

Economische analyse van nieuwe begrotingsnormen

Wouter van der Wielen

promotor :
Prof. dr. Lode VEREECK

Woord vooraf

Deze masterproef werd geschreven als sluitstuk van mijn studies Toegepaste Economische Wetenschappen aan de Universiteit Hasselt. Het was gezien de actuele ontwikkelingen een uitgesproken kans om een economische analyse van de alternatieve begrotingsnormen te maken. Ik heb die kans dan ook met twee handen gegrepen. Op die wijze kon ik mijn kennis op het domein van de openbare financiën, dat ik altijd met veel interesse heb gevolgd, uitbreiden.

Vooraleer tot de kern van deze eindverhandeling over te gaan, zou ik graag nog enkele woorden van dank richten tot de personen die me hebben bijgestaan om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar mijn promotor prof. dr. Lode Vereeck omdat hij mij de mogelijkheid heeft geboden om dit boeiende onderwerp uit te werken. Hij heeft mij daarenboven gedurende het schrijven van deze masterproef bijgestaan met opbouwende kritiek en goede raad uit zijn professionele ervaringen. Tevens wil ik Dhr. Wim Marneffe danken voor zijn kritische bemerkingen.

Op sleutelmomenten van het leven, waar het verdedigen van mijn masterproef er één van is, past het natuurlijk ook om de mensen te danken uit de meest naaste omgeving. Ik wil graag mijn ouders bedanken voor de mogelijkheid om deze studie te voltooien en voor de eindeloze bron van inspiratie die ze blijven vormen. Ook mijn broer verdient een woord van dank voor de steun die hij mij de afgelopen vier jaar geboden heeft. Eveneens dank ik al mijn vrienden omdat zij deze hele tocht met grote interesse hebben meegedeeld. Ten slotte gaat een laatste, niettemin belangrijk, woord van dank uit naar mijn vriend. Hij stond altijd klaar met raad en daad en heeft mij altijd in mijn werk gestimuleerd.

Wouter van der Wielen

Samenvatting

De huidige begrotingsproblematiek is niet nieuw. In de twee decennia na de oliecrisis bouwde de Belgische overheid aanzienlijke begrotingstekorten op die de Belgische overheidsschuld explosief deden toenemen. Naast de oliecrisis speelden onder meer ook de verhoogde rentetarieven op de overheidsschuld, de politieke instabiliteit, de toenemende tekorten in de sociale zekerheid en de structurele problemen een belangrijke rol. Door een politiek van een geleidelijke, marktconforme schuldafbouw, als reactie op de Maastrichtcriteria voor de toetreding tot de Europese Economische en Monetaire Unie, werd de beheersbaarheid van de Belgische openbare financiën terug verbeterd. Ten gevolge van de financiële en economische crisis steeg de Belgische overheidsschuld in 2008 evenwel terug voor het eerst in 14 jaar. Die trend werd in 2009 verdergezet met een omvangrijk begrotingstekort dat de Belgische schuldgraad tot dicht bij de psychologische grens van 100 procent van het BBP tilde.

In deze masterproef wordt dan ook vertrokken van de centrale onderzoeksvraag hoe de problemen aangaande de Belgische openbare financiën ondanks bestaande begrotingsnormen konden ontstaan en in welke mate alternatieve begrotingsnormen de huidige noden kunnen beantwoorden. Om die vraag te beantwoorden, wordt vertrokken van een analyse van de historische en huidige begrotingstoestand. Daaruit blijkt duidelijk de nood aan een duurzaam begrotingsbeleid op basis van begrotingsnormen aangezien een te hoog oplopende overheidsschuld aanzienlijke consequenties met zich mee kan brengen: de rentesneeuwbal, het koekoekseffect, de ontvankelijkheid voor renteschokken, een deuk in het beleggersvertrouwen, de mogelijkheid tot crowding-out, het spaargedrag bij afwezigheid van het Ricardiaans equivalentietheorema en andere beperkingen van het beleid. Daarenboven zullen de vergrijzingskosten in de volgende decennia zwaar doorwegen op de overheidsbegroting en wordt er verwacht dat de structurele problemen zullen blijven bestaan of zelfs verder toenemen.

Derhalve wordt er vervolgens overgegaan tot een uitgebreide analyse van de begrotingsnormen die in het verleden geformuleerd werden. De twee voornaamste denkrichtingen zijn die van de (neo)klassieken die pleiten voor een evenwicht – al dan niet met de mogelijkheid tot schuldfinanciering van investeringen – en de keynesianen die voorstander zijn van schuldfinanciering ter stabilisatie van de conjunctuurcycli. Verder worden ook begrotingsnormen met een beperkt aangepast begrotingssaldo onderscheiden. Dergelijke normen met een relatief simplistisch criterium voor het begrotingsbeleid omvatten onder meer het cyclisch begrotingsevenwicht, normen met betrekking tot de bron van de middelen en supranationaal ontwikkelde normen zoals de convergentiecriteria in het Verdrag van Maastricht. Daarnaast worden ook begrotingsnormen onderscheiden met een complexer criterium. Daaronder vallen enerzijds conjuncturele normen zoals het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling en de functionele openbare financiën en

anderzijds de structurele begrotingsnormen met een middellangetermijnvisie zoals de structurele of trendmatige budgetruimte en het cyclisch neutrale begrotingssaldo. Verder vallen het stoppen van het sneeuwbaaleffect en de intertemporele budgetbeperking eveneens onder deze categorie. Ten slotte worden ook een aantal pragmatische of niveaunormen aangereikt die politiek beter hanteerbaar zijn en een grote rol hebben gespeeld in de Belgische geschiedenis. Zo streefde de Belgische overheid in het verleden onder meer naar een stabilisatie van het begrotingstekort, het bereiken van een begrotingstekort gelijk aan het Europese gemiddelde of een reële nulgroei van de overheidsuitgaven. De Nederlandse Duisenbergnorm en het vermogensbeginsel vallen tevens onder diezelfde categorie.

Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de problemen die in het verleden ontstonden bij de toepassing van de begrotingsnormen in de praktijk en waarom de normen uiteindelijk werden verlaten. Verder wordt er ook ingegaan op de theoretische kritieken op die normen die nooit eerder in praktijk werden gehanteerd. Op die wijze wordt er enerzijds achterhaald wat er misliep in het verleden en anderzijds wordt er een raamwerk gecreëerd om nieuwe normen af te wegen. Naast de vele tekortkomingen aan de historische begrotingsnormen die uit de analyse blijken, worden aan het einde ervan een aantal vereisten voor effectieve normen duidelijk. In de literatuur worden vaak een aantal fundamentele vereisten gehanteerd, zoals de consistentie en adequaatheid. Maar daarnaast bestaan er ook meer specifieke economische en politieke vereisten. Die worden vervolgens gebruikt bij het definiëren van alternatieven voor de Belgische context.

Vooraleer over te gaan tot de uitwerking van een aantal alternatieve begrotingsnormen wordt ook het huidige Stabiliteits- en Groeipact onder de loep genomen om na te gaan welke aanpassingen daaraan wenselijk zijn. Op basis van de in de literatuur geopperde tekortkomingen aan het Pact werden de volgende aanpassingen voorgesteld: het hanteren van een conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, een analogie met de gouden regel, een explicieter verband tussen het toegelaten tekort en de schuld, een systeem van verhandelbare tekortrechten en depolitisering van het begrotings- en beoordelingsproces. Ondanks de aantrekkelijkheid van de aanpassingen resteren toch een aantal problemen om die aanpassingen daadwerkelijk te kunnen doorvoeren. Een aanpassing van de huidige normering zou de geloofwaardigheid ervan namelijk kunnen schaden. Daarnaast vereist een aanpassing aan het Pact een wijziging van een Europese verordening. Daarvoor is echter een unanieme beslissing van de lidstaten vereist, wat zeker geen voor de hand liggend doel is. Als gevolg daarvan wordt er in deze masterproef dan ook geopteerd om mogelijke (sub)nationale alternatieven te onderzoeken.

Daar er gesteld kan worden dat het huidige Pact een onvoldoende disciplinaire werking heeft in goede tijden wordt er vertrokken van de wens dat de alternatieve norm een middellangetermijnvisie heeft die tevens tijdens een opgaande conjunctuur duidelijke grenzen oplegt. Een eerste alternatief dat uitgewerkt wordt, is het cyclisch begrotingsevenwicht. Bijkomend op de historische

interpretatie worden daarbij twee nieuwe voorstellen gedaan. Om het arbitraire karakter van de norm te verminderen, wordt er voorgesteld het beleid te koppelen aan een bijkomende regel. Een mogelijke optie voor een dergelijke regel is een begrotingssaldo gelijk aan de economische groei of de output gap. Uit de analyse blijkt dat indien de Belgische overheid na de vorige recessie begonnen was met het nastreven van een begrotingssaldo in overeenstemming met de economische groei of de output gap, er een buffer gecreëerd was voor de impact van de economische crisis. Om de huidige conjunctuurcyclus evenwel nog in evenwicht af te sluiten zijn echter zware besparingen vereist.

Een tweede alternatief voor de Belgische context dat onderzocht wordt, is een mogelijke structurele of trendmatige budgetruimte. Ten derde wordt ook een vernieuwend alternatief toegepast. Het originele aan de uitgavennorm in kwestie is dat er expliciet een optimaal niveau voor het overheidsbeslag nagestreefd wordt. Om dat optimale niveau te bereiken werden een aantal scenario's uitgewerkt. Zo werd enerzijds geëvalueerd waar een reële nulgroei van de uitgaven of volledig constante overheidsuitgaven in absolute termen toe zouden leiden. Daarnaast werd een milder scenario uitgewerkt om het optimale overheidsbeslag te bereiken binnen twee legislaturen. Een normering op basis van een structurele budgetruimte of een reële nulgroei van de uitgaven om de optimale overheidsomvang te bereiken, lijkt beter haalbaar door de beperktere saneringen. Ondanks de realiseerbaarheid voorzien beide alternatieven toch een duidelijke disciplinaire werking. De impact van beide alternatieven op de Belgische schuldgraad is echter afhankelijk van het initiële budgettaire uitgangspunt. Dat blijkt in geen van de toekomstige scenario's gunstig te zijn. Er dient dan ook best eerst gestreefd te worden naar een correctie van de uitgangspositie door middel van een sanering.

Daarna wordt ook kort een blik geworpen op de nieuwe Vlaamse begrotingsnorm die in het verschiet ligt. Tot slot worden enkele andere mogelijke denkpistes voor het uitwerken van mogelijke alternatieven op basis van bijvoorbeeld andere maatstaven voor het begrotingssaldo of de overheidsschuld aangereikt.

Op basis van het gevoerde onderzoek worden uiteindelijk een aantal beleidsimplicaties afgeleid. Daarenboven biedt het onderzoek de mogelijkheid om een duidelijk antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvraag. In het verleden ontstonden namelijk grote begrotingstekorten als gevolg van de tekortkomingen in de historisch gehanteerde (pragmatische) normen en de grote economische problemen uit het verleden waarop de normen onvoldoende antwoord boden. De grootste test van het huidige Stabiliteits- en Groeipact kwam er pas met de financiële en economische crisis. De vermoedens dat het Pact een aantal zwaktes bevat, waardoor in het verleden onder meer onvoldoende voorzichtigheid tentoon werd gespreid, werden bevestigd en de gevolgen voor de openbare financiën zijn duidelijk zichtbaar. Ondanks dat elke begrotingsnorm voor- en nadelen heeft en het budgettaire beleid niet op zich staat, blijkt uit de analyse dat de

voorgestelde alternatieven op lange termijn aanzienlijke waarde zullen hebben eens de rust is teruggekeerd. Eerst zijn evenwel substantiële maatregelen vereist om de uit de hand gelopen positie te verhelpen. Daartoe kunnen tijdelijk ingrijpende normen gehanteerd worden.

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF

SAMENVATTING

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK I: METHODOLOGISCHE ASPECTEN..... - 11 -

1.1	DE PROBLEEMSTELLING	- 12 -
1.2	DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	- 13 -
1.2.1	<i>Deelvraag 1: De historische en huidige begrotingstoestand.....</i>	- 14 -
1.2.2	<i>Deelvraag 2: De begrotingsnormen.....</i>	- 15 -
1.2.3	<i>Deelvraag 3: Het falen van de historische normen</i>	- 15 -
1.2.4	<i>Deelvraag 4: Aanpassingen of andere alternatieven</i>	- 16 -
1.2.5	<i>Deelvraag 5: Beleidsimplicaties en nood aan onderzoek</i>	- 17 -
1.3	DE ALGEMEEN GELDENDE ONDERZOEKSMETHODOLOGIE.....	- 18 -

HOOFDSTUK II: DE HISTORISCHE EN HUIDIGE BEGROTINGSTOESTAND... - 21 -

2.1	DE OPENBARE FINANCIËN VOOR DE EERSTE OLIESCHOK	- 21 -
2.2	DE BELGISCHE BEGROTINGSTOESTAND NA 1974.....	- 23 -
2.3	DE BELGISCHE OVERHEIDSSCHULD NA 1974.....	- 28 -
2.4	DE SAMENSTELLING VAN DE OVERHEIDSSCHULD	- 34 -
2.5	DE CONSEQUENTIES VAN EEN HOGE OVERHEIDSSCHULD	- 37 -
2.5.1	<i>De rentesnieuwbal.....</i>	- 38 -
2.5.2	<i>Het koekoekseffect.....</i>	- 43 -
2.5.3	<i>De renteschokken</i>	- 43 -
2.5.4	<i>De risicoaversie en het beleggersvertrouwen</i>	- 43 -
2.5.5	<i>Het crowding-out effect.....</i>	- 44 -
2.5.6	<i>De inflatie.....</i>	- 46 -
2.5.7	<i>Het Ricardiaans equivalentietheorema</i>	- 46 -
2.5.8	<i>De invloed op het beleid.....</i>	- 47 -
2.5.9	<i>Overige.....</i>	- 48 -
2.5.10	<i>De moeizaamheid van de oplossing.....</i>	- 49 -
2.6	DE HUIDIGE CONTEXT.....	- 50 -
2.7	CONCLUSIE	- 55 -

HOOFDSTUK III: DE BEGROTINGSNORMEN..... - 57 -

3.1	DE NORMEN MET BETREKKING TOT HET STANDAARD BEGROTINGSSALDO	- 58 -
3.1.1	<i>De gouden regel van het jaarlijkse begrotingsevenwicht.....</i>	- 59 -

3.1.2	<i>Het keynesiaanse gedachtegoed</i>	- 63 -
3.2	DE NORMEN MET EEN AANGEPAST BEGROTINGSSALDO.....	- 67 -
3.2.1	<i>Het cyclisch begrotingsevenwicht</i>	- 67 -
3.2.2	<i>De normen met betrekking tot de bron van de middelen</i>	- 68 -
3.2.3	<i>Les Repères Budgetaires Structurels of EEG-norm</i>	- 69 -
3.2.4	<i>Het Verdrag van Maastricht</i>	- 71 -
3.2.5	<i>Het Stabiliteits- en Groeipact</i>	- 74 -
3.3	DE TECHNISCH MEER COMPLEXE NORMEN	- 77 -
3.3.1	<i>Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling</i>	- 77 -
3.3.2	<i>De structurele budgetruimte</i>	- 84 -
3.3.3	<i>De trendmatige begrotingsnorm</i>	- 90 -
3.3.4	<i>Het cyclisch neutrale begrotingssaldo</i>	- 91 -
3.3.5	<i>Het stoppen van het sneeuwbaaleffect</i>	- 99 -
3.3.6	<i>De intertemporele budgetbeperking</i>	- 100 -
3.3.7	<i>De functionele openbare financiën</i>	- 101 -
3.4	DE PRAGMATISCHE NORMERING	- 104 -
3.4.1	<i>De reële nulgroei van de uitgaven of het inflatiestreefdoel</i>	- 105 -
3.4.2	<i>De stabilisatie van het tekort</i>	- 106 -
3.4.3	<i>Het Europese gemiddelde</i>	- 106 -
3.4.4	<i>De Duisenbergnorm</i>	- 107 -
3.4.5	<i>Het vermogensbeginsel</i>	- 108 -

HOOFDSTUK IV: HET FALEN VAN DE HISTORISCHE NORMEN - 111 -

4.1	DE ALGEMENE PROBLEMEN	- 111 -
4.2	DE PROBLEMEN PER HISTORISCHE BEGROTINGSNORM	- 113 -
4.2.1	<i>De gouden regel van het jaarlijks begrotingsevenwicht</i>	- 113 -
4.2.2	<i>Het keynesiaanse gedachtegoed</i>	- 115 -
4.2.3	<i>Het cyclisch begrotingsevenwicht</i>	- 116 -
4.2.4	<i>De normen met betrekking tot de bron van de middelen</i>	- 117 -
4.2.5	<i>Het Verdrag van Maastricht</i>	- 117 -
4.2.6	<i>Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling</i>	- 120 -
4.2.7	<i>De structurele budgetruimte</i>	- 122 -
4.2.8	<i>De trendmatige begrotingsnorm</i>	- 123 -
4.2.9	<i>Het cyclisch neutrale begrotingssaldo</i>	- 124 -
4.2.10	<i>Het stoppen van het sneeuwbaaleffect</i>	- 124 -
4.2.11	<i>De intertemporele budgetbeperking</i>	- 126 -
4.2.12	<i>De functionele openbare financiën</i>	- 127 -
4.2.13	<i>De pragmatische normering</i>	- 128 -
4.2.13.1	<i>De reële nulgroei van de uitgaven of het inflatiestreefdoel</i>	- 128 -
4.2.13.2	<i>De stabilisatie van het tekort</i>	- 129 -

4.2.13.3	Het Europese gemiddelde.....	- 130 -
4.2.13.4	De Duisenbergnorm.....	- 131 -
4.2.13.5	Het vermogensbeginsel.....	- 131 -
4.3	DE VEREISTEN VOOR EEN EFFECTIEVE BEGROTINGSNORM.....	- 132 -
4.3.1	<i>De fundamentele vereisten</i>	- 132 -
4.3.2	<i>De economische vereisten</i>	- 133 -
4.3.2.1	Een theoretische onderbouwing.....	- 133 -
4.3.2.2	Een norm ruimer dan het begrotingssaldo.....	- 134 -
4.3.2.3	Een middellangetermijnvisie.....	- 134 -
4.3.2.4	Een relatieve maatstaf.....	- 135 -
4.3.2.5	Een adequaat inzicht in conjuncturele invloeden.....	- 135 -
4.3.2.6	Een correctie voor de inflatie.....	- 136 -
4.3.2.7	Een contextafhankelijke benadering.....	- 136 -
4.3.3	<i>De politieke vereisten</i>	- 137 -
4.3.3.1	De continuïteit van het bestuur.....	- 137 -
4.3.3.2	De transparantie, simpliciteit en ondubbelzinnigheid.....	- 137 -
4.3.3.3	De sancties.....	- 138 -
4.3.3.4	Een politiek draagvlak.....	- 139 -
4.4	EEN OVERZICHT.....	- 139 -

HOOFDSTUK V: AANPASSINGEN OF ANDERE ALTERNATIEVEN..... - 147 -

5.1	DE NOOD AAN AANPASSINGEN.....	- 148 -
5.1.1	<i>De problemen met de huidige normering</i>	- 148 -
5.1.2	<i>De voorstellen tot aanpassing</i>	- 152 -
5.1.2.1	Een conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo.....	- 152 -
5.1.2.2	Een analogie met de gouden regel.....	- 155 -
5.1.2.3	Een explicieter verband tussen tekort en schuld.....	- 155 -
5.1.2.4	Een systeem van verhandelbare tekortrechten.....	- 158 -
5.1.2.5	Een depolitisering.....	- 166 -
5.1.3	<i>Conclusie</i>	- 167 -
5.2	DE ALTERNATIEVEN.....	- 168 -
5.2.1	<i>De secundaire normering</i>	- 169 -
5.2.2	<i>Het cyclisch begrotingsevenwicht in de Belgische context</i>	- 171 -
5.2.2.1	Een cyclisch begrotingsevenwicht.....	- 172 -
5.2.2.2	Een cyclisch begrotingsevenwicht op basis van de economische groei.....	- 175 -
5.2.2.3	Een cyclisch begrotingsevenwicht op basis van de output gap.....	- 177 -
5.2.2.4	Algemene bemerkingen.....	- 179 -
5.2.3	<i>De structurele of trendmatige budgetruimte in de Belgische context....</i>	- 180 -
5.2.3.1	De structurele budgetruimte met basisjaar 2007.....	- 181 -
5.2.3.2	De structurele budgetruimte met basisjaar 2010.....	- 185 -
5.2.3.3	De trendmatige budgetruimte.....	- 186 -
5.2.3.4	Algemene bemerkingen.....	- 188 -
5.2.4	<i>Een nieuwe uitgavennorm voor België</i>	- 191 -
5.2.4.1	De theoretische onderbouwing.....	- 192 -

5.2.4.2	Het eerste alternatief: constante uitgaven.....	- 194 -
5.2.4.3	Het tweede alternatief: reële nulgroei van de uitgaven	- 195 -
5.2.4.4	Het derde alternatief: een gespreid scenario.....	- 196 -
5.2.4.5	Algemene bemerkingen	- 197 -
5.2.5	<i>Een alternatief op Vlaams niveau</i>	<i>- 199 -</i>
5.2.6	<i>De overige alternatieve werkwijzen.....</i>	<i>- 200 -</i>

HOOFDSTUK VI: BELEIDSIMPLICATIES EN NOOD AAN ONDERZOEK..... - 203 -

LIJST VAN DE GERAADPLEEGDE WERKEN

LIJST MET FIGUREN

LIJST MET TABELLEN

BIJLAGEN

Hoofdstuk I: Methodologische aspecten

Niet enkel in de profitsector worden begrotingen en budgetten opgesteld om achteraf realisaties tegen af te zetten, ook in de publieke sector is dat een frequent gebruik. Eén voorbeeld daarvan is er een dat alle inwoners van een land aangaat: de Staatsbegroting. Een volledige definitie uit de economische literatuur, die goed bij definities uit de rechtskundige tak aansluit, is deze van Moesen, Van Puyenbroeck en Van Rompuy (2006):

"De rijksbegroting kan worden beschouwd als een wetgevende akte waarbij de rijksontvangsten en -uitgaven over een bepaalde periode toegestaan en geraamd worden" (p.59).¹

In de literatuur wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie niveaus van technieken om de uitgaven, ontvangsten en saldi van de begroting onder controle te houden. Het micro- en mesoniveau spitsen zich voornamelijk toe op de wenselijkheid en prioriteit van bepaalde overheidsuitgaven. Het macro-economische niveau daarentegen biedt een veel breder perspectief. Het belicht niet enkel de uitgaven, maar ook het ontvangstenpeil en het uiteindelijk resterende saldo. Aangezien het micro- en mesoniveau betrekking hebben op respectievelijk specifieke individuele overheidsprogramma's en louter administratieve budgetteringstechnieken, zijn ze minder relevant binnen een economische opleiding. Daarom zal er in deze masterproef enkel aandacht besteed worden aan het macroniveau dat onderdeel uitmaakt van het budgettair beleid.²

Een van de meest essentiële aspecten van het budgettair beleid is het uiteindelijke begrotingssaldo en de interpretatie ervan. Om te oordelen of een tekort al dan niet buitensporig is, heeft men een norm nodig. Die norm houdt op haar beurt een optimaal schuldpeil in. Matthijs (2005) definieert een begrotingsnorm als volgt:

"Begrotingsnormen zijn richtlijnen, criteria of limieten met betrekking tot de omvang van de totale begroting: de uitgaven, de ontvangsten en het saldo" (p.74).³

De norm is dan een mogelijke verantwoording ten opzichte van de bevolking voor (verregaande) saneringen.⁴ In de literatuur worden ook enkele basisvereisten van een dergelijke norm beschreven. Een begrotingsnorm moet niet enkel op de economische theorie steunen, maar de norm moet daarbovenop ook gericht zijn op de realisatie van de doelstellingen van de nationale

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 59

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 279

³ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 74

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), Handboek openbare financiën, Intersentia: 257

economie. Daarbij komt uiteraard nog dat de norm ook op politiek niveau bruikbaar en dus voldoende transparant moet zijn. Ten slotte geldt ook de vereiste dat de norm voor een voldoende lange opeenvolgende periode toepasbaar moet zijn.¹ Uiteraard ligt op langere termijn de klemtoon op de schuldgraad, maar beleidsvoerders kunnen daarop enkel via het begrotingsoverschot of -tekort een grote invloed uitoefenen.²

1.1 De probleemstelling

De problemen met betrekking tot de Belgische openbare financiën zijn voornamelijk in het midden van de jaren zeventig begonnen. Zo kende België gedurende de gouden jaren zestig weinig problemen ondanks de extra uitgaven vanwege het groeiende overheidsapparaat. De oliecrisis deed het tij echter keren.³ Alles werd nog eens verergerd door de verkeerde aanpak van de beleidsvoerders.⁴ De begrotingstekorten liepen, mede door structurele factoren en de automatische stabilisatoren, sterk op en bereikten met bijna 16 procent van het bruto binnenlands product (BBP) een recordhoogte in 1981.^{5 6} Aangezien de overheidsschuld gelijk is aan alle begrotingstekorten die in het verleden werden opgebouwd, verslechterde de Belgische staatsschuld parallel tijdens de tweede helft van de jaren zeventig.⁷

De sterk verslechterde situatie lokte uiteraard saneringsmaatregelen uit. Die maatregelen zwakten aan het begin van de jaren negentig echter sterk af. Een consequente aanpak van de problemen omtrent de overheidsfinanciën kwam er pas toen in 1992 het Verdrag van Maastricht met de criteria voor de toetreding tot de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) werd ondertekend.⁸ Het zou tot het begin van het nieuwe millennium duren vooraleer het begrotingssaldo van België uit de rode cijfers was.⁹

De begrotingsproblematiek is ook vandaag de dag echter weer zeer actueel. Zo is in 2008 de overheidsschuld voor het eerst in veertien jaar weer toegenomen.¹⁰ Voor 2009 waren de gegevens

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 280

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 300

³ Ibidem: 295

⁴ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 256-257

⁵ Acocella, N. (2005), *Economic Policy in the Age of Globalisation*, University Press: 291

⁶ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000097|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010a)

⁷ Rosen, H. (2002), *Public finance*, McGraw-Hill: 424

⁸ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 217-218

⁹ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000097|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010a)

¹⁰ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=516000034|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010b)

eveneens niet al te bemoedigend. Het Belgische begrotingstekort in 2009 liep op tot 6 procent van het BBP, wat de schuld van de gezamenlijke overheid deed oplopen tot 97,8 procent van het BBP.¹ Ook aan het begin van 2010 lijkt de evolutie nog geen halt te zijn toegeroepen. Eind februari 2010 diende de Belgische staat circa 704 miljoen euro meer te lenen dan in dezelfde periode vorig jaar.² Maar ook de structurele problemen die België al langer teisteren zullen verder toenemen. Zo zou het structureel tekort vanaf 2015 tot meer dan 5 procent van het BBP kunnen oplopen.³ Het structureel overheidssaldo bekومت men door de conjuncturele invloeden uit het overheidssaldo weg te zuiveren.⁴ Het gaat dus om een tekort of overschot dat ongeacht de conjuncturele invloeden aanwezig is door het systematisch gevoerde beleid.

Daarbovenop komen in de komende decennia dan nog eens de zwaar doorwegende kosten van de vergrijzing in de begroting terecht. De beleidsvoerders dienen zich dan ook goed bewust te zijn van de ernstige gevolgen die zich kunnen ontwikkelen door een te hoog oplopende schuldgraad. Zo kan het koekoekseffect gaan spelen en kunnen gezinnen meer gaan sparen ten gevolge van het Ricardo-effect of kan de rentesneeuwbal weer gaan rollen.^{5 6 7} Dat kan de manoeuvreerruimte van politici sterk beperken.⁸

1.2 De centrale onderzoeksvraag

Gezien de huidige problemen van de Belgische openbare financiën is het tijd om eens een licht te werpen op de gebruikte begrotingsnormen. In deze masterproef wordt dan ook een beeld van de historische en huidige situatie geschetst en wordt er dieper op de kern van de zaak, namelijk de toekomstige evolutie omtrent de begrotingsnormering ingegaan. De centrale onderzoeksvraag hierbij luidt:

Hoe zijn de problemen omtrent de Belgische openbare financiën ondanks bestaande begrotingsnormen ontstaan en in welke mate kunnen alternatieve begrotingsnormen de huidige noden beantwoorden?

¹ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000097|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010a)

² http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_cijferschatkist/Schuldevolutie FOD Budget en Begroting (2010a)

³ Hoge Raad van Financiën (2009), Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014, 27-35

⁴ Samuelson, P.A. & Nordhaus, W.D. (1989), *Economics*, McGraw-Hill: 388-389

⁵ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 219

⁶ Seater, J.J. (1993), Ricardian Equivalence, *Journal of Economic Literature*, 31, 142-145

⁷ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Tijd N.V.*: 278

⁸ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 247

Het vertrekpunt van de verkennende literatuurstudie waren een aantal basishandboeken omtrent openbare financiën. Die gaven een duidelijk inzicht in de context waarin een begroting wordt opgesteld en de verschillende delen waaruit een begroting bestaat. Hierbij werd eerst ingelezen in de literatuur van Belgische specialisten ter zake en vervolgens werden de internationale werken van onder meer Musgrave & Musgrave, Atkinson & Stiglitz en Rosen geraadpleegd. Verder werden ook publicaties van vooraanstaande onderzoeksbureaus en instituten zoals de Hoge Raad van Financiën, het Federaal Planbureau, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Commissie geraadpleegd voor gegevens, verslagen en bijbehorende theorie. Tot slot werden ook algemene macro-economische werken geconsulteerd die een meer economisch-theoretische inkijk boden. Bij het verdere verloop van de literatuurstudie zullen de meer gespecialiseerde werken omtrent de onderwerpen in kwestie worden geraadpleegd. Een voorbeeld daarvan is de publicatie van Fischer, Jonung en Larch uit 2006 over de mogelijke hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact. Voor een kadering van het probleem in de geschiedenis werd uiteraard teruggegrepen naar oudere werken. Daarbij kwam de nadruk op de periode na de oliecrisis te liggen aangezien de meest ingrijpende feiten zich in dat tijdsinterval voordeden. Voor de eigenlijke analyse zullen de historische visies uiteraard zo goed mogelijk aangevuld worden met recente publicaties over de besproken onderwerpen.

Om vervolgens een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te kunnen bieden, wordt er in deze masterproef specifiek in gegaan op een vijftal deelvragen:

- Wat is de historische en huidige begrotingstoestand?
- Welke begrotingsnormen bestaan er?
- Welke redenen liggen aan de basis van het falen van de historische normen?
- Zouden aanpassingen aan bestaande normen volstaan om toekomstige problemen te voorkomen of brengen alternatieve begrotingsnormen misschien meer soelaas?
- Welke aanbevelingen aan Belgische beleidsmakers en voor diepgaander onderzoek vloeien uit dit alles voort?

1.2.1 Deelvraag 1: De historische en huidige begrotingstoestand

Onder de eerste deelvraag zal uiteraard eerst de historische context waarin alles zich afspeelt duidelijk beschreven worden. Op die manier kan het vervolg van het onderzoek beter gekaderd worden en duidelijk in haar context gezien worden. In dit hoofdstuk komen onder andere de evolutie van de overheidsschuld en de begrotingstekorten aan bod, maar ook de samenstelling van de schuld, een vergelijking in internationaal perspectief en de problemen verbonden met een problematisch hoge schuldgraad. Op die wijze worden de basisprincipes van de openbare financiën duidelijk die later in de masterproef nog van belang zullen zijn. Zo zal bijvoorbeeld de dynamiek

van de rentesnieuwbal hier haar plaats krijgen. Anderzijds tonen de historische en huidige problematische toestand de nood aan onderzoek aan.

Deze deelvraag omvat dus louter beschrijvend onderzoek dat rond enkele van de voornaamste Belgische werken in verband met de openbare financiën opgebouwd zal worden. Enkele van die werken werden hierboven aangehaald toen de geschiedenis van de begrotingsproblematiek kort geschetst werd. Voor de internationale vergelijking zal er uiteraard teruggegrepen worden naar gegevens van internationale instellingen zoals die van de OESO.

1.2.2 Deelvraag 2: De begrotingsnormen

Bij de tweede deelvraag is het de bedoeling om een zo volledig mogelijk overzicht te geven van begrotingsnormen die in de literatuur reeds beschreven werden. Zo wordt er door middel van deze deelvraag een duidelijk beeld geschetst van enerzijds de begrotingsnormen die doorheen de geschiedenis, al dan niet in België, gehanteerd werden en anderzijds de begrotingsnormen die nooit eerder in praktijk zijn omgezet. Daarbij zal, om het overzicht te behouden, een verder onderscheid gemaakt worden tussen die normen die louter betrekking hebben op het begrotingssaldo, een aangepast tekortpercentage, een technisch meer gedetailleerde bepaling van de norm of een pragmatische benadering. Door die opsomming wordt een duidelijk weergave gecreëerd die het overzicht tijdens de rest van het onderzoek moet bewaren. Een van de budgettaire beperkingen die besproken zal worden, is bijvoorbeeld het vooropstellen van functionele openbare financiën.¹ Maar ook het keynesiaanse deficit spending en het Verdrag van Maastricht komen uiteraard aan bod.²

Voor dit beschrijvende hoofdstuk wordt vertrokken van enkele werken uit de openbare financiën die duidelijk de economische aspecten van de meest bekende en toegepaste normen toelichten. Voor de minder bekende normen zal er zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van de publicaties waarin die normen voor het eerst beschreven werden en de latere uitbreidingen hierop.

1.2.3 Deelvraag 3: Het falen van de historische normen

Door middel van de derde deelvraag is het de bedoeling een duidelijk beeld te verkrijgen van wat er scheelde aan de begrotingsnormen die doorheen de geschiedenis werden gehanteerd en weer afgeschaft. Op basis van kennis van het verleden kan men nu eenmaal in de toekomst beter anticiperen. Vertrekkende van die aanpak bekomt men ook een degelijk inzicht in de

¹ Lerner, A.P. (1943), *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, 10, 38-51

² Stiglitz, J.E. (1993), *Economics*, Norton: 802-803

problematische aspecten van de begrotingsnormering die later in de masterproef nog van belang zullen zijn. Op die manier ontstaan er aandachtspunten voor het evalueren van de geboden alternatieven. Zo worden bijvoorbeeld het gevaar op een procyclisch beleid ten gevolge van de norm afgewogen ten opzichte van een sluitende begroting of een gebrek aan sanctionerende maatregelen in haar context geplaatst.^{1 2}

Dit deel van de masterproef zal voornamelijk op bestaande (internationale) literatuur omtrent de normen gebaseerd zijn. Daarbij zal voornamelijk aandacht besteed worden aan de tekortkomingen van de historische normen en de onderbouwing van de kritieken. De normen zullen in de mate van het mogelijke ook in de toenmalige Belgische context geschetst worden.

1.2.4 Deelvraag 4: Aanpassingen of andere alternatieven

Naar aanleiding van de vele kritiek op het Stabiliteits- en Groeipact dat vandaag de dag van kracht is in de Europese Economische en Monetaire Unie werden er in de literatuur meermaals voorstellen gedaan tot aanpassing van die norm. Een aantal voorstellen tot aanpassing van het Stabiliteits- en Groeipact worden vaak genoemd. Een eerste voorstel luidt om de norm op het conjunctuurgezuiverd begrotingsaldo toe te passen. Een ander voorstel luidt, in analogie met de gouden regel, om de investeringen buiten de berekening van het begrotingsaldo te houden. Een andere veel geopperde oplossing zou zijn om voor elk land verschillende normen in te voeren, naargelang hun schuldgraad. Ten slotte wordt ook het gebruik van stabilisatiefondsen voorgesteld.³ De bedoeling van deze deelvraag is om die aanpassingen verder onder de loep te nemen en een oordeel te vellen of die aanpassingen al dan niet geschikt zouden zijn om de Belgische openbare financiën, en deze van andere EMU-landen, te ondersteunen. Een dergelijke aanpassing overwegen is uiteraard de moeite waard aangezien ze op het eerste gezicht praktisch gemakkelijker door te voeren zou zijn dan een volledig nieuwe begrotingsnorm.

Aansluitend zullen ook voorstellen voor alternatieve normeringsmechanismes geanalyseerd worden. Eén voorbeeld hiervan is de trendmatige norm die een budgetruimte vooropstelt op basis van historische gegevens.⁴ Die alternatieven worden vervolgens afgezet tegen de mogelijke aanpassingen van de huidige normen om tot een besluit te komen over de beste opties. Zo kan het zijn dat de nood aan aanpassingen van het Stabiliteits- en Groeipact zo groot zijn dat men even goed een volledig nieuwe norm kan invoeren of dat men supplementair aan de Europese normering

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 303

² Mujagic, E. (2005, 26 maart), Het stabiliteitspact heeft nieuwe regels. *Het brassen zonder sancties zal de economische groei in Europa remmen*. FEM Business, 12, 20-21

³ European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 52-67

⁴ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 143-146

in België misschien moet overwogen om een eigen strengere norm in te voeren specifiek voor de eigen context.

Onderzoek dat hierbij ook verdere aandacht verdient, is dat naar een systeem van verhandelbare deficitrechten waarbij rekening wordt gehouden met het geaggregeerd Europees budgettair saldo.¹ Ook dat mechanisme vormt samen met een vooropgestelde tekortlimiet een alternatieve begrotingsnormering.

Ook bij deze deelvraag wordt naar internationale publicaties teruggegrepen. Zo zijn er de afgelopen jaren meermaals kritieken en voorstellen tot verbetering van het Stabiliteits- en Groeipact geformuleerd, alsook mogelijke vervangers (zie supra). Deze deelvraag zal dan ook gekenmerkt worden door enerzijds een verkennend en beschrijvend onderzoek van de mogelijke aanpassingen en alternatieven en anderzijds een diepere economische analyse van de consequenties ervan. Zo zal de analyse onder andere beschrijven op welke economische vlakken er beter gescoord wordt. Indien ten slotte voldoende gegevens ter beschikking worden gesteld door (internationale) instellingen en onderzoeksinstituten zal er getracht worden de meest geschikte alternatieven door te rekenen om hun effectiviteit ook cijfermatig af te toetsen.

1.2.5 Deelvraag 5: Beleidsimplicaties en nood aan onderzoek

Ten slotte heeft deze deelvraag tot doel om op basis van de voorgaande analyse enkele aanbevelingen te formuleren. Zo kunnen eventuele veranderingen op supranationaal niveau te laks worden geacht en misschien best samengaan met bijkomende aanpassingen op nationaal of zelfs regionaal niveau. Ter kadering daarvan worden de vraag naar een Belgische staatshervorming en de bijbehorende controversiële Bijzondere Financieringswet dan ook vanuit een budgettair oogpunt toegelicht. Het antwoord op deze deelvraag helpt zo de centrale onderzoeksvraag te onderbouwen, aangezien het oplappen van de openbare financiën niet noodzakelijk van één (nieuwe) begrotingsnorm dient te komen. Zo stelde Peter Praet, directeur van de Nationale Bank van België, dat een staatshervorming dringend nodig is om de overheidsfinanciën terug aan de betere hand te krijgen.²

Ook naar verder onderzoek toe zal een aanzet gegeven worden. Zo kunnen onbelichte onderzoeksonderwerpen die enige aandacht vereisen aangegeven worden. Daarom zal er bij deze deelvraag de nodige tijd vrij gemaakt worden om een inleiding daartoe te voorzien.

¹ Cralis, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe. In Backhaus, J.G., & e.a. (Eds.), *Economic policy in an orderly framework* (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag

² Pironet, E. (2009, 1 april), *Ons wacht een brutale aanpassing aan de werkelijkheid*, Knack, 14, 45-47

Aangezien dat allemaal vrijwel onbetreden terrein is, zal deze deelvraag echter tot de essentie beperkt blijven. Zo zal bijvoorbeeld via de aanbevelingen een aanzet gegeven worden tot debatten die in de toekomst gevoerd zullen moeten worden. Dat zal op haar beurt bijdragen tot een economisch onderbouwde discussie die de toekomstige welvaart moet garanderen.

1.3 De algemeen geldende onderzoeksmethodologie

Er moet bij dit alles duidelijk rekening worden gehouden met de beperking dat de overheidsbegrotingen in de meerderheid van de gevallen zullen verschillen van de uiteindelijke rekeningen van de overheid. Dat verschil tussen "gebudgetteerd" en "gerealiseerd" mag bij de beleidsvoering niet over het hoofd worden gezien. Deze masterproef betreffende de begrotingsnormen heeft dus zowel betrekking op de gebudgetteerde als de gerealiseerde situatie. Zo moeten ex ante bij het opstellen van het budget voor de komende periodes de begrotingsnormen al in overweging genomen worden en zijn het de uiteindelijke ex post resultaten die daadwerkelijk aan de normen moeten voldoen. Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen beide is het verschillend gebruik van de verwachte en daadwerkelijke parameters.¹ Verdere verklaringen voor de verschillen zijn overigens zeer veelzijdig en context- en periodeafhankelijk.

Verder worden in de literatuur ook nog het nationaal of economisch budget onderscheiden. Hierbij probeert men om door middel van extrapolatie de verwachte economische toestand van de volgende periodes te schatten op basis van de nationale rekeningen van de afgelopen periodes.²

Een tweede beperking waarmee rekening dient te worden gehouden, is het optimale schuldpeil. Ondanks de link tussen elke begrotingsnorm en het optimale schuldpeil, toont een grote variatie tussen theorieën aan dat er moeilijk één bepaald 'optimaal' schuldniveau bepaald kan worden. Zo bestaan er drie mogelijke standpunten. Het eerste standpunt ziet de schuld als een manier om het sparen te beïnvloeden. De tweede theorie is deze waarbij de schuld dient om de belastingtarieven te stabiliseren, met name tax smoothing. Die theorie werd voor het eerst door Barro (1979) beschreven. Ten slotte gaat men er ook vanuit dat de overheidsschuld intergenerationeel neutraal moet zijn.³ Als oplossing voor die tegenstellingen zal er zo veel mogelijk vergelijkend te werk worden gegaan. Een redelijk algemeen aanvaard vergelijkingspunt is de schuldnorm uit het Verdrag van Maastricht, die 60 procent van het BBP vooropstelt als limiet.⁴ Maar ook dat

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 101

² Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 473

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 333-334

⁴ Verdrag betreffende de Europese Unie (1992), Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten: "Art.1 De in artikel 104 C, lid 2, van het Verdrag bedoelde referentiewaarden zijn:

vergelijkingspunt is relatief weinigzeggend in geval van bijvoorbeeld negatieve structurele schokken en oorlog. Ook elders in de literatuur wordt het gebrek aan een grens voor de schuldgraad vastgesteld. Er wordt echter gesteld dat bij een schuldgraad van 40 à 60 procent bij normale reële intrestvoeten (3 à 4 procent) en een bevredigende reële economische groei (3 à 3,5 procent), nadelige effecten op de welvaart uit zullen blijven. Daarbij worden enkele indicatoren beschreven die weergeven of een te hoge schuld de duurzaamheid van het beleid niet in het gedrang brengt. De rentesnieuwbal die ontstaat indien de intrest op de schuld groter is dan de economische groei is er daar één van. Een andere is het verdringingseffect dat eventueel waargenomen wordt. Verder kan er ook financiële verdringing plaatsvinden op de geld- en kapitaalmarkt, wat kan leiden tot gedwongen leningen. Ten slotte is ook de stijging van de verhouding tussen vlottende en de totale schuld een goede indicator voor nakende problemen.¹

Bij de zoektocht naar een optimaal schuldpeil sluit ook de 'crowding-out'-problematiek nauw aan. Zo is er een blijvende discussie omtrent de vraag of meer overheidsinterventie privé-initiatieven niet beknot. Zo zouden hogere overheidsbestedingen, gefinancierd door middel van hogere belastingen of een hogere schuld, de private bestedingen nadelig beïnvloeden. Ook hier is er dus via de mate van overheidsinterventie een zoektocht naar het optimale schuldpeil.²

Verder dient ook de keuze voor de verhouding van de totale overheidsschuld op het BBP in plaats van de schuld op de totale activa van de economie verklaard te worden. De tweede ratio zou een idee van de solvabiliteit geven analoog met de bedrijfseconomie. Het voornaamste nadeel van deze ratio is echter de grotere moeilijkheden bij de berekening ervan. Zo is het BBP van een land vrij nauwkeurig gekend en een veel gebruikte grootheid. De totale activa van een land daarentegen zijn minder nauwkeurig te bepalen.³

Er moet in de aanloop van het onderzoek gewag gemaakt worden van de verschillende soorten overheden. Zo wordt de gezamenlijke overheid samengesteld door de federale overheid, de regionale overheden, de lokale overheden en de sociale zekerheid. Met de regionale overheden bedoelt men de Gemeenschappen en de Gewesten, die alsmaar aan belang winnen. Verder is er nog een opdeling in twee entiteiten. Entiteit I bestaat uit de federale overheid en de sociale zekerheid. Entiteit II omvat de regionale overheden en de lokale overheden.⁴ Wat betreft de internationale vergelijkbaarheid raadt men aan om de gezamenlijke overheid in rekening te nemen

-
- 3% voor de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen,
 - 60% voor de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen."

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 233-234

² Rosen, H. (2002), *Public finance*, McGraw-Hill: 432-433

³ Acocella, N. (2005), *Economic Policy in the Age of Globalisation*, University Press: 304-305

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 95-98

vanwege de grote verschillen in politieke structuur tussen de landen.¹ Voor de vergelijking van de schuld opteren anderen daarentegen voor gegevens met betrekking tot de federale overheid. Dat doet men omdat het merendeel van de schuld van de gezamenlijke overheid aan de federale overheid toekomt. Zo werden er bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten overgeheveld, maar bleef de schuld federaal. Een ander argument luidt dat er meer informatie over de federale overheidsschuld beschikbaar is, wat de analyse ten goede zou komen.² Ter verduidelijking zal in deze masterproef telkens duidelijk de overheid in kwestie worden aangegeven. Zo hadden de bovenvernoemde schuld- en tekortenpercentages betrekking op de gezamenlijke overheid aangezien die voor een langere periode in de tijd beschikbaar waren.

Voor deze masterproef geldt verder een algemeen macro-economische standpunt dat indien mogelijk zo nauwkeurig mogelijk op de Belgische situatie zal worden toegepast. De Belgische situatie zal meermaals worden vergeleken met o.a. de eurolanden en eventueel andere OESO-landen, om een onderbouwd oordeel te kunnen vellen. Dat alles gebeurt vanwege de vele staatshervormingen in het licht van een zo recent mogelijke situatie. Zo werden er meermaals bevoegdheden van het federale niveau naar de Gemeenschappen en de Gewesten overgeheveld en nieuwe principes zoals de nationale solidariteitsbijdrage gecreëerd. Dat alles bemoeilijkt de vergelijking van gegevens in de tijd. Indien nodig zal daarover uitgewijd worden. De nadruk ligt echter op de economische aspecten en niet de rechtskundige aspecten.

Verder moet er ook nog rekening worden gehouden met de definities van bepaalde begrippen die kunnen verschillen tussen de nationale en internationale organisaties in kwestie. Die verschillen zullen ten gepaste tijden toegelicht worden.

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 260

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 107

Hoofdstuk II: De historische en huidige begrotingstoestand

Vooraleer tot de praktijk van dit onderzoek over te gaan, is het nodig om de geschiedenis en huidige situatie van de (Belgische) openbare financiën te schetsen. Dat biedt de mogelijkheid om de eigenlijke analyse in haar context te plaatsen en staat een beter begrip ervan toe. Ter inleiding van dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf (2.1) kort ingegaan op de situatie van de Belgische openbare financiën vooraleer de oliecrisis uitbrak. De kern van dit hoofdstuk bestaat echter uit de historiek van de begrotingstekorten en –overschotten vanaf 1974 (2.2). Aanvullend zal aandacht besteed worden aan de evolutie van de Belgische overheidsschuld en haar samenstelling (2.3 en 2.4). Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de belangrijkste nadelige gevolgen van een hoge overheidsschuld (2.5). Dat draagt bij tot de verantwoording van de nood aan onderzoek naar alternatieven voor de regulering van de begroting. Ten slotte wordt ook de huidige context onder de loep genomen (2.6).

Merk op dat uit de begrotingstekorten een ander theoretisch belangrijk concept volgt. Alle tekorten die in het verleden opgebouwd werden, vormen namelijk samen de overheidsschuld. Een volledige definitie van de overheidsschuld of ookwel de schuld van de gezamenlijke overheid is deze van Van Poeck (2007) en luidt als volgt:

"Alle uitstaande verbintenissen van de centrale, regionale en lokale overheden van een land (inclusief de sociale zekerheid) tegenover gezinnen, banken en niet-residenten" (p.215).¹

Het financiële beleid van een overheid wordt dan ook beter weergegeven door te kijken naar de overheidsschuld in plaats van enkel het overheidstekort. Zo bekomt men namelijk een visie van het beleid op lange termijn.²

2.1 De openbare financiën voor de eerste olieschok

De huidige schuldproblematiek is zeker niets nieuws onder de zon. Zo bestonden er ook gedurende de negentiende eeuw reeds analoge situaties, maar het probleem bleef toen beperkt door de relatief lage rentevoeten.³ Verder waren ook de kiemen van de problemen met de openbare financiën, die men vanaf het definitief uitbreken van de economische crisis in 1974 zou kennen (zie infra), al duidelijk aanwezig in de voorafgaande decennia. Zo was er reeds eerder een neiging om

¹ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 215-216

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 300

³ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, *Financieel Economische Tijd*: 124

systematisch te verslechteren.¹ Dat alles zou de uiteindelijke gevolgen van de crisis enkel versterken.

Ondanks een verdubbeling van de schuld ten gevolge van de Eerste Wereldoorlog, daalde de schuld tussen 1919 en 1939.² In de periode tussen 1955 en 1975 kende België een verdere daling van de schuldgraad. De reden daarvoor was dat de nominale economische groei veel groter was dan de aangroei van de schuld, waardoor de sneeuwbal in omgekeerde richting rolde (zie infra). Zo steeg de schuld dan wel gemiddeld met 5 procent per jaar gedurende de periode van 1955 tot 1975, het bruto nationaal product (BNP) tegen werkelijke prijzen nam in diezelfde periode toe met 8 procent.³ Het merendeel van de daling deed zich voor gedurende de jaren zestig en de eerste drie jaren van de jaren zeventig. De schuld in absolute cijfers bleef echter met gemiddeld 4,7 procent per jaar stijgen.⁴ In de periode tussen 1960 en 1975 kwam daar nog bij dat de begrotingstekorten gering bleven en de intrestvoeten laag waren. Daardoor daalde de Belgische schuldgraad over de hele periode tussen 1955 en 1975 van 68 tot 40 procent.⁵

Een ander fenomeen dat gedurende de tweede helft van de jaren vijftig tot en met het begin van de jaren tachtig kan worden vastgesteld, is een stijgende tendens van de overheidsuitgaven in het geheel van het BNP. Die toename van de overheidsuitgaven was het gevolg van transfers en rentebetaling, in plaats van de verwachte productie van overheidsdiensten. Daarnaast vond er ook een vermindering van de overheidsinvesteringen plaats, aangezien daarop op korte termijn sterk kan worden bezuinigd. Zowel de tendens van de stijgende overheidsuitgaven als die van de dalende overheidsinvesteringen werden verder gezet na het uitbreken van de crisis. Internationaal gezien kan men concluderen dat de overheidsinterventie, gemeten volgens de overheidsuitgaven en de belastingheffing, sterk toenam. Zo verdubbelde in België bijvoorbeeld de belastingdruk tussen 1953 en 1988.⁶

Een mijlpaal in de geschiedenis van de Belgische openbare financiën is de in 1965 afgelegde verklaring door de toenmalige Minister van Financiën G. Eyskens. Die stelde namelijk dat in periodes van hoogconjunctuur de begroting zonder kapitaaluitgaven in evenwicht diende te zijn. Daarvoor werden een reeks besparingen vooropgesteld. De sluiting van de verlieslatende steenkoolmijnen en de beoogde besparingsmaatregelen binnen de ziekte- en invaliditeits-

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 143-155

² Ibidem: 125

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 255

⁴ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 150

⁵ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 255

⁶ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 126-139

verzekeringen stelden echter problemen die leidden tot de val van de regering in 1966. Daaruit kan maar worden afgeleid dat in 1966 de eerste signalen betreffende de problematiek van de openbare financiën de kop opstaken.¹

Daarnaast werden in 1969 ook de eerste inflatoire problemen duidelijk. De inflatie versnelde geleidelijk van 3,1 procent in 1970 naar 7,3 procent aan de vooravond van uitbreken van de economische crisis in 1973.²

Ten slotte werd de basis voor de uiteindelijke problemen gelegd door het feit dat in de periode tussen 1968 en 1973 geen gebruik werd gemaakt van de gunstige economische omstandigheden om het begrotingstekort verder weg te werken en de openbare financiën op te krikken. Zo ging België de economische crisis in met een begrotingstekort van meer dan drie procent.³

2.2 De Belgische begrotingstoestand na 1974

Doorheen de afgelopen decennia vallen er enkele belangrijke evoluties in de Belgische begrotingssaldi op. Zo waren de belastinginkomsten tijdens de gouden jaren zestig, ondanks de onderliggende problemen, toereikend om het sterk uitdijende overheidsapparaat te bekostigen. De balans sloeg echter om ten gevolge van de oliecrisis in het midden van de jaren zeventig. De crisis zorgde niet enkel voor een ineenstorting van de economische groei, maar ook voor een hiermee gepaardgaande stijging van de vraag naar overheidsmiddelen om de Belgische economie uit het slop te trekken.⁴ Bij de aanpak van de crisis moet een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de discretionaire maatregelen die door de beleidsvoerders werden genomen (zie infra) en de automatische stabilisatoren die speelden. Met automatische stabilisatoren worden onder andere de progressieve belastingen en de werkloosheidsuitkeringen bedoeld, die automatisch een anticyclisch beleid voeden door het privé-inkomen en de bestedingen stabiel te houden.⁵

Achteraf is gebleken dat de landen die tijdig beseften dat de uitgaven structureel moesten worden aangepast aan de nieuwe economische situatie de minste problemen hadden met een sterk oplopend begrotingstekort.⁶ België behoorde echter niet tot die groep. Zo bleek de Belgische discretionaire aanpak om de sociale transfers te verhogen en de belastingdruk te doen stijgen door middel van progressieve belastingschalen, met het oog om de toenmalige 'recessionary gap' weg te

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 152-153

² Ibidem: 154

³ Ibidem

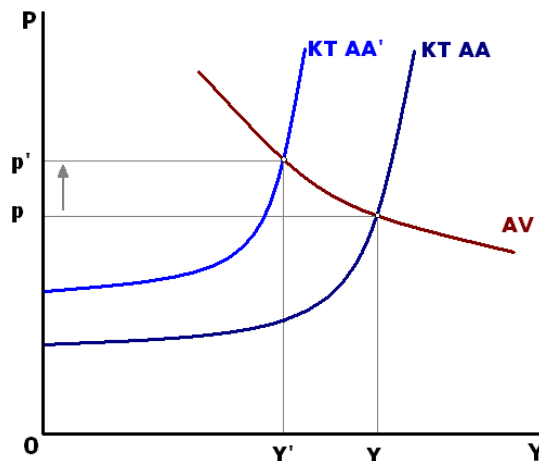
⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 295

⁵ Samuelson, P.A. & Nordhaus, W.D. (1989), *Economics*, McGraw-Hill: 385-386

⁶ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 295

werken, verkeerd.¹ Door de structurele schok van de crisis was de kortetermijncurve van het aggregatieve aanbod (AA-curve) omhoog geschoven. Die curve weerspiegelt het verband tussen het algemeen prijspeil en de geaggregeerde productie die wordt aangeboden door alle bedrijven samen. Ten gevolge van de aanbodschok ontstond er met andere woorden inflatie. Als remedie trachtten de toenmalige beleidsvoerders de vraag naar goederen en diensten door de gezinnen, bedrijven, overheid en het buitenland te stimuleren. De AV-curve in Figuur 2.1 toont voor elke mogelijke waarde van het algemeen prijspeil de respectievelijke vraag. De stijging bracht de output dan wel terug op eenzelfde peil, maar tegen een nog hogere prijs.² Die kostelijke maatregelen deden het tekort daarenboven verder toenemen. Een veel betere, maar moeilijker te implementeren, oplossing zou zijn geweest om de kortetermijnaanbodcurve terug te verschuiven in de richting van haar oorspronkelijke positie. Figuur 2.1 illustreert dat duidelijk. In sommige andere landen werd er echter geconcludeerd dat de economische crisis niet verder op de overheid mocht wegen. Het beleid werd er op de vrije markt afgestemd, waardoor de openbare financiën vanaf het midden van de jaren tachtig, op de hogere schuldgraad na, geen gevolgen meer kende van de crisis.³

Figuur 2.1: AA-AV model olieschok



De tekorten waren niet enkel het gevolg van de genomen discretionaire maatregelen en de automatische stabilisatoren die de schok onvoldoende dempten. De financieringssituatie verslechterde daarenboven door de verhoogde rentetarieven die verschuldigd waren op de aangegane schuld. Die rentetarieven waren op hun beurt het gevolg van het restrictieve monetaire

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 256-257

² Stiglitz, J.E. (1993), *Economics*, Norton: 692-694

³ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 143

beleid van de Verenigde Staten van Amerika (VSA) en Duitsland aan het einde van de jaren zeventig.¹

In 1977 werd, door een werkelijk begrotingstekort dat veel hoger opliep dan voorzien, duidelijk dat de problemen van de Belgische openbare financiën niet zomaar opgelost zouden worden door de stabilisatie van de olieprijs en een heropleving van de economische groei. Er moest veel meer structureel ingegrepen worden dan voorheen. In een dergelijk klimaat werd in 1978 het Ministerieel Comité [sic] voor Budgettair Beleid opgericht, het zogenaamd Hakbijlcomité [sic]. Dat comité diende op de uitvoering van de begroting en de heroriëntering van de uitgaven toe te zien. Maar al in het voorjaar werd duidelijk dat ook deze begroting niet realiseerbaar was. In de begroting van 1979 werden twee normen ingevoerd. Zo was er enerzijds de reële nulgroei van alle overheidsuitgaven behalve die direct verbonden met het bestrijden van de crisis, bijvoorbeeld de rentelasten en de werkloosheidsuitgaven. Anderzijds werd ook gesteld dat vanaf dan de totale lopende overheidsuitgaven slechts evenveel mochten stijgen als het nominale BNP (zie infra).²

De tweede olieschok aan het begin van de jaren tachtig had nog niet meteen een negatief effect op het begrotingssaldo. De gevolgen beïnvloedden pas met enige vertraging de conjunctuur. Maar ook de uitvoering van de begroting van 1980 kwam in het gedrang, dit keer door de hoog oplopende communautaire spanningen. In het volgende jaar liep het tekort verder op door de grote politieke instabiliteit en de bijbehorende regeringwissels. Het jaar 1981 blijft echter gekend als een rampjaar.³ In 1981 bereikten de Belgische overheidsfinanciën namelijk het grootste begrotingstekort ooit opgetekend in België: bijna 16 procent van het bruto binnenlands product (BBP). Het is duidelijk dat het begrotingssaldo in een dergelijke situatie evolueert van een instrument naar een doelstelling van het economisch beleid.⁴

In de jaren tachtig ontstonden ook verdere problemen met het tot dan toe gevoerde keynesiaanse 'deficit spending' beleid. Dat anticyclisch beleid verkoos om ten koste van het begrotingssaldo de private onderbesteding te compenseren. Op die wijze onderschatten de beleidsvoerders de toekomstige schuldproblemen via de dynamiek van de rentelasten, als gevolg van de structurele groeivertragingen.⁵

Naast de economische crisis en het gevoerde beleid leidden vanaf 1980 echter nog drie oorzaken tot besparingen op de overheidsuitgaven, belastingverhogingen en schuldverschikkingen van de korte naar de lange termijn. Zo werd er ten eerste veel kapitaal gepompt in de verouderde

¹ Acocella, N. (2005), *Economic Policy in the Age of Globalisation*, University Press: 291

² Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, *Financieel Economische Tijd*: 167-170

³ *Ibidem*: 171-174

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 295

⁵ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 159-160

staalindustrie om die overeind te houden. Ten tweede werd de Belgische overheid met stijgende tekorten in de sociale zekerheid geconfronteerd.¹ Ten slotte ontstonden er in de jaren tachtig ook enorme tekorten op de gemeentebegrotingen. Die tekorten waren niet enkel het gevolg van de neerwaartse economische conjunctuur, maar onder andere ook van overdreven hoge personeelskosten en onoordeelkundig investeringsbeleid. Ten gevolge daarvan werd er in 1988 beslist dat de gemeentebegrotingen van dan af in evenwicht moesten zijn.²

Die sterk verslechterde situatie werd door een noodzakelijke sanering gevolgd. Zo volgden er budgettaire besparingen en belastinghervormingen die het belastingstelsel eenvoudiger en werkbepalend moesten maken. Het Pinksterplan uit 1986 gaf aan dat beleidsvoerders begrepen hadden dat budgettaire saneringen eerder kort en krachtig moesten zijn dan langdurig en zacht. Twijfels over die eerste echte vorm van grondige sanering zijn echter legio. Zo zou het gunstige begrotingssaldo van 1988 mee bepaald zijn door een heropleving van de conjunctuur en het werken met twaalfden.³ De relatief flaterende resultaten uit 1989 worden dan weer gedeeltelijk toegeschreven aan het opstarten van de staatshervormingen.⁴

Aan het begin van de jaren negentig verloor de sanering echter aan kracht, maar werd naar aanleiding van de toetreding tot de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) in 1992 nieuw leven ingeblazen om aan de Maastricht-criteria te voldoen.⁵ Figuur 2.2 toont dat het tot het begin van het nieuwe millennium heeft geduurd vooraleer België een begrotingssaldo zonder tekort kende. Zo zou tot 1993 gemiddeld genomen 87 procent van de overheidsuitgaven gefinancierd worden door middel van belastingen en ontvangsten. Wat erop neer komt dat men een overheidstekort van 13 procent van de uitgaven overhoudt. Daarna werd het tekort door middel van sanering teruggebracht tot 6 à 7 procent van de uitgaven. België had met andere woorden nog steeds voor 6 à 7 procent van haar uitgaven geen overeenkomstige inkomsten. Het tekort bleef jaar na jaar dalen om in 2000 volledig weggewerkt te worden.⁶

Merk echter op dat er naar aanleiding van het halen van de Maastricht-criteria ook uitzonderlijke privatiseringsopbrengsten werden geboekt. Die waren enkel van belang tussen 1993 en 1996 aangezien de Europese Commissie in 1996 besliste dat dergelijke opbrengsten enkel nog mochten worden aangewend om de schuldquote te verminderen. Die laatste handeling heeft nog slechts een beperkt effect op het overheidstekort via een daling van de intrestlasten. Het totaal bedrag van 4,1

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 110

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 425

³ Het systeem van de voorlopige twaalfden stelt de minister in geval van een niet tijdige goedkeuring van de administratieve begroting in staat betalingen en vastleggingen te verrichten a rato van 1/12 van de allocaties in de voorgaande administratieve begroting.

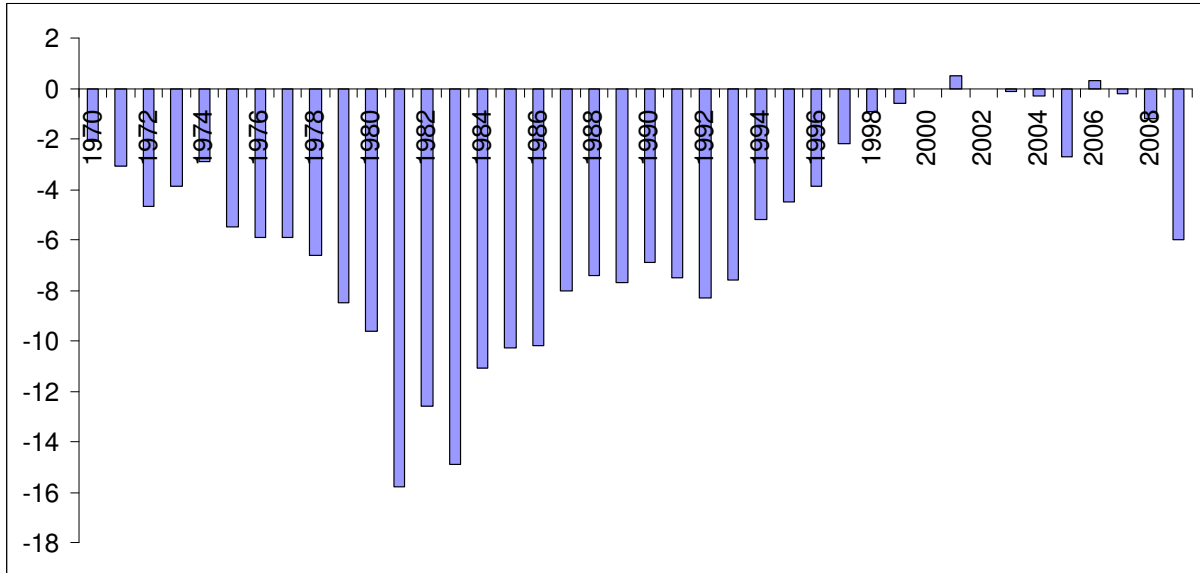
⁴ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, *Financieel Economische Tijd*: 208

⁵ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 217

⁶ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 159

miljard euro aan eenmalige privatiseringsopbrengsten in de periode 1993-1996 is echter niet te verwaarlozen bij een kritische beoordeling van het gevoerde saneringsbeleid.¹

Figuur 2.2: Begrotingssaldo België (% t.o.v. BBP)



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010c)

Tot slot toont Figuur 2.2 dat de Belgische staatsbegroting sinds de toetreding tot het EMU relatief stabiel is gebleven, met uitzondering van de huidige crisis en het tekort van -2,7 procent in 2005. Maar het begrotingssaldo blijft hoe dan ook een belangrijke beleidsvariabele, die de beleidsmakers van vandaag niet uit het oog mogen verliezen. Zo is België, net als andere leden van het EMU, onderhevig aan de relatief orthodoxe begrotingsnorm van het Stabieliteits- en Groeipact.²

Wat betreft begrotingssaldo's heeft België haar internationale positie de afgelopen tien jaar sterk verbeterd. Het presteerde het laatste decennium over het algemeen beter dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. De vergelijking van België met haar buurlanden moet echter genuanceerd worden, aangezien die stuk voor stuk een betere uitgangspositie hadden (zie infra). Opvallend in de figuren van Bijlage 2.1 is ook hoe goed de Scandinavische landen het doen in vergelijking met de rest van de wereld. Opvallend daarbij is dat het land met het grootste begrotingsoverschot, Noorwegen, geen lid is van de Europese Unie en dus ook niet onderworpen is aan de criteria van het Stabieliteits- en Groeipact. Anderzijds dient ook opgemerkt te worden dat Denemarken, dat geen lid is van de Eurozone, de afgelopen jaren ook telkens een overschot op haar begroting kende. Dat staat in tegenstelling tot de evolutie van het Verenigd Koninkrijk, dat

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 159

² Ibidem: 295

ook nog altijd haar eigen munt hanteert. Verdere institutionele verklaringen voor de internationale verschillen worden besproken aan het einde van de volgende paragraaf.

2.3 De Belgische overheidsschuld na 1974

Zoals in hoofdstuk I reeds werd aangehaald, hebben de onderstaande gegevens over de schuld betrekking op de schuld van de gezamenlijke overheid. De schuld van de gezamenlijke overheid bestaat echter uit een aantal onderdelen. Indien men bij de staats- of rijksschuld de gebudgetteerde en de gewaarborgde schuld optelt, bekomt men de schuld van de centrale overheid. Indien men daar de schulden van de sociale zekerheid en de lagere overheden bijtelt, bekomt men de schuld van de gezamenlijke overheid. De gedebudgetteerde schuld bestaat uit de schulden aangegaan door ondergeschikte instellingen waarvan de financiële lasten door de staatsbegroting moeten worden gedragen, bijvoorbeeld openbare werken. De gewaarborgde schuld omvat de kredietverrichtingen waarvoor de overheid zich borgstelt, bijvoorbeeld leningen aangegaan door openbare instellingen. De gewaarborgde schuld kan echter moeilijk samengeteld worden met andere schulden omdat er geen zekerheid is over welk deel door de staat gedragen zal moeten worden.¹

De creatie van overheidsschuld leidde voor 1975 niet tot problemen voor het economische verloop. De hierboven reeds besproken tekorten hebben de Belgische schuldgraad vervolgens doen toenemen tot een van de hoogste ter wereld. 1981 werd dan ook een keerpunt. Niet enkel het begrotingstekort bedroeg bijna 16 procent, maar ook de schuldgraad naderde de psychologische grens van 100 procent van het BBP steeds dichterbij. Verder kende de betalingsbalans voor het eerst in de geschiedenis van België een tekort. In principe werd vanaf 1982, onder meer met een devaluatie van de Belgische frank, een poging ondernomen om het beleid in de goede richting te doen kantelen.² Maar ook hier komt er pas echt schot in de zaak naarmate de verplichtingen ten opzichte van het Verdrag van Maastricht in gedrang komen. Zo steeg de federale schuld tussen 1977 en 1986 gemiddeld nog met meer dan 10 procent per jaar.³

Figuur 2.3 geeft weer hoe sterk de overheidsschuld is toegenomen vanaf 1980. Dat zou overigens niet enkel te danken zijn aan de economische crisis, maar ook aan politieke crisissen over hoe men

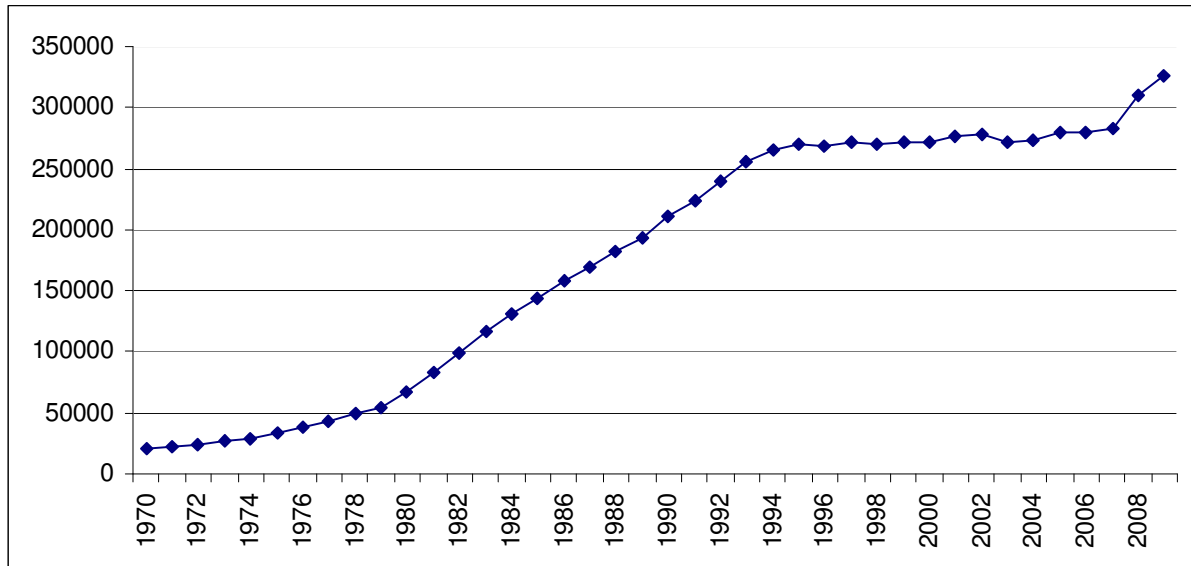
¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 132-133

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 258

³ Ibidem: 255

de economische crisis nu juist moest aanpakken. Anderzijds legde ook de overname van de schulden van de Waalse staalindustrie door de Staat een extra last op de begroting.¹

Figuur 2.3: Schuld van de Belgische overheid (in miljoenen euro's)



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010b); Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken (2009a)

De sterke toename van de schuldgraad in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig was ook een gevolg van een reële intrestvoet die hoger is dan de economische groeivoet. Daardoor ontstond een rentesneeuwbal (zie infra). De oorzaken daarvan waren enerzijds het restrictieve monetaire beleid in de VSA aan het einde van de jaren zeventig, waardoor de intrestvoeten wereldwijd toenamen. Anderzijds vertraagden een streng monetair beleid en de deelname aan het Exchange Rate Mechanism (ERM) de groei in Europa.²

Figuur 2.4 illustreert dan weer duidelijk hoe de overtredingen op de begrotingsnormen in de jaren tachtig begonnen zijn, indien het huidige Stabiliteits- en Groeipact als referentiepunt wordt genomen. De figuur toont ook een duidelijke daling van de overheidsschuld als percentage van het BBP sinds het een recordhoogte in 1993 bereikte. De figuur benadrukt dan ook nogmaals het feit dat België sinds 1994 een bewuste politiek van geleidelijke, marktconforme afbouw van de schuldgraad heeft gevolgd.³ Figuur 2.2 en 2.4 illustreren samen het logische verband tussen de evolutie van de overheidsschuld en het overheidssaldo. Ze tonen beide een versnelde toename

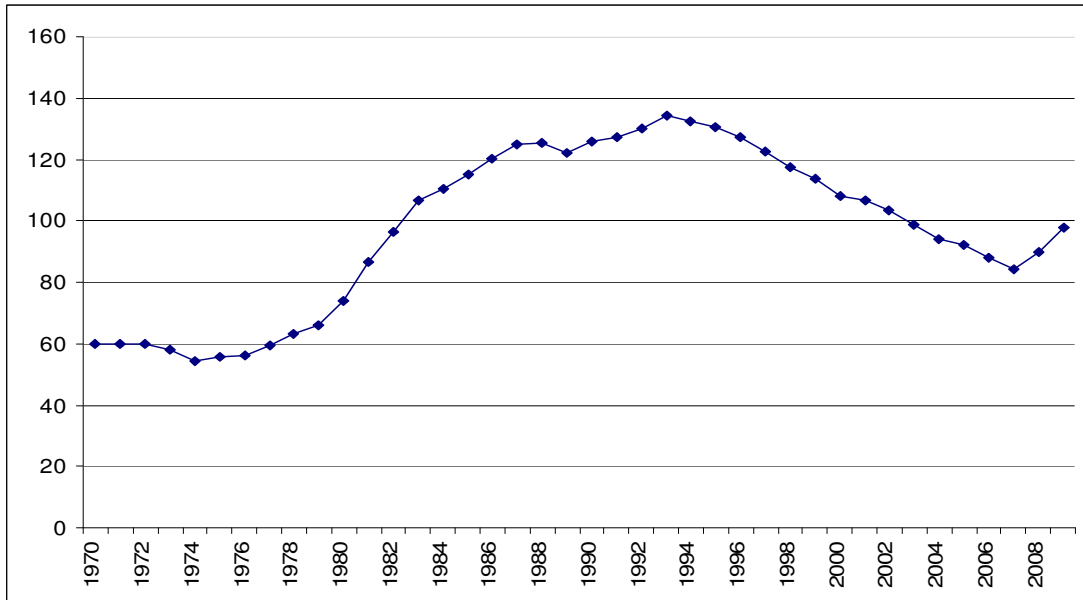
¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 212

² Acocella, N. (2005), *Economic Policy in the Age of Globalisation*, University Press: 304

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 249-250

tussen 1975 en 1985, om in de acht daaropvolgende jaren te vertragen. Uiteindelijk zien we bij beide een effectieve daling.

