

Verschuivingen in de belangstelling voor het overheidstekort

Jef Vuchelen

De afgelopen drie decennia vertoonden een fundamentele herformulering van de rol van de overheid. Waar tot het uitbreken van de oliecrises in de jaren zeventig van de voorbije eeuw nog het keynesiaanse idee van de 'maakbaarheid' overheerste, verschoof de nadruk in de volgende jaren van conjunctuurstabilisatie naar de overheid als verschaffer en garant van een structureel groeistimulerend raamwerk. Het overheidstekort was niet langer meer een instrument, maar zou in toenemende mate de functie van doelstelling op zich nemen. De auteur bespreekt deze ontwikkeling tegen de achtergrond van zich wijzigende academische opvattingen en gaat uitvoerig in op de rol van de Europese dimensie (bijvoorbeeld het Stabiliteits- en Groeipact) als nieuwe, bijkomende en wellicht perpetuele inperking van de rol van de overheid (van de redactie).

Weinig financiële veranderlijken konden de afgelopen 25 jaar wedijveren qua belangstelling van zowel de modale burger als de beleidsvoerders als het overheidstekort. Eerst was er de explosie van dit tekort na de oliecrises van het midden van de jaren zeventig. Vele landen konden hun tekort slechts normaliseren in de loop van de jaren tachtig. De budgettaire rust duurde evenwel niet lang want het Verdrag van Maastricht legde, in de aanloop tot de monetaire unie, de meeste lidstaten van de Europese Unie nieuwe saneringen op.¹ De invoering van de

¹ We beperken ons grotendeels tot de landen van de Europese Unie; we gaan dus niet in op de problemen van de Japanse (langdurige recessie) en de Amerikaanse staatsfinanciën (tot 2000 een budgettair surplus maar nu een enorm tekort door onder andere de oorlog in Irak en de belastingverlagingen).

euro in 1999 bracht ook slechts tijdelijk soelaas: de aanhoudend lage groei verhoogde andermaal het overheidstekort en plaatste de leden van de eurozone voor de moeilijke vraag of de in het Stabiliteits- en Groeipact voorziene sancties dienden te worden opgelegd.

Voor de meeste West-Europese landen zijn de problemen van saneringen, hoge overheidstekorten en omvangrijke schulden de voorbije kwarteeuw dus nooit echt ver weg geweest. Vervelender is dat de budgettaire toekomst er ook zwaarbewolkt uitziet door de financiering van de pensioenen en aanverwante kosten. Moeilijke discussies over het beperken van het overheidstekort zijn dus te verwachten. Dit leert ons toch dat het saneringsbeleid van de voorbije jaren niet als echt geslaagd kan worden bestempeld omdat de overheidsfinanciën niet structureel gesaneerd werden.

In dit artikel starten we met een overzicht van de veranderende visies op het overheidstekort. De trendbreuken in deze visies vallen grotendeels samen met de sterke stijgingen in het overheidstekort. Dit had gevolgen voor het overheidsoptreden. Dit behandelen we in een volgend deel. In een derde deel gaan we bondig in op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Een laatste deel is, zoals het hoort, een kort besluit.

1 Visies op het overheidstekort: van instrument naar doelstelling²

Men kan gerust stellen dat Keynes met zijn *General Theory* het overheidstekort als instrument van economisch beleid invoerde. De klassieken stonden immers zeer afwijzend tegenover ieder overheidsoptreden; overheidstekorten legden volgens hen enkel een last op de toekomstige generaties omdat zij dienden in te staan voor de terugbetaling.³ Was het, zo luidde de redenering, immers niet de evidentie zelf dat diegenen die genoten van de uitgaven, ook de financiering droegen? De klassieke

2 Tanzi en Schuknecht (2000) geven een overzicht van de ontwikkelingen op het vlak van de overheidsuitgaven in de twintigste eeuw.

3 Een uitvoerige discussie over schuldtheorieën kan men vinden in Stevers (1988) en Cavaco-Silva (1977). In Kaounides en Wood (1992) en Rowley, Shughart en Tollison (2002) zijn de belangrijkste teksten gebundeld.

beleidsregel bestond dan ook uit het maximaal beperken van de tekorten en de schuld. Sommige klassieke economen brachten de nuance aan dat overheidsinvesteringen wel konden worden gefinancierd met de emissie van overheidsschuld omdat de voordelen hiervan in de tijd waren gespreid.

Uitgaande van de onderliggende veronderstellingen van de klassieke economen, vooral dat er systematisch volledige tewerkstelling zou bestaan, kan weinig worden ingebracht tegen de stelling dat overheidsschuld een terugbetalinglast legt op de komende generaties. Ondanks de vaststelling dat het macro-economisch gaat om een vestzak-broekzakoperatie – de belasting die wordt geheven om de schuld te financieren vloeit immers naar de obligatiehouders – moeten de negatieve effecten van de belastingheffing in rekening worden gebracht. Beleidsmatig komt men evenwel niet ver met de klassieke stellingen omdat het consequent nastreven van een evenwicht op de overheidsrekeningen resulteert in een procyclisch budgettaire beleid. De moeilijkheden om de crisis van de jaren dertig te bedwingen vormden dan ook een gedroomde ‘voedingsbodem’ voor het keynesiaans geïnspireerde beleid. Keynes stelde dat de economie niet spontaan naar een situatie van volledig evenwicht zal evolueren, maar dat deze ondertewerkstelling gemakkelijk kan worden ‘bestreden’ door het stimuleren van de vraag via hogere overheidsuitgaven en belastingverlagingen. Omdat dit mechanisme het beste vanzelf werkt, werden automatische stabilisatoren uitgebouwd, niet alleen in de inkomstenbelastingen, maar ook, via de uitbouw van de welvaartsstaat, in de overheidsuitgaven. Het discretionaire gedeelte van het budgettaire beleid wordt aldus beperkt, maar de doeltreffendheid verhoogt.

Het contra- of anticyclisch budgettaire beleid veroverde in de loop van de jaren vijftig en zestig alle Westerse beleidskringen. De mening overheerste dat een stagnatie zoals die van de jaren dertig, niet meer mogelijk was. Beleidsoptimisten gingen nog een stap verder: zelfs conjuncturele schommelingen zouden grotendeels kunnen worden uitgeschakeld door een aangepast gebruik van de beschikbare instrumenten (*fine tuning*).⁴ Tevens werd aangetoond dat de budgettaire evenwichtsmultipliator waarbij de uitgaven en de belastingen met eenzelfde bedrag

4 Ook omschreven als *functional finance* omdat de beleidsdoelstelling het behoud is van volledige tewerkstelling zonder aandacht voor het overheidstekort.

werden verhoogd, resulteerde in een gelijkaardige toename van het inkomen. Iedereen zou dus baat vinden in een financieel verantwoorde uitbreiding van de overheidsinterventie.

Niet alle economen waren overtuigd van de keynesiaanse benadering. Het free-lunchgehalte was volgens sommigen toch iets te hoog. Zo werd er op het einde van de jaren vijftig en in het begin van de jaren zestig een hevige discussie gevoerd over de vraag of de overheidsschuld een last legt op de komende generaties (zie Ferguson (1964) voor een bundeling van de belangrijkste bijdragen). Deze discussie bloedde dood zonder dat unanimititeit werd bereikt. Sommigen waren geneigd te aanvaarden dat overheidsinvesteringen konden worden gefinancierd met schulden, meer klassieke economen volgden zelfs deze zienswijze niet omdat, volgens hen, de realisatie van overheidsinvesteringen inhield dat productiefactoren werden gebruikt; het financieringstijdstip zou dan ook niet relevant zijn bij het bepalen van het tijdstip van de 'last' (*burden*) van de schuld.

Een 'restant' van de voorgaande discussie was het geloof dat de financieringswijze van een uitgavenverhoging, geldcreatie dan wel schuldvorming, belangrijk was. De monetaristen hielden voor dat een verhoging van de overheidsuitgaven enkel de totale vraag zou stimuleren wanneer dit gepaard ging met geldcreatie. Deze visie werd verworpen door de meeste keynesianen. Ze gaven wel toe dat een financiering via de emissie van obligaties de rentevoet zou verhogen waardoor de uitgaven van de private sector, vooral investeringen, zouden kunnen worden verdrongen. Dit 'verdringingseffect' vormde in het midden van de jaren zestig het academisch argument tegen de groeiende overheidsinterventie.

Een belangrijk element in de voorgaande discussie vormde de introductie van de budgetbeperking in de analyse door Ott en Ott (1965) en Christ (1968). Deze beperking geeft aan dat op langere termijn alle overheidsuitgaven moeten worden gefinancierd door belastingheffing; hoe de financiering op kortere termijn gebeurt is niet relevant. Dit laatste werd later door Blinder en Solow (1974) genuanceerd door de rentelasten in de analyse te betrekken. Een uitgavenverhoging die wordt gefinancierd door de emissie van obligaties vereist uiteindelijk hogere belastinginkomsten en dus een hoger inkomen omdat ook de rentelasten dienen te worden gefinancierd. Deze studies leren ons dat de kortetermijneffecten wel sterk kunnen afwijken van deze die op langere termijn optreden. Maar was het niet Keynes die stelde dat: 'we op lange termijn allemaal dood zijn'?

