



VIVES

Briefings

2010

25 AUGUSTUS

Nood aan Regionalisering van de Staatsschuld in de Staatshervorming

Dirk Heremans & Annelore Van Hecke

dirk.heremans@econ.kuleuven.be
annelore.vanhecke@econ.kuleuven.be

[tel]+32 16 326827
[tel]+32 16 326838

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, heeft als missie een onafhankelijke denktank te zijn die via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als interfacultair onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Als interuniversitair centrum werkt Vives ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

Nood aan Regionalisering van de Staatsschuld in de Staatshervorming

Dirk Heremans¹ en Annelore Van Hecke²

Met een deficit van 5,9% van het BBP in 2009, en een schuldratio die onlangs opnieuw de psychologische kaap van 100% van het BBP rondde, staan de openbare financiën in België voor zware ingrepen. Deze sanering is nodig, niet alleen om terug te keren naar de 3% deficitnorm van het Europese Groei- en Stabiliteitspact, maar vooral dringend om een nieuw sneeuwbaaleffect dat de schuldratio versneld uit de hand doet lopen, te voorkomen.³ Volgens politieke commentaren wordt dit een bijna onmogelijke opdracht omdat tegelijk ook een nieuwe staatshervorming op de politieke agenda staat. De staatsfinanciën laten niet langer toe het beproefde recept toe te passen waarbij nieuwe middelen uit de gemeenschappelijke visvijver ("common pool") van de federale financiën overgeheveld worden naar de deelgebieden. Dit vooral om het zuiden van het land en Brussel over de streep van de staatshervorming te trekken. Nochtans vormt de nieuwe staatshervorming precies een opportuniteit om eindelijk eens orde op zaken te stellen in dit land. Dit op voorwaarde, zoals herhaaldelijk door Leuvense economen betoogd werd, dat zij *prioritair* de staatshervorming verdiept door een *nieuw financieringssysteem* (NFW) dat de deelgebieden fiscaal *responsabiliseert*.⁴

Totnogtoe verliep het federaliseringsproces in ons land veelal asymmetrisch: aanzienlijke bevoegdheden en activa werden overgedragen aan de regio's, maar fiscaliteit en de historische grote overheidsschuld werden centraal gehouden. De huidige Bijzondere Financieringswet (BFW) die de Gemeenschappen en Gewesten (G&G) slechts voor één vijfde van hun inkomsten verantwoordelijk maakt, sanctioneert hen nauwelijks voor een verkwisting van middelen en beloont hen niet voor een goed en productief bestedingsbeleid.

Dit consumptiefederalisme ligt mede aan de basis van toenemende economische divergentie tussen de deelgebieden, de lage activiteitsgraad in België, en bijgevolg ook het te zwakke economische draagvlak van de overheidsfinanciën.

Een Nieuwe Financieringswet (NFW) die meer evenwichtige financiële verhoudingen tussen de verschillende overheden tot stand brengt, de deelgebieden met de juiste budgetbeperkingen confronteert en hen responsabiliseert voor hun beleid, dient de sleutel te zijn voor een duurzame sanering van de overheidsfinanciën in dit land.

¹ CES, KULeuven en VIVES

² CES, KULeuven. Onderzoek gefinancierd door Steunpunt Fiscaliteit & Begroting

³ Een sneeuwbaaleffect doet zich voor wanneer interestbetalingen gefinancierd worden met uitgifte van nieuwe schulden, wat leidt tot een zelfvoedend proces van schuldaccumulatie.

⁴ Zie Algoed, Heremans en Peeters (2007, 2008), en ook Heremans, Peeters en Van Hecke (2010b).

De grote *staatsschuld* in dit land, waarbij de federale overheid 89% van de lasten torst, t.o.v. slechts 6% voor de deelgebieden⁵, kan ook bij een Nieuwe Financieringswet niet langer uit de weg gegaan worden.

