

 **BEKAERT**

*Het succes van Bekaert ligt in de wilskracht van onze mensen om steeds opnieuw innoverende en technologisch geavanceerde producten te ontwikkelen als antwoord op de noden en problemen van onze klanten.*

#### **Leiderschap in technologie**

Bekaert is wereldleider in zijn kerncompetenties op het vlak van metaalvervorming en diverse bedekkings-technologieën, dankzij het continu verbreden en ontwikkelen van zijn technologische basis.

#### **Bekaert: wereldwijde specialist**

Bekaert is de belangrijkste onafhankelijke, wereldwijde producent en marketeer van hoogwaardig staalkoerd, staaldraad en handelsproducten (afsluitingen) en tevens een snelgroeiende producent van geavanceerde materialen. De Groep telt 17.000 medewerkers wereldwijd verspreid over meer dan 70 productiecentra.

#### **Groei door innovatie**

Een continu innovatieproces en een wereldwijd zoeken naar nieuwe technologieën en toepassingen in lijn met onze kerncompetenties zullen leiden tot nieuwe geavanceerde materialen en nieuwe businesses die bijdragen tot een groei van de rendabiliteit.

N.V. Bekaert S.A.  
Groepsdirectie  
President Kennedypark 18  
B-8300 Kortrijk

[www.bekaert.com](http://www.bekaert.com)

Alain Petit \*

Jef Vuchelen \*

## De Belgische stabiliteitsprogramma's: een evaluatie

*Trefwoorden:* begroting; stabiliteitspact; meerjarenplan; beleidsruimte

*In deze bijdrage voeren we een evaluatie uit van de stabiliteitsprogramma's 1999-2002 en 2000-2003 die door de Belgische overheid zijn ingediend bij de Europese instanties in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Deze evaluatie gebeurt door de programma's te vergelijken met een theoretisch "ideaal" model voor geloofwaardige meerjarenplanning in de openbare sector. Ook wordt ingegaan op de budgettaire gevolgen van het stabiliteitsprogramma 2000-2003. Hiertoe worden zowel de bruto beleidsruimte, de netto beleidsruimte als de besteedbare beleidsruimte voor nieuwe initiatieven geschat. Het besluit is tweevoudig: op kwalitatief vlak is ook het recentste programma nog voor verbetering vatbaar, op kwantitatief vlak blijft de beleidsruimte die de komende jaren in het kader van dit programma kan ontstaan, beperkt.*

### Inleiding

In december 1998 werd het eerste stabiliteitsprogramma voor de Belgische overheidsfinanciën voorgesteld. Dit programma had betrekking op de periode 1999-2002 en werd opgelegd door het Stabiliteits- en Groeipact dat de Europese Raad van Amsterdam in juni 1997 goedkeurde. In

\* Vakgroep voor Econometrie en Macro-Economische Studies, Vrije Universiteit Brussel

dit pact verbinden de lidstaten zich ertoe evenwichtige overheidsfinanciën, prijsstabiliteit en werkgelegenheidsscheppende groei na te streven. Het Belgische programma diende de Europese Unie ervan te overtuigen dat ook België inspanningen zou leveren om deze doelstellingen te realiseren.<sup>1</sup> In december 1999 werd vervolgens het nieuwe stabiliteitsprogramma voor de periode 2000-2003 aan de Commissie overhandigd.

In deze tekst wensen wij na te gaan of de Belgische stabiliteitsprogramma's voldoende overtuigen. De geloofwaardigheid van de plannen speelt hierbij een sleutelrol. Hiertoe vergelijken we de plannen met een "ideaal" theoretisch model. Dit model wordt in paragraaf 1 voorgesteld. Bovendien heeft de Belgische overheid reeds enige ervaring met meerjarenplanning. De twee vroegere convergentieplannen, die respectievelijk in 1992 en 1996 werden opgesteld, komen eveneens in deze eerste paragraaf aan bod. In een tweede paragraaf wordt deze ervaring aangewend om het eerste stabiliteitsprogramma 1999-2002 te beoordelen. In een derde paragraaf wordt het nieuwe stabiliteitsprogramma 2000-2003 geanalyseerd. Naast een kwalitatieve evaluatie, besteden we in een vierde en laatste paragraaf ook aandacht aan de budgettaire gevolgen van dit programma.

Idealiter wordt bij het aantreden van elke nieuwe regering een algemeen meerjarenplan voorgedragen met een "bindend" onderdeel voor de regeerperiode en een "indicatief" onderdeel voor de daaropvolgende legislatuur. In dit eerste onderdeel mag een micro-economische invulling niet ontbreken. Naargelang de regeerperiode vordert en het meerjarenplan jaarlijks wordt bijgestuurd, zal het bindend onderdeel steeds kleiner worden. In het verkiezingsjaar wordt het meerjarenplan dan louter indicatief. Met het oog op de verkiezingen van juni 1999, was voor het eerste stabiliteitsprogramma een volledige micro-economische invulling dus weinig opportuun. In het nieuwe programma diende dit wel te gebeuren. De eerste stappen naar een dergelijke invulling werden dan ook gezet, al zijn deze geenszins voldoende. Rekening houdend met een aantal andere tekortkomingen, blijft het risico van ontsporingen dus reëel. De programma's leggen immers een zeer stringent beleidskader vast en vereisen blijvende budgettaire inspanningen: de echte saneringsrondes mogen dan al achter de rug zijn, de beleidsruimte blijft, zolang men de programma's volgt, beperkt.

1 Voor een overzicht van de stabiliteitsprogramma's van alle lidstaten verwijzen we naar European Commission (1999, blz. 12-27) en European Central Bank (1999, blz. 45-75).

## 1. De convergentieplanning in het verleden: over voordelen en tekortkomingen

In de eerste subparagraaf overlopen we bondig de nodige voorwaarden om tot een degelijk en vooral geloofwaardig meerjarenplan te komen. Een analyse en beknopte evaluatie van de concrete Belgische convergentieplanning tijdens de jaren negentig komen in de tweede subparagraaf aan bod. Het eerste convergentieplan dateert van eind 1992 en had betrekking op de periode 1993-1996. Het plan had als duidelijke doelstelling het behalen tegen 1996 van de 3%-tekortnorm voor de gezamenlijke overheid in het kader van de toetreding tot de Europese Monetaire Unie. Het tweede convergentieprogramma voor de periode 1997-2000 had geen dergelijke concrete middellangetermijndoelstelling.

### A. De vereisten voor een geloofwaardig meerjarenplan

Zoals uit een studie van Vuchelen en Petit (1998, blz. 205-238) blijkt, bestaat er relatief weinig theoretische literatuur over meerjarenplanning in de openbare sector. In deze tekst werd dan ook nagegaan hoe een "degeelijk" meerjarenplan in de privé-sector wordt opgesteld. Een schema voor privé-ondernemingen van Welsch, Hilton en Gordon (1988, blz. 73) werd aangepast voor de specifieke kenmerken van de vereisten voor de publieke sector.<sup>2</sup> Zo werd een referentiekader gecreëerd dat uiterst geschikt is als analyse-instrument voor het beoordelen van concrete meerjarenplannen. In schema 1 worden de 10 stappen van een geloofwaardig meerjarenplan weergegeven.

2 Deze zijn verspreid over de literatuur terug te vinden. Voor een overzicht verwijzen we naar Vuchelen en Petit (1998, blz. 208-211). Ook in Rubin (1997) is een overzicht terug te vinden.

Schema 1. De 10 stappen van een geloofwaardig meerjarenplan voor de overheidsfinanciën.

1. Bepalen van een kader met als langetermijndoelstelling de integratie van de overheidsfinanciën in de maximalisatie van het maatschappelijk welzijn
2. Vastleggen en cijfermatig uitdrukken van de concrete primaire middellangetermijndoelstelling
3. Vastleggen van secundaire doelstellingen op een cyclisch-neutrale manier
4. Identificatie en behoedzame voorspelling van de relevante macro-economische variabelen
5. Ontwikkelen van een strategisch plan op middellange termijn omtrent de vooropgestelde evolutie van de uitgaven- en ontvangstenquote
6. Ontwikkelen van een pro-actief tactisch plan voor tijdelijk geachte afwijkingen van de geprojecteerde trend, zowel op macro-economisch als op micro-economisch niveau
7. Specificeren van richtlijnen voor de diverse entiteiten, waaronder de deeloverheden
8. Opstellen van een transparant en consistent boekhoudkundig systeem voor de registratie van alle financiële stromen
9. Gedetailleerde en volledige informatieverstrekking bij het opstarten en implementeren van het programma
10. Periodieke ex post-analyse van het algemeen plan, controle op de pro-actieve werking van het tactisch plan en eventuele bijsturing van het strategisch plan bij structurele wijzigingen van externe of interne elementen van het programma.