Figuur 2.4: Schuld van de Belgische overheid (% t.o.v. BBP)



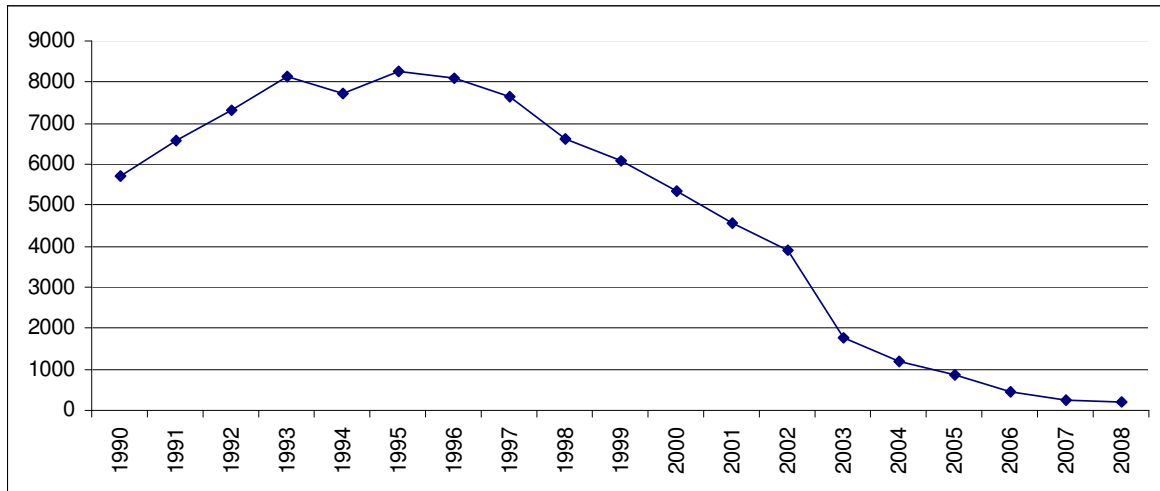
Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010a); Europese Commissie: Directoraat
Generaal Economische en Financiële Zaken (2009a)

De evolutie van de Vlaamse overheidsschuld is echter veel rooskleuriger. Figuur 2.5 geeft de evolutie van de totale Vlaamse schuld weer, met andere woorden zowel de directe als indirecte schulden. Op basis van die gegevens ziet men dat de Vlaamse schuld in de eerste helft van de jaren negentig nog toenam met 2,55 miljard euro. Sindsdien is ze echter sterk gedaald door de overschotten op haar begroting. Zo daalde ze over de periode tussen 1995 en 2007 met maar liefst 97 procent, tot nog slechts 249,52 miljoen euro. De inbreng van de Vlaamse regering in de banksector in 2008 heeft de schuld echter terug doen stijgen.¹

De Franse Gemeenschap en het Waals Gewest stapelden aan het begin van deze eeuw daarentegen de begrotingstekorten op, waardoor hun schuld een knelpunt blijft. De evolutie van hun directe schulden in Tabel 2.1 vertoont dan ook een duidelijke stijging. Eenzelfde evolutie stellen we vast bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹ Matthijs, H. (2009), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 522-523

Figuur 2.5: Totale schuld van Vlaanderen (in miljoenen euro's)



Bron: Op basis van: Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting (2003), Vlaamse Begroting 2004; Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting (2008), Vlaamse Begroting 2009

Tabel 2.1: Evolutie directe schuld Franse Gemeenschap, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in miljoenen euro's)

	Franse Gemeenschap	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
1991	153,467	72,112	126,039
1996	1338,128	2025,813	1275,719
2001	2275,414	2558,777	1289,687
2006	2751,175	4134,256	1316,253
2007	2759,962	3978,816	1364,426

Bron: Matthijs, H. (2009), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 523; Directie Schuldbeheer Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2008), Gewestschuld jaarverslag 2008

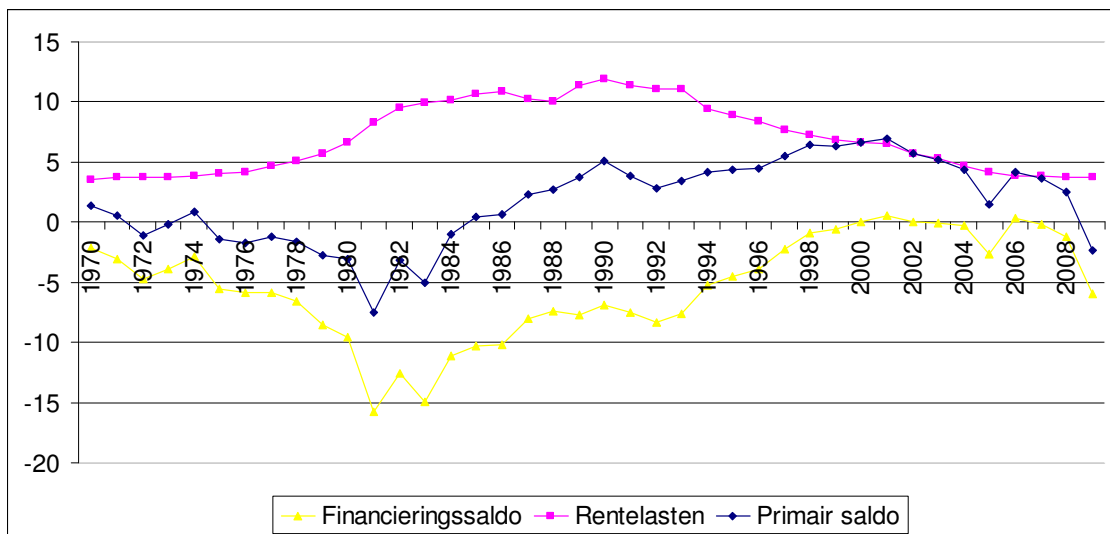
Een belangrijk aspect dat gepaard gaat met de overheidsschuld zijn de rentelasten die op de schuld betaald moeten worden. Iets wat meteen opvalt aan Figuur 2.6 is de scherpe toename van de rentelasten gedurende de jaren tachtig. Dat kwam niet enkel door een toename van de schuld zelf, maar ook door een stijging van de rentevoeten.¹ Verder illustreert de figuur ook een duidelijke dalende tendens vanaf de jaren negentig die lijkt te stagneren rond 4 procent van het BBP. Die daling loopt parallel met de dalende schuldgraad. Factoren die die trend ondersteunden, waren de positieve primaire saldo's, een daling van de rentevoet door een nieuw schuldbeheer en een

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 161

algemene daling van de rente wereldwijd.¹ De rentelasten besloegen in 2008 echter nog steeds 7,6 procent van de overheidsuitgaven.²

Figuur 2.6 toont overigens meer dan enkel de rentelasten. Ze geeft de opdeling weer van het financieringssaldo, dat synoniem staat voor het daadwerkelijk gerealiseerde begrotingssaldo.³ Met andere woorden, het financieringssaldo is dat saldo dat op het einde van het jaar dient gefinancierd te worden. Dat uiteindelijke begrotingssaldo kan in twee componenten opgesplitst worden: enerzijds de rentelasten op de overheidsschuld en anderzijds het saldo exclusief die intrestbetalingen, namelijk het primair saldo.⁴ Daaruit volgt logischerwijze dat zolang de rentelasten substantieel groter zijn dan het begrotingstekort, het primair saldo positief is.⁵ Op basis van die opsplitsing kan men concluderen dat de rentelasten voor België zeer zwaar op het uiteindelijke begrotingssaldo doorwegen. Zo bereikte het primair saldo in de nasleep van de oliecrisis al in 1985 terug een positief saldo. Terwijl dat voor het eigenlijke begrotingssaldo tot het jaar 2000 zou duren.⁶ Hoge rentelasten hebben dus een sterke invloed op het bepalen van de manoeuvreerruimte van het begrotingsbeleid.⁷

Figuur 2.6: Samenstelling van het financieringssaldo (% t.o.v. BBP)



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010c)

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 257

² <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=756000042|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010c)

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 101

⁴ Meeusen, W., & Willemé, P. (2006), Macro-economische theorie: ingeleid en voortgezet, Kluwer: 265

⁵ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 161

⁶ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 217-218

⁷ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 247

De bovenstaande gegevens hebben betrekking op de bruto-overheidsschuld. De netto-overheidsschuld kan men bekomen door de bruto-overheidsschuld met de waarde van de financiële overheidsactiva te verminderen.¹ De financiële activa van de overheid, die tegenover de door haar aangegane schuld staan, bedroegen in 2008 111 miljard euro terwijl de brutoschuld van de gezamenlijke overheid 365 miljard euro bedroeg. De financiële activa van de overheid kenden vooral in het laatste decennium een sterke groei. Zo zijn de financiële activa meer dan verdubbeld ten opzichte van het niveau van 1998, terwijl de schuld over die termijn slechts met een vijfde toenam. Daarvoor schommelden de financiële activa om en bij de 55 miljard euro.² De recente evolutie staat dus in contrast tot het verleden waarin de toename van de schuld de investeringen in financiële activa overtrof zodat de problemen zich op het vlak van de brutoschuld situeerden.³

Bijlage 2.2 staat toe om de schuldpositie van België in een internationaal perspectief te beoordelen. Zo ziet men duidelijk hoe België ooit de slechtste leerling van de klas was, met een recordhoogte in 1993. Sindsdien heeft België echter getracht om zijn positie te verbeteren, maar in internationaal perspectief blijft ons land samen met Griekenland en Italië een van de slechtst presterende Europese landen. Opvallend is ook de sterke stijging van de Japanse schuldgraad, die sinds 2004 dubbel zo hoog is dan het gemiddelde van alle OESO-landen. Een wederkerend fenomeen in vrijwel alle Europese landen is de daling van de schuldgraad na 1993. Ook voor wat betreft de schuldgraad hebben de Scandinavische landen een goede positie. Twee kleinere landen, Luxemburg en Ierland, doen het echter nog beter. Enkel Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk hebben overigens hun schuldgraad van 1970 terug weten te bereiken. Die van het VK was in 1970 echter al uitzonderlijk hoog: 78,5 procent.⁴

Ondanks het gelijkaardig patroon in de openbare financiën van de OESO-landen, zijn enkele mogelijke verklaringen voor de onderlinge verschillen toch vermeldenswaardig. De verklaring werd in het verleden meermaals gezocht in het verschil tussen de politieke instituties van de landen. Zo zouden coalitieregeringen grotere budgettaire problemen kennen dan meerderheidsstelsels. Coalitieregeringen leiden met hun hogere mate van politieke fragmentatie namelijk tot hogere tekorten en een hogere schuld op korte termijn.⁵ De reden daarvoor is het 'common pool problem', waarbij politici landelijk fondsen verzamelen terwijl de baten slechts toekomen aan een beperkte groep waardoor de neiging ontstaat om meer fondsen toe te kennen aan projecten dan eigenlijk

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 230

² <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=347000047|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010d)

³ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 121

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 106-107

⁵ Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005), Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities, *International Tax and Public Finance*, 12, 413

nodig zou zijn.¹ Ook zijn saneringen in geval van evenredige vertegenwoordiging moeilijker door te voeren.² De frequentie van het aantal regeringswissels zou bovendien ook positief gerelateerd zijn met de overheidsschuld als percentage van BBP.³ Een ander nadeel van coalitieregeringen is dat beleidsvoerders meer gefocust zouden zijn op de korte termijn.⁴ Wat die institutionele factoren betreft, is België met haar stelsel van evenredige vertegenwoordig dus in het nadeel. Andere oorzaken voor de verschillen tussen landen zijn politieke en sociale ontwikkelingen zoals: oorlogen, inflatie, geografisch beperkte depressies en eventuele buitenlandse hulp.⁵

2.4 De samenstelling van de overheidsschuld

Naast de evolutie van de begrotingstekorten en de overheidsschuld, is ook de samenstelling van de overheidsschuld van belang. Daarom wordt er in deze paragraaf aandacht besteed aan welk deel van de overheidsschuld in handen is van Belgen en welk deel in het bezit is van niet-inwoners, met andere woorden schuld in vreemde valuta. Daarnaast worden ook de termijn en de redenen voor de samenstelling van de Belgische schuld onder de loep genomen.

De schuld in deviezen bedroeg in de jaren vijftig en zestig ongeveer één tiende van de overheidsschuld. In de eerste helft van de jaren zeventig vond er een omslag plaats. Om het aandeel van de schuld in vreemde valuta te verminderen, werden schulden op de vervaldag afgelost en niet hernieuwd. Vanaf 1978 nam dit percentage echter terug toe door een gebrek aan kapitaal op de binnenlandse markten. Figuur 2.7 geeft duidelijk weer hoe het aandeel van vreemde valuta na 1984 sterk is teruggebracht en, met uitzondering van de opstoot in 1993, gestaag naar nul procent evolueerde. De reden daarvoor is dat door een vernieuwde monetaire en economische politiek de druk op de wisselkoers verdween. De lopende en private kapitaalrekeningen van de betalingsbalans bereikten een evenwicht en het binnenlandse sparen volstond als financiering.⁶

¹ Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005), Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities, *International Tax and Public Finance*, 12, 397

² Roubini, N., & Sachs, J.D. (1989), Government spending and budget deficits in the industrial countries, *Economic Policy*, 8, 126

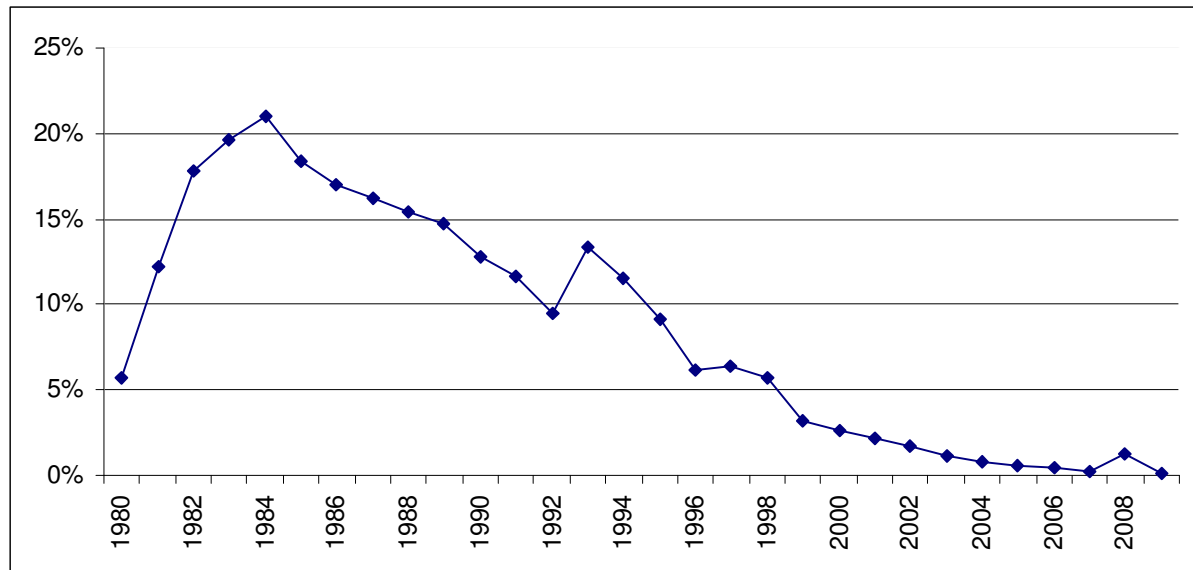
³ Grilli, V., Masciandaro, D., & Tabellini, G. (1991), Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, *Economic Policy*, 13, 359

⁴ Ibidem: 341

⁵ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 260

⁶ Ibidem: 261-262

Figuur 2.7: Schuld in vreemde valuta (% t.o.v. brutoschuld)



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010b)

Het Agentschap van de Schuld, belast met het beheer van de openbare schuld, publiceert verder ook de termijnen waarop de schulden van de Federale Staat lopen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de schulden op korte termijn (minder dan één jaar) en de geconsolideerde schuld (meer dan één jaar). Het laatste decennium was er een constante trend rondom 80 procent schulden op lange termijn vast te stellen, met zo nu en dan een terugval tot ongeveer 70 à 75 procent. Vooraleer dat relatief constante niveau bereikt werd, was er jaarlijks een grotere variatie van de geconsolideerde schuld mogelijk tussen 63 en 88 procent van de totale schuld.^{1 2}

Een logische conclusie uit dat alles is dat er altijd een duidelijk overwicht van de langetermijnschuld in eigen munt geweest is. Waarom opteert de Belgische staat voor een dergelijke structuur? Eén van de hoofdredenen daarvoor is het feit dat een hoog percentage aan langlopende schulden een trendmatige evenwichtige evolutie van de welvaart zou bevorderen. Langetermijnschulden kosten dan wel iets meer, maar ze bieden nog verschillende andere voordelen. Zo gebeurt de tegeldemaking door de houders minder frequent. Bijkomend worden financiële markten minder beïnvloed door herfinancieringsoperaties. Ten slotte wordt de rustige werking van de geld- en kapitaalmarkt bevorderd door de versterking van de ingebouwde krachten tot cyclische stabilisatie. Naargelang het intrestpeil toe- of afneemt, zullen de koersen van de obligaties in tegengestelde

¹ http://www.debtagency.be/nl_data_indicators.htm Agentschap van de Schuld (2010)

² Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 209-211

richting evolueren, waardoor ook de waarde van het financiële vermogen wijzigt. Dat zal bijvoorbeeld in een hoogconjunctuur in een restrictief effect resulteren.¹

Daarnaast hebben de kortetermijnschatkistpapieren enkele nadelen. Zo krijgt men te kampen met frequente rentebetalingen die voldoende liquiditeit vereisen en eventuele schuld-hernieuwingen. Ook zijn ze onderhevig aan paniekreacties als gevolg van gebeurtenissen die het krediet van de staat nadelig zouden kunnen beïnvloeden. Een kleine proportie vlottende schuld is echter onontbeerlijk voor de thesaurie- en liquiditeitspolitiek van de financiële instellingen. Het belangrijkste nadeel van schuld in vreemde valuta is dan weer dat er rekening moet worden gehouden met wisselkoersrisico's.² Verder zorgt een hoge buitenlandse schuld er voor dat een land onderhevig wordt aan de wisselingen in het sentiment van de buitenlandse beleggers, wat de overheid kan verplichten om haar macro-economisch beleid om te gooien.³

Een andere belangrijke bemerking is dat ook bij een hoge binnenlandse schuld aanzienlijke verdelingseffecten kunnen optreden. Dat kan zowel zijn van belastingbetalers naar intrestgenieters als van toekomstige generaties naar de huidige generatie.⁴ Bij schuld in vreemde valuta kan er, naast een intergenerationeel verdelingseffect, ook koopkracht verloren gaan.^{5 6}

Een ander aspect dat daarmee samenhangt, zijn de kredietwaardigheidsbeoordelingen die door onder andere Standard and Poor's Corporation en Moody's Investors Service toegekend worden. Dat gebeurt namelijk niet enkel voor bedrijven, maar ook voor landen. België krijgt ondanks haar zeer hoge schuldgraad toch telkens een zeer laag risico toegeschreven. Dat zou te danken zijn aan de hoge spaarquote, waardoor België zelden een beroep op de buitenlandse kapitaalmarkt hoeft te doen.⁷ België is dankzij die hoge spaarquote dan ook een van de sterkste monetaire landen ter wereld, ondanks de begrotings- en schuldproblemen.⁸ Zo behoorde België samen met Zwitserland, Japan en Hongarije tot de grootste spaarlanden ter wereld.⁹ De Belgische spaarquote kende evenwel een dalende tendens. Zo bedroeg de spaarquote in 2007 volgens de schattingen van FOD Economie nog slechts 13,7 procent van het beschikbare inkomen, terwijl die in 1995 nog 20,1 procent bedroeg.¹⁰ De huidige economische toestand zet de bevolking echter terug aan tot sparen

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 254

² Ibidem: 254-255

³ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 219

⁴ Ibidem: 218

⁵ Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989), *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill: 554

⁶ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 322

⁷ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 212-214

⁸ Ibidem: 80

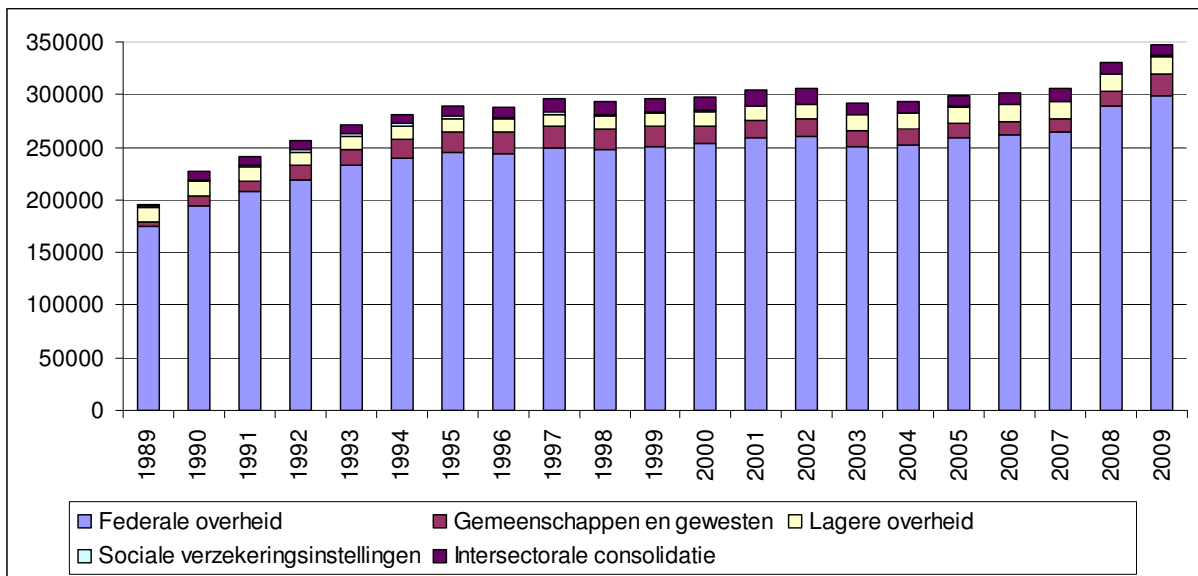
⁹ Ibidem: 214

¹⁰ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=221000054|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010e)

vanwege de onzekerheid en het wantrouwen in de beurzen. Merk echter op dat de spaarquote in Vlaanderen evenwel een stuk hoger ligt dan in Wallonië.¹ Dat weerspiegelt zich dan ook in de afzonderlijke ratings van Vlaanderen en Wallonië. Daardoor zou Wallonië vanwege haar slechtere uitgangspositie een druk voelen om de Vlaamse schuldafbouw bij te benen.

Ten slotte kan uit Figuur 2.8 worden afgeleid dat het merendeel van de schuld zich tot op heden, ondanks de vele staatshervormingen, nog altijd op federaal niveau bevindt.

Figuur 2.8: Samenstelling overheidsschuld (in miljoenen euro's)



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010b)

Uit de bovenstaande analyse blijkt dus dat een doordachte samenstelling van de overheidsschuld de mogelijkheid biedt om bepaalde budgettaire obstakels te voorkomen. Het is dan ook aan te raden dat landen eerst de samenstelling van hun schuld op orde brengen vooraleer over te gaan tot saneringsmaatregelen of het aanpassen van de begrotingsnormen.

2.5 De consequenties van een hoge overheidsschuld

De problematisch omvangrijke overheidsschuld van België valt, zeker in internationaal perspectief, moeilijk te ontkennen. Het is dus duidelijk dat België het zich niet kan veroorloven om de overheidsschuld terug te laten oplopen. Wat op haar beurt logischerwijze gepaard gaat met een begroting die minimaal in evenwicht is of een overschot vertoont dat gebruikt kan worden om de

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 214

schuldenberg af te bouwen. Overigens blijft er ook een permanente dreiging uitgaan van de reeds bestaande schuld. Zo kan de toestand verergeren, mochten de rentevoeten structureel stijgen of de groei vertragen (zie infra).¹ Het opleggen van begrotingsnormen om de openbare financiën terug op orde te krijgen, is een absolute noodzaak aangezien de nadelige gevolgen voor de samenleving van een te hoge overheidsschuld veelzijdiger zijn dan enkel het sneeuwbaaleffect. De belangrijkste gevolgen voor de welvaart zullen in deze paragraaf vanuit economisch standpunt verder toegelicht worden.

Eerst komen een aantal gevolgen aan bod die gelinkt zijn met de rente (paragraaf 2.5.1 tot en met 2.5.6). Daarna worden achtereenvolgens het Ricardiaans equivalentietheorema en de veranderingen in het gedrag van beleidsmakers behandeld.

De uiteindelijke ernst van de onderstaande gevolgen hangt af van de context waarin ze zich voordoen. Zo zullen factoren zoals de absolute omvang en het groeitempo van de schuld, de wijze van financiering en een open versus een gesloten economie bijvoorbeeld de ernst mee bepalen.² Vanwege de grote variabiliteit van de gevolgen wordt in de onderstaande paragraaf dan ook geen limitatieve opsomming gegeven. Slechts de meest ingrijpende gevolgen worden toegelicht en eventuele kleinschaligere consequenties worden buiten beschouwing gelaten.

Er moet echter opgemerkt worden dat de perceptie van de gevolgen van een hoge overheidsschuld afhankelijk is van de economische school. Zo zullen keynesianen de nadelen eerder minimaliseren, terwijl de klassieke school dan weer de nadruk zal leggen op de lasten voor de volgende generaties.³

2.5.1 De rentesneeuwbal

Een van de bekendste en belangrijkste gevolgen die gepaard gaan met een te hoge overheidsschuld is de rentesneeuwbal (zgn. debt trap). Zo werd er al vermeld dat voor België de rentelasten zeer zwaar doorwegen op haar begrotingssaldo, vanwege de uitermate hoge overheidsschuld. In deze paragraaf wordt er dan ook dieper ingegaan op de dynamiek van de intrestbetalingen op de overheidsschuld en het eventuele sneeuwbaaleffect dat daaruit kan voortvloeien.

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), Handboek openbare financiën, Intersentia: 297

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 240

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 329

Het sneeuwbaaleffect kan omschreven worden als een vicieuze cirkel waarbij er een overheidstekort wordt opgebouwd dat gefinancierd moet worden door het verhogen van de overheidsschuld, dat leidt op haar beurt tot een toename van de rentelasten en dus van het tekort, waardoor men wederom schulden moet aangaan, enzovoort.¹ Bij nader inzien blijkt dat een vrij simplistische uitdrukking van een in de realiteit moeilijker te benaderen concept. Daarom wordt hieronder eerst inleidend het mechanisme van de schulddynamiek toegelicht om vervolgens de dynamiek achter de rentesneeuwbal zelf te verduidelijken. Merk op dat de eigenlijke dynamiek van de openbare financiën pas duidelijk wordt als er met middellangetermijnbegrotingen wordt gewerkt in plaats van zich enkel op de korte termijn te concentreren.²

Het overheidstekort vormt uiteraard het verschil tussen de overheidsuitgaven en -inkomsten:

$$G_t - T_t = D_t = \Delta S$$

Met: G : Overheidsuitgaven
 T : Overheidsinkomsten
 D : Overheidstekort
 S : Overheidsschuld
 t : Periode t

Bij die benadering wordt er geen rekening gehouden met de monetaire financiering van overheidstekorten, met andere woorden het bijdrukken van geld. Dat is een redelijke veronderstelling gezien die bevoegdheid in handen is van de Europese Centrale Bank (ECB) en de nationale overheid daar geen rechtstreekse invloed op kan uitoefenen.

De totale overheidsschuld (S_t) is dan gelijk aan de som van alle overheidstekorten (D) doorheen de tijd. De schuldgraad (s_t) wordt dan bekomen door de overheidsschuld in verhouding te zien van het bruto binnenlands product (Y_t):

$$s_t = S_t / Y_t$$

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 234

² Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 260

De overheidsschuld aan het einde van de periode t bestaat uit de overheidsschuld aan het einde van de vorige periode $t-1$ en het overheidstekort dat werd opgelopen in de periode t :

$$S_t = S_{t-1} + D_t$$

Indien men een nominale groei van het BBP g veronderstelt, m.a.w. $Y_t = Y_{t-1}(1+g)$, bekomt men:

$$\frac{S_t}{Y_t} = \frac{S_{t-1}}{Y_t} + \frac{D_t}{Y_t} \quad \text{of} \quad \frac{S_t}{Y_t} = \frac{S_{t-1}}{Y_{t-1}(1+g)} + \frac{D_t}{Y_t}$$

$$\text{daaruit volgt: } s_t = \left(\frac{1}{1+g} \right) s_{t-1} + d_t$$

Indien in de bovenstaande uitdrukking van beide leden de schuldgraad van de vorige periode (s_{t-1}) wordt afgetrokken, bekomt men:

$$s_t - s_{t-1} = \left(\frac{-g}{1+g} \right) s_{t-1} + d_t$$

Die uitdrukking toont duidelijk hoe een groeiende economie ervoor zorgt dat de schuldgraad daalt, terwijl een begrotingstekort, ceteris paribus, de schuldgraad logischerwijs doet toenemen. Indien de toename van de schuldgraad in de kiem wordt gesmoord en het linkerlid dus gelijk is aan nul:

$$s = \frac{d(1+g)}{g} \cong \frac{d}{g}$$

kan er geconcludeerd worden dat de schuldgraad een limietwaarde bereikt (s) die gelijk is aan de verhouding tussen enerzijds de tekortgraad op basis van een constant jaarlijks terugkerend tekort (d) en anderzijds de constante nominale groeivoet van het BBP (g). Met andere woorden, de schuld stopt met groeien indien men erin slaagt het jaarlijkse begrotingstekort en de economische groei constant te houden.¹

¹ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 219-221

Vertrekkende van die begrippen kan het model verder uitgebreid worden om meer aandacht te schenken aan de rentebetalingen die aan de basis liggen van het eigenlijke sneeuwbaaleffect. De tekortcomponent wordt daarvoor opgesplitst in het primaire tekort (D_t^p) en de rentelasten (iS_{t-1}):

$$S_t = S_{t-1} + D_t^p + iS_{t-1} \quad \text{of} \quad S_t = D_t^p + (1+i)S_{t-1}$$

Na enige herwerking op een analoge wijze als in het eenvoudige model bekomt men:

$$s_t = \left(\frac{1+i}{1+g} \right) s_{t-1} + d_t^p$$

Door verder naar de verandering van de schuldgraad te kijken, bekomt men:

$$s_t - s_{t-1} = \left(\frac{i-g}{1+g} \right) s_{t-1} + d_t^p \cong (i-g)s_{t-1} + d_t^p$$

Vervolgens zijn er drie mogelijke scenario's:

- Indien de rente verschuldigd op de uitstaande overheidsschuld kleiner is dan de nominale groei van het BBP, $i < g$, zal de schuldgraad afnemen, tenzij het primaire tekort zeer groot is en de afname van de schuld zal compenseren.
- Indien $i > g$ zal de schuldpositie van een land verslechteren tenzij een aanzienlijk primair overschot die verslechtering kan goedmaken, met andere woorden d_t^p moet voldoende negatief zijn. Indien er echter een primair tekort wordt gerealiseerd, zal de schuldgraad exponentieel aangroeien.
- Ten slotte is ook een stabilisatie van de schuldgraad mogelijk. Indien men het linkerlid wederom gelijkstelt aan nul, bekomt men:

$$-d_t^p = \left(\frac{i-g}{1+g} \right) s_{t-1} \cong (i-g)s$$

In bovenstaand geval, waarbij $i > g$ en $s_{t-1} > 0$, moet er dus een voldoende groot primair overschot ($-d_t^p$) verwezenlijkt worden om de schuldratio te stabiliseren op het niveau weergegeven door:^{1 2 3}

$$s = d^p \left(\frac{1+g}{g-i} \right) \cong \frac{d^p}{g-i}$$

De vicieuze cirkel van de rentesneeuwbal kan dus verbroken worden afhankelijk van de waarde van drie parameters, de 'ijzeren driehoek':⁴

- het primair saldo uitgedrukt ten opzichte van het BBP
- de gemiddelde rentevoet op de uitstaande overheidsschuld
- de nominale economische groei

Er werd bij de bespreking van Figuur 2.6 reeds gewezen op de scherpe toename van de rentelasten gedurende de jaren tachtig ten gevolge van een toename van de rentevoeten en de schuld. Het sneeuwbaaleffect dat zich daardoor tussen 1977 en 1988 ontwikkelde, was dan ook een van de belangrijkste redenen voor de sterke toename van de Belgische schuldgraad sedert midden 1975.⁵ Zo werd er vanaf 1977 bijna steeds aan de voorwaarden voor een rentesneeuwbal voldaan. En dat was zeker het geval van 1981 tot en met 1987. Zo kende de Belgische economie in die periode een lage reële groei van slechts 1,3 procent, terwijl de reële gemiddelde langetermijnintrestvoet van 6,6 procent als hoog beschouwd kan worden. Ook in de periode tussen 1990 en 1996 werd er, zij het in mindere mate, voldaan aan de voorwaarden. De sneeuwbal groeide dus aan aangezien die lage economische groei en hoge rentevoeten tot het midden van de jaren tachtig gepaard gingen met primaire tekorten. De toename van het primaire saldo van dan af tekent zich af in de evolutie van de schuldgraad, die vanaf het begin van de jaren negentig begint te dalen.⁶ Ook aan het begin van het nieuwe millennium smolt de rentesneeuwbal verder en dat vanwege het voldoende grote primaire overschot. Zo bedroeg de rente in 2003 nog 5,4 procent in tegenstelling tot de 3,1 procent nominale groei. Een echte versnelde afbouw zal pas plaats kunnen vinden indien naast het primaire overschot ook de rentevoet lager is dan de economische groei.⁷

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 298-299

² Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 221-222

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 235

⁴ Ibidem: 234

⁵ Ibidem: 256-257

⁶ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 223

⁷ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 299-300

Het moet duidelijk zijn dat de gevolgen van een dergelijke sneeuwbal die begint te rollen niet onderschat mogen worden. Men komt als land niet enkel in een vicieuze cirkel terecht die, zoals de praktijk heeft uitgewezen, moeilijk te breken is, maar de rentelasten zullen ook al maar meer middelen opslokken. Die extra middelen moeten dan ofwel komen van besparingen op andere uitgaven ofwel van een verhoging van de inkomsten.

2.5.2 Het koekoekseffect

Het koekoeks- of verdringingseffect sluit nauw aan bij het sneeuwbaaleffect. Het koekoekseffect is een situatie waarin (welvaartsbevorderende) overheidsprogramma's in het gedrang komen doordat een deel van de ontvangsten gebruikt moeten worden om aan de hogere rentelasten te voldoen. Men kan bij een systematisch stijgende schuld namelijk de belastingdruk niet blijven opdrijven, noch de tekorten oneindig laten toenemen, om aan de hogere intrestbetalingen te voldoen.¹ Op die manier zullen telkens meer uitgaven worden weggedrukt.

Uiteindelijk kunnen er bij een te hoog oplopende overheidsschuld zelfs problemen ontstaan met betrekking tot de intrestbetalingen en aflossingen van de schuld. Daardoor kan het volledige financiële systeem in crisis geraken, aangezien banken traditioneel grote afnemers van overheidsschuld zijn en in geval van insolventie van de overheid kapitaal verliezen.²

2.5.3 De renteschokken

Naast het feit dat er een grotere of andere basis moet worden gezocht om de rentelasten te dragen, kan er nog een derde nadeel dat verband houdt met de intrestverplichtingen ontstaan ten gevolge van een hoge overheidsschuld. Zo worden de overheidsfinanciën logischerwijs ook aan eventuele renteschokken onderhevig.³ Die kunnen op hun beurt de intrestlasten van een land sterk verhogen, wat op haar beurt de rentesneeuwbal in gang kan duwen of versterken.

2.5.4 De risicoaversie en het beleggersvertrouwen

Door een oplopende overheidsschuld en dus een verslechterende solvabiliteit van de overheid kunnen beleggers de beleggingsvormen uitgegeven door de staat ter financiering van de extra

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 340

² Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 219

³ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 353

schuld (OLO's en schatkistcertificaten) als risicovoller gaan ervaren. Om beleggers te kunnen overtuigen is er vanwege hun risicoaversie een hogere risicopremie vereist. Die verhoging van de risicopremie dient als compensatie voor de toegenomen onzekerheid rond toekomstige belastingheffing, inflatie en eventuele ingrepen in de schuld. De hogere risicopremie zal op haar beurt tot uiting komen in de rente die de overheid verschuldigd is op haar schulden ten opzichte van de beleggers.¹

Indien de risicoaversie op de spits gedreven wordt, kan daar een extreem gevolg uit ontstaan. Door een te hoog oplopende schuld kunnen sterke twijfels groeien bij de beleggers, wat op haar beurt kan leiden tot financieringsproblemen voor de overheid. Uiteindelijk tast dat de kredietwaardigheid van de staat verder aan.² Zo kan ook hier de staat eventueel niet meer aan de intrestbetalingen noch aan de kapitaalaflossingen voldoen. Waardoor vervolgens het financiële systeem in crisis kan geraken wegens een (verwacht) gebrek aan solvabiliteit.³

Het vertrouwen van beleggers behouden is dus van groot belang. Initieel zullen renteverhogingen volstaan om het toenemende wantrouwen te counteren. Als de schuld echter blijft stijgen, zullen alternatieve opties zoals schuldverkorting en fiscale voordelen overwogen moeten worden.⁴

2.5.5 Het crowding-out effect

Een ander gevolg van een renteverhoging is crowding-out, het zogenaamde terugdringingseffect van de budgettaire politiek.⁵ Er bestaan echter meerdere vormen van crowding-out. In deze paragraaf zal er voornamelijk gekeken worden naar het kapitaalmarkteffect (zgn. financiële crowding-out). Dat is een fenomeen waarbij private investeringen vervangen worden door de toegenomen publiek-economische activiteit.⁶ Andere vormen zijn onder andere het wisselkoerseffect (zgn. export crowding-out) en het vermogenseffect.⁷

Indien de overheid een aanzienlijk beroep op de kapitaalmarkt doet, dan kan door de hogere vraag naar krediet en het beperkte aanbod de prijs van het krediet (de rentevoet) stijgen. Maar indien de rentevoeten toenemen, zullen ook private investeringen, zoals bedrijfsinvesteringen en woningbouw door gezinnen, duurder worden. Door die toegenomen prijs zullen de private investeringen afnemen, terwijl de overheid de kapitaalmarkt niet verlaat vanwege de kleine

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 339

² Ibidem

³ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 219

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 340

⁵ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 211

⁶ Saunders, P., & Klau, F. (1985), Budget Deficits and Crowding-out, *OECD Economic Studies*, 4, 189

⁷ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 214

elasticiteit van haar vraag naar geldmiddelen. De ernst van dat effect werd empirisch onderbouwd, maar onderzoek toonde echter ook aan dat het effect geen extreme vormen heeft aangenomen in het verleden.^{1 2}

Een belangrijke opmerking is dat de crowding-out hypothese vooral betrekking heeft op overheidstekorten die ontstaan vanwege structurele redenen in plaats van conjuncturele redenen. Indien er namelijk een overheidstekort ontstaat vanwege een recessie dan zal de crowding-out hypothese logischerwijs niet gelden, aangezien de recessie zelf een daling van de vraag naar geld veroorzaakt en tot een daling van de rentevoeten leidt.³

Een expansief budgettair beleid is een van de redenen waarom initieel schuld kan ontstaan die op haar beurt tot hogere rentevoeten leidt. Maar door het boven beschreven effect op de private bestedingen zal het daadwerkelijke effect van de budgettaire impuls minder groot blijken dan werd beoogd. Praktisch kan men dat averechtse effect op de effectiviteit van het expansieve budgettaire beleid tegengaan door te zorgen dat de economie een hoge liquiditeitsgraad kent of een accommoderend (expansief) monetair beleid te voeren (m.a.w. monetaire financiering van de schuld). Daardoor zal de rentestijging beperkt blijven.^{4 5}

Naast het kapitaalmarkteffect van crowding-out bestaan er ook nog andere verdringingseffecten die de effectiviteit van een budgettair beleid kunnen beknotten. Die vormen van crowding-out worden in de literatuur van de openbare financiën meestal buiten beschouwing gelaten als het over crowding-out gaat. Ze zijn echter ook in deze context van toepassing indien er voor de expansieve budgettaire impuls een beroep gedaan wordt op schulden die de schuldgraad op een relatief hoog niveau brengen. Zo is er export crowding-out waarbij een expansief budgettair beleid een appreciatie van de binnenlandse munt in de hand kan werken, die op haar beurt de competitiviteit van binnenlandse producten vermindert en de uitvoer doet dalen. Daarnaast kan een expansieve budgettaire politiek ook gepaard gaan met een vermogenstoename van de private sector en de bijbehorende liquiditeitswensen. Dat leidt op haar beurt weer tot intreststijgingen en een eventuele daling van de investeringen. Een vierde mogelijk effect is het Barro-spaareffect (zgn. reële crowding-out), dat gevolg wordt echter in paragraaf 2.5.7 behandeld onder de noemer Ricardiaans equivalentietheorema.⁶

Het terugdringingseffect van de budgettaire politiek mag ten slotte vanwege de gelijkenis in benaming niet verward worden met het koekoeks- of verdringingseffect dat werd besproken onder

¹ Rosen, H. (2002), *Public finance*, McGraw-Hill: 432-433

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 339

³ Samuelson, P.A. & Nordhaus, W.D. (1989), *Economics*, McGraw-Hill: 394

⁴ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 211

⁵ Acocella, N. (2005), *Economic Policy in the Age of Globalisation*, University Press: 297

⁶ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 214

paragraaf 2.5.2. Bij het koekoekseffect vindt er een effect plaats op de uitgaven van de overheid zelf, terwijl crowding-out privé-consumptie en investeringen van de markt verdringt door het grote beroep van de overheid op de kapitaalmarkt.

2.5.6 De inflatie

Een laatste gevolg dat met de kapitaalmarkt via de rente gerelateerd is, zijn de consequenties van (verwachte) inflatie. Vroeger was het ook mogelijk dat een verhoging van de (verwachte) inflatie of een (verwachte) verandering in de wisselkoers de inflatiepremie in de rentevoet deden stijgen. Sinds de vorming van de EMU speelt dat effect echter nagenoeg niet meer.¹ Daarom wordt het in deze masterproef ook niet verder besproken en slechts vermeldt voor de volledigheid.

2.5.7 Het Ricardiaans equivalentietheorema

Een ander veelbesproken gevolg van een hoge overheidsschuld is het Ricardiaans equivalentietheorema, ook wel het Ricardo-Barro effect, Barro-spaareffect of reële crowding-out genoemd.² De tweevoudige benaming wordt grotendeels veroorzaakt doordat de hypothese voor het eerst door D. Ricardo werd voorgesteld, maar eveneens weer door hemzelf werd verworpen.³ Vervolgens werd de theorie door R. Barro onderbouwd en bewezen.⁴

Onder de hypothese van de rationele verwachtingen zal de huidige generatie beseffen dat de overheidsschulden die nu worden aangegaan een last zullen opleggen aan hun erfgenamen. Daar men, uitgaande van de neoklassieke school (zie infra), intergenerationeel neutraal wil handelen, zal er samen met de hogere overheidsschuld een hoger vermogen moeten doorgegeven worden. Daarom zal de oudere generatie haar spaarquote verhogen.⁵ Uiteindelijk blijken dus de effecten van een tekort dat de schuld doet toenemen gelijk te zijn aan die van een belastingverhoging, met als enige verschil de timing van de afdrachten.⁶ Het nadeel van dat effect is echter wel dat er door de aanhoudende budgettaire verslechtering, via de verhoging van het voorzorgsparen van de gezinnen, risico's ontstaan voor de reële economische groei.⁷

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 339

² Acocella, N. (2005), Economic Policy in the Age of Globalisation, University Press: 298

³ Stiglitz, J.E. (1993), Economics, Norton: 806-807

⁴ Barro, R.J. (1974), Are Government Bonds Net Wealth?, Journal of Political Economy, 82, 1115-1116

⁵ Rosen, H. (2002), Public finance, McGraw-Hill: 433-434

⁶ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 336

⁷ Hoge Raad van Financiën (2009), Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014, 9

In de praktijk zijn de meningen verdeeld over de hypothese dat de mix van schulden en belastingen die de overheid hanteert er niet toe doet.^{1 2} De kritieken op de hypothese hebben voornamelijk te maken met de zeer strenge assumpties die gemaakt worden. Zo zijn perfecte kapitaalmarkten, hoofdelijke belastingen en een oneindige tijdshorizon vereist.³ Het is ook mogelijk dat er geen volledig altruïsme tussen beide generaties bestaat of dat er beperkingen zijn aan de overdracht van vermogen tussen generaties.⁴ Daarbij komt nog dat de extreme rationaliteit van de economische agenten in geen enkel land volledig zal gelden. Er zal enige vooruitziendheid zijn, maar dat deze zover gaat dat economische agenten het volledige overheidstekort zullen dekken door middel van besparingen is weinig waarschijnlijk. Al bij al blijkt er weinig tot geen empirisch bewijs te zijn dat de hypothese in de realiteit zou gelden, met uitzondering van landen met een hoge schuldgraad zoals België, Italië en de VSA.^{5 6} Voor België werd bijvoorbeeld geschat dat het tekort voor de helft gecompenseerd zal worden door een toename in het spaargedrag van de huidige generatie.⁷ Ten slotte kan ook geargumenteed worden dat overheidsschulden niet zouden bestaan indien ze gelijkwaardig zijn aan belastingen.⁸

2.5.8 De invloed op het beleid

Uiteraard hebben alle bovenstaande gevolgen invloed op het gevoerde beleid, maar er zijn enkele gevolgen van een hoog oplopende overheidsschuld die het gedrag van de beleidsvoerders direct kunnen beïnvloeden:

- Een eerste gevolg van een hoge overheidsschuld kan zijn dat beleidsvoerders veel minder risico zullen nemen. Maatregelen die het tekort eventueel zouden kunnen doen toenemen, worden aan de kant geschoven omdat ze (op korte termijn) de situatie enkel zouden verergeren. Een gepast beleid, zoals een relanceplan, wordt zo bemoeilijkt.
- Bijkomend moeten de beleidsvoerders hun aandacht ook vestigen op de herfinanciering van de schuld. De schuld wordt immers niet gewoon terugbetaald als ze afloopt. Ondanks dat op die manier de schuld systematisch afgebouwd zou worden, vereist dat telkens als de schulden vervallen veel geld. Daarom worden voor de aflossing nieuwe schulden aangegaan, zgn. herfinanciering.

¹ Rosen, H. (2002), *Public finance*, McGraw-Hill: 434

² Seater, J.J. (1993), *Ricardian Equivalence*, *Journal of Economic Literature*, 31, 142

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 336

⁴ Atkinson, A.B., & Stiglitz, J.E. (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill: 256

⁵ Nicoletti, G. (1988), *Private Consumption, Inflation and the Debt Neutrality Hypothesis: The Case of Eight OECD Countries*, *OECD Economics Department Working Papers*, 50, 37-39

⁶ Brennan, H.G., & Buchanan, J.M. (1987), *The Logic of the Ricardian Equivalence Theorem*, 90-91. In Buchanan, J.M. e.a. (Eds.), *Deficits* (pp. 79-92), Oxford: Basil Blackwell

⁷ Internationaal Monetair Fonds (1990), *Belgium: Staff report for the 1990 Article IV consultation*, 6

⁸ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 337

- Een andere zeer extreme wending in het gedrag van beleidsvoerders is dat zij inflatie niet meer zouden afkeuren omdat het de reële waarde van de overheidsschuld doet dalen. Dat was bijvoorbeeld het geval in Duitsland na WO I.
- De beleidsvoerders zullen ook een afweging moeten maken tussen een monetair en budgettair beleid, aangezien de rentevoet als een goed monetair instrument kan dienen maar tevens een impact heeft op het budgettair beleid. Zo kan een renteverhoging stabiliserend werken, maar tevens de rentelasten van de overheid verhogen.
- Een hoge buitenlandse schuld kan ook een restrictiever beleid uitlokken. Op die wijze kan men op basis van de surplusen op de lopende rekening van het land de vreemde valuta, nodig om aan de rentebetalingen te kunnen voldoen, bekomen.¹
- Ten slotte zal de overheid systematisch moeten saneren en de belastingdruk moeten verhogen. Maar het is mogelijk dat belastingbetalers niet meer bereid zijn hogere belastingen te betalen omdat ze uiteindelijk meer betalen dan dat ze publieke goederen en diensten bekomen. Daardoor zal de overheid haar beleid noodgedwongen moeten aanpassen.²

Op die manier wordt de manoeuvreerruimte van beleidsvoerders sterk beperkt.³

2.5.9 Overige

Zoals bij de bespreking van het Ricardiaans equivalentietheorema al kort werd aangehaald, leggen schulden die vandaag worden aangegaan per definitie een last op aan volgende generaties. Een verhoging van de schuld valt vanwege deze intergenerationele verschuiving dan ook af te keuren. Aanhangers van het keynesiaanse denken gaan echter uit van een wereld zonder volledige tewerkstelling. Daarbij zouden extra overheidsuitgaven gefinancierd met de emissie van schuldpapier door de overheid een stimulerende impuls kunnen geven en de terugbetaling van de schuld in de toekomst kunnen vergemakkelijken.⁴ Dat contrast wordt aan het begin van het volgende hoofdstuk verder uiteengezet.

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 353

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 340

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 247

⁴ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 354-356

2.5.10 De moeizaamheid van de oplossing

Ten laatste worden in deze paragraaf nog enkele mogelijke oplossingen aangereikt voor het boven beschreven probleem van een te hoge overheidsschuld. Daarbij wordt al snel duidelijk dat dit alles niet moeiteloos verloopt. Definitieve voorstellen tot oplossing zullen dan ook pas onder de vijfde deelvraag aan bod komen.

De oplossingen geboden om die gevolgen tegen te gaan zijn redelijk beperkt. Zo zullen de meeste landen veeleer overgaan tot een hernieuwing van hun overheidsschuld op de vervaldag. Daadwerkelijke terugbetaling komt maar zelden voor. Schuldverwerping nog minder. De staat zou bij dat laatste enorme schade aan haar kredietwaardigheidsreputatie oplopen, wat haar toekomst erg bemoeilijkt. Een andere optie zou een eenmalige vermogensbelasting zijn waarbij de schuldgraad op korte termijn aanzienlijk verminderd wordt en de last evenredig met de draagkracht van de bevolking wordt verdeeld. De nadelen van die mogelijkheid wegen echter sterk op tegen de voordelen ervan. Zo zijn er eerst en vooral de praktische bezwaren en daarenboven zou er naderhand ook een kapitaalvlucht ontstaan waardoor ontlening door de overheid in de toekomst moeilijk wordt.¹

Ook kan men een politiek van geleidelijke, markconforme afbouw van de schuldratio volgen zoals in België sinds 1994 het geval was. Daarbij probeert men het begrotingssaldo te verbeteren door enerzijds een verhoging van de ontvangsten en anderzijds een besparing op de uitgaven. Het eerste kan men verwezenlijken door de belastingdruk minimum constant te houden en eventueel de verkoop van activa. Het besparen op de uitgaven gebeurt meestal door een restrictief beleid in combinatie met een doeltreffend schuldbeheer om de rentelasten tot een minimum te beperken. Van zodra het primair saldo groot genoeg is, ontstaat een sneeuwbaaleffect in omgekeerde richting. Men verwacht dat dit alles initieel een daling van de vraag veroorzaakt. Maar eens het vertrouwen hersteld is, zou er een positief effect zijn op factoren zoals de investeringen, het verbruik, de economische groei en de werkgelegenheid. Een vereiste voor die afbouwpolitiek is echter wel dat de continuïteit van het beleid verzekerd wordt gedurende enkele jaren.²

Er is echter een belangrijke beperking verbonden aan besparingen op de overheidsuitgaven. Men stelt namelijk vast dat door de staatshervormingen de verantwoordelijkheden over departementen waarop sterk kan bespaard worden, werden overgedragen van het federaal niveau naar de gemeenschappen en de gewesten. Bij die staatshervormingen bleef de overheidsschuld evenwel een nationaal fenomeen. De staatsschuld, waarvan hierboven sprake is, omvat dus zowel de schuld van de federale staat, de gemeenschappen, de gewesten, parastatalen alsook van de lagere

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 249

² Ibidem: 250

overheden. Ondanks dat de besparingsmogelijkheden zich niet meer op het federale niveau bevinden.¹

Voor de financiering van de schuld zelf is er eveneens niet altijd een eenduidige oplossing. Concreet bestaan er twee opties voor het financieren van de overheidsschuld die ontstaat door de oplopende tekorten. Enerzijds kan er bijkomende monetaire basis gecreëerd worden. Dat moet echter op een gecontroleerde manier gebeuren. Zodoende kan er niet zomaar geld bijgedrukt worden vanwege het inflatiegevaar dat daarmee gepaard gaat. Deze eerste optie is voor de leden van het EMU afzonderlijk echter niet meer beschikbaar. Zoals boven reeds werd aangegeven is de creatie van monetaire basis namelijk in de handen is van de ECB. Anderzijds kunnen de overheden wel nog overgaan tot de uitgifte van schuldpapieren, met andere woorden OLO's en schatkistcertificaten.²

2.6 De huidige context

Niet enkel in het verleden kende België problemen betreffende haar openbare financiën, maar ook vandaag de dag is deze problematiek weer uitermate actueel. Daarom wordt in deze paragraaf ook de huidige context toegelicht. De mogelijke hervormingen en alternatieven van de begrotingsnormen zullen tenslotte van toepassing zijn op de huidige problemen, die gedeeltelijk voortspruiten uit het verleden, maar ook een weerslag hebben op het toekomstige beleid. Achtereenvolgens worden prognoses gegeven voor het begrotingstekort en de overheidsschuld en vervolgens wordt ook de last van de vergrijzing toegelicht, om ten slotte te eindigen met de structurele problemen.

België is sinds 1999 tot op heden, net als andere leden van het EMU, onderhevig aan het Stabiliteits- en Groeipact als begrotingsnorm. Dit pact dreigt in de huidige penibele economische situatie echter met de voeten getreden te worden. Zo geeft Tabel 2.2 de prognoses voor 2010 van het begrotingssaldo door enkele belangrijke nationale en internationale instellingen weer. Indien de prognoses gerealiseerd zouden worden, zou België net zoals in 2009 in 2010 de 3%-norm van het Stabiliteits- en Groeipact niet halen. Aangezien er uitzonderingen op het Stabiliteits- en Groeipact mogelijk zijn, is men soms geneigd dit alles te nuanceren. Zo was de Europese Raad in het verleden zeer terughoudend om een tekort buitensporig te verklaren en werden overtredingen van de 3%-regel door Frankrijk, Duitsland en Portugal door de vingers gezien.³ Bijkomend werd de speciale procedure voor buitensporige tekorten die vrij zijn van sanctionering in 2005 verder

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 80

² Acocella, N. (2005), *Economic Policy in the Age of Globalisation*, University Press: 290

³ Fischer, J., Jonung, L., & Larch, M. (2006), 101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A survey, *Economic Papers European Commission*, 267, 9-10

versoepeld (zie infra).¹ Wat de Belgische situatie betreft, heeft de Europese Commissie, ondanks de economische terugval, in oktober 2009 een procedure ingesteld vanwege een mogelijk buitensporig tekort.² Maar zelfs een toegestane overschrijding van de norm mag niet als een positief signaal ervaren worden.

Tabel 2.2: Prognoses Belgische overheidsfinanciën in 2010 (% t.o.v. BBP)

	Begrotingssaldo	Primair saldo	Schuldgraad
Nationale Bank van België	-5,4	-1,7	102,0
Europese Commissie	-5,8	-1,8	101,2
OESO	-5,6	-2,0	101,7
Belgian Prime News	-5,4	-1,5	100,3

Bron: Nationale Bank van België (2010f)

Tabel 2.2 toont verder ook de prognoses voor het Belgische primair saldo als percentage ten opzichte van het BBP. Dat was in 2009 voor het eerst sinds 1986 terug een negatief saldo.³ Ook voor 2010 wordt een primair tekort verwacht. In dat geval kan men stellen dat niet enkel en alleen de rentelasten op de hoog opgelopen overheidsschuld zwaar doorwegen, maar ook andere factoren het huidige tekort mee bepalen. Zo werd er in 2008 bijvoorbeeld ook voor het eerst sinds 1986 een negatief saldo voor de lopende verrichtingen met het buitenland opgetekend.⁴

Een ander verontrustend feit in de huidige turbulente tijden is dat de overheidsschuld in 2008 voor het eerst in veertien jaar weer is toegenomen.⁵ Dit is uiteraard grotendeels het gevolg van de steunmaatregelen die door de overheid werden verleend aan de banksector.⁶ Indien daarenboven de prognoses uit Tabel 2.2 zouden gerealiseerd worden, zou België in 2010 de psychologische grens van een schuld die even groot is als haar BBP terug overschrijden.

De vooruitzichten met betrekking tot de begrotingssaldo's en de overheidsschulden van de Gemeenschappen en Gewesten afzonderlijk bij ongewijzigd beleid zien er al even onaangenaam uit (zie Bijlage 2.3).

¹ Raad van de Europese Unie (2005), Verordening (EG) nr. 1056/2005 van de Raad van 27 juni 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten

² De Wilde, D. (2009, 8 oktober), EU-procedure tegen begroting, De Tijd, 10

³ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000095|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010f)

⁴ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 28

⁵ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=516000034|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010b)

⁶ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 8

In 2004 werd door deskundigen ter zake nog gesteld dat de schuldquote in België al rond 2014 terug het genormeerde peil van 60 procent zou bereiken.¹ Dit lijkt in de huidige crisissituatie echter weinig realistisch. Zo voorspelde het Federaal Planbureau in mei 2009 nog dat de Belgische begrotingstekorten vanaf 2010 tot en met 2014 telkens groter zullen zijn dan 5 procent van het BBP. Dit zou op termijn leiden tot een overheidsschuld die omstreeks 2011 de 100%-grens zal overschrijden, om vervolgens te blijven stijgen.² De situatie blijft dus moeilijk en kwetsbaar. Verdere ingrepen zijn overigens sterk afhankelijk van de economische groei en de verdere evolutie van de huidige lage intrestvoeten.

Hier bovenop komen onvermijdelijk ook nog eens de lasten van het vergrijzingsprobleem. Zo zullen de pensioenlasten en de ziektekosten in de komende decennia sterk toenemen, terwijl de bijdragende generatie relatief steeds kleiner wordt. De kritieke jaren voor België worden tussen 2010 en 2030 gesitueerd, de periode waarin de babyboomgeneratie de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken.³ De gegevens van de FOD Budget en Begroting betreffende de sociale zekerheid verbloemen echter niets. In 2009 werd er wat betreft de werknemers een tekort van 3,3 miljard euro opgelopen. En voor 2010 en 2011 worden wederom tekorten verwacht met een omvang die in het afgelopen decennium nooit eerder werd vastgesteld.⁴ Volgens de Hoge Raad van Financiën zou de trendmatige stijging van de vergrijzingsgebonden uitgaven ongeveer 0,5 tot 0,6 procent van het BBP bedragen om de twee jaar.⁵ Om aan dit tempo een voldoende buffer op te bouwen voor de vergrijzing zou een licht structureel overschot tussen 0,0 en 0,7 procent van het BBP vereist zijn gedurende ten minste vijftien jaar. Dit zou via een daling van de schuldgraad en de bijbehorende rentelasten in een buffer voorzien.⁶ In totaal zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing oplopen tot 8,2 procent van het BBP gedurende de periode 2008-2060, met andere woorden het beslag dat de vergrijzing legt op het BBP stijgt van 23,2 procent in 2008 tot 31,3 procent in 2060. In de periode tot 2014 zal de stijging van de sociale uitgaven, met andere woorden de budgettaire kost van de vergrijzing, reeds 3,2 procent van het BBP bedragen. Indien daarbij het groeipercentage van de economie per jaar gemiddeld 1,25 procent bedraagt, in plaats van de vooropgestelde 1,50 procent, dan zouden de kosten tussen 2008-2060 nog eens 1,3 procentpunten hoger liggen.⁷ Ten slotte is één van de hypothesen van de Studiecommissie van de Vergrijzing ook zeer verontrustend. Zo zou men uit de vorige financiële crisissen kunnen afleiden dat het geleden activiteitsverlies vanwege de crisis niet zal hersteld worden in de eerste vijf jaren.⁸

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), Handboek openbare financiën, Intersentia: 322

² Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 187

³ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 237

⁴ http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_werknemers/TAB149685 FOD Budget en Begroting (2010b)

⁵ Hoge Raad van Financiën (2009), Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014, 8

⁶ Ibidem: 13

⁷ Hoge Raad van Financiën (2009), Jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, 34-37

⁸ Ibidem: 3

Ivan Van de Cloot, econoom bij het Itinera-instituut, staat echter kritisch tegenover deze prognoses. Hij vermoedt dat de last van de vergrijzing volgens de Hoge Raad van Financiën de realiteit onderschat. Zo vindt hij de veronderstelling dat de werkgelegenheidsgraad zal stijgen tot 70 procent een eerder moeilijk haalbaar doel.¹

Als oplossing van het probleem zou er ofwel in de uitkeringen gesnoeid moeten worden, ofwel zou er voor extra middelen moeten worden gezorgd. Die extra middelen zouden afkomstig kunnen zijn uit hogere bijdrages van de werkende bevolking of van andere externe middelen, zoals het Zilverfonds. Een verhoging van de bijdrages is gezien de Belgische loonkost afzonderlijk gezien geen optie. Meer economische groei zou op zichzelf ook onvoldoende soelaas bieden. De redenering daarachter is dat bij economische groei de consumptie van zowel de jongeren als ouderen mee zullen groeien. Zo bekomt men dus een hogere consumptie op basis van een hoger nationaal product.² Het door België in 2005 ingevoerde Generatiepakt dat onder andere de pensioenleeftijd optrok en de sociale uitgaven gunstig moest beïnvloeden, wordt door academici ook niet op luid applaus onthaald. Men acht het een waardige poging in de goede richting, maar het zal volgens hen de meerkost van de vergrijzing niet kunnen opvangen.^{3 4}

Een meer realistische oplossing ligt in het verminderen van de overheidsschuld. Dit zou namelijk een daling van de rentelasten met zich meebrengen. Indien men deze minuitgaven opspaat en gedurende een voldoende lange periode primaire overschotten opbouwt, kan men in een buffer voorzien voor de toekomstige meerkosten vanwege de vergrijzing.⁵ Die optie wordt, zoals boven al aangegeven, ook geopperd door de Hoge Raad van Financiën. Er kan echter gesteld worden dat dit opsparen van de minuitgaven verzuimd werd in het afgelopen decennium, waardoor de nood om de begroting in de hand te houden enkel aan belang heeft gewonnen.

De Europese Unie beveelt traditioneel een combinatie van een afbouw van de schuld, een hervorming van het pensioen- en gezondheidszorgstelsel en de vaak genoemde piste om de werkgelegenheidsgraad te verhogen.⁶ Andere meer radicale uitwegen zouden de privatisering van (delen van) het pensioenstelsel zijn of het overschakelen op een kapitalisatiesysteem waarbij ieder zijn eigen pensioen spaart.⁷

¹ Vergrijzingsschok veel groter dan financiële crisis, (2009, 17 september), De Standaard, 15

² Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 237

³ Ibidem: 239-240

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 391

⁵ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 240

⁶ Hoge Raad van Financiën (2009), Jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, 9

⁷ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 240

Ten slotte moet men een noodoplossing inbouwen. Zo wordt voorgesteld om de schuld vandaag de dag zo sterk mogelijk te beperken zodat de overheid, indien het noodzakelijk zou zijn, schulden kan aangaan om de bijkomstige pensioenlasten te financieren.¹

De onrust over de Belgische overheidsfinanciën groeit echter almaar aan. Zo werd eind juni het Belgische Stabiliteitsprogramma van 2009 resoluut verworpen door de Europese Commissie. Die jaarlijks in te dienen meerjarenbegroting zou hebben getuigd van een inadequate en ongestructureerde aanpak van de begroting voor de komende drie jaren. Het excuus dat de politieke crisis en een electoraal klimaat hier voor iets tussen zaten, werd van de hand gedaan door de Europese Commissie.² Nog verontrustender zijn de uitspraken van eregouverneur van de Nationale Bank van België Fons Verplaetse.³ Hij benadrukt enerzijds de hachelijke situatie waarin België zich momenteel bevindt: de olopende schuld, het structurele overheidstekort en de slechte groeiverwachtingen. Anderzijds toont hij ook hoe moeilijk een mogelijke uitweg wel is. Zo stelt hij dat het saneringsplan dat de Hoge Raad van Financiën voorstelt praktisch onhaalbaar is. Dit zou onder meer komen omdat men de afgelopen jaren de kans heeft laten liggen om met de daling van de rente een buffer op te bouwen. En in de toekomst zullen de rentetarieven vermoedelijk enkel stijgen. Hij acht de door hem voorgestelde besparing van 0,7 procent van het BBP per jaar dan ook meer haalbaar dan de 1,1 procent voorgesteld door de Hoge Raad van Financiën. Verder duidt hij ook op het dubbele negatieve effect van de crisis op het vergrijzingsprobleem. Enerzijds vermindert het de werkgelegenheid, die juist opgedreven zou moeten worden, en anderzijds krijgt men door de verslechtering van de openbare financiën een nog grotere nood aan de spaarpot die er al niet was.⁴

De Hoge Raad van Financiën benadrukt in haar advies over de begrotingsvooruitzichten naast de vergrijzingsproblematiek ook de structurele problemen waar België reeds langer mee te kampen heeft. België kende in 2006 een structureel tekort van één procent van het BBP, wat vervolgens in 2007 opliep tot bijna twee procent. Dit alles werd echter verborgen achter de sluier van de goede conjunctuur. De Hoge Raad van Financiën voorspelt dat dit structureel tekort de komende jaren sterk zal aangroeien en vanaf 2015 5 procent van het BBP zal overschrijden indien men het beleid niet wijzigt.⁵ Figuur 2.9 illustreert dit alles zeer duidelijk. De spectaculaire groei van het structureel vorderingssaldo zou grotendeels te wijten zijn aan de groei van de primaire overheidsuitgaven die veel hoger zou zijn dan de economische groei.⁶ Merk op dat indien het effectieve en structureel vorderingssaldo sterk gecorreleerd zijn dit erop wijst dat de evolutie van de overheidsfinanciën

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), Handboek openbare financiën, Intersentia: 297

² De Wilde, D. (2009, 20 juni), Politieke crisis is geen excuus voor tekort, De Tijd, 19

³ Pironet, E., (2009, 20 mei), Kunnen we een verloren decenium vermijden?, Knack, 21, 48-53

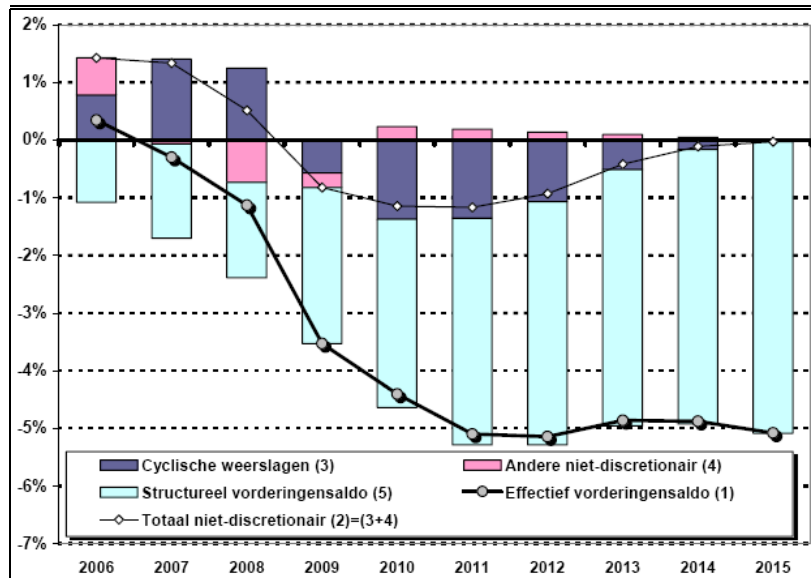
⁴ Ibidem

⁵ Hoge Raad van Financiën (2009), Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014, 30-33

⁶ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101

weinig beïnvloed werd door de conjuncturele invloeden.¹ Dat was in het geval van België voor de weergegeven periode niet volledig het geval. Zo wordt er in 2009 en 2010 een grote budgettaire impuls weergegeven in de cyclische component vanwege de automatische stabilisatoren, die niet weerspiegeld wordt in het structureel vorderingssaldo.²

Figuur 2.9: Vorderingssaldo en bestanddelen bij ongewijzigd beleid (% t.o.v. BBP)



Bron: Hoge Raad van Financiën (2009), Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014, 30

De huidige problemen waarmee de Belgische openbare financiën geconfronteerd worden zijn dan ook niet te ontkennen en uit de recente gegevens blijkt ook dat het tekort niet zal afnemen aan het einde van de recessie. Daarom zou in de huidige hachelijke context de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op korte en middellange termijn de grootste zorg van de Belgische beleidsmakers moeten vormen.

2.7 Conclusie

Het komt er op neer dat beleidsmakers de juiste beslissingen zullen moeten nemen om een herhaling van de hachelijke situaties uit de jaren zeventig en tachtig te voorkomen. Zo blijft uiteindelijk een debat over de verschillende mogelijke maatstaven voor het tekort noodzakelijk. Beleidsmakers moeten zich bovendien afvragen of de huidige begrotingsnormen een bijdrage leveren tot het saneren van de slechte overheidsfinanciën en achteraf de verbeterde situatie

¹ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 217

² Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 97

kunnen blijven garanderen. Indien dat niet het geval is, moet er adequaat ingegrepen worden om de welvaart van toekomstige generaties niet op het spel te zetten. Eén van de manieren om dat te doen is om de bestaande begrotingsnormen te evalueren en eventuele verbeteringen door te voeren. Een andere mogelijkheid ligt in het implementeren van volledig alternatieve normen.

Een logische conclusie is dus dat begrotingsnormen, zeker in de huidige onzekere economische tijden, een belangrijk deel uitmaken van het beleid en voldoende moeten worden afgestemd op de eisen van zowel beleidsmakers als de economische context. Dit alles om een ontsporing van de openbare financiën in te perken, de ernstige gevolgen daarvan te voorkomen en een zo efficiënt en effectief mogelijke allocatie van de middelen in de hand te werken.

