



Spoor A4:

BEGROTINGSNORMEN IN EEN FEDERALE STAAT

André Decoster
Wouter van der Wielen

KULeuven
Faculteit ETEW
CES
2013

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

Henleykaai 84 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 243 29 06 – E-mail: vanessa.bombееck@ugent.be

www.steunpuntfb.be

BEGROTINGSNORMEN IN EEN FEDERALE STAAT

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 aanvaarden 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. De historische krachtlijnen

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 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.

Naar aanleiding van verzwakte budgettaire posities werden de afgelopen eeuw talloze normen met doelen tussen de twee historische uitersten 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.² 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 rentesnieuwbal 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 voorstel en werd nooit in de praktijk gehanteerd. Het is pas met de ondertekening van het Verdrag van

² 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.

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.^{3 4} 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.⁵

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*).⁶ 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 cyclisch gecorrigeerd tekort nastreven van één procent op middellange termijn. Landen met een hogere

³ 1995-1999: 1,5%. 2000-2003: 2,5%. 2004-2011: 4,5% (gedeeltelijk voor het aanleggen van reserves).

⁴ 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.

⁵ Afgezien van electorale cycli, werd die lokale verplichting in het verleden nageleefd.

⁶ 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.

schuldgraad dienen daarentegen een evenwicht of klein overschot na te streven. Jaarlijks moeten de lidstaten a ratio 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.⁷ 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 balance (CAB)*. Spanje voerde op haar beurt in 2006 de bijkomende wettelijke verplichting in om haar

⁷ 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.

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. Het vernieuwde Europese toezicht

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:⁸

- 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 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.

⁸ 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.

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.⁹ Daarenboven zal ieder euroland ook moeten voorzien in een onafhankelijke (nationale) institutie die de monitoring verzorgt van het nakomen van de middellangetermijnstreefdoelen.¹⁰

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.

⁹ 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.

¹⁰ 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. Begrotingsnormen als panacee voor oplopende tekorten en schuld?

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 doen daarbij tijdelijk afstand van de mogelijke moeilijkheden voor het implementeren ervan (bv. transparantie, sanctionering, creatief boekhouden, enzovoort).¹¹

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

3.1.1. Budgettaire houdbaarheid

De gevolgen van een ongecontroleerde stijging van de schuld (als percentage van het BBP) kunnen variëren naargelang de context (bv. hyperinflatie of *default*). Om te beoordelen of het vooropgestelde budgettaire beleid houdbaar is, wordt nagegaan of er voldaan is aan de intertemporele budgetbeperking (IBP). Die beperking 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 (O'Connell en Zeldes, 1988).

Doorheen de tijd zijn er verscheidene econometrische tests van de IBP ontwikkeld. Ze testen onder meer de coïntegratie tussen de publieke uitgaven en de fiscale inkomsten, om te oordelen of beide variabelen niet te zeer uit elkaar zullen lopen om nog te kunnen voldoen aan de IBP (bv. Hamilton en Flavin, 1986). Ook het testen voor stationariteit van de overheidsschuld, zoals geïntroduceerd door Trehan en Walsh (1988), behoort tot deze categorie. Meer recent is er vanuit academisch oogpunt aandacht voor de zogenoemde budgettaire reactiecoëfficiënt van een overheid. Die geeft weer in welke mate een overheid haar begrotingssaldo aanpast aan de evolutie van de overheidsschuld (Bohn, 1998). Dergelijke benaderingen berusten echter volledig op historische data en houden geen rekening met mogelijke economische schokken.

De Europese Commissie publiceert haar eigen indicatoren. De S2-indicator geeft de vereiste aanpassing van het begrotingssaldo (excl. cyclische component) om te voldoen aan de IBP met een oneindige horizon weer. De S1-indicator geeft een gelijkaardige maat, doch kijkt naar de inspanning noodzakelijk om de schuldgraad in 2030 terug te brengen tot de 60% vereist in het Stabiliteits- en Groeipact. Onlangs voegde de Commissie ook de S0-indicator toe om kortetermijnnuitdagingen in beeld te brengen. Volgens de meest S2-indicator dient België bijvoorbeeld structurele beleidsmaatregelen ten belope van 7,4% van haar BBP

¹¹ 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).

door te voeren om de *fiscal gap* te dichten (European Commission, 2012). De vereiste inspanning ligt aanzienlijk boven het EU-gemiddelde (2,6% van het BBP) als gevolg van de zware vergrijzingskosten.

Naast de veelbesproken vergrijzingskosten, spelen ook andere variabelen een cruciale rol bij de beoordeling van de houdbaarheid van een budgettair beleid. Indien men bijvoorbeeld de schuld wil stabiliseren, dan is ook de verhouding tussen de economische groei en de rentevoeten van doorslaggevend belang. De schuld zal immers enkel onder bepaalde voorwaarden convergeren. Om het met de woorden van J. K. Galbraith te zeggen: “*It’s the interest rate, stupid.*” Daarmee wilde hij benadrukken dat niet de schuldgraad zelf, maar wel de onderliggende variabelen van belang zijn bij houdbaarheidsanalyses. Daarbij komt dat de bovenstaande tests en indicatoren budgettaire wijzigingen verwachten om het schuldniveau te stabiliseren, maar vaak geen rekening houden met de gevolgen van die wijzigingen op cruciale variabelen zoals de rentevoet.