## B. De convergentieprogramma's 1993-1996 en 1997-2000: beknopte evaluatie

Voor we de specifieke kenmerken van beide meerjarenplannen overlopen, dienen we op te merken dat de programma's louter mechanische projecties zijn. Van geïntegreerde econometrische modellen is dus geen sprake.<sup>3</sup> Nochtans zou een terugkoppeling van het begrotingsbeleid naar de economische activiteit geen overbodige luxe zijn: alleen op die manier kunnen de gevolgen van een procyclisch of een anticyclisch beleid duidelijk gekwantificeerd worden.

### 1. Het convergentieplan 1993-1996

Zoals eerder gesteld, was het oorspronkelijke convergentieplan (Convergentieplan van België, 1992, blz. 53-94) voor de periode 1993-1996 volledig gericht op het behalen van de 3%-norm tegen 1996. De manier waar-

<sup>3</sup> Bij het opstellen van de plannen baseert men zich wel sporadisch op de econometrische modellen van het Federaal Planbureau.

op dat gebeurde leek van minder belang. Het plan wordt dan ook gekenmerkt door een zuiver financieel-boekhoudkundige benadering. Een overkoepelende visie op de openbare financiën ontbreekt. Bovendien waren transparantie en consistentie ver te zoeken en waren de macro-economische hypothesen geenszins behoedzaam. Het is dan ook weinig verwonderlijk dat het programma reeds in 1993 werd aangepast. Het ontbreken van pro-actieve elementen en een micro-economische uitwerking van het tactisch plan hebben ertoe geleid dat ook het strategisch plan niet werd gevolgd. Dit onderdeel voorzag immers een constante fiscale druk, terwijl deze ex-post beschouwd wel degelijk gestegen is. De geplande daling van de uitgavenquote werd evenmin gerealiseerd. De verbetering van de netto financieringsbehoefte op het einde van de planningsperiode is voor het overgrote deel te danken aan een opmerkelijke vermindering van de rentelasten. Bij dit alles mogen we evenwel niet vergeten dat om diverse redenen de 3%-norm pas in 1997 werd gehaald.

Algemeen kunnen we dus besluiten dat het convergentieplan voor de periode 1993-1996 een stap in de goede richting was, maar door de puur financieel-boekhoudkundige aanpak geloofwaardigheid miste en derhalve ook weinig slaagkansen had. In elk geval heeft het plan niet of nauwelijks bijgedragen tot een structureel budgettair beleid.<sup>4</sup>

### 2. Het convergentieprogramma 1997-2000

Dit tweede convergentieprogramma (Vice Eerste Minister, Minister van Financiën en van Buitenlandse Handel, 1996) onderscheidde zich in de eerste plaats door de afwezigheid van een strikte middellangetermijndoelstelling, zoals de 3%-norm voor het voorgaande plan. De nadruk lag daarentegen op de evolutie van het primair tekort en de daaruit voortvloeiende schuldafbouw. Helaas kan men niet uitmaken wat de primaire doelstelling van dit tweede convergentieprogramma was: een continu hoog primair saldo, een zo laag mogelijke netto financieringsbehoefte of een zo snel mogelijke schuldafbouw. Deze drie doelstellingen zijn nauw met elkaar verbonden, maar het onderscheid kan qua timing belangrijk zijn. Deze timing is overigens cruciaal met het oog op de nakende vergrijzing. Een andere belangrijke tekortkoming van het programma was de afwezigheid van een strategisch plan: nergens wordt gespecificeerd

<sup>4</sup> Een uitvoeriger analyse is terug te vinden in Vuchelen en Petit (1998, blz. 213-232). Dat geldt ook voor de hier beknopte bespreking van het convergentieprogramma voor de periode 1997-2000.

of de hogere primaire saldi via een verlaging van de uitgaven dan wel een verhoging van de ontvangsten hadden moeten worden gerealiseerd. De beleidsvoerders lijken met dit tweede programma derhalve gekozen te hebben voor een minimale invulling van het begrip "meerjarenplan" om zo de felbegeerde beleidsvrijheid te behouden.

Positief waren dan weer het behoedzame karakter van de macro-economische hypothesen en de eerste (kleine) stappen in de richting van een pro-actief meerjarenplan. Het programma bepaalde immers boven- en ondergrenzen waartussen het primaire saldo, naar gelang van de economische situatie, kon fluctueren. Dergelijke budgettaire "slang" verhoogt de slaagkansen van een trendmatige evolutie naar een bepaald niveau, al werd de eigenlijke trend niet geëxpliciteerd in het plan. Bovendien blijft het een vraagteken welke maatregelen men voorzag wanneer de werkelijke groei buiten de onder- of bovengrenzen was getreden en men derhalve had moeten ingrijpen op het niveau van de primaire uitgaven of inkomsten. Van een micro-economische invulling was daarenboven helemaal geen sprake. Kortom, de eerste stappen werden gezet, maar een waarachtig pro-actief tactisch plan was het geenszins. Dit bracht vooral bij tegenvallende economische prestaties een verhoogde kans op ontsporingen met zich mee. Ex post beschouwd, was de economische omgeving evenwel gunstig, waardoor het plan een schijnbaar succes was. Door de lagere interestlasten daalde de netto financieringsbehoefte aanzienlijk sneller dan voorzien. Deze gunstige ontwikkeling en een aantal buitenbegrotingoperaties leverden ook een sneller dalende schuldquote op. De budgettaire toestand van de overheid evolueerde ook gunstig door enkele "individuele" begrotingsinspanningen die bezwaarlijk kunnen worden toegeschreven aan de intrinsieke kwaliteiten van het programma.

## 2. Het stabiliteitsprogramma 1999-2002

Op de Europese Raad van Amsterdam van juni 1997 werd het Stabiliteits- en Groeipact voorgesteld. Hiermee wenst de EU de aandacht te vestigen op "het belang van een handhaving van gezonde overheidsfinanciën ter versterking van de voorwaarden die gunstig zijn voor prijsstabiliteit en voor een sterke en duurzame groei die de werkgelegenheid bevordert" (Minister van Financiën, 1998, blz. 1). Hiertoe dienen de lidstaten op middellange termijn naar een begroting te streven die in evenwicht is of zelfs een overschot vertoont. Het eerste Belgische programma

werd, volgens de richtlijnen van het pact, in december 1998 bij de Europese instanties ingediend. Hierbij rijst de vraag wat de kwalitatieve verschillen en overeenkomsten tussen het stabiliteitsprogramma en de vorige convergentieplannen zijn.<sup>5</sup> Eerst geven we een kort overzicht van de kwantitatieve kenmerken van het programma.

### A. Kwantitatieve kenmerken van het stabiliteitsprogramma 1999-2002

Allereerst dienen we op te merken dat het programma uit twee delen bestond: een begroting voor 1999 en een (minder gedetailleerde) meerjarenplanning voor de periode 2000-2002. Dat was ook het geval voor het tweede convergentieplan uit 1996. Zoals eerder gesteld, bepaalde dit plan een budgettaire "slang" waartussen het primaire saldo, naar gelang van de economische situatie, kon fluctueren. Dit leverde een interval op met als onder- en bovengrens respectievelijk 6,1% en 6,5% van het BBP. Het referentiescenario van het stabiliteitsprogramma voorzag echter een saldo van "slechts" 6%. Door de lager ingeschatte rentelasten zou de netto financieringsbehoefte evenwel gunstig zijn geëvolueerd en voor 2000 zelfs buiten het interval van het convergentieplan komen te liggen. Hierdoor kon ook de schuldgraad iets sneller dalen. Niettemin zou dus de gunstige uitgangspositie inzake rentelasten voor 1998 niet zomaar worden aangewend voor een nog snellere schuldafbouw, maar in de eerste plaats om het primaire saldo op een minder hoog niveau te stabiliseren. Rekening houdend met de reële groeivoorzichten bij het opstellen van het stabiliteitsprogramma (2,4% voor 1999 en 2,3% voor de daaropvolgende jaren), had men volgens het tweede convergentieplan immers een saldo moeten realiseren dat beduidend hoger lag dan 6,1%. Eenmaal vertrekend van het saldo van 6%, zou men conjuncturele meevallers wél (gedeeltelijk) hebben aangewend voor een snellere schuldvermindering.

