



Spoor A4:

BEGROTINGSNORMEN IN EEN FEDERALE STAAT EEN PANACEE VOOR OPLOPENDE TEKORTEN EN SCHULD: MYTHE OF REALITEIT?

André Decoster
Wouter van der Wielen

KULeuven
Faculteit ETEW
2013

Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting
Henleykaai 84 – 9000 Gent – België
Tel: 0032 (0)9 243 29 06 – E-mail: vanessa.bombaeck@ugent.be
www.steunpuntfb.be



Steunpunt Fiscaliteit en Begroting

Spoor A1

BEGROTINGSNORMEN IN EEN FEDERALE STAAT EEN PANACEE VOOR OPLOPENDE TEKORTEN EN SCHULD: MYTHE OF REALITEIT?

André Decoster
Wouter van der Wielen

KULeuven

Faculteit ETEW

2013

BEGROTINGSNORMEN IN EEN FEDERALE STAAT

EEN PANACEE VOOR OPLOPENDE TEKORTEN EN SCHULD: MYTHE OF REALITEIT?

Voorlopige versie – Niet citeren

André Decoster
Wouter van der Wielen*

Centrum voor Economische Studiën,
KU Leuven

* Correspondentie: Wouter van der Wielen, Centrum voor Economische Studiën, Naamsestraat 69, 3000 Leuven. Email: wouter.vanderwielen@kuleuven.be. Tel.: 016 326655.

Samenvatting

De deregulering van de financiële sector en *housing bubble* resulteerden vanaf 2007 in een wereldwijde financiële crisis die uiteindelijk uitmondde in de Europese schuldencrisis. Ten gevolge van onder meer financiële reddingsoperaties steeg de overheidsschuld in de EMU sterk, terwijl de schuld van sommige lidstaten reeds hoog was in vergelijking met andere OESO-landen. De financiële markten claimden daarop zelf dat sommige situaties budgettair onhoudbaar waren geworden. De socio-economische gevolgen zijn ondertussen bekend. Bijgevolg is er vandaag opnieuw een groeiend draagvlak voor een grotere coördinatie van de nationale budgetten. Het ijzer dient te worden gesmeed wanneer het heet is, klinkt het. Toch is er vanuit verscheidene hoeken ook tegenstand tegen de restrictie van de budgettaire mogelijkheden. De vraag is dan ook hoe het ijzer nu juist gesmeed moet worden. In een vlijmscherp zwaard of een voldoende ruim harnas?

Dit rapport gaat dieper in op het vaakst naar voor geschoven instrument om begrotingen op het gewenste pad te houden: begrotingsnormen. We zien deze tekst als een vervolg op het eerdere Steunpuntverslag van Hoebeeck en Smolders (2010) dat voornamelijk argumenteert vóór een Vlaamse *structurele uitgavennorm*. Meer specifiek voorzien we een *update* van de huidige discussie vanuit economisch oogpunt. We diepen de analyse verder uit wat betreft het belang van de rol van de overheid bij de keuze voor een begrotingsnorm in het algemeen, bespreken de rol van de huidige Europese ontwikkelingen op zowel het federale als regionale begrotingsraamwerk, en belichten – gezien het steeds verder toenemend belang van decentralisatie – ook de inzichten die de theorie van *fiscal federalism* biedt wat betreft het opleggen van een begrotingsnorm in een federale context.

De **nieuwe Europese regelgeving** heeft duidelijk haar weerslag op het nationale en regionale budgettaire beleid van de lidstaten. Zo wordt de nadruk op het middellangetermijnkader versterkt en verstrengd. Bijgevolg dienen lidstaten en hun subnationale overheden te voorzien in voldoende kwalitatieve begrotingsstatistieken en -projecties. Bovendien dienen lidstaten voor de vertaling ervan naar het budgettaire beleid hun budgettaire raamwerken op alle overheidsniveaus aan te passen aan het EU-raamwerk. Meer nog, het nieuwe kader voorziet in de verplichting om de begrotingsnormering op het niveau van de Europese Unie in het Pact in te schrijven in de nationale wetgeving.

Afgezien van de recente ontwikkelingen op Europees niveau, is het vanuit economisch standpunt echter niet volledig duidelijk of een dergelijke aanpak wel de juiste is. Het **algemeen debat** in verband met saldo-, uitgaven- en ontvangstennormen voor de begroting is immers nooit weg geweest. Gegeven het raamwerk waar binnen beleidsmakers vandaag de dag moeten opereren, loont het om naast de voordelen ook de mogelijke nadelen nog eens te duiden. Behalve het bevorderen van de voorspelbaarheid van het begrotingsbeleid en de budgettaire discipline, gaan normen namelijk mogelijks ook gepaard met inefficiënties in de allocatie van economische middelen. Gezien de cruciale rol van de overheid vanuit welvaartseconomisch standpunt, is verder onderzoek ter zake wenselijk.

Gezien de ambiguïteit tussen de voor- en nadelen dient een lidstaat ook voor zichzelf te evalueren hoe deze te vertalen naar de nationale wetgeving alsook de **verdeling van de vereiste inspanning** over de

regio's. Is het misschien noodzakelijk om in elk van de regio's specifieke – zelfs nog striktere – normen op te leggen? Op die vraag bestaat er tot dusver geen eenduidig antwoord. Naast de factoren die ook gelden op nationaal niveau, speelt onder meer het soft budget constraint probleem een cruciale rol op regionaal niveau. Ondanks het feit dat die bijkomende complicaties in het voordeel van verdere regionale disciplineren – door bijvoorbeeld een uitgavennorm – spreken, tonen de data een grote contextafhankelijkheid. Dit laatste kan te verklaren zijn door de onontbeerlijkheid van een voldoende politiek draagvlak. Een draagvlak dat kan ontbreken vanwege de welvaartsimplicaties van een strikte normering, want de kost om te saneren is niet overal hetzelfde.

1. Inleiding

Sinds het losbarsten van de kredietcrisis tijdens de zomer van 2007, de bijbehorende reddingsoperaties in 2008 en de conjuncturele gevolgen die we vandaag de dag nog steeds ondervinden, zijn budgettaire problemen terug van weggeweest. De budgettaire tekorten opgelopen als gevolg van die recente baisse zorgden ervoor dat de overheidsschuld wereldwijd in snel tempo toenam. De initiële overheidsschuld in sommige lidstaten van de Europese Unie was echter reeds hoog in vergelijking met andere industriële landen. De mogelijke gevolgen zijn ondertussen alom bekend. Zowel academici als beleidsmakers aanvaardden dan ook dat er nood is aan maatregelen op zowel korte als lange termijn om de houdbaarheid van de openbare financiën te waarborgen en terzelfdertijd de economische heropleving te ondersteunen. Een frequent voorstel om dit doel te bereiken zijn de zogenaamde begrotingsnormen.

Concreet behelzen begrotingsnormen richtlijnen of limieten met betrekking tot de omvang van het totale begrotingssaldo, de publieke uitgaven en/of de overheidsontvangsten op korte dan wel (middel)lange termijn. Ongeacht of het gaat om een expliciet kwantitatief criterium, geven ze een indicatie van de rol van de publieke sector in de macro-economische processen en de richting waarin beleidsmakers de openbare financiën willen zien evolueren. Begrotingsbeperkingen hebben dus niet enkel een invloed op de saldi van de nationale rekeningen aan het einde van het jaar, maar beïnvloeden tevens de economie in haar geheel en dus ook de welvaart. De normen en de vele voorgestelde vormen van implementatie werden logischerwijs dan ook niet enkel bedolven onder lof. Bijgevolg lijkt het ons in het licht van de huidige ontwikkelingen aangewezen om een blik te werpen op de voor- en nadelen van deze actuele oplossing.

De rest van deze tekst is opgebouwd als volgt. Ter ondersteuning van wat volgt, voorziet Paragraaf 2 in een overzicht van de historische evolutie en meer recente ontwikkelingen in België en Europa die aanleiding gaven tot de huidige situatie. Vervolgens worden in Paragraaf 3 zowel de argumenten voor als tegen de implementatie van een begrotingsnorm inhoudelijk afgewogen, evenals de rol die de overheid zelf hierbij vervult. Een federale context schept op haar beurt een niet te verwaarlozen extra dimensie die bijkomende overwegingen in de schaal legt. Paragraaf 4 geeft een overzicht van de belangrijkste additionele overwegingen en de implicaties dienaangaande voor het beleid. Subsectie 4.1 focust daarbij op de tegenstellingen tussen een federale overheid en de regionale overheden. Deze discussie wordt vervolgens uitgebreid naar de Europees context in subsectie 4.2, alvorens we de belangrijkste conclusies van deze paper samenbrengen in Sectie 5.

2. Voorkennis van zaken

2.1. Het budgettaire kader

Het ontwerp van het begrotingsbeleid van een land is reeds decennialang een punt van discussie. Economen van wat later bekend werd als de “Klassieke School” gaan eerder uit van een beperkt nut van overheidsuitgaven, en ontkennen dat er beleidsimpulsen nodig zouden zijn om de werkgelegenheid te verhogen. Veel van de argumenten in het huidige debat die pleiten voor het beperken van de

overheidsuitgaven, van de begrotingstekorten en van de overheidsschuld vinden daar nog steeds hun inspiratie. Het is echter welbekend vond er gedurende dat de grote depressie van de jaren '30 leidde tot een revolutie in het economische denken, tot uitdrukking gebracht in de General Theory van Keynes in 1936. Het inzicht groeide dat overheidstekorten *an sich* niet altijd een probleem vormen en – nog sterker – zelfs wenselijk kunnen zijn in tijden van onderbesteding. Zodoende pleit het keynesiaanse *deficit spending* voor het voeren van een anticyclisch beleid waarbij conjunctureel gerechtvaardigde meeruitgaven niet worden gecompenseerd door een toename van de overheidsontvangsten. Als gevolg van die historische tegenstelling en de verzwakte budgettaire positie (ten gevolge van o.m. de oliecrises, hoge rentevoeten, politieke instabiliteit en structurele problemen) werden de afgelopen eeuw talloze normen met verschillende doelen voorgesteld en doorgevoerd.

In België werd meermaals beroep gedaan op begrotingsnormering. Desalniettemin was de aanpak veeleer pragmatisch in vergelijking met buurlanden Nederland en Duitsland. In tegenstelling tot regels met betrekking tot het begrotingssaldo en aanvullend daarop de componenten ervan (zoals onder het structurele budgetruimte beleid van voormalig Nederlands Minister van Financiën Zijlstra), werd er in België vaak geopteerd voor politiek minder drastische regels betreffende het niveau van de belastingdruk of de uitgavenquote afzonderlijk. Nochtans werd in 1959 de intentie getoond om door middel van het Permanent Egalisatiefonds de schommelingen van het begrotingssaldo op te vangen. Doch de desbetreffende wettelijke regeling werd in 1962 weer stopgezet en het wetsvoorstel voor een cyclisch begrotingsevenwicht werd niet door het federaal parlement bekrachtigd.¹ De wereldwijde economische problemen zetten Belgische beleidsmakers ertoe aan om aan het einde van de jaren '70 van de vorige eeuw het inflatiestreefdoel in te voeren. Op die manier konden de overheidsuitgaven exclusief de rentelasten en de werkloosheidsuitgaven enkel stijgen met de inflatie. Zo werd geprobeerd om de toename van de totale lopende uitgaven kleiner te houden dan de groei van het BBP. De toepassing van de regel werd aan het begin van de jaren '80 uit het oog verloren vanwege de vele regeringswissels. Vanaf de begroting van 1989 werd de norm evenwel nieuw leven ingeblazen. Ook de werkloosheidsuitgaven dienden vanaf dan aan de norm te voldoen. Samen met die herinvoering werd ook een norm ter stabilisatie van het tekort ingevoerd om de tot dan toe bereikte budgettaire resultaten te verzekeren. In de tussentijd stelde de Belgische regering voorop het tekort terug te brengen tot het Europees gemiddelde, een 7%-doel. In de periodes 1977-1988 en 1990-1996 werden beleidsmakers er eveneens toe gedwongen rekening te houden met de dynamiek van een mogelijke rentesneeuwbal en diende een voldoende groot gedeelte van de rentelasten afgelost te worden door middel van overheidsontvangsten in plaats van additionele schulden.

Met het vooruitzicht van de muntunie werd er aan het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw eveneens een kader voor supranationale normen voorzien. Op het niveau van de Europese Economische Gemeenschap groeide in de jaren '70 al de overtuiging dat er een structureel begrotingsbeleid gevoerd moest worden op het niveau van de gemeenschap. Het Comité voor Economische Politiek 'Begrotingen' gaf daarom in 1975 reeds de opdracht een systeem van begrotingsnormen op middellange termijn te ontwerpen. Het resultaat daarvan, les "Repères Budgetaires Structurels", bleef evenwel een theoretisch

¹ Ook vandaag bestaat er in Vlaanderen nog een Egalisatiefonds. Het doel ervan omvat evenwel veeleer technische redenen (bv. overbrugging) dan het nastreven van een cyclisch begrotingsevenwicht.

voorstel en werd nooit in de praktijk gehanteerd. Het is pas met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992 dat het Europese begrotingsbeleid vorm kreeg. Van dan af mocht het jaarlijks begrotingstekort van de kandidaat-lidstaten niet hoger zijn dan 3 procent van het BBP, tenzij het in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert of van een uitzonderlijke en tijdelijke aard is en dicht bij de referentiewaarde ligt. Anderzijds mocht de overheidsschuld niet meer dan 60 procent van het BBP bedragen, tenzij er een voldoende daling is en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. Daarmee werd voornamelijk nagestreefd om verrassingsinflatie door landen met een hoge overheidsschuld alsook financiële reddingsoperaties te voorkomen. Desondanks bleven de normen niet zonder kritiek. Bijvoorbeeld, Buitier, Corsetti, en Roubini (1993) uitten zware kritiek op de arbitraire keuze en het gebrek aan theoretische onderbouwing van de gehanteerde grenswaarden.