Hoofdstuk III: De begrotingsnormen

Buiten het hierboven reeds vermelde keynesiaanse deficit spending en de Maastricht-normen, die opgevolgd werden door het Stabiliteits- en Groeipact, werden er doorheen de geschiedenis nog een reeks andere normen gehanteerd of voorgesteld. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste begrotingsnormen. De kritieken op en tekortkomingen van deze normen komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Begrotingsnormen kunnen gezien worden als een instrument dat de richting uitdrukt waarin de beleidsvoerders willen dat de overheidsfinanciën evolueren en dat aangeeft wat de overheidssector haar rol in de macro-economische kringloop van geld en goederen is. Ze vormen een al dan niet kwantitatieve weergave van de visie van de beleidsvoerders. Begrotingsnormen omvatten dus niet alleen de opzet van beleidsvoerders, maar ook de manier waarop ze die visie willen realiseren. De normering voert namelijk een financiële beperking in voor de overheidssector en dus het beleid. Anderzijds hebben de begrotingsnormen een belangrijke invloed op de private sector. Doordat de normen de voorspelbaarheid van de beslissingen met betrekking tot de overheidsfinanciën verhogen, wordt de onzekerheid beperkt, wat op haar beurt het vertrouwen doet groeien en mogelijke nadelige gevolgen vermijdt (zie supra). Normen zijn dan ook maar relevant in de mate dat ze geloofwaardig blijken te zijn en niet zomaar aangepast worden aan kortetermijnnoodwendigheden.¹

Indien er volledig geen begrotingsnorm van kracht is, zal dat tot drie significante gevolgen leiden:²

- Allereerst zal de aandacht worden gericht op het begrotingstekort an sich als vervanging van de indicator voor de visie op het overheidsingrijpen. Het kan echter misleidend zijn om alles te omvatten in één enkel kengetal.
- Ten tweede zal er op die manier myopisch geredeneerd worden en weinig of geen aandacht besteed worden aan de langere termijn op basis van een meerjarenbenadering.
- Ten slotte negeert men op een dergelijke manier de dynamiek die zich achter de overheidsfinanciën verschuilt. Door het gebrek aan een visie op langere termijn wordt er geen rekening gehouden met de structurele impact van maatregelen. Zo worden huidige saneringen bijvoorbeeld uitgesteld ondanks dat dat de toekomstige rentelasten zal verhogen.

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 251-252

² Ibidem: 256-264

Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat budgettaire normen, ondanks dat ze een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een coherent middellangetermijnbeleid, niet noodzakelijk deugdelijk opgevolgd zullen worden.¹

In theorie kunnen normen betrekking hebben op elk aspect van de overheidsinterventie, zoals het tekort, de schuldgraad, de overheidsuitgaven in verhouding tot het BBP, de belastingdruk enzovoort.² Er zijn dan ook een opmerkelijk aantal verschillende mogelijke opdelingen van de normen in categorieën. In de hierna volgende uiteenzetting over de verschillende begrotingsnormen wordt er om het nodige overzicht te bewaren ook een opdeling van de normen gemaakt. Daarbij werd getracht om tot een zo duidelijke en praktisch geschikte indeling te komen.

Er wordt eerst en vooral vertrokken van een aantal saldonormen. De eerste drie paragrafen delen de algemene begrotingsnormen echter nog eens op volgens hun complexiteit. Zo komen eerst twee elementaire denkrichtingen aan bod die gebruik maken van het standaard (d.w.z. feitelijke) begrotingssaldo en de basis vormen voor al het volgende (3.1), vervolgens wordt er gekeken naar begrotingsnormen die gebruikmaken van een gering aangepast begrotingssaldo (3.2) en in de derde paragraaf wordt er ingegaan op de meer gecompliceerde normen (3.3). Daarna wordt er ook nog ingegaan op een aantal praktisch gemakkelijker uit te voeren (niveau)normen (3.4).

Vooraleer de eigenlijke bespreking van de begrotingsnormen aan te vatten, dient opgemerkt te worden dat er ook voor de Vlaamse begroting in het verleden een aantal normen werden geformuleerd. Die lopen evenwel relatief analoog met deze op (inter)nationaal niveau en een gedetailleerde bespreking ervan zou dan ook te zeer afwijken van het eigenlijke doel van deze masterproef, die zich op het nationale in plaats van op het subnationale niveau concentreert.

3.1 De normen met betrekking tot het standaard begrotingssaldo

In deze paragraaf komen twee fundamentele begrotingsnormen aan bod die de andere normen in de tijd voorafgingen. Ze vormen ook vandaag de dag nog altijd de basis voor het denken betreffende begrotingsnormen. Het zijn evenwel twee simplistische regels die slechts rekening houden met het standaard begrotingssaldo dat men bekomt door de overheidsuitgaven van de overheidsontvangsten af te trekken. Er wordt dus bijvoorbeeld nog geen rekening gehouden met conjuncturele invloeden en structurele componenten.

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 255

² Ibidem: 252

3.1.1 De gouden regel van het jaarlijkse begrotingsevenwicht

Bij de gouden of gulden regel van het begrotingsevenwicht is het in extremis de bedoeling dat beleidsmakers ernaar streven om een jaarlijks evenwicht op de overheidsrekeningen te realiseren, een zogenaamde 'balanced budget rule'. Tekorten en de bijbehorende leningen zijn dus onaanvaardbaar en een teken van een onverantwoord beleid. Tegenover alle uitgaven moeten dus voldoende ontvangsten uit belastingen staan.¹ Daaruit volgt dus ook dat er onmogelijk een stabilisatiepolitiek gevoerd kan worden die de conjuncturele invloeden afzwakt.

Het is de klassieke school (Smith, Mill, Say) die deze uitermate orthodoxe begrotingsnorm aan het einde van de 18^e en het begin van de 19^e eeuw onder de aandacht bracht. Die stroming van economen was ervan overtuigd dat het merendeel van de overheidsuitgaven een beperkt nut had. Ze beschouwden de overheidsuitgaven als consumptief en dus niet als productief. Daarom wilden ze vermijden dat de staat meer uitgaf dan kon worden gefinancierd met de belastingen, die goedgekeurd werden door het parlement. In deze redenering weerspiegelt zich duidelijk het vertrouwen dat de klassieken hadden in de zelfregulerende werking van de markt om een evenwicht te bereiken.²

De klassieken gingen er dus, in tegenstelling de keynesianen (zie infra), vanuit dat er geen beleidsimpulsen nodig waren om de werkgelegenheid te verhogen. Zij redeneerden namelijk onder de basisassumptie van een wereld waar volledige werkgelegenheid geldt.³ Meer algemeen stelden de klassieken dat alle beschikbare productiefactoren steeds volledig benut waren.⁴

De overheid kende over het algemeen drie wijzen van financiering van haar eigen behoeften: door belastingen, door het te ontlenen aan de private sector of door monetaire financiering. Volgens de redenering van de klassieke school moest de belastingheffing zo veel mogelijk drukken op het particuliere verbruik, met andere woorden de reële kosten voor de noodzakelijke overheidsinterventie. Terwijl leningfinanciering uit den boze was en dan ook slechts zeer uitzonderlijk en voor een zo kort mogelijke duur mogelijk werd gesteld. Leningfinanciering verdrong volgens de klassieken de productieve besparingen en investeringen in de particuliere sector wat de economische groei zou schaden. Daartegenover stond dat de monetaire financiering van een eventueel tekort dan weer inflatoire gevolgen zou hebben. Daardoor werden beide vormen van tekortfinanciering afgekeurd.⁵

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 304

² Boelaert, R. (1978), Economische aspecten van de openbare financiën, Stenfert Kroese: 183

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 304

⁴ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 281

⁵ Ibidem

De nieuwe generatie klassieken, de neoklassieken, versoepelde de stelling tijdens de tweede helft van de 19^e eeuw. Volgens hen was het de overheid wel toegestaan om de spaargelden van de bevolking te gebruiken, dus leningen aan te gaan, om productieve investeringen uit te voeren. Die zouden namelijk op termijn de verschuldigde rente opbrengen om aan de terugbetaling te kunnen voldoen. Volgens de gouden regel moeten consumptieve uitgaven (zoals gezondheidszorg) gedekt blijven door voldoende belastinginkomsten en mag het begrotingstekort bijgevolg de investeringsuitgaven van de overheid dus niet overtreffen. Met andere woorden de begroting moet in evenwicht zijn wat betreft de lopende verrichtingen, terwijl leningfinanciering is toegestaan voor rendabele projecten en uitgaven met een duurzaam nut. Dat blijft ook vandaag de dag nog steeds de interpretatie van de gouden financieringsregel.^{1 2} Die laatste versie van de begrotingsnorm staat ook wel bekend als het neoklassieke productiviteitsbeginsel en wordt ook vandaag nog gehanteerd in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.^{3 4}

De volgende uitgaven worden als productief en neutraal ten opzichte van het economische en monetaire evenwicht beschouwd:⁵

- overbruggingskredieten met een termijn die binnen het begrotingsjaar valt en dienen om uitgaven te vergoeden in het geval van anticipatie van nog niet geldende belastingen;
- de financiering van uitzonderlijke gebeurtenissen, zoals natuurrampen en oorlogen;
- de financiering van rendabele overheidsbedrijven;
- en de financiering van uitgaven met duurzaam nut en een socio-economische productiviteit die de alternatieven op de particuliere markt overstijgt. Die uitgaven zullen het nationaal inkomen doen toenemen waardoor ook de belastingontvangsten stijgen. Met die extra overheidsopbrengsten kan dan de last van de openbare schuld gedekt worden. Een voorwaarde daarbij is wel dat de looptijd van de schuld parallel loopt met de levensduur van het project.

Die gevallen waarin schuldfinanciering is toegestaan, kunnen ook opgedeeld worden onder drie kenschetsende criteria:⁶

- *Direct renderen*: hierbij wordt enkel schuldfinanciering toegestaan vanwege rendabele kredieten. Onder kredieten moet men hier niet enkel de formele kredieten verstaan, maar ook de financiering van rendabele investeringen in staatsbedrijven en in overheidsdiensten zonder afgescheiden vermogen.

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 304

² de Clercq, W. (1991), Algemene beginselen van openbare financiën, Bruylant: 447

³ Ghosh, S., & Mourmouras, I.A. (2004), Endogenous growth, welfare and budgetary regimes, *Journal of Macroeconomics*, 26, 625

⁴ Buiter, W. (2001), Notes on 'A Code For Fiscal Stability', *Oxford Economic Papers*, 53, 1

⁵ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 281

⁶ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 6-7

- *Productiviteitscriterium*: deze verruiming van de norm breidt de schuldfinanciering verder uit zodat de norm ook projecten omvat die op een indirecte wijze de productiviteit van het bedrijfsleven verhogen.
- *Beginsel van duurzaam nut*: dit beginsel breidt de schuldfinanciering nog verder uit door ook schuldfinanciering toe te staan voor alle overheidsuitgaven waarvan het economisch nut (m.n. de behoeftebevrediging) zich over de toekomst uitstrekt.

Het voorgaande betekent dat de aangegane schuld telkens opnieuw zal worden afbetaald en de schuld op lange termijn constant zal zijn.¹ Merk op dat het ook mogelijk is dat de schuld, die voor het aannemen van de gouden regel al bestond, geleidelijk aan afgebouwd kan worden indien de rente die de overheid ontvangt op de door haar verstrekte kredieten aan bijvoorbeeld overheidsbedrijven of woningbouwverenigingen hoger is dan de rente die ze op haar eigen schuld betaalt.²

Ook bij deze versie van de gouden regel van het jaarlijkse begrotingsevenwicht is het dus niet mogelijk voor beleidsvoerders om een stabilisatiebeleid te voeren. Maar dat zou niet nodig zijn gezien de werking van de economische markten. Zo zou het spontane prijsmechanisme de conjunctuurschommelingen wegwerken.³

De gouden regel stelt derhalve dat de hoogte van de belastingen zo bepaald moet worden dat men aan de consumptieve uitgaven en de schuldaflossingen kan voldoen. Dat alles betekent boekhoudkundig dat het nettoactief van de overheid, met andere woorden haar vermogen, stabiel wordt gehouden. Zo zullen de activa enkel toenemen met de investeringen en de passiva enkel met de schuld die daarvoor werd aangegaan, waardoor het verschil gelijk blijft.⁴

Tot de Tweede Wereldoorlog werd de overheidssector dus beschouwd als een gewoon huishouden zonder een beslissende invloed op de economie, aangezien een stabilisatiebeleid onder deze begrotingsnorm onmogelijk was.⁵ Tot 1975 was ook de Belgische begroting min of meer aan deze norm onderworpen. Zo werd de begroting opgesplitst in een gewone en een buitengewone begroting. De gewone begroting bestond uit de lopende transacties en de aflossing van de schuld. Het buitengewone gedeelte werd door de kapitaaluitgaven gevormd, met andere woorden de productieve investeringen. Het was in analogie met de gouden regel dan ook de bedoeling dat er

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 332

² Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 6

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 281

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 304-305

⁵ de Clercq, W. (1991), Algemene beginselen van openbare financiën, Bruylant: 446

een evenwicht op de gewone begroting ontstond. In realiteit was dat zelden het geval.¹ Maar ook de dag van vandaag wordt door heel wat kringen, zoals het bedrijfsleven, de media en de politiek, de kwaliteit van het begrotingsbeleid nog op grond van deze maatstaf beoordeeld.² Zo durft de regering het zelden aan om een begroting met een lopend tekort in te dienen. Dat verhindert niet dat de nationale rekeningen aan het einde van het begrotingsjaar een tekort vertonen op de lopende rekeningen.³

De oorspronkelijke theorie ging ervan uit dat een evenwichtige begroting kon beschouwd worden als conjunctureel neutraal. Terwijl een overschot op de begroting restrictief en een begrotingstekort expansief zouden werken. Later werd evenwel duidelijk dat een sluitende begroting niet noodzakelijk een neutrale weerslag heeft op de economie. Daarvoor bestaan twee oorzaken. Enerzijds moet men er rekening mee houden dat het begrotingssaldo niet uitsluitend het gevolg is van het discretionair begrotingsbeleid van de beleidsvoerders, maar ook afhankelijk is van de verwachte evolutie, de werking van de automatische stabilisatoren en de impact van andere politieke maatregelen dan het begrotingsbeleid. Anderzijds bestaat er een verschil in de grootte van de multiplicatoren van een verandering van de belastingen en een overeenkomstige wijziging van de uitgaven.⁴ Die tweede oorzaak wordt het Haavelmo-effect of 'balanced budget multiplier theorem' genoemd. Het effect kan duidelijk geïllustreerd worden op basis van een simpel macro-economisch model voor een gesloten economie met een vast bedrag aan belasting voor iedereen. Deze lump-sum belasting is slechts ter illustratie, want de redenering geldt ook voor eender welk ander belastingsysteem. Het model ziet er dan als volgt uit:

$$Y = C + I + G$$

$$\text{Waarbij: } C = C_0 + cY_d$$

Met: Y : het feitelijk nationaal inkomen of bruto binnenlands product

Y_d : het beschikbaar nationaal inkomen na belastingen ($Y - T$)

C : de consumptie van goederen en diensten door individuen in de economie

C_0 : de autonome consumptie ($C_0 > 0$)

c : de marginale consumptiequote ($0 < c < 1$)

I : de investeringen

G : de overheidsbestedingen

T : de belastingontvangsten

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 305

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 282

³ Boelaert, R. (1978), Economische aspecten van de openbare financiën, Stenfert Kroese: 184

⁴ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 283

Daaruit volgt: $Y = C_0 + c(Y - T) + I + G$

$$Y = \frac{1}{(1-c)} [C_0 + I + G - cT]$$

Indien de impact die elke component van het model op het nationaal inkomen heeft op partiële wijze wordt afgeleid, bekomt men de multiplicatoren:

$$\frac{\partial Y}{\partial G} = \frac{1}{1-c} \quad \frac{\partial Y}{\partial T} = \frac{-c}{1-c}$$

Vervolgens wordt duidelijk dat een gelijke toename van zowel de overheidsuitgaven als de belastingontvangsten een stimulerend effect op het nationaal inkomen zal hebben. Zo zal de toename van het nationaal inkomen vanwege de toegenomen overheidsbestedingen groter zijn dan de afname ervan door eenzelfde toename van de belastingontvangsten.

3.1.2 Het keynesiaanse gedachtegoed

De depressie van de jaren dertig maakte duidelijk dat een begroting die jaarlijks in evenwicht is niet houdbaar was. Er vond gedurende de 20ste eeuw dan ook een revolutie plaats in het economisch denken. Het keynesianisme won aan terrein. Men ging anders denken over de rol van de staat in het economisch leven – de overheidsinterventie nam toe. Verder ging men in de jaren vijftig de doelstelling om de conjuncturele effecten te stabiliseren, benadrukken. Zo werd het een doelwit om de begroting naar de verwachte conjunctuur te schikken. Vanwege het onvermogen om conjunctuurcycli exact te voorspellen, wonnen in de jaren zestig naast conjuncturele normen ook structurele normen aan invloed. Bij die normen kijkt men naar de evolutie van de economie op middellange termijn.¹

In het geval van de meest elementaire begrotingsnorm uit het keynesiaanse denken wordt ervan uit gegaan dat overheidstekorten geen probleem vormen en in tijden van onderbesteding zelfs wenselijk zijn om die onderbesteding op te vangen om zo het optimale niveau van de aggregatieve vraag te bereiken. Vandaar ook de Engelse benaming 'deficit spending', conjunctureel gerechtvaardigde meeruitgaven worden niet gecompenseerd door een toename van de

¹ de Clercq, W. (1991), Algemene beginselen van openbare financiën, Bruylant: 446

ontvangsten. Ze verkiezen dus het voeren van een anticyclisch beleid boven het aanhouden van een begroting in evenwicht.¹

Een beleid wordt als anticyclisch bestempeld indien het een effect heeft dat tegengesteld is aan de richting van de conjuncturele tendensen van de economie. Er wordt met andere woorden tijdens hoogconjunctuur een restrictief beleid gevoerd om de economie af te koelen en tijdens een laagconjunctuur een expansief beleid gevoerd om de economie aan te zwengelen. Een progressieve belasting is een voorbeeld van een maatregel die automatisch anticyclisch zal reageren. Indien de economie groeit, zal er een hogere belasting op het inkomen plaatsvinden wat op haar beurt de aggregatieve vraag doet afnemen.

In de keynesiaanse theorie wordt er vertrokken van de assumptie van onvolledige werkgelegenheid. Het is dan ook de bedoeling dat de overheidsfinanciën zodanig worden gemanipuleerd dat de nationale bestedingen op een niveau worden getild waarbij er een volledige bezetting van het productieapparaat wordt gerealiseerd en meer bepaald volledige werkgelegenheid.²

Het stabilisatiebeleid van de overheid is een van de belangrijkste instrumenten om de nationale bestedingen zodanig te manipuleren dat die zoveel mogelijk in overeenstemming met de productiecapaciteit zijn. Voor het voeren van een dergelijk stabilisatiebeleid bestaan een aantal algemene instrumenten:³

- *Automatische stabilisatoren versus een discretionair beleid:*

De keuze tussen automatische stabilisatoren en een discretionair begrotingsbeleid wordt bepaald door de conjuncturele impuls en de reactietijd. Het pluspunt van de automatische stabilisatoren is dat ze via hun ingebouwde flexibiliteit, met andere woorden de sensitiviteit van de overheidsuitgaven en ontvangsten voor veranderingen in de economische conjunctuur, zeer snel op een conjunctuurbeweging zullen inspelen. Het bovenstaande voorbeeld van de progressieve belasting is een voorbeeld van een automatische stabilisator. Bij hardnekkige conjunctuurbewegingen zullen discretionaire maatregelen noodzakelijk zijn, met andere woorden een doelbewust uitgestippelde ingreep in de overheid haar uitgaven- of ontvangstenpolitiek. Ze kunnen dan ook pas met vertraging worden ingezet aangezien de conjunctuurbeweging zich eerst duidelijk moet aftekenen vooraleer de nood aan een ingreep duidelijk wordt. Er treedt dus een aanzienlijke vertraging op.

¹ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 230

² de Clercq, W. (1991), Algemene beginselen van openbare financiën, Bruylant: 442

³ Ibidem: 443-445

Daarnaast kan ook gekozen worden uit de toepassing van instrumenten langs de uitgaven- of ontvangstenzijde van de begroting.

- *Het uitgavenbeleid:*

Door de omvang en de aard van haar uitgaven te veranderen, kan de overheid de economische activiteit beïnvloeden. De overheidsuitgaven kunnen worden veranderd door structurele veranderingen van de wetgeving, de toepassing van de bestaande wetgeving in een gewijzigde economische setting en ten slotte door middel van beleidsbeslissingen met een doelbewust anticyclisch karakter.

De effectiviteit van het gevoerde conjunctuurbeleid wordt bepaald door enerzijds de technische flexibiliteit die op onder andere de vereiste voorbereidende werkzaamheden terugslaat en anderzijds de politieke flexibiliteit die een afspiegeling is van de snelheid van besluitvorming in de politieke organen. Ten slotte is er ook nog een echotijd tussen het nemen van de beslissing en de uiteindelijke impact op de vraag. Het uitgavenbeleid wordt echter door eventuele beperkingen van de hoeveelheid beschikbare middelen afgeremd, als ook de last om bestaande uitgaventrends om te buigen door bijvoorbeeld de neerwaartse rigiditeit ervan.

- *Het ontvangstenbeleid:*

Ook de overheidsontvangsten kunnen gebruikt worden bij het voeren van een conjunctuurbeleid. Zo vormen de belastingen een uitermate geschikt instrument om de bestedingen in de private sector te beïnvloeden. Een belastingverlaging zal bijvoorbeeld de koopkracht van gezinnen en bedrijven doen stijgen, wat de particuliere bestedingen doet toenemen. Merk op dat het hier vooral om de directe belastingen gaat, aangezien de indirecte belastingen vanwege internationale overeenkomsten moeilijker te wijzigen zijn.

Ondanks dat de begroting volgens de keynesiaanse visie niet systematisch in evenwicht diende te zijn, betekende dat echter niet dat het begrotingssaldo als een onbelangrijke maatstaaf werd afgedaan. Er werden uitgaande van deze keynesiaanse basisvisie namelijk een aantal alternatieve begrotingsnormen uitgedacht die als doel hadden om een duidelijk onderscheid te maken tussen de automatische invloeden van de conjunctuur en de effecten van het beleid op de begroting. Op die wijze konden de vele overheidsinterventies gerechtvaardigd worden zonder dat ze financieel onverantwoord leken.¹

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 253

Zoals boven al aangehaald, werd er daarbij een onderscheid tussen conjuncturele en structurele effecten gemaakt. Onevenwichten op de begroting konden namelijk vanzelf voortvloeien uit enerzijds de invloed van periodieke schommelingen op korte termijn (conjunctuurcycli) en anderzijds de structurele onevenwichten die ontstaan indien de aggregatieve vraag systematisch tekortschiet om een volledig niveau van werkgelegenheid te realiseren.¹

Aangezien de begroting door de keynesianen als een belangrijk instrument voor het voeren van een anticyclisch beleid werd gezien, hebben de conjuncturele normen tot doel de verstoringen van de evenwichtige groei van de nationale economie te neutraliseren. Ze werden een hulpmiddel bij het voeren van een stabilisatiebeleid.²

De structurele normen daarentegen beogen continuïteit in het begrotingsbeleid. De klemtoon ligt op de ontwikkeling van de economie en de begroting op middellange termijn. De normen geven met andere woorden richtlijnen voor de evolutie van bepaalde onderdelen van de begroting of van de begroting in haar geheel. Zo zal de overheid compenserend moeten optreden indien de private markt ergens structureel tekortschiet.³ Zo werd er door de keynesiaanse theorie bij de toepassing van een structurele begrotingsnorm steeds van uitgegaan dat er bij een begroting in evenwicht tevens onderbezetting zou plaatsvinden. Daaruit volgt dat de begroting structureel niet in evenwicht dient te zijn, maar dat een tekort juist vereist is. De omvang van het tekort is afhankelijk van de trends in de structurele bestedingen in andere sectoren.⁴

De conjuncturele begrotingsnormen die uit het keynesiaanse gedachtegoed voortvloeiden en verder op in dit hoofdstuk besproken zullen worden zijn:^{5 6}

- het cyclisch begrotingsevenwicht;
- het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling;
- en de functionele financiering.

De daarbij aansluitende structurele begrotingsnormen zijn:⁷

- de structurele budgetruimte;
- de trendmatige begrotingsnorm;
- het cyclisch neutrale begrotingssaldo;
- en les Repères Budgetaires Structurels.

¹ de Clercq, W. (1991), Algemene beginselen van openbare financiën, Bruylant: 442

² Ibidem

³ Ibidem: 445

⁴ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 8

⁵ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 254

⁶ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 67

⁷ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 255

3.2 De normen met een aangepast begrotingsaldo

Doorheen de geschiedenis werden vervolgens een aantal aangepaste begrotingsnormen geformuleerd. De begrotingsnormen die in deze paragraaf behandeld worden, zijn er daar enkele van. Het zijn diegene die slechts een beperkt aangepast begrotingssaldo hanteren bij het formuleren van de norm. Ten eerste wordt de uitbreiding van de normering overheen de conjunctuurcyclus besproken op basis van het cyclisch begrotingsevenwicht (3.2.1). Vervolgens worden twee normen behandeld die betrekking hebben op de bron van de middelen (3.2.2). Daarna komt de norm van de Europese Gemeenschap aan bod (3.2.3). Die begrotingsnorm was een voorloper van de Maastricht-normen. Ten slotte worden de normen vervat in het Verdrag van Maastricht zelf verder toegelicht (3.2.4) met daarbij aansluitend de voortzetting van die normen in het Stabiliteits- en Groeipact (3.2.5). Op die laatste twee begrotingsnormen wordt extra de nadruk gelegd omdat het de twee meest recente normen uit de Belgische geschiedenis zijn.

3.2.1 Het cyclisch begrotingsevenwicht

De Zweed Myrdal ontwierp in 1934 een compromis voor de twee stromingen uit de vorige paragraaf: het zogenaamd cyclisch begrotingsevenwicht. Het komt er hierbij op neer dat er over de volledige conjunctuurcyclus heen een gezamenlijk begrotingsevenwicht wordt bereikt. Zo kan men op korte termijn anticyclisch ingrijpen zoals de keynesianen prefereren, terwijl men op langere termijn het door de klassieken gewenste evenwicht moet bereiken. Aldus kan men bijvoorbeeld gedurende een recessie gebruik maken van de overschotten die tijdens de vorige hoogconjunctuur werden opgebouwd om de economie een impuls te geven. Zo ontstaat er onder andere door de automatisch tragere groei van de ontvangsten en eventuele belastingverlagingen – om de particuliere bestedingen aan te moedigen – een tekort dat dan gecompenseerd kan worden. Daardoor kan er op korte termijn anticyclisch te werk worden gegaan, bijvoorbeeld door middel van automatische stabilisatoren. Een stabilisatiebeleid is dus mogelijk, maar slechts binnen de beperking dat het opgelopen tekort niet groter mag zijn dan het saldo dat in de volgende expansiefase van de conjunctuurcyclus kan worden gecompenseerd.^{1 2}

Ondanks dat de schuld gedurende de volledige conjunctuurcyclus zou schommelen, zou de schuld op basis van deze begrotingsnorm over de volledige cyclus heen constant kunnen blijven.³

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 74

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 305

³ Ibidem: 332

Deze begrotingsnorm werd in de periode tussen 1937 en 1950 toegepast in Zweden.¹ In de Belgische praktijk bleef de impact ervan echter zeer beperkt. De regering werkte er in 1959 een wetsvoorstel voor uit, maar dat werd niet door het parlement bekrachtigd.² In datzelfde jaar werd er bij wet wel een Permanent Egalisatiefonds van de begrotingen opgericht. Het doel van dat fonds was de schommelingen in de resultaten van de gewone begroting proberen te dempen. De begrotingsoverschotten die tijdens een hoogconjunctuur in het reservefonds worden gestort, kunnen namelijk gebruikt worden om begrotingstekorten tijdens een laagconjunctuur op te vangen. De toepassing ervan werd evenwel al in 1962 weer stopgezet.^{3 4}

3.2.2 De normen met betrekking tot de bron van de middelen

Een andere norm voor het begrotingssaldo, naast het neoklassieke productiviteitsbeginsel en de keynesiaanse inzichten, is deze waarbij men het tekort op de begroting af zal zetten tegen een maatstaf voor de oorsprong van de middelen. Daarbij wordt dus gewerkt met het begrotingssaldo in de vorm van een mogelijk tekort, maar men doet bijkomend een uitspraak over de wenselijkheid van dat tekort op basis van een criterium.

Daarvoor worden in de literatuur twee mogelijkheden aangehaald. Het eerste criterium stelt dat de overheid een tekort mag oplopen dat even groot is als het spaaroverschot van de private sector. Op die manier benut de overheid slechts die middelen die anders onbenut zouden blijven. Die redenering gaat in de realiteit echter niet altijd op (zie infra).⁵

Het tweede mogelijke criterium is een uitbreiding van de eerste mogelijkheid. Men gaat namelijk de bron van de middelen nog strikter beoordelen. Zo is het mogelijk dat de overheid stelt dat een tekort enkel toegelaten is indien het financierbaar is door middel van de (gespaarde) middelen op de binnenlandse kapitaalmarkt. Daarbij zijn monetaire financiering en de financiering met buitenlandse leningen dus uitgesloten.⁶

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 74

² Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 184

³ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 75

⁴ Ook vandaag de dag bestaat er in Vlaanderen nog een Egalisatiefonds. Het doel ervan omvat evenwel veeleer technische redenen dan het nastreven van een cyclisch begrotingsevenwicht.

⁵ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, Financieel Economische Tijd: 255

⁶ Ibidem

3.2.3 Les Repères Budgetaires Structurels of EEG-norm

In de jaren zeventig groeide op het niveau van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) de overtuiging dat er een structureel begrotingsbeleid moest gevoerd worden op het niveau van de Europese Economische Gemeenschap. Als antwoord daarop gaf het Comité voor Economische Politiek 'Begrotingen' in november 1975 de opdracht een systeem van begrotingsnormering op middellange termijn te ontwikkelen. Het resultaat daarvan waren de Repères Budgetaires Structurels (RBS) of norm voor het begrotingssaldo op middellange termijn, ook wel gekend als de EEG-norm.^{1 2} Vanwege het middellange termijn karakter van de norm is er een gelijkenis met de structurele budgetruimte en het cyclisch neutrale begrotingssaldo (zie infra). Er werd echter voor geopteerd de EEG-norm hier al te vermelden vanwege haar samenhang met de twee volgende begrotingsnormen.

De EEG-norm wordt gedefinieerd als het financieringstekort van de gezamenlijke overheid dat dient bereikt te worden in het eindjaar van het economische meerjarenplan. Dat saldo is niet noodzakelijk de optimale of gewenste situatie, bijvoorbeeld bij volledige aanwending van de productiecapaciteit. Het vooropgestelde saldo kan ook betrekking hebben op een fase in de procedure tot verwezenlijking van die toestand. In principe wordt de vooropgestelde norm zo bepaald dat er een compensatie met de saldi van de andere sectoren (particuliere sector, bedrijven en buitenland) optreedt.³

De norm op zich houdt dus rekening met het begrotingssaldo. De vergelijking in de ruimte en in de tijd werd echter afgezet tegen het saldo uitgedrukt als percentage ten opzichte van het BBP.⁴

De vooropgestelde EEG-norm slaat terug op het eindjaar van het begrotingsplan op middellange termijn. Het gebruikte systeem is echter slechts indicatief, aangezien er beroep op een glijdende horizon wordt gedaan. Naarmate het eindjaar nadert, is het namelijk mogelijk dat de initiële voorspellingen niet meer volledig relevant zijn vanwege structurele veranderingen in de economie. Het wordt dan aangemoedigd nieuwe projecties te maken voor een eindjaar dat verderaf ligt in de toekomst.⁵ Merk op dat een dergelijke glijdende horizon echter de transparantie en geloofwaardigheid van de norm in het gedrang kan brengen. Tevens wordt haar disciplinaire werking op die wijze beperkt.

¹ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 125-126

² In de oorspronkelijke literatuur wordt er verwezen naar de EG-norm. Deze benaming is gezien de supranationale ontwikkelingen die sindsdien plaatsvonden niet meer helemaal correct. Daarom werd er in deze masterproef voor geopteerd de benaming te wijzigen tot EEG-norm.

³ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 126

⁴ Ibidem: 126-127

⁵ Ibidem: 127

Er werden bij de RBS een aantal specifieke doelstellingen nagestreefd:¹

- Het eerste doel betrof een informatieve functie. Er werd getracht een duiding te bekomen van de mate waarin het begrotingsbeleid op de korte termijn in overeenstemming was met de economische doelstellingen op middellange termijn. Daarvoor werd een methode ontwikkeld om de cyclische invloeden uit het begrotingssaldo te verwijderen.
- Tevens was er een bewakingsfunctie. Die kwam voort uit de wens naar een objectieve grens voor de evolutie van de overheidsuitgaven en de fiscale en parafiscale druk op middellange termijn, om het overheidsbeslag te drukken.
- Zoals boven reeds aangegeven, bestond de wens een macro-economisch evenwicht op middellange termijn te bewerkstelligen. Ook hier heeft de EEG-norm een informatieve rol. Ze toont namelijk de afwijking tussen de werkelijke en uitgestippelde situatie.
- Ten slotte werden de RBS gezien als een bijdrage tot de convergentie van het economisch beleid van de EEG-lidstaten.

Het economische meerjarenplan bepaalt prognoses voor het eindjaar, waaronder die voor het financieringssaldo. In realiteit wordt dat saldo zo bepaald dat bepaalde doelstellingen verwezenlijkt of nagestreefd worden. Voorbeelden daarvan zijn het beperken van het overheidsbeslag en de compensatie tussen het financieringssaldo van de overheid en de andere sectoren van de economie. Het daaruit voortvloeiende saldo wordt als richtlijn gebruikt.²

De hier besproken methode houdt zich echter niet bezig met het bepalen van de norm zelf, enkel met de onderliggende redenering. Zo is het slechts bij een theoretisch voorstel gebleven en werd de norm in de praktijk nooit gehanteerd op basis van kwantitatieve criteria zoals uitgewerkt in het Verdrag van Maastricht.³ Er wordt in deze masterproef dan ook geen verdere aandacht aan besteed. De normeringstechniek van de Repères Budgetaires Structurels werd echter hier vermeld vanwege haar band met het Verdrag van Maastricht. Ze kan beschouwd worden als de enige supranationale voorloper van het Verdrag van Maastricht, die tevens ook betrekking had op een begrotingssaldo als percentage van het BBP.

Ten slotte dient nog opgemerkt te worden dat het systeem van de Repères Budgetaires Structurels een mogelijke methode blijft om te evalueren in welke mate een vooropgesteld doel, zoals een relanceplan, in de praktijk gerealiseerd wordt.

¹ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 127-128

² Ibidem: 128

³ Ibidem: 128

3.2.4 Het Verdrag van Maastricht

In 1989 zorgde het Rapport Delors voor een aantal richtlijnen die de eerste aanzet vormden tot de vorm van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) zoals we die vandaag kennen.¹ De daadwerkelijke oprichting van de EMU komt pas echt op gang met de ondertekening van het Verdrag betreffende de Europese Unie op 7 februari 1992. Een van de voornaamste doelen van dat Verdrag was de oprichting van de Europese Unie. Maar daarenboven werden er nog enkele andere doelen verwezenlijkt, waaronder de oprichting van de hierboven vernoemde interne economische en monetaire markt.²

De ondertekening van het Verdrag door de twaalf lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap gebeurde te Maastricht, vandaar de vaak gebruikte benaming 'Verdrag van Maastricht'.

De oprichting van de Europese EMU werd vastgelegd in drie fasen die achtereenvolgens doorlopen moesten worden. De derde fase hield de eigenlijke invoering van een gemeenschappelijke munteenheid in. Om ten slotte tot die laatste fase, die op 1 januari 1999 van start ging, toegelaten te worden, moesten de lidstaten aan een aantal convergentiecriteria voldoen.³ De beslissing wie feitelijk mocht deelnemen aan de EMU werd begin mei 1998 genomen.⁴ De convergentiecriteria werden in het Verdrag vastgelegd.⁵ De convergentiecriteria zijn:^{6 7}

- *prijstabiliteit*: de inflatie van kandidaat-lidstaten mag niet meer bedragen dan 1,5 procentpunt boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatie;
- *wisselkoersstabiliteit*: de munt van kandidaat-lidstaten moet, zonder grote inspanningen, minstens twee jaar lang binnen de vooraf vastgestelde fluctuatiemarges van het ERM (European Exchange Rate Mechanism) blijven. Tijdens die periode mag de munt ook niet op eigen initiatief gedevalueerd worden;

¹ Naert, F. (1999), De politieke economie van de Europese Unie, Intersentia: 94

² http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_nl.htm Europese Unie (2010)

³ Naert, F., & Vanden Bussche, S. (2004), De Europese Unie economisch bekeken, Intersentia: 153-154

⁴ Raad van de Europese Unie (1998), Verordening (EG) nr.974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro

⁵ Merk op dat de criteria met betrekking tot het begrotingstekort en de bijbehorende terminologie terug te vinden is in artikel 25 en protocollen nummers 5 en 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁶ Naert, F., & Vanden Bussche, S. (2004), De Europese Unie economisch bekeken, Intersentia: 154

⁷ Matthijs, H. (2009), Overheidsbegrotingen, *I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 71-72

- *langetermijnrente*: de langetermijnrentevoet van de kandidaat-lidstaten mag niet meer bedragen dan 2 procentpunten boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatie;
- *begrotingstekort*: er mag geen buitensporig begrotingstekort opgelopen worden; of een tekort al dan niet buitensporig is, kan volgens artikel 104 C §2 van het Verdrag en het bijbehorende protocol betreffende de buitensporige tekorten op twee manieren vastgesteld worden:
 - o enerzijds mag het jaarlijks begrotingstekort van de kandidaat-lidstaten niet hoger dan 3 procent van het BBP zijn, tenzij het in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert of van een uitzonderlijke en tijdelijke aard is en dicht bij de referentiewaarde ligt;
 - o anderzijds mag de totale overheidsschuld niet meer dan 60 procent van het BBP bedragen, tenzij er een voldoende daling is en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

Die criteria streefden ernaar dat de beleidsbeperkingen, opgelegd door de EMU, zonder problemen door de toetredende lidstaten uitgevoerd konden worden. Met andere woorden, het voorkwam destabilisatie van de unie bij een vroegtijdige toelating van landen waarvan de economische prestaties nog onvoldoende waren.¹ De vaagheid van de uitdrukkingen "dicht bij de referentiewaarde" en "een bevredigend tempo" zorgden echter voor enkele uitzonderingen op die regel. Een dergelijk voorbehoud bleek nodig om te voorkomen dat een rigide toepassing van de begrotingsnorm landen zoals België en Italië zou weerhouden tot de EMU toe te treden, zelfs indien ze hun budgettaire prestaties aanzienlijk hadden verbeterd.²

Er bestaan een aantal specifieke redenen voor het invoeren van de convergentiecriteria. Omdat deze masterproef zich op het laatste convergentie criterium concentreert, zullen enkel de drijfveren daarachter besproken worden.

De drijfveren achter het invoeren van een convergentie criterium, dat betrekking heeft op de overheidsfinanciën van de kandidaat-lidstaten, vloeien voort uit het feit dat landen met een hoge schuldgraad mogelijk een probleem kunnen vormen voor landen met een lage schuldgraad binnen de monetaire unie. Landen met een relatief hoge overheidsschuld hebben namelijk baat bij het doorvoeren van een verrassingsinflatie. Door een dergelijke inflatie vermindert de reële waarde van de staatsobligaties. Dat is op korte termijn in het voordeel van de staat met de lage schuldgraad, maar in het nadeel van de obligatiehouders. De houders zullen dan ook niet meer willen investeren tenzij de risicopremie opgedreven wordt (zie supra). Aansluitend zal een land met lage schuldgraad

¹ Senior Nello, S. (2005), *The European Union: economics, policies and history*, McGraw-Hill: 182

² Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), *Maastricht's fiscal rules*, *Economic Policy*, 16, 61

aan welvaartsverlies lijden ten opzichte van het land dat de inflatie opdrijft, aangezien de centrale bank de belangen van beide landen probeert te behartigen en een inflatiepercentage zal toelaten dat een gemiddelde is van dat van de beide landen. De reden voor een verplichte vermindering van de overheidsschuld en het begrotingstekort voorafgaand aan de toetreding tot de EMU is dus niet omdat landen met een hoge overheidsschuld of een groot begrotingstekort geen monetaire unie kunnen doen slagen. De reden erachter is wel dat ze het risico op inflatie in de toekomstige monetaire unie zou doen toenemen.¹

Als tweede reden kan aangehaald worden dat landen met een hoge schuldgraad een groter risico lopen om niet aan hun verplichtingen ten opzichte van schuldeisers te kunnen voldoen. Indien dergelijke landen tot een monetaire unie worden toegelaten en er zich een dergelijke hachelijke situatie voordoet, dan ontstaat er een druk op andere lidstaten om tot een financiële reddingsoperatie (zgn. bailout) over te gaan. Indien de reddingsoperatie faalt, kan een financiële crisis zich verspreiden vanwege de onderlinge afhankelijkheid van de lidstaten en bijgevolg de ECB verplichten liquiditeit te injecteren ondanks dat dat de inflatie doet toenemen. In het licht van dergelijke opties werd in het Verdrag van Maastricht, naast de budgettaire convergentiecriteria, in artikel 104 B de 'no-bailout'-clausule opgenomen. Die stelt dat elke lidstaat verantwoordelijk is voor zijn eigen openbare schuld, zelfs in geval van een budgettaire crisis. Daarnaast werd in artikel 104 en 104 A bepaald dat geen enkele nationale overheid noch de ECB fondsen kan bieden om andere lidstaten uit de nood te helpen.^{2 3} Het is de ECB namelijk verboden om publieke schuld direct te kopen bij haar uitgever. Die clausule verbood bijgevolg ook de monetaire financiering van de overmatige overheidsuitgaven van de lidstaten.⁴

De supranationale budgettaire normen zouden dan ook gerechtvaardigd zijn vanwege de mogelijke problemen aangaande het nationale begrotingsbeleid die de begrotingstekorten kunnen doen toenemen.⁵

Er is bij deze begrotingsnorm, net zoals in de vorige paragraaf, dus een duidelijk verschil met de normen op basis van het standaard begrotingssaldo. Zo wordt er eerst en vooral gewerkt met een percentage ten opzichte van het BBP in plaats van een uitspraak of een absoluut tekort al dan niet accepteerbaar is. Anderzijds definieert het Verdrag van Maastricht het begrotingstekort dat gebruikt wordt als maatstaf anders dan een standaard negatief begrotingssaldo. Zo ging men sindsdien uit van het tekort zoals dat in het Europees stelsel van economische rekeningen (ESR-95) omschreven werd. Daarin neemt men het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van

¹ De Grauwe, P. (2007), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press: 147

² Ibidem: 147-148

³ Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), *Maastricht's fiscal rules*, *Economic Policy*, 16, 60-62

⁴ Heipertz, M., & Verdun, A. (2004), *The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact*, *Journal of European Public Policy*, 11, 777-778

⁵ Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), *Maastricht's fiscal rules*, *Economic Policy*, 16, 57

de gezamenlijke overheid exclusief de aflossingen. De kapitaalaflossingen (i.t.t. de rentelasten) van de schuld worden dus niet als begrotingsverrichtingen beschouwd. Dat saldo wordt als het secundair begrotingssaldo of nettofinancieringstekort geduid, maar een meer gebruikte benaming is echter het vorderingstekort.¹

De sanctie voor het niet naleven van de normen in het Verdrag van Maastricht is ook duidelijk verschillend van die bij de andere begrotingsnormen, waarbij de sancties relatief beperkt blijven tot eventuele schade aan het imago van de regering en het vertrouwen in de openbare financiën van een land. Het niet mogen toetreden tot de EMU woog daarentegen sterk door. Daardoor moest België wel degelijk een tandje bijsteken om aan de criteria te voldoen. Dat alles werd uiteindelijk, ondanks de vele problemen, toch verwezenlijkt door de (verplichte) opstelling van een convergentieplan, de inschakeling van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën en het opleggen van een maximaal tekort voor de gemeenschappen en gewesten.^{2 3}

Er bestaat ten slotte ook nog een andere begrotingsnorm die nauw bij het tweede gedeelte van de Maastricht-normen aansluit daar het een schuldnorm betreft. In plaats van een schuldgraad van 60 procent van het BBP voor ogen te houden, zou een land in plaats van de Maastricht-criteria ook een constante schuldgraad kunnen nastreven. Indien de rentevoet dan constant wordt gehouden, zoals in de meeste theoretische analyses, impliceert dat eveneens een constante rentequote, met andere woorden een constante verhouding van de rentelasten ten opzichte van het BBP. Zoals verder zal blijken, is dit op verschillende wijzes mogelijk. In theoretische beschouwingen geldt ze echter als een uitdrukkelijke voorwaarde om de kredietwaardigheid van een land te handhaven.⁴

3.2.5 Het Stabiliteits- en Groeipact

De criteria uit het Verdrag van Maastricht verloren met de ingang van de derde fase tot oprichting van de EMU hun nut. Na de oprichting van de EMU bestond er echter het gevaar dat via de eengemaakte geldmarkt de mogelijk terug oplopende tekorten van de ene lidstaat een andere lidstaat en de volledige stabiliteit van de unie zouden kunnen beïnvloeden. Zo zou het ontlend vanwege een tekort de vraag naar geld op de eengemaakte geldmarkt doen stijgen en dus ook de prijs van het geld, kortom de rente. Daardoor worden dan ook de andere lidstaten met hogere rentelasten geconfronteerd. Dat fenomeen staat ook wel bekend als een negatief oversijpelings-

¹ Matthijs, H. (2007), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 79

² De Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën werd in 1989 opgericht naar aanleiding van de staatsvormingen en dient toe te zien op de tekorten van de verschillende sectoren van de overheid om het tekort van de gezamenlijke overheid binnen de perken te houden.

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 301

⁴ Stevers, Th. A. (1993), *De begrotingsnorm van het rijk*, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 10

effect. Het is verder ook mogelijk dat de Europese Centrale Bank onder druk komt te staan om de rentestijging te belemmeren door haar monetair beleid te versoepelen. Dat kan echter tegenstrijdig zijn met haar prijsstabiliteitsbeleid. Tevens kan het haar onafhankelijkheid schaden. In extremis kan het zijn dat de ECB de schuld van de falende overheid moet opkopen bij de banken binnen de Eurozone om bankfalangen en een ineenstorting van het financieel systeem te voorkomen. Vooral Duitsland wilde de oversijpeling van die negatieve gevolgen voorkomen en drong aan dat de Maastricht-normen verdergezet zouden worden onder de lidstaten van de Europese Unie. Op die manier moest er een stabiliteitscultuur tot stand komen.^{1 2} Dat werd gerealiseerd door het overeenkomen van het Stabiliteits- en Groeipact in het Verdrag van Amsterdam in juni 1997. Het Pact trad vanaf 1 januari 1999 in werking.³

Het uitgangspunt van het Stabiliteits- en Groeipact is dat alle EU-landen er toe verplicht zijn om op middellange termijn hun begroting geheel of ongeveer in evenwicht te brengen.⁴ De normering van de overheidsschuld en het begrotingssaldo uit het Verdrag van Maastricht blijven behouden, aangezien het tekort tijdens een neergaande conjunctuur bijvoorbeeld niet meer dan 3 procent van het BBP mag bedragen (zie infra). Bijkomend wordt iedere lidstaat er toe verplicht om ter ondersteuning van het multilateraal toezicht ieder jaar voor 15 december een stabiliteitsprogramma in te dienen bij de Europese Commissie. Het doel van dat programma is om een aantal aspecten van het beleid toe te lichten:⁵

- De doelstellingen van het budgettaire beleid op middellange termijn. Die zouden de budgettaire verwachtingen, het tekort en de schuldgraad voor het huidige en de volgende vier jaren moeten verduidelijken. Idealiter vertoont de begroting een klein overschot.
- De economische vooruitzichten die verondersteld worden en van belang zijn voor de budgettaire situatie, zoals de economische groei en de inflatie.
- De beleidsmaatregelen die genomen zullen worden ter verwezenlijking van de doelen.
- Een gevoeligheidsanalyse van de verandering van de meest essentiële economische variabelen op de budgettaire uitkomsten.

De bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact waren vóór 2005 op eenzelfde manier van toepassing op alle lidstaten, ongeacht de specifieke toestand van elk land. Zodoende werd elk begrotingstekort van meer dan 3 procent van het BBP afgedaan als buitensporig en gesanctioneerd, tenzij er zich buitengewone omstandigheden voordeden. Onder buitengewone

¹ Heipertz, M., & Verdun, A. (2004), The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact, *Journal of European Public Policy*, 11, 768

² Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 233

³ Raad van de Europese Unie (1997), Resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997 betreffende het stabiliteits- en groeipact

⁴ Raad van de Europese Unie (1997), Verordening (EG) nr.1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 betreffende de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid

⁵ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 302

omstandigheden werden naast eventuele onzekere gebeurtenissen zoals natuurrampen omstandigheden verstaan waarin:¹

- het BBP met 2 procent of meer daalde;
- het BBP met meer dan 0,75 en minder dan 2 procent daalde en de situatie na deliberatie door de raad van de Ministers van Economie en Financiën (Ecofin) als buitengewoon werd beoordeeld.

De link tussen die uitzonderingen en de economische groei is als volgt te verklaren: wanneer de economische groei vertraagt, zullen de belastinginkomsten dalen en kan het soms gerechtvaardigd zijn voor de beleidsvoerders om meer schulden te maken om bijvoorbeeld de groei terug te stimuleren en de toegenomen werkloosheidsuitkeringen te dekken.²

Als gevolg van een discriminerende voorkeursbehandeling van bepaalde landen en de daarmee gepaardgaande internationale kritiek werd in 2005 het Pact beperkt herzien. Terwijl de 3 en 60 procent criteria behouden bleven, hadden de voornaamste aanpassingen betrekking op de doelstellingen op middellange termijn, de interpretatie van de buitensporige tekorten en tijdspanne van de corrigerende maatregelen. Ten eerste leidde de wijziging van het Pact tot een contextafhankelijke afweging van de omstandigheden van de lidstaten. Zo mogen landen met een overheidsschuld die reeds voldoende laag is (kleiner dan 60 procent van het BBP) een structureel tekort van 1 procent nastreven op middellange termijn. Terwijl landen met een hogere overheidsschuld een evenwicht of klein overschot moeten nastreven. Jaarlijks moeten de lidstaten a rato van 0,5 procent van hun BBP in de richting van hun middellangetermijnstreefdoel bewegen. In situaties met een hogere economische groei dan vooropgesteld moet dat meer zijn, zodat de inspanningen gedurende recessies beperkt kunnen worden. Op langere termijn zal op die wijze net zoals bij de Maastricht-normen de schuldgraad afnemen en op zeer lange termijn naar nul evolueren. Ten tweede wordt er sinds de wijziging van het Pact bij de beoordeling van buitensporige tekorten niet enkel rekening gehouden met de jaarlijkse afname van de economische groei, maar ook met de duur van de recessie.³ Ten slotte werd het tijdsbestek, waarin een buitensporig tekort gecorrigeerd moet worden, van 1 naar 2 jaar verruimd.⁴

De sancties werden dit keer in tegenstelling tot het Verdrag van Maastricht uiteraard anders vastgesteld. Zo werkt het Stabiliteits- en Groeipact met waarschuwingen wanneer wordt verwacht dat het begrotingstekort buitensporig zal worden. Bij die waarschuwing wordt er sterk op aangedrongen dat de nodige maatregelen getroffen worden om de toestand te verhelpen. Indien na enkele waarschuwingen de toestand niet is verbeterd, wordt er tot een daadwerkelijke sanctie

¹ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 232-233

² Matthijs, H. (2009), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 77

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 303

⁴ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 235

overgegaan. Zo wordt men in het eerste en het tweede jaar verplicht een renteloos deposito van maximaal 0,5 procent van het BBP te storten bij de Europese Commissie. Indien in het daaropvolgende jaar het begrotingstekort nog steeds aanwezig is, dan wordt dat deposito verbeurdverklaard. Vervolgens dient er een nieuw deposito gestort te worden. De eventuele omzetting van het deposito tijdens het derde jaar in een reële geldboete is gerechtvaardigd vanwege het feit dat andere EU-lidstaten negatieve gevolgen kunnen ondervinden door het buitensporige tekort.^{1 2}

De Belgische begrotingspolitiek heeft er sinds 1992 naar gestreefd om de Maastricht-normen te gehoorzamen en is sinds 1999 onderworpen aan de normering uit het Stabiliteits- en Groeipact en zal dat in de nabije toekomst vermoedelijk ook blijven. Vandaar ook dat de tekortkomingen van deze laatste norm in de volgende hoofdstukken ruimschoots de aandacht opeisen.

3.3 De technisch meer complexe normen

3.3.1 Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling

Een norm die in het begin van de jaren zestig in de VSA haar opgang kende, is het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling (BSVT). Omdat dat begrotingssaldo tijdens die periode doorgaans een overschot vertoonde, wordt er in de literatuur meestal naar verwezen als het 'Full Employment Budget Surplus' (FEBS). Daarbij zal men zowel de ontvangsten als uitgaven corrigeren indien de werkelijke tewerkstelling afwijkt van de volledige. De bedoeling daarvan is om een beter beeld te verwerven op de prestaties van het gevoerde beleid door het begrotingssaldo uit te zuiveren van conjuncturele invloeden. Daarvoor wordt het tewerkstellingstekort gelijk gesteld aan nul. Meer specifiek leidt dat ertoe dat indien de conjunctuur zich op het punt van volledige tewerkstelling had bevonden er geen tekort of overschot zou zijn opgetekend. Op die manier kan men oordelen of het werkelijk opgetekende tekort automatisch weer zal verdwijnen bij een opleving van de economie. Dat zou namelijk het geval moeten zijn indien het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling gelijk is aan nul.³ De haalbaarheid van een dergelijke normering lijkt echter onrealistisch aangezien de volledige tewerkstelling (met andere woorden het potentiële BBP) in de praktijk zelden bereikt wordt. Er bestaat namelijk een asymmetrie waarbij het werkelijke BBP zich vooral onder haar potentieel en slechts zelden op of boven haar potentiële niveau bevindt. Daardoor zouden, vanwege de progressiviteit van de belastingontvangsten, in realiteit vrijwel altijd begrotingstekorten opgelopen worden (zie infra), wat tot onhoudbare overheidsfinanciën zou

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 302

² Matthijs, H. (2009), Overheidsbegrotingen, *I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 77

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 305

leiden. De begrotingsnorm blijft tot op de dag van vandaag echter populair in de VSA als maatstaf voor het budgettaire beleid. Maar de norm werd uiteindelijk in steeds mindere mate toegepast. De reden daarvoor is duidelijk: een volledige tewerkstelling lijkt sinds de olieschokken vrijwel een utopie.¹

Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling kan echter gebruikt worden als een maatstaf voor de mate waarin er een anticyclisch begrotingsbeleid gevoerd wordt. Er kan bij het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling, in tegenstelling tot bij het standaard begrotingssaldo, namelijk gesteld worden dat een toenemend overschot en een dalend tekort bij volledige tewerkstelling als een teken van een restrictief beleid beschouwd kunnen worden. Dat is mogelijk omdat de endogene factoren van het economische verloop, met andere woorden de conjuncturele invloeden, niet meer aanwezig zijn in het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling.²

Het vaststellen van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling gebeurt door de werkelijke overheidsontvangsten uit belastingen (T) en overheidsuitgaven (G) om te rekenen tot bedragen die de belastingen en uitgaven weergeven bij volledige tewerkstelling (en gelijk gebleven belastingwetgeving), respectievelijk T_f en G_f :³

$$BSVT = T_f - G_f$$

Zoals boven reeds aangehaald, kunnen veranderingen in het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling inzicht bieden in het discretionaire begrotingsbeleid. Die veranderingen kunnen worden geschreven als:⁴

$$\Delta BSVT = \Delta T_f - \Delta G_f$$

De belastingontvangsten onder de hypothese van volledige tewerkstelling (T_f) worden berekend door een component aan de werkelijke ontvangsten toe te voegen. Er moet namelijk rekening gehouden worden met het belastingverlies dat geleden wordt ten gevolge van het feit dat het werkelijke BBP kleiner is dan het potentiële BBP bij volledige tewerkstelling. De berekening van die

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 306

² de Clercq, W. (1991), Algemene beginselen van openbare financiën, Bruylant: 451-452

³ Ibidem: 452

⁴ Boelaert, R. (1978), Economische aspecten van de openbare financiën, Stenfert Kroese: 193

component vereist echter kennis over een aantal andere waarden, met name het potentiële BBP bij volledige tewerkstelling (Y_p) en de inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten (ε_Y^T).¹

Wat betreft ε_Y^T zijn er meestal betrouwbare ramingen voorhanden. De berekening van Y_p daarentegen stelt grotere problemen. Daarvoor zullen echter zelfs vrij rudimentaire benaderingen meestal niet tot significante fouten leiden, aangezien men in de eerste plaats geïnteresseerd is in de evolutie van het BSVT, en dus de kloof tussen Y_p en Y in plaats van de waarde van het nationaal inkomen bij volledige tewerkstelling.²

Formeel uitgedrukt wordt de belastingopbrengst bij volledige tewerkstelling dan berekend als:³

$$T_f = T + \tau(Y_p - Y)$$

Met: T : de werkelijke overheidsontvangsten uit belastingen

$$\tau = \frac{\Delta T}{\Delta Y} : \text{de macro-economische marginale belastingvoet}$$

Anders uitgedrukt, bekomt men:

$$T_f = T + \varepsilon_Y^T(Y_p - Y) \frac{T}{Y}$$

$$\text{Met: } \varepsilon_Y^T = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta Y}{Y}} = \frac{\Delta T}{\Delta Y} \frac{Y}{T} : \text{de inkomenselasticiteitscoëfficiënt van de belastingontvangsten}$$

Om G_f vast te stellen zijn er ook een aantal aanpassingen nodig. Enkele voorbeelden daarvan zijn de aftrek van de lasten van hogere werkloosheid, de hogere rentelasten vanwege de toegenomen overheidsschuld, de verhoging vanwege de vermoedelijk toegenomen omvang van het overheidspersoneel en van hogere wedden van de ambtenaren. In de praktijk zal men doorgaans enkel rekening houden met de voor de hand liggende belangrijke verschillen zoals de lasten van de

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 285

² Boelaert, R. (1978), Economische aspecten van de openbare financiën, Stenfert Kroese: 196

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 285-286

werkloosheid. Van de andere aanpassingen wordt dan verondersteld dat zij elkaar compenseren.¹ In andere gevallen wordt er soms zelfs verondersteld dat de overheidsuitgaven onder de hypothese van volledige tewerkstelling gelijk zijn aan de werkelijke overheidsuitgaven.²

Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling wordt in dit laatste geval uitgedrukt als:

$$BSVT = T + \frac{\varepsilon_Y^T (Y_p - Y) T}{Y} - G \quad \text{of} \quad BSVT = B + \varepsilon_Y^T (Y_p - Y) \frac{T}{Y}$$

Met: B : het werkelijke begrotingssaldo

Er dient echter opgemerkt te worden dat het in een groeiende economie aanbevolen is om een relatieve in plaats van absolute maatstaf van het volledige tewerkstellingsaldo te hanteren (zie infra). Deze zou dan als volgt uitgedrukt worden:³

$$\frac{BSVT}{Y_p} = \frac{T_f - G_f}{Y_p}$$

Bij de meest strikte interpretatie van deze maatstaf wordt, zoals hierboven al werd aangegeven, gesteld dat indien $BSVT = T_f - G_f = 0$ het begrotingsbeleid in conjuncturele termen als neutraal kan worden beschouwd. In die situatie wordt dan ook verondersteld dat de betalingsbalans in evenwicht verkeert en de private besparingen volledig omgezet worden in private investeringen. Anderzijds zou een minder orthodoxe interpretatie stellen dat bij een toegenomen tekort, of alleszins een dalende verhouding $BSVT / Y_p$, het begrotingsbeleid expansief is. De omgekeerde redenering is uiteraard ook van toepassing. Een conjunctureel neutraal begrotingsbeleid zou onder die minder strenge interpretatie bereikt worden door een constante verhouding $BSVT / Y_p$.⁴

Indien het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling toch gelijk wordt gesteld aan nul en als budgettaire beperking wordt gekozen, dan zal de optimale schuld stijgen met de mate waarin de werkelijke tewerkstelling van de volledige tewerkstelling afwijkt. In realiteit zou dat de schuld dus aanzienlijk doen oplopen vanwege de afwijkingen van de economie ten opzichte van haar potentieel. In het beste geval, waarin de werkelijke de volledige tewerkstelling is, zou de schuld

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 286

² Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 193

³ Ibidem: 194-195

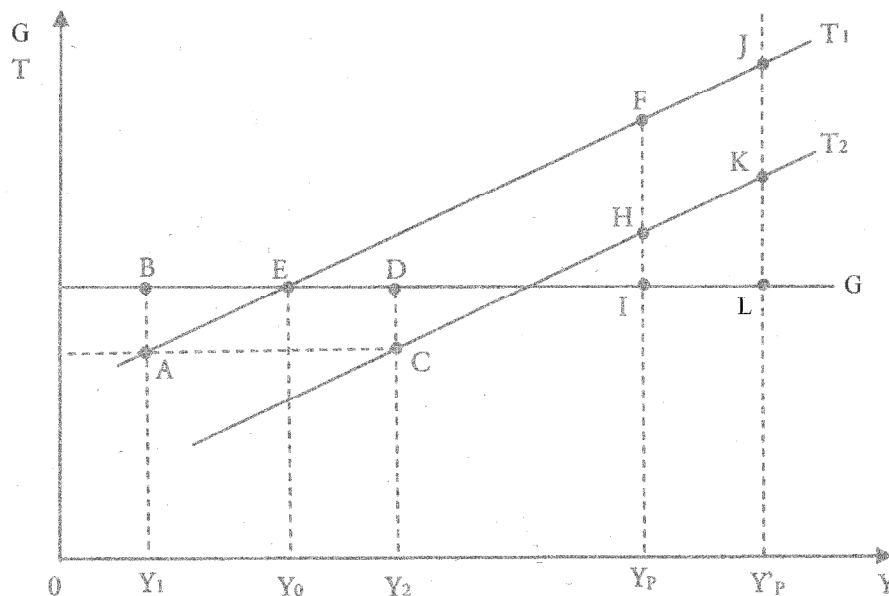
⁴ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 286

constant blijven. Een voldoende hoge streefwaarde voor het begrotingsaldo bij volledige tewerkstelling – in ieder geval hoger dan nul – is dus wenselijk om de maatstaf als begrotingsnorm te kunnen hanteren.¹

Indien de investeringen en besparingen bij volledige tewerkstelling niet in evenwicht zijn, dan dient de overheid dus in te grijpen. Als de investeringen bijvoorbeeld chronisch te hoog zijn, dan dient er volgens de maatstaf een begrotingsoverschot bij volledige tewerkstelling te zijn om inflatie tegen te gaan. Indien de investeringen daarentegen voortdurend te laag zijn, dient er een begrotingstekort bij volledige tewerkstelling te worden opgetekend om volledige tewerkstelling te bereiken.²

Het verband tussen het werkelijke begrotingsaldo en dat bij volledige tewerkstelling kan verder toegelicht worden aan de hand van Figuur 3.1. De horizontale as toont verschillende niveaus voor het werkelijke BBP en potentiële BBP bij volledige tewerkstelling. De verticale as geeft de overheidsopbrengsten en –uitgaven weer. Merk op dat de belastingopbrengsten afhankelijk zijn van de omvang van de belastbare basis, het BBP. De overheidsuitgaven worden echter exogeen verondersteld.³

Figuur 3.1: Illustratie begrotingsaldo bij volledige tewerkstelling



Bron: Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 287

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 332

² Blinder, A.S., Solow, R.M., Break, G.F., Steiner, P.O., & Metzger, D. (1974), *The economics of public finance*, Brookings Institute: 41

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 286

De analyse van Figuur 3.1 illustreert duidelijk hoe misleidend het standaard begrotingssaldo kan zijn wat betreft de gevolgen die gepaard gaan met verschillende beleiden. Stel dat in de initiële situatie een nationaal inkomen Y_0 gerealiseerd wordt en belastingstelsel T_1 gevolgd wordt. De belastingontvangsten zijn in het corresponderende punt E gelijk aan de overheidsuitgaven G . Vertrekkende vanuit die situatie zullen ter illustratie twee alternatieven toegelicht worden:¹

- In het eerste scenario ondergaat de economie een recessie waardoor het nationaal inkomen terugvalt tot Y_1 . Aangezien de belastbare basis slinkt, zullen de belastingontvangsten eveneens afnemen. Daar de overheidsuitgaven verondersteld worden niet mee te evolueren (ze bevinden zich permanent op het niveau dat geïllustreerd wordt door de volle horizontale lijn), zal het werkelijke begrotingstekort AB bedragen.
- In het tweede scenario voert de overheid een belastingverlaging door (weergegeven door de nieuwe rechte T_2), wat verondersteld wordt een stimulerend effect te hebben op de economie, waardoor het BBP toeneemt tot Y_2 . In dit geval bedraagt het werkelijke begrotingstekort CD .

Doordat AB en CD ter illustratie gelijk zijn gekozen, wordt het duidelijk dat twee in feite verschillende beleidsmaatregelen als analoog kunnen worden ervaren op basis van het werkelijke begrotingssaldo. Zo zou de interpretatie van het passieve begrotingsbeleid, waarbij het tekort de cyclische invloed ondergaat, hetzelfde zijn als dit bij het actieve beleid in het tweede scenario. Dit ondanks dat de beleidsimplicaties zeer uiteenlopend zijn.²

Dat mogelijke misleidende karakter van het werkelijke begrotingssaldo vormt bijgevolg de grondslag van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling. Door de budgettaire posities in beide scenario's af te zetten tegen dezelfde conjunctureel neutrale toestand, namelijk deze bij volledige tewerkstelling Y_p , kan er een correct oordeel over de richting van het gevoerde begrotingsbeleid geveld worden. In het eerste geval is het BSVT een surplus gelijk aan FI , terwijl dat in de tweede situatie daalt tot HI . Belastingstructuur T_1 is dus restrictiever dan T_2 .³

Figuur 3.1 illustreert ook dat het teken van het werkelijke begrotingssaldo kan verschillen van dit van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling.⁴

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 287

² Ibidem

³ Ibidem

⁴ Boelaert, R. (1978), Economische aspecten van de openbare financiën, Stenfert Kroese: 194

De evaluatie van het begrotingsbeleid aan de hand van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling moet met de nodige voorzichtigheid gebeuren. Het volledige tewerkstellingssaldo zal namelijk toenemen in een op lange termijn groeiende economie omdat de belastingopbrengsten ten gevolge van de progressiviteit automatisch sneller zullen toenemen dan het BBP, zelfs indien het beleid ongewijzigd blijft. Dat fenomeen staat ook wel bekend als 'fiscal drag'.¹ Stel bijvoorbeeld dat de belastingstructuur T_2 gehandhaafd wordt en er een BSVT is gelijk aan HI . Maar ondertussen neemt het potentiële BBP bij volledige tewerkstelling toe omwille van bijvoorbeeld een toename van de nationale kapitaalvoorraad, een bevolkingsgroei, technologische ontwikkeling enzovoort. Daardoor verschuift Y_p naar Y'_p en neemt het BSVT toe tot KL . Het zou onterecht zijn om in deze situatie te besluiten dat er een restrictief beleid gevoerd wordt. Om een dergelijke verkeerde interpretatie te voorkomen, is het dan ook aan te raden om gebruik te maken van de relatieve verhouding van het BSVT ten opzichte van het BBP, in plaats van de absolute waarde ervan.²

Bij de berekening van de maatstaf bij volledige tewerkstelling bestaan er volgens de literatuur verschillende opties. Er kan gebruik worden gemaakt van de potentiële output bij volledige tewerkstelling die de werkloosheid volledig gelijkstelt aan nul, de natuurlijke werkloosheid of een ander gewenst werkloosheidsniveau. De keuze is afhankelijk van de beleidsdoeleinden.³ De voorkeur gaat over het algemeen uit naar de potentiële output van de economie die met een natuurlijke werkloosheidsgraad (zgn. Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment, NAIRU) gepaard gaat. Die natuurlijke werkloosheid bestaat uit een frictionele en een structurele component. De frictionele werkloosheid ontstaat vanwege de overgang van werknemers tussen verschillende banen. De structurele werkloosheid is het gevolg van een slechte overeenstemming van de kenmerken van de vraag naar en het aanbod aan arbeid.⁴ Er valt dus een sterke symmetrie met het structurele tekort op te merken. Het structurele begrotingssaldo houdt, naast het conjuncturele effect, echter ook rekening met de effecten van eenmalige gebeurtenissen. Het structurele begrotingssaldo zuivert bijvoorbeeld ook de eenmalige verkoop van overheidsgebouwen uit.⁵ Anderzijds hoeft de 'potentiële output' die gebruikt wordt voor de berekening van het structureel tekort eveneens niet met een volledige tewerkstelling gepaard te gaan.⁶

Vlak na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde het Committee for Economic Development (CED) in de VSA een expliciete toepassing voor het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling. Er werd voorgesteld om de belastingtarieven zodanig te bepalen dat het begrotingssaldo bij volledige

¹ Heller, W.W. (1966), *New Dimensions of Political Economy*, Harvard University Press: 181

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 288

³ Buchanan, J.M., & Wagner, R.E. (1977), *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press: 153-154

⁴ Lipsey, R.G., & Chrystal, K.A. (2007), *Economics*, Oxford University Press: 553

⁵ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 239

⁶ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 306

tewerkstelling gelijk zou zijn aan nul.¹ Het comité wilde met andere woorden, in navolging van de klassieke school, een neutrale begrotingspolitiek garanderen. De CED-norm maakt dus niet enkel gebruik van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling, maar is ook een soepeler variant op de norm van het jaarlijks begrotingsevenwicht. De normering geraakte vanwege de boven aangehaalde redenen echter in onbruik.

3.3.2 De structurele budgetruimte

Aan het begin van de jaren zestig werd er door de toenmalige Nederlandse Minister van Financiën Zijlstra een vernieuwend systeem van begrotingsnormen ontwikkeld. De basis ervan wordt gevormd door een structurele begrotingsnorm waarbij de evolutie van de openbare financiën voor enkele jaren (in casu een regeringsperiode) wordt uitgestippeld en vastgelegd.² Het doel hierbij is om uit te rekenen hoeveel de overheidsuitgaven mogen toenemen zonder dat hun aandeel in het BBP toeneemt. Op die manier kunnen beleidsmakers dan beslissen welk begrotingsbeleid past in de middellangetermijnevolutie van de economie.³

De structurele budgetruimte kan dus gezien worden als de begrotingsnorm die probeert om de voorwaarden te bepalen waaraan de overheidsbegroting moet voldoen zodat het overheidbeslag op middellange termijn constant zou blijven.⁴ De budgetruimte behelst in deze context de extra ontvangsten die ontstaan ten gevolge van belastingen op de aangroei van het BBP. Het is die budgetruimte die vervolgens een limiet aan het groeiende overheidsapparaat oplegt en de uitgaven die daarmee gepaard gaan.⁵ De waarde van deze norm ligt dan ook vooral, zoals de naam suggereert, op het structurele vlak. Het binnen de perken houden van de uitbreiding van de overheidssector op middellange termijn staat centraal.⁶

De basisidee van structurele begrotingsnormen is dat het begrotingssaldo in een bepaalde relatie moet staan tot de structurele – met andere woorden langere termijn – verhouding tussen het spaargedrag en de investeringen in andere sectoren van de economie. Zo zal de overheid een tekort aan spaargelden uit de private sector voor de financiering van privé-investeringen moeten compenseren door haar investeringen lager te houden dan haar besparingen (een zogenaamd structureel begrotingsoverschot). Anderzijds zal de overheid in geval van een spaaroverschot in de

¹ Blinder, A.S., Solow, R.M., Break, G.F., Steiner, P.O., & Metzger, D. (1974), *The economics of public finance*, Brookings Institute: 37

² Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 185

³ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, *Financieel Economische Tijd*: 255

⁴ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 75

⁵ Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 185-187

⁶ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 75

private sector haar investeringen – en eventueel zelfs lopende uitgaven – moeten opdrijven zodat voldoende uitgaven met leningen moeten worden gefinancierd (een zogenaamd structureel begrotingstekort). De overheid mag in dat geval enkel het overschot van de besparingen gebruiken om de rest van de beschikbare productiefactoren tewerk te stellen. Een saldonorm die daaruit voortvloeit, is dat het structurele begrotingssaldo constant moet blijven indien de verhouding tussen de private besparingen en investeringen constant blijft. Tijdens een recessie, waarin zich meestal een spaaroverschot voordoet, is het de overheid bijvoorbeeld wel toegestaan om een structureel tekort op te lopen.^{1 2}

Of het structurele begrotingssaldo, dat volgens de bovenstaande redenering constant moet worden gehouden, betrekking heeft op het saldo in absolute termen dan wel in relatieve termen wordt in de literatuur echter niet aangegeven.