Merk op dat we hier spreken over de vooruitzichten bij het opstellen van het plan, niet de ex post realisaties. Ondertussen is de gemiddelde groei-prognose voor 1999 op 1,7% teruggebracht, wat nogmaals het belang van behoedzame hypothesen aantoont. Niettemin waren de budgettaire prestaties in 1999 beter dan voorzien. Het primaire saldo bedroeg 6,2%,

5 De geïnteresseerde lezer kan de korte beoordeling van de Ecofin-raad terugvinden in European Commission (1999, blz. 12). Voor meer informatie over de concrete procedures in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact verwijzen we naar European Central Bank (1999, blz. 70-72).

waardoor de netto financieringsbehoefte niet hoger was dan 1,1%. Dit mag toch een opmerkelijk resultaat worden genoemd. Ten slotte stippen we nog aan dat het primaire saldo in 1999 toch lager was dan in 1998. Toen bedroeg het saldo maar liefst 6,7%.<sup>6</sup>

### B. Kwalitatieve aspecten van het stabiliteitsprogramma 1999-2002

Voor de kwalitatieve vergelijking leggen we ons op de meerjarenplanning toe en dus op de periode 2000-2002. Hierdoor wordt meteen duidelijk dat de beschouwde periode voor een meerjarenplan minimaal was. Deze vaststelling kon ook al gemaakt worden voor het tweede convergentieprogramma. Dé doelstelling van dit eerste stabiliteitsprogramma was een stabilisering van het primaire saldo van de gezamenlijke overheid op 6% van het BBP. Dit saldo stond centraal in het plan en andere veranderlijken, zoals de schuldquote en de netto financieringsbehoefte, werden hieruit afgeleid. Een positief primair saldo komt neer op een voorafname op de inkomsten. Hiertoe wordt het budgettaire "streefevenwicht" verplaatst van de gebruikelijke nulbegroting naar een positief percentage, in casu 6%. Dit houdt in dat er slechts één manier is om beleidsruimte te creëren boven de manoeuvreerruimte die spontaan ontstaat door economische groei, nl. het verhogen van de ontvangstenquote en dus de belastingen. Het centraal stellen van het primaire saldo heeft dus een groot voordeel: de beleidsvoerders dienen onmiddellijk de directe financiële verantwoordelijkheid te dragen van hun beleidsinitiatieven.

Om het stabiliteitsprogramma op zijn intrinsieke kwaliteiten te toetsen, vergelijken we de verschillende aspecten van het programma met de 10 stappen van het "geloofwaardig" meerjarenplan dat in de eerste paragraaf werd voorgesteld:

- Een algemene langetermijndoelstelling wordt bij de stabiliteitsprogramma's vanuit Europa opgelegd. Zoals aan het begin van deze paragraaf werd gesteld, beoogt het Stabiliteits- en Groeipact gezonde openbare financiën, prijsstabiliteit en duurzame werkgelegenheidsversterkende groei. Met de nodige omzichtigheid kunnen we concluderen dat men hiermee een poging wil ondernemen om de overheidsfinanciën te integreren in de maximalisatie van het maatschappelijk welzijn.

<sup>6</sup> Volgens de nieuwe ESER-terminologie. Volgens de oudere berekeningsmethode lagen beide saldi 0,1% lager.

- De concrete primaire middellangetermijndoelstelling was, zoals gesteld, het stabiliseren van het totale primaire saldo op 6% van het BBP. Hierbij twee opmerkingen. Ten eerste komt deze doelstelling niet overeen met de doelstelling die bepaald is in het Stabiliteits- en Groeipact, dat een streven naar een evenwichtsbegroting vooropstelt op het niveau van de financieringsbehoefte. Beide doelstellingen kunnen compatibel zijn, maar qua timing kan het verschil belangrijk zijn. Het Pact legt echter geen concrete timing op. Ten tweede werd hiermee de schuldafbouw impliciet als primair doel verlaten en is het louter een gevolg geworden van het aanhoudend hoge saldo. Dit is op lange termijn niet geheel zonder risico, want uiteindelijk is de hoofddoelstelling nog steeds het tijdig afbouwen van de schuld vóór het accelereren van de bevolkingsveroudering. Schuldafbouw als centrale doelstelling is wel moeilijker operationaliseerbaar. Het centraal stellen van een doelstelling op primair begrotingsniveau heeft immers het grote voordeel dat de nadruk wordt gelegd op het effectieve beleid, waardoor er in principe minder ruimte ontstaat voor puur financieel-boekhoudkundige ingrepen. Alleen mag men het finale doel van een gezondmaking van de overheidsfinanciën niet uit het oog verliezen.
- Door de niet-cyclische macro-economische hypothesen (zie verder), maakt het al dan niet structureel benaderen van het primaire saldo louter een verschil uit bij de uitgangspositie van het programma. Doordat de economische groei in 1997 en 1998 beduidend hoger lag dan voorzien, verminderde de "output gap" (het verschil tussen het BBP-potentieel en het werkelijke BBP) geleidelijk. Positief is dat men daarmee bij het opstellen van het stabiliteitsprogramma rekening heeft gehouden. Wel was de verhouding tussen de trendmatige evolutie en de hierna besproken strategische en tactische planning onduidelijk, wat zeker bij de voortgangsbewaking tot problemen kon leiden. Hierop komen we evenwel verder terug.
- Net als bij het tweede convergentieprogramma, waren de macro-economische hypothesen relatief behoedzaam. Dat men niet langer werkte met drie scenario's die naast elkaar bestaan maar met één referentiescenario, kwam de eenduidigheid van de projectie ten goede. De jaarlijkse reële BBP-groei werd voor de periode 2000-2002 op 2,3% geschat en de deflator op 1,1%. Deze hypothesen waren voorzichtig, daar de Europese Commissie bij het opstellen van het plan uitging van een beduidend hogere jaarlijkse reële BBP-groei. Bovendien voorzag men een korte- en langetermijnmarktrente van respectievelijk 3,7% en 5,2%. Beide kwamen overeen met de toenmalige hypothesen

van de Commissie en waren merklijk hoger dan de feitelijke rentevoeten bij het opstellen van het programma. De macro-economische projectie van de Belgische regering bood dus een veiligheidsmarge, waarmee een belangrijke fout van het eerste convergentieplan 1993-1996 werd vermeden. Toen veroorzaakten de al te optimistische hypothesen reeds vanaf het uitgangsjaar een ontsporing. De zwaar tegenvallende groei voor het vertrekjaar 1999, o.m. door de dioxinecrisis, toont evenwel duidelijk aan dat hypothesen nooit voorzichtig genoeg kunnen zijn.

- De grote tekortkoming van het tweede convergentieprogramma was het ontbreken van een strategisch plan inzake uitgaven- en inkomstenontwikkeling. In het eerste stabiliteitsprogramma ging men uit van een "spontane" evolutie: dit is de uitgaven- en inkomstenontwikkeling, vertrekkend van de wetgeving bij het opstellen van het plan. Hierdoor zouden de totale ontvangsten tussen 1999 en 2002 dalen van 46,7% tot 45,9% van het BBP. Om een stabiel saldo te handhaven, diende de uitgavenquote eveneens te dalen (van 40,7% tot 39,9%). Uiteraard is het onwaarschijnlijk dat er over een periode van vier jaar geen nieuwe beleidsingrepen zouden plaatsvinden. Niettemin bood het stabiliteitsprogramma een referentieprojectie, wat op zich reeds een aanzienlijke verbetering was ten aanzien van het voorgaande meerjarenplan.
- Door het aannemen van de "regel van de conjuncturele boni" beschikte de regering alvast over een tactisch plan voor meevallers. Zoals gesteld, bedroeg de geschatte referentiegroei 2,3%. Bij een werkelijke groei tussen 2,3% en 2,7% bepaalt de regel dat minstens een derde van de bijkomende manoeuvreerruimte wordt aangewend voor een snellere daling van de netto financieringsbehoefte en dus de schuldquote. Het overige deel kan voor beleidsinitiatieven worden aangewend. Alle groei boven 2,7% zou integraal gaan naar een vermindering van het tekort. De vraag rijst wel hoe de verdeling van de "opbrengst" van een hogere groei concreet wordt berekend. De werkelijke groeiprestaties kent men immers slechts het jaar nadien. Hieromtrent bleef het stabiliteitsprogramma vaag.<sup>7</sup> Het is hoe dan ook duidelijk dat de regering geen risico's wou nemen door (al dan niet tijdelijke) meevallers zomaar uit te geven. Voor een tegenvallende economische omgeving was het stabiliteitsprogramma echter minder informatief: er werd

<sup>7</sup> In de vierde paragraaf wordt een specifieke methodiek toegepast bij het berekenen van de toekomstige beleidsruimte, maar deze komt niet per definitie overeen met de methodologie die de regering zou kunnen aanwenden.

louter gesteld dat een tegenvallende ontwikkeling van de ontvangsten zou moeten worden opgevangen door een neerwaartse aanpassing van de uitgavengroei. Hieruit zou men kunnen besluiten dat de regering een primair overschot van 6% als een onvoorwaardelijke ondergrens beschouwde. Ook leek men er op te vertrouwen dat de behoedzame hypothesen een voldoende grote veiligheidsmarge boden. Dat geldt ook voor de hypothesen inzake marktrentevoeten: afwijkingen leken niet te leiden tot aanpassingen op primair begrotingsniveau, maar louter de snelheid van de schuldafbouw te beïnvloeden. Dit is een direct gevolg van het centraal stellen van het primaire saldo en het beschouwen van de schuldafbouw als afgeleide variabele. Verder dienen we nog op te merken dat een micro-economische invulling nog steeds ontbrak, al kunnen we uiteraard niet voorbijgaan aan het feit dat er in juni 1999 verkiezingen plaatsvonden en de convergentieplanning voor de drie daaropvolgende jaren dan in principe indicatief was. Een micro-economische invulling zou in een dergelijke situatie veeleer hypothetisch zijn en daarenboven democratisch moeilijk verdedigbaar. Ten slotte merken we nog op dat ook een expliciete terugkoppeling naar het strategisch plan ontbrak.

