

Nut en doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen

L. Van Meensel
D. Dury

Inleiding

Er bestaat een ruime consensus over de stelling dat gezonde overheidsfinanciën belangrijk zijn om de voorwaarden te creëren voor prijsstabiliteit en voor een sterke en duurzame groei die bevorderlijk is voor de werkgelegenheid. Ervaringen uit het verleden – onder meer ook in België – tonen trouwens aan hoe nefast een gebrek aan begrotingsdiscipline op termijn kan zijn voor een economie. Tevens wordt steeds meer erkend dat begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen – andere dan regeringen en parlementen – een significante bijdrage kunnen leveren tot een gezond begrotingsbeleid. De Europese Raad van maart 2005 heeft trouwens, in het kader van de hervorming van het stabiliteits- en groeipact, beklemtoond dat nationale begrotingsregels de toezeggingen van de lidstaten uit hoofde van het stabiliteits- en groeipact moeten aanvullen en dat nationale instellingen een prominenter rol kunnen spelen in het begrotings-toezicht.

In dit artikel worden het nut en de doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen geanalyseerd. In het eerste hoofdstuk worden summier de argumenten toegelicht die in de *political economy*-literatuur worden aangevoerd voor begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen. In het tweede hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de begrotingsregels. Deze worden besproken voor het Europese niveau en voor de lidstaten van de EU, waarbij de begrotingsregels in België uitvoeriger worden behandeld. Hierbij wordt onder meer nagegaan in welke mate deze begrotingsregels de

begrotingsdiscipline effectief hebben kunnen bevorderen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de kenmerken waaraan goede begrotingsregels moeten voldoen. In het derde hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar onafhankelijke begrotingsinstellingen. Daarbij wordt onderzocht welke instellingen bestaan, in welke mate zij een impact hebben gehad op het begrotingsbeleid en wat de succesvoorwaarden zijn. Ten slotte worden de voornaamste bevindingen samengevat.

1. Nut van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen

De ervaring heeft geleerd dat het begrotingsbeleid soms sterk afwijkt van wat uit macro-economisch oogpunt als goed beleid wordt beschouwd. Zo hebben overheden in tal van landen tijdens de voorbije decennia vaak – ook in economisch goede tijden – hun uitgaven sterker laten toenemen dan hun ontvangsten, waardoor soms erg hoge schuldgraden werden opgebouwd. Als verklaring voor dit gebrek aan begrotingsdiscipline wordt in de literatuur dikwijls verwezen naar de zogeheten *deficit bias*. Hiermee wordt bedoeld dat het democratische beslissingsproces aanleiding kan geven tot prikkels om af te wijken van een optimaal budgettair beleid.

Deze *deficit bias* zou worden veroorzaakt door onder meer de te beperkte tijdshorizon van de bevolking en de politici. Zo zouden individuen vooral de korte-termijnvordelen van dalende belastingen of stijgende uitgaven zien,

zonder zich daarbij steeds bewust te zijn van de mogelijke nefaste budgettaire gevolgen, op de langere termijn, van een dergelijk expansief begrotingsbeleid. Politici zouden geneigd zijn hierop in te spelen om hun kansen op herverkiezing te verhogen. Ook zou er een voorkeur kunnen bestaan om bewust de huidige generaties te bevoordelen en de schuldenlast door te schuiven naar de toekomstige generaties. Een andere verklaring voor de *deficit bias* wordt geboden door wat in de speltheorie bekend staat als het *common pool*-probleem. Wat het begrotingsbeleid betreft, komt dit erop neer dat elke «speler» of belangengroep eigen belangen nastreeft zonder daarbij rekening te houden met de algemene begrotingsbeperkingen. Dit *common pool*-probleem wordt soms in verband gebracht met coalitieregeringen.

In een monetaire unie is het risico op gebrek aan begrotingsdiscipline nog groter. Als een land geen deel uitmaakt van een muntzone, dan kunnen financiële markten in principe ongepast begrotingsbeleid ontmoedigen door bij de rentevorming een hogere risicopremie op te leggen aan overheden die met begrotingsproblemen kampen. In een monetaire unie valt dit disciplinerende sanctiemechanisme grotendeels weg omdat de rentegevolgen van een ongepast begrotingsbeleid in een bepaald land dan beperkt blijven tot een lichte verhoging van het gemeenschappelijke rentepeil, een verhoging die veel kleiner zou uitvallen dan de rentestijging die het land in kwestie zou laten optekenen indien het geen deel zou uitmaken van een monetaire unie. Dit zal zeker het geval zijn als het om een relatief kleine lidstaat gaat. Deze redenering geldt niet enkel voor een monetaire unie die uit verschillende landen bestaat, maar ook voor lokale overheden en deelstaten in een federale staat.

De permanente neiging van overheden om te grote begrotingstekorten op te tekenen en de bovenvermelde kenmerken van een monetaire unie verantwoordt het bestaan van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen. Via dergelijke regels en instellingen kunnen de drijfveren van beleidsmakers opnieuw in balans worden gebracht, kunnen aan het gevoerde begrotingsbeleid beperkingen worden opgelegd en kunnen mechanismen worden ingevoerd voor begrotingscoördinatie. Politici zullen immers gemakkelijker onpopulaire, doch noodzakelijke besparingsmaatregelen nemen als zij kunnen steunen op onafhankelijke begrotingsinstellingen of bestaande begrotingsregels, vooral wanneer die regels zijn opgelegd door een ander – hoger – beleidsniveau.

2. Begrotingsregels

Een begrotingsregel kan worden gedefinieerd als zijnde een permanente beperking op het begrotingsbeleid in de vorm van een synthetische indicator inzake begrotingsperformantie (Kopits en Symanski, 1998). Begrotingsregels leggen dan ook numerieke doelstellingen of limieten vast voor sleutelaggregaten van de overheidsfinanciën zoals het begrotingssaldo, de overheidsontvangsten en -uitgaven en het schuldpeil.

In dit deel worden de op de verschillende beleidsniveaus bestaande begrotingsregels in kaart gebracht. Eerst wordt kort ingegaan op de begrotingsnormering die bestaat op het niveau van de EU. Vervolgens wordt uitvoerig ingegaan op de begrotingsregels die in België werden of worden toegepast. Dan worden enkele interessante bevindingen toegelicht van een onderzoek naar begrotingsregels die in de verschillende lidstaten van de EU op nationaal niveau bestaan. Ten slotte worden de kenmerken besproken waar goede begrotingsregels aan zouden moeten beantwoorden.

2.1 Begrotingsregels op het niveau van de EU: Maastrichtnormen en stabiliteits- en groeipact⁽¹⁾

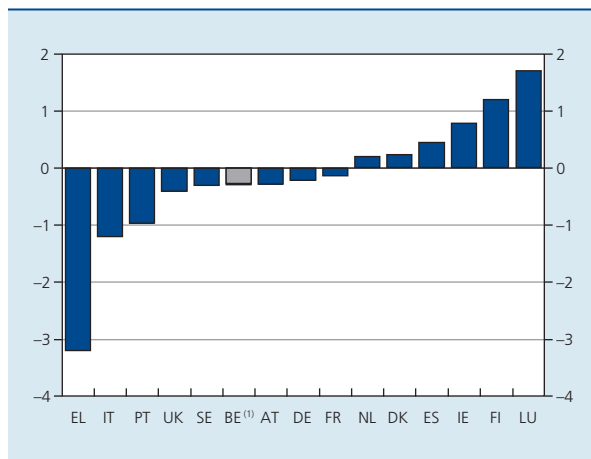
In het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap worden, in het kader van convergentiecriteria waaraan moet worden voldaan om toe te treden tot de monetaire unie, referentiewaarden bepaald voor het begrotingssaldo en de overheidsschuld. Hierover werd een akkoord bereikt met het Verdrag van Maastricht van 1992. Het begrotingstekort mag in principe niet groter zijn dan 3 pct. bbp en de overheidsschuld mag de grens van 60 pct. bbp niet overschrijden, tenzij de schuldratio in voldoende mate afneemt en die referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. In het Verdrag wordt, krachtens de procedure bij buitensporige overheidstekorten, aan deze criteria tevens een correctiemechanisme gekoppeld, dat na de oprichting van de monetaire unie voor een blijvende begrotingsdiscipline moest zorgen. Met het stabiliteits- en groeipact werden deze begrotingsregels alsook de bijbehorende preventieve en correctieve procedures verduidelijkt en verscherpt.

In het kader van het zogeheten preventieve gedeelte van het pact, dat tot doel heeft buitensporige begrotingstekorten te vermijden, dienen de lidstaten stabiliteits- of convergentieprogramma's op te stellen waarin begrotingsdoelstellingen op de middellange termijn worden bepaald. Uit de ervaringen in de periode 2001-2007 blijkt dat iets meer dan de helft van de EU-15-lidstaten er, gemiddeld beschouwd, niet in is geslaagd de in hun stabiliteits- of

(1) De begrotingsregels op het niveau van de EU worden hier slechts zeer beknopt behandeld aangezien ze reeds uitgebreid zijn toegelicht in het artikel «Het stabiliteits- en groeipact: een bewogen geschiedenis» uit het Economisch Tijdschrift van juni 2005.

GRAFIEK 1 BEGROTINGSDOELSTELLINGEN UIT DE STABILITEITS- OF CONVERGENTIEPROGRAMMA'S EN EFFECTIEVE REALISATIES

(gemiddeld verschil tussen de gerealiseerde financieringssaldi van de overheid en de begrotingsdoelstellingen voor het volgende jaar over de periode 2001-2007, in procenten bbp)



Bron: EC.

(1) Wordt geen rekening gehouden met de impact, in 2005, van de overname, door het Fonds voor Spoorweginfrastructuur, van het grootste gedeelte van de schulden van de NMBS bij de herstructurering van deze instelling op 1 januari 2005, dan zouden de realisaties in België, gemiddeld beschouwd, niet afwijken van de doelstellingen.

convergenieprogramma's opgenomen begrotingsdoelstellingen te bereiken. In Griekenland, Italië en Portugal weken de effectieve realisaties, gemiddeld beschouwd, over de onderzochte periode zelfs in ruime mate af van hun doelstellingen⁽¹⁾. België deed het heel wat beter, maar net als in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk bleven de realisaties er, gemiddeld genomen, toch eveneens onder de doelstellingen. Hierbij zij evenwel opgemerkt dat, indien de impact in 2005 van de overname van het grootste gedeelte van de NMBS-schuld niet in rekening wordt gebracht, België zijn doelstellingen, gemiddeld beschouwd, wel heeft gerespecteerd. In Nederland, Denemarken, Spanje, Ierland, Finland en Luxemburg bleken de gerealiseerde begrotingsaldi daarentegen beter dan de aangekondigde doelstellingen.

2.2 Begrotingsregels in België

In België werden of worden op de verschillende beleidsniveaus begrotingsregels toegepast. Deze doelstellingen of limieten hebben zowel betrekking op de gezamenlijke overheid als op de deelsectoren ervan. Hieronder worden die begrotingsregels besproken; daarna volgt een beknopte evaluatie.

