

75 jaar Hoge Raad van Financiën

Rudi VANDER VENNET
Gewoon hoogleraar Universiteit Gent
Vice-voorzitter van de Hoge Raad van Financiën

Ik wens iedereen van harte welkom op de academische sitting ter gelegenheid van de 75ste verjaardag van de Hoge Raad van Financiën. Inderdaad, de HRF werd opgericht in 1936 en is daarmee een van de oudste dergelijke raden in Europa. 75 jaar, dat klinkt als een oude dame. Niets is evenwel minder waar, aangezien zowel de opdracht als de samenstelling van de raad over de jaren frequent is gewijzigd om rekening te houden met nieuwe noden in nieuwe tijden.

Dit is niet de plaats om de rijke geschiedenis sinds 1936 uit de doeken te doen. Die staat beschreven in een aantal publicaties. In de moderne tijden, sinds 1989 om precies te zijn, bestond de HRF uit een Bureau en drie permanente afdelingen die een hoge graad van autonomie hadden en hebben, namelijk de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", de afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit" en de afdeling Financiële Instellingen en Markten".

Deze laatste afdeling was bevoegd om zich uit te spreken over problemen die verband hielden met de aanpassing van de Belgische financiële instellingen en markten aan de groeiende internationalisering en aan de verwezenlijking van de Europese eenheidsmarkt. Ze werd evenwel in 2006 afgeschaft omdat haar bevoegdheden ondertussen waren ondergebracht bij de Nationale Bank van België en bij de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen.

En dus wordt de ruggengraat van de HRF tot op vandaag gevormd door twee afdelingen. De afdeling 'financieringsbehoeften van de overheid' verleent adviezen over het budgettair beleid en de financieringsbehoeften van alle overheden in dit land. Medio maart 2011 nog leverde die afdeling haar advies af over het te volgen begrotingspad tot 2015. De afdeling fiscaliteit en parafiscaliteit is bevoegd om advies te geven over alle problemen en vraagstukken van fiscale en parafiscale aard. Het secretariaat wordt waargenomen door de Studie- en Documentatiedienst van de FOD Financiën (voorheen Ministerie van Financiën).

De afdeling fiscaliteit en parafiscaliteit is bekend voor haar grondige analyses en autoriteitsvolle adviezen over aangelegenheden zoals, bijvoorbeeld, de hervorming van de vennootschapsbelasting of de invoering van een Tobin tax. Maar ook, meer recent, een inventaris van milieuheffingen en een advies over de band tussen belastingbeleid en het leefmilieu, zeg maar de vergroening van de fiscaliteit.

In de Raad hebben in die periode verschillende tijdelijke ad hoc werkgroepen gefunctioneerd die adviezen hebben verstrekt over uiteenlopende onderwerpen, bijvoorbeeld over de afbouw van de overheidsschuld en de uitbreiding van de Europese Unie en de gevolgen voor België.

Een belangrijke mijlpaal voor de HRF was de oprichting in 2001 van een “Studiecommissie voor de vergrijzing” (scvv) in haar schoot, op basis van de Zilverfondswet van 2001. De Studiecommissie voor de vergrijzing is belast met het opstellen van een jaarlijks verslag, waarin de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht. De aanbevelingen met betrekking tot het begrotingsbeleid die door de afdeling «Financieringsbehoeften» elk jaar worden opgemaakt houden in de recente jaren dan ook steeds expliciet rekening met het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing.

De voornaamste veronderstellingen van de ramingen van de scvv met betrekking tot de macro-economische context en het sociaal beleid op middellange termijn zijn grotendeels afkomstig van de jaarlijkse “Economische vooruitzichten op middellange termijn” van het Federaal Planbureau, dat tevens het secretariaat van de studiecommissie waarneemt.