- Over de richtlijnen aan andere entiteiten, in casu de deeloverheden, kan weinig worden opgemerkt, daar we niet over de volledige informatie beschikken. Het is evenwel opvallend dat in het stabiliteitsprogramma enkel de gezamenlijke saldi voor Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en Entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) werden weergegeven. Hieruit blijkt dat elke entiteit een stabiel primair overschot diende te handhaven, maar de verdeling *binnen* de entiteiten kwam niet aan bod.
- De registratie van de verschillende financiële stromen over de periode 2000-2002 leek op een consistente en transparante manier te gebeuren. De overgang naar de nieuwe ESER95-terminologie werd evenwel pas in 1999 afgerond. Hierdoor is een vergelijking van begrotingsresultaten over verschillende jaren vanzelfsprekend geen sinecure.
- De tekortkomingen inzake informatieverstrekking zijn een rechtstreeks gevolg van de hierboven vermelde problemen, zoals de beperkingen van het tactisch plan en de zeer fragmentarische informatie omtrent de richtlijnen voor de deeloverheden. Merken we ook op dat men in regeringsdocumenten nog al te vaak afrondt op 0,1% van het BBP en we hierbij toch spreken van een bedrag van meer dan 8 miljard frank. Een grotere nauwkeurigheid zou geen overbodige luxe zijn.

- De voortgang van het stabiliteitsplan werd, net als de twee eerdere convergentieprogramma's, bewaakt door de afdeling "Financieringsbehoefte van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën. Problematisch is evenwel dat de adviezen en evaluaties van de Hoge Raad doorgaans puur kwantitatief zijn en bovendien louter een jaar-op-jaar-vergelijking inhouden. Nochtans is een belangrijke taak weggelegd voor de Hoge Raad: hij zou via een nauwkeurige analyse moeten uitmaken of eventuele mee- of tegenvallers van tijdelijke dan wel structurele aard zijn. Tijdelijke afwijkingen kunnen worden opgevangen door een goed tactisch plan, maar structurele wijzigingen vereisen een aanpassing van het strategisch plan. Een eventuele terugkoppeling van het tactisch plan naar het strategisch plan moet dan ook mogelijk zijn.

Uit dit alles kunnen we besluiten dat het stabiliteitsprogramma grotendeels aansluit bij het tweede convergentieprogramma. Vooral de aanzet tot een waarachtig tactisch plan en de behoedzame hypothesen zijn lovenswaardig. Niettemin bleef het plan met een aantal tekortkomingen kampen, waaronder de onvoldoende uitgewerkte voortgangsbewaking en ex post evaluatie. Bovendien vormt een micro-economische invulling van het tactisch plan een van de belangrijkste uitdagingen voor het nieuwe programma dat we hierna bespreken.

### 3. Het stabiliteitsprogramma 2000-2003

Na de verkiezingen in juni 1999 is in België een nieuwe regering aangetreden. Het is dan ook interessant om na te gaan hoe het nieuwe stabiliteitsprogramma, dat in december 1999 werd voorgesteld (Ministerie van Financiën, 1999), zich verhoudt tot het eerste stabiliteitsprogramma. Net als bij de analyse van het vorige programma gaan we eerst kort in op de kwantitatieve kenmerken, waarna we het programma in tien stappen vergelijken met het theoretische model.

#### A. Kwantitatieve kenmerken van het stabiliteitsprogramma 2000-2003

In tabel 1 worden de primaire saldi, de interestlasten en de netto financieringsbehoefte of vorderingentekorten weergegeven voor beide stabiliteitsprogramma's. We zien dat het nieuwe plan vanuit een gunstige

budgettaire positie vertrekt en dit ondanks de tegenvallende groeipresaties in 1999. Qua methodologisch uitgangspunt verschilt het nieuwe programma evenwel van het vorige. Zoals opgemerkt, stelde het eerste programma een primair saldo van 6% voorop. De nieuwe regering volgt echter de primaire middellangetermijndoelstelling van de Europese Commissie, nl. het streven naar een finaal begrotingsevenwicht. In het nieuwe programma wordt dergelijk evenwicht beoogd tegen 2002, terwijl het eerste plan nog een financieringsbehoefte van 0,3% voorzag. Aangezien de vooropgestelde interestlasten globaal beschouwd gelijk blijven, dient het primaire saldo gemiddeld hoger te liggen dan de oorspronkelijke 6%.

Tabel 1. Projecties van het primaire saldo, de interestlasten en de netto financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheid volgens het eerste en tweede stabiliteitsprogramma (in % van het BBP; 1999-2003).

	1999	2000	2001	2002	2003
primair saldo: eerste stabiliteitsprogramma	6	6	6	6	
tweede stabiliteitsprogramma	6,2*	6	6,2	6,4	6,2
interestlasten: eerste stabiliteitsprogramma	7,3	7	6,7	6,3	
tweede stabiliteitsprogramma	7,2*	6,9	6,7	6,4	6
NFB: eerste stabiliteitsprogramma	1,3	1	0,7	0,3	
tweede stabiliteitsprogramma	1,1*	1	0,5	0	-0,2

\* Voorlopige realisaties / door afrondingen kan het eindresultaat verschillen van de som der onderdelen.

Bron: Minister van Financiën, 1998 en Ministerie van Financiën, 1999.

Het nieuwe programma is dus in zijn totaliteit budgettair strikter dan het vorige programma. Hierbij dienen we twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste ligt de geschatte groei voor 2000 en 2001 hoger dan bij het opstellen van het eerste stabiliteitsprogramma. Ten tweede is het bijzonder opmerkelijk dat het primaire saldo daalt in het eerste en laatste jaar van de nieuwe legislatuur. Zoals we later zullen besluiten, creëert men hierdoor extra beleidsruimte in politiek belangrijke jaren. De budgettaire-economische opportuniteit is echter minder voor de hand liggend. Integendeel, bij dergelijke politieke budgetcyclus lijkt men bezwaarlijk van een structureel meerjarenbeleid te kunnen spreken.

## B. Kwalitatieve aspecten van het stabiliteitsprogramma 2000-2003

Om het programma op kwalitatief vlak te evalueren, vergelijken we het opnieuw met de tien stappen van een "geloofwaardig" meerjarenplan.

