



STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

VAKGROEP PUBLIEKE ECONOMIE

DE ONTWIKKELING VAN DE COLLECTIEVE
UITGAVENQUOTE EN DE OMBUIGINGEN IN DE
GEMEENTELIJKE FINANCIEN

W. MOESEN

J. VANNESTE

Y. VANSINA

rapport 89/236

juni 1989

De auteurs zijn verbonden aan de U.F.S.I.A.

Wim Moesen is tevens gewoon hoogleraar aan de K.U.L.

Met dank voor de financiële steun van het FKFO project nr. 2.0099.88.

Universitaire Faculteiten St.-Ignatius

Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen

D/1989/1169/12

ABSTRACT

In deze studie wordt onderzocht in welke mate elk van de deelsectoren van de collectieve sector een bijdrage geleverd hebben tot het terugschroefbeleid in de Belgische openbare financiën. Daartoe wordt de evolutie van de collectieve uitgavenquote en de collectieve lastendruk per deelsector onderzocht vanaf 1982, het referentiejaar voor dit onderzoek.

Zowel absoluut als relatief heeft de centrale overheid een betekenisvolle bijdrage geleverd. De sociale zekerheid daarentegen werd blijkbaar lichter aangepakt, althans verhoudingsgewijs en uitgedrukt in budgettaire franken. In tegenstelling tot de centrale overheid en voor de sociale zekerheid, is de ombuigingspijn bij de gemeenten niet enkel gelokaliseerd aan de uitgavenzijde maar ook aan de ontvangstenzijde.

De beleidsombuigingen in de gemeentelijke financiën worden vervolgens in kaart gebracht, zowel de autonome maatregelen als de geïnduceerde effecten van economische conjunctuur of economische politiek.

INHOUDSTAFEL

1. Inleiding
2. Het traject van de collectieve uitgavenquote
3. De collectieve lastendruk
4. De gemeentelijke openbare financiën in beeld gebracht
 - 4.1. Samenstelling van de economische uitgavenfuncties
 - 4.2. Samenstelling van de economische ontvangstenfuncties
5. Beleidsombuigingen in de gemeentelijke financiën
 - 5.1. Autonome maatregelen
 - 5.2. Geïnduceerde effecten
6. Besluit

Noten en referenties

1. Inleiding

Informatie over de ombuigingen in de collectieve sector wordt slechts in verspreide orde aangereikt. Meestal laait de discussie op naar aanleiding van de opstelling van de nieuwe rijksbegroting. De top van de regering zondert zich gewoonlijk af in een zomers konklaaf voor de moeizame zoektocht naar (hapklare) besparingsbrokken. Daarbij dreigt de aandacht verengd te worden tot slechts één thesaurie-comptabele dimensie, nl. het tekort op de formele staatsbegroting.

Ons inziens zijn er andere interessante aspecten die onvoldoende aandacht krijgen. Zo kan men argumenteren dat de collectieve sector niet enkel de centrale overheid (staat) omvat, maar ook de lagere overheden (voornamelijk gemeenten) en het stelsel van de sociale zekerheid. Deze laatste twee deelsectoren totaliseren bijna de helft van de budgettaire massa van de gezamenlijke overheid. Dus overheidsgeledingen die te gewichtig zijn om buiten de beschouwing te laten.

Ook kan de vraag gesteld worden waarom de belangstelling meestal beperkt blijft tot het saldo en niet de uitgaventotalen zelf. De absolute bedragen van de collectieve uitgaven geven immers indicaties zowel van de kringloop- als de programma-effecten van het overheidsoptreden. Een andere verenging betreft de korte tijdshorizon. Men krijgt de indruk dat de saneringsoperatie pas echt ingezet werd met het Pinksterplan van 1986. In een vollediger beeld komt tot uiting dat reeds ombuigingsinspanningen gerealiseerd werden vanaf 1983.

In deze studie wordt onderzocht in welke mate elk van de deelsectoren een bijdrage geleverd hebben tot de ombuiging in de collectieve uitgaven. Zo zal betoogd worden dat de gemeenten op hun terrein, haast onopvallend, een loyale bijdrage hebben

geleverd tot het herstel van de openbare financiën. Merkwaardig is ook dat bij de gemeenten de ombuigingsinspanning niet enkel gelokaliseerd is aan de uitgavenzijde, waar t.o.v. het Bruto Nationaal Produkt (BNP) een relatieve daling wordt vastgesteld, maar ook aan de ontvangstenzijde. Daar is de relatieve lastendruk toegenomen, wat niet meer het geval is voor de sociale zekerheid en de centrale overheid. Zowel absoluut als relatief heeft de centrale overheid een betekenisvolle bijdrage geleverd. De sociale zekerheid daarentegen werd blijkbaar lichter aangepakt, althans verhoudingsgewijs en uitgedrukt in budgettaire franken.

Omtrent de neerslag van de saneringen in termen van welvaartsverliezen kan in deze studie geen uitspraak gedaan worden. Vooralsnog wordt niet gepoogd de werkelijke ombuigingspijn in kaart te brengen (1). Hier volstaat het meer bescheiden opzet zicht te krijgen op de bedragen zelf. Deze bedragen worden dan steeds gerelateerd tot het BNP en het relatieve gewicht van elke deelsector in het geheel van de gezamenlijke overheid (2). Een meer adequate beoordeling vereist trouwens dat de ombuigingsinspanningen afgemeten worden aan het traject bij ongewijzigd beleid. Consistente gegevens van dit hypothetisch uitgavenpad zijn niet bekend voor de overheid en de deelsectoren over het geheel van de onderzochte periode. Vandaar dat budgettaire ombuigingen hier zullen geïnterpreteerd worden als een relatieve achteruitgang t.o.v. de algemene economische ontwikkeling gemeten door het BNP.

Deze studie is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het verloop van de collectieve uitgavenquote onderzocht met uitsplitsing over de drie deelsectoren. Vervolgens wordt een analoge oefening ondernomen voor de collectieve lastendruk, dus de ontvangstenzijde. Aangezien we hoofdzakelijk de gemeentelijke ombuigingen willen profileren worden de gemeentelijke uitgaven en ontvangsten nader bekeken in aparte secties.

2. Het traject van de collectieve uitgavenquote

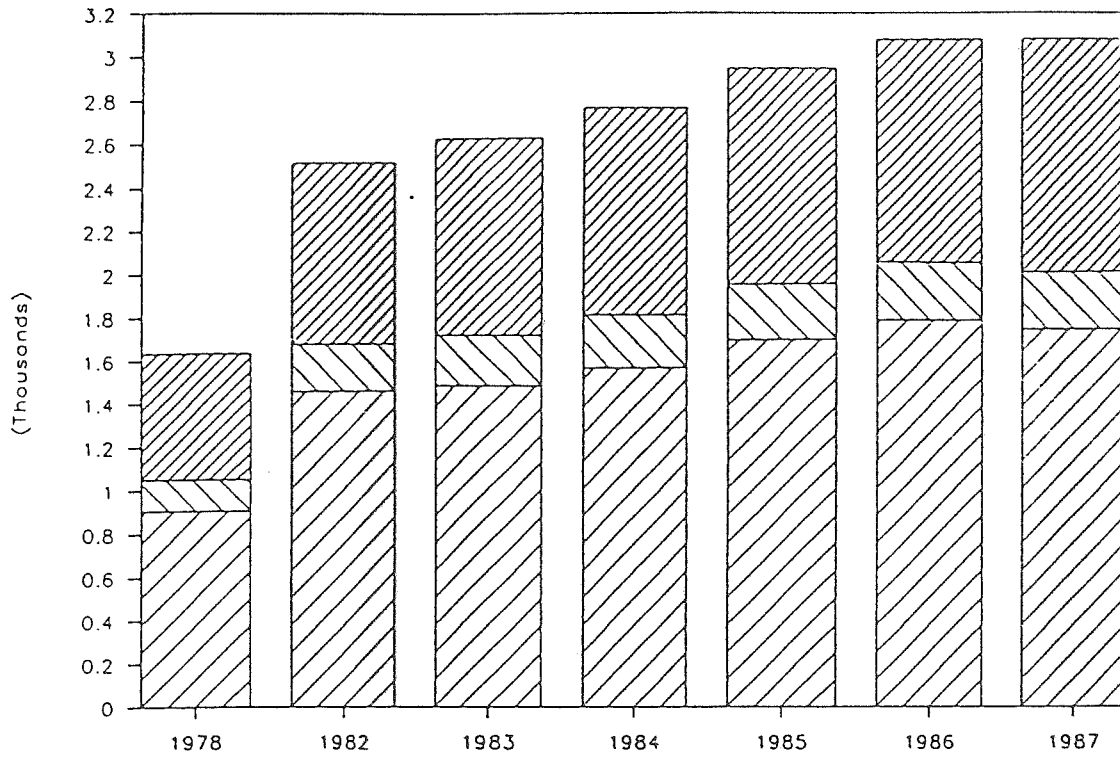
Officiële NIS-gegevens over de totale uitgaven van de gezamenlijke overheid zijn niet voorhanden. Definitorisch is er o.m. het probleem in welke mate de semi-autonome parastatale instellingen en overheidsbedrijven al dan niet tot de collectieve sector moeten gerekend worden. Vandaar dat het een gebruikelijke werkwijze is de nationale rekeningen als basismateriaal te nemen. Nadelig is wel dat enkel de lopende verrichtingen geregistreerd worden en niet de kapitaalverrichtingen (3). Ook worden de statistieken met vertraging gepubliceerd. Zo kunnen we thans nog niet beschikken over de nationale rekeningen van 1988.