(1) De financieringssaldi van Griekenland en Portugal werden evenwel flink neerwaarts herzien nadat Eurostat ernstige tekortkomingen in de overheidsrekeningen van deze landen had vastgesteld.

2.2.1 Overzicht van de begrotingsregels in België

DOELSTELLINGEN INZAKE HET FINANCIERINGSSALDO VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

Aan het begin van de jaren tachtig was de begrotingssituatie in België uiterst zorgwekkend. Het begrotingstekort bedroeg in het recessiejaar 1981 zelfs meer dan 15 pct. bbp, terwijl de schuldratio fors opliep. Sindsdien is er evenwel flinke vooruitgang geboekt in het vlak van de sanering van de overheidsfinanciën. Een eerste consolidatiefase vond plaats tijdens de periode 1981-1987, toen een forse verbetering van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo – een ruwe indicator voor de oriëntatie van het begrotingsbeleid – werd gerealiseerd. Een tweede consolidatiefase vatte aan in 1992, na de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht, waarin convergentiecriteria – de zogeheten Maastrichtnormen – werden vastgelegd die bepalend waren voor de toetreding tot de monetaire unie. Om deze doelstellingen te bereiken, dienden de EU-lidstaten convergentieplannen op te stellen. Met die plannen als leidraad werd het financieringstekort van de Belgische overheid tegen 1997 teruggedrongen tot onder het maximumpeil van 3 pct. bbp, waardoor ons land kon toetreden tot de muntunie.

Vanaf dat ogenblik diende België, ingevolge het stabiliteits- en groeipact, jaarlijks een stabiliteitsprogramma op te stellen met daarin de begrotingsdoelstellingen op de middellange termijn. Het eerste stabiliteitsprogramma, dat van december 1998, beoogde een geleidelijke verkleining van de – op dat ogenblik nog slechts relatief geringe – tekorten. Conform het federale regeerakkoord van 1999 werd de doelstelling in het volgende stabiliteitsprogramma iets ambitieuzer en werd, voor het jaar 2002, een begrotingsevenwicht nagestreefd. Deze evenwichtsdoelstelling kon reeds in het jaar 2000 worden bereikt, dankzij de zeer gunstige conjunctuur op dat ogenblik. In het daaropvolgende programma werden de doelstellingen dan ook verscherpt en werd – in het licht van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking – gemikt op geleidelijk toenemende begrotingsoverschotten. Onder meer wegens de tegenvallende conjunctuur tijdens de periode 2001-2003 werden de in de stabiliteitsprogramma's vastgelegde doelstellingen echter neerwaarts bijgesteld en werd in eerste instantie gestreefd naar het behoud van het begrotingsevenwicht. Wel werd in het vooruitzicht gesteld dat vanaf 2007 begrotingsoverschotten zouden worden gevormd. Er werd van uitgegaan dat in dat jaar een begrotingsoverschot van 0,3 pct. bbp zou worden bereikt, dat vervolgens jaarlijks met 0,2 pct. bbp zou toenemen.

TABEL 1 DOELSTELLINGEN VOOR HET BEGROTINGSSALDO IN DE OPEENVOLGENDE STABILITEITSPROGRAMMA'S VAN BELGIË
(procenten bbp)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
December 1998	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3									
December 1999		-1,1	-0,5	0,0	0,2								
December 2000			0,2	0,3	0,5	0,6	0,7						
November 2001				0,0	0,5	0,6	0,7						
November 2002					0,0	0,3	0,5						
November 2003						0,0	0,0	0,0	0,3				
December 2004							0,0	0,0	0,3	0,6			
December 2005								0,0	0,3	0,5	0,7		
December 2006									0,3	0,5	0,7	0,9	
April 2008										0,0	0,3	0,7	1,0
<i>p.m. Realisaties⁽¹⁾</i>	-0,5	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2				

Bronnen: FOD Budget en Beheerscontrole, FOD Financiën, INR.

(1) Financieringssaldo van de gezamenlijke overheid volgens de methodologie die wordt gehanteerd in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten.

Tot 2004 is België er steeds in geslaagd de in zijn stabiliteitsprogramma's vastgelegde doelstellingen te bereiken. Hierbij zij evenwel opgemerkt dat de begrotingssaldi in sommige jaren significant verbeterden dankzij eenmalige maatregelen zoals de ontvangst van kapitaaloverdrachten in ruil voor de overname van de pensioenverplichtingen van bepaalde vennootschappen, de verkoop van vastgoed en fiscale regularisaties. In 2005 werd de doelstelling niet gehaald vanwege de overname, door het Fonds voor Spoorweginfrastructuur, van het grootste gedeelte van de schulden van de NMBS bij de herstructurering van deze instelling. Ongerekend de impact van deze uitzonderlijke operatie, zouden de overheidsrekeningen in dat jaar zijn afgesloten met een overschot van 0,1 pct. bbp. In 2006 was het resultaat ruimschoots beter dan beoogd. In 2007 daarentegen werd de doelstelling uit het stabiliteitsprogramma niet gehaald. De overheidsrekeningen sloten dat jaar immers met een klein tekort af.

In het stabiliteitsprogramma van april 2008 wordt voor 2008 uitgegaan van een evenwicht; voor de jaren die volgen, wordt de geleidelijke opbouw van een structureel begrotingsoverschot – dat tegen 2011 zou moeten oplopen tot 1 pct. bbp – tot doel gesteld.

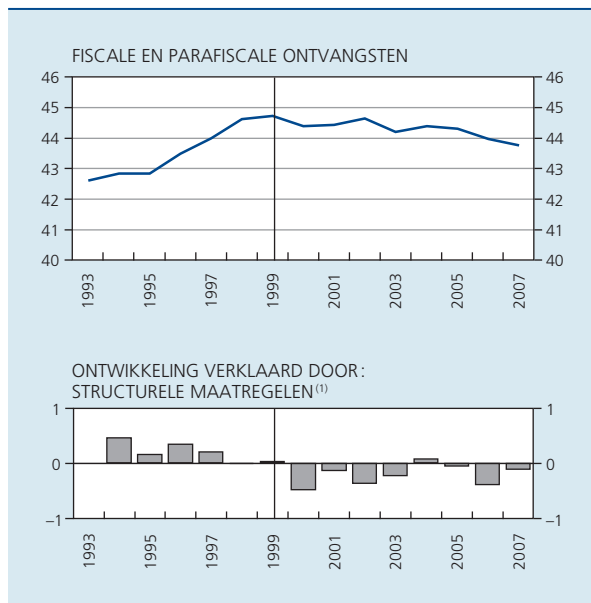
DOELSTELLINGEN INZAKE FISCALE EN PARAFISCALE ONTVANGSTEN

In het licht van de – in het kader van de toetredingscriteria voor de muntunie noodzakelijke – begrotingssanering, werd in 1992 in het federale regeerakkoord overeengekomen dat de fiscale en parafiscale ontvangsten op zijn minst gelijke tred moesten houden met het verloop van het bbp. In het regeerakkoord van 1995 werd deze doelstelling herhaald. Zodra België tot de muntunie was toegetreden, werd de normering met betrekking tot de overheidsontvangsten bijgestuurd. In het federale regeerakkoord van 1999 en ook in dat van 2003 werd immers afgesproken dat er budgettaire ruimte diende te worden vrijgemaakt voor een verlichting van de fiscale en parafiscale druk.

De fiscale en parafiscale ontvangsten stegen van 42,6 pct. bbp in 1993 tot 44,7 pct. bbp in 1999. Vervolgens liepen ze terug tot 43,8 pct. bbp in 2007. Deze veranderingen zijn het resultaat van door de regering genomen maatregelen in het vlak van belastingen en sociale bijdragen, enerzijds, en van andere factoren, anderzijds.

In de periode 1992-1998 sorteerden de fiscale en parafiscale maatregelen een opwaarts effect op de overheidsontvangsten. In de periode na 1999, toen de maatregelen gericht waren op een verlaging van de fiscale en parafiscale druk, deed zich het omgekeerde voor. Enkel 2004

GRAFIEK 2 NORMERING INZAKE OVERHEIDSONTVANGSTEN
(procenten bbp)



Bronnen: FOD Financiën, INR, NBB.

(1) De hervorming van de vennootschapsbelasting in 2003 en de invoering van de belastingaftrek voor risicokapitaal in 2006 zijn niet in de berekening van deze cijfers opgenomen, gelet op de onzekerheden omtrent de budgettaire weerslag ervan. Bij de goedkeuring van deze maatregelen werd uitgegaan van de hypothese dat deze budgettair neutraal zouden zijn.

vormt hier een uitzondering op, aangezien in dat jaar een aantal indirecte belastingen werden verhoogd⁽¹⁾. De maatregelen inzake belastingen en sociale bijdragen lijken dus al met al zeer goed te beantwoorden aan de vooraf vastgelegde doelstellingen.

UITGAVENNORMERING VAN DE FEDERALE OVERHEID

De sanering van de overheidsfinanciën in België werd nagestreefd via, onder meer, beperkingen die werden opgelegd aan de uitgaven van de federale overheid. Zo werd in het federale regeerakkoord van 1992, in het kader van de maatregelen die moesten leiden tot het terugdringen van het begrotingstekort, de doelstelling geformuleerd dat de reële groei van de federale overheidsuitgaven exclusief rentelasten beperkt moest blijven tot nul procent of minder. In het regeerakkoord van 1995 werd deze reële-nulgroei-norm bevestigd, waardoor hij in principe tot 1999 van toepassing zou zijn. In de praktijk werd de norm in 1998 opgeheven, het jaar na de toetsing aan de Maastricht-criteria voor toetreding tot de monetaire unie. Om de toepassing van deze – vrij strenge – normering mogelijk te maken, werden sommige uitgavencategorieën nog strenger beperkt. Zo werd besloten een nominale nulgroei te hanteren voor het defensiebudget, de overheidsdotatie aan de sociale

zekerheid en de subsidies aan de overheidsbedrijven. Op de bni-bijdrage aan de Europese Unie was deze norm vanaf 1996 niet meer van toepassing.

In het regeerakkoord en het stabiliteitsprogramma van 1999 werd een nieuwe doelstelling geformuleerd. De reële uitgavengroei diende te worden beperkt tot 1,5 pct.⁽²⁾ In het kader van de begrotingsopmaak 2003 werd deze doelstelling verscherpt en werd besloten de reële uitgavengroei van de federale overheid te beperken tot 1,3 pct. In het kader van het in 2003 afgesloten regeerakkoord werd overeengekomen de reële groei van de federale overheidsuitgaven te beperken tot 1,2 pct. Op de «herinvesteringen» in de overheidsbedrijven was deze normering niet van toepassing. In het regeerakkoord van maart 2008 werd geen expliciete algemene uitgaven-norm vastgelegd; wel werd met het stabiliteitsprogramma van april 2008 de intentie geuit om de uitgaven in procenten bbp te doen dalen.