Een onhoudbaar budgettair beleid duidt er dus op dat het roer uiteindelijk omgegooid moet worden. Zo is een tijdelijk onhoudbaar pad niet noodzakelijk een slecht beleid, bijvoorbeeld in tijden van crisis (zie sectie 3.2.1). Zolang de opgelopen tekorten (excl. rentelasten) gecompenseerd worden door toekomstige overschotten, is er geen reden tot paniek. Om het nalaten daarvan te voorkomen is er vandaag echter een groot draagvlak om budgettaire beperkingen op te leggen. Bijvoorbeeld, het schuldplafond in de VS en de verstrenging van het Stabiliteits- en Groeipact in de EU (cfr. Fiscal Compact). Die normering moet tot meer budgettaire discipline leiden en moet het vertrouwen van de markt herstellen, om op lange termijn de budgettaire houdbaarheid te verzekeren. De houdbaarheidsindicatoren geven echter niet aan waar (m.n. welke overheidsuitgaven of fiscale ontvangsten) en wanneer het beleid dient aangepast te worden. Die laatste afweging is het resultaat van een verscheidenheid aan factoren, zoals verduidelijkt in de rest van deze sectie.

3.1.2. Geloofwaardigheid en voorspelbaarheid

Een tweede 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 mogelijk is in de huidige context met de Belgische geschiedenis in het achterhoofd. Kopits

(2001) argumenteert echter 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 in de toekomst ook gemakkelijker toegang tot fondsen. Bovendien geniet het van een lagere rente.

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 schulden crisis 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).

De geloofwaardigheid van een begrotingsnorm is echter sterk afhankelijk van het onderliggende draagvlak. Een norm invoeren met de rug tegen de muur is immers geen garantie voor een strikte naleving. 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 vooral dient te worden toegeschreven aan de politieke waarden en tradities vertolkt door de normen (Henning en Kessler, 2012). Dit staat in fel contrast met bijvoorbeeld 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.

3.1.3. De macro-economische impact

Een derde voordeel van begrotingsnormen is haar positieve invloed op de economische groei en welvaart. Maar de impact van een norm op beide langetermijndoelstellingen staat wel ter discussie. Kellermann (2007), Groneck (2010), en Agénor en Yilmaz (2011) vinden bijvoorbeeld 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 norm 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.

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 worden 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 en bijgevolg een daling van de reële lonen 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.

Maar de invloed van consolidaties blijft een twistpunt. Zo 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, Hoebeeck & Buyse, 2011). De macro-economische gevolgen van de recente bezuinigingsmaatregelen onder leiding van de Troika staan dan ook nog volop ter discussie.

3.1.4. Voorkomen van deficit bias

Twee andere 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 eveneens 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 imperfecte 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). Ten tweede zouden normen het *common pool problem* oplossen, waarbij relatief meer wordt uitgeven aan regionale en lokale projecten indien de geldmiddelen afkomstig zijn van een gemeenschappelijke basis (zie bv. sectie 4.1.1). Anderzijds, kunnen verbeteringen in de begrotingsprocessen en in de institutionele omgeving meestal ook dergelijke problemen oplossen.

3.1.5. Effectiviteit

Tenslotte spreekt empirisch onderzoek in het voordeel van de effectiviteit 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. Toch is het, zoals uiteengezet in sectie 3.2, niet duidelijk of hogere begrotingssaldo's per se wenselijk zijn.

In tegenstelling tot de verdeelde macro-economische modellen vermeld in sectie 3.1.3, komt de impact studie van Castro (2011) 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. Over de welvaartseffecten is helaas geen empirisch onderzoek beschikbaar.

3.2. Nadelen van een begrotingsnorm

Tegenstanders in het debat argumenteren dat een norm het stabilisatiebeleid, *tax smoothing*, de allocatieve efficiëntie, en de eerlijke verdeling in het gedrang kan 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.

3.2.1. Anticyclisch stabilisatiebeleid

Normering zorgt voor een aanzienlijke inflexibiliteit van het begrotingsbeleid en beperkt de manoeuvreerruimte van beleidsmakers. Zo wordt een anticyclisch stabilisatiebeleid bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt. Daardoor wordt de mogelijkheid om de economie tijdens een recessie te doen aantrekken beperkt. Vraagverhogende uitgaven worden bijvoorbeeld vaak uitgesloten. Bovendien wordt het beleid er procyclisch door. In een laagconjunctuur zullen de overheidsontvangsten bijvoorbeeld automatisch lager uitvallen, waardoor ter handhaving van een norm eventuele besparende maatregelen genomen moeten worden. Op die wijze worden onder meer 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 procyclischer het beleid zal zijn. Net daarom wordt vaak gepleit voor het inbouwen van (automatische) stabilisatoren in het macro-economisch beleid, waardoor het begrotingstekort in een laagconjunctuur tijdelijk kan oplopen om dit op te vangen (bv. ten gevolge van dalende belastinginkomsten en toenemende werkloosheidsuitgaven).

Begrotingsnormen moeten automatische stabilisatie echter niet noodzakelijk in de weg staan. Een uitgavennorm die vereist 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. Marín (2002) bijvoorbeeld toonde ook aan dat een norm zoals die in het Pact compatibel is met automatische stabilisatie. En Holm-Hadulla, Hauptmeier, en Rother (2010) vonden empirische evidentie dat uitgavennormen procyclische afwijkingen van de overheidsuitgaven tegengaan.

Om een norm op basis van structurele criteria zoals het Europese Medium Term Objective te evalueren, stelt zich evenwel het probleem van de correcte methodologie voor het bepalen en uitzuiveren 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, m.a.w. ze worden onderschat om lagere begrotingssaldo's te rechtvaardigen (Kempkes, 2012).

3.2.2. Allocatieve inefficiëntie

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 het beleid wordt de verzameling van mogelijke

beleidsopties immers beperkt. Maar wie garandeert dat het welvaartsoptimum – dat de uitdrukking is van een efficiënte allocatie – zich niet net in het gebied bevindt dat onbereikbaar wordt door de restrictie op het begrotingsbeleid? In dat geval zou de begrotingsbeperking tot welvaartsverliezen leiden.