België zette alles in het werk om te mogen toetreden tot de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU). In de periode 1992-1999 kwam de toenmalige regering overeen dat de groei van de fiscale ontvangsten (op zijn minst) de groei van het BBP in nominale termen diende te volgen. Aan de uitgavenzijde werd overeengekomen dat de overheidsuitgaven (exclusief interestlasten) van de federale overheid maximaal een reële nulgroei mochten optekenen. Bijkomend dienden de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in evenwicht te zijn. Vanaf 1995 werd hier een – niet nageleefd – maximum voor de (reële) groei van de gezondheidszorg aan toegevoegd.^{2 3} In opvolging van eerdere deficit targets, engageerden de regionale overheden zich om tegen 2010 een overschot of op zijn minst evenwicht te realiseren. Dit doel werd later verschoven naar 2015. De lokale overheden werden sinds 1988 eveneens verplicht een begroting in evenwicht voor te leggen.⁴

Bij de afronding van de derde en laatste fase voor de invoering van de gemeenschappelijke munt verloor het Verdrag van Maastricht zijn kracht. Om druk op de ECB als onafhankelijk instituut en nadelige *cross-border* effecten te voorkomen werden de Maastricht-normen verdergezet via het Stabiliteits- en Groeipact. Het uitgangspunt van het Pact was dat alle EU-lidstaten er toe verplicht worden om op middellange termijn hun begroting geheel of ongeveer in evenwicht te brengen (*medium term objective, MTO*).⁵ De normering uit het Verdrag bleef behouden. Het wegvallen van de zware sanctie van het Verdrag (m.n. uitsluiting van de monetaire unie) werd opgevangen door een systeem van waarschuwingen, interestvrije deposito's en geldboetes. Bijkomend werd iedere lidstaat ertoe verplicht een "Stabiliteitsprogramma" in te dienen bij de Europese Commissie. In 2005 werd het Pact herzien onder internationale kritiek (o.a.. te grote rigiditeit, procycliciteit en discriminerende voorkeursbehandelingen van Duitsland en Frankrijk). Vanaf dat moment werd explicieter rekening gehouden met de context van tekorten. Landen met een voldoende lage overheidsschuld (kleiner dan het 60 procent doel) mogen een

² 1995-1999: 1,5%. 2000-2003: 2,5%. 2004-2011: 4,5% (gedeeltelijk voor het aanleggen van reserves).

³ Bij de invoering van de euro werden de nationale Convergentieprogramma's vervangen door jaarlijkse Stabiliteitsprogramma's waarin de doelen voor het begrotingssaldo voor de komende jaren werden vastgelegd, gebaseerd op de adviezen van de Hoge Raad van Financiën. Ook de uitgaventargets staan vanaf 1999 in het Stabiliteitsprogramma, maar worden – net als voordien – niet gehaald.

⁴ Afgezien van electorale cycli, werd die lokale verplichting in het verleden nageleefd.

⁵ Voor de evaluatie van het beleid van de lidstaten in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact gebruikt de Europese Commissie reeds sinds 2003 het *cyclisch gecorrigeerde* begrotingssaldo.

cyclisch gecorrigeerd tekort nastreven van één procent op middellange termijn. Landen met een hogere schuldgraad dienen daarentegen een evenwicht of klein overschot na te streven. Jaarlijks moeten de lidstaten a rato van 0,5 procent van hun BBP in de richting van hun middellangetermijnstreefdoel bewegen. In situaties met een hogere economische groei dan vooropgesteld moet dat meer zijn. Op die wijze zal, net zoals onder het Verdrag, op langere termijn de schuldgraad afnemen en uiteindelijk naar nul evolueren. Daarnaast wordt er, sinds de wijziging van het Pact, bij de beoordeling van buitensporige tekorten niet enkel meer rekening gehouden met de economische groei, maar ook met de duur van recessies. Tevens werd het tijdsbestek van de noodzakelijke correctie verruimd van één tot twee jaar.

Ook het (gewijzigde) Pact kreeg nogal wat kritiek. Behalve het verder gebruiken van de arbitrair gekozen grenzen van 3% en 60%, is de implementatie ervan sterk afhankelijk van de tijdige beschikbaarheid en de frequente revisies van de nationale begrotingssaldo's (Balassone, Franco & Zotteri, 2006). Dit gebrek aan statistische ondersteuning wordt ook aangekaart door Larch, van den Noord en Jonung (2010). Daarenboven hekelen zij onder meer ook het gebrek aan preventie gedurende goede tijden en het negeren van economisch onevenwicht buiten de overheidssector. Aangezien de financiële markten reeds voor een vorm van internationale coördinatie zorgen via de markt voor overheidsobligaties, zijn er ook twijfels over de nood aan een supranationaal systeem. Trouwens, zelfs indien die nood er effectief zou zijn, dan nog houdt het Pact in haar huidige vorm onvoldoende rekening met het geaggregeerde Europese begrotingssaldo (de Haan, Berger en Jansen, 2004). Net zoals bij het vroegere Verdrag bestaan er twijfels over de mogelijkheid tot het voeren van een anticyclisch beleid wanneer de normen van het Pact strikt worden nageleefd. Anderzijds creëert de toegenomen flexibiliteit ook ruimte voor ongewenste vrijheid van handelen (Verde, 2006). Deze en tal van andere kritieken leidden op hun beurt tot legio voorstellen tot aanpassing. Fischer, Jonung, en Larch (2006) geven een overzicht van maar liefst 101 dergelijke voorstellen.

De meningen over de eigenlijke impact van de supranationale begrotingsnormen zijn dus verdeeld. Toch toont uitgebreid empirisch onderzoek aan dat de nationale en supranationale normen in de EU een kwantitatief significante impact hebben op de begrotingsresultaten. Bovendien zijn de normen niet noodzakelijk procyclisch van aard (Debrun, Moulin, Turrini, Ayuso-i-Casals, en Kumar, 2008).

Naast de supranationale vereisten werden er de afgelopen decennia in vrijwel alle EU-lidstaten ter ondersteuning van het Pact bijkomende nationale begrotingsregels ingevoerd, zowel op het niveau van de centrale, de regionale als de lokale overheden. Voorbeeld bij uitstek is uiteraard Duitsland. Vanaf 1990 hanteerde de Duitse regering de *golden rule of public finance*: er wordt gestreefd naar een jaarlijks begrotingsevenwicht exclusief de publieke investeringsuitgaven. Recentelijk werd die echter vervangen door een beperking van het structurele begrotingstekort tot 0,35 procent van haar BBP.⁶ Groot-Brittannië hanteerde sinds 1997 eveneens een *golden rule*, maar ten gevolge van de crisis geraakte deze in onbruik. Vanaf 2010 (tot 2016) streeft de Britse begroting een evenwicht na op haar *cyclically adjusted budget*

⁶ Het structureel begrotingssaldo behelst het begrotingssaldo uitgezuiverd van de mogelijke positieve of negatieve impact van de cyclische fluctuaties van de economie én van de eenmalige maatregelen. In tegenstelling tot de *cyclically adjusted budget balance (CAB)* wegen de eenmalige maatregelen dus niet door in evaluaties o.b.v. het structureel saldo.

balance (CAB). Spanje voerde op haar beurt in 2006 de bijkomende wettelijke verplichting in om haar begrotingstekort te beperken tot maximaal één procent van haar BBP tijdens de neergaande economisch cyclus. De trend kan ook doorgetrokken worden naar andere geïndustrialiseerde landen. In sommige staten van Australië zijn zowaar regels van kracht die de AAA *credit rating* moeten vrijwaren en op die wijze de *rating agencies* expliciet aanduiden als monitor van het beleid.

2.2. Een raamwerk in beweging

Ook vandaag staan België en Europa op een keerpunt wat betreft begrotingsbeleid. Ten gevolge van de aanhoudende invloed van de crisis blijven begrotingstekorten en overheidsschulden een terugkerend agendapunt. Griekenland spant hierbij de kroon en wordt opgevoerd als bewijs dat er nood is aan een strikter begrotingstoezicht. Naast de verscheidene reddingsoperaties via de nieuw gecreëerde *European Financial Stability Facility* (het toekomstige *European Stability Mechanism*) en de bijbehorende vereiste structurele hervormingen, werden er op het Europese politieke niveau stappen ondernomen om het begrotingstoezicht op de lidstaten verder te coördineren en te reguleren.

Het **Six-Pack** zorgde, met haar 5 verordeningen en één richtlijn, in 2011 opnieuw voor een verstrenging van het Pact. De voornaamste doelstellingen waren – na het verzwakken ervan in 2005 – het versterken van de preventieve en correctieve arm van het Pact, evenals het verminderen van de macro-economische en competitieve onevenwichten binnen de Unie. Meer specifiek werd het nationale begrotingsbeleid beperkt en het Pact als volgt bijgeschroefd:⁷

- Het één procent MTO bleef behouden, maar om de verwezenlijking ervan te ondersteunen moeten de lidstaten met een schuldgraad boven de 60%-norm sindsdien met meer dan 0,5 procent van hun BBP in de richting van hun middellangetermijnstreefdoel bewegen;
- in alle lidstaten moet de uitgavengroei gelinkt worden aan de middellangetermijngroei van het BBP zodat een toename van de ontvangsten tot extra besparingen leidt in plaats van tot hogere uitgaven;
- het schuld criterium wordt bindender gemaakt. Om niet in de *excessive deficit procedure* te belanden dienen lidstaten met een schuld boven de 60%-norm het verschil met de norm te verminderen met minstens een twintigste per jaar over een periode van drie jaar.

Dergelijke overeenkomsten hebben duidelijk een weerslag op het nationale budgettaire beleid en op het regionale budgettaire beleid in federale staten. Zo dienen lidstaten voor de vertaling van de nieuwe regelgeving naar het budgettaire beleid hun budgettaire raamwerken (bv. openbare boekhouding, statistieken en projecties) op alle overheidsniveaus aan te passen aan het EU-raamwerk. Meer nog, het Euro+ Pact, dat gelijktijdig werd opgesteld, voorziet in de verplichting voor lidstaten om de begrotingsnormering op het niveau van de Europese Unie in het Pact in te schrijven in de nationale

⁷ De voornaamste verandering wat betreft de bijbehorende sancties lag in het invoeren van het *reversed qualified majority voting* systeem, waardoor de voorstellen tot sancties van de Europese Commissie automatisch in werking zullen treden, tenzij een meerderheid van de ECOFIN leden tegenstemt. Dit zou de politieke inmenging moeten voorkomen die zich vroeger voordeed – zoals het afzien van een sanctie voor Duitsland en Frankrijk in 2003 - en het gevolg was van het gewicht van ECOFIN in de beslissingen.

wetgeving op een voldoende bindende en duurzame manier. Daarvoor is tijd voorzien tot eind 2013. Desalniettemin hebben verscheidene lidstaten zich geëngageerd om dit al eerder te doen.

Om deze beweging naar budgettaire houdbaarheid te ondersteunen werd de nieuwe governance structuur verankerd in het zogenaamde **European Semester**, verwijzende naar het eerste semester van elk jaar. Het omvat een nieuw institutioneel proces met als doel om de coördinatie tussen macro-economische situaties, structurele kwesties en de budgettaire aanpak en planning te versterken. Jaarlijks wordt een cyclus doorlopen waarbij een waarschuwingsmechanisme (bv. *annual growth surveys, AGS*) zich vertaalt in landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie, die vervolgens in de herfst in rekening moeten worden genomen bij de begrotingsopmaak.

In de nabije toekomst, na ratificatie door minstens twaalf eurolanden, treedt hoogstwaarschijnlijk ook het **Fiscal Compact** in werking. Het Fiscal Compact werd geformuleerd in het *Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)* en is een intergouvernementele overeenkomst. Dit impliceert dat het geen EU-wetgeving is, en dus niet gebaseerd op het Verdrag van Lissabon zoals het Six-Pack. Daardoor is het Fiscal Compact, i.t.t. de andere maatregelen, enkel bindend voor de EMU-lidstaten. In tegenstelling tot de focus op buitensporige tekorten, legt het Fiscal Compact de nadruk op het garanderen van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Men hoopt deze doelstelling te bereiken door het middellangetermijndoel voor het structurele tekort terug te schroeven tot 0,5 procent van het BBP voor landen die de schuldgrens overschrijden.⁸ Daarenboven zal ieder euroland ook moeten voorzien in een onafhankelijke (nationale) institutie die de monitoring verzorgt van het nakomen van de middellangetermijnstreefdoelen. Met andere woorden, *fiscal councils* zien niet simpelweg meer een wens.⁹

Ten slotte zit ook het **Two-Pack**, bestaande uit twee teksten voortbouwend op het Six-Pack voorgedragen in 2011, nog in de pijplijn. Daarbij kunnen EU-lidstaten zich verwachten aan een strakker toezicht van de Commissie op het nationale budgettaire en economische beleid en aan nog meer economische coördinatie. Meer specifiek voorziet de eerste tekst in gedetailleerde procedures om lidstaten aan te zetten hun nationale begrotingen aan te passen aan de aanbevelingen van de Commissie. De tweede tekst heeft betrekking op lidstaten in zware financiële moeilijkheden of op lidstaten die reeds financiële hulp kregen, en voorziet in nog strengere normen.

Kortom, er worden op Europees niveau sterke verschuivingen vastgesteld in de richting van meer begrotingsnormering en coördinatie. Die veranderingen hebben duidelijk een invloed op de nationale begroting en haar opmaak, maar laten in federale staten ook de regionale begrotingsopmaak niet ongedeerd. Net daarom gaan we in de volgende paragraaf dieper in op de economische argumenten pro en contra dergelijke striktere begrotingsnormering.

⁸ Onder invloed van Duits Bondskanselier Merkel wordt dit voorstel vaak aangeduid als '*golden rule*'. Nochtans, dient het onderscheiden te worden van de historische *golden rule of public finance* zoals die bijvoorbeeld in het verleden werd gehanteerd in Duitsland.

⁹ Verder beoogt het Fiscal Compact ook *ex ante* coördinatie van schulduitgifte en economische participatieprogramma's (die de structurele hervormingen specificeren) voor lidstaten met buitensporige begrotingstekorten.