Op het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig, wellicht niet toevallig na een lange periode van sterke groei, waren alle beleidskringen volledig overtuigd van de merites van het keynesiaans budgettaire beleid. Trendmatig ontwikkelde zich evenwel een structureel overheidstekort omdat de verhoging van het tekort bij laagconjunctuur onvoldoende werd weggewerkt bij een verbetering van de conjunctuur. Wellicht bevorderde het 'goedpraten' van tekorten door deze om te werken tot tekorten 'bij volledige tewerkstelling' of tot 'structurele tekorten' niet de kwaliteit van het budgettaire beleid. Naar de schuld werd weinig omgekeken omdat de aanzienlijke nominale groei en de sluipende inflatie ervoor zorgden dat de schuldquote, die zeer hoog was opgelopen gedurende de Tweede Wereldoorlog, toch nog sterk daalde. Bovendien stelde de financiering weinig problemen omdat de rente relatief laag bleef. Nog minder aandacht werd besteed aan het feit dat de beleidssuccessen werden behaald door sluipende verhogingen van de overheidsuitgaven en de belastingen. Het uitbreken van de oliecrisis legde de zwakheden van het gevoerde budgettaire beleid op een pijnlijke manier bloot.

De eerste oliecrises. De eerste signalen van nakende economische en financiële problemen verschenen reeds aan het einde van de jaren zestig. Zo waren er de oplopende inflatie door de oorlog in Vietnam, de omvangrijke tekorten op de Amerikaanse betalingsbalans, de geleidelijk aantrekkende rentevoeten, de stijgende werkloosheid, enzovoort. Deze problemen resulteerden in een ontwrichting van het internationaal financieel stelsel en in het vloten van de Amerikaanse dollar in 1971. De internationale financiële problemen verergerden de volgende jaren, maar de hoge groei vormde zeker geen stimulans voor de beleidsvoerders om hun beleid structureel bij te sturen. Integendeel, door de voorbije beleidssuccessen werd gedacht dat de overheid alle problemen aankon. Dit verklaart waarom de meeste regeringen de oliecrises van 1973 en 1974 passief ondergingen: door de werking van de automatische stabilisatoren werden de gevolgen van de stijging van de olieprijs afgewenteld op de overheid. Hierdoor liep het tekort in alle landen sterk op: in België en Nederland, bijvoorbeeld, van respectievelijk 2,2 en 1,2 procent van het BNP in 1970 naar 5,6 en 2,6 procent in 1976. In de meeste landen vormde dit geen beleidsprobleem, onder andere omdat de economische groei in 1976 leek te hernemen. Beleidsvoerders con-

cludeerden al te graag dat 'de crisis' niets anders was dan een uit de kluiten gewassen conjuncturele inzinking die snel tot het verleden zou behoren.

De groei herstelde evenwel niet tot het peil van het begin van de jaren zeventig. Er leek dus meer aan de hand te zijn dan een conjuncturele inzinking. De hogere olieprijsen hadden niet alleen financiële middelen gedraineerd naar de olieproducerende landen, maar ook een deel van het productieapparaat in het westen uitgeschakeld. Het traditionele keynesiaans geïnspireerd vraagbeleid was dus niet echt geschikt om een aanbodschok op te vangen. Het verdwijnen van arbeidsplaatsen was immers nauwelijks te bestrijden met het verhogen van de koopkracht van de gezinnen. Het gehele macro-economische beleid kwam op losse schroeven te staan.

De verhoging van de tekorten was niet echt rampzalig voor de overheidsfinanciën, wel de dynamische mechanismen die in werking werden gezet. Zo steeg de inflatie waardoor niet alleen een loon-prijsspiraal startte, maar ook de rentevoeten toenamen. De onrust op de internationale financiële markten en de aversie van beleggers voor obligaties oefenden een bijkomende opwaartse druk op de rentevoeten uit. Hierdoor liepen de financieringskosten van de schuld sterk op. Ter illustratie, de interestlasten op de Belgische schuld verdrievoudigden tussen 1975 en 1980. Het gaat hier om een bedrag van 2,6 miljard euro. Deze verhoging kon niet worden gefinancierd uit belastingopbrengsten zodat de tekorten verder opliepen. Aldus ontstond een spiraal van hogere tekorten, hogere interestlasten, nog hogere tekorten, enzovoort. Dit werd samengevat in de term 'rentesnieuwbal'. Oplopende tekorten ontketenden dus een zichzelf voedend mechanisme zolang de rentevoet groter bleef dan de nominale groeivoet. Enkel oplopende primaire overschotten, overschotten op het overheidsbudget zonder rekening te houden met de interestlasten, konden de dynamiek tot staan brengen. Om deze overschotten te realiseren moeten bij constante uitgaven de belastingen verhogen, dan wel bij constante belastingen de uitgaven dalen. Dit is beleidsmatig geen evidente keuze omdat de kiezer beseft dat hij meer afdraagt aan de overheid voor eenzelfde aanbod van overheidsdiensten en minder diensten ontvangt voor eenzelfde betaling. De laatste situatie werd ook omschreven als het 'koekoekseffect': de interestlasten nemen de plaats in van andere overheidsuitgaven.

Beleidsvoerders hadden dus dikwijls de indruk dat ze 'dweilden met de kraan open': door saneringen werd enkel een ontsporing vermeden. Bovendien hadden ze nauwelijks greep op de bepalende variabelen van de rentesneeuwbal, namelijk de rente, de groei en de schuld. Deze financieel moeilijke situatie verklaart waarom de politieke toestand in vele landen sterk verslechterde rond 1980. Zeker voor coalitieregeringen konden saneringen een bron worden van politieke conflicten en dus van regeringscrises.⁵

De beleidservaring stond in schril contrast met wat de economische theorie aangaf. Zo reactiveerde Barro (1974) het ricardiaans equivalentietheorema dat voorhield dat consumenten weten dat een overheidstekort een uitstel van belastingheffing inhoudt: in de vermogensbalansen van de gezinnen staan dus toekomstige belastingverplichtingen tegenover overheidsobligaties. Een schuldfinanciering verhoogt het gezinsvermogen dus niet; geen schuldillusie dus. Rationele gezinnen zullen dus meer sparen wanneer de overheid tekorten opstapelt. Hierdoor zijn aan overheidstekorten niet de traditionele gevolgen verbonden zoals renteverhogingen, betalingsbalanstekorten, stimuleren van de vraag, enzovoort. Concreet is de vraag niet zozeer of de belastingbetalers de toekomstige belastingen volledig actualiseren, maar wel of dit in voldoende mate gebeurt dat de beleidsvoerders er rekening mee dienen te houden. Het empirische materiaal is hieromtrent tegenstrijdig maar laat toe te stellen dat belastingbetalers toch wel in zekere mate toekomstige belastingen actualiseren.⁶ Een aanvaardbare vuistregel lijkt dat ongeveer de helft van tekorten wordt geactualiseerd; wellicht toch iets te weinig om zwaar te wegen op de beleidsvoering.

De jaren zeventig vervullen een scharnierfunctie in de openbare financiën: de overheidsfinanciën zijn niet langer een bron van stabiliteit, maar worden een bron van instabiliteit. Voor een dominante speler in het economisch stelsel is dit geen houdbare situatie. Na 1980 zal het voor de overheidsfinanciën nooit meer zijn zoals voorheen.

5 Alesina onderzocht de invloed van politieke stelsels en politieke conflicten op de overheidstekorten in Westerse democratieën (zie Alesina, Roubini en Cohen (1997) en de verwijzingen hierin). Vuchelen (1991) becijferde dat de politieke crises in België de schuldquote tussen 1972 en 1990 bijkomend verhoogden met 18,9 procentpunten van het BBP. Dit is een derde van de waargenomen toename.

6 Zie Vuchelen (2000) voor een lange lijst van referenties.

De jaren tachtig: de strijd tegen de financiële ontsporing. Men kon in het begin van de jaren tachtig moeilijk aan de Westerse beleidsvoerders verwijten dat ze in de voorgaande jaren niets hadden gedaan. Meestal waren de ingrepen evenwel onvoldoende krachtig omdat de rentelasten sneller stegen dan werd gesaneerd. De verklaring voor de 'te beperkte' ingrepen is wellicht terug te brengen tot de vaststelling dat de opgelegde besparingen een evenwicht zijn tussen wat technisch noodzakelijk is om de overheidsfinanciën te saneren en de inschatting, door de beleidsvoerders, van de saneringen die de burgers/kiezers bereid zijn te aanvaarden. Bovendien bestond er geen eensgezindheid over het saneringsritme en de saneringstechniek. De eerder keynesiaans geïnspireerde economen argumenteerden dat van besparingen op de overheidsuitgaven een negatief effect op de vraag uitgaat, wat de conjuncturele situatie verslechtert. Tevens verkozen zij belastingverhogingen omdat deze beter konden worden afgestemd op de draagkracht dan verminderingen in de uitgaven. Economen met een meer klassieke invalshoek stelden daarentegen dat beperkte saneringen het gevaar inhielden dat het saneringsbeleid geloofwaardigheid zou missen waardoor het vertrouwen van de investeerders en de beleggers zou worden aangetast. Hierdoor zou het beleid te weinig groeiimpulsen geven. Sneller saneren via 'schokbenaderingen' zou wel de groei stimuleren en zo de noodzakelijke saneringen beperken.