Het beginsel stelt dus dat de overheidsontvangsten en –uitgaven zo moeten vastgesteld worden dat de besparingsoverschotten en –tekorten in de economie elkaar structureel gezien compenseren. Dit kan – rekening houdend met het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans – weergegeven worden door de volgende keynesiaanse identiteit:³

$$G - T = S_p - I_p - (X - IM)$$

Met: G : de overheidsuitgaven

T : de belastingontvangsten

S_p : de particuliere besparingen

I_p : de particuliere investeringen

$X - IM$: het saldo op lopende rekening betalingsbalans

De begrotingspolitiek wordt dan beter weergegeven door:

$$(X - IM) + I_p + G_i = S_p + (T - G_c)$$

Met: G_i : de overheidsinvesteringen

G_c : de overheidsconsumptie

¹ Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 186

² de Clercq, W. (1991), *Algemene beginselen van openbare financiën*, Bruylant: 448

³ De Pauw, M. (1980), *Begrotingsnormering op middellange termijn, Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 108

Deze begrotingsnorm maakt aldus gebruik van de volgende veronderstellingen:¹

- Op middellange termijn – bijvoorbeeld gedurende een regeringsperiode van vier jaar – is de benutting van de productiecapaciteit normaal.
- De verhouding tussen de overheidsuitgaven en het nationaal inkomen (het zogenaamde overheidsbeslag) dient constant gehouden te worden.
- Jaarlijks groeit de totale productiecapaciteit aan met een vast percentage dat overeenkomt met de procentuele groei van het BBP. De overige particuliere bestedingen nemen eveneens proportioneel toe. Daaruit resulteert de assumptie van een gelijkmatige economische groei.
- Ten slotte wordt er ook verondersteld dat de inkomstenbelastingen geheven worden door middel van een progressief stelsel. Ten gevolge daarvan zullen de belastingopbrengsten in geval van economische groei niet evenredig evolueren met het nationaal inkomen, waardoor een progressiekop ontstaat (zie infra).

In het geval dat het structurele begrotingssaldo constant moet blijven, impliceert dit dat wijzigingen in de overheidsuitgaven en de belastingontvangsten binnen de structurele budgetruimte moeten blijven. Om dat te kunnen verwezenlijken moet die beleidsruimte uiteraard op voorhand bepaald worden. Aan het begin van een regeringsperiode worden de extra overheidsontvangsten (in constante prijzen) geraamd die, bij een constante belastingwetgeving, de volgende vier jaar gegenereerd zullen worden. De reële structurele budgetruimte die gedurende het eerste jaar van de regeringsperiode vrijkomt, wordt als volgt berekend:^{2 3}

$$SBR_r = \varepsilon_Y^T \cdot \dot{Y}_r \cdot T_0$$

Met: SBR_r : de reële structurele budgetruimte

$$\varepsilon_Y^T = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta Y}{Y}} = \frac{\Delta T Y}{\Delta Y T} : \text{de inkomenselasticiteitscoëfficiënt van de belastingontvangsten}^4$$

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 289

² Boelaert, R. (1978), Economische aspecten van de openbare financiën, Stenfert Kroese: 186-187

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 289

⁴ In de literatuur wordt er in plaats van de macro-economische elasticiteitscoëfficiënt ook gebruik gemaakt van een meer rudimentaire progressiefactor die gelijk is aan de verhouding tussen de stijging van de overheidsontvangsten (bij ongewijzigde belastingwetgeving) en de stijging van het nationaal inkomen:

$$\pi = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$$

\dot{Y}_r : de geraamde trendmatige procentuele reële groei van het nationaal inkomen
 T_0 : overheidsontvangsten gedurende de basisperiode

De bekomen structurele budgetruimte kan vervolgens in twee bestanddelen opgedeeld worden: het gedeelte van de meerontvangsten uit belastingen dat afkomstig is uit een proportionele stijging en het gedeelte van de extra belastingontvangsten dat meer dan proportioneel is, vanwege de progressiviteit van het belastingstelsel. Dat laatste gedeelte wordt ook wel eens de progressiekop genoemd.¹

Ter verduidelijking is een voorbeeld hier aangewezen. Voor de volledige regeringsperiode 1996-1999 werd de jaarlijkse groei van het nationaal inkomen op 2,45 procent geraamd en de inkomenselasticiteit van de fiscale en parafiscale ontvangsten voor die periode bedroeg 1,4.^{2 3} De fiscale en parafiscale ontvangsten in het basisjaar 1995 waarin de budgetruimte zou zijn uitgestippeld, bedroegen 89,0 miljard euro.⁴ Indien de toenmalige regering de structurele budgetruimte als begrotingsnorm had gehanteerd, dan was haar beleid in 1996 tot de volgende budgetruimte beperkt geweest:

$$SBR_r = 1,4 \cdot 0,0245 \cdot 89,0 = 3,053 \text{ miljard euro}$$

De inkomenselasticiteitscoëfficiënt toont ons dat er naast de proportionele stijging nog een extra stijging is. Zo zullen de ontvangsten met 1,4 procent toenemen voor elke één procent stijging van het nationaal inkomen. We kunnen de structurele budgetruimte dan ook analoog in twee delen:

- het proportionele gedeelte: $1,0 \cdot 0,0245 \cdot 89,0 = 2,181$ miljard euro;
- en de progressiekop: $0,4 \cdot 0,0245 \cdot 89,0 = 0,872$ miljard euro.

Indien men vervolgens de volledige budgetruimte van de regeringsperiode wil kennen, dient men allereerst de berekende budgetruimte bij de overheidsontvangsten in de basisperiode op te tellen en vervolgens de formule wederom toe te passen:

$$1997: SBR_r = 1,4 \cdot 0,0245 \cdot (89,0 + 3,053) = 3,157 \text{ miljard euro}$$

$$1998: SBR_r = 1,4 \cdot 0,0245 \cdot (89,0 + 3,053 + 3,157) = 3,266 \text{ miljard euro}$$

$$1999: SBR_r = 1,4 \cdot 0,0245 \cdot (89,0 + 3,053 + 3,157 + 3,266) = 3,378 \text{ miljard euro.}$$

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 289

² <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=221000057|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010g)

³ Federaal Planbureau (2009), *Economische Vooruitzichten 2009-2014*, 101

⁴ <http://www.nbb.be/belgostat/PresentationLinker?Switch=true&prop=null&TableId=592000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010h)

Om dan de volledige reële structurele budgetruimte van de volledige regeringsperiode te bekomen, sommeert men de jaarlijkse budgetruimtes. In het voorbeeld zou dit dan 12,854 miljard euro bedragen.

Concreet betekent dit dat die ruimte aangewend kan worden voor het verhogen van de overheidsuitgaven of het verlagen van de belastingtarieven. Mocht de stijging van de overheidsuitgaven de budgetruimte overschrijden, dan dient dat door een verhoging van de belastingtarieven gecompenseerd te worden. Bijkomend kan men gedurende bepaalde jaren de budgetruimte overschrijden, maar dan dient dat gecompenseerd te worden door de budgetruimte niet ten volle te benutten in andere jaren.¹

In de literatuur werd telkens uitgegaan van een inkomenselasticiteitscoëfficiënt van de belastingontvangsten die groter is dan één. De Belgische praktijk toont echter dat dat niet noodzakelijk het geval is. Zo werd de inkomenselasticiteit van de fiscale en parafiscale ontvangsten in de periode 2000-2007 op 0,9 geschat. In dergelijke situaties nemen de overheidsontvangsten dus langzamer toe dan de groei van het nationaal inkomen en is de progressiekop dus negatief. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat er geen progressief belastingsysteem gehanteerd wordt. Dat argument gaat voor België echter niet op. De berekening van de structurele budgetruimte gedurende de periode 2000-2007 werd ter illustratie in Bijlage 3.1 opgenomen.

De hierboven besproken reële structurele budgetruimte is gecorrigeerd voor de inflatie. Indien echter enkel rekening wordt gehouden met de reële structurele budgetruimte, zal dat tot gevolg hebben dat ook de toename van de overheids uitgaven die louter het resultaat is van de inflatie met de extra ontvangsten uit deze ruimte gefinancierd moet worden. Zo zal de indexering van de salarissen van overheidsambtenaren ook binnen de ruimte vallen. Als gevolg daarvan zal het aandeel van de overheidsuitgaven in het nationaal inkomen afnemen in jaren met aanzienlijke inflatie. Daarom hanteert men naast de reële structurele budgetruimte ook een nominale budgetruimte. Die ruimte omvat dan de aangroei van de belastingen ten gevolge van de inflatie. In formulevorm wordt dit:²

$$SBR_i = \varepsilon_Y^T \cdot \dot{P}(1 + \dot{Y}_r) \cdot T_0$$

Met: SBR_i : de nominale (inflatoire) budgetruimte

\dot{P} : de feitelijke procentuele prijsstijging

¹ Boelaert, R. (1978), Economische aspecten van de openbare financiën, Stenfert Kroese: 187

² Ibidem: 187-188

Indien er in ons bovenstaand voorbeeld een inflatie van 1,45 procent per jaar bestond, zou de volgende nominale budgetruimte voor het eerste regeringsjaar bekomen worden:

$$SBR_i = 1,4 \cdot 0,0145 \cdot (1 + 0,0245) \cdot 89 = 1,851 \text{ miljard euro.}$$

De eigenlijke Zijlstra-norm wijkt echter licht af van het hierboven beschreven normeringsmechanisme. De Zijlstra-norm voegt een extra norm toe in verband met de overheidsuitgaven, waarmee men het gebruik van de budgetruimte overeenkomstig wil laten verlopen. Bij deze norm mogen de overheidsuitgaven niet sneller groeien dan de trendmatige groei van het nationaal inkomen. Als gevolg daarvan mogen de overheidsuitgaven bijvoorbeeld slechts met maximaal één procent toenemen bij een groei van het nationaal inkomen van één procent en wordt het overblijvende gedeelte van de budgetruimte (de progressiekop) gebruikt om de belastingtarieven te verlagen. Dit zou voorkomen dat de progressieve tarieven in een groeiende economie een automatische verhoging van de belastingdruk met zich mee zouden brengen.¹

De structurele budgetruimte bezit dus een aantal waardevolle punten. Zo biedt ze de garantie van een bepaalde continuïteit in de begrotingspolitiek. De regering wordt tijdens haar regeringsperiode namelijk gehouden aan een strak omljnd kader. Op die wijze worden ongecoördineerde discretionaire ingrepen als reactie op conjunctuursignalen voorkomen. Een tweede voordeel wordt bekomen door het strak houden van de uitbreiding van de overheidssector. Daardoor worden beleidsmakers verplicht om prioriteiten te stellen. Een voorbeeld daarvan is de keuze tussen belastingverlagingen en het verhogen van de overheidsuitgaven.²

Ten slotte werkt de begroting automatisch anticyclisch. Indien de economie in werkelijkheid groeit in overeenstemming met de vooropgestelde trendmatige groei, dan is het beleid neutraal en blijft het begrotingssaldo ongewijzigd. Is de werkelijke economische groei daarentegen kleiner dan de voorspelde groei, dan zal de begroting automatisch expansief reageren. Aangezien bij de berekening van de structurele budgetruimte gebruik wordt gemaakt van de voorspelde trendmatige groei van het nationaal inkomen, zal het begrotingstekort in dat geval groter worden of het overschot kleiner. Men gaat immers meer ruimte aanwenden dan er is. Een analoge redenering geldt voor periodes van grotere economische groei dan vooropgesteld.³

Deze begrotingsnorm werd nooit gehanteerd in België. De voornaamste toepassing ervan vond plaats in Nederland onder het beleid van Minister van Financiën Zijlstra zelf (1960-1967) en de

¹ Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 187

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 290-291

³ Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 188

periode daarna tussen 1970 en 1976.^{1 2} Een correctie op deze norm komt in paragraaf 3.4.4 aan bod.

3.3.3 De trendmatige begrotingsnorm

In 1993 ontwikkelde de Nederlandse prof. Th. Stevers een begrotingsnorm waarbij hij grotendeels door de structurele budgetruimte geïnspireerd werd. Analoog met de structurele budgetruimte wordt er op basis van de evolutie van de belastingontvangsten een budgetruimte bepaald waarbinnen de overheidsuitgaven mogen evolueren. Het verschil met de structurele budgetruimte was echter dat er bij de trendmatige begrotingsnorm niet met prognoses gewerkt wordt, maar op basis van realisatiecijfers. Daarenboven wordt ook een correctiefactor voorzien die ertoe zou moeten leiden dat de begroting trendmatig sluitend is. Met andere woorden, het begrotingstekort zou rond de nullijn slingeren zodat langdurige en grote afwijkingen ten opzichte van het evenwicht voorkomen worden.³

Formeel betekent dat het volgende:⁴

$$TBR = \Delta \bar{T} - \alpha D_{-2}$$

$$\text{waarbij} \quad \Delta \bar{T} = T_{-2} \left(1 + \bar{Y} \right) \bar{\epsilon}_Y^T \bar{Y}$$

met: TBR : de trendmatige budgetruimte

$\Delta \bar{T}$: de trendmatige toename van de belastingontvangsten

αD_{-2} : de correctiefactor

T_{-2} : de belastingontvangsten in basisjaar $t-2$

\bar{Y} : de trendmatige economische groei

$\bar{\epsilon}_Y^T$: de trendmatige inkomenselasticiteitscoëfficiënt van de belastingontvangsten

Om tot een 'trendmatige' begrotingsruimte te komen, worden historische waarden gehanteerd. De trendmatige economische groei en de trendmatige inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten worden namelijk bepaald als een rekenkundig gemiddelde van hun waardes in het

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 75

² de Clercq, W. (1991), *Algemene beginselen van openbare financiën*, Bruylant: 448

³ Stevers, Th. A. (1993), *De begrotingsnorm van het rijk*, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 140-148

⁴ Ibidem: 143-144

basisjaar $t-2$ en enkele daaraan voorafgaande jaren. In principe kan het aantal jaren dat in overweging genomen wordt vrij bepaald worden. Hier werd een tijdsbestek van vier jaren gekozen zoals in de oorspronkelijke uitwerking van de norm. Dat resulteert vervolgens in:¹

$$\bar{Y} = \sum_{j=2}^5 \frac{\dot{Y}_j}{4} \quad \text{en} \quad \bar{\varepsilon} = \sum_{j=2}^5 \frac{\varepsilon_j}{4}$$

Verder is ook de correctiefactor een vernieuwend element. Die bestaat enerzijds uit een discretionair te kiezen constante α met een waarde tussen nul en één. Op basis van die constante kan de begrotingsnorm voorafgaand aan de gebudgetteerde periode op het gewenste beleid afgestemd worden. De constante α wordt met begrotingstekort in het basisjaar vermenigvuldigd. Als gevolg van de daaruit resulterende correctiefactor is de budgetruimte niet gelijk aan de trendmatige stijging van de belastingontvangsten. Indien er in het basisjaar een tekort werd opgetekend ($D_{-2} > 0$), dan zal de ruimte kleiner zijn dan die verwacht op basis van de trendmatige stijging van de ontvangsten. Indien er daarentegen een overschot was in het basisjaar ($D_{-2} < 0$), dan zal de ruimte groter uitvallen. Op die wijze zal de correctiefactor ervoor zorgen dat het begrotingstekort als percentage van het BBP naar nul tendeert. Dat zorgt voor een automatisch correctieve werking. Zo zal als gevolg van een begrotingstekort in het basisjaar de budgetruimte bijvoorbeeld verkrappen, waardoor het budgettaire beleid strenger gedisciplineerd wordt om het tekort te compenseren.²

Behalve het trendmatige aspect op basis van historische gegevens en de correctieve factor zijn de karakteristieken uit de voorgaande paragraaf ook van kracht op deze normering. In tegenstelling tot de structurele budgetruimte werd de trendmatige begrotingsnorm in realiteit nooit toegepast.

3.3.4 Het cyclisch neutrale begrotingssaldo

Het cyclisch neutrale budgetsaldo (CNBS) werd door de Duitse Raad van Economische Experts (Sachverständigenrat) tussen 1970 en 1972 bedacht. Het doel van deze begrotingsnorm bestaat erin om zowel aan een doelstelling voor de korte als de lange termijn te voldoen. Wat betreft de lange termijn wordt een norm vooropgesteld die consistent is en de trendmatige groei van de reële economie bij volledige capaciteitsbenutting ondersteunt. Dat verloopt dus analoog met het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling. Voor de korte termijn bestaat er dan weer een

¹ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 144

² Ibidem: 147

analogie met de structurele budgetruimte. Op basis van een hypothetisch budgettair traject zal men de feitelijke budgettaire resultaten vergelijken. Vanwege de integratie van beide perspectieven kan deze begrotingsnorm als geavanceerder beschouwd worden.^{1 2}

Het doel van deze begrotingsnorm is om de benuttingsgraad van de productiecapaciteit niet te beïnvloeden en de invloed van het begrotingsbeleid constant te houden ten opzichte van een bepaalde basisperiode. De begrotingsnorm wenst dan ook het relatieve overheidsaandeel in het potentieel product constant te houden. Daarbij wordt het potentieel product gevormd door het BBP bij een volledige aanwending van de kapitaalvoorraad, dus bij volledige tewerkstelling. Daarbij wordt er op lange termijn een trendmatige groei van het BBP beoogd, terwijl de jaarlijkse begrotingen op korte termijn binnen die trendmatige groei moeten passen.³

Voor de toepassing van de begrotingsnorm bepalen beleidsmakers in de praktijk achtereenvolgens:⁴

- de toekomstige evolutie van de potentiële output, met andere woorden het BBP bij volledige aanwending van de kapitaalvoorraad;
- het daarmee gepaard gaande private bestedingsgedrag;
- en op basis van de voorgaande parameters wordt het wenselijke niveau van de overheidsuitgaven (namelijk de resterende ruimte voor het overheidsbeslag) voor de vooropgestelde periode bepaald.

Merk op dat er hieronder een vereenvoudigd model ter illustratie gebruikt zal worden. Concreet ziet het model er als volgt uit. De aggregatieve productiefunctie verbindt de potentiële productie Y_p slechts aan één input, met name de kapitaalvoorraad K . Er wordt met andere woorden een zeer elastisch arbeidsaanbod verondersteld. Indien de inverse van de verhouding tussen kapitaal en output aangeduid wordt met k , dan kan de aggregatieve productiefunctie als volgt uitgedrukt worden:⁵

$$Y_p = kK$$

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 75-76

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 291

³ de Clercq, W. (1991), *Algemene beginselen van openbare financiën*, Bruylant: 449

⁴ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 292

⁵ Ibidem

De investeringen I worden als een fractie van de potentiële output voorgesteld, waarbij de parameter a de investeringsneiging weergeeft:

$$I = aY_p$$

Het expansiepad van Y_p wordt dan als volgt voorgesteld:

$$\frac{dY_p}{dt} = k \frac{dK}{dt} = kI = kaY_p \quad \text{of} \quad \frac{1}{Y_p} \frac{dY_p}{dt} = ka$$

Daaruit volgt, na enige mathematische ingrepen, de volgende uitdrukking waarbij Y_{p0} naar de potentiële output in het basisjaar verwijst:

$$Y_p = Y_{p0} e^{kat}$$

De private sector aan de vraagzijde van het model bestaat uit de consumptie C , de investeringen I (zie supra) en de buitenlandse vraag X .

De consumptie wordt in het model aan het beschikbare (potentiële) inkomen na belasting gerelateerd. Verder wordt de consumptiefunctie relatief eenvoudig voorgesteld met c als marginale en gemiddelde consumptiequote:¹

$$C = c(Y_p - T)$$

De weergave van de buitenlandse handel is in het model nogal atypisch. Zo wordt de importfunctie M niet verder gedefinieerd, maar wordt de netto buitenlandse vraag ($X-M$) in verband gebracht met Y_p op basis van een structurele parameter f die de handelsbalansratio weergeeft:

$$f = \frac{X - M}{Y_p}$$

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 293

Vervolgens kan het wenselijke niveau van de overheidsuitgaven bepaald worden aan de hand van de gebruikelijke evenwichtsvoorwaarde, waarin het werkelijk nationaal inkomen door het potentieel nationaal inkomen werd vervangen:

$$Y_p = C + I + G + X - M$$

Indien vervolgens de boven afgeleide uitdrukkingen voor C , I en $(X-M)$ worden ingevuld en de volledige uitdrukking wordt gedeeld door Y_p , kan men de uitdrukking herschrijven als:

$$1 = c - c \frac{T}{Y_p} + a + \frac{G}{Y_p} + f \quad \text{of} \quad \frac{G - cT}{Y_p} = 1 - (c + a + f)$$

Om een neutrale budgettaire koers te varen op lange termijn is het de norm dat het begrotingssaldo zich aan de structurele zwakte of sterkte van de private sector aanpast. De laatste uitdrukking van het model illustreert duidelijk dat het begrotingsbeleid zich naar het gedrag van de private sector moet schikken, dat wordt door de gedragsparameters c , a en f samengevat. Zo zal in die laatste vergelijking het rechterlid de waarde van het linkerlid bepalen. Het linkerlid vormt een uitdrukking van het begrotingssaldo in verhouding tot de potentiële output bij volledige benutting van de kapitaalvoorraad. Het komt er dus op neer dat de overheid een accommoderend budgettair beleid voert.¹

Het begrotingsbeleid dient zodanig bepaald te worden dat er niet afgeweken wordt van het evenwichtsgroei-pad van de economie.² Indien de gedragsparameters van de vraagzijde relatief constant blijven gedurende de planningsperiode, dan zal het opvolgen van het cyclisch neutrale begrotingssaldo tot een trendmatige groei van de economie bijdragen.³ Dat wil overigens niet zeggen dat de overheid geen invloed mag uitoefenen. De bedoeling is echter de invloed van het begrotingsbeleid relatief – met andere woorden ten opzichte van een bepaalde referentieperiode – constant te houden.⁴

Vooraleer men het bovenstaande model kan toepassen, dient er uiteraard een basisjaar bepaald te worden. In die referentieperiode dienen het werkelijk nationaal inkomen en het potentieel nationaal

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 293

² De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 114

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 293

⁴ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 114

inkomen aan elkaar gelijk te zijn. Daarnaast moeten de verschillende onderdelen van de vraagzijde van het model een 'normale' waarde aannemen. Indien G_0 en T_0 de omvang van de overheidsuitgaven en belastingontvangsten in het basisjaar voorstellen, dan kan de bovenstaande gelijkheid herschreven worden als:¹

$$\frac{G - cT}{Y_p} = \frac{G_0 - cT_0}{Y_{p0}}$$

Het cyclisch neutrale begrotingssaldo moet in het basisjaar niet noodzakelijk een saldo in evenwicht zijn. Ook in het basisjaar zijn overschotten of tekorten op het cyclisch neutrale begrotingssaldo mogelijk afhankelijk van de private sector. De waarden uit het basisjaar worden echter verondersteld een accommoderend effect op het globale evenwicht van de economie te hebben. Om een cyclisch neutraal begrotingssaldo te realiseren, dienen die waarden in de toekomst dan ook verhoudingsgewijs gehandhaafd te worden.²

Vervolgens kan de begrotingsnorm van het cyclisch neutrale begrotingssaldo in twee afzonderlijke regels opgesplitst worden:³

- enerzijds schrijft de *uitgavenregel* voor dat de overheidsbestedingen proportioneel met de potentiële output Y_p mogen toenemen om als cyclisch neutraal beschouwd te blijven; op die wijze blijft de verhouding tot Y_p hetzelfde als in het referentiejaar;
- anderzijds stelt de *ontvangstenregel* dat de belastingopbrengsten cyclisch neutraal zullen zijn indien ze proportioneel met het werkelijk nationaal inkomen Y toenemen; hier blijft niet de relatieve verhouding ten opzichte van Y_p , maar die ten opzichte van Y gelijk aan die in het basisjaar.

De ontvangsten zijn met andere woorden cyclisch neutraal indien de belastingquote constant blijft. Die stelling zal echter enkel van toepassing zijn indien de inkomstenelasticiteit gelijk is aan één. Indien ze, zoals in de praktijk meestal het geval is, groter is dan één, dan dienen er als tegengewicht belastingverlagingen of uitgavenverhogingen doorgevoerd te worden.⁴

Het verschil tussen de noemers van beide verhoudingen dient kort toegelicht te worden. Wanneer de overheidsbestedingen proportioneel met de potentiële output toenemen, blijven de structurele

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 294

² Ibidem

³ Ibidem

⁴ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 115

verhoudingen gelijk en wordt er geen ongewenste last aan de economie opgelegd. Indien echter de belastingopbrengsten proportioneel met de potentiële output toenemen, dan leidt dat tot een bijkomende belastingdruk in recessieperiodes. Dit zou op haar beurt de private bestedingen verminderen, waardoor de vooropgestelde trendmatige groei nog moeilijker wordt om te realiseren. Daarom dat er bij de ontvangstenregel voor de werkelijke output geopteerd wordt.¹

De bovenstaande ontvangstenregel betekent eveneens dat een meer dan proportionele stijging van de belastingen, bijvoorbeeld vanwege de progressiviteit van het belastingsysteem, niet als cyclisch neutraal wordt gezien. Ook hier moet de progressiekop dus afgezonderd worden (zie infra).²

Indien beide begrotingsregels ten slotte mathematisch worden uitgedrukt, bekomt men:³

$$CNBS = G_n - T_n$$

Met: G_n : de cyclisch neutrale overheidsuitgaven

T_n : de cyclisch neutrale belastingontvangsten

$$G_n = g_0 Y_p \quad \text{en} \quad T_n = t_0 Y$$

Met: g_0 : de verhouding van de overheidsuitgaven en de potentiële productie in het basisjaar

t_0 : de verhouding van de belastingen en de feitelijke productie in het basisjaar

Indien de bovenstaande formules worden uitgewerkt, bekomt men:

$$CNBS = g_0 Y_p - t_0 Y$$

In zoverre de werkelijke groei van het nationaal inkomen met de vooropgestelde trendmatige groei overeenstemt, zal Y gelijk zijn aan Y_p en het feitelijke begrotingssaldo overeenkomen met de norm van het cyclisch neutrale begrotingssaldo. In de praktijk zal dat echter zelden het geval zijn. Zo zal de benuttingsgraad van de kapitaalvoorraad fluctueren en de feitelijke output zal als gevolg daarvan niet overeenstemmen met de potentiële output bij een volledige benutting van de

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 295

² Ibidem

³ Ibidem: 294-295

kapitaalvoorraad. Aangezien de formule voor de berekening van het cyclische neutrale begrotingsaldo de component Y bevat, zal het cyclisch neutrale budgetsaldo zelf ook variëren.¹

Ook op basis van de begrotingsnorm van het cyclisch neutrale begrotingsaldo kan men de cyclische component van het begrotingsbeleid afleiden. Het cyclische effect van het budgetsaldo (CEBS) wordt berekend als het verschil tussen het feitelijke begrotingsaldo (BS) en het cyclisch neutrale budgetsaldo (CNBS):²

$$CEBS = BS - CNBS$$

$$CEBS = G - T - (g_0 Y_p - t_0 Y)$$

$$CEBS = (G - g_0 Y_p) - (T - t_0 Y)$$

Op basis van deze maatstaf kan de anticyclische invloed op korte termijn geëvalueerd worden. Een positief cyclisch effect wijst namelijk op een expansieve budgettaire politiek. Een negatief teken voor het CEBS betekent daarentegen een restrictieve budgettaire politiek. Men kan ook oordelen over de anticyclische invloed op basis van de ontvangsten- en uitgavenzijde afzonderlijk. Zo zal het feit dat de werkelijke belastingen hoger zijn dan het cyclisch neutrale niveau (T_n) wijzen op een restrictief beleid. Anderzijds zullen overheidsuitgaven die het cyclisch neutrale niveau (G_n) overtreffen een expansieve impact weerspiegelen.³

Dat kan aan de hand van figuur 3.2 geïllustreerd worden. De curve T stelt de belastingfunctie voor onder een progressief belastingsysteem, terwijl de rechte T_n daarentegen lineair is vanwege de proportionaliteit van het bijbehorende belastingsysteem. Indien er zich in het beginpunt A een recessie voordoet zal de werkelijke output terugvallen tot bijvoorbeeld Y_1 , waardoor ook de feitelijke belastingen zullen afnemen. De daling van de belastingopbrengsten $T^* - T_1$ kan zoals bij de structurele budgetruimte opgedeeld worden in twee componenten:⁴

- een proportioneel gedeelte $T^* - T_{n1}$ dat in het licht van deze begrotingsnorm als cyclisch neutraal beschouwd wordt;

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 295

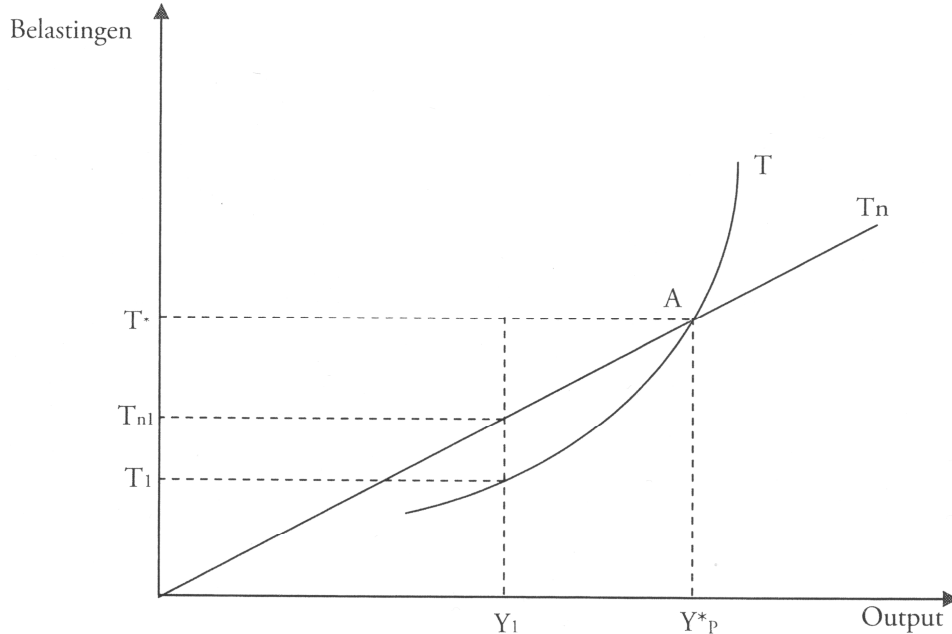
² Ibidem

³ Ibidem: 296

⁴ Ibidem: 296-297

- en een meer dan proportionele vermindering $T_{n1}-T_1$ die niet als cyclisch neutraal geldt, maar een restrictieve uitwerking op de economie zal hebben.

Figuur 3.2: Illustratie cyclisch neutrale begrotingssaldo



Bron: Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 296

Tot slot betstaat er ook een verband met de schuldgraad. Indien er voor het CNBS een nulsaldo beoogd wordt, dan zal de schuld in het beste geval ($Y = Y_p$) relatief gezien constant blijven en absoluut hetzelfde groeiritme als het feitelijk BBP kennen.^{1 2} Ook hier geldt evenwel de opmerking dat het optimale niveau zelden bereikt wordt waardoor de overheidsschuld zal toenemen doorheen de tijd.

De begrotingsnorm van het cyclisch neutrale begrotingssaldo werd in West-Duitsland gedurende de jaren zeventig toegepast. Het consequente gebruik ervan wierp haar vruchten af. Zo bleven de budgettaire problemen van West-Duitsland relatief beperkt ten opzichte van buurlanden zoals België en Nederland.³

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 332

² De Pauw, M. (1980), *Begrotingsnormering op middellange termijn, Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 115

³ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, Financieel Economische Tijd: 255

3.3.5 Het stoppen van het sneeuwbaaleffect

Een voor België zeer voor de hand liggende begrotingsnorm is het stoppen van het sneeuwbaaleffect. De dynamica en problemen betreffende de rentesneeuwbal die kunnen ontstaan door een te hoog oplopende overheidsschuld werden onder paragraaf 2.5.1 al uiteengezet. Het grote voordeel van deze begrotingsnorm ten opzichte van de andere is dat er rekening wordt gehouden met die dynamische effecten.¹

Concreet bestaat de doelstelling van deze begrotingsnorm erin om ervoor te zorgen dat een voldoende groot gedeelte van de rentelasten wordt afgelost door middel van belastingontvangsten en niet door het aangaan van additionele schulden, die de rentesneeuwbal doen aanzwellen. Er is met andere woorden een voldoende groot primair overschot vereist. Dat kan verwezenlijkt worden door op de overheidsuitgaven te besparen of door de belastingtarieven te verhogen.²

Laat het duidelijk zijn dat een dergelijke actie om de sneeuwbal te stoppen eens die aan het rollen is niet zomaar verwezenlijkt kan worden. Het stoppen van het sneeuwbaaleffect heeft dan ook betrekking op de middellange termijn.³

Het spreekt voor zich dat deze norm enkel van toepassing kan zijn indien er zich daadwerkelijk een sneeuwbaaleffect voordoet. De begrotingsnorm is bijgevolg enkel van toepassing indien de rentevoeten hoog en/of de groei laag is (zie supra). Beleidsmakers zouden echter aandachtig moeten blijven om de rentesneeuwbal reeds te stoppen vooraleer hij aan het rollen gaat.

De norm houdt daarenboven geen rekening met een wenselijke schuldgraad. De stijging van de schuld moet uiteraard beperkt blijven om een mogelijke stabilisatie niet in het gedrang te brengen door oplopende rentelasten, maar in theorie is stabilisatie op elke schuldgraad mogelijk.⁴

Deze norm werd in België toegepast gedurende de jaren tachtig om de toenmalige sneeuwbal halt toe te roepen.⁵ Voor een bespreking van de Belgische ervaring met deze norm wordt terug verwezen naar paragraaf 2.5.1 van het voorgaande hoofdstuk.

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 255

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 306

³ Ibidem

⁴ Ibidem: 333

⁵ Ibidem

3.3.6 De intertemporele budgetbeperking

Een andere begrotingsnorm die rekening houdt met de lange termijn, is deze voor het eerbiedigen van de intertemporele budgetbeperking. Simpelweg gaat het om een begrotingsnorm die analyseert of de overheid in de toekomst de financiële last van de overheidsschulden zal kunnen dragen. Zo zal pas aan de intertemporele budgetbeperking voldaan zijn indien het primair tekort in de toekomst een voldoende groot overschot zal vertonen, waarmee vervolgens de uitstaande schuld terugbetaald zou kunnen worden. Dat zal het geval zijn wanneer de groeivoet van de schuld kleiner is dan de rente.¹

De intertemporele budgetbeperking kan uit de onderstaande vergelijking afgeleid worden. Die vergelijking stelt dat de verandering van de overheidsschuld met het begrotingssaldo overeenkomt, met andere woorden het verschil tussen de overheidsuitgaven en de belastingontvangsten. In formulevorm geeft dat:²

$$S_t - S_{t-1} = G_t + (i_{t-1} \cdot S_{t-1}) - T_t$$

Met: S_t : de totale overheidsschuld in periode t

G_t : de overheidsuitgaven (exclusief rentelasten)

i_{t-1} : de gemiddelde rentevoet in periode $t-1$

T_t : de belastingontvangsten in periode t

Indien de bovenstaande vergelijking mathematisch uitgedrukt wordt voor n toekomstige periodes en de schuld vervolgens vervangen wordt, bekomt men:³

$$S_t = \sum_{j=1}^n \left[\frac{T_{t+j} - G_{t+j}}{(1+i)^j} \right] + \left[\frac{S_{t+n}}{(1+i)^n} \right]$$

Het eerste gedeelte van het rechterlid, de sommatie, verdisconteert de toekomstige primaire overschotten gedurende de n perioden naar hun waarde in periode t . Indien de actuariële waarde van de schuld in periode $t+n$, met andere woorden de laatste periode van de sommatie, opgeteld wordt bij de actuariële waarde van de toekomstige primaire overschotten, bekomt men de

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 306-307

² Ibidem: 240

³ Ibidem: 240

overheidsschuld in periode t . Wanneer er dus in totaal een primair overschot gerealiseerd wordt gedurende de n gesommeerde perioden, zal S_t afnemen tot S_{t+n} .

Indien de huidige overheidsschuld actuariael bekeken gelijk is aan de toekomstige primaire surplussen, is de begroting intertemporeel in evenwicht. In die situatie overtreffen de toekomstige primaire uitgaven de belastingopbrengsten dus niet en wordt de huidig uitstaande schuld tevens afgelost. Dat komt in de bovenstaande formule overeen met de situatie waarin de tweede term van het rechterlid naar nul gaat, met andere woorden er rest aan het einde van de sommering geen overheidsschuld meer. Dat zal tevens het geval zijn indien $n \rightarrow \infty$. Indien de toekomstige overheidsbestedingen en belastingontvangsten gebruikt bij die berekening vooruitzichten zijn op basis van het huidige beleid, dan kan dat beleid als "houdbaar" bestempeld worden.¹

Op basis van die benadering kunnen beleidsmakers vervolgens het meest geschikte belastingtarief bepalen.²

Opmerkelijk is ook dat bij deze norm een systematisch stijgende schuldgraad toch geloofwaardig kan overkomen. Bij de begrotingsnorm voor het stoppen van het sneeuwbaaleffect was dat niet het geval. In de praktijk komt het erop neer dat het totale tekort constant mag worden gehouden. Terwijl het primaire tekort dan weer niet zou mogen stabiliseren. Dat zou immers tot een te sterk oplopende schuld leiden die onder de huidige vooruitzichten niet terugbetaald zou kunnen worden.³ Merk op dat ook deze norm waargemaakt kan worden op vele schuld niveaus.⁴

Een toepassing van de intertemporele budgetbeperking op een tiental landen van de EG toonde in 1995 aan dat het Belgische begrotingsbeleid als houdbaar beschouwd kon worden.⁵

3.3.7 De functionele openbare financiën

Een extreem standpunt dat voortbouwt op het denken van Keynes, werd in 1943 geïntroduceerd door de Russische Amerikaan A. Lerner in zijn werkstuk 'Functional Finance and the Federal Debt'. De doelstelling van functionele openbare financiën (zgn. functional finance) is het budgettaire beleid in functie van de huidige en verwachte economische toestand te stellen. Om zo de macro-

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 240

² Ibidem: 241

³ Ibidem: 307

⁴ Ibidem: 333

⁵ Caporale, G.M. (1995), Bubble finance and debt sustainability: a test of the government's intertemporal budget constraint, Applied Economics, 27, 1142

economische doelstellingen van prijsstabiliteit en volledige tewerkstelling te bereiken. Het nastreven van die doelstellingen zou toestaan om de vuistregels uit het verleden te vervangen.¹

Aan de basis van de functionele openbare financiën liggen drie verantwoordelijkheden van de overheid:²

- Eerst en vooral wordt de overheid er toe gehouden om ervoor te zorgen dat de totale uitgaven aan goederen en diensten in een land niet groter of kleiner zijn dan de omvang van de uitgaven die tegen de huidige prijzen alle goederen die potentieel geproduceerd kunnen worden, zou verwerven. Bedragen de totale bestedingen meer, dan treedt er inflatie op. Bedragen ze minder, dan zal er werkloosheid ontstaan. De overheid zal de totale bestedingen kunnen beïnvloeden door middel van haar eigen uitgaven en de belastingtarieven.
- Het kan zijn dat de overheid minder uitgeeft dan ze ontvangt aan belastingen, of omgekeerd. In het eerste geval kan het overschot gespaard, vernietigd of gebruikt worden om een deel van de overheidsschuld af te lossen. Indien de overheidsuitgaven de belastingopbrengsten overtreffen, dient ze het saldo te overbruggen door geld bij te drukken. Merk op dat de neiging om een verband te leggen tussen het drukken van geld en inflatie in het geval van functionele openbare financiën niet terecht zou zijn. Er wordt namelijk gesteld dat het drukken van geld in de boven beschreven situaties de hoeveelheid gependeed geld niet beïnvloedt. Die wordt door de eerste verantwoordelijkheid van de overheid gereguleerd, die rechtstreeks naar de inflatie verwijst.

In geen van beide van de bovenstaande situaties kan het resultaat als goed of slecht bestempeld worden. In het geval van de functionele openbare financiën doen de orthodoxe saldonormen er namelijk niet toe.

- De laatste regel stelt dat de overheid enkel geld zou moeten lenen indien het wenselijk is dat het publiek over minder geld beschikt in ruil voor overheidsobligaties. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de rentevoeten anders te laag zouden zijn. Een omgekeerde redenering geldt voor het uitlenen of terugbetalen van een gedeelte van de overheidsschuld.

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 300

² Lerner, A.P. (1943), *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, 10, 39-41

Er kan dus gesteld worden dat de overheid over drie paar middelen beschikt die enkel worden aangewend met het vooruitzicht van de resultaten van de acties die in overeenstemming dienen te zijn met de doelstellingen. De instrumenten waarover de overheid beschikt zijn:¹

- de overheidsuitgaven en de belastingvoeten;
- het aangaan van leningen en de terugbetaling ervan;
- en de creatie van een grotere monetaire basis of de onttrekking van geld aan de economie.

De overheidsbestedingen en belastingontvangsten zouden aldus zo bepaald moeten worden dat ze de (verwachte) particuliere bestedingen en middelen aanvullen zodat er een evenwicht ontstaat tussen bestedingen en middelen op het niveau van de volledige economie. Het evenwichtsniveau zou zo bepaald moeten worden dat er tegelijkertijd ook volledige tewerkstelling en prijsstabiliteit plaatsvinden.²

Het komt er dus op neer dat in een laagconjunctuur bewust de overheidsuitgaven verhoogd worden en de belastingen verlaagd worden. Dat ongeacht de 'deficit spending' die ontstaat en het geld dat daarvoor gedrukt moet worden, want die vormen slechts middelen om het doel te bereiken. Of er gekozen wordt om te ontlenen of om geld te drukken is afhankelijk van de economische context en de doelstellingen. In een hoogconjunctuur gebeurt deze 'fine tuning' op basis van het zogenaamd 'stop-go'-beleid in de omgekeerde richting, zonder dat de tekorten uit de laagconjunctuur noodgedwongen gecompenseerd moeten worden.³

Het begrotingsevenwicht wordt dus, net zoals bij het keynesiaanse gedachtegoed, van ondergeschikt belang. In vergelijking met de andere begrotingsnormen kan er gesteld worden dat het beleid van de functionele openbare financiën de idee van een jaarlijks of cyclisch evenwichtige begroting niet noodzakelijk zal realiseren.⁴

Een overheid die voor een begroting in evenwicht ijvert, kan aldus volledig in overeenstemming zijn met het principe van de functionele openbare financiën. Zo kan het realiseren van een nulsaldo op de begroting simpelweg een middel zijn om de macro-economische doelstellingen te realiseren. Zolang de sluitende begroting zelf niet als heilig wordt gezien en geen doel op zichzelf vormt, zijn er dus geen inconsistenties met de functionele openbare financiën. Indien er andere meer effectieve middelen zijn om de doelen te bereiken zouden die aangewend moeten worden. De sluitende begroting is in dat laatste geval disfunctioneel.⁵

¹ Lerner, A.P. (1943), *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, 10, 39

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën*, *Economie en overheid*, Acco: 300

³ Lerner, A.P. (1943), *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, 10, 39-41

⁴ de Clercq, W. (1991), *Algemene beginselen van openbare financiën*, Bruylant: 451

⁵ Forstater, M. (1999), *Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today?*, Working Papers Levy Economics Institute of Bard College, 272, 2-3

Opmerkelijk is ook dat belastingontvangsten niet langer als een bron van inkomsten worden gezien, maar veeleer als een middel om het economische gedrag van het publiek te beïnvloeden.¹

Wetenschappers hebben verscheidene methoden ontwikkeld om het begrotingsbeleid voor te bereiden en de impact van het beleid op de macro-economische doelstellingen te meten. Dergelijke macro-economische modellen ondersteunen beleidsmakers bij het opstellen van de begroting en de ex post evaluatie ervan. Ze staan bijvoorbeeld toe om bij benadering de afgeleide effecten en de impact van de verschillende aspecten van het begrotingsbeleid (lonen en salarissen, investeringen, belastingen enz.) te berekenen.² In de praktijk bestaan er echter ook een aantal knelpunten bij het gebruik ervan. Daarop wordt in het volgende hoofdstuk dieper ingegaan.

Weinig economen zullen het belang van de algemeen aanvaarde macro-economische doelstellingen – met betrekking tot de economische groei, de werkgelegenheid, de prijsstabiliteit, het externe evenwicht, de verdeling en de samenstelling van het nationaal product – ontkennen. Deze begrotingsnorm houdt expliciet rekening met twee van die doelstellingen. Of het doel daadwerkelijk de middelen heiligt, is maar de vraag. Zo lijkt een beleid dat de gevolgen van een ongecontroleerd budgettaire beleid in de wind slaat in de praktijk eerder onhanteerbaar (zie supra). Gezien de problematische toestand van de Belgische openbare financiën lijkt de begrotingsnorm dus zeker niet acceptabel, ondanks dat prijsstabiliteit en volledige tewerkstelling honorabele doeleinden zijn. Die doelen dienen in de praktijk gezien te worden als een onderdeel van een meer omvattend economisch beleid dat ook budgettaire richtlijnen omvat.

3.4 De pragmatische normering

Ten slotte worden in de literatuur ook nog enkele pragmatische begrotingsnormen aangereikt die politiek meer bruikbaar zouden zijn. Die pragmatische regels worden soms verzameld onder de term “niveaunormen” aangezien ze over het algemeen betrekking hebben op het peil van de belastingdruk of uitgavenquote.³ In tegenstelling tot de boven aangehaalde saldonormen zijn compenserende verschuivingen tussen overheidsuitgaven en overheidsontvangsten, die ervoor moeten zorgen dat het begrotingsaldo constant blijft, hier niet aan de orde.⁴

¹ Lerner, A.P. (1951), *Economics of employment*, McGraw-Hill: 131

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 301

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 307

⁴ Stevers, Th. A. (1993), *De begrotingsnorm van het rijk*, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 2

3.4.1 De reële nulgroei van de uitgaven of het inflatiestreefdoel

Een niveaunorm die aan het einde van de jaren zeventig in België werd ingevoerd, was de reële nulgroei van de uitgaven. Deze diende de norm op basis van de opsplitsing van de overheidsuitgaven in een gewone en buitengewone component te vervangen. De reële nulgroei norm stelde dat in de toenmalige crisisperiode de niet-crisisgebonden uitgaven (m.n. alle overheidsuitgaven exclusief de rentelasten en uitgaven verbonden aan de werkloosheid) enkel konden stijgen met de inflatie. Dat komt overeen met een nul procent groei in reële termen.¹ Op die manier werd geprobeerd om de toename van de totale lopende uitgaven, zowel de begrensde als de crisisgebonden uitgaven, kleiner te houden dan de groei van het BBP. Vandaar ook wel de benaming "BBP-streefdoel". Het begrotingssaldo zou vervolgens moeten verbeteren daar de belastingontvangsten, vanwege hun progressiviteit, sterker zullen toenemen dan het BBP.²

Deze niveaunorm heeft slechts betrekking op de korte termijn aangezien de focus op een jaarlijkse aanpak ligt. Daarenboven zal het voldoen aan de norm een stabilisatiepolitiek onmogelijk maken.³

De toepassing van de reële nulgroei norm werd aan het begin van de jaren tachtig uit het oog verloren vanwege de vele regeringswissels.⁴ Maar vanaf de begroting van 1989 werd de norm in aangepaste vorm evenwel nieuw leven ingeblazen. Sindsdien mocht de stijging van de totale overheidsuitgaven, exclusief rentelasten, niet meer hoger liggen dan het inflatiepercentage.⁵

De aanpassing van de vernieuwde niveaunorm hield dus in dat ook de overheidsuitgaven met betrekking tot de werkloosheid niet meer mogen stijgen dan de werkelijke inflatie. Dat zou bij een daling van de werkloosheid tot een besteedbare ruimte leiden. Er bestaan echter zinnige redenen om de rentelasten en werkloosheidsuitgaven te groeperen. De werkloosheidsuitgaven kunnen namelijk als buffer fungeren voor de rentelasten. Zo zullen onvoorziene rentestijgingen gebruikelijk gepaard gaan met een betere conjunctuur en dus ook een lagere werkloosheidsgraad. Door de rentelasten en werkloosheidsuitgaven samen te beschouwen kan men als gevolg van die buffer voorkomen dat plotse rentewijzigingen zich volledig weerspiegelen in het begrotingssaldo.⁶

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 76

² Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, Financieel Economische Tijd: 272

³ Ibidem

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 307

⁵ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 76

⁶ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, Financieel Economische Tijd: 273

Alternatief kan de norm voor de reële nulgroei van de overheidsuitgaven ook gehanteerd worden als een aanvullende techniek die bijdraagt tot het realiseren van het stoppen van de rentesnieuwbal.¹

3.4.2 De stabilisatie van het tekort

Samen met het herinvoeren van de norm voor de reële nulgroei van de uitgaven, werd bij de regeringsvorming in 1988 ook de norm ter stabilisatie van het tekort ingevoerd. Die combinatie had tot het behoud van de tot dan toe bereikte budgettaire resultaten moeten leiden.²

De inhoud van deze niveaunorm spreekt enigszins voor zich. De norm tot stabilisatie van het begrotingstekort stelt dat het nominale begrotingstekort niet groter mag zijn dan de voorgaande jaren.³

Het is uiteraard ook mogelijk om hierbij te werk te gaan met het relatieve begrotingssaldo ten opzichte van het nationaal inkomen. Daarbij zou het procentuele begrotingstekort jaarlijks constant moeten blijven. Dat zou er echter toe leiden dat bij een groeiende economie het begrotingstekort in absolute termen wel toegestaan is toe te nemen. Het absolute begrotingstekort wordt dan namelijk verondersteld toe te nemen met de groeivoet van het BBP.

Merk op dat het in beide gevallen mogelijk is om de schuldgraad van een groeiende economie terug te dringen, zolang het opgelopen begrotingstekort kleiner is dan het product van de initiële overheidsschuld en de groeivoet. De coëfficiënt van de evolutie zal echter groter zijn indien er, vertrekkende van dezelfde beginsituatie, een stabilisatienorm in absolute termen wordt gehanteerd. Dat alles wordt beknopt in Bijlage 3.2 geïllustreerd.

3.4.3 Het Europese gemiddelde

Aan het begin van de jaren 1980, tussen de eerste norm voor de reële nulgroei van de uitgaven en de herinvoering ervan aan het einde van de jaren tachtig, ging men veeleer comparatief te werk. De Belgische regering stelde als streefdoel om het tekort terug te brengen tot het Europese gemiddelde. Deze begrotingsnorm stond ook wel bekend als het 7%-doel. Het bereiken daarvan zou België bovendien hebben toegestaan om haar tekort volledig met binnenlandse middelen te

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 273

² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 307

³ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 280

financierien.¹ Het betreft dan ook een specifieke toepassing van de begrotingsnormen met betrekking tot de bron van de middelen.

Daar de Belgische overheid er niet in slaagde om aan dat criterium te voldoen en er ter verdediging geargumenteed werd dat dat niet nodig zou zijn vanwege België haar hogere spaaroverschot van de private sector in vergelijking met andere Europese landen, duurde het niet lang vooraleer de begrotingsnorm terug verdween.²

Wat betreft de reden achter deze begrotingsnorm kan ook gesteld worden dat er een verband is met de wens om de schuldgraad constant te houden. Om de schuldgraad constant te houden, dient de schuld met eenzelfde percentage te stijgen als het BBP. Halverwege de jaren tachtig bedroeg de economische groei ongeveer 7 procent, waardoor het handhaven van het 7%-doel de schuldgraad constant zou houden.³

Ten slotte dient de classificatie van deze saldonorm onder de titel van de pragmatische normen kort verklaard te worden. Eerst en vooral werd daarvoor geopteerd omwille van de opeenvolging van de verschillende pragmatische normen in de tijd, waar het Europese gemiddelde op haar beurt chronologisch tussen past. Anderzijds was het Europese gemiddelde een relatief weinig gesofisticeerd begrip in tegenstelling tot de begrotingsnormen uit de voorgaande paragrafen. Het vormde in de loop van de Belgische budgettaire geschiedenis slechts een poging om 'toch maar' een richtsnoer te hanteren.⁴

3.4.4 De Duisenbergnorm

De in Nederland gehanteerde Zijlstra-norm werd in 1976 aangepast. Dat gebeurde door middel van een andere in Nederland ontworpen begrotingsnorm: de Duisenbergnorm. Deze norm werd in 1976 uitgedacht door de gelijknamige Minister van Financiën. Volgens deze norm mocht de druk van de belastingen, sociale verzekeringspremies en niet-belastingontvangsten samen – met andere woorden de collectieve lastendruk – per jaar niet meer dan één procent stijgen. Vandaar ook wel de andere benaming "1%-beleid". De begrotingsnorm werd als richtsnoer voor de groei van de uitgaven in de collectieve sector gebruikt.⁵

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 307

² Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 277

³ Ibidem

⁴ Ibidem: 276

⁵ Matthijs, H. (2005), Overheidsbegrotingen, *I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 76

De impliciete bedoeling van het 1%-beleid was het afremmen van de inflatie en de loonkostenstijging, het verhogen van de bedrijfsrendementen, het aantrekken van investeringen en zodanig de werkgelegenheidssituatie te verbeteren. Dat zou uiteindelijk een verdere vertraging van de economische groei hebben moeten vermijden. Het werd echter snel duidelijk dat het 1%-beleid niet zou voldoen om die doelstellingen te realiseren. Als alternatief werden er bijkomende tegemoetkomingen voorzien met betrekking tot de investeringen en loonkosten van ondernemingen.¹

Ter volledigheid dient er opgemerkt te worden dat deze norm al in de daaropvolgende regeringsperiode werd afgeschaft en vervangen door een nul procent stijging. De 'nieuwe' begrotingsnorm greep echter terug naar een niveaunorm die reeds kort na de Tweede Wereldoorlog werd gehanteerd voordat de Zijlstra-norm van kracht werd. Die laatste begrotingsnorm staat ook wel bekend als de Romme-norm.²

In België heeft men nooit echt kunnen spreken van begrotingsnormen die betrekking hebben op de belastingdruk, zoals bij de Romme- en Duisenberg-norm het geval is. De Belgische belastingdruk vormt nochtans nog altijd een belangrijk onderwerp van debatten en meermaals wordt de vergelijking met het buitenland gemaakt. Desondanks werden daarvoor vrijwel geen normen of streefdoelen uitgedrukt, behalve dan de niet gerealiseerde voornemens in regeringsverklaringen om, net zoals bij de Romme-norm, de belastingdruk niet te doen toenemen.³

3.4.5 Het vermogensbeginsel

Als laatste pragmatische norm zal er in deze paragraaf aandacht besteed worden aan het vermogensbeginsel dat van kracht was in Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Het vermogensbeginsel gaat ervan uit dat het vermogen van de overheid constant dient te blijven, met andere woorden het vermogenssaldo dient nul te zijn. Het vermogenssaldo wordt bekomen door de vermogensoverdrachten af te trekken van de besparingen. Investeringen, kredieten en schuldaflossingen door de overheid betekenen dan weer een toename van het overheidsvermogen.⁴

¹ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 112

² Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 3

³ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 252

⁴ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 9

De ratio achter dit beginsel is meervoudig. Zo wordt er in de literatuur onder andere verwezen naar een mogelijke overeenkomst tussen de openbare financiën en het bedrijfs- en gezinsleven waar dat principe ook zou gelden. Anderzijds zou door het eerbiedigen van een evenwichtig vermogenssaldo de kredietwaardigheid van de overheid bestendig worden. Ten slotte zou het ook de efficiëntie bevorderen.¹

¹ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 228-233

Hoofdstuk IV: Het falen van de historische normen

Na een grondige bespreking van de begrotingsnormen die tot op heden geformuleerd werden, gaat dit hoofdstuk dieper in op de redenen waarom die begrotingsnormen buiten gebruik zijn geraakt. In dit hoofdstuk wordt dan ook aandacht besteed aan de problemen en kritieken met betrekking tot de historische begrotingsnormen. Allereerst worden enkele algemene problemen aangaande de historische begrotingsnormen aangehaald (4.1). Vervolgens worden de zwaktes van elke begrotingsnorm afzonderlijk onder de loep genomen (4.2). Dat alles staat uiteindelijk toe om enkele economische en politieke vereisten voor een doeltreffend alternatief te formuleren (4.3). Aan het einde van dit hoofdstuk wordt er een bondig overzicht van zowel de begrotingsnormen als de vereisten gegeven (4.4).

4.1 De algemene problemen

Over het algemeen zijn er enkele opvallende problemen met betrekking tot de historische begrotingsnormen vast te stellen. Ondanks dat ze van toepassing zijn op meerdere normen, is het niet de bedoeling dat ze als normaal worden beschouwd en zomaar worden aanvaard.

Een eerste kritiek geldt op het gebruik van saldonormen. Indien begrotingsnormen worden geformuleerd voor het begrotingssaldo, verzekert dat niet, zelfs indien ze worden nageleefd, dat er zich geen problemen betreffende de openbare financiën kunnen voordoen. Door zich enkel op een gedeelte van de begroting, met name het uiteindelijke begrotingssaldo, te concentreren, is het mogelijk dat andere elementen van de overheidsinterventie daaronder zullen lijden. Dat resulteert dan ook slechts in een gedeeltelijke handhaving van gezonde openbare financiën. De loutere focus op het begrotingssaldo zal ook voorkomen dat de begrotingsnorm voor de nodige zekerheid in verband met het begrotingsbeleid (bijvoorbeeld de bepaling van de belastingdruk) zorgt. De voorkeur gaat dan ook uit naar een begrotingsnorm voor het begrotingssaldo die gekoppeld wordt aan de evolutie van zowel de overheidsuitgaven als de belastingtarieven.¹

Ondanks dat het standaard (d.w.z. feitelijke) begrotingssaldo een eenvoudig en snel te interpreteren en berekenen grootte is en een goede indicatie van de wijzigingen in de openbare schuld geeft, vormt er zich een tweede probleem bij het gebruik ervan. Het standaard begrotingssaldo verbergt namelijk niet alleen de basisbedragen die eraan ten grondslag liggen (de overheidsuitgaven en de belastingopbrengsten), maar geeft ook geen informatie over de wijziging

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 253

van het saldo ten opzichte van het vorige jaar. Van groter belang is dat het saldo eveneens geen informatie geeft over mogelijke conjuncturele en structurele gebeurtenissen (zie supra). Daarenboven draagt een evenwichtige feitelijke begroting niet noodzakelijk bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen in verband met tewerkstelling, inkomensverdeling, economische groei, prijsstabiliteit en het externe evenwicht (zie supra). Terwijl dat toch de belangrijkste maatstaven voor een macro-economisch beleid blijven.¹

Naast de kritiek dat het standaard begrotingssaldo onder meer geen goede indicator is voor het evalueren van de richting van het budgettaire beleid, werden er ook problemen vastgesteld in geval van hoge inflatie.² In geval van hoge inflatie ontstaat er op basis van het begrotingssaldo een vertekend beeld aangezien de maatstaf de nood aan een budgettaire ingreep kan overschatten. Zo zal bijvoorbeeld een land met een hoge inflatie en een hoge binnenlandse schuldgraad dat een tekort van 20 procent van het BBP kent geen parallele toename van haar ontvangsten of afname van de overheidsuitgaven vereisen. Een kleinere ingreep zou moeten volstaan doordat de inflatie de schuld wegspoelt. Aansluitend wordt door het inflatie-effect ook de beoordeling van het budgettaire beleid doorheen de tijd bemoeilijkt. Ten slotte belemmert een verschil in inflatie tussen landen ook de onderlinge vergelijking.³

Een ander belangrijk probleem dat algemeen geldt, heeft betrekking op de behandeling van overtredingen van de vooropgestelde begrotingsnormen. Op het Verdrag van Maastricht na, omvatte geen enkele historische norm echt dwingende sancties. Indien er kan verwacht worden dat een overtreding van de begrotingsnorm simpelweg door de vingers wordt gezien of de norm overeenkomstig wordt aangepast, dan verliezen de normen uiteraard hun waarde. Cruciaal is dus dat de gehanteerde begrotingsnorm op een geloofwaardige wijze wordt angewend. De aanhangers van de Public Choice school gaan nog een stap verder. Zij pleiten ervoor dat de begrotingsnormen bij grondwet worden vastgelegd. Dat is volgens hen noodzakelijk vanwege de lakse houding die beleidsvoerders anders ten opzichte van begrotingsnormen zouden aannemen. Zij stellen namelijk dat de begrotingsnormen slechts als richtlijnen worden gezien die uiteindelijk in de wind worden geslagen indien ze niet passen binnen de eigen doelstellingen van de beleidsvoerders.⁴

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 283-284

² Mackenzie, G.A. (1993), Are All Summary Indicators of the Stance of Fiscal Policy Misleading?, 21. In Blejer, M.I., & Cheasty, A. (Eds.), *How To Measure the Fiscal Deficit* (pp. 21-51), Washington D.C.: International Monetary Fund

³ Tanzi, V., Blejer, M.I., & Teijeiro, M.O. (1993), Effects of Inflation on Measurement of Fiscal Deficits: Conventional Versus Operational Measures, 194-196. In Blejer, M.I., & Cheasty, A. (Eds.), *How To Measure the Fiscal Deficit* (pp. 175-204), Washington D.C.: International Monetary Fund

⁴ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 252-253

Ter volledigheid dient ook herhaald te worden dat het gebruik van begrotingsnormen in absolute termen weinigzeggend is. Zo zullen ze in een groeiende economie de vergelijkbaarheid van de begrotingsprestaties doorheen de tijd belemmeren. Relatieve begrotingsnormen ten opzichte van het BBP genieten dan ook de voorkeur.

4.2 De problemen per historische begrotingsnorm

4.2.1 De gouden regel van het jaarlijks begrotingsevenwicht

Het lenen voor de financiering van openbare investeringen – zoals de gouden regel impliceert – is niet noodzakelijk oneerlijk, omdat het verzekert dat de kost gespreid zal worden doorheen de jaren waarin de investering zal aangewend worden. De volgende generaties zullen dus betalen voor de infrastructuur die zij in de toekomst zullen gebruiken. Maar ondanks dat de gouden regel een relatief bekende regel is en onder andere ook aangeraden wordt als norm voor het dagelijkse gezinsleven, verloopt de toepassing ervan op de overheidsfinanciën niet zonder problemen.

Door sommige auteurs wordt namelijk gesteld dat het voeren van een discretionaire anticyclische begrotingspolitiek in geval van de gouden regel uitgesloten is. Daarenboven zou de overheid er bij deze vorm van een sluitende begroting toe worden gedwongen om een procyclisch beleid te voeren indien men zich standvastig aan de begrotingsnorm houdt. Zo zou men in een neergaande conjunctuur met dalende belastingontvangsten de norm moeten eerbiedigen door ofwel de belastingen te verhogen, ofwel de overheidsuitgaven te verlagen. Beide opties zouden de conjunctuurcyclus evenwel versterken.¹ De gouden regel zou dus geen rekening houden met de benutting van de capaciteit of de tewerkstelling.² Die redenering houdt echter geen rekening met het feit dat investeringsuitgaven – gefinancierd door middel van overheidsschuld – ook een anticyclische werking kunnen hebben. De lopende uitgaven dienen gedurende een recessie dan wel bijgestuurd te worden, maar er kan alsnog een stabilisatiebeleid gevoerd worden op basis van de investeringsuitgaven. De kritiek lijkt dan ook enkel van toepassing te zijn bij het streven naar een volledig sluitende begroting.

Een mogelijk probleem kan evenwel zijn dat, zoals hierboven reeds werd vermeld, een overheidsbegroting die in evenwicht verkeert niet noodzakelijk een conjunctureel neutrale invloed heeft. Indien men daar namelijk wel vanuit zou gaan, kan het gevoerde evenwichtsbeleid namelijk averechtse effecten hebben.

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 304-305

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 282

Bij de interpretatie van de gouden regel dient ook rekening gehouden te worden met inflatie (zie supra). Het is namelijk het begrotingstekort dat is aangepast omwille van de inflatie dat de openbare investeringen niet mag overstijgen. Bij een overheidsschuld van 60 procent van het BBP en een jaarlijkse inflatie van 2 procent zal de schuldenberg met 1,2 procent wegsmelten ten gevolge van de inflatie. Bijgevolg wordt er geopperd dat bij een hogere inflatie een hoger begrotingstekort conform is met de gouden regel. De gouden regel houdt daar in haar meest fundamentele vorm echter geen rekening mee, wat haar toepassing in de praktijk belemmert.¹ Er wordt daarbij echter verondersteld dat beleidsvoerders de overheidsschuld constant wensen te houden. Indien men de schuld wenst af te bouwen, is een correctie voor de inflatie echter minder wenselijk.

Ondanks dat de gouden regel, die het ontlenen van middelen ter financiering van openbare investeringen toestaat, op korte termijn in een hogere economische groei kan resulteren, impliceert dat niet noodzakelijk groei op langere termijn. De hogere economische groei op korte termijn zou volgens sommige auteurs namelijk gecompenseerd dienen te worden door een lagere economische groei in de toekomst. Indien de overheid dus geïnteresseerd is in groei van de economie op lange termijn, dan dient ze de gouden regel te vermijden.²

Verder kan ook geopperd worden dat veel nuttige openbare investeringsprojecten zichzelf nooit zullen terugverdienen, met andere woorden financieel gezien niet zullen renderen. Indien de overheid in dergelijke gevallen niet de volledige sociale baten van de openbare investering in rekening brengt, zullen de wenselijke uitgaven nooit plaatsvinden.³ Zo zullen de opbrengsten van een gesloten instelling voor jongeren die zich sociaal niet kunnen handhaven en keer op keer in de problemen terecht komen niet opwegen tegen de kosten ervan. Maar een dergelijke investering kan toch wenselijk zijn vanuit standpunt dat de baten (inclusief externe baten) groter zijn dan de kosten.

Zelfs indien beleidsvoerders in staat zijn om de toekomstige opbrengsten (zoals de sociale baten) correct te waarderen en om te oordelen of een uitgave rendabel is, dan kan het nog altijd moeilijk zijn om de gepaste discontovoet te bepalen. Zo kan een omvangrijk overheidsprogramma van openbare investeringen de rentevoet beïnvloeden. In een dergelijk geval zou het incorrect zijn om de rentevoet voorafgaand aan het programma te hanteren.⁴

¹ Buitter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 63

² Minea, A., & Villieu, P. (2009), Borrowing to Finance Public Investment? The 'Golden Rule of Public Finance' Reconsidered in an Endogenous Growth Setting, *Fiscal Studies*, 30, 127-128

³ Buitter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 75

⁴ European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 59

Ten slotte zou het onderscheid tussen consumptie- en investeringsuitgaven in de praktijk ook moeilijker te bepalen zijn dan de theorie doet ogen. Zo was er in het verleden onenigheid of de uitgaven aan onderwijs al dan niet als investering beschouwd kunnen worden.¹

4.2.2 Het keynesiaanse gedachtegoed

De andere fundamentele idee wat betreft begrotingsnormering kende echter ook haar problemen. Zo kon men door het verdwijnen van de orthodoxe begrotingsnorm van het jaarlijkse begrotingsevenwicht de neiging van politici om meer uit te geven dan er aan inkomsten binnen kwamen en economisch gezien noodzakelijk was, moeilijk in de hand houden. Dat droeg in de jaren zeventig en tachtig bij tot de oplopende overheidstekorten en de stijgende schuldgraad.²

Een ander probleem met het keynesiaanse 'deficit spending' is dat er verwacht wordt dat alle leningen die een land aangaat uiteindelijk worden terugbetaald. Daardoor wordt de ontleningscapaciteit van een land op langere termijn beperkt, ongeacht de veronderstelling van de keynesianen dat de overheidsschuld geen last aan toekomstige generaties oplegt.³ Een teveel aan leningen zal immers de kans op terugbetaling verkleinen en het beleggersvertrouwen schaden. Als gevolg daarvan kan de overheid van een land met een hoge overheidsschuld niet ongelimiteerd blijven ingrijpen in de volkshuishouding en kent de begrotingspolitiek haar grenzen.

De praktijk toonde ook aan dat het bekomen van gezonde openbare financiën door middel van het stimuleren van de economische groei zoals de keynesianen dat verkiezen, niet zo evident is als de theorie doet uitschijnen.⁴ Zo onderschatten de beleidsvoerders in de jaren tachtig de toekomstige schuldproblemen, via de dynamiek van de rentelasten.⁵

Enkele problemen specifiek voor de conjuncturele normen die uit de keynesiaanse gedachte voortkwamen, zijn tevens noemenswaardig. Eerst en vooral maakt de grote onzekerheid die gepaard gaat met de voorspelling van de conjunctuur het uitermate moeilijk om een exacte norm voorop te stellen. Wat op haar beurt leidt tot enige speling op het begrotingsbeleid, die al dan niet misbruikt kan worden.⁶ Andere problemen die de conjuncturele normen kennen zijn het gebrek aan eenvoud, de afhankelijkheid tot op een laat tijdstip van de projecties en ten slotte ook de eventuele

¹ Buitter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 74-75

² Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 230-231

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 320

⁴ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 150

⁵ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 159-160

⁶ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 102

politieke druk die kan ontstaan om een recessie te verwachten, aangezien de overheidsuitgaven dan mogen stijgen.¹

Ten slotte kan nog gesteld worden dat de alternatieven die uit deze normering voortkwamen (en hieronder nog afzonderlijk aan bod komen) over het algemeen asymmetrisch werden toegepast. Er werd voornamelijk naar gerefereerd als verantwoording voor het gevoerde expansieve beleid. Drong er zich volgens de alternatieven echter een restrictievere begrotingspolitiek op, dan werden ze (tijdelijk) aan de kant geschoven.²

4.2.3 Het cyclisch begrotingsevenwicht

De praktische toepassing van het cyclisch begrotingsevenwicht verloopt eveneens niet zonder problemen. Het voornaamste minpunt aan deze begrotingsnorm is namelijk dat de conjunctuurcycli niet noodzakelijk een symmetrisch verloop kennen, noch in duur, noch in omvang. Dusdanig kan er onder- of overcompensatie van het tekort ontstaan.^{3 4} Zo kan het gecumuleerde begrotingstekort opgelopen tijdens een laagconjunctuur de opgebouwde reserves tijdens een hoogconjunctuur overtreffen, waardoor er alsnog een begrotingstekort ontstaat overheen de volledige conjunctuurcyclus en de begrotingsnorm niet verwezenlijkt wordt, ondanks dat er gedurende de cyclus niet van werd afgeweken. Analoog kan er vanwege mogelijke asymmetrie overheen de cyclus ook een overschot opgebouwd worden, wat gebruikt had kunnen worden voor andere doeleinden dan het louter opslaan als reserve voor de slechte tijden.

Anderzijds wordt door de Public Choice school gesteld dat de overheidsuitgaven in bloeiperiodes onvoldoende neerwaartse flexibiliteit vertonen. Daardoor is een cyclisch begrotingsevenwicht zelfs in geval van vrijwel symmetrische conjunctuurcycli nog onzeker. De Public Choice school acht het namelijk niet moeilijk om in een democratie aan 'deficit spending' te doen, terwijl het nastreven van een surplus zelden voldoende steun zal vinden. Beleidsvoerders zijn namelijk ontoereikend bereid de gerealiseerde begrotingsoverschotten aan de kant te zetten ter compensatie van de tekorten die in een laagconjunctuur zullen volgen, aangezien door het besteden van de middelen eigen belangen nagestreefd kunnen worden. Tijdens een hoogconjunctuur zullen met andere woorden eerder de belastingontvangsten verhogen dan dat de overheidsuitgaven worden beperkt, terwijl bij een laagconjunctuur de overheidsuitgaven eerder zullen toenemen dan dat de belastingen zullen afnemen. Er wordt bijgevolg onvoldoende aandacht besteed aan het aanleggen

¹ Drees, W., & Gubbi, F. (1968), *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Wolters-Noordhoff, 114

² Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, *Financieel Economische Tijd*: 253-254

³ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 74

⁴ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 283

van reserves zodat uiteindelijk een voorkeur voor tekortfinanciering blijft bestaan, terwijl de belastingdruk van secundair belang is.^{1 2 3}

4.2.4 De normen met betrekking tot de bron van de middelen

De begrotingsnormen die onder deze noemer vallen, gaan uit van de redenering dat de overheid middelen aanwendt die anders onbenut zouden blijven. Ze gebruikt namelijk de (binnenlandse) spaaroverschotten. De veronderstelling dat die middelen anders onbenut zouden blijven, wordt echter in vraag getrokken. Zo zou in de praktijk de neiging kunnen bestaan dat andere invloeden automatisch voor een benutting van de middelen zullen zorgen. Een dergelijk mechanisme dat men kan verwachten zijn de rentevoeten die zich zullen aanpassen aan het spaaroverschot. Die rentedaling zal de aantrekkelijkheid om te sparen verminderen, wat op haar beurt voor een andere aanwending van de middelen zorgt.⁴

4.2.5 Het Verdrag van Maastricht

Ook het Verdrag van Maastricht verdient een plaats in dit hoofdstuk. Het Verdrag heeft dan misschien niet gefaald, toch zijn de kritieken op het gebruik van de door het Verdrag gehanteerde begrotingsnormen legio. Die kritieken gelden overigens nog altijd voor de huidig geldende begrotingsnorm: het Stabiliteits- en Groeipact. De problemen en voorstellen tot aanpassing van die laatste begrotingsnorm komen uitvoerig aan bod in het volgende hoofdstuk.

