



Spoor A1:

Een structurele Vlaamse begrotingsnorm: lessen uit de literatuur & best practices

A.Hoebeeck

Dr. C. Smolders

Hogeschool Gent

Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde

December 2010

**Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting**

Voskenslaan 270 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 248 88 35 – E-mail: vanessa.bombeeck@hogent.be

www.steunpuntfb.be

Inhoud

Inleiding	4
1. De uitgavennorm	5
1.1. Argumenten pro het gebruik van een uitgavennorm	8
1.2. Effectiviteit van uitgavennormen	13
2. De ontvangstennorm	15
3. Begrotingsregels die het saldo of de schuldgraad beperken	16
3.1. Argumenten pro het gebruik van een begrotingsnorm	18
3.2. Beperkingen van begrotingsnormen	23
3.3. Effectiviteit van begrotingsnormen	23
4. Subnationaal overheidsniveau	25
4.1 Oorzaken van de afwezigheid van budgettaire discipline van subnationale overheden	25
4.2 Redenen voor het beperkt aantal uitgavennormen op subnationaal niveau	27
4.3. Centraal opgelegde uitgavennormen	28
4.4. Subnationaal opgelegde uitgavennormen	30
4.3 Effectiviteit subnationale begrotingsregels	31
5. Nominale versus structurele indicatoren van het begrotingsbeleid	32
5.1. Conjunctuurgevoeligheid en eenmalige gebeurtenissen	32
5.2. Voordelen van een structurele benadering	33
6. Structurele begrotingsindicatoren: de EC- versus de ESCB-benadering	36
6.1. De methode van de Europese Commissie	36
6.2. De methode van de ESCB	39
7. Naar een structureel groeipad van de overheidsfinanciën in Vlaanderen	42
7.1. Algemene bedenkingen op basis van het literatuuroverzicht	42
7.2. De conjunctuurgevoeligheid van de Vlaamse ontvangsten	45
7.2 De conjunctuurcorrectie van de Vlaamse uitgaven	51
7.3 De correcties voor de eenmalige uitgaven en ontvangsten	51
7.4 Extra correcties	52
Referenties	55
Begrotingsregelindex van Advisory Commission on Inter-governmental Relations (1987)	59
Begrotingsregelindex van Von Hagen en Harden (1992)	59
Begrotingsregelindex van Filc en Scartascini (2004)	59
Begrotingsregelindex Deroose, Moulin and Wierds (2006).	60
Begrotingsregelindex van Von Hagen et al. (2006)	62

Inleiding

Het gevoerde begrotingsbeleid in een land resulteert niet steeds in de verwachte budgettaire uitkomst. Integendeel, de recente geschiedenis laat toe vele periodes te identificeren waar overheden buitensporige begrotingstekorten en een sterke stijging van de overheidsschuld niet konden verhinderen, aldus de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het gedrang brengend. Twee factoren liggen aan de basis van een inefficiënt begrotingsbeleid: budgettaire illusie en deficit bias. Budgettaire illusie is de systematische voorkeur voor een buitensporig uitgavenbeleid. Deze vertekening ontstaat omdat men geen rekening houdt met de volledige marginale kost van de te financieren activiteit bij de beslissing over de omvang van die activiteit. Dit fenomeen is beter bekend als het common pool probleem (o.a. Dabán, Detragiache, di Bella, Milesi-Ferretti, & Symansky, 2003; Schuknecht, 2004; Von Hagen, 2006; Von Hagen & Harden, 1994; Wierdsma, 2008).

Deficit bias slaat op het feit dat men een te groot aandeel van de begroting met tekorten financiert. De reden hiervoor is dat de politici en de bevolking een te beperkte tijdschik horizon hanteren. De politieke en economische voordelen van een expansie van de uitgaven neemt men immers onmiddellijk waar, de daarmee samengaannde kosten ondervindt men pas op langere termijn (1994).

Processen van monetaire integratie en van federalisme vergen een grotere budgettaire discipline. In de EMU bijvoorbeeld, is het risico op ontsporende deficitten theoretisch groter omdat de financiële markten de landen niet meer afzonderlijk kunnen afstraffen voor dergelijk budgettair roekeloos gedrag. Een land een hogere risicopremie opleggen, leidt slechts tot een kleine toename van het gemeenschappelijk rentepercentage (Van Meensel & Dury, 2008). Ook voor lokale overheden en deelstaten in een federale staat is het handhaven van een gezond budgettair beleid moeilijker (Van Meensel & Dury, 2008) omdat de deelstaten slechts een beperkte last van het buitensporig budgettair beleid op hun schouders krijgen.

Om ontsporende begrotingen en snel opbouwende schulden te vermijden kan het daarom aangewezen zijn om begrotingsregels te formuleren. In Europees verband zijn de lidstaten al geruime tijd vertrouwd met de door het Stabiliteits- en Groeipact opgelegde 3%-norm m.b.t. het tekort van de gezamenlijke overheid en de 60%-norm m.b.t. de schuldgraad. In juni, 2010 besloot de Europese Raad, in het kader van de herziening van het SGP, dat alle lidstaten over nationale begrotingsregels moeten beschikken (Europese Commissie, 2010b). Ook voor die datum waren er al heel wat nationale en subnationale begrotingsregels in gebruik. Deze regels kunnen trouwens ook op andere elementen dan het tekort en de schuldgraad focussen. Zo zijn er regels die de uitgaven beperken, de ontvangsten determineren, die een begroting in evenwicht opleggen, die het aangaan van overheidsleningen verbieden of die betrekking hebben op de opbouw van een reservefonds (Kopits & Symansky, 1998).

De opgelegde regels kunnen betrekking hebben op de nominale dan wel de structurele evolutie van de centrale parameters van de overheidsfinanciën. Een nominale benadering laat niet toe de beleidseffecten te onderscheiden van de eenmalige meevallers en de conjuncturele invloeden op de begroting. De structurele benadering controleert daar wel voor en biedt daarom een meer geschikte leidraad voor een op middellange termijn houdbare groei van de uitgaven.

De Vlaamse regering heeft recent de intentie geuit om haar begrotingsbeleid af te stemmen op een structurele begrotingsnorm. Concreet wil de overheid, vertrekkende van gedegen voorspellingen van de structurele ontvangsten een uitspraak kunnen doen over hoe de uitgaven kunnen aangroeien op de middellange termijn. Vertrekpunt van de definiëring van de structurele norm is de berekening van een dergelijke norm in het advies van de SERV (SERV, 2010).

In dit rapport focussen we op de voor- en nadelen van de voorgestelde methodiek en de keuze voor een structurele begrotingsnorm. Op grond van de wetenschappelijke state of the art evalueren we uitgaven- en begrotingsnormen. In een eerste luik synthetiseren we de inzichten uit de literatuur omtrent de te verwachten effecten en de valkuilen verbonden aan deze normen. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop nominale begrotingsgegevens kunnen omgezet worden in structurele. We rapporteren over de verschillen tussen de aanpak van de Europese Commissie en deze van de Europese Centrale Bank. Ten slotte bespreken hoe kan gekomen worden tot een Vlaams begrotingsbeleid dat vertrekt van structurele indicatoren. We refereren aan het SERV-voorstel terzake. We besluiten met een aantal kritische bedenkingen over de uitdagingen verbonden aan het enten van het begrotingsbeleid op een structurele norm en beargumenteren de overweging te werken met uitgavennormen.

1. De uitgavennorm

Een kwart van alle begrotingsregels in de EU-27 landen zijn uitgavennormen. Meestal worden deze opgelegd voor de centrale overheid of voor een specifieke deelsector, zoals de sociale zekerheid (ECB, 2006; Europese Commissie, 2006). Tabel 1 vat de uitgavennormen die de verschillende EU landen gehanteerd hebben samen.

Een uitgavennorm is een vroege aankondiging van het maximale uitgavenniveau en maakt de belofte om dit niveau niet te overschrijden (Ljungman, 2008). Uitgavenregels hebben tot doel om verhogingen in de uitgaven te beperken, eerder dan direct op het begrotingstekort te focussen (Anderson & Minarik, 2005). De beperking moet opgelegd worden vooraleer de begroting wordt opgesteld. De norm focust op de ex-post begrotingsuitkomst en biedt zo een richtlijn aan voor de voorbereiding en de uitvoering van de begroting (Ljungman, 2008). De uitgavenregel kan ook deel uitmaken van een strategie om de samenstelling van de publieke uitgaven, volgens de prioriteiten van de overheid, te wijzigen door een toename van specifieke uitgavencomponenten toe te staan. Een ander objectief van de uitgavennorm is het aan banden leggen van de groei van het overheidsapparaat (Europese Commissie, 2006).

De uitgavennorm kan verschillende vormen aannemen. Hij kan de totale uitgaven viseren, enkel een beperkt aantal uitgavencomponenten beschouwen of net een aantal uitgavencategorieën uitsluiten. Het kan gaan om de uitgaven van de centrale overheid en/of de uitgaven van de onderliggende overheidsniveaus. De regel kan uitgedrukt worden in reële of in nominale termen, als een maximaal niveau of een toegestane groeinorm. De uitgavenregel kan ingekaderd zijn in de wet of voortkomen uit een politieke belofte. Ook de tijdsperiode waarover men de doelstelling moet realiseren kan verschillen. De norm kan al dan niet een sanctie bevatten voor in geval de opgelegde uitgavendoelstelling niet wordt gehaald (DICE Report, 2004).

Onderzoekers reiken ook een aantal richtlijnen aan die kunnen bijdragen tot de effectiviteit van een uitgavennorm:

- Een uitgavennorm moet **transparant en ondubbelzinnig te interpreteren** zijn. De indicatoren waarop hij gebaseerd is moeten begrijpelijk zijn en over de dekking van de uitgavennorm mag geen twijfel bestaan. De norm moet vereisten opleggen aan fiscale activiteiten die buiten de dekking van de regel vallen en een schatting weergeven van hun gevolgen op lange termijn (Ter-Minnassian, 2007).
- Uitgavennormen moeten **afdwingbaar** zijn. Normen moeten voldoende institutioneel verankerd zijn en sancties moeten voorzien zijn opdat de norm wordt nageleefd. Strengere uitgavenregels beperken het effect van gunstige inkomstenschokken op de evolutie van de uitgaven, zwakke uitgavenregels werken procyclisch. Indien een strenge uitgavenregel geldt, reageren de uitgaven niet op een inkomstenmeevaller wanneer de economie gunstig evolueert. In perioden van laagconjunctuur is er wel een effect van een ongeanticipeerde inkomenswijziging op de uitgaven. In landen met strenge uitgavenregels vertonen de uitgaven dan een bijna anticyclische reactie op de overheidsontvangsten. Dit is mogelijk omdat de strenge uitgavenregels meer budgettaire manoeuvreerruimte gecreëerd hebben tijdens de hoogconjunctuur (Holm-Hadullah, Hauptmeier, & Rother, 2010; Wierds, 2008). Meestal kennen deze landen een stabielere uitgavenpad waardoor er niet gecorrigeerd moet worden voor een negatieve ontvangstenschok. Zwakke uitgavenregels geven aanleiding tot een procyclische reactie van de uitgaven op een negatieve ontvangstenschok. Deze categorie van landen heeft een beperkte toegang tot kredieten waardoor de uitgaven onmiddellijk aangepast moeten worden wanneer de ontvangsten lager blijken dan verwacht (Wierds, 2008).
- Normen moeten ook voldoende **rekening houden met de onzekerheid** die heerst over de potentiële groei. Hauptmeier, Fuentes, & Schuknecht raden aan om bij de opstelling van uitgavenregels rekening te houden met een voorzichtigheidsmarge. Ze stellen dat een nominale uitgavengroei evenredig met de potentiële groei verminderd met 0,5 procentpunt, een redelijke norm is voor de EMU-landen die een neutraal uitgavenbeleid willen voeren. De 0,5 procentpunt resulteert uit de verwachting dat de potentiële economische groei jaarlijks 0,5% overschat wordt. Indien men ook de uitgavenratio wil afbouwen of ontstane onevenwichten wil oplossen moet men een bijkomende marge voorzien. Zo kan een regel die de uitgaven tot 2% beperkt het ontstane begrotingsonevenwicht afbouwen, omdat deze een vorm van automatische sanering meebrengt in jaren van hoge inflatie. Rekening houden met toekomstige uitdagingen die de groeiperspectieven verminderen, zoals de vergrijzing, noopt eveneens tot een hogere voorzichtigheidsmarge (Hauptmeier, et al., 2010).
- Een uitgavenregel moet kunnen aangepast worden voor **eenmalige ongeanticipeerde factoren**, zoals natuurrampen, oorlogen, crisissen, etc. en wel zodanig dat deze in een dergelijke situatie een anticyclische stimulus toelaat (Anderson & Minarik, 2005).

- Bij de keuze van **de uitgaven die onder de norm vallen** moet steeds afgewogen worden of het bestuur hierover discretionaire macht heeft en of deze uitgaven procyclisch reageren. Indien niet voldaan aan beide voorwaarden, dan kan het aangewezen zijn deze uit de norm te weren. Op die manier wordt vermeden dat de haalbaarheid van een norm afhankelijk is van elementen die niet onder de controle van het begrotingsbeleid vallen (Holm-Hadullah, et al., 2010). Een redelijke richtlijn is dat de uitgavenregel alle uitgaven uitsluit die niet gevoelig zijn aan expansieve druk tijdens politieke beslissingen (Ljungman, 2008).

Over de interestuitgaven staan alle neuzen in dezelfde richting: deze maken beter geen deel uit van de uitgavennorm. De overheid kan er geen onmiddellijke invloed op uitoefenen (Turrini, 2008). Bovendien kunnen de interestuitgaven sterk schommelen als gevolg van schommelingen in de interestvoet of de wisselkoers. De interestuitgaven aan de uitgavenregel onttrekken vermijdt dat er uitgavenschommelingen optreden zonder dat deze gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van budgettaire houdbaarheid (Ljungman, 2008).

De conjunctuurgevoelige componenten, i.e. werkloosheidsuitgaven, sluit men doorgaans uit zodat de automatische stabilisatoren vrij kunnen functioneren (Turrini, 2008). Op deze manier worden cyclische schommelingen in de productie en de werkgelegenheid beperkt (Ljungman, 2008). Er kunnen ook aparte plafonds voor verschillende soorten uitgaven opgelegd worden om te vermijden dat bepaalde uitgavencategorieën overmatig verdrukt worden (Turrini, 2008). Onder andere Duitsland en het Verenigd Koninkrijk onderwerpen hun investeringsuitgaven aan een aparte regel (Guichard, Kennedy, Wurzel, & André, 2007) om te verzekeren dat een rationeel investeringsbeleid gehandhaafd wordt (Ljungman, 2008). Hun “golden rule” stelt dat de netto publieke leningen in een jaar niet groter mogen zijn dan de investeringen in datzelfde jaar (Joumard, Kongsrud, Nam, & Price, 2003). Zonder een dergelijke regel riskeert men dat de investeringsuitgaven onterecht ingekrompen worden. Dit gebeurt omdat de opbrengsten van de investeringen niet naar waarde geschat worden doordat ze pas over een langere tijdsperiode gegeneerd worden. Een uitgavenregel die de investeringen wel omvat zou aanleiding geven tot te sterke schommelingen van de uitgaven. Vertragingen in grote infrastructuurprojecten zouden immers extra budgettaire ruimte in bepaalde jaren creëren en nopen tot budgettaire verstrenging in andere jaren (Ljungman, 2008). In landen waar de afbouw van de uitgaven historisch via de inkrimping van kapitaaluitgaven gebeurde, is het onttrekken van deze uitgaven aan de norm zeker aangewezen (Dabán, et al., 2003). Guichard et al. (2007) merken wel op dat het uitsluiten van de investeringen in zekere zin arbitrair is. Bepaalde andere overheidsuitgaven kunnen immers gelijkaardige kenmerken vertonen als de overheidsinvesteringen, zoals de uitgaven voor onderwijs (Guichard, et al., 2007)(Guichard, et al., 2007)(Guichard, et al., 2007)(Guichard, et al., 2007).

- Uitgavenplafonds, waarbij de overheidsuitgaven uitgedrukt zijn als een percentage van het BBP, zijn minder effectief dan maximale groeiratio's. In tijden van gunstige conjunctuur kunnende uitgaven in het eerste geval nominaal sneller groeien zonder het

plafond te overschrijden, terwijl dat niet mogelijk is bij een maximale groeiratio (Debrun, Moulin, Turrini, Ayuso i Casals, & Kumar, 2008).

- Een goede uitgavenregel is zo geformuleerd dat de jaarlijkse groeiratio van de overheidsuitgaven een voorzichtige middellange termijn **groeiratio van het BBP¹ niet overschrijdt**, tenzij de overschrijding samengaat met een toename in de overheidsinkomsten (Europese Commissie, 2010c). Wanneer een land zijn middellange termijn-objectief nog niet gehaald heeft moeten de uitgaven kleiner zijn dan een groeiratio die nog lager is dan de voorzichtige groeiratio van het BBP (Europese Commissie, 2010e). Hierbij aansluitend moet de norm ook aangeven hoe de uitgaven afgebouwd moeten worden in de jaren volgend op het jaar waarin de norm toch overschreden zou zijn (Mills & Quinet, 2001).
- Een uitgavenregel corrigeert de neiging om tekorten op te bouwen niet op zich. Om ook dat objectief na te streven kan de uitgavenregel **aangevuld** worden met een **middellange termijn richtlijn voor het overheidssaldo**, zoals in Zweden. Hoewel een richtlijn minder bindend is dan een uitgavennorm, verzekert hij toch een zekere discipline. Omdat het vastgelegde objectief pas over de cyclus bereikt moet worden, hoeft het beleid ook niet procyclisch te zijn (Dabán, et al., 2003).
- Of een uitgavennorm in reële of nominale termen uitgedrukt moet worden hangt af van de periode waarop deze betrekking heeft. Op **korte termijn** gaat de voorkeur uit naar een **nominale** uitgavennorm, op **lange termijn** naar een **reële norm²**. Bij een positieve vraag- of een negatieve aanbodsschok leidt een nominale norm automatisch tot een daling van de reële uitgaven (Mills & Quinet, 2001). Een onverwacht hoge inflatie wordt op die manier getemperd (Dabán, et al., 2003). Een reële norm zou daarentegen destabiliserend werken op korte termijn. Op een langere termijn is een reële norm wel bevorderend voor de stabilisatie (Mills & Quinet, 2001). Een wijziging in de inflatie leidt dan niet tot een wijziging in het uitgavenplafond.
- Een uitgavenregel is moeilijk te standaardiseren; er moet rekening gehouden worden met het al aanwezige niveau van de **schuld en de demografische kenmerken** van een land (Anderson & Minarik, 2005).

1.1. Argumenten pro het gebruik van een uitgavennorm

Heel wat factoren verantwoorden het gebruik van een uitgavennorm. Eveneens maken ze duidelijk waarom een uitgavennorm vaak verkozen wordt boven andere begrotingsregels, of waarom ze als complementaire regel opgelegd worden:

- Het belangrijkste pluspunt van uitgavennormen ten opzichte van andere begrotingsregels is dat ze **procyclisch begrotingsbeleid tegengaan**. Een procyclisch beleid slaat op de

¹ De voorzichtige langetermijn groeiratio wordt bekomen op basis van voorspellingen over 10 jaar, die op regelmatige basis geüpdatet wordt (Europese Commissie, 2010d).

² Bij een reële uitgavennorm wordt het uitgavenplafond getransformeerd in een nominaal plafond aan de hand van de meest recente inflatie voorspelling (Dabán, et al., 2003).

discretionaire acties van de overheid die de conjunctuurencyclus versterken. Bij een dergelijk beleid laten de beleidsvoerders het structureel primair tekort toenemen in gunstige economische tijden en handelen ze restrictief in ongunstige economische tijden (Europese Commissie, 2004a). Op die manier worden de begrotingsautoriteiten beperkt om aan de hand van het begrotingsbeleid economische stabilisatie na te streven (Turrini, 2008). De procycliciteit van het begrotingsbeleid is in de Eurozone bijna volledig te wijten aan de uitgaven, die sterk toenemen in conjunctureel gunstige perioden en lichtjes afgebouwd worden in perioden van laagconjunctuur. De evolutie van de ontvangsten is ongeveer constant over de conjunctuurencyclus (Turrini, 2008).

Een aantal factoren geven aanleiding tot het ontstaan van procyclisch beleid.

Beleidsvoerders willen wel een anticyclisch beleid voeren (Turrini, 2008), maar ze zijn niet in staat om *structurele begrotingswijzigingen correct van automatische te onderscheiden* (Europese Commissie, 2004b). De schatting van de outputkloof is onderhevig aan onzekerheid die hoofdzakelijk het gevolg is van herzieningen in de berekening van de potentiële output (Turrini, 2008). Door die voorspellingsmoeilijkheid zijn ook de methodes om de budgettaire aggregaten op een conjunctuurgezuiverde manier te berekenen onderhevig aan onzekerheid en ex-post aanpassingen. In tijden van sterke economische groei worden het conjunctuurgezuiverd saldo en de ontvangsten op lange termijn vaak overschat. De misopvatting van structureel hogere ontvangsten zet de beleidsvoerders aan om belastingverlagingen en uitgavenverhogingen door te voeren die onhoudbaar zijn op lange termijn. Wanneer de potentiële groeiratio's later neerwaarts aangepast worden, zal blijken dat ondanks de goede intenties, het begrotingsbeleid toch procyclisch was en de conjunctuurgezuiverde balans verslechterd is (Europese Commissie, 2004b).

Ook *politieke beweegredenen* kunnen de procycliciteit van het budgettaire beleid verklaren. Bezorgdheid bij het kiespubliek over de gezondheid van de overheidsfinanciën in periodes die gekenmerkt zijn door een hoge schuldpositie en een groeiende schuld zijn een belangrijke oorzaak voor een verstrenging van het beleid in recessies. Een procyclische versoepeling komt meer voor in jaren waarin er verkiezingen zijn. Een toename van de uitgaven, die aan de verkiezingen voorafgaat, is aantrekkelijker in hoogconjunctuur dan in laagconjunctuur wanneer extra-uitgaven de budgettaire houdbaarheid in het gedrang zouden brengen. Bovendien stimuleert de sterke reactie van het publiek op de hoogte van de belastingen de beleidsvoerders dan om de ontstane budgettaire ruimte om te zetten in belastingverlagingen (Europese Commissie, 2004b). Overheden met een herverkiezingsmotief kunnen tenslotte ook geneigd zijn om de groeivoorspellingen gunstiger voor te stellen dan ze in realiteit zijn, om een snelle groei van de uitgaven te verantwoorden (Turrini, 2008).

Een andere oorzaak van procyclisch begrotingsbeleid is het bestaan van *begrotingsnormen*. Vooral de regels die een nominale begroting in evenwicht beogen en niet op het conjunctuurgezuiverde saldo focussen verminderen de toegelaten schommelingen in de begroting. Ze beperken de mogelijkheden van de overheid om de automatische stabilisatoren vrij te laten werken waardoor het beleid de schommelingen in de economische activiteit moet volgen (Europese Commissie, 2004b). Dit leidt tot

restrictieve maatregelen in periodes van lagere groei en een tot het uitgaven van de extra belastingontvangsten in periodes van hogere groei (Dabán, et al., 2003).

Het procyclisch beleid is een asymmetrisch probleem: het lijkt vooral op te treden in gunstige economische tijden. Deze asymmetrie kent een aantal oorzaken:

- 1) Het common pool probleem is erger door het optreden van het ‘vocracity effect’ in gunstige economische tijden. Concurrerende drukkingsgroepen zullen meer inspanningen leveren om een deel van de totale overheidsuitgaven te verwerven omdat de totale beschikbare som dan groter is (Turrini, 2008).
- 2) In perioden van sterke economische groei is de kost voor vertekende voorspellingen lager en zal de groeivoorspelling door de overheden met een herverkiezingsmotief sterker overdreven worden (Turrini, 2008).
- 3) Ook het optreden van vertragingen in het gebruik van het begrotingsbeleid als een stabilisatiemiddel geeft aanleiding tot asymmetrische procycliciteit³. De uitgaven in deze periode zijn immers de uitkomst van begrotingsbeslissingen die in vorige perioden, op basis van voorspellingen, genomen zijn. Een positieve outputkloof mondt in het algemeen uit in optimistischere voorspellingen. Dit betekent dat de uitgaven sneller zullen groeien in gunstige perioden (Turrini, 2008).