Bij de *BFW* van 1989 en het *Sint Michielsakkoord* van 1993 werd de saneringsinspanning van de G&G m.b.t. deze schuld beperkt tot een voorafname op hun middelen. Het noopte de deelgebieden aanvankelijk tot een beperkte schuldfinanciering, waarna achteraf de ingehouden middelen grotendeels geristorneerd werden via een gradueel oplopend systeem van annuïteiten. Het systeem had veel weg van ad hoc loodgieterij, vooral met het oog op korte termijn voordelen voor de federale schatkist. Het bracht echter geen duurzame en evenwichtige financiële verhoudingen tussen de verschillende overheidsniveaus tot stand, o.m. omwille van de negatieve en positieve risico's van renteschommelingen die quasi volledig op het conto kwamen van de federale schatkist.

Bij gebrek aan voldoende fiscale autonomie in de BFW was er echter weinig ruimte om deze overheidsschuld verder te regionaliseren, zoals ook door Leuvense economen werd aangestipt.⁶ Was een formele schuldsplitsing in die context niet aan de orde, dan werd er wel gepleit voor een deelname in de interestlasten, of tenminste in het interestdifferentieel.⁷ Deze voorstellen van risicodeling m.b.t. de kost van de federale schuld werden als actiepunt vermeld in de vijf resoluties van het Vlaams Parlement in 1999 en in de Octopusnota van 2008 bij het Vlaams Regeerakkoord. Letterlijk luidt het "De deelgebieden moeten mee de positieve en negatieve gevolgen van de renteschommelingen op de overheidsschuld dragen zonder dat wordt overgegaan tot een formele schuldsplitsing".

Het kan niet genoeg herhaald worden dat een staats hervorming die zich volgens het beproefde recept opnieuw zou beperken tot het overhevelen van bestedingsbevoegdheden naar G&G een nog grotere hypotheek op de sanering van de overheidsfinanciën legt. Pas wanneer de staats hervorming prioritair verdiept wordt naar een nieuw financieringssysteem dat de deelgebieden fiscaal responsabiliseert wordt een echte sanering mogelijk.

Een NFW met meer *fiscale autonomie* echter zet ook *onlosmakelijk schuldautonomie* en schuldregionalisering op de agenda. Fiscale autonomie en schuldautonomie gaan hand in hand, omdat schuld in feite neerkomt op een andere intertemporele allocatie van belastingen d.w.z. op een uitgestelde belastingheffing. Een NFW met meer belastingbevoegdheden voor de regio's maakt de weg vrij voor schuldregionalisering om zo tot een sanering van de ontspoorde overheidsfinanciën te komen. Immers zowel regionalisering van de schuld als fiscale responsabilisering werkt disciplinerend omdat de verschillende overheidsniveaus dan eindelijk met de juiste budgetbeperkingen op hun bestedingsgedrag geconfronteerd worden.

Overigens wanneer in de NFW de federale overheid belastingbevoegdheden dient af te staan, en bijgevolg over minder discretionaire fiscale marge beschikt om de *risico's* van *rentevoetschommelingen* op te vangen, is het ook aangewezen dat een deel van deze lasten van de schuld wordt doorgesluisd naar de deelgebieden.

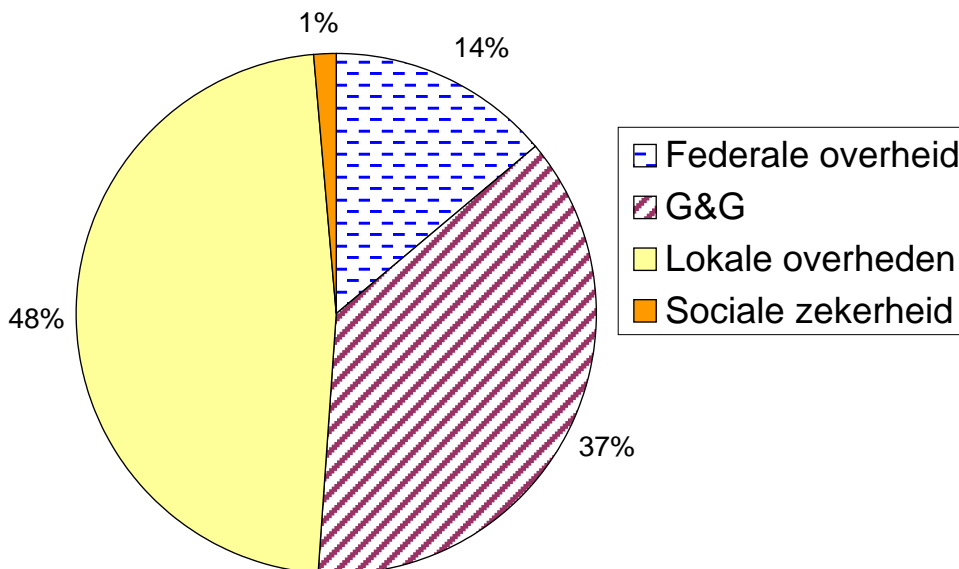
⁵ De overige 5% van de schuld situeert zich bij de lokale overheden.