De voornaamste kritiek op de begrotingsnormen opgenomen in het Verdrag van Maastricht stelt dat de grenswaarden die gehanteerd worden op een arbitraire manier bepaald werden en kampen met een gebrek aan theoretische onderbouwing. Er wordt in het Verdrag ter verduidelijking slechts kort gerefereerd naar het gemiddelde begrotingstekort ten opzichte van het BBP en de gemiddelde schuldgraad van de lidstaten van de Europese Gemeenschap (EG) in 1991, respectievelijk 4,3 en 61,7 procent van het BBP. Er bestaat echter geen enkele reden die bewijst dat de EG-gemiddeldes optimaal zijn voor de EG in haar geheel, laat staan voor elk van de lidstaten die onderling sterk verschillen wat betreft economische structuur en startposities.⁵

¹ Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen, I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Die Keure: 74-75

² Buchanan, J.M., & Wagner, R.E. (1977), *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press: 99-102

³ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, Financieel Economische Tijd: 254

⁴ Ibidem: 255

⁵ Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), *Maastricht's fiscal rules*, *Economic Policy*, 16, 62

Indien men de formele uitdrukking voor de verhouding tussen de schuldgraad en het begrotingsaldo ten opzichte van het BBP uit hoofdstuk II herneemt:

$$s = \frac{d(1+g)}{g} \cong \frac{d}{g}$$

kan er gesteld worden dat de beide criteria verenigbaar zijn in het geval van een jaarlijkse nominale groei van het BBP met 5 procent. Die 5 procent bestaat enerzijds uit de reële groei en de inflatie, bijvoorbeeld 3 procent reële groei en 2 procent inflatie. Of dat altijd even haalbaar is, is maar de vraag. Indien die 5 procent echter niet gerealiseerd wordt, zijn beide criteria niet meer verenigbaar. Zo zou bij een groeivertraging het begrotingstekort moeten afnemen, wenst men de evolutie in de richting van de vooropgestelde schuldgraad te eerbiedigen. Dat leidt echter tot procyclische effecten (zie infra).

Verder negeert men het feit dat de economische groei tussen de lidstaten van de EG kan verschillen. Landen met een hogere reële economische groei kunnen dan ook een hogere verhouding tussen het begrotingstekort en het BBP ondersteunen. Het Verdrag negeert die verschillen echter.¹

Een andere grondgedachte voor de 3%-norm die soms wordt geopperd, is de gouden regel. De gemiddelde openbare investeringen van de EG waren bijna exact gelijk aan 3 procent van het BBP van de EG gedurende de periode tussen 1974 en 1991. Maar ook hier zijn de problemen die gepaard gaan met de gouden regel van toepassing. Zo zouden de Maastricht-normen te streng zijn. Indien bijvoorbeeld zowel het begrotingstekort als de openbare investeringen 3 procent van het BBP bedragen, de schuldgraad 60 procent is en er een inflatie van 2 procent heerst, dan zou de overheid in werkelijkheid een begrotingsoverschot van 1,2 procent van het BBP hebben. Dat overschot is gelijk aan de vermindering van de schuldgraad ten gevolge van de inflatie. Daaruit volgt dat in geval van inflatie zowel een hogere schuldgraad als een hogere verhouding van het begrotingstekort ten opzichte van het BBP conform met de eventueel onderliggende gouden regel zouden zijn.²

Daarbij komt dat de normen bekritiseerd werden vanwege hun soepele toepassing. Zo werd een beweging in de richting van 60 procent als voldoende beschouwd.³

Niettegenstaande dat het Verdrag van Maastricht de enige begrotingsnormering is die een expliciete grens voor de schuldgraad van de overheid stelt, werd de gebruikte maatstaf toch niet

¹ Buitier, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 74

² Ibidem: 63

³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Intersentia: 301

altijd als even geschikt beschouwd. Het gebruik van de netto-overheidsschuld zou theoretisch namelijk te verkiezen zijn boven de gehanteerde bruto-overheidsschuld. Door geen rekening te houden met de financiële beleggingen van de overheid, wordt er namelijk geen rekening gehouden met de waarden die rechtstreeks kunnen aangewend worden om de schuld af te lossen. Landen met aanzienlijke financiële overheidsactiva zouden daardoor benadeeld worden bij een vergelijking met landen met relatief weinig beleggingen.¹ Bedrijfskundig kan er dus gesteld worden dat landen met een betere solvabiliteitspositie onterecht een hogere schuldgraad toegemeten krijgen. Empirisch onderzoek toonde echter aan dat er weinig verschil is tussen de relatieve posities van EMU-landen onder een systeem dat de bruto- of netto-overheidsschuld hanteert. Enkel Denemarken, Finland en Zweden waren significant slechter af. Indien daarentegen de pensioenverplichtingen van de staat mee worden opgenomen in de maatstaf, verandert de beoordeling van de openbare financiën van de lidstaten echter aanzienlijk.²

Uitgaande van het keynesiaanse gedachtegoed rees de vraag of het bij de toepassing van het Verdrag mogelijk is een anticyclisch begrotingsbeleid te voeren. Wat dat betreft kan het Verdrag als dubbelzinnig beoordeeld worden. Zo is een begrotingstekort dat de 3%-norm overstijgt toegestaan indien het van uitzonderlijke en tijdelijke aard is. In welke mate buitensporige tekorten omwille van anticyclische doeleinden daaronder vallen wordt niet verduidelijkt.³ Er kan echter gesteld worden dat het strikt handhaven van de orthodoxe normen van het Verdrag tot een procyclisch begrotingsbeleid kan leiden. In een laagconjunctuur zullen de overheidsontvangsten bijvoorbeeld automatisch lager uitvallen, waardoor ter handhaving van de norm eventuele besparende maatregelen genomen moeten worden. Op die wijze worden onder meer de publieke investeringen ontmoedigd.⁴ De maatregelen zullen er op hun beurt voor zorgen dat het budgettair beleid een restrictief karakter heeft waardoor de recessie juist versterkt wordt. Meer algemeen kan dus gesteld worden dat een stabilisatiebeleid tijdens een recessie beperkt of zelfs onmogelijk gemaakt wordt.

Analoog met de boekhouding van ondernemingen kan er ook gesteld worden dat het opleggen van dergelijke strikte begrotingsnormen het toepassen van creatief boekhouden op nationaal niveau aanmoedigt, ongeacht de grootte van de overschrijding van de norm. De verkoop van activa, die de overheidsontvangsten nu verhoogt ten koste van toekomstige tekorten, is daar een voorbeeld

¹ Buitter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 72

² European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 65-66

³ Buitter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 74

⁴ Naert, F., Vanden Bussche, S., & Geeroms, H. (2007), De Europese Unie, *Economische fundamenteën*, Intersentia: 177

van.¹ Er kan dus gesteld worden dat de gehanteerde criteria niet volledig naar wens zijn gedefinieerd aangezien dergelijke achterpoortjes bestaan.²

Een andere opmerking aangaande de begrotingsnormen in het Verdrag heeft betrekking op het feit dat er vaststaande normen voor het begrotingssaldo worden gehanteerd, namelijk een vaste verhouding tussen het begrotingssaldo en het BBP (3%). De begrotingsnorm zou eventueel ook variabel kunnen zijn door het toegelaten begrotingssaldo uit te drukken als een (lineaire) functie van de schuldgraad. Voorbeelden daarvan komen in het volgende hoofdstuk aan bod. Onderzoek toonde aan dat een dergelijke variabele begrotingsnorm op basis van het primair begrotingssaldo meer bevredigende resultaten oplevert dan slechts een vast criterium voor het primair saldo.³

Ten slotte werd aangetoond dat de convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht tot een verslechtering van de economische prestaties van de kandidaat-lidstaten, relatief ten opzichte van andere OESO-landen, hebben geleid. Het bekomen resultaat van dat onderzoek dient echter genuanceerd te worden. Het duidt er slechts op dat de kandidaat-lidstaten aanzienlijke inspanningen moesten leveren vooraleer ze de eventuele vruchten van hun EMU-lidmaatschap konden plukken.⁴ Maar de strikte budgettaire criteria werden echter hoe dan ook als te streng bestempeld en zouden daardoor tot een negatieve invloed op de economische activiteit hebben geleid. Zo waren verlagingen van de overheidsuitgaven en belastingverhogingen vereist om aan de vereisten te voldoen.⁵

4.2.6 Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling

Het grootste probleem dat leidde tot het falen van de toepassing van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling kwam reeds in hoofdstuk III aan bod. Aldus zou ten gevolge van de vrijwel continue neerwaartse afwijking van de economie van haar potentiële niveau een onhoudbare toestand ontstaan.

Een tweede mogelijk probleem dat zich bij de toepassing van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling voordeed, was de bepaling van wat 'volledige tewerkstelling' nu juist inhoudt. Sloeg het terug op een situatie waarin nog een natuurlijke werkloosheid was toegestaan of werd er geredeneerd volgens een potentieel van een werkloosheidsgraad gelijk aan nul procent? Laat het

¹ Buti, M., Martins, J.N., & Turrini, A. (2007), From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules, CESifo Economic Studies, 53, 146

² Balassone, F., Franco, D., & Zotteri, S. (2006), EMU fiscal indicators: a misleading compass?, Empirica, 33, 65

³ Basci, E., Ekinici, M., & Yulek, M. (2007), On Fixed and Variable Fiscal Surplus Rules, Emerging Markets Finance and Trade, 43, 6

⁴ Moesen, W., & Cherchye, L. (1998), The Macroeconomic Performance of Nations: Measurement and Perception, CES Discussion Paper Series, 22, 17

⁵ Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, Economic Policy, 16, 75-76

duidelijk zijn dat het bereiken van een sociaal aanvaardbare werkloosheidsgraad gedurende een aantal jaren een omvangrijke economische groei vereist. Dat zorgde dan ook voor grote verwarring waardoor het criterium minder bruikbaar werd.¹

In het voorgaande hoofdstuk werd gepleit voor het gebruik van een relatieve maatstaf voor het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling om een verkeerde interpretatie van het saldo ten gevolge van 'fiscal drag' te voorkomen. Volgens andere auteurs zou die verhouding ten opzichte van het potentiële BBP onvoldoende zijn om die automatische stijging van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling te corrigeren. Daardoor zouden veranderingen in het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling niet het totale effect van discretionaire ingrepen door de overheid weergeven. Daaruit volgt dat een toename van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling enkel kan leiden tot de conclusie dat de genomen begrotingsmaatregelen onvoldoende waren om de automatische toename van de belastingopbrengsten goed te maken.² Dat meningsverschil beperkt de toepassing van de begrotingsnorm uiteraard aangezien er onenigheid over de mogelijke interpretaties van de bekomen begrotingssaldo's bestaat. Een eventuele oplossing voor dat laatste probleem wordt geboden door alternatieven die het begrotingsbeleid haar anticyclische prestaties beoordelen. Voorbeelden daarvan zijn de analyse van Musgrave, de impulsanalyse van Burger en de methode van Hansen.^{3 4}

Het gebrek aan duidelijkheid over de interpretatie en toepassing van de begrotingsnorm zorgt ervoor dat afwijkingen van de norm moeilijk zichtbaar zijn voor omstanders (inclusief de kiesgerechtigde bevolking). Zo kan een groot effectief begrotingstekort door beleidsvoerders afgedaan worden als een restrictief budgettair beleid. En de geïdealiseerde omstandigheden die nodig zijn om dat te testen zijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het cyclisch begrotingsevenwicht, moeilijk om te bepalen. Daardoor valt een belangrijk sanctioneringsmechanisme weg en verliest de normering aan waarde.⁵

Ook bij de toepassing van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling deed zich het probleem verbonden aan het balanced budget multiplier effect voor. Zo werd ook de conjuncturele neutraliteit van een begrotingsevenwicht bij volledige tewerkstelling in vraag gesteld. Ook dat zou de interpretatie van de gevoerde begrotingspolitiek bemoeilijken en de slagkracht van de begrotingsnorm om het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling gelijk te houden aan nul reduceren. In feite wordt er gesteld dat een neutraal begrotingsbeleid een overschot op de

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 254

² Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 195

³ Musgrave, R. (1964), *Measuring Fiscal Performance*, *Review of Economics and Statistics*, 46, 213-220

⁴ De Pauw, M. (1980), *Begrotingsnormering op middellange termijn*, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 104

⁵ Buchanan, J.M., & Wagner, R.E. (1977), *Democracy in Deficit*, *The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press: 155-156

begroting vereist, omdat het handhaven van een sluitende begroting bij volledige tewerkstelling uiteindelijk in een expansieve impuls zou resulteren aangezien de economie zich meestal onder haar potentieel bevindt (zie supra).¹ Hoe groot dit overschot dient te zijn is evenwel niet bekend en afhankelijk van de specifieke situatie.

Door de gewenste neutraliteit in vraag te stellen, rijst dus twijfel of het vooropgestelde streefdoel van deze begrotingsnorm altijd even wenselijk is. Met andere woorden, de optimaliteit van een begrotingsevenwicht bij volledige tewerkstelling wordt in vraag getrokken.

4.2.7 De structurele budgetruimte

Het eerste knelpunt dat zich bij de structurele budgetruimte voordoet, geldt voor alle structurele begrotingsnormen. Sommige auteurs ervaren het namelijk als een probleem dat de klemtoon van de begrotingspolitiek bij de structurele budgetruimte op de automatische stabilisatoren ligt. Discretionaire ingrepen zijn van ondergeschikt belang. Dat probleem werd door de praktijk echter ontkracht. Zo wees de praktijk erop dat een overdreven gebruik van discretionaire maatregelen, in geval van trendmatige groei, veeleer procyclisch zal werken. Desondanks zijn enige ingrepen nodig indien er van de trendmatige groei wordt afgeweken. In dat geval zouden de automatische stabilisatoren namelijk onvoldoende zijn om het tij te keren. Er kan dan gewerkt worden met overheidsingrepen die buiten de begroting om worden gefinancierd. Anderzijds zou men, zoals bij de *Repères Budgetaires Structurels*, de budgetruimte kunnen herzien zodat er rekening met de veranderde omstandigheden wordt gehouden.²

Een ander probleem dat door de toepassing van de structurele budgetruimte werd gesteld, werd door het arbitraire karakter van de toepassing ervan gevormd. Enkele voorbeelden daarvan zijn:^{3 4}

- De mate waarin de trendmatige reële groei en de inflatiegraad apart behandeld dienen te worden bij de berekening van de begrotingsruimte. Zo werd het onderscheid tussen de trendmatige reële begrotingsruimte en de nominale begrotingsruimte in 1975 afgeschaft in Nederland, ondanks de theoretische logica achter de opdeling.
- De vraag welke uitgaven trendmatig mogen toenemen en welke niet. Om daar een antwoord op te bieden, ontstond de notie van de 'niet-relevante uitgaven', zoals de rentelasten.

¹ Blinder, A.S., Solow, R.M., Break, G.F., Steiner, P.O., & Metzger, D. (1974), *The economics of public finance*, Brookings Institute: 38-39

² Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Stenfert Kroese: 189

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Acco: 290

⁴ Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, *Financieel Economische Tijd*: 255

- Tevens was men niet zeker over de behandeling van een stijging van de overheidsontvangsten ten gevolge van een toename van de niet-belastinggerelateerde middelen, zoals de aardgasbaten.
- Ook de bepaling van de middellangetermijngroeivoet en -inflatiegraad liet ruimte voor persoonlijk oordeel. Het blijven ook vandaag de dag nog variabelen die niet exact te voorspellen zijn.

Hypothetisch gesteld zou de begrotingsnorm onhoudbaar zijn indien het economische verloop, zoals de inflatie, sterk uit de hand loopt ten gevolge van oorzaken die buiten de begrotingspolitiek liggen. Dat zou eveneens het geval zijn indien de gemeenschap een substantiële aanpassing van de publieke voorzieningen of belastingtarieven eist.¹

De structurele budgetruimte is een sprekend voorbeeld van de asymmetrische toepassing van een begrotingsnorm. Vanwege evenwichtsproblemen (tussen de volledige benutting van de productiecapaciteit en de volledige werkgelegenheid) ten gevolge van een slecht functionerende arbeidsmarkt voldeden de berekeningen niet aan de wensen van de beleidsvoerders. Daardoor werden een hele reeks verfijningen doorgevoerd. Die wijzigingen stonden vrijwel allemaal een expansiever begrotingsbeleid toe. De begrotingsnorm werd dus aangepast aan de drang van beleidsvoerders om meer uit te geven, in tegenstelling tot de eerbiediging ervan. Bijkomend zorgden de wijzigingen voor een toegenomen complexiteit van het systeem, die de effectiviteit ervan niet ten goede kwamen (zie infra).²

Ten slotte voldeed de begrotingsnorm aan het einde van de jaren zeventig niet omdat de groei van het nationaal inkomen onvoldoende was, waardoor de begrotingsruimte ook niet meer toereikend was om de noodzakelijke uitgaven te dekken. Daardoor moest additionele ruimte gezocht worden, bijvoorbeeld in de niet-fiscale ontvangsten.³

4.2.8 De trendmatige begrotingsnorm

Vanwege de grote analogie met de structurele budgetruimte zijn de problemen uit de voorgaande paragraaf ook op de trendmatige begrotingsnorm van toepassing. Er bestaan echter ook specifieke tekortkomingen eigen aan de trendmatige norm.

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 291

² Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 68-70

³ De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 110

Daar er van historische waardes vertrokken wordt, kunnen er vertekeningen ontstaan indien de historische gegevens sterke fluctuaties vertonen. Er kunnen bijvoorbeeld slechts tijdelijke belastingverlagingen van kracht zijn. Verder wordt er bij de bepaling van de trendmatige economische groei geen aandacht besteed aan eventuele structurele veranderingen. Door het hanteren van historische gegevens wordt er uiteraard ook geen rekening gehouden met de toekomstige economische context waarin beleidsvoerders de budgetruimte tot een goed einde zullen moeten brengen. De prijs voor het gebruik van historische waardes kan dan ook hoog oplopen.¹

4.2.9 Het cyclisch neutrale begrotingssaldo

Aangezien het cyclisch neutrale begrotingssaldo ook een structurele begrotingsnorm is, is het eerste probleem dat voor de structurele budgetruimte werd geformuleerd ook van toepassing op het cyclisch neutrale begrotingssaldo. Ook hier zouden discretionaire ingrepen dus van ondergeschikt belang zijn. Anderzijds zijn er op lange termijn analoge problemen zoals deze bij het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling die het nastreven van beheersbare overheidsfinanciën bemoeilijken.

Ook de berekening van het cyclisch neutrale begrotingsbeleid is onderhevig aan de willekeur van de keuze van bepaalde parameters, bijvoorbeeld het basisjaar. Opvallend is dat ondanks het gebrek aan transparantie van deze begrotingsnorm, onder andere over het te verwachten overheidsbeleid, het cyclisch neutrale begrotingssaldo gedurende de jaren zestig en zeventig met succes werd geïmplementeerd in West-Duitsland.²

4.2.10 Het stoppen van het sneeuwbaaleffect

Ondanks het grote belang van deze begrotingsnorm in de Belgische geschiedenis is ook deze norm niet zonder kritiek gebleven. Zo zijn er enkele problemen die een effectieve uitvoering ervan sterk belemmerden.

Het grootste probleem bij het proberen te stoppen van de rentesneeuwbal was dat de instrumenten voor het nastreven van deze begrotingsnorm niet altijd even gemakkelijk te hanteren waren. Zoals in hoofdstuk II al werd gesteld, zijn er drie parameters die een invloed op het

¹ Goudswaard, K.P. (1995), Book Reviews The Budgetary Rules of the Central Government, *De Economist*, 143, 406

² Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 255

sneeuwbaaleffect van de rentelasten (de ijzeren driehoek) uitoefenen. Het probleem is echter dat slechts één parameter daarvan echt bruikbaar is om het doel te bereiken. Zo zijn de rente- en groeivoeten vrijwel niet te beïnvloeden door beleidsvoerders. Zij zullen zich dan ook op besparingen op de overheidsuitgaven of belastingverhogingen moeten beroepen om een voldoende hoog primair saldo te bekomen. Ook de keuze tussen die twee opties is niet zonder betekenis.¹

Tevens vereist de berekening van de stabilisatievoorwaarde uit hoofdstuk II, net zoals bij de voorgaande begrotingsnormen, dat een aantal parameters bepaald dienen te worden. Zo moeten de rente- en groeivoet bepaald worden. Daarbij kunnen echter een aantal onduidelijkheden rijzen die het beleid kunnen bemoeilijken: dient men de gemiddelde rente op schulden of deze op nieuw uitgegeven schulden te gebruiken? Moet men de feitelijke of de verwachte economische groei hanteren?²

Toen er in de late jaren tachtig een einde kwam aan de Belgische rentesneeuwbal werden nog een aantal kritieken geformuleerd op de begrotingsdoelstelling om de rentesneeuwbal te stoppen:³

- De mechanisch-wiskundige aanpak van de sneeuwbalbenadering houdt geen rekening met de economische consequenties van de overheidsbestedingen en belastingontvangsten. Er kan dus niet met zekerheid gezegd worden dat het nastreven van de technische stabilisatievoorwaarde ook betekent dat de overheidsfinanciën economisch stabiel zullen zijn. Met economische stabiliteit wordt hier naar onder andere een voldoende grote solvabiliteit en het uitblijven van een ontwrichting van de kapitaalmarkten verwezen. Er wordt met andere woorden slechts naar een houdbare toestand en niet naar een optimum gezocht. Men bepaalt dus slechts de minimale saneringsinspanningen die vereist zijn en de relatie met de schuldgraad wordt genegeerd.
- Door anderzijds geen rekening te houden met de openbare investeringen die gepaard gaan met de overheidsschuld, wordt de last van de schuld voor het nageslacht uit het oog verloren.
- Stabiliteit is ook niet zomaar eenduidig te definiëren. Zo kan er in plaats van in verhouding tot het BBP ook gewerkt worden ten opzichte van bijvoorbeeld de belastingopbrengsten. Daarnaast is ook de uitsplitsing in het primair saldo en de rentelasten niet uniek. Andere mogelijkheden zijn evenwaardig, maar leiden eventueel tot strengere stabiliteitsvoorwaarden.
- Er wordt bij deze begrotingsnorm ook geen rekening gehouden met de inflatie die kan optreden, ondanks dat inflatie de rentelasten mogelijkerwijze – via de inflatiepremie – sneller zou kunnen doen toenemen dan de belastingontvangsten. Dat zou onaanvaardbaar

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 306

² Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 278

³ Ibidem: 281-283

zijn indien het tekort omvangrijk is. De theorie negeert deze invloed echter en stelt dat de rentesnieuwbal niet verder aangroeit.

- Indien men de stabilisatievoorwaarde in hoofdstuk II herneemt, valt ook op dat het toegestane primaire tekort afhankelijk is van de schuldgraad waarop beleidsvoerders de openbare financiën wensen te stabiliseren. Vanwege die verhouding hebben politici er baat bij om voor een zo hoog mogelijke schuldgraad te opteren, zodat de saneringen beperkt blijven en een groter primair tekort is toegestaan.
- Ondanks dat deze begrotingsnorm rekening houdt met de rentelasten, wordt er voorbij gegaan aan andere beleidsgevolgen zoals het koekoekseffect dat kan ontstaan zolang de rentesnieuwbal niet gestabiliseerd is en saneringen vereist zijn.
- Ten slotte wordt de rentesnieuwbalbenadering vaak enkel gezien in het licht van het doel om de instabiliteit van de openbare financiën te vermijden of op te lossen. Er dient echter ook aandacht besteed te worden aan het feit dat die financiële problemen het gevolg kunnen zijn van dieperliggende problemen betreffende de overheidsontvangsten en overheidsuitgaven.

4.2.11 De intertemporele budgetbeperking

De toepassing van de intertemporele budgetbeperking zou evenals de andere normen enige problemen met zich mee brengen. Ondanks dat dit criterium nooit in de praktijk werd toegepast, is het hoe dan ook aan de arbitraire bepaling van bepaalde vereiste waarden onderworpen. Zo is men voor de toepassing ervan namelijk afhankelijk van een prognose voor de gemiddelde rentevoeten overheen de n toekomstige periodes waarover men sommeert. Daarenboven is het gebruiken van de gemiddelde rentevoet overheen die periodes niet de beste optie. Zo zal er bij grote verschillen tussen de primaire saldo's op een verkeerde wijze verdisconteerd worden. Het is dan ook beter om voor elke van de n periodes afzonderlijk een rentevoet te bepalen. Dat maakt de toepassing echter omslachtig.

Er kan tevens kritiek geuit worden op de fundamentele redenering die de grondslag van de intertemporele budgetbeperking vormt. De onderliggende idee van de norm is namelijk dat een overheid geconfronteerd wordt met een intertemporele beperking waarbij de actuariële waarde van de som van de huidige uitstaande overheidsschuld en de toekomstige primaire begrotingssaldo's gelijk dient te zijn aan nul. In dat geval zou de overheid in staat zijn om haar schulden op lange termijn af te lossen. De kans dat landen ooit zullen terugkeren naar een schuldpositie met geen overheidsschuld lijkt evenwel weinig realistisch. Indien er wel van die veronderstelling wordt uitgegaan, dan zal dat slechts op een buitengewoon lange termijn verwezenlijkt worden, waardoor de beleidsvoerders van vandaag weinig oor naar deze maatstaf zullen hebben. De opmerking uit

het vorige hoofdstuk dat deze norm op verschillende schuld niveaus gehanteerd kan worden, dient dan ook zeker in het achterhoofd gehouden te worden bij de toepassing ervan. Welk schuld niveau als optimaal zal worden gekozen, leidt op haar beurt tot de nodige problemen.

4.2.12 De functionele openbare financiën

Tot op heden werd het begrotingsbeleid van de functionele openbare financiën nog niet in de praktijk gehanteerd. Een dergelijke fine tuning is namelijk niet zo eenvoudig te realiseren. Eerst en vooral vereist de begrotingsnorm dappere en bekwame politici, aangezien men met deze begrotingsnorm een heel andere weg inslaat.¹ Terwijl de voorgaande normen zich concentreerden op begrotingspolitieke aspecten zoals de belastingontvangsten en overheidsuitgaven, ligt de nadruk hier veeleer op de economische doelstellingen. Dat leidt tot een tweede struikelblok. In tegenstelling tot de beïnvloeding van de overheidsbegroting, loopt de impact op het economische verloop enige vertraging op. Die vertraging zorgt ervoor dat de begrotingsnormering moeilijker te timen is en dus de flexibiliteit vermindert.²

De functionele openbare financiën concentreren zich op het stabiliseren van de prijzen en tewerkstelling. Beleidsvoerders worden ertoe aangezet om begrotingsoverschotten op te lopen om de inflatoire druk tegen te gaan, terwijl begrotingstekorten aangewezen zouden zijn indien er zich werkloosheid voordoet. De economische theorie suggereert echter dat inflatie zich kan voordoen vooraleer volledige tewerkstelling bereikt is. In een dergelijke situatie zou de norm van de functionele openbare financiën onvoldoende richting bieden aan beleidsvoerders.³

Door het ondergeschikte belang van het begrotingstekort ten opzichte van de macro-economische doelstellingen kent de begrotingsnorm geen disciplinaire druk op het begrotingsbeleid. De ideeën van de functionele openbare financiën houden met andere woorden geen rekening met de beheersbaarheid van de openbare financiën. Dat kan gepast lijken indien de overheidsschuld van een land relatief laag is. Deze norm lijkt echter onwenselijk in landen zoals België die op hun hoede moeten zijn voor de schadelijke gevolgen van een hoge schuldgraad.

Voor de eventuele uitvoering van de functionele openbare financiën werden macro-economische modellen ontwikkeld. Die modellen zouden beleidsmakers moeten bijstaan bij het uittekenen van de begrotingspolitiek en de ex post evaluatie van het feitelijke beleid. Die modellen zijn echter niet zonder fout. Er bestaat, zoals bij elk model, een discrepantie tussen de modelmatige uitkomsten en

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 301

² Ibidem

³ Buchanan, J.M., & Wagner, R.E. (1977), *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press: 147-148

de huidige en toekomstige economische realiteit. De kennis over elke parameter en mogelijke (onverwachte) invloed zal daardoor nooit exact zijn.¹

Zoals in het voorgaande hoofdstuk werd aangehaald, lijkt deze normering dan ook weinig realistisch.

4.2.13 De pragmatische normering

Als laatste volgt een korte toelichting van de pragmatische begrotingsnormen, meer bepaald waarom deze normen nu juist buiten gebruik zijn geraakt.

Een algemeen geldende kritiek op deze begrotingsnormen is dat ze vrijwel allemaal enkel en alleen op de korte termijn zijn gericht. Daardoor wordt het uitdenken van een begrotingsbeleid voor meerdere jaren genegeerd, terwijl dat juist tot de aanvaardbaarheid van het beleid en het behoud van gezonde openbare financiën bijdraagt.

4.2.13.1 De reële nulgroei van de uitgaven of het inflatiestreefdoel

De eerste keer dat de norm van de reële nulgroei van de overheidsuitgaven verlaten werd, was niet zozeer het gevolg van tekortkomingen aan de norm, maar vanwege de turbulente politieke periode waar België aan het begin van de jaren tachtig mee te kampen had. Dat hield echter niet in dat de toepassing van de norm zelf zonder problemen was.

De begrotingsnorm heeft betrekking op de niet-crisisgebonden uitgaven. Om de norm dus toe te passen, dient men te definiëren wat crisisgebonden uitgaven dan wel juist inhouden. Dat zal echter tot problemen en discussies leiden. Zo zal elke politicus, in overeenstemming met de Public Choice school, voor eigen parochie preken. Ieder zal namelijk van mening zijn dat zijn begrotingsuitgaven een invloed van een eventuele crisis ondergaan en dus verhoogd dienen te worden.²

Ondanks dat het inflatiestreefdoel gezien kan worden als een sanering door middel van het vastpinnen van de overheidsuitgaven (exclusief rentelasten), garandeert dat niet dat er zich ook de

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 301

² Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 272-273

noodzakelijke herschikkingen van de overheidsuitgaven zullen voltrekken. Terwijl dat er juist voor zou moeten zorgen dat toekomstige problemen en de bijbehorende saneringen vermeden worden.¹

Een ander nadeel van deze methode die tot problemen kan leiden, is het feit dat de rentelasten volgens deze begrotingsnorm volledig buiten de controle van de beleidsvoerders vallen. Door op die wijze te redeneren, verergert men juist de toekomstige situatie. Indien men de rentelasten beschouwt als een onvermijdelijke kost die automatisch het begrotingstekort verhoogt, dan zullen de huidige rentelasten op hun beurt de overheidsschuld doen toenemen waardoor bijgevolg ook de toekomstige rentelasten toenemen. Om die vicieuze cirkel te voorkomen, dient men ter compensatie van de huidige rentelasten extra besparingen door te voeren. Het is namelijk onverantwoord om de rentelasten te negeren omwille van het gebrek aan kortetermijninvloed die er op uitgeoefend kan worden.²

Finaal valt ook op dat deze begrotingsnorm haaks staat ten opzichte van het keynesiaanse beleid. In geval van de reële nulgroei zal de overheid bijvoorbeeld meer gaan uitgeven bij een hogere nominale groei. Er wordt met andere woorden procyclisch te werk gegaan. Volgens de keynesiaanse visie zullen in geval van een hoogconjunctuur de overheidsuitgaven juist worden teruggeschroefd. Door de automatische stabilisatoren vindt er overigens hoe dan ook een dergelijke keynesiaanse impuls plaats. Zo zullen bij een dalende groei bijvoorbeeld de werkloosheidsvergoedingen toenemen. Die automatische effecten zullen het nastreven van de reële nulgroei van de uitgaven dan ook belemmeren. Er kan in het meest extreme geval zelfs gesteld worden dat een dergelijke begrotingspolitiek enkel haalbaar is in jaren met een relatief hoge economische groei, aangezien het begrotingstekort dan voldoende zal afnemen omwille van de toenemende ontvangsten.³

4.2.13.2 De stabilisatie van het tekort

Ook wat betreft de begrotingsnorm ter stabilisatie van het tekort bestaan er aanzienlijke problemen die de toepassing ervan in het verleden hebben bemoeilijkt.

Het eerste gevaar dat men loopt bij het hanteren van dit stabilisatiedoel is dat men het begrotingstekort van het voorgaande begrotingsjaar als een minimum gaat beschouwen. In dat geval zullen beleidsvoerders uiteraard weinig geneigd zijn om het begrotingstekort in de huidige periode verder terug te dringen dan dat 'minimum' en blijven de eventueel noodzakelijke

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 274

² Ibidem

³ Ibidem

saneringen uit. Deze norm is dus enkel aan te raden indien men vertrekt van een aanvaardbaar tekort en men verwacht dat de tekorten in de toekomst zullen toenemen.¹ Indien het tekort terug moet dalen zoals vandaag, is deze norm echter geen optie.

Daarenboven is er vrijwel geen sanctie verbonden aan het niet naleven van de norm. Het niet naleven van de norm werkt zelfs belonend. Indien men het tekort stabiliseert, zal men ook de toekomstige overheidsuitgaven beperken. Indien men daarentegen het tekort laat oplopen, zullen toekomstige besparingen beperkt blijven. Bovendien zal men een kleinere beperking van het begrotingstekort boven een grotere terugdringing verkiezen aangezien de daling van het tekort synoniem staat voor een fractie van de uitgavencapaciteit die voorgoed verloren gaat.²

Er kan dus geconcludeerd worden dat het handhaven van deze begrotingnorm in strijd is met de eigenbelangen van beleidsvoerders, waardoor een optimale handhaving vanuit praktisch oogpunt onwaarschijnlijk is. Bovendien is de norm ook zeer kortzichtig door haar jaarlijkse aanpak.

4.2.13.3 Het Europese gemiddelde

Zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk werd deze begrotingsnorm ingevoerd in een poging om toch maar een norm te hanteren als gevolg van een soort van paniecreactie nadat alle andere richtsnoeren hun geloofwaardigheid hadden verloren. Van begin af aan werd deze norm dus niet gedreven door de ambitie vereist om de doelstellingen waar te maken en ze was dan ook bij voorbaat gedoemd om te falen.³

Verder kan er ook gesteld worden dat de eigenlijke cijfermatige norm op zich weinig waarde had en dus tot het verval van het Europese gemiddelde als streefdoel heeft bijgedragen. Zo werd het 7%-doel berekend als het ongewogen gemiddelde van de Europese landen. Die groep landen bestond daarenboven voornamelijk uit twee kampen: enerzijds de landen met een relatief laag tekort zoals West-Duitsland en anderzijds de landen met vrij hoge tekorten, waaronder België. Daardoor was de gemiddelde waarde die daaruit werd berekend relatief weinigzeggend. Vanuit statistisch standpunt had men België ook uit de basis voor de berekening van het gemiddelde moeten laten. Het gebrek aan geschiktheid van de norm werd overigens nog verder in de hand gewerkt door de definitieverschillen tussen de verschillende landen.⁴

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 280

² Ibidem

³ Ibidem: 276

⁴ Ibidem: 276

Ten slotte werd de wil om het gemiddelde na te leven verder ondermijnd vanuit een andere invalshoek. Door het gemiddelde – dat tussen de twee kampen in lag – te hanteren, duidde dat erop dat een land met een hoog begrotingstekort, zoals België, niet in staat zou zijn om het niveau van een land als West-Duitsland te bereiken.¹

4.2.13.4 *De Duisenbergnorm*

Ondanks dat het opleggen van een begrotingsnorm om de belastingdruk binnen de perken te houden sociaal wenselijk kan zijn, is een norm die enkel betrekking heeft op de ontvangstenzijde uiteraard van nature beperkt in haar effectiviteit. Een dergelijke niveaunorm dient dan ook best aangevuld te worden met een norm die rekening houdt met de andere zijde van de begrotingspolitiek, de overheidsuitgaven. Anderzijds is ook deze niveaunorm op de zeer korte termijn gericht.

De historische oorzaak voor het feit dat de Nederlandse regering deze begrotingsnorm liet varen, dient echter elders gezocht te worden. Zo stapte de Nederlandse regering af van de toepassing ervan omdat ze niet in staat was de door haar op voorhand bepaalde onderliggende doelstelling aangaande de werkloosheid te verwezenlijken.²

4.2.13.5 *Het vermogensbeginsel*

Het vermogensbeginsel werd in Nederland in de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog gehanteerd. De toepassing ervan verliep echter niet even duidelijk. Zo werden een aantal uitzonderingen toegestaan die de transparantie van de norm belemmerden. Een eerste mogelijke uitzondering waren de vermogensoverdrachten die, evenals bij de gouden regel, onder het productiviteitsbeginsel vallen. Een voorbeeld daarvan waren de oorlogsschadevergoedingen aan het bedrijfsleven die door overheidsschuld gefinancierd werden. Een andere mogelijke uitzondering waren vermogensoverdrachten op basis van conjuncturele invloeden. Daarbij was het uiteraard een probleem om te oordelen welke impulsen daaronder vielen en welke niet toegestaan werden. Om dat op te lossen, werd een beroep gedaan op een conjuncturele begrotingsnorm.³

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *Financieel Economische Tijd*: 276

² De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, *Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels"*, Documentatieblad Ministerie van Financiën, 2, 112

³ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 9

4.3 De vereisten voor een effectieve begrotingsnorm

Daar men dient te leren uit zijn fouten, is het verstandig om aan het einde van dit hoofdstuk een overzicht te bieden van een aantal vereisten waaraan een alternatieve begrotingsnorm zou moeten voldoen om de gewenste doelen zo goed mogelijk te bereiken. Het zal echter vrijwel onmogelijk zijn een begrotingsnorm te vinden die aan elk van de hieronder weergegeven voorwaarden voldoet. Er wordt echter aangeraden om naar een zo volledig mogelijke toepassing van de vereisten te streven om op die wijze de waarde die de norm toevoegt aan het begrotingsbeleid te optimaliseren.

Bij de opsomming van de vereisten wordt er een onderscheid gemaakt tussen een aantal fundamentele vereisten (4.3.1), de vereisten die louter van economisch belang zijn (4.3.2) en deze die betrekking hebben op het politieke niveau (4.3.3). Ondanks dat deze masterproef betrekking heeft op een economische analyse van de mogelijke begrotingsnormen biedt het toch een meerwaarde om ook kort de politieke vereisten te vermelden. Het heeft uiteindelijk weinig nut om een economisch hoogstaande norm te introduceren indien die politiek niet verwezenlijkbaar is.

De vereisten voor een effectieve begrotingsnorm kennen een duidelijke parallel met de SMART-richtlijn voor betere regulering. Die kan eveneens gehanteerd worden bij het uitwerken van een alternatieve begrotingsnorm. De richtlijn beoogt namelijk specifieke, meetbare, aanvaardbare, realistische en tijdgebonden regulering.

4.3.1 De fundamentele vereisten

In het verleden werden al een aantal fundamentele kenmerken van een effectieve begrotingsnorm geformuleerd. Het zijn enkele eenvoudige vereisten die weinig uitleg behoeven. De vereisten in kwestie luiden als volgt:^{1 2}

- De begrotingsnorm dient *duidelijk gedefinieerd* en omlijnd te zijn. De verschillende tekort- of schuldnormen, alsook de procedures bij overtreding moeten duidelijk omschreven worden.
- De begrotingsnorm dient *adequaat* te zijn om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken.

¹ Verde, A. (2006), The Old and the New Stability and Growth Pact along with the Main Proposals for Its Reform: An Assessment, *Transition Studies Review*, 13, 476-477

² Alves, R.H., & Afonso, O. (2007), The "New" Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?, *Intereconomics*, 42, 221

- Begrotingsnormen dienen onderling *consistent* te zijn, alsook consistent met andere economische beleiden en de bredere supranationale beleiden en budgettaire beperkingen.
- Verder dient de begrotingsnorm over voldoende *flexibiliteit* te beschikken. Met andere woorden, de norm dient voldoende ruimte te bieden om op exogene schokken te kunnen reageren.
- De begrotingsnorm moet uiteraard ook daadwerkelijk geïmplementeerd en opgevolgd worden. Die *uitvoerbaarheid* kan bij wet vastgelegd worden. De haalbaarheid van de begrotingsnorm dient daarbij voldoende geloofwaardig te zijn.
- Ten slotte dient de norm ook het *bestuur ten goede* te *komen* door het verzekeren van betrouwbare economische data en prognoses.

4.3.2 De economische vereisten

De voornaamste economische vereisten voor een begrotingsnorm, die dient bij te dragen tot het bereiken en behouden van gezonde openbare financiën, worden hieronder kort toegelicht. Ze worden niet meer ten gronde behandeld, aangezien ze werden afgeleid uit de boven behandelde theorie.

4.3.2.1 Een theoretische onderbouwing

Een essentiële vereiste voor een adequate begrotingsnorm is dat die gebaseerd is op een solide theorie aangaande de economische dynamica en bijdraagt tot de realisatie van de fundamentele economische doelstellingen.¹ Op die wijze komt de norm niet ter discussie te staan aangezien ze op een logische wijze uit de beoogde doelstelling en de economische theorie voortvloeit.² De vereiste voor een voldoende economisch theoretische onderbouwing impliceert dus ook dat een begrotingsnorm met een arbitrair karakter niet als optimaal beschouwd kan worden.

Het spreekt voor zich dat er daarbij rekening dient gehouden te worden met de solvabiliteit van de staat. Indien die onvoldoende zou worden en de staat alle verdere krediet ontzegd wordt, zal een begrotingsnorm immers onvoldoende zijn.

¹ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 280

² Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 116

4.3.2.2 Een norm ruimer dan het begrotingssaldo

De begrotingsnorm dient, zoals al eerder in dit hoofdstuk werd aangehaald, niet alleen op het begrotingssaldo gebaseerd te zijn. Ook de overheidsuitgaven en belastingontvangsten die daaraan ten grondslag liggen, dienen mee in overweging genomen te worden. Dat zou averechtse gevolgen op de onderliggende componenten van een begrensde algemene doelstelling moeten voorkomen.

Sommige auteurs gaan nog een stap verder door te stellen dat de minst kostelijke en meest effectieve begrotingsnormen die normen zijn die rechtstreeks betrekking hebben op de mate waarin de overheidsuitgaven toenemen.¹ Dat benadrukt des te meer de vereiste om niet enkel de aandacht op het saldo van het geheel maar ook op de onderliggende componenten te vestigen.

4.3.2.3 Een middellangetermijnvisie

Het gevoerde begrotingsbeleid mag niet op een reeks van opeenvolgende kortetermijnprogramma's uitdraaien. Vele ingrepen hebben immers een invloed op de langere termijn die op die wijze genegeerd zal worden. Door begrotingsnormen niet tot de korte termijn te beperken, maar naar de middellange termijn uit te breiden, worden beleidsmakers verplicht om een structureel houdbaar beleid op basis van prognoses uit te stippelen. Op die wijze dienen ze rekening te houden met de effecten op langere termijn van korte termijn ingrepen, kunnen toekomstige gebeurtenissen beter geanticipeerd worden en wordt het gevoerde beleid beter voorspelbaar, wat het vertrouwen van het publiek vergroot.

Naast het feit dat een begrotingsnorm voor de middellange termijn een beter beeld geeft van de impact van het beleid op langere termijn, ontmoedigt het ook de manipulatie van de timing van kosten en opbrengsten om het ontlenen doorheen de tijd te verschuiven.²

Een te kort tijdsbestek biedt daarentegen de mogelijkheid om kosten te verschuiven naar toekomstige periodes die nog niet in rekening worden genomen door de begrotingsnorm. Daardoor wordt de duurzaamheid van het beleid in het gedrang gebracht. Een te lang tijdsbestek omvat dan weer jaren waarvoor de huidige maatregelen geen betekenis hebben.³ Dat laatste zal de focus van beleidsmakers op de periodes die er daadwerkelijk toe doen verminderen en de effectiviteit van de begrotingsnorm dus niet ten goede komen.

¹ Dothan, M., & Thompson, F. (2009), A better budget rule, *Journal of Policy Analysis and Management*, 28, 463

² Auerbach, A.J. (2006), Budget windows, sunsets, and fiscal control, *Journal of Public Economics*, 90, 88

³ Ibidem

Idealiter dient de begrotingsnorm de jaren minder zwaar te laten doorwegen naarmate ze verder in de toekomst liggen. Dat zou een weerspiegeling moeten bieden van de mogelijkheid dat de voorgenomen toekomstige maatregelen niet noodzakelijk in realiteit omgezet zullen worden.¹

Ten slotte kan er in extremis gebruik gemaakt worden van een begrotingssaldo waarbij de impact van alle kortetermijnmaatregelen die geen langetermijneffect hebben, worden uitgezuiverd. Dat zou een beter beeld geven van het begrotingssaldo dat betrekking heeft op de situatie van het land op de langere termijn. Zo heeft een tijdelijke belastingheffing bijvoorbeeld slechts een effect op het begrotingssaldo op korte termijn. Een zodanig gecorrigeerde maatstaf kan wenselijk zijn om een beter beeld te bekomen op de toekomst van het begrotingsbeleid, maar is in de praktijk vaak moeilijk te berekenen.²

4.3.2.4 Een relatieve maatstaf

Als gevolg van de vorige vereiste wil men de prestaties van de begrotingspolitiek dus niet enkel op een bepaald moment in de tijd kunnen evalueren, maar ook kunnen vergelijken doorheen de tijd en tussen landen. Daarom kan er best, naast de beschikbare absolute maatstaven, ook een relatieve maatstaf gehanteerd worden. Daarbij is het vergelijken ten opzichte van het BBP gebruikelijk. Het BBP als noemer heeft namelijk als voordeel dat dit algemeen aanvaard is en relatief gemakkelijk te interpreteren is. De toepassing ervan heeft dan ook een streepje voor op mogelijke andere noemers, zoals de overheidsuitgaven. Tevens wordt er op die wijze op een correcte manier met de groei van de economie rekening gehouden.

4.3.2.5 Een adequaat inzicht in conjuncturele invloeden

Zoals duidelijk werd gemaakt in het voorgaande hoofdstuk is het standaard begrotingssaldo als maatstaf ontoereikend voor het uittekenen en de beoordeling van het begrotingsbeleid. Naast de impact van het Haavelmo-effect, wordt budgettaire orthodoxie bijvoorbeeld minder gepast geacht wanneer een land zich in een recessie bevindt. De voorkeur gaat er dan ook naar uit om naast de rudimentaire beoordeling op basis van het feitelijke begrotingssaldo ook een maatstaf in overweging te nemen die rekening houdt met de conjuncturele invloeden. Zo kan het budgettaire beleid objectief beoordeeld worden ongeacht de werking van de automatische stabilisatoren.

¹ Auerbach, A.J. (2006), Budget windows, sunsets, and fiscal control, *Journal of Public Economics*, 90, 100

² Tanzi, V. (1993), Fiscal Deficit Measurement: Basic Issues, 19. In Blejer, M.I., & Cheasty, A. (Eds.), *How To Measure the Fiscal Deficit* (pp. 13-20), Washington D.C.: International Monetary Fund

Welk beleid wenselijk wordt geacht, is afhankelijk van de norm zelf. Enige flexibiliteit kan bereikt worden door de mogelijkheid in te lassen om in een laagconjunctuur een begrotingstekort op te lopen dat in een hoogconjunctuur dient gecompenseerd te worden. Die eerste oplossing is een afspiegeling van het cyclische begrotingsevenwicht en wordt dan ook geteisterd door dezelfde nadelen. Er kan anderzijds ook gewerkt worden met normen die bepaalde procentuele tekorten toestaan in geval van exogene schokken, zoals bij het Verdrag van Maastricht. Daarbij kan dan geopteerd worden om enkel de werking van de automatische stabilisatoren of zowel de endogene werking van de stabilisatoren als de discretionaire ingrepen toe te staan.¹ De keuze van deze maatstaf is afhankelijk van de doelstellingen. De literatuur benadrukt dat de automatische stabilisatoren vrij moeten kunnen spelen. Een begrotingsnorm die daarentegen aanleiding zou geven tot een versterking van de conjunctuurcycli zou niet wenselijk zijn. Het verplichten van belastingverhogingen en uitgavenbeperkingen in een recessie enkel en alleen om aan de vooropgestelde norm te voldoen, is dan ook af te raden.²

4.3.2.6 Een correctie voor de inflatie

Ondanks dat de oprichting van de EMU de nadelige gevolgen van de inflatie heeft beperkt, zou het misleidend zijn om een begrotingssaldo te berekenen door gebruik te maken van de nominale rentelasten en om het saldo niet voor de inflatie te corrigeren (zie supra). Dat zal zeker het geval zijn indien men de resultaten wil vergelijken in de tijd en tegen die van andere landen wil afzetten.³

4.3.2.7 Een contextafhankelijke benadering

Ten slotte lijkt het bij een supranationale norm geschikt om rekening te houden met de context waarin de begrotingsnorm tot uiting komt. Zo zullen de initiële posities van de landen onderling verschillen. Een positief begrotingssaldo is evenwel wenselijker in geval van een hoge schuldgraad dan bij een relatief acceptabele schuldgraad. Door landen met een lage schuldgraad meer vrijheid te bieden, wordt een afbouw van de schuldgraad gestimuleerd (zie infra). Een ander voorbeeld is een economische laagconjunctuur.

¹ Kopits, G. (2001), *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, IMF Working Paper, 145, 11

² Buiters, W. (2003), *Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U*, Oxford Review of Economic Policy, 19, 89

³ Buiters, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), *Maastricht's fiscal rules*, Economic Policy, 16, 74

4.3.3 De politieke vereisten

4.3.3.1 De continuïteit van het bestuur

Vanwege de middellangetermijnvereiste is logischerwijs ook voldoende continuïteit van het bestuur vereist om de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen geloofwaardig te doen overkomen en ze daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken. Zo toonde de Belgische geschiedenis duidelijk aan dat kort opeenvolgende regeringswissels een consistent begrotingsbeleid bemoeilijken (zie supra).

4.3.3.2 De transparantie, simpliciteit en ondubbelzinnigheid

Transparantie draagt, door middel van het toegenomen vertrouwen, bij tot het succes het gevoerde budgettaire beleid. De nood aan voldoende transparantie neemt toe indien men begrotingsnormen oplegt. Zo kunnen er procedures ontstaan om formeel, maar niet in feite, aan de vooropgestelde criteria te voldoen.¹

Een ander aspect dat daarmee samenhangt en vitaal is voor een effectieve toepassing van een begrotingsnorm is haar eenvoud. De meerderheid van de deelnemers aan de discussies over de begroting zijn immers geen specialisten ter zake met een diepgaande macro-economische kennis, daarom dient zowel de berekening, de interpretatie, als de redenering achter de begrotingsnorm voldoende simpel te zijn. Complexiteit maakt de norm namelijk moeilijk hanteerbaar, onoverzichtelijk wat betreft de mogelijke impact van beleidsmaatregelen en vooral moeilijk controleerbaar.²

Om ten slotte te voorkomen dat belanghebbenden zullen pleiten voor meer middelen door de 'juiste' interpretatie van de begrotingsnorm toe te passen en de norm ten gevolge van die leemtes omzeild kan worden, moet ervoor gezorgd worden dat het criterium van de normering ondubbelzinnig bepaald wordt.³

¹ Kopits, G. (2001), *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, IMF Working Paper, 145, 15

² Stevers, Th. A. (1993), *De begrotingsnorm van het rijk*, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 117-123

³ Ibidem

4.3.3.3 De sancties

De gevolgen voor de politieke reputatie in een democratische omgeving waarin regeringen van een verschillende politieke strekking elkaar geregeld afwisselen, zouden voldoende kunnen zijn om beleidsmakers te overtuigen om aan de begrotingsnormen te voldoen. Dat verandert echter indien de onzekerheid in de omgeving dermate toeneemt dat die onzekerheid als verantwoording voor afwijkingen kan worden aangewend en een dergelijke automatische discipline verloren gaat. Daardoor ontstaat de nood aan mechanismen die, zoals bij het Verdrag van Maastricht, belast zijn met het toezicht op de naleving van de begrotingsnormen. Die instituties dienen daarenboven ook de normen consistent te interpreteren en de nodige sancties op te leggen.^{1 2} Voldoende drastische sancties zouden nodig zijn om te voorkomen dat de begrotingsnormen te laks worden opgevat.

Er dient echter opgemerkt te worden dat sancties niet noodzakelijk verzekeren dat aan de budgettaire vereisten voldaan zal worden. Wat ze wel verzekeren is dat er straffen zullen worden opgelegd indien er niet aan voldaan wordt. Het klinkt dan ook logisch indien er geijverd wordt naar sancties die de moeite lonen om te vermijden, zoals in het geval van het Verdrag van Maastricht, en die via proactieve procedures het naleven van de normen ondersteunen. Dergelijke sancties zijn in de praktijk echter moeilijker te vinden.

Een soepele begrotingsnorm waarbij de overheid financiële steun krijgt in geval van een begrotingstekort wordt in de literatuur meestal afgewezen. Een dergelijke norm ontstaat bijvoorbeeld indien het gebruikelijk is dat de centrale overheid de regionale overheid bijspringt om het gat in de regionale begroting te dichten. Een dergelijke soepele norm wordt als ineffectief beschouwd omdat de overheid weinig gedreven zal zijn om inspanningen te verrichten om aan de norm te voldoen. Overinvesteringen kunnen het gevolg zijn. Maar een zeer strikte begrotingsnorm opleggen is ook niet altijd optimaal. Zo zullen er meer inspanningen geleverd worden om de norm niet te overschrijden, maar dat zal op haar beurt ten koste gaan van sociaal wenselijke investeringen die vanuit een financieel standpunt onvoldoende renderen.³ Anderzijds kan het procyclische effecten in de hand werken (zie supra).

4.3.3.4 Een politiek draagvlak

Daar België een democratie is, bepalen de kiezers onrechtstreeks via verkiezingen welke norm gehanteerd zal worden. Zo zullen politici eerder geneigd zijn om de norm te laten vallen indien die

¹ Buitier, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 85-86

² Dothan, M., & Thompson, F. (2009), A better budget rule, *Journal of Policy Analysis and Management*, 28, 473

³ Besfamille, M., & Lockwood, B. (2008), Bailouts in Federations: Is a Hard Budget Constraint Always Best?, *International Economic Review*, 49, 577-579

minder verankerd is in de ideologie van de politieke aanhang. Indien de norm echter wel verankerd is in de ideologie van de achterban, zal men die minder snel laten varen omwille van het stemmenverlies dat daarmee gepaard zal gaan. Daarom is een voldoende groot politiek draagvlak voor de norm en haar ratio vereist om de naleving van de norm zeker te stellen.¹

Hoe goed de norm ook op de heersende ideologie van de politieke aanhang inspeelt, ze zal nooit gerealiseerd worden indien de kwantitatieve uitwerking ervan niet op politiek niveau aanvaard wordt. Tegen iedere beperking zal weerstand ontstaan, voornamelijk door de groep die er het hardst door wordt getroffen – bijvoorbeeld door een toename van de belastingdruk of een afname van de voorziening van publieke goederen. In de mate dat het haar eigen kiezers betreft, zijn dus alle politieke partijen conservatief. Om een politiek aanvaardbare begrotingsnorm te vinden, dient het politieke apparaat de voor- en nadelen af te wegen. Opgelegde beperkingen worden vooral als onaanvaardbaar gezien indien ze plotseling optreden, groot van omvang zijn of gedurende een lange periode van toepassing zijn.²

4.4 Een overzicht

Uit de bovenstaande analyse blijkt dus dat de toepassing van budgettaire beperkingen in het verleden niet zonder problemen verliep. Het werd dan ook nuttig geacht om een aantal vereisten voor een effectieve norm te formuleren die een houvast kunnen bieden voor een doeltreffendere toepassing ervan in de toekomst. Aangezien het vrijwel onmogelijk is om aan alle voorwaarden te voldoen, blijft er enige vrijheid bestaan. Op basis daarvan kunnen beleidsvoerders een eigen gewicht aan elk van de vereisten toekennen. Tabel 4.1 vat de vereisten ter afsluiting overzichtelijk samen.

¹ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 129-130

² Ibidem: 131-132

Tabel 4.1: De vereisten voor een effectieve begrotingsnorm

<p>De fundamentele vereisten:</p> <ul style="list-style-type: none">○ Duidelijk gedefinieerd○ Adequaat voor de doelstellingen○ Consistent○ Flexibel○ Uitvoerbaar○ Bestuur ten goede komend <p>De economische vereisten:</p> <ul style="list-style-type: none">○ Theoretische onderbouwing○ Ruimer dan het begrotingsaldo○ Middellangetermijnvisie○ Relatieve maatstaf○ Rekening houden met conjuncturele invloeden○ Gecorrigeerd voor de inflatie○ Contextafhankelijk <p>De politieke vereisten:</p> <ul style="list-style-type: none">○ Continuïteit van bestuur○ Transparant, simpel en ondubbelzinnig○ Sancties○ Politiek draagvlak

Bron: eigen analyse

Om ten slotte deze en de voorgaande deelvraag af te ronden wordt er in Tabel 4.2 een bondig overzicht gegeven van de besproken historische begrotingsnormen, de toepassing ervan en de voornaamste voor- en nadelen van elke norm.

Tabel 4.2: Overzicht van de begrotingsnormen

Norm	Definitie	Toepassing	Voordelen	Nadelen
Balanced budget rule	Volledig sluitende begroting, m.a.w. de ontvangsten zijn gelijk aan de uitgaven.	Heersende gedachte van de klassieken (het einde van 18 ^e en begin 19 ^e eeuw)	<ul style="list-style-type: none"> - Streeft strikte budgettaire discipline na - Schuld op lange termijn constant 	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilisatiebeleid uitgesloten, zelfs procyclisch - Rendabele investeringen o.b.v. schuld zijn uitgesloten
De gouden regel van het jaarlijks begrotingsevenwicht	De lopende uitgaven dienen volledig gedekt te worden met de lopende inkomsten, terwijl schuld-financiering is toegestaan voor investeringsuitgaven.	Heersende gedachte van de neoklassieken (tweede helft 19 ^e eeuw tot aan de depressie van de jaren 1930); België (tot 1975); nog altijd in gebruik in Duitsland en het VK	<ul style="list-style-type: none"> - Streeft strikte budgettaire discipline na - Moedigt investeringen aan - Schuld op lange termijn constant - Stabilisatiebeleid o.b.v. investeringen mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Houdt geen rekening met inflatie - Impliceert niet noodzakelijk groei op lange termijn - Wat is een investering? Welke zijn haar opbrengsten? Wat is de discontovoet?
Het keynesiaanse gedachtegoed	Een anticyclisch beleid wordt verkozen boven het aanhouden van een begroting in evenwicht. Overheidstekorten vormen dus geen probleem en zijn wenselijk om onderbesteding op te vangen.	Wereldwijd na de depressie van de jaren '30 van de vorige eeuw	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheid tot stabilisatiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Neiging tot onnodige uitgaven - Gebrek aan disciplineren tijdens hoogconjunctuur - Beperkingen indien hoge overheidsschuld - Afhankelijk van onzekere conjuncturele prognoses - Negatieve ervaringen
Het cyclisch begrotingsevenwicht	Er wordt gestreefd naar een gezamenlijk begrotingsevenwicht over de volledige conjunctuurcyclus.	Zweden (1937-1950); Belgisch Permanent Egalisatiefonds (1959-1962)	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheid tot stabilisatiebeleid - Budgettaire discipline op langere termijn - Schuld constant over conjunctuurcyclus 	<ul style="list-style-type: none"> - Conjunctuurcycli meestal niet symmetrisch - Gebrek aan neerwaartse flexibiliteit van de overheidsuitgaven

De normen m.b.t. de bron van de middelen	Uitspraak over de wenselijkheid van het tekort o.b.v. de bron van de middelen.		<ul style="list-style-type: none"> - Streeft naar evenwicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Theoretische basis loopt mank door corrigerende werking van de rentevoeten
Les Repères Budgetaires Structurels	Geen expliciete kwantitatieve norm, maar beoogt indicatief begrotingsplan op middellange termijn.	Uitgedacht op EEG-niveau (1975-1978), maar nooit toegepast	<ul style="list-style-type: none"> - Begin van het Europese middellangetermijndenken (m.a.w. structurele inzichten) - Relatieve maatstaf 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen expliciete begrotingsnorm - Beperkte disciplinaire werking - Glijdende horizon schaadt transparantie en geloofwaardigheid
Het Verdrag van Maastricht	Het jaarlijks begrotings-tekort mag niet hoger zijn dan 3 procent van het BBP en de totale overheidsschuld mat niet meer dan 60 procent van het BBP bedragen.	Kandidaat-lidstaten EMU (1992-1998)	<ul style="list-style-type: none"> - Zowel tekort- als schuldnorm - Relatieve maatstaven - Sterke disciplinaire werking 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrair gekozen normen - Soepele toepassing - Stabilisatiebeleid beperkt of volledig onmogelijk - Verband met schuld onvoldoende efficiënt
Het Stabyliteits- en Groeipact	Idem.	Alle EU-landen (1999-heden)	<ul style="list-style-type: none"> - Zowel tekort- als schuldnorm - Relatieve maatstaven - Bijkomende nadruk op middellange termijn - (Beperkt) voordeel voor landen met lage schuldgraad - Contextafhankelijk (bv. duur van een recessie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrair gekozen normen - Zeer soepele toepassing die o.a. transparantie schaadt - Stabilisatiebeleid beperkt of volledig onmogelijk - Verband met schuld onvoldoende efficiënt - Lange en discretionaire procedure voor sancties - Procyclisch effect van geldboetes - Twijfels over de nood aan supranationaal systeem

<p>Het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling</p>	<p>Maatstaf voor het budgettaire beleid waarbij de conjuncturele effecten (werkelijke vs. volledige tewerkstelling) uitgezuiverd worden om een oordeel te vormen. Theoretisch wordt gestreefd naar $BSVT=0$, maar in praktijk leidt dit tot onhoudbare overheidsfinanciën.</p>	<p>VSA (begin jaren '60 van de vorige eeuw tot op heden)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gezuiverd van conjuncturele invloeden en is dus een maatstaf voor het stabilisatiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Verwarring over definitie en interpretatie van het criterium - Fiscal drag - Gebrek aan transparantie verhindert disciplinaire werking - $BSVT=0$ leidt niet noodzakelijk tot conjunctureel neutrale impact - Twijfels over wenselijkheid van de begrotingsnorm deden geloofwaardigheid afnemen
<p>De structurele budgetruimte</p>	<p>Bepaalt o.b.v. de verwachte evolutie van de inkomsten hoeveel de uitgaven op middellange termijn mogen toenemen.</p>	<p>Nederland (1960-1967; 1970-1976)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Budgettaire discipline op langere termijn - Overheidsbeslag wordt constant gehouden (dat verplicht ook om prioriteiten te stellen) - Gecorrigeerd voor inflatie - Leidt automatisch tot stabilisatiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrair karakter - Bij grote afwijking van de economische groei van de trendmatige groei kan budgetruimte onvoldoende zijn
<p>De trendmatige begrotingsnorm</p>	<p>Idem, maar o.b.v. historische gegevens en met een bijkomende correctiefactor m.b.t. het begrotingstekort.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Budgettaire discipline op langere termijn - Overheidsbeslag wordt onder controle gehouden - Gecorrigeerd voor inflatie - Extra correctiefactor waardoor trendmatig evenwicht nagestreefd wordt - Leidt automatisch tot stabilisatiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrair karakter - Bij grote afwijking van de economische groei van de trendmatige groei kan budgetruimte onvoldoende zijn - Vertekening op basis van historische gegevens

<p>Het cyclisch neutrale begrotingssaldo</p>	<p>Op lange termijn wordt een norm vooropgesteld die de trendmatige groei van de economie bij volledige tewerkstelling ondersteunt. Terwijl op korte termijn gewerkt wordt o.b.v. een budgetruimte die bij dat beleid aansluit.</p>	<p>West-Duitsland (jaren '70 van de vorige eeuw)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Budgettaire discipline op korte en langere termijn - Gezuiverd van conjuncturele invloeden - Overheidsbeslag wordt constant gehouden (dat verplicht ook om prioriteiten te stellen) - Budgettair beleid bepaald door gedrag van de private sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Discretionaire maatregelen zijn van ondergeschikt belang - Willekeur van bepaalde parameters - Gebrek aan transparantie dat de disciplinaire werking sterk ondermijnt - Op lange termijn analoge problemen zoals die bij het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling (CNBS=0 is onwenselijk)
<p>Het stoppen van het sneeuwbal-effect</p>	<p>Streeft ernaar een voldoende groot gedeelte van de rentelasten af te lossen d.m.v. ontvangsten en niet door het aangaan van additionele schulden. Beoogt m.a.w. een voldoende groot primair overschot om de rentesneeuwbal te stoppen.</p>	<p>België: als remedie tegen het sneeuwbal-effect in de periode 1977-1988 en 1990-1996</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Houdt rekening met de schulddynamica 	<ul style="list-style-type: none"> - Enkel van toepassing indien er daadwerkelijk een rentesneeuwbal is, anders slechts beperkt disciplinaire preventieve werking - Slechts één instrument van de ijzeren driehoek is bruikbaar - Houdt geen rekening met economische gevolgen - Houdt geen rekening met openbare investeringen - Houdt geen rekening met inflatie - Wat is stabiel? Hoe hoog mag schuld zijn?
<p>De intertemporele budgetbeperking</p>	<p>Analyseert of de overheid in de toekomst de last van haar schulden zal kunnen dragen d.m.v. verdisconting van de toekomstige primaire saldo's.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Analyseert de houdbaarheid van de schuld op lange termijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrair karakter van bepaalde parameters - Welk schuldpeil is optimaal? Is nul nog realistisch?

<p>De functionele openbare financiën</p>	<p>Stelt het budgettaire beleid in functie van de macro-economische doelstellingen prijsstabiliteit en volledige tewerkstelling. De macro-economische doelstellingen worden m.a.w. verkozen boven budgettaire discipline.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt gestreefd naar prijsstabiliteit en volledige tewerkstelling als hoofddoel 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkt politiek draagvlak vanwege extreem standpunt - Begrotingsevenwicht is van absoluut ondergeschikt belang en dus geen disciplinaire werking of oog voor de beheersbaarheid - Vertraging vooraleer impact op de economie - Tegenstrijdig indien tegelijk inflatie en onvolledige tewerkstelling - Discrepantie tussen model en realiteit
<p>De reële nulgroei van de uitgaven</p>	<p>De niet-crisisgebonden uitgaven (alle uitgaven exclusief de rentelasten en uitgaven verbonden aan de werkloosheid) mogen enkel stijgen met de inflatie, m.a.w. een nulgroei in reële termen.</p>	<p>België (einde van de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disciplinaire werking door begrenzing van de groei van de overheidsuitgaven 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op een jaarlijkse aanpak (m.a.w. korte termijn) - Welke uitgaven worden beperkt? Welke zijn crisisgebonden? - Rentelasten worden gezien als een onvermijdelijke kost - Stabilisatiebeleid is uitgesloten, zelfs procyclisch - Automatische stabilisatoren belemmeren het bereiken van de doelstelling

<p>De stabilisatie van het tekort</p>	<p>Stelt als streefdoel dat het begrotingstekort niet groter mag zijn dan in het voorgaande jaar.</p>	<p>België (einde van de jaren '80 van de vorige eeuw)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Behoud van eerder bereikte resultaten 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op een jaarlijkse aanpak (m.a.w. korte termijn) - Enkel toepasbaar indien vertrokken wordt van een aanvaardbaar tekort, anders onvoldoende sanering - Ondermijning van de disciplinaire werking door eventuele beloning van te hoog tekort
<p>Het Europese gemiddelde</p>	<p>Beoogt een begrotingstekort gelijk aan het Europese gemiddelde.</p>	<p>België (begin van de jaren '80 van de vorige eeuw)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comparatieve aanpak - Nadruk op binnenlandse financiering van het tekort - Wens van een constante schuldgraad 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op een jaarlijkse aanpak (m.a.w. korte termijn) - In het verleden niet gedreven door ambitie om eraan te voldoen - Norm was onvoldoende theoretisch onderbouwd - Negatieve connotatie
<p>De Duisenbergnorm</p>	<p>De collectieve lastendruk (de belastingen, sociale verzekeringspremies en niet-belastingontvangsten samen) mag per jaar niet meer dan één procent stijgen.</p>	<p>Nederland (1976-1977)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Belastingdruk wordt constant gehouden 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op een jaarlijkse aanpak (m.a.w. korte termijn) - Niet noodzakelijk een disciplinaire invloed op uitgaven en dus het begrotingstekort
<p>Het vermogensbeginsel</p>	<p>Streeft naar een constant vermogen van de overheid.</p>	<p>Nederland (na afloop van de Tweede Wereldoorlog)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constant houden van het overheidsvermogen bevordert kredietwaardigheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op een jaarlijkse aanpak (m.a.w. korte termijn) - Mogelijke uitzonderingen (bv. analogie met gouden regel) - Onduidelijkheid over mogelijkheid van een stabilisatiebeleid

Bron: eigen samenstelling

Hoofdstuk V: Aanpassingen of andere alternatieven

Vandaag de dag is het Belgische begrotingsbeleid aan het Stabiliteits- en Groeipact onderworpen. De mindere economische prestaties van het afgelopen jaar, ten gevolge van de crisis, hebben echter roet in het eten gegooid. De economische situatie is dusdanig verslechterd dat er internationaal een beroep moet worden gedaan op de uitzonderingsprocedures van het Pact en een aanzienlijke inspanning geleverd zal moeten worden om ook de komende jaren aan de normen te kunnen voldoen.

Een duidelijke illustratie van die problemen wordt geleverd door de kwantificering door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) van toekomstige begrotingssaldo's en overheidsschulden in de meest ontwikkelde G-20 landen, waaronder Frankrijk en Duitsland. Het basisscenario stelt dat die groep landen in 2010 gemiddeld een begrotingstekort van 8,4 procent van het BBP zal optekenen en haar gemiddelde overheidsschuld 106,4 procent van het BBP zal bedragen. Door het middellangetermijneffect van de economische terugval zullen de begrotingstekorten slechts geleidelijk aan terug afnemen (tot 4,4 procent in 2014) en zal de gemiddelde overheidsschuld van de landen in 2014 tot 114,1 procent van het BBP oplopen.¹ Uit die vooruitzichten blijkt duidelijk de moeilijkheid van de uitdaging waar de landen van de Economische en Monetaire Unie mee geconfronteerd worden om de begrotingsnormen te bereiken. Zo zou België in 2014 een primair surplus van 4,2 procent van het BBP moeten realiseren om haar schuld te stabiliseren, in plaats van het voorspelde primair tekort van 1,7 procent van het BBP.² Daarenboven kan het gewoonweg stabiliseren van de Belgische schuldgraad op een hoger niveau vanwege de zware negatieve gevolgen (zie supra) niet als een voldoende maatregel beschouwd worden.

Het IMF volgt de algemene consensus dat begrotingsnormen aangewend kunnen worden om de solvabiliteit terug op orde te brengen. Internationaal onderzoek heeft tevens een positief verband vastgesteld tussen het hanteren van begrotingsnormen en het onder controle houden van het begrotingssaldo op middellange en lange termijn.³ De gehanteerde normering zou volgens het IMF voldoende flexibel moeten zijn, politieke toewijding dienen te vertonen en overmatige beleidsbeperkingen moeten voorkomen.⁴ Die laatste vereiste is van specifiek belang voor de huidige context aangezien het overhaast te strak aantrekken van de buikriem de mogelijke heropleving kan beknotten.

¹ Internationaal Monetair Fonds (2009), *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*, 26

² *Ibidem*: 35

³ Krogstrup, S., & Wälti, S. (2008), *Do fiscal rules cause budgetary outcomes?*, *Public Choice*, 136, 134-135

⁴ Internationaal Monetair Fonds (2009), *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*, 41

Vooraleer de alternatieve begrotingsnormen behandeld worden, wordt er in dit hoofdstuk dieper ingegaan op het huidige Stabiliteits- en Groeipact (5.1). Daarbij wordt enerzijds een licht geworpen op de problemen die daarmee gepaard gaan en anderzijds wordt er aandacht besteed aan voorstellen tot verbetering van de begrotingsnormen van het Pact. Vervolgens worden andere mogelijke opties besproken die in het licht van de huidige situatie als mogelijke alternatieve begrotingsnormen zouden kunnen fungeren (5.2). Daarbij dient er uiteraard rekening gehouden te worden met het feit dat begrotingsnormen niet simpelweg regels zijn, maar ook politiek geladen zijn. Zo zal een beperking van de overheidsuitgaven niet zomaar tot stand komen, maar voldoende rechtvaardiging en eventuele afdwinging van hoger af vereisen.