Teneinde te kunnen nagaan of deze uitgavennormering succesvol is geweest, wordt een vergelijking gemaakt met de reële groei van de uitgaven zoals die voor de federale overheid in de overheidsrekeningen volgens het ESR95 worden opgetekend. Hierbij zij opgemerkt dat de federale uitgavennorm niet precies op dit aggregaat betrekking had. Deze normering werd immers meestal gedefinieerd aan de hand van de uitgaven zoals die worden geregistreerd in de federale uitgavenbegroting⁽³⁾. Nochtans is deze vergelijking erg zinvol. Uit economisch oogpunt is het immers relevanter om te kijken naar de uitgaven zoals ze worden geregistreerd in de overheidsrekeningen volgens het ESR95, dan naar de begrotingsuitgaven *sensu stricto*. Deze laatste kunnen immers gemakkelijker worden gemanipuleerd door bijvoorbeeld debudgetteringen en alternatieve financieringsvormen, terwijl dat veel minder het geval is bij de – op geconsolideerde cijfers gebaseerde – overheidsrekeningen volgens het ESR95. Dit verklaart tevens waarom de federale uitgavennormering *ex ante* en op basis van de begrotingsresultaten meestal werd nageleefd, terwijl de in de overheidsrekeningen opgetekende uitgavengroei veelal hoger uitkwam.

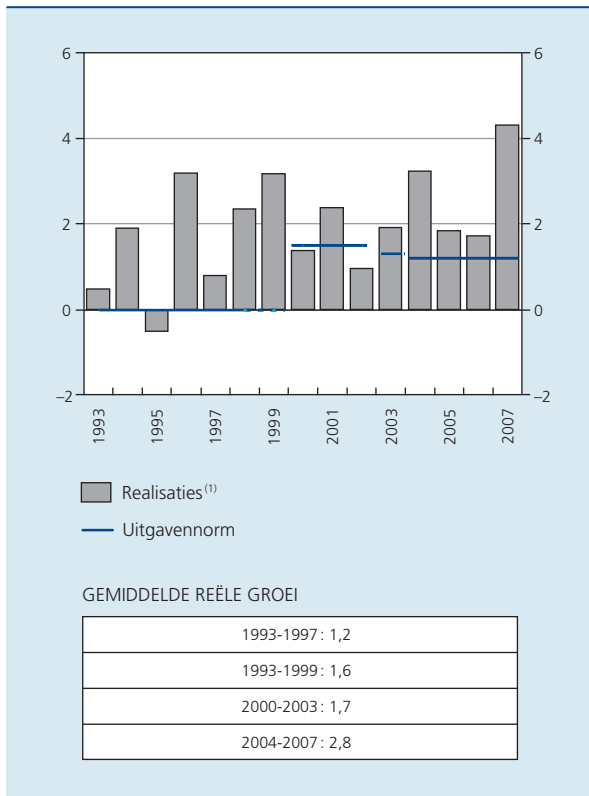
(1) Zo is het gedeelte van de in België geheven btw dat voor de Belgische Staat is, in 2004 met 0,1 pct. bbp gestegen als gevolg van de hervorming van de financieringswijze van de EU, waartoe in maart 1999 op de top van Berlijn was besloten. Daarnaast werden de energiebijdrage op elektriciteit, stookolie, steenkool, benzine en diesel en de accijnzen op tabak en – via het klikstelsel – op benzine en diesel verhoogd, alsook het voorschot dat de farmaceutische industrie moet betalen ter financiering van de overschrijding van het geneesmiddelenbudget.

(2) In het stabiliteitsprogramma van 1999 werd de doelstelling om de reële uitgavengroei te beperken tot 1,5 pct. geformuleerd voor de gezamenlijke overheid. In het stabiliteitsprogramma van 2000 werd deze doelstelling beperkt tot de primaire uitgaven van de departementen en de sociale zekerheid. Het stabiliteitsprogramma van 2001 verwijst als toepassingsgebied van deze normering naar de primaire uitgaven waarvoor de federale overheid verantwoordelijk is.

(3) Er zij tevens opgemerkt dat de begrotingsnormering ook de overdrachten naar de andere deelsectoren van de overheid, zoals de dotatie aan de sociale zekerheid, omvatte. De vergelijking wordt hier gemaakt met de federale uitgaven volgens het ESR95, exclusief de overdrachten naar andere deelsectoren.

GRAFIEK 3**PRIMAIRE UITGAVEN VAN DE FEDERALE OVERHEID**

(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar, gedeïfleerd aan de hand van de HICP)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Reële groei gecorrigeerd voor de invloed van niet-recurrente of budgettaire neutrale factoren en voor de indexerings-effecten.

Met uitzondering van 1995 is de jaarlijkse reële uitgaven-groei van de federale overheid, zoals die wordt opgenomen in de overheidsrekeningen volgens het ESR95, groter uitgevallen dan nul. In de periode 1993-1997 bleef hij evenwel beperkt tot 1,2 pct. Die toename valt aanzienlijk lager uit dan de trendgroei van het bbp. Uitgedrukt in procenten bbp zijn de federale uitgaven in die periode dan ook afgenomen. Zoals reeds vermeld, werd deze regel in 1998 en 1999 de facto niet meer toegepast. In die beide jaren groeiden de federale uitgaven relatief snel. In de periode 2000-2003 bleef de federale uitgavengroei naar volume beperkt tot gemiddeld 1,7 pct., wat nauwelijks hoger is dan de 1,5 pct.-groei-norm die in die periode van toepassing was. In de periode 2004-2007 daarentegen werd de uitgaven-norm weliswaar verlaagd tot 1,2 pct., maar in deze periode nam de reële uitgavengroei van de federale overheid toe tot gemiddeld 2,8 pct., wat meer is dan de trendgroei van het bbp.

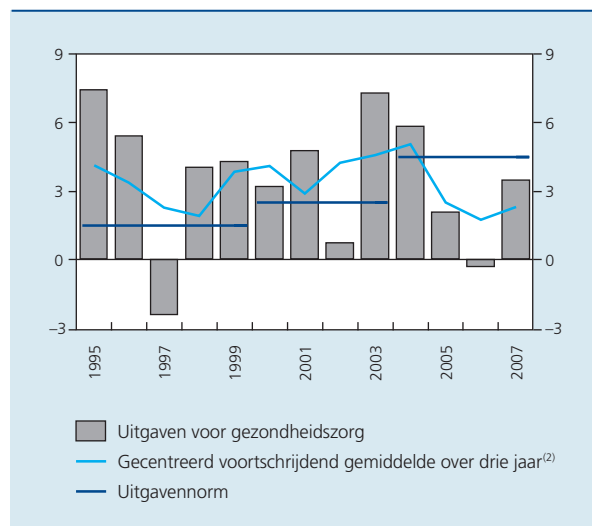
UITGAVENDOELSTELLINGEN VOOR GEZONDHEIDSZORG

In 1994 werd voor de gezondheidszorg een uitgaven-normering ingevoerd. De reële groei van deze uitgaven diende te worden beperkt tot 1,5 pct. per jaar. In het kader van het in 1999 afgesloten federale regeerakkoord werd besloten deze groei-norm te verhogen tot 2,5 pct. In het regeerakkoord van 2003 werd deze reële groei-norm verder opgetrokken tot 4,5 pct. Bijgevolg werd de begrotingsdoelstelling, die oorspronkelijk bedoeld was als een begrotingsrestrictie, geleidelijk aan een signaal dat de overheid bereid was meer te investeren in gezondheidszorg. In het federale regeerakkoord van maart 2008 werd deze reële groei-norm van 4,5 pct. voor de gezondheidszorg bevestigd; een deel van deze budgettaire marge zou evenwel worden aangewend voor de vorming van reserves.

Uit een vergelijking van de begrotingsnormering voor de uitgaven voor gezondheidszorg met de effectief gerealiseerde uitgaven blijkt dat er tussen beide vrijwel geen verband bestaat.

GRAFIEK 4**UITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG (1)**

(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar, gedeïfleerd aan de hand van de HICP)



Bronnen: INR, NBB.

- (1) Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, met uitzondering van de uitkeringen voor ziekte en invaliditeit, de uitkeringen aan gehandicapten, de overdrachten aan de instellingen voor gehandicaptenzorg, alsook de zorgverzekering-uitgaven.
 (2) Voor de berekening van het voortschrijdende gemiddelde van 2007 werd uitgegaan van een reële groei van 4,5 pct. in 2008.

NORMEN VOOR GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

In een federale staat is het logisch dat elke entiteit bijdraagt tot de verwezenlijking van de voor de gezamenlijke overheid geldende begrotingsdoelstellingen. Met het oog op de noodzakelijke begrotingscoördinatie werd, in het kader van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, binnen de Hoge Raad van Financiën de afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» opgericht. Sindsdien brengt deze Afdeling meestal jaarlijks een advies uit waarin aanbevelingen inzake begrotingssaldi worden geformuleerd, zowel voor de gezamenlijke overheid als voor elk van de gemeenschappen en gewesten afzonderlijk. Deze aanbevelingen vormen de basis van de samenwerkingsakkoorden inzake budgettaire doelstellingen die worden afgesloten tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen.

Het eerste samenwerkingsakkoord werd afgesloten in juli 1994. In dit akkoord werden, voor 1995 en 1996, voor elke gemeenschap en voor ieder gewest maximaal toegestane begrotingstekorten bepaald. Het uitgangspunt van deze normering was dat, tegen het jaar 2000, de verhouding van de schulden ten opzichte van de ontvangsten zich in elke entiteit zou stabiliseren. Vanuit diezelfde filosofie werden in het samenwerkingsakkoord van juli 1996 begrotingsdoelstellingen vastgelegd voor de periode tot 1999. Beide samenwerkingsakkoorden waren volledig in overeenstemming met de convergentieplannen die gericht waren op de toetreding van België tot de monetaire unie.