Een uitgavennorm kan het procyclisch begrotingsbeleid tijdens economische oplevingen en dus ook de nood om daarvoor te corrigeren in tijden van lage economische groei verhinderen (Europese Commissie, 2004b; Holm-Hadullah, et al., 2010). In tegenstelling tot een andere begrotingsnorm beperkt de uitgavennorm de toename van uitgaven wanneer de output zich boven zijn potentieel bevindt. Zoals hierboven werd toegelicht is dat net de periode waarin de uitgaven vaak escaleren (Turrini, 2008).

- Een ander voordeel van de uitgavenregels is dat ze **de deficit bias bij de oorzaak aanpakken**, door de opstellers van de begroting te verplichten om de budgetbeperking te internaliseren. De norm verplicht de verschillende overheden om rekening te houden met de geaggregeerde middelenbeperking bij hun strijd om een groter uitgavenaandeel en reduceert zo dus het common pool probleem (Dabán, et al., 2003). De overheden zijn bovendien verantwoordelijk voor dat deel van de begroting waarover ze directe controle uitoefenen. Dit is niet het geval bij begrotingsregels die de schuld of het tekort viseren omdat deze aggregaten relatief afhankelijk zijn van de macro-economische ontwikkelingen (Hemming & Kell, 2001).

³ Dabán et al (2003) vinden voor Frankrijk, Duitsland en Italië dat de vertraging niet aan de oorzaak ligt van het procyclisch beleid omdat de negatieve correlatie tussen de outputkloof en de structurele primaire balans zelfs sterker is voor een vertraagde outputkloof.

Tabel 1 De Uitgavennormen in de EU: 1990-2008

Land	Periode	Niveau	Omschrijving
België	1993-1998	cent	Reële groeiratio van de primaire uitgaven $\leq 0\%$
	1995-2008 ⁺	soczek	Reële groeiratio van de gezondheidsuitgaven $\leq$ een bepaald bedrag
Bulgarije	1995-2008 ⁺	totaal	uitgavenplafond: 40% van het BBP
Denemarken	1994-2006	totaal	Reële groeiratio van de publieke consumptie mag niet groter zijn dan 0,5% per jaar
	2007-2008 ⁺	totaal	Reële groeiratio van de publieke consumptie mag niet groter zijn dan een zeker percentage per jaar.
Duitsland	1990-2007	cent+reg	jaarlijkse nominale maximale uitgavengroei van 1%
	2008-2008 ⁺	cent+reg	Tot een structurele begroting in evenwicht bereikt is, moet de nominale groeiratio van de uitgaven lager zijn dan de groeiratio van de ontvangsten
Finland	1999-2006	totaal	Reëel uitgavenplafond wordt vastgelegd aan het beging van de verkiezingscyclus
	2007-2008 ⁺	totaal	Reëel uitgavenplafond wordt vastgelegd aan het beging van de verkiezingscyclus
Frankrijk	1998-2005	cent	Reële uitgaven groeiratio
	2006-2008 ⁺	cent	Reële uitgaven groeiratio
	1997-2005	soczek	plafond op degroeiratio van de gezondheidsuitgaven
	2006-2008 ⁺	soczek	plafond op degroeiratio van de gezondheidsuitgaven
Ierland	2000-2008 ⁺	cent	1% van het BNP wordt aan de uitgaven onttrokken en gespaard in het Nationaal Pensioenfonds
	2004-2008	cent	Nominaal plafond voor de kapitaaluitgaven van 5% van het BNP
Italië	2001-2007	cent+reg	nominaal plafond voor farmaceutische producten: 16% van de totale gezondheidsuitgaven
	2008-2008 ⁺	cent+reg	nominaal plafond voor farmaceutische producten: 16,4% van de totale gezondheidsuitgaven
	1999-2006	reg+lok	nominale uitgaven groeiratio voor de gewesten, de provincies en de gemeenten
Litouwen	2008-2008 ⁺	cent	Uitgaven groeiratio $\leq 5\%$ van de inkomsten wanneer de begroting een tekort vertoont
Luxemburg	1999-2008 ⁺	cent	Nominale uitgaven groeiratio die de economische groei op middellange termijn volgt
Nederland	1994-2008	totaal	Reëel uitgavenplafond. Meevallers in een sector moeten gebruikt worden om tegenvallers in een andere te compenseren. De meevallers kunnen gebruikt worden voor nieuwe uitgaven tot het plafond bereikt is.
Slovakije	2002-2008 ⁺	cent	Nominaal uitgavenplafond. Uitgaven die niet in de begroting voorkomen kunnen enkel doorgevoerd worden wanneer ze niet groter zijn dan 1% van de totale uitgaven en het tekort hierdoor niet toeneemt. Laat toe dat uitgaven in gunstige conjunctuur toenemen met maximum 15%
Zweden	1996-2006	cent+soczek	Nominaal uitgavenplafond
	2007-2008 ⁺	cent+soczek	Nominaal uitgavenplafond

Noot: totaal= totale overheidsniveau, cent= centraal overheidsniveau, soczek= sociale zekerheid, reg=regionaal overheidsniveau, lok= lokaal overheidsniveau. 2008+ duidt op het feit dat de termijn van de regel nog niet afgelopen was in 2008.

Bron: gebaseerd op Annex 1 " Numerical fiscal rules" uit Public finances in EMU, European Economy, nr 3.(Europese Commissie, 2006)) en uit "Numerical fiscal rules" uit Public finances in EMU, European Economy, nr 5.(Europese Commissie, 2009).

- Een ander argument pro het hanteren van een uitgavenregel is dat hij voortdurend een **richtlijn voor de budgettaire autoriteiten** verschaft. Op elk moment, onder alle budgettaire en economische omstandigheden, moeten de beleidswijzigingen neutraal zijn voor het tekort (Anderson & Minarik, 2005) Hierdoor is het waarschijnlijker dat

begrotingen in evenwicht blijven over de macro-economische cyclus en op lange termijn. Een begrotingsregel die enkel een limiet aan het tekort oplegt, geeft geen productieve richtlijn mee aan landen wiens tekort kleiner is dan de limiet. Op die manier wordt geaccepteerd dat ze ongestraft naar die limiet evolueren en zo hun schuld opbouwen. Deze limiet zet de beleidsmakers juist aan om procyclisch beleid te voeren in goede tijden (Anderson & Minarik, 2005).

- Uitgavenregels **beperken het risico op geloofwaardigheidsverlies** meer dan een begrotingsregel die een beperking aan het tekort oplegt. Een uitgavenregel, die de automatische stabilisatoren vrij laat werken, maar beleidswijzigingen met betrekking tot de uitgaven limiteert tot een neutraal niveau van het overheidstekort, biedt meer stabiliteit en is bijgevolg geloofwaardiger (Anderson & Minarik, 2005).
- Een uitgavenregel creëert ook **minder manipulatiemogelijkheden** dan een andere begrotingsregel omdat hij niet gebaseerd is op een voorspelling van het begrotingstekort (Anderson & Minarik, 2005).
- Uitgavennormen **conflicteren minder met het monetair beleid**. Indien er een positieve loonschok optreedt onder een begrotingsnorm, verschillend van een uitgavennorm, zetten de hogere inkomsten zich door in hogere uitgaven. Hierdoor nemen de lonen en de prijzen nog meer toe dan tijdens de originele loonschok. Dit beleid conflicteert met het monetaire objectief van prijsstabilisatie. Bij een uitgavenregel treedt dat conflict niet op. Bij een dergelijke schok worden de extra inkomsten aangewend om de schuld af te bouwen. De stijging van de nominale uitgaven vereist bovendien dat de publieke investeringsuitgaven afgebouwd worden waardoor het BBP en de prijzen zelfs getemperd worden (Brück & Zwiener, 2006).
- De uitgavennorm kan de **saneringsinspanning ondersteunen**. Een uitgavenregel, bovenop een andere begrotingsregel, maakt het handhaven van een begroting die de schuldratio stabiliseert eenvoudiger, omdat hij typisch met grotere en langdurige saneringen gepaard gaat (Guichard, et al., 2007). Omdat een budgettaire sanering langs de uitgavenzijde effectiever is dan een sanering via de belastingen (o.a. A. Alesina & Perotti, 1995; A. Alesina & Perotti, 1996), werkt een uitgavennorm de budgettaire houdbaarheid bovendien automatisch in de hand (Dabán, et al., 2003). Larch en Turrini (Larch & Turrini, 2008) en Debrun et al. (2008) stellen wel dat wanneer enkel uitgavenregels opgelegd worden er geen duidelijke link is met de budgettaire uitkomst.
- Een laatste argument stelt dat uitgavenregels effectiever zijn dan andere begrotingsregels omdat ze op beleidswijzigingen **focussen voor er budgettaire onhoudbaarheid** ontstaat, terwijl andere regels pas in werking treden als de tekorten al buitensporig zijn (Anderson & Minarik, 2005).

1.2. Effectiviteit van uitgavennormen

Hauptmeier et al. (2010) tonen voor de Eurozone aan dat het opleggen van uitgavenregels wel degelijk tot gezondere overheidsfinanciën leidt. Hiervoor simuleren ze op basis van een aantal hypothetische nominale uitgavenregels wat de hoogte van de overheidsuitgaven zou zijn had de overheid een neutraal uitgavenbeleid gevolgd. De hoogte van de overheidsuitgaven wordt op twee manieren gesimuleerd: enerzijds met gegevens waarover de beleidsvoerders op het moment van de hypothetische implementatie van de uitgavenregels beschikten (=real-time) en anderzijds op basis van gegevens waarover men nu beschikt (=ex-post). De hypothetische uitgavenregels beperken de uitgavengroei tot een maatstaf van de potentiële groei op lange termijn. Deze groeiratio's worden herhaaldelijk toegepast op de uitgavenniveaus van de verschillende landen, beginnende bij het basisjaar van de beschouwde steekproef, 1999. Op die manier worden alternatieve uitgavenpaden gedefinieerd voor de primaire uitgaven en andere uitgavencategorieën die vergeleken worden met de werkelijke uitgavenevoluties. Het verschil tussen de werkelijke en de neutrale uitgaven wordt gebruikt om het effect van de uitgavenregels op de opbouw van de overheidsschuld na te gaan⁴.

De resultaten moedigen het gebruik van een uitgavennorm ten eerste aan. Indien alle landen, sinds 1999, een neutrale uitgavenpolitiek zouden gevolgd hebben, dan zou de geaggregeerde primaire uitgavenratio van de Eurozone nu 2% van het BBP lager zijn dan de werkelijke ratio. Indien men Duitsland⁵ buiten beschouwing laat, zou de overheidsschuld in percent van het BBP in real time 8% (ex-post 21 %) lager geweest zijn in 2009. De overheidsfinanciën zouden een heel stuk gezonder geweest zijn indien men de uitgavenregels effectief had toegepast. De overheidsschuld ratio zou ook nergens de kaap van 100% overschreden hebben (Hauptmeier, et al., 2010).

De Europese Commissie (2004b, 2009) observeerde in de EU-landen (1990-2008) dat de daling van de primaire uitgaven groter was na de introductie van uitgavenregels dan de gemiddelde wijziging over de beschouwde sample. De daling was bovendien groter wanneer de uitgavennorm op een groter deel van de overheidsfinanciën betrekking had.

In een andere meerlandenstudie wordt verder het belang van de kracht van de norm aangetoond. Holm-Hadulla et al. (2010) vinden voor de EU-landen in de periode 2002-2008 dat een economische schok van 1%-punt resulteert in een afwijking van de uitgaven van hun groeipad met 0,5%-punt. Dat procyclisch effect wordt getemperd in landen die sterke uitgavenregels hebben. Meer bepaald leidt een toename van de gebruikte uitgavenregelindex ⁶ met één standaardafwijking tot een vermindering van de procyclische afwijking van de overheidsuitgaven met twee derden. De significantie van het effect neemt toe indien men enkel de primaire

⁴ Een wijziging in het niveau van de uitgaven als gevolg van de opgelegde uitgavenregel oefent macro-economische effecten uit op het outputniveau. In de analyse wordt rekening gehouden met het optreden van deze feedback effecten (Hauptmeier et al., 2010).

⁵ Duitsland is het enige land dat over de periode een restrictief uitgavenbeleid gevoerd heeft. Indien Duitsland dus een neutrale uitgavenregel zou gehanteerd hebben, zou de Duitse schuldgraad met 24% toegenomen zijn (Hauptmeier et al., 2010).

⁶ De gebruikte index is dezelfde als in Debrun et al.(2008) (zie appendix 1) en bevat alle budgettaire bepalingen die numerieke doelstellingen of plafonds aan de overheidsuitgaven opleggen.

overheidsuitgaven of de discretionaire begrotingsuitgaven in beschouwing neemt⁷ (Holm-Hadullah, et al., 2010).

Uit individuele landenstudies blijkt eveneens dat uitgavenregels effectief zijn. Zweden, Finland, Denemarken en Nederland kenden allen succesvolle uitgavenregels (Anderson & Minarik, 2005). Zweden introduceerde een nominaal uitgavenplafond voor de centrale overheid in 1997, samen met een overschotdoelstelling van 2% van het BBP, over de conjunctuurencyclus. Het surplus nam toe tot meer dan 2% van BBP tussen 1999 en 2001. De budgettaire ruimte die hierdoor gecreëerd was, werd gespaard of gebruikt voor belastingverlagingen.

Ook Finland voerde een succesvol uitgavenbeleid voor de toetreding tot de EMU. Het land onderwierp zijn begroting aan een uitgavenregel bovenop het SGP. Uitgavenplafonds werden eind 1980 en begin 1990 opgelegd met de bedoeling om het begrotingsbeleid te verstrengen. Nu worden de uitgavenplafonds opnieuw gebruikt om het probleem van de vergrijzing tegen te gaan. De regels gelden voor vier jaar, zijn uitgedrukt in reële termen en hoewel ze enkel de centrale overheid viseren, omvatten ze ook transfers naar subnationale overheden. De Finse overheid heeft zichzelf ook een limiet van het tekort opgelegd. Indien het voorspeld tekort hoger zal zijn dan 2,75% van het BBP, zal de overheid acties ondernemen (Anderson & Minarik, 2005).

Van 1960 tot 1982 namen de Deense overheidsuitgaven sterk toe van 25% van het BBP tot 60 % van het BBP. In 1980 legde Denemarken zichzelf een reële nulgroei van de publieke uitgaven als middel langetermijn doelstelling op. In 1984 verplichte een nieuwe maatregel tot het elimineren van het begrotingstekort. De vooropgestelde begrotingsregels bleken succesvol. Vanaf 1982 nam het begrotingstekort af, tot bijna een begrotingsevenwicht. In 1984 stabiliseerde de schuldratio, daarna werd hij afgebouwd (Von Hagen & Harden, 1994).

In Nederland werd in 1993 beslist om op een uitgavenniveau te focussen in plaats van op de grootte van het tekort. Hierdoor ontstond er meer stabiliteit aangezien extra inkomsten niet langer in nieuwe uitgaven evolueerden. Vervolgens werden in coalitieakkoorden afzonderlijke uitgavenplafonds opgelegd voor drie overheidssectoren: de kernoverheid, de gezondheidssector en de sociale zekerheids- en arbeidsmarktsector. In de coalitieakkoorden was ook een voorspelling van de uitgaven op middellange termijn voor elk Ministerie inbegrepen. Transfers tussen de verschillende sectoren waren toegestaan. Surplussen mochten enkel gebruikt worden om lopende zaken te financieren die een hogere kost hadden dan voorspeld. Nieuwe uitgavenbeslissingen vereisten een unanieme beslissing van de regering. De aanpak bleek succesvol voor de overheidsfinanciën van Nederland voor en na hun toetreding tot de EMU (Anderson & Minarik, 2005).

Uitgavenregels blijken dus wel degelijk uit te monden in gezondere overheidsfinanciën. Anderson en Minarik (2005) stellen dat uitgavenregels zelfs beter werken dan begrotingsregels die het tekort viseren. De recente geschiedenis lijkt dit te bevestigen. Het Stabiliteits- en Groeipact, dat als regel op zich, voor geen enkele van de deelnemende landen, een duurzaam begrotingsbeleid

⁷ De discretionaire begrotingsuitgaven worden hier benaderd door de subsidie-uitgaven en de uitgaven voor kapitaalvorming omdat deze uitgaven homogeen zijn voor de beschouwde landen en de andere uitgavencomponenten moeilijk splitsbaar zijn in discretionaire en niet discretionaire factoren (Holm-Hadulla et al., 2010).

kon garanderen, wierp wel vruchten af in landen zoals Nederland en Zweden, die hun begroting bijkomend aan een uitgavenrestrictie onderwierpen. In deze landen slaagde de overheid er beter in een houdbare begroting te handhaven (Guichard, et al., 2007).

Ook uit de studie van Brück en Zwiener (2006) blijkt dat in de meeste gevallen een uitgavennorm beter geschikt is om de Europese doelstellingen te bereiken dan een begrotingsnorm die het begrotingstekort aan een beperking onderwerpt. Op basis van een simulatie voor Duitsland vergelijken ze de impact van verschillende vraagschokken en budgettaire schokken op de prijzen en de output, onder de twee soorten begrotingsregels. Vier schokken worden gesimuleerd: een prijsschok, een belastingverlaging, een negatieve exportschok en een loonschok. Op de prijsschok na, die dezelfde impact heeft onder beide regels, resulteren alle schokken in een gunstigere begrotingsuitkomst onder de uitgavennorm dan onder de tekortnorm.

2. De ontvangstennorm

Minder dan 10% van alle opgelegde begrotingsregels in de EU zijn ontvangstennormen (Europese Commissie, 2006). De EU-landen die een ontvangstenregel hanteren zijn weergegeven in tabel 2.

Ontvangstenregels kunnen verschillende doelstellingen nastreven. Een regel die een plafond aan de ontvangsten oplegt probeert buitensporige belastingen te vermijden (Debrun, et al., 2008) of de groei van de overheidssector te beperken (Europese Commissie, 2006).

Een minimale belastingsvoet kan opgelegd worden om te vermijden dat belastingcompetitie onder de subnationale overheden de houdbaarheid van hun financiën aantast door accumulatie van de schuld wanneer de economische toestand verslechtert (Sutherland, Price, & Joumard, 2005). Een dergelijke belastingvoet garandeert bovendien een zeker bedrag aan inkomsten waardoor de financiering van de prioritaire overheidsuitgaven verzekerd is (Europese Commissie, 2006).

Om die garantie te bieden kunnen de regels de ontvangsten ook specifiek aan fondsen voor bepaalde sectoren, zoals de gezondheidssector en onderwijs, toewijzen (International Monetary Fund, 2009).

Tot slot pogen sommige ontvangstennormen procyclisch beleid tegen te gaan. Hoe effectief ze daarin zijn hangt af van het ontwerp van regels (Debrun, et al., 2008). De ontvangstennorm die de grootste kans heeft om procyclisch beleid te voorkomen is deze die op voorhand het gebruik van de eenmalige ontvangstenmeevallers afbakent (Debrun, et al., 2008; Europese Commissie, 2006; Turrini, 2008). De meevallers vloeien voort uit beter dan verwachte cyclische condities, uit schokken in de elasticiteiten als gevolg van schommelingen in de aandelencycli en een economische groei die de belastingopbrengsten sterk doet toenemen. Eens men zich bewust is van de extra budgettaire ruimte wordt de druk om de uitgaven te verhogen groot (Turrini, 2008) en is een ontvangstennorm zeker op zijn plaats. Zo kan reeds vastgelegd worden welk deel van meevaller men zal sparen. Men kan de eenmalige ontvangsten ook in een "rainy-day fund" beleggen om ze later te gebruiken in tijden van laagconjunctuur en ook dan een procyclisch begrotingsbeleid te vermijden (Debrun, et al., 2008). In iets minder dan de helft van de EU-landen die een ontvangstennorm hanteren, werkt men zonder een dergelijk kader (Europese Commissie,

2006). In die landen zet een inkomstenmeevaller druk op de begrotingsautoriteiten om de extra budgettaire ruimte om te zetten in nieuwe uitgaven (Turrini, 2008).

Ontvangstenregels die een plafond op de ontvangsten leggen, zijn ongunstig voor het afbouwen van de schuld, wanneer er geen andere begrotingsregels in werking zijn. Het default risico op leningen wordt hoger wanneer de overheid beperkt is in haar mogelijkheden om de belastingen te verhogen (Europese Commissie, 2006).

Tabel 2. Ontvangstennormen in de EU: 1990-2008.

Land	Periode	Niveau	Omschrijving
België	1992-1999	cent	Ontvangstengroei in overeenstemming met de groei van het BBP.
Denemarken	2001-2008 ⁺	totaal	Directe en indirecte belastingsratio's mogen niet verhoogd worden.
Finland	1999-2008 ⁺	soczek	Allocatie van extra inkomsten: onverwachte inkomsten worden in een fonds opgeslagen voor anticyclische regulatie van de werkloosheid, de sociale zekerheidsbijdragen en de pensioenbijdragen in ongunstige tijden.
Frankrijk	2006-2008 ⁺	cent	Allocatie van extra inkomsten: de centrale overheid moet ex-ante de allocatie bepalen.
Letland	1994-2008 ⁺	cent+soczek	De huidige inkomsten moet de speciale begrotingsuitgaven (=uitgaven i.v.m. sociale noden, vooral pensioenbetalingen) dekken.
Litouwen	2008-2008 ⁺	cent	Allocatie van extra inkomsten: wordt gebruikt voor schuldafbouw.
Nederland	1994-2008 ⁺	totaal	Allocatie van extra inkomsten: aan het begin van de regeerperiode komen de coalities overeen wat de gewenste ontwikkeling van de belastingbasis is. Extra belastingbonussen worden omgezet in belastingverlagingen. Conjuncturele wijziging in de belastingen, worden buiten beschouwing gelaten. De overheid verplicht de ex-ante allocatie van hoger dan verwachte ontvangsten.

Noot: totaal= totale overheidsniveau, cent= centraal overheidsniveau, soczek= sociale zekerheid, reg=regionaal overheidsniveau, lok= lokaal overheidsniveau. 2008+ duidt op het feit dat de termijn van de regel nog niet afgelopen was in 2008.

Bron: gebaseerd op Annex 1 "Numerical fiscal rules" uit Public finances in EMU, European Economy, nr 3.(Europese Commissie, 2006) en uit "Numerical fiscal rules" uit Public finances in EMU, European Economy, nr 5.(Europese Commissie, 2009).

3. Begrotingsregels die het saldo of de schuldgraad beperken

In de EU-27 landen legt meer dan een derde van de toegepaste begrotingsregels een beperking op aan het begrotingssaldo. Het gaat om regels die een begroting in evenwicht vereisen, gouden regels, of regels die een limiet aan het begrotingstekort opleggen. Tabel 3 illustreert dit. Een kwart van de regels in de EU viseert de schuldratio. Deze zijn weergegeven in tabel 4. De regels die het begrotingstekort of de overheidsschuld limiteren komen in het algemeen meer voor op regionale en lokale overheidsniveaus (Europese Commissie, 2006). De regels zijn meestal uitgedrukt in nominale termen. Slechts drie Scandinavische landen maken gebruik van een structurele begrotingsnorm, allen toegepast op nationaal niveau (Europese Commissie, 2006).