3. Een noodzakelijke plicht?

Hieronder volgt een niet-exhaustief overzicht van de redenen voor en tegen het invoeren van een eventuele begrotingsnorm in een algemene economische setting (niet noodzakelijk België dus). We veronderstellen dat de eventueel in te voeren begrotingsnorm zonder weerstand te bepalen is. Met andere woorden, er wordt tijdelijk afstand gedaan van mogelijke politieke discussies omtrent de wenselijkheid van bepaalde normen (bv. een *golden rule of public finance* versus een conjunctureel evenwicht) of het desbetreffende overheidsniveau, alsook de bijbehorende moeilijkheden voor het implementeren ervan (bv. transparantie, sanctionering, creatief boekhouden, enzovoort).¹⁰

Motivaties voor het al dan niet opleggen van een begrotingsnorm zijn zeer uiteenlopend. We beperken ons tot de voornaamste zodat dieper ingegaan kan worden op elke reden afzonderlijk.

3.1. Voordelen van een begrotingsnorm

Een eerste voordeel van een begrotingsnorm ligt in de verhoogde geloofwaardigheid en voorspelbaarheid van het begrotingsbeleid. In het kader van monetair beleid werd jarenlang een uitgebreid debat gevoerd (*rules-versus-discretion*) waaruit geconcludeerd werd dat het hanteren van bindende normen (bv. een vuistregel voor het zetten van de rentevoet) of het opbouwen van een reputatie als bankier met een duidelijk (anti-inflatie) standpunt te verkiezen is boven de mogelijkheid voor beleidsvoerders om te handelen naar eigen goeddunken. De voorspelbaarheid van het beleid en de geloofwaardigheid van de beleidsmakers die hieruit volgt, zorgt namelijk via de verwachtingen van de economische agenten voor een lagere feitelijke inflatie. In tegenstelling tot het monetair beleid, is dit debat voor het begrotingsbeleid nog enigszins onbelicht gebleven. Desalniettemin bepleiten Drazen (2000) en Kopits (2001), naar analogie met het monetair beleidsdebat, dat fiscale beleidsmakers enkel geloofwaardigheid kunnen bekomen via het opbouwen van een reputatie óf het aanvaarden van (wettelijk bindende) begrotingsnormen. Budgettaire regels zouden bijvoorbeeld de voorspelbaarheid vergroten door het voorkomen van *disruptive fiscal adjustments* (Fernandez-Huertas Moraga en Vidal, 2010) en het voorkomen van *time inconsistency* problemen.

De vraag moet natuurlijk gesteld worden hoelang het duurt vooraleer een reputatie tot stand komt en of dit al dan niet haalbaar is in de huidige context met de Belgische geschiedenis in het achterhoofd. Gezien de ontwikkelingen in het huidige debat lijkt een begrotingsnorm een meer haalbare optie op korte termijn. Afgezien daarvan, argumenteert Kopits (2001) ook dat indien een land gedurende lange tijd een norm handhaaft, het een sterkere reputatie verwerft die uiteindelijk zonder verlies van geloofwaardigheid zou toelaten de norm te laten varen. Onder meer Duitsland en Japan zouden daar voorbeelden van zijn. Ook vanuit historisch oogpunt werd een dergelijke reputatie waardevol bevonden (Tomz, 2007). Een land dat zijn reputatie handhaaft door als kredietnemer zijn schulden tijdig terug te betalen, krijgt ook in de toekomst gemakkelijker toegang tot fondsen. Bovendien geniet het van een lagere rente.

¹⁰ Voor een uitgebreide discussie van de gewenste eigenschappen van een begrotingsnorm bij haar implementatie (bv. transparantie, consistentie, etcetera) zie o.m. Kopits en Symanski (1998), Buitier (2003), Auerbach (2006), Alves and Afonso (2007) en Van Meensel en Dury (2008).

Mede als gevolg van de verhoogde geloofwaardigheid en voorspelbaarheid van het begrotingsbeleid, wordt soms geopperd dat een begrotingsnorm de financiële markten op korte termijn kan kalmeren en zo een positieve invloed zou hebben op de risicopremie van een land. Volgens Iara en Wolff (2011) zou de Griekse rentevoet bij het begin van haar schuldencrisis honderd basispunten lager geweest zijn indien krachtigere begrotingsnormen gehanteerd waren geweest. Ook data voor de federale staten van de VS wijzen op een positieve invloed op de rente, zij het kleiner, in geval van sterkere begrotingsregulering (Poterba & Rueben, 1999, 2001).

Ondanks de nood aan maatregelen op korte termijn, mag de invloed op de lange termijn niet uit het oog verloren worden. Een norm invoeren met de rug tegen de muur, zoals in Spanje waar de stemmen tegen de invoering van de *golden rule* op twee handen te tellen waren als gevolg van de druk van de financiële markten en Duitsland, kan later drijfzand blijken te zijn in plaats van een goede basis voor een welvarende toekomst. De Amerikaanse geschiedenis toont bijvoorbeeld aan dat de publieke schuld binnen de perken werd gehouden onder een beleid met begrotingsnormen. Die begrotingsnormen werden trouwens ingevoerd in situaties die vergelijkbaar zijn met deze in Europa vandaag, zij het minder ernstig. Desondanks gaan stemmen op dat die discipline, naast aan de striktheid van de regels en de perceptie van de financiële markten, vooral dient te worden toegeschreven aan de politieke waarden en tradities vertolkt door de normen (Henning en Kessler, 2012).

Binnen het langetermijnkader staan economische groei en welvaart uiteraard centraal. Maar de impact van een norm op beide langetermijndoelstellingen staat wel ter discussie. Kellermann (2007), Gronck (2010), en Agénor en Yilmaz (2011) vinden dat de historische *golden rule of public finance* (of een andere surplus regel die productieve uitgaven en rentelasten buiten beschouwing laat) resulteert in een hogere groei in vergelijking met een begroting in evenwicht of een permanent tekort. Minea en Villieu (2009) daarentegen vinden dat de regel zou resulteren in een lagere groei op korte en lange termijn. Ook de impact op de welvaart is onbeslist en hangt onder meer af van de intertemporele substitutie-elasticiteit van consumptie in verschillende perioden.

De bovenstaande resultaten zijn uiteraard afhankelijk van norm tot norm. Maar de invloed van consolidaties blijft een twistpunt. Het invoeren van een norm als onderdeel van een grondige sanering zal enkel een expansieve impact hebben als de *fiscal multiplier* negatief is ten gevolge van het overschrijden van een kritiek schuldniveau. Langs de vraagzijde van de economie zal desgevallend het sparen verminderd en de vraag gestimuleerd worden door de anticipatie van onder meer lagere toekomstige belastingen en rentevoeten. Dit laatste leidt eveneens tot crowding-in van investeringen. Aan de aanbodzijde zal het verlagen van de overheidsuitgaven de competitiviteit vis-à-vis andere muntzones verhogen als gevolg van een depreciatie. Een competitiviteitseffect kan eveneens tot stand komen door het verlagen van de transfers en de salarissen in de publieke sector om zo het reservatieloon van de vakbonden te verlagen. Anderzijds, staat het niet vast dat de multiplier negatief is. Indien die positief zou zijn, is men voor een heropleving aangewezen op keynesiaans *deficit spending*. Mochten saneringen bijvoorbeeld leiden tot lagere groei, dan zouden ze de spread mogelijks verhogen en dus kunnen leiden tot een hogere schuldgraad. In geval de voornaamste handelspartners eveneens saneren kan succes ook uitblijven door het wegvallen van het exportkanaal (zie bv. Heylen, Hoebeek & Buyse, 2011). In

Griekenland en in Europa in zijn geheel blijven voordelige effecten van het aantrekken van de broekriem tot nu toe nog altijd uit.

Twee vaak terugkerende argumenten voor het invoeren van een begrotingsnorm zijn afkomstig uit de politieke economie. Ten eerste voorkomen begrotingsnormen een mogelijke systematische neiging tot tekorten (*deficit bias*) ten gevolge van strategische interacties. Zo zouden beleidsvoerders bijvoorbeeld kunnen overgaan tot strategische schuldaccumulatie om hun opvolgers te beperken in hun mogelijkheden (Persson & Svensson, 1989; Tabellini & Alesina, 1990). Onenigheid over de verdeling van een vermindering van het tekort kan hervorming vertragen wanneer iedere belangengroep de andere wil laten opdraaien voor een onevenredig deel van de lasten (Alesina & Drazen, 1991). Naast strategische interacties zou ook een onvolledige kennis een bron van *deficit bias* kunnen zijn. Buitensporige tekorten ontstaan in dat geval omdat de baten van hogere uitgaven en lagere belastingen directer en duidelijker gepercipieerd worden dan de kosten ervan (Buchanan & Wagner, 1977). Daarenboven zouden normen het *common pool problem* oplossen, waarbij overheden relatief meer uitgeven aan geconcentreerde projecten indien de geldmiddelen afkomstig zijn van een gemeenschappelijke basis (zie infra). Anderzijds, kunnen verbeteringen in de begrotingsprocessen ook en in de institutionele omgeving meestal ook dergelijke problemen oplossen.

Tenslotte spreekt, empirisch onderzoek alleszins in het voordeel van een begrotingsnorm. Er is namelijk heel wat empirische evidentie dat goed ontworpen begrotingsnormen daadwerkelijk tot hogere begrotingssaldo's leiden: zowel in Europa (European Commission, 2009; Debrun *et al.*, 2008; Hallerberg, Strauch & von Hagen, 2007; Krogstrup & Wälti, 2008) als daarbuiten (Bohn & Inman, 1996; Auerbach, 2008; Alesina, Hausmann, Hommes & Stein, 1999). Dit ondersteunt de hypothese dat de invoering van een norm ook daadwerkelijk een restrictieve impact heeft op het begrotingsbeleid. Met andere woorden, de norm bereikt haar doelstelling. Bemerkt dat dit nog niet noodzakelijk betekent dat de invoering van een norm ook groei en welvaart bevordert. De impact studie van Castro (2011) komt echter wel degelijk tot de conclusie dat het SGP geen negatief effect had op de economische groei. En ook Afonso en Jalles (2013) vonden dat de nationale begrotingsnormen in de EU de groei bevorderden.

3.2. Nadelen van een begrotingsnorm

Tegenstanders in het debat argumenteren evenwel dat een norm het stabilisatiebeleid, *tax smoothing*, de allocatieve efficiëntie, en de eerlijke verdeling in het gedrang zou brengen (Kopits, 2001). De voornaamste voordelen van een discretionair beleid zouden teniet worden gedaan en de restricties opgelegd aan het beleid zouden nadelig zijn voor de welvaart.

Normering zorgt voor een aanzienlijke inflexibiliteit van het begrotingsbeleid en de beleidsmakers hun budgetten. Zo wordt een anti-cyclisch stabilisatiebeleid bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt. Gezien de beleidsruimte beperkt is, is de mogelijkheid om de economie tijdens een recessie te doen aantrekken beperkt. Vraagverhogende uitgaven worden bijvoorbeeld vaak uitgesloten. Het beleid kan bovendien zelfs pro-cyclisch blijken te zijn. In een laagconjunctuur zullen de overheidsontvangsten bijvoorbeeld automatisch lager uitvallen, waardoor ter handhaving van de norm eventuele besparende maatregelen genomen moeten worden. Op die wijze worden onder meer de publieke investeringen ontmoedigd. De

maatregelen geven het budgettaire beleid een restrictief karakter waardoor de recessie juist versterkt wordt. Meer nog, hoe strikter de norm en hoe korter de beschouwde tijdshorizon, hoe pro-cyclischer het beleid zal zijn.¹¹ Er wordt dan ook vaak gepleit voor het inbouwen van (automatische) stabilisatoren in een land haar macro-economisch beleid, waarbij het begrotingstekort in een laagconjunctuur tijdelijk kan oplopen om dit op te vangen (bv. ten gevolge van dalende belastinginkomsten en toenemende werkloosheidsuitgaven). Er werd evenwel aangetoond dat begrotingsnormen automatische stabilisatie niet noodzakelijk uitsluiten. Marín (2002) toonde bijvoorbeeld aan dat een norm zoals die in het Pact compatibel is met automatische stabilisatie. Holm-Hadulla, Hauptmeier, en Rother (2010) op hun beurt vonden empirisch bewijs dat uitgavennormen pro-cyclische afwijkingen van de werkelijke overheidsuitgaven van de geplande overheidsuitgaven tegen gaan. Er bestaat bijgevolg steeds meer eensgezindheid dat een norm, ongeacht haar vorm, rekening dient te houden met cyclische bewegingen en toch disciplinerend moet werken indien nodig.¹²

Daar zoals boven aangegeven een norm best op basis van structurele criteria wordt vastgesteld (m.a.w. uitgezuiverd van de conjuncturele invloeden), stelt zich het probleem van de correcte methodologie voor het bepalen van de conjuncturele component. Voor het bepalen van die conjuncturele component dient het potentiële BBP vastgesteld te worden. Tot op heden bestaat er evenwel een verscheidenheid aan methodologieën ter zake die niet noodzakelijk tot hetzelfde resultaat leiden. Daarenboven is een perfecte afzondering van de cyclische component en inschatting van wat het potentiële BBP was of zal zijn onmogelijk. Bijgevolg wordt de eventueel ingevoerde begrotingsnorm, ongeacht de andere economische en politieke argumenten voor of tegen, technisch gekenmerkt door een belangrijke handicap. Zo blijkt dat de geschatte *output gaps* een overwegend negatieve *bias* vertonen (Kempkes, 2012).

Aansluitend bij de vraag naar meer ruimte voor het kunnen voeren van een stabilisatiebeleid, wordt geargumenteed dat normering de allocatieve efficiëntie van het economisch beleid zou kunnen beperken. Door het opleggen van een strikte restrictie op de overheid haar beleid wordt namelijk de verzameling van mogelijke uitkomsten van haar beleid beperkt. Indien de optimale oplossing zich bevindt in het gebied onbereikbaar ten gevolge van de begrotingsbeperking, dan wordt de efficiëntie van de economie beknot. Of dit in de praktijk ook het geval is, is echter omstreden. Zo spelen begrotingsnormen op subnationaal niveau, waar overheden zich aanpassen aan de lokale voorkeuren, in het voordeel van de lokale allocatieve efficiëntie. Voor een meer gedetailleerdere uiteenzetting ter zake wordt verwezen naar de sectie met betrekking tot de federale context.