Of allocatieve inefficiënties in de praktijk ook het geval zijn, is onduidelijk. Op subnationaal niveau spelen begrotingsnormen mogelijks in het voordeel van de lokale allocatieve efficiëntie (zie sectie 4.1.3). Regionale begrotingsnormen dienen immers vaak als substituut voor een noodzakelijke voorafgaande goedkeuring van schulden door hoger hand en staan regionale overheden zo toe om beter op de lokale noden te reageren (Sutherland et al., 2005). Voor nationale begrotingsnormen blijft het inefficiëntie argument echter van kracht.

3.2.3. Herverdeling

Door het wegvallen van beleidskeuzes kan ook de herverdelende taak van de overheid onder druk komen te staan. Dat 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. Daar kan echter tegen ingebracht worden dat herverdeling altijd een politieke keuze is.

3.2.4. Bureaucratische kost

Tenslotte kan 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. Twee paradigma's over overheidsoptreden

Bij het afwegen van de voor- en nadelen hangt bovendien veel af van het paradigma dat men aanhangt wat betreft het beschrijven van overheidsgedrag. Beschouwt men de overheid als benevolent – ze maximaliseert de algemene welvaart – dan impliceert dit dat er wellicht welvaartsverlies wordt geleden indien een begrotingsnorm wordt opgelegd. In dit geval maximaliseert de huidige begrotingssituatie immers de sociale welvaart. Indien de overheid immers het beste voor heeft met de samenleving als geheel én de *fiscal stance* onder een strikt begrotingsbeleid de welvaart maximaliseert, dan zou de overheid ook zonder begrotingsnorm overgaan tot dit beleid.

Gaat men daarentegen uit van het paradigma dat beleidsmakers allereerst hun eigen belang nastreven (bijvoorbeeld, Brennan en Buchanan, 1980), dan zou een begrotingsnorm minder persoonlijke verrijking en stemmenverlies voor de politici in kwestie impliceren 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 kunnen een norm of reputatie bijgevolg wenselijk zijn. Een reputatie kan 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.

Welk paradigma uiteindelijk het best het gedrag van beleidsmakers beschrijft, lijkt ons op dit moment niet uitgemaakt. Het is zeker geen zwart-wit verhaal. Op theoretisch vlak werd desalniettemin recent vooruitgang geboekt in het benaderen van dit probleem in een meer realistische setting. Besley en Smart's (2007) modellen behelzen een heterogene populatie van zowel welvaartsoptimaliserende als egoïstische politici. Die nemen beslissingen over publieke uitgaven en stellen de belastingvoet vast. Verkiezingen dienen om (i) ondanks mogelijke *adverse selection* problemen het juiste type politici te selecteren en (ii) het reduceren van handelingen in eigenbelang als gevolg van *moral hazard*. Het is duidelijk dat de mogelijkheid van overheden om schuld aan te gaan de discipline van de regerende politicus zal verminderen. Maar Besley en Smart (2007) tonen aan dat het opleggen van bepaalde restricties (zoals 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. We merken wel op dat specifieke begrotingsrestricties zoals ze vandaag ter discussie liggen nog niet in dit raamwerk werden geplaatst.

Dit alles maakt duidelijk dat het paradigma wat betreft het overheidsgedrag 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.

3.4. Conclusie

Beschouwt men de overheid als benevolent dan impliceert dit dat de huidige begrotingssituatie de sociale welvaart maximaliseert. Indien de overheid echter beperkt wordt in haar handelen door een begrotingsnorm dan wordt er mogelijks een welvaartsverlies geleden. Door het opleggen van een begrotingsbeperking wordt de verzameling van mogelijke beleidsuitkomsten immers beperkt. Het kan namelijk zijn dat het welvaartsoptimum – dat per definitie ook voldoet aan de budgettaire houdbaarheidsvereiste – zich net in het gebied bevindt dat onbereikbaar wordt door de restrictie op het begrotingsbeleid.

Is de overheid daarentegen niet benevolent, dan is het maximaliseren van de sociale welvaart niet verzekerd. Meer specifiek komt als gevolg van de kortzichtigheid van de politici de intertemporele budgetbeperking (IBC) in het gevaar. Om een voldoende verbintenis van de beleidsvoerders te vrijwaren zijn begrotingsnormen een frequent voorgestelde maatregel.

Nationale begrotingsnormen blijken als instrument effectief te zijn in hun opzet, m.n. het bekomen van hogere begrotingssaldi. Desondanks geeft de IBC geen duiding wanneer er juist ingegrepen dient te worden, noch welke begrotingsonderdelen juist bijgestuurd dienen te worden. De IBC stelt bijvoorbeeld niet dat we enkel geïnteresseerd zijn in hogere begrotingssaldi. Ze stelt enkel dat de overheid op termijn haar huidige overheidsschuld dient terug te betalen om budgettaire onhoudbaarheid te voorkomen. De IBC geeft dan ook onvoldoende inzicht in het eigenlijke ontwerp van de begrotingsnorm.

Indien we dus veronderstellen dat de overheid daadwerkelijk niet het beste voor heeft met de maatschappij en we haar ertoe willen dwingen op systematische wijze te voldoen aan haar langetermijnverplichtingen, zijn we voor het ontwerp van de norm afhankelijk van een aantal andere afwegingen. Zo biedt schuld de overheid de mogelijkheid om de *excess burden of taxation* te verdelen doorheen de tijd (m.n. *tax smoothing*).¹² De voornaamste afweging is waarschijnlijk echter wanneer – op basis van onder meer de *fiscal multiplier* – de budgettaire inspanning het best geleverd worden én hoe zich in te dekken tegen nadelige schokken. Een begrotingsnorm hoeft het anticyclische beleid van een land dan wel niet in de weg te staan, toch is er geen eensgezindheid over de impact op bijvoorbeeld de economische groei. Bijgevolg is de onzekerheid ter zake groot en is verder onderzoek wenselijk. Ten slotte is het niet onbelangrijk dat dergelijke afwegingen een risico op *moral hazard*, zoals bijvoorbeeld een systematische bias in de schatting van het potentiële BBP, met zich meebrengen.