Ook hier schetsen onderzoekers hoe een goede begrotingsnorm er hoort uit te zien. Er bestaat geen begrotingsnorm die voor elk land optimaal is maar een effectieve regel beantwoordt best aan de volgende kenmerken:

- **Transparantie** is het belangrijkste kenmerk van goede begrotingsregels omdat hierdoor de kans op het omzeilen van de begrotingsnorm afneemt (Kopits & Symansky, 1998). De regels moeten zowel transparant zijn in hun implementatie, als in hun afdwingbaarheid. Op die manier kunnen ze budgettaire houdbaarheid op lange termijn en stabilisatie op korte termijn garanderen (Anderson & Minarik, 2005). Dit is belangrijk omdat instabiliteit schommelingen in de publieke ontvangsten en uitgaven genereert die de referentiewaarden waarop men het beleid baseert beïnvloeden. Hierdoor zijn de budgettaire planning en beslissingen daaromtrent vertekend. Keuzes die op vertekende trends gebaseerd zijn kunnen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verminderen of zelfs bedreigen (Europese Commissie, 2010d). Een transparante norm houdt in dat de gebruikte procedures en het boekingssysteem consistent zijn en dat de gegevens die vereist zijn voor controle van de begrotingsregel gepubliceerd worden (Europese Commissie, 2010b). Een transparante begrotingsregel verplicht bovendien de uitgevende Ministers/ Ministeries om verantwoording af te leggen (Atkinson & Van den Noord, 2001). Zeker wanneer de naleving van de regels te wensen over laat, zijn duidelijke en simpele regels gewenst. Doordat het publiek en de financiële markten beter op de hoogte zijn, kunnen ze de uitvoerende regering sneller afstraffen (Schuknecht, 2004).
- Omdat zoveel van de voordelen van de budgettaire verantwoordelijkheid doorwerken in het gedrag van de financiële markten, moet elke succesvolle begrotingsregel **geloofwaardig** zijn. Dit kan men enkel bereiken door een mechanisme dat publiek aanvaard is (Anderson & Minarik, 2005) en politiek houdbaar over een langere tijdshorizon (Anderson & Minarik, 2005; Kopits & Symansky, 1998).
- De regels moeten **voldoende streng** en **bindend** zijn. Het breken van strenge regels, die politiek bekrachtigd zijn en dus moeilijk te amenderen zijn, leidt immers tot een grotere politieke kost dan het niet nakomen van regels die niet in de statuten opgetekend zijn (Debrun, et al., 2008).
- Om de effectiviteit te garanderen moeten er **sancties aan de niet naleving**⁸ gekoppeld worden. De kosten hiervan kunnen zelf louter reputatieverlies inhouden (Europese Commissie, 2010b).
- De regels moeten in gunstige economische tijden de **budgettaire sanering** in de hand werken (Europese Commissie, 2010b).

⁸Vanaf de inwerkingtreding van het hervormde SGP zal er ook een beloningssysteem bestaan voor de landen die de regels wel naleven. Onder deze landen zullen de boetes van de lidstaten die de norm overschrijden verdeeld worden (Europese Commissie, 2010c).

- Om in overeenstemming te zijn met het preventief en het corrigerend beleid van het SGP moeten de nationale begrotingsregels in een **meerjarenplan** kaderen (Europese Commissie, 2010b).
- Gouden regels moeten de **ex-post kapitaaluitgaven** betreffen in plaats van de ex-ante kapitaal uitgaven om budgettaire discipline af te dwingen (Dabán, et al., 2003)

3.1. Argumenten pro het gebruik van een begrotingsnorm

Zoals reeds gesteld in paragraaf 1 zijn uitgavenregels vaak effectiever dan de regels die het begrotingssaldo en de overheidsschuld aan een beperking onderwerpen. Toch kunnen laatstgenoemden ook zeer nuttig blijken:

- Het hoofddoel van deze regels is het in de hand werken van **de budgettaire houdbaarheid** (Debrun, et al., 2008). De regels beogen de mechanismen te beperken die tot buitensporige overheidsuitgaven en schuldopbouw leiden (Guichard, et al., 2007). Door het tegengaan van deficit bias (Debrun, et al., 2008) en budgettaire illusie (Von Hagen & Harden, 1994) in het begrotingsbeleid kan een stabiele economische groei bevorderd worden (Anderson & Minarik, 2005).
- Wanneer de budgettaire situatie reeds ongunstig is, dan is het de taak van deze begrotingsregels om een geloofwaardige **afbouw van het budgettaire tekort** te weegbrengen **en de schuldratio** tot een voorzichtig niveau terug brengen (Kopits & Symansky, 1998).
- De norm biedt tevens een garantie dat, eens een voorzichtig niveau bereikt, **de schuldratio constant gehouden wordt op lange termijn**. Een constante schuld over de tijd draagt bij tot een eerlijke verdeling van de budgettaire voordelen en lasten tussen generaties (Kopits & Symansky, 1998). Het garanderen van stabiliteit verhoogt bovendien **de efficiëntie van het monetair beleid**. Enerzijds zorgt een stabiele begroting ervoor dat de monetaire instellingen zekerder zijn over de uitkomst van de beslissingen die ze nemen (Anderson & Minarik, 2005). Anderzijds neemt het vertrouwen toe waardoor de default risicopremie van een land kan afnemen (Kopits, 2001). De reële interesten op de financiële markten worden gematigd, crowding-out van de private investeringen wordt tegengaan en inkomensherverdeling van loonverdieners naar interestverdieners wordt vermeden (Kopits & Symansky, 1998).
- De tekort- en schuldregels hebben ook een **signaalfunctie**. Door het aan banden leggen van hun gedrag maken de beleidsvoerders hun voorkeur voor gezonde overheidsfinanciën kenbaar aan de bevolking (Debrun & Kumar, 2007; Guichard, et al., 2007) en wordt het tijdsinconsistentieprobleem⁹ beperkt (Schuknecht, 2004). Een begrotingsregel die het overheidssaldo viseert is hier zelfs voordeliger dan uitgavenregel

⁹ Op voorhand kondigt de overheid budgettaire sanering aan, maar ex post is er altijd wel een politieke of economische reden waarom de overheid op haar belofte terugkomt (Schuknecht, 2004)

omdat hij het publiek meer geruststelt door een limiet op het tekort zelf te plaatsen (Anderson & Minarik, 2005).

- Door te garanderen dat het beleid voorspelbaar en onafhankelijk van de verantwoordelijke regering blijft (Kopits, 2001) kunnen de begrotingsregels het **vertrouwen** van de huishoudens, de bedrijven en de financiële markten **aanwakkeren** (Kopits & Symansky, 1998). De effectiviteit van de regels neemt daardoor toe omdat de beloning voor het naleven van de norm groter wordt. De kans dat de beleidsvoerders herverkozen worden neemt toe (Debrun & Kumar, 2007). Hoe groter de politieke kost bij het niet respecteren van de norm, hoe beter de begrotingsresultaten dus zullen zijn (Debrun & Kumar, 2007).
- De **geloofwaardigheid** van het **macro-economisch beleid** wordt ook gestimuleerd. Enerzijds doordat de begrotingsregels discretionaire overheidsinterventie zoveel mogelijk beperken (Kopits & Symansky, 1998). Anderzijds omdat de lange termijn budgettaire houdbaarheid gunstige verwachtingen creëert die bevorderlijk zijn voor de stabiliteit op korte termijn (Sutherland, et al., 2005).

Tabel 3.Regels die het begrotingssaldo viseren in de EU: 1990-2008

Land	Periode	Niveau	Omschrijving
België	1990-2008	lok	Nominale begroting in evenwicht.
	1990-2008 ⁺	reg	Nominale begroting in evenwicht of surplus.
	1992-2008 ⁺	soczek	Nominale begroting in evenwicht.
Denemarken	1992-2006 ⁺	totaal	Structureel begrotingsoverschot tussen 0,5 en 1,5% van het BBP.
	2007-2008 ⁺	totaal	Structureel begrotingsoverschot tussen 0,75-1,75% van het BBP in de jaren tot 2010, surplussen of tenminste een evenwicht voor 2011-2015.
Duitsland	1990-2008 ⁺	cent	Nominale begroting in evenwicht. Gouden regel: publieke leningen zijn enkel toegestaan wanneer ze niet groter zijn dan de investeringen. Uitzonderingen zijn enkel toegestaan vanuit het stabilisatie perspectief.
	2008 ⁺	lok	Nominale begroting in evenwicht.
	1990-2008 ⁺	reg	Nominale begroting in evenwicht. Gouden regel: de kredieten mogen de investeringen niet overschrijden, tenzij om negatieve macro-economische ontwikkelingen tegen te gaan.
Estland	1993-2008 ⁺	totaal	Nominale begroting in evenwicht.
Finland	2008 ⁺	cent	Structureel surplus van 1% op het einde van de parlementaire periode. Cyclische of andere kortetermijn afwijkingen zijn toegestaan wanneer ze de afbouw van de schuld niet ingevaar blijven. Tekorten moeten steeds onder 2,5% van de totale output blijven.
	1995-2001	lok	Nominale begroting in evenwicht. Een tekort moet binnen de 4 jaar afgebouwd worden.
	2001-2008 ⁺	lok	Begroting gemeentes in evenwicht.
Frankrijk	1983-2008 ⁺	lok	Gouden regel: de gestemde begroting in evenwicht. Ex-post tekorten mogen niet groter zijn dan 5% van de ontvangsten.
Hongarije	2007-2008 ⁺	totaal	Primaire balans in evenwicht.
Ierland	2004-2008 ⁺	lok	Vanaf 2004 mag het netto tekort niet groter zijn dan een bepaald bedrag.
Italië	2007-2008 ⁺	reg+lok	Begroting in evenwicht + nominale groeiratio van de uitgaven.
	2001-2008 ⁺	reg+lok	Nominale begroting in evenwicht. Tekorten zijn enkel toegelaten om investeringen te financieren.
	2001-2006	reg	Nominale begroting in evenwicht + gezondheidspact dat de transfers van de centrale overheid naar de regio's regelt.
	2007-2008 ⁺	reg	Nominale begroting in evenwicht + gezondheidspact dat de transfers van de centrale overheid naar de regio's regelt.

Land	Periode	Niveau	Omschrijving
Litouwen	1990-2005	lok	Nominale begroting in evenwicht.
	2006-2008 ⁺	lok	Nominale begroting in evenwicht.
Luxemburg	1992-2008 ⁺	soczek	Nominale begroting in evenwicht + oprichten reservefonds voor de gezondheidszorg.
	1993-2008 ⁺	soczek	Nominale begroting in evenwicht + oprichten reservefonds voor de gezondheidszorg.
	1999-2008 ⁺	soczek	Nominale begroting in evenwicht + oprichten reservefonds voor de gezondheidszorg en de pensioensector.
Oostenrijk	1999-2000	cent+reg+lok	Tekortregel voor de alle overheidsniveaus, binnen een multi-jaren plan, bevat in het Nationaal Stabiliteitspact
	2001-2004	cent+reg+lok	Tekortregel voor de alle overheidsniveaus, binnen een multi-jaren plan, bevat in het Nationaal Stabiliteitspact
	2005-2008	cent+reg+lok	Tekortregel voor de alle overheidsniveaus, binnen een multi-jaren plan, bevat in het Nationaal Stabiliteitspact
Polen	2006-2007	cent	Nominale begroting in evenwicht.
Portugal	2002-2008 ⁺	cent	Nominale begroting in evenwicht.
	2003-2006	lok	Plafond op de netto-leningen om de schuldgroei op 0% te krijgen.
	2007-2008 ⁺	lok	Nominale begroting in evenwicht. Netto-schuld positie $\leq$ 125% van de ontvangsten van het vorig begrotingsjaar. Groei van de netto-schuld = 0%.
	2007-2008 ⁺	reg	Schuldplafond
Roemenië	1990-2008 ⁺	lok	Begroting in evenwicht.
Spanje	2002-2005	totaal	Begroting in evenwicht of een surplus bij een normale economische toestand.
	2006-2008 ⁺	totaal	Tekorten zijn toegestaan bij laagconjunctuur maar moeten $\leq$ 1% van het BBP blijven, overschotten zijn vereist bij hoogconjunctuur. Onder bepaalde voorwaarden is een extra tekort van 0,5 % van het BBP toegestaan om publieke investeringen te financieren.
	1999-2002	cent	Structureel begrotingsevenwicht. Cyclische of korte termijn afwijkingen zijn toegestaan wanneer ze de afbouw van de schuldratio niet in gevaar brengen. De tekorten moeten steeds onder 2,75% van de output blijven.
Verenigd Koninkrijk	1997-2008 ⁺	totaal	Begroting in evenwicht of surplus. Gouden regel: lenen enkel toegestaan voor investeringen.
Zweden	2002-2008 ⁺	lok	Begroting in evenwicht.
	2000-2006	totaal	Surplus van 2% van het BBP over de cyclus.
	2007-2008 ⁺	totaal	surplus van 1% van het BBP over de cyclus.

Tabel 4. Schuldregels in de EU: 1990-2008.

Land	Periode	Niveau	Omschrijving
Bulgarije	2003-2008 ⁺	totaal	Schuldratio in % van het BBP mag aan het eind van elk jaar de hoogte van de ratio in het vorig jaar niet overschrijden.
Duitsland	1990-2008 ⁺	lok	Nominaal schuldplafond: gemeenten mogen hun kredieten enkel verhogen om investeringen te financieren die goedgekeurd zijn door de toezichhoudende agentschappen.
Estland	1997-2008 ⁺	lok	Schuldplafond in % van de ontvangsten. Nieuwe schulden moeten $\leq 75\%$ van de ontvangsten tot 2003. Vanaf 2004 wordt de grens opgetrokken tot 60%
Finland	1995-2007 ⁺	cent	De schuldratio in % van het BBP moet afgebouwd worden over de legislatuur.
Frankrijk	2008 ⁺	soczek	Tegenover elke stijging van de socialezekerheidsschuld moet een gelijkwaardige stijging van de ontvangsten staan.
Hongarije	1996-2008 ⁺	lok	Het jaarlijks plafond van de schuldencreatie voor de lokale overheid (lenen, obligatie-uitgifte,...) wordt in proportie bepaald met de capaciteit van het lokaal bestuur om de schulden terug te betalen.
Letland	1994-2008 ⁺	lok	Nominaal schuldplafond. De leenlimieten voor de lokale overheden worden door de centrale overheid bepaald.
Litouwen	1997-2008 ⁺	cent	Plafond op de netto-leningen.
Luxemburg	2004-2008 ⁺	cent	Plafond op de schuldratio in % van het BBP. Nieuwe schulden kunnen enkel aangegaan worden voor het financieren van spoorinfrastructuur.
Polen	1997-2008 ⁺	tot	Plafond op de schuldratio in % van het BBP = 60%.
Roemenië	1999-2008 ⁺	lok	Plafond op de schuldratio in % van de ontvangsten. De lokale overheden kunnen geen nieuwe leningen aangaan wanneer hun jaarlijkse aflossingen hoger zijn dan 30% van hun inkomsten.
Slovakië	2002-2008 ⁺	reg+lok	Plafond op de nominale schuld moet $\leq 60\%$ van de ontvangsten in het vorig begrotingsjaar zijn en limiet op de nominale aflossing van de schuld moet $\leq 25\%$ van de ontvangsten in het vorig begrotingsjaar zijn.
Slovenië	2000-2008 ⁺	tot	Plafond op de schuldratio in % van het BBP moet $\leq 40\%$ van het BBP.
Slovenië	1990-2008 ⁺	lok	Plafond op deterugbetaling in % van de ontvangsten in het vorige begrotingsjaar zijn. De aflossingen + de interest moet $\leq 8\%$ van de ontvangsten van het vorige begrotingsjaar. De lokale overheden mogen niet in het buitenland lenen. De lokale overheden die wel lenen moeten de toestemming krijgen van het Ministerie van financiën.
Spanje	1990-2008 ⁺	lok	Schuldplafond in % van de ontvangsten. De lokale overheden moeten een begroting in evenwicht of een surplus voorleggen. De totale schuld moet $\leq 110\%$ van de ontvangsten. niet overschrijden
Spanje	1990-2008 ⁺	reg	Schuldplafond. Beperkingen op mogelijke leningen.
Spanje	2003-2008 ⁺	reg	Nominaal schuldplafond. Voor elke regio moet nominale schuld aan het begin en aan het eind van elk jaar gelijk zijn.
Tsjechië	1998-2001	reg+lok	Plafond in termen van de aflossingsratio: de verhouding aflossingen/schuld moet $\leq 30\%$.
Tsjechië	2004-2008	reg+lok	Plafond in termen van de aflossingsratio: de verhouding aflossingen/schuld moet $\leq$ de 30%.
V.Koninkrijk	1997-2008 ⁺	tot	Plafond op de netto schuldratio in % van het BBP moet $\leq 40\%$ van het BBP zijn.

- Wanneer het begrotingssaldo toch verslechtert, helpt het bestaan van een begrotingsnorm om een **succesvolle sanering** door te voeren (Larch & Turrini, 2008). Een begrotingsnorm leidt tot saneringsmaatregelen die een grotere kans hebben om duurzaam en effectief te zijn (Larch & Turrini, 2008).

3.2. Beperkingen van begrotingsnormen

Een eerste beperking vloeit voort uit de definiëring van de begrotingsnorm. **Begrotingsregels pakken de buitensporige voorkeur voor uitgavengroei niet aan.** Een begroting die in evenwicht moet zijn laat immers toe dat hogere uitgaven door hogere belastingen gefinancierd worden (Dabán, et al., 2003).

De grootste kritiek op deze regels is dat ze tot **procyclisch begrotingsbeleid** zouden leiden. Een begrotingsregel die enkel een beperking aan het overheidssaldo oplegt, geeft geen productieve richtlijn mee aan de landen die wel aan de beperking voldoen. Op die manier wordt geaccepteerd dat deze landen ongestraft naar die limiet evolueren en zo hun schuld verder opbouwen. De begrotingsregels zet de beleidsmaker als het ware aan om procyclisch beleid te voeren (Anderson & Minarik, 2005). De procycliciteit ontstaat ook door de vereiste beperking in % van het BBP uit te drukken. Door het noemereffect neemt de omvang van het getolereerde tekort in gunstige economische tijden toe en af in tijden van lagere groei. Bijgevolg is er meer ruimte voor belastingverlagingen en voor een verhoging van de uitgaven tijdens hoogconjunctuur. Wanneer de economie in een dip zit hebben de beleidsvoerders minder budgettaire ruimte. Om de norm niet te overschrijden moeten de belastingen verhoogd worden of de uitgaven afgebouwd. De werking van de automatische stabilisatoren wordt hierdoor tegengewerkt. Het procycliciteitsprobleem kan tegengegaan worden door de tijdshorizon van de regel te verlengen of door de conjunctuurgevoelige begrotingselementen aan de regel te onttrekken (Europese Commissie, 2006). Een andere oplossing is de begrotingsnorm in structurele termen uit te drukken. De procyclische effecten van het beleid worden dan vermeden omdat de cyclische toe of afname van de overheidsontvangsten zich niet in de uitgaven doorzetten (Sterks, 1984).

Een ander nadeel van deze categorie begrotingsregels is dat ze aanleiding geven tot meer **bezorgdheid in de financiële sector en in de investeringsmarkten**. Het naleven van de opgelegde beperking vereist een voortdurende aanpassing van het budgettair beleid waardoor het beleid instabiel en onvoorspelbaar wordt. Dit is vooral het geval wanneer de beleidsmakers het begrotingsbeleid wensen te versoepelen wanneer de omstandigheden het toestaan en terughoudend zijn om in te binden wanneer het nodig is. Op die manier ontstaat er ook een inkomstenbeleid dat over de cyclus varieert, wat conflicteert met het principe van de optimale belastingvoet (Dabán, et al., 2003).

Een ander risico is dat naleving van de regels bereikt wordt **ten koste van de meest productieve uitgaven** zoals de R&D-uitgaven en de investeringen omdat deze minder politiek gevoelig zijn. Dit probleem kan opgelost worden door sommige elementen aan de begrotingsregel te onttrekken. Hierdoor wordt de controle op de regel wel moeilijker en kan deze gemakkelijker omzeild worden (Europese Commissie, 2006).

3.3. Effectiviteit van begrotingsnormen

Het effect van een begrotingsnorm wordt in de literatuur doorgaans getest aan de hand van een begrotingsregelindex. Die index vertaalt een aantal kenmerken van de begrotingsnorm in

numerieke waarden. De index is zodanig opgesteld dat een hogere waarde voor sterkere begrotingsregels staat die meer waarschijnlijk tot budgettaire houdbaarheid leiden. Verschillende auteurs hebben een dergelijke index samengesteld op basis van de institutionele kenmerken die zij belangrijk achten voor het ontwerp van een begrotingsregel. Een aantal van deze elementen duiken steeds op in de verschillende berekende begrotingsindexen. Zo neemt de index vaak toe wanneer de autoriteit die de begrotingsregel afdwingt machtiger is, wanneer de regel statutair vastgelegd is, wanneer het meer waarschijnlijk is dat de regel nageleefd wordt, wanneer de mogelijkheden tot amendementen beperkt zijn, wanneer er een meerjarendoelstelling is opgenomen en wanneer de begrotingsregel transparant is. Appendix 1 geeft een beknopt overzicht van verschillende gehanteerde begrotingsregelindexen. Hieronder worden de resultaten van de studies, die gebruik maakten van een dergelijke index, weergegeven.

Von Hagen en Harden (Von Hagen & Harden, 1994) nemen voor de periode 1981-1990 in 12 EU landen waar dat landen, die zichzelf een numerieke doelstelling opleggen, systematisch lagere tekorten en lagere schuld ratio's kennen dan landen die dat niet doen. Ze constateren ook dat begrotingsregels effectiever zijn in kleine landen. Een kleinere bevolking kan gemakkelijker beslissen over de nationale prioriteiten waardoor deze ook sneller in numerieke doelstellingen worden gegoten (Von Hagen, 2006). Ook na 1990 blijven de begrotingsregels effectief in de EU. Debrun et al. (2008) vinden voor 27-EU landen, tussen 1990 en 2005 dat een hogere waarde van begrotingsregelindex meer bijdraagt tot het verbeteren van het begrotingsevenwicht. Een toename van de index met één standaardafwijking leidt op korte termijn tot een verbetering van het overheidssaldo met 0,4% van het BBP. Op lange termijn is de impact zelfs dubbel zo groot (Debrun, et al., 2008). De Europese Commissie (2006) bevestigt deze resultaten. Wanneer er ook rekening wordt gehouden met de dekkinggraad wordt het verband tussen de begrotingsregels en de budgettaire uitkomst nog sterker. Het geüpdatet sample die ook de begrotingsregels na 2005 (tot 2008) omvat leidt tot dezelfde resultaten (Europese Commissie, 2009).

Ook in andere werelddelen werd het nut van de begrotingsregels bevestigd.

Von Hagen (2006) vindt ook voor Japan een positieve correlatie tussen een begrotingsregel index en het gemiddelde begrotingssaldo. Alesina en Bayoumi tonen voor 1965-1992 voor de VS aan dat begrotingsregels effectief zijn voor het inrichten van budgettaire discipline. Strengere begrotingsregels leiden tot grotere gemiddelde begrotingssurplussen en kleinere schommelingen van het begrotingssaldo. De rigiditeit van het begrotingssaldo wordt niet ten koste van grotere outputschommelingen bereikt. Een mogelijke reden is dat het destabiliserend politiek beleid afgezwakt wordt door de begrotingsregel (Alesina & Bayoumi, 1996). Filc en Scartascini (2004) vinden voor Latijns-Amerika en een groot aantal ontwikkelingslanden dat strengere en afdwingbare regels hogere begrotingssaldo's vertonen dan de minder afdwingbare regels. Landen waarvan de begrotingsindexscore zich in het hoogste kwartiel situeert hebben gemiddeld een primaire balans die 2 %punten van het BBP hoger is dan landen die een indexscore in het laagste kwartiel hebben. Ze observeren echter geen patroon tussen de begrotingsregelindex en de budgettaire uitkomst voor ontwikkelde landen.

Dat de regels ook effectiever zijn wanneer men een sterk rapportage systeem kent, nemen Guichard et al. (2007) waar in Australië, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk.