Beleidsmatig was het begin van de jaren tachtig nog frustrerender dan het einde van de jaren zeventig omdat de rentesneeuwbal nog sneller rolde door de verdere stijging van de rentevoeten en de grotere schuld. In België, Denemarken, Ierland, Italië en Zweden overschreden of benaderden de rentelasten 10 procent van het BNP. Nemen we gemakshalve als vuistregel dat de totale overheidsuitgaven tussen de 40 en 50 procent van het BNP uitmaken, dan moeten we besluiten dat in vele landen de rentelasten beslag legden op ongeveer een vijfde of zelfs een kwart van de overheidsuitgaven. Men kan dit moeilijk een optimale aanwending van belastinggelden vinden.

Niet verbazend dus dat ook het wantrouwen bij beleggers groeide; dit verergerde de problemen omdat hierdoor de rentevoeten bijkomend verhoogden. Vanzelfsprekend ging de beleidsaandacht volledig naar het stabiliseren van de rentesneeuwbal. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor financiële stabiliteit, evenwel niet voldoende voorwaarde voor gesaneerde overheidsfinanciën. Anders uitgedrukt, het beleidsdoel was

dat de overheidsfinanciën financieel onder controle werden gebracht. Hoe dit gebeurde en of de 'oplossing' op langere termijn houdbaar was, was van ondergeschikt belang. Ter verontschuldiging van de beleidsvoerders moet worden toegegeven dat het tot staan brengen van de rentesnieuwbal reeds enorme inspanningen vroeg; bijkomende saneringen om de overheidsfinanciën echt aan te passen aan de noodwendigheden van de jaren tachtig waren wellicht onrealiseerbaar.

Doordat het stoppen van de rentesnieuwbal enorme saneringen noodzakelijk maakte, keken beleidsvoerders ook uit naar onconventionele oplossingen, een eufemisme voor pijnloze oplossingen. Privatiseringen boden het voordeel dat snel veel geld in de staatskas vloeide. Denkpijstes omtrent ingrepen in de schuld circuleerden, maar werden nauwelijks in praktijk omgezet.⁷ Theoretische mogelijkheden zijn schuldherschikkingen, consolidatie (verlenging van de looptijd), verplichte beleggingen en schuldverwerping. De oorsprong van deze ideeën ligt bij de vaststelling dat overheden in het verleden geregeld problemen van te hoge schuld hebben 'opgelost' door dergelijke ingrepen.⁸ Schreef Hume niet meer dan twee eeuwen geleden dat 'either the nation must destroy public credit, or public credit will destroy the nation' (Hume, 1970, blz. 102)?

Het voordeel van discussies rond 'oplossingen op het vlak van de schuld' was dat de beleidsvoerders vaststelden dat de wijze waarop ze hun schuld beheerden, dat is de samenstelling van de schuldtitels, voor veel verbetering vatbaar was. Een goede combinatie van verschillende financiële instrumenten verlaagde niet alleen de interestlasten, maar maakte deze lasten ook ongevoeliger voor wijzigingen in de markttrente.⁹ Op het einde van de jaren tachtig doken de tekortkomingen van de stra-

7 Een andere mogelijkheid was een speciale eenmalige crisisbelasting op het vermogen. Vreemd is dat deze mogelijkheid werd afgewezen terwijl beleggers toch veel afdroegen aan onder andere de staat onder de vorm van een inflatiebelasting. Deze belasting kwam voort uit het feit dat de opgetreden inflatie groter was dan die die in de rentevoeten was ingecalculleerd.

8 Enkele voorbeelden worden besproken in Dornbusch en Draghi (1990). Een overzicht van de ontwikkeling van de Nederlandse staatsschuld is onder andere te vinden in Stevers (1988) en De Kam, De Haan en Sterks (1990). Voor België verwijzen we naar Vuchelen (1990) en Pirard (1999).

9 We verwijzen naar OECD (1999) voor verdere referenties en een algemene appreciatie van het gevoerde beleid.

tegie 'stabiliseren van de rentesnieuwbal' op. De stabiliteitsvereiste, de rente kleiner dan de groei en een zeker primair surplus, werd als onvoldoende prospectief beschouwd: een stabiele situatie betekende immers niet noodzakelijk dat de vergrijzingskosten konden worden gefinancierd. Hierom werden 'houdbaarheidscriteria' ontwikkeld¹⁰ die wel pogen rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen. De criteria zijn evenwel veel minder beleidsgericht. Zo werd de budgettaire houdbaarheid benaderd vanuit het standpunt van de herverdeling tussen generaties. Om deze 'generatierekeningen' op te stellen¹¹ worden de nettobelastingen, de belastingen verminderd met de ontvangen overheidsdiensten en transfers, berekend die iedere leeftijdsgroep bij ongewijzigd beleid nog zal moeten betalen. Via actualisatie krijgt men dan de rekening van iedere generatie. Het resultaat leert ons dat de nettobelastingen van de generaties tot een 50 à 60 jaar, inclusief de ongeboren generaties, veelal positief zijn; voor oudere inkomensgroepen is dit net andersom. Concreet houdt dit in dat er een herverdeling plaatsvindt van de jonge naar de oude generaties. De verklaring hiervoor ligt in de kosten van veroudering die vanaf 2010 zullen drukken op de sociale zekerheid en ten laste komen van de generatie die nu nog geen vijftig jaar oud is. Hiernaast zal ooit de schuld moeten worden terugbetaald. Beleidsmatig geformuleerd, het huidige beleid houdt in dat veel lasten worden afgewenteld op komende generaties; een mogelijk beleidsstreefdoel is dan ook dat deze intergenerationale herverdeling wordt stopgezet. Dit is mogelijk door de kosten van de veroudering meer te laten dragen door de 'oude' generaties. De overheid kan streven naar het vermijden van een nog ruimere herverdeling, namelijk deze tussen al de huidige en de ongeboren generaties. Hiertoe moet de nettobelastingdruk op beide generaties vergelijkbaar zijn, wat vandaag veelal vereist dat de nettobelastingen op alle levende generaties verhoogd worden. Gebeurt dit niet dan zadelt de overheid de toekomstige generaties op met een aanpassingsprobleem via een te hoge schuld. Het interessante aan de generatierekeningen is dat de nadruk komt te

10 *Sustainability* is niet eenduidig gedefinieerd maar houdt onder andere in dat we toekomstige overschotten moeten toelaten om de huidige schuld terug te betalen. Zie Banca d'Italia (2000) voor een discussie.

11 Voor een toepassing op verschillende landen verwijzen we naar Auerbach, Kotlikoff en Leibfritz (1999).

liggen op belangrijke beleidsinstrumenten zoals de productiviteitsgroei, tewerkstelling, overheidsinvesteringen, enzovoort.

De beleidsvoerders slaagden er slechts met grote moeite in om een financiële ontsporing te vermijden. Doordat de beleidsaandacht verschoof naar het stabiliseren van het tekort, waren de overheidsfinanciën niet langer, zoals in de jaren vijftig en zestig, een instrument van economisch beleid, maar een doelstelling. Het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact zouden deze beweging nog accentueren en wellicht perpetueren.

Het Verdrag van Maastricht of het overheidstekort op weg naar de monetaire unie. Dat in vele landen beleidsvoerders een decennium, soms zelfs meer, nodig hadden om opnieuw enige greep op de overheidsfinanciën te krijgen is niet echt verwonderlijk omdat de omvang van het probleem gigantisch groot was. Bovendien vielen de omstandigheden (lage groei en hoge rente) tegen. Uitzonderingen waren er natuurlijk. Duitsland is hiervan een voorbeeld: de overheidsschuld steeg er weliswaar ook sterk maar door het lage startniveau trad er nooit een ontsporing op van het tekort. Ierland en Denemarken opteerden voor de korte pijn: zwaar saneren in een korte periode. In Denemarken werd een tekort van meer dan 9 procent van het BNP in 1982 omgezet in een surplus van 3,4 procent in 1986; in Ierland daalde het tekort van 11,2 procent in 1986 naar 3,5 procent drie jaar later.

Voor de ervaring in Duitsland was betekenisvol. Als bakermat van orthodoxie voor het financieel beleid drong Duitsland bij de start van de discussie over de monetaire eenmaking sterk aan op strakke budgettaire toetredingsvoorwaarden. Dit kwam tot uiting in de toetredingsvereisten vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. Anekdotisch, maar beleidsmatig zeer illustrerend, is dat weinig of geen aandacht uitging naar de andere toetredingsvoorwaarden.

Het Verdrag van Maastricht stipuleerde dat in landen die wensten toe te treden tot de monetaire unie het tekort maximaal 3 procent en de schuldquote ten hoogste 60 procent van het BBP mochten bedragen. Deze grenzen zijn niet verantwoordbaar vanuit de economische theorie, maar deze kritiek geldt voor iedere andere cijfermatige grens. De zinvolle vraag is dus of er een kwantitatief budgettair streefdoel diende te worden geformuleerd of niet. Persoonlijk geloven we niet dat de creatie van de monetaire unie even succesvol zou zijn geweest zonder bud-

gettaire doelstelling. Zeker in landen die in het begin van de jaren negentig nog kampten met tekorten die substantieel groter waren dan 3 procent (België, Griekenland, Spanje, Portugal en Italië), vervulde dit cijfer een belangrijke alibifunctie om bijkomend te saneren. Zonder saneringen werd de sanctie op te hoge overheidstekorten immers zeer concreet: voorheen was deze sanctie namelijk vrij abstract (oplopende rentevoeten, speculatie tegen de munt, rollende rentesneeuwbal, enzovoort),¹² maar uitgesloten worden van de monetaire unie werd toch wel beschouwd als een catastrofe.