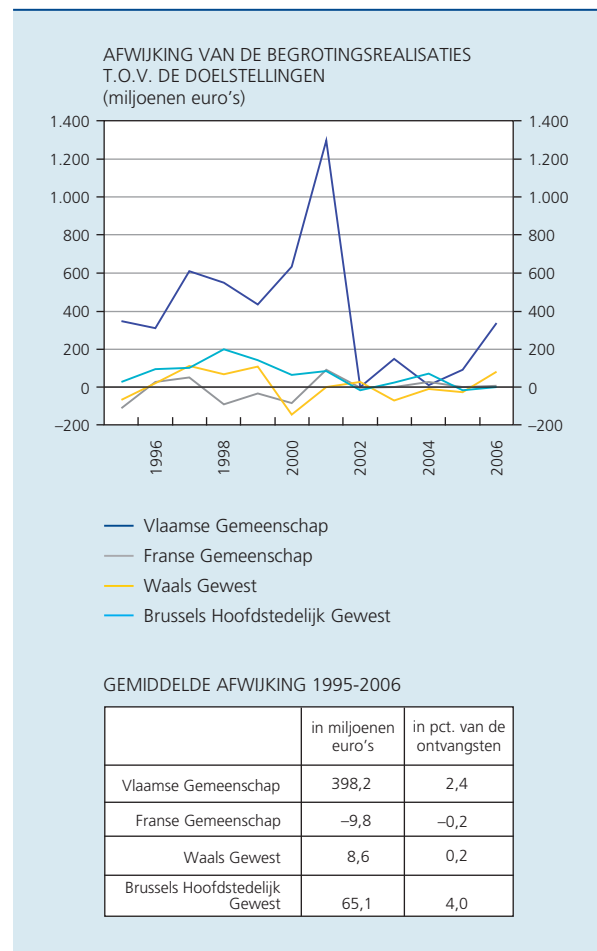
In het samenwerkingsakkoord van november 1999 werden de begrotingsdoelstellingen opgenomen voor de periode 2000-2002. Aan deze normering lag een nieuwe filosofie ten grondslag, namelijk dat alle entiteiten tegen uiterlijk 2010 op zijn minst in evenwicht moesten zijn. Deze strategie was geïnspireerd op het Europese stabiliteits- en groeipact waarin de doelstelling werd vastgelegd om op de middellange termijn begrotingssituaties te bereiken die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen. Voor de Vlaamse Gemeenschap betekende dit traject een geleidelijke vermindering van haar overschot. De overige entiteiten die nog tekorten vertoonden, dienden deze weg te werken. In december 2000 werd het bovenvermelde akkoord vanuit dezelfde filosofie aangevuld met doelstellingen tot 2005. Dat akkoord werd achteraf op enkele – meestal technische – punten gewijzigd. In sommige jaren werden de doelstellingen van enkele entiteiten ook opwaarts herzien, wat werd ingegeven door de gunstige ontwikkeling van de middelen van deze entiteiten.

Door deze herhaalde aanpassingen als gevolg van, onder meer, het veelvuldig begrotingsoverleg tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten tijdens de voorbije jaren, werd het oorspronkelijke traject grondig gewijzigd. Zoals blijkt uit het meest recente samenwerkingsakkoord van oktober 2005 is de basisfilosofie van de begrotingsnormering van de gemeenschappen en gewesten evenwel overeind gebleven: alle entiteiten moeten tegen uiterlijk 2010 op zijn minst in evenwicht zijn.

De in de opeenvolgende samenwerkingsakkoorden opgenomen normen werden in de verschillende gemeenschappen en gewesten al met al goed in acht genomen. De Vlaamse Gemeenschap heeft in de periode 1995 tot 2006 systematisch beter – soms zelfs veel beter – gepresteerd

GRAFIEK 5 AFWIJKING TUSSEN DE BEGROTINGSREALISATIES VAN DE GEWESTEN EN DE GEMEENSCHAPPEN EN DE DOELSTELLINGEN UIT DE SAMENWERKINGSAKKOORDEN

(miljoenen euro's, tenzij anders vermeld)



Bronnen: HRF, INR, NBB.

dan de norm⁽¹⁾. De Franse Gemeenschap is er tot het jaar 2000 herhaalde malen niet in geslaagd de doelstellingen te bereiken. Vanaf 2001 haalde zij echter wel steeds de norm. Het Waalse Gewest heeft de doelstellingen meestal bereikt, hoewel er in sommige jaren een negatieve afwijking ten opzichte van de norm werd vastgesteld. De resultaten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, ten slotte, waren in het verleden systematisch beter – en ten opzichte van zijn ontvangsten zelfs heel wat beter – dan de overeengekomen doelstellingen.

WETTELIJKE BEPERKINGEN OP DE BEGROTINGSSALDI VAN DE LOKALE OVERHEDEN

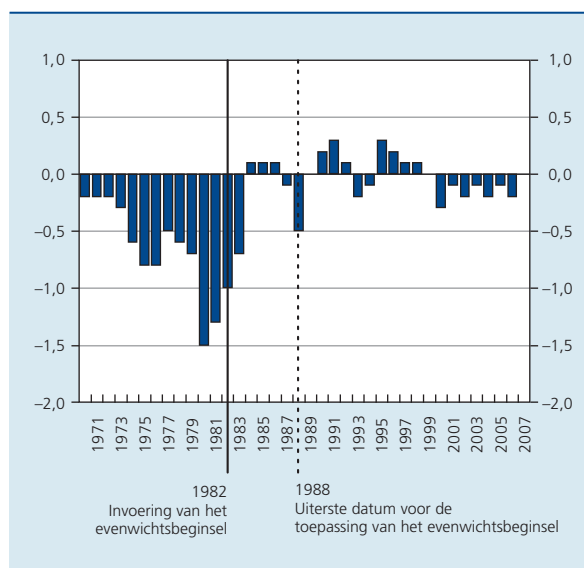
De begrotingsontsporing waar het geheel van de lokale overheden aan het begin van de jaren tachtig mee te kampen had – het financieringsstekort van deze deelsector van de overheid was in die periode opgelopen tot 1 à 1,5 pct. bbp – vormde de aanleiding voor het invoeren van strikte beperkingen op de financiën van deze overheden. Met het volmachtenbesluit nr. 110 van 13 december 1982 werd het zogeheten evenwichtsbeginsel geïntroduceerd, dat nadien in de gemeentewet werd geïntegreerd en uiterlijk in 1988 van toepassing moest zijn.

De begrotingsbeperking ligt in de verplichting om een evenwicht te hebben op de zogeheten begroting voor gewone dienst. Deze omvat naast de lopende uitgaven en ontvangsten ook de rente-uitgaven en aflossingen van leningen, waardoor ook de investeringsuitgaven op indirecte wijze worden beperkt. Dit evenwichtsbeginsel dient niet noodzakelijkerwijs ieder jaar te worden nageleefd, aangezien eventuele overschotten van vorige dienstjaren in rekening kunnen worden gebracht. Deze werkwijze biedt een zekere mate van flexibiliteit en maakt verschuivingen over verschillende jaren mogelijk. Voor de OCMW's en de politiezones wordt het begrotingsevenwicht de facto gewaarborgd doordat eventuele tekorten dienen te worden opgevangen door gemeentelijke dotaties.

Hoewel het toezicht op de gemeenten in het kader van de Belgische staatshervorming inmiddels een gewestelijke bevoegdheid is geworden, is dit evenwichtsbeginsel nog steeds geldig en wordt de toepassing ervan gecontroleerd door de toezichthoudende overheden⁽²⁾.

Deze wettelijke begrotingsbeperking heeft het mogelijk gemaakt de ontsporing van de lokale overheidsfinanciën aan het einde van de jaren zeventig en aan het begin van de jaren tachtig te corrigeren. Sindsdien zijn de financiën van het geheel van de lokale overheden nagenoeg in evenwicht – voor de individuele gemeenten is dat niet steeds het geval – indien de electorale cycli, die kenmerkend zijn voor dit beleidsniveau en voornamelijk tot uiting

GRAFIEK 6 FINANCIERINGSSALDO VAN DE LOKALE OVERHEID
(procenten bbp)



Bronnen: INR, NBB.

komen in de investeringsuitgaven, buiten beschouwing worden gelaten⁽³⁾.

2.2.2 Evaluatie van de begrotingsregels in België

Uit de analyse van de begrotingsregels die in België werden of worden toegepast, komen enkele sterke punten naar voren, maar ook enkele gebreken. Hieronder worden – hoewel niet exhaustief – de meest markante elementen toegelicht.

De saldodoelstelling voor de gezamenlijke overheid blijkt een zeer krachtige normering te vormen. Deze doelstelling staat centraal in het begrotingsbeleid en wordt al met al goed gerespecteerd. De laatste jaren zijn evenwel voor vrij belangrijke bedragen niet-recurrente maatregelen

(1) Voor 2002 is de evaluatie evenwel niet eenduidig. De federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten waren in het akkoord van 21 maart 2002 overeengekomen de begrotingsresultaten voortaan te toetsen op basis van de ESR-methodologie. Voor 2002 gold een overgangsstelsel, waarbij rekening werd gehouden met de saldi van sommige instellingen die overeenkomstig het ESR met de overheid worden geconsolideerd. Het aldus berekende saldo van de Vlaamse Gemeenschap stemde overeen met de afgesproken doelstelling. Het akkoord bepaalde echter ook dat de gemeenschappen en gewesten geen beslissingen zouden nemen die de saldi van de overige instellingen die met de overheid worden geconsolideerd, zouden verslechteren. Deze laatste afspraak werd echter niet gerespecteerd.

(2) In het Vlaamse gemeentedecreet van 15 juli 2005 is evenwel bepaald dat het huidige systeem op termijn zal worden opgeheven in het kader van een aanpassing van de voorschriften inzake de gemeentelijke boekhouding (die is voorzien voor het jaar 2013). Het is voorlopig nog niet duidelijk welke nieuwe definitie van financieel evenwicht hierbij zal worden gehanteerd.

(3) Hierbij zij opgemerkt dat het evenwichtsbeginsel betrekking heeft op de gemeentelijke definitie, wat niet noodzakelijk overeenstemt met een evenwicht op basis van het financieringssaldo uit de overheidsrekeningen volgens het ESR95.

genomen om deze begrotingsdoelstelling te bereiken. Bovendien werd de doelstelling in 2007 niet gehaald.

De uitgavennormen daarentegen verdienen een minder gunstige appreciatie. Goede uitgavennormen zouden nochtans een stevig complement kunnen vormen bij de saldonormering voor de gezamenlijke overheid en haar deelsectoren. Voor de uitgaven van de federale overheid en – vooral – de uitgaven voor gezondheidszorg bestaat er weinig of geen verband met de normen. Voor de gezondheidszorg is de voornaamste reden ongetwijfeld de open aard van deze begroting, waardoor zij eerder het karakter heeft van een raming en de uitgaven de facto zeer moeilijk controleerbaar zijn. Voor de federale overheidsuitgaven, die in belangrijke mate een gesloten budget vormen waarbij het in de begroting opgenomen bedrag een maximum vormt dat niet mag worden overschreden, is de verklaring minder eenduidig. De zwakke punten van deze normering zijn evenwel de onduidelijke definiëring ervan en de ontwijkmogelijkheden. Ook bestaat de indruk dat deze uitgavennormering soms vooral om redenen van goede presentatie werd gebruikt en niet steeds op overtuigende wijze door de regering werd gesteund. Het oordeel over deze uitgavennormeringen is echter niet volledig negatief. Hoewel dit moeilijk te beoordelen valt, lijken er indicaties te zijn dat deze normeringen – zowel voor de federale uitgaven als voor de uitgaven voor gezondheidszorg – aanleiding hebben gegeven tot restrictieve maatregelen.

