



STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

BUDGETSALDI EN DE ANTICYCLISCHE BIJDRAGE
VAN DE RUDGETTAIRE POLITIEK
IN BELGIE 1953-1977

K.COOL en W.MOESSEN(*)

Rapport 7979

januari 1979

(*) *De auteurs zijn respectievelijk assistent en werkleider
aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te
Antwerpen.*

Universitaire Faculteiten St.-Ignatius
Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen
E/1979/1169/01

BUDGETSALDI EN DE ANTICYCLISCHE BIJDRAGE VAN DE BUDGETTAIRE
POLITIEK IN BELGIE 1953-1977

1. ACTIEVE VERSUS PASSIEVE BUDGETTAIRE POLITIEK

In recente jaren vertoont de staatsbegroting in België aanzienlijke tekorten. Daaruit wordt veelal en al te vlug de conclusie getrokken dat de overheid doelbewust het instrumentarium van de budgettaire politiek aanwendt om de zwakke ontwikkeling van de economische activiteit bij te sturen d.m.v. het zgn. 'demand management'.

Twee voorafgaande opmerkingen dienen hierbij aangebracht te worden. Vooreerst refereren de beleidsmakers (en de publieke opinie in het algemeen) bij voorkeur naar het saldo op de lopende rekening van de staatsbegroting. Dit naar analogie van het vroegere stelsel van de dubbele begroting waar vooral het saldo van de gewone begroting gevisieerd werd, met praktische verwaarlozing van het saldo van de buitengewone begroting. De introductie van de eenheidsbegroting (sedert 1975) had o.m. als expliciete doelstelling de aandacht te vestigen op het saldo van de gehele staatsbegroting, het zgn. 'netto te financieren saldo'. Terecht is dit saldo de resultante van zowel de lopende als kapitaalverrichtingen.

T.a.v. de gezamenlijke overheid geeft ook dit saldo slechts een partiële indicator. Immers, overeenkomstig het stelsel van de nationale rekeningen omvat de sector overheid de drie subsectoren centrale overheid (staat), sociale zekerheid en lagere overheid (vnl. provincies en gemeenten). Vanuit macro-economisch oogpunt wordt derhalve de relevante indicator gevormd door het saldo van de gehele verrichtingen van de gezamenlijke overheid.

Deze opmerking is daarenboven belangrijk bij internationale vergelijking met buurlanden als Duitsland en Nederland, waar relatief meer overheidstaken aan de lagere overheid toebedeeld worden. Naarmate de staatkundige structuur minder gecentraliseerd is, zoals b.v. t.a.v. de 'Länder' in Duitsland, wordt het budgetsaldo van de centrale overheid relatief meer ontlast. Internationale vergelijking van saldi, enkel gebaseerd op het budget van de centrale overheid, geeft dan ook een vertekening, die des te ernstiger is naarmate de staatkundige opdeling minder gecentraliseerd is.

Beide voorgaande opmerkingen kunnen opgevangen worden door een consistente hantering van de cijfers i.v.m. de budgetsaldi. Van fundamentele aard is evenwel het bezwaar dat de interpretatie van het feitelijk budgetsaldo niet toelaat een deugdelijk onderscheid te maken tussen het aandeel van discretionaire of doelbewuste budgettaire acties enerzijds en automatische of geïnduceerde budgetveranderingen anderzijds.

Stel b.v. dat in een bepaalde periode een toename van het budgettekort wordt vastgesteld. Betekent dit dat de overheid doelbewust een expansief budgettair beleid voert? Het antwoord op deze vraagstelling hangt af van de omstandigheid of het toegenomen budgetdeficit het resultaat is van: (a) discretionaire budgettaire maatregelen zoals een autonome verhoging van de overheidsuitgaven of een forfaitaire verlaging van de belastingen;

(b) automatische budgettaire veranderingen zoals een minderopbrengst van de belastingen geïnduceerd door een conjuncturele terugloop van het BNP.

In geval (a) heeft men te maken met een actieve of doelbewuste budgettaire politiek. In geval (b) is de toename van het budgettekort het gevolg van een passief budgettair beleid (built-in flexibility).