Het Verdrag van Maastricht maakte van het overheidstekort dus een zeer concrete beleidsdoelstelling. Niet alleen het streefdoel maar ook het tijdsschema werd ingevuld. De ervaring kan enkel als positief worden omschreven want geen enkel land werd uitgesloten van toetreding tot de monetaire unie. Weliswaar werd de voorwaarde voor de schuldquote flexibel geïnterpreteerd, beweging naar 60 procent in plaats van kleiner dan dit percentage, maar men kon toch ook niet verwachten dat landen die in 1991 een schuldquote hadden van meer dan 70 procent deze zouden hebben teruggebracht tot minder dan 60 procent in 1997. Deze vraag geldt nog meer voor landen zoals Italië en België waar de schuldquote de 100 procent overtrof. Anders geformuleerd, wanneer regeringsleiders in 1991 niet duidelijk durfden stellen dat bepaalde landen niet in aanmerking kwamen om deel uit te maken van de monetaire unie, waarom zouden ze dit enkele jaren later wel doen?

Het Stabiliteits- en Groeipact of het overheidstekort in de monetaire unie. Terugkijkend op de discussies rond de toepassing van de tekorten schuldnormen in het Verdrag van Maastricht ontsnapt men moeilijk aan de indruk dat Duitsland ontgoocheld was. Werd toch niet stiekem gehoopt dat een aantal landen niet zou worden toegelaten tot de monetaire unie? Dit verklaart wellicht waarom Duitsland aandrang op de invoering van budgettaire regels na de creatie van de monetaire unie. Dit resulteerde in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Van dergelijke

¹² Vergeten we ook niet dat in vele landen reeds jarenlang werd gesaneerd. De verantwoordingen voor dergelijke saneringen klonken natuurlijk minder en minder geloofwaardig. Zo was er in het begin van de jaren tachtig de 'voorspelling' van de financiële catastrofe indien de schuldquote niet daalde, maar deze rampspoed bleef uit. Hierom stelden velen zich de vraag of saneren nog wel moest.

beperkingen was tot het midden van de jaren negentig nooit sprake. Zo werd in vele landen door beleidsvoerders gesteld dat de saneringen die werden 'opgelegd' door het Verdrag van Maastricht de allerlaatste waren: de politieke boodschap naar de kiezers was dat zodra de monetaire unie een feit zou zijn het overheidstekort geen enkel belang meer zou hebben. Voor kleinere landen was dit zeker geen onredelijke voorstelling.

In essentie vereeuwigd het SGP de budgettaire doelstellingen uit het Verdrag van Maastricht.¹³ Omdat aan de toepassing geen tijdslimiet verbonden is, werd een doelstelling voor het 'normale' tekort toegevoegd, namelijk evenwicht tot licht overschot. Waar de sanctie bij een niet-eerbiediging van de normen uit het Verdrag van Maastricht voor de hand lag, voorziet het SGP in monetaire sancties.

De initiële niet-uitgesproken doelstelling van het SGP bestond in het budgettair in de pas laten lopen van de kleinere en spilzieke landen. De dubbele controle, het SGP plus de zekerheid dat Duitsland er zorg voor zou dragen dat dat werd toegepast, zou dus geloofwaardigheid moeten geven aan het budgettaire beleid binnen de eurozone.

Concreet moeten landen ieder jaar een meerjaren-Stabiliteitsprogramma voorleggen dat duidelijk maakt hoe hun budgettair beleid de komende jaren zal kaderen binnen het SGP. Deze informatie laat de Europese Commissie en de Ministers van Financiën toe om individuele landen ertoe aan te zetten om hun beleid bij te sturen zodat ze aan de beperkingen van het SGP voldoen.

Dat de deelnemers aan een monetaire unie verplicht worden om hun budgettair tekort onder controle te houden lijkt logisch. Bovendien gaat het om een unie bestaande uit meer dan tien en later zelfs meer dan twintig deelnemers. Historisch gezien is een dergelijke, ruime unie wellicht een unicum; regels, ook budgettaire, vermijden dan veel discussies. Ook hierdoor verhoogt de beleidsgeloofwaardigheid van de unie. Een ander voordeel is dat de budgetbeperking van het harde type wordt: beleidsvoerders worden verplicht om beleidsruimte te zoeken in de uitgaven, via het opvoeren van de efficiëntie en de doeltreffendheid en in de belastingheffing, niet, zoals in de jaren vijftig en zestig, door het aangaan van schulden. Een derde voordeel van het SGP is dat het

¹³ Uitvoerige beschouwingen en interpretaties van het SGP kan men terugvinden in Brunila, Buti en Franco (2001).

budgettaire beleid vrij voorspelbaar wordt. Dit zou de beleidsgeloofwaardigheid bijkomend verhogen door het wegnemen van het probleem van 'tijdsinconsistentie'. Dit probleem ontstaat vooral met overheidsschuld omdat beleidsvoerders er voordeel bij kunnen hebben om 'van mening te veranderen'. Zo verkiezen ze een lage inflatie voor de emissie van schuld omdat zo de rente laag blijft; zodra de schuld is opgebouwd is de verleiding evenwel groot om inflatie te creëren. Door het opleggen van geloofwaardige regels vermindert de kans dat beleidsvoerders in situaties komen waar beleidswijzigingen aantrekkelijk worden.

De wetten van Murphy gelden ook op Europees niveau. Zo hebben de wereldrecessie na 2001 en de structurele Duitse problemen, de economische situatie in de eurozone sterk verslechterd. Enigszins vreemd bleken vooral de overheidsfinanciën van de grote landen hiervoor gevoelig. Midden 2003 stond met nagenoeg zekerheid vast dat het tekort van Frankrijk, Duitsland, Portugal en Italië boven de 3-procentgrens zou uitkomen. Ook voor 2004 zijn de vooruitzichten niet hoopgevend. Vervelend is dat het ernaar uitziet dat Frankrijk en Duitsland in drie opeenvolgende jaren de 3-procentgrens zullen overschrijden. Enkele jaren geleden was dit onvoorstelbaar.

Dat de 'sleutellanden' van de eurozone de 3-procentgrens doorbreken, plaatst de Europese Commissie in een moeilijk parket omdat sancties onvermijdbaar lijken: waarschuwingen en aanbevelingen hebben weinig of niets uitgethaald. Dit duidt erop dat de grote landen hun budgettair beleid niet willen aanpassen aan de regels van het SGP. Bovendien hebben deze landen het ook moeilijk met de consequenties van deze houding, namelijk sancties. Iedereen beseft dat wanneer de voorziene sancties nu niet worden opgelegd, sancties altijd dode letters zullen blijven. De relevante vraag is of het SGP dan nog een toekomst heeft. Hierom wordt gezocht naar een oplossing die dicht moet aansluiten bij de filosofie van het SGP omdat de geloofwaardigheid van dit pact moet worden verzekerd. Evenwel heeft het ook geen zin om de grote landen onder al te veel druk te plaatsen omdat dit toch niets uithaalt.

Verschillende scenario's doen de ronde. Zo willen sommigen de toepassing van het pact opschorten. Anderen vinden het pact 'dom' en 'overbodig' en willen het afschaffen. Meer gematigd zijn zij die stellen dat de inzinking van de conjunctuur langduriger en omvangrijker is dan voor mogelijk werd geacht en dat hierom een tijdelijke opschorting van het

pact kan worden verdedigd. Nog een andere denkpiste bepleit het hanteren van het structurele in plaats van het waargenomen tekort. Nog anderen willen de overheidsinvesteringen uitsluiten van het tekort of meer aandacht voor het schuldpeil. Enkel de Europese Commissie lijkt, bij momenten, maar zonder veel steun, vast te houden aan een toepassing van het huidige pact.

Voor conjunctuurspecialisten lijkt het gebruik van het structureel of conjunctuurneutraal tekort in plaats van het waargenomen tekort een voor de hand liggende oplossing. Dit is evenwel schijn. De 3-procentgrens werd immers ingevoerd om de gevolgen van een zwakke groei op het waargenomen tekort op te vangen. Het hanteren van het structureel tekort houdt dan ook in dat de tekortgrens wordt aangepast. De normale grenswaarde voor het structureel tekort bedraagt 0 procent. Voor de landen die vandaag moeilijkheden hebben met de 3-procentgrens zou het overschakelen naar het structureel tekort met een 0-procentgrens dus niets veranderen.

De grote lijnen van de mogelijke oplossingen zijn hiermee geschetst. Het pact kan worden behouden, afgevoerd, opgeschort of gewijzigd. Slechts het behoud van het pact en een toepassing van de voorziene sancties kan de geloofwaardigheid van het budgettaire beleid veilig stellen. Het uitwerken van nieuwe normen of het uitstellen van de toepassing van de bestaande regels zal de geloofwaardigheid van alle, ook toekomstige budgettaire regels, sterk aantasten. Vanuit deze invalshoek maakt het dus weinig verschil uit of het pact wordt gewijzigd dan wel afgevoerd. De cruciale beslissing is of het bestaande pact wordt toegepast.