Door het wegvallen van de beleidsdiscretie zou eveneens de gelijkheid van de economische verdeling (*distributional fairness*) in het gedrang kunnen komen. Dit laatste lijkt echter enkel redelijk indien beleidsmakers hun nieuwe (beperkte) set van middelen niet eerlijk opnieuw herverdelen. Met andere woorden, als er enkel gesnoeid zou worden bij bijvoorbeeld de lagere inkomens. Die keuze is uiteraard

¹¹ Maatregelen hiertegen bemoeilijken uiteraard de monitoring van het beleid en de *accountability* van beleidsvoerders.

¹² De kritiek dat begrotingsnormen een stabilisatiebeleid noodzakelijk verhinderen geldt hoe dan ook niet voor alle mogelijke normen. Een uitgavennorm die stelt dat de publieke uitgaven de evolutie van het potentiële BBP dienen te volgen en de inkomsten de evolutie van het werkelijke BBP is een tegenvoorbeeld ter zake.

van politieke aard. Wat betreft de *equalisation* van middelen tussen de verschillende subnationale overheden onderling (*horizontal equity*) wordt wederom doorverwezen naar sectie 4.

Tenslotte zou een norm leiden tot een additionele bureaucratische kost, terwijl de financiële markten reeds een bepaalde mate van discipline opleggen aan de beleidsmakers. Anderzijds, wordt soms geargumenteed dat de financiële markten met vertraging reageren. Dat laatste lijkt vandaag de dag echter minder relevant.

3.3. De terugkerende discussie

Het feit dat zowel de OESO als het IMF in het verleden het gebruik van begrotingsnormen ondersteund hebben, spreekt in hun voordeel in het huidige debat. Alsook het voorkomen van plotse fiscale ingrepen, het inperken van wanbetaling ten opzichte van kredietverstrekkers (incl. het opbouwen van een reputatie) en het ondersteunen van de publieke solvabiliteit door het rechtstreeks verbeteren van een land haar staat van openbare financiën doen hun zaak ten goede. Daarentegen zijn de nadelen en onduidelijkheden over haar impact er niet noodzakelijk minder om. De rol die de overheid speelt in de economie en de manier waarop ze die rol vervult, is daarenboven cruciaal.

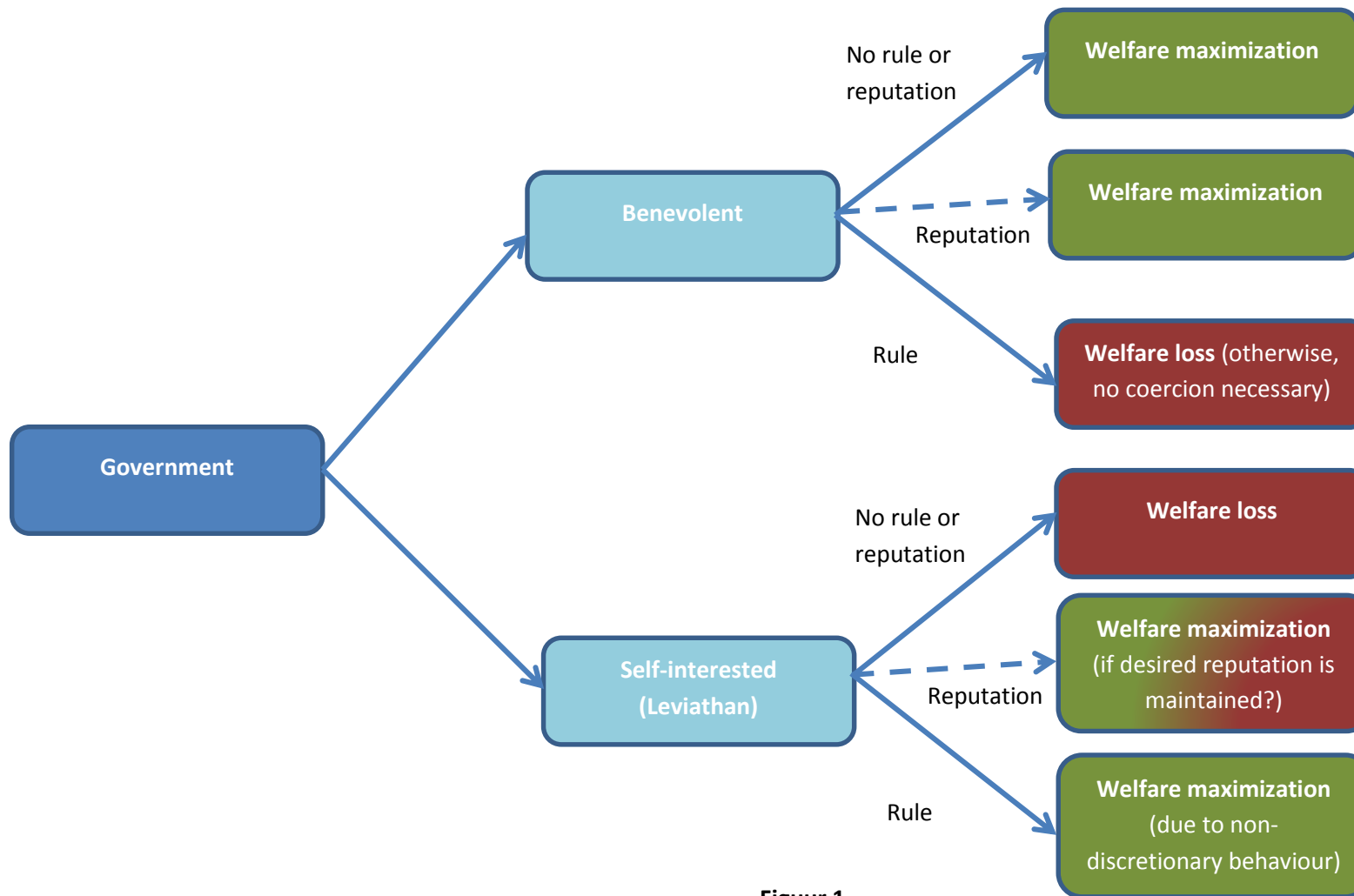
De impact van een begrotingsnorm is namelijk afhankelijk van de houding die de overheid aanneemt in haar beleid. Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat de overheid zonder wettelijk dwingende begrotingsnorm uit eigen beweging zou overgaan tot de gewenste (gedisciplineerde) aanpak die de algemene welvaart maximaliseert en de solvabiliteit van de Staat verzekert. Anderzijds, indien *coercion* door middel van een norm nodig is om tot het optimum te komen, zou dit impliceren dat de beleidsmakers slechter af zouden zijn met in plaats van zonder norm. Anders zou er simpelweg geen verplichte inspanning nodig zijn. Het is echter de vraag wat “slechter” in deze context juist inhoudt. Deze tegenstelling wordt weergegeven in Figuur 1.

Beschouwt men de overheid als benevolent – ze maximaliseert de algemene welvaart – dan zou dit impliceren dat er hoogstwaarschijnlijk een algemeen welvaartsverlies wordt geleden indien een begrotingsnorm wordt opgelegd. Anders zouden beleidsmakers reeds uit eigen beweging over zijn gegaan tot het optimaliserende beleid. Zou de overheid namelijk het beste voor hebben met de samenleving als geheel én zou de *fiscal stance* onder een strikt begrotingsbeleid de welvaart maximaliseren, dan zou de overheid ook zonder begrotingsnorm overgaan tot dit beleid. In dat geval zijn normen onwenselijk en gaan argumenten zoals het oplossen van een *deficit bias* en *common pool problem* niet meer op.

Gaat men daarentegen uit van het perspectief van beleidsmakers die allereerst eigen belang nastreven (bijvoorbeeld, Brennan en Buchanan, 1980), dan zou “slechter” terugslaan op onder meer minder persoonlijke verrijking en stemmenverlies voor de politici in kwestie en dus niet noodzakelijk een verlies voor de samenleving als geheel. Vertrekkende vanuit het standpunt van een dergelijke *Leviathan* overheid die haar eigen middelen maximaliseert zijn een norm of reputatie dus wenselijk. Bijkomend op het feit dat dat eventueel *second best solutions* zijn, kan een reputatie echter ook ondermijnd worden door *time inconsistent* gedrag van de overheid. De myopie van beleidsmakers zou er in dit geval namelijk voor kunnen zorgen dat ze hun reputatie te niet doen ten koste van het bekomen van een volgende regeringstermijn.

Het te kiezen standpunt aangaande de instelling van beleidsvoerders is echter niet zwart-wit vast te stellen en laat dus hoe dan ook ruimte voor discussie. Op theoretisch vlak werd desalniettemin recent vooruitgang geboekt in het benaderen van dit probleem vanuit een meer realistisch standpunt. Besley en Smart (2007) vertrekken van een heterogene populatie van zowel welvaartsoptimaliserende als egoïstische politici die dienen te voorzien in publieke uitgaven op basis van een zelf gekozen belastingvoet. Verkiezingen dienen echter om (i) ondanks mogelijke *adverse selection* problemen de juiste politici te selecteren en (ii) het reduceren van handelingen in eigenbelang als gevolg van *moral hazard*. Ondanks dat het bestaan van publieke schuld de discipline van de regerende politicus zal verminderen, tonen Besley en Smart (2007) aan dat het opleggen van bepaalde restricties (m.n. beperkingen op het overheidsbeslag, bijkomende transparantie of *yardstick competition*) de welvaart enkel verhogen indien de kans dat de regerende politicus benevolent is voldoende groot is. Specifieke begrotingsrestricties zoals ze vandaag ter discussie liggen werden evenwel nog niet in dit raamwerk geplaatst.

De waarde van de overheid haar houding is evenwel van cruciaal belang voor de validiteit van de aangehaalde argumenten in het begrotingsnormendebat. Bijgevolg blijft er – zowel op positief als normatief vlak – discussie bestaan of er een begrotingsnorm moet zijn en zo ja welke norm gehanteerd dient te worden. Verder onderzoek dienaangaande is dan ook onontbeerlijk voor een optimale uitbouw van het Europese, Belgische en Vlaamse budgettaire raamwerk vanuit zowel *governance* als welvaartseconomisch oogpunt.



Figuur 1

4. De federale setting

De wereldwijd herkenbare groei van de autonomie en bevoegdheden van regionale overheden gedurende de laatste decennia stuurt ons aan om begrotingsbeleid niet enkel meer op nationaal niveau maar ook binnen een federale context te beschouwen. Naast de algemene vragen die men zich stelt binnen een federale context (bv. in welke mate dienen bevoegdheden gedecentraliseerd te worden), rijst de vraag in welke mate budgettaire discipline volgt op het regionale en lokale niveau. Ondanks dat onderzoekers de assumptie van een benevolente overheid veeleer opleggen als nuttig analytisch instrument in plaats van realistische veronderstelling, blijft er onduidelijkheid (zie supra). Desalniettemin is in de simpelste federale setting geen benevolente overheid nodig om tot een optimale (gedecentraliseerde) oplossing te komen (cfr. Tiebout-model). Immobilititeit en beperkte *accountability* zorgen er evenwel voor dat de realiteit niet dermate simpel is en externaliteiten tussen de verschillende regio's wel degelijk in rekening dienen te worden gebracht.

Aangezien 'budgettaire discipline' vatbaar is voor interpretatie en de uitkomst is van een complex geheel van onder meer transfers en geregionaliseerde uitgaven, kan de vraag beter geherformuleerd worden als volgt: Dient het begrotingsbeleid van subcentrale overheden, gegeven een bepaalde federale financieringsstructuur, bijgestuurd te worden om een economisch optimum te bereiken?

4.1. De nationale context

Indien transfers tussen de verschillende overheden kosteloos zouden zijn en de prijs om te lenen gelijk zou zijn overheen de verscheidene overheidsniveaus, dan zou het irrelevant zijn welke overheid de bevoegdheid om te lenen op zich neemt (Wildasin, 2004). Desondanks zijn er verschillende redenen waarom intergouvernementele transfers niet noodzakelijk kosteloos zijn en subnationale overheden geneigd kunnen zijn meer uit te geven, minder te belasten en bijgevolg meer te lenen dan centrale overheden.¹⁴

4.1.1 Gevaren voor de budgettaire discipline

Zoals in de onderlinge verhouding tussen bedrijven en kredietverstrekkers in de voormalige communistische staten, stelt zich in de relatie tussen de centrale en regionale overheden ook vandaag de dag soms nog een *dynamic commitment problem*. Meer bekend onder de noemer **soft budget constraint problem**, zal er zich een sequential game voordoen waarbij asymmetrische informatie en moral hazard als gevolg van de verwachte time inconsistency een cruciale rol spelen.¹⁵

- (A) Tijdens een eerste fase organiseert de centrale overheid haar instituties. Bijvoorbeeld, ze stelt de transfers voor iedere regio vast en kondigt aan dat ze zich er toe verbind spijzuchtige subnationale overheden verder niet te redden.

¹⁴ Voorzichtigheid is echter geboden in wat volgt. Men dient ermee rekening te houden dat de discussie o.b.v. de Amerikaanse staten en de resultaten van zulk onderzoek niet zomaar door te trekken zijn naar België. Zo is onder meer het aantal subnationale overheden sterk verschillend, wat op haar beurt interacties kan beïnvloeden.

¹⁵ Merk op dat dit probleem zich eveneens voordoet in de verstandhouding tussen de centrale overheid en de (grote) banken in een land. Die verhouding valt evenwel buiten de scope van deze tekst.