⁶ Voor deze discussie, zie De Grauwe (1991), Van Rompuy (1992) en Heremans en De Broeck (1991).

⁷ Zie De Broeck en Heremans (1993).

Bovendien is schuldregionalisering voor de deelgebieden niet alleen een kwestie van lasten, maar ook van lusten. Schuldautonomie geeft hen op termijn de noodzakelijke beleidsruimte voor een beter macroeconomisch stabilisatiebeleid en voor een efficiënter regionaal allocatiebeleid. Schuld is immers een *nuttig beleidsinstrument* om tijdelijke regio-specifieke schokken op te vangen en om productieve *investeringsuitgaven*, waarvan de bevoegdheden meer liggen bij de deelgebieden dan op het federatieniveau, zoals geïllustreerd in Figuur 1, te financieren.

Figuur 1: Aandeel in kapitaaluitgaven (2008)



Bron: Nationale rekeningen NBB en eigen berekeningen

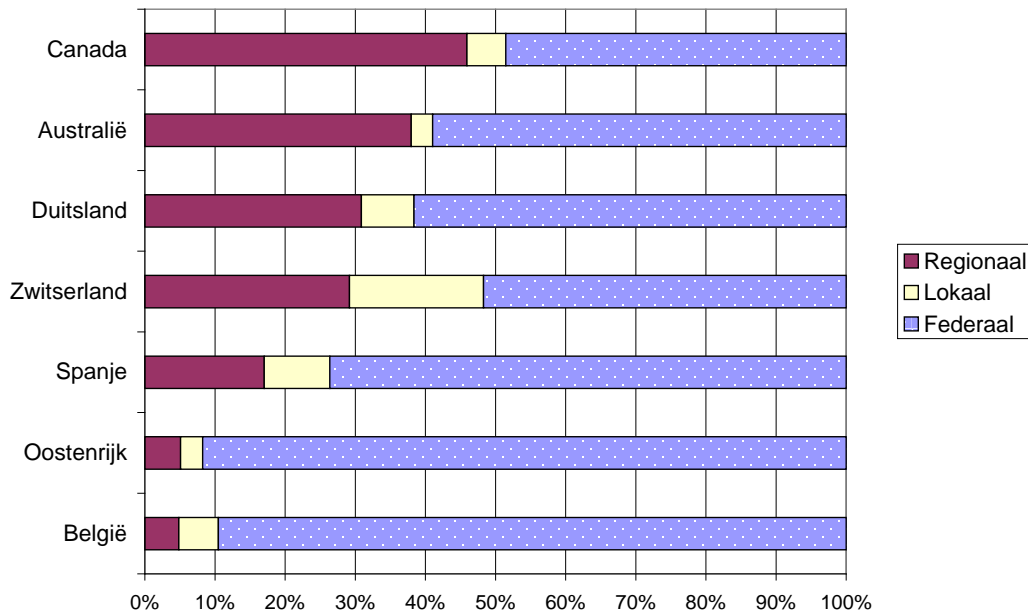
Dit belet niet dat er zeer *omzichtig* te werk moet gegaan worden bij schuldregionalisering, wil men de *financiële markten* niet verstoren, en daardoor de *financieringskosten* opdrijven. Het gevaar van een hogere kredietrisicokost stelt zich echter vooral bij de huidige BFW waarbij de deelgebieden in geval van ontsparing van hun financiën zijn aangewezen op een "bailout" door de federale overheid. Dit is niet langer het geval bij een NFW die hen voldoende fiscale bevoegdheden toewijst. Uiteraard dienen vooral in een overgangsfase deze risico's onder controle gehouden te worden. Om een formele schuldsplitsing en schuldconversie te vermijden kan gewerkt worden via een Gemeenschappelijk Schuldagentschap, een formule die reeds haar nut bewezen heeft bij de splitsing en overheveling van de schulden voor de huisvesting (ALESH). Ook naar de toekomst toe, bij de uitgifte van nieuwe schuld, zou eventueel een dergelijk agentschap een nuttige rol kunnen blijven spelen om de kostenverhogende premies voor liquiditeitsrisico bij afzonderlijke en kleinere emissies te drukken. Dergelijke procedure is reeds operationeel voor de deelstaten in Duitsland, en wordt op dit ogenblik zelfs voorgesteld voor de Euro emissies van Europese lidstaten.