- De algemene langetermijndoelstelling blijft dezelfde als voor het eerste stabiliteitsprogramma, nl. het handhaven van gezonde openbare financiën, het nastreven van prijsstabiliteit en het bevorderen van duurzame werkgelegenheidsversterkende groei.
- De concrete primaire middellangetermijndoelstelling is niet langer het stabiliseren van het primaire saldo op 6% van het BBP, maar wel het bereiken van een begrotingsevenwicht op het niveau van het vorderingstekort tegen 2002. Zoals gesteld, sluit dit aan bij de doelstellingen die de Europese Commissie vooropstelt. Het benodigde primaire saldo wordt hieruit afgeleid. Ook de schuldgraad is, net als in de vorige plannen, een afgeleide parameter. Deze variabele mag dan nog moeilijk operationaliseerbaar zijn als concrete primaire middellangetermijndoelstelling, er mag toch niet uit het oog worden verloren dat een voldoende snelle schuldafbouw het finale resultaat dient te zijn van de meerjarenplanning. Door de hogere primaire saldi en de lagere interestlasten evolueert de schuldquote evenwel zeer gunstig en zou ze tegen 2003 101,2% van het BBP bedragen.
- Het nieuwe programma bevat een trendmatige secundaire doelstelling, nl. een primair saldo dat niet significant afwijkt van 6%. Rekening houdend met de hierna besproken hypothesen, zou ook het begrotingsevenwicht in 2002 van structurele aard zijn. In elk geval wordt rekening gehouden met de "output gap" van 1999 en derhalve met cyclische invloeden op de begrotingsresultaten.
- Het vorige plan had behoedzame hypothesen en de onvoorziene groeivertraging in 1999 wees nogmaals op het belang daarvan. Voor het nieuwe programma blijft men uitgaan van voorzichtige hypothesen. Voor 2000 en 2001 voorziet men een groei van 2,5%. Zeker voor het eerste jaar ligt dit beduidend lager dan de gemiddelde groeiprognose, nl. 3,1%. Voor 2002 en 2003 vertrekt men van een groei van 2,3%. Vreemd genoeg wordt er niet geëxpliciteerd wat de veronderstelde BBP-deflator is, enkel voor vertrekjaar 2000 wordt hij op 1% geraamd. Voor de marktrentevoeten vertrekt men veiligheidshalve van de hypothese dat deze zullen stijgen, zowel de kortetermijnrente als de langetermijnrente.
- Het strategisch plan inzake inkomsten- en uitgavenevolutive is op zijn minst onduidelijk. Enerzijds geeft men de te bereiken saldi weer, anderzijds stelt men de spontane evolutie van de uitgaven en inkomsten voor. Beide zijn echter niet compatibel. De ontvangsten zouden door de maatregelen inzake lastenverlaging over de periode van het plan met 0,6% van het BBP dalen, de uitgaven met 1%. Dit is echter onvoldoende om tegen 2002 een begrotingsevenwicht te bereiken en er wordt nergens expliciet vermeld of de bijsturing aan inkomsten- of uitgavenzijde zal gebeuren. In feite is er dus, net als bij het convergentieplan van 1996, geen strategisch plan. Anderzijds dienen we wel op te merken dat er in het programma en de bijbehorende regeringsverklaring herhaaldelijk op wordt gewezen dat men van plan is de (para)fiscale druk te verlagen. Hieruit zou men kunnen afleiden dat de bijsturing hoofdzakelijk aan uitgavenzijde zal gebeuren.
- Voor het tactisch plan inzake conjuncturele meevallers lijkt men impliciet nog steeds uit te gaan van de eerder aan bod gekomen "regel van de conjuncturele boni". Traditiegetrouw is men een stuk vager over de uit te voeren maatregelen bij tegenvallers. Meer nog, de opstellers van het plan lijken zichzelf tegen te spreken. In de persmededeling wordt gesteld dat de voorziene tekorten een maximum zijn, wat inhoudt dat een tegenvallende economische omgeving op primair niveau dient te worden opgevangen. In het eigenlijke plan lezen we daarentegen: "van deze verbintenis kan maar afgeweken worden indien de komende jaren de economische groei in negatieve zin gevoelig zou afwijken van de trendgroei, of bij onvoorziene grote schommelingen in het intrestpeil" (Ministerie van Financiën, blz. 13). Termen als "gevoelig" of "grote" zijn evenwel niet concreet ingevuld, waardoor men in feite bij tegenvallers over volledige beleidsvrijheid beschikt. Dit alles wordt nog eens benadrukt doordat de eerste (kleine) stap naar een micro-economische invulling eveneens asymmetrisch is. Zo vinden we een prioriteitenlijst terug waaraan de beleidsruimte de komende jaren dient te worden besteed, maar wordt er in het plan niet vermeld welke concrete ingrepen men zal uitvoeren indien saneringen noodzakelijk blijken. Bovendien is deze invulling hoe dan ook onvoldoende om van een waarachtig micro-economisch gedeelte te kunnen spreken.
- De laatste vier stappen van het programma komen bijna volledig overeen met de bemerkingen die we bij het eerste stabiliteitsprogramma hebben gemaakt. Om de richtlijnen aan andere entiteiten te beoordelen,



is er in het eigenlijke programma te weinig informatie opgenomen. Op boekhoudkundig vlak zorgt de definitieve overgang naar de nieuwe ESER-terminologie voor een duidelijke weergave van de verschillende budgettaire grootheden. Bovendien toont een overzichtelijke tabel het onderscheid tussen ESER79 en ESER95. Inzake informatieverstrekking blijven we wijzen op de noodzaak van een grotere nauwkeurigheid bij het weergeven van cijfers, die nu worden afgerond op 0,1% van het BBP. Dat dit tot onduidelijkheid leidt, bewijst tabel 1, waar het saldo niet altijd overeenkomt met de som van de onderdelen. Tenslotte blijft de voortgangsbewaking de verantwoordelijkheid van de Hoge Raad van Financiën en blijft ze qua opzet beperkt.

Net als bij alle voorgaande meerjarenplannen, kent ook dit plan zowel positieve als negatieve kanten. Positief zijn de eerste (weliswaar asymmetrische en heel beperkte) stap naar een micro-economische invulling, de duidelijke middellangetermijndoelstelling, de behoedzame hypothesen en de aandacht voor het onderscheid tussen cyclische en structurele veranderingen. Het plan blijft evenwel met een aantal belangrijke tekortkomingen kampen, o.m. inzake voortgangsbewaking. Bovendien lijken de beleidsvoerders zich meer beleidsvrijheid te willen toeëigenen dan bij het eerste stabiliteitsprogramma. Er is immers geen expliciet strategisch plan aanwezig en het tactisch plan blijft vaag over tegenvallers. Dit alles brengt met zich mee dat we bij het schatten van de toekomstige beleidsruimte zelf een aantal hypothesen zullen moeten opstellen.

#### 4. De budgettaire gevolgen van het stabiliteitsprogramma 2000-2003

In deze laatste paragraaf gaan we na welke beleidsruimte er kan ontstaan in het kader van het stabiliteitsprogramma 2000-2003. In een eerste subparagraaf bespreken we de beleidsruimte op conceptueel vlak, terwijl de concrete schattingen in een tweede subparagraaf worden gepresenteerd.

##### A. De beleidsruimte conceptueel bekeken

In de eerste plaats dienen we een onderscheid te maken tussen de oorsprong en de aanwending van beleidsruimte. De beleidsruimte die ont-

staat door de verandering van de ontvangsten noemen we de "bruto beleidsruimte":

$$BB_t = \Delta O_t = o_{t-1} \cdot \Delta BBP_t + \Delta o_t \cdot BBP_t + \Delta o_t \cdot \Delta BBP_t$$

met BB = bruto beleidsruimte  
 O = ontvangsten  
 o = ontvangstenquote  
 BBP = bruto binnenlands product  
 Δ = jaarlijkse verandering  
 t = jaar.

De jaarlijkse ontvangsten zijn dus de resultante van drie factoren: de verandering van de ontvangstenquote<sup>8</sup>, de nominale BBP-groei en de wiselwerking tussen beide. Voor verdere concrete berekeningen beschouwen we deze laatste factor als verwaarloosbaar. Om de jaarlijkse potentiële uitgavengroei of "netto beleidsruimte" te bekomen, dienen we de bruto beleidsruimte met de voorafname voor de verandering van het primaire saldo te verminderen. Deze beleidsruimte is echter gezinszins de budgettaire ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven. In België worden immers nog steeds indexaanpassingen doorgevoerd. De "besteedbare beleidsruimte" voor nieuwe initiatieven is dus nog kleiner dan de netto beleidsruimte<sup>9</sup>.

$$NB_t = \Delta U_t = BB_t - \Delta S_t^*$$

$$EB_t = NB_t - IB_t$$

met NB = netto beleidsruimte  
 ΔU = verandering van de uitgaven  
 BB = bruto beleidsruimte  
 ΔS\* = voorafname op BB voor verandering van het primaire saldo  
 EB = besteedbare beleidsruimte  
 IB = indexering van de uitgaven  
 t = jaar.

8 De ontvangsten bestaan voor meer dan 97% uit parafiscale en fiscale ontvangsten. Van daar dat de ontvangstenquote en de belastingdruk in de literatuur vaak als synoniemen worden gebruikt.

9 Hierbij nemen we aan dat er geen uitgaven zijn die automatisch welvaartsvast zijn. Is dat wel het geval, dan daalt de manoeuvreerruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven uiteraard nog meer.

Zoals eerder opgemerkt, gebruikt men in de stabiliteitsprogramma's evenwel de "regel van de conjuncturele boni" (in het eerste programma expliciet, in het tweede veeleer impliciet). Deze regel houdt in dat de bijkomende beleidsruimte die ontstaat door eventuele conjuncturele meevallers (t.o.v. de reële referentiegroei), niet louter mag worden aangewend om beleidsinitiatieven te financieren, maar ook moet worden gebruikt om de schuld sneller af te bouwen.

De verdeling van de bruto beleidsruimte zal dus verder afhangen van de BBP-evolutie. Van de extra beleidsruimte die ontstaat door een groei tussen de referentiegroei en 2,7%, dient minstens een derde te gaan naar een verbetering van de netto financieringsbehoefte en dus een snellere schuldfafbouw. Indien de groei meer dan 2,7% bedraagt, dient de daarvoor ontstane beleidsruimte *volledig* te worden aangewend voor schuldvermindering. Deze regel legt dus een duidelijke bovengrens op aan de besteedbare beleidsruimte. Dit blijkt uit tabel 2, waar de invloed van de economische groei op de evolutie van het primaire saldo en de besteedbare beleidsruimte wordt weergegeven.

