



De staat van onze staat(sfinanciën)

Koen Algoed (HuBrussel en Vives KULEUVEN)

Vives Beleidspaper 10

10 Juli 2009

VIVES

Naamsestraat 61 bus 3510

3000 Leuven - Belgium

Tel: +32 16 32 42 22

www.econ.kuleuven.be/vives

De staat van onze staat(sfinanciën)

Koen Algoed (HuBrussel en Vives KULEUVEN)

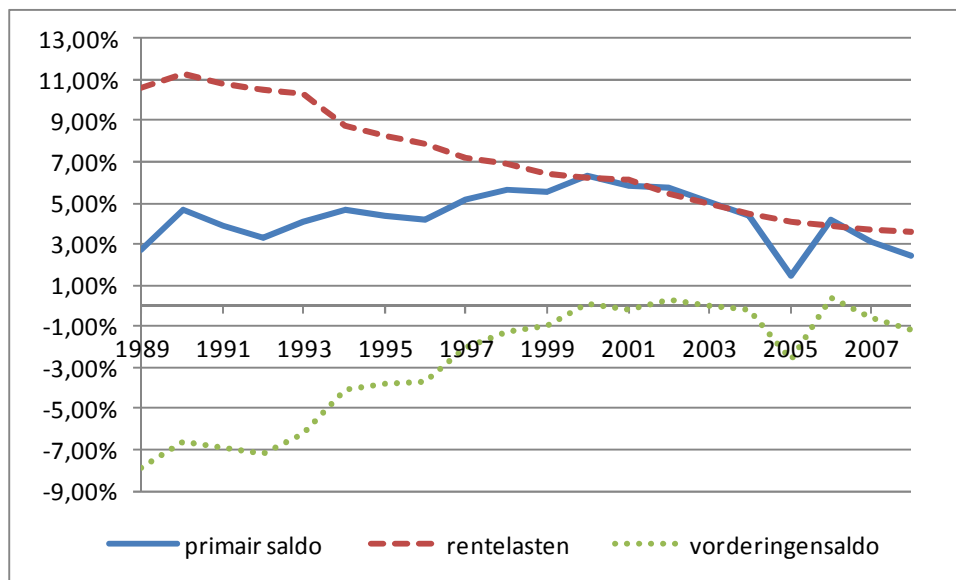
10 juli 2009

De schijn regeerde

Ons land heeft geen goede reputatie inzake overheidsfinanciën. We hebben traditioneel een hoge overheidsschuld, op conto van vooral de federale overheid. De begrotingen betalen de prijs onder de vorm van een hoge jaarlijkse rente-factuur. We moeten zelfs lenen om de rente op vorige leningen te kunnen betalen (alleen 2000, 2001 en 2006 waren hierop een uitzondering). In de jaren negentig werden, met Europa als alibi, de overheidsfinanciën gesaneerd door oa. een hoge belastingdruk op de actieven, een verdere verdringing van de overheidsinvesteringen, een afremmen van de uitgaven en éénmalige maatregelen zoals de verkoop van goud.

Dit decennium leek alles snor met begrotingen in evenwicht en zelfs een Zilverfonds. Maar schijn bedriegt. Het Zilverfonds is een lege doos want bestaat uit vorderingen van de overheid op zichzelf en sinds 2000 is Entiteit I (de federale overheid + sociale zekerheid) zijn primair saldo, dat is het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven met uitzondering van de rente-uitgaven, weer aan het afbouwen (zie Figuur 1).

Figuur 1. Financiën van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) in periode 1989-2008: in % van het BBP



Bron: Belgostat online

Het primair saldo lag in 2008 3,89 procentpunten van het BBP lager in vergelijking met het niveau van 2000. Het is de federale overheid die het primair saldo in die periode heeft afgebouwd: minus 3,85 procentpunten van het BBP. De inkomsten van de federale overheid zijn gedaald met 1,84

procentpunten van het BBP, met als belangrijkste verklaringen de verlaging van de personenbelasting en de grotere fiscale autonomie voor de Gewesten na de staatshervorming van 2001. De uitgaven van de federale overheid zijn in de periode 2000-2008 dan weer met 2,01 procentpunten van het BBP gestegen. De grootste stijger onder de federale uitgaven was de inkomensoverdracht aan de sociale zekerheid: + 1,97 procentpunten van het BBP¹. Uit die cijfers blijkt niet onmiddellijk een raid van de Gemeenschappen & Gewesten (G&G) op de federale schatkist. De toegenomen fiscale autonomie voor de regio's werd immers door de federale overheid plusminus gecompenseerd onder de vorm van een negatieve correctie op de federale dotatie aan de Gewesten. Maar het zijn vooral de Gemeenschappen die dankzij de staatshervorming van 2001 hun toekomstige dotaties in % van het BBP meer dan hebben gestabiliseerd en aldus (nog maar eens) een spaarpot voor de federale overheid hebben uitgeschakeld.