5.1 De nood aan aanpassingen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd aangehaald, is de toepassing van het Stabiliteits- en Groeipact niet zonder problemen gebleven. Zo tekenden de internationale economische problemen zich begin oktober 2009 onder andere af in de aankondiging van de Europese Commissie dat een procedure wegens buitensporige tekorten tegen België en acht andere lidstaten werd geopend.¹ Een dergelijke procedure lijkt evenwel redelijk onterecht in het licht van de economische terugval. Het signaal was evenwel duidelijk: de normen hadden een dergelijke terugval niet tijdig kunnen anticiperen.

Buiten het feit dat de 3%-norm van het Pact nu en in de komende jaren sterk door vele lidstaten overschreden zal worden, zijn er een aantal specifieke problemen aan de huidige normering verbonden. Die zullen achtereenvolgens besproken worden (5.1.1.). Daarna worden een aantal voorstellen tot aanpassing van het Pact toegelicht (5.1.2). Er dient opgemerkt te worden dat het niet de bedoeling kan zijn om een begrotingsnorm simpelweg te wijzigen indien er niet aan voldaan kan worden. In het geval van het Pact werd er echter uit verscheidene hoeken geopperd dat er fundamentele problemen met betrekking tot de huidige gebruikte normering zijn.

5.1.1 De problemen met de huidige normering

Terwijl de budgettaire bepalingen in het Verdrag van Maastricht in de aanloop tot de creatie van de EMU over het algemeen als een succes werden beschouwd, heerst de mening dat het Stabiliteits- en Groeipact erin tekortschiet om die prestaties verder te zetten.² De voornaamste problemen, die tot deze perceptie van falen hebben geleid, zullen in deze paragraaf aan bod komen. Naast de

¹ De Wilde, D. (2009, 8 oktober), EU-procedure tegen begroting, *De Tijd*, 10

² Buti, M. (2006), Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective, *Economic Papers European Commission*, 241, 7

hieronder besproken problemen die specifiek voor het Stabiliteits- en Groeipact gelden, zijn ook de problemen betreffende het Verdrag van Maastricht (zie supra) op het Pact van toepassing.

Een eerste veel voorkomende kritiek op het Stabiliteits- en Groeipact als begrotingsnorm zijn de relatief beperkte sancties. Zo is er een groot contrast met de oorspronkelijke sanctie van het Verdrag van Maastricht (zie supra). Ook het selectief uitspreken van waarschuwingen voorafgaand aan de hervorming in 2005 zorgde voor enige controverse. Zo werd de aanbeveling van de Europese Commissie om Duitsland in 2002 een waarschuwing te geven door de Ecofin Raad afgewezen, terwijl kleinere landen in een gelijkaardige context wel dergelijke verwittigingen ontvingen.^{1 2} Aansluitend daarbij wordt het dan ook als een probleem geacht dat de Ecofin Raad niet automatisch sancties oplegt, maar het al dan niet opleggen ervan eerst aan een discretionaire beslissing onderworpen wordt.³ Die beslissing vereist daarenboven een langdurige procedure en de geviseerde landen beslissen zelf mee over een eventuele sanctie.⁴

De groepsdruk die uitgaat van het multilateraal toezicht dat via de Ecofin Raad uitgeoefend wordt, is het grootst indien er een grote onzekerheid heerst. Het nadeel van dit systeem van multilateraal toezicht is echter dat het effect van de groepsdruk op grotere landen kleiner is. Dergelijke landen hun invloed op het EU-beleid blijft namelijk behouden ongeacht hun (afwijkend) gedrag.⁵ Dat effect belemmert op haar beurt een effectieve sanctionering.

Bijkomend kan tevens gesteld worden dat het opleggen van geldboetes zoals bepaald in het Pact een averechts effect heeft. Door een land dat geconfronteerd wordt met problemen omtrent haar openbare financiën een extra uitgave in de vorm van een geldboete te laten doen, zal haar situatie enkel verslechteren. Indien het land te kampen heeft met een recessie zal de sanctie een procyclisch effect hebben. Het land haar mogelijkheid om uitgaven te doen, wordt vanwege de sanctie namelijk verder beperkt. De uitgaven zijn echter noodzakelijk om de economie terug aan te zwengelen. Ondanks de wil om te saneren, zal de terugkeer naar gezonde openbare financiën op die wijze dus enkel bemoeilijkt worden.

Bovendien is het opleggen van geldboetes aan lidstaten die de normen overtreden in de praktijk niet zo vanzelfsprekend. Dergelijke acties kunnen beduidende politieke conflicten uitlokken.⁶

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 302

² de Haan, J., Berger, H., & Jansen, D. (2003), The End of the Stability and Growth Pact?, CESifo Working Paper, 1093, 6-7

³ Ibidem: 13

⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 303

⁵ de Haan, J., Berger, H., & Jansen, D. (2003), The End of the Stability and Growth Pact?, CESifo Working Paper, 1093, 15

⁶ European Economic Advisory Group van CESifo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 57

Uiteindelijk is het huidige Pact niet zo strikt als het Verdrag van Maastricht zolang de normen niet in het gedrang komen.¹ Sommige auteurs stellen zelfs dat het Pact vanwege de (toegenomen) uitzonderingen op de 3%-norm en de grote discretie van de Raad de facto als dood kan worden beschouwd. Zo is het Pact voor opportunistische interpretaties vatbaar.² Er bestaat namelijk een aanzienlijke reeks van 'relevante factoren' die in overweging dienen genomen te worden bij de bepaling of een begrotingstekort dat de 3%-norm overtreft, buitensporig is. Dergelijke factoren voorzien uiteraard achterpoortjes en bemoeilijken aldus de beoordeling.³ De begrotingsnorm wordt als gevolg daarvan ook als minder transparant en simpel dan haar voorganger ervaren.⁴ ⁵ De toegenomen flexibiliteit sinds de hervorming in 2005 heeft aldus ook aanzienlijke nadelen. Onderzoek suggereert zelfs dat het hervormde Pact een stap achteruit zou zijn in vergelijking met het oorspronkelijke Pact.⁶

Een sprekend voorbeeld van die vrijheid is dat de begrotingsnormering niet bepaalt hoe groot het begrotingstekort mag oplopen indien de economische groei meer dan 2 procent daalt, noch wat verantwoord is in geval van langdurige economische crisissen.⁷ Daarenboven biedt het Pact ook de mogelijkheid tot eenmalige maatregelen om een buitensporig overheidstekort te voorkomen. Het is dan ook belangrijk om naar de duurzaamheid van het begrotingsbeleid te kijken om eenmalige ingrepen die de onderliggende onevenwichten niet aanpakken, af te raden.⁸

Er kan bijgevolg gesteld worden dat de vereisten van de ondubbelzinnigheid, simpliciteit en transparantie door het Pact duidelijk met de voeten worden getreden.

Verder stelt men in de praktijk vast dat de nadruk voornamelijk op het begrotingssaldo ligt, terwijl de schuldgraad van een land een betere indicatie van de beheersbaarheid van haar overheidsfinanciën geeft.⁹ Die nadruk op het begrotingssaldo wordt geïllustreerd door het feit dat het Pact geen specifieke sancties omschrijft voor een schuldgraad die de schuldnorm overtreft.¹⁰ Dat alles kan de vereiste (middel)langetermijnvisie schaden. Er kan overigens aangenomen worden dat de veronderstelling dat de schuld op zeer lange termijn naar nul dient te evolueren, tegen de

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 303

² Buti, M. (2006), Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective, Economic Papers European Commission, 241, 11

³ Ibidem: 16-17

⁴ Alves, R.H., & Afonso, O. (2007), The "New" Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?, Intereconomics, 42, 224

⁵ Verde, A. (2006), The Old and the New Stability and Growth Pact along with the Main Proposals for Its Reform: An Assessment, Transition Studies Review, 13, 484

⁶ Ibidem: 493

⁷ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 303-304

⁸ Buti, M. (2006), Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective, Economic Papers European Commission, 241, 15

⁹ Van Poeck, A. (2007), Economische politiek, *principes en ervaringen*, Garant: 234

¹⁰ de Haan, J., Berger, H., & Jansen, D. (2003), The End of the Stability and Growth Pact?, CESifo Working Paper, 1093, 13

economische logica induist. De bekostiging van bepaalde (rendabele) investeringen met schuldfinanciering kan sociaal gewenst zijn.¹

Een punt van kritiek op de onderbouwing van het Pact heeft betrekking op de mogelijke oversijpelingseffecten. Bewijs voor de Europese Gemeenschap suggereert namelijk dat die eerder miniem zullen zijn, aangezien het gebruikelijke Europese land (met uitzondering van Duitsland) te klein is om de rentevoeten of economische activiteit in andere Europese landen te beïnvloeden.² De huidige ontwikkelingen met betrekking tot de invloed van de Griekse openbare financiën op de rest van de Eurozone toont echter aan dat er in realiteit daadwerkelijk een vrees voor dergelijke effecten bestaat. Of een dergelijke vrees gegrond is of slechts een tijdelijke gril van beleggers moet nog uit onderzoeksresultaten op middellange termijn blijken. De invloed op de gezamenlijke munt lijkt echter duidelijk. Anderzijds zal ook moeten blijken in welke mate de disciplinaire werking geschaad wordt indien de no-bailout-clausule niet zal worden gehandhaafd (zie supra).

Een ander mogelijk probleem is dat het Pact als supranationale begrotingsnorm onvoldoende rekening houdt met het geaggregeerde Europese begrotingssaldo. Zo wordt er slechts een oordeel geveld over de individuele situaties zonder oog voor de overkoepelende Europese situatie te hebben.³ Dat is op zich geen tekortkoming in vergelijking met de andere besproken normen, maar een redelijke vereiste ten opzichte van haar gedaante als supranationale begrotingsnorm. De bepleitte efficiëntievoordelen van een supranationaal coördinerend mechanisme werden echter niet aangetoond. Zo bestaat er al internationale coördinatie via de financiële markten die een supranationaal coördinerend mechanisme overbodig zouden maken.⁴

Ondanks dat dezelfde regels supranationaal aan meerdere landen opgelegd worden, is het tevens opvallend dat er een duidelijk onderling verschil met betrekking tot de verwezenlijkingen kan worden vastgesteld.⁵ Het nut van een dergelijk uniform supranationaal mechanisme kan dus in vraag gesteld worden.

Ten slotte is een vaak terugkerend punt van kritiek op het Pact dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de effecten van de conjunctuurcycli. Sinds haar hervorming houdt het Pact bij de afweging of een begrotingstekort al dan niet buitensporig is meer rekening met een mogelijke recessie. De fundamentele tekortnorm is echter hetzelfde gebleven. Zo worden lidstaten tot op heden onvoldoende aangespoord om hun overschotten (gedurende een hoogconjunctuur) te

¹ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 234

² Buitter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), *Maastricht's fiscal rules*, *Economic Policy*, 16, 82

³ Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek, principes en ervaringen*, Garant: 234

⁴ Buitter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), *Maastricht's fiscal rules*, *Economic Policy*, 16, 82

⁵ de Haan, J., Berger, H., & Jansen, D. (2003), *The End of the Stability and Growth Pact?*, CESifo Working Paper, 1093, 8-9

beperken.¹ Een mogelijke oplossing is het hanteren van een conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo als maatstaf.² Een dergelijke norm wordt in de praktijk namelijk steeds meer gehanteerd om het begrotingsbeleid te evalueren. Ze werd echter niet expliciet in de verordeningen van het Pact vastgelegd. In de volgende paragraaf zal er verder op die conjunctuurgezuiverde norm ingegaan worden.

5.1.2 De voorstellen tot aanpassing

De groeiende politieke spanningen betreffende het Stabiliteits- en Groeipact gingen gepaard met een discussie over de voornaamste tekortkomingen van het budgettaire raamwerk en de potentiële oplossingen ervan. Zowel voor als na de hervorming van het Pact gebeurden talloze voorstellen voor de aanpassing ervan. Sommige voorstellen werden met de hervorming in 2005 verwezenlijkt. Anderen gelden nog steeds als mogelijke oplossing voor de resterende problemen die in de vorige paragraaf aan bod kwamen.³ De auteurs van de alternatieven zijn het er echter over eens dat een gebrek aan effectieve begrotingsnormen in de toekomst tot overmatige tekorten zal leiden.

Het enorme aanbod aan voorstellen ter aanpassing van het Pact heeft verscheidene oorzaken. De voornaamste grond ligt echter in het gebrek aan consensus tussen economen met betrekking tot de rol van het budgettaire beleid.⁴ In deze paragraaf zullen enkele van de voornaamste voorstellen behandeld worden, die onder meer bij de kritieken op het Pact uit de vorige paragraaf aansluiten.

5.1.2.1 Een conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo

Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo (zgn. cyclically adjusted budget balance) houdt in tegenstelling tot het standaard begrotingssaldo rekening met de effecten van de conjunctuurcyclus. De methode tracht een beeld te geven van het begrotingssaldo mocht er geen effect zijn geweest van conjuncturele invloeden op de overheidsuitgaven en belastingontvangsten.⁵

¹ Naert, F., Vanden Bussche, S., & Geeroms, H. (2007), De Europese Unie, *Economische fundamenten*, Intersentia: 176

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 238

³ Een uitgebreide classificatie van de 101 voornaamste economische voorstellen tot aanpassing van het Stabiliteits- en Groeipact is terug te vinden in Fischer, Jonung en Larch (2006)

⁴ Fischer, J., Jonung, L., & Larch, M. (2006), 101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A survey, *Economic Papers European Commission*, 267, 25-28

⁵ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 238

De kern van de berekening van het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo (CGB) verloopt als volgt:¹

- Ten eerste wordt voor elke uitgaven- en ontvangstencategorie haar afwijking van het trendmatige groeipad berekend. Op die wijze wordt de conjuncturele positie van de economie beoordeeld.
- Vervolgens wordt de budgettaire impact van de afwijkingen op basis van elasticiteiten berekend. Het vermenigvuldigen van de afwijkingen van het trendmatige pad met de respectievelijke budgettaire elasticiteitscoëfficiënt resulteert in de bijbehorende conjuncturele componenten van de verschillende uitgaven- en ontvangstencategorieën.
- Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo kan dan berekend worden door de som van de conjuncturele componenten van het werkelijke begrotingssaldo af te trekken.

In een formele weergave ziet dat er als volgt uit:²

$$CGB = B - B_C$$

$$\begin{aligned} \text{Waarbij: } B_C &= \sum_j \left(B_j^{trend} \times \frac{dB_j/B_j}{dM_j/M_j} \times \frac{M_j - M_j^{trend}}{M_j^{trend}} \right) \\ &= \sum_j \left(B_j^{trend} \times \varepsilon_{B_j, M_j} \times \frac{M_j - M_j^{trend}}{M_j^{trend}} \right) \end{aligned}$$

Met: B : het feitelijke begrotingssaldo

B_C : de totale conjuncturele component

B_j^{trend} : de trendwaarde van de j-de uitgaven- of ontvangstencategorie

$\frac{M_j - M_j^{trend}}{M_j^{trend}}$: de procentuele afwijking van de onderliggende referentievariabele

ε_{B_j, M_j} : de elasticiteitscoëfficiënt die de j-de categorie en de afwijking verbindt

Uit de bovenstaande redenering volgt dat indien het werkelijke begrotingssaldo lager uitvalt dan het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo ($B_C < 0$) er een ongunstige conjuncturele invloed op

¹ Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., van den Dool, G., Hernández De Cos, P., Langenus, G., Mohr, M., Momigliano, S., & Tujula, M. (2001), Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach, European Central Bank Working Papers, 77, 7

² Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 239

het werkelijke saldo is (en omgekeerd). Ter illustratie worden in Bijlage 5.1 de werkelijke en conjunctuurgezuiverde overheidsontvangsten, overheidsuitgaven en begrotingssaldi weergegeven. Daaruit blijkt duidelijk dat de overheidsontvangsten, in tegenstelling tot de overheidsuitgaven, sterk onderhevig zijn aan conjuncturele invloeden. Indien de voorspellingen van de Europese Commissie daarenboven uitkomen, zal een conjunctuurgezuiverd saldo door de groeiende verschillen aan belang winnen.

Praktisch gezien is de uitwerking echter niet zo evident. Naast de zware kwantitatieve vereisten, bestaat er tot op heden namelijk geen universeel aanvaarde manier om de trendmatige waardes en output gaps te schatten.¹ Zowel Nederland en Zwitserland passen het saldo echter al toe als maatstaf voor het nationale begrotingsbeleid.²

Het is evenwel duidelijk dat er een parallel bestaat met de historische methodologie van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling als maatstaf ter evaluatie van de prestaties van de gevoerde anticyclische begrotingspolitiek. De manier van uitzuivering van de conjuncturele invloeden is niet helemaal identiek, maar de basisidee is analoog.³ Als gevolg daarvan geldt dezelfde opmerking aangaande het gewenste criterium ter normering van het budgettaire beleid. Zo lijkt een conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo gelijk aan nul onhoudbaar (zie supra). Een waarde hoger dan nul lijkt dan ook wenselijk. In de voorstellen ter invoering van deze normering wordt evenwel geen specifieke waarde aangereikt. Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo mag overigens niet met het structurele begrotingssaldo verward worden. Het structurele begrotingssaldo houdt, naast het conjuncturele effect, ook rekening met de effecten van eenmalige gebeurtenissen (zie supra).⁴ Uiteraard is het structurele begrotingssaldo ook een mogelijke maatstaf die in de toekomst onder de koepel van het Stabiliteits- en Groeipact gehanteerd kan worden. Bij de hervorming van het Pact in 2005 werd het structureel begrotingssaldo in beperkte mate opgenomen in het Pact voor de bepaling van een middellangetermijnvisie (zie supra). Daarenboven vertoont het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo een sterke gelijkenis met het cyclisch neutrale begrotingssaldo. Beide termen worden in de literatuur soms als synoniemen gebruikt. Er dient dan opgelet te worden dat het "cyclisch neutrale begrotingssaldo" ook op een uitgebreidere normering, zoals beschreven in hoofdstuk III, kan terugslaan.

Het voorstel kan ook geëvalueerd worden op basis van de vereisten die in het vorige hoofdstuk afgeleid werden. Het gebruik van een conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo zou de beoordeling

¹ European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 55

² Ghosh, S., & Mourmouras, I.A. (2004), Endogenous growth, welfare and budgetary regimes, *Journal of Macroeconomics*, 26, 625

³ Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), Handboek openbare financiën, *Economie en overheid*, Acco: 285

⁴ Ibidem: 239

van het begrotingssaldo in het licht van haar conjuncturele context ondersteunen. De methode zou echter de simpliciteit en de transparantie van de begrotingsnorm kunnen schaden.

5.1.2.2 Een analogie met de gouden regel

In analogie met het historische gedachtegoed klinken er uit verschillende hoeken voorstellen om de normen van het Stabiliteits- en Groeipact op de gouden regel te baseren. De investeringen zouden op die manier buiten de berekening van het begrotingssaldo worden gehouden.^{1 2} In de voorgaande hoofdstukken kwamen zowel de voor- als nadelen van een dergelijke begrotingsnorm reeds aan bod. Gezien de Belgische context en de toekomstige demografische lasten dient er echter opgemerkt worden dat het bieden van meer vrijheid aan het budgettaire beleid goed afgewogen dient te worden.³ Additionele vrijheid zou bijvoorbeeld misbruikt kunnen worden ten gevolge van de interpretatiemoeilijkheden. Dat zou op haar beurt tot een verslechtering van de Belgische openbare financiën leiden. Anderzijds draagt het voorstel weinig bij tot de eerder bepaalde vereisten voor een effectieve begrotingsnorm. Mits een duidelijke definiëring en eventuele combinatie met andere mechanismen biedt de norm evenwel ook voordelen en het voorstel kan dus niet zomaar verworpen worden.

5.1.2.3 Een explicieter verband tussen tekort en schuld

Bij de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact werd er naar aanleiding van de vele kritiek een verband uitgewerkt tussen een lidstaat haar begrotingstekort en haar overheidsschuld. Daarbij werd een tweedeling gecreëerd. Landen met een overheidsschuld die voldoende laag is (kleiner dan 60 procent van het BBP) mogen een structureel tekort van één procent nastreven op middellange termijn. Terwijl landen met een hogere overheidsschuld een evenwicht of klein overschot moeten nastreven. Er bestaan echter voorstellen die de contextafhankelijkheidsvereiste meer ten goede zouden komen door verder te differentiëren. Bij die voorstellen wordt tevens een fundamentele tekortnorm gehanteerd in plaats van de beoogde middellangetermijndoelstellingen uit het Stabiliteitsprogramma. Dat verhoogt op haar beurt de transparantie. Daarenboven ontstaat er een directere dreiging van sancties. Uiteraard mag een visie die verder strekt dan het volgende jaar niet ontbreken.

¹ Fischer, J., Jonung, L., & Larch, M. (2006), 101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A survey, *Economic Papers European Commission*, 267, 19

² Muscatelli, V.A., Natale, P., & Tirelli, P. (2003), *A Simple and Flexible Alternative to the Stability and Growth Pact Deficit Ceilings Is it at Hand?*, CESifo Working Paper, 1006, 6-13

³ European Economic Advisory Group van CESifo (2003), *Report on the European Economy*, IFO Institute for Economic Research: 57-58

Naast een beperkt verband tussen het begrotingssaldo en de overheidsschuld wordt het Pact gekenmerkt door een gebrek aan sanctionering van een te hoge schuldgraad. Dat hiaat wordt opgevuld door middel van de onderstaande voorstellen. In plaats van landen met een te hoge overheidsschuld te sanctioneren, worden landen met een voldoende lage schuldgraad beloond. Het wordt hen toegestaan om een hoger begrotingstekort op te lopen. Waardoor hetzelfde effect wordt bekomen.

Landen met een lage schuldgraad toestaan om begrotingstekorten groter dan 3 procent van het BBP op te lopen, heeft nog een aantal voordelen:¹

- Landen met een lage overheidsschuld bekomen meer vrijheid voor het nastreven van een expansionair budgettaire beleid gedurende een laagconjunctuur. Naarmate de voordelen van die vrijheid zichtbaarder worden, zullen die een stimulans vormen voor budgettaire soberheid door andere landen.
- De grotere stimulans van budgettaire discipline impliceert ook een kleiner risico op procyclische beleiden gedurende een hoogconjunctuur.
- Naargelang de voordelen van budgettaire discipline groter worden, wordt de legitimiteit en dus de geloofwaardigheid verhoogd.

Twee mogelijke alternatieven om dat te verwezenlijken worden in Tabel 5.1 weergegeven. Een eerste voorstel luidt om de tekortnorm voor lidstaten met een lage schuldgraad op te trekken, terwijl die voor lidstaten met een hoge schuldgraad ongewijzigd blijft. Een tweede alternatief is om de verhoging van de tekortnorm voor lidstaten met een lage schuldgraad te compenseren door de tekortnorm voor lidstaten met een hoge schuldgraad te verstrengen. Het tweede alternatief lijkt politiek minder haalbaar te zijn. In de literatuur wordt echter gesteld dat het alternatief aantrekkelijker gemaakt kan worden door een afschaffing van de schuldnorm. Lidstaten met een hoge schuldgraad worden dan niet meer expliciet verplicht om hun schuldgraad in de richting van de 60%-drempel te bewegen. Daardoor wordt een tegenstrijdigheid uit de huidige redenering gecorrigeerd. Door de schulddynamica zouden landen met een hogere schuldgraad volgens het huidige Pact een groter procentueel tekort ten opzichte van het BBP mogen oplopen ter stabilisatie van de schuldgraad of de afbouw ervan. Terwijl lidstaten met een schuldgraad die dicht bij de 60%-drempel ligt, meer inspanning moeten leveren om aan de schuldvereiste van het Pact te voldoen. Zij moeten namelijk procentueel een kleiner tekort realiseren om zich nog in de richting van de schulddrempel te bewegen. Die tegenstrijdigheid blijkt duidelijk uit de mogelijke scenario's weergegeven in Bijlage 5.2. Bij een economische groei van 2 procent zou een land met een schuldgraad van 70 procent bijvoorbeeld een begrotingstekort kleiner dan 1,4 procent van het BBP dienen te realiseren om in de richting van de 60%-drempel te evolueren. Een land met een schuldgraad van 110 procent zou haar begrotingstekort daarvoor slechts onder 2,2 procent van het

¹ European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 62-63

BBP dienen terug te brengen. Die logica wordt door het tweede alternatief omgekeerd. Landen die zich dichterbij de 60%-drempel bevinden, hebben procentueel meer ruimte voor het oplopen van een tekort.¹

Tabel 5.1: Alternatieve verbanden tussen het begrotingssaldo en de overheidsschuld

Schuld (% t.o.v. BBP)	Tekortnorm (% t.o.v. BBP)		EU-lidstaten binnen het interval in 2008
	Alternatief 1	Alternatief 2	
> 105	3,0	0,5	Italië
95 - 105	3,0	1,0	Griekenland
85 - 95	3,0	1,5	België
75 - 85	3,0	2,0	
65 - 75	3,0	2,5	Duitsland, Frankrijk, Portugal, Hongarije
55 - 65	3,0	3,0	Malta, Nederland, Oostenrijk
45 - 55	3,5	3,5	Cyprus, Polen, Verenigd Koninkrijk
35 - 45	4,0	4,0	Ierland, Spanje, Zweden
25 - 35	4,5	4,5	Slowakije, Finland, Tsjechië, Denemarken
< 25	5,0	5,0	Luxemburg, Slovenië, Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië

Bron: European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), *Report on the European Economy*, IFO Institute for Economic Research: 63; Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009a)

Het grootste voordeel van het gebruik van dergelijke intervallen is dat ze tot voortdurende budgettaire discipline leiden, zowel in een laag- als in een hoogconjunctuur. Voldoende discipline staat lidstaten namelijk toe om zich naar een (meer) bevoorrecht interval op te werken. De huidige regering zal aangemoedigd worden om die discipline te behouden, ook al zijn het toekomstige regeringen die de vruchten van de additionele vrijheid plukken. Het systeem van de intervallen biedt namelijk een grote transparantie. Daardoor wordt het voor het publiek zichtbaar dat de regering een investering in toekomstige voordelen heeft gedaan.²

Een derde mogelijkheid bestaat uit het behoud van de 3%-norm, maar staat lidstaten toe om stabilisatiefondsen te gebruiken. Het alternatief is op de "rainy-day funds" van de Amerikaanse staten en Canadese provincies gebaseerd. Die worden als buffer tegen onvoorziene omstandigheden gehanteerd. Stabilisatiefondsen zouden een tekortnorm zoals onder alternatief 1 uit Tabel 5.1 kunnen nabootsen. Lidstaten met een schuldgraad onder een bepaalde drempel (bijvoorbeeld 65%) zouden bufferfondsen mogen opbouwen. Tijdens een laagconjunctuur hebben zij dan de toestemming om een beroep op die fondsen ter stabilisatie van de conjunctuur te doen. Zij mogen, bijkomend op het begrotingstekort van 3 procent van het BBP, dus een beroep doen op op voorhand aangelegde fondsen om additionele uitgaven te financieren. Het gebruik van de

¹ European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), *Report on the European Economy*, IFO Institute for Economic Research: 62-63

² Ibidem: 63

fondsen blijft echter beperkt tot een op voorhand bepaald percentage van het BBP. Die op voorhand bepaalde ruimte loopt op naarmate de schuldpositie voordeliger is. In vergelijking met de voorgaande twee alternatieven is het systeem van de stabilisatiefondsen echter minder transparant.¹

5.1.2.4 Een systeem van verhandelbare tekortrechten

Doorheen de economische geschiedenis waren vele economen voorstander van een marktgebaseerd systeem. Marktgebaseerde systemen voorzien namelijk flexibiliteit doordat marktspelers keuzevrijheid kennen en ze sporen spelers aan om te zoeken naar de meest efficiënte manier om hun doelstellingen te realiseren. Een systeem van verhandelbare tekortrechten (zgn. tradable deficit permits, TDP) is een voorbeeld van een marktgebaseerd systeem. Het systeem wordt dan ook door analoge voordelen gekenmerkt. Het systeem zou door haar combinatie van budgettaire discipline en flexibiliteit zelfs in staat zijn om de tekortkomingen van het Stabiteits- en Groeipact op te lossen.²

De overschakeling op verhandelbare tekortrechten zou aan de vraag naar meer 'deficit spending' kunnen voldoen zonder het vertrouwen in het Pact te schaden. Het Pact bestaat uit een uniforme kwantitatieve beperking van het begrotingstekort in elk land. Het nakomen van die limieten gaat echter met zeer verschillende kosten gepaard, afhankelijk van onder meer een land haar overheidsschuld en conjunctuurencyclus. Dat zou tot een aanzienlijke inefficiëntie leiden. De belangrijkste verdienste van een systeem van verhandelbare tekortrechten is dat het die inefficiëntie remedieert. De neiging van landen om hun kosten te minimaliseren wordt benut om te verzekeren dat doelstellingen zo efficiënt mogelijk bereikt worden. Analoog met emissierechten in de milieueconomie bepaalt een systeem van verhandelbare tekortrechten een totale kwantitatieve limiet voor het begrotingstekort. Op basis van het marktgebaseerde systeem zullen die tekorten gealloceerd worden waar hun waarde het hoogste is. Bijgevolg kunnen lidstaten de 3%-norm overschrijden. Aan het einde van het jaar zal het totale begrotingstekort van de EMU-lidstaten gezamenlijk evenwel aan de norm voldoen. Dat verzekert op haar beurt de stabiliteit van de monetaire unie.^{3 4}

¹ European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 63-64

² Crals, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe, 130. In Backhaus, J.G., & e.a. (Eds.), Economic policy in an orderly framework (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag

³ Ibidem 136-137

⁴ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, Economic Policy, 29, 324-326

Aan het begin van elke periode bekommt elke EMU-lidstaat gratis een aantal tekortrechten met een waarde uitgedrukt in euro, bijvoorbeeld equivalent aan 3 procent van het BBP. In de praktijk kunnen dat simpelweg boekingen zijn op speciale rekeningen aangehouden bij de ECB. Continue veilingen staan lidstaten vervolgens toe om tekortrechten te verwerven of te verkopen naargelang de huidige en toekomstige behoeften. Op het moment dat de definitieve budgettaire data bekend worden gemaakt (bijvoorbeeld eind april van het daaropvolgende jaar), dient elk land in het bezit te zijn van voldoende tekortrechten om haar begrotingstekort te dekken. Vervolgens worden die rechten uit het systeem verwijderd.^{1 2}

Merk op dat het lidstaten niet toegestaan is om tekortrechten naar de volgende periode (zgn. banking) over te dragen. Ook het aanwenden van toekomstige rechten (zgn. borrowing) is verboden. Beide veroorzaken namelijk ongewenste neveneffecten. Banking zou ervoor zorgen dat de handel een conjunctureel patroon zou gaan vertonen. Borrowing zou er dan weer toe leiden dat men blijft 'ontlenen' van het volgende jaar zodat men geen additionele rechten dient te kopen. Op die wijze wordt het begrotingstekort echter onvoldoende beperkt.³

Door een tekortrecht te kopen, verwerft men het recht om een vooraf bepaald aantal eenheden schuld aan te gaan (bijvoorbeeld 1 miljoen euro). Maar aangezien er voor het recht betaald dient te worden met geld dat er niet is, bestaat een deel van de nieuwe schuld uit de prijs betaald voor het recht. Indien p de prijs is voor een recht om 1 miljoen euro schulden uit te geven, dan kan slechts een proportie van $1-p$ van de waarde van dat recht gebruikt worden als nieuwe middelen. Het bekomen van 1 miljoen euro additionele middelen vereist dan de aankoop van $1/(1-p)$ miljoen euro tekortrechten voor een prijs van $p/(1-p)$ miljoen euro. Dat impliceert tevens dat de prijs voor het recht om 1 miljoen euro schuld aan te gaan altijd kleiner moet zijn dan 1 miljoen euro. Anders houdt men geen middelen over die aangewend kunnen worden.⁴ Indien de vraag klein is in verhouding tot het aanbod kan de prijs dalen tot nul. Dat is aanvaardbaar aangezien de gezamenlijke lasten van de EMU-lidstaten minder zullen bedragen dan 3 procent van hun gezamenlijke BBP. Indien de economie van de Eurozone echter slechter presteert dan de norm, dan zal de prijs groter zijn dan nul.⁵ In het geval van een onverwachte negatieve schok die de volledige unie treft, kan het aanbod aan rechten verhoogd worden om ongewenste contractieve

¹ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy*, 29, 328

² Crals, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe, 138. In Backhaus, J.G., & e.a. (Eds.), *Economic policy in an orderly framework* (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag

³ Ibidem

⁴ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy*, 29, 328

⁵ Crals, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe, 140. In Backhaus, J.G., & e.a. (Eds.), *Economic policy in an orderly framework* (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag

prijzen te voorkomen. Om de efficiëntie van de markt te verzekeren, dienen dergelijke verhogingen van het aanbod voldoende transparant te gebeuren. Een vaste regel die het aanbod bepaalt, kan daartoe dienen. De regel dient echter gebruik te maken van indicatoren die niet door het beleid van de lidstaten beïnvloed kunnen worden.¹

Het systeem is efficiënt indien de prijs p gelijk is aan de marginale externe kost die het recht creëert, met andere woorden de negatieve marginale invloed op het BBP van de Eurozone vanwege oversijpelings-effecten. Naast de externe kosten dient er echter ook rekening gehouden te worden met de eventuele externe baten van toegenomen uitgaven. Wanneer land A bijvoorbeeld veel goederen exporteert naar buurland B, dan kan A bereid zijn haar tekortrechten goedkoper te verkopen aan B dan aan minder grote handelspartners. Dergelijke externe baten kunnen door enige regulering van de markt door bijvoorbeeld de ECB geneutraliseerd worden. Op dergelijke wijze kan bijvoorbeeld de anonimiteit van de marktagenten bewaard worden. Een regulerende rol aan de ECB toekennen, zou er tevens voor zorgen dat informatieproblemen beperkt blijven en de onderhandelingsmacht niet door politieke macht bepaald wordt.²

Landen die geconfronteerd worden met een overheidstekort groter dan de vooropgestelde norm dienen extra rechten te verwerven. Dat betekent een extra kost. Onder het huidige systeem van het Pact zou er echter ook een kost opgelopen worden indien de sancties van toepassing zijn. Het verschil is echter dat de boete in het geval van het systeem van de verhandelbare tekortrechten niet arbitrair beslist wordt, maar door de markt bepaald wordt. Het prijsmechanisme zorgt er met andere woorden voor dat de kost voor het overschrijden van de norm overeenkomt met de waardering door de markt van een budgettaire expansie op dat moment.³

Het systeem van de verhandelbare tekorten zorgt aldus voor flexibiliteit waardoor de budgettaire prestaties van individuele lidstaten niet noodzakelijk hetzelfde dienen te zijn. Dat gebeurt tevens tegen de meest geschikte kost. Het systeem heeft bovendien nog een aantal voordelen. Ten eerste worden de transnationale externe effecten van een buitensporig tekort op nationaal niveau geïnternaliseerd.⁴ Ten tweede wordt slecht gedrag niet enkel bestraft, maar goed gedrag ook beloond. Ten derde leidt de flexibiliteit ertoe dat lidstaten kunnen ingrijpen vooraleer ze met een ernstige recessie te maken krijgen. Onder het huidige Pact zijn dergelijke uitzonderingen enkel toegestaan wanneer de lidstaat al met een serieuze recessie werd geconfronteerd. Vervolgens kan

¹ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy*, 29, 329

² Crals, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe, 139-140. In Backhaus, J.G., & e.a. (Eds.), *Economic policy in an orderly framework* (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag

³ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy*, 29, 328-329

⁴ Crals, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe, 140. In Backhaus, J.G., & e.a. (Eds.), *Economic policy in an orderly framework* (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag

er, zoals boven aangehaald werd, gesteld worden dat het gaat om een systeem gebaseerd op duidelijke regels in plaats van arbitraire en politiek geladen beslissingen.¹ Ten slotte is er nog een laatste wijze waarop het systeem voor een grotere disciplinaire werking zorgt. De kost voor het nakomen van de norm zal lager zijn dan onder het Pact en uitzonderlijke omstandigheden zijn veel moeilijker in te roepen. Indien er namelijk geen straf zou worden opgelegd dan zal de prijs van de tekortrechten onmiddellijk tot nul dalen. Elk land dat over een overschot van rechten beschikt, zal aldus kapitaalverlies lijden.²

Door de grotere soevereiniteit van de individuele lidstaten neemt de kans ook toe dat het Verenigd Koninkrijk (VK) tot de EMU zal toetreden. Zij weigerden in het verleden toe te treden aangezien economisch sterkere lidstaten hun economisch beleid zullen moeten coördineren met dat van lidstaten die meer vatbaar zijn voor hoge inflatie. Het VK keerde zich met andere woorden af van de vereiste om monetaire en budgettaire autonomie op nationaal niveau af te zwakken ten voordele van die op het niveau van de unie. Door het systeem bekomen de lidstaten echter terug een grotere vrijheid wat betreft hun budgettair beleid.³

Indien we vertrekken van het oorspronkelijke systeem en de waarde van één tekortrecht gelijkstellen aan 100 miljoen euro bekomt men een initiële verdeling zoals weergegeven in Tabel 5.2.

Indien het systeem in 2008 was gehanteerd, zouden er, afgezien van een eventueel extra aanbod vanwege de economische terugval, in totaal 2780 tekortrechten in omloop zijn geweest. België zou initieel 103 rechten hebben ontvangen. Vanwege haar begrotingstekort van 4,06 miljard euro (1,2 procent van het BBP) hadden echter 62 van die rechten verkocht kunnen worden.⁴

¹ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy*, 29, 329-330

² Ibidem: 344

³ Crals, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe, 140. In Backhaus, J.G., & e.a. (Eds.), *Economic policy in an orderly framework* (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2009/autumn2009_part2_en.pdf Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken (2009a)

Tabel 5.2: Verdeling verhandelbare tekortrechten (in miljarden euro's)

EMU-lidstaat	Nominale BBP 2008	3% van het BBP	Aantal gealloceerde tekortrechten	Begrotings- saldo	Vereiste rechten	Overschot (+) /tekort (-) aan rechten
België	344,7	10,341	103	-4,06	41	62
Cyprus	17,3	0,518	5	0,16	0	5
Duitsland	2.496,0	74,880	749	1,10	0	749
Finland	184,7	5,541	55	8,24	0	55
Frankrijk	1.950,0	58,500	585	-65,90	659	-74
Griekenland	239,1	7,173	72	-18,51	185	-113
Ierland	181,8	5,454	55	-13,01	130	-75
Italië	1.572,0	47,160	472	-42,98	430	42
Luxemburg	39,4	1,181	12	0,97	0	12
Malta	5,7	0,171	2	-0,27	3	-1
Nederland	595,9	17,877	179	4,20	0	179
Oostenrijk	281,9	8,457	85	-1,25	13	72
Portugal	166,4	4,992	50	-4,46	45	5
Slovenië	37,1	1,114	11	-0,67	7	4
Slowakije	67,2	2,017	20	-1,55	15	5
Spanje	1.089,0	32,670	327	-44,30	443	-116
Eurozone	9.268,2	278,0	2780	-182,29	1970	811

Bron: Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009a); eigen analyse

Ook de intervalsystemen uit paragraaf 5.1.2 c kunnen gebruikt worden als basis voor de initiële verdeling van de rechten. De uitwerking daarvan is in bijlage 5.3 en 5.4 opgenomen. Opvallend is dat het eerste alternatief meer budgettaire ruimte biedt aan de EMU in haar geheel, terwijl het tweede alternatief een duidelijk strengere discipline oplegt. Dat laatste is vooral te verklaren door de Italiaanse situatie. Ook België's uitgangspositie verslechtert aanzienlijk onder het tweede alternatief. Het aantal toegekende rechten halveert, waardoor een strengere budgettaire discipline noodzakelijk is. In 2008 werd daar echter nog aan voldaan en zou België nog in staat zijn geweest om 11 tekortrechten te verkopen. Een groot voordeel van het tweede alternatief is dat de liquiditeit van de markt voor tekortrechten wordt verhoogd. Door de grotere tegenstelling tussen de landen met een hoge en lage schuldgraad neemt zowel de vraag als het aanbod toe. Daarenboven worden de landen met een sterke schuldpositie beloond met een grotere budgettaire ruimte. Die ruimte kan door het systeem van de verhandelbare tekortrechten tevens als verkoopopbrengst gerealiseerd worden indien er geen gebruik van wordt gemaakt.

Het hierboven beschreven systeem heeft echter als nadeel dat het veronderstelt dat de verdeling van de begrotingstekorten irrelevant is. Alle individuele tekorten zouden perfecte substituten zijn. Indien de externaliteiten beperkt zouden blijven tot oversijpelings-effecten, dan zijn de individuele schulden perfect substitueerbaar en is het systeem aanvaardbaar. Dat zal echter niet het geval zijn indien men daarenboven vreest dat een individueel buitensporig tekort een EMU-wijde crisis kan

veroorzaken. Daar een hogere overheidsschuld gecorreleerd is met een hogere kost om het tekort terug te dringen, dient er in dat geval rekening gehouden te worden met de schuldposities van de individuele landen. Anders zou de aankoop van tekortrechten geconcentreerd zijn in landen met een hoge overheidsschuld. Dat wil zeggen, daar waar tekorten het meest kostbaar zijn voor de unie in haar geheel. Een mogelijke oplossing daarvoor is dan ook om te stellen dat elke lidstaat aan het einde van de periode in het bezit moet zijn van een hoeveelheid rechten voor het opgelopen begrotingstekort die in een bepaalde verhouding staat tot haar individuele schuldgraad. Indien land A haar schuldgraad tweemaal zo groot is als deze van land B, dan zal land A in het bezit moeten zijn van dubbel zoveel rechten dan land B om hetzelfde tekort op te lopen. Land A betaalt dus dubbel zo veel voor elke euro begrotingstekort. Dat is rechtvaardig omdat de kans op negatieve gevolgen voor de unie in Land A haar positie als tweemaal zo groot wordt ervaren als die van land B.¹

Voor een toepassing van dat mechanisme op de EMU is echter enig rekenwerk vereist. Eerst dient er een weging van het begrotingstekort op basis van de individuele schuldgraden te gebeuren. Die gewichten dienen met het begrotingstekort vermenigvuldigd te worden. Aldus bekomt men de vereiste multiplicator. Landen met een positief begrotingssaldo krijgen rechtstreeks de multiplicator nul toegewezen aangezien zij geen rechten dienen te bezitten aan het einde van de periode. Om uiteindelijk de vereiste rechten te bekomen, moet de individuele multiplicator ten opzichte van de som der multiplicatoren gewogen worden. Die waarde dient vervolgens met het totaal aantal tekortrechten in omloop vermenigvuldigd te worden. Het uiteindelijk bekomen verband tussen het aantal vereiste tekortrechten en de schuldgraden van de lidstaten afzonderlijk ten opzichte van elkaar wordt geïllustreerd in Tabel 5.3. Die tabel geeft een hypothetisch scenario weer waarin duidelijk zichtbaar is dat een land met een dubbel zo hoge schuldgraad dubbel zo veel tekortrechten nodig heeft voor hetzelfde begrotingstekort (bijvoorbeeld Oostenrijk en Spanje).²

¹ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy*, 29, 334-335

² Merk op dat de getallen in de laatste rij die in het grijs werden aangeduid op zich geen betekenis bezitten, maar slechts vanwege hun functie bij de berekening van het aantal vereiste rechten worden weergegeven. Verder zijn ook kleine afwijkingen van de onderlinge verhoudingen mogelijk ten gevolge van afrondingsfouten.

Tabel 5.3: Hypothetisch scenario afrekening verhandelbare tekortrechten

EMU-lidstaat	Aantal gealloceerde tekortrechten	Schuldgraad	Begrotings-saldo (% van het BBP)	Multipliator	Vereiste rechten	Overschot(+)/tekort(-) aan rechten
België	103	10	1,0	0,00000	0	103
Cyprus	5	20	1,0	0,00000	0	5
Duitsland	749	30	1,0	0,00000	0	749
Finland	55	40	1,0	0,00000	0	55
Frankrijk	585	50	1,0	0,00000	0	585
Griekenland	72	60	1,0	0,00000	0	72
Ierland	55	70	1,0	0,00000	0	55
Italië	472	80	1,0	0,00000	0	472
Luxemburg	12	10	-1,0	0,01389	77	-65
Malta	2	20	-1,0	0,02778	154	-152
Nederland	179	30	-1,0	0,04167	232	-53
Oostenrijk	85	40	-1,0	0,05556	309	-224
Portugal	50	50	-1,0	0,06944	386	-336
Slovenië	11	60	-1,0	0,08333	463	-452
Slowakije	20	70	-1,0	0,09722	541	-521
Spanje	327	80	-1,0	0,11111	618	-291
Som	2780	720	0,0	0,50000	2780	0

Bron: eigen analyse

Het werkelijk aantal vereiste tekortrechten wordt in de voorlaatste kolom van Tabel 5.4 weergegeven. Uit Tabel 5.4 is wederom af te leiden hoe landen met een grotere overheidsschuld zwaarder bestraft worden voor het oplopen van een tekort. Italië en Portugal hebben beide een begrotingstekort van 2,7 procent van hun BBP. Italië haar schuldgraad is echter 1,6 maal hoger dan die van Portugal, waardoor er 1,6 keer zwaarder aan een begrotingstekort van Italië wordt getild. Het dient dan ook 1,6 keer meer tekortrechten te bezitten aan het einde van de periode.

Ook België zou bij het gebruik van dit systeem door haar relatief hoge schuldgraad zwaar bestraft worden. Terwijl België bij de drie andere methodes telkens in staat was om overbodige tekortrechten te verkopen, zal ze nu verplicht zijn om 18 extra rechten aan te kopen.

Tabel 5.4: Afrekening verhandelbare tekortrechten

EMU-lidstaat	Aantal gealloceerde tekortrechten	Schuldgraad	Begrotings-saldo (% van het BBP)	Multipliator	Vereiste rechten	Overschot(+)/tekort(-) aan rechten
België	103	89,8	-1,2	0,11855	121	-18
Cyprus	5	48,4	0,9	0,00000	0	5
Duitsland	749	65,9	0,0	0,00000	0	749
Finland	55	34,1	4,5	0,00000	0	55
Frankrijk	585	67,4	-3,4	0,25210	257	328
Griekenland	72	99,2	-7,7	0,84031	858	-786
Ierland	55	44,1	-7,2	0,34931	357	-302
Italië	472	105,8	-2,7	0,31426	321	151
Luxemburg	12	13,5	2,5	0,00000	0	12
Malta	2	63,8	-4,7	0,32988	337	-335
Nederland	179	58,2	0,7	0,00000	0	179
Oostenrijk	85	62,6	-0,4	0,02755	28	56
Portugal	50	66,3	-2,7	0,19693	201	-151
Slovenië	11	22,5	-1,8	0,04455	46	-34
Slowakije	20	27,7	-2,3	0,07009	72	-51
Spanje	327	39,7	-4,1	0,17906	183	144
Som	2780	909	-29,6	2,72259	2780	0

Bron: Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009a); eigen analyse

Het bovenstaande systeem staat echter toch nog niet helemaal op punt. Dat wordt duidelijk door de grote tegenstelling tussen Italië en Malta. Malta wordt bijzonder zwaar bestraft, terwijl Italië 151 rechten kan verkopen ondanks dat het een begrotingstekort en een uitzonderlijk hoge schuldgraad heeft. Die ongelijkheid is het gevolg van de initiële verdeling van de tekortrechten op basis van de individuele BBP's. Italië bekommt zo een groot aantal rechten vanwege haar grote aandeel in de EMU-economie. Een mogelijke oplossing voor het probleem ligt dan ook in een bijkomende weging op basis van de aandelen van de landen in de EMU-economie of een aanpassing van de initiële verdeling van de tekortrechten. Het resultaat na een weging op basis van het individuele BBP in de EMU-economie wordt in Tabel 5.5 weergegeven. Een dergelijke weging heeft een bijkomend voordeel. Landen met een groot aandeel in de EMU-economie hebben namelijk een grotere impact op de gezamenlijke economie. Door daarvoor te wegen wordt er ook rekening gehouden met het verschil in impact en oversijpelings-effecten van de lidstaten. De laatste optie is politiek echter moeilijk haalbaar. De zwaarder gestrafte landen (met name de grote landen) hebben namelijk tevens ook meer politieke macht.

Tabel 5.5: Afrekening verhandelbare tekortrechten gewogen voor het BBP

EMU-lidstaat	Aantal gealloceerde tekortrechten	Schuldgraad	Begrotings-saldo (% van het BBP)	Multipliator	Vereiste rechten	Overschot(+)/tekort(-) aan rechten
België	103	89,8	-1,2	0,00441	74	29
Cyprus	5	48,4	0,9	0,00000	0	5
Duitsland	749	65,9	0,0	0,00000	0	749
Finland	55	34,1	4,5	0,00000	0	55
Frankrijk	585	67,4	-3,4	0,05304	891	-306
Griekenland	72	99,2	-7,7	0,02168	364	-292
Ierland	55	44,1	-7,2	0,00685	115	-61
Italië	472	105,8	-2,7	0,05330	895	-423
Luxemburg	12	13,5	2,5	0,00000	0	12
Malta	2	63,8	-4,7	0,00020	3	-2
Nederland	179	58,2	0,7	0,00000	0	179
Oostenrijk	85	62,6	-0,4	0,00084	14	71
Portugal	50	66,3	-2,7	0,00354	59	-9
Slovenië	11	22,5	-1,8	0,00018	3	8
Slowakije	20	27,7	-2,3	0,00051	9	12
Spanje	327	39,7	-4,1	0,02104	353	-27
Som	2780	909	-29,6	0,16559	2780	0

Bron: Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009a); eigen analyse

Ten slotte dient er opgemerkt te worden dat de no-bailout-clausule uit het Pact een belangrijke voorwaarde blijft voor de werking van het systeem van de verhandelbare tekortrechten. Het systeem zal namelijk enkel tot haar recht komen indien de landen ook daadwerkelijk de verantwoordelijkheid voor de eventuele sancties dragen.¹ Maar behalve die voorwaarde kan er geconcludeerd worden dat het marktgebaseerde mechanisme de problemen van het Pact sterk terugdringt. Daarenboven zorgt het voor een grotere transparantie, efficiëntie en een grotere budgettaire discipline.

5.1.2.5 Een depolitisering

Ten slotte wordt er ook voor een depolitisering van de begrotingsprocessen gepleit. Op supranationaal niveau zou die depolitisering tot uiting kunnen komen door een verschuiven van de macht van de raad van de Ministers van Economie en Financiën naar de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Unie. Op die wijze verloopt de procedure voor buitensporige tekorten objectiever. Op nationaal niveau zou het beleid onder druk van de unie in overeen-

¹ Casella, A. (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy*, 29, 334-335

stemming met het Pact gebracht kunnen worden door bepaalde minimum standaarden op te nemen in de nationale wetgeving. Er kan bijvoorbeeld verplicht worden om aan te geven welke belastingen en uitgaven tijdelijk zijn omdat ze voor stabilisatie doeleinden aangewend worden. Anderzijds kunnen er, in analogie met de onafhankelijke centrale banken die voor het monetaire beleid instaan, comités voor het budgettaire beleid (zgn. fiscal policy committees) opgericht worden. Dergelijke onafhankelijke comités worden dan met het uitzetten van bindende hoofdlijnen voor het budgettaire beleid belast. Vervolgens kan het budgettaire beleid op politiek niveau binnen die lijnen verder uitgewerkt worden.¹

De bovenstaande voorstellen vereisen een institutionele hervorming die de implementatie van de begrotingsnorm kracht bij moeten zetten. Er wordt niet dieper op die voorstellen ingegaan, aangezien ze geen betrekking op de eigenlijke begrotingsnormen en de rechtstreekse economische impact daarvan hebben.

5.1.3 Conclusie

De voorstellen ter aanpassing van het Stabiliteits- en Groeipact zijn legio. Degene aangehaald in de vorige paragraaf zijn er slechts enkele van. Elk van die voorstellen gaat ervan uit dat het een goede optie is om op het al ontwikkelde raamwerk verder te bouwen. Maar is een hervorming van het bestaande kader daadwerkelijk de best haalbare optie? Zo is het mogelijk dat een hervorming de geloofwaardigheid van een begrotingsnorm ondermijnt. De hervorming kan de indruk creëren dat de begrotingsnorm altijd kan worden aangepast als reactie op de context of onder druk van lidstaten die in moeilijkheden verkeren.² Enige flexibiliteit is echter wenselijk. Lidstaten zullen de begrotingsnormen anders links laten liggen indien ze niet meer geschikt lijken. Het is dan ook redelijk om te stellen dat er gezocht dient te worden naar aanpassingen die de effectiviteit verhogen zonder de voornaamste kenmerken ervan te veranderen.³ Of de bovenstaande voorstellen daaraan voldoen? Ze houden elk, met uitzondering van de gouden regel, aanzienlijke verbeteringen in. Maar elke aanpassing vereist ook een wijziging van het karakter van het huidige Pact. Het antwoord zal dus moeten blijken uit de geloofwaardigheid die het publiek aan elk van de voorstellen hecht.

Een ander probleem verbonden aan de voorstellen ter aanpassing van het Pact is de vereiste overeenstemming tussen de lidstaten. Om aanpassingen aan te brengen aan de begrotingsnormen uit het Pact dienen de verordeningen van de Raad van de Europese Unie aangepast te worden.

¹ European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), Report on the European Economy, IFO Institute for Economic Research: 66-68

² Ibidem: 60

³ Ibidem: 57

Daarvoor is een unanieme beslissing van de lidstaten vereist. Het spreekt voor zich dat dat geen gemakkelijke opgave is.¹

Gezien de moeilijkheden bij het aanpassen van de normering op supranationaal niveau, zouden misschien beter een aantal nationale alternatieven overwogen worden. Het staat een lidstaat namelijk vrij om haar budgettaire normering op (sub)nationaal niveau aan te vullen. Daarenboven dient de basis voor een goed budgettair beleid op nationaal niveau gelegd te worden. Indien de motivatie voor een duurzaam begrotingsbeleid op nationaal niveau ontbreekt, dan zullen er op supranationaal niveau voortdurend conflicten wat betreft de budgettaire houding van individuele lidstaten ontstaan. Op die wijze kan uiteindelijk de legitimiteit van de overkoepelende begrotingsnormen tenietgedaan worden.² Daarom zal deze masterproef in de volgende paragraaf dieper op de mogelijke (sub)nationale alternatieve begrotingsnormen ingaan.

5.2 De alternatieven

Daar aanpassingen aan het Stabiliteit- en Groeipact niet eenvoudig realiseerbaar zijn, is het aangewezen om eveneens de mogelijke alternatieve begrotingsnormen op (sub)nationaal niveau in overweging te nemen. Dergelijke alternatieven kunnen de supranationale vereisten aanvullen. Daarenboven bieden ze een aantal andere voordelen ten opzichte van hun supranationale tegenhanger. Op nationaal niveau dient er namelijk geen rekening gehouden te worden met de wensen en motieven van alle lidstaten afzonderlijk. Daardoor kan er sneller een overeenkomst bereikt worden. Anderzijds bieden (sub)nationale normen de mogelijkheid om kort op de bal te spelen. Een gevaar van supranationale normering is namelijk dat er te sterk veralgemeend wordt om tot de nodige uniformiteit te komen. Een goed voorbeeld daarvan is het gebrek aan aandacht voor de individuele schuldposities van de lidstaten, ondanks dat een budgettaire discipline wenselijker is voor landen met een hoge schuldgraad. Er kan bijgevolg gezocht worden naar het beleid dat het meest geschikt is voor de specifieke context van een land.

In de rest van dit hoofdstuk zal de aandacht dan ook naar dergelijke alternatieven uitgaan. Eerst zal er kort een blik geworpen worden op het Stabiliteitsprogramma dat door de Belgische regering opgesteld werd (5.2.1). Ondanks dat dat programma onderdeel van de supranationale verplichtingen uitmaakt, kan er op die wijze inzicht verworven worden in de doelstellingen van de Belgische overheid. Het bevat namelijk een aantal streefdoelen die de regering zichzelf oplegt. Met andere woorden een soort van 'secundaire normering'. Dergelijke doelstellingen worden door de

¹ de Haan, J., Berger, H., & Jansen, D. (2003), *The End of the Stability and Growth Pact?*, CESifo Working Paper, 1093, 13

² European Economic Advisory Group van CESifo (2003), *Report on the European Economy*, IFO Institute for Economic Research: 67

Europese Commissie beoordeeld en indien nodig geacht, wordt er een aanpassing gevraagd. Volledig bindend zijn ze echter niet. De doelen zijn in het kader van deze masterproef van belang om naderhand te oordelen in welke mate ze in overeenstemming met de voorgestelde alternatieve normen zijn. Daarbij aansluitend wordt tevens kort de instabiliteit van de Belgische schuldpositie toegelicht. Vervolgens komen twee normen aan bod die in het verleden ook al werden toegepast. Alle bovenstaande normen kunnen in principe als alternatieven beschouwd worden, maar uit de twee vorige deelvragen blijkt dat het cyclisch begrotingsevenwicht (5.2.2) en de structurele of trendmatige budgetruimte (5.2.3) de meest geschikte opties zouden zijn. In de onderstaande analyse zullen beide normen kwantitatief uitgewerkt worden om hun impact te bepalen. Daarna zal er ook aandacht besteed worden aan het voorstel van prof. dr. Moesen (5.2.4). Het gaat om een niveaunorm met een uitgebreidere theoretische onderbouwing dan de eerder besproken pragmatische begrotingsnormen. Daarna wordt ook het voorstel van Vlaams Minister van Begroting Muylers onder de loep genomen (5.2.5). De analyse daarvan blijft echter beperkt tot de voornemens in de beleidsnota in kwestie, aangezien de norm in de praktijk nog geen vorm heeft gekregen. Ten slotte wordt nog kort op de overige alternatieve werkwijzen ingegaan (5.2.6). De discussie betreffende de alternatieve begrotingsnormen wordt in het volgende hoofdstuk met een omstandige conclusie aangaande de beleidsimplicaties afgesloten.

5.2.1 De secundaire normering

Deze paragraaf behandelt de budgettaire streefdoelen opgenomen in het Belgische Stabiliteitsprogramma voor de periode 2009-2012. Het programma in kwestie (januari 2010) is een herziening van het oorspronkelijke traject dat de Belgische autoriteiten in september 2009 hebben vastgelegd. Die herziening werd genoodzaakt door de aanbevelingen van de Ecofin Raad om al in 2012 terug aan de 3%-norm van het Stabiliteits- en Groeipact te voldoen.

De dynamiek van de schuld en de rentelasten brengen de duurzaamheid van de Belgische openbare financiën ernstig in het gedrang. Daar komt nog een stijging van de overheidsuitgaven vanwege de vergrijzing bovenop. Ten gevolge van dat alles zou een economische heropleving niet voldoende zijn om het begrotingstekort onder de supranationaal toegelaten criteria te houden. Op middellange termijn zou het begrotingstekort 5,4 procent van het BBP bereiken en zou de overheidsschuld verder tot 107 procent van het BBP in 2014 toenemen. Gezien de grote vrees voor de beheersbaarheid van de openbare financiën heeft de Belgische overheid een budgettair saneringsprogramma opgesteld. De beoogde realisaties van die saneringen op korte en middellange termijn worden in Tabel 5.6 weergegeven. De klemtoon ligt op het behalen van een

maximaal begrotingstekort van 3 procent van het BBP in 2012 en een begrotingsevenwicht tegen uiterlijk 2015.¹

Tabel 5.6: Streefdoelen stabiliteitsprogramma 2009-2015 (% t.o.v. BBP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Begrotingssaldo:								
Gezamenlijke overheid:	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Entiteit I:	-1,1	-5,1	-3,8	-3,6	-2,6			
Federale overheid	-1,6	-4,3	-3,3	-3,3	-2,6			
Sociale zekerheid	0,5	-0,8	-0,5	-0,3	0,0			
Entiteit II:	-0,2	-0,8	-0,9	-0,5	-0,4			
Gemeenschappen en gewesten	-0,1	-0,6	-0,6	-0,3	-0,2			
Lokale overheid	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2			
Gezamenlijke schuld	89,8	97,9	100,6	101,4	100,6			
Primair saldo	2,6	-2,3	-1,1	-0,4	0,8			
Intrestbetalingen	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8			
Structureel saldo	-2,2	-3,7	-3,3	-2,7	-2,0			

Bron: Federale overheidsdienst Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 18-27

De spoedige terugkeer naar een begrotingsevenwicht en de stabilisatie van de overheidsschuld zijn onvermijdelijke voorwaarden om de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te garanderen. Uit de tabel blijkt dat, ongeacht de saneringen, de overheidsschuld zowel in 2010 en 2011 verder zal blijven toenemen. De voornaamste oorzaak daarvoor ligt bij de enige beïnvloedbare parameter van het model van de schulddynamiek, namelijk het primair saldo. Het verwachte niveau van het primair saldo zal pas vanaf 2011 voldoen om de schuldgraad te stabiliseren. Dat negatieve effect wordt door de terugval van de economische groei versterkt.²

In het verleden werd de Belgische overheidsschuld door middel van een voldoende groot primair saldo gestaag afgebouwd, terwijl de reële langetermijnintrestvoet de reële economische groei ruimschoots overtrof. Volgens de streefdoelen van de Belgische overheid zal er echter pas vanaf 2012 terug enige mate van schuldafbouw mogelijk zijn. In extremis kan er gesteld worden dat zelfs een dergelijke situatie met een voldoende groot primair overschot niet tot een stabiele situatie leidt. Die zou pas gerealiseerd worden indien de reële economische groei de langetermijnintrestvoet zou overtreffen. Dat was sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht echter geen enkel jaar het geval. Zolang dat echter niet gerealiseerd wordt, zal een beperkte

¹ FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 18-27

² Ibidem: 27-28

ongewenste gebeurtenis de schuldgraad kunnen doen exploderen. Het is evenwel begrijpelijk dat de nadruk van het beleid op het stabiliseren en vervolgens afbouwen van de schuld ligt, aangezien de economische groei en de langetermijnintrestvoet weinig te beïnvloeden zijn.^{1 2}

Het is opmerkelijk dat naar aanleiding van het Stabiliteitsprogramma de eerste entiteit afzonderlijk niet alleen de begroting voor 2010 heeft opgesteld, maar ook een uitvoerige indicatie van de begroting voor 2011 heeft gemaakt. Daarmee doorbreekt ze haar traditie van een jaarlijkse begroting.³ Het wordt dus duidelijk dat een visie op langere termijn belangrijk is. Of het voldoende is om slechts één extra jaar vooruit te kijken is echter twijfelachtig. De geschiedenis van de structurele begrotingsnormen biedt namelijk een duidelijke grond voor normen op middellange termijn. Het Belgische Stabiliteitsprogramma biedt een dergelijk tijds kader voor beide entiteiten.

Het Belgische begrotingstekort is in 2009 tot 5,9 procent van het BBP opgelopen. Ondanks dat het begrotingstekort zeer groot is, ligt het echter onder het Europese gemiddelde (6,9 procent van het BBP). Dat resultaat is te danken aan de maatregelen die de Belgische overheid getroffen heeft om een budgettaire ontsporing gezien de hoge overheidsschuld te voorkomen. Zo zijn het afgelopen jaar verschillende inspanningen geleverd om het overheidstekort terug te dringen.⁴ De vraag kan echter gesteld worden of het niet wenselijk is om op een meer continue wijze een dergelijke discipline na te streven. Dus niet enkel streven naar een zo klein mogelijk tekort in slechte tijden, maar ook tijdens een hoogconjunctuur inspanningen leveren om de eventuele overschotten optimaal aan te wenden. Enkel een stabilisatie van het begrotingstekort is gezien België haar schuldpositie namelijk onvoldoende. Overschotten dienen bijvoorbeeld niet om politieke doeleinden na te streven, maar toekomstige tegenslagen kunnen er bijvoorbeeld wel mee geanticipeerd worden en de schuld kan ermee afgebouwd worden. Zolang de 3%-norm de enige bindende regel vormt voor het budgettaire beleid zal dat echter niet het geval zijn. Die biedt namelijk onvoldoende disciplinaire werking tijdens een hoogconjunctuur. Een expliciete nationale norm die daar rekening mee houdt, lijkt dan ook wenselijk. Op die wijze wordt er ook in de jaren na het begrotingsevenwicht een consistent duurzaam beleid gevoerd dat bij de schuldpositie van België aansluit.

5.2.2 Het cyclisch begrotingsevenwicht in de Belgische context

Een mogelijke begrotingsnorm die rekening houdt met de middellangetermijnprognoses en ook gedurende een hoogconjunctuur de nodige discipline oplegt, is het cyclisch begrotingsevenwicht.

¹ Gärtner, M. (2006), *Macroeconomics*, Prentice Hall: 383-385

² <http://stats.oecd.org/nawwe/factbook09/default.html> OESO factbook (2009c)

³ FOD Budget en Begroting (2010), *Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012*, 18

⁴ *Ibidem*: 16

Voor de toepassing ervan dient er een beleidsplan op basis van middellangetermijnprognoses opgesteld te worden. Het nastreven van dat beleidsplan zou uiteindelijk tot een evenwicht van de begroting overheen de begrotingscyclus moeten leiden. De logische reactie daarbij is dat beleidsmakers gedurende een laagconjunctuur begrotingstekorten zullen gedogen om de economie terug aan te zwengelen. Beleidsmakers voeren met andere woorden een stabilisatiebeleid waardoor conjunctuurcycli afgezwakt worden. Zoals in hoofdstuk III aangehaald werd, worden beleidsvoerders ten gevolge daarvan in een hoogconjunctuur verplicht om begrotingsoverschotten te realiseren om de tekorten te compenseren. In de praktijk staat het beleidsmakers echter vrij om te bepalen in welke mate zij verkiezen om bijkomende begrotingstekorten op te lopen tijdens een recessie en overschotten op te sparen tijdens een hoogconjunctuur. Beleidsvoerders zouden er in principe dus ook voor kunnen opteren om geen stabilisatiebeleid te voeren. Zolang er over de gehele conjunctuurcyclus een begrotingsevenwicht bestaat.

Uit de vorige twee deelvragen blijkt dat het nastreven van een cyclisch begrotingsevenwicht aanzienlijke voordelen heeft die tegen de beperkte nadelen opwegen. De voornaamste reden waarom er voor deze begrotingsnorm werd geopteerd om praktisch op de Belgische context toe te passen, is haar middellangetermijnvisie. Die biedt een aanzienlijk voordeel ten opzichte van het huidige Stabiliteits- en Groeipact. Daardoor zal de focus van het budgettaire beleid namelijk niet enkel meer op de periodes van laagconjunctuur liggen, maar ook op de discipline tijdens goede tijden. Daarenboven omvat ze een simpele en transparante vuistregel die enige vrijheid laat aan beleidsmakers. Daardoor zal de norm ook op een voldoende groot politiek draagvlak kunnen rekenen. Voor het uittekenen van het begrotingsbeleid en de bepaling van het bijbehorende begrotingssaldo kan tevens van een relatieve maatstaf gebruik gemaakt worden. Bovendien wordt er ook voldaan aan de vereiste om rekening met conjuncturele invloeden te houden. Zij het slechts om het tijdsinterval voor de norm te bepalen. Beleidsmakers kunnen er supplementair echter voor opteren om bij de uitwerking van hun beleid – met andere woorden de verdeling van de inspanningen overheen de cyclus – het conjunctuurgezuiverde of het structurele saldo te hanteren. Ten slotte voorziet de norm van het cyclische begrotingsevenwicht ook de mogelijkheid om contextafhankelijk te werk te gaan. Door de grote flexibiliteit in het overheidsbeleid kunnen beleidsmakers ertoe worden aangezet om een traject uit te werken dat zo goed mogelijk bij de Belgische context aansluit. Zo kan er bijvoorbeeld naar een cyclisch begrotingsoverschot gestreefd worden om tevens de overheidsschuld af te bouwen. Uiteraard dient een dergelijk traject voldoende duidelijk gedefinieerd en consistent toegepast te worden vooraleer het zal slagen.

5.2.2.1 Een cyclisch begrotingsevenwicht

In de praktijk kan de economische groei gehanteerd worden om de conjunctuurcycli af te bakenen. Er is namelijk sprake van een recessie indien er zich twee kwartalen op rij een negatieve

economische groei voordoet.¹ De laatste keer – afgezien van de huidige crisis – dat België een recessie doormaakte was eind 2001. Zowel tijdens het derde als vierde kwartaal van 2001 kende de Belgische economie een negatieve groei (resp. -0,4 en -0,1). Eind 2008 werden echter ook de gevolgen van de financiële en economische crisis duidelijk. Het derde en vierde kwartaal van 2008 kenden beide een negatieve economische groei. Vanwege de goede eerste twee kwartalen kende België tijdens 2008 in haar geheel evenwel een positieve economische groei.²

Door gebruik te maken van een recessie om de cyclus af te bakenen, ontstaat de keuze of men de recessie als het begin of einde van de cyclus ziet. Door voorafgaand aan de recessie reserves (zgn. stabilisatiefondsen) op te bouwen, kan er van het voordeel genoten worden dat er een druk bestaat om inspanningen te leveren om de voorspelde tekorten te kunnen dekken. Aldus beschikt men over eigen middelen ter compensatie van de opgelopen begrotingstekorten en dienen geen additionele overheidsschulden te worden aangegaan. Dat uitgangspunt lijkt zeer geschikt voor de Belgische context. Het grote nadeel is echter dat de voorspellingen van de realiteit kunnen afwijken. Indien de tekorten lager uitvallen dan werd voorspeld, dan kan het teveel aan reserves aangewend worden om de overheidsschuld af te bouwen. Indien de overtollige reserves echter in het stabilisatiefonds behouden zouden blijven, dan zou dat ervoor zorgen dat enerzijds de begroting cyclisch niet in evenwicht is en anderzijds de toekomstige discipline ondermijnd zou worden. Als de laagconjunctuur evenwel grotere begrotingstekorten zou veroorzaken dan geanticipeerd, dan zou niet aan de begrotingsnorm voldaan kunnen worden. Daarnaast zouden er in de huidige context moeilijkheden ontstaan bij het invoeren van de norm. Aangezien er in het verleden geen reserves in goede tijden werden aangelegd, hebben beleidsvoerders geen middelen ter beschikking om de huidige begrotingstekorten te compenseren. Tussen 2002 en 2008 werd in totaal zelfs een begrotingstekort van 4,2 procent van het BBP opgelopen (zie Tabel 5.7). Daar het begrotingstekort in 2009 al 5,9 procent van het BBP bedroeg, zou de begroting aan het einde van de huidige recessie dus onmogelijk cyclisch in evenwicht kunnen zijn.

Tabel 5.7: Begrotingssaldi 2002-2008 (% t.o.v. BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Begrotingssaldo	0	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-4,2

Bron: Nationale Bank van België (2010c)

Stel dat beleidsvoerders aan het einde van 2008 beslist hadden om van dan af aan een cyclisch begrotingsevenwicht na te streven. In dat geval zou de recessie aan het begin van de conjunctuurencyclus vallen. Een voordeel daarvan is dat de begrotingstekorten bekend zijn en beleidsvoerders weten in welke mate er bespaard dient te worden. De overheid beschikt op basis

¹ Lipsey, R.G., & Chrystal, K.A. (2004), *Economics*, Oxford University Press: 407

² <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=656000098|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010j)

van een dergelijk systeem echter niet over eigen middelen om gedurende de laagconjunctuur in te grijpen. Dat wil zeggen dat er gedurende de laagconjunctuur overheidsschulden dienen aangeaan te worden om de begrotingstekorten te dekken en een stabilisatiebeleid te voeren. Tijdens de hoogconjunctuur is er dan de verplichting om voldoende grote begrotingsoverschotten op te lopen. Dit maal niet om deze in stabilisatiefondsen te reserveren, maar om ze aan te wenden om de toegenomen overheidsschuld (inclusief de rente) opnieuw af te lossen. Bij een ongewijzigd beleid lijkt ook die optie echter vrijwel onmogelijk om te realiseren. Het voorspelde totale begrotingstekort tussen 2009 en 2015 bij ongewijzigd beleid bedraagt namelijk 37,8 procent van het BBP. De gehanteerde budgettaire gegevens worden in Tabel 5.8 weergegeven. In dat scenario wordt er tevens geen stabiele situatie in 2015 bereikt. Daardoor zou de nadruk van het begrotingsbeleid eerst op het saneren van de overheidsfinanciën moeten komen te liggen vooraleer er naar een aflossing van de opgelopen overheidsschulden gestreefd kan worden. De toename van de overheidsschulden die dan werd opgelopen, is echter dermate hoog dat die niet meer binnen dezelfde conjunctuurcyclus gecompenseerd kan worden. Aangezien de economie echter in 2010 terug begint te groeien (zie Tabel 5.9), is het aan te raden om de saneringen reeds eerder te starten. Dat wordt bijvoorbeeld gedaan in het beleid uitgetekend in het Stabiliteitsprogramma van januari 2010. Uit de gegevens in Tabel 5.8 blijkt dat ook hier de inspanningen echter onvoldoende zijn om een cyclisch begrotingsevenwicht te bekomen. Daarenboven zou een cyclisch begrotingsoverschot gezien de Belgische schuldpositie gepaster zijn.