Dat het pact zou worden afgeschaft en niet vervangen door andere budgettaire normen sluiten we uit omdat dit desastreus zou zijn voor de geloofwaardigheid van het gehele macro-economische beleid van de eurozone, inclusief het monetaire beleid. Dit zou het gehele Europese integratieproces ernstig schaden. Bovendien zou er voor de kleinere landen een financieringsprobleem kunnen ontstaan (een soort *credit crunch*) omdat beleggers kunnen vrezen voor een budgettaire ontsporing. Dit wilde men juist vermijden door het invoeren van het pact. Een controle op het budgettaire beleid van de euroleden zal er dus altijd zijn, al is het maar voor het *window dressing*. Wel kan de toepassing dermate laks worden dat het uiteindelijk geen verschil uitmaakt of er budgettaire regels zijn of niet. Pleidooien voor een strikte toepassing van

het pact mogen niet blind zijn voor een herhaling van de ervaring van de jaren tachtig. We hebben opgemerkt dat toentertijd de meeste landen van hun overheidstekort een beleidsdoelstelling maakten. Sommige landen konden nadien het tekort opnieuw als beleidsinstrument hanteren. Vandaag dreigt voor vele landen het tekort opnieuw een beleidsdoelstelling te worden. Een te strakke interpretatie van het SGP zou deze toestand kunnen 'vereeuwigen' wat dan de vraag oproept of dit houdbaar is. Zullen EU-leden immers aanvaarden dat ze essentieel 'berooft' worden van al hun macro-economische beleidsinstrumenten? Belangrijk bij het voorgaande is dat de Europese Commissie veel moeilijkheden ondervindt om de voorziene sancties toe te passen. Dit kan aangeven dat de euroleden het budgettaire beleid nog steeds tot hun kernactiviteiten rekenen. Na het afstaan van het monetaire beleid is het enigszins begrijpelijk dat de euroleden er moeite mee hebben om ook het budgettaire beleid op te geven. Voor de landen die dicht tegen of over de 3-procenttekortgrens zitten, betekent het SGP immers dat zij enkel nog kunnen beslissen over de wijze waarop aan de vereisten van het pact zal worden voldaan; de vraag naar de optimale omvang voor hun tekort is niet aan de orde. Dit wordt aan gevoeld als een aantasting van de beperkte resterende beleidsautonomie.¹⁴ De diepere verklaring voor de problemen rond de toepassing van de sancties uit het SGP houdt dus verband met de vraag of het budgettaire beleid nog een onderdeel van het nationale beleidsinstrumentarium uitmaakt. Dat dergelijke problemen optreden, is in zekere mate verbazend daar dit perfect kon worden ingeschat bij de toetreding tot de eurozone. Gevaarlijk is dat de discussie rond de toepassing van het SGP de geloofwaardigheid van het gehele beleid van de eurozone op de helling zet. Wat we vandaag interpreteren als zeer tijdelijke budgettaire problemen in een beperkt aantal landen kan dus structurele schade toebrengen aan het economisch beleid binnen de eurozone en dus aan het verdere integratieproces.

14 Dit argument heeft zijn beperkingen: zolang het tekort onder de 3 procent blijft, is er geen sprake van aantasting van de beleidsautonomie.

2 Gevolgen voor het overheidsoptreden

De overgang van een 'verwaarlozing' van het tekort in de loop van de jaren vijftig naar de bijna obsessieve beleidsaandacht voor het tekort in de loop van de jaren tachtig en negentig heeft zware sporen nagelaten op zowel het overheidsoptreden als op de wijze waarop burgers aankijken tegen het overheidsoptreden. De burger/kiezer gelooft niet meer dat de overheid alle problemen kan oplossen; ook niet dat een omvangrijke overheid efficiënt en doeltreffend optreedt. Dit resulteerde in een groot ongenoegen over het overheidsoptreden. Beleidsvoerders hebben hierom bedrijfseconomische principes zoals efficiëntie, effectiviteit, kostenbeheersing, klanttevredenheid, enzovoort in de publieke sector geïntroduceerd. Hierdoor zijn de particuliere en de openbare sector niet langer zeer aparte werelden met totaal verschillende bedrijfsculturen.

De overheid heeft dus door de langdurige saneringen een belangrijke metamorfose ondergaan. Niemand gelooft nog, zoals in de jaren vijftig en zestig, dat de marktprincipes hoegenaamd niet gelden voor de overheid. De overheid kan niet langer terugvallen op een zachte budgetbeperking; dat is een budget waarvan de omvang op een zeer flexibele wijze aan de noden kan worden aangepast. Financiële problemen hebben de overheid er geleidelijk toe gedwongen om de beleidssfeer aan te passen en over te gaan naar krimpbegrotingen met aandacht voor efficiëntie en effectiviteit.¹⁵ Geregeld kon zelfs niet worden ingegaan op de vraag naar een grotere dienstverlening, zelfs niet in domeinen die traditioneel tot de kerntaken van de overheid worden gerekend. Typische voorbeelden zijn justitie, veiligheid en tewerkstellingsimpulsen voor laaggeschoolden.

De gevolgen van de saneringen situeren zich op het vlak van de doelstellingen van het overheidsoptreden, de overheidsuitgaven, de financiering en het functioneren van de overheid. We willen toch even waarschuwen om niet alle veranderingen in het overheidsoptreden van de voorbije 25 jaar toe te schrijven aan de structurele financieringsproble-

¹⁵ Budgetteringstechnieken werden ook aangepast. In de loop van de jaren zestig werd veelvuldig gebruikgemaakt van de techniek van 'incrementalisme' waarbij uitgavenposten jaarlijks licht werden verhoogd. De financiële noden hebben de overheid verplicht om onder andere op een *zero base* te begroten waarbij iedere uitgavenpost jaarlijks ter discussie staat.

men. Ook zonder deze problemen zou de overheid een reeks aanpassingen hebben moeten doorvoeren omdat de tendensen van de jaren vijftig en zestig nooit, zelfs niet met een aanhoudende groei van het inkomen van 5 procent, konden worden volgehouden. Wel zou men kunnen stellen dat de economische crisis de katalysator was die de onvermijdbare aanpassingen heeft versneld en wellicht vergroot.

Aanpassingen op het vlak van de doelstellingen van het overheidsoptreden. De initiële keynesiaanse macro-economische doelstellingen voor het overheidsoptreden zijn relatief duidelijk. Deze betreffen een maximale groei in evenwichtige omstandigheden (lage inflatie en werkloosheid, evenwicht op de betalingsbalans en evenwichtige spreiding van de welvaart). Micro-economisch betekent in het voorgaande zoiets als 'een stabiel stijgende welvaart voor de gehele gemeenschap'. Dit werd nog verder geïndividualiseerd met de stelling dat 'de overheid zorg draagt voor haar burgers van de wieg tot het graf'. Deze optimistische beleidsintenties waren een logische verwoording van de eerste successen van de welvaartsstaat. Financieringsproblemen kwamen niet voor omdat de groei zorgde voor de noodzakelijke gelden. Bovendien werd een deel van de kosten van de interventieprogramma's naar de toekomst verschoven. Het meest extreme voorbeeld hiervan zijn, zoals in België het geval is, pensioenvoorzieningen gebaseerd op het repartitiestelsel. Door in de jaren vijftig te starten met een uitkering aan gepensioneerden die nooit een bijdrage betaalden, werd een tekort gecreëerd dat weliswaar systematisch kon worden gefinancierd met de bijdragen van de werkkenden, maar dat ervoor zorgde dat ooit een generatie meer zal moeten bijdragen dan ze als uitkering zal ontvangen. Het is niet verbazend dat vele burgers dachten dat de overheid ieder probleem aankon. Niet alleen liet de groei de financiering van de overheidsinterventie toe, deze interventie werd ook als een cruciaal onderdeel van de groeimotor beschouwd. Zo verwijzen we naar de positieve groeigevolgen van de democratisering van het onderwijs. Weinigen durfden dan ook op het einde van de jaren zestig te betwijfelen dat er grenzen waren aan het overheidsoptreden; problemen werden opgelost met meer geld en meer interventie.

Deze schematische en ietwat karikaturale voorstelling van de overheidsinterventie bij het terugvallen van de groei in het midden van de jaren zeventig biedt het voordeel dat het contrast met de latere aanpassingen

wordt geaccentueerd. Tevens wordt duidelijk hoe de kiezers/burgers aankeken tegen het overheidsoptreden. Dit is belangrijk bij het evalueren van de politieke kosten van het terugdringen van de overheidsinterventie.

Door het overheidsoptreden tussen 1950 en 1975 werden bij de kiezers/burgers zulke hoge verwachtingen gecreëerd dat vanzelfsprekend iedereen naar de overheid keek bij het uitbreken van de economische crisis. Was het niet haar taak om conjunctuurschokken op te vangen, te zorgen voor een herstel van de tewerkstelling, een beperking van de inflatie, enzovoort? Wellicht hierom reageerde de overheid initieel zeer passief door de gevolgen van de automatische stabilisatoren op het tekort te aanvaarden. Aangezien de stijging van het tekort toch wel groter was dan in voorgaande recessies, verhoogde de overheid nadien de belastingdruk: de structuur van de overheidsinterventie diende immers in stand te worden gehouden. Algemeen werd de groeidaling als tijdelijk ervaren zodat de noodzaak van structurele ingrepen niet werd aanvoeld.