De budgettaire hocus-pocus van de federale regering ging in die periode nog een versnelling hoger door via effectiseringen van belastingopbrengsten, overname van pensioenactiva & passiva en verkoop & wederinhuur van overheidsgebouwen baten naar voren te halen en lasten naar latere begrotingen te verschuiven.

Dankzij de dalende rentelasten (met dank aan de lage rentevoeten op lange termijn) kon het vorderingensaldo (het primair saldo gecorrigeerd voor de rentelasten) van Entiteit I tot 2006 min of meer in evenwicht worden gehouden. Sinds 2007 loopt het begrotingstekort (van Entiteit I) weer op: - 0,6 % van het BBP in 2007 en -1,2 % van het BBP in 2008. Dit jaar zal de economische crisis vooral voor Entiteit I zorgen voor heel wat minder inkomsten en extra uitgaven. Maar het begrotingsprobleem zit veel dieper. In de periode 1999-2008 is volgens de Nationale Bank het structurele² primaire saldo van de Belgische overheid met 5 procentpunten van het BBP verslechterd. In de periode 1992-1998 was dat saldo met een zelfde bedrag verbeterd.

Het kan verkeren. In plaats van over de opbouw van begrotingsoverschotten gaat het debat nu over de afbouw van begrotingstekorten. Structurele begrotingen in evenwicht op termijn tegen de achtergrond van oplopende vergrijzingskosten³ lijken voor Entiteit I nu het hoogst haalbare. Ook de G&G moeten hun structurele tekorten wegwerken en reserves opbouwen voor hun meeruitgaven als gevolg van de vergrijzing, meeruitgaven die nu wellicht te laag worden ingeschat.

De rente-uitgaven⁴ voor Entiteit I zullen dan ook in de toekomst (te) hoog blijven. Een sociale financiering van de vergrijzing zal vooral moeten komen van het verbreden van ons economisch draagvlak. Gegeven onze lage werkzaamheidsgraden kunnen we hier nog heel wat progressie maken. Maar zonder ingrijpende wijzigingen van onze arbeidsmarktinstuties en een afbouw van de huidige

¹ De alternatieve financiering is gestegen van 1,49% van het BBP in 2000 naar 3,65% van het BBP in 2008 terwijl de staatstoelage in die periode is gedaald van 2,48% van het BBP naar 2,29% van het BBP. In de kering geeft dat +1,97% van het BBP naar de sociale zekerheid.

² Dat is het primair saldo gezuiverd voor conjunctuureffecten en éénmalige maatregelen.

³ De sociale uitkeringen raamt de Studiecommissie voor de Vergrijzing in haar verslag van juni 2009 op 29 % van het BBP in 2030 (het verslag van 2002 hield het nog bij 24,7 %) tegenover 23,2 % van het BBP in 2008. Ten opzichte van 2008 bedragen de meeruitgaven in 2030 voor Entiteit I 5,7 procentpunten van het BBP.

⁴ Eind 2007, nog vóór de financiële en economische crisis toesloeg, was de uitstaande overheidsschuld van Entiteit I in absolute termen hoger dan eind 1999.

excessieve dotatiefinanciering van G&G zal die progressie te traag en te laat komen voor de redding van de wettelijke sociale zekerheid en de gezondheidszorg in het bijzonder.

