

De voortdurende toename van de overheidsuitgaven en het groeiende gewicht van de overheidssector in de economie werden reeds in de 19de eeuw erkend als fenomenen eigen aan de "moderne samenleving". Deze studie wil nagaan hoe de overheidsfinanciën in België evolueerden tussen 1830 en 1940, welk aandeel de overheidssector vertegenwoordigde in de nationale economie, en wat de voornaamste bestemming was van de nieuwe overheidsuitgaven. Een antwoord op deze vragen werd gezocht in de gedetailleerde cijfermatige reconstructie van de overheidsbestedingen in de bestudeerde periode. De voornaamste bronnen waren de jaarlijkse eindrekeningen van de staatsbegrotingen opgemaakt door het Rekenhof (centrale overheid), en de door het ministerie van Binnenlandse Zaken gepubliceerde statistieken (provincies en gemeenten).

In een eerste deel wordt een globaal overzicht gegeven van de evolutie van de centrale overheidsfinanciën, die in de ruimere context worden geplaatst van de maatschappelijke ontwikkeling van België in de 19de en de eerste helft van de 20ste eeuw. In nominale termen namen de centrale overheidsuitgaven tussen 1830 en 1914 bijna onafgebroken toe, het snelst in de jaren 1870-1880 en 1890-1900. Hun aandeel in het Nationaal Produkt steeg van circa 8 à 9% in de periode 1830-1850 tot ongeveer 13% in 1910. De Eerste Wereldoorlog zorgde voor een belangrijke versnelling. Na de oorlog werd de overheid geconfronteerd met tal van nieuwe uitgaven, die het overheidsbeslag op het Nationaal Produkt de hoogte in dreven. De economische crisis van de jaren 1930 bestendigde dit fenomeen, met als gevolg dat de centrale overheidsuitgaven vlak voor WO II bijna 20% van het Nationaal Produkt opslochten. De traditionele overheidsontvangsten volstonden niet om aan deze uitgavenstijging tegemoet te komen. Het conservatieve 19de-eeuwse belastingstelsel, gekenmerkt door extreem lage directe belastingen, werd in 1919 radicaal hervormd. De invoering van een progressieve inkomensbelasting zorgde voor een democratisering maar ook verzwaring van de fiscaliteit. Tegelijk werd voor de dekking van de overheidsuitgaven ook steeds meer een beroep gedaan op leningen. De staatsschuld, die in de laatste decennia voor de Eerste Wereldoorlog rond 60% van het BNP schommelde, steeg in de jaren 1920 uit tot meer dan 100% van het BNP.

In het tweede deel worden de uitgaven van de centrale overheid én van de lagere overheden gehergroepeerd volgens de huidige gangbare classificatiemethode (de zogenaamde "economische classificatie"). Hierdoor kan voor de hele pe-

riode de exacte omvang worden bepaald van de overheidsconsumptie en van de overheidsinvesteringen volgens de in de moderne overheidsboekhouding gehanteerde definities. De overheidsconsumptie (eigen uitgaven van het overheidsapparaat in enge zin, dit is zonder de overheidsbedrijven) bleef gedurende de hele periode, relatief gezien, verrassend stabiel. Het aandeel van de totale overheidsconsumptie in het Nationaal Produkt daalde zelfs tussen 1890 en 1910, en opnieuw tijdens de jaren 1920. Relatief gezien werd het overheidsapparaat tussen 1830 en 1940 dus niet echt "duurder". Wel deed zich binnen de overheidssector een belangrijke verschuiving voor. Terwijl de uitgaven van de gemeenten tijdens de 19de eeuw gestaag aan belang wonnen ten koste van de centrale overheidsuitgaven, werd die beweging na 1900 definitief omgekeerd ten voordele van de centrale overheid. Er tekende zich met andere woorden een duidelijke centralisering af.

De investeringsuitgaven van de overheid vertoonden een veel grilliger verloop dan de consumptieuitgaven. Ze bleken erg conjunctuurgevoelig. Grootchalige investeringsprojecten werden doorgaans aangevat in tijden van economische voorspoed. In de jaren 1860-1870 en opnieuw na 1895 werden belangrijke bouw- en infrastructuurwerken uitgevoerd (onder meer het Brusselse Justitiepaleis, de dam op de Gileppe, havenwerken in Antwerpen en Oostende). In tijden van crisis, wanneer de overheid krap bij kas zat, werd dan weer zoveel mogelijk bespaard op de investeringsuitgaven. Dat was onder meer het geval in de jaren 1880 (zeker nadat de katholieken in 1884 de macht overnamen van de "spilzieke" liberalen), en, zeer opvallend, in de jaren 1920. Aan het einde van de jaren 1920 zorgde de sterke economische bloei voor aanzienlijke begrotingsoverschotten en voor een boom in de overheidsinvesteringen. De openbare infrastructuur verkeerde door de oorlog en de jarenlange besparingen immers in een erbarmelijke staat. Tijdens de crisis van de jaren 1930 werden de investeringsuitgaven slechts in beperkte mate ingekrompen. En dit ondanks de officieel beleden besparings- en deflatiepolitiek. De meeste werken, onder meer aan het Albertkanaal, waren reeds aangevat en konden dus niet zomaar worden stilgelegd. Vanaf 1935 trachtte de regering, voor het eerst in de Belgische geschiedenis, bewust een grootchalig anti-cyclisch investeringsbeleid te voeren. Op het terrein veranderde er echter niet zoveel. Het aandeel van de totale overheidsinvesteringen in het BNP steeg tussen 1933 en 1936 met nauwelijks 0,25%. Het op korte termijn massaal verhogen van de overheidsinvesteringen bleek in de praktijk niet zo eenvoudig. Met andere woorden: de deflationistische regeringen in de eerste helft van de jaren 1930 slaagden er nauwelijks in het investeringsniveau te drukken, terwijl de expansionistische regering van Zeeland-de Man na 1935 slechts een bescheiden stijging van de overheidsinvesteringen kon realiseren. Voor de hele periode 1830-1940 geldt evenwel dat het volume en de impact van de overheidsinvesteringen voor de nationale economie van groot belang waren.