De normen van de gemeenschappen en gewesten zijn vrij goed in acht genomen. Ze zijn dan ook doeltreffend geweest in de zin dat de begrotingssituaties van de gemeenschappen en gewesten momenteel als houdbaar kunnen worden beschouwd. Nochtans zijn er geen sterke sanctiemechanismen op basis waarvan het eventueel niet-naleven van de opgelegde normen zou kunnen worden bestraft. Krachtens de financieringswet van 16 januari 1989 is de federale minister van Financiën weliswaar bevoegd om de uitgaven van nieuwe leningen te verhinderen, maar het is duidelijk dat een dergelijke zware sanctie alleen kan worden toegepast bij een extreme begrotingsontsporing. De parlementaire controle en de *peer pressure* van de andere gemeenschappen en gewesten en van de federale overheid hebben blijkbaar efficiënt gewerkt. De transparantie van de begrotingsnormering van gemeenschappen en gewesten kan echter nog flink worden verbeterd. De samenwerkingsakkoorden en begrotingsdoelstellingen worden niet gepubliceerd en bovendien werden de principe-akkoorden die de voorbije jaren veelvuldig werden afgesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten niet steeds vertaald in concrete cijfermatige doelstellingen, wat een mogelijke

oorzaak van interpretatieverschillen en betwistingen vormt.

De wettelijke budgetbeperking van de lokale overheden, ten slotte, heeft de gewenste resultaten opgeleverd in de zin dat het financieringssaldo van deze deelsector van de overheid de afgelopen twintig jaar vrijwel steeds zo goed als in evenwicht is geweest.

2.3 Nationale begrotingsregels in de EU-lidstaten

In 2005 en 2006 heeft de Europese Commissie een enquête ingesteld naar de begrotingsregels die in de verschillende lidstaten van de EU werden of worden toegepast⁽¹⁾. Daaruit blijkt dat het aantal begrotingsregels dat in die landen van kracht is, de voorbije twintig jaar continu is toegenomen. Zo zou de dekkinggraad van de begrotingsregels, gedefinieerd als het aandeel van de overheidsinkomsten of -uitgaven met begrotingsregels in de totale overheidsinkomsten of -uitgaven, gestegen zijn van ongeveer 25 pct. aan het begin van de jaren negentig tot bijna 75 pct. op dit ogenblik. Er bestaan evenwel grote verschillen tussen de lidstaten van de EU.

Voorts blijkt uit dit onderzoek dat de kenmerken van de numerieke begrotingsregels erg verschillend zijn naargelang van het beleidsniveau waar ze betrekking op hebben. Zo zijn de meeste op regionale of lokale overheden van toepassing zijnde regels vervat in een wet en soms zelfs in de grondwet. De correcte toepassing van deze regels wordt vaak afgedwongen door sterke sanctiemechanismen. Regels die betrekking hebben op de centrale overheid of op de gezamenlijke overheid zijn daarentegen voornamelijk gebaseerd op coalitie-akkoorden of politieke verbintenissen. Aan regels op dit centrale beleidsniveau zijn meestal geen formele sanctiemechanismen gekoppeld.

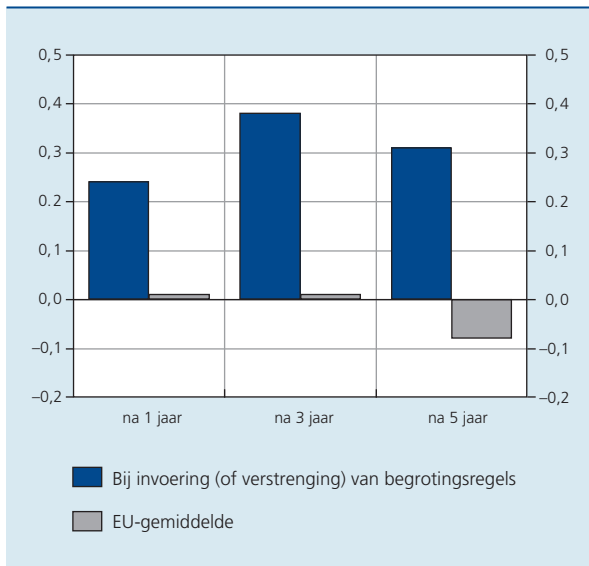
De kenmerken van de begrotingsregels lijken eveneens afhankelijk te zijn van de regeringsvorm in de verschillende lidstaten van de EU. Daarbij wordt soms een onderscheid gemaakt tussen zogeheten delegatielanden en contractlanden. Delegatielanden zijn landen met een één-partijregering of met een regering die is samengesteld uit partijen van verwante strekking. In deze regeringsvorm wordt vaak een zeer belangrijke begrotingsverantwoordelijkheid gedelegeerd aan de minister van Financiën en Begroting. In contractlanden daarentegen zijn verschillende partijen in de regering vertegenwoordigd en worden

(1) De resultaten van deze enquête en de daaruit voortvloeiende analyse worden uitgebreid toegelicht in het rapport *Public finances in EMU – 2006* (European Commission, 2006).

GRAFIEK 7

VERANDERING IN HET
CONJUNCTUURGEZUIVERDE PRIMAIRE
SALDO IN DE PERIODE NA DE INVOERING OF
VERSTRENGING VAN BEGROTINGSREGELS
IN DE LIDSTATEN VAN DE EU

(veranderingen in procenten bbp over de periode 1990-2005)



Bron: EC.

coalitie-akkoorden afgesloten. Beide typen van landen hebben, gemiddeld beschouwd, een vergelijkbaar aantal regels, maar het valt op dat deze in de delegatielanden voornamelijk gelden op regionaal en lokaal niveau, terwijl de contractlanden meer regels hebben op het niveau van de centrale overheid en de sociale zekerheid⁽¹⁾.

Statistische en econometrische bevindingen bevestigen dat er een verband bestaat tussen, enerzijds, het bestaan van begrotingsregels en, anderzijds, de begrotingsresultaten. Zo wordt, gemiddeld beschouwd, een aanzienlijke verbetering van het structurele primaire saldo vastgesteld in de periode na de invoering van de regels, terwijl dit saldo – opnieuw gemiddeld beschouwd – over de in aanmerking genomen periode vrijwel stabiel is gebleven. De gemiddelde verbetering van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo bedraagt ruim 0,2 pct. bbp in het eerste jaar na de invoering of de verstrenging van de begrotingsregels. Na een periode van drie jaar is dat zelfs bijna 0,4 pct. bbp en na vijf jaar bedraagt de verbetering nog 0,3 pct. bbp. Ook wordt na de introductie van uitgavenregels een tragere groei van de primaire uitgaven vastgesteld.

(1) In België lijken de begrotingsregels eerder evenwichtig te zijn verdeeld over het regionale en lokale niveau, enerzijds, en het centrale niveau, anderzijds.

Vooruitlopend op de bespreking van de kenmerken van goede begrotingsregels die hieronder volgt, kan hier al worden gesteld dat uit dit onderzoek van de Europese Commissie tevens blijkt dat de kenmerken van de begrotingsregels uitermate belangrijk zijn. Zo zouden sterke regels die een wettelijke basis hebben, gekoppeld zijn aan strenge sanctiemechanismen en ruime media-aandacht genieten, een grotere positieve invloed hebben op de begrotingsresultaten dan regels die niet over deze kenmerken beschikken.

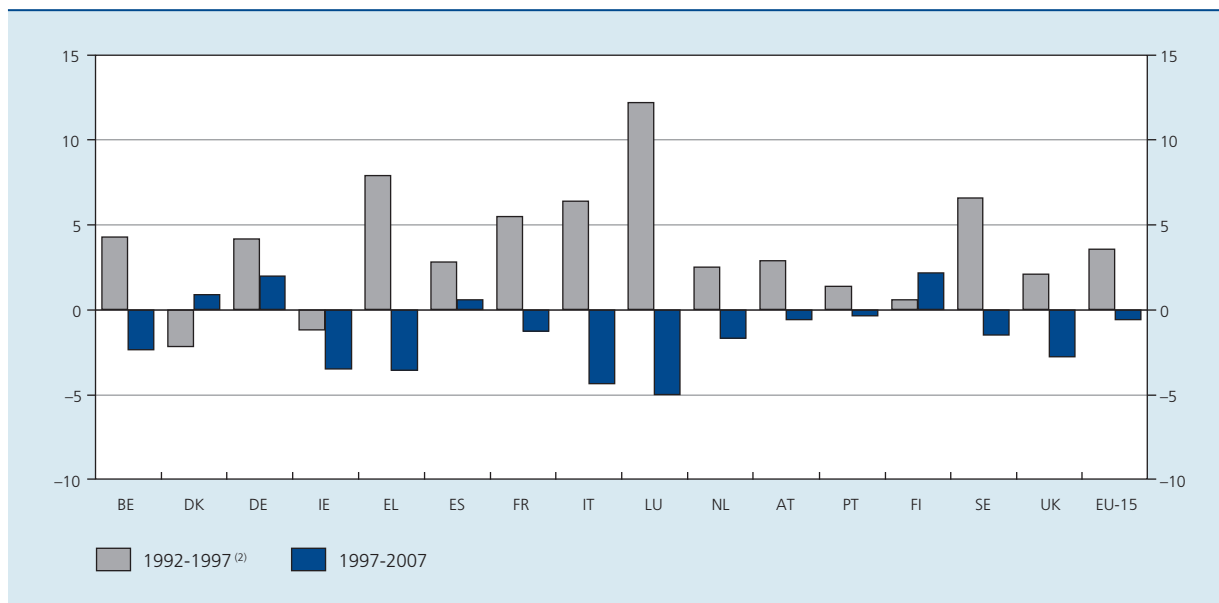
2.4 Kenmerken van goede begrotingsregels

Uit wat voorafgaat, is gebleken dat er weliswaar heel wat begrotingsregels bestaan, maar ook dat die niet allemaal even succesvol zijn. Om die reden wordt hieronder nader ingegaan op de criteria waaraan begrotingsregels idealiter zouden moeten voldoen. In de literatuur bestaat een ruime consensus over een aantal vereisten, waarbij vaak wordt gerefereerd aan de acht criteria die door Kopits en Symanski (1998) naar voren worden geschoven. Volgens hen dienen goede begrotingsregels de volgende kenmerken te vertonen: goed gedefinieerd, transparant, adequaat, consistent, eenvoudig, afdwingbaar, flexibel en efficiënt. Verderop worden deze vereisten toegelicht en commentariseerd.

Een begrotingsregel dient om te beginnen goed gedefinieerd en transparant te zijn. Dit betekent dat zijn toepassingsgebied duidelijk is afgebakend en er in principe geen ontsnappingsmogelijkheden zijn. Noodzakelijk is ook een duidelijke, op statistische conventies gesteunde rapportering. Een goed voorbeeld hiervan is het vorderingensaldo van de sector overheid uit de nationale rekeningen volgens het ESR95 dat zowel in België als in de overige EU-lidstaten de belangrijkste begrotingsdoelstelling vormt. Dit is onmiskenbaar in de hand gewerkt doordat de 3 pct.-tekortnorm uit het Verdrag van Maastricht alsook het stabiliteits- en groeipact aan dit aggregaat refereert. De eigenschappen van deze maatstaf voor het begrotingsbeleid zijn duidelijk superieur aan die van bijvoorbeeld het netto te financieren saldo van de Thesaurie dat tot het begin van de jaren negentig het centrale aggregaat van het begrotingsbeleid in België vormde. Aangezien deze laatste maatstaf een louter kasconcept is, kan dit saldo vrij gemakkelijk worden beïnvloed door financiële operaties of verschuivingen in de tijd. Dat is veel minder het geval voor de overheidsrekeningen volgens het ESR95 waarvoor Eurostat mettertijd een jurisprudentie heeft ontwikkeld die er onder meer op gericht is deze rekeningen zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij de economische realiteit.