Tabel 5.8: Begrotingssaldi 2009-2015 (% t.o.v. BBP)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal (incl. 2009)
Ongewijzigd beleid	-5,9	-5,1	-5,2	-5,4	-5,3	-5,4	-5,5	-37,8
Stabiliteitsprogramma	-5,9	-4,8	-4,1	-3	-2	-1	0	-20,8

Bron: Hoge Raad van Financiën (2010), Evaluatie 2008-2009 en de begrotingstrajecten ter voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma, 80; FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 18

Tabel 5.9: Reële economische groei 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hoge Raad van Financiën	-3,0	0,8	1,6	2,2	2,1	2,2	2,1
Federaal Planbureau	-3,0	1,4	1,7	2,4	2,2	2,2	n.b.

Bron: Hoge Raad van Financiën (2010), Evaluatie 2008-2009 en de begrotingstrajecten ter voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma, 63; Federaal Planbureau (2010); Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 171

Er kan op basis van de bovenstaande analyse dus besloten worden dat het standaard cyclisch begrotingsevenwicht als norm, ondanks wenselijk, zeer moeilijk haalbaar is in de huidige Belgische context. De vooropgestelde doelen vereisen namelijk omvangrijke besparingen.

5.2.2.2 Een cyclisch begrotingsevenwicht op basis van de economische groei

Het lijkt gepaster om bij de uittekening van het begrotingsbeleid minder discretionair te werk te gaan. Door een bijkomende regel in te voeren, kan de vrijheid van beleidsmakers om het beleid gedurende de cyclus te bepalen, beperkt worden. Daarvoor dient op zoek te worden gegaan naar een maatstaf die een indicatie van de aanvaardbaarheid van overheidstussenkomst naargelang de fase van de conjunctuurcyclus geeft. Een voor de handliggende maatstaf is de economische groei van een land. In periodes met een krimpende economie is het namelijk wenselijk de economie te stimuleren en zouden begrotingstekorten toegestaan worden. Terwijl er tijdens periodes met een positieve economische groei overschotten opgebouwd kunnen worden. Door de omvang van de toegelaten begrotingssaldi expliciet aan de economische groei te koppelen, worden de politieke voorkeuren van de beleidsvoerders aangaande de verdeling overheen de cyclus te niet gedaan.

Indien de Belgische overheid in de periode van 2002 tot en met 2008 een begrotingssaldo had nagestreefd dat gelijk was aan de economische groei, dan had ze voorafgaand aan de recessie van 2009 een reserve van 13,7 procent van het BBP opgebouwd. Door de vergelijking tussen Tabel 5.10 en Tabel 5.7 te maken, kan vastgesteld worden dat daarvoor aanzienlijke besparingen nodig waren geweest. De bedragen in kwestie worden in Tabel 5.11 weergegeven. Door het hanteren van die regel zou er in de periode 2002-2008 dus een grotere budgettaire discipline hebben geheerst. Daardoor zou de Belgische overheid in staat zijn geweest om het begrotingstekort in 2009 te dragen. Dat tekort had tevens beperkt moeten blijven tot slechts 3 procent van het BBP. Daarvoor zou op haar beurt een uitermate grote besparingen op de overheidsuitgaven vereist zijn geweest. De politieke haalbaarheid van de beperking van het begrotingstekort in 2009 kan dan ook in twijfel worden getrokken. Een mogelijke oplossing daarvoor is om gedurende een neergaande conjunctuur een begrotingstekort toe te staan dat een veelvoud is van de economische groei. De regel blijft dan hetzelfde in jaren met een positieve economische groei. Ze staat tijdens een neergaande conjunctuur echter een begrotingstekort toe dat bijvoorbeeld anderhalf of tweemaal zo groot is als de negatieve economische groei. In de periode 2002-2008 werden hier namelijk voldoende reserves voor opgebouwd. Om een cyclisch begrotingsevenwicht te bereiken, hadden ten slotte de eventueel overtollige reserves aangewend kunnen worden om de hoge Belgische overheidsschuld af te bouwen.

Tabel 5.10: Reële economische groei 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Reële economische groei	1,4	0,8	3,1	2,0	2,8	2,8	0,8	13,7

Bron: Nationale Bank van België (2010j)

Tabel 5.11: Gewenste besparingen tijdens periode 2002-2008 bij norm o.b.v. economische groei (% t.o.v. BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Gewenste besparingen	1,4	0,9	3,4	4,7	2,5	3,0	2,0	17,9

Bron: eigen analyse

Stel dat er bij het hanteren van deze regel ook hier geopteerd zou worden om de recessies aan het begin van de cyclus te laten vallen. In dat geval zouden de bovenstaande opmerkingen betreffende het toegelaten begrotingssaldo gedurende een recessie blijven gelden. Er valt dan echter ook een grote discrepantie op te merken tussen de vooropgestelde begrotingssaldo's in het Stabiliteitsprogramma en de vereiste begrotingssaldo's op basis van de economische groei. Tabel 5.12 illustreert dat op basis van concrete gegevens. De verschillen zijn nog groter bij een ongewijzigd beleid. Om de norm te handhaven zou als gevolg daarvan het begrotingsbeleid aanzienlijk bijgesteld moeten worden. Grote bijkomende besparingen zouden vereist zijn. Anderzijds zou ook hier de norm verder gepreciseerd kunnen worden. Bijvoorbeeld door vast te leggen dat ook in het jaar na een recessie een begrotingstekort is toegestaan. Er zou in die periode bijvoorbeeld een tekort ter grote van de helft van dat gedurende de recessie geaccepteerd kunnen worden. Dat is in de huidige context nog altijd onvoldoende om de norm waar te maken. Een maatstaf die hier van nature beter bij zou aansluiten, komt verderop aan bod.

Tabel 5.12: Benodigde additionele besparingen tijdens periode 2010-2015 bij norm o.b.v. economische groei (% t.o.v. BBP)

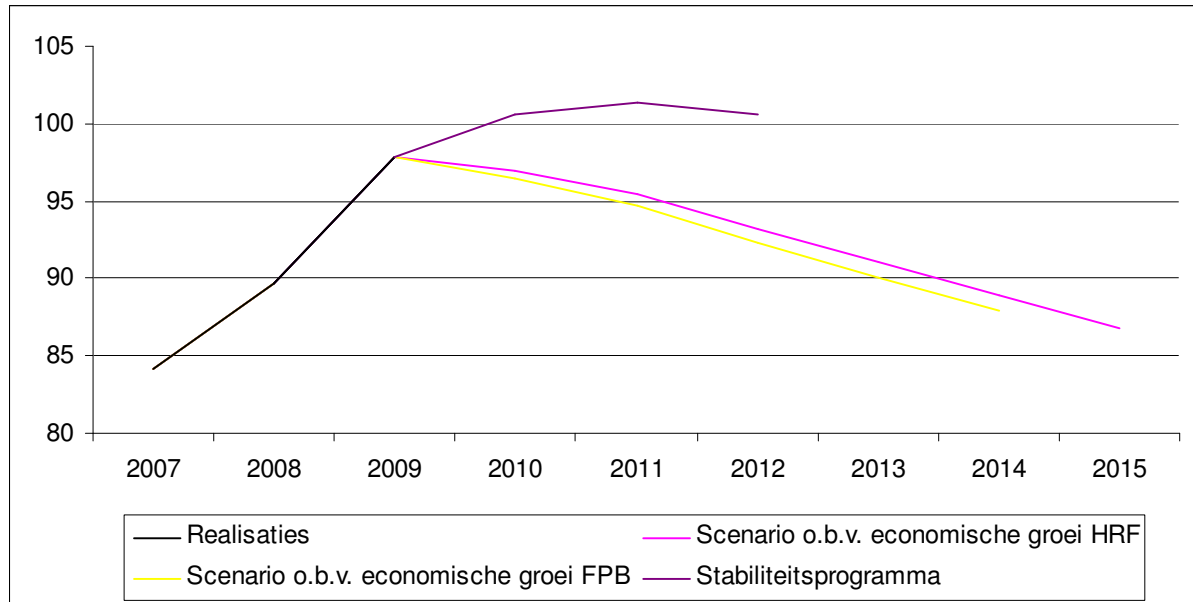
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ongewijzigd beleid:							
Hoge Raad van Financiën	2,9	5,9	6,8	7,6	7,4	7,6	7,6
Federaal Planbureau	2,9	6,5	6,9	7,9	7,5	7,6	n.b.
Stabiliteitsprogramma:							
Hoge Raad van Financiën	2,9	5,6	5,7	5,2	4,1	3,2	2,1
Federaal Planbureau	2,9	6,2	5,8	5,4	4,2	3,2	n.b.

Bron: eigen analyse

Indien er vertrokken wordt van een historisch perspectief bij het afwegen van het cyclisch begrotingsevenwicht dat de economische groei als ijkpunt gebruikt, lijkt de norm enige waarde te bezitten. Zo klinkt het idee van een dergelijk systeem ook mooi in de oren gezien de historisch stijgende evolutie van het BBP, waardoor op lange termijn de overheidsschuld geleidelijk aan zou worden afgebouwd. Maar als de toekomstperspectieven in rekening worden gebracht, wordt het duidelijk dat de norm – evenals het gewone cyclische begrotingsevenwicht – slechts haalbaar is indien er in de komende vijf jaar immense besparingen doorgevoerd worden. In de veronderstelling dat de begrotingstekorten volledig met schulden gefinancierd worden, begrotingsoverschotten aangewend worden voor schuldafbouw en de zware besparingen daadwerkelijk doorgevoerd

zouden worden, zou de norm evenwel leiden tot de toekomstige schuldevoluties zoals voorgesteld in Figuur 5.1.

Figuur 5.1: Schuldevolutie bij norm o.b.v. economische groei



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010a); Federale overheidsdienst Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 27; eigen analyse

5.2.2.3 Een cyclisch begrotingsevenwicht op basis van de output gap

Een meer precieze manier om de conjunctuurcycli af te bakenen is echter de afwijking van het werkelijke ten opzichte van potentiële BBP. Daaruit volgt een andere mogelijke maatstaf: de output gap (als percentage van het BBP). Indien het werkelijk gerealiseerde BBP groter is dan het potentiële BBP, dan zal de output gap positief zijn en omgekeerd. Die output gap wordt vervolgens gehanteerd om te bepalen of er sprake is van een hoog- of laagconjunctuur. Indien de output gap positief (negatief) is, dan is er sprake van een hoogconjunctuur (laagconjunctuur).¹ Door de output gap te gebruiken als maatstaf voor de beoordeling van de wenselijkheid van begrotingstekorten is een expansieve begrotingspolitiek niet langer enkel in de neergaande conjuncturele fases mogelijk. Indien de output gap als criterium gebruikt wordt, zal er namelijk gedurende de volledige laagconjunctuur een begrotingstekort toegestaan worden. Tabel 5.13 illustreert dat duidelijk. In 2002 en 2003 kende België volgend op de recessie eind 2001 twee jaar op rij een negatieve output gap.

¹ Heylen, F. (2004), Macro-economie, Garant: 6

Tabel 5.13: Output gap 2002-2011 (% t.o.v. BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Output gap	-0,2	-1,1	0,4	0,4	1,4	2,4	1,7	-2,3	-2,8	-2,4

Bron: Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken (2009b)

Als deze regel op de situatie na 2001 wordt toegepast, zien we ook daar dat er gedurende de periode van 2002 tot en met 2008 voldoende reserves zouden zijn opgebouwd om het begrotingstekort in 2009 te compenseren. Om aan de regel te voldoen, zouden tevens minder grote besparingen noodzakelijk zijn geweest. Dat blijkt uit Tabel 5.14. Dezelfde opmerking als in de vorige paragraaf aangaande de haalbaarheid van een beperkt begrotingstekort in 2009 geldt daarbij, aangezien het tekort in 2009 volgens deze regel nog verder terug gedrongen zou moeten worden. Ook in dat geval kan echter met een veelvoud bij negatieve output gaps gewerkt worden. Een factor 1,75 zou bijvoorbeeld tot een cyclisch begrotingsevenwicht overheen de periode 2002-2009 hebben geleid. Een dergelijk veelvoud zou tevens een toekomstige toepassing realistischer maken.

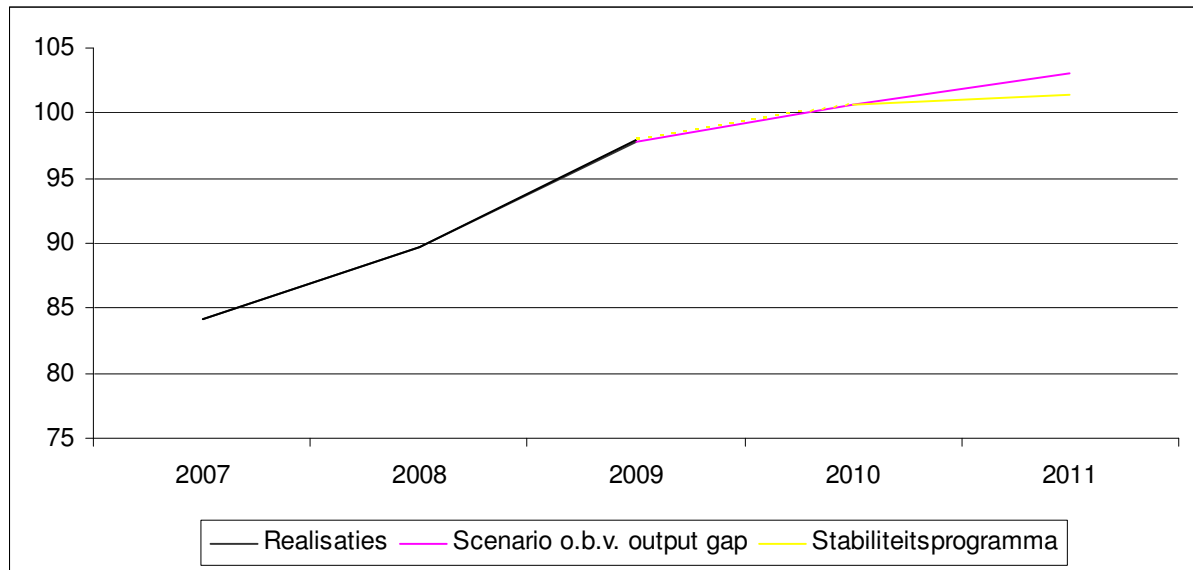
Tabel 5.14: Gewenste besparingen tijdens periode 2002-2008 bij norm o.b.v. output gap (% t.o.v. BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Gewenste besparingen	-0,2	-1,0	0,7	3,1	1,1	2,6	2,9	10,1

Bron: eigen analyse

Er kan dus gesteld worden dat een toepassing van een cyclisch begrotingsevenwicht dat gesteund wordt op een regel op basis van de output gap perspectieven biedt. Enerzijds sluit het dusdanig gevoerde begrotingsbeleid beter bij de economische noden van een land aan. En anderzijds lijkt een dergelijke norm in het licht van de historische evoluties beter haalbaar aangezien minder grote besparingen vereist zijn. Het feit dat de vereiste ingrepen minder groot zijn, heeft natuurlijk ook haar keerzijde. Op die wijze zal het namelijk langer duren vooraleer de Belgische begrotingstoestand een vooropgesteld, lager schuldniveau bereikt. Zo zal de schuldgraad op basis van deze norm zowel dit en volgend jaar nog blijven toenemen. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 5.2.

Figuur 5.2: Schuldevolutie bij norm o.b.v. output gap



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010a); Federale overheidsdienst Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 27; eigen analyse

5.2.2.4 Algemene bemerkingen

Het cyclisch begrotingsevenwicht kan, zoals boven werd aangetoond, voor aanzienlijke budgettaire discipline zorgen. Enkele algemeen geldende opmerkingen zijn daarbij echter op hun plaats.

Naast een expliciete maatstaf die arbitrair gedrag voorkomt, kan de begrotingsnorm best bij wet vastgelegd worden om te voorkomen dat de norm in de wind geslagen wordt. Gebeurt dat niet, dan zal er een gebrek aan neerwaartse flexibiliteit van de overheidsuitgaven zijn.

Ten slotte kent het cyclische begrotingsevenwicht nog enkele minpunten. Zo wordt er niet verder dan het begrotingssaldo in haar geheel gekeken en dus geen aandacht aan de afzonderlijke uitgaven- en ontvangstencomponenten besteed. Daarenboven is de theoretische onderbouwing niet volledige solide vanwege de asymmetrie van de conjunctuurcycli. Zoals boven werd vermeld, vormt een cyclisch begrotingsoverschot geen probleem aangezien dat aangewend kan worden om de overheidsschuld af te bouwen. Een cyclisch begrotingstekort stelt daarentegen wel problemen. Die problemen zouden opgelost worden indien doorheen de tijd additionele reserves worden opgenomen in het stabilisatiefonds of de cyclus zo wordt gekozen dat de laagconjunctuur aan het einde valt. Beide oplossingen hebben op hun beurt echter nadelen (zie supra). Verder kan door tegenstanders van de norm gesteld worden dat een te grote soberheid gedurende een hoogconjunctuur de economische groei zal remmen. Ontsporende openbare financiën zullen echter

een gelijkaardig effect hebben. Om de toekomstige groei te waarborgen, dient de Belgische schuldpositie dan ook tijdig verbeterd te worden. Indien noodzakelijk geacht kan er echter ook voor geopteerd worden om met een factor kleiner dan één gedurende periodes met een positieve economische groei te vermenigvuldigen. Daardoor zou extra ruimte aan beleidsvoerders geboden worden. Die ruimte zou het cyclisch evenwicht uiteraard niet in het gedrang mogen brengen. Het voordeel van een dergelijke proportionele regel in vergelijking met een vaste regel is dat er alsnog met de economische omstandigheden rekening wordt gehouden. Een finaal nadeel van deze begrotingsnorm is dat ze in combinatie met het Stabiliteits- en Groeipact in haar optimale werking gehinderd wordt. Ook al daalt een output gap onder de -3 procent, dan nog dient België de 3%-norm van het Pact te eerbiedigen. Dat is niet het geval bij de regel op basis van de economische groei. Daarbij valt een daling van de economische groei met meer dan 3 procent onder de buitengewone omstandigheden.

5.2.3 De structurele of trendmatige budgetruimte in de Belgische context

Een andere begrotingsnorm die – net zoals het cyclisch begrotingsevenwicht – voor de noodzakelijke discipline op middellange termijn kan zorgen, is de structurele budgetruimte. Door het opleggen van een vaste budgetruimte zullen beleidsvoerders zowel tijdens een hoog- en laagconjunctuur voldoende voorzichtig te werk moeten gaan. Daarenboven biedt deze begrotingsnorm nog een aantal andere voordelen die reeds in hoofdstuk III aan bod kwamen.

Ook op basis van de eerder gedefinieerde vereisten voor een effectieve begrotingsnorm blijkt de structurele budgetruimte wenselijk. Zo kent ze een degelijke theoretische onderbouwing, is ze gecorrigeerd voor de inflatie en houdt ze tevens rekening met conjuncturele invloeden door middel van een automatisch stabilisatiebeleid (zie supra). Indien de algemene begrotingsnorm en de bijbehorende budgetruimte telkens duidelijk gedefinieerd worden, kent de norm ook een grote transparantie. De transparantie, simpliciteit en ondubbelzinnigheid van de norm verhogen de slaagkans ervan. Merk op dat daarvoor, in tegenstelling tot het verleden, arbitrair gedrag voorkomen dient te worden (zie infra). Een ander voordeel van deze norm is haar aandacht voor de onderliggende componenten van het begrotingssaldo. De norm legt de groei van de overheidsuitgaven expliciet vast. Anderzijds kan de ruimte ook (verplicht) voor belastingverlagingen aangewend worden. Door de overheidsuitgaven daarenboven op de aangroei van de belastinginkomsten af te stemmen, wordt ook het begrotingssaldo zelf onder controle gehouden. In tegenstelling tot de vaste 3%-norm van het Stabiliteits- en Groeipact vertoont de structurele budgetruimte tevens een grote flexibiliteit. Voor iedere regeringsperiode afzonderlijk dient namelijk opnieuw een budgetruimte bepaald te worden. Daardoor kan het begrotingsbeleid op regelmatige basis op de actuele economische omstandigheden afgestemd worden. Ten slotte

bestaat er ook een grote politieke achterban die voorstander is om het overheidsingrijpen in België te beperken.

5.2.3.1 De structurele budgetruimte met basisjaar 2007

Om na te gaan of de structurele budgetruimte adequaat is in het bereiken van de gewenste doelen is een praktische toepassing op haar plaats. Daarbij wordt, aansluitend op de toepassingen voor de historische regeerperiodes in hoofdstuk III, gestart in het jaar 2008. Er dient dan ook vertrokken te worden van de belastingopbrengsten gedurende 2007. Die waren, in tegenstelling tot de belastingontvangsten in 2009, in overeenstemming met de stijgende trend.¹ Aangezien de inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten door het Federaal Planbureau slechts voor de periode 2008-2014 uitgedrukt werd, werd de budgetruimte voor die volledige termijn berekend. Een aanpassing daarop komt verderop aan bod indien tevens de budgetruimte voor de toekomstige jaren 2011 tot en met 2014 wordt berekend. Eerst volgt de interpretatie van de structurele budgetruimte met basisjaar 2008 weergegeven in Tabel 5.15.

Tabel 5.15: Structurele budgetruimte 2008-2014 (in miljoenen euro's)

Veronderstellingen		Jaar	Structurele budgetruimte
Trendmatige economische groei:	0,9%	2008	1.305,244
		2009	1.316,991
Inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten:	1,0	2010	1.328,844
		2011	1.340,804
Belastingopbrengsten basisjaar (2007):	145.027,10	2012	1.352,871
		2013	1.365,047
		2014	1.377,332
			Totale structurele budgetruimte 2008-2014:
			9.387,132

Bron: Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101; Nationale Bank van België (2010h); eigen analyse

Om deze budgetruimte te kaderen, dient de vergelijking gemaakt te worden met de ruimte die de beleidsvoerders zouden hebben indien deze begrotingsnorm niet van kracht was. De werkelijke overheidsuitgaven en -ontvangsten voor 2008 en 2009 zijn al bekend. Voor de andere jaren dienen prognoses gehanteerd te worden. De (verwachte) overheidsuitgaven en de bijbehorende jaarlijkse toenames voor de periode tussen 2008 en 2014 worden in de eerste twee kolommen van Tabel 5.16 weergegeven. Uit de gegevens blijkt duidelijk dat de verwachte overheidsuitgaven

¹ <http://www.nbb.be/belgostat/PresentationLinker?Switch=true&prop=null&TableId=592000082&Lang=N>
Nationale Bank van België (2010h)

zonder normering de budgetruimte aanzienlijk overtreffen. Een kanttekening daarbij is dat bij de berekening van die budgetruimte enkel de fiscale en parafiscale ontvangsten in rekening worden gebracht. Dat biedt echter nog altijd onvoldoende grond voor de waargenomen kloof. De andere ontvangstencomponenten (de overige ontvangsten van de andere sectoren en de toegerekende sociale premies) hebben namelijk slechts een relatief beperkt belang in het geheel. Het grote probleem is dat de basisidee van de structurele budgetruimte in realiteit niet nageleefd wordt. De norm streeft ernaar om de toename van de overheidsuitgaven op die van de belastingontvangsten af te stemmen, waarbij de belastingontvangsten een constant aandeel in het BBP behouden. Terwijl het aandeel van de overheidsontvangsten in het BBP verwacht wordt ongeveer constant te blijven, zouden de overheidsuitgaven van 49,7 procent in 2008 tot 54,7 procent in 2014 stijgen.¹

Net zoals het cyclische begrotingsaldo zou het vasthouden aan de structurele budgetruimte aanzienlijke saneringen vereisen.

Tabel 5.16: Aangewende budgetruimte 2008-2014 (in miljoenen euro's)

	Totale overheidsuitgaven	Jaarlijkse toename (1)	Belastingontvangsten	Jaarlijkse toename (2)	Vooropgestelde structurele budgetruimte (3)	Te veel aangewende budgetruimte (4) = [(1)-(3)]-[(2)-(3)] = (1)-(2)
2007	162.100		145.027			
2008	172.426	10.326	150.766	5.739	1.305	4.587
2009	181.448	9.022	143.349	- 7.417	1.317	16.439
2010	188.307	6.859	149.997	6.648	1.329	211
2011	196.648	8.341	155.590	5.593	1.341	2.748
2012	205.813	9.165	162.333	6.743	1.353	2.422
2013	214.006	8.193	169.220	6.887	1.365	1.306
2014	222.700	8.694	176.550	7.330	1.377	1.364

Bron: Nationale Bank van België (2010h); Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 186; eigen analyse

Het is bij de vergelijking echter gepast om tevens rekening te houden met de meer dan vooropgestelde stijging van de belastingontvangsten. Dergelijke compensaties zijn, zoals in hoofdstuk III werd aangehaald, verplicht om een eventuele overschrijding van de ruimte voor de overheidsuitgaven te niet te doen. Indien die compensaties in rekening worden genomen, worden de resultaten in de zesde kolom van Tabel 5.16 bekomen. Uit die gegevens blijkt dat zelfs indien de eventuele compensatiemaatregelen in rekening worden genomen, het huidige en vooropgestelde begrotingsbeleid niet aan de regel voldoen. Dat is vooral het geval in 2009. In 2009 was er, als gevolg van de crisis, naast een aanzienlijke toename van de overheidsuitgaven ook een daling van de belastingopbrengsten waar te nemen. Bij een normering volgens de structurele budgetruimte kan een dergelijke overschrijding van de budgetruimte slechts

¹ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 187

geaccepteerd worden als die in latere jaren goedge maakt worden. Dat zou volgens de verwachte evoluties bij een ongewijzigd beleid echter niet het geval zijn.

Ter vergelijking met de vooropgestelde streefdoelen uit het Belgische stabiliteitsprogramma kan er echter niet rechtstreeks op basis van absolute cijfers gewerkt worden. Het programma omvat namelijk enkel de ontvangsten- en uitgavencomponenten als percentage ten opzichte van het BBP. Daarom werd ervoor gekozen om de BBP's gedurende de periode 2008-2014 te berekenen op basis van het BBP van 2007 en de verwachte trendmatige economische groei van 0,9 procent. Door vervolgens de vooropgestelde budgetruimte als percentage ten opzichte van het BBP uit te drukken, wordt een vergelijking mogelijk gemaakt. Op basis van een BBP van 334.917 miljoen euro in 2007 wordt een jaarlijks constante budgetruimte van 0,386 procent van het BBP bekomen.¹ Het Belgische Stabiliteitsprogramma vermeldt echter geen uitsplitsing van het begrotingssaldo in ontvangsten en uitgaven na 2012. Daarom blijft de vergelijking beperkt tot de streefdoelen uit het programma voor de periode 2008-2012. De (verwachte) jaarlijkse groei van de overheidsuitgaven onder het traject vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma wordt in de tweede kolom van Tabel 5.17 weergegeven. De totale toename gedurende de periode van 2008 tot en met 2012 op basis van dit traject bedraagt 4,4 procent van het BBP. Tenzij de afbouw van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP tijdens 2013 en 2014 zal versnellen en er in die jaren een totale afname van 1,698 procent ten opzichte van het BBP zal zijn, zal ook het traject vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma niet binnen de budgetruimte vallen.²

Wederom kunnen compensaties door middel van de overheidsontvangsten in rekening gebracht worden om een meer geschikte vergelijking mogelijk te maken. De gegevens daarvoor zijn tevens opgenomen in Tabel 5.17. Daaruit blijkt dat de structurele budgetruimte op jaarbasis bij het nastreven van het stabiliteitstraject relatief goed wordt nageleefd. Ondanks dat de budgetruimte in 2009 ruimschoots overschreden werd, wordt de gecreëerde budgetruimte in andere jaren niet volledig aangewend. Indien de compensaties overheen de jaren in rekening worden gebracht, kan gesteld worden dat het traject uit het Stabiliteitsprogramma gedurende de periode 2008-2012 de volledige structurele budgetruimte met 1,4 procent van het BBP overschrijdt. Daaruit blijkt dat de goede resultaten in de jaren vooraf en volgend op de recessie onvoldoende zijn om haar impact te bestrijden. De kloof is echter zeer klein, waardoor de kans reëel is dat deze in de periode na 2012 gedicht kan worden. In het geval dat het traject vooropgesteld in het Stabiliteitsplan gevolgd wordt, kan er dan ook geconcludeerd worden dat het hanteren van de structurele budgetruimte in redelijke mate realiseerbaar is, mits de nodige creatie van bijkomende budgetruimte door middel van additionele overheidsontvangsten.

¹ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 172

² $1,698 = 4,4 - (0,386 \times 7)$

Tabel 5.17: Aangewende budgetruimte Stabiliteitsprogramma 2008-2012 (% t.o.v. BBP)

	Totale overheids-uitgaven	Jaarlijkse toename (1)	Belasting-ontvangsten	Jaarlijkse toename (2)	Vooropgestelde structurele budgetruimte (3)	Te veel aangewende budgetruimte (4) = [(1)-(3)]-[(2)-(3)] = (1)-(2)
2007	48,4%		43,3%			
2008	50,0%	1,6%	46,0%	2,7%	0,386%	-1,1%
2009	53,7%	3,7%	44,8%	-1,2%	0,386%	4,9%
2010	53,9%	0,2%	46,0%	1,2%	0,386%	-1,0%
2011	53,6%	-0,3%	46,0%	0,0%	0,386%	-0,3%
2012	52,8%	-0,8%	46,3%	0,3%	0,386%	-1,1%
<i>Totaal</i>		4,4%		3,0%	1,931%	1,4%

Bron: Nationale Bank van België (2010h); Nationale Bank van België (2010j); Nationale Bank van België (2010c); FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 25; eigen analyse

Een tekortkoming in de bovenstaande analyse is echter dat een groeipercentage voor de periode 2008-2014 (0,90%) gebruikt werd dat afkomstig is uit een studie gepubliceerd in 2009. De reden daarvoor is dat er in 2007 slechts een trendmatig groeipercentage beschikbaar was tot en met 2012, terwijl de inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten betrekking heeft op de periode tot en met 2014. Die inkomenselasticiteit werd overigens ook pas vanaf 2009 gepubliceerd door het Federaal Planbureau. Ondanks dat ter compensatie daarvan de algemene historische elasticiteitscoëfficiënt gebruikt had kunnen worden (1,3), werd er in deze analyse voor gekozen om de meest recente coëfficiënt te hanteren.¹ Die heeft namelijk specifiek betrekking op de geanalyseerde periode en sluit dus het beste aan bij de realiteit. Eenzelfde redenering geldt tevens voor de trendmatige groei. Door een meer recent bepaalde trendmatig groeipercentage te hanteren, is de berekende budgetruimte dan wel niet gelijk aan deze die in 2007 berekend zou zijn geweest, maar is ze in haar geheel wel beter afgestemd op de realiteit. Naarmate de impact van de crisis duidelijker zou zijn geworden in de jaren volgend op 2007 nam de kans overigens toe dat de budgetruimte hiervoor aangepast zou zijn geweest.

Een berekening van de structurele budgetruimte tot en met 2012 op basis van een trendmatige groei van 2,1 procent zoals verwacht werd in 2007, resulteert echter in dezelfde conclusies. Dat ongeacht of er al dan niet rekening met de eventuele compensatie door middel van toegenomen belastingopbrengsten wordt gehouden. Bijlage 5.5 illustreert dit. Indien er enkel gekeken wordt naar de toename van de overheidsuitgaven, dan blijkt dat bij de hogere economische groei de stijgingen van de overheidsuitgaven de aanzienlijk toegenomen budgetruimtes nog altijd ver overstijgen. Anderzijds speelt de vooropgestelde budgetruimte bij het gebruik van compensaties geen rol meer.²

¹ FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 15

² Federaal Planbureau (2007), Economische Vooruitzichten 2007-2012, 141

Uit de bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat het hanteren van een structurele budgetruimte, net zoals een cyclisch begrotingsevenwicht, aanzienlijke saneringen vereist. Het vooropgestelde Stabiliteitsprogramma zou hier aan kunnen beantwoorden, mits de nodige compensaties. Dergelijke compensaties bezitten echter ook aanzienlijke nadelen (zie infra).

5.2.3.2 De structurele budgetruimte met basisjaar 2010

Aansluitend op de bovenstaande analyse kan op basis van de voorspelling van de belastingontvangsten gedurende 2010 ook de toekomstige budgetruimte voor de periode 2011-2014 aan de hand van meer recente data bepaald worden. De structurele budgetruimte wordt in Tabel 5.18 weergegeven.

Tabel 5.18: Structurele budgetruimte 2011-2014 (in miljoenen euro's)

Veronderstellingen		Jaar	Structurele budgetruimte
Trendmatige economische groei:	2,3%	2011	3.449,931
		2012	3.529,279
Inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten:	1,0	2013	3.610,453
		2014	3.693,493
Belastingopbrengsten basisjaar (2010):	149.997		
			Totale structurele budgetruimte 2011-2014: 14.283,157

Bron: Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101; Ibidem: 186; eigen analyse

De analyse van de budgetruimte inclusief de compensaties door middel van toegenomen belastingontvangsten blijft hetzelfde. De meer rudimentaire analyses om na te gaan in welke mate de norm aansluit bij het gevoerde begrotingsbeleid dienen evenwel hernomen te worden. Door de structurele budgetruimte in Tabel 5.18 te vergelijken met de verwachte stijgingen van de overheidsuitgaven voorafgaand aan de bijkomende besparingen uit het Stabiliteitsprogramma in Tabel 5.16, kan duidelijk vastgesteld worden dat ook in het vooruitzicht van een grotere economische groei het beleid de structurele norm niet zou respecteren. Voor de vergelijking met de doelstellingen uit het Stabiliteitsprogramma dient de structurele budgetruimte wederom in procenten van het BBP te worden uitgedrukt. Dat resulteert in een constante jaarlijkse budgetruimte van 0,970 procent van het BBP. Door de beperkte details in het Stabiliteitsprogramma kunnen echter alleen de jaren 2011 en 2012 vergeleken worden. Uit tabel 5.17 blijkt dat in beide jaren aan de budgetruimte zou worden voldaan. Dat bevestigt wederom de haalbaarheid van de structurele budgetruimte als norm onder het vooropgestelde traject in het Stabiliteitsprogramma.

5.2.3.3 De trendmatige budgetruimte

Tot slot kan er voor de periode 2011-2014 ook een trendmatige budgetruimte berekend worden op basis van de methode beschreven in paragraaf 3.3.3. Er werd voor geopteerd om twee verschillende waarden voor de constante te testen. Op die manier wordt het effect van de constante duidelijk geïllustreerd. De keuze voor de waarden 0,20 en 0,50 is arbitrair en illustratief. De resultaten worden in Tabel 5.19 weergegeven. Daaruit blijkt duidelijk het effect van het grote negatieve begrotingssaldo in het basisjaar 2009. Als gevolg van de correctiefactor zou de begrotingsruimte zelfs negatief worden, waardoor de overheidsuitgaven in absolute termen moeten afnemen ondanks de verwachte stijging van de overheidsontvangsten ten gevolge van de economische groei. Er zouden met andere woorden saneringen vereist zijn ten grote van de totale budgetruimte.

Tabel 5.19: Trendmatige budgetruimte 2011-2014 met basisjaar 2009 (in miljoenen euro's)

Veronderstellingen		Jaar	Structurele budgetruimte ($\alpha=0,20$)	Structurele budgetruimte ($\alpha=0,50$)
Trendmatige economische groei:	0,85%	2011	-2.917,46	-9.044,72
		2012	-2.941,01	-9.068,27
Trendmatige inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten:	0,95	2013	-2.964,76	-9.092,02
		2014	-2.988,70	-9.115,96
Belastingopbrengsten basisjaar ($t-2$: 2009):	143.349,30		Totale budgetruimte 2011-2014:	Totale budgetruimte 2011-2014:
Begrotingstekort basisjaar ($t-2$: 2009):	20.424,20		-11.811,93	-36.320,97
=> Belastingopbrengsten $t-1$:	144.567,77			

Bron: Nationale Bank van België (2010a); Nationale Bank van België (2010h); Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101; eigen analyse

Om het disciplinair effect van een dergelijke exogene schok te beperken, zou er ook voor geopteerd kunnen worden om een basisjaar verder in het verleden te kiezen. Dat zou echter tot gevolg hebben dat er geen aansluiting meer is bij de conjunctuurcyclus zoals de trendmatige budgetruimte in feite beoogt. De vertekening als gevolg van het gebruik van historische waarden wordt dan ook groter, ondanks dat een ander basisjaar politiek wenselijk kan zijn.¹ Ter illustratie worden de resultaten voor de budgetruimte op basis van basisjaar 2008 weergegeven in Tabel 5.20. Daar het begrotingstekort in 2008 bijna vijfmaal kleiner was dan in 2009 leidt de correctiefactor niet meer tot een negatieve budgetruimte. De resulterende normering blijkt alsnog strenger te zijn dan die op basis van de structurele budgetruimte.

¹ Stevers, Th. A. (1993), De begrotingsnorm van het rijk, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: 145-146

Tabel 5.20: Trendmatige budgetruimte 2011-2014 met basisjaar 2008 (in miljoenen euro's)

Veronderstellingen		Jaar	Structurele budgetruimte ($\alpha=0,20$)	Structurele budgetruimte ($\alpha=0,50$)
Trendmatige economische groei:	2,10%	2011	2.289,68	956,58
		2012	2.335,36	1.002,26
Trendmatige inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten:	0,95	2013	2.381,95	1.048,85
		2014	2.429,47	1.096,37
Belastingopbrengsten basisjaar ($t-3$: 2008):	150.765,50		Totale budgetruimte 2011-2014:	Totale budgetruimte 2011-2014:
Begrotingstekort basisjaar ($t-3$: 2008):	4.228,70		9436,48	4.104,08
=> Belastingopbrengsten $t-2$:	153.931,58			
=> Belastingopbrengsten $t-1$:	157.164,14			

Bron: Nationale Bank van België (2010a); Nationale Bank van België (2010h); Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101; eigen analyse

Bij de berekening van de bovenstaande budgetruimtes vormde de beschikbaarheid van concrete jaarlijkse waarden voor de inkomenselasticiteit van de fiscale en parafiscale ontvangsten wederom een struikelblok. De elasticiteitscoëfficiënten worden door het Federaal Planbureau slechts beschikbaar gesteld voor de periodes 2000-2007 en 2008-2014 op basis van een gemiddelde. De respectievelijke coëfficiënten zijn 0,9 en 1,0.¹ Ter benadering werd er dan ook geopteerd voor een coëfficiënt van 0,95. Daar de coëfficiënten zeer dicht bij elkaar aansluiten zal de mogelijke benaderingsfout beperkt blijven.

Opvallend was tevens dat de trendmatige begrotingsnorm bij de berekening van de belastingontvangsten tussen het basisjaar en het tijdsbestek van de ruimte geen rekening houdt met de elasticiteit van de ontvangsten ten opzichte van het BBP. De formule neemt namelijk enkel de trendmatige economische groei in overweging. Aangezien de elasticiteitscoëfficiënten één benaderen, zal ook dit echter weinig invloed hebben op de resultaten.

Een groot nadeel van de trendmatige begrotingsnorm blijft uiteraard de versterking van het arbitraire karakter vanwege de vrij te kiezen constante. Zoals boven werd geïllustreerd kunnen verschillende constante in aanzienlijk uiteenlopende ruimtes resulteren. Het gewenste correctieve effect wordt dan ook best afgewogen en definitief vastgelegd bij de invoering van de norm.

¹ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101

5.2.3.4 Algemene bemerkingen

Uit de hierboven berekende budgetruimtes blijkt duidelijk de strenge discipline die door de norm wordt opgelegd aangaande het budgettaire beleid. Dit is mede het geval door een elasticiteitscoëfficiënt die lager is dan haar historische waarde (1,3).¹ Zoals eerder werd aangehaald zal de ruimte daardoor minder sterk meebewegen met de evoluties van het nationaal inkomen. Indien de elasticiteit van de belastingontvangsten terugkeert naar een waarde hoger dan één, dan bestaan er een aantal opties voor de aanwending van die progressiekop. Ten eerste zou hierdoor de ruimte voor een stijging van de overheidsuitgaven vergroot kunnen worden. Andere mogelijkheden lijken gezien de Belgische context echter meer wenselijk. Zo zou de progressiekop, zoals bij de Zijlstra-norm (zie supra), gebruikt kunnen worden om de belastingdruk te verlagen. Dit zou voorkomen dat de progressieve tarieven in een groeiende economie een automatische verhoging van de belastingdruk met zich mee zouden brengen. Anderzijds zouden de additionele overheidsontvangsten ook verplicht aangewend kunnen worden voor de afbouw van de overheidsschuld. Daarbij aansluitend kan er, ongeacht de grootte van de progressiekop, bepaald worden dat een bepaald percentage van de ruimte verplicht aangewend wordt voor schuldafbouw indien de schuldgraad een bepaalde grens overschrijdt.

Uiteraard dient de normering op basis van een budgetruimte consistent toegepast te worden. Dat kan onder meer verwezenlijkt worden door het volgen van de norm bij wet te verplichten. Daarbij dient tevens de gehanteerde definitie van de inhoud van de budgetruimte expliciet en ondubbelzinnig vast gelegd te worden. Op die wijze wordt arbitrair gedrag, zoals bij de Nederlandse toepassing ervan in het verleden, voorkomen.

Ondanks dat de voordelen van een structurele of trendmatige budgetruimte lijken op te wegen tegen de nadelen ervan (zie supra), dienen toch enkele bemerkingen gemaakt te worden. Het werken met een budgetruimte op basis van zowel prognoses als historische data kan tot problemen leiden. Zoals boven werd aangehaald, leidt een kleine afwijking van de trendmatige economische groei tot een automatische anticyclische werking. Naarmate de afwijking te groot wordt (bijvoorbeeld vanwege krachtige exogene schokken), kan een verbreding van de budgetruimte zich echter opdringen. Daarbij kan echter best een vaste regel gehanteerd worden om de objectiviteit van de beoordelingen te waarborgen. Er kan bijvoorbeeld vastgesteld worden vanaf wanneer de negatieve economische groei dusdanig is dat een vooraf bepaalde verruiming van het budget toegestaan wordt. Ten slotte zijn de compensaties van overschrijdingen van de budgetruimte door middel van hogere belastingontvangsten ook niet zonder gevolg. Op die wijze blijft hun beslag in het geheel namelijk niet gelijk, zoals door de oorspronkelijke budgetruimte bedoeld wordt. Zowel het percentage van de overheidsontvangsten als -uitgaven ten opzichte van het BBP stijgt met

¹ FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 15

andere woorden disproportioneel. Het begrotingssaldo kan op die wijze dan wel constant gehouden worden, het zorgt voor een steeds grotere overheidsdruk op de samenleving. Daarom kunnen dergelijke compensaties dan ook best beperkt worden tot uitzonderlijke gevallen.

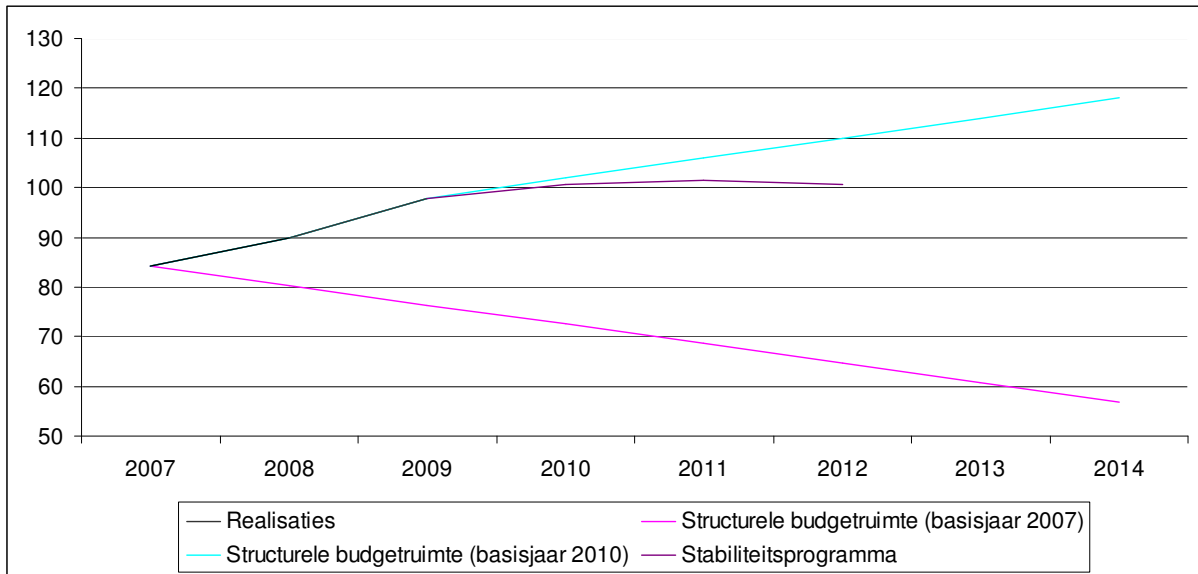
Het grootste nadeel van een structurele budgetruimte is echter dat er een verband is met de overheidsschuld dat in de hier besproken context nadelig kan uitdraaien. De impact van het naleven van de budgetruimte op de overheidsschuld is namelijk afhankelijk van zowel vertrekpositie in het basisjaar als de werkelijke economische ontwikkeling. Indien de structurele budgetruimte voor de overheidsuitgaven wordt nageleefd en de werkelijke ontvangstenstijging verloopt zoals geanticipeerd, dan zal het begrotingssaldo gelijk zijn aan het saldo in het basisjaar. Een negatief saldo in het basisjaar is dus geen goede vertrekpositie tenzij de ruimte niet volledig benut wordt of de werkelijke ontvangsten hoger uitvallen dan verwacht.

Het probleem omtrent de schuld blijkt duidelijk uit de tegenstelling tussen de initiële posities in basisjaren 2007 en 2010 gehanteerd bij de structurele budgetruimte. In 2007 wist de Belgische overheid haar schuld met 3,9 procent af te bouwen.¹ In 2010 wordt echter verwacht dat de overheidsschuld met 4 procent zal aangroeien.² Daaruit volgt dat het een gunstige impact heeft op de overheidsschuld om vanaf 2007 de structurele budgetruimte na te leven, terwijl dit niet zo is vanaf 2010. Indien 2010 als basisjaar gekozen wordt, zal bij een strikte naleving van de budgetruimte de schuldgraad aangroeien aangezien men vertrekt van een initiële positie waarin de overheidsuitgaven de –ontvangsten al ruim overtreffen. In plaats daarvan zou er beter ingegrepen worden door de uitgaven verder te beperken en met andere woorden de budgetruimte niet volledig aan te wenden. Dat alles wordt geïllustreerd in Figuur 5.3. In die figuur worden tevens de streefdoelen uit het Stabiliteitsprogramma voorgesteld.

¹ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000097|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010a)

² Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 187

Figuur 5.3: Schuldevoluties structurele budgetruimtes



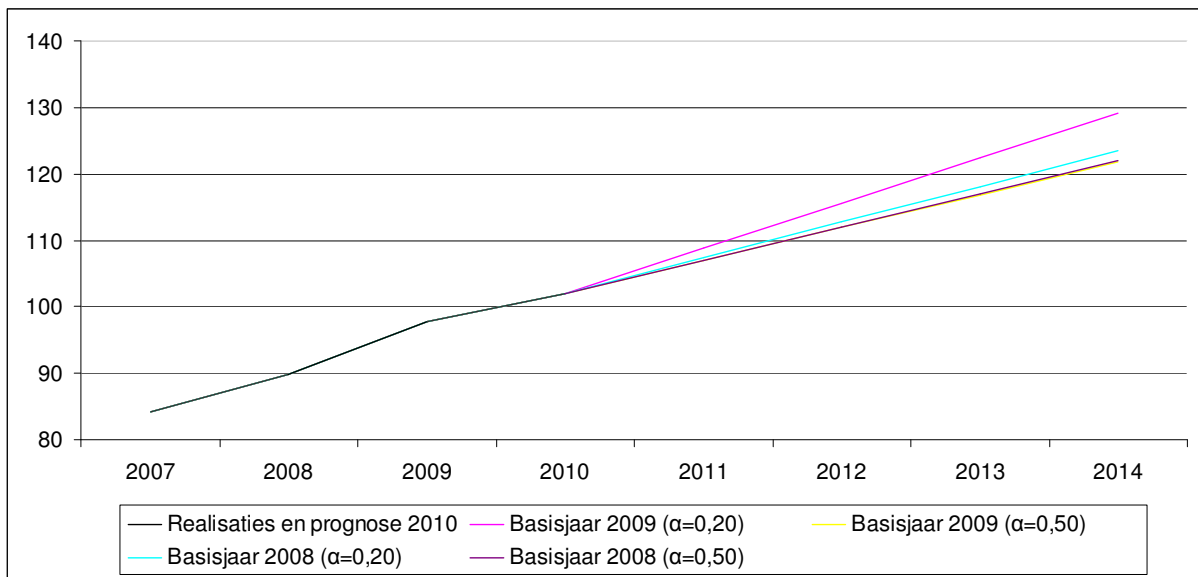
Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010a); FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 27; eigen analyse

Een mogelijke oplossing voor het probleem aangaande de vertrekpositie lijkt te schuilen in de toepassing van een mogelijke correctiefactor. Die zou er in het geval van een tekort namelijk voor zorgen dat de overheidsuitgaven minder snel stijgen dan de belastingontvangsten en het begrotingstekort bijgevolg afneemt. Indien de correctiefactor voor de scenario's van de trendmatige budgetruimte gehanteerd wordt, blijkt ook dit alternatief echter onvoldoende te zijn. De basisjaren 2008 en 2009 kenden een dermate grote toename van de schuldgraad – respectievelijk 5,6 en 8,0 procent – dat de correctiefactor op basis van het begrotingstekort onvoldoende compenseert.¹ De factor bedraagt in het meest extreme van de bovenstaande scenario's (basisjaar 2009 en $\alpha=0,50$) slechts 3,06 procent van het verwachte BBP.² Er kan zelfs gesteld worden dat de schuldgraad nog sneller stijgt in geval van een trendmatige norm, aangezien de basisjaren 2008 en 2009 een slechter uitgangspunt bieden dan de eerder gehanteerde jaren 2007 en 2010. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 5.4.

¹ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000097|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010a)

² Met een BBP van 327.685 miljoen euro in basisjaar 2009 kan dit als volgt bekomen worden: $(0,5 * 20424,20) / [(327.685) * (1,0085)^2]$

Figuur 5.4: Schuldevoluties trendmatige budgetruimtes



Bron: Op basis van: Nationale Bank van België (2010a); eigen analyse

Dus ondanks de veelbelovende resultaten uit de bovenstaande analyse dient er ook rekening gehouden te worden met de problemen die tijdens die analyse duidelijk werden. Zo dient de vraag gesteld te worden of er al dan niet gecorrigeerd moet worden voor de initiële budgettaire positie in het basisjaar om ervoor te zorgen dat de impact op de overheidsschuld gunstig is. Daarenboven moet de wenselijkheid van de compensaties overwogen worden. Indien die niet wenselijk geacht worden, zijn – net zoals bij het cyclische begrotingsevenwicht – echter aanzienlijke besparingen vereist.

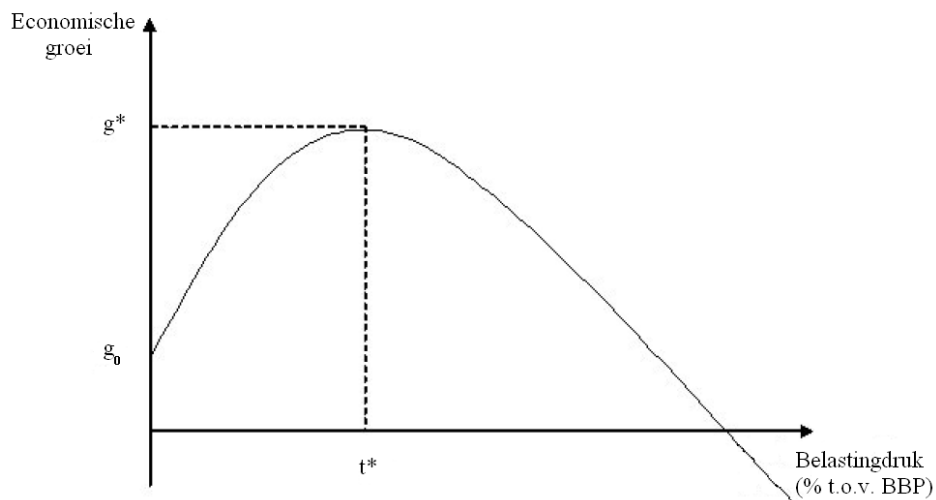
5.2.4 Een nieuwe uitgavennorm voor België

Het Stabiliteits- en Groeipact omvat geen expliciete beperkingen van de belastingdruk of uitgavenquote. Het cyclisch begrotingsevenwicht concentreerde zich eveneens enkel op het begrotingssaldo en het bijbehorende niveau van de overheidsschuld. Het opleggen van een structurele of trendmatige budgetruimte bracht echter een duidelijke link tot stand met de onderliggende overheidsontvangsten en –uitgaven. Een ander mogelijk alternatief daarvoor werd vrij recent op Belgische bodem geformuleerd. Naast de eenvoudige reële nulgroei van de overheidsuitgaven werd door K. De Witte en W. Moesen ook een aanpassing van deze begrotingsnorm getoetst. De grote troef van het onderzoek bestaat erin dat met de gewenste optimale grootte van het overheidsapparaat rekening gehouden wordt. Om dit te verwezenlijken hanteerden zij tevens een middellangetermijnperspectief.

5.2.4.1 De theoretische onderbouwing

Het standpunt om te streven naar een optimale grootte van de overheid vloeit voort uit de Armey-curve. De curve illustreert het verwachte niet-lineaire verband tussen de omvang van de overheid en de economische performantie van een economie. Figuur 5.5 illustreert dit verband. In geval van geen of een beperkte overheidsomvang kan de welvaart verhoogd worden door het introduceren van elementaire zaken zoals eigendomsrechten en openbare orde. De additioneel vereiste overheidsinkomsten leiden daardoor tot een hogere economische groei. Naargelang een land welvarender wordt, verwachten burgers echter een toenemende overheidsinmenging op basis van bijvoorbeeld een betere gezondheidszorg en een hoogstaander onderwijssysteem. Het marginale effect van iedere extra euro gespendeerd door de overheid zal gaandeweg echter afnemen. Op een bepaald moment zullen de marginale baten van bijkomende overheidsinmenging dan ook nul worden (t^*) en wordt de maximaal haalbare economische groei bereikt. De collectieve lastendruk van de overheid wordt te zwaar. Door de overheidsomvang te laten toenemen boven de grens t^* zou de overheid middelen aanwenden die door de private sector efficiënter zouden zijn aangewend. Een economie die zich voorbij die grens bevindt, kan met andere woorden welvarender worden door de omvang van de overheid te beperken.¹

Figuur 5.5: De Armey-curve



Bron: De Witte, K., & Moesen, W. (2007), *Sizing the Government*, Mimeo Department of Economics K.U.Leuven, 4

Om de Armey-curve en de bijbehorende optimale overheidsomvang voor 23 OESO-landen te bepalen, werd Data Envelopment Analysis (DEA) toegepast. Behoudens het verband tussen de

¹ De Witte, K., & Moesen, W. (2007), *Sizing the Government*, Mimeo Department of Economics K.U.Leuven, 2-4

belastingdruk en de economische groei, werd daarbij tevens gecontroleerd voor de volgende factoren:^{1 2}

- De gezinsgrootte: Er bestaat namelijk een verband in beide richtingen tussen de gezinsgrootte in een land en haar overheidsomvang. Terwijl grote gezinnen vroeger zelf instonden voor de zorg voor de jongste en oudste familieleden, wordt die taak steeds vaker overgedragen aan crèches en bejaardentehuizen die met publieke middelen gesubsidieerd worden. Anderzijds heeft de groei van de welvaartsstaat bijgedragen tot de afname van de gezinsgrootte. Nakomelingen worden door de publieke voorzieningen zoals pensioenen namelijk steeds minder gezien als een waarborg voor een voorspoedige oude dag.
- De openheid van de economie: Een open economie loopt een groter risico op externe schokken. Zo is de productiestructuur van een open economie minder gediversifieerd vanwege de theorie van de comparatieve voordelen. De burger wenst tegen dergelijke risico's beschermd te worden op basis van een grotere publieke sector. Die kan de consumptie van de gespecialiseerde goederen en diensten stabiliseren en de schokken opvangen in het geval van exogene schokken.
- Het BBP per capita: Landen met een hoger inkomen per capita worden verondersteld een grotere productieve en allocatieve efficiëntie te beheersen vanwege factoren zoals de hogere scholingsgraad van de productiefactor arbeid, de hogere kapitaalintensiteit en grotere technologische progressie.

De analyse van de variabelen op basis van de periode van 1988 tot en met 2004 resulteerde in een langetermijnbenchmark voor de overheidsomvang in België van 43,66 procent van het BBP.³ De initiële prognoses van het Federaal Planbureau uit 2009 geven aan dat in 2010 de fiscale en parafiscale ontvangsten van de overheid 43,1 procent van het BBP zouden bedragen.⁴ De langetermijnbenchmark zou als gevolg van de jarenlange dalende trend van de ontvangsten dus bereikt zijn. Het Stabiliteitsprogramma dat opgesteld werd aan het begin van 2010 brengt hier echter verandering in. Daaruit blijkt namelijk dat verwacht wordt dat de belastingontvangsten van de overheid in 2010 46 procent van het BBP zouden beslaan.⁵ Naarmate er terug een hogere economische groei gerealiseerd wordt, zal ook dat percentage terug in de richting van de benchmark evolueren. Indien de overheidsontvangsten in brede zin in overweging worden genomen is de situatie echter heel anders. De overheidsontvangsten in brede zin omhelzen namelijk ook de niet-fiscale ontvangsten zoals winsten van overheidsbedrijven en geldboetes.⁶ Die

¹ De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Sizing the Government, Mimeo Department of Economics K.U.Leuven, 7-11

² De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België?, Beleidsnota CES K.U.Leuven, 3-9

³ De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Sizing the Government, Mimeo Department of Economics K.U.Leuven, 15

⁴ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 187

⁵ FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 25

⁶ De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België?, Beleidsnota CES K.U.Leuven, 1

zouden volgens het Federaal Planbureau en het Stabiliteitsprogramma in 2010 respectievelijk 48,6 en 49,1 procent van het BBP bedragen.^{1 2} In beide gevallen dient de omvang van de overheid dus met respectievelijk 4,94 en 5,44 procent van het BBP terug gedrongen te worden. Ten tijde van de oorspronkelijke publicatie werd geoordeeld dat een dergelijke besparing te groot zou zijn om in één legislatuur te realiseren.³ Aangezien het optimale langetermijnniveau berekend werd op basis van die collectieve lastendruk in de brede definitie en die in enge zin hoogstwaarschijnlijk bereikt zal worden, lijkt het toch logisch om daarmee te vergelijken.

Op basis van het bovenstaande kunnen een aantal scenario's ter normering van het begrotingsbeleid uitgetekend en afgewogen worden. De onderstaande werkwijze verloopt analoog met deze in de beleidsnota van K. De Witte en W. Moesen, maar hieronder werden de data uiteraard aangepast aan de meest recente evoluties en prognoses.

5.2.4.2 Het eerste alternatief: constante uitgaven

Een eerste alternatief bestaat erin de overheidsuitgaven in absolute termen gedurende enkele jaren volledig constant te houden. Dit is een extreem alternatief dat weinig haalbaar lijkt. Het wordt slechts vermeld ter illustratie. De concrete data worden in Tabel 5.21 weergegeven.

Tabel 5.21: Realisaties indien constante uitgaven 2011-2014

	Uitgaven overheid (miljoenen euro's)	BBP (miljoenen euro's)	Groei uitgaven	Uitgavenquote bij onveranderd beleid	Uitgavenquote bij Stabiliteitsprogramma	Uitgavenquote bij alternatief scenario
2010	188.307	347.787		54,1%	53,9%	54,1%
2011	188.307	362.062	0,00%	54,3%	53,6%	52,0%
2012	188.307	376.732	0,00%	54,6%	52,8%	50,0%
2013	188.307	391.392	0,00%	54,7%	n.b.	48,1%
2014	188.307	406.995	0,00%	54,7%	n.b.	46,3%

Bron: Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 172; Ibidem: 186; eigen analyse

In de veronderstelling dat overheidsontvangsten gelijkmatig evolueren, zal de omvang van de publieke sector in 2014 met 7,9 procent van het BBP gedaald zijn in vergelijking met basisjaar 2010. Een dergelijke discipline overtreft zelfs de benodigde besparing om de overheidsontvangsten in brede zin in overeenstemming te brengen met de langetermijnbenchmark. Een meer geschikt

¹ Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 187

² FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 25

³ De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België?, Beleidsnota CES K.U.Leuven, 11

vergelijkingspunt is echter het traject bij ongewijzigd beleid. Zo dienen de verwachte toenames die door de norm onmogelijk gemaakt worden ook in rekening genomen te worden. Tabel 5.22 toont die nog groter uitvallende inspanning.

Tabel 5.22: Daling omvang publieke sector indien constante uitgaven 2011-2014

	Daling omvang publieke sector (t.o.v. onveranderd beleid)	Daling omvang publieke sector (t.o.v. Stabiliteitsprogramma)
2010	0,0%	-0,2%
2011	2,3%	1,6%
2012	4,6%	2,8%
2013	6,6%	n.b.
2014	8,4%	n.b.

Bron: eigen analyse

5.2.4.3 Het tweede alternatief: reële nulgroei van de uitgaven

Het tweede alternatieve scenario is dat van de reële nulgroei van de overheidsuitgaven, met andere woorden het inflatiestreefdoel (zie supra). Daarbij worden de overheidsuitgaven niet volledig constant gehouden, maar blijft de toename beperkt tot de inflatie. Met een verwachte inflatie van 1,66 procent, leidt dit tot de resultaten weergegeven in Tabel 5.23 en Tabel 5.24.

Tabel 5.23: Realisaties indien reële nulgroei uitgaven 2011-2014

	Uitgaven overheid (miljoenen euro's)	BBP (miljoenen euro's)	Groei uitgaven	Uitgavenquote bij onveranderd beleid	Uitgavenquote bij Stabiliteitsprogramma	Uitgavenquote bij alternatief scenario
2010	188.307	347.787		54,1%	53,9%	54,1%
2011	191.433	362.062	1,66%	54,3%	53,6%	52,9%
2012	194.611	376.732	1,66%	54,6%	52,8%	51,7%
2013	197.841	391.392	1,66%	54,7%	n.b.	50,5%
2014	201.125	406.995	1,66%	54,7%	n.b.	49,4%

Bron: Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 172; Ibidem: 186;

eigen analyse

Tabel 5.24: Daling omvang publieke sector indien reële nulgroei uitgaven 2011-2014

	Daling omvang publieke sector (t.o.v. onveranderd beleid)	Daling omvang publieke sector (t.o.v. Stabiliteitsprogramma)
2010	0,0%	-0,2%
2011	1,4%	0,7%
2012	2,9%	1,1%
2013	4,2%	n.b.
2014	5,3%	n.b.

Bron: eigen analyse

Overheen de periode 2011-2014 zou dit leiden tot een afname van de overheidsomvang ter grootte van 4,7 procent van het BBP. Een dergelijke evolutie zou de belastingontvangsten in enge zin zeker en vast in lijn brengen met de vooropgestelde omvang, maar de belastingontvangsten in brede zin echter niet volledig. De werkelijke besparing benadert de vereiste besparing evenwel relatief goed. Indien er vergeleken wordt met de vooropgestelde realisaties onder een onveranderd beleid blijkt het alternatief wel degelijk te voldoen. De bijbehorende gegevens worden weergegeven in Tabel 5.24. Ondanks dat een dergelijke ingreep, zoals boven al werd aangehaald, moeilijk te realiseren lijkt binnen één ambtstermijn, werd dit alternatief eind 2009 toch door prof. Moesen zelf voorgesteld. Het bevriezen van de overheidsuitgaven gedurende enkele jaren lijkt volgens hem de eenvoudigste en meest doeltreffende wijze om in te grijpen in de uitgaven. Op die manier moeten de verschillende overheden intern op zoek gaan naar inefficiënties en overbodige uitgaven.¹

5.2.4.4 Het derde alternatief: een gespreid scenario

Ten slotte kan een derde mogelijkheid in overweging genomen worden. Vanwege de grote impact van de vereiste besparingen kan er namelijk geopteerd worden om een langere termijn voor ogen te houden. Als de grootste vereiste inspanning (5,44 procent van het BBP) bijvoorbeeld verdeeld wordt over twee legislaturen, zou dit eind 2014 moeten resulteren in een afname van de omvang van de publieke sector met 2,72 procent van het BBP. Uit de gegevens in Tabel 5.25 en Tabel 5.26 blijkt dat dat door middel van een jaarlijkse nominale groei van de overheidsuitgaven van 2,95 procent verwezenlijkt kan worden. Met een verwachte inflatie gelijk aan 1,66 procent, stemt dat overeen met een reële groei van de uitgaven van 1,29 procent van het BBP.

¹ Tegenbos, G. (2009, 23 oktober), Moesen wil uitgaven overheden tijdelijk bevriezen, De Standaard, 7

Tabel 5.25: Realisaties indien gespreid scenario 2011-2014

	Uitgaven overheid (miljoenen euro's)	BBP (miljoenen euro's)	Groei uitgaven	Uitgavenquote bij onveranderd beleid	Uitgavenquote bij Stabiliteitsprogramma	Uitgavenquote bij alternatief scenario
2010	188.307	347.787		54,1%	53,9%	54,1%
2011	193.862	362.062	2,95%	54,3%	53,6%	53,5%
2012	199.581	376.732	2,95%	54,6%	52,8%	53,0%
2013	205.469	391.392	2,95%	54,7%	n.b.	52,5%
2014	211.530	406.995	2,95%	54,7%	n.b.	52,0%

Bron: Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 172; Ibidem: 186; eigen analyse

Tabel 5.26: Daling omvang publieke sector indien gespreid scenario 2011-2014

	Daling omvang publieke sector (t.o.v. onveranderd beleid)	Daling omvang publieke sector (t.o.v. Stabiliteitsprogramma)
2010	0,0%	-0,2%
2011	0,8%	0,1%
2012	1,6%	-0,2%
2013	2,2%	n.b.
2014	2,7%	n.b.

Bron: eigen analyse

5.2.4.5 Algemene bemerkingen

Er kan finaal dus gesteld worden dat het eerste alternatieve systeem tot een meer dan noodzakelijke budgettaire discipline leidt om de optimale overheidsomvang te bereiken. Het tweede alternatief daarentegen biedt de mogelijkheid om de collectieve lastendruk in de brede definitie tot op het optimale niveau terug te schroeven binnen één legislatuur. Ondanks de vereiste ingrepen is het alternatief echter niet zwaarder dan noodzakelijk voor haar doel. Het laatste alternatief biedt meer ademruimte aan het beleid bij het bereiken van de doelstelling. Het feit dat de omvang van de publieke sector terug tot het optimale niveau voor welvaartcreatie gebracht wordt, kan dus bij elk van de normen als beweegreden aangehaald worden om het alternatief door te voeren. Het derde alternatief is echter budgettair het meest haalbare. Daar er twee legislaturen voor nodig zijn om het doel te realiseren, kunnen er na het einde van de eerste ambtstermijn echter problemen ontstaan. Het tweede alternatief vereist daarentegen zwaardere budgettaire inspanningen, maar het huidige klimaat biedt evenwel een unieke kans om daarvoor een voldoende grote bereidwilligheid te vinden.

Helaas is het verband tussen de normen en de overheidsschuld, net zoals bij de structurele budgetruimte, afhankelijk van de budgettaire vertrekpositie. Indien de uitgavenrestricties nageleefd worden en de belastingdruk als percentage van het BBP parallel evolueren om de optimale overheidsomvang te bereiken, zal het begrotingssaldo ongewijzigd blijven. De invloed op de schuldpositie is dan afhankelijk van de impact op de overheidsschuld in het basisjaar. Voor de bovenstaande begrotingstermijn met basisjaar 2010 resulteren de normen dan ook in een negatieve impact op de overheidsschuld. Vanaf het moment dat de optimale collectieve lastendruk evenwel bereikt is en de belastingdruk constant kan worden gehouden, zal het nastreven van de uitgavennormen echter leiden tot toename van de begrotingssaldi en vervolgens een afname van de overheidsschuld.

De behandelde nadelen voor uitgavennormen zoals de reële nulgroei, die geformuleerd werden in hoofdstuk IV, zijn niet meer allemaal van toepassing op de hier besproken alternatieven. Zo wordt, door de focus op het bereiken van een optimale overheidsomvang, de nadruk op de korte termijn verschoven naar de middellange termijn. Er kan echter nog altijd discussie bestaan betreffende welke overheidsuitgaven in overweging dienen te worden genomen en welke niet (bijvoorbeeld de rentelasten). Ongeacht de uitkomst van een dergelijke discussie moet er duidelijk vastgelegd worden om welke uitgaven het nu feitelijk gaat. Zolang het vooropgestelde doel op basis van het totale aandeel in het BBP behaald wordt, doet dat de definitie van de uitgaven er evenwel weinig toe. De kritiek dat een stabilisatiebeleid onmogelijk wordt gemaakt, blijft geldig in het geval van de eerste twee alternatieven. De additionele budgettaire armslag die wordt toegestaan in het derde alternatief biedt hier evenwel enige ruimte voor. Anderzijds kan niet ontkend worden dat automatische stabilisatoren het nastreven van de drie alternatieven kunnen bemoeilijken. Verder houdt dit alternatief, in tegenstelling tot de vorige twee, ook geen rekening met de conjuncturele evoluties, bijvoorbeeld door middel van de economische groei. Het betreft een vaste in plaats van variabele regel.

Enkele bemerkingen bij de theorie onderliggend aan het optimale lastenniveau zijn eveneens op hun plaats. Zo wordt er verondersteld dat in een meer welvarende economie een grotere vraag ontstaat naar overheidsinmenging voor de voorziening van bijvoorbeeld een betere gezondheidszorg en een hoogstaander onderwijssysteem. Er kan echter geargumenteed worden dat ook die voorzien kunnen worden door de private sector. Daarenboven wordt er bij de bepaling van de optimale collectieve lastendruk geen rekening gehouden met de herverdelende functie van de overheid. Hoewel dat ook een honorabel doel is.¹

Ten slotte dient nog een algemene opmerking gemaakt te worden die ook van toepassing is op de budgetruimtes uit de vorige paragraaf. Het zou namelijk onterecht zijn om te veronderstellen dat

¹ De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België?, Beleidsnota CES K.U.Leuven, 9

een beperking van de groei van de overheidsuitgaven automatisch tot een verslechtering van de publieke dienstverlening leidt. Onderzoek heeft namelijk aangetoond dat er in vele landen, waaronder België, voldoende mogelijkheden zijn tot het behalen van efficiëntiewinsten. Op die wijze kunnen de overheidsuitgaven beperkt worden zonder dat er kwaliteit van de publieke dienstverlening verloren gaat. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat indien België haar belastingontvangsten zo efficiënt zou aanwenden als de meest efficiënte ontwikkelde OESO-landen op dit gebied (Japan en Ierland), dan zou zij slechts 67,2 procent van de huidige belastinginkomsten nodig hebben om haar overheidsuitgaven te dekken.^{1 2}

5.2.5 Een alternatief op Vlaams niveau

Naast de hierboven besproken nationale alternatieven wordt er in de praktijk ook gewerkt aan een normering voor budgettaire stabiliteit op subnationaal niveau, meer bepaald voor de Vlaamse Gemeenschap. Momenteel wordt er op het subnationale niveau nog gewerkt met een vooraf bepaalde jaardoelstelling voor het te realiseren begrotingssaldo. De uitermate ongunstige economische ontwikkelingen hebben echter ook op Vlaams niveau de ontoereikendheid van een dergelijk systeem doen blijken. Vlaams Minister van Begroting Muyters stelt in zijn beleidsnota dan ook dat er een nieuwe begrotingsnorm zal geïntroduceerd worden. Tot op heden is dit evenwel beperkt gebleven tot de intenties in de beleidsnota.³

De voornaamste nadruk van de begrotingsnorm ligt op het structurele karakter. Er wordt met andere woorden geopteerd voor een conjunctuurgezuiverd saldo om het begrotingsbeleid mee te kunnen vergelijken. Het streefdoel daarbij zou zijn om de overheidsuitgaven op Vlaams niveau op gelijke hoogte te houden van de potentiële overheidsontvangsten. Ten gevolge van de conjunctuurcycli zal de begroting in haar standaard vorm dan niet elk jaar in evenwicht zijn. Op basis van de vastgestelde output zou er echter een uitzuivering van de conjuncturele effecten plaatsvinden.⁴ Het beoogde mechanisme vertoont dus enerzijds een symmetrie met de structurele budgetruimte vanwege het verband tussen de overheidsuitgaven en de potentiële ontvangsten. Anderzijds zorgt de conjuncturele zuivering voor een parallel met het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling en het conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de verwachte Vlaamse norm een combinatie vormt van onder deelvraag twee en drie geanalyseerde begrotingsnormen en – indien onvoldoende geanticipeerd – onderhevig zal zijn aan de bijbehorende problemen. De begrotingsnorm zou echter voldoen aan de in de huidige context

¹ De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België?, Beleidsnota CES K.U.Leuven, 14

² De Witte, K., & Moesen, W. (2007), Sizing the Government, Mimeo Department of Economics K.U.Leuven, 7

³ Muyters, P. (2009), Beleidsnota Financiën en Begroting "Oot-Moedig begroten" 2009-2014, 13

⁴ Ibidem: 13-14

voornaamste vereisten voor een effectieve norm wat betreft de aandacht voor conjuncturele invloeden, een ruimer dan standaard saldo en een middellangetermijnvisie.

