heeft genomen in het kader van het reddingsplan voor Griekenland en het tot stand gebrachte stabilisatiemechanisme voor de eurozone hebben aan deze factor van onzekerheid recent een nieuwe dimensie toegevoegd.'

Teneinde het vermogen te behouden om de globale houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, zouden de gefedereerde entiteiten een deel van die uitdaging op zich moeten nemen, evenredig met de toename in hun fiscale bevoegdheid en hun budgettaire omvang na de staatshervorming. Met andere woorden, de overdracht van een budgettaire massa aan de gefedereerde entiteiten moet gepaard gaan met een overdracht van de saneringsinspanning die de federale overheid in verhouding tot die massa had moeten leveren, indien ze onder haar bevoegdheid was gebleven.

Volgens dat criterium zouden, per miljard euro aan de gefedereerde entiteiten overgedragen bevoegdheden, de toegewezen middelen op termijn beperkt moeten worden tot 800 miljoen euro, of een onderfinanciering van 20%, rekening houdend met de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid. Een andere mogelijkheid bestaat in de geleidelijke cofinanciering door de gefedereerde entiteiten van de pensioenen van hun personeel.

Deze berekening veronderstelt dat de budgetten van de sociale zekerheid kunnen bijdragen tot het herstel van de budgettaire houdbaarheid, wat de betrokkenheid van de sociale partners impliceert die deze samen met de federale overheid beheren. In het geval dat de federale overheid alleen moet instaan voor dat herstel, zou de onderfinanciering van de aan gefedereerde entiteiten overgedragen bevoegdheden duidelijk 20% overschrijden.

De budgettaire kosten voor de gefedereerde entiteiten van een onderfinanciering van 20% hangen dus af van de omvang van de bevoegdheidsoverdrachten. Voor een transfer van bijvoorbeeld 10 miljard euro zijn de budgettaire kosten zeker niet verwaarloosbaar, maar blijven ze niettemin, in verhouding tot de budgettaire omvang van de gefedereerde entiteiten, drie tot vier keer kleiner dan de sanering die de federale overheid rest in verhouding tot haar budgettaire omvang.

De verschuiving van de budgettaire bevoegdheid naar de gefedereerde entiteiten heeft nog een ander gevolg: tot nu toe werd de federale overheid altijd als eindverantwoordelijke beschouwd om de budgettaire doelstellingen te halen die de Europese autoriteiten aan België opleggen. In de toekomst zal die visie, ook al blijft ze de jure van toepassing, de facto niet meer realistisch zijn. Het is noodzakelijk de coördinatiemechanismen om een gezamenlijke aanpak van de overheidsfinanciën te verzekeren, te herzien in het kader van de Europese verplichtingen van België. De noodzaak van een dergelijk 'intern Stabiliteitspact' tussen de beleidsniveaus en de modaliteiten ervan zouden snel op de politieke agenda moeten komen. Dat intern Pact moet betrekking hebben op de budgettaire instellingen en hun werking, de regels die de meerjarendoelstellingen van elke entiteit bepalen en hun macro-economisch kader. Het vormt een noodzakelijke voorwaarde om de globale houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen.

\* \* \*