T.o.v. de vrees voor negatieve externe effecten en hogere interestkosten voor de andere deelgebieden wanneer een deelgebied zich onverantwoordelijk aan schuldemissies zou bezondigen, staat dat in de NFW dit deelgebied daarvoor nu wel fiscaal

geresponsabiliseerd en gedisciplineerd wordt. Verder kan de Hoge Raad van Financiën, zoals het totnogtoe succesvol deed, verder het gebruik van de schuldrimte door de deelgebieden coördineren en bewaken. N.a.v. de Griekse schuldencrisis wordt dit in de toekomst overigens meer en meer een Europese opdracht.

Aansluitend bij bovenstaande afwegingen staat het feit dat de deelstaten in *andere federale landen* veelal over een *substantiële schuldautonomie* beschikken. Empirische evidentie in Figuur 2 bevestigt dat de verhouding van deelstaatschuld t.o.v. federale schuld doorgaans heel wat hoger ligt dan nu in België het geval is, zodat er bij een NFW zeker heel wat ruimte voor schuldoverdracht aan de deelgebieden komt.

Figuur 2: Schuldverdeling in federale landen: aandelen in totale schuld in 2007⁸

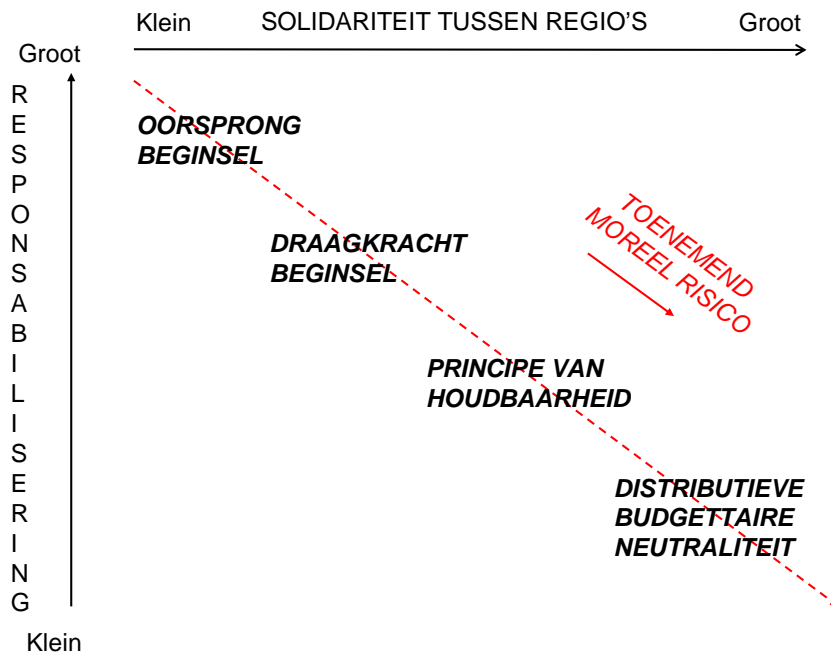


Bron: IMF GFS Yearbook 2008 en eigen berekeningen

Bij het bepalen van concrete *verdelingscriteria* van schuld en schuldrimte voor de verschillende overheidsniveaus gaat het essentieel om een afweging van *responsabilisering* en *solidariteit*, zoals de classificatie van schuldsplitsingscriteria in Figuur 3 aangeeft.