GRAFIEK 8 INVLOED VAN DE CONVERGENTIECRITERIA UIT HET VERDRAG VAN MAASTRICHT OP HET BEGROTINGSBELEID

(wijziging in het conjunctuurgezuiverde⁽¹⁾ primaire saldo, procenten bbp)



Bron: EC.

(1) Volgens de methodologie gehanteerd in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten.

(2) Voor Spanje vanaf 1995, voor Zweden vanaf 1993; voor de EU-15 is het gemiddelde over de periode 1992-1997 berekend zonder deze twee lidstaten.

Voorts moet een begrotingsregel adequaat zijn in het licht van de doelstellingen die worden nagestreefd. Dit impliceert dat de regel betrekking moet hebben op de begrotingsresultaten *ex post* en niet op de doelstellingen die in de begroting zijn opgenomen.

Een regel moet tevens consistent zijn, zowel ten opzichte van andere begrotingsregels als ten opzichte van andere beleidsdoelstellingen.

Een begrotingsregel dient bij voorkeur ook eenvoudig te zijn. Enkel op die manier kan hij gemakkelijk bijval vinden bij de beleidsmakers en bij het grote publiek, waardoor de impact ervan kan vergroten.

Een ander kenmerk van degelijke begrotingsregels is dat zij afdwingbaar zijn. Dit kan door het opleggen van sancties als de begrotingsregel niet wordt nageleefd. Daartoe hoeft niet noodzakelijkerwijs een formeel sanctiemechanisme te bestaan; ook reputatieschade kan als een sanctie worden beschouwd. Het ligt voor de hand dat de prikkel om de begrotingsnormering te respecteren, groter is naarmate het sanctiemechanisme strenger is.

Een treffend voorbeeld in dit verband is het tegengestelde verloop van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo in de lidstaten van de EU-15 vóór en na de goedkeuring van

toetreding tot de monetaire unie. Het niet-naleven van de Maastrichtnormen zou immers een uiterst zware sanctie tot gevolg hebben gehad, namelijk de weigering om tot de monetaire unie te kunnen toetreden. Terwijl bijna alle lidstaten van de EU-15 er in de periode 1992-1997 in geslaagd zijn hun conjunctuurgezuiverde primaire saldo flink te verbeteren, hebben de meeste onder hen sindsdien een verslechtering van dit saldo laten optekenen.

Begrotingsregels moeten tevens flexibel zijn. Dit betekent dat bij de toepassing ervan rekening dient te worden gehouden met niet-voorzien omstandigheden, bijvoorbeeld het conjunctuurverloop. Het is immers evident dat de economische groei en de samenstelling ervan een belangrijke invloed kunnen hebben op sommige aggregaten zoals het primaire saldo of het financieringssaldo van de overheid. Teneinde de invloed van de conjunctuur te neutraliseren, wordt er derhalve vaak voor gepleit begrotingsdoelstellingen te formuleren aan de hand van conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi of – indien ook de impact van niet-recurrente factoren wordt geweerd – structurele begrotingssaldi⁽¹⁾.

(1) Dit was onder meer het geval bij de hervorming van het stabiliteits- en groeipact in maart 2005; ook het verslag van de afdeling « Financieringsbehoeften van de Overheid » van de Hoge Raad van Financiën van juli 2007 bevat een aanbeveling in die zin.

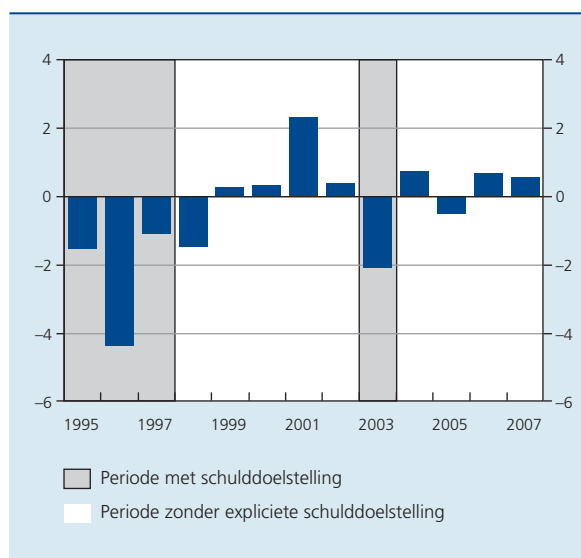
Het is echter zeer belangrijk rekening te houden met de praktische beperkingen die inherent zijn aan de vaststelling van conjunctuurgezuiverde en structurele begrotingssaldi. Deze saldi kunnen immers zeer moeilijk op stabiele wijze worden berekend als gevolg van meetproblemen met betrekking tot de *output gap*, die het verschil aangeeft tussen de gerealiseerde en de potentiële groei. Aangezien de inschatting van de *output gap* in het verleden soms fors werd herzien, vertonen ook de ramingen van de conjunctuurgezuiverde en structurele begrotingssaldi zeer grote verschillen door de tijd heen. Hoewel vanuit theoretisch oogpunt begrotingsregels gericht op structurele begrotingssaldi de voorkeur verdienen, moeten ze in de praktijk dus met de nodige omzichtigheid worden gehanteerd.

Tot slot moeten begrotingsregels efficiënt zijn in die zin dat de maatstaf waarop ze betrekking hebben gezins mag worden vertekend. In dit verband wordt in de literatuur gewezen op de wet van Goodhart, die stelt dat het controleren van een indicator aanleiding geeft tot ontwirchtingen in het gebruik ervan als indicator. Dit betekent met andere woorden dat op het ogenblik dat een maatstaf een beleidsdoelstelling wordt, hij ophoudt een goede maatstaf te zijn.

De wet van Goodhart is duidelijk van toepassing in het vlak van de begrotingsdoelstellingen. Zij kan worden geïllustreerd aan de hand van enkele voorbeelden. Zo zijn er de belangrijke niet-recurrente maatregelen die de federale regering in sommige van de voorbije jaren heeft genomen teneinde het beoogde financieringssaldo te bereiken. Daarnaast zijn er ook de alternatieve financieringsoperaties die er vaak op gericht zijn te voorkomen dat de investeringsuitgaven het financieringssaldo van de overheid negatief zouden beïnvloeden. Daarbij zou de begrotingsimpact dan over meerdere jaren worden gespreid via de betaling, door de overheid, van huurgelden.

Ook sommige operaties die in de periode tot 1997 werden verricht teneinde de bruto geconsolideerde schuldgraad zo snel mogelijk terug te dringen, kunnen in dit perspectief worden geplaatst. Op dat ogenblik was de verlaging van de schuldgraad immers een zeer expliciete beleidsdoelstelling, aangezien de criteria voor toetreding tot de monetaire unie onder meer daarop waren gebaseerd. Bovenop de endogene schulddaling werd deze verlaging in die periode aanzienlijk versneld via, onder meer, privatiseringsoperaties, de overdracht – door de Nationale Bank – van de opbrengsten van goudverkopen, en de aan sommige overheidsinstellingen opgelegde verplichting om

GRAFIEK 9 INVLOED VAN TEKORT/SCHULDAANPASSINGEN OP DE SCHULDGRAAD IN BELGIË
(procenten bbp)



Bron: NBB.

kasoverschotten in overheidsschuldtitels te beleggen of op schatkistrekeningen te plaatsen. De impact van dit type van transacties kan worden toegelicht aan de hand van zogeheten tekort-schuldaanpassingen, die in die periode systematisch sterk negatief waren. Dat was ook het geval in 2003, toen de federale overheid de expliciete doelstelling formuleerde om de schuldratio onder de 100 pct. bbp-drempel te laten zakken⁽¹⁾.

Er zij evenwel opgemerkt dat niet al deze eigenschappen vlot in één enkele regel kunnen worden gecombineerd. Zo zal de regel bijvoorbeeld minder eenvoudig worden naarmate meer flexibiliteit wordt ingebouwd. Ook zal een eenvoudige regel waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen het beleid en de budgettaire gevolgen van fenomenen die buiten de directe invloedssfeer van de overheid vallen, wellicht moeilijk afdwingbaar blijken. Begrotingsregels zullen dus noodzakelijkerwijs een onvolmaakt compromis zijn tussen al de hierboven vermelde vereisten.

(1) Specifieke operaties die dat jaar werden uitgevoerd, betroffen onder meer de terugbetaling, door de regionale huisvestingsmaatschappijen, van het grootste gedeelte van hun schulden aan het Amortisatiefonds van de leningen voor de sociale huisvesting (ALESH), alsook de verkoop van de door Credibe – dat is een instelling die ontstaan is uit de reorganisatie van het Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet in 2001 en die op dat ogenblik in de overheidssector werd opgenomen – beheerde portefeuille hypothecaire leningen.

3. Onafhankelijke begrotingsinstellingen

Dit hoofdstuk handelt over onafhankelijke begrotingsinstellingen, andere dan regeringen en parlementen, die een belangrijke rol vervullen inzake begrotingsbeleid. Dergelijke instellingen kunnen zowel positieve als normatieve bevoegdheden hebben. Tot de eerste categorie behoren onder meer de instellingen die macro-economische vooruitzichten opstellen. De tweede categorie bestaat uit instellingen die aanbevelingen en, eventueel, evaluaties maken aangaande het begrotingsbeleid.

Om te beginnen, worden de onafhankelijke begrotingsinstellingen in België summier beschreven. Vervolgens worden enkele bevindingen toegelicht met betrekking tot dergelijke instellingen in de lidstaten van de EU-15, waarbij eerst wordt ingegaan op de instellingen voor macro-economische vooruitzichten en vervolgens op de normatieve begrotingsinstellingen. Ten slotte worden de impact en de succesvoorwaarden van onafhankelijke begrotingsinstellingen besproken.

3.1 Onafhankelijke begrotingsinstellingen in België

In België bestaan er een aantal instellingen die macro-economische vooruitzichten opstellen. In het kader van het begrotingsbeleid dient vooral melding te worden gemaakt van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) en van de Studiecommissie voor de Vergrijzing. Het INR, dat werd opgericht in 1994, is in feite een samenwerkingsplatform tussen het Federaal Planbureau, de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie en de Nationale Bank van België. Het Federaal Planbureau stelt voor rekening van het INR de zogeheten Economische Begroting op, een raming van de voornaamste aggregaten uit de nationale rekeningen die bij het opmaken van de begroting – en bij de begrotingscontrole – gehanteerd worden. Ook de overdrachten van de in het kader van de financieringswet aan de gemeenschappen en gewesten afgestane personenbelasting en btw-middelen worden gebaseerd op parameters inzake economische groei en inflatie uit de Economische Begroting. De Studiecommissie voor de Vergrijzing werd in het leven geroepen krachtens de wet van 5 september 2001⁽¹⁾ met als opdracht jaarlijks een rapport op te stellen waarin de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing van de bevolking worden onderzocht.