Uitgaande van rekening 2 "De lopende verrichtingen van de overheid" dienden enkele correcties aangebracht te worden om beter aansluiting te krijgen met de budgettaire realisaties van elke deelsector. Zo werd stelselmatig voor elke deelsector de intresten op de schuld van die deelsector tot de uitgaven gerekend. Voor de deelsector centrale overheid werden de inkomensoverdrachten aan de sociale zekerheid en aan "de lagere publiekrechtelijke lichamen" als uitgaven behouden. Bij consolidatie vanuit de deelsectoren tot de gezamenlijke overheid geeft dit aanleiding tot dubbeltellingen aangezien de beneficiant-overheid deze uitgaven ook nog eens registreert.

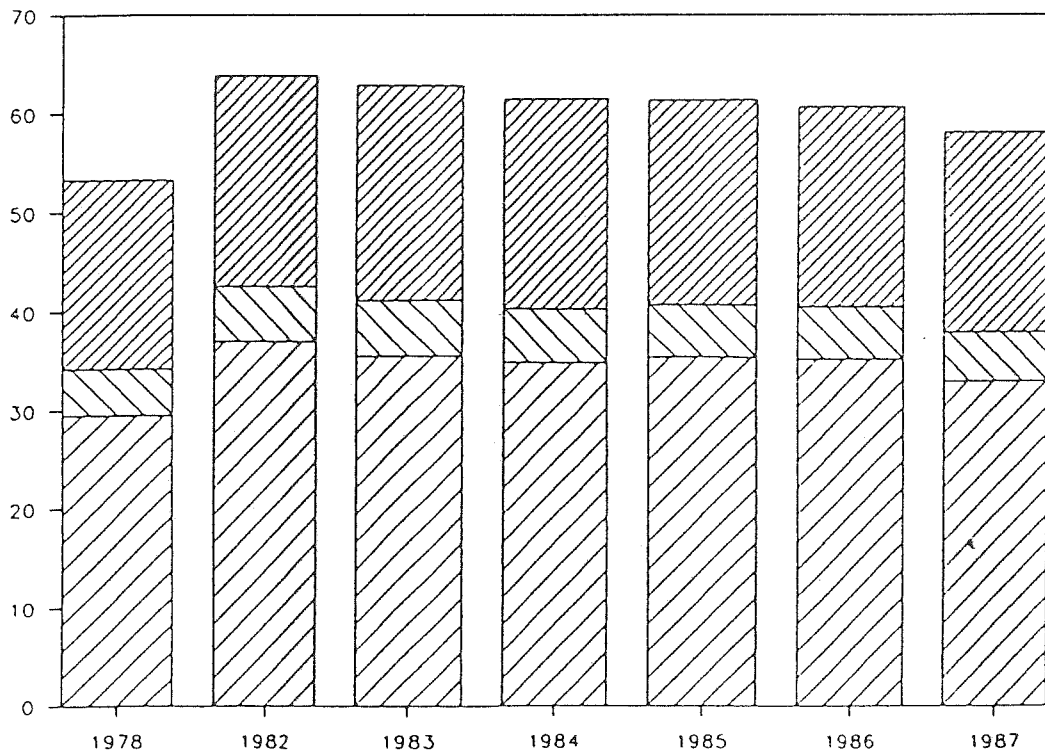
In paneel A van figuur 1 komt tot uiting dat de collectieve lopende uitgaven in 1987 ongeveer 3.100 mrd. totaliseerden t.o.v. afgerond 2.500 mrd. in 1982. Dit is een nominale stijging met 22 pct. of gemiddeld 4 pct. per jaar. In de voorafgaandelijke periode 1978-1982 bedroeg de nominale toename nog 54 pct., dit is nogal uitbundig met gemiddeld 11,5 pct. per jaar. Het expansieritme werd dus omgebogen vanaf 1983. Een stagnatie van dit absolute bedrag werd, althans volgens onze berekeningen,

Figuur 1 COLLECTIEVE LOPENDE UITGAVEN 1978-1987

Paneel A IN 1000 MILJARD BF



Paneel B IN % VAN HET BNP



 CENTRALE OVERHEID
  LAGERE OVERHEID
  SOCIALE ZEKERHEID

gerealiseerd in 1987.

In dezelfde periode 1982-1987 steeg het nominale BNP gemiddeld met 5,75 pct. per jaar. Dit is meer dan de 4 pct. nominale uitgaventoename van daarnet. Vandaar dat het relatieve aandeel van de collectieve uitgaven t.o.v. het BNP bestendig gedaald is. Dit wordt weergegeven in paneel B van figuur 1. Meteen is ook duidelijk waarom 1982 als referentiejaar werd gekozen. In dat piekjaar bereikten de collectieve lopende uitgaven met 63,9 pct. van het BNP de hoogste uitgavenquote die ooit werd bereikt in België. In 1986 was de uitgavenquote teruggevallen tot 60,8 pct., d.i. een afname met 3,1 procentpunt (zie ook tabel 1). Deze ombuiging ligt in de lijn van de verwezenlijkingen van Nederland, waar in de periode 1982-1986 een feitelijke daling met 3,5 procentpunt genoteerd werd (4). In uitvoering van het Pinksterplan wordt een markante inspanning opgetekend in 1987, in dat jaar ligt de uitgavenquote 5,7 procentpunt lager dan in het referentiejaar 1982.

Nu is het interessant te onderzoeken in welke mate de diverse overheidsgeledingen bijgedragen hebben tot dit budgettaire terugschroefbeleid. In tabel 1 wordt een rondgang gepresenteerd langs de drie deelsectoren. Daarin komt naar voren dat van de 5,7 procentpunt daling de centrale overheid 4,1 procentpunt voor haar rekening neemt. Voor de lagere overheid was dat 0,5 procentpunt en 1,1 procentpunt voor de sociale zekerheid.

De centrale overheid (met inbegrip van de gewesten en gemeenschappen) levert dus de grootste inspanning, zeker wanneer ook 1987 meegerekend wordt, het jaar waarin de uitwerking van het Pinksterplan tastbaar werd. Nu is het relatieve gewicht van die centrale overheid ook het grootst. Daarom wordt in tabel 1, naast de feitelijke mutatie van de uitgavenquote, ook telkens de mutatie bij evenredigheid berekend. Hierdoor wordt de eigen bijdrage van elke deelsector tot de algehele saneringsinspanning

Tabel 1

De ontwikkeling van de collectieve lopende uitgaven van 1982-1987 in procenten van het BNP (met 1982 als referentiejaar voor de mutaties)

UITGAVEN	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987
totaal	53.27	63.86	62.95	61.56	61.41	60.77	58.19
feitelijke mutatie			-0.91	-2.30	-2.45	-3.09	-5.67
centrale overheid	29.52	36.99	35.51	34.86	35.34	35.16	32.92
feitelijke mutatie			-1.48	-2.13	-1.65	-1.83	-4.07
bij evenredigheid			-0.53	-1.33	-1.42	-1.79	-3.28
verschil			-0.96	-0.80	-0.23	-0.04	-0.79
lagere overheid	4.68	5.53	5.61	5.42	5.32	5.30	5.01
feitelijke mutatie			0.08	-0.11	-0.21	-0.23	-0.52
bij evenredigheid			-0.08	-0.20	-0.21	-0.27	-0.49
verschil			0.16	0.09	0.00	0.03	-0.03
sociale zekerheid	19.07	21.34	21.83	21.28	20.75	20.31	20.27
feitelijke mutatie			0.50	-0.06	-0.59	-1.03	-1.07
bij evenredigheid			-0.30	-0.77	-0.82	-1.03	-1.89
verschil			0.80	0.71	0.23	0.00	0.82

bron : N.I.S., Weekbericht, Ministerie van Economische Zaken,
 ----- Brussel, 24/11/1988, nr 2265, p.46-48.