Overigens geeft de aangepaste Zilverfondswet van 2005 aan de Afdeling “Financieringsbehoeften” de opdracht om bij voldoende economische groei een advies uit te brengen over welk deel van het begrotingsoverschot aan het Zilverfonds zou moeten worden toegekend. De realiteit, de politieke en na de financiële en economische crisis ook de budgettaire, is anders. Er zijn tot op vandaag geen begrotingsoverschotten en ze worden niet voorzien voor 2015.

De HRF heeft ook periodes van mindere glorie gekend. Met name een periode van inactiviteit in 2005-2006. Eufemistisch zou men kunnen stellen dat adviezen onnodig waren gezien de gunstige conjunctuur. De echte reden was onenigheid over de samenstelling van de Raad. Uit internationaal onderzoek over fiscal councils blijkt dat hun adviezen een positieve invloed kunnen hebben op de consolidatie van de overheidsfinanciën, maar enkel wanneer de adviezen consistente doelstellingen formuleren over de tijd heen én wanneer dergelijke raden voldoende onafhankelijk zijn. Deze episode blijft dus hopelijk een uitzondering in de geschiedenis van de Hoge Raad.

In 2006 werd de HRF hervormd in zijn huidige gedaante. Voor beide afdelingen voorziet het koninklijk besluit van 3 april 2006 in een gelijk aantal vertegenwoordigers van de Federale Overheid en van de deelregeringen, om aldus de federale staatsstructuur te weerspiegelen in de samenstelling van de HRF.

De Afdeling “Financieringsbehoeften” publiceerde traditioneel twee verslagen per jaar. Tegen het einde van het eerste kwartaal publiceerde ze een beoordeling van het begrotingsbeleid, met bijzondere aandacht voor de uitvoering van het Stabiliteitsprogramma in Europees verband. In de vroege zomer werd, mede op basis van de vooruitzichten van de scvv, een jaarverslag gepubliceerd met de budgettaire vooruitzichten op langere termijn en met specifieke aanbevelingen voor begrotingssaldi van de gezamenlijke overheid en dat van de regio's. De laatste jaren is het onderscheid tussen beide verslagen vervaagd en worden

de evaluatie van het begrotingsbeleid en de budgettaire aanbevelingen soms in één advies geïntegreerd. Bovendien werd de publicatiekalender in bepaalde jaren gewijzigd, gedeeltelijk als gevolg van een verschuiving in de timing van de indiening van de stabiliteitsprogramma's ten behoeve van de Europese instellingen.

Dit illustreert de dubbele uitdaging voor de Raad: er is de sterker wordende Europese dimensie, maar tegelijkertijd ook de noodzaak tot nationale coördinatie binnen de Belgische unie, hoe die er ook zal uitzien. Op het Europese of Eurozone niveau komen er nieuwe stringente regels die effectief zullen moeten vertaald worden in het budgettaire beleid. Deze regels, die goedgekeurd zijn op de Europese Top van maart 2011 bevat een reeks mechanismen die minder van het softe type zijn (open methode van coördinatie), maar meer afdwingbaar met kwantitatieve limieten. En evenzeer heeft België nood aan een intern stabilisatieprogramma met een sterke coördinatie tussen de gefedereerde entiteiten. Hoe meer autoriteit de adviezen van de HRF zullen hebben, hoe sterker ze kunnen fungeren als anker voor de politieke beslissingen van de diverse overheden. Dat blijft de taak van de HRF.

Het programma ziet er als volgt uit. We hebben gevraagd aan de voorzitters van de beide afdelingen, Bernard Jurion en Luc Coene, en aan de voorzitter van de scvv, Guy Quaden, om een analyse en evaluatie te maken van de rol van hun sectie. Daarna hebben we twee eminente disputanten met een rijke ervaring in deze materies, namelijk Paul van Rompuy en Robert Deschamps, gevraagd om hun kritische bedenkingen te uiten. De zitting wordt afgesloten met een toespraak van de minister van Financiën en tevens voorzitter van de HRF, Didier Reynders.