(1) Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds.

Het normatieve gedeelte valt onder de verantwoordelijkheid van de Hoge Raad van Financiën, in het bijzonder van zijn afdeling «Financieringsbehoefte van de Overheid». Zoals vermeld, werd deze afdeling opgericht in het kader van de financieringswet van 16 januari 1989. In het licht van de omvorming van België tot een federale staat werd immers geoordeeld dat de complexe institutionele structuur van dit land een onafhankelijk adviesorgaan voor overheidsfinanciën wenselijk en in zekere zin zelfs onmisbaar maakte. De Afdeling evalueert het begrotingsbeleid en brengt traditioneel een begrotingsadvies uit waarin zij aanbevelingen doet met betrekking tot het begrotingsbeleid op de middellange en de lange termijn. De hierboven vermelde wet van 5 september 2001 bepaalt dat de Afdeling daarbij rekening dient te houden met de verwachte budgettaire impact van de demografische wijzigingen, zoals die door de Studiecommissie voor de Vergrijzing wordt geraamd.

Zowel het INR als de Hoge Raad van Financiën is dan ook sterk bij het begrotingsproces in België betrokken, alhoewel beide instellingen er geen beslissingsbevoegdheid in hebben.

3.2 Instellingen voor macro-economische vooruitzichten

Onafhankelijke begrotingsinstellingen die regelmatig macro-economische vooruitzichten publiceren, komen voor in tien lidstaten van de EU-15, namelijk in Oostenrijk, België, Duitsland, Denemarken, Griekenland, Frankrijk, Italië, Nederland, Luxemburg en Zweden. Toch hanteert de overheid in de meeste landen haar eigen ramingen bij de begrotingsopmaak. In België worden de macro-economische vooruitzichten van de onafhankelijke instelling wel systematisch gebruikt bij de begrotingsopmaak. Behalve in België is dit tevens het geval in Oostenrijk (*Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*) en in Nederland (Centraal Planbureau).

Hoewel er bij de begrotingsopmaak slechts in een zeer klein aantal landen systematisch een beroep wordt gedaan op de ramingen van onafhankelijke begrotingsinstellingen, zijn daar uit theoretisch oogpunt nochtans goede redenen toe. Regeringen kunnen immers geneigd zijn te optimistische groeiramingen te hanteren, aangezien op die manier meer budgettaire ruimte wordt gecreëerd waardoor moeilijke consolidatiemaatregelen *ex ante* kunnen worden vermeden. Achteraf hebben dergelijke praktijken evenwel hun weerslag op het begrotingssaldo dat logischerwijze ongunstiger zal blijken dan verwacht indien de groei effectief lager zou uitkomen dan geraamd. Nadien wijzen de overheden de aansprakelijkheid hiervoor

vaak af door het minder gunstige begrotingsresultaat toe te schrijven aan pech, meer bepaald aan een tragere dan verwachte groei.

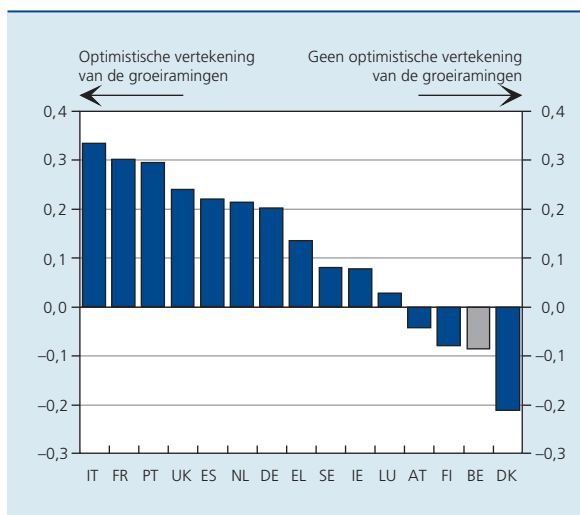
In theorie zouden onafhankelijke ramingsinstellingen hier niet mogen worden toe aangezet. Bijgevolg zouden deze onafhankelijke ramingsinstellingen een tegenwicht kunnen bieden tegen de eventuele neigingen van regeringen om de groeiramingen die ten grondslag liggen aan de begrotingen in optimistische zin te vertekenen. Positief in deze omstandigheden zou zijn dat regeringen verplicht zouden worden om bij hun begrotingsopmaak de groeiramingen van een onafhankelijke instelling te hanteren, wat in zekere zin het geval is in België. Bij ontstentenis van een dergelijke formele verplichting, kan de verleiding om de groei in optimistische zin te vertekenen evenwel ook worden afgeremd doordat de ramingen van de onafhankelijke instelling een *benchmark* vormen waartegen de ramingen van de overheid kunnen worden afgewogen.

Om na te gaan of de regeringen in de landen van de EU-15 bij hun begrotingsopmaak al dan niet groeiramingen hanteren die in optimistische zin zijn vertekend, worden deze groeiramingen over de periode 2001-2007 vergeleken met die van de Europese Commissie. De groeiramingen van de nationale instanties zijn afgeleid uit hun opeenvolgende stabiliteitsprogramma's over dezelfde periode. Op te merken valt dat de groeiramingen waarop de begrotingen zijn gebaseerd, vergeleken worden met de ramingen van de Europese Commissie die op ongeveer hetzelfde ogenblik werden gemaakt⁽¹⁾.

Uit deze vergelijking blijkt dat er in de periode 2001-2007 in ruim de helft van de lidstaten van de EU-15 een optimistische vertekening was, onder meer in Italië, Frankrijk, Portugal en Duitsland. Deze landen stonden geruime tijd onder zware druk om de 3 pct.-norm voor het begrotingstekort uit het stabiliteits- en groeipact niet te overschrijden. Zij waren derhalve blijkbaar geneigd de groei te optimistisch in te schatten. Meerdere landen zijn evenwel niet bekend met de praktijk van optimistische vertekening of hanteren zelfs voorzichtiger groeiramingen dan de Europese Commissie. België en Oostenrijk, waar het macro-economische kader waarop de begrotingsopmaak berust, geraamd wordt door onafhankelijke instellingen, behoren tot deze groep van landen. Dit lijkt erop te wijzen dat onafhankelijke ramingsinstellingen in

(1) Een vergelijking met de effectief gerealiseerde groeicijfers werd weinig opportuun geacht wegens de relatief korte periode waarvoor gegevens beschikbaar zijn en de onverwacht lange periode van laagconjunctuur in de jaren van 2001 tot en met 2003. Een vergelijking met de ramingen van de Europese Commissie verdient bovendien aanbeveling uit institutioneel oogpunt, aangezien zij de functie vervult van bewaker van het stabiliteits- en groeipact en aldus een prominente rol heeft in het budgettaire toezicht in de EU.

GRAFIEK 10 GEMIDDELD VERSCHIL TUSSEN DE GROEIRAMINGEN IN DE STABILITEITSPROGRAMMA'S EN DIE VAN DE EC
(bbp-groei naar volume, gemiddelde jaarlijkse veranderingspercentages over de periode 2001-2007)



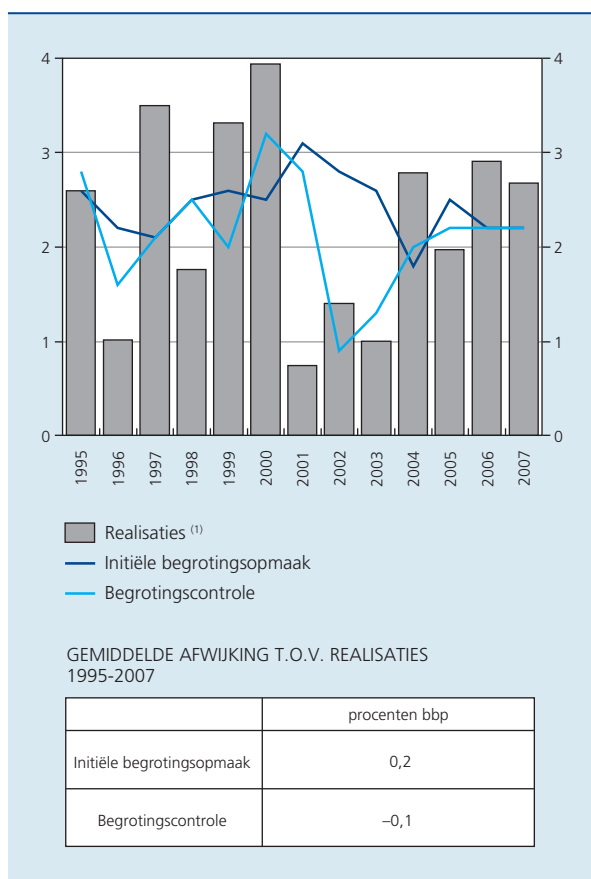
Bron : EC.

aanzienlijke mate kunnen bijdragen tot het afwenden van de neiging om de bij de begrotingsopmaak gehanteerde groeiramingen optimistisch te vertekenen. Nederland, daarentegen, dat zich voor zijn begrotingsopmaak net als België en Oostenrijk op onafhankelijke ramingen baseert, heeft over de beschouwde periode blijkbaar wél te optimistische ramingen gehanteerd. Ook Luxemburg, Finland en Denemarken blijken bij de opstelling van hun begrotingen relatief voorzichtige groeivoorzichten te gebruiken. In deze landen, die de laatste jaren ruime begrotingsoverschotten en een lage schuldgraad laten optekenen, is de prikkel om de groeivoorzichten in optimistische zin te vertekenen immers klein.

Hoewel de Belgische overheid niet de neiging vertoont de bbp-groei van het volgende jaar optimistischer in te schatten dan de Europese Commissie, lijkt het eveneens interessant om de groeiramingen van het INR te vergelijken met de eigenlijke realisaties. Indien de cijfers over de periode 1995-2007 worden bekeken, dan valt op dat de groeiramingen van de oorspronkelijke begrotingsopmaak gemiddeld beschouwd hoger uitvallen dan de gerealiseerde groei. De gemiddelde afwijking bedraagt ongeveer 0,2 pct. bbp. Deze afwijking kan grotendeels worden toegeschreven aan conjuncturele ontwikkelingen, meer bepaald aan de onverwachte – en onverwacht lange – conjuncturele teruggang van de jaren 2001, 2002 en 2003. Voorts blijkt dat de groeiramingen bij de begrotingscontrole nauwer aansluiten bij de realisaties dan die bij de

GRAFIEK 11 INR-VOORUITZICHTEN EN REALISATIES VOOR DE ECONOMISCHE GROEI

(bbp-groei naar volume, jaarlijkse veranderingspercentages)



Bron: INR.