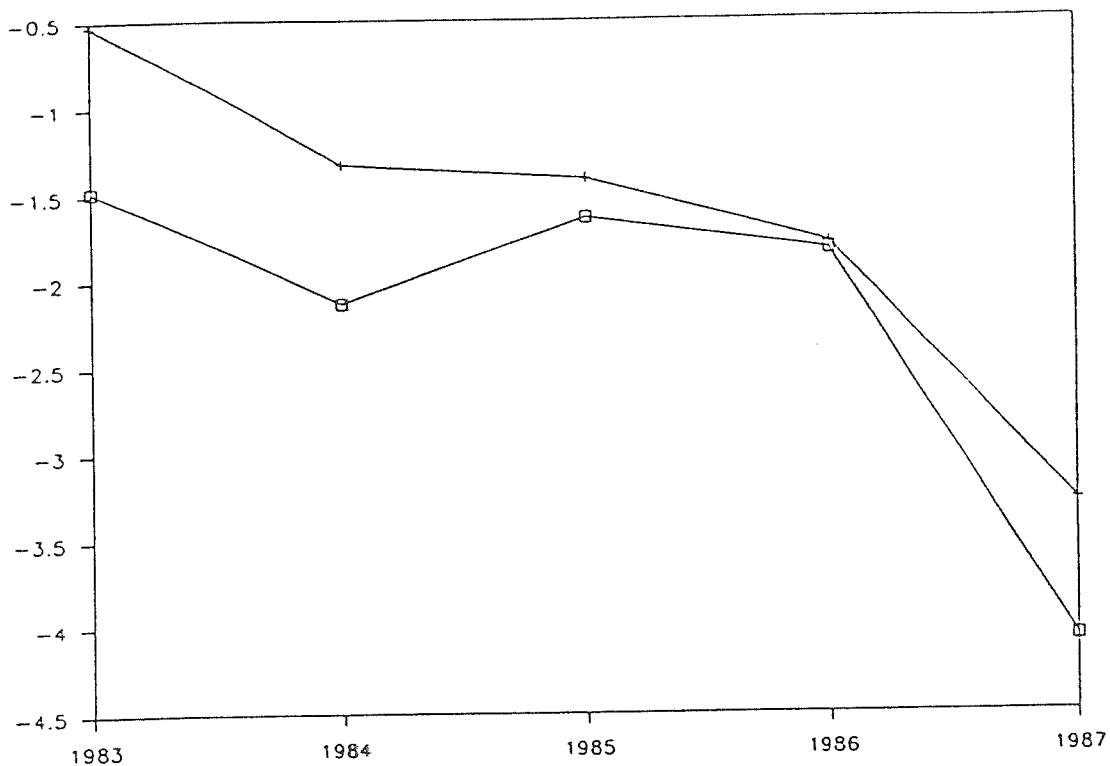
beter geprofileerd door expliciet rekening te houden met het relatieve belang van die sector (op basis van de uitgavenbedragen van 1982). Zo blijkt voor 1985-1986 de feitelijke uitgavenreductie ongeveer overeen te stemmen met de mutatie bij evenredigheid. In 1983-1984 wordt reeds een relatief zware inspanning geleverd. De markantste uitschieter naar beneden is evenwel 1987. In paneel A van figuur 2 wordt deze vergelijking grafisch voorgesteld.

Rekening houdend met de beperkte omvang van de lagere overheid hebben de gemeenten verhoudingsgewijs korrekt bijgedragen tot de ombuiging. Zo blijkt in 1987 de feitelijke reductie gelijk te lopen met het percentage van de evenredige inspanning. In paneel B van figuur 2 komt tot uiting dat ook onderweg, zeker vanaf 1985, een nauwe aansluiting is met de inkrimping van de gezamenlijke overheid.

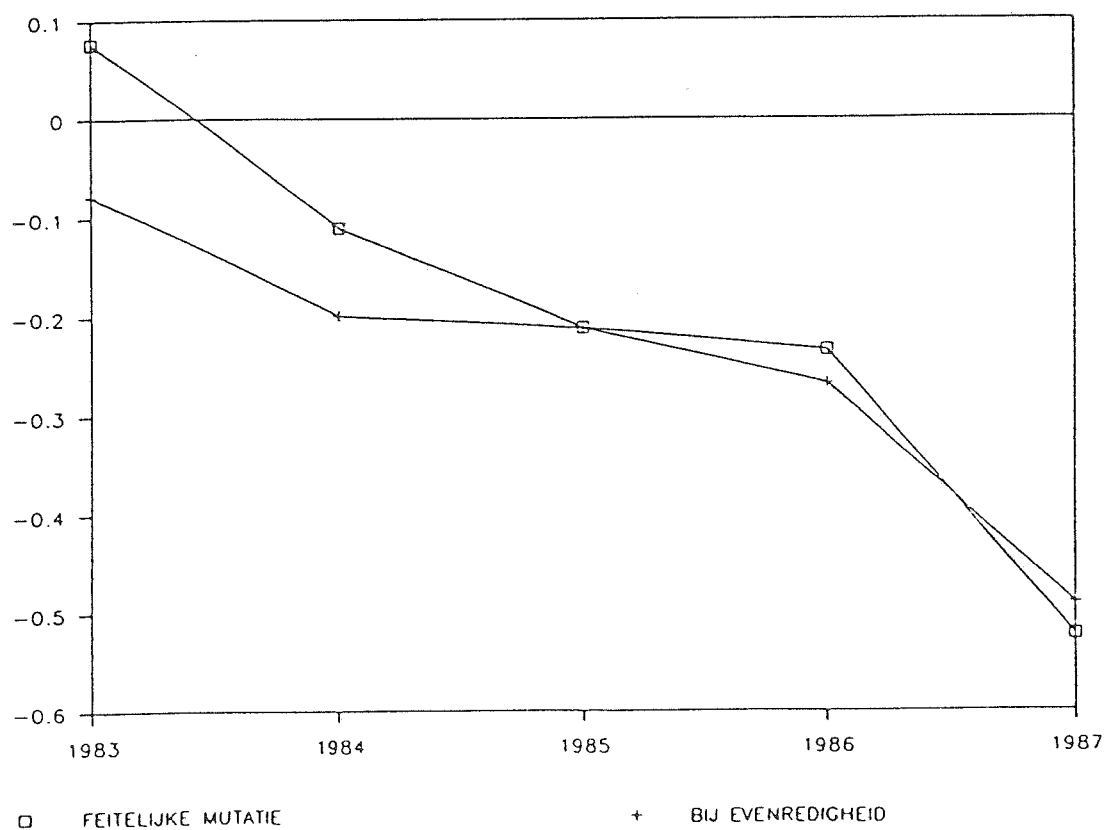
De sociale zekerheid daarentegen lijkt relatief een kleinere ombuiging verwezenlijkt te hebben. In 1987 ongeveer 3/5 van de mutatie bij evenredigheid. Uit paneel C van figuur 2 kan afgeleid worden dat de feitelijke uitgaven van de sociale zekerheid wel gestadig ingekort werden t.o.v. het BNP. De inkrimping is geringer dan verwacht bij een evenredige marsorde, behalve in 1986. Blijkbaar is het een expliciete beleidsoptie geweest, over de regeercoalities heen, om de grote contouren van de sociale zekerheid overeind te houden. Allicht spelen in deze sector ook de endogene ontwikkelingen van de economie sterk mee, o.m. in de tak werkloosheidsuitkeringen.

In paneel D van figuur 2 worden ten slotte de mutaties van de gezamenlijke overheid uitgetekend.