Voor de macro-economische interpretatie van het budgetsaldo is het onderscheid tussen discretionaire budgettaire acties en automatische veranderingen in de budgettaire totalen derhalve cruciaal (1). Immers, de feitelijke omvang van het budgettekort, desgevallend budgetoverschot, is afhankelijk én van de vooropgestelde budgettaire programma's én van het actuele conjunctuurverloop van de economie. Vandaar dat het aangewezen is het budgetsaldo te relateren tot dezelfde conjuncturele positie, nl. deze van volledige tewerkstelling. Aldus wordt een beter inzicht verkregen in de discretionaire budgettaire maatregelen aangezien er een correctie wordt doorgevoerd t.a.v. de automatische budgettaire veranderingen.

In deze gedachtengang worden een tweetal budgettaire concepten besproken, nl. het Amerikaanse concept van het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling (par.2) en het Duitse concept van het conjunctuur-neutrale budget (par.5). Telkens wordt het concept eerst analytisch toegelicht, vervolgens wordt een empirisch kengetal afgeleid dat dan verder kan berekend worden voor België over de periode 1953-1977. M.b.t. het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling werden reeds enkele andere studies gemaakt voor België zodat voor de overlappende perioden de bevindingen kunnen vergeleken worden (par.4). Vooraf wordt evenwel aan de hand van dit concept een interpretatie gegeven van de gevoerde budgettaire politiek in België (par.3). Ten slotte wordt ook empirisch nagegaan in welke mate beide concepten aanleiding geven tot analoge resultaten (par.6).

(1) In de theoretische literatuur is heel wat aandacht besteed aan dit onderscheid. Zie b.v. het leidinggevende artikel van B. HANSEN, "On the Effects of Fiscal and Monetary Policy: A Taxonomic Discussion", American Economic Review, sept.1973, blz.646-571.

2. HET BUDGETSALDO BIJ VOLLEDIGE TEWERKSTELLING

A. Het conceptuele kader

In het begin van de jaren zestig introduceerde de 'Council of Economic Advisers' in de Verenigde Staten een nieuw meetinstrument om de actieve anticyclische bijdrage van de budgettaire politiek beter te evalueren. Het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling, verder afgekort als FEBS (1), stelt het budgetsaldo voor dat zou gegenereerd worden indien (i) de economie in een toestand van volledige tewerkstelling zou verkeren en indien (ii) het huidige belastingstelsel en uitgavenprogramma zouden behouden blijven. Aldus wordt de invloed van de conjunctuur op het budgetsaldo uitgezuiverd en kan bij intertemporele vergelijking de bijdrage van de discretionaire budgettaire politiek afgezonderd worden.

Formeel uitgedrukt wordt het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling weergegeven als:

$$\text{FEBS} = T_f - E_f \quad /1/$$

T_f (taxes) stelt de totale opbrengst voor van de belastingen in de hypothese dat het nationaal inkomen het niveau van de volledige tewerkstelling zou halen. E_f (expenditures) omvat de totale overheidsuitgaven, zowel de absorptieve uitgaven (overheidsconsumptie en -investeringen) als de transferuitgaven, eveneens bij volledige tewerkstelling.

(1) Met referentie naar 'full employment budget surplus'. Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat bij volledige tewerkstelling het budget een surplus diende te vertonen. Zie Council of Economic Advisers, Annual Report, Washington, 1962. Een samenvatting is opgenomen in W.L. SMITH and R.L. TEIGEN (eds.), Readings in Money, National Income, and Stabilization Policy, Homewood, 1972, blz.329-333.

Voorts worden de overheidsuitgaven conventioneel als (overwegend) exogeen beschouwd. In een democratisch proces van politieke besluitvorming hoort het gehele pakket van overheidsgoederen, -diensten en -transfers die via het budget worden aangeboden uiteindelijk de weerspiegeling te zijn van de preferenties van de gemeenschap. Impliciet wordt daarbij aangenomen dat het actuele conjunctuurverloop het vooropgestelde uitgavenprogramma in geringe mate gaat veranderen (1). Aldus wordt het feitelijk niveau van de overheidsuitgaven E gelijkgesteld met E_f . Uitdrukking /1/ wordt dan herschreven als:

$$FEBS = T_f - E \quad /2/$$

Omwille van de globale progressiviteit van het belastingstelsel worden de belastingopbrengsten als endogeen beschouwd. Bij een hoger inkomensniveau, en dus ook een uitzetting van de belastbare massa, zal met behoud van hetzelfde belastingstelsel de opbrengst meer dan proportioneel toenemen. T_f omvat aldus twee componenten: de feitelijke waargenomen belastingsopbrengst T vermeerderd met het geïnduceerd accres in de hypothese van volledige tewerkstelling. Deze samenhang kan als volgt weergegeven worden:

(1) Hierop zijn uitzonderingen, vnl. m.b.t. de transferuitgaven. Zo zal het budgettair bedrag van de werkloosheidsuitkeringen toenemen naarmate de conjunctuur verzwakt en het aantal werklozen toeneemt. R. BOELAERT heeft gepoogd een rationalisatie te geven door erop te wijzen dat diverse budgetcomponenten in tegengestelde richting evolueren naargelang de conjunctuurstand. Voor een uitvoerige toelichting van het FEBS-concept zie R. BOELAERT, The Full Employment Budget Balance, with an application to Belgium, Tijdschrift voor Economie, nr.1, 1974, blz.35-54.

$$T_f = T + \epsilon_Y^T (Y_p - Y) \frac{T}{Y} \quad /3/$$

Waarbij ϵ_Y^T de elasticiteit weergeeft van de belastingen t.o.v. het nationaal inkomen Y . Het potentieel inkomen Y_p geeft het inkomensniveau weer dat zou bereikt worden bij volledige tewerkstelling.

Invulling van /3/ in /2/ geeft:

$$FEBS = T + \epsilon_Y^T (Y_p - Y) \frac{T}{Y} - E \quad /4/$$

En vermits het actuele budgetsaldo $B = T - E$ geldt:

$$FEBS = B + \epsilon_Y^T (Y_p - Y) \frac{T}{Y} \quad /5/$$

Aldus wordt, vertrekkende van het actuele budgetsaldo, op een eenvoudige wijze berekend welk het budgetsaldo zou zijn indien de economie de volledige tewerkstelling zou bereiken.

De bijdrage van de discretionaire budgettaire politiek wordt als volgt geïnterpreteerd. Wanneer bij een intertemporele vergelijking tot uiting komt dat het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling van een surplus evolueert in de richting van een tekort dan heeft men te maken met een doelbewuste expansieve budgettaire politiek. Dit kan zijn: de beweging van een aanvankelijk surplus naar een kleiner surplus, de beweging van een surplus naar een evenwicht, de overgang van evenwicht naar een tekort alsook de toename van het tekort. Omgekeerd wordt de budgettaire politiek als restrictief beschouwd wanneer de richting van de beweging gaat van een tekort naar een surplus.

Meestal wordt de budgettaire politiek niet beoordeeld op basis van absolute veranderingen in FEBS maar wordt dit saldo eerst uitgedrukt als een percentage van het potentieel inkomen

$$\frac{\text{FEBS}}{Y_p} = \frac{T_f - E}{Y_p} \quad /6/$$

Doch ook deze relatieve maatstaf dient omzichtig geïnterpreteerd te worden, vnl. in de lange periode. Omwille van de progressiviteit van de belastingen stijgt T_f sneller dan Y_p (fiscal drag). Ook met behoud van hetzelfde uitgavenprogramma en belastingstelsel zal FEBS/Y_p trendmatig toenemen, hetgeen ten onrechte de indruk wekt dat de budgettaire politiek restrictiever is geworden, hoewel geen bewuste actie werd ondernomen.

Nadelig is eveneens de verwaarlozing van de afgeleide effecten. Zoals gebruikelijk bij de saldo-analyse in het algemeen wordt de relatieve sterkte van de multiplicatorwerking genegeerd. Tevens wordt er geen onderscheid gemaakt naargelang de aard van de budgettaire ontvangsten en uitgaven. Een wijziging in de samenstelling van de budgettaire componenten, zelfs bij gelijke totalen en saldo, kan wel degelijk een conjunctureel effect uitoefenen. Deze kwalificaties doen evenwel slechts ten dele afbreuk aan de verdienste van het FEBS-concept.

Rest er nog de vraagstelling of bij volledige tewerkstelling het wenselijk is dat het budget een surplus ofwel een tekort zou vertonen. Dit hangt in eerste instantie af van de ontwikkeling in de overige sectoren van de economie.

Indien de componenten van de aggregatieve vraag, geconsolideerd over de overige sectoren van de economie (bedrijven, gezinnen, buitenland ...) een overbesteding zouden vertonen