Tabel 2. De besteedbare beleidsruimte en de verandering van het primaire saldo volgens de stabiliteitsprogramma's naar gelang van de gerealiseerde reële BBP-groei.

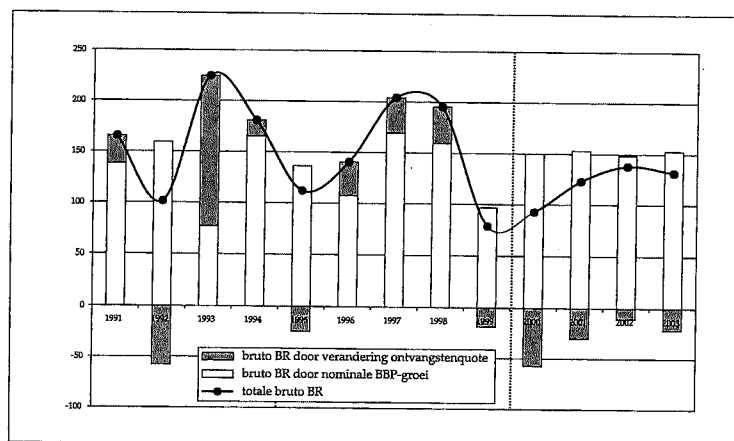
reële BBP-groei	besteedbare beleidsruimte	verandering primair saldo
$g \leq \text{ref}$	$EB_t = BB_t - \Delta S_t^* - IB_t$	$\Delta S_t = \Delta S_t^*$
$\text{ref} < g \leq 2,7\%$	$EB_t = BB_t - \Delta S_t^* - 1/3 \cdot [(BB_t - \Delta S_t^*) - N_{\text{ref}}B_t] - N_{\text{ref}}B_t - IB_t$	$\Delta S_t = \Delta S_t^* + 1/3 \cdot [(BB_t - \Delta S_t^*) - N_{\text{ref}}B_t]$
$g > 2,7\%$	$EB_t = BB_t - \Delta S_t^* - 1/3 \cdot [N_{\text{sur}}B_t - N_{\text{ref}}B_t] - [(BB_t - \Delta S_t^*) - (N_{\text{sur}}B_t)] - IB_t$	$\Delta S_t = \Delta S_t^* + 1/3 \cdot [N_{\text{sur}}B_t - N_{\text{ref}}B_t] + [(BB_t - \Delta S_t^*) - (N_{\text{sur}}B_t)]$

met  $EB_t$  = besteedbare beleidsruimte in jaar t  
 $NB_t$  = netto beleidsruimte in jaar t  
 $BB_t$  = bruto beleidsruimte in jaar t  
 $\Delta S_t^*$  = voorafname op  $BB_t$  voor de verandering van het primaire saldo in jaar t  
 $IB_t$  = indexering van de uitgaven in jaar t  
 $g$  = jaarlijkse reële BBP-groei  
 $\Delta S_t$  = werkelijke verandering van het primaire saldo in jaar t  
 $\text{ref}$  = groei in het referentiescenario  
 $\text{ref}$  = referentiewaarde (bij  $g \leq \text{ref}$ )  
 $\text{sur}$  = waarde boven de referentiewaarde (bij  $\text{ref} < g \leq 2,7\%$ )

## B. De beleidsruimte cijfermatig bekeken

Wanneer we de toekomstige beleidsruimte in kaart wensen te brengen en te beoordelen, dienen we als referentiepunt uiteraard de beleidsruimte van de voorbije jaren te kennen. We hebben ons hierbij beperkt tot de beleidsruimte in de jaren negentig. Voor een weergave van de beleidsruimte in de jaren tachtig verwijzen we naar Vuchelen en Petit (1997, blz. 263-301). In figuur 1 wordt de totale bruto beleidsruimte weergegeven en wordt ze bovendien opgesplitst naar oorsprong: enerzijds door de verandering van de ontvangstenquote en anderzijds door de nominale BBP-groei. Voor de toekomstige beleidsruimte (2000-2003) gaan we er van uit dat het eerder besproken referentiescenario van het stabiliteitsprogramma wordt gerealiseerd. Een optimistische en een pessimistische variant komen verder aan bod. Bovendien nemen we aan dat de BBP-deflator de komende jaren 1% bedraagt, zoals het programma voorziet voor 2000. We hebben er reeds op gewezen dat er geen concreet strategisch plan werd opgesteld. In figuur 1 nemen we aan dat de geplande daling van de totale belastingdruk wordt behouden en er dus (beperkte) saneringen nodig zijn tegenover de spontane evolutie van de uitgaven.

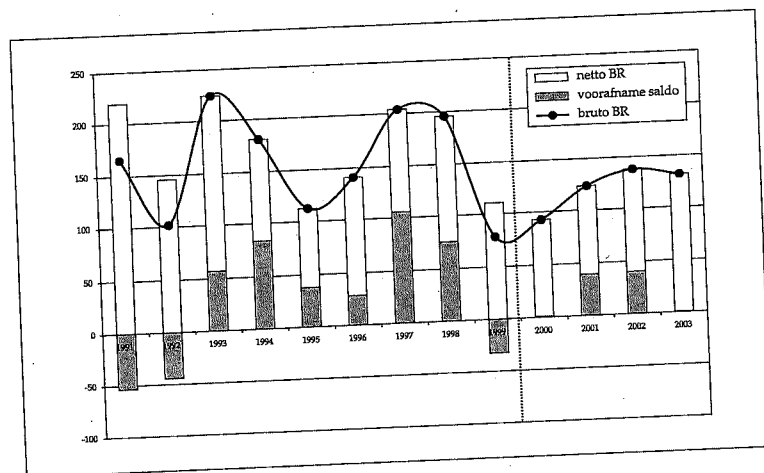
Figuur 1. De totale bruto beleidsruimte, de beleidsruimte door nominale BBP-groei en de beleidsruimte door verandering van de ontvangstenquote (in miljarden frank; 1991-2003).



Bron: eigen berekeningen.

In de eerste plaats valt het op dat de totale jaarlijkse bruto beleidsruimte de komende jaren kleiner zal zijn dan de vorige jaren: tussen 1991 en 1999 bedroeg de bruto beleidsruimte jaarlijks gemiddeld 156 miljard frank, de komende vier jaar zou ze slechts 122 miljard frank bedragen. Niettemin is de toekomstige beleidsruimte die enkel aan de groei te wijten is hoger dan voor het verleden: jaarlijks gemiddeld 151 miljard frank tussen 2000 en 2003 tegenover 134 miljard frank de negen voorgaande jaren. De ontvangstenquote was tussen 1991 en 1999 echter goed voor een gemiddelde bijkomende beleidsruimte van 22 miljard frank<sup>10</sup>, terwijl de dalende ontvangstenquote in de nabije toekomst zorgt voor een negatieve gemiddelde impact op de jaarlijkse beleidsruimte van 29 miljard frank per jaar. Kortom, zolang de regering zich houdt aan de vooropgestelde "spontane" evolutie van de ontvangsten, zal de bruto beleidsruimte voor de komende jaren lager zijn dan in de voorbije jaren.

Figuur 2. De bruto beleidsruimte, de voorafname op de bruto beleidsruimte voor de verandering van het primaire saldo en de netto beleidsruimte (in miljarden frank; 1991-2003).



Bron: eigen berekeningen.

10 Merk wel op dat de opvallende stijging van de beleidsruimte door een toename van de ontvangstenquote in 1993 gedeeltelijk te wijten is aan een budgettaire verschuiving door de toepassing van de nieuwe ESER95-terminologie. Volgens de oude ESER79-methodologie was deze stijging veel minder uitgesproken. In gemiddelde termen blijft de invloed van deze methodologische aanpassingen evenwel beperkt.