(1) Het betreft de meest recente cijfers. Om het eventuele effect van methodologische veranderingen te neutraliseren, wordt soms vergeleken met de snelst beschikbare cijfers. Ook in dat geval zouden dezelfde conclusies gelden m.b.t. de gemiddelde afwijking t.o.v. de realisaties.

oorspronkelijke begrotingsopmaak, wat logischerwijs te verwachten was. Over de hele periode wijken de groeiramingen bij de begrotingscontrole, gemiddeld beschouwd, nauwelijks af van de gerealiseerde groeicijfers.

3.3 Instellingen voor normatieve aanbevelingen

Normatieve begrotingsinstellingen zijn een nuttige en noodzakelijke aanvulling op positieve begrotingsinstellingen. Zij hebben een disciplinerende uitwerking op het begrotingsbeleid in die zin dat zij doelstellingen vastleggen en de resultaten daaraan toetsen. Tevens kunnen zij via verschillende andere aanbevelingen het debat omtrent de overheidsfinanciën helpen voeden.

Blijkens de enquête die de Europese Commissie in 2005-2006 heeft uitgevoerd, bestaan in 12 lidstaten van de EU onafhankelijke instellingen voor normatieve aanbevelingen inzake begrotingsbeleid (Europese Commissie, 2006). Die instellingen vertonen grote onderlinge verschillen qua status en qua mandaat. Grosso modo zouden deze instellingen in drie categorieën kunnen worden ingedeeld: adviesorganen, onderzoekinstellingen en rekenhoven.

De Hoge Raad van Financiën wordt gerekend tot de adviesorganen. Behalve in België bestaan dergelijke instellingen ook in Denemarken (*Økonomiske Råd*), Duitsland (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*) en Oostenrijk (*Ausschuss für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld*).

Onder de categorie onderzoekinstellingen valt enkel het Zweedse *Konjunkturinstitutet*. Deze onderzoekinstelling formuleert geregeld normatieve aanbevelingen, hoewel het daar geen expliciet mandaat toe bezit. Haar aanbevelingen dragen in de praktijk echter wel bij tot het publieke debat over het budgettaire beleid.

Ten slotte maken ook enkele rekenhoven deel uit van de normatieve begrotingsinstellingen. Deze derde categorie van normatieve begrotingsinstellingen dient evenwel anders te worden benaderd, aangezien hun status en mandaat – die trouwens meestal in de grondwet zijn vastgelegd – opvallend verschillen van die van de overige normatieve begrotingsinstellingen. Zo komen rekenhoven in alle lidstaten van de EU voor en bestaat hun belangrijkste taak in het controleren van de staatsboekhouding. In zeven EU-lidstaten beperkt het rekenhof zich niet tot deze kerntaak. Het heeft er daarnaast ook normatieve bevoegdheden in verband met het begrotingsbeleid. Tot deze groep landen behoren Estland, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

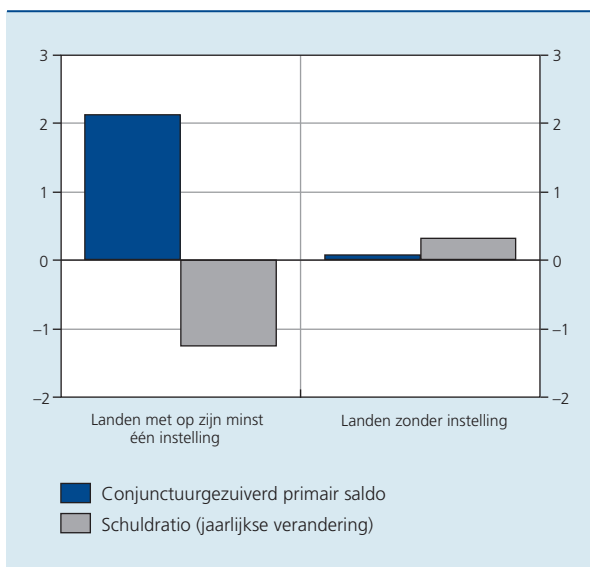
3.4 Impact en succesvoorwaarden van onafhankelijke begrotingsinstellingen

Onafhankelijke begrotingsinstellingen lijken een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de noodzakelijke begrotingsdiscipline. De resultaten van de reeds vermelde enquête die in 2005 en 2006 door de Europese Commissie werd uitgevoerd, tonen immers aan dat landen met op zijn minst één onafhankelijke begrotingsinstelling opvallend beter scoren qua saneringsinspanning dan landen zonder onafhankelijke begrotingsinstelling. Zo is die eerste groep landen erin geslaagd het conjunctuurgezuiverde primaire saldo over de periode 1995-2005 gemiddeld genomen met ongeveer 2 pct. bbp te

GRAFIEK 12

BUDGETTAIRE ONTWIKKELINGEN IN LIDSTATEN VAN DE EU MET EN ZONDER ONAFHANKELIJKE BEGROTINGSINSTELLINGEN IN DE PERIODE 1995-2005

(verandering in procenten bbp over de periode 1995-2005, tenzij anders vermeld)



Bron: EC.

verbeteren, terwijl het in de overige landen op nagenoeg hetzelfde niveau is gebleven. Deze bevindingen worden door het verloop van de schuldgraad bevestigd. In landen met ten minste één onafhankelijke begrotingsinstelling is de schuldgraad over de beschouwde periode vrij sterk teruggelopen – met gemiddeld iets meer dan 1 pct. bbp per jaar –, terwijl hij elders zelfs ietwat toenam.

Dergelijke resultaten dienen evenwel met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd, aangezien het niet duidelijk is in welke richting het oorzakelijk verband tussen de bestudeerde variabelen speelt. Hebben onafhankelijke begrotingsinstellingen geleid tot meer budgettaire discipline of is het net andersom? Institutionele hervormingen waarbij dergelijke onafhankelijke begrotingsinstellingen worden opgericht, gebeuren immers meestal in een klimaat van politiek streven naar sanering ten gevolge van onvrede met het geldende, te lakse begrotingsbeleid. Daar kan evenwel worden tegen ingebracht dat de meeste van de beschouwde instellingen al lang vóór de bestudeerde periode bestonden en bovendien weinig veranderen in de loop der jaren. Dit bevestigt het vermoeden dat onafhankelijke begrotingsinstellingen hebben bijgedragen tot méér budgettaire discipline.

De invloed – en bijgevolg het succes – van onafhankelijke begrotingsinstellingen is afhankelijk van meerdere factoren. Een eerste factor is dat het mandaat van de begrotingsinstelling duidelijk en ondubbelzinnig dient te zijn. Het INR, waarvan de taken en de samenstelling duidelijk zijn omschreven, is daar een goed voorbeeld van. Hoewel de Belgische overheid niet formeel verplicht is om bij de begrotingsopmaak de ramingen van het INR te hanteren, gebeurt dit in de praktijk wel systematisch. Een tweede, cruciale factor is de onafhankelijkheid van de begrotingsinstelling die zowel wettelijk als financieel dient te worden gewaarborgd.

Voorts is het duidelijk dat de impact van een onafhankelijke begrotingsinstelling staat of valt met haar geloofwaardigheid. Verschillende elementen kunnen die geloofwaardigheid ondersteunen. Om te beginnen, is transparantie zeer belangrijk. Het komt erop aan het publiek duidelijk te informeren over de gebruikte modellen en gegevens. Ook de aanwezigheid van vertegenwoordigers uit verschillende, van elkaar onafhankelijke instellingen – zoals dat het geval is bij het INR – zorgt voor een gedeelde verantwoordelijkheid en verkleint zodoende het risico op blootstelling aan politieke druk. Om dezelfde reden verdient het ook aanbeveling de positieve en normatieve begrotingsinstellingen van elkaar te scheiden.

Een laatste factor die de invloed van een onafhankelijke begrotingsinstelling mee bepaalt, is de betrokkenheid bij het begrotingsproces. Die betrokkenheid wordt verhoogd door het organiseren van hoorzittingen voor de begrotingsinstelling bij het parlement, door regelmatige consultaties door regeringen, door het hanteren van onafhankelijke ramingen bij de begrotingsopmaak of door de verplichting voor regeringen om afwijkingen van ramingen of aanbevelingen te rechtvaardigen.

Conclusies

Begrotingsregels kunnen uitermate nuttig zijn in het licht van een gezond begrotingsbeleid. Er bestaan immers sterke aanwijzingen dat dergelijke regels het gemakkelijker maken om de begrotingsdiscipline te handhaven en, indien nodig, saneringsinspanningen vlotter te laten verlopen. Om deze doelstelling effectief te kunnen bereiken, is het evenwel van groot belang dat de begrotingsregels voldoen aan de meeste kenmerken van goede regels.

In België worden sommige begrotingsregels zeer goed nageleefd, terwijl er voor andere nauwelijks een verband lijkt te bestaan tussen de normering en de realisaties.

Sommige Belgische begrotingsregels kunnen nog worden verbeterd.

Ook onafhankelijke begrotingsinstellingen kunnen een belangrijke rol spelen in het kader van het begrotingsbeleid. Zo blijkt dat de delegatie van de macro-economische ramingen die ten grondslag liggen aan de overheidsbegrotingen een efficiënte manier is om een optimistische vertekening van de groeiraming te voorkomen. Voorts bestaat de perceptie dat instellingen voor normatieve begrotingsadviezen, in de landen waar ze bestaan, bijgedragen hebben tot begrotingsdiscipline.

De Belgische onafhankelijke begrotingsinstellingen – in casu het INR en de afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» van de Hoge Raad van Financiën – worden vaak als goede voorbeelden vermeld, onder meer door de Europese Commissie en het IMF. Deze instellingen hebben inderdaad een goede reputatie, maar er dient ook voor ogen te worden gehouden dat de geloofwaardigheid van deze instellingen grotendeels afhangt van de mate waarin de beleidsmakers rekening houden met hun bevindingen en adviezen.

Bibliografie

Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt en I. Lebrun (2006), *Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case*, Federaal Planbureau, Working paper, 4-06.

European Commission (2006), *Public finances in EMU – 2006*, European Economy, 3.

Hagen, J. von, M. Hallerberg en R. Strauch (2005), *The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries*, ECB, Working paper, 419.

Hallerberg, M., R. Strauch en J. von Hagen (2001), *The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States*, Report of the Institute of European Integration Studies for the Dutch Ministry of Finance.

Inman R.P. (1996), *Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU*, NBER, Working paper, 5838.

Jonung L. en M. Larch (2004), *Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts*, European Commission, European Economy, Economic Papers, 210.

Kopits, G. en S. Symanski (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF, Occasional paper, 162.

Langenus, G. (2005), *Het stabiliteits- en groeipact: een bewogen geschiedenis*, NBB, Economisch Tijdschrift, 2.

Wyplosz, C. (2005), *Fiscal policy: institutions versus rules*, National Institute Economic Review, 191.