⁸ Cijfers voor België, Canada en Zwitserland zijn voor 2006.

Figuur 3: Classificatie van schuldsplitsingscriteria



Verantwoordelijkheid voor de aangegane schuld primeert bij toepassing van het *oorsprongbeginsel*. Volgens berekeningen van Van Rompuy en Bilsen (1988) zou Wallonië dan 62% van de schuld voor zijn rekening moeten nemen. Een extreme vorm van solidariteit ligt besloten in de vertaling van het *houdbaarheidsprincipe* in het beginsel van *distributieve budgettaire neutraliteit*. Dit laatste beginsel, dat in sommige Franstalige berekeningen⁹ opgang maakt, houdt bij de schuldverdeling niet enkel rekening met inkomstenstromen, maar ook met de verschillen in uitgavenbehoeftes tussen regio's. De verdeelsleutel laat bijgevolg toe aan alle deelstaten om hun uitgavenpatronen en ontvangen transfers te blijven handhaven. Het impliceert dat Vlaanderen tot 120% van de overheidsschuld voor zijn rekening zou moeten nemen. Het *draagkrachtbeginsel* daarentegen, geconcretiseerd via per capita, BNP of *fiscale draagkracht* verdeelsleutels, houdt een meer evenwichtige afweging in (zie Tabel 1). Het werd ook toegepast bij recente schuldsplitsingen van Tsjechoslowakije en Joegoslavië. Ook bij de secessie in 1830 werd de schuld tussen België en Nederland verdeeld op basis van belastingopbrengsten.

Toepassing van deze criteria op de Belgische realiteit leert dat het toekennen van schuldruimte en van bestaande schuldverplichtingen niet noodzakelijk een onmogelijke politieke opdracht wordt.

⁹ Zie ook Drèze (1993) en Cattoir en Docquier (2004).

Tabel 1: Schuldaandeel volgens draagkrachtcriterium (in %)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Per capita (2008)	57,8	32,4	9,8
Per tewerkgestelde (2008)	61,4	29,6	8,9
BBP (2008)	57,9	23,4	18,7
BNP (2007)	63,2	26,9	9,9
Belastingbasis (primair inkomen huishoudens 2007)	62,7	28,2	9,2
Belastingopbrengsten (personenbelasting 2008)	63,3	28,3	8,4

Bron: Eigen berekeningen

Ten indicatieve titel leren een aantal eerste *berekeningen*¹⁰ op basis van het draagkrachtbeginsel, d.w.z. fiscale capaciteit, dat bij gebrek aan voldoende belastingsbevoegdheden onder de huidige BFW de mogelijkheid tot *schuldregionalisering* beperkt is. Op kruissnelheid onder een NFW¹¹ met een eigen regionale personenbelasting, belooft de *verticale ruimte* voor regionale schuld minstens 28%, wat na aftrek van de huidige regionale schulden betekent dat de last van ongeveer één vierde van de federale schuld zou kunnen overgedragen worden. Afhankelijk van de toekenning van ruimere belastingbevoegdheden in de NFW zou de regionalisering van de schuld tot 40% kunnen oplopen.

Horizontaal bekeken zou daarvan 56% tot 59% aan Vlaanderen toekomen, 29% tot 34% aan Wallonië, en met een grotere marge, te wijten aan het atypische karakter van een stadsgewest, 7% tot 15% aan Brussel.