4. Subnationaal overheidsniveau

Doordat een groot aantal van de Europese lidstaten een budgettaire decentralisatie hebben doorgemaakt is de rol van de subnationale overheden in de naleving van het SGP toegenomen. De Europese Commissie stelt zelfs dat alle overheidsniveaus door begrotingsregels gedekt moeten worden. Overeenstemming met de Europese wetgeving vereist dus het opleggen van subnationale begrotingsregels (Europese Commissie, 2010b). Daarnaast zijn er nog twee belangrijke argumenten die subnationale begrotingsregels vereisen. Enerzijds kunnen ze ongunstige spillover effecten binnen een federatie tegengaan. Ze voorkomen dat een laks begrotingsbeleid van een lager begrotingsniveau naar een hoger niveau doorstroomt (Hemming & Kell, 2001) via hogere interestvoeten (Mills & Quinet, 2001). Anderzijds, zoals in de inleiding gesuggereerd, zijn lokale overheden en deelstaten nog meer geneigd om hun uitgaven te laten escaleren en begrotingstekorten op te bouwen dan het centrale overheidsniveau. Een aantal factoren liggen aan de oorzaak van dit laatste argument.

4.1 Oorzaken van de afwezigheid van budgettaire discipline van subnationale overheden

- Het **common pool effect**, dat ontstaat uit het verschil tussen kosten en voordelen van publieke uitgaven, speelt hier nog meer dan bij de nationale overheid. De kosten van een ondisciplinair budgettair beleid van een subnationaal niveau worden immers gefinancierd door de nationale/federale belastingen. Omdat de subnationale overheid niet volledig verantwoordelijk is voor haar eigen kosten, is er een risico op buitensporige uitgaven. Subnationale overheden concurreren onderling om zo veel mogelijk federale transfers uit de common pool te bekomen (Plekhanov & Raju, 2007). Op het subnationale overheidsniveau is het minder aangewezen om inkomstenmeevallers te sparen uit vrees voor een corresponderende daling van het aandeel in de federale dotaties (Ter-Minnassian, 2007).
- Door het optreden van **moral hazard** nemen de subnationale overheden zelf weinig verantwoordelijk op. Dit is deels te wijten aan een verleden van bailouts door de centrale overheid (Ter-Minnassian, 2007). Lokale overheden en deelstaten moeten slechts voldoen aan een 'soft budget constraint' omdat de federale overheidstransfers gebaseerd zijn op de ex-post financiële noden van de eerstgenoemden in plaats van op de ex-ante financiële noden. Schuldeisers zijn ook minder geneigd om de regionale overheden te controleren aangezien hun investering toch gegarandeerd wordt door de federale overheid (Plekhanov & Raju, 2007). Zelfs indien de centrale overheid echter aangeeft geen borg te zullen staan voor de geleden tekorten van haar subnationale niveaus, treedt het moral hazard fenomeen nog steeds op. Enerzijds is dit het gevolg van het feit dat de lokale of regionale overheden verantwoordelijke zijn voor de voorziening van essentiële publieke goederen en diensten en er geweten is dat de federale overheid bij default niet anders kan dan toch tussen te komen (Ter-Minnassian, 2007). Anderzijds doet een default van een regio de leenkosten voor alle andere regio's toenemen, waardoor ook zij geneigd zijn om een bailout transfer te voorzien (Plekhanov & Raju, 2007).
- Een andere reden is het ontstaan van **belasting- en uitgavencompetitie** tussen de verschillende deelstaten. Met het oog op het aantrekken van kapitaal en arbeid kunnen subnationale regio's geneigd zijn om de belastingvoeten te verlagen of leningen aan te gaan voor infrastructuurprojecten waardoor de budgettaire houdbaarheid in het gedrang komt (Plekhanov & Raju, 2007).

- Subnationale overheden die vrij over hun budgettair beleid mogen beslissen zouden bij het bepalen van het niveau van de uitgaven, de belastingen en de toegelaten leningskredieten verkiezen enkel rekening te houden met de economische gevolgen binnen de verkiezingscyclus (Broyles, Halpern-Finnerty, McGuire, Muller, & Rivas, 2009). De verkiezingswinsten van subnationale overheden zijn afhankelijk van de mate waarin ze lokale collectieve goederen, zoals onderwijs en een gezond lokaal ondernemingsklimaat aanbieden. Centrale overheden worden door de kiezers beoordeeld op hun prestatie om in nationale collectieve goederen te voorzien zoals defensie, macro-economische stabiliteit en economische groei (Rodden, 2006). De subnationale overheden worden dus **niet afgestraft in de verkiezingen** voor hun ontspoord budgettair beleid omdat hun uitgavenbevoegdheden vastgelegd zijn in de grondwet (Plekhanov & Raju, 2007). Zeker wanneer de link tussen belastingen en uitgaven verbroken, zijn stemmers minder geneigd om een buitensporig uitgavenbeleid af te straffen in de verkiezingen (Rodden, 2006). De Federale Overheid wordt wel verantwoordelijk geacht omdat ze niet voldoende financiering voorziet voor de verplichte uitgaven van de onderliggende overheidsniveaus. Omdat de subnationale overheden hun begrotingstekorten niet moeten verantwoorden aan hun kiespubliek worden ze minder gestimuleerd om een gezonde budgettaire situatie na te streven (Plekhanov & Raju, 2007).
- Grote **verticale budgettaire onevenwichten** vergroten de kans dat bovenstaande factoren optreden. Het verticaal budgettair onevenwicht (=VBO) is de kloof tussen de eigen ontvangsten en de uitgavenbevoegdheden van de subnationale overheden in een federaal systeem. Het VBO wordt uitgedrukt als de verhouding van de transfers ten opzichte van de totale subnationale overheidsontvangsten (Plekhanov & Raju, 2007). De grootste tekorten worden gelopen door subnationale overheden die sterk afhankelijk zijn van federale transfers en vrij zijn om te lenen (Rodden, 2002, geciteerd in Crivelli & Shah, 2009). Een hoog VBO impliceert immers een groter aandeel van de subnationale uitgaven dat uit de common pool gefinancierd wordt en leidt tot soft budget constraints. De Federale Overheid wordt verantwoordelijk gesteld voor de subnationale tekorten en ook de belastingcompetitie werkt meer vertekend onder een hoge VBI (Plekhanov & Raju, 2007).
- De **EMU-regels** verergeren het free-rider probleem van de subnationale overheden eveneens. Ze geven aanleiding tot asymmetrische prikkels en beperkingen die op de verschillende overheidsniveaus van toepassing zijn. De naleving van de begrotingsregels geldt voor de totale overheid maar de EMU kent de subnationale overheden geen specifieke verantwoordelijkheid toe (Balassone, Franco, & Zotteri, 2003).

Landen met strenge Federale systemen zoals Australia, Canada, Nieuw-Zeeland en de US betrouwen voornamelijk op marktdiscipline om budgettaire discipline van subnationale overheden af te dwingen (Plekhanov & Raju, 2007). Nochtans is marktdiscipline niet voldoende om de overheidsleningen aan banden te leggen (Ter-Minnassian & Craig, 1997). Sinds de jaren '90 is het aandeel van de lokale en regionale overheidssectoren dat door begrotingsregels gedekt is, sterk toegenomen.

Dabàn et al. (2003) geven aan hoe een goede begrotingsrichtlijn op subnationaal niveau er hoort uit te zien. Eerst en vooral moet een akkoord tussen het centrale en het subcentrale

overheidsniveau bereikt worden. Een dergelijk akkoord moet gefundeerd zijn op strenge rapporteringsvereisten: er moet een effectief informatiesysteem bestaan dat geregeld betrouwbare begrotingsaggregaten kenbaar maakt op subnationaal niveau. Binnen het akkoord moet men specificeren wat er dient te gebeuren met ex-ante en ex-post afwijkingen van het plafond om de naleving te verzekeren. Om effectief te zijn moet de subnationale begrotingsnorm ook een sanctie voor niet naleving bevatten, die politiek of statutair is opgelegd (Dabán, et al., 2003).

Tegenwoordig bestaan in alle Europese lidstaten dergelijke regels (Europese Commissie, 2006). Het gaat vooral om regels die het begrotingssaldo, de schuldratio of het bedrag van de overheidsleningen viseren. Uitgavenregels komen niet frequent voor bij subnationale overheden. Ook in de OESO-landen zijn uitgavenlimieten op subnationale niveaus zeldzaam. Enkel Duitsland, Portugal, Turkije en Korea onderwerpen de subnationale niveaus aan een uitgavennorm. Sommige landen leggen minder formele uitgavenakkoorden op die een gelijkaardig effect hebben als uitgavennormen. Zo legt Denemarken een lange termijn doelstelling van de gewenste nominale groeiratio van de uitgaven van de sub-centrale overheid op en geeft aanbevelingen over de evolutie van de kapitaaluitgaven. In Japan, Nederland, Polen en Spanje leggen de subnationale overheden zelf een uitgavennorm op. In sommige Australische Staten worden de uitgavenregels toegepast binnen de middellange termijn strategie. Bepaalde Zwitserse kantons hebben regels die een afbouw van de uitgaven vereisten wanneer de tekorten toenemen (Sutherland, et al., 2005).

4.2 Redenen voor het beperkt aantal uitgavennormen op subnationaal niveau

Er zijn een aantal verklaringen voor het feit dat uitgavenregels minder voorkomen op subnationale overheidsniveaus.

Een eerste reden is dat de lokale overheden en deelstaten over een **uitgavenautonomie** beschikken. Zolang de subnationale overheden zelf over hun uitgaven kunnen beslissen hebben ze de neiging om uitgaven op te bouwen wanneer de economie opleeft, zelfs wanneer het beleid onderhevig is aan een uitgavennorm (Mills & Quinet, 2001). Bovendien conflicteren uitgavennormen onder de vorm van meer centrale controle met de lokale autonomie, die men net in de hand wil werken (Sutherland, et al., 2005). Het tegelijkertijd opleggen van limieten op het begrotingssaldo en op de leen- en belastingsautonomie van de subnationale overheden kan beide doelstellingen wel nastreven. Deze combinatie zou de uitgaven van de subcentrale overheden moeten beperken terwijl er toch een bepaalde lokale autonomie behouden wordt voor de allocatie van middelen (Sutherland, et al., 2005).

Ten tweede is het is in het algemeen **moeilijk** om tot een akkoord te komen over de **verdeling van het geaggregeerde uitgavenplafond** over de verschillende overheidsniveaus wanneer een groot aantal entiteiten betrokken is (Dabán, et al., 2003).

Ten derde omvat het lokaal uitgaven beleid vaak **politiek gevoelige gemandateerde** uitgaven zodanig dat geaggregeerde uitgavennormen moeilijk te implementeren zijn zonder een accurate planning van het toekomstig beleid (Sutherland, et al., 2005).

Een vierde oorzaak is dat uitgavennormen effectiever zijn in het stabiliseren van het begrotingsbeleid. Omdat **budgettaire stabilisatie** een **langere tijdshorizon** dan de

begrotingscyclus **vereist**, die bovendien geïntegreerd is in een meerjaren kader, worden uitgavennormen vaker op het hoogste overheidsniveau opgelegd (Debrun, et al., 2008).

Het grootste deel van de begrotingsregels die op lokale en regionale overheidsniveaus van toepassing zijn, worden (grond)wettelijk vastgelegd (Europese Commissie, 2006). Bij een uitgavenregel die het plafond elk jaar opnieuw moet bepalen is zo'n wettelijke bekrachtiging dus niet erg praktisch (Dabán, et al., 2003).

Het opleggen van een uitgavennorm geeft op subnationale niveaus bovendien nog **meer** aanleiding tot het **omzeilen** van de norm dan op het centrale overheidsniveau. Dit kan leiden tot uitgaventoenames op andere overheidsniveaus of het creëren van bepaalde districten die niet door de regel gedekt worden. Hoe beperkter de dekking van de regel, hoe gemakkelijker subcentrale overheden hem zullen omzeilen (Sutherland, et al., 2005). Het controleren van de subnationale overheden is ook complexer omdat ze met langere vertragingen rapporteren dan de centrale overheid. Het managementsysteem van de publieke uitgaven is vaak ook minder goed ontwikkeld dan deze op centraal niveau (Dabán, et al., 2003).

Wanneer men de subnationale overheid toch aan een uitgavennorm onderwerpt moet men het plafond aanpassen aan de uitgavenbehoeften en aan de voorkeuren van de regio en niet noodzakelijk dezelfde limiet opleggen als op het centrale overheidsniveau. Op die manier kunnen ook op het subnationaal niveau de automatische stabilisatoren vrij werken, als de subnationale overheden toegestaan zijn om tekorten tijdens recessies met leningen te financieren en de centrale transfers zodanig aangepast worden om te compenseren voor een conjuncturele terugval van de ontvangsten (Dabán, et al., 2003).

4.3. Centraal opgelegde uitgavennormen

In **Duitsland** wordt het begrotingsbeleid tussen de verschillende overheidsniveaus gecoördineerd door de Finanzplanungsrat¹⁰ (Dabán, et al., 2003; Seitz, 2000). Theoretisch beschikken de subnationale (=Länder en Gemeinden) overheden over veel autonomie doordat de Grondwet benadrukt dat publieke diensten op een decentraal niveau aangeboden moeten worden. In de realiteit wordt het uitgavenbeleid evenwel vaak bepaald op centraal overheidsniveau en vormen de lagere overheidsniveaus louter de uitvoerders hiervan (Dabán, et al., 2003). De Länder hebben wel de volledige autonomie om leningen aan te gaan terwijl de Gemeinden enkel kunnen lenen met goedkeuring van de Länder (Wendorff, 2001). Toch is ook deze beperking voor de gemeenten relatief: lokale overheden in een heikele budgettaire situatie kregen in het verleden reeds leningen van de Länder die ze niet moesten terugbetalen (Seits, 1999).

Het financieel egalisatiesysteem in Duitsland bestaat uit twee subsystemen. Het verticaal systeem regelt de verdeling van de belastinginkomsten tussen de federale overheid, de Länder en de Gemeinden. De belastingsinkomsten worden verdeeld op basis van de omvang van de bevolking (=deel van de BTW) en op basis van de geografische verdeling van de ontvangsten (=inkomstenbelasting). Lokale overheden krijgen enkel een deel van de inkomensbelasting. Om

¹⁰ De Finanzplanungsrat bestaat uit de Minister van financiën, de Minister van economische zaken en de Minister van financiën van elk van de 16 Länder, alsook de representanten van de lokale overheid. De Duitse Bundesbank kan ook deelnemen aan de sessies van de Finanzplanungsrat (Seitz, 2000).

de verschillen in per capita/inkomsten tussen Länder te temperen is er een aanvullend horizontaal systeem waarin landen met grotere ontvangsten moeten betalen aan de Länder met zwakkere ontvangsten. Het budgettair egalisatiesysteem in Duitsland geeft een inverse stimulans omdat Staten die een gezond budgettair beleid hebben, een aanzienlijke transfer financieren naar Staten die dat niet hebben, wat de stimulans om een goed budgettair beleid te leiden tempert. Een grondwettelijke clausule die financiële steun vereist voor Länder met een hoge schuldenlast maakt het bovendien bijna onmogelijk voor de centrale overheid om een bailout van de Länder te weigeren (Sutherland et al., 2006). Dat en het feit dat de Duitse staten hun budgettair beleid onafhankelijk van de federale overheid voeren maakt het voor de Duitse federale overheid moeilijk om de naleving van de Maastrichtnormen te garanderen (Seitz, 2000). De publieke schuld in Duitsland is dan ook bijna continu toegenomen sinds de jaren '70. Vooral in de jaren '90 versnelde de schuldaccumulatie als gevolg van de Duitse eenmaking. De tekorten van de Länder en de Gemeinden namen gemiddeld met 1% van het BBP toe, wat tot tekorten leed die groter waren dan vergelijkbare tekorten in eender welk land van de Europese Unie (Wendorff, 2001).

In de jaren '80, werd beslist dat de totale uitgaven enkel met 3% mocht groeien over middellange termijn. In de jaren '90, na de eenmaking van Duitsland, werd de uitgavengroei van de Bund, de Länder en de Gemeinden tot 2% beperkt (Lübke, 2005). De restricties waren echter niet bindend (Europese Commissie, 2006). In de Länder en de Gemeinden werd er door de Bund in 2002 een bindende uitgavennorm opgelegd, na een vroege waarschuwing dat de naleving van het SGP in het gedrang zou komen indien men niet ingreep (Sutherland, et al., 2005). Op die manier probeerde men ook de nationale doelstellingen met betrekking tot de hoogte van het overheidstekort te bereiken (Broyles, et al., 2009). De maximale groeiratio van de uitgaven werd vastgelegd op gemiddeld 1% jaarlijks, in de periode 2002-2006. De Bund zou zijn uitgaven verminderen met een gemiddelde van 0,5% in 2003 en 2004. De uitgavennormen waren zodanig opgelegd dat de Bund en de Sociale zekerheid recht hadden op 45% van het toegestaan tekort en de Länder en de Gemeinden op 55%. In het pad naar een begrotingsevenwicht in 2006 deed de Bund dus grotere saneringsinspanningen dan de subnationale overheden (Lübke, 2005). Hoewel de Bund door ongunstige economische omstandigheden haar objectief in 2006 niet kon halen (Lübke, 2005) bleken de normen toch effectief. In Duitsland namen de primaire en de totale uitgavenratio niet toe over de periode 1999-2008. De uitgaven evolueerden steeds onder het gemiddelde van de BBP-groei. Tot 2007 namen de uitgaven zelfs af met 3% van het BBP (Hauptmeier, et al., 2010).

In **Portugal** beschikken de subnationale overheden over weinig belastingautonomie en dus legt de centrale overheid naast de verplichting van een begroting in evenwicht ook een uitgavennorm op aan de subnationale overheidsniveaus (Sutherland, et al., 2005).

Korea onderwerpt haar subnationale overheden zowel aan een begroting in evenwicht- vereiste, als aan leenlimieten en aan een uitgavennorm. De subnationale overheden worden beperkt in het aangaan van overmatige leningen door maximale schuld niveaus, door limieten op de groeiratio van de schuld en op de kosten van het lenen. De vereiste dat men toestemming van een hoger overheidsniveau moest krijgen voor het doorvoeren van nieuwe projecten is wel versoepeld en geldt enkel nog voor kapitaaluitgaven. Wat vooral bijzonder is aan de Koreaanse uitgavennorm is dat aan elke uitgavencomponent afzonderlijk een plafond opgelegd wordt. Het uitgavenplafond

is gelinkt aan een combinatie van het inkomen, aan de inflatie en de populatiegroei (Sutherland, et al., 2005).

Turkije onderwerpt enkel de loonkosten van de ambtenaren op het subcentraal niveau aan een uitgavennorm (Broyles, et al., 2009).

4.4. Subnationaal opgelegde uitgavennormen

In **Spanje** beschikken twee regionale overheden (régimen foral) over bijna volstrekte autonomie en de 15 andere kennen een meer beperkte autonomie (régimen común). In 2001 hebben de centrale overheid en de régimen común hun 5-jarige regeling vervangen door een begrotingsregeling van onbepaalde duur. De nieuwe regel omvatte alle uitgaven en maakte de regio's minder afhankelijk van de overheidstransfers doordat ze vanaf toen recht hadden op een groter deel van de nationale belastinginkomsten. De regel omvatte ook een egalisatiefonds om de solidariteit van het systeem te vrijwaren. De wet van de begrotingsstabiliteit in 2003 heeft begrotingsnormen voor het beleid geïntroduceerd. De wet stelde dat alle overheidsniveaus een begroting in evenwicht of surplus moesten voorstellen, goedkeuren en uitvoeren. Bijkomend zette het begrotingskabinet doelstellingen voor alle overheidsniveaus en limiteerde het de centrale overheidsuitgaven voor een periode van drie jaar (Dabán, et al., 2003). Alle publieke entiteiten (de publieke bedrijven inbegrepen) moesten een meerjarenbegroting opmaken. Het Ministerie van Financiën controleerde of de wet gerespecteerd werd op alle overheidsniveaus. Tot slot legde de wet op dat bij overschrijding van de Maastrichtnormen, de kosten van de sancties verdeeld moesten worden over de verschillende overheidsniveaus, volgens hun respectievelijke schuld in de overschrijding van de regels (Dabán, et al., 2003). Hoewel de subnationale overheidsniveaus goed scoorden op de budgettaire houdbaarheidsindex van 1999-tot 2003 (Sutherland, et al., 2005) tekenden toch 11 van de 17 regionale overheden een tekort op in 2003. Dat riep vragen op over de effectiviteit van de begrotingsstabiliteit wet in het promoten van budgettaire discipline (Crivelli & Shah, 2009).

In 2005 stelde de centrale overheid een hervorming van de wet op de begrotingsstabiliteit voor aan het parlement. Deze kwam als reactie op het beroep van een aantal Régimen Commun bij het Grondwettelijk hof omdat ze vonden dat de wet een inbreuk was op hun budgettaire autonomie. In de grondwet staat immers dat de regionale en de lokale overheden over de autonomie beschikken om hun respectievelijke belangen te beheren. De hervorming heeft een systeem gecreëerd dat de interactie tussen de verschillende overheidsniveaus stimuleert, dat rekening houdt met budgettaire autonomie van de Régimen Commun en dat transparanter en flexibeler is in het bepalen van stabilisatieobjectieven en het nagaan van de naleving. Zo heeft men de vereiste voor een jaarlijkse begroting in evenwicht vervangen door begrotingsdoelstellingen die gebaseerd zijn op de groeivoorspellingen om procyclisch begrotingsbeleid te vermijden (Miaja, 2005). De hervorming heeft criteria uitgezet waaraan de partiële objectieven van de subnationale overheden moeten voldoen. Ook werd een bilaterale consultatiefase tussen Régimen Commun en de centrale overheid geïntroduceerd waarbij de Régimen Commun inspraak heeft bij het bepalen van de doelstellingen die ze moeten halen (Miaja, 2005). In Spanje legt de subnationale overheid nu zichzelf een uitgavennorm op alsook de verplichting om de lopende uitgaven niet met leningen te financieren. Wanneer de subcentrale overheden opgelegde tekorten of de toegestane leningen overschrijden moeten ze wel nog de toestemming

krijgen van de centrale overheid om nieuwe projecten door te voeren. Lokale autoriteiten kunnen tot 30% van hun lopende uitgaven lenen om korte termijn liquiditeitstekorten te dekken. Lange termijn leningen zijn beperkt tot kapitaalinvesteringen (Sutherland, et al., 2005). Ook deze uitgavennormen hebben bijgedragen tot het behoud van een gezonde budgettaire situatie (Van Meensel & Dury, 2008).

4.3 Effectiviteit subnationale begrotingsregels

Het empirisch onderzoek naar het effect van subnationale begrotingsregels is eerder schaars. We verwijzen naar 2 studies terzake. Sutherland et al. (2005) construeren een index die de impact van numerieke regels op subnationale overheidsniveaus meet. Voor de periode 1999-2003 vinden ze dat een hogere index tot lagere wijzigingen in de schuldratio leidt voor de OESO-landen.

Broyles et al. (2009) gingen voor 17 OESO-landen na of uitgavennorm, ontvangstennormen en schuldlimieten effectief tot lagere groeiratio's van de uitgaven, de schuld en het overheidstekort leiden. Ze kunnen die hypothese niet bevestigen maar wijten dat aan databeperkingen¹¹.

¹¹ De onderzoekers beschikken enkel over data voor 17 landen en ze hadden onvoldoende informatie over het tijdstip van implementatie van de verschillende regels. Mogelijks is er ook een endogeniteitsprobleem omdat ze niet kunnen verzekeren dat de gebruikte begrotingsregelindeks exogeen is. Er is mogelijkwijze een correlatie tussen de toename in schuldcontrole en de groei van de subcentrale overheidsschuld.