- (B) Vervolgens zullen de regionale beleidsmakers, gegeven die instituties, ofwel uitgaven doen en lenen binnen redelijke limieten, ofwel proberen kosten te verschuiven naar andere regio's door middel van een onhoudbaar beleid.
- (C) In geval een houdbaar beleid wordt gehandhaafd, stopt het hier. Indien de kosten niet zelf gedragen kunnen worden dient de centrale overheid echter te beslissen om de regio al dan niet hulp te bieden. De centrale overheid zal zichzelf als niet toegewijd aan haar verbintenis onthullen indien de kost van het niet voorzien in bijkomende ademruimte groter is dan die van het voorzien in additionele financiering.

Bijgevolg kan gesteld worden dat bailouts op zich niet noodzakelijk een soft budget constraint probleem stellen. De *verwachting* van bailouts – veroorzaakt door commitment problemen – wel. De houding die de overheid aanneemt, is dus van groot belang. Bijvoorbeeld, bepaalde acties kunnen de verwachting scheppen dat de overheid ondanks haar pleidooi om niet in te grijpen toch zal ingrijpen indien een regio in moeilijkheden verkeert. Indien de regionale overheid sterke beliefs koestert dat de centrale overheid niet toegewijd is, dan zal ze incentives hebben om meer uit te geven. De marginale baat voor de regio van bepaalde publieke uitgaven of leningen wordt namelijk groter dan de marginale kost ervan. Er ontstaat dus een *moral hazard* probleem als gevolg van de verwachtingen van een *time inconsistent* beleid van de centrale overheid.

Het doorschuiven van de (budgettaire) kosten van de regionale beleidskeuzes naar, huidige of toekomstige, niet-inwoners heet *fiscal spillovers*. Dergelijke spillovers kunnen verschillende vormen aannemen. Een eerste mogelijkheid is dat de regionale overheden de productiekosten van lokale diensten op niet-inwoners verhalen door middel van centrale transfers (bv. Inman & Rubinfeld, 1996) of door middel van tax exporting (i.e. regionale belastingen waarvan de last gedragen wordt door niet-inwoners).¹⁶ Voor beide strategieën is de medewerking van de centrale overheid vereist. Dan rijst de vraag waarom de centrale overheid zou instemmen met zulk beleid. Indien het centrale beleid wordt uitgetekend door een legislatuur samengesteld uit vertegenwoordigers die verkozen werden uit de vele subcentrale overheden, dan ontstaat er een *prisoner's dilemma of legislative politics* (Rodden, Eskeland, & Litvack, 2003).¹⁷ Om cost shifting via transfers en tax exporting te voorkomen is het dan essentieel om de juiste spelregels te creëren door de regionale incentives te controleren. Dit kan door middel van centraal verkozen politieke partijen die de verkiezingsvooruitzichten van de regionale vertegenwoordigers kunnen controleren (Wittman, 1989). Een ander middel is een nationaal verkozen president met de bevoegdheid om regionale gunsten toe te staan of te ontzeggen (Fitts & Inman, 1992; Chari, Jones & Marimon, 1997).

Een tweede mogelijkheid is dat regionale overheden geld lenen en weigeren terug te betalen om alzo de kost door te schuiven naar nationale belastingbetalers of de kredietverleners indien terugbetaling wordt verzuimd (Rodden et al., 2003). Zoals boven werd aangehaald zal die strategie enkel slagen indien de kost

¹⁶ Bijvoorbeeld, Buettner en Wildasin (2006) vonden een significante toename van de grants toegekend aan US municipalities bij het doorvoeren van fiscal adjustments. Budgettaire onevenwichten worden dus voor een significante hoeveelheid gefinancierd via grants.

¹⁷ Andere voting modellen met regionale of lokale belangen zijn te vinden in Weingast (1979) en Weingast, Shepsle, en Johnsen (1981).

van het voorzien in additionele financiering kleiner is dan van gevolgen van een faillissement van de regionale overheid.¹⁸ Maar wat houden deze kosten juist in? Indien geen bailout wordt toegestaan, gaat het voornamelijk over de *spillovers* naar de rest van de economie (Inman, 2003), bijvoorbeeld de allocatieve inefficiënties. Die *spillovers* zijn onder meer afhankelijk van de proportie van de schuld die wordt verzuimd, het percentage inwoners dat woont in de probleemregio en de schuld per inwoner van de regio. Naast de financiële gevolgen, zal ook de waardering die de centrale overheid hecht aan de distributieve kosten van een faillissement een rol spelen. De kredietverleners en regionale belastingbetalers worden immers beschermd ten nadele van de nationale belastingbetalers. Zodoende zal de kosten-batenanalyse verschillen voor iedere regio en kan het zijn dat de ene regio wel gered zal worden en de andere niet.

Het is echter twijfelachtig dat de regionale overheden zich volledig bewust zijn van de omvang van de kosten. Wetende dat regionale overheden handelen op basis van verwachtingen, ten gevolge van incomplete informatie over de centrale overheid haar *payoffs*, kunnen inefficiënte begrotingstekorten voorkomen worden. Slechts een kleine hoeveelheid onzekerheid volstaat in het geval dat de centrale overheid en de regionale overheden gedurende vele periodes met elkaar interageren. In dat geval zal zelfs een *truly accomodating* centrale overheid eerst een *no-bailout* beleid voeren – i.p.v. onmiddellijk haar ware voorkeur te tonen – om zo haar *payoffs* op langere termijn te maximaliseren. Door op dergelijke wijze een reputatie op te bouwen zal de centrale overheid namelijk de regionale overheden afschrikken via de mogelijkheid dat de regio's zelf in moeten staan voor de additionele kosten (Inman, 2001).¹⁹

Een dergelijke oplossing vereist een long-lived centrale overheid. Kortzichtige politici zouden het bovenbeschreven mechanisme verstoren. Een andere vereiste is dat de onzekerheid beperkt blijft tot het gedrag van de centrale overheid. Indien de centrale overheid eveneens twijfels heeft over de oorsprong van de regionale tekorten – zijn de tekorten van strategische aard of het gevolg van een exogene schok – , dan kan dit haar toewijding tot een strikt *no-bailout* beleid in het gedrang brengen. Er is dus nood aan bijkomende instituties om dergelijke onzekerheid te voorkomen (bv. accounting standaarden).

Box A: Bailouts als common pool probleem

Bailouts kunnen gezien worden als onderdeel van een meer algemeen common pool probleem, waarbij belangengroepen meedingen voor financiële gunsten van de overheid onder de veronderstelling dat de resulterende kosten voornamelijk gedragen worden door de anderen. Uiteindelijk zal, onder de assumptie van een overheid die de kiezers voor zich wil winnen, iedereen voor alle gunsten meebetalen en een *deficit bias* ontstaan. Hoe groter de heterogeniteit (bv. politieke fragmentatie) die de externaliteiten vergroot, hoe hoger de tekorten zullen oplopen.²⁰

¹⁸ In het bovenstaande wordt er verondersteld dat de voorziening van de regionale publieke diensten geen invloed heeft op de andere regio's. In realiteit dient hier echter ook rekening mee gehouden te worden, zie bijvoorbeeld Wildasin (1997).

¹⁹ Hoe elastischer de inwoners hun vraag naar regionale overheidsdiensten, hoe groter de eventuele kost voor de regionale overheid in verhouding tot het *unfunded deficit* en dus hoe kleiner de kans dat de regionale overheid op een onzekere hulpoperatie zal rekenen.

²⁰ De aggregate efficiency in het gedrang omdat de marginal excess burden of taxation groter uitvalt dan de marginal benefit of public spending. Bijgevolg zal iedereen beter af zijn met een (mytische) benevolente overheid die de algemene welvaart maximaliseert.

In een federale staat kunnen regionale overheden meedingen naar transfers afkomstig uit een gemeenschappelijke pool om regionale projecten te financieren (bv. Weingast et al., 1981). Idealiter zou dit gebeuren op basis van de kwaliteit van de projecten. In een minder ideale setting zouden ze bijvoorbeeld tonen dat ze in financiële moeilijkheden verkeren en meedingen naar bailouts in de verwachting van een gebrek aan toewijding tot budgettaire discipline van de centrale overheid. Een dergelijke deficit bias in een federale context wordt bijvoorbeeld teruggevonden in de data door de Mello (1999, 2000). De resultaten van de Mello zijn evenwel zeer controversieel vanwege de keuze van de decentralisatie variabelen. Voor een verder overzicht van de impact van decentralisatie op het budget en haar componenten: zie infra.

Goodspeed (2002) stelt in dit geval dat de vraag naar bailouts voorkomen kan worden door het centrale beleid zo te ontwerpen dat de additionele middelen toegestaan aan de probleemregio ook automatisch zullen toegekend worden aan de andere regio's, ongeacht of zij in financiële moeilijkheden verkeren.

Ten derde kunnen regionale beleidsmakers deficit finance eveneens gebruiken voor het doorschuiven van de kost naar toekomstige inwoners – en dus toekomstige belastingbetalers – door middel van schuldhernieuwing en hogere toekomstige belastingen (Rodden et al., 2003). Met andere woorden, de huidige inwoners hopen dat toekomstige inwoners geen rekening houden met deze lasten wanneer ze een huis of onderneming kopen in de regio. Om dit te voorkomen zou er gestreefd dienen te worden naar een incorporatie van die lasten in de huisprijzen. Daarvoor is echter kennis over de waarde van de lasten vereist. De centrale overheid kan hiervoor voorzien in een *monitoring*, meer bepaald een waardering van de lasten, door middel van *accounting standards*. Een compleet andere strategie zou zijn om de regionale overheden te verplichten een jaarlijks begrotingsevenwicht na te streven met uitzondering van langetermijnkapitaal-investeringen (zie bv. Bohn & Inman, 1996), dus een golden rule of public finance op regionaal niveau.

De resulterende negatieve externaliteit kan eveneens voortvloeien uit het feit dat de regionale overheden kunnen opteren om – onder het motto *too sensitive to fail* (i.p.v. *too big to fail*) – middelen te spenderen aan politieke doeleinden in plaats van bijvoorbeeld onderwijs of zorg. Categorieën zoals onderwijs en zorg hebben immers een grote kans gered te worden (von Hagen et al., 2000). Daarenboven brengen prijsstijgingen, als gevolg van de toegenomen vraag, het centrale macro-economische stabilisatiebeleid mogelijks in gevaar (Vigneault, 2007).

4.1.2 Horizontale en verticale verschillen

Een potentieel belangrijke rol in de bovenstaande interacties is weggelegd voor de inherente **heterogeniteit** tussen de verschillende regio's. Ook al wordt het lagere niveau vaak beter in staat geacht om te voldoen aan de lokale voorkeuren, een initieel verschil in de mogelijkheid om te voldoen aan de vereisten wat betreft de voorziening van publieke goederen en diensten waarvoor zij verantwoordelijk zijn kan de druk voor een begrotingstekort op doen lopen. Indien dit probleem onvoldoende wordt aangepakt, bijvoorbeeld door middel van transfers, kan de houdbaarheid van het subcentrale beleid in het gedrang komen. Door gebrek aan middelen zal het subcentrale beleid immers moeten afzien van bepaalde noodzakelijk geachte voorzieningen of een financieel onhoudbaar beleid moeten voeren.

Desondanks dient de financiering van dergelijke inherente verschillen op doordachte wijze te gebeuren. Ex ante toewijzing van middelen zal immers de perceptie over de beschikbare budgetruimte beïnvloeden. Een ex post toewijzing is daarentegen niet altijd mogelijk. Correcte ... voor de transfers zijn dus een noodzaak voor het behouden van budgettaire spaarzaamheid.

Box B: Equity

In dit opzicht dient ook rekening gehouden te worden met de *horizontal equity* als onderdeel van distributional fairness. In geval van een perfecte horizontale equity zijn personen die gelijk af zijn in de afwezigheid van de overheid even gelijk af in haar aanwezigheid. Kortom, het behelst een gelijke behandeling van gelijken. De hieruit volgende transfers kunnen – net zoals hierboven – onverantwoord gedrag en bailouts in de hand werken. Zodoende dienen transfers gebaseerd te zijn op ex ante kenmerken gerelateerd aan de verschillen in plaats van ex post noden.

Naast horizontale equity speelt ook de zogenaamde *vertical equity*. Bij verticale equity ligt de nadruk op de geschikte verdeling tussen diegenen die economisch beter af zijn en diegenen die slechter af zijn binnen de samenleving. Het is duidelijk dat de mate waarin er geoordeeld wordt dat die functie uitgevoerd moet worden op een hoger overheidsniveau als gevolg van pooling of op een lager niveau door preferentieverschillen zal leiden tot een andere financiële structuur. Dergelijke verticale equity overwegingen moeten onderscheiden worden van de verticale fiscale imbalance en de bijbehorende problemen zoals hieronder beschreven.

De regio's hun **vertical fiscal imbalance**, met name de kloof tussen een regio haar bevoegdheid of verantwoordelijkheid in het voorzien van publieke diensten en goederen en de regionale inkomsten, al dan niet zelf geïnd, wordt daarbij vaak gezien als een cruciale factor. Een hoge verticale fiscale imbalance zou een obstakel vormen voor budgettaire discipline. Het zou namelijk het signaal geven aan kiezers en kredietverstrekkers dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor de regionale budgettaire resultaten en verplichtingen.²¹

Desalniettemin, leidt een hoge verticale fiscale imbalance niet noodzakelijk tot een soft budget constraint probleem. Zo vonden von Hagen en Eichengreen (1996) empirisch bewijs dat een hoge verticale fiscale imbalance in de EMU vaak gepaard gaat met strenge borrowing restrictions. Rodden (2002) toont op zijn beurt dat hoge verticale fiscale imbalances geassocieerd worden met regionale begrotingen in balans indien er strikte hiërarchische borrowing restrictions van kracht waren. De grootste subnationale tekorten resulteren indien de hoge verticale fiscale imbalances gecombineerd worden met borrowing autonomy. De impact van decentralisatie is echter complexer dan dat.