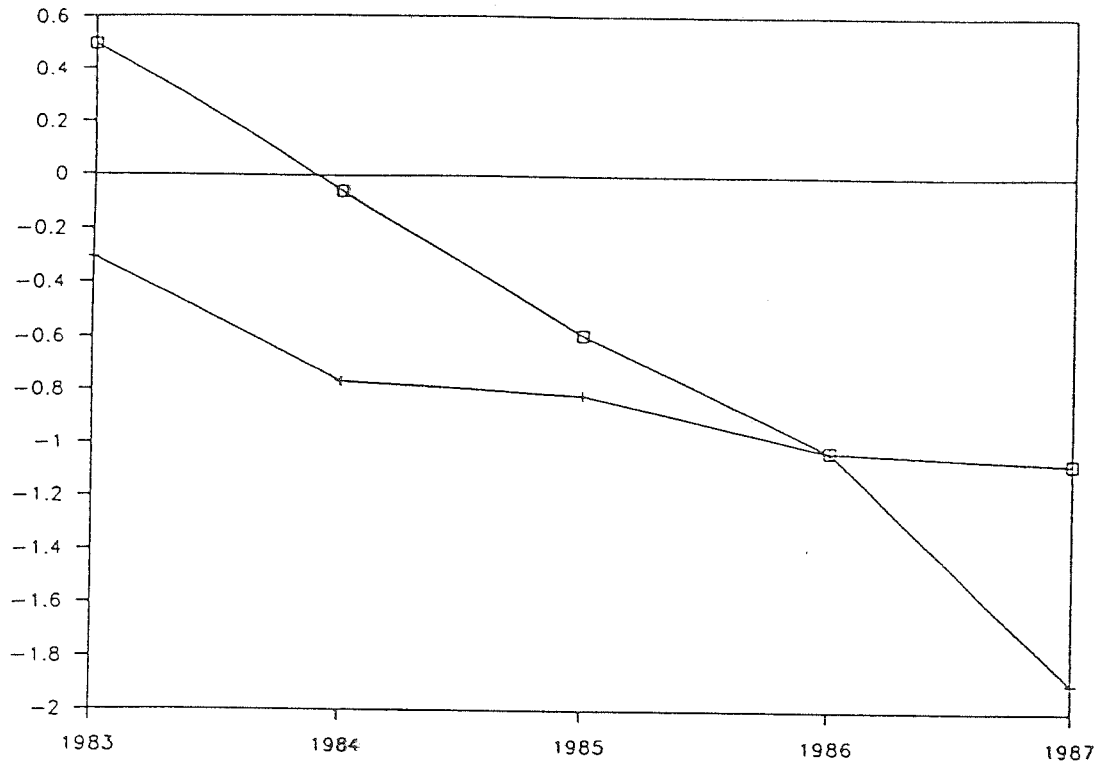
Paneel A CENTRALE OVERHEID FEITELIJKE EN EVENREDIGE MUTATIE



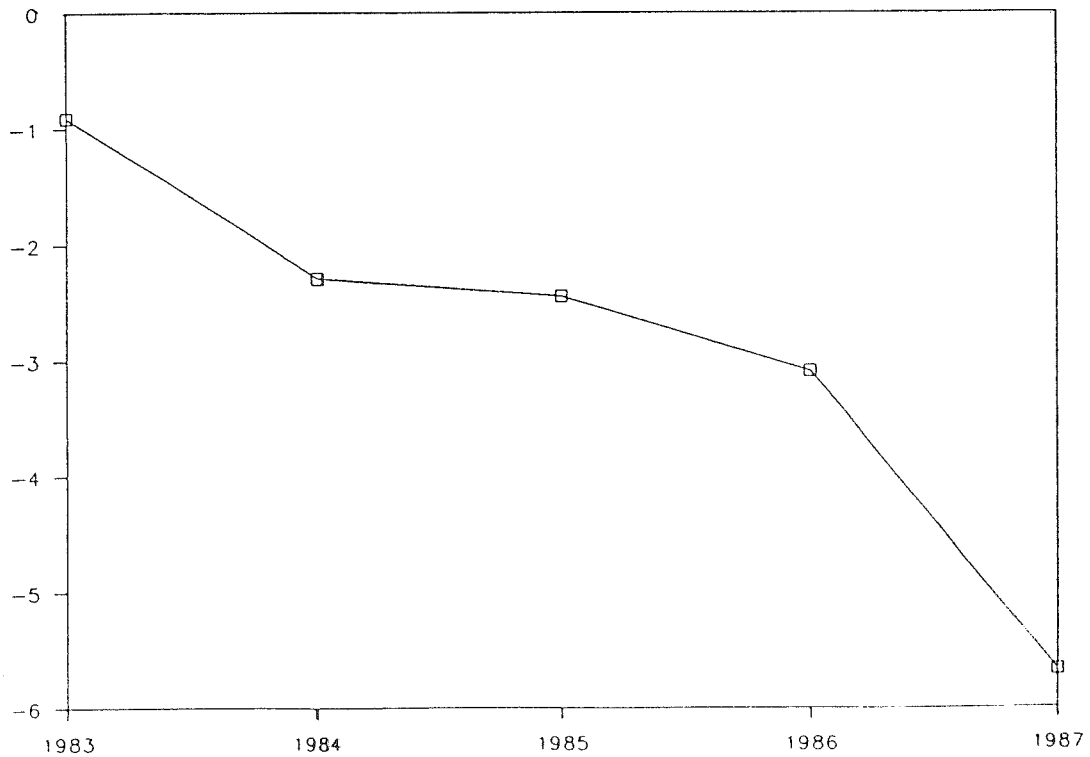
Paneel B LOKALE OVERHEID FEITELIJKE EN EVENREDIGE MUTATIE



paneel C SOCIALE ZEKERHEID FEITELIJKE EN EVENREDIGE MUTATIE



paneel D TOTAAL FEITELIJKE MUTATIE



□ FEITELIJKE MUTATIE

+ BIJ EVENREDIGHEID

3. De collectieve lastendruk

Op een analoge wijze wordt de ontwikkeling van de collectieve lastendruk onderzocht. De opmeting d.m.v. de collectieve lopende ontvangsten geeft daarvan een bevredigende benadering. Het overgrote deel van de directe en indirecte belastingen, zowel van de staat als van de lagere overheden, is daarin opgenomen, evenals de bijdragen aan de sociale zekerheid (5). In tabel 2 wordt vastgesteld dat ook in dit opzicht 1982 een piekjaar was met een macro-economische lastendruk van 56,6 pct. van het BNP. In 1987 was de lastenquote nog 53,5 pct., dit geeft dus een reductie met 3,1 procentpunt.

Opvallend is dat enkel bij de lagere overheid de lastendruk is gestegen. Vooral rond 1984, toen vele gemeenten gebruik hadden gemaakt van de nieuwe mogelijkheden om de gemeentelijke opcentiemen te verhogen. In 1987 is er veeleer een bijstelling naar beneden. Dit neemt niet weg dat een belangrijk part van de saneringsinspanning bij de gemeenten ook aan de ontvangstenzijde moet toegeschreven worden. In 1987 is dit een netto verzwaring van 0,10 procentpunt, terwijl een verlichting met 0,30 procentpunt kon verwacht worden bij evenredigheid.

De feitelijke en evenredige lastenreductie is het grootst bij de centrale overheid. Reeds vanaf 1983 kwamen incidentele lastenverlichtingen tot stand. Voorbeelden daarvan zijn de succesvolle KB's 15 en 150 (wet Cooreman - Declercq). En later (vanaf 1986) de belastingverlaging van de zgn. wet Grootjans, het pensioensparen en de wet op de coördinatiecentra.