4. De federale setting

Wereldwijd groeide de autonomie en bevoegdheden van regionale overheden gedurende de laatste decennia. Het is derhalve zinvol om begrotingsbeleid niet enkel meer op nationaal niveau maar ook binnen een federale context te beschouwen. Naast de algemene vragen die zich stellen binnen een federale context (bv. in welke mate dienen bevoegdheden gedecentraliseerd te worden), rijst ook de specifieke vraag in welke mate budgettaire discipline tot stand komt op het regionale en lokale niveau.

4.1. De nationale context¹³

Indien transfers tussen de verschillende overheden kosteloos zouden zijn en de prijs om te lenen gelijk zou zijn over 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.

In wat volgt worden de voornaamste kenmerken van de federale context toegelicht die een invloed hebben op de budgettaire discipline. Sectie 4.1.1 geeft een overzicht van de voornaamste oorzaken van regionale budgettaire problemen (bv. het *soft budget constraint* probleem) in de context van overmatige regionale uitgaven als gevolg van verschuivingen van de kosten. Vervolgens wordt in sectie 4.1.2 dieper ingegaan op enkele typische aspecten van het federale financieringsmodel (bv. de horizontale vereveningsmechanismen en de *vertical fiscal imbalance*) en hun invloed op de budgettaire discipline. Ten slotte wordt afgewogen hoe regionale begrotingsnormen (sectie 4.1.3) of andere alternatieven voor budgettaire discipline (sectie 4.1.4) deze mogelijke problemen kunnen verhelpen.

¹² *Tax smoothing* alleen verklaart echter niet de huidige schuld niveaus in de geïndustrialiseerde landen.

¹³ 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.

4.1.1. Gevaren voor de budgettaire discipline

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.

A. *Spillovers naar nationale belastingbetalers of de kredietverleners*

Een eerste mogelijkheid is dat regionale overheden leningen aangaan, maar dan weigeren terug te betalen om op die manier de kost door te schuiven naar de kredietverleners of de nationale belastingbetalers (Rodden et al., 2003). In het laatste geval hopen de regionale overheden op een bailout door de centrale overheid.

Bailouts als soft budget constraint problem

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 immers soms een *dynamic commitment problem*. Meer specifiek zal er zich een *sequential game* voordoen waarbij asymmetrische informatie en *moral hazard* als gevolg van de verwachte *time inconsistency* een cruciale rol spelen. Het resulterende *soft budget constraint problem* verloopt als volgt:

- (A) Tijdens een eerste fase organiseert de centrale overheid haar instituties. Zo stelt ze de transfers voor iedere regio vast en kondigt aan dat ze zich er toe verbindt spijzuchtige subnationale overheden verder niet te hulp te komen.
- (B) Vervolgens doen de regionale beleidsmakers, gegeven die instituties, uitgaven en lenen ze al dan niet binnen redelijke limieten.
- (C) In geval de regio een budgettair houdbaar beleid voert, eindigt het hier. Maar indien de regio in moeilijkheden komt ten gevolge van een onhoudbaar beleid staat de centrale overheid vooralsnog voor de keuze om ter hulp te komen. Indien de kost voor de centrale overheid om niet te voorzien in hulp groter is dan de kost om te voorzien in bijkomende financiering, zal de centrale overheid haar belofte breken indien mogelijk.

Dit toont aan dat bailouts op zich niet noodzakelijk een soft budget constraint probleem stellen. Het is de *verwachting* van de bailouts – veroorzaakt door *commitment* problemen – die aan de oorsprong ligt. De houding die de overheid aanneemt, is dus van groot belang. Zo kunnen bepaalde acties de verwachting creëren dat de centrale overheid haar belofte zal breken en toch zal ingrijpen indien een regio in moeilijkheden verkeert. Indien de regionale overheid een sterke overtuiging heeft dat de centrale overheid zich niet aan haar beloftes houdt, dan zal ze incentieven hebben om meer uit te geven. Er ontstaat dus een *moral hazard* probleem als gevolg van de verwachtingen van een *time inconsistent* beleid van de centrale overheid.

Zoals aangegeven in punt (C) zal een bailout strategie enkel slagen indien de kost voor de centrale overheid van het voorzien in additionele financiering kleiner is dan de kost van de gevolgen van een faillissement van de regionale overheid.¹⁴ 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.
- De resulterende kost kan eveneens tot stand komen omdat bepaalde publieke diensten te gevoelig zijn om ondergefinancierd te laten (m.n. *too sensitive to fail* i.p.v. *too big to fail*). De regionale overheden kunnen bijvoorbeeld opteren om middelen te spenderen aan politieke doeleinden in plaats van 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 het onhoudbaar bestedingspatroon en bijgevolg de toegenomen vraag, het centrale macro-economische stabilisatiebeleid mogelijks in gevaar (Vigneault, 2007).

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.

Er stelt zich echter een belangrijk probleem bij het empirisch testen van het soft budget constraint probleem zelf. Hoe meet je een soft budget constraint 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). Daaruit blijkt het belang van het *soft budget constraint* probleem. Zo vinden Buettner en Wildasin (2006) empirische evidentie dat de federale overheid in geval van lokale tekorten te hulp schiet via hogere transfers. Pettersson-Lidbom (2010) vindt daarenboven een significante impact van dergelijke discretionaire transfers van de centrale naar de lokale overheid op het lokale bestedingspatroon.