Deze situatie bleek evenwel onhoudbaar. De groei hernam weliswaar in 1976, maar bereikte nooit meer het peil van voor de oliecrisis. Meer en meer bleek dat de hogere olieprijsen niet alleen een conjuncturele invloed hadden, maar ook een structurele. Bovendien werd van de overheid niet alleen een passieve financiële opvang verwacht, maar ook een actieve stimulerende rol. Dit verklaart waarom de aanbodeconomie en de klassieke visies op het overheidsoptreden aan populariteit wonnen: een verlaging van de belastingvoeten zou de groei stimuleren via bijkomende investeringen en zo zorgen voor een toename van de belastingopbrengst. De keynesiaanse redenering verliep anders: belastingvoeten hadden wel effecten op de vraag maar de gevolgen op het aanbod werden geminimaliseerd.

De moeilijkheden die de overheid ondervond om de economische motor terug op toerental te krijgen, de oplopende tekorten door de rollende rentesnieuwbal en de theorieën van de aanbodseconomen veranderden geleidelijk de visie op de overheidsinterventie: de overheid was niet 'de oplossing', maar 'het probleem'. In het begin van de jaren tachtig werd het terugdringen van de overheidsinterventie dan ook het nieuwe beleidsthema. De voorstanders van deze benadering hoopten zo ruimte vrij te maken om via belastingverlagingen de groei te stimuleren. Door de oplopende tekorten had de discussie rond het overheids-

optreden trouwens een zeer kwantitatieve vorm aangenomen. Belastingdruk, uitgavenquote, schuld en tekort waren geen abstracte begrippen meer, maar cijfermatige grootheden. Het terugdringen van de overheidsinterventie werd dan ook vooral cijfermatig nagestreefd. De toenmalige prioritaire beleidsdoelstelling, het stoppen van de rentesnieuwbal, vereiste het realiseren van een zeker primair surplus. Het kwam er voor de aanbodseconomen dan op aan te zorgen dat dit werd verwezenlijkt door verminderingen van de uitgaven, niet door verhogingen van de belastingen. Ruimte voor lastenverlagingen kon bijkomend worden gecreëerd door meer te besparen.

Naast het stabiliseren van de rentesnieuwbal streefde de overheid weinig doelstellingen na. De traditionele streefdoelen (onder andere herverdeling) werden, in het beste geval, beperkingen op de saneringsprogramma's. Dit resulteerde in twee inhoudelijk belangrijke aanpassingen: de interventie werd kleiner en de nadruk verschoof naar niet-financiële instrumenten.

In principe zou men verwachten dat een kleinere overheidsinterventie synoniem zou zijn met een meer selectieve interventie. Dit is niet het geval: in wezen doet de overheid vandaag hetzelfde als enkele decennia geleden, maar met minder middelen. De verklaring voor de afwezigheid van selectiviteit bij het saneren is dubbel. Zo waren de financiële problemen dermate groot dat selectieve ingrepen onvoldoende budgettaire opbrengsten zouden genereren. Bovendien houden selectieve ingrepen het nadeel in dat velen vinden dat ze tot de 'bevoorrechte' groep moeten behoren die minder inlevert. Een lange discussie met een beperkte opbrengst is dan frequent het eindresultaat. Toegegeven, het 'botte bijl'-beleid van lineaire besparingen op alle uitgaven is ook niet populair, maar een electoraal belangrijk aspect is dat niemand aan de inleveringen ontsnapt.

Het voorgaande houdt ook in dat de overheid op het vlak van het macro-economisch beleid is teruggetreden. Conjunctuurstabilisatie is geen beleidsdoelstelling meer. Vandaag de dag luidt het beleidsvoorschrift dat de overheid moet zorgen voor een structureel groeistimulerend 'omgevingsbeleid': lage en stabiele belastingvoeten, voorspelbare regelgevingen, weinig administratieve lasten, geloofwaardige dereguleringen, enzovoort. Het geldgebrek van de overheid vindt hier een 'bondgenoot' in de economische theorie: de theorie van de rationele verwachtingen leert dat geen enkele voorspelbare beleidsregel een effect op de groei zal

hebben omdat de economische agenten dit bij voorbaat incalculeren. Enkel via een onvoorspelbaar, erratisch beleid kan de overheid verrassingen produceren, maar dit resulteert wel in beleidsonzekerheid. De overheid dient dus te kiezen tussen het nastreven van beleidsgeloofwaardigheid die op langere termijn gunstig is voor de groei maar een ondoeltreffend conjunctuurbeleid inhoudt, en een ongeloofwaardig beleid dat de mogelijkheid open laat voor conjunctuurstabilisatie. Het nastreven van beleidsgeloofwaardigheid is een werk van lange adem: de overheid moet immers de economische agenten overtuigen dat wat werd beloofd, ook zal worden uitgevoerd. Een geloofwaardig beleid is dus zeer voorspelbaar. Voorspelbaarheid vereist wel dat het beleid financieel houdbaar is. *Deficit spending* is hierom ongeloofwaardig tenzij de economische agenten kunnen worden overtuigd dat de tekorten in de toekomst zullen omgezet worden in overschotten. Voor belastingverlagingen geldt hetzelfde: als de economische agenten niet geloven dat de verlaging permanent is, werkt deze contraproductief: het tekort loopt op zonder dat er enig effect op de groei optreedt. Hierom stelde Barro (1979) dat de belastingvoeten het beste zo kunnen worden vastgesteld dat de langere-termijnguitgaven kunnen worden gefinancierd. Anders uitgedrukt, de belastingvoeten moeten de financiering toelaten van de structurele uitgaven zodat de overheid op langere termijn geen tekorten heeft.

Het herbepalen van de stabilisatieopdracht van de overheid neemt een extreme vorm aan in het SGP wanneer het tekort de 3 procent nadert. Dan is immers geen relancepolitiek meer mogelijk en moet de werking van de automatische stabilisatoren worden opgeschort. De huidige moeilijkheden rond het eerbiedigen van de 3-procentgrens vloeien voort uit de vaststelling dat dit procyclisch beleid electoraal zeer moeilijk ligt: het is immers net het omgekeerde van wat iedereen met elementaire kennis van economie denkt dat er moet gebeuren. Dat het stabilisatiebeleid wordt opgeofferd aan het beperken van de omvang van het tekort, betekent een herhaling van de ervaring van vele landen uit de jaren tachtig.

De invloed van het saneringsbeleid en de invoering van het SGP op de andere beleidsdoelstellingen kan moeilijk in een globaal besluit worden gebundeld. Inflatie was in het begin van de jaren tachtig uitermate belangrijk omdat de vrees voor een ontsporing naar een hyperinflatie toch wel aanwezig was. Door de continue daling van de inflatie, sommigen vreesden zelfs op een bepaald ogenblik een deflatie, is deze doelstelling vandaag nog slechts in zeer beperkte mate relevant. Vergeten

we hierbij evenwel niet dat de inflatie nu grotendeels op het vlak van de eurozone wordt bepaald door de interactie van het monetaire, het wisselkoers- en het budgettaire beleid van de verschillende overheden. Iedere overheid heeft hierdoor nog slechts een zeer beperkte controle op de interne prijsstijgingen, namelijk enkel nog op deze goederen en diensten die internationaal niet verhandeld worden (bijvoorbeeld huren). Met de overheveling van een reeks beleidsinstrumenten naar het Europees niveau hebben landen dus ook afstand gedaan van de doelstellingen die rechtstreeks beïnvloedbaar zijn door deze instrumenten. Dit geldt zeer zeker voor de inflatie en de betalingsbalans.

De invloed van de saneringen op de herverdelingsdoelstelling is zeer dubbelzinnig. Zo werd de doelstelling zeker 'in het defensief' gedrongen: het herverdelingsbeleid van de voorbije twee decennia was zeer onrechtstreeks omdat vooral werd getracht om de gevolgen van saneringen op de laagste inkomensgroepen te beperken. Louter vanuit de invalshoek 'saneringsbeleid' zou men dus kunnen besluiten dat de lagere inkomensgroepen er, relatief ten opzichte van de hogere, op vooruit gingen. Evenwel moet ook in rekening worden gebracht dat de progressiviteit van de belastingschalen werd beperkt. Of dit de herverdelende effecten van de uitgaven heeft tenietgedaan, valt moeilijk uit te maken. In ieder geval is het beleid, in vergelijking met de jaren vijftig en zestig, danig gewijzigd: toen was het beleid gericht op het verhogen van de overheidsuitgaven ten gunste van de lagere inkomensgroepen en op een toenemende progressiviteit van de inkomstenbelastingen. Op beide vlakken werd het beleid de afgelopen twee decennia bijgestuurd. Samengevat, heeft de aandacht die het beleid de voorbije 25 jaar diende te besteden aan het onder controle houden van het overheidstekort en -schuld er toch wel toe geleid dat weinig overblijft van de traditionele beleidsdoelstellingen. Het stimuleren van de groei blijft, zeker door de crisis, een belangrijke doelstelling. Andere doelstellingen zijn 'overgeheveld' naar het Europese niveau ofwel er wordt nog amper meer dan lippendienst aan bewezen.