Ook bij de sociale zekerheid werden ondernemingsvriendelijke maatregelen uitgewerkt om de tewerkstelling te bevorderen. Daartegenover staan dan weer lastenverhogingen zoals de solidariteitsbijdragen en de toeëigening van drie jaarlijkse

Tabel 2

De ontwikkeling van de collectieve lopende ontvangsten van 1982-1987 in procenten van het BNP
(met 1982 als referentiejaar voor de mutaties)

ONTVANGSTEN	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987
totaal	52.11	56.59	56.35	56.70	55.59	54.60	53.46
feitelijke mutatie			-0.24	0.11	-1.00	-1.99	-3.13
centrale overheid	28.10	29.67	29.05	28.96	28.78	27.92	27.99
feitelijke mutatie			-0.62	-0.71	-0.89	-1.75	-1.68
bij evenredigheid			-0.12	0.06	-0.52	-1.04	-1.64
verschil			-0.50	-0.77	-0.37	-0.71	-0.04
lagere overheid	4.78	5.17	5.16	5.59	5.51	5.59	5.27
feitelijke mutatie			-0.01	0.42	0.34	0.42	0.10
bij evenredigheid			-0.02	0.01	-0.09	-0.18	-0.29
verschil			0.01	0.41	0.43	0.60	0.39
sociale zekerheid	19.23	21.75	22.15	22.15	21.30	21.09	20.20
feitelijke mutatie			0.40	0.40	-0.45	-0.66	-1.55
bij evenredigheid			-0.09	0.04	-0.38	-0.76	-1.20
verschil			0.49	0.36	-0.07	0.11	-0.35

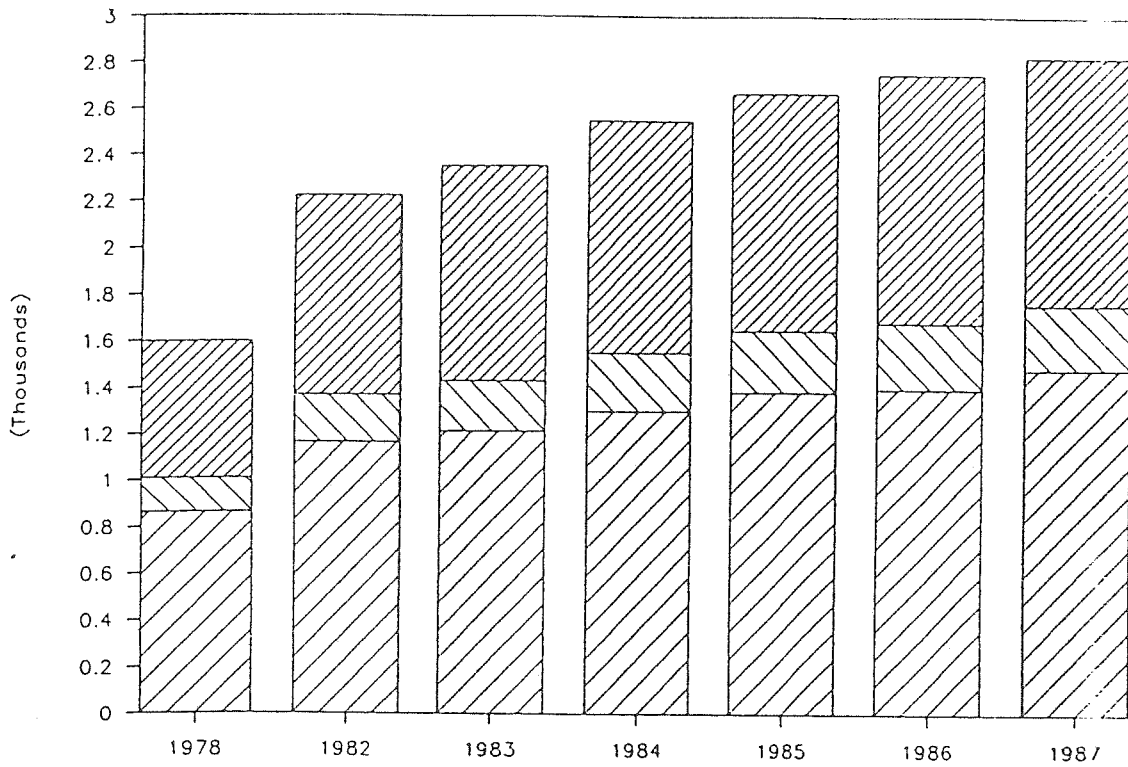
bron : N.I.S., Weekbericht, Ministerie van Economische Zaken,
----- Brussel, 24/11/1988, nr 2265, p.46-48.

indexsprongen, zoals werd gestipuleerd in het spaarplan van maart 1984. Dit geeft een grillig verloop waarbij de aanvankelijke premieverhogingen van 1983-1984 omgebogen worden tot een macro-economische verlichting vanaf 1985. Een tweede duik wordt vastgesteld in 1987. Hieruit resulteert dat aan het einde van de onderzochte periode de feitelijke reductie groter is dan bij evenredigheid zou verwacht worden.

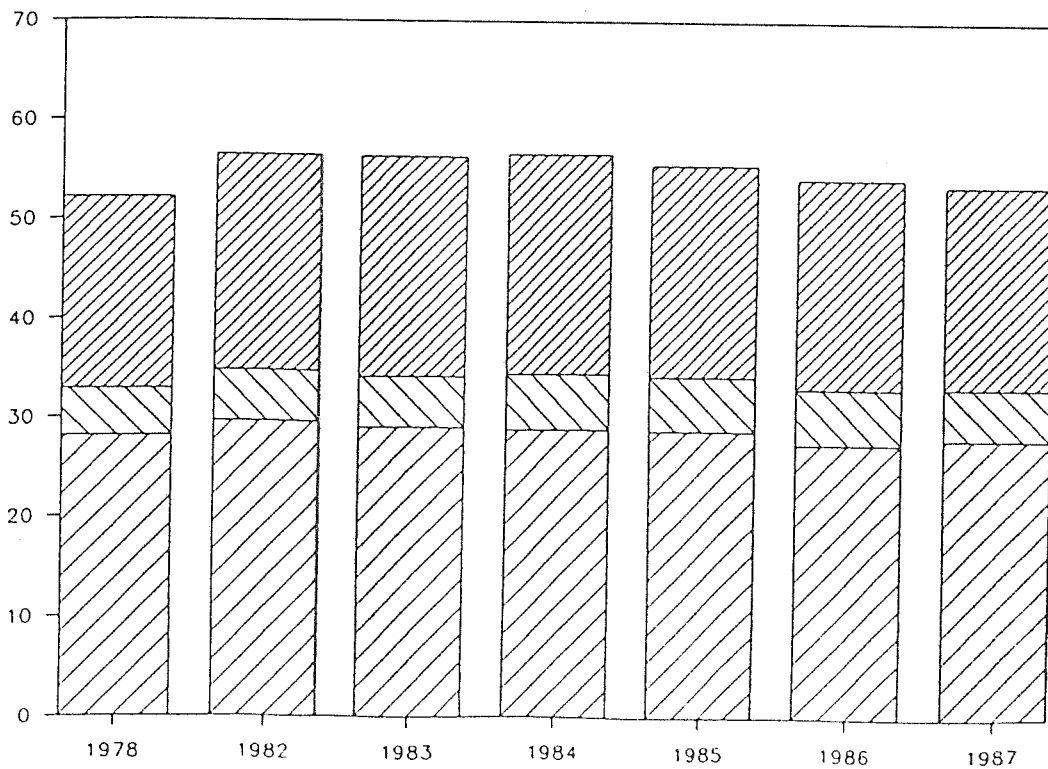
Tot slot wordt in figuur 3 een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de lopende ontvangsten in absolute bedragen (paneel A). Deze blijven toenemen over de gehele periode. In verhouding tot het BNP wordt de aftopping duidelijk zichtbaar vanaf 1985. (paneel B van figuur 3)




Figuur 3 COLLECTIEVE LOPENDE ONTVANGSTEN 1978-1987

Paneel A IN 1000 MILJARD BF



paneel B IN % VAN HET BNP



 CENTRALE OVERHEID
  LAGERE OVERHEID
  SOCIALE ZEKERHEID

4. De gemeentelijke openbare financiën in beeld gebracht

Uitgedrukt t.o.v. het BNP bedroegen de lopende uitgaven van de lagere overheid in 1982 nog 5,53 pct. (tabel 1), de ontvangsten 5,17 pct. (tabel 2). Dit is een tekort van 0,36 pct.. Vanaf 1984 realiseert de sector een licht bonus. In 1987 bijvoorbeeld noteerden we 5,01 pct. uitgaven en 5,27 pct. ontvangsten of een overschot van 0,26 pct., steeds in termen van het BNP.