Vooraleer op deze basis feitelijke regionaliseringsscenario's uit te werken, blijft het een *uitdaging* ook de *toekomstige (impliciete) schuld* als gevolg van negatieve financieringssaldi van de sociale zekerheid en de vergrijzing in rekening te nemen. Deze impliciete schuld zou volgens sommige berekeningen tot de helft van de huidige expliciete schuld kunnen oplopen.¹² Betere risicobeheersing van deze impliciete schuld is aan de orde, en bijgevolg ook een belangrijke leidraad bij de toewijzing ervan aan een bepaald overheidsniveau. Bijvoorbeeld zijn het de Gemeenschappen en Gewesten die best de risico's van de pensioenverplichtingen van hun ambtenaren kunnen beheersen, en daarom ook deze schuldverplichtingen dienen te dragen.

Bijgevolg luidt de *conclusie* dat schuldregionalisering, zeker in het kader van een NFW, niet alleen noodzakelijk is, maar ook haalbaar moet zijn.

Voorgaande analyses laten uitschijnen dat zelfs een volledige schuldsplitsing technisch niet onmogelijk is zonder in financiële doemscenario's te vervallen, op voorwaarde dat deze op grond van redelijke economische beginselen en met de nodige financiële omzichtigheid wordt uitgevoerd.¹³ Op dit ogenblik is alleen een gedeeltelijke regionalisering van de schuld als onderdeel van een NFW aan de orde.

¹⁰ Voor meer informatie m.b.t. deze berekeningen, zie Heremans en Van Hecke (2010).

¹¹ Cf. Heremans, Peeters en Van Hecke (2010a).

¹² Cf. Algoed, Heremans en Van Hecke (2009).

¹³ In een scenario van volledige splitsing vervalt de verticale verdeling en blijven alleen nog de horizontale verdeelsleutels, die dan toegepast worden op de hele overheidsschuld.

Referenties

Algoed, K., Heremans, D., Peeters, T. 2007. "Vorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming." *Leuvense Economische Standpunten*, no. 115.

Algoed, K., Heremans, D., Peeters, T. 2008. "Een staatshervorming als reddingsboei voor de overheidsfinanciën." *Vives Beleidspaper* No 1.

Algoed, K., Heremans, D., Van Hecke, A. 2009. "De impact van vergrijzing op de overheidsfinanciën: eindrapport." *Eindrapport Steunpunt Fiscaliteit & Begroting*.

Cattoir, P., Docquier, F., 2004, "Population Prospects and the Determination of a Debt-Sharing Rule between Seceding Regions." *IZA Discussion Paper* No. 1022.

De Broeck, M., Heremans, D. 1993." Vraagtekens bij de overheidsschuld in een federaal België." *Leuvense Economische Standpunten*, no. 70.

De Grauwe, P. 1991. "Denkoefeningen over de regionalisering van de Belgische overheidsschuld." *Leuvense Economische Standpunten*, no. 60.

Drèze, J. 1993. "Regions of Europe: a feasible status, to be discussed." *Economic Policy*, 17, pp. 266-307.

Heremans, D., De Broeck, M. 1991. "Overheidsschuld en financiële markten in de branding." *Leuvense Economische Standpunten*, no 57.

Heremans, D., Peeters, T. en Van Hecke, A. 2010a." Towards a more efficient and responsible financing mechanism for the Belgian federation." *Rebel e-book* 5.

Heremans, D., Peeters, T. en Van Hecke, A. 2010b. "Financing Regions and Communities in Belgium. The way forward." *Tijdschrift voor Bank- en Financiewezenen* (in publicatie).

Heremans, D., Philipsen, C. 1998. "Overheidsschuld in de Belgische Staatshervorming. Implicaties van de EMU en fiscale autonomie." In Vanderveeren, C., Vuchelen, J. (eds.), *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een Economische en Monetaire Unie*, p 273-296.

Heremans, D., Van Hecke, A. 2010. Schuldresponsabilisering, Schuldautonomie en Regionalisering van de Staatsschuld in de Staatshervorming. *Vives en Steunpunt Fiscaliteit&Begroting Beleidspaper*

Van Rompuy, P. 1992. "Kritische bedenkingen bij de regionalisering van de overheidsschuld." *Leuvense Economische Standpunten*, no. 64.

Van Rompuy, P., Bilsen, V. 1988. "10 jaar financiële stromen tussen de gewesten in België." *Leuvense Economische Standpunten*, no. 45.