5. Nominale versus structurele indicatoren van het begrotingsbeleid

5.1. Conjunctuurgevoeligheid en eenmalige gebeurtenissen

Indicatoren van het begrotingsbeleid kunnen in nominale (“headline”), conjunctuurgezuiverde of structurele termen weergegeven worden. Nominale budgettaire indicatoren resulteren uit de vergelijking van ontvangsten en uitgaven, zonder een onderscheid te maken tussen permanente en tijdelijke onderliggende determinanten. Nochtans zijn deze tijdelijke factoren belangrijk. Larch & Turrini (2009) berekenden dat de nominale begrotingen in Europese landen voor 0.5 à 1.5% van het BBP aan tijdelijke maatregelen bevatten.

Het nominaal saldo is het resultaat van de interactie tussen 3 factoren: het overheidsbeleid, de eenmalige gebeurtenissen en de automatische stabilisatoren (Andersen, 2002). Een hoog nominaal saldo kan m.a.w. resulteren uit het feit dat een overheid haar belastingontvangsten sterk ziet stijgen ten gevolge de reactie van inkomen en consumptie in tijden van hoogconjunctuur. Gezien de cycliciteit van de economie, kan het baseren van beleid op het nominaal saldo aanleiding geven tot een overschatting van de middelen en tot een ongeoorloofde expansie van de uitgaven, met een verhoogd risico op een deficit tot gevolg. Ook eenmalige meevallers kunnen, indien ze als permanente inkomsten worden gepercipieerd, tot dit resultaat leiden (Balassone, et al., 2003). De effecten van het vertroebelde beeld die nominale indicatoren kunnen creëren, werden reeds in 1956 door E.C. Brown in *American Economic Review* aangekaart. Uit deze analyse bleek dat president Hoover in de jaren '30 het permanente karakter van de nominale deficitten ernstig overschatte omdat hij geen rekening hield met het conjuncturele, tijdelijke karakter van de werkloosheid. Een correctere inschatting van de evolutie van de uitgaven, had de V.S. meer mogelijkheden gegeven om een duidelijk anticyclisch beleid te voeren en de crisis sneller onder controle te krijgen (Brown, 1956).

Wil men dus een uitspraak kunnen doen over de budgettaire inspanningen van een overheid, over haar pro- of anticyclisch stabilisatiebeleid of over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën dan moeten de effecten van deze 2 factoren geneutraliseerd worden. Het concept van de structurele budgettaire indicatoren laat toe van deze beide invloeden abstractie te maken. De structurele begroting geeft aan wat de financiële positie van de overheid zou zijn wanneer de productiefactoren op hun normaal niveau zijn en de economie dus op haar normale groeipad evolueert (Bouthevillain et al., 2001). Ze indiceert het verschil tussen de inkomsten en uitgaven in een – theoretisch - normale conjunctuursituatie. Dit is een conjunctuurfase die zich precies tussen een expansie en een recessie bevindt. De structurele begroting correspondeert met de nominale netto-schuld, gezuiverd voor de conjunctuur en dus voor de automatische stabilisatoren, of nog, de netto-schuld gebaseerd op de permanente trend (Boije, 2004).

Het corrigeren voor conjunctuurinvloeden gebeurt doorgaans in 2 stappen (Bouthevillain, et al., 2001; NBB, 2001). In een geaggregeerde benadering zoals die van de EC, wordt de conjunctuurimpact in de eerste fase benaderd door de afwijking van de economie ten opzichte van haar potentiële output. 2 methoden worden courant gebruikt voor de bepaling van de potentiële output. Enerzijds doet men een beroep op een econometrisch bepaalde trend, via de Hodrick Prescott-methode. Anderzijds benadert men deze, zoals ook de EC, via de berekening van een productiefunctie. De tweede fase bestaat er dan in via de belasting- en uitgaven-elasticiteiten

de reactie van de overheidsontvangsten en -uitgaven op de groei vast te stellen. De belastingelasticiteiten worden doorgaans bepaald via regressie-analyse of worden afgeleid uit ontvangsten- of uitgavenregels (NBB, 2001). Welke berekeningswijze optimaal is, is moeilijk te stellen. Beiden worstelen immers met een aantal beperkingen (Wolswijk, 2007).

In het algemeen zijn de conjuncturele invloeden sterker te onderscheiden langs de ontvangstenzijde dan langs de uitgavenzijde van de begroting. In de meeste gevallen wordt langs de uitgavenzijde voornamelijk verwezen naar de impact van de economische groei op de werkloosheidvergoedingen. Langs de ontvangstenzijde worden de sociale bijdragen en tal van directe (vnl. inkomstenbelastingen en de vennootschapsbelasting) en indirecte belastingen (bv. milieuheffingen, verkeersheffingen, registratierechten) als conjunctuurgevoelig aangeduid (NBB, 2001). De structurele ontvangsten zijn niet enkel het resultaat van duurzaam begrotingsbeleid, maar kunnen tevens nog samenhangen met de fiscale drag, met de ontkoppeling van de belastinggrondslag van het BBP en met residuaire landenspecifieke ontwikkelingen (Kremer et al., 2006).

5.2. Voordelen van een structurele benadering

De aanloop tot de discussie over de voor- en nadelen van structurele budgetindicatoren is te situeren in de artikels van Blinder & Solow (1974), Blanchard (1990) en Buitier (Buitier, 1993), Chouraqui, Hagemann, and Sartor (1990) en Price and Muller (Price & Muller, 1984). De literatuur van recentere datum (o.a. Girouard & André, 2005; Larch & Turrini, 2009; Morris & Schuknecht, 2007) is zeker gestimuleerd door het feit dat de EC sinds 2003 de saldi van de lidstaten in het kader van het Groei- en Stabiliteitspact in structurele termen opvraagt.

Pluspunten verbonden aan het gebruik van structurele budgetindicatoren zijn onder meer:

- + structurele normen of saldi zijn eenvoudig te interpreteren en relatief gemakkelijk te berekenen (Larch & Turrini, 2009).
- + Het gebruik van een structureel saldo als norm reduceert de procyclische effecten van het beleid omdat de cyclische toe- of afname van de overheidsontvangsten zich niet in de uitgaven doorzetten (Sterks, 1984). Dit is empirisch ook vastgesteld door Debrun et al. (Debrun, et al., 2008).
- + Een structureel saldo maakt een planning op lange termijn mogelijk. Men kan op basis van de structurele groeiratio van het nationaal inkomen de groei van de ontvangsten voor een aantal jaren berekenen. Een nominaal saldo benadrukt eerder de korte termijn en houdt voornamelijk rekening met de vraageffecten (Sterks, 1984).
- + De structurele norm geeft een beter beeld van het discretionair beleid van een overheid
- + De Europese Unie is niet de enige instelling die gebruikt maakt van een structureel concept. De ECB, het IMF en de OESO maken eveneens gebruik van een structureel saldo om de toestand en de ontwikkeling van de overheidsfinanciën van een land te evalueren in een meer globaal kader.
- + Structurele normen laten ex-post toe het eigen beleid te onderscheiden van factoren die zonder ingrijpen van de overheid tevens de budgettaire positie zouden hebben beïnvloed. Daarom zijn het interessante indices voor ex-post beleidsevaluatie.

4.3. Methodologische uitdagingen

Hoewel de Europese Commissie de saldi van haar lidstaten in structurele termen opvolgt, is het aantal landen dat zichzelf structurele begrotingsnormen oplegt eerder beperkt. Het overzicht van de EC geeft aan dat momenteel enkel een aantal Scandinavische landen een budgettaire richtsnoer in structurele termen hebben gestemd.

Denemarken lanceerde een structureel saldo in 2007 nadat het sinds 1990 de gouden regel hanteerde. Denemarken streefde een structureel overschot na van 0.75 à 1.75% in de periode 2007-2010 en beoogde een budgettaire nulsaldo in de 4 daarop volgende jaren. Finland richt zich sinds 2003 op een budget in evenwicht en wil een structureel surplus van 1% behalen tegen het einde van de legislatuur. Afwijkingen voor korte periodes zijn toegestaan op voorwaarde dat hierdoor een deficit 2.5% van de totale output niet wordt overschreden. We verwijzen ook naar Zweden dat reeds sinds 1997 een structureel surplus van 1% van het BBP op de begroting nastreefde.¹² Deze structurele begrotingsnorm is gekoppeld aan een uitgavenregel die gebaseerd is op een 3-jarlijks voortschrijdend gemiddelde. De norm voorziet in enige marge voor een conjunctuurgebonden begrotingsbeleid en laat flexibiliteit in het planningsproces toe (Claeys, 2008).

In Duitsland wordt sinds 2008 een nominale uitgavengroei vooropgesteld, die lager moet zijn dan de groei van de totale ontvangsten, zolang het structureel saldo niet bereikt is. Voordien was de uitgavennorm vastgeprikt op max. 1% op jaarbasis en dit zowel voor de Bund als voor de Länder.

Het beperkte aantal landen dat er bewust voor opteert om een structurele norm aan te nemen is wellicht te verklaren op grond van een aantal methodologische problemen die zich stellen bij de constructie van de structurele norm. Deze zijn reeds lang bekend (Blanchard, 1990) maar pas sinds het begin van dit decennium genieten zij terug verhoogde belangstelling. Wellicht houdt dit verband met het feit dat verschillende lidstaten (Italië, Frankrijk, Duitsland) ondanks een gunstige verwachte ontwikkeling van het structureel saldo in 2000 en 2001 toch in ernstige budgettaire problemen terecht kwamen. De vooruitzichten waren te sterk gebaseerd op de economische ontwikkelingen tijdens de periode 1998-2001 en de reactie van de fiscale ontvangsten op de economische groei bleek ex-post niet correct ingeschat (Larch & Turrini, 2009).

Bij de berekening van een conjunctuurgezuiverd saldo moeten volgende problemen overwonnen worden (Agnello & Cimadomo, 2009; Burnside & Meshcheryakova, 2005; Girouard & André, 2005; Larch & Turrini, 2009; Mills & Quinet, 2001; Sterks, 1984):

- Indien de potentiële groei statistisch wordt bepaald met behulp van statistische smoothingtechnieken dan dient het eindpuntprobleem opgelost te worden. Vaak worden de reeksen daartoe verlengd op basis van ARIMA-modellen, maar in de econometrische literatuur is er discussie over deze oplossing.

¹² Eerder werden structurele saldi in Nederland, Duitsland en de VSA gehanteerd als norm. Het ging respectievelijk om de Structurele Budgetnorm voor Nederland, de Konjunktur-neutrale öffentliche Haushalt voor Duitsland en the High Employment Budget voor de VS (Sterks, 1984).

- De gebruikte data voor de cyclische aanpassingen zijn omgeven door grote onzekerheid (Chalk, 2002; Larch & Salto, 2005). De berekening van de potentiële output en de outputkloof is onzeker omdat men de evolutie van de economie moeilijk perfect ex-ante kan voorspellen. Om te bepalen op welk punt in de conjunctuurring een economie zich bevindt moet men immers veronderstellingen maken over hoe de economie in de toekomst zal evalueren (Larch & Turrini, 2009). De Castro et al. (de Castro, Pérez, & Rodríguez, 2010) wijzen op de zeer frequente revisies van de hiervoor gehanteerde officiële begrotingsdata. In een meerderheid van de gevallen betreft het neerwaartse aanpassingen van de economische groei. De finale data gaan daardoor met lagere overschotten of hogere tekorten samen dan de eerdere schattingen.
- Een structurele norm laat niet toe om een onderscheid te maken tussen een tijdelijke cyclische schok en een productiviteitsschok. Een productiviteitsschok wordt niet onmiddellijk doorgerekend in het potentieel BBP waardoor de norm die de budgettaire houdbaarheid moet verzekeren, niet langer correct is. Wanneer het potentieel BBP nog niet gecorrigeerd is voor de productiviteitsschok is de norm te soepel bij een negatieve schok en te streng in het andere geval. Indien de schok wel al doorgerekend is in het potentieel BBP ontstaat er opnieuw een procyclisch begrotingsbeleid aangezien een positieve productiviteitsschok meestal voorkomt in gunstige economische perioden en vice versa (Anderson & Minarik, 2005).
- De potentiële output is zeer moeilijk betrouwbaar in te schatten op momenten dat de economie zich op een omslagpunt bevindt (Pedersen & Elmer, 2003) of voor economieën die een fundamentele transitieperiode doorgaan (bv. Oostbloklanden).
- De belastingelasticiteiten worden geacht constant te zijn. Hoewel de veronderstelling van constante belastingelasticiteiten in de meeste gevallen aanvaardbaar is kunnen deze in sommige jaren sterk afwijken van hun normale waarden waardoor de structurele balans vertekend is (Larch en Turrini, 2009). Onderzoek van Jaeger en Schuknecht (2004), Eschenbach en Schuknecht (2004) toont aan dat de elasticiteiten volatiel zijn over de tijd.
- Vaak wordt er vanuit gegaan dat langs de uitgavenkant enkel de werkloosheidsuitgaven reageren op de conjunctuurring, terwijl ook andere uitgaven uit de sociale zekerheid (pensioenen, ziekte, etc.) hiermee correleren (Darby & Melitz, 2008).
- Alle mogelijke technieken om voor de conjunctuurring te zuiver geven aanleiding tot procyclische vertekening. Ze vertonen een positieve correlatie tussen de geschatte conjunctuurgezuiverde balans en de ring (Mills & Quinet, 2001).
- De budgettaire ontwikkelingen zijn functie van de samenstelling van de geaggregeerde vraag. Een vraagschok via de consumptie zal de belastingontvangsten waarschijnlijk sterker affecteren dan een vraagschok ten gevolge een verhoogde buitenlandse vraag (Girouard & André, 2005). Dergelijke decomposities zijn evenwel noodzakelijk. Om een goede inschatting van de conjuncturele component te kunnen maken is er een benchmark-samenstelling van de geaggregeerde vraag noodzakelijk. Deze is evenwel niet

voorhanden; studies wijzen uit dat in 18 van de 24 onderzochte landen er geen sprake is van een algemeen evenwicht inzake de geaggregeerde vraag.

- De conjunctuurgezuiverde fiscale indicatoren kunnen ook nog vertekend zijn door slecht ingeschatte eenmalige factoren, door creative accounting en door het niet in rekening brengen van de effecten via de vastgoedprijzen en door classificatiefouten (Van den Noord, 2005).
- De definitie van een in rekening te brengen eenmalige gebeurtenis is variabel en kan tot andere uitkomsten leiden.

Agnello en Cimadomo (2009) tonen aan dat het werkelijke discretionair begrotingsbeleid niet uitsluitend op basis van het conjunctuurgezuiverd saldo bepaald kan worden. Op basis van een studie van de beleidsteksten stellen ze vast dat voor de EU landen in 1998-2008, de wijzigingen in de overheidsontvangsten procyclisch waren, terwijl men op basis van de conjunctuurgezuiverde methode vindt dat ze acyclisch zijn. De discretionaire overheidsontvangsten blijken in goede tijden over- en in slechte tijden onderschat.

6. Structurele begrotingsindicatoren: de EC- versus de ESCB-benadering

6.1. De methode van de Europese Commissie

De methode van de Europese Commissie of de zogenaamde Brusselse methode, is een geaggregeerde methode (Andersen, 2002). De impact van de conjunctuur op het overheidssaldo wordt rechtstreeks bepaald als het product van de outputkloof met een synthetische begrotingselasticiteit (Donders & Kollau, 2002; Kranendonk, 2003a). Deze elasticiteitscoëfficiënt geeft aan met hoeveel procentpunt het begrotingssaldo wijzigt wanneer de economische groei met 1% wijzigt (Donders & Kollau, 2002; Kranendonk, 2003a). De methode veronderstelt dus dat de conjunctuurcomponent van de begroting gelijk is aan een constante fractie van de outputkloof (Andersen, 2002). Het cyclisch gezuiverde saldo wordt berekend als het verschil tussen het nominaal saldo en de outputkloof vermenigvuldigd met de berekende begrotingselasticiteit (Andersen, 2002). Beide componenten worden hierna in detail toegelicht.

- de outputkloof in de EC-methode

Sinds juli 2002 hanteert de Europese Commissie de productiefunctiebenadering om de outputkloof te benaderen bij de beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's (Larch & Turrini, 2009; Röger, 2006). Eerder werd de outputkloof en de trendoutput berekend aan de hand van een Hodrick-Prescott filter (Röger & Ongena, 1995). Deze wordt vandaag enkel nog gehanteerd als een controlemethode. Voor de nieuwe lidstaten wordt deze parallel gebruikt met de productiefunctiebenadering (Europese Commissie, 2010a).

Een Cobb-Douglas Productiefunctie met arbeid (L) en kapitaal (K) als inputfactoren staat centraal in de berekening van de outputkloof (Kranendonk, 2003b).

$$Y = L^{\alpha} K^{1-\alpha} * TFP = (U_L L E_L)^{\alpha} (U_K K E_K)^{1-\alpha}$$

Arbeid wordt weergegeven door het aantal gewerkte uren, kapitaal omvat de overheidsuitgaven en de private uitgaven voor de apparatuur en uitrusting. Deze inputfactoren worden gecorrigeerd voor hun benuttingsgraad (U_L, U_K) en voor hun efficiëntieniveau (E_L, E_K). Beide correcties zijn opgenomen via de totale factorproductiviteit (TFP) (Europese Commissie, 2010a).

De Cobb-Douglas specificatie berust op een aantal assumpties:

- Constante schaalvoordelen
- Perfecte competitie
- Factor prijselasticiteit= 1
- Nominaal factoraandeel blijft relatief constant

Gegeven deze assumpties wordt de arbeidselasticiteit (α) gelijk gesteld aan het loonaandeel in het nationaal product en de kapitaalelasticiteit aan $(1-\alpha)$. De Europese Commissie gebruikt het gemiddeld loonaandeel voor de EU15 van 1960-2000 omdat ze veronderstelt dat alle landen dezelfde Cobb-Douglas functie kennen (Europese Commissie, 2010a).

De Cobb-Douglas specificatie maakt het noodzakelijk om de trendcomponenten van de individuele productiefactoren te schatten om het potentieel BBP te berekenen (Röger, 2006). Er wordt geen verschil gemaakt tussen een reële en een potentiële kapitaalvoorraad aangezien een normale gebruikscapaciteit van de kapitaalgoederen impliciet bepaald wordt door de TFP-trend (Europese Commissie, 2010a). Het schatten van de potentiële output blijft daardoor beperkt tot het verwijderen van de cyclische component uit arbeid en de TFP (Röger, 2006).

- **Inschatting van de cyclische component arbeid**

De ontwikkeling van de totale factorproductiviteit en het structureel arbeidsaanbod worden geschat op basis van bestaande (historische) gegevens. De structurele component van deze variabelen wordt berekend op basis van de HP-filter (Kranendonk, 2003b).

Om de trend van het arbeidsaanbod te berekenen vermenigvuldigt de EC de beroepsbevolking met de trend van de participatiegraad (Europese Commissie, 2010a). De trendparticipatiegraad betreft de HP-gefilterde historische participatiegraad omdat het moeilijk is om directere indicatoren te vinden (Andersen, 2002). De structurele werkgelegenheid is gelijk aan het structureel arbeidsaanbod verminderd met de evenwichtswerkloosheid (Andersen, 2002; Kranendonk, 2003b). De afwijking van het werkloosheidsniveau van de NAIRU, is negatief gerelateerd aan de wijziging van looninflatie (Europese Commissie, 2010a). Er ontstaat dus een Phillipscurve-relatie (Europese Commissie, 2010a) waarbij de versnelling van de loongroei negatief afhankelijk is van het verschil tussen de nominale werkloosheidsgraad en de NAIRU. (Kranendonk, 2003b). De NAIRU wordt berekend aan de hand van een Kalman-filter, een econometrische techniek die er rekening mee houdt dat de waarde van de NAIRU niet geobserveerd wordt (Andersen, 2002).

- **Berekening van de cyclische component TFP**

De structurele component van de totale factorproductiviteit bekomt men door een HP-filter toe te passen op het Solow-Residu (Andersen, 2002; Kranendonk, 2003a; Larch & Turrini, 2009). Deze wordt berekend uit de nominale kapitaalvoorraad, de nominale werkgelegenheid en de nominale output (Andersen, 2002). Hiervoor veronderstelt men dat kapitaal en arbeid altijd volledig benut

worden in de verschillende fasen van de conjunctuercyclus. TFP kan over- of onderschat worden wanneer de capaciteitsbenutting toe- of afneemt.

De reeksen waarop een HP-filter wordt toegepast worden verlengd op basis van ARIMA-modellen om het eindprobleem te verminderen. Bij de halfjaarlijkse ramingen van de Commissie worden deze ARIMA-extrapolaties toegevoegd aan de normale voorspellingshorizon. Bij de beoordeling van een stabiliteitsprogramma van een land wordt vier jaar vooruit ramingen gemaakt die vervolgens doorgetrokken worden met ARIMA (Kranendonk, 2003b).

De kapitaalgoederenvoorraad neemt toe met de bruto-investeringen omdat uitgegaan wordt van een vast percentage aan afschrijvingen. Ook de investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen worden tot de investeringen gerekend. Technologische vooruitgang speelt een belangrijke rol, zowel voor de inzet van kapitaal als voor arbeid.

- **Berekening van de synthetische begrotingselasticiteit**

De Europese Commissie veronderstelt dat de cyclische schommelingen een constante impact hebben op de begrotingsbalans. Men beschouwt de historische reacties van de verschillende begrotingscomponenten op wijzigingen in het BBP. Die giet men in één cijfer -de zgn. synthetische begrotingselasticiteit-, die noch rekening houdt met wijzigingen in de samenstelling van het BBP, noch met wijzigingen in de inkomensverdeling (Bouthevillain, et al., 2001).

Concreet bekomt men die begrotingselasticiteit door de elasticiteiten van de verschillende begrotingscomponenten te aggregeren (Larch & Turrini, 2009). De schatting van deze individuele elasticiteiten is gebaseerd op de OESO-belasting- en uitgavenelasticiteiten (Bezděk, Dybzczak, & Kreidl, 2003). De inkomstenelasticiteit is een gewogen gemiddelde ¹³ van de elasticiteitscoëfficiënten van de verschillende inkomstencomponenten.

De elasticiteit van de overheidsuitgaven wordt bepaald door het product van de elasticiteit van de werkloosheidsuitgaven met het aandeel van de werkloosheidsuitgaven in de totale overheidsuitgaven (Larch & Turrini, 2009). De elasticiteit van de werkloosheidsuitgaven is het product van de omgekeerde Okun-coëfficiënt en de marginale begrotingskost van een toename in de werkloosheidsgraad (Bouthevillain, et al., 2001).

De geaggregeerde begrotingselasticiteit wordt dan berekend als het gewogen verschil tussen de inkomstenelasticiteit en de elasticiteit van de uitgaven, waarbij de gewichten weergegeven worden door het aandeel van de ontvangsten en het aandeel van de uitgaven in percent van het BBP (Larch & Turrini, 2009) omdat de gevoeligheid van de overheidsbalans ook afhankelijk is van de omvang van de cyclische overheidsontvangsten en -uitgaven (Bouthevillain, et al., 2001). Dit heeft tot gevolg dat de outputkloof vermenigvuldigd wordt met een tijdsafhankelijke factor (Europese Commissie, 1995, geciteerd in Bouthevillain, et al., 2001).

-**Voordelen van de EC-methode:**

- + Door te werken met de potentiële output laat de methode toe een beter zicht te bekomen van de achterliggende determinanten. Wijzigingen in de outputkloof kunnen direct in verband gebracht worden met beleidsdomeinen/-aspecten zoals de arbeidsmarkt, de loonvorming of de inflatie (Andersen, 2002).

¹³ Het gewicht is gelijk aan het aandeel van elke inkomstencategorie in de totale overheidsontvangst.

- + Door de overschakeling van de HP-filter methode naar de productiefunctiemethode voor het schatten van de potentiële output is het eindpuntprobleem grotendeels weggewerkt voor wat de potentiële output betreft (Andersen, 2002).
- + Structurele breuken worden gevat, in de mate dat ze in de berekening van de inputfactoren gevat worden (Andersen, 2002).