In vergelijking met de andere segmenten van de overheidssector blijkt evenwel dat de gerealiseerde lopende uitgaven voor de lagere overheid zich aligneren op de mutatie bij evenredigheid van 1982. Bij de ontvangstencomponent daarentegen is de feitelijke mutatie in de lagere overheid overwegend positief, terwijl de globale collectieve lastendruk afneemt. Samengevat heeft de lagere overheid meer dan evenredig haar inkomsten verhoogd, terwijl zij aan de uitgavenzijde "loyaal" deelnam aan de budgettaire snoei- en rooioperaties.

Zoals bekend omvat de lagere overheid naast de gemeenten ook de OCMW, de provincies, de intercommunales, de Brusselse agglomeratie en de polders en wateringen. Aangezien de gemeenten de hoofdmoot uitmaken van de sector "lagere overheid", beperken we ons in deze sectie tot de budgettaire trend in de Belgische steden en gemeenten. Het opzet is na te gaan welke de specifieke bijdrage is geweest van de gemeenten in de saneringsoperatie van de Belgische openbare financiën.

4.1. Samenstelling van de economische uitgavenfuncties

Tabel 3 toont de evolutie van de gemeentelijke lopende uitgaven voor de periode 1978-1988 alsook het aandeel van de verschillende economische posten. De gerapporteerde gegevens zijn geput uit de

gemeentelijke gewone begrotingen van het eigen dienstjaar. De bespreking beperkt zich ook hier tot de periode na 1982.

Het aandeel van de personeelskosten bedroeg bijna de helft van de totale uitgaven in 1982, nl. 47,3 pct.. In 1986 daalden de uitgaven van personeel tot 44,0 pct.; in 1988 bedroegen ze opnieuw 48,4 pct..

De werkingsuitgaven groeperen de uitgaven voor de administratie en voor de technische werking van de gemeentediensten. In de volledige periode schommelt hun aandeel om en rond de 13 pct..

De overdrachten situeren zich voornamelijk in de domeinen volksontwikkeling en kunst, alsook in de sector sociale zekerheid en bijstand. Gemiddeld wordt 10 pct. van het lokale budget hiervoor gereserveerd.

De schulduitgaven tenslotte namen toe van 29,2 pct. in 1982 naar 32,3 pct. in 1986. Nadien daalden ze opnieuw naar 30,5 pct. in 1987 en dan verder naar 28,1 pct. in 1988. De intrestcomponent daalde door een fikse afzwakking van de lokale investeringsneiging vanaf 1985. Daar bovenop kwam een geleidelijke daling in de debetrente door een conjuncturele rentedaling en een schuldherschikking vanwege het Gemeentekrediet van België. Zoals bekend omvatten de schulduitgaven op gemeentelijk vlak naast de intresten ook de aflossingen van de gemeentelijke leningen. Dit in tegenstelling tot de nationale rekeningen die door de lopende verrichtingen alleen de intrestlasten registreren (cfr. p. 4).

4.2. Samenstelling van de economische ontvangstenfuncties

Het aandeel van de belastingen in de totale ontvangsten van de gemeenten steeg van 31 pct. in 1978 naar 36 pct. in 1988. Het

merendeel van deze ontvangsten bestaat uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing en uit de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. De gemeenten zijn vrij deze opcentiemen te verhogen of te verlagen.

De rubriek fondsen is de tweede belangrijkste ontvangstenbron van de gemeenten. Het belang ervan is afgebrokkeld van ongeveer 1/3 in 1982, tot nog slechts 1/4 in 1986 (tabel 4). Tot voor kort werd het Gemeentefonds gestijfd door een heffing van 7,65 pct. op de lopende belastingen van de staat (Wet van 5 januari 1976). Het KB 263 bepaalt dat met ingang van 1985 het stijgingsritme van de dotatie wordt afgestemd op de groei van de lopende staatsuitgaven, uitgezonderd de uitgaven betreffende de openbare schuld. Deze herdefiniëring bracht een aanzienlijke daling van het Gemeentefonds met zich mee.

De handel is goed voor gemiddeld 4 à 5 pct. aandeel van de inkomsten.

Het belang van de onderwijsinkomsten tenslotte daalde van 16,70 pct. in 1978 naar slechts 12,90 pct. in 1986.

Tabel 3

De lopende gemeentebegrotingen volgens de gewone begroting van het eigen dienstjaar
(in miljoenen BF en in procentuele aandelen)

UITGAVEN	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (*)	1988 (*)
Totaal	172.29	239.60	250.69	279.28	275.80	285.25	296.58	285.45
Personeel	84.06	113.43	115.08	120.33	123.34	125.33	138.71	138.28
%Personeel	48.8	47.3	45.9	43.1	44.7	43.9	46.7	48.4
Werkingsuitgaven	23.91	30.77	30.93	33.45	34.92	37.27	37.54	37.34
%Werkingsuitgaven	13.9	12.8	12.3	12.0	12.7	13.1	12.7	13.1
Overdrachten	17.13	25.58	26.75	29.75	29.91	30.59	29.85	29.80
%Overdrachten	9.9	10.7	10.7	10.6	10.8	10.7	10.1	10.4
Schuld	47.19	69.82	77.93	95.76	87.64	92.06	90.48	80.03
%Schuld	27.4	29.2	31.1	34.3	31.8	32.3	30.5	28.1

Bron : GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, De Financiën van de Plaatselijke Sector 1978-1988,
----- Statistiek opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken

(*) : Statistiek opgesteld door het Gemeentekrediet

Tabel 4

De lopende gemeentevangsten volgens de gewone begroting van het eigen dienstjaar
(in miljoen BF en in procentuele aandelen)

ONTVANGSTEN	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (*)	1988 (*)
Totaal	152.89	205.47	223.47	273.28	275.10	283.16	292.23	277.41
Fondsen	48.85	57.00	59.74	67.53	69.99	72.40	66.76	66.51
%Fondsen	31.9	27.7	26.7	24.7	25.4	25.6	22.8	24.0
Belastingen	47.96	71.40	81.30	94.88	99.81	101.62	101.28	100.77
%Belastingen	31.4	34.8	36.4	34.7	36.3	35.9	34.7	36.3
Handel	6.30	10.26	10.37	11.09	12.45	13.62	15.13	16.54
%Handel	4.1	5.0	4.6	4.1	4.5	4.8	5.2	6.0
Onderwijs	25.50	33.13	34.18	36.79	37.64	36.06	38.29	38.28
%Onderwijs	16.7	16.1	15.3	13.5	13.7	12.7	13.1	13.8
Andere	24.28	33.69	37.88	62.99	55.22	59.46	70.78	55.31
%Andere	15.9	16.4	17.0	23.0	20.1	21.0	24.2	19.9

Bron : GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, De Financien van de Plaatselijke Sector 1978-1988,
----- Statistiek opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken
(*) : Statistiek opgesteld door het Gemeentekrediet

5. Beleidsombuigingen in de gemeentelijke financiën

In het begin van de jaren tachtig werd het traject van de gemeentefinanciën zorgwekkend (tabel 5). Zo noteerden de rekeningen van het eigen dienstjaar mali in de grootte-orde van 20 miljard in 1980, 1981 en 1982. Dit was meteen de aanzet voor de centrale overheid om het begrotingsevenwicht in alle Belgische steden en gemeenten op te leggen, uiterlijk vanaf het begrotingsjaar 1988. (KB nr. 110 van 10 december 1982 en KB nr. 145 van 30 december 1982)

Tabel 5: Evolutie van de saldi der gemeenten (rekeningen eigen dienstjaar) in BF

1978	-1.348
1979	-4.424
1980	-18.674
1981	-26.663
1982	-22.342
1983	+385
1984	+6751
1985	+14.880
1986	+10.656

bron: GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, De Financiën van de Plaatselijke Sector, 1983-1988

Zoals blijkt uit tabel 5 werd de gemeentelijke saneringsoperatie kordaat en effectief aangepakt. Dit was te danken aan een serie autonome maatregelen op de diverse overheidsechelons, met een directe impact op de gemeentelijke ontvangsten en uitgaven. Daarnaast zijn er ook de geïnduceerde effecten van de economische conjunctuur, of beleidsombuigingen in de economische politiek die de gemeentefinanciën per saldo gunstig hebben beïnvloed. Een en ander wordt thans uitvoerig toegelicht. (6)

5.1. Autonome maatregelen

Op het niveau van de centrale overheid werd beslist een eenmalige toelage van 21 miljard toe te kennen aan de gemeenten, uit te keren in de periode 1983-1987. Deze toelage was in feite slechts een compensatie voor de vertragingen in de doorstorting aan de gemeenten van belastingopbrengsten die door de staat geïnd worden.