Het voorkomen van bailoutverwachtingen

Het is echter twijfelachtig dat de regionale overheden zich volledig bewust zijn van de omvang van de kosten die de federale overheid afweegt (onder punt (C)). Ten gevolge van die incomplete informatie kunnen inefficiënte regionale begrotingstekorten echter voorkomen worden. Aangezien de centrale overheid en de regionale overheden in realiteit gedurende vele periodes met elkaar interageren en bovenstaande stappen dus meermaals herhaald worden, volstaat slechts een kleine hoeveelheid onzekerheid. In dat geval zal zelfs een centrale overheid die op korte termijn ervoor zou kiezen haar no-bailout verbintenis te verbreken eerst een *no-bailout* beleid voeren om zo haar payoffs op langere termijn

¹⁴ 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).

te maximaliseren. Door op dergelijke wijze een reputatie op te bouwen zal de centrale overheid – wetende dat regionale overheden handelen op basis van verwachtingen – namelijk de regionale overheden afschrikken via de mogelijkheid dat de regio's zelf in moeten staan voor de additionele kosten (Inman, 2001).¹⁵

Voor een reputationele oplossing moet echter voldaan zijn aan twee voorwaarden. Ten eerste vereist ze een centrale overheid die handelt op basis van langetermijnobjectieven. Kortzichtige politici zouden het bovenbeschreven mechanisme immers verstoren. Een tweede 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, dan kan dit haar verbintenis tot een strikt no-bailout beleid in het gedrang brengen. Een eventuele tussenkomst vereist immers informatie om exogene schokken te onderscheiden van tekorten waarvoor de regio zelf verantwoordelijk is. Indien de centrale overheid extra financiële middelen voorziet aan regio's in financiële moeilijkheden zonder objectief oordeel over de bron van de moeilijkheden, dan wakkert dit de *soft budget constraint* enkel aan.

Er is dus nood aan bijkomende instituties om onzekerheid te voorkomen. Bovendien dienen in deze context transfers best gebaseerd te zijn op ex ante kenmerken in plaats van ex post noden. Goodspeed (2002) stelt daarenboven 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.

Bailouts als common pool problem

In geval van een *common pool problem* dingen belangengroepen mee naar financiële gunsten van de overheid onder de veronderstelling dat de resulterende kosten voornamelijk gedragen worden door de anderen. In dat geval valt de *marginal excess burden of taxation* – die verdeeld wordt over de verschillende groepen en dus niet volledig in rekening wordt gebracht door de vragende partij – in werkelijkheid immers groter uit dan de *marginal benefit of public spending, die wel correct wordt gepercipieerd door de belangengroep*. Uiteindelijk zal, onder de assumptie van een Leviathan overheid die stemmen probeert te winnen door alle projecten toe te staan, iedereen voor alle gunsten meebetalen. Bijgevolg ontstaat een *deficit bias*. Hoe groter de heterogeniteit (bv. politieke fragmentatie), hoe hoger de tekorten daarenboven zullen oplopen.

Bailouts kunnen ook geïnterpreteerd worden als onderdeel van een meer algemeen *common pool problem*. 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. Een dergelijke regionale 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.

¹⁵ Hoe elastischer de inwoners hun vraag naar regionale overheidsdiensten, hoe groter de eventuele kost voor de regionale overheid en dus hoe kleiner de kans dat de regionale overheid op een onzekere hulpoperatie zal rekenen.

B. *Spillovers naar niet-inwoners*

Een tweede 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* (m.n. regionale belastingen waarvan de last gedragen wordt door niet-inwoners). Bijvoorbeeld, Buettner en Wildasin (2006) vonden een significante toename van de dotaties toegekend aan de lokale overheden in de VS bij het doorvoeren van budgettaire consolidaties. Budgettaire onevenwichten werden dus voor een significante hoeveelheid gefinancierd via dotaties.

Voor centrale transfers is de medewerking van de centrale overheid vereist. Dus rijst de vraag waarom de centrale overheid zou instemmen met een dergelijk beleid. Indien het centrale beleid wordt uitgetekend door een legislatuur samengesteld uit vertegenwoordigers verkozen uit de vele subcentrale overheden, dan ontstaat er een *prisoner's dilemma of legislative politics* (Rodden, Eskeland, & Litvack, 2003).¹⁶ Om *cost shifting* via transfers te voorkomen is het bijgevolg essentieel om de juiste spelregels te creëren door de regionale incentieven te controleren. Dit kan door middel van centraal verkozen politieke partijen die controle hebben over de verkiezingsvooruitzichten van de regionale vertegenwoordigers (Wittman, 1989). Een ander middel is een nationaal verkozen president die de bevoegdheid heeft om regionale projecten toe te staan of te ontzeggen naar gelang hun nationale belang (Fitts & Inman, 1992; Chari, Jones & Marimon, 1997).

C. *Spillovers naar toekomstige inwoners*

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 bijvoorbeeld 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 prijs om zich in de regio te vestigen (b.v. de huisprijzen). Daarvoor is echter kennis over de waarde van de lasten vereist. De centrale overheid kan hiervoor voorzien in *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.

4.1.2. Horizontale en verticale verschillen

A. *Horizontale heterogeniteit*

Een potentieel belangrijke rol in de bovenstaande interacties is weggelegd voor de inherente heterogeniteit tussen de verschillende regio's. Het lagere niveau wordt vaak beter in staat geacht om te voldoen aan de lokale voorkeuren. Toch kan een initieel verschil in de mogelijkheid om te voldoen aan de vereisten wat betreft de regionale voorziening van publieke goederen en diensten de druk voor een begrotingstekort doen oplopen. Indien dit probleem onvoldoende wordt aangepakt, bijvoorbeeld door middel van dotaties, kan de houdbaarheid van het subcentrale beleid in het gedrang komen. Door gebrek

¹⁶ Andere *voting* modellen met regionale of lokale belangen zijn te vinden in Weingast (1979) en Weingast, Shepsle, en Johnsen (1981).