De eigenlijke waarde van de norm kan evenwel pas beoordeeld worden indien deze daadwerkelijk bekend is. Zo werd er in de beleidsnota reeds vermeld dat een beperking van eenmalige projecten contraproductief zou zijn.¹ De mate waarin een dergelijke bepaling de disciplinaire werking kan ondermijnen dient echter in overweging genomen te worden.

Tevens dienen de subnationale regels te voldoen aan het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in het toegelaten tekort op basis van het Stabiliteits- en Groeipact. Ongeacht de subnationale intenties, is de Vlaamse Gemeenschap met andere worden onderworpen aan de bepalingen van de interfederale verdeelsleutel. De wenselijkheid daarvan kan ook afgewogen worden (zie infra). Anderzijds heeft de Vlaamse Gemeenschap geen inspraak in het merendeel van haar ontvangsten, waardoor een uitgaven- of schuldnorm aantrekkelijker lijken dan een saldonorm.

Een andere mogelijkheid blijft uiteraard dat de eerder besproken nationale alternatieven toegepast worden en verdeeld worden over de Gemeenschappen op basis van interfederale afspraken. Of dat de nationale normeringsmechanismen uit de voorgaande paragrafen toegepast worden op het subnationale niveau.

5.2.6 De overige alternatieve werkwijzen

Om dit hoofdstuk af te sluiten, zal er nog kort ingegaan worden op enkele andere werkwijzen die in overweging kunnen worden genomen bij de ontwikkeling van een alternatieve begrotingsnorm. Het betreft in feite slechts een handgreep uit de vele mogelijke denkpistes die in de toekomst een bijdrage kunnen leveren tot het debat aangaande de begrotingsnormen. Daardoor wordt eveneens duidelijk dat zelfs een omstandige analyse zoals deze masterproef niet alle opties in overweging kan nemen.

Ten eerste kan er, naast de hierboven besproken maatstaven, gebruik gemaakt worden van andere mogelijke werkwijzen om het begrotingstekort of de overheidsschuld te beoordelen. Door een alternatieve maatstaf te hanteren kan er rekening worden gehouden met bepaalde specifieke aspecten van de begrotingspolitiek. Een voorbeeld daarvan is het primair saldo. Daar het primair saldo gewag maakt van de rentelasten is er een nauwer verband met de evolutie van de overheidsschuld. Anderzijds kan ook de netto- in plaats van bruto-overheidsschuld gehanteerd worden (zie supra). Uiteraard dient er bij een dergelijke toespitsing rekening gehouden te worden

¹ Muyters, P. (2009), Beleidsnota Financiën en Begroting "Oot-Moedig begroten" 2009-2014, 14

met het feit dat dit niet ten koste mag gaan van andere belangrijke aspecten, zoals de aandacht voor conjuncturele invloeden. Rentelasten zouden bijvoorbeeld ook uit de berekening van een conjunctuurgezuiverd saldo gelaten kunnen worden. Of naast een norm voor de netto-overheidsschuld zou aanvullend een begrotingsnorm gehanteerd kunnen worden die rekening houdt met de conjuncturele invloeden.

Verder zouden de economische groei of de output gap ook los van een cyclisch begrotings-evenwicht als criteria voor het begrotingsbeleid gehanteerd kunnen worden. Uit de bovenstaande analyse van zowel historische als toekomstige evoluties bleek al dat dit de toestand van de Belgische openbare financiën zou kunnen verbeteren. Het wegvallen van de wens van een cyclisch evenwicht komt de theoretische onderbouwing echter niet ten goede. Anderzijds zou een factor bepaald moeten worden om overmatige overschotten tijdens periodes van economische bloei te verhinderen. De afweging om te bepalen vanaf wanneer de kosten voor het schaden van de productiviteit door begrotingsoverschotten de baten van beter beheersbare overheidsfinanciën overtreffen, is echter niet zo eenvoudig.

In het licht van de vergrijzing kan een begrotingsnorm tevens rechtstreeks rekening houden met de toekomstige lasten van de sociale zekerheid. Zo kan de vooropgestelde norm voor het begrotingssaldo of de budgetruimte van de overheidsuitgaven beperkt worden.¹ Zodat er jaarlijks een bepaald percentage van de sociale zekerheidsuitkeringen, waar volgens de verwachte demografische evoluties niet aan voldaan zal kunnen worden, opzij gezet wordt om de toekomstige impact op de openbare financiën te spreiden. Doet men dat niet, dan zal de overheid in de toekomst schulden moeten aangaan om de lasten te kunnen dragen. Het probleem is echter dat het effect van een dergelijke ingreep in de normering waarschijnlijk te laat zal komen. De vergrijzingskosten staan al voor de deur, terwijl er in de huidige omstandigheden onvoldoende ruimte is om een evenwicht te realiseren, laat staan een reserve op te bouwen.

Ten slotte werd er door de Nederlandse Studiegroep Begrotingsruimte in 1993 een voorstel gedaan dat was afgestemd op de toenmalige context van de Nederlandse overheidsfinanciën. Daarbij werd gebruik gemaakt van het structureel begrotingssaldo. Het structureel begrotingstekort moest volgens het advies een vaste waarde van 1,75 procent van het BBP bedragen, terwijl het feitelijke begrotingstekort binnen een 1 procent marge zou mogen fluctueren rond het structurele tekort.² Ondanks dat opnieuw zou moeten worden bepaald welke procentuele waardes wenselijk zijn in de huidige en toekomstige Belgische context, is een dergelijk mechanisme een goed voorbeeld van een simpele en ondubbelzinnige begrotingsnorm. Door het hanteren van een structureel saldo wordt er eveneens rekening gehouden met de conjuncturele invloeden. De norm staat of valt

¹ Ghosh, S., & Mourmouras, I.A. (2004), Endogenous growth, welfare and budgetary regimes, *Journal of Macroeconomics*, 26, 625

² Studiegroep Begrotingsruimte (1993), *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, 6

echter met de theoretische onderbouwing van de gekozen procentuele waardes. Die dienen voldoende theoretisch onderbouwd te worden en binnen een middellangetermijnvisie gekozen te worden.

Hoofdstuk VI: Beleidsimplicaties en nood aan onderzoek

Aan het einde van 2009 vertegenwoordigde de schuld van de Belgische gezamenlijke overheid 97,8 procent van het BBP. Dat is 13,6 procent meer dan vóór de economische en financiële crisis.¹ Daarbij komt nog dat er verwacht wordt dat de Belgische overheid in de nabije toekomst bijkomende begrotingstekorten zal opstapelen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk werd afgeleid, zal het een missie op middellange termijn zijn om terug een begroting in evenwicht te realiseren vooraleer er tot een afbouw van de aangegroeide schuld kan worden overgegaan. Een groot gedeelte van de oorspronkelijke inspanningen om de openbare financiën op orde te krijgen, werd dus tenietgedaan.

Tot op heden werd voor het begrotingsbeleid voornamelijk vertrokken van de streefdoelen in het Belgische Stabiliteitsprogramma ter naleving van het Stabiliteits- en Groeipact en de begrotingstrajecten voorgesteld door de Hoge Raad van Financiën. Ondanks dat er zowel vanuit economische als politieke hoek een wens klinkt tot verbetering van de normering van het budgettaire beleid, is het aanbod van vernieuwende begrotingsnormen in de praktijk echter beperkt gebleven. Behalve het voorstel voor een nieuwe uitgavennorm op basis van een optimaal overheidsbeslag, kan er echter teruggerepen worden naar een groot aantal alternatieven in de historische literatuur. Daarbij dienen de vroegere valkuilen echter voorkomen te worden. Bij de keuze tussen de mogelijke alternatieven dienen beleidsvoerders in het achterhoofd te houden dat er geen volkomen perfecte norm bestaat. Enerzijds blijft een begrotingsnorm een disciplinair mechanisme dat altijd op enige weerstand zal stuiten. Anderzijds moet er eveneens rekening mee worden gehouden dat elke norm voor- en nadelen heeft en er onmogelijk aan alle vereisten voor een effectieve norm voldaan kan worden. Er zal dan ook een afweging tussen de wenselijkheid van de vereisten gemaakt moeten worden. Uit de voorgaande analyse bleek dat een middellange-termijnvisie, een correctie voor conjuncturele invloeden en aandacht voor zowel het begrotingssaldo als de uitgavencomponent in de huidige context doorwegen.

Als gevolg van de beperkingen bij het doorvoeren van aanpassingen aan het huidige Stabiliteits- en Groeipact werden dan ook enkele nationale alternatieven ter beheersing van de Belgische openbare financiën uitgewerkt. Uit die analyse blijkt duidelijk de zware opdracht waarmee de Belgische overheid geconfronteerd wordt. Indien de Belgische overheid in 2002 begonnen was met het nastreven van een begrotingssaldo in overeenstemming met de economische groei of de output gap, dan was er een buffer gecreëerd voor de impact van de economische crisis. Daar dit niet gebeurde, kan er best naar de toekomst gekeken worden. Om de huidige conjunctuurcyclus nog in

¹ <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000097|910000082&Lang=N> Nationale Bank van België (2010a)

evenwicht af te sluiten zijn echter uitzonderlijk zware besparingen vereist. Een normering op basis van een structurele budgetruimte of een reële nulgroei van de uitgaven om de optimale overheidsomvang te bereiken, lijkt in dat opzicht beter haalbaar. Ondanks de realiseerbaarheid voorzien beide alternatieven toch een duidelijke disciplinaire werking. En dat tevens tijdens de periodes van hoogconjunctuur. De impact op de Belgische schuldquote is uiteraard afhankelijk van de grootte van de geleverde besparingsinspanningen. Bij de budgetruimtes en de uitgavennorm is de evolutie daarenboven ook afhankelijk van het initiële budgettaire uitgangspunt. Dat blijkt echter in geen van de toekomstige scenario's gunstig te zijn. Er dient dan ook best eerst gestreefd te worden naar een correctie van de uitgangspositie. Daarbij dient de verhouding tussen de belastingontvangsten en overheidsuitgaven dusdanig te worden aangepast dat deze minimaal in evenwicht zijn. Anderzijds kan er ook voor worden geopteerd de overheidsontvangsten meer dan proportioneel te doen toenemen. Op die wijze zou de schuldafbouw eveneens bevorderd worden. Dat laatste zou echter de doelstellingen voor het overheidsbeslag ondermijnen. Uit de analyse blijkt echter duidelijk dat de voorgestelde alternatieven door hun continue disciplinaire werking op lange termijn aanzienlijke waarde zullen hebben eens de rust is teruggekeerd.

De maatregelen die vereist zijn om de uit de hand gelopen schulddpositie te verhelpen zijn substantieel en pijnlijk voor de bevolking. Gezien de grote negatieve economische effecten van een te hoog oplopende overheidsschuld vormen ze echter een prioriteit binnen het Belgische economische beleid. In tegenstelling tot de saneringen van de jaren '70 mag echter niet de fout gemaakt worden om onvoldoende structureel in te grijpen. Anders zullen de effecten slechts tijdelijk zijn.¹ Indien daarentegen op structurele wijze wordt ingegrepen, kunnen beleidsvoerders zich op basis van de alternatieve normen engageren de verbeterde situatie van de overheidsfinanciën op langere termijn te blijven waarborgen en de overheidsschuld verder af te bouwen door voldoende discipline gedurende economisch betere tijden.

Naast het primair saldo blijven de rentevoeten en economische groei uiteraard ook een belangrijke rol spelen bij de afbouw van de overheidsschuld. Om de prille heropleving van de economie echter niet te beknotten, dienen beleidsvoerders dan ook te vermijden te bruuske maatregelen te nemen. In deze fase van de crisis is het immers belangrijk te vermijden dat het nog prille vertrouwen geschaad wordt. Beleidsvoerders moeten de fundamenten leggen voor een duurzaam economisch herstel. Zoals reeds aangehaald, dient een beperking van de groei van de overheidsuitgaven of het begrotingsaldo niet tot een verslechtering van de werking van de publieke sector te leiden vanwege de grote mogelijkheden tot efficiëntiewinsten. Het verhogen van de overheidsontvangsten is daarentegen geen optie gezien de omvang van de Belgische welvaartsstaat. Aan de ontvangstenzijde kan er echter wel aandacht uitgaan naar de problematiek van de ongeïnde

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 167

belastingen door een gebrek aan controle en de vlaktaks die vanwege haar simpliciteit als alternatief kan dienen.

Beleidsvoerders dienen dus een duidelijke budgettaire strategie te bepalen om de solvabiliteit te verzekeren. De voorgestelde alternatieve begrotingsnormen zullen evenwel niet enkel de beheersbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op lange termijn waarborgen, maar eveneens bijdragen tot de macro-economische stabiliteit door het discretionaire beleid te beperken.¹ Ondanks dat de bovenstaande beleidsimplicaties niets nieuws onder de zon zijn, is de kost voor een gebrek aan actie dramatisch toegenomen vanwege de sterk verslechterde staat van de openbare financiën.²

Bij het uitstippelen van hun strategie dienen beleidsvoerders er echter rekening mee te houden dat het budgettaire beleid slechts een onderdeel vormt van het volledige macro-economische beleid. Naast de verslechtering van de Belgische openbare financiën, zal België in de periode 2008-2010 waarschijnlijk 10 procent groei van haar BBP, die er zonder de crisis wel was geweest, kwijtspelen. Dat is voor België gemiddeld gelijk aan de economische groei opgebouwd gedurende vijf jaren. Daarnaast evolueert de werkloosheidsgraad richting 10 à 11 procent in tegenstelling tot de gebruikelijke 7 procent. Daardoor benaderen we de recordcijfers van het begin van de jaren '80.³ Het is duidelijk dat een doordacht budgettair beleid alleen onvoldoende is om die trend te doorbreken. Een coherent macro-economisch beleid is derhalve meer dan ooit noodzakelijk. Indien dat beleid er daarenboven in slaagt de economische groei voldoende te stimuleren, zullen de vereiste budgettaire besparingen eveneens beperkt worden. Twee van de drie behandelde alternatieve begrotingsnormen houden rekening met een dergelijke invloed en bieden dus een bijkomend voordeel.

Het is zodoende vanzelfsprekend dat de algemene economische voorstellen, zoals een diepgaander activeringsbeleid, ook in overweging dienen te worden genomen. Daarbij is het de doelstelling om de hoge (jeugd)werkloosheid aan te pakken door te investeren in human capital en diegenen die werken langer te laten werken om de druk van de vergrijzing op de kosten van de pensioenen te beperken. De wettelijke werkloosheidsuitkeringen en pensioenen vormen namelijk een zware last voor de sociale zekerheid. Daarbij is het eveneens vereist dat de verschillende economische beleiden duidelijk op elkaar afgestemd worden, aangezien het fnuiken van de economische groei bijvoorbeeld de schepping van banen in gevaar kan brengen. Anderzijds dient er op selectieve wijze ook halt te worden geroepen aan de werving van overheidspersoneel op de verschillende overheidsniveaus. Een dergelijke afslanking kan onder meer opgevangen worden door informatisering. Wat het algemene economische beleid betreft, zijn ook het verbeteren van de

¹ Breuss, F., & Roeger, W. (2005), The SGP fiscal rule in the case of sluggish growth: Simulations with the QUEST model, *Journal of Policy Modeling*, 27, 768

² Internationaal Monetair Fonds (2009), *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*, 4

³ Pironet, E. (2009, 13 september), Ze willen de sociale zekerheid om zeep helpen, *Knack*, 39, 26

Belgische concurrentiekracht en een toekomstgerichte investering in onderzoek en ontwikkeling geprezen uitwegen.

De in deze masterproef geformuleerde budgettaire alternatieven tonen slechts de mogelijkheden wat betreft een gedeelte van het toekomstige macro-economisch beleid. Zoals in hoofdstuk II werd aangetoond, is een grondige budgettaire inspanning in de Belgische context echter onontbeerlijk. Daar de verschillende beleidsonderdelen elkaar in de praktijk complementeren, mag de budgettaire component dus zeker niet verzuimd worden.

Zoals in Bijlage 2.3 werd geïllustreerd, zullen de economische evoluties niet enkel supranationaal en nationaal, maar ook subnationaal een impact hebben. Daarom zal ook de complexe Belgische structuur een belangrijke rol spelen bij het bereiken van beheersbare openbare financiën. De financiën van de federale overheid, de gewesten, de gemeenschappen en de lokale overheden zijn namelijk zeer sterk met elkaar verweven. De nood aan een voldoende streng budgettair beleid is dan wel duidelijk, maar het bereiken van een verdeling van de inspanning is vandaag evenwel niet meer te bereiken door het afkopen van vrede op communautair niveau.¹ Vlaanderen is bezorgd om de toenemende economische kloof tussen het Noorden en het Zuiden van België. Het is bovendien misnoegd over de dotaties en het solidariteitsmechanisme ten voordele van de Gewesten met een lagere fiscale capaciteit vastgesteld in de Bijzondere Financieringswet. Die zouden er namelijk toe leiden dat Wallonië en Brussel na herverdeling over meer overheidsmiddelen per hoofd van de bevolking beschikken dan Vlaanderen.² Franstalig België houdt daarentegen een staatshervorming af aangezien het vreest voor de splitsing van België. Ondanks dat complexe institutionele kader dient er een coherent economisch draagvlak gecreëerd te worden om de huidige budgettaire problemen definitief te overwinnen. Zo schuilt de sleutel voor de Belgische vergrijzingsproblematiek voor een groot deel in een activeringsbeleid in Wallonië en Brussel.³ De federale overheid draagt daarenboven het merendeel van de kosten van de vergrijzing, terwijl ze het gros van haar inkomsten afstaat aan lagere overheden. Naarmate de vergrijzing verergert en het federale begrotingstekort oploopt, dringt een staatshervorming zich dus op. Er wordt dan ook geopperd voor een grotere fiscale responsabilisering van de Gemeenschappen en Gewesten.⁴ Indien dat het geval zal zijn, moet er voldoende regionale financiële druk opgelegd worden, daar de basis voor een sanering op die wijze verder aan de Gemeenschappen en Gewesten wordt overgedragen. Alternatieve begrotingsnormen zullen daarbij een belangrijke rol spelen.

¹ Algoed, K., Heremans, D., & Peeters, T. (2008), Een staatshervorming als reddingsboei voor de overheidsfinanciën, Vives beleidspaper, 1, 1

² Algoed, K., Heremans, D., & Peeters, T. (2007), Voorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming, Leuvense Economische Standpunten, 115, 28

³ Algoed, K., Heremans, D., & Peeters, T. (2008), Een staatshervorming als reddingsboei voor de overheidsfinanciën, Vives beleidspaper, 1, 2

⁴ Ibidem: 35

Ten slotte dient er ook verder gekeken te worden dan het macro-economisch budgettaire beleid alleen. Zo kan er gekeken worden naar de praktische aanpak van de budgetteringstechnieken. Als basis voor de saneringen kan er bijvoorbeeld geopteerd worden om bij het opstellen van de begroting opnieuw van nul te vertrekken. Door het toepassen van zero-based budgeting zou dat proces niet gebaseerd worden op historische cijfers, maar wordt de efficiëntie en effectiviteit van elke post daarentegen grondig geherevalueerd. Op die manier zal er vervolgens beslist worden of de post behouden blijft of vervangen moet worden in de nieuwe begroting. In het verleden liep een aanzet daartoe mank vanwege een inadequate voorbereiding.¹ Anderzijds wordt het toevoegen van een regelmatige evaluatie, beleidsanalyse en meerjarenplanning aan de huidige programma-structuur ook wenselijk geacht.²

Deze masterproef schetste op omstandige wijze de context en de mogelijke alternatieven voor het Belgische begrotingsbeleid op middellange termijn. De geleverde bijdrage tot het actuele begrotingsdebat biedt echter ook een kader voor het afwegen van de verscheidene andere wegen die het toekomstige begrotingsbeleid kan uitgaan. Anderzijds wordt ook aangezet tot verder onderzoek. Zo dient er afgewogen te worden welk het optimale tijdsbestek (zgn. budget window) is voor een begrotingsnorm op langere termijn in de Belgische context. Eveneens dient de vraag gesteld te worden of uitgaven tot inkomsten leiden of omgekeerd. En welke richting van het causale verband het meest wenselijk is in de Belgische context. Internationaal bestaat er tevens een uitgebreide literatuur in verband met begrotingsnormen op subnationaal niveau. Aanvullend op het debat over de staatshervorming kan dan best ook de economische impact van de verdeling van de rollen op subnationaal niveau nagegaan worden voor de huidige Belgische context in vergelijking met eventuele alternatieven op de Bijzondere Financieringswet. Daarbij kan vervolgens, aansluitend op de analyse in deze masterproef, de impact van verschillende normeringsmechanismen en verdeelsleutels geanalyseerd worden. Verder kan ook nagegaan worden hoe afhankelijk het begrotingssaldo of de overheidsuitgaven zijn van het nationaal inkomen, de reële langetermijnintrestvoet, de overheidsschuld en de welvaartsstaat. Op basis daarvan kunnen onderlinge verbanden geanalyseerd worden en geïntegreerd worden in een model ter normering van het begrotingsbeleid. Ook de politieke strekking van de heersende regering kan daarbij in rekening worden genomen. Ten slotte kan uiteraard ook een feitelijke schatting van de beheersbaarheid van de Belgische openbare financiën gebeuren op basis van de verschillende methodes aangereikt in de literatuur of op basis van een samengestelde index daarvan. Het resultaat daarvan kan als legitiem uitgangspunt gehanteerd worden voor het opstellen van toekomstige alternatieve begrotingstrajecten.

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), Handboek openbare financiën, Intersentia: 292-293

² Stienlet, G. (1996), Budgetteringstechnieken, 231. In Vanneste, J., & Van Reeth, D. (Eds.), Openbare financiën (pp. 214-241), Brussel: Studiecentrum Open Hoger Onderwijs

Om het optimale beleid te bekomen dienen dus tal van aspecten in overweging genomen te worden. Het is aan economen om die te analyseren en de verwachte impact te synthetiseren. Het is evenwel de volgende regering, die in 2011 aantreedt, die ervoor moet zorgen dat de begroting meer dan enkel wat lapwerk wordt. De problemen zijn namelijk niet van de baan indien België terug een begrotingsevenwicht kent. Zo blijft bijvoorbeeld de dekking van de toekomstige kosten van de sociale zekerheid ontoereikend. Het zijn aldus de politici die zich moeten engageren tot een structurele aanpak en erover dienen te waken dat die op termijn slaagt. Het belang van politiek engagement is eveneens groot aangezien de streefdoelen een evaluatiemaatstaf vormen van het beleid aangezien beleidsvoerders ze zelf formuleren. Dat zou dus kunnen leiden tot weinig ambitieuze streefdoelen. Anderzijds kunnen bepaalde streefdoelen best bij wet worden vastgelegd.¹ Daarenboven zullen de tweejaarlijkse verkiezingen een consistent beleid op middellange termijn belemmeren. Saneringen bieden politici vóór de feitelijke realisatie ervan echter al voordelen. De voorspelbaarheid van beslissingen aangaande de openbare financiën neemt toe en resulteert bijgevolg in minder onzekerheid. Dat leidt op haar beurt tot een toename van de investeringen, lagere rentevoeten en een hogere economische groei. Wordt dat vertrouwen echter geschaad en de normen niet eerbiedigd, dan zullen beleidsvoerders aan geloofwaardigheid verliezen en zal er later eerst gesaneerd moeten worden vooraleer van de voordelen genoten kan worden.² Ondanks de vele economische onderbouwde alternatieven die in deze masterproef geboden werden, ligt de bal dus in het politieke kamp. De vraag is of politici zich voldoende zullen laten leiden door de economische criteria om te komen tot de wenselijke coherente strategie. Of wordt het wachten op Godot?

¹ Vuchelen, J. (1990), Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, Financieel Economische Tijd: 285

² Ibidem: 252

Lijst van de geraadpleegde werken

Boeken

- Acocella, N. (2005), *Economic Policy in the Age of Globalisation*, Cambridge: University Press.
- Atkinson, A.B., & Stiglitz, J.E. (1980), *Lectures on Public Economics*, London: McGraw-Hill.
- Blinder, A.S., Solow, R.M., Break, G.F., Steiner, P.O., & Metzger, D. (1974), *The economics of public finance*, Washington D.C.: Brookings Institute.
- Boelaert, R. (1978), *Economische aspecten van de openbare financiën*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Buchanan, J.M., & Wagner, R.E. (1977), *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*, New-York: Academic Press.
- de Clercq, W. (1991), *Algemene beginselen van openbare financiën*, Brussel: Bruylant.
- De Grauwe, P. (2007), *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Drees, W., & Gubbi, F. (1968), *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Gärtner, M. (2006), *Macroeconomics*, Harlow: Prentice Hall.
- Heller, W.W. (1966), *New Dimensions of Political Economy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Heylen, F. (2004), *Macro-economie*, Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Lerner, A.P. (1951), *Economics of employment*, New York: McGraw-Hill.
- Lipsey, R.G., & Chrystal, K.A. (2004), *Economics*, Oxford: Oxford University Press.
- Lipsey, R.G., & Chrystal, K.A. (2007), *Economics*, Oxford: Oxford University Press.
- Matthijs, H. (2005), *Overheidsbegrotingen I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge: die Keure.
- Matthijs, H. (2009), *Overheidsbegrotingen I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge: die Keure.
- Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2004), *Handboek openbare financiën*, Antwerpen: Intersentia.
- Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007), *Handboek openbare financiën*, Antwerpen: Intersentia.
- Meeusen, W., & Willemé, P. (2006), *Macro-economische theorie: ingeleid en voortgezet*, Mechelen: Kluwer.
- Moesen, W., Van Puyenbroeck, T., & Van Rompuy, V. (2006), *Handboek openbare financiën, Economie en overheid*, Leuven: Acco.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989), *Public finance in theory and practice*, New York: McGraw-Hill.

- Naert, F. (1999), *De politieke economie van de Europese Unie*, Antwerpen: Intersentia.
- Naert, F., & Vanden Bussche, S. (2004), *De Europese Unie economisch bekeken*, Antwerpen: Intersentia.
- Naert, F., Vanden Bussche, S., & Geeroms, H. (2007), *De Europese Unie, Economische fundamenteën*, Antwerpen: Intersentia.
- Rosen, H. (2002), *Public finance*, Boston Massachusetts: McGraw-Hill.
- Samuelson, A.P. & Nordhaus W.D. (1989), *Economics*, New York: McGraw-Hill.
- Senior Nello, S. (2005), *The European Union: economics, policies and history*, London: McGraw-Hill.
- Stevers, Th.A. (1993), *De begrotingsnorm van het rijk*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Stiglitz, J.E. (1993), *Economics*, New York: Norton.
- Van Poeck, A. (2007), *Economische politiek: principes en ervaringen*, Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Vuchelen, J. (1990), *Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?*, Antwerpen: Tijd N.V.

Papers, artikels en verslagen

- Algoed, K., Heremans, D., & Peeters, T. (2007). Voorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming [Elektronische versie]. *Leuvense Economische Standpunten*, 115, 1-31.
- Algoed, K., Heremans, D., & Peeters, T. (2008). Een staatshervorming als reddingsboei voor de overheidsfinanciën [Elektronische versie]. *Vives beleidspaper*, 1, 1-36.
- Alves, R.H., & Afonso, O. (2007). The "New" Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid? [Elektronische versie]. *Intereconomics*, 42, 218-225.
- Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities [Elektronische versie]. *International Tax and Public Finance*, 12, 395-422.
- Auerbach, A.J. (2006). Budget windows, sunsets, and fiscal control [Elektronische versie]. *Journal of Public Economics*, 90, 87-100.
- Balassone, F., Franco, D., & Zotteri, S. (2006). EMU fiscal indicators: a misleading compass? [Elektronische versie]. *Empirica*, 33, 63-87.
- Barro, R.J. (1974). Are Government Bonds Net Wealth? [Elektronische versie]. *Journal of Political Economy*, 82, 1095-1117.
- Barro, R.J. (1979). On the Determination of the Public Debt [Elektronische versie]. *Journal of Political Economy*, 87, 940-971.

- Basci, E., Ekinci, M., & Yulek, M. (2007). On Fixed and Variable Fiscal Surplus Rules [Elektronische versie]. *Emerging Markets Finance and Trade*, 43, 5-15.
- Besfamille, M., & Lockwood, B. (2008). Bailouts in Federations: Is a Hard Budget Constraint Always Best? [Elektronische versie]. *International Economic Review*, 49, 577-593.
- Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., van den Dool, G., Hernández De Cos, P., Langenus, G., Mohr, M., Momigliano, S., & Tujula, M. (2001). Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach [Elektronische versie]. *European Central Bank Working Papers*, 77, 1-72.
- Brennan, H.G., & Buchanan, J.M. (1987), The Logic of the Ricardian Equivalence Theorem. In Buchanan, J.M., Rowley, C.K., & Tollison, R.D. (Eds.), *Deficits* (pp. 79-92), Oxford: Basil Blackwell.
- Breuss, F., & Roeger, W. (2005). The SGP fiscal rule in the case of sluggish growth: Simulations with the QUEST model [Elektronische versie]. *Journal of Policy Modeling*, 27, 767-788.
- Buiter, W. (2001). Notes on 'A Code For Fiscal Stability' [Elektronische versie]. *Oxford Economic Papers*, 53, 1-19.
- Buiter, W. (2003), Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U, *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 84-99.
- Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), Maastricht's fiscal rules, *Economic Policy*, 16, 57-100.
- Buti, M. (2006). Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective [Elektronische versie]. *Economic Papers European Commission*, 241, 3-25.
- Buti, M., Martins, J.N., & Turrini, A. (2007). From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules [Elektronische versie]. *CESifo Economic Studies*, 53, 115-152.
- Caporale, G.M. (1995). Bubble finance and debt sustainability: a test of the government's intertemporal budget constraint [Elektronische versie]. *Applied Economics*, 27, 1135-1143.
- Casella, A. (1999). Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union [Elektronische versie]. *Economic Policy*, 29, 323-361.
- Crals, E., & Vereeck, L. (2003), Tradable deficit rights: a proposal to restore sustainable deficit spending while maintaining fiscal discipline and monetary stability in Europe. In Backhaus, J.G., Heijmann, W., Nentjens, A., & van Ophem, J. (Eds.), *Economic policy in an orderly framework* (pp. 128-142), Münster: LIT Verlag.
- de Haan, J., Berger, H., & Jansen, D. (2003). The End of the Stability and Growth Pact? [Elektronische versie]. *CESifo Working Paper*, 1093, 2-35.
- De Lobel, P. (2009, 12 november). Regering wuift kritiek Europa weg. *De Standaard*, 1.

- De Pauw, M. (1980), Begrotingsnormering op middellange termijn, Het E.G.-systeem van de "Repères Budgetaires Structurels", *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, 2, 99-155.
- De Wilde, D. (2009, 8 oktober). EU-procedure tegen begroting. *De Tijd*, 10.
- De Wilde, D. (2009, 20 juni). Politieke crisis is geen excuus voor tekort. *De Tijd*, 19.
- De Witte, K., & Moesen, W. (2007). Sizing the Government [Elektronische versie]. *Mimeo Department of Economics K.U.Leuven*, 1-17.
- De Witte, K., & Moesen, W. (2007). Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België? [Elektronische versie]. *Beleidsnota CES K.U.Leuven*, 1-14.
- Directie Schuldbehör Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2008), *Gewestschuld jaarverslag 2008*.
- Dothan, M., & Thompson, F. (2009). A better budget rule [Elektronische versie]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 28, 463-478.
- European Economic Advisory Group van CESinfo (2003), *Report on the European Economy*, München: IFO Institute for Economic Research.
- Federaal Planbureau (1999), *Perspectives économiques 1999-2004*.
- Federaal Planbureau (2003), *Economische vooruitzichten 2003-2008*.
- Federaal Planbureau (2007), *Economische Vooruitzichten 2007-2012*.
- Federaal Planbureau (2009), *Economische Vooruitzichten 2009-2014*.
- Federale overheidsdienst Budget en Begroting (2010), *Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012*.
- Fischer, J., Jonung, L., & Larch, M. (2006). 101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A survey [Elektronische versie]. *Economic Papers European Commission*, 267, 3-48.
- Forstater, M. (1999), Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today? [Elektronische versie]. *Working Papers Levy Economics Institute of Bard College*, 272, 1-8.
- Ghosh, S., & Mourmouras, I.A. (2004). Endogenous growth, welfare and budgetary regimes [Elektronische versie]. *Journal of Macroeconomics*, 26, 623-635.
- Goudswaard, K.P. (1995), Book Reviews The Budgetary Rules of the Central Government, *De Economist*, 143, 405-406.
- Grilli, V., Masciandaro, D., & Tabellini, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries [Elektronische versie]. *Economic Policy*, 13, 341-392.
- Heipertz, M., & Verdun, A. (2004). The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact [Elektronische versie]. *Journal of European Public Policy*, 11, 765-780.

- Hoge Raad van Financiën: Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid (2009), *Aanvulling bij het advies "Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste stabiliteitsprogramma 2009-2012"*.
- Hoge Raad van Financiën: Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid (2009), *Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014*.
- Hoge Raad van Financiën: Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid (2010), *Evaluatie 2008-2009 en de begrotingstrajecten ter voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma*.
- Hoge Raad van Financiën: Studiecommissie voor de Vergrijzing (2009), *Jaarlijks verslag*.
- Internationaal Monetair Fonds (1990), *Belgium: Staff report for the 1990 Article IV consultation*.
- Internationaal Monetair Fonds (2009), *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*.
- Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? [Elektronische versie]. *IMF Working Paper*, 145, 1-23.
- Krogstrup, S., & Wälti, S. (2008). Do fiscal rules cause budgetary outcomes? [Elektronische versie]. *Public Choice*, 136, 123-138.
- Lerner, A.P. (1943). Functional Finance and the Federal Debt [Elektronische versie]. *Social Research*, 10, 38-51.
- Mackenzie, G.A. (1993), Are All Summary Indicators of the Stance of Fiscal Policy Misleading?. In Blejer, M.I., & Cheasty, A. (Eds.), *How To Measure the Fiscal Deficit* (pp. 21-51), Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Minea, A., & Villieu, P. (2009). Borrowing to Finance Public Investment? The 'Golden Rule of Public Finance' Reconsidered in an Endogenous Growth Setting [Elektronische versie]. *Fiscal Studies*, 30, 103-133.
- Moesen, W., & Cherchye, L. (1998). The Macroeconomic Performance of Nations: Measurement and Perception [Elektronische versie]. *CES Discussion Paper Series*, 22, 1-23.
- Mujagic, E. (2005, 26 maart). Het stabiliteitspact heeft nieuwe regels. Het brassen zonder sancties zal de economische groei in Europa remmen. *FEM Business*, 12, 20-21.
- Muscatelli, V.A., Natale, P., & Tirelli, P. (2003). A Simple and Flexible Alternative to the Stability and Growth Pact Deficit Ceilings Is it at Hand? [Elektronische versie]. *CESifo Working Paper*, 1006, 2-21.
- Musgrave, R. (1964), Measuring Fiscal Performance, *Review of Economics and Statistics*, 46, 213-220.
- Muyters, P. (2009), *Beleidsnota Financiën en Begroting "Oot-Moedig begroten" 2009-2014*.
- Nicoletti, G. (1988). Private Consumption, Inflation and the Debt Neutrality Hypothesis: The Case of Eight OECD Countries [Elektronische versie]. *OECD Economics Department Working Papers*, 50, 1-95.

- Pironet, E. (2009, 1 april). Ons wacht een brutale aanpassing aan de werkelijkheid. *Knack*, 14, 45-47.
- Pironet, E. (2009, 20 mei). Kunnen we een verloren decenium vermijden?. *Knack*, 21, 48-53.
- Pironet, E. (2009, 13 september). Ze willen de sociale zekerheid om zeep helpen. *Knack*, 39, 25-27.
- Raad van de Europese Unie (1997), *Resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997 betreffende het stabiliteits- en groeipact*.
- Raad van de Europese Unie (1997), *Verordening (EG) nr.1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 betreffende de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid*.
- Raad van de Europese Unie (1998), *Verordening (EG) nr.974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro*.
- Raad van de Europese Unie (2005), *Verordening (EG) nr. 1056/2005 van de Raad van 27 juni 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten*.
- Roubini, N., & Sachs, J.D. (1989), Government spending and budget deficits in the industrial countries, *Economic Policy*, 8, 100-132.
- Saunders, P., & Klau, F. (1985). Budget Deficits and Crowding-out [Elektronische versie]. *OECD Economic Studies*, 4, 189-202.
- Seater, J.J. (1993), Ricardian Equivalence, *Journal of Economic Literature*, 31, 142-190.
- Stienlet, G. (1996), Budgetteringstechnieken. In Vanneste, J., & Van Reeth, D. (Eds.), *Openbare financiën* (pp. 214-241), Brussel: Studiecentrum Open Hoger Onderwijs.
- Studiegroep Begrotingsruimte (1993), *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*.
- Tanzi, V. (1993), Fiscal Deficit Measurement: Basic Issues. In Blejer, M.I., & Cheasty, A. (Eds.), *How To Measure the Fiscal Deficit* (pp. 13-20), Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Tanzi, V., Blejer, M.I., & Teijeiro, M.O. (1993), Effects of Inflation on Measurement of Fiscal Deficits: Conventional Versus Operational Measures. In Blejer, M.I., & Cheasty, A. (Eds.), *How To Measure the Fiscal Deficit* (pp. 175-204), Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Tegenbos, G. (2009, 23 oktober). Moesen wil uitgaven overheden tijldang bevrozen. *De Standaard*, 7.
- Verde, A. (2006). The Old and the New Stability and Growth Pact along with the Main Proposals for Its Reform: An Assessment [Elektronische versie]. *Transition Studies Review*, 13, 475-496.
- Vergrijzingschok veel groter dan financiële crisis (2009, 17 september). *De Standaard*, 15.
- Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting (2008), *Vlaamse Begroting 2009*.
- Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting (2003), *Vlaamse Begroting 2004*.

Internet

- Agentschap van de Schuld, (2010).
http://www.debtagency.be/nl_data_indicators.htm
- Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009a).
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2009/autumn2009_part2_en.pdf
- Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009b).
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2009/cabb_autumn_2009_en.pdf
- Europese Unie, (2010).
http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_nl.htm
- Federaal Planbureau, (2010).
<http://www.plan.fgov.be/databases/PVar.php?VC=MODRESQ&DB=MOD&lang=nl&XT=1&ND=>
- FOD Budget en Begroting, (2010a).
http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_cijferschatkist/Schuldevolutie
- FOD Budget en Begroting, (2010b).
http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_werknemers/TAB149685
- Nationale Bank van België, (2010a).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000097|910000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België, (2010b).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=516000034|910000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België, (2010c).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=756000042|910000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België, (2010d).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=347000047|910000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België, (2010e).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=221000054|910000082&Lang=N>

- Nationale Bank van België, (2010f).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=37000095|910000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België, (2010g).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=221000057|910000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België, (2010h).
<http://www.nbb.be/belgostat/PresentationLinker?Switch=true&prop=null&TableId=592000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België (2010i).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=592000081|910000082&Lang=N>
- Nationale Bank van België (2010j).
<http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=656000098|910000082&Lang=N>
- OESO Factbook, (2009a).
<http://lysander.sourceoecd.org/vl=3730581/cl=19/nw=1/rpsv/factbook2009/10/01/01/index.htm>
(Klikken op Government net borrowing/net lending)
- OESO Factbook, (2009b).
<http://lysander.sourceoecd.org/vl=3730581/cl=19/nw=1/rpsv/factbook2009/10/01/02/index.htm>
(Klikken op General government gross financial liabilities)
- OESO factbook, (2009c).
<http://stats.oecd.org/nawwe/factbook09/default.html>
(klikken op macroeconomic trends, economic growth, evolution of GDP, real GDP growth en prices, prices and interest rates, long-term interest rates)

Lijst met figuren

Figuur 2.1: AA-AV model olieschok

Figuur 2.2: Begrotingssaldo België (% t.o.v. BBP)

Figuur 2.3: Schuld van de Belgische overheid (in miljoenen euro's)

Figuur 2.4: Schuld van de Belgische overheid (% t.o.v. BBP)

Figuur 2.5: Totale schuld van Vlaanderen (in miljoenen euro's)

Figuur 2.6: Samenstelling van het financieringssaldo (% t.o.v. BBP)

Figuur 2.7: Schuld in vreemde valuta (% t.o.v. brutoschuld)

Figuur 2.8: Samenstelling overheidsschuld (in miljoenen euro's)

Figuur 2.9: Vorderingssaldo en bestanddelen bij ongewijzigd beleid (% t.o.v. BBP)

Figuur 3.1: Illustratie begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling

Figuur 3.2: Illustratie cyclisch neutrale begrotingssaldo

Figuur 5.1: Schuldevolutie bij norm o.b.v. economische groei

Figuur 5.2: Schuldevolutie bij norm o.b.v. output gap

Figuur 5.3: Schuldevoluties structurele budgetruimtes

Figuur 5.4: Schuldevoluties trendmatige budgetruimtes

Figuur 5.5: De Armey-curve

Lijst met tabellen

Tabel 2.1: Evolutie directe schuld Franse Gemeenschap, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in miljoenen euro's)

Tabel 2.2: Prognoses Belgische overheidsfinanciën in 2010 (% t.o.v. BBP)

Tabel 4.1: De vereisten voor een effectieve begrotingsnorm

Tabel 4.2: Overzicht van de begrotingsnormen

Tabel 5.1: Alternatieve verbanden tussen het begrotingssaldo en de overheidsschuld

Tabel 5.2: Verdeling verhandelbare tekortrechten (in miljarden euro's)

Tabel 5.3: Hypothetisch scenario afrekening verhandelbare tekortrechten (in miljarden euro's)

Tabel 5.4: Afrekening verhandelbare tekortrechten

Tabel 5.5: Afrekening verhandelbare tekortrechten gewogen voor het BBP

Tabel 5.6: Streefdoelen stabiliteitsprogramma 2009-2015 (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.7: Begrotingssaldi 2002-2008 (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.8: Begrotingssaldi 2009-2015 (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.9: Reële economische groei 2009-2015

Tabel 5.10: Reële economische groei 2002-2008

Tabel 5.11: Gewenste besparingen tijdens periode 2002-2008 bij norm o.b.v. economische groei (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.12: Benodigde additionele besparingen tijdens periode 2010-2015 bij norm o.b.v. economische groei (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.13: Output gap 2002-2011 (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.14: Gewenste besparingen tijdens periode 2002-2008 bij norm o.b.v. output gap (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.15: Structurele budgetruimte 2008-2014 (in miljoenen euro's)

Tabel 5.16: Aangewende budgetruimte 2008-2014 (in miljoenen euro's)

Tabel 5.17: Aangewende budgetruimte Stabiliteitsprogramma 2008-2012 (% t.o.v. BBP)

Tabel 5.18: Structurele budgetruimte 2011-2014 (in miljoenen euro's)

Tabel 5.19: Trendmatige budgetruimte 2011-2014 met basisjaar 2009 (in miljoenen euro's)

Tabel 5.20: Trendmatige budgetruimte 2011-2014 met basisjaar 2008 (in miljoenen euro's)

Tabel 5.21: Realisaties indien constante uitgaven 2011-2014

Tabel 5.22: Daling omvang publieke sector indien constante uitgaven 2011-2014

Tabel 5.23: Realisaties indien reële nulgroei uitgaven 2011-2014

Tabel 5.24: Daling omvang publieke sector indien reële nulgroei uitgaven 2011-2014

Tabel 5.25: Realisaties indien gespreid scenario 2011-2014

Tabel 5.26: Daling omvang publieke sector indien gespreid scenario 2011-2014

Bijlagen

Bijlage 2.1: Internationale begrotingssaldo's (% t.o.v. BBP)

Bijlage 2.2: Internationale schuldquota (% t.o.v. BBP)

Bijlage 2.3: Prognoses begrotingssaldo's en schulden Gemeenschappen en Gewesten

Bijlage 3.1: Berekening structurele budgetruimtes periode 2000-2003 en 2004-2007 (in miljarden euro's)

Bijlage 3.2: Illustratie dynamica ter stabilisatie van het tekort

Bijlage 5.1: Conjunctuurgezuiverde overheidsontvangsten, - uitgaven en begrotingssaldo

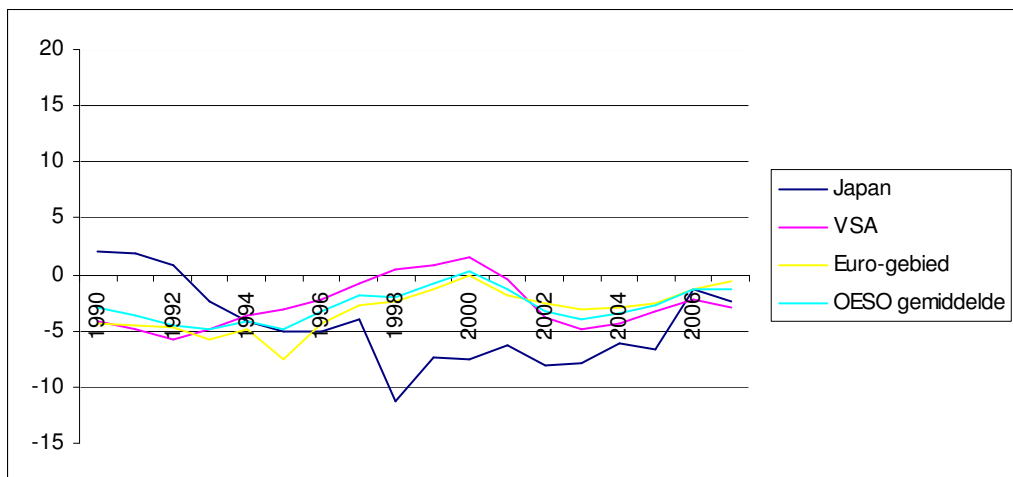
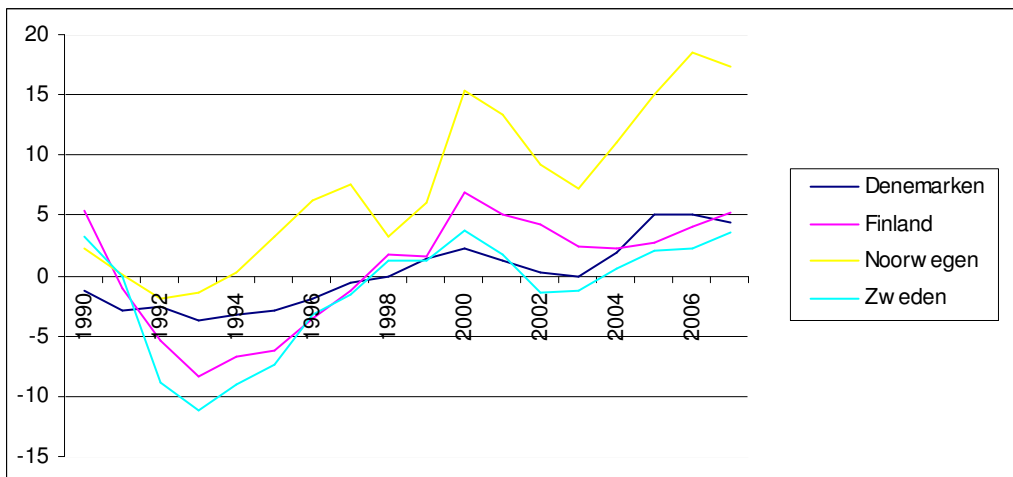
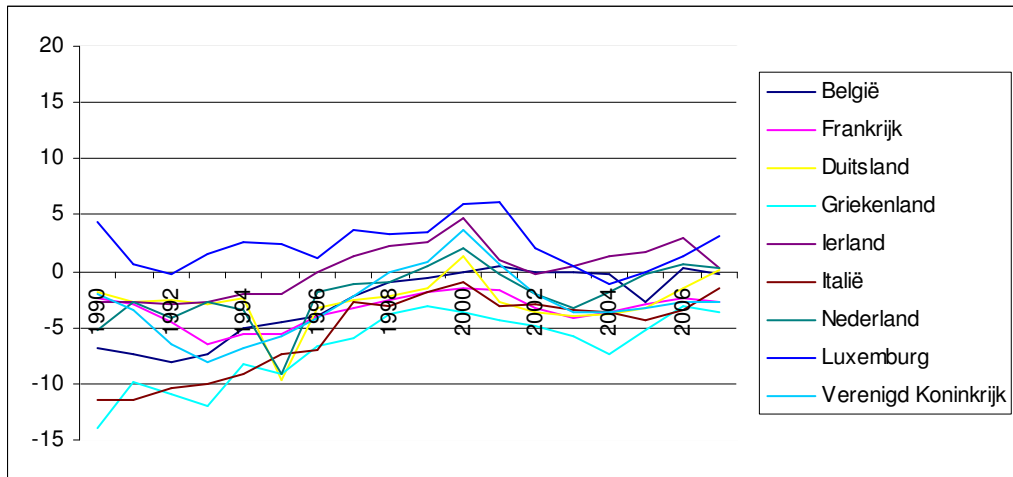
Bijlage 5.2: Illustratie tegenstrijdigheid m.b.t. verband tussen tekort en schuld in huidige normering

Bijlage 5.3: Verhandelbare tekortrechten d.m.v. intervallen (eerste alternatief)

Bijlage 5.4: Verhandelbare tekortrechten d.m.v. intervallen (tweede alternatief)

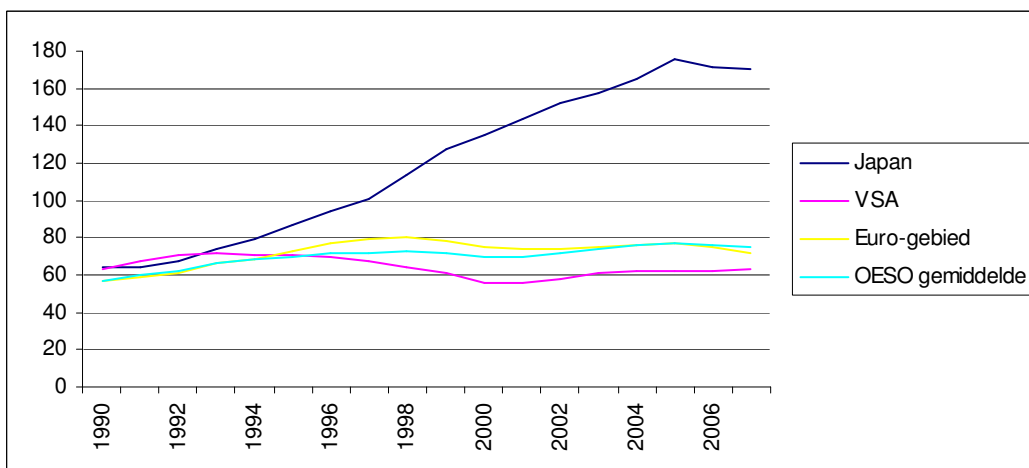
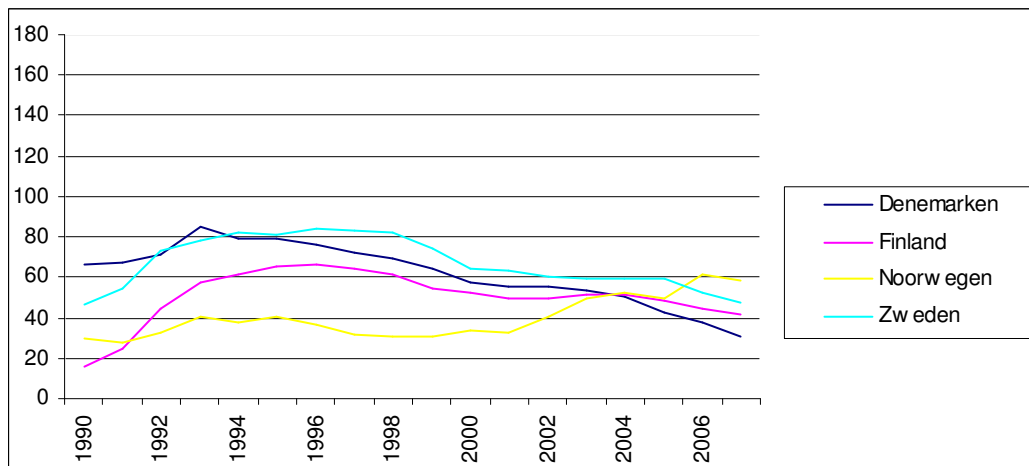
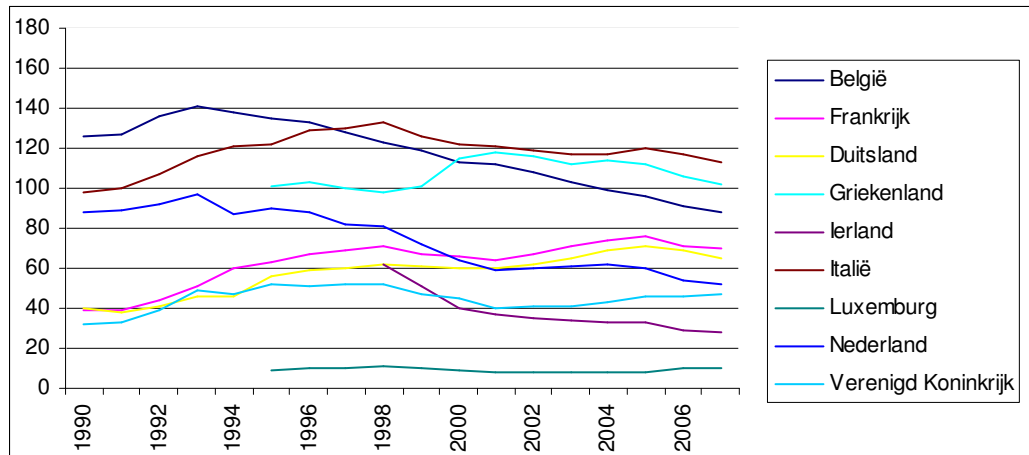
Bijlage 5.5: Structurele budgetruimte 2008-2012 (in miljoenen euro's)

Bijlage 2.1: Internationale begrotingssaldo's (% t.o.v. BBP)



Bron: Op basis van: OESO Factbook (2009a)

Bijlage 2.2: Internationale schuldquota (% t.o.v. BBP)



Bron: Op basis van: OESO Factbook (2009b)

Bijlage 2.3: Prognoses begrotingssaldo's en schulden Gemeenschappen en Gewesten

		Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap	Waalse Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Begrotingssaldo (in miljoenen euro's)	2010	-1802,9	-790,7	-563,4	-472,2
	2011	-1246,1	-666,9	-487,9	-499,7
	2012	-1220,0	-711,6	-509,9	-531,2
	2013	-1212,1	-740,9	-539,7	-568,2
	2014	-1152,2	-766,2	-568,1	-606,2
	2015	-1096,6	-800,4	-603,1	-648,7
Begrotingssaldo (als percentage t.o.v. het BBP)	2010	-0,5%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
	2011	-0,4%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
	2012	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
	2013	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
	2014	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,2%
	2015	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,2%
Schuld (in miljoenen euro's)	2010	6157,4	4168,4	5531,1	2899,0
	2011	7308,1	4835,3	6019,0	3398,6
	2012	8357,7	5547,0	6528,9	3929,8
	2013	8899,4	6287,8	7068,6	4498,0
	2014	9881,2	7054,1	7636,7	5104,2
	2015	10807,4	7854,4	8239,7	5752,9

Bron: Hoge Raad van Financiën (2009), Aanvulling bij het advies "Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste stabiliteitsprogramma 2009-2012", 27-62

Bijlage 3.1: Berekening structurele budgetruimtes periode 2000-2003 en 2004-2007 (in miljarden euro's)

Veronderstellingen		Jaar	Structurele budgetruimte
Trendmatige economische groei:	2,40%	2000	2,300
		2001	2,350
Inkomenselasticiteit overheidsontvangsten:	0,9	2002	2,401
		2003	2,453
Belastingopbrengsten basisjaar (1999):	106,5		Totale structurele budgetruimte 2000-2003:
			9,504

Bron: Federaal Planbureau (1999), Perspectives économiques 1999-2004, 15; Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101; Nationale Bank van België (2010h); eigen analyse

Veronderstellingen		Jaar	Structurele budgetruimte
Trendmatige economische groei:	1,68%	2004	1,829
		2005	1,856
Inkomenselasticiteit overheidsontvangsten:	0,9	2006	1,884
		2007	1,913
Belastingopbrengsten basisjaar (2003):	121,3		Totale structurele budgetruimte 2004-2007:
			7,481

Bron: Federaal Planbureau (2003), Economische vooruitzichten 2003-2008, 128; Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101; Nationale Bank van België (2010h); eigen analyse

Bijlage 3.2: Illustratie dynamica ter stabilisatie van het tekort

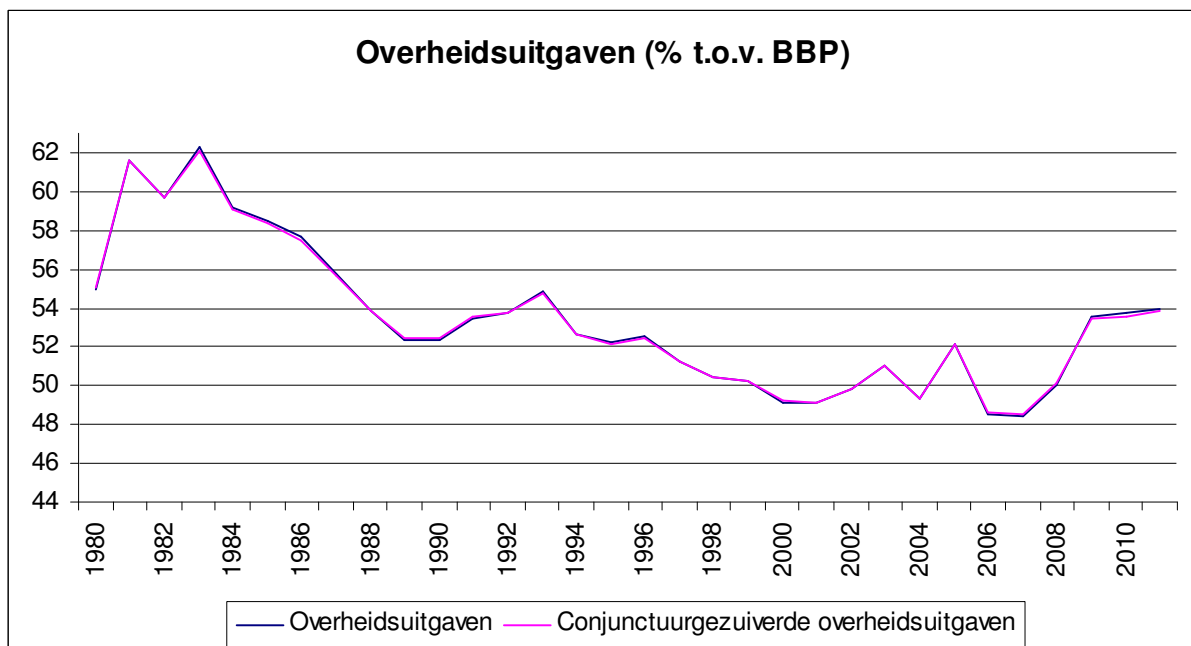
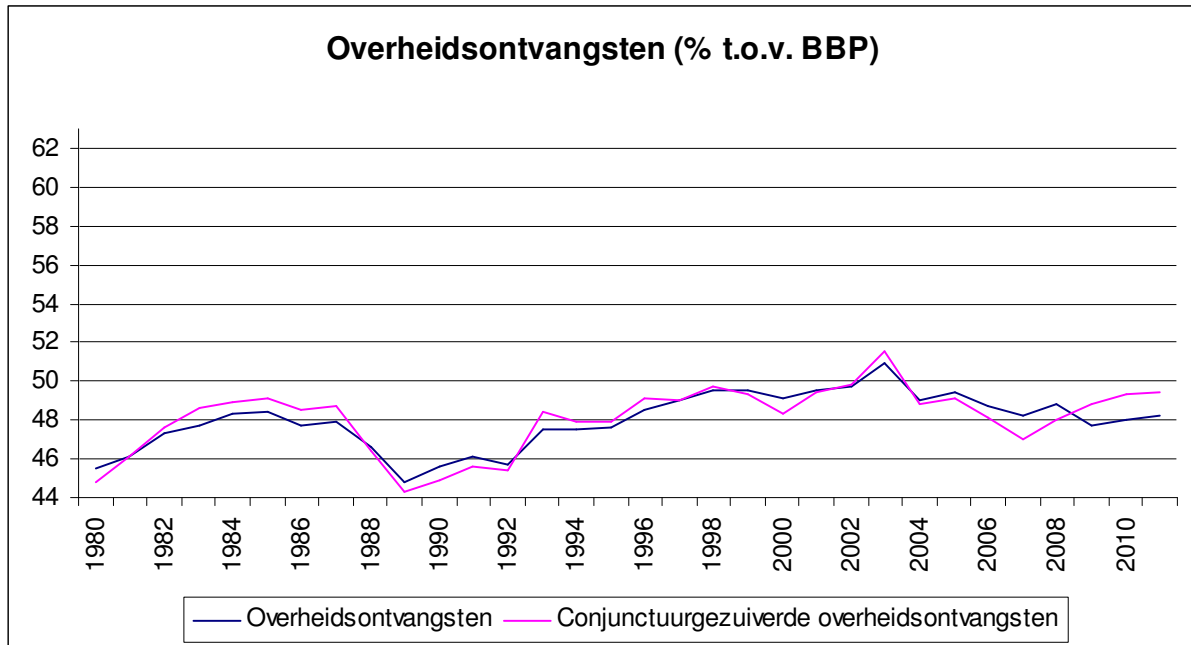
Alternatief 2007: Begrotingstekort < product initiële overheidsschuld en groeivoet					
Assumpties (in miljoenen euro's):					
Overheidsschuld:	282.149		Economische groei:	2,80%	
Begrotingstekort:	661		Tekort/BBP (d):	0,20%	
BBP:	334.959		Schuldgraad (s):	84,23%	
Absolute stabilisatiernorm					
	<i>Begrotingstekort</i>	<i>d</i>	BBP	Schuld	<i>s</i>
Jaar +1	661	0,19%	344.338	282.810	82,13%
Jaar +2	661	0,19%	353.979	283.471	80,08%
Jaar +3	661	0,18%	363.891	284.132	78,08%
Jaar +4	661	0,18%	374.080	284.793	76,13%
Jaar +5	661	0,17%	384.554	285.455	74,23%
Relatieve stabilisatiernorm					
	Begrotingstekort	<i>d</i>	BBP	Schuld	<i>s</i>
Jaar +1	680	0,20%	344.338	282.829	82,14%
Jaar +2	699	0,20%	353.979	283.527	80,10%
Jaar +3	718	0,20%	363.891	284.245	78,11%
Jaar +4	738	0,20%	374.080	284.984	76,18%
Jaar +5	759	0,20%	384.554	285.743	74,30%

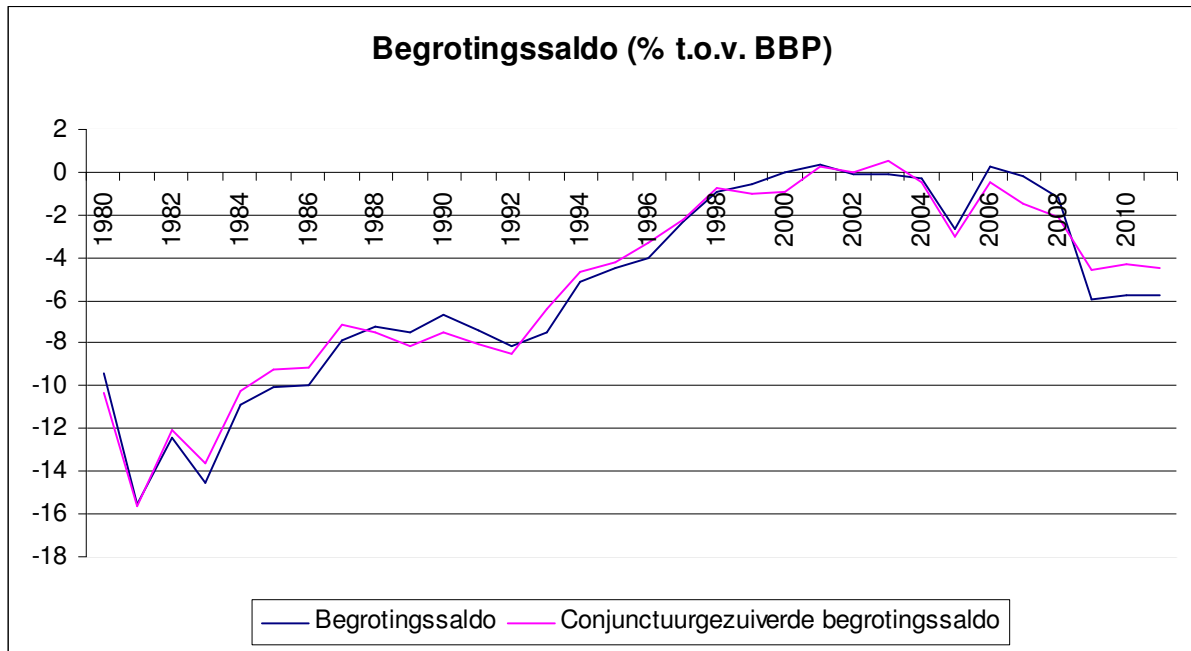
Bron: Nationale Bank van België (2010a); Nationale Bank van België (2010b); Nationale Bank van België (2010i); Nationale Bank van België (2010j); eigen analyse

Alternatief 2008: Begrotingstekort > product initiële overheidsschuld en groeivoet					
Assumpties (in miljoenen euro's):					
Overheidsschuld:	309.631		Economische groei:	0,80%	
Begrotingstekort:	4.061		Tekort/BBP (d):	1,20%	
BBP:	337.745		Schuldgraad (s):	91,68%	
Absolute stabilisatienorm					
	<i>Begrotingstekort</i>	<i>d</i>	BBP	Schuld	<i>s</i>
Jaar +1	4.061	1,19%	340.447	313.692	92,14%
Jaar +2	4.061	1,18%	343.171	317.752	92,59%
Jaar +3	4.061	1,17%	345.916	321.813	93,03%
Jaar +4	4.061	1,16%	348.683	325.873	93,46%
Jaar +5	4.061	1,16%	351.473	329.934	93,87%
Relatieve stabilisatienorm					
	Begrotingstekort	<i>d</i>	BBP	Schuld	<i>s</i>
Jaar +1	4.093	1,20%	340.447	313.724	92,15%
Jaar +2	4.126	1,20%	343.171	317.850	92,62%
Jaar +3	4.159	1,20%	345.916	322.008	93,09%
Jaar +4	4.192	1,20%	348.683	326.200	93,55%
Jaar +5	4.226	1,20%	351.473	330.426	94,01%

Bron: Nationale Bank van België (2010a); Nationale Bank van België (2010b); Nationale Bank van België (2010i); Nationale Bank van België (2010j); eigen analyse

Bijlage 5.1: Conjunctuurgezuiverde overheidsontvangsten, - uitgaven en begrotingsaldo





Bron: Op basis van: Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken (2009b)

Bijlage 5.2: Illustratie tegenstrijdigheid m.b.t. verband tussen tekort en schuld in huidige normering

Begrotingstekorten consistent met een stabiele schuldgraad (% t.o.v. BBP)							
Nominale economische groei	Schuldgraad						
	60	70	80	90	100	110	120
1%	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2
2%	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4
3%	1,7	2,0	2,3	2,6	2,9	3,2	3,5
4%	2,3	2,7	3,1	3,5	3,8	4,2	4,6
5%	2,9	3,3	3,8	4,3	4,8	5,2	5,7
6%	3,4	4,0	4,5	5,1	5,7	6,2	6,8

Bron: eigen analyse

Bijlage 5.3: Verhandelbare tekortrechten d.m.v. intervallen (eerste alternatief)

EMU-lidstaat	Nominale BBP 2008	Percentage van het BBP					Aantal gealloceerde tekortrechten
		3,0%	3,5%	4,0%	4,5%	5,0%	
België	344,7	10,341					103
Cyprus	17,3		0,604				6
Duitsland	2.496,0	74,880					749
Finland	184,7				8,312		83
Frankrijk	1.950,0	58,500					585
Griekenland	239,1	7,173					72
Ierland	181,8			7,272			73
Italië	1.572,0	47,160					472
Luxemburg	39,4					1,968	20
Malta	5,7	0,171					2
Nederland	595,9	17,877					179
Oostenrijk	281,9	8,457					85
Portugal	166,4	4,992					50
Slovenië	37,1					1,857	19
Slowakije	67,2				3,025		30
Spanje	1.089,0			43,560			436
Eurozone	9.268,2						2961

Bron: Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009a); eigen analyse

Bijlage 5.4: Verhandelbare tekortrechten d.m.v. intervallen (tweede alternatief)

EMU-lidstaat	Nominale BBP 2008	Percentage van het BBP										Aantal gealloceerde tekortrechten
		0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	4,5%	5,0%	
België	344,7			5,171								52
Cyprus	17,3							0,604				6
Duitsland	2.496,0					62,400						624
Finland	184,7									8,312		83
Frankrijk	1.950,0					48,750						488
Griekenland	239,1		2,391									24
Ierland	181,8								7,272			73
Italië	1.572,0	7,860										79
Luxemburg	39,4										1,968	20
Malta	5,7						0,171					2
Nederland	595,9						17,877					179
Oostenrijk	281,9						8,457					85
Portugal	166,4					4,160						42
Slovenië	37,1										1,857	19
Slowakije	67,2									3,025		30
Spanje	1.089,0								43,560			436
Eurozone	9.268,2											2238

Bron: Europese Commissie: Directoraat Generaal Economische en Financiële Zaken, (2009a); eigen analyse

Bijlage 5.5: Structurele budgetruimte 2008-2012 (in miljoenen euro's)

Veronderstellingen		Jaar	Structurele budgetruimte
Vaste trendmatige economische groei:	2,1%	2008	3.045,569
		2009	3.109,526
Inkomenselasticiteit van de belastingontvangsten:	1,0	2010	3.174,826
		2011	3.241,497
Belastingopbrengsten basisjaar (2007):	145.027,10	2012	3.309,569
			Totale structurele budgetruimte 2008-2012: 15.880,988

Aanwending bij ongewijzigd beleid

	Overheids- uitgaven	Jaarlijkse toename (1)	Belasting- ontvangsten	Jaarlijkse toename (2)	Vooropgestelde structurele budgetruimte (3)	Te veel aangewende budgetruimte (4) = [(1)-(3)]-[(2)-(3)] = (1)-(2)
2007	162.100		145.027			
2008	172.426	10.326	150.766	5.739	3.046	4.587
2009	181.448	9.022	143.349	- 7.417	3.110	16.439
2010	188.307	6.859	149.997	6.648	3.175	211
2011	196.648	8.341	155.590	5.593	3.241	2.748
2012	205.813	9.165	162.333	6.743	3.310	2.422
<i>Totaal</i>		43.713		17.306	15.881	26.407

Aanwending bij naleving Stabiliteitsprogramma

	Totale overheids- uitgaven	Jaarlijkse toename (1)	Belasting- ontvangsten	Jaarlijkse toename (2)	Vooropgestelde structurele budgetruimte (3)	Te veel aangewende budgetruimte (4) = [(1)-(3)]-[(2)-(3)] = (1)-(2)
2007	48,4%		43,3%			
2008	50,0%	1,6%	46,0%	2,7%	0,891%	-1,1%
2009	53,7%	3,7%	44,8%	-1,2%	0,891%	4,9%
2010	53,9%	0,2%	46,0%	1,2%	0,891%	-1,0%
2011	53,6%	-0,3%	46,0%	0,0%	0,891%	-0,3%
2012	52,8%	-0,8%	46,3%	0,3%	0,891%	-1,1%
<i>Totaal</i>		4,4%		3,0%	4,453%	1,4%

Bron: Federaal Planbureau (2007), Economische Vooruitzichten 2007-2012, 141; Federaal Planbureau (2009), Economische Vooruitzichten 2009-2014, 101; Ibidem: 186; Nationale Bank van België (2010c); Nationale Bank van België (2010h); Nationale Bank van België (2010j); FOD Budget en Begroting (2010), Het stabiliteitsprogramma van België 2009-2012, 25; eigen analyse

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Economische analyse van nieuwe begrotingsnormen

Richting: **master in de toegepaste economische wetenschappen-accountancy en financiering**

Jaar: **2010**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

van der Wielen, Wouter

Datum: **24/05/2010**