Op 26 februari 1983 besliste de kabinetsraad een uitzonderlijk en eenmalig krediet van 1,7 miljard te verlenen aan de nieuwe gemeentelijke legislatuur, te verdelen in aandelen die evenredig zijn met de aandelen in het Gemeentefonds. Hier nam de centrale overheid gas terug door een vroegere evenwaardige korting op het Gemeentefonds ongedaan te maken.

In 1983 besliste de staat verder tot de oprichting van het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten. Het Hulpfonds neemt leningen op op de kapitaalmarkt (onder staatswaarborg) en stelt deze middelen (met een intrestsubsidie) ter beschikking aan de gemeenten. De voorwaarde om te kunnen genieten van het Hulpfonds is een goedgekeurd saneringsplan. Dit moet onder meer de terugbetaling van deze schuld waarborgen. De grote steden en een aantal gemeenten van het Brussels gewest deden beroep op het Hulpfonds.

Aan de ontvangstenzijde zijn de meest opvallende autonome maatregelen ongetwijfeld de afschaffing van het plafond van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting en de bijstelling van de evolutiecoëfficiënt van het Gemeentefonds.

De afschaffing van de "6 procent-grens" werd vastgelegd in de wet van 11 april 1983 houdende fiscale en begrotingsbepalingen. Op het oorspronkelijk ontwerp werd een amendement ingediend zodat

het reeds van toepassing werd vanaf het begrotingsjaar 1983: 41,8 pct. van de gemeenten verhoogden reeds in het begrotingsjaar 1983 hun aanslagvoet (cfr. tabel 6).

Tabel 6 : De aanslagvoet van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting

<u>Aantal gemeenten voor het aanslagjaar:</u>							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987(2)	1988(2)(3)
0	8	6	6	5	6	6	6
1		1	1				
2							1
3		1					3
4	3				1	1	2
5	11	6	5	6	9	13	16
6	574	338	283	280	285	303	341
7		118	142	149	167	186	160
8		101	133	132	110	73	50
9		14	17	15	10	6	4
10		4	2	1	1	1	1
11							
12							
Σ	596	589(1)	589	589	589	589	584

bron: Ministerie van Financiën, Bulletin der Belastingen, nr. 651, juni 1986, p. 1308; nr. 665, oktober 1987, p. 2207-2229; nr.676, oktober 1988, p.1813-1836.

- (1) Fusie der gemeenten van de nieuwe stad Antwerpen op 1.1.1983
 (2) Afronding op de eenheid
 (3) Toestand op 1.10.1988: voor 5 gemeenten geen opgave

De tweede belangrijkste fiscale inkomstenbron is de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing.

Uit de onderstaande tabel 7 blijkt alvast een trendmatige stijging van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in de onderzochte periode.

Tabel 7 : De aanslagvoet van de gemeentelijke opcentiemen op onroerende voorheffing.

jaar	0 tot 1500	1501 tot 1800	1801 tot 2100	2101 tot 2400	> 2400	aantal gemeenten
1982	379	123	72	17	5	596
1983	191	145	144	67	42	589
1984	164	143	145	79	48	589
1985	159	143	141	87	59	589
1986	159	141	141	83	65	584

Op gewestelijk niveau werden concrete maatregelen genomen in de begrotingsverrichtingen ter aanzuivering van het tekort in de gemeentefinanciën. Vooreerst werd een saneringsplan verplicht ingeval van tekort op de begroting van het eigen dienstjaar. In bepaalde gevallen werd een minimum percentage vastgelegd voor de recuperatie van de kosten van huisvuilophaling, een wervingsstop voor het personeelsbestand en maximale groeipercentages voor werkingskosten en niet-verplichte uitgaven.

De belangrijkste "innovatie" betrof de saneringsleningen. Mits voldaan werd aan stringente voorwaarden (saneringsplan, minimale fiscaliteit, begeleidingsgroep,...) verkregen de gemeenten in het Vlaamse Gewest leningen waarvan de jaarlijkse aflossingen en intresten gedragen worden door het Hulpfonds van het Gemeentefonds. In het Waalse en in het Brusselse Gewest kregen de saneringsleningen gewestwaarborg maar vielen de intresten en de aflossingen ten laste van de genietters.

Om het evenwicht van de begroting te bereiken voorzagen de KB's nr. 110 en 145 in maatregelen om de uitgavenstroom in de personeelssector af te zwakken. Zij beoogden voornamelijk het afbouwen van de voordelen in de bezoldigingsregeling van de gemeente-ambtenaren t.o.v. het personeel van de ministeries. Dit weddeverschil werd in 1982 geraamd op 15 pct. of ongeveer 17 miljard BF. Gemeenten die in gebreke bleven om een sluitende

begroting in te dienen konden aldus, vanaf het begrotingsjaar 1984, hun personeelsuitgaven beheersen door de lagere barema's van de centrale overheid in te voeren.

5.2. Geïnduceerde effecten

Naast autonome maatregelen - met een directe impact op de gemeentefinanciën - spelen ook de geïnduceerde effecten van de algemeen economische situatie of van beleidsmaatregelen op het centrale of intermediaire overheidsechelon. Ook hier bespreken we eerst de ontvangstenzijde en nadien de uitgavenzijde.

De nieuwe berekeningswijze van het Gemeentefonds impliceert alvast een korting op de algemene forfaitaire dotatie. Tussen 1984 en 1986 steeg de totale enveloppe nog van 67,3 tot 70,9 miljard BF. Voor 1987 en 1988 bedraagt de voorlopige dotatie respectievelijk 66,4 en 65,1 miljard BF. De voorlopige dotatie is gebaseerd op een vergelijking tussen de voorlopige Rijksbegroting van het betrokken jaar en de aangepaste begroting van het jaar voordien. De definitieve dotatie wordt bepaald op grond van de vergelijking van twee opeenvolgende aangepaste begrotingen. Aldus werkt de budgettaire saneringsoperatie van de centrale overheid door in het volume van de dotatie van het Gemeentefonds.

De recente fiscale hervorming van de personenbelasting (van toepassing vanaf het inkomstenjaar 1989) beïnvloedt ook indirect de gemeentelijke fiscaliteit. Het budgettaire effect van de daling van de statutaire aanslagvoeten, het optrekken van de belastingvrije minima en de integrale decumul van de inkomsten wordt geraamd op circa 89 miljard BF. Via het beperken van de fiscale uitgaven wordt 22,1 miljard BF gerecupereerd binnen de personenbelasting zelf. Per saldo is er een lastenverlichting in de persoonlijke inkomenssfeer van 66,7 miljard BF. Aan een referentievoet van 6 pct. is dit een minderontvangst voor de

gemeenten van circa 4 miljard. Wellicht zal dit effect in aanzienlijke mate afgevlakt worden door tariefaanpassingen.

Een tweede belangrijk effect van de fiscale hervorming is de inflatiecorrectie die thans in alle belastingschalen is verwerkt. Het beginsel van indexering is thans ingeschreven in het wetboek voor inkomstenbelasting zelf. Hiermee komt een einde aan de 'fiscal drag' of geruisloze verhoging van de gemiddelde belastingdruk, typisch voor de periode van snelle stijging van de nominale inkomens in het voorbije decennium. Daarvan profiteerde in de eerste plaats de centrale overheid zelf uiteraard, maar ook de gemeenten verhoogden aldus geruisloos hun belastinginkomsten.

Aan de uitgavenzijde vonden de personeelslasten enig soelaas bij de algemene maatregelen inzake loonmatiging. Dit is onder meer het geval met de regeling "centen i.p.v. procenten" die kaderde in de algemene doelstelling om in België de loonkosten niet sneller te laten stijgen dan in de belangrijkste concurrerende landen. Voor de jaren 1984, 1985 en 1986 werd telkens één indexsprong voorzien. In tegenstelling tot de matiging in 1982 en 1983 die in de gemeenten mocht blijven, moest de recentste loonmatiging doorgestort worden aan de centrale overheid.