Prikkels voor meer werk(zekerheid)

De huidige recessie leidt tot een aanzienlijke stijging van het aantal werklozen. De paradox is dat we nu de structurele problemen op de arbeidsmarkt moeten aanpakken. Die zijn een lage activiteitsgraad voor de 50-plussers en hoge werkloosheidsgraden bij jongeren en laaggeschoolden. We mogen niet hervallen in de fouten van de jaren tachtig waar ad hoc maatregelen en defensieve maatregelen (zoals brugpensioen) op lange termijn contraproductief hebben gewerkt (ze hebben arbeid bijvoorbeeld duurder gemaakt). Het arbeidsmarktbeleid en instituties moeten dringend worden afgestemd op het adagium werkzekerheid in plaats van jobzekerheid. Dat biedt misschien weinig soelaas voor de mensen die nu worden afgedankt (hoewel bepaalde jobs hoedanook ten dode zijn opgeschreven en de huidige crisis dat proces alleen versnelt). Maar er zullen nog crisissen en herstructureringen komen. Met de veranderde omgeving als gevolg van globalisering – waardoor producten en productieprocessen sneller dan vroeger worden afgeschreven- kan de frequentie van herstructureringen alleen maar toenemen. Bovendien zal de arbeidsmarkt in de toekomst worden gekenmerkt door krapte. De groei van de bevolking op beroepsactieve leeftijd zal de komende decennia dalen en wordt mettertijd zelfs negatief. In Vlaanderen is de groei negatief vanaf 2019, in Wallonië en Brussel vanaf 2029. De beroepsbevolking in België evolueert negatief vanaf 2024.

Op de arbeidsmarkt zekerheden koppelen aan mensen in plaats van aan banen, vereist investeren in de inzetbaarheid van werknemers. De wetenschap dat werknemers gemakkelijk(er) naar een andere job kunnen overgaan, zal een nieuwe vorm van zekerheid bieden.

Inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vereist een goede initiële opleiding alsook goede arbeidsomstandigheden en een verdere vorming eens aan het werk of tussen twee jobs. Het inzetbaar maken en houden is een gedeelde verantwoordelijkheid, van zowel de (regionale) overheden als werkgevers en werknemers. De regionale overheden, werkgevers en werknemers moeten dan ook op een passende wijze financieel worden geresponsabiliseerd.

Een wijziging van de Bijzondere Financieringswet waarbij de regionale overheden, die verantwoordelijk zijn voor initiële vorming en arbeidsbemiddeling, rechtstreeks 'aandeelhouder' worden van de opbrengsten van de personenbelasting in de eigen regio, kan voor betere beleidsprikkels zorgen dan de huidige dotatiefinanciering. Op die manier worden wellicht ook complexe boni-mali systemen om het regionaal arbeidsmarktbeleid te sturen, overbodig. De Gewesten zouden eventueel ook een (positieve) opcentiem, binnen een te bepalen bandbreedte, moeten heffen op een verlaagd federaal tarief in de vennootschapbelasting. Ze verlenen immers heel wat dienstverlening aan bedrijven. Zo zouden de inkomsten van de regionale overheden beter aansluiten bij hun bevoegdheden. Nu zijn de G&G in beperkte mate verantwoordelijk voor hun inkomsten (30% in 2008). Met meer financiële verantwoordelijkheid voor G&G heeft een verbreding van ons economisch draagvlak meer kans op slagen. Overheden die meer financiële verantwoordelijkheid weigeren, zouden onder curatele moeten worden gezet.

Ondernemingen die weinig (veel) beroep doen op het werkloosheidssysteem- omdat ze bijvoorbeeld (te weinig) investeren in werkzekerheid via opleiding en vorming-, zien die inspanningen best vertaald in lagere (hogere) socialezekerheidsbijdragen⁵. Stelsels van vervroegd uittreden worden ook beter volledig geprivatiseerd. Ze zijn contraproductief voor de werkgelegenheid vermits ze de belastingdruk op arbeid verhogen. Ze remmen ook investeringen door werkgevers in arbeidsomstandigheden en opleiding/vorming af.

De werkloosheidsvergoedingen ten slotte moeten beter beschermen tegen de inkomensval bij jobverlies⁶. Opzegvergoedingen zijn hiervoor minder geschikt en worden dan ook deels overbodig. Uiteraard moet een bescherming van de werknemers tegen onrechtmatig ontslag blijven bestaan. Werkloosheidsvergoedingen worden best gekoppeld aan zoek- en vormingsinspanningen van de werkloze.

Arbeid moet beter lonen

Behalve het accent op werkzekerheid in het arbeidsmarktbeleid en instituties moeten we ook onze pensioen- en belastingstelsels hervormen. Net zoals bij de werkloosheidsverzekering moet ook hier de leidraad zijn dat (langer) werken loont⁷.