Eenzijds, is er de ontvangstenzijde van de kloof. De organisatie van de regionale ontvangsten, bijvoorbeeld transfers, speelt een duidelijke rol in het soft budget constraint probleem. Het verband tussen de decentralisatie van de ontvangsten en het begrotingsresultaat is onder meer afhankelijk van de

²¹ Bijvoorbeeld, in 1992 werd in Duitsland een dispuut omtrent zulke unfunded federal mandates beslecht. Terwijl de uitgaven grondwettelijk bepaald waren, werden de federale middelen toegewezen aan de regio's onvoldoende bevonden voor die verplichte uitgaven en werd geoordeeld dat de federale overheid supplementaire transfers (de facto bailouts) diende te voorzien aan de noodlijdende Länder (Plekhanov & Singh, 2007).

mogelijke discretie van de centrale overheid om extra regionale inkomsten te voorzien (bijvoorbeeld additionele belastingen).²² Een eventuele tussenkomst vereist informatie om exogene schokken te onderscheiden van vrijwillig opgezochte problemen. Indien de centrale overheid in staat is extra middelen te voorzien of reeds heeft voorzien aan regio's in strategische moeilijkheden of dit zal doen zonder objectief oordeel over de bron van de moeilijkheden, dan wakkert dit de verwachtingen van non-commitment enkel aan. Zodoende dienen transfers best gebaseerd te zijn op ex ante kenmerken in plaats van ex post noden.²³ Herverdeling op zich is echter niet noodzakelijk schadelijk voor een hard budget constraint. Tests van het directe (empirische) verband tussen de decentralisatie van de ontvangsten en de regionale openbare financiën leveren dan ook vaak geen eenduidig antwoord op (bv. Thornton, 2009a; Baskaran, 2010).

Anderzijds, toont de empirische literatuur dat een decentralisatie van de uitgaven wel gelinkt kan worden aan betere budgettaire prestaties en een lagere publieke schuld (Baskaran, 2010; Escolano, Eyraud, Moreno Badia, Sarnes & Tuladhar, 2012). Enige nuancering is op zijn plaats. In een federale context worden begrotingsnormen namelijk vaak gezien als complementair met de decentralisatie van uitgaven (Sutherland, Price & Jourmard, 2005). Bijgevolg kan de decentralisatie van de uitgaven niet altijd rechtstreeks aan meer budgettaire discipline worden gekoppeld. Het verklaart eveneens waarom soms een tegengesteld effect wordt gevonden (Afonso & Hauptmeier, 2009).

De empirische resultaten uit de realiteit geven dus geen eenduidig antwoord over de rol van een vertical fiscal imbalance. Er stelt zich echter een belangrijk probleem bij het empirisch testen van het soft budget constraint probleem zelf. Welke maatstaf behelst een beleid haar soft budget constraint probleem en wat valt er juist onder de noemer 'bailout' (Wildasin, 2004)? Enkele recente studies proberen een oplossing te vinden voor dit probleem: Buettner en Wildasin (2006) en Pettersson-Lidbom (2010).

De mogelijke nadelige effecten van de vertical fiscal imbalance doen stemmen opgaan om in systemen te voorzien om het evenwicht te herstellen. Gezien de kloof vaak resulteert uit een discrepantie tussen de voordelen van het decentraliseren van de uitgaven en de ontvangsten (bv. door schaalvoordelen), zouden bijkomende transfers een oplossing kunnen bieden. Transfers kunnen voorzien in een vorm van spreiding van de risico's die leiden tot ex post uiteenlopende onevenwichten. Ondanks dat dergelijke transfers niet rechtstreeks tot stand komen als gevolg van equity-redenen zoals de eerder behandelde transfers, kunnen ook deze transfers budgettaire discipline in de weg staan (bv. Sanguinetti & Tommasi, 2004).

In de bovenstaande soft budget constraint theorie wordt er evenwel geen rekening gehouden met regionale tekorten die wenselijk gedragen worden door de gehele natie. Er werd tot dusver verondersteld dat er geen positieve allocatieve spillovers zijn. Maar het is als gevolg van dergelijke positieve externaliteiten dat de vertical fiscal imbalance niet noodzakelijk nul moet zijn vooraleer er een optimum bereikt zou worden. De onevenwichtige verdeling tussen uitgaven en ontvangsten is eveneens te verantwoorden op basis van de verschillen in de marginale kost van publieke fondsen (*marginal cost of*

²² De regionale openbare financiën worden eveneens beïnvloedt door onderlinge belastingcompetitie als gevolg van de decentralisatie van de ontvangsten. Zie hiervoor Box C.

²³ Doch, zoals geïllustreerd door het Duitse voorbeeld, kan strikte regulering averechts werken indien het kiespubliek en de kredietverstrekkers de verantwoordelijkheid voor financiële moeilijkheden niet meer bij de regionale overheid leggen. Het volledige dichten van de kloof is dan niet wenselijk.

public funds, MCPF), m.a.w. het maatschappelijk verlies bij het ophalen van één euro meer publieke ontvangsten. Bijgevolg herdefinieert Dahlby (2008) de vertical fiscal imbalance door te stellen dat er zich slechts een vertical fiscal imbalance voordoet indien de marginale kosten voor het bekomen van één publieke euro voor de verschillende overheidsniveaus verschilt.²⁴ Praktisch blijft het niettemin onmogelijk te zeggen hoe groot de optimale kloof juist dient te zijn.

Box C: Interregionale competitie en inefficient tax setting

Decentralisatie kan tevens leiden tot interregionale competitie en *inefficient tax setting*. Het type inefficiëntie is afhankelijk van de aard van de decentralisatieregeling. Indien de regio's de belastingbasis en het belastingtarief niet kunnen beïnvloeden, dan zullen ze – als gevolg van mogelijke competitie – terughoudend zijn om belastingen te heffen op hun grondgebied. Dit zal op haar beurt de *vertical fiscal balance* van de regio's beïnvloeden en mogelijks tot de eerder beschreven problemen leiden. Indien de regio's evenwel zelf tax-setting powers hebben en de belastingbasis delen met de centrale overheid, dan zal geen van beide overheden het negatieve effect van een belastingverhoging op de ander volledig internaliseren. Bijgevolg zal het resulterende niveau van de belastingen te hoog zijn. Beide gevallen zijn een illustratie van belangrijke factoren die de vertical fiscal imbalance meebepalen in een federale context.

4.1.3 Regionale begrotingsnormen

De **voorgaande problemen rationaliseren de wens** voor regulering van de openbare financiën op subnationaal niveau. Ze voorkomen coördinatieproblemen tussen verschillende overheidsniveaus en creëren discipline door het vergroten van de accountability en het verankeren van de verwachtingen van economische agenten. Daarenboven voorkomen ze de mogelijk nadelige effecten die gepaard gaan met een groter onevenwicht tussen een regio haar inkomenscapaciteit en uitgaven-verantwoordelijkheden, met andere woorden een grotere vertical fiscal imbalance.

Regionale begrotingsnormen hebben echter nog meer voordelen. Zo zou het regionale karakter van regionale normen de **geloofwaardigheid** ervan meer ten goede komen dan een norm die haar oorsprong vindt in een alles overkoepelend orgaan (Henning & Kessler, 2012). Bijvoorbeeld, normen die onafhankelijk worden ingevoerd in elke regio en vervolgens intern worden afgedwongen zullen afwijkend gedrag meer zichtbaar maken. Daarenboven wordt (achtereenvolgend) afwijkend gedrag minder waarschijnlijk. Eens één van de regio's de *top-down* opgelegde norm niet nakomt, zal de toepasselijkheid ervan op de andere regio's danig in vraag gesteld worden. De naleving van het Stabiliteits- en Groeipact in het verleden is hier een sprekend voorbeeld van. Dit zal niet het geval zijn indien de normering groeide uit een *bottom-up* proces.

Algemeen geformuleerde regionale begrotingsnormen kunnen daarenboven – i.t.t. de eerder aangehaalde allocatieve inefficiënties op nationaal niveau – gepaard gaan met meer fiscale autonomie. Op die wijze dienen ze als substituut voor een noodzakelijke voorafgaande goedkeuring van regionale

²⁴ Boadway en Tremblay (2006) definiëren de vertical fiscal imbalance dan weer als de afwijking van de werkelijke kloof ten opzichte van de optimale kloof, waarbij de optimale kloof het transferniveau is waarbij door middel van een coöperatieve aanpak de MCPF in de regio's gelijk is, er wordt gecompenseerd voor exogene output verschillen en de kleinst mogelijk transfer wordt gehanteerd.

borrowings door hogere hand en staan ze toe om beter op de lokale noden te reageren (Sutherland et al., 2005). Bijgevolg zouden subcentrale begrotingsnormen ook de **allocatieve efficiëntie** ten goede kunnen komen. De **allocatieve inefficiëntie** als gevolg van het verstoren van de marktmechanismen voor het toekennen van middelen is op niettemin nog altijd van kracht. Zo toonden Besfamille en Lockwood (2008) bijvoorbeeld aan dat, net zoals *soft budget constraints* kunnen zorgen voor een inefficiënt lage effort van de regio's om bailouts te voorkomen, *hard budget constraints* kunnen zorgen voor inefficiënt hoge inspanningen.

Begrotingsnormen mogen dan wel zorgen voor transparantie en de geloofwaardigheid van het budgettaire beleid verhogen, ze kennen naast allocatieve inefficiënties ook nog **andere beperkingen**. Zo zullen strikte regels het de beleidsmakers moeilijk maken om te reageren op ongunstige exogene schokken (bv. olieschokken), terwijl meer flexibiliteit in de normen dan weer de naleving van de norm in het gedrang brengt. Het juiste evenwicht blijft een twistpunt. Het merendeel van de bezwaren tegen nationale normen blijft eveneens van toepassing op subnationaal niveau.

De **empirische resultaten** van begrotingsnormen in federale staten spreken ook niet helemaal in hun voordeel. Case studies (bv. Rodden & Eskeland, 2003; Rattsø, 2002) en een zeer beperkt aantal econometrische studies (bv. Thornton, 2009b) tonen dan wel dat (*self-imposed*) regionale begrotingsnormen bijdragen tot regionale budgettaire discipline. Desalniettemin vinden Fornasari, Webb en Zou (2000) in hun data voor 32, zowel ontwikkelde als ontwikkelings-, landen geen significant effect van subnationale *borrowing limits* op de subnationale deficits. Escolano, Eyraud, Moreno Badia, Sarnes, en Tuladhar (2012) vinden, meer recent, op hun beurt dat subnationale normen in de EU niet worden geassocieerd met betere budgettaire resultaten.²⁵ Dit staat in contrast met de uitgesproken empirische resultaten voor begrotingsnormen op nationaal niveau. Op het meer lokale niveau van de gemeenten blijkt dan weer uit data voor Italië dat het vieren van de teugels wel zou leiden tot slechtere budgettaire saldi (Grembi, Nannicini & Troiano, 2011).

De empirische resultaten liggen dus in lijn met de verwachting dat de impact van begrotingsnormen afhankelijk is van de context, het draagvlak en de onderliggende cultuur. Foremny (2011) controleerde daarom onder meer voor endogeniteit als gevolg van de mogelijkheid dat het de van nature meer gedisciplineerde overheden zijn die de normen invoeren. Alzo concludeerde hij dat de beste instrumenten voor fiscale discipline variëren naar gelang de federale achtergrond. Bijvoorbeeld, begrotingsrestricties werken beter in unitaire landen, terwijl in federaties belastingautonomie een veel geschikter instrument blijkt daar het leidt tot lagere deficits. De Europese Commissie (2012) suggereert in haar jaarlijks *Report on Public Finances in EMU* ook dat er, ondanks het significante effect van regionale schuldnormen, een gedeeltelijke substitueerbaarheid is tussen schuldnormen en subnationale responsabilisering op andere wijze. Dit kan onder meer te verklaren zijn door het feit dat regionale tekorten veeleer het gevolg zijn van

²⁵ Als het reactie op het argument van voorstanders van begrotingsnormen als voorwaarde voor een monetaire unie en federale staat dat 49 van de 50 Amerikaanse staten budgettaire restricties kennen, argumenteren von Hagen en Eichengreen (1996) dat die restricties anders zijn tot stand gekomen en geen noodzakelijke voorwaarde zijn. Meer nog, zij concluderen uit de data van 16 federaties dat begrotingsnormen gemiddeld genomen zelfs leiden tot een grotere *debt exposure*. Desondanks controleren ze enkel voor BBP.

een gebrekkig vorm van financiering, dan een daadwerkelijke deficit bias. Regionale overheden hebben immers minder baat bij een anticyclisch beleid en afwijkingen van de norm omdat hun *fiscal multiplier* kleiner zal zijn (Wyplosz, 2012, Abbott & Jones, 2012).²⁶

Box D: Regionale uitgaven- of ontvangstennormen

Onderzoek naar de impact van normen die specifiek betrekking hebben op de uitgaven- of ontvangstencomponent van de regionale publieke begroting blijft echter beperkt, voornamelijk tot landenstudies. Voor een overzicht van een aantal van deze laatste, als ook een overzicht van enkele redenen voor het uitblijven ervan, kan men terecht in Hoebeek en Smolders (2010).

Vertrekkende van de ontoereikendheid van de vooraf bepaalde jaardoelstelling voor het te realiseren begrotingssaldo en de ongunstige regionale economische ontwikkelingen stelde Vlaams Minister van Begroting Muyters in zijn beleidsnota 2009-2014 voorop een nieuwe begrotingsnorm te introduceren. Tot op heden is dit voorstel evenwel politiek niet haalbaar gebleken. Als tegengewicht evalueert de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) de Vlaamse begroting jaarlijks op structurele wijze. Hiertoe werd een voorstel voor een structurele uitgavennorm – erg gelijkend op Zijlstra's structurele budgetruimte uit de jaren 1960 en 1970 – uitgewerkt. Daarbij wordt de evolutie van de overheidsuitgaven gekoppeld aan de verwachte evolutie van de inkomsten, rekening houdend met de economische groei en andere relevante factoren. De ervaring van de SERV leert echter ook dat de toepassing ervan in turbulente tijden niet evident is. Zo oordeelde de SERV voor haar advies naar aanleiding van de begroting 2013 dat het als gevolg van de grote onzekerheid over de toekomstige budgettaire uitdagingen voor Vlaanderen niet mogelijk was de normering toe te passen.