Aanpassingen op het vlak van de werking van de overheid. Evident poogden de beleidsvoerders om de gevolgen van de saneringen voor de burgers/kiezers te beperken. Veel mogelijkheden hiertoe bestaan niet. Besparingen op de werkingskosten van de administraties leveren budgettair niet veel op, onder andere omdat verspillingen nooit dermate

groot zijn dat ze toelaten om gigantische begrotingsputten te dempen. De beleidsvoorschriften van de aanbodeconomen om uit de crisis 'te groeien' vereisten lagere belastingen, maar dat was onfinancierbaar. Deze beleidsimpasse verklaart waarom zoveel aandacht uitging naar de experimenten in het Verenigd Koninkrijk. Premier Thatcher was er namelijk in geslaagd om de overheidsuitgaven te drukken door de subsidies aan enkele overheidsbedrijven af te schaffen, om bijkomende opbrengsten te genereren en bovendien om de macht van de vakbonden in vele overheidsbedrijven te beperken. Privatiseringen leken dan ook het beleidstovermiddel: het overheidstekort daalde, de overheidsinterventie werd beperkt zonder al te pijnlijke ingrepen op de uitgaven en de economie kon genieten van groeiimpulsen. Vele landen hebben het Britse voorbeeld in de loop van de jaren tachtig gevolgd. Het beleid was niet altijd gemakkelijk om de burger/kiezer te overtuigen maar door voor te houden dat het alternatief voor privatiseringen snoeien in de sociale zekerheid was, bleef het verzet toch eerder symbolisch.

Niettegenstaande de hoofdbedoeling van de privatiseringen bestond uit het genereren van budgettaire middelen, was een belangrijk bijproduct dat de overheidsinterventie, gemeten aan activa of activiteiten die onmiddellijk afhangen van de beleidsvoerders, daalde. Hieruit mag evenwel niet worden geconcludeerd dat de controle van de overheid op de economie evenredig afnam omdat veelal andere dan budgettaire instrumenten in de plaats kwamen van de directe controle via overheidsbedrijven en -instellingen. Een illustratief voorbeeld betreft de markt voor telecommunicatie. De meeste overheden hebben hun participaties in telefoonmaatschappijen verkocht, maar via de regelgeving houden de overheden een belangrijke vinger in de pap.

Globaal beschouwd zou men kunnen stellen dat de privatiseringsgolf de marktwerking introduceerde in de overheidssector, ook in activiteiten die niet voor privatisering in aanmerking kwamen. Dit resulteerde in technieken zoals deregulering, uitbesteding, verzelfstandiging, enzovoort. Doordat vele overheidsinstellingen werden blootgesteld aan concurrentie en dus 'nieuwe' markten ontstonden, werd de regelgeving van de overheid uitgebreid. Van de 'overblijvende' overheidsbedrijven wordt nu verwacht dat ze even efficiënt werken als privé-bedrijven. Dit moet toelaten dat de subsidies dalen.

Alhoewel de privatiseringen en de introductie van marktprincipes startten in het begin van de jaren tachtig met als doel de saneringen te

beperken, bleek dit snel toch wel een gelukkige keuze. De beslissing omtrent de creatie van de interne markt legde immers aan de leden van de Europese Unie de verplichting op om de concurrentievoorwaarden tussen de overheids- en de privé-bedrijven gelijk te schakelen. Zonder privatiseringsbeleid zouden dus ongeveer gelijkaardige maatregelen enkele jaren later zijn genomen onder het opschrift 'interne markt'. Anders uitgedrukt, voor het beleid van de jaren tachtig bestonden niet echt alternatieven.

De aandacht voor bedrijfseconomische principes heeft vele overheden er ook toe aangezet om hun personeelsbeleid bij te sturen. Zeker na het uitbreken van de crisis was de verleiding groot om de werkloosheid te 'bestrijden' via het verhogen van de tewerkstelling bij de overheid. De personeelsaanwervingen werden hierdoor nog meer politiek gekleurd. Het saneringsbeleid van de jaren tachtig diende ook om het personeelsbeleid te depolitiseren.

Aanpassingen op het vlak van de financiering van de overheid. We beperken ons hier vooral tot de interrelatie tussen de budgettaire tekorten en het gevoerde belastingbeleid. Zoals opgemerkt veranderde de zienswijze van de beleidsvoerders op de belastingopbrengst na het uitbreken van de eerste oliecrisis. Belastingen werden niet langer uitsluitend beschouwd als de financieringsbron bij uitstek van de overheidsuitgaven, maar als een instrument van economisch beleid waaraan belangrijke incentieve effecten verbonden zijn onder andere op het vlak van de arbeidsbereidheid en risicoaversie. Het beperken van de progressiviteit van de inkomstenbelastingen is niet eenvoudig omdat deze een logische verklaring heeft. De progressiviteit is namelijk het resultaat van vele aanpassingen aan het stelsel waarbij de belastbare basis systematisch werd uitgehold en, ter compensatie, de tarieven werden verhoogd. Om de lagere inkomensgroepen te ontzien resulteerde dit in zeer progressieve tarieven. Een belangrijk streefdoel van de aanbodeconomie bestond dan ook uit het verminderen van de progressiviteit. Extreem doorgetrokken zou dergelijk beleid resulteren in de vlaktaks:¹⁶ één enkel tarief toegepast op een zo ruim mogelijke inkomensbasis. Aldus zou de scheeffrekking van de incentieven door de belastingen maximaal worden beperkt.

¹⁶ Zie hieromtrent Hall en Rabushka (1995).

Het verminderen van de progressiviteit van de inkomensbelastingen vormt de rode draad door het belastingbeleid van de voorbije twintig jaar. Evenwel mag men hieruit niet concluderen dat de globale belastingdruk sterk zou zijn afgenomen. Weliswaar bestaan er verschillen tussen landen, maar de vermindering in de belastingdruk is in het algemeen vrij beperkt gebleven. Ter verdediging van de beleidsvoerders mogen we niet vergeten dat ook een omvangrijk tekort werd weggewerkt. Echt verbazend is de voorgaande vaststelling toch niet want de vele belastinghervormingen hielden veelal niet meer in dan een vestzak-broekzakoperatie: de verlaging van de marginale inkomstentarieven werd gefinancierd door een uitbreiding van de belastbare basis en/of door een verhoging van economisch 'minder' schadelijke belastingen zoals deze op de consumptie en verontreinigende producten. Een gelijkaardige opmerking geldt voor de vennootschapsbelasting: de tarieven werden verlaagd, de basis uitgebreid en de complexiteit afgebouwd.

Het blijft een open vraag naar de duurzaamheid van dergelijke hervormingen. Een sterke verlaging van de belastingdruk werd zeer zeker bemoeilijkt door de omvang van de financiële problemen van de meeste overheden. Deze moeilijkheden lijken, door de verouderingskosten, niet echt voorbij. Bovendien zijn privatiseringsopbrengsten eenmalig en reeds grotendeels gerealiseerd; hetzelfde geldt voor de evidente saneringen. Het lijkt er dus sterk op dat de belastingdruk zich zal stabiliseren dan wel verhogen.

3 Toekomstige ontwikkelingen

Onmiskenbaar hebben sommige landen de financieel moeilijke periode die ontstond door het uitbreken van de oliecrisis beter doorstaan dan andere landen. Discussies over de saneringsstrategie (kort en krachtig of aanhoudend en gematigd) hebben niet alleen een academisch belang. Zo kan men zich afvragen of de recente discussies rond het SGP niet te vermijden waren door de aanpassingstechniek daarin op te nemen. Toegegeven dit had de beleidsautonomie van de euroleden nog iets meer aangetast, maar men had vermeden dat landen zouden trachten om de budgettaire aanpassingen uit te stellen. Nu is men onvermijdelijk beland in het scenario van de 'geleidelijkheid', maar illustreert de

Belgische ervaring niet welke de risico's van dit scenario zijn? De moeilijkheden verbonden aan het eerbiedigen van het SGP geven in ieder geval aan dat de beleidsvoerders het heden lastig hebben met saneren. Het blijft dus afwachten of de matige saneringsbereidheid voldoende groot is om de dynamiek van het tekort tegen te houden. Gunstig is wel dat de rentevoeten historisch laag zijn en dat de groei lijkt te hernemen. Het overheidsbudget is natuurlijk nog steeds bijzonder gevoelig voor wijzigingen in de economische groei. Het risico van nieuwe financiële ontsporingen blijft dus steeds aanwezig. Weliswaar lijken de gevolgen in een monetaire unie veel beperkter dan enkele decennia terug, maar wat als de toestand in Duitsland, Frankrijk en Italië niet onder controle wordt gehouden? Het meest verontrustend is dat er nieuwe gevaren dreigen. Allereerst zijn er de kosten van de vergrijzing.¹⁷ Alle overheden nemen hieromtrent een dubbelzinnige houding aan. Enerzijds spreken ze een geruststellende taal door erop te wijzen dat de stijging van de uitgaven beperkt en dus financieerbaar zal zijn. Anderzijds blijven ze benadrukken dat hervormingen van het pensioenstelsel nodig zijn. De ervaring van de jaren zeventig leert ons toch wel dat een lichte ontsporing van het tekort snel een groot probleem wordt wanneer niet wordt ingegrepen. Vertalen we dit naar de verouderingsproblematiek: snelle beperkte ingrepen kunnen vermijden dat de overheidsschuld te sterk oploopt en dat er omvangrijkere ingrepen nodig zijn om de rente-sneeuwbal te stoppen. Door de structurele aard van de verouderingsuitgaven lijkt er geen twijfel mogelijk dat een structurele opwaartse druk op de overheidsuitgaven bestaat.