-Nadelen van de EC-methode:

- Ook in de nieuwe methode van de EC is het vooropstellen van een aantal assumpties onvermijdbaar en dus is de schatting van de outputkloof onzeker. Zo vereist de Kalman filter die gebruikt wordt voor de berekening van de NAIRU een specificatie van de tijdsreeks en een beperking van zijn variantie. Verder wordt de veronderstelling gemaakt dat de TFP niet mag toenemen en dat de afwijkingen van de outputkloof moeten sommeren tot nul (Andersen, 2002).
- Wijzigingen in het overheidsbeleid worden niet weerspiegeld in de evenwichtswerkloosheid. Deze neemt enkel toe wanneer de loonaccumulatie toeneemt of de werkloosheid toeneemt. Dit vloeit voort uit het feit dat de Commissie als nevenvoorwaarde opgelegd heeft dat de geschatte evenwichtswerkloosheid gemiddeld over de gehele schattingsperiode gelijk is aan de feitelijke werkloosheid (Kranendonk, 2003b).
- De HP-filter wordt gebruikt voor het schatten van de participatiegraad en het Solowresidu en dus is de methode onderhevig aan alle tekortkomingen van de HP-filter¹⁴ (Andersen, 2002). De grootste kritiek is de arbitraire keuze van de afvlakingsparameter λ .
- Bijstellingen van data en nieuwe ramingen leiden tot een herziening van de outputkloof (Kranendonk, 2003b).
- Meer tijdsreeksen moeten gecorrigeerd worden voor conjuncturele schommelingen, waardoor de methode subjectiever wordt en er meer discussie over ontstaat (Andersen, 2002).
- De methode houdt geen rekening met bedragen die tegelijkertijd een overheidsinkomst en een -uitgave zijn, zoals bijvoorbeeld een transfer tussen verschillende overheidsniveaus. De EC kent een nul-elasticiteit toe aan deze zaken op de uitgavenzijde, hoewel ze aan de inkomstenzijde wel volledig doorgerekend worden in de elasticiteit, wat voor vertekeningen kan zorgen (Bezděk, et al., 2003).

6.2. De methode van de ESCB

De benadering van het Europees Stelsel van de Centrale Bank (ESCB) is een gedesaggregeerde statistische benadering (Andersen, 2002; NBB, 2001). In tegenstelling tot de methode van de EC wordt de conjunctuur niet louter door een synthetische indicator gevat (NBB, 2001). De ESCB -methode houdt immers rekening met compositie-effecten (Bouthevillain, et al., 2001) en splitst het conjunctuureffect uit over een aantal individuele budgettaire variabelen (Andersen, 2002). De reden waarom men de conjuncturele situatie toewijst aan de onderliggende economische parameters van het BBP, is dat de begrotingspositie niet enkel bepaald wordt door de economische groei maar ook door de samenstelling van die groei (NBB, 2001). De oorzaak is dat verschillende componenten van de geaggregeerde vraag verschillende trends en schommelingen kunnen vertonen (Bezděk, et al., 2003). Dat vloeit onder andere voort uit het

¹⁴ Zie onder andere Cogley en Nason (1995) en Baxter en King (1999).

feit dat verschillende inkomens- en bestedingscategorieën niet gelijk worden belast (Bezděk, et al., 2003; Bouthevillain, et al., 2001; NBB, 2001). Zo kent het arbeidsinkomen meestal een grotere aanslagvoet dan bijvoorbeeld de vennootschapswinsten. Op export en investeringen worden doorgaans geen indirecte belasting geheven, op de private consumptie en op de investeringen in de woningbouw daarentegen zijn er wel indirecte belastingen verschuldigd (NBB, 2001).

De conjunctuurgevoeligheid van de individuele inkomsten- en categorieën wordt per cyclische variabele benaderd door een macro-economische basis die het verloop van de budgettaire variabele op een meer directe wijze bepaalt dan het BBP (NBB, 2001). Het conjunctuureffect is dan het effect van de volgende twee factoren:

- Het zuivere kloofeffect dat apart wordt geschat voor elke onderliggende belasting- of uitgavengrondslag (Boije, 2004; Hoge Raad van Financiën, 2010). Per begrotingsvariabele wordt de cyclische component berekend aan de hand van de afwijking van de belasting- of uitgavenbasis ten opzichte van zijn trend (Bouthevillain, et al., 2001).
- het aanvullende compositie-effect dat de specifieke weerslag weergeeft van de samenstelling van de groei (Hoge Raad van Financiën, 2010).

We lichten deze beide componenten hierna verder toe.

- Het kloofeffect:

Om het conjunctuurgezuiverde overheidssaldo te berekenen moet men eerst weten welke budgettaire componenten onderhevig zijn aan de conjunctuur. Vier ontvangstencategorieën worden als conjunctuurgevoelig beschouwd: de directe belastingen betaald door de huishoudens, de sociale zekerheidsbijdragen betaald door de inwoners tewerkgesteld in de private sector, de vennootschapsbelasting en de indirecte belastingen. Wat betreft de conjunctuurgevoelige uitgaven worden enkel de werkloosheiduitgaven in aanmerking genomen (Andersen, 2002; NBB, 2001).

Het inkomen uit arbeid is de basis voor de directe belastingen op de huishoudens en voor de sociale zekerheidsbijdragen. Het inkomen uit arbeid wordt nog eens opgesplitst in de werkgelegenheid en in het gemiddelde arbeidsinkomen, omdat beide factoren een verschillende weerslag kunnen hebben op de directe belastingen door het progressief karakter van de personenbelasting. Beide componenten zijn trouwens beperkt tot de privésector omdat conjunctuurzuivering er net om gaat om de waargenomen begrotingsuitkomsten te corrigeren voor schommelingen waarop de overheid zelf weinig of geen greep heeft (NBB, 2001). De som van de private consumptie en de investeringen in woningbouw bepalen het verloop van de indirecte belastingen. De cyclische dynamiek van de vennootschapsbelasting volgt de evolutie van het bruto-primaire inkomen van de ondernemingen; de werkloosheidsuitgaven schommelen met het aantal werklozen (NBB, 2001).

Op deze 5 basisreeksen past men een Hodrick-Prescott filter toe om de trendgroei te berekenen (Boije, 2004; NBB, 2001). Die wordt dan vergeleken met de effectieve groei om de kloof te bepalen.

- Het compositie-effect:

Het compositie-effect van elke inkomsten- of uitgavenvariabele wordt uitgedrukt in een elasticiteit die de gevoeligheid van de budgettaire variabele ten opzichte van zijn basis weergeeft (Bezděk, et al., 2003; Hoge Raad van Financiën, 2010). Er zijn 2 manieren om de elasticiteiten te berekenen (Bouthevillain, et al., 2001):

1) Via een econometrische schatting:

Jaarlijkse indicatoren van de inkomsten- en uitgavenvariabelen worden geregresseerd op een maatstaf van economische activiteit, al dan niet met insluiting van controlevariabelen, zoals bijvoorbeeld landspecifieke effecten, tijdsdummies, belastinghervormingen en andere discretionaire maatregelen. De economische activiteit wordt weerspiegeld door het gebruik van elementen van het BBP of andere macro-economische variabelen die als proxy kunnen dienen voor de conjunctuurevolutie van de uitgaven en de ontvangstenbasissen (Bouthevillain, et al., 2001).

2) Gebaseerd op belasting regels en gedetailleerde inkomstendata:

Per land afzonderlijk wordt de methode om de elasticiteiten te berekenen bepaald (Bouthevillain, et al., 2001).

- **Voordelen van de ESCB-methode:**

- + Het compositie effect laat toe duidelijker aan te geven welke variabele aan de oorsprong van een toename van het BBP ligt en welke impact die variabele heeft op de begroting (Bezděk, et al., 2003).
- + De methode concentreert zich enkel op de inkomsten- en uitgavencategorieën die conjunctuurgevoelig zijn (Bezděk, et al., 2003).
- + Om vertekende resultaten te voorkomen wordt rekening gehouden met bedragen die zowel een ontvangst als een uitgave zijn (Bezděk, et al., 2003; Bouthevillain, et al., 2001). Zowel aan die inkomsten en uitgaven wordt een nul-elasticiteit toegekend. De totale elasticiteit van elke inkomens- of uitgavenfactor wordt daarom berekend als een gewogen gemiddelde van de nul elasticiteit-componenten en de niet nul-elasticiteit componenten (Bouthevillain, et al., 2001).
- + De ESCB zondert delen van de belastingcategorie af die niet afhankelijk zijn van de geselecteerde belastingbasis. In België is de indirecte belasting op inkomsten uit onroerende eigendom bijvoorbeeld niet rechtstreeks afhankelijk van de consumptie. Aan zulke onderdelen wordt een nul-elasticiteit toegekend. De totale elasticiteit van één categorie wordt dan bepaald als een gewogen gemiddelde van de zero-elasticiteit en de originele elasticiteit (die oorspronkelijk toegekend was aan de indirecte belastingen). Ook wordt soms een ietwat verschillende macro-economische basis gebruikt dan de theoretische basis wanneer die als een betere proxy wordt beschouwd. Voor België vermindert men bv. de private consumptie met de delen die vrijgesteld zijn voor de indirecte belastingen. De belastingbasis is eveneens aangepast om andere uitgavengenererende indirecte belastingen in te sluiten zoals de investeringen in wonen.

- **Nadelen van de ESCB-methode**

- De resultaten kunnen niet als een simpele verhouding uitgedrukt worden in verhouding tot het BBP (Boije, 2004).
- De basisvariabelen zijn afhankelijk van structurele relaties waardoor hun potentiële niveaus idealiter afgeleid moeten worden van theoretische modellen zoals de productiefunctiebenadering (Andersen, 2002).
- De methode houdt enkel rekening met de 5 cyclisch afhankelijke belastingbasissen. Er zijn echter nog andere belastingen waarvan de opbrengsten kunnen afhangen van de conjunctuur. Deze worden dan onterecht opgenomen in de structurele component van de begroting en worden beschouwd als discretionair begrotingsbeleid. Een voorbeeld is de belasting op pensioenfondsen, die de aandelenprijs als basis heeft (Andersen, 2002).

7. Naar een structureel groeipad van de overheidsfinanciën in Vlaanderen

In zijn beleidsbrief drukte Minister Muyters de wens uit om op termijn een budgettair beleid te ontwikkelen dat gebaseerd is op structurele indicatoren, in de traditie van de vroegere De Meester-, de SERV- en de HRF-norm. Doelstelling is te komen tot een duurzaam begrotingsbeleid, in een context van saneringen en vergrijzingsuitgaven.

In dit gedeelte wordt nader bekeken wat de conjuncturele en eenmalige componenten van de Vlaamse begroting zijn en hoe die kunnen ingeschat worden. Hierbij wordt gerefereerd aan het voorstel tot berekening van de SERV (advies juli 2010). Vooraleer in te gaan op de mogelijke contouren van een dergelijk begrotingsbeleid gaan we eerst in op een aantal algemene bedenkingen die resulteren uit het literatuuroverzicht.

7.1. Algemene bedenkingen op basis van het literatuuroverzicht

- ⌘ Er is niet 1 algemene methodologie of formulering van de norm die optimaal is voor alle landen of regio's. De gehanteerde aanpak moet rekening houden met de **specificiteit van de begroting** waarop ze zal toegepast worden. Concreet betreft het hier een begrotingsnorm voor een deelstaat. Dit brengt zeer karakteristieke kenmerken met zich voor wat de uitgaven- en ontvangstenstromen betreft. Specifiek voor Vlaanderen verwijzen we naar het zeer grote belang van de dotaties die worden genoten uit de Bijzondere Financieringswet (BFW) en de beperkte set van gewestbelastingen. Niet enkel heeft dit belang voor de gehanteerde maatstaf van de conjunctuurgevoeligheid, dit brengt tevens specifieke aanpassingen met zich mee die ondermeer verband houden met de voorlopige inschatting van deze middelen. Langs de uitgavenzijde stellen we vast dat de impact van de conjunctuur eerder beperkt is, ingevolge de bevoegdheidsverdeling m.b.t. het arbeidsmarktbeleid tussen de federale en de regionale overheden.
- ⌘ Welke werkwijze ook gekozen wordt, steeds zal een afweging gemaakt moeten worden van de volgende 4 elementen: betrouwbaarheid-externe validiteit –efficiëntie - afdwingbaarheid.

De **betrouwbaarheid** reflecteert de mate waarin het berekende saldo ook daadwerkelijk kan bereikt worden. Daartoe moet de onzekerheid rond de voorspelde conjunctuur en de impact van de eenmalige effecten zoveel mogelijk gereduceerd worden. Dit vergt het hanteren van

aangepaste statistische technieken voor de conjunctuurinschatting. Het vergt ook het geregeld actualiseren van de belastingelasticiteiten en het geregeld herberekenen van de saldi, telkens er nieuwe, betrouwbaardere indicatoren van de aggregaten beschikbaar zijn. Een betrouwbare norm betreft dus een “on-going “-proces. Een voorzichtige benadering impliceert een lichte onderschatting van de ontvangsten en een lichte overschatting van de uitgaven.

De **externe validiteit** verwijst in deze context naar de externe vergelijkbaarheid van de structurele indicatoren. Is de gehanteerde methode voldoende vergelijkbaar met de ESCB- of de EC-methode? In welke mate wijkt deze af van de wijze waarop de HRF de structurele saldi berekent? Dit vergt voornamelijk het vergelijken van de gehanteerde maatstaf voor de potentiële output, de belastingelasticiteiten en de definitie die erop nagehouden wordt van de eenmalige effecten. Het afstemmen van een Vlaamse structurele norm op de EC-methodologie kan in de toekomst een interessante meerwaarde betekenen, wanneer moet bepaald worden hoe de regio's zullen participeren aan de federale saneringsinspanningen. Ook kan dit leiden tot een grotere geloofwaardigheid van de norm en een meer gevalideerde wijze van berekening van de voornaamste componenten.

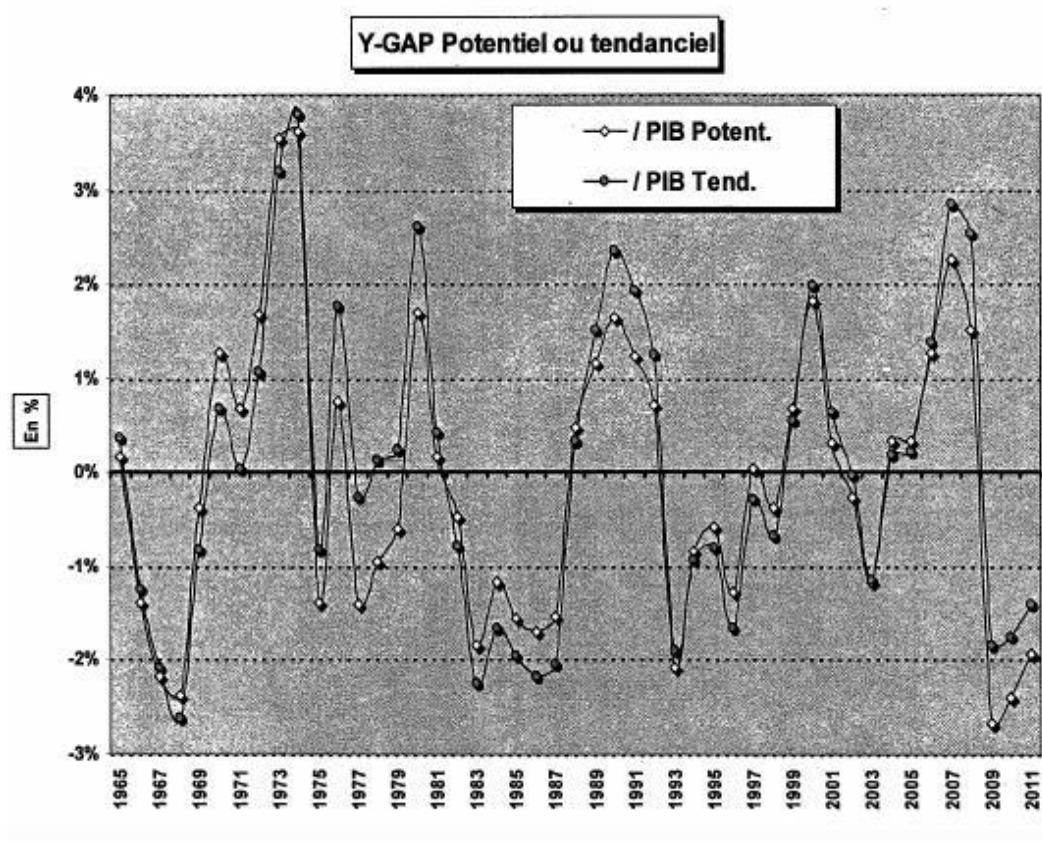
Bij de berekening van de structurele norm moeten theoretisch eerst alle conjunctuurgevoelige begrotingsposten worden geïdentificeerd. **Efficiëntie-overwegingen** kunnen echter leiden tot het selecteren van slechts een beperkte set van conjunctuurgevoelige inkomstencategorieën. Van belang is immers ook de verwachte impact op de totale middelen. Marginale wijzigingen ten gevolge een conjunctuureffect m.b.t. een belasting met beperkte inkomsten, moeten afgewogen worden tegenover de monitoringkost verbonden aan deze specifieke ontvangsten.

Wil een norm een krachtig instrument zijn van het begrotingsbeleid, dan moet tevens nagedacht worden over wat de sanctioneringsmogelijkheden zijn indien een overheid er bewust voor kiest de norm niet na te leven. Aansluitend moet aangegeven worden wat de uitzonderlijke omstandigheden zijn, die **afwijkingen van de norm** toelaten. Zoals Larch & Turrini (2009) pleiten we ervoor om bij de formulering van een structureel saldo en eventuele uitgavenmarges die daarmee corresponderen, het gehanteerde conjunctuurscenario tevens te duiden. Nog beter is de situatie waarin de saldi worden gesimuleerd voor verschillende conjuncturele ontwikkelingen. Dit is tevens aan te bevelen voor ontwikkelingen die de economie in sterke mate zullen affecteren, zoals de vergrijzing of de gevolgen van de te verwachten federale saneringen.

- ⌘ Of een begrotingsbeleid nu eerder op de EC- of ESCB-methode afgestemd wordt, in beide gevallen moeten duidelijke keuzes gemaakt worden over de parameters van de **HP-filter** die gehanteerd worden indien zelf een outputkloof berekend wordt. De ESCB doet een beroep op HP-filters bij de berekening van de gap voor de verschillende componenten; de EC hanteert deze techniek voor de vaststelling van de trendparticipatiegraad en de trend totale factorproductiviteit. Specifiek betreft het hier de keuze van λ , zijnde de afvlakkingssfactor. De afvlakkingssparameter is bepalend voor de lengte van de periode waarvan men schommelingen in de output wil meenemen in de cyclische component. De EC hanteert een λ van 100, de NBB past een waarde= 30 toe. Dit impliceert voor de EC golven van 15 à 20 jaar versus 8 jaar voor de NBB. In de EC-berekeningen komen daardoor veel

meer conjuncturele schommelingen in de trendcomponent terecht. Ook het eindpuntprobleem moet op gepaste wijze aangepakt worden. Voor de laatste jaren van de tijdreeks kan de trendwaarde niet meer als een symmetrisch glijdend gemiddelde met in de tijd afnemende gewichten berekend worden en zijn de werkelijke waarden vertekenend. Keuzes moeten gemaakt worden inzake de verlenging van de tijdreeksen met ramingen. Ook de gehanteerde data verschillen tussen de twee benaderingen. De ESCB verlengt zijn reeks op basis van landspecifieke voorspellingen terwijl de EC de reeksen verlengt op basis van een ARIMA model (Bouthevillain, et al., 2001). De data van de HRF (Savage, 2010) wijzen evenwel uit dat de afwijkingen sinds de jaren '90 tussen beide voor vele jaren eerder beperkt zijn. Pas sinds de recente crisis nemen de verschillen weer toe (zie figuur 1).

Figuur 1: vergelijking van de trendgroei en de potentiële output op basis van de productiefunctiebenadering



Bron: Savage(2010). Uiteenzetting HRF rond de structurele HRF-norm,29.10.2010

- ⊞ Het literatuuroverzicht heeft aangetoond dat **zeer weinig landen** hun **begrotingsbeleid** afstemmen op het beheersen van **structurele saldi**. Hoewel structurele saldi meer informatie geven over het eigen beleid en dus duidelijk te prefereren zijn voor ex-post evaluatie, vormt de

“in real time-berekening” van de sturende indicatoren een moeilijke opdracht. Dit is het gevolg van de onzekerheid die gepaard gaat met de voorspelling van de outputgap en de onvolkomenheid van de op vandaag toegepaste methodes om de onderliggende trend in te schatten. Hoewel het disciplineren van overheden via normen die gekoppeld zijn aan de saldi duidelijke voordelen heeft, moet ook verwezen worden naar het risico op procyclisch beleid. Dit is minder evident indien i.p.v. op het saldo gefocust wordt op de uitgavengroei. De literatuur wijst uit dat **uitgavennormen** de grootste effecten ressorteren. De beperking van uitgaven komt minder voor op subnationale niveaus. Dit is evenwel niet te wijten aan het feit dat uitgavenregels minder efficiënt zouden zijn op dit niveau. Wel wordt dit in vele gevallen verklaard door de manier waarop de decentralisatie werd vormgegeven. Vele fiscaal federale landen worden gekenmerkt door vertical imbalance. De autonomie van deze besturen is vaak sterker ontwikkeld langs de uitgavenzijde dan langs de ontvangstenzijde. Het centraal opleggen van uitgavenbeperkingen wordt dan ook vaak geïnterpreteerd als een ontoelaatbare inbreuk op deze autonomie. Regio's of subcentrale entiteiten die daarentegen voor zichzelf een groeipad uittekenen, zijn dus wellicht erg gemotiveerd om de geformuleerde doelstellingen te bereiken, wat het succes van uitgavennormen nog meer garandeert.

7.2. De conjunctuurgevoeligheid van de Vlaamse ontvangsten

Het berekenen van een structurele norm vergt in eerste instantie dat de conjuncturele fluctuaties geneutraliseerd worden. De conjunctureffecten spelen voor wat de Vlaamse begroting betreft vnl. langs de ontvangstenzijde¹⁵. Meer bepaald werken ze door via de automatische stabilisatoren die de evoluties van de ontvangsten van de personenbelasting en de BTW bepalen. Deze vormen de twee hoofdcomponenten van de middelen die de regio's ontvangen uit de Bijzondere Financieringswet (BFW). Aanvullend werken ze door in een aantal directe en indirecte belastingen die de gewesten tot hun bevoegdheid rekenen.

Aangezien de inkomsten van de **BFW** aangepast worden aan de nationale BBP-evolutie, kan een conjunctuurcorrectie eenvoudig aangebracht worden door de nominale groeicijfers te vervangen door de potentiële groei. In de SERV-berekeningen wordt rekening gehouden met de trendgroei, die voor de meeste jaren in de analyse voorzichtiger uitvalt dan de potentiële groei berekend met behulp van de productiefunctie. Omdat de ontvangsten uit de BFW niet enkel afhankelijk zijn van de economische groei in 2010 maar tevens van de conjuncturele ontwikkelingen in de voorgaande jaren zou idealiter voor de periode 1994-2010 de feitelijke groei moeten vervangen worden door de trendgroei. Enkel op die manier zou men ten volle het conjunctureffect kunnen inschatten. Het voorstel van de SERV is pragmatischer van aanpak. De herberekeningen van de overdrachten op basis van de trendgroei worden pas in 2005 gestart, omdat vanaf 2006 het BBP de groeifactor werd in plaats van het eerder gehanteerde BNI. 2005 blijkt ook een jaar waar de outputkloof relatief beperkt is, wat een goed vertrekpunt vormt voor de analyse. De SERV-berekeningen geven aan dat de aldus bekomen negatieve conjunctuurcorrectie wordt verwacht te krimpen over de periode 2009-2014, van 387 miljoen euro tot 31 miljoen euro in 2014.