In het derde en laatste deel wordt stilgestaan bij de voornaamste nieuwe bestemming van de overheidsuitgaven in de periode 1890-1940: de sociale transferuitgaven. Voor 1890 beperkten de sociale overheidsuitgaven zich in hoofdzaak tot de armenzorg, die bij uitstek een bevoegdheid was van de gemeenten. De verspreiding van het industriële kapitalisme in de 19de eeuw ging echter in een eerste fase gepaard met een verslechtering van de sociale toestanden en een sterke toename van het pauperisme, waardoor de sociale problematiek de gemeenten boven het hoofd groeide. Rond 1850 besteedden de gemeenten gemiddeld 20% van hun gewone uitgaven aan openbare armenzorg. In de grote steden lag dit aandeel nog hoger, en op het Westvlaamse platteland bereikte het tijdens de crisis van 1845-1849 zelfs meer dan 50%! De centrale overheid zag zich verplicht tussenbeide te komen. Door de sociale bijstand op een nationale schaal te willen reguleren, raakte de centrale overheid ook betrokken bij de financiering ervan. Deze financiële betrokkenheid nam vanaf 1890 sterk toe. Na 1900 liet de staat zich bovendien – mee onder druk van een zich emanciperende arbeidersbeweging – in toenemende mate in met de zich snel ontwikkelende sociale verzekeringen. Aanvankelijk wilde de overheid enkel het particuliere initiatief tot zelfhulp aanmoedigen, maar toen duidelijk werd dat dit volstrekt ontoereikend was, werd stapje voor stapje overgeschakeld naar verplichte sociale verzekeringen. Dat gebeurde het eerst op die terreinen waar de “onschuld” van de betrokken arbeiders aan hun situatie het duidelijkst was: de arbeidsongevallen en de ouderdomspensioenen. Vooral het verplichte pensioenstelsel voor arbeiders en bedienden (1924/1925 en 1930) bracht zware extra lasten mee voor de schatkist. Ook de budgettaire kost van de pensioenen en van andere tegemoetkomingen toegekend aan de oudstrijders van de Eerste Wereldoorlog liep weldra in de honderden miljoenen. Voor andere – moeilijker controleerbare en moeilijker verzekerbare – sociale risico’s, ziekte en werkloosheid, verliep de evolutie naar een verplicht stelsel langzamer. De crisis van de jaren 1930 bracht het sociale zekerheidsvraagstuk echter in het brandpunt van de politieke belangstelling. Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog bestond er een brede consensus ten gunste van een verplichte ziekte- en werkloosheidsverzekering (beiden werden op dat moment als “vrije” verzekeringen reeds ruim gesubsidieerd). Over de concrete invulling ervan werd echter nog druk gediscussieerd tussen de verschillende betrokken partijen (overheid, vakbonden en werkgevers). De fundamenten van de verplichte sociale zekerheid, die in 1944/1948 tot stand kwam, waren dus reeds voor 1940 stevig gelegd. De sociale uitgaven groeiden tijdens het Interbellum uit tot één van de belangrijkste uitgavenposten van de overheid. In 1910 vertegenwoordigden ze nauwelijks 3,5% van de centrale overheidsuitgaven, in 1938 reeds 20%. Het aandeel van de sociale uitgaven van de totale overheid (staat, provincies en gemeenten) in het Nationaal Produkt steeg van minder dan 1% in 1910 tot 4 à 5% in de jaren 1930. Hier lag dan ook één van de voornaamste oorzaken

voor de groei van de overheidsuitgaven in de bestudeerde periode.

Het beslag van de overheidssector op de nationale economie nam tijdens de 19de eeuw langzaam, en tijdens het Interbellum in een sneller tempo toe. De dieperliggende oorzaak hiervoor moet gezocht worden in de maatschappelijke transformaties op gang gebracht door de Industriële Revolutie. De welvaartstoename die hier uit voortvloeide zorgde voor een steeds grotere vraag naar publieke goederen (wet van Wagner). De groei van het staatsapparaat moest de toenemende conflicten in een steeds grootschaliger en complexere maatschappij helpen beheersen; nieuwe sociale uitgaven moesten nieuwe sociale noden opvangen; nieuwe economische uitgaven moesten de verdere ontwikkeling van het kapitalisme ondersteunen; nieuwe onderwijsuitgaven moesten de natievorming bevorderen en tegemoet komen aan de toenemende vraag naar geschoolde arbeid. Dit proces verliep aanvankelijk zeer geleidelijk. De groei van de overheidsuitgaven en van het BNP hielden tijdens het grootste deel van de 19de eeuw min of meer gelijke tred. Pas tijdens de laatste decennia voor de Eerste Wereldoorlog nam het overheidsbeslag op de economie langzaam toe. Tijdens het Interbellum, of correcter vanaf de late jaren 1920, versnelde de overheids groei. Dat was het gevolg van de betere spreiding van de welvaart onder bredere lagen van de bevolking en van de democratisering van het politieke leven. Van groot belang waren echter ook twee uitzonderlijke crisissituaties – de Eerste Wereldoorlog en de economische depressie van de jaren 1930 – die de verdere uitbreiding van de overheidsactiviteit niet enkel noodzakelijk maar ook aanvaardbaar maakten.

P. Clement