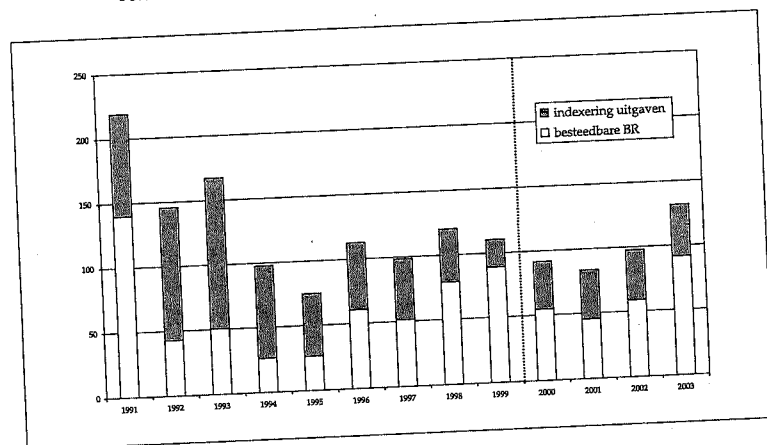
Nu richten we onze aandacht op de aanwending van de beleidsruimte. Deze wordt in figuur 2 weergegeven. Meteen valt de bekende budgettaire ontsporing van 1991 op waarbij het primaire saldo aanzienlijk daalde. Blijven we even bij het verleden stilstaan, dan kunnen we vaststellen dat vanaf 1993 een deel van de bruto beleidsruimte systematisch werd aangewend om het primaire saldo te verhogen. In hoeverre dit een verdienste is van het eerste convergentieplan van 1992, blijft een open vraag, gezien de ernstige tekortkomingen van het plan en de vaststelling dat het plan reeds in het vertrekjaar significante bijsturing behoefde. Vooral in 1994 vond een opmerkelijke verbetering van het saldo plaats (het jaar van het "Gloobaal Plan"). Dit geldt nog meer voor 1997, het jaar dat de 3%-norm van Maastricht werd behaald. De daling in 1999 is uiteraard grotendeels te wijten aan de onvoorziene groeivertraging en de bijkomende lasten door o.m. de dioxinecrisis.

Zoals eerder vastgesteld, is de toekomstige bruto beleidsruimte lager, maar uit figuur 2 kunnen we afleiden dat er gemiddeld iets minder gaat naar een verbetering van het primaire saldo: 21 in plaats van 29 miljard frank. Dit neemt niet weg dat de netto beleidsruimte voor de volgende vier jaar gemiddeld lager zal zijn dan in de voorbije negen jaar: 101 miljard frank tegenover 127 miljard frank. Dit gemiddelde zegt echter bijzonder weinig: uit de grafiek kunnen we duidelijk afleiden dat de verbetering van het saldo uitsluitend in 2001 en 2002 wordt gepland. In 2000 en 2002 wordt de bruto beleidsruimte integraal aangewend om de uitgaven te verhogen. Hier kunnen we dan ook spreken van een mogelijke politieke cyclus: deze jaren zijn immers respectievelijk het startjaar en het eindjaar van de regering-Verhofstadt I.

Om de besteedbare beleidsruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven te bekomen, moet de netto beleidsruimte nog worden verminderd met de indexering van de uitgaven. Eenvoudigheidshalve nemen we aan dat alle uitgaven worden geïndexeerd volgens de BBP-deflator.<sup>11</sup> De resultaten worden in figuur 3 voorgesteld.

11 Dit is een vereenvoudiging op twee vlakken: enerzijds worden niet alle uitgaven automatisch geïndexeerd en anderzijds komt de BBP-deflator niet altijd overeen met andere inflatie-indicatoren, zoals de gezondheidsindex.

Figuur 3. De netto beleidsruimte opgesplitst volgens indexering van de uitgaven en besteedbare beleidsruimte (in miljarden frank; 1991-2003).



Bron: eigen berekeningen.

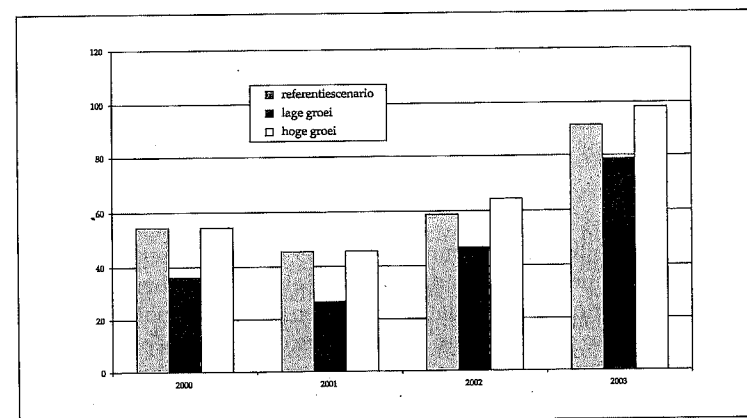
De lage inflatie die voor de komende jaren wordt vooropgesteld, houdt uiteraard in dat er procentueel meer besteedbare beleidsruimte overblijft: de voorbije negen jaar ging maar liefst gemiddeld 51% van de netto beleidsruimte naar indexaanpassingen, vanaf 2000 zou dit 38% zijn. Vooral aan het begin van de jaren negentig legde de inflatie een groot beslag op de netto beleidsruimte. Hierdoor komt de toekomstige besteedbare beleidsruimte in gemiddelde termen net even hoog te liggen als voor het verleden, nl. 63 miljard frank per jaar. Om de gevoeligheid van deze resultaten volgens het referentiescenario na te gaan, werden twee sensitiviteitsanalyses uitgevoerd met enerzijds een lagere en anderzijds een hogere economische groei.

De hypothesen van het referentiescenario zijn reeds eerder besproken en we komen er hier dan ook niet meer op terug. In het "lage groei"-scenario gaan we voor de periode 2000-2002 uit van een reële groei van 2% en een BBP-deflator van 1%. Geen enkele instelling voorziet dergelijke groeicijfers, maar de resultaten voor 1999 tonen de relativiteit van voorspellingen aan. Zoals eerder gesteld, is het plan niet erg duidelijk over hoe dergelijke tegenvallende groei dient te worden opgevangen. Wij gaan er van uit dat de regering de budgettaire doelstellingen ook in een minder gunstig klimaat wenst te bereiken. Uit figuur 4 kunnen we aflei-

den dat de beleidsruimte hierdoor met gemiddeld 16 miljard frank per jaar daalt.

Eerder werd vastgesteld dat men in het nieuwe plan, net als in het vorige, niet zinnens is meevallers zonder meer aan te wenden om de uitgaven te verhogen. Integendeel, volgt de regering inderdaad de "regel van de conjuncturele boni", dan dient van de extra bruto beleidsruimte die wordt gecreëerd door een groei die hoger ligt dan de referentiegroei maar niet hoger dan 2,7%, een derde te gaan naar schuldafbouw. Alle bijkomende ruimte door een groei die nog hoger ligt, zou bovendien integraal naar schuldafbouw moeten gaan. Hierdoor is er een absolute bovengrens aan de beleidsruimte.

Figuur 4. De besteedbare beleidsruimte volgens het referentiescenario, het scenario met een lagere groei en het scenario met een hogere groei (in miljarden frank; 2000-2003).



Bron: eigen berekeningen.

Bij de "hoge groei"-variant vertrekken we van een reële groei van 2,7% (de bovengrens) en een BBP-deflator van 1,4% (de gemiddelde voorspelling van de consumentenprijsindex voor 2000). Doordat louter twee derde van de budgettaire verbetering naar de netto beleidsruimte mag gaan en bovendien de hogere inflatie hogere indexaanpassingen vereist, stijgt de besteedbare beleidsruimte nauwelijks: enkel in de laatste twee jaren komt er 5 miljard frank bij.

Kortom, de beleidsruimte voor nieuwe initiatieven blijft de komende jaren beperkt. Indien het referentiescenario zich voltrekt, zal er gemiddeld genomen exact evenveel budgettaire ruimte zijn. De budgettaire inspanningen zijn wel niet gelijk verdeeld over de legislatuur, wat een politieke cyclus doet vermoeden. Een pessimistisch groeiscenario gooit evenwel onmiddellijk roet in het eten: indien de groei voor 1999 zich de volgende drie jaar doorzet, komt de toekomstige beleidsruimte zelfs onder het niveau van de vorige jaren te liggen (gemiddeld 47 in plaats van 63 miljard frank). Een hogere groei brengt dan weer weinig soelaas, daar slechts een beperkt deel van de ontstane bijkomende bruto beleidsruimte ook effectief kan worden besteed.

Bij dit alles mogen we één fundamentele factor niet vergeten: de hier weergegeven toekomstige beleidsruimte wordt gerealiseerd ondanks een systematisch dalende ontvangstenquote, terwijl de beleidsruimte in het verleden vaak tot stand is gekomen door een verhoging van de belastingdruk. De psychologische effecten van het vooruitzicht op belastingverlagingen mogen niet zomaar genegeerd worden en zullen ook positieve gevolgen hebben voor de economische activiteit.