Ook in het domein van de personeelsuitgaven speelt het systeem van de gesubsidieerde contractuelen, in casu uitgavenverhogend. In tegenstelling tot de vroegere regeling voor tewerkgestelde werklozen, BTK-ers en tewerkgestelden in het derde arbeidscircuit, is de betoelaging in het geko-stelsel forfaitair, ongeacht de anciënniteit en het opleidingsniveau van de contractuelen.

De rubriek schulduitgaven op de gewone begroting omvat de intrestlasten en de aflossingen van de leningen. Het Gemeentekrediet van België gaf een verlichting aan de component intrestlasten door een stapsgewijze verlaging van de rentevoeten

op uitstaande leningen. Sinds 1986 past de "bankier van de gemeenten" trouwens een nieuwe berekeningsmethode toe voor de bepaling van de debetrente. Die is voortaan gekoppeld aan de rentetarieven op de markt van primaire emissies en niet langer aan de kostprijs van de ingezamelde middelen.

Een belangrijk gedeelte van de transferuitgaven zijn facultatieve uitgaven: toelagen aan culturele verenigingen, aan gemeentelijke vzw's, en dergelijke meer. In de sector sociale zekerheid en bijstand daarentegen, vinden we de gemeentelijke bijdragen in de tekorten van de openbare ziekenhuizen alsook de toelagen voor de OCMW-werking. Deze hebben het karakter van verplichte uitgaven.

Heel wat OCMW's beheren een openbaar ziekenhuis. De eventuele tekorten van die ziekenhuizen worden verdeeld over de gemeenten waarvan het opnamepercentage per gemeente hoger is dan 2 pct. (regeling voor het dienstjaar 1988). De gemeente die dit percentage bereiken komen gezamenlijk tussen in het tekort voor 80 pct. à rato van het aantal inwoners dat in het ziekenhuis werd opgenomen. Het resterend gedeelte wordt gedragen door de gemeente wiens OCMW het ziekenhuis beheert. Uiterlijk tegen 31 december 1988 moest het tekort volledig zijn weggewerkt, zodat in principe vanuit deze hoek in de toekomst geen geïnduceerde lasten op het gemeentebudget kunnen voorkomen.

Van de recente fijnregelingen van het bestaansminimum kan nochtans extra druk verwacht worden op het gemeentebudget. De toekenning van het bestaansminimum is weliswaar de exclusieve bevoegdheid van het OCMW, maar de financiering ervan wordt gelijk verdeeld tussen de centrale overheid en het OCMW zelf. Indien de andere financieringsbronnen van het OCMW niet voldoen om de uitgaven te dekken, wordt het verschil gedragen door de gemeente.

Bovenop de indexatie werd het bestaansminimum telkens met 2 pct. verhoogd op 1 januari 1985, 1986 en 1987. Door de strakkere werkloosheidsreglementering en de moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt voor sommige laaggeschoolden wordt steeds intenser een beroep gedaan op het laatste vangnet van de sociale zekerheid. Een en ander heeft effect, zowel op het aantal bestaansminimumtrekkers, als op de kostprijs van een uitkering (tabel 8).

Tabel 8 : Het bestaansminimum

Jaar	Aantal bestaans- minimum- trekkers	Bedrag van het bestaansminimum per 1 januari	
		alleenstaanden	gehuwden
1982	31.267 (1)	10.232	14.212
1983	38.076 (1)	11.297	15.693
1984		12.588	17.484
1985		13.626	18.925
1986	43.774 (2)	14.761	20.083
1987		15.364	20.485
1988	49.772 (2)	15.671	20.895
1989			
1990			

- bron : (1) LAMMERTIJN e.a., Het Bestaansminimum in België, 1987, Kabinet van Sociale Zaken Smet, 1988
- (2) VERENIGING VAN BELGISHE STEDEN EN GEMEENTEN, Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Verslag 1986.

6. Besluit

Het traject van de uitgaven- en ontvangstentotalen wordt mede bepaald door de endogene ontwikkelingen in de economie. Evenzeer zijn ze de resultante van beleidskeuzen en politieke beslissingen. In een representatieve democratie mag verwacht worden dat de politieke besluitvormers rekening houden met de voorkeuren van de "representatieve" kiezer. Er zit evenwel ruis op de transmissie van de basis naar de politieke top, o.m. wegens de interferenties van de belangengroepen en de eigen objectieven van de politici zelf.

De hardheid van de budgetbeperking kan evenwel de ruimte voor "discretionary use" indijken, zeg maar, de "leuke dingen" voor de politici. Op het niveau van de gemeenten is de gulden financieringsregel van de sluitende gewone dienst steeds een gedragsnorm geweest. Zoals voorheen werd benadrukt is deze regel thans zelfs in een expliciete wettelijke vorm neergeschreven. In tegenstelling tot de overige overheidgeledingen kan op het lokale niveau niet het alibi ingeroepen worden dat een autonoom anticyclisch macro-economisch beleid moet gevoerd worden. Deze legitieme zorg voor het stabilisatiebeleid resulteert al te vaak in een gemakkelijk "deficit spending", wat de facto neerkomt op een onderprijsing van de publieke voorzieningen.

Vandaar dat de gemeenten op hun terrein een betekenisvolle bijdrage hebben geleverd tot de ombuigingen in de openbare financiën. Behalve voor enkele grote steden werd de begrotingsorthodoxie gerespecteerd in het merendeel van de gemeenten. De gemeenten dienen zich aan als loyale en correcte partners in de saneringsinspanningen. Dit budgettaire gedrag werd in de vorige secties uitvoerig in kaart gebracht.

Ons inziens bestaat er over het algemeen te weinig belangstelling

voor deze onderste geleding in de bestuurskolom. Kort bij de burgers maar toch van voldoende omvang om een bestuurskrachtige instelling te zijn. Inderdaad, de fusie-operatie heeft aan de modale gemeente een grootte-orde van 10.000 à 15.000 inwoners gegeven. Anderzijds is er die andere belangwekkende institutionele herordening die de staatshervorming tenslotte is. Op dit ogenblik is het nog niet duidelijk welke de grote beleidsverschuivingen zullen zijn die het eigen handelsmerk zullen vormen van de Vlaamse deelregering. Een aan te bevelen optie is een resolute decentralisatie naar beneden. Vooralsnog zijn er weinig indicaties dat het decentralisatiedenken ijverig beoefend wordt.

Noten en referenties

(1) Een poging om de welvaartsimplicaties van het Pinksterplan te evalueren werd ondernomen in JANSSENS I., W. MOESEN en W. PAUWELS, "Politiek, Welvaart en Sanering", Cahiers Economiques de Bruxelles, nr. 115, 3de trim., 1987, p. 77-110.

(2) De berekeningswijze is analoog aan deze van P.M. MALLEKOOTE, De Ontwikkeling van de Collectieve Uitgaven, Economisch-Statistische Berichten, 19-3-1986, p. 302-305.

(3) De kapitaalverrichtingen hebben een merkwaardige terugval gekend. Vanaf de jaren tachtig werden vooral de investeringsuitgaven nominaal bevroren en achteraf ook verminderd. Dit gebeurde op vrijwel alle bestuursniveaus. Zie Het herstel van de jaren '80, Ministerie van Financiën, Brussel, 1988, p. 22-23.

(4) Zie P.M. MALLEKOOTE, op. cit., p. 303.

(5) In de nationale rekeningen worden de intresten op de overheidsschuld direct in vermindering gebracht van de ontvangsten. In onze berekeningen gebeurt deze aftrek niet. Ook het inkomen uit vermogen en het ondernemersinkomen wordt tot de lopende ontvangsten gerekend.

(6) Zie ook:

GEMEENTEKREDIET VAN BELGIE, De Financiën van de Plaatselijke Sector, 1982-1988.

VERSELE, L., "De Sanering van de Gemeentefinanciën", Documentatieblad, Ministerie van Financiën, nr.1-2, 1985, blz.25-139.

JURION, B., Le budget 1988 et les Finances Communales, Documentatieblad, Ministerie van Financiën, maart 1988.

GENERALE BANK, "De toestand van de Gemeentefinanciën: opnieuw

gezond maar nog labiel?", Bulletin, nr.291, oktober 1988.

(7) De enige uitzondering is de aftrek voor het eigen woonhuis. Die blijft onveranderd op 120.000 BF vermeerderd met 10.000 BF per persoon ten laste. Vermits de kadastrale inkomens zelf niet geïndexeerd zijn, volgt deze aftrek de index evenmin.