Vlaanderen haalt aanvullend een belangrijk aandeel van zijn ontvangsten uit **de gewestbelastingen**. Onderstaande tabel 5 geeft een overzicht van de heffingen en hun opbrengsten.

¹⁵ De eigen inkomsten van de instellingen worden bij deze oefening buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5: overzicht van de Vlaamse gewestbelastingen (2006-2009; in miljoenen euro)

	2009	2008	2007	2006
Registratierechten	1.456	1.661	1.687	1.561
Successierechten en recht van overgang bij overlijden	997	1.056	933	870
Verkeersbelasting	905	845	853	769
Belasting op de inverkeerstelling	215	222	220	191
Schenkingsrechten	179	210	228	208
Hypotheekrechten	141	129	140	148
Eurovignet	93	58	77	72
Onroerende voorheffing	79	84	80	79
Overige	59	56	52	50
Totaal	4.125	4.321	4.269	3.949

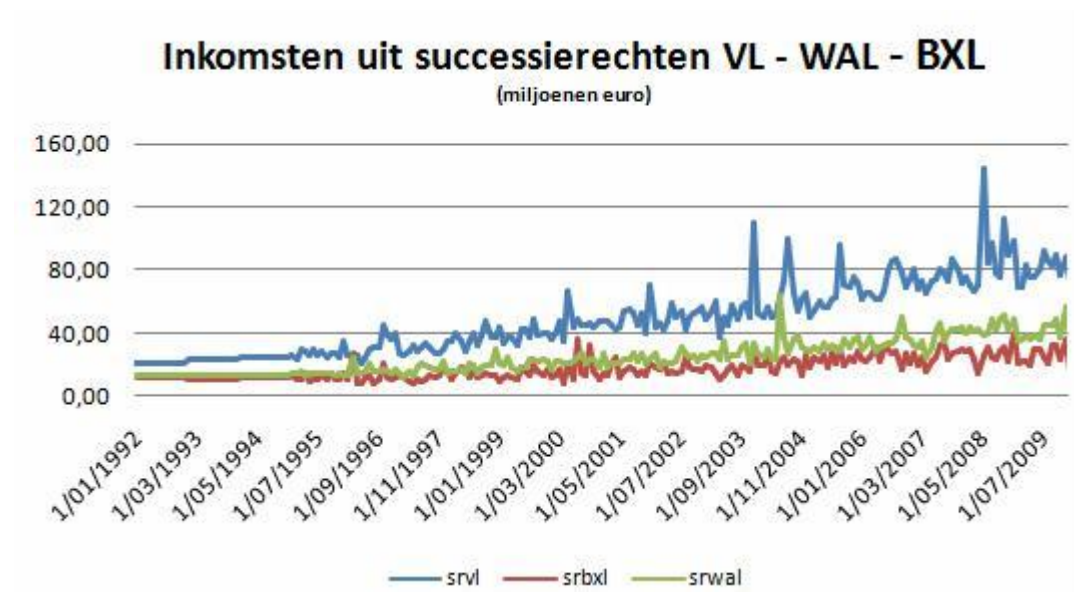
Uit de tabel komen grote verschillen inzake het belang van de verschillende gewestbelastingen naar voor. De voornaamste inkomstenbronnen betreffen de registratierechten, de successierechten en het recht van overgang bij overlijden, de verkeersbelasting. Het Eurovignet, de onroerende voorheffing en een reeks gedragssturende heffingen (bvb. op de automatische ontspanningstoestellen) brengen minder dan 100 miljoen euro op en maken alsdusdanig minder dan 2.5% uit van de totale ontvangsten uit de gewestbelastingen. Conjuncturele meevallers en eenmalige onverwachte grote ontvangsten worden dan ook niet verwacht het permanente saldo van de overheid sterk te perturberen. Omwille van efficiëntieredenen worden ook in berekeningen door supranationale organen beperktere ontvangstencategorieën uitgesloten van de berekening van het structureel saldo. De SERV neemt in haar voorstel eveneens die positie in en beperkt de groep van heffingen die gecorrigeerd worden tot de hypotheekrechten, de registratierechten, de belasting op in verkeerstelling en de verkeersbelasting op bedrijven. Bovendien wordt in twijfel getrokken of er, met uitzondering van de registratierechten, wel een correlatie tussen de ontvangsten van deze beperkte groep van heffingen en de conjunctuur mag verwacht worden.

Uit eerder onderzoek van het Steunpunt f&b en op basis van de analyse van de NBB, is duidelijk vastgesteld dat de registratierechten geaffecteerd worden door de conjunctuur. Aangezien nu langere datareeksen voorhanden zijn is het aangewezen na te gaan hoe stabiel de geschatte elasticiteit van de registratierechten is. Onderzoek uit 2005 legde een coëfficiënt van 0.91 bloot; nieuwe schattingen moeten uitwijzen of deze coëfficiënt de beste benadering van de reactie van de registratierechten op de conjunctuur is.

Nieuwe schattingen van het Steunpunt f&b wijzen uit dat, zoals de NBB suggereerde er geen conjunctuurgevoeligheid kan worden vastgesteld voor de successierechten. De schattingen

hebben betrekking op de periode 1995-2009¹⁶. De analyse is gebaseerd op maanddata. Onderstaande grafiek toont de evolutie van de successierechten over deze periode.

Figuur 2: evolutie van de ontvangsten uit de successierechten in de 3 gewesten



De methode vertrekt van het uitgangspunt dat de ontvangsten van de successierechten in de tijd onafhankelijke waarnemingen vormen. De ontvangsten in 2010 worden bepaald door het opengevallen vermogen van de overleden ingezetenen in dat jaar en deze overlijdens worden verwacht geen verband te vertonen met de overlijdens in 2009. Een dergelijke assumptie laat toe technieken toe te passen gebaseerd op OLS. De schatting verklaart de ontvangsten uit de successierechten (SRVL) op grond van de economische groei (Xi), een set van overige macro-economische variabelen (Yi), demografische indicatoren (Zi) en indicatoren van het vermogen in het jaar van overlijden (Wi):

$$SRVL_t = f(X_t, Y_t, Z_t, W_t)$$

Of meer concreet:

$$SRVL_t = a_0 + b_1 GROEI_t + b_2 CVERTR_t + b_3 INFL_t + b_4 RERE_t + b_5 STERFTE_VL_t + b_6 HUIS_VL_t + b_7 FINACT_t$$

We onderzoeken de gevoeligheid van de ontvangsten voor de ontwikkeling van de conjunctuur door deze te regresseren op de groei van het bruto binnenlands product ($GROEI_t$). We nemen tevens het consumentenvertrouwen ($CVERTR_t$) in de schatting op. Deze variabele wordt

➤ ¹⁶ Voor de periode 1990-1995 beschikken we enkel over jaarlijkse data. De maanddata voor deze periode werden à rato van 1/12^{de} verdeeld over de maanden. Robustness checks tonen aan dat het weglaten van deze waarnemingen de bevindingen niet wijzigt.

doorgaans als een graadmeter van de verwachtingen betreffende de conjuncturele ontwikkelingen op korte termijn geïnterpreteerd. Andere macro-economische variabelen waarvoor we een relatie verwachten te vinden betreffen de inflatie ($INFL_t$), de reële rente ($RERE_t$). De reële rente en de inflatie worden verwacht een impact te hebben op de waarde van de onroerende en roerende activa op het tijdstip van overlijden.

In de analyse werden ook relevante demografische indicatoren (Z_i) opgenomen. $STERFTE_VL_t$ correspondeert met het aantal sterfgevallen in Vlaanderen. Hogere sterftcijfers worden verwacht samen te gaan met hogere ontvangsten uit de successierechten.

Het vermogen van de erflater bij overlijden is een zeer belangrijke determinant van de ontvangsten. De grootte van het legaat is bepalend voor de successierechten die verschuldigd zijn. We onderscheiden twee categorieën variabelen om de grootte van het vermogen te bepalen: de roerende en de onroerende bezittingen. Met betrekking tot de onroerende component introduceren we de gemiddelde prijs van een Vlaams woonhuis ($HUIS_VL_t$). Onroerende goederen zijn, door hun belangrijk aandeel in erfenissen (2009: 42%) in sterke mate bepalend voor de te belasten grondslag. Daar de prijzen van de gewone woonhuizen het meest representatief geacht worden voor de woningmarkt, nemen we deze variabele op als proxy voor de waarde-evolutie van het onroerende deel van de erfenis. We verwachten dat bij een stijging van de gemiddelde woningprijzen, de waarde van een gemiddeld legaat zal verhogen.

Voor wat de roerende componenten betreft van erfenissen worden diverse variabelen geïntroduceerd die de financiële activa van particulieren ($FINACT_t$) vertegenwoordigen. Als proxy voor het roerende gedeelte van het legaat werden initieel de grootte van de gereglementeerde spaardeposito's (ger_sdep_t), de beursgenoteerde aandelen ($beurs_aandln_t$), de niet-beursgenoteerde aandelen en deelnemingen ($ntbeurs_aandln_t$) en de verzekeringstechnische voorzieningen ($verz_t$) opgenomen.

De keuze voor de gereglementeerde spaardeposito's wordt gemotiveerd op grond van het feit dat voor veel Belgen de spaarrekening de belangrijkste belegging vormt voor hun roerend vermogen. 20% of 183 miljard euro van de financiële activa gevormd door particulieren wordt belegd in deze gereglementeerde spaardeposito's. Door de beursgenoteerde aandelen in het model op te nemen controleren we aanvullend of de inkomsten uit successierechten gevoelig zijn voor de beursconjunctuur. De niet-beursgenoteerde aandelen worden in de analyse opgenomen omdat ze een groot aandeel uitmaken van de roerende bezittingen. Diezelfde motivatie geldt tevens voor de verzekeringstechnische voorzieningen¹⁷. Deze proxies worden verwacht een positief verband te vertonen met de inkomsten uit de successierechten.

Tenslotte worden aan de analyses tijdsvariabelen toegevoegd. We nemen maanddummies op in het model (D_{jan} , D_{feb} , ..., D_{nov}) omdat er zich een seizoenspatroon voordoet in de ontvangsten op maandbasis. We vergelijken de successierechten met deze van december van dat jaar. Om rekening te kunnen houden met de effecten van beleidsmaatregelen werden ook Tijdslijndummies (D_{2002} , ...) geïntroduceerd.

¹⁷ Deze variabele is niet meer terug te vinden in de onderstaande schattingsresultaten omwille van het feit dat er een te grote samenhang werd vastgesteld met de woningprijzen (Multi-collineariteit).

In ons model vertragen we alle verklarende variabelen 12 maanden. We doen dit omdat er een periode verstrijkt tussen het moment waarop de erflater overlijdt en het moment waarop de overheid de op de erfenis verschuldigde successierechten daadwerkelijk ontvangt. De erfgenamen zijn verplicht om aangifte te doen van de nalatenschap binnen 5 maanden na het overlijden binnen België, 6 maanden bij overlijden in een ander Europees land en 7 maanden bij overlijden buiten Europa. Rekening houdende met de te in acht nemen termijnen van het versturen van de aangifte, de betaling en met mogelijke betwistingen en laattijdige betalingen is een vertraging van 12 maanden in de ontvangsten verdedigbaar.

Diverse modellen werden geschat in GRET, betrekking hebbende op diverse deelperiodes, met verschillende vertragingen (zie paper “Modellen ter voorspelling van de ontvangsten van de successierechten”, jan 2011). Voor alle modellen werd gecontroleerd voor multi-collineariteit, heteroskedasticiteit, inverse causaliteit en andere overtredingen op de onderliggende assumpties. Onderstaand model is het meest robuuste (de variabelen zijn stabiel over verschillende specificaties), het efficiëntste (de voorspelling met het beperktst aantal variabelen) en meest performante model (hoogste voorspellende waarde).

Model 3: OLS, using observations 1-196				
Dependent variable: srvl				
	coefficient	std. error	t-ratio	p-value
const	-40,9266	37,3619	-1,095	0,2748
DJAN	-4,41789	2,18589	-2,021	0,0448 **
DFEB	-6,45373	2,18624	-2,952	0,0036 ***
DMAA	-3,80961	2,18629	-1,743	0,0832 *
DAPR	-8,04903	2,15470	-3,736	0,0003 ***
DMEI	-5,32601	2,18927	-2,433	0,0160 **
DJUNI	-3,95126	2,15511	-1,833	0,0684 *
DJULI	0,298147	2,13088	0,1399	0,8889
DAUG	-3,72206	2,22329	-1,674	0,0959 *
DSEPT	-1,59593	2,15553	-0,7404	0,4601
DOKT	-0,838844	2,19257	-0,3826	0,7025
DNOV	-2,36470	2,16156	-1,094	0,2755
infl_12	0,408716	0,621634	0,6575	0,5117
cvertr_12	0,0882452	0,0777473	1,135	0,2579
groei_12	-0,428814	2,13662	-0,2007	0,8412
sterfte_VL_12	0,00807955	0,00799599	1,010	0,3137
huis_VL_12	0,000283545	3,14305e-05	9,021	3,14e-016 ***
ger_sdep_12	0,000189464	3,41326e-05	5,551	1,03e-07 ***
beurs_aandln	3,95755e-05	3,55114e-05	1,114	0,2666
ntbeurs_aandln	4,73896e-05	2,56404e-05	1,848	0,0662 *
Mean dependent var	49,20761	S.D. dependent var	19,97844	
Sum squared resid	6496,774	S.E. of regression	6,075647	
R-squared	0,916528	Adjusted R-squared	0,907517	
F(19, 176)	101,7103	P-value(F)	2,64e-84	
Log-likelihood	-621,2047	Akaike criterion	1282,409	
Schwarz criterion	1347,972	Hannan-Quinn	1308,952	

Bovenstaande tabel geeft de resultaten voor het “full model”.¹⁸ Het model verklaart 91.65 % van de variantie in de maandontvangsten uit de successierechten. Belangrijke bevinding is dat de

¹⁸ De macro-economische variabele RERE_t is uit het model verwijderd omwille van Multi-collineariteit.

successierechten geen verband vertonen met de economische groei. Dat is evenmin het geval voor de inflatie, het consumentenvertrouwen en de beursgenoteerde aandelen. De ontvangsten correleren evenmin op statistisch betekenisvolle wijze met het aantal overlijdens in Vlaanderen. Wel houden ze verband met de ontwikkeling van de vastgoedprijzen, met de evolutie van de gereguleerde spaardeposito's en met de groei in de component "niet-beursgenoteerde aandelen".

In onderstaande tabel beperken we het model tot die variabelen die een significante coëfficiënt vertonen.

Model 4: OLS, using observations 1-196					
Dependent variable: srvl					
	coefficient	std. error	t-ratio	p-value	
const	-4,95694	2,25364	-2,200	0,0291	**
DJAN	-4,33130	2,16863	-1,997	0,0473	**
DFEB	-6,34456	2,16852	-2,926	0,0039	***
DMAA	-3,70551	2,16848	-1,709	0,0892	*
DAPR	-7,94047	2,13737	-3,715	0,0003	***
DMEI	-5,20649	2,16881	-2,401	0,0174	**
DJUNI	-3,82569	2,13745	-1,790	0,0752	*
DJULI	0,366501	2,11150	0,1736	0,8624	
DAUG	-3,68470	2,20652	-1,670	0,0967	*
DSEPT	-1,59792	2,13765	-0,7475	0,4557	
DOKT	-1,01079	2,16842	-0,4661	0,6417	
DNOV	-2,57122	2,13775	-1,203	0,2306	
huis_VL_12	0,000283553	2,56032e-05	11,07	4,27e-022	***
ger_sdep_12	0,000204772	2,94522e-05	6,953	6,29e-011	***
ntbeurs_aandln	7,78733e-05	1,46279e-05	5,324	2,99e-07	***
Mean dependent var	49,20761	S.D. dependent var	19,97844		
Sum squared resid	6587,274	S.E. of regression	6,032726		
R-squared	0,915365	Adjusted R-squared	0,908819		
F(14, 181)	139,8289	P-value(F)	4,97e-89		
Log-likelihood	-622,5604	Akaike criterion	1275,121		
Schwarz criterion	1324,293	Hannan-Quinn	1295,028		

We besluiten uit deze analyse dat de ontvangsten uit de successierechten niet conjunctuurgevoelig zijn. Dit is tevens een uitgangspunt waar in de SERV-analyse werd van vertrokken. Hier werden enkel conjuncturele effecten voor de registratierechten opgenomen. De berekeningen wijzen op een conjuncturele bonus van de registratierechten tot 2009 die zich opnieuw zou voordoen vanaf 2014. De correcties zijn eerder beperkt, in vergelijking met deze die het gevolg zijn van de BFW. Opvallend is ook dat de conjuncturele correcties evolueren van -11 miljoen euro tot 75 miljoen euro, wat een aanzienlijke variabiliteit verraadt. Het verdient aanbeveling na te gaan wat deze variabiliteit verder kan verklaren. Aanvullende analyses waarbij het verband tussen de registratierechten en de conjunctuur eerder via de consumptie onderzocht worden (zie NBB-methodologie) zijn een zinvolle robustness check. De resultaten voor 2014 verraden een sterk optimisme in het heropveren van de woningmarkten. Voor het bepalen van een haalbaar groeipad van de ontvangsten op middellange termijn is het daarom ook zeker nuttig meer voorzichtige inschattingen te maken over de evolutie van vastgoedprijzen.

7.2 De conjunctuurcorrectie van de Vlaamse uitgaven

Zowel de ESCB als de EC-methode corrigeren voor de werkloosheidsuitgaven; de ESCB neutraliseert tevens de uitgaven uit de sociale zekerheid. Beide modellen betreffen echter de berekening van structurele saldi voor de gezamenlijke overheid.

Indien de optie zou genomen worden een structureel groeipad van de overheidsfinanciën uit te tekenen, dan moeten ook de conjunctureel gevoelige uitgaven op de Vlaamse begroting geïdentificeerd worden. Hierbij stellen we vast dat de beleidsterreinen waarop de correlatie met de conjunctuur het sterkst is, eerder materies zijn waarvoor de federale overheid bevoegd is. De regionale materies die mogelijk wel met de conjunctuur evolueren betreffen arbeidsmarktgebonden uitgaven (opleidingschecks, 50+plan) en uitgaven in het kader van het industrieel-economisch beleid (waarborgregeling, steunmaatregelen aan bedrijven). Gezien de zeer beperkte impact op het totale budget is het zeer de vraag of het efficiënt is om dergelijke correcties uit te voeren. De data m.b.t. deze specifieke conjunctuurgevoelige uitgaven zijn bovendien niet voor handen en de maatregelen hebben doorgaans slechts gedurende een zeer beperkte periode effect. Hoewel vaak anticyclisch bedoeld, blijken deze vaak toch procyclisch te werken, gezien de vertraging in de uitvoering van het beleid, wat de interpretatie van de conjuncturele impact zou kunnen vertroebelen. Ook in het SERV-voorstel wordt niet expliciet gecorrigeerd voor deze uitgaven.

7.3 De correcties voor de eenmalige uitgaven en ontvangsten

Het structureel saldo van de EC is geen indicator van de fiscal stance van een overheid omdat er geen standaard correcties worden doorgevoerd voor de eenmalige effecten op de begroting. Sinds 2006 worden deze wel gedefinieerd als zijnde maatregelen met een significante impact op de ontvangsten die betrekking hebben op een korte periode en die geïnterpreteerd worden in het kader van het MLT-investeringsbeleid van een overheid (Larch & Turrini, 2009). De EC geeft aan de lidstaten een indicatieve lijst mee met mogelijke “one-off measures”.

Wil Vlaanderen een structureel saldo kunnen bepalen dan dienen dergelijke correcties opgenomen te worden. Het SERV-voorstel indentificeert dergelijke eenmalige maatregelen en garandeert daardoor dat na verrekening een saldo bekomen worden dat veel sterker het discretionair beleid van de overheid weerspiegelt. In vergelijking met de EC-richtlijnen worden hier tevens eenmalige uitgaven meegenomen. Het betreft hier de uitgaven verbonden aan het fiscaal pact, de Eliaheffing, de betaling van het Minafonds aan de Watermaatschappijen en de afbouw van de reserves van het VWF en de VMSW. In totaal zijn deze eenmalige uitgaven zeer volatiel en aanzienlijk qua impact. Dat geldt tevens voor de eenmalige ontvangsten, die in de komende jaren vnl. de verwachte dividenden van KBC en de verkoop van gronden van de VMM aan Aquafin bevatten. Tussen 2012 en 2014 worden deze verwacht het nominaal saldo te corrigeren voor ca. 320 à 330 miljoen euro. In 2011 neutraliseren deze eenmalige ontvangsten (508 miljoen euro) meer dan volledig de daling van ontvangsten uit de BFW en de registratierechten ten gevolge de inzinking van de conjunctuur. Het belang van deze eenmalige ontvangsten is ook majeur in de komende periode. Belangrijk is dus dat deze geïdentificeerd worden en dat de overheid er zich bewust van is, dat zonder deze middelen de conjuncturele evolutie minder uitgaven zou toelaten.

Hoewel het consequent is om zowel uitgaven als ontvangsten te corrigeren voor hun tijdelijk karakter, kan de vraag gesteld worden of in een berekening van het structureel saldo niet uitsluitend moet gefocust worden op de eenmalige ontvangsten. De eenmalige uitgavencorrecties leiden tot een grotere bestedingsmarge. Indien men wil komen tot een duurzaam begrotingsbeleid, is het raadzaam zijn om de uitgavencorrecties als een reserve achter de hand te houden. De eenmalige verrichtingen vormen in het algemeen een belangrijke basis voor creative accounting en moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden opgevolgd.

7.4 Extra correcties

In het voorstel van de SERV wordt ook gecorrigeerd voor een technisch probleem. De middelen uit de BFW zijn immers niet gekend op het ogenblik dat ze in de begroting worden opgenomen. De afwijking van de raming komt pas in het daaropvolgende jaar tot uiting en vergt dus een correctie. Deze schommelden in het verleden tussen -134 miljoen euro en +375 miljoen euro. Voor het uittekenen van een structureel groeipad is een dergelijke correctie zeker aanbevolen.