Een tweede 'gevaar' houdt verband met de toenemende globalisering. Deze zou de groei permanent kunnen verlagen en zo de werkloosheid verhogen. Hoe reëel dit gevaar is, valt moeilijk in te schatten. Het is bovendien zeer onduidelijk wat de overheid hiertegen kan doen zonder dat de tekorten omhooggaan. Een laatste 'gevaar' betreft de belastingconcurrentie binnen de Europese Unie. De verdere uitdieping van het integratieproces zal onvermijdelijk resulteren in een heviger concurrentie tussen de leden. Dit houdt altijd het risico van een ontsporing in. Dat overheden het financieel niet ruim zullen hebben, vormt geen overtuigend tegenargument omdat het starten van fiscale concurrentie kan

17 Een overzicht van de gevolgen voor de Europese landen kan men vinden in Morrow en Roeger (2002).

gebeuren in domeinen die vandaag weinig of geen belastingopbrengsten genereren. De andere landen kunnen hierop reageren door belastingtarieven op andere materies te verlagen zodat, uiteindelijk, de fiscale concurrentie betrekking kan hebben op zeer vele domeinen. Het gevolg op de totale belastingopbrengst ligt dan voor de hand.

Merken we ook nog op dat het SGP, als het de huidige turbulenties overleeft, een permanente beperking zal vormen op het budgettair beleid van landen met een hoge schuldgraad zoals België, Italië en Griekenland. Bij een voldoende hoge groei en lage rentevoeten zal deze beperking niet al te veel impact hebben op het beleid. Bij langdurige recessies moet men evenwel betwijfelen of via het SGP voldoende druk kan worden uitgeoefend om de landen 'in de pas te laten lopen'. Zeer vervelend voor het beleid vinden we dat landen met hoge schulden zich geen beleidsfouten kunnen veroorloven. Dit beperkt zeer zeker de mate waarin ze initiatieven kunnen nemen die niet een zeer voorspelbaar budgettair resultaat opleveren.

Het voorgaande geeft aan dat de overheidsfinanciën de komende decennia permanent onder druk zullen staan. Bij voldoende groei en aanhoudend lage rentevoeten blijft de situatie beheersbaar. Nieuwe overheidsinitiatieven, hervormingen, enzovoort, zullen weliswaar slechts mondjesmaat kunnen plaatsvinden, maar ook de budgettaire saneringen zouden relatief beperkt moeten blijven. Anders uitgedrukt, de beleidsruimte zal dan weliswaar beperkt zijn, maar toch aanwezig.

Vanuit Europa, vrezen we, is weinig of geen hulp te verwachten omdat te weinig landen bereid zullen zijn om, in de budgettair moeilijke omstandigheden, de Europese unie 'ruimte' te geven om een eigen budget uit te bouwen dat kan worden gebruikt om een Europees stabilisatie- of herverdelingsbeleid te voeren. Een Europees fiscaal of budgettair beleid is dus zeker niet voor morgen. Wellicht moet men hiervoor wachten op budgettair goede tijden. Dan kan men hopen dat landen wel bereid zullen zijn om een deel van de BTW-opbrengsten af te staan of een specifiek Europese belasting te aanvaarden.

Het meest negatieve scenario is dat waarbij de beleidsruimte lange tijd verwaarloosbaar klein blijft. We voorzien dan ernstige problemen omdat een verdere aftakeling van de rol van de overheid in de maatschappij moeilijk te vermijden zal zijn. Men ontsnapt dus heden niet aan de indruk dat, in tegenstelling tot de jaren vijftig en zestig toen de overheid als eerste in aanmerking kwam om maatschappelijke proble-

men op te lossen, de private sector in de toekomst zelf meer en meer naar oplossingen zal moeten zoeken. Hierdoor kan een duale maatschappij ontstaan met een toenemende ongelijkheid omdat de traditionele basisvoorzieningen niet meer voor iedereen op een gelijke wijze beschikbaar zullen zijn.

4 Besluit

In de laatste drie decennia hebben de beleidsvoerders in de eurozone de controle over het overheidstekort uit handen gegeven. In de loop van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig hadden ze weinig aandacht voor het tekort omdat de economische groei veel toeliet. Later hebben ze de macht over het tekort verloren door een samenloop van omstandigheden, namelijk een structurele daling van de groei gekoppeld aan een oplopende rente. Zodra het tekort min of meer onder controle was, diende verder gesaneerd om te voldoen aan de normen uit het Verdrag van Maastricht. Dat deze normen zouden worden veranderd in het Stabiliteits- en Groeipact was voor vooral de kleinere landen een grote verrassing. Enkel de 'goede beheerders' van staatsfinanciën beschikken nu over enige vrijheid. Deze vrijheid is evenwel beperkt. Niet alleen is er de psychologische grens van 3 procent voor het tekort, maar bovendien blijft Europa toch als een 'schoonmoeder' de budgettaire ontwikkelingen opvolgen. Tevens illustreert de Duitse ervaring dat de overheidsfinanciën snel kunnen verslechteren.

Het overheidstekort is dus nog nauwelijks een instrument van economisch beleid. Ook academici kijken anders naar het tekort. Weliswaar vervult het tekort nog een schokdemperfunctie via de automatische stabilisatoren, maar veel argumenten om dit instrument actief te gebruiken om de groei te stimuleren zijn er niet. Zo is de cirkel rond: vijftig jaar geleden was het tekort niet belangrijk omdat werd gedacht dat de groei wel altijd zou zorgen voor voldoende middelen. Vandaag de dag beseft men dat het beter is om het tekort niet als instrument te gebruiken omdat de risico's van een boemerangeffect te groot zijn. De boodschap lijkt dan ook zeer neoklassiek: iedere generatie moet zijn eigen rekeningen betalen, ook die rekeningen die via de overheid lopen.

Auteur

Jef Vuchelen is Gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel. Met dank aan M. Gutierrez en de redactie voor opmerkingen op een eerste versie van deze tekst.

Referenties

- Alesina A., N. Roubini en G. Cohen (1997) *Political cycles and the macro-economy*, Cambridge (MA): The MIT Press.
- Auerbach A., L. Kotlikoff en W. Leibfritz (eds.) (1999) *Generational accounting around the world*, Chicago: University of Chicago Press.
- Banca d'Italia (ed.) (2000) *Fiscal sustainability*.
- Barro R. (1974) Are government net wealth, *Journal of Political Economy*, blz. 1095-1117.
- Barro R. (1979) On the determination of public debt, *Journal of Political Economy*, blz. 940-971.
- Blinder A. en R. Solow (1974) Analytical foundations of fiscal policy, in Blinder A., R. Solow, G. Break, P. Steiner en D. Netzer (eds.), *The economics of public Finance*, Brookings Institution, blz. 3-115.
- Brunila A., M. Buti. en D. Franco (eds.) (2001) *The stability and growth pact, the architecture of fiscal policy in EMU*, Hampshire en New York: Palgrave.
- Cavaco-Silva A. (1977) *Economic effects of public debt*, Londen: Martin Robertson.
- Christ C. (1968) A simple macroeconomic model with a government budget restraint, *Journal of Political Economy*, blz. 53-67.
- Dornbusch R. en M. Draghi (eds.) (1990) *Public debt: theory and history*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferguson J. (1964) *Public debt & future generations*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hall R. en A. Rabushka (1995) *The flat tax*, derde editie, Stanford: Hoover Institution.
- Hume D. (1970) Of taxes, in *Writings in economics*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Kam F. de, J. de Haan en C. Sterks (1990) *De kerfstok van Nederland*, Schoonhoven: Academic Services.

- Kaounides L. en G. Wood (eds.) (1992) *Debt and Deficits*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Morrow K. en W. Roeger (2002) EU pension reform – An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options, *Economic Papers*, Number 162, European Commission.
- OECD (1999) Public debt management at the cross-roads, *Economic Outlook*, december, blz. 161-177.
- Ott D. en A. Ott (1965) Budget balance and equilibrium income, *Journal of Finance*, blz. 71-77.
- Persson T. en G. Tabellini (1994) *Monetary and Fiscal policy*, Volume 2: Politics, Cambridge (MA): The MIT Press.
- Pirard J. (1999) *L'extension du rôle de l'état en Belgique aux XIXe et XXe siècles*, Brussel: Académie Royale de Belgique.
- Rowley C., W. Shughart en R. Tollison (2002) *The economics of budget deficits*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Stevens A. (1988) *De openbare financiën in de volkshuishouding*, deel 3, Schuldtheorie, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Tanzi V. en L. Schuknecht (2000) *Public spending in the 20th century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vuchelen J. (1990) Hebben de Belgische overheidsfinanciën nog een toekomst?, *De Financieel Economische Tijd*.
- Vuchelen J. (1991) Verkiezingen, politieke instabiliteit en het overheids-tekort, in *Verkiezingen en de economie*, Brussel: Centrum voor Econometrie en Management Science, blz. 77-112.
- Vuchelen J. (2000) Taxation: macro aspects, in Bouckaert B. en G. de Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, volume IV, Cheltenham: Edward Elgar, blz.11-51.