## Besluit

Het nieuwe stabiliteitsprogramma 2000-2003 is ondertussen het vierde opeenvolgende meerjarenplan dat door de Belgische overheid werd opgesteld. De ervaring leert ons dat het opstellen van een geloofwaardig en realiseerbaar plan geen sinecure is. Het eerste convergentieplan uit 1992 is van meet af aan ontspoord, en het tweede convergentieplan uit 1996 kan nauwelijks als een "plan" worden beschouwd, aangezien de beleidsvoerders in de eerste plaats de felbegeerde beleidsvrijheid wilden vrijwaren. Het stabiliteitsprogramma van 1998 was een aanzienlijke verbetering tegenover de eerdere meerjarenplannen, maar kampte met één fundamenteel probleem: 1999 was een verkiezingsjaar, waardoor het onduidelijk was of de meerjarenplanning 2000-2002 ook door de nieuwe regering zou worden gerespecteerd. Ondertussen heeft deze regering een programma aan de Europese Commissie voorgelegd voor de periode 2000-2003. De geloofwaardigheid en de daaropvolgende realisatie van het programma is een belangrijke test voor de regering. Hierbij kunnen we een aantal markante vaststellingen maken.

Ten eerste: de primaire middellangetermijndoelstelling van het nieuwe programma is niet langer het stabiliseren van het primaire saldo op 6%, maar veeleer het bereiken van een begrotingsevenwicht op het niveau van het vorderingensaldo tegen 2002. Wat hierna de budgettaire intenties zijn, blijft onduidelijk. Niettemin beoogt de regering een primair saldo dat nog hoger ligt dan 6%. Op dit vlak is het nieuwe programma dus budgettair stringenter dan het voorgaande. We dienen hierbij wel op te merken dat de inspanningen ter verhoging van het saldo enkel in 2001 en 2002 plaatsvinden. De beleidsvoerders creëren verhoudingsgewijs dus meer beleidsruimte aan het begin en aan het einde van de legislatuur. Dit doet een politieke budgetcyclus vermoeden.

Ten tweede: er wordt enkel een spontane uitgaven- en ontvangstenevolutie weergegeven die niet geheel overeenkomt met de budgettaire doelstellingen van het programma. In feite is er dus geen waarachtig strategisch plan. Hierdoor beschikt men over een grotere beleidsvrijheid, al lijkt de regering wel een systematische daling van de belastingdruk te willen inzetten. Dit beperkt dan natuurlijk in ruime mate de beleidsopties. Volgens het referentiescenario, waarbij wij noodzakelijkerwijs een aantal eigen hypothesen dienden op te stellen, zou deze daling van de ontvangstenquote en het aanhouden van een hoog primair saldo er toe leiden dat de gemiddelde besteedbare beleidsruimte in de toekomst niet hoger zal zijn dan de gemiddelde beleidsruimte van de jaren negentig, nl. 63 miljard frank.

Ten derde: het tactisch plan is asymmetrisch; er wordt meer aandacht besteed aan de te nemen maatregelen bij conjuncturele meevallers dan bij tegenvallers. Deze vaststelling kon ook al gemaakt worden voor alle voorgaande plannen. Bij een gunstige groei lijkt het nieuwe programma opnieuw uit te gaan van de "regel van de conjuncturele boni". Volgens deze regel dient het grootste deel van de meevallers te worden aangewend voor een snellere schuldafbouw. Dit heeft uiteraard zijn weerslag op de besteedbare beleidsruimte, die nauwelijks hoger zou komen te liggen en bovendien een absolute bovengrens kent. Door de vaagheid van het plan inzake tegenvallers (meer nog, de regering lijkt zichzelf hieromtrent tegen te spreken) waren we genoodzaakt om zelf de hypothese aan te nemen dat tegenvallers in de eerste plaats aan de uitgavenzijde zouden worden opgevangen. Hierdoor zou de beleidsruimte onder het niveau van de voorgaande jaren komen te liggen.

Positief aan het plan is dat de eerste (weliswaar heel beperkte) stappen zijn gezet naar een micro-economische invulling. Deze invulling is ech-

ter opnieuw asymmetrisch: de aanwending van eventuele bijkomende beleidsruimte komt relatief uitgebreid aan bod, maar op welke beleidsonderdelen men zal ingrijpen bij een tegenvallende economische omgeving laat men in het midden. Een volledige en terzelfder tijd ook meer gedetailleerde micro-economische invulling is voor het nieuwe plan evenwel onontbeerlijk. Enerzijds hebben we er al op gewezen dat de ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven beperkt blijft; anderzijds kan er geen democratisch deficit ontstaan door een micro-economische invulling, aangezien het programma overeenkomt met een volledige regeerperiode.

Immers, een meerjarenplan bestaat idealiter uit een bindend onderdeel met een micro-economische invulling voor de huidige legislatuur en een indicatief onderdeel voor de daaropvolgende regeerperiode. Dit houdt in dat het huidige plan volledig bindend dient te zijn en er bij de volgende actualisering één indicatief jaar zou worden opgenomen, nl. 2004. Via deze weg bekomt men een evenwicht tussen het beperken van een democratisch deficit en het minimaliseren van het risico van ontsporingen.

Ten slotte dienen we nog op te merken dat de geloofwaardigheid en de slaagkansen van een meerjarenplan in sterke mate afhangen van de perceptie van de beleidsruimte door de bevolking en dus van de gecreëerde verwachtingen. Een al te ambitieuze micro-economische invulling van het beleid kan snel tot ontgoochelingen leiden wanneer de beleidsruimte onvoldoende blijkt. De ambities van de regering zijn nochtans niet gering: startbanen voor jongeren, heractivering van vijftigplussers en langdurig werklozen, dichten van werkloosheidsvallen, betere werking van overheidsadministratie, justitie en veiligheid en nog vele andere projecten. Hierbij dienen we wel op te merken dat de regering er zelf op wijst dat een aantal projecten door budgettaire verschuivingen zullen worden gefinancierd. Bovendien mogen we niet uit het oog verliezen dat de geplande lastenverlagingen reeds in de beleidsruimte verwerkt zitten. Dit is het grote verschil tussen de komende en de voorbije jaren: de beleidsruimte werd in het verleden vaak bekomen dankzij een verhoging van de belastingdruk, de toekomstige beleidsruimte zal ontstaan ondanks een verlaging van de belastingdruk. Niettemin zal voor de regering vooral 2001 een cruciaal jaar zijn. In dat jaar is de besteedbare beleidsruimte immers het kleinst.

## Bibliografie

- BOGAERT, H. en E. HESPEL (1999), *De uitdagingen voor het Belgische economische beleid in de derde fase van de Economische en Monetaire Unie*, Working Paper Federaal Planbureau.
- CONVERGENTIEPLAN VAN BELGIË (1992), "Convergentieplan van België", *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, nr. 7, blz. 53-94.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (1999), "The Implementation of the Stability and Growth Pact", *ECB Monthly Bulletin*, mei, blz. 45-75.
- EUROPEAN COMMISSION (1999), "Budgetary Surveillance in EMU – The New Stability and Convergence Programmes", *European Economy, Supplement A: Economic Trends*, nr. 3, blz. 1-27.
- HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (1999), *Advies betreffende de uitvoering van het nieuwe convergentieprogramma in 1998*, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid".
- KINNUNEN, H. en P. KUOPPAMÄKI (1998), *Sustainability of Public Finances in Finland and the Four Largest Euro-area Economies*, Helsinki, Bank of Finland Discussion Papers 25/98.
- MINISTER VAN FINANCIËN (1998), *Het stabiliteitsprogramma van België 1999-2002*, Ministerie van Financiën.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN (1999), *Het stabiliteitsprogramma van België 2000-2003*, Ministerie van Financiën.
- NATIONALE BANK VAN BELGIË (1999), *Verslag 1998*, Nationale Bank van België.
- RUBIN, I.S. (1997), *The Politics of Public Budgeting*, Chatham House Publishers.
- VICE EERSTE MINISTER, MINISTER VAN FINANCIËN EN VAN BUITENLANDSE HANDEL (1996), *Het nieuwe convergentieprogramma van België*, Ministerie van Financiën.
- VUCHELEN, J. en A. PETIT (1997), "De openbare financiën van morgen: zal de beleidsruimte voldoende zijn?", *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, jg. 57, nr. 3, blz. 263-301.
- VUCHELEN, J. en A. PETIT (1998), "Het Belgisch Convergentieprogramma: de eerste stappen naar een strategisch meerjarenbeleid?", *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, jg. 58, nr. 4, blz. 205-238.
- WELSCH, G.A., R.W. HILTON en P.N. GORDON (1988), *Budgeting: Profit Planning and Control*, 5de editie, VSA, Prentice-Hall.

### Abstract

#### *An Evaluation of Belgian Stability Programs*

*The European Pact for Stability and Growth imposes the annual submission of a stability program by the member states to the European Commission. We evaluate the Belgian programs 1999-2002 and 2000-2003 by comparing them with a theoretical benchmark model for a credible multi-year plan in the public sector. We also focus on the budgetary consequences of the most recent program and its relevance for public policy. Therefore we estimate the gross policy margin, the net policy margin and the spendable policy margin. Our conclusion is twofold: first, the new program still has some considerable shortcomings, and second, the budgetary margin remains limited for the next years.*