De baseline gehanteerd door de SERV bij de evaluatie van de begroting beperkt zich tot Vlaanderen en is een regionaal gegroeid initiatief. Een dergelijke benadering dient duidelijk onderscheiden te worden van regionale normen die van hogere hand worden opgelegd. Indien de federale overheid er namelijk voor kiest om regionale normen op te leggen, dient de centrale overheid over voldoende macht te beschikken om de restricties opgelegd aan de lagere niveaus af te dwingen. Bij zo'n implementatie vanuit hogere hand is er hoogstwaarschijnlijk weinig draagvlak op lager niveau. In principe zijn de normen maar zo sterk als de instituties die ze moeten afdwingen.

Indien de federale overheid er daarenboven voor kiest om uniforme normen op te leggen die onvoldoende voorzien in bepalingen voor regionale schokken dan zal dit de houdbaarheid van de norm in het gevaar brengen. Indien één van de regio's gedurende een bepaalde periode geconfronteerd wordt met regionale schokken zal de marginale kost van publieke fondsen naar alle waarschijnlijkheid niet hetzelfde in alle regio's. Bijgevolg, indien het schokken betreft die op langere termijn net zo goed een andere regio kunnen treffen, zou een mechanisme dat verzekert tegen de verschillen in nettokosten als gevolg van de schokken meer optimaal zijn. Een dergelijk compensatiemechanisme zou uiteraard zo

²⁶ Ondanks de tussenkomst van de federale overheid in het opvangen van schokken in de regionale inkomsten zijn de lagere overheidsniveaus vaak meer onderhevig aan economische schokken door hun beperktere budgettaire marge uitgetekend via de decentralisatieovereenkomsten (Rattsø, 2004).

opgezet moeten worden dat de budgettaire discipline niet gehinderd wordt als gevolg van bijvoorbeeld moral hazard (zie Box B).

4.1.4 Impact van subcentrale schulden

Het spreekt voor zich dat het begrotingssaldo aan het einde van het jaar niet losgekoppeld kan worden van de evolutie van de publieke schuld. Een begrotingstekort houdt daarom onherroepelijk verband met *fiscal sustainability*, intergenerationele herverdeling en intragenerationele verschuivingen. Verder kunnen *crowding out*, een lagere spaarquote en het buitenlands bezit van binnenlandse obligaties leiden tot een verlies aan output. Maar naast de impact van overheidsschuld ten hoofde van de federatie, kan men zich ook afvragen of schuld ten hoofde van de subnationale overheden bijkomende positieve of negatieve effecten teweegbrengt. Bij het implementeren van regionale begrotingsnormen dient dan ook de omvang van het toegestane tekort bepaald te worden.

Onderzoek tot dusver liet reeds uitschijnen dat subcentrale overheidsschuld wel degelijk bijkomende economische effecten heeft. Wellisch (2000) toonde bijvoorbeeld aan dat subcentrale overheidsschuld zal leiden tot **wealth effects**. Dergelijke welvaartseffecten ontstaan als gevolg van de regionale, distortieve belastingen gebruikt om te voldoen aan de vereiste regionale intertemporele budgetbeperkingen.²⁷ In lijn met het *common pool problem* stelde ook Bruce (1995) vast dat de regio's inefficiënte schuld niveaus zullen aangaan zolang er geen onderlinge coördinatie is. Huishoudens kunnen immers hun mogelijkheid om te verhuizen benutten waardoor de kost uiteindelijk toch gespreid zal worden overheen het hele land.

Als men ervoor kiest om een regionale begrotingsnorm in te voeren om de budgettaire discipline te handhaven rijst vanzelfsprekend ook de vraag in welke mate de regionale overheden toegestaan moeten worden om schulden aan te gaan. Op basis van bovenstaande argumenten dient er, naast de disciplinaire aanleidingen om de subnationale overheid haar capaciteit om te lenen te beïnvloeden, bij de keuze om een subnationale norm in te voeren eveneens rekening gehouden te worden met de mogelijke effecten van de mogelijkheid *an sich* van de subnationale overheid om schulden aan te gaan. De resultaten van Wellisch (2000) en Bruce (1995) pleiten in essentie voor een begrotingsevenwicht op regionaal niveau. Desalniettemin, hoeft dit niet noodzakelijk zo te zijn. De effecten kunnen immers gecompenseerd worden en de algemene welvaart verhoogd via een begeleidend compensatiemechanisme.

4.1.5 Of andere alternatieven?

Kritiek lijkt maar gerechtvaardigd indien men ook een alternatief voorziet. Alhoewel er reeds oplossingen werden gesuggereerd voor sommige van de afzonderlijke problemen in een federale context, is het minder evident een allesomvattend alternatief te vinden voor een norm op subcentraal niveau. Desalniettemin zijn er toch enkele andere uitwegen het vermelden waard.

²⁷ De intertemporele budgetbeperking stelt dat de verdisconteerde som van de toekomstige begrotingsoverschotten (excl. rentelasten) voldoende moet zijn om de huidige schuld terug te betalen. Het is voor de overheid namelijk uitgesloten om een zogenaamd Ponzi-schema op te zetten, waarbij haar schulden en rentelasten continu worden afbetaald met nieuwe schuld. Onder zulk vooruitzicht zullen investeerders, immers niet meer bereid zijn om te beleggen in overheidsobligaties.

Kapitaalmarkten voorzien reeds in een allocatie van de middelen indien de kapitaalverschaffers de juiste incentives hebben om de goede projecten te kiezen. Indien kapitaalmarkten correct werken, dan zullen subcentrale overheden worden gedisciplineerd via de competitie voor middelen en zullen slechte prestaties weerspiegeld worden in hun rentevoeten en toegang tot kredieten. Credit ratings zullen dan een signaal geven aan de kiezers over de kwaliteit van een overheid haar beleid. De werking van een dergelijk systeem is echter afhankelijk van de kwaliteit van de beschikbare informatie. Daarenboven dient aan een aantal bijkomende voorwaarden voldaan te zijn vooraleer de kapitaalmarkten in een efficiënte verdeling van de middelen overheen de subcentrale overheden zullen voorzien: de kapitaalmarkten dienen voldoende ontwikkeld te zijn, een soft budget constraint dient voorkomen te worden en de overheid dient voldoende bescherming te bieden van eigendomsrechten en contracten. Een dergelijke strategie zal ten slotte pas geloofwaardig zijn indien de regio's in staat zijn om exogene schokken zelf te verhelpen (Rodden et al., 2003).

Uiteraard zou ook de competitie voor stemmen tussen politieke partijen en politici onderling kunnen bijdragen tot een subcentrale discipline (zie bv. Qian & Weingast, 1997). Kiezers zouden verondersteld worden financieel onverantwoordelijke beleidsvoerders weg te stemmen. Niettegenstaande het ideaal van zulke **politieke competitie**, is het weinig waarschijnlijk in de realiteit. Zo zullen regionale kiezers hun politici niet afstraffen indien ze verwachten dat de kost uiteindelijk gedragen zal worden door andere regio's of toekomstige inwoners. Ook hier speelt het soft budget constraint probleem dus parten (Rodden et al., 2003).

Naast het systematisch opleggen van beperkingen op de regionale openbare financiën door de centrale overheid, is ook een **coöperatieve aanpak** mogelijk. Daarbij worden de limieten voor bijvoorbeeld een regio haar publieke schuld bepaald door middel van een proces van onderling overleg tussen de centrale en de regionale overheden. Een dergelijke aanpak wordt gehanteerd in enkele Europese landen, waaronder – in beperkte mate – in België. Een coöperatieve benadering stimuleert dialoog en een vlottere uitwisseling van informatie overheen de overheidsniveaus. Ze maakt regionale beleidsmakers ook meer bewust van de macro-economische gevolgen van hun budgettaire beslissingen. De ervaring wijst evenwel uit dat dergelijke beslissingen enkel in de juiste gedisciplineerde cultuur voldoende kans maken om opgevolgd te worden. In andere gevallen is de kans reëel dat regio's de akkoorden proberen te omzeilen (Ter-Minassian & Craig, 1997).

Indien er dan toch wordt gekozen voor **hiërarchische administratieve beperkingen**, met andere woorden budgettaire normen, dan dient men te voorkomen dat de centrale allocatie van de middelen wordt gepolitiseerd. Politisering zou de centrale overheid haar toewijding aan een apolitiek, no-bailout beleid enkel verder in het gedrang brengen en het soft budget constraint probleem versterken. Desalniettemin, dient ook hier – net zoals bij de coöperatieve aanpak – de kanttkening aangaande de culturele motieven gemaakt te worden. Zoals boven aangegeven zijn deze hiërarchische mechanismen maar zo sterk als de instituties die ze moeten afdwingen.

Kortom, de alternatieven lijken weinig haalbaar om budgettaire discipline af te dwingen in realiteit. Zo spreekt het empirisch bewijs in het nadeel van de kapitaalmarkten als voldoende instrument (Ter-Minassian & Craig, 1997). Thornton (2009b) stelt eveneens dat afhankelijkheid van marktmechanismen in

het verleden in de OESO niet heeft bijgedragen tot regionale budgettaire discipline. Het verwezenlijken van discipline via politieke competitie lijkt evenmin waarschijnlijk als gevolg van *adverse selection* en *moral hazard* problemen. Ook al zijn de real-life ervaringen met een coöperatieve aanpak niet altijd even verdienstelijk en is het onderliggende draagvlak cruciaal, toch lijkt het het meest waarschijnlijke alternatief voor expliciete regionale budgettaire voorschriften.

4.2. De supranationale context

Naast de algemene denkoefening over nationale begrotingsnormen en de toepassing ervan op subnationale overheden, sporen de huidige ontwikkelingen ook aan om na te denken over het optimale budgettair raamwerk in de EU. België haar budgettair beleid wordt immers meebepaald door de supranationale krachten (zie bv. sectie 2.2), die vandaag de dag zelf geherevalueerd worden. Een optimalisatie van het huidige supranationale systeem en al haar eigenheden leidt ons echter te ver van de onderzoeksvragen van deze paper, maar enkele bemerkingen zijn op hun plaats.

Afgezien van het feit dat het Europese niveau geen volwaardige federatie behelst, kunnen een aantal voorname conclusies vertaald worden naar het supranationaal niveau. Indien de nationale overheden dienst doen als subgovernments speelt, net zoals op het nationale niveau, het soft budget constraint dat kan leiden tot bailouts. Bailouts die door de omvang van de gevolgen waarschijnlijker zijn dan voordien.

Daar dient echter aan te worden toegevoegd dat de financiering van de subgovernments op onvergelykbare wijze verloopt. Zo is het Europese budget aanzienlijk kleiner, om niet te zeggen verwaarloosbaar in vergelijking met de federale context. De meerderheid van dit budget gaat naar het CAP en Cohesion Budget, terwijl de voornaamste budgettaire bevoegdheden nationaal blijven. Bijgevolg zijn de factoren onderliggend aan het SBC niet dezelfde. Uitsluitend afhankelijkheid van de kapitaalmarkten is net zoals voordien geen voldoende alternatief. Een coöperatieve aanpak is gegeven de omvang en complexiteit van de unie echter veel minder dan in een federale staat een valide alternatief voor strikte hiërarchische normen. Desondanks is het ook die omvang en diversiteit die op supranationaal niveau de wenselijkheid van eenvoudige hiërarchische begrotingsrestricties zoals schuldnormen in het gedrang brengt.

5. Besluit

Met de socio-economische gevolgen van de schulden crisis nog vers in onze gedachten, viert de vraag naar meer budgettaire discipline vandaag hoogtij. Zo herzielt de nieuwe Europese regelgeving de budgettaire ruimte van de lidstaten en haar regio's verder neerwaarts. Indien we afzien van de discussie of en hoeveel er nu feitelijk bespaard moet worden en louter kijken of het interessant is om al dan niet een norm te hanteren als instrument om de gewenste budgettaire discipline te bekomen, lijkt enige kanttekening bij de recente (politieke) evoluties vereist. Een begrotingsnorm lijkt in eerste instantie interessant vanuit politieke economie perspectief om in te gaan tegen een deficit bias. Toch is dit enkel onder de voorwaarde dat een aantal (technische) moeilijkheden uitgeklaard worden. Helaas behelst het een aantal cruciale en moeilijk omzeilbare struikelblokken. Bijvoorbeeld, de betrouwbaarheid van de projecties van het potentiële BBP, de onduidelijkheid over de welvaartseconomische impact van de normen en hun

afdwingbaarheid. Ten slotte is een goed budgettair track record geen zekerheid dat een land gespaard blijft. Extreme afwijkingen zijn vaak afhankelijk van onverwachte, moeilijk controleerbare factoren, waarvoor tot op heden weinig dekking bestaat. Hoewel er een groot draagvlak blijkt te zijn om het ijzer te smeden als het heet is, blijft het bijgevolg een heet ijzer om aan te tasten.

In een federale context zijn er nog een aantal factoren die het bekomen van budgettaire discipline bemoeilijken. Het is niet enkel de Leviathan rol van de overheid die tot problemen kan leiden. Zo worden externaliteiten namelijk niet opgenomen in de regionale beslissingen. Verder kan de specifieke financieringsregeling in een dergelijke context voor bijkomende problemen zorgen. Transfers vanwege equity-redenen kunnen bijvoorbeeld de budgettaire discipline in het gedrang brengen. Er bestaat dan ook niet zoiets als de ideale begrotingsnorm. De implementatie ervan zal een afweging zijn van de waarde gehecht aan de verschillende doeleinden: macro-economische doelstellingen (bv. langetermijnhoudbaarheid en kortetermijnstabilisatie), equalisatie via intergouvernementele transfers, de belastingbasissen toegekend aan lagere overheden enzovoort. Uiteenlopende preferenties ter zake verklaren de stroeve beslissingsvorming ter zake.