Inzake pensioenen denken we aan het invoeren van een pensioenloopbaan van 40 jaar met een herziening van het stelsels van de gelijkgestelde perioden (want het kan niet de bedoeling zijn de status-quo van gemiddeld korte arbeidsloopbanen te behouden door nog meer gelijkgestelde perioden te laten meetellen zonder expliciete financiering), het invoeren van een minimumpensioenleeftijd als alternatief voor een expliciet bonus-malus systeem en het optrekken van de loonplafonds bij de berekening van de pensioenen. Dat laatste zal ook de financieringsbasis van de wettelijke sociale zekerheid verbeteren door de huidige vlucht uit het werknemersstatuut af te remmen.

Individueel sparen moet de overheid fiscaal niet aanmoedigen, tenzij onder de vorm van een woning en ingebed in een aan arbeid gelieerd pensioenplan. Die plannen moeten verplicht het pensioen deels in rente uitkeren.

⁵ In Nederland stelt de Commissie Arbeidsmarktparticipatie veel ingrijpender hervormingen voor. Ze pleit voor een werkverzekering in plaats van een werkloosheidsverzekering: de werkgever zou gedurende de eerste 6 maanden na het ontslag verantwoordelijk zijn voor het inkomen en de reïntegratie van de betrokken werknemers, de volgende 6 maanden zijn voor rekening van de sector, daarna wordt de arbeidsbemiddelingsdienst verantwoordelijk voor de reïntegratie terwijl de gemeente financieel verantwoordelijk is. De uitkeringshoogte in de Voorziening voor Werk en Inkomen daalt geleidelijk, zodat Werkverzekering en Bijstand in elkaar overlopen.

⁶ Een voldoende hoge werkloosheidsuitkering zorgt ook voor een betere job-matching.

⁷ In de stelsels van de inkomensvervangende uitkeringen moet de band tussen bijdragen en uitkeringen worden hersteld. Dat impliceert ook het beperken van gelijkgestelde perioden tot ziekte, werkloosheid en maatschappelijk zinvolle activiteiten. In het stelsel van de kostendeckende vergoedingen kan een universeel stelsel spelen maar moeten de bijdragen op basis van draagkracht gelijkgeschakeld worden voor alle beroepscategorieën of ingezetenen van een regio.

Bij belastingen moet meer worden ingezet op het 'de vervuiler betaalt principe'. Denk aan rekeningrijden of het veilen van emissierechten voor ondernemingen. De overheid moet ook beseffen dat heel wat fiscale stimuli hun doel voorbijschieten en niet de beoogde doelgroep bereiken. Ze leiden tot bijvoorbeeld hogere aankooprijzen (van energiezuinige auto's of zonnepanelen) of dure financiële producten (pensioensparen, levensverzekeringen). Veel van die fiscale stimuli kunnen dan ook pijnloos voor de consument (maar niet voor de aanbieders) worden afgebouwd tot heil van het budget. Ten slotte beperken we ons best tot een stelsel van forfaitaire beroepskosten maar verbreden we de inkomensschijven zodat men minder vlug aankijkt tegen een marginaal tarief van 40 % of meer in de personenbelasting.

Vergeet de zieke gepensioneerde niet

Langer leven, wat een zegen is, dreigt in de toekomst als een boomerang in het gezicht van heel wat zieke en afhankelijke ouderen terecht te komen. Dat omdat we nagelaten hebben de overheidsschuld versneld af te bouwen en ons belasting- en socialezekerheidsstelsel eerder de deugden (arbeid en ondernemen) dan de zonden (activiteiten met voor de samenleving negatieve oversijpelingseffecten) belast. De overheid heeft zich als een krekkel gedragen, hopelijk zal hij in de toekomst meer begrip hebben voor de mieren. Zodat op zijn minst kwaliteitsvolle gezondheidszorgen ook op de oude dag betaalbaar en toegankelijk blijven.

Deze crisis biedt een uitgelezen kans om achterhaalde regelingen bij het huisvuil te zetten en (deels) te vervangen door in deze bijdrage besproken meer efficiënte en vaak ook meer rechtvaardiger maatregelen.

Bibliografie

Algoed, K. , 2007, Waarheen met onze pensioenstelsels, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 4^{de} trimester 2007

NBB, jaarverslag 2008

Persyn, D., Algoed, K. , Gezocht: structurele in plaats van conjuncturele maatregelen, Vives beleidspaper nummer 3, februari 2009