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 niet altijd mogelijk. Daarenboven zijn objectieve criteria voor het bepalen van de omvang van de financiële transfer een noodzaak voor het behouden van budgettaire spaarzaamheid (zie sectie 4.1.1).

Bij het uittekenen van dergelijke transferfinanciering dient ook rekening gehouden te worden met de *horizontal equity* als onderdeel van *distributional fairness*. In geval van een perfecte horizontal 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. Transfers om die *equity* te bekomen kunnen – net zoals hierboven – onverantwoord gedrag en bailouts in de hand werken. Zodoende dienen dergelijke transfers gebaseerd te zijn op de ex ante kenmerken gerelateerd aan de verschillen in plaats van de ex post noden.

Naast horizontal equity speelt ook de zogenaamde *vertical equity*. Bij vertical 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 ander financieringsmodel voor de federatie. Dergelijke vertical equity overwegingen moeten onderscheiden worden van de vertical fiscal imbalance en de bijbehorende problemen zoals hieronder beschreven.

B. Vertical fiscal imbalance

De kloof

De regio's hun vertical fiscal imbalance, met name de kloof tussen de bevoegdheid of verantwoordelijkheid van een regio om te voorzien in publieke diensten en goederen enerzijds en de eigen fiscale inkomsten anderzijds, wordt vaak gezien als een cruciale factor voor oplopende regionale begrotingstekorten. Een grote vertical fiscal imbalance zou namelijk het signaal geven aan kiezers en kredietverstrekkers dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor de regionale budgettaire resultaten en verplichtingen.¹⁷ Op die manier zou het een obstakel vormen voor budgettaire discipline.

Desalniettemin, leidt een hoge vertical fiscal imbalance niet noodzakelijk tot een soft budget constraint probleem. Zo vonden von Hagen en Eichengreen (1996) empirische evidentie dat een grote vertical fiscal imbalance in de EMU vaak gepaard gaat met strenge begrotingsnormen. Rodden (2002) toont op zijn beurt dat grote vertical fiscal imbalances geassocieerd worden met regionale begrotingen in balans indien er strikte hiërarchische normen van kracht waren. De grootste subnationale tekorten lijken zich voor te

¹⁷In 1992 werd in Duitsland bijvoorbeeld 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).

doen indien een grote vertical fiscal imbalance gecombineerd wordt met autonomie in het aangaan van leningen.

Zelfs indien een grote vertical fiscal imbalance niet gepaard gaat met begrotingsnormen, hoeft deze niet noodzakelijk tot lagere begrotingssaldi te leiden. Het idee dat de vertical fiscal imbalance nul moet zijn, houdt immers geen rekening met de verschillen in de marginale kost van publieke fondsen (*marginal cost of public funds*, MCPF), m.a.w. het maatschappelijk verlies bij het ophalen van één euro meer publieke ontvangsten. Zo is er een discrepantie tussen de kosten van het centraliseren en het decentraliseren van de inning van de ontvangsten (bv. schaalvoordelen voor het centraal innen van belastingen). Men kan, zoals Dahlby (2008), de optimale vertical fiscal imbalance definiëren als de vertical fiscal imbalance waarbij de marginale kosten voor het bekomen van één publieke euro gelijk zijn voor de verschillende overheidsniveaus.¹⁸ Indien de optimale kloof positief is zouden bijkomende dotaties het evenwicht kunnen herstellen. Indien die dotaties objectief en bindend vastgesteld kunnen worden, is het slechts het verschil tussen de werkelijke kloof en de optimale kloof dat de budgettaire discipline schaadt.¹⁹ Praktisch blijft het niettemin onmogelijk te zeggen hoe groot de optimale kloof juist dient te zijn.

De regionale ontvangsten en uitgaven

De kloof is tweezijdig. Enerzijds, is er de ontvangstenzijde van de kloof. Het verband tussen de decentralisatie van de ontvangsten en het begrotingsresultaat is onder meer afhankelijk van de mogelijke discretie van de centrale overheid om extra regionale inkomsten te voorzien. De organisatie van de regionale ontvangsten, bijvoorbeeld dotaties, speelt immers – zoals boven beschreven – een duidelijke rol in het soft budget constraint probleem. De volledige structuur van het financieringsmodel – en niet enkel de decentralisatiegraad van de ontvangsten – speelt dus waarschijnlijk een belangrijke rol voor de budgettaire discipline. Empirische tests van het directe 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).

Decentralisatie kan tevens leiden tot interregionale competitie en inefficiënte belastingtarieven. Het type inefficiëntie is afhankelijk van de aard van de decentralisatieregeling. Indien de regio's de belastingbasis niet kunnen beïnvloeden, dan zullen ze – als gevolg van mogelijke belastingcompetitie – 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 een onhoudbaar beleid 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.

¹⁸ Boadway en Tremblay (2006) definiëren de optimale kloof dan weer als het transferniveau 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. De vertical fiscal imbalance is vervolgens enkel de afwijking van de werkelijke kloof ten opzichte van de optimale kloof.

¹⁹ Net zoals de eerder behandelde dotaties vanwege equity redenen, kunnen immers ook deze dotaties budgettaire discipline in de weg staan (bv. Sanguinetti & Tommasi, 2004).