Ongeacht de mogelijke bezwaren, voorziet de nieuwe Europese regelgeving alleszins in een duidelijke richting voor het toekomstige nationale budgettaire beleid in de EU. Bovendien dienen lidstaten voor de vertaling ervan naar het beleid hun budgettaire raamwerken op alle overheidsniveaus aan te passen aan het EU-raamwerk. Het lijkt dus steeds meer een kwestie van tijd vooraleer ook de Belgische federale regering en regionale overheden onderworpen worden aan begrotingsnormen. De toegenomen nadruk op de *medium term objectives* van de lidstaten toont niettemin een belangrijk besef dat budgettaire discipline geen jaar-op-jaar concept is. De beste methode om te komen tot het vereiste, betrouwbare middellangetermijnraamwerk van projecties en doelstellingen is dan ook een belangrijke piste voor toekomstig onderzoek.

Referenties

- Abbott, A., & Jones, P. (2012). Intergovernmental transfers and procyclical public spending. *Economics Letters*, 115(3), 447-451.
- Afonso, A., & Hauptmeier, S. (2009). *Fiscal behavior in the European Union: rules, fiscal decentralization and government indebtedness* (Working Paper 1054). Frankfurt am Main, Germany: European Central Bank.
- Afonso, A., & Jalles, J. T. (2013). Do fiscal rules matter for growth? *Applied Economics Letters*, 20(1), 34-40.
- Agénor, P.-R., & Yilmaz, D. (2011). The Tyranny of Rules: Fiscal Discipline, Productive Spending, and Growth. *Journal of Economic Policy Reform*, 14(1), 69-99.
- Alesina, A., & Drazen, A. (1991). Why Are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, 81(5), 1170-1188.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253-273.
- Alves, R. H., & Afonso, O. (2007). The "New" Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid? *Intereconomics*, 42(4), 218-225.
- Auerbach, A. J. (2006). Budget windows, sunsets, and fiscal control. *Journal of Public Economics*, 90(1-2), 87-100.
- Auerbach, A. J. (2008). *Federal Budget Rules: The US Experience* (Working Paper 14288). Cambridge, MA, U.S.A.: National Bureau of Economic Research.
- Balassone, F., Franco, D., & Zotteri, S. (2006). EMU fiscal indicators: a misleading compass? *Empirica*, 33(2), 63-87.
- Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, 145(3), 351-378.
- Besfamille, M., & Lockwood, B. (2008). Bailouts in federations: Is a hard budget constraint always best? *International Economic Review*, 49(2), 577-593.
- Besley, T. (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Besley, T., & Smart, M. (2007). Fiscal Restraints and Voter Welfare. *Journal of Public Economics*, 91(3), 755-773.
- Blanchard, O., Dell'Ariccia, G., & Mauro, P. (2010). Rethinking Macroeconomic Policy. *Journal of Money, Credit and Banking*, 42(6), 199-215.
- Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. New York, NY, U.S.A.: Cambridge University Press.

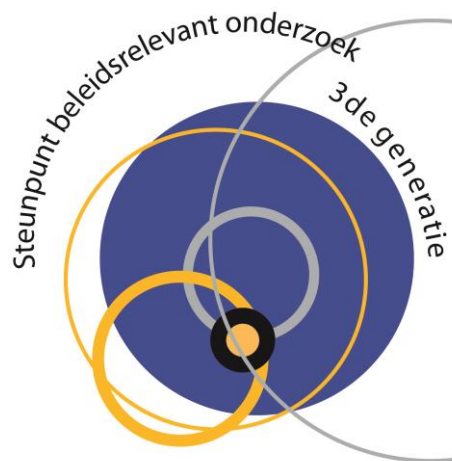
- Boadway, R., & Tremblay, J.-F. (2006). A Theory of Fiscal Imbalance. *FinanzArchiv*, 62(1), 1-27.
- Bohn, H., & Inman, R. P. (1996). *Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States* (Working Paper 5533). Cambridge, MA, U.S.A.: National Bureau of Economic Research.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of the Fiscal Constitution*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Breuss, F., & Roeger, W. (2005). The SGP fiscal rule in the case of sluggish growth: Simulations with the QUEST model. *Journal of Policy Modeling*, 27(7), 767-788.
- Bruce, N. (1995). A Fiscal Federalism Analysis of Debt Policies by Sovereign Regional Governments. *The Canadian Journal of Economics*, 28, S195-S206.
- Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York, U.S.A.: Academic Press.
- Buettner, T., & Wildasin, D. E. (2006). The dynamics of municipal fiscal adjustment. *Journal of Public Economics*, 90(6-7), 1115-1132.
- Buiter, W. (2003). Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(1), 84-99.
- Buiter, W. H., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993). Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht. *Economic Policy*, 8(16), 57-100.
- Castro, V. (2011). The impact of the European Union fiscal rules on economic growth. *Journal of Macroeconomics*, 33(2), 313-326.
- Chari, V. V., Jones, L., & Marimon, R. (1997). The Economics of Split-Ticket Voting in Representative Democracies. *American Economic Review*, 87(5), 957-976.
- Dahlby, B. (2008). *The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications*. Cambridge, MA, U.S.A.: MIT Press.
- 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.
- de Haan, J., Berger, H., & Jansen, D.-J. (2004). Why has the Stability and Growth Pact Failed?. *International Finance*, 7(2), 235-260.
- de Mello, L. R. Jr. (1999). Intergovernmental Fiscal Relations: Coordination Failures and Fiscal Outcomes. *Public Budgeting & Finance*, 19(1), 3-25.
- de Mello, L. R. Jr. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2), 365-380.
- Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, U.S.A.: Princeton University Press.
- Escolano, J., Eyraud, L., Moreno Badia, M., Sarnes, J., & Tuladhar, A. (2012). *Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries* (Working Paper 12/45). Washington D.C., U.S.A.: International Monetary Fund.

- European Commission (2009). *Public Finances in EMU*. Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2012). *Public Finances in EMU*. Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Fernández-Huertas Moraga, J., & Vidal, J.-P. (2010). Fiscal Sustainability and Public Debt in an Endogenous Growth Model. *Journal of Pension Economics and Finance*, 9(2), 277-302.
- Fischer, J., Jonung, L., & Larch, M. (2006). *101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A Survey* (Economic Papers 267). Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Fitts, M., & Inman, R. P. (1992). Controlling Congress: Presidential Influence in Domestic Fiscal Policy. *Georgetown Law Journal*, 80(5), 1737-1785.
- Foremny, D. (2011). *Vertical Aspects of Sub-National Deficits: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy in European Countries* (MPRA Paper 32998). Munich, Germany: Munich University Library.
- Fornasari, F., Webb, S. B., & Zou, H. (2000). The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence. *Annals of Economics and Finance*, 1(2), 403-433.
- Goodspeed, T. J. (2002). Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance*, 9(4), 409-421.
- Grembi, V., Nannicini, T., & Troiano, U. (2012). *Policy Responses to Fiscal Restraints: A Difference-in-Discontinuities Design* (Working Paper 397). Milan, Italy: IGER, Bocconi University.
- Groneck, M. (2010). A golden rule of public finance or a fixed deficit regime? Growth and welfare effects of budget rules. *Economic Modelling*, 27(2), 523-534.
- Hallerberg, M., Strauch, R., & von Hagen, J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338-359.
- Henning, C. R., & Kessler, M. (2012). *Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union* (Essay). Brussels, Belgium: Breugel.
- Heylen, F., Hoebeeck, A., & Buyse, T. (2011). *Fiscal consolidation, institutions and institutional reform: a multivariate analysis of public debt dynamics* (Working Paper 11/719). Ghent, Belgium: Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration.
- Hoebeeck, A., & Smolders, C. (2010). *Een structurele Vlaamse begrotingsnorm: lessen uit de literatuur & best practices* (Rapport spoor A1 Steunpunt Fiscaliteit en Begroting).
- Holm-Hadulla, F., Hauptmeier, S., & Rother, P. (2010). *The impact of numerical expenditure rules on budgetary discipline over the cycle* (Working Paper 1169). Frankfurt am Main, Germany: European Central Bank.
- Iara, A., & Wolff, G. B. (2011). *Rules and risk in the Euro area* (Working Paper 10). Brussels, Belgium: Breugel.

- Inman, R. P. (2001). Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline. *Constitutional Political Economy*, 12(2), 141-160.
- Inman, R. (2003). Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism. In Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (pp. 35-83). Cambridge, MA, U.S.A.: MIT Press.
- Inman, R. P., & Rubinfeld, D. L. (1996). Designing tax policy in federalist economies: An overview. *Journal of Public Economics*, 60(3), 307-334.
- Kellermann, K. (2007). Debt financing of public investment: On a popular misinterpretation of “the golden rule of public sector borrowing”. *European Journal of Political Economy*, 23(4), 1088-1104.
- Kempkes, G. (2012). *Cyclical adjustment in fiscal rules: some evidence on real-time bias for EU-15 countries* (Discussion Paper 15). Frankfurt am Main, Germany: Deutsche Bundesbank.
- Kopits, G. (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?* (Working Paper 01/145). Washington D.C., U.S.A.: International Monetary Fund.
- Kopits, G., & Symanski, S. (1998). *Fiscal Policy Rules* (Occasional Paper 162). Washington D.C., U.S.A.: International Monetary Fund.
- Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1095-1136.
- Krogstrup, S., & Wälti, S. (2008). Do fiscal rules cause budgetary outcomes? *Public Choice*, 136(1), 123-138.
- Larch, M., van den Noord, P., & Jonung, L. (2010). *The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession* (Economic Papers 429). Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Marín, J. (2002). *Sustainability of public finances and automatic stabilisation under a rule of budgetary discipline* (Working Paper 193). Frankfurt am Main, Germany: European Central Bank.
- Minea, A., & Villieu, P. (2009). Borrowing to Finance Public Investment? The ‘Golden Rule of Public Finance’ Reconsidered in an Endogenous Growth Setting. *Fiscal Studies*, 30(1), 103-133.
- Persson, T., & Svensson, L. E. O. (1989). Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325-345.
- Pettersson-Lidbom, P. (2010). Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3), 154-179.
- Plekhanov, A., & Singh, R. (2007). How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. *IMF Staff Papers*, 53(3), 426-452.
- Poelvoorde, E. (2011). Een nieuwe Vlaamse begrotingsnorm.

- Poterba, J. M., & Rueben, K. S. (1999). State fiscal institutions and the US municipal bond market. In Poterba, J. M., & von Hagen, J. (Eds.), *Fiscal Institutions and fiscal performance* (pp. 181-208). Massachusetts, U.S.A.: National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- Poterba, J. M., & Rueben, K. S. (2001). Fiscal news, state budget rules, and tax-exempt bond yields. *Journal of Urban Economics*, 50(3), 537-562.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- Rattsø, J. (2002). Fiscal Controls in Europe: A Summary. In Dafflon, B. (Ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt* (pp. 277-290). Northampton, MA, U.S.A.: Edward Elgar.
- Rattsø, J. (2004). Fiscal Adjustment under Centralized Federalism: Empirical Evaluation of the Response to Budgetary Shocks. *FinanzArchiv*, 60(2), 240-261.
- Rodden, J. A. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687.
- Rodden, J. A., & Eskeland, G. S. (2003). Lessons and Conclusions. In Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (pp. 35-83). Cambridge, MA, U.S.A.: MIT Press.
- Rodden, J. A., Eskeland, G. S., & Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA, U.S.A.: MIT Press.
- Sanguinetti, P., & Tommasi, M. (2004). Intergovernmental transfers and fiscal behavior insurance versus aggregate discipline. *Journal of International Economics*, 62(1), 149-170.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2012). SERV-Advies: Begrotingsadvies begroting 2012.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2013). SERV-Advies: Over het begrotingsbeleid 2013 van de Vlaamse Gemeenschap.
- Sutherland, D., Price, R., & Joumard, I. (2005). Sub-Central Government Fiscal Rules. *OECD Economic Studies*, 41(2), 141-181.
- Tabellini, G., & Alesina, A. (1990). Voting on the Budget Deficit. *American Economic Review*, 80(1), 37-49.
- Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), 1-11.
- Ter-Minassian, T., & Craig, J. (1997). Control of Subnational Government Borrowing. In Ter-Minassian, T. (Ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (pp. 156-172). Washington D.C., U.S.A.: International Monetary Fund.
- Thornton, J. (2009a). The (non)impact of revenue decentralization on fiscal deficits: some evidence from OECD countries. *Applied Economics Letters*, 16(14), 1461-1466.
- Thornton, J. (2009b). On the relation between central and sub-national government balances. *Applied Economics Letters*, 16(6), 603-608.

- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tomz, M. (2007). *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries*. Princeton, U.S.A.: Princeton University Press.
- Van Meensel, L., & Dury, D. (2008). The use and effectiveness of fiscal rules and independent fiscal institutions. *NBB Economic Review*, 4(2), 70-84.
- Verde, A. (2006). The Old and the New Stability and Growth Pact along with the Main Proposals for Its Reform: An Assessment. *Transition Studies Review*, 13(3), 475-496.
- Vigneault, M. (2007). Grants and Soft Budget Constraints. In Boadway, R., & Shah, A. (Eds.), *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice* (pp. 133-171). Washington D.C., U.S.A.: The World Bank.
- von Hagen, J., Bordignon, M., Dahlberg, M., Grewal, B. S., Petterson, P., & Seitz, H. (2000). *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies* (Working Paper 399). Washington D.C., U.S.A.: Inter-American Development Bank.
- Von Hagen, J., & Eichengreen, B. (1996). Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union. *American Economic Review*, 86(2), 134-138.
- Weingast, B. R. (1979). A Rational Choice Perspective on Congressional Norms. *American Journal of Political Science*, 23(2), 245-262.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political economy*, 89(4), 642-664.
- Wellisch, D. (2000). *Theory of Public Finance in a Federal State*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Wildasin, D. E. (1997). *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations* (Policy Research Working Paper 1843). Washington D.C., U.S.A.: The World Bank.
- Wildasin, D. E. (2004). The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework. *National Tax Journal*, 57(2), 247-272.
- Wittman, D. (1989). Why Democracies Produce Efficient Results. *Journal of Political Economy*, 97(6), 1395-1424.
- Wyplosz, C. (2012). *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences* (Working Paper 17884). Cambridge, MA, U.S.A.: National Bureau of Economic Research.



Fiscaliteit en Begroting