Conclusies

1. Het ontwikkelen van een begrotingspad op MLT gebaseerd op de nominale ontwikkelingen van de uitgaven en ontvangsten houdt heel wat gevaren in zich. Uitgaven kunnen ontoelaatbaar aangroeien omdat de conjuncturele boni in de ontvangsten onvoldoende herkend werden en eenmalige inkomsten de werkelijke bestedingsmarge veel gunstiger kunnen voorstellen dan ze in werkelijkheid zijn. In tijden waar overheidssaneringen zich opdringen en grote budgettaire uitdagingen zoals de vergrijzing zich aankondigen, is het daarom nuttig voor het begrotingsbeleid de structurele evoluties te ontwaren. Dit betekent dat de eigenlijke beleidsimpact onderscheiden wordt van de conjuncturele en de eenmalige componenten.
2. Het voorstel van de SERV biedt een interessante benadering voor de berekening van het structureel saldo op het niveau van het Vlaams gewest. Het houdt rekening met de specificiteit van de inkomstenstromen in een dergelijke federale context en decomposeert ook de gewestelijke ontvangsten uit de eigen middelen. Het voorstel is gebaseerd op voorzichtige voorspellingen van de outputkloof en leidt tot een efficiënte werkwijze, door enkel die ontvangsten en uitgaven te corrigeren waarvan de omvang dusdanig is dat ze een voelbare impact zullen hebben op het structureel saldo. In vergelijking met andere methodes, krijgen de eenmalige ontvangsten een belangrijke plaats in het geheel, wat beter toelaat om het structureel saldo als een echte beleidsuitkomst te zien. Het voorstel hanteert internationaal vergelijkbare basisdata voor de economische groei, wat tot een grotere externe validiteit van de werkwijze aanleiding geeft. Enkele elementen vergen nog verdere uitwerking. Het betreft enerzijds de manier waarop de conjunctuureffecten gemeten worden voor de registratierechten. De keuze van het startjaar van de datareeksen (2005) is verantwoord, maar het verdient aanbeveling de sensitiviteit voor andere periodes in kaart te brengen. Het opnemen van de eenmalige uitgaven is geen courante praktijk en overwogen moet worden of het saldo niet eerder moet berekend worden zonder deze in rekening te brengen, waarbij de eenmalige uitgaven als een buffer worden gehanteerd.
3. De literatuurstudie heeft ook een aantal belangrijke bedenkingen opgeleverd inzake de te verwachten effecten van het hanteren van structurele begrotingsnormen. Vooral de moeilijkheid om de outputkloof op een betrouwbare manier in te schatten, doet vragen rijzen over de mate waarin zo'n structurele norm tot een duurzame ontwikkeling van de overheidsfinanciën kan leiden. De geschetste technische uitdagingen zijn eerder impliciet aan de orde binnen de voorgestelde methode.
4. De literatuur leert verder dat een structureel saldo wel relevant is, omdat het toelaat het effect van de economische cycliciteit in te schatten op de overheidsfinanciën. Gezien de onzekerheid rond de berekening van dit structureel saldo, is het wellicht minder evident om dit saldo als een concreet richtsnoer voor toekomstig discretionair beleid te hanteren. Wel zijn ze bijzonder nuttig als evaluatie-instrument van het begrotingsbeleid ex-post. De literatuur geeft bovendien aan dat in vergelijking met saldinormen, uitgavennormen in het algemeen veel vaker vruchten blijken af te werpen. Uitgavennormen houden beter stand

in turbulente economische tijden en laten minder manipulatie van de middelen toe via creative accounting. Op basis van de literatuur wordt dan ook gesuggereerd om de voor- en nadelen van de begrotingsnorm versus de uitgavennorm af te wegen.

Referenties

- Agnello, L., & Cimadomo, J. (2009). Discretionary fiscal policy over the cycle: new evidence based on the ESCB disaggregated approach. *Working Papers*, nr. 1118: European Central Bank.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 10(21), 205-248.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects *Working Paper*, nr. 5730: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A. e. B., T. (1996). The cost and benefits of fiscal rules: evidence from the US States. *Working Paper*, nr. W5614: NBER
- Andersen, A. B. (2002). Cyclically Adjusted Government Budget Balances. *Danmarks Nationalbank Monetary Review* (pp. 47-58).
- Anderson, B., & Minarik, J. (2005). Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5(4), 25.
- Atkinson, P., & Van den Noord, P. (2001). Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis. *Working Papers*, nr. 285: OECD, Economics Department.
- Balassone, F., Franco, D., & Zotteri, S. (2003). Fiscal rules for sub-national governments: what lessons in the EMU context. *Economic Working Papers*, nr. 671: Banc of Italy - Economic Research Department.
- Bezděk, V., Dybzcak, K., & Kreidl, A. (2003). Cyclically Adjusted Fiscal Balance: OECD and ESCB Methods. *Czech Journal of Economics and Finance* 53(11-12), 477-509.
- Blanchard, O. (1990). Comment on Giavazzi and Pagano. In S. Fischer (Ed.), *NBER Macroeconomics Annual* (Vol. 5, pp. 111—122). Cambridge: MA: MIT Press.
- Blinder, A. S., & Solow, R. M. (1974). Analytical foundations of fiscal policy. In A. S. Blinder, G. F. Break, D. Netzer, R. M. Solow & P. O. Steiner (Eds.), *The economics of public finance* (pp. 3-115). Washington D.C.: The brookings Institutions,.
- Boije, R. (2004). The general government structural budget balance. *Sveriges Riksbank Economic Review*, 1, 5.
- Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., Van den Dool, G., De Cos, P. H., Langenus, G., Mohr, M. F., . . . Tujula, M. (2001). Cyclically adjusted budget balances: An alternative approach. *Working Papers Series*, nr. 77: Europese Centrale Bank.
- Brown, E. (1956). Fiscal policy in the Thirties: A Reappraisal. *The American Economic Review*, 46(5), 857-879.
- Broyles, M., Halpern-Finnerty, J., McGuire, A., Muller, J. P., & Rivas, J. (2009). Fiscal Rules Effectiveness and Outcomes for Sub-Central Governments *Fiscal Federalism Network, OECD, Workshop in International Public Affairs*. Paris, France.
- Brück, T., & Zwiener, R. (2006). Fiscal policy rules for stabilisation and growth: A simulation analysis of deficit and expenditure targets in a monetary union. *Journal of Policy Modeling*, 28(4), 357-369.
- Buiter, W. (1993). Public debt in the USA: How much, how bad and who pays? *Discussion Papers*, nr. 791: NBER.
- Burnside, C., & Meshcheryakova, Y. (2005). Cyclical Adjustment of the Budget Surplus: Concepts and Measurement Issues. In C. Burnside (Ed.), *Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook*. (pp. 113-129).
- Chalk, N. A. (2002). Structural balances and all that: which indicators to use in assessing fiscal policy. *Working Paper*, nr. 101: International Monetary Fund.
- Chouraqui, J. C., Hagemann, R. P., & Sartor, N. (1990). Indicators of fiscal policy: a re-examination. *Working Papers*, nr. 78 (pp. 100): OECD Economics Department.
- Claeys, P. (2008). Rules and their effects on fiscal policy in Sweden. *Swedish Economic Policy Review*, 15(1), 7-47.

- Crivelli, E., & Shah, A. (2009). Promoting subnational fiscal discipline: a review of budget institutions and their impact on fiscal performance.
- Dabán, T., Detragiache, E., di Bella, G., Milesi-Ferretti, G. M., & Symansky, S. (2003). *Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy, and Spain*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Darby, J., & Melitz, J. (2008). Social spending and automatic stabilizers in the OECD. *Economic Policy*, 23(56), 715-756.
- de Castro, F., Pérez, J., & Rodríguez, M. (2010). Is fiscal data reporting in Europe reliable? : Europese Centrale Bank.
- Debrun, X., & Kumar, M. S. (2007). The discipline-enhancing role of fiscal institutions: theory and empirical evidence. *Working Paper, nr. 171*: International Monetary Fund.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso i Casals, J., & Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 297-362.
- Deroose, S., Moulin, L., & Wierds, P. (2006). National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Empirical Evidence for EU Member States. *Wirtschaftspolitische Blätter*.
- DICE Report. (2004). Fiscal Rules. In n. 2/2 (Ed.), (Vol. 4, pp. 85).
- Donders, J., & Kollau, C. (2002). The Cyclically Adjusted Budget Balance: The Brussels Methodology. Report (Vol. 4): Centraal Plan Bureau.
- ECB. (2006). Public Finances in EMU. *European Economy*(3).
- Eschenbach, F., & Schuknecht, L. (2004). Deficits and asset prices. *Economic Policy*, 19(39), 313-346.
- Europese Commissie. (2004a). Public Finances in EMU-2004. *European Economy*. Bruxelles.
- Europese Commissie. (2004b). Quarterly Report on the Euro Area. (Vol. 3, pp. 37): Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- Europese Commissie. (2006). Public finances in EMU DG- ECFIN, *European Economy*.
- Europese Commissie. (2009). Public finances in EMU. DG-ECFIN, *European Economy*.
- Europese Commissie. (2010a). Cyclical adjustment of budget balances. In DG-ECFIN (Ed.), *Economic Forecast*.
- Europese Commissie. (2010b). Proposal for a council directive on requirements for budgetary frameworks of the memberstates. COM 523.
- Europese Commissie. (2010c). Proposal for a council directive on requirements for budgetary frameworks of the memberstates. COM 524.
- Europese Commissie. (2010d). Proposal for a council directive on requirements for budgetary frameworks of the memberstates. COM 526.
- Europese Commissie. (2010e). Proposal for a council directive on requirements for budgetary frameworks of the memberstates. COM 525.
- Filc, G., & Scartascini, C. (2004). *Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department*. Paper presented at the IADB Research Department 10thYear Anniversary Conference, Washington D.C.
- Girouard, N., & André, C. (2005). Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. *Working Papers, nr. 434*: OECD Economics Department,.
- Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., & André, C. (2007). What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences. *Working Papers, nr. 554*: OECD Economics Department.
- Halleberg, M., Strauch, R. R., & Von Hagen, J. (2001). The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States. *Working Paper Series*: Dutch Ministry of Finance.
- Hauptmeier, S., Fuentes, J. S., & Schuknecht, L. (2010). Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area *Working Paper Series*: European Central Bank.
- Hemming, R., & Kell, M. (2001). *Promoting fiscal responsibility: transparency, rules, and independent fiscal authorities* Paper presented at the Research Department Public Finance Workshop: Fiscal Rules, Perugia.

- Hoge Raad van Financiën. (2010). *Evaluatie 2008-2009 en begrotingstrajecten ter voorbereiding van het volgende stabiliteitsprogramma*.
- Holm-Hadullah, F., Hauptmeier, S., & Rother, P. (2010). The impact of numerical expenditure rules on budgetary discipline over the cycle *Working Paper Series*: European Central Bank.
- International Monetary Fund. (2009). Fiscal rules- Anchoring expectations for sustainable public finances: Fiscal Affairs Department.
- Jaeger, A., & Schuknecht, L. (2004). Boom-bust phases in asset prices and fiscal policy behavior *Working Paper*, nr. 43: International Monetary Fund.
- Journard, I., Kongsrud, P. M., Nam, Y. S., & Price, R. (2003). Enhancing the cost effectiveness of public spending: experience in OECD countries *Working Papers*, nr. 380: OECD Economics Department.
- Koen, V., & van den Noord, P. (2005). Fiscal gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting *Working Papers*, nr. 417: OECD Economics Department.
- Kopits, G. (2001). Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament? *Working Papers*, nr. 01/145: International Monetary Fund.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). Fiscal policy rules. *Occasional Papers*, nr. 162: International Monetary Fund.
- Kranendonk, H. (2003a). The cyclically adjusted budget balance: some recommendations for Brussels. *CPB Report*, nr.3.
- Kranendonk, H. (2003b). Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken. *CPB Memorandum*.
- Kremer, J., Braz, C. R., Brosens, T., Langenus, G., Momigliano, S., & Spolander, M. (2006). A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances. *Working Papers Series*, nr. 579 (pp. 9): European Central Bank.
- Larch, M., & Salto, M. (2005). Fiscal rules, inertia and discretionary fiscal policy. *Applied Economics*, 37(10), 1135-1146.
- Larch, M., & Turrini, A. (2008). Received wisdom and beyond: Lessons from fiscal consolidation in the EU. *European Economy, Economic Papers*(320).
- Larch, M., & Turrini, A. (2009). The Cyclically Adjusted Budget Balance in EU Fiscal Policymaking. Love at First Sight Turned into a Mature Relationship. *MPRA Paper*, nr. 20594, University library of Munich, Germany.
- Ljungman, G. (2008). Expenditure Ceilings—A Survey. *Working Paper*, nr. WP/08/282: IMF
- Lübke, A. (2005). Fiscal Discipline between Levels of Government in Germany. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 23.
- Miaja, M. (2005). Fiscal discipline in a decentralised administration: the Spanish experience. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2).
- Mills, P., & Quinet, A. (2001). The Case for Spending Rules.: Bank of Italy.
- Morris, R., & Schuknecht, L. (2007). Structural balances and revenue windfalls: the role of asset prices revisited. *Working Paper*, nr. 737: European Central Bank.
- NBB. (2001). Conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi. *Economisch Tijdschrift NBB*, 7.
- Pedersen, T., & Elmer, A. (2003). International evidence on the connection between business cycles and economic growth. *Journal of Macroeconomics*, 25(2), 255-275.
- Plekhanov, A., & Raju, S. (2007). How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence *IMF Staff Papers*: IMF.
- Price, R. W. R., & Muller, P. (1984). Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD economies. *OECD Economic Studies*, 3, 27-72.
- Rodden, J. (2006). Achieving fiscal discipline in federations: Germany and the EMU. *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, 137-160.
- Röger, W. (2006). The Production Function Approach to Calculating Potential Growth and Output Gaps Estimates for EU Member States and the US.: ECFIN, DG.

- Röger, W., & Ongena, H. (1995). Comparison of the Hodrick-Prescott filter with other trend estimation methods.: DG-ECFIN Europese Commissie.
- Savage, R. (2010, 29.10.2010). [Uiteenzetting HRF rond de structurele HRF-norm.].
- Schuknecht, L. (2004). EU fiscal rules: issues and lessons from political economy. *Working Papers Series*, nr. 421: European Central Bank.
- Seitz, H. (2000). Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Laender. *Public Choice*, 102(3), 183-218.
- SERV. (2010). Advies over het begrotingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap. nr. 20100705.
- Sterks, C. (1984). The structural budget deficit as an instrument of fiscal policy. *De Economist*, 132(2), 183-203.
- Sutherland, D., Price, R., & Joumard, I. (2005). Fiscal rules for sub-central governments: design and Impact. . In E. Department (Ed.), *Working Papers*, nr. 465: OECD.
- Ter-Minnassian, T. (2007). Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline. *OECD Journal on Budgeting*, 6(3).
- Ter-Minnassian, T., & Craig, J. (1997). Fiscal Federalism in theory and practice. In T. Ter-Minnassian (Ed.). Washington: IMF.
- Turrini, A. (2008). Fiscal policy and the cycle in the Euro Area: The role of government revenue and expenditure. *European Economy-Economic Papers*(323).
- Van Meensel, L., & Dury, D. (2008). Nut en doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen. *Economisch tijdschrift*, 2.
- Von Hagen, J. (2006). Fiscal rules and fiscal performance in the EU and Japan. *Discussion Paper*, nr. 5330: CEPR.
- Von Hagen, J., & Harden, I. (1994). National budget processes and fiscal performance. *Towards Greater Fiscal Discipline*, 311-418.
- Wendorff, K. (2001). The discussion of a national stability pact in Germany. *Banca d'Italia (2001). Fiscal Rules*, 1-3.
- Wierds, P. (2008). How do expenditure rules affect fiscal behaviour? *DNB Working Papers*, nr.166.
- Wolswijk, G. (2007). Short-and long-run tax elasticities: the case of the Netherlands. *Working Paper*, nr. 763: European Central Bank.

Appendix 1: de begrotingsregelindex

Deze appendix geeft een kort overzicht van de methoden die door verschillende auteurs gebruikt worden om een index van de begrotingsregels te berekenen.

Begrotingsregelindex van Advisory Commission on Inter-governmental Relations (1987)

Zowel Alesina en Bayoumi (1996) en Sutherland et al.(2005) maken gebruik van de ACIR voor de striktheid van evenwichtsbegrotingsregel.

Deze index is de som van twee scores. De index varieert van nul tot tien, waarbij tien wordt toegekend aan de meest strenge begrotingsregels.

De eerste score duidt aan of de regel opgelegd is door een hogere overheidsinstantie (score=2) of dat de subnationale overheid de regel zelf heeft opgelegd(score=1). De tweede score is gelijk aan de hoogste score op een van de volgende begrotingsobjectieven: de neergelegde begroting haalt de evenwichtsvereiste (score=1), de goedgekeurde begroting haalt de evenwichtsvereiste (score=2), een tekort kan overgedragen worden voor correctie het volgend jaar (score=4), geen tekort kan overgedragen worden vanuit een multi-jaren periode (score=6), geen enkel tekort kan overgedragen worden (score=8)(Sutherland, et al., 2005).

Begrotingsregelindex van Von Hagen en Harden (1992)

Von Hagen en Harden(1994) pasten de begrotingsregelindex toe die ze in 1992 construeerden.

De index heeft een hogere waarde wanneer:

- de machtspositie van de eerste Minister of van de Minister van financiën binnen de overheid groter is.
- de overheidsonderhandelingen onder een bindende beperking- die reeds voor de aanvang van de begroting opgelegd werd- over de grootte van het overheidssaldo gebeuren.
- er limieten op amendementen zijn, er over elke uitgavencategorie afzonderlijk gestemd wordt en er ook een globale stemming over de totale omvang van de begroting is.
- de regel transparant is.
- het implementatieproces weinig flexibel is.
- de positie van de Minister van financiën machtiger is dan de uitgavenMinisters

Begrotingsregelindex van Filc en Scartascini (2004)

Filc en Scartascini (2004) kennen een score toe op basis van 4 factoren.

1) Budgettaire limieten

Zijn er begrotingsregel die een beperking opleggen aan het budgettair beleid? Kan er van die regels afgeweken worden? Kunnen ze geamendeerd worden?

2) Middellange termijn budgettaire houdbaarheid

Is er een consistent middellange termijn kader dat doelstellingen of plafonds bepaalt voor de uitgaven, tekorten en ontvangsten voor de middellange termijn en indien zo, zet het ook plafonds voor elke budgettair jaar?

3) Limieten op de overheidslening

Worden er limieten geplaatst op de leenactiviteiten van lagere overheidsniveaus? Garandeert de nationale overheid expliciet of impliciet de leenactiviteiten van de verschillende overheden. Is het mogelijk voor managers, Ministeries en overheidsorganisaties om te lenen?

4) Reservefondsen

Is er een reservefonds inbegrepen in de begroting om de onvoorziene uitgaven te voorzien. Zijn er wetten, regels of beleid dat het toegestaan gebruik van de begrotingsreserves afbakt?

De antwoorden krijgen een score op een schaal van nul tot tien, waarbij een tussenwaarde wordt toegekend indien meerdere mogelijkheden bestaan (Filc en Scartascini, 2004)..

Begrotingsregelindex Deroose, Moulin and Wierds (2006).

Zowel de Europese Commissie (2006) als Debrun et al. (2008) baseren hun index op de methode van Deroose, Moulin en Wierds (2006).

De begrotingsregelindex vat informatie van twee afzonderlijke indexen per land en per jaar samen. Het gaat over een index die de dekkinggraad van de begrotingsregels weergeeft en een index die de strengheid van de regels aangeeft.

De dekkinggraadindex

De index voorziet per jaar, per land, informatie over het aantal regels in werking en over welk deel van de overheidsfinanciën gedekt is door elke regel.

De dekkinggraadindex wordt berekend volgens drie assumpties:

- 1) Aangezien men niet weet welke soort regel (een evenwichtsregel, een schuldregel, een uitgavenregel of een ontvangstenregel) een grotere impact heeft op de begrotingsuitkomst, krijgt elke soort het zelfde gewicht toegekend.
- 2) De begrotingsregels worden geaggregeerd op basis van het aandeel van de gedekte uitgaven van de overheid.
- 3) Indien meerdere regels op eenzelfde subsector van toepassing zijn, kent de index het volledige gewicht toe aan de regel die het best scoort op de strengheidsindex en een gewicht van 0,5 aan elke bijkomende regel.

Voorbeeld: wanneer in een land C, in jaar t, een strenge uitgavenregel de hele overheidssector beslaat en een zwakkere evenwichtsbegrotingsregel enkel voor de lokale overheden die verantwoordelijk zijn voor 10% van de totale overheidsuitgaven geldt, zal de dekkingindex gelijk zijn aan $100\% + 10\% \cdot 0,5 = 1,05$.

De strengheidsindex

Voor elke regel wordt een aparte index berekend op basis van zijn score voor vijf verschillende factoren.

- 1) De score voor **de statutaire basis** van de regel hangt af van hoe de regel is vastgelegd en welke mogelijkheden er zijn om de regel te wijzigen
De onderstaande scores worden toegekend voor de wettelijke basis als de regel
- grondwettelijk is vastgelegd: 4

-voortkomt uit wettelijke akte: 3

-voortkomt uit een coalitieovereenkomst of een overeenkomst tussen verschillende overheidsniveaus: 2

- voortkomt uit een politieke verplichting: 1

De onderstaande scores worden toegekend voor de wijzigingsmogelijkheden als de regel

- geen marge voorziet om de doelstellingen te wijzigen: 3

- een beperkte marge voorziet: 2

- de vrijheid laat om de doelstellingen vast te leggen en enkel principes bevat: 1

2) De instelling die verantwoordelijk is voor de controle van de regel krijgt de onderstaande score wanneer

- het gaat om een onafhankelijke autoriteit: 3

- het gaat om het Ministerie van Financiën: 2

- er geen regelmatige publieke controle van de regel is: 1

De score wordt met 1 percentpunt verhoogd wanneer er een mechanisme bestaat dat niet naleving van de regel signaleert.

3) De instelling die verantwoordelijk is voor de afdwinging van de regel krijgt de volgende score wanneer

- de afdwingbaarheid gebeurt door een onafhankelijke autoriteit of het Nationaal Parlement: 3

- de afdwingbaarheid gebeurt door het Ministerie van Financiën of een ander overheidsorgaan: 2

- geen specifieke instelling verantwoordelijk is voor de afdwingbaarheid: 1

4) De werking van het afdwingingsmechanisme krijgt onderstaande score wanneer:

- automatische correctie- en sanctiemechanismen bij niet naleving optreden: 4

- automatische correctie mechanismen en de mogelijkheid om sancties op te leggen optreden: 3

- de verplichting bestaat om correctievoorstellen aan de relevante autoriteit voor te leggen: 2

- er geen op voorhand bepaalde actie bepaald is, in het geval van niet naleving: 1

De score wordt met 1 verhoogd wanneer ontsappingsclausules voorzien zijn.

5) De zichtbaarheid van de regel in de media krijgt de volgende score wanneer

- de naleving van de regel van nabij gevolgd wordt door de media en als niet naleving aanleiding geeft tot een publieke discussie: 3

- er hoge media-aandacht is voor de naleving, maar niet naleving niet tot een publiek debat leidt.

- er geen of matige interest van de media is: 1

Om te vermijden dat het gewicht van de factoren in de totale index beïnvloedt wordt door het bereik van de score, worden de scores genormaliseerd zodanig dat de maximale score voor elke factor 10 is. Elke factor krijgt het zelfde gewicht.

De begrotingsregelindicator wordt in twee stappen berekend.

Eerst wordt de potentiële bijdrage van elke regel tot de index berekend door per regel de dekkingsindex te vermenigvuldigen met de strengheidsindex. Vervolgens worden al die regel specifieke indicatoren gesommeerd over alle regels die in een land gehanteerd worden in een bepaald jaar. Wanneer verschillende regels toegepast zijn op dezelfde subsector, krijgt de regel met de hoogste strengheidsindex het gewicht 1 en alle andere regels krijgen 0,5 als gewicht.

$$\sum_{i=1}^{N_{ct}} \alpha_i S_i I_i$$

De waarde van de begrotingsindex in land C in jaar t wordt gegeven door de bovenstaande vergelijking, waarbij N_{ct} het aantal regels weergeeft dat voorkomt in land C, in jaar t. α_i geeft het aandeel van de overheidsuitgaven weer dat in de regel i vervat is, S_i is de strengheidsindex van de regel en I_i geeft het gewicht van de begrotingsregels weer.

Begrotingsregelindex van Von Hagen et al. (2006)

Von Hagen et al. (2006) (2006) houden in hun berekening van de begrotingsregelindex rekening met zes factoren:

- 1) de tijdshorizon van een meerjaren begrotingsprogramma
- 2) de graad van toewijding tot de jaarlijkse begrotingsdoelstelling
- 3) de verankering van de begrotingsdoelstelling in coalitieovereenkomsten
- 4) de link tussen de nationale begroting en het nationaal stabiliteitsprogramma
- 5) het bestaan van regels om met uitgaven of ontvangstenschokken om te gaan tijdens het begrotingsjaar
- 6) de macht van de Minister van financiën om de budgettaire wetten tijdens de implementatie van de begroting af te dwingen.

Elke regel krijgt per categorie een score, die afkomstig is van institutionele dataset van Halleberg, Strauch en von Hagen (2001). De begrotingsindex sommeert de individuele scores over de verschillende factoren. Een hoge index betekent dat de regel op alle factoren goed scoort. De gemiddelde index voor de EU-landen is 10,9. België scoort hier tamelijk goed en haalt met 15,0 de derde plaats.