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 lijkt echter ook hier op zijn plaats. In een federale context worden begrotingsnormen immers vaak gezien als complementair met de decentralisatie van uitgaven (Sutherland, Price & Jourmard, 2005), m.a.w. in ruil voor de decentralisatie verbinden de regio's zich tot een budgetbeperking. Bijgevolg is de decentralisatie van de uitgaven niet noodzakelijk rechtstreeks de oorzaak van meer budgettaire discipline. Afonso en Hauptmeier (2009) vinden zelfs empirische evidentie dat decentralisatie van de overheidsuitgaven de budgettaire discipline in de EU tussen 1990 en 2005 negatief zou hebben beïnvloed.

4.1.3. Regionale begrotingsnormen

A. De impact van subcentrale schuld

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* en intergenerationele herverdeling. 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 in hoofde van de federatie, kan men zich ook afvragen of subnationale schuld bijkomende positieve of negatieve effecten teweegbrengt. Een vraag die mee aan de basis ligt van de keuze om al dan niet regionale begrotingsnormen in te voeren.

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 vermogens effecten. Dergelijke vermogens effecten ontstaan als gevolg van de regionale, distortieve belastingen gebruikt om te voldoen aan de vereiste regionale intertemporele budgetbeperkingen. In lijn met het *common pool problem* stelde ook Bruce (1995) vast dat de regio's inefficiënte schuldniveaus 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.

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.

B. De voor- en nadelen

Het ***soft budget constraint problem*** rationaliseert de wens voor regulering van de openbare financiën op subnationaal niveau. Begrotingsnormen creëren discipline door het vergroten van de accountability en het verankeren van de verwachtingen van economische agenten. Als gevolg van de strikte regulering wordt de 'zachte' budgetbeperking een 'harde' en worden de bijbehorende *moral hazard* problemen vermeden. Daarenboven voorkomen normen de mogelijke *moral hazard* die gepaard kan gaan met een groter onevenwicht tussen de inkomenscapaciteit en uitgavenverantwoordelijkheden van een regio, met andere woorden een grotere *vertical fiscal imbalance*. Ook al hoeft een hoge vertical fiscal imbalance niet noodzakelijk tot een soft budget constraint probleem te leiden (zie sectie 4.1.2).

Er werd evenwel ook geargumenteed dat de algemene structuur van het financieringsmodel van de federatie een cruciale invloed heeft voor de verwachtingen van de regionale beleidsvoerders en hun acties. Indien de financieringsstructuur echter tot twijfels leidt over de omvang van de dotaties of onvoldoende richtlijnen voorziet omtrent de optimale *vertical fiscal imbalance* en een mogelijk bailout, dan kan het implementeren van regionale normen duidelijkheid scheppen over de verwachte regionale budgettaire inspanningen. Op die manier worden coördinatieproblemen tussen de verschillende overheidsniveaus voorkomen. Toch kan strikte regulering averechts werken indien het kiespubliek en de kredietverstrekkers de verantwoordelijkheid voor financiële moeilijkheden niet meer bij de regionale overheid leggen (bv. indien de verwachte inspanningen onrealistisch zijn).

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, bij normen die onafhankelijk worden ingevoerd in elke regio en intern worden afgedwongen is (herhaald) afwijkend gedrag minder waarschijnlijk. Eens één van de regio's een *top-down* opgelegde norm daarentegen niet nakomt, zal de toepasselijkheid ervan op de andere regio's danig in vraag gesteld worden. Dit zal niet het geval zijn indien de normering groeide uit een *bottom-up* proces.

Algemeen geformuleerde regionale begrotingsnormen kunnen daarenboven gepaard gaan met meer fiscale autonomie. Op die wijze dienen ze als substituut voor een noodzakelijke voorafgaande goedkeuring van regionale tekorten door hoger 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 echter – zoals in de nationale context – nog altijd van kracht. Zo toonden Besfamille en Lockwood (2008) bijvoorbeeld aan dat, net zoals *soft budget constraints* kunnen zorgen voor een inefficiënt lage inspanning van de regio's om bailouts te voorkomen, *hard budget constraints* kunnen zorgen voor inefficiënt hoge inspanningen.

In het geval dat de federale overheid er voor kiest om uniforme normen op te leggen die onvoldoende voorzien in bepalingen voor regionale schokken dan zal dit eveneens de allocatieve efficiëntie in gevaar brengen. Indien bijvoorbeeld één van de regio's gedurende een bepaalde periode geconfronteerd wordt met regionale schokken zal de marginale kost om te voldoen aan de norm naar alle waarschijnlijkheid niet dezelfde zijn in alle regio's. Vanwege efficiëntie redenen is het dan niet aan te raden om gelijke budgettaire doelen na te streven.²⁰ Een meer gevalspecifieke benadering zal op haar beurt de politieke houdbaarheid van de norm vergroten. Bijgevolg, zou een (aanvullend) mechanisme dat verzekert tegen de verschillen in nettokosten als gevolg van de schokken (m.a.w. *hedging*) optimaler zijn wanneer het schokken betreft die op langere termijn ook een andere regio kunnen treffen.

Kortom, bij de keuze voor regionale begrotingsnormen om de budgettaire discipline te handhaven, is het de mate waarin de regionale overheden toegestaan moeten worden om schulden aan te gaan die twijfel

²⁰ Zoals aangegeven in sectie 4.1.2, zullen de optimale budgetbeperkingen opgelegd aan de regio's immers rekening houden met de uiteenlopende *marginal costs of public funds*.

zaait. Het juiste evenwicht tussen discipline (om moral hazard te voorkomen) en flexibiliteit (om in te spelen op regionale schokken) blijft immers een twistpunt. Indien het financieringsmodel concrete verwachtingen creëert én de overheid wordt verondersteld *benevolent* te zijn, dan lijken regionale begrotingsnorm overbodig ook al worden de regionale tekorten federaal gewaarborgd. Maar in het geval van onduidelijkheden over verantwoordelijkheden (bv. de optimale VFI) of een Leviathan overheid, dan zal een norm interessanter worden. Desondanks zorgt de reden voor de onduidelijkheden die een norm rechtvaardigen (m.a.w. dat de werkelijke MCPFs niet vastgesteld kunnen worden), er zelf voor dat het praktisch onmogelijk is de optimale beperking te bepalen.

C. Empirische evidentie

Regionale begrotingsnormen

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 beperkt aantal econometrische studies (bv. Thornton, 2009b) tonen dan wel dat (zichzelf opgelegde) 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.²¹ Dit staat in contrast met de uitgesproken empirische resultaten voor begrotingsnormen op nationaal niveau.

Onderzoek naar de impact van normen die specifiek betrekking hebben op de uitgaven- of ontvangstencomponent van de regionale publieke begroting blijft echter voornamelijk beperkt 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 Hoebeeck en Smolders (2010).

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 van nature meer gedisciplineerde overheden zijn die de normen invoeren. Hij concludeerde dat de beste instrumenten voor fiscale discipline variëren naar gelang de overheidsstructuur. Begrotingsrestricties werken bijvoorbeeld beter in unitaire landen, terwijl in federaties belastingautonomie een veel geschikter instrument blijkt daar het tot lagere deficits leidt. 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 een gebrekkige vorm van financiering, dan een daadwerkelijke deficit

²¹ Als reactie op het argument van voorstanders van begrotingsnormen als voorwaarde voor een monetaire unie of 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.

bias. Regionale overheden hebben immers minder baat bij een anticyclisch beleid en afwijkingen van de norm omdat hun *fiscal multiplier* kleiner is (Wyplosz, 2012, Abbott & Jones, 2012).²²

Lokale begrotingsnormen

Op het meer lokale niveau van de gemeenten blijkt dan weer uit data voor Italië dat het viëren van de teugels wel zou leiden tot slechtere budgettaire saldi (Grembi, Nannicini & Troiano, 2011). Het is al langer bekend dat electorale cycli een uitgesproken probleem zijn voor de lokale budgettaire discipline. De significante impact ervan op het saldo indien geen norm van kracht, wordt dan ook bevestigd. Ook een het feit dat de vertegenwoordiging van meer politieke partijen in het gemeentebestuur en een minder gedisciplineerd budgettair verleden de discipline een significante impact hebben is niet nieuw. Opmerkelijk genoeg is dat het lagere begrotingssaldo indien geen norm voornamelijk voortkomt uit lagere lokale belastingen. Met andere woorden, lokale belastingcompetitie speelt een belangrijke rol.

D. Een Vlaamse begrotingsnorm

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 voor een nieuwe begrotingsnorm te introduceren. Tot op heden is dit voorstel evenwel politiek niet haalbaar gebleken. Als alternatieve controle 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 ruimte voor de toekomstige 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 van hogerhand is er hoogstwaarschijnlijk weinig draagvlak op lager niveau. In principe zijn de normen maar zo sterk als de instituties die ze moeten afdwingen.

²² 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).

4.1.4. Of andere alternatieven?

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 toch enkele andere uitwegen het vermelden waard.

Kapitaalmarkten voorzien reeds in een allocatie van de middelen indien de kapitaalverschaffers de juiste incentieven 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 het 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 worden verondersteld financieel onverantwoordelijke beleidsvoerders weg te stemmen. Toch is zo een politieke competitie 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 de publieke schuld van een regio 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 tussen 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 verbintenis van de centrale overheid tot 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 kanttekening 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. Het budgettair beleid van België wordt immers mee bepaald 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 belangrijke 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, die door de omvang van de gevolgen waarschijnlijker zijn dan voordien.

Daar dient echter aan te worden toegevoegd dat de financiering van de subgovernments helemaal anders verloopt. Zo is het Europese budget aanzienlijk kleiner, om niet te zeggen verwaarloosbaar in vergelijking met de Belgische federale context. Meer dan twee derde van het Europese budget gaat naar het CAP en Cohesion Budget, terwijl de voornaamste budgettaire bevoegdheden nationaal blijven. Bijgevolg zijn de factoren onderliggend aan het soft budget constraint 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 schuldencrisis nog vers in onze gedachten, viert de vraag naar meer budgettaire discipline vandaag hoogtij. Zo herziet 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.

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. De geïmplementeerde begrotingsnormen zijn dan ook een afweging 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.

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. (1998). The Behavior of US Public Debt and Deficits. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949-963.
- 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.

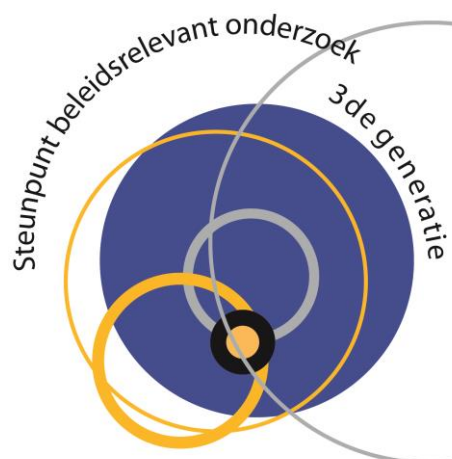
- Escolano, J., Eyraud, L., Moreno Badia, M., Sarnes, J., & Tuladhar, A. (2012). *Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries* (Working Paper 12/45). Washington D.C., U.S.A.: International Monetary Fund.
- European Commission (2009). *Public Finances in EMU*. 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.
- Hamilton, J. D., & Flavin, M. A. (1986). On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. *American Economic Review*, 76(4), 808-819.
- 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.
- O’Connell, S., & Zeldes, S. (1988). Rational Ponzi Games. *International Economic Review*, 29(3), 431-450.
- 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.
- Trehan, B., & Walsh, C. E. (1988). Common Trends, the Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12(2-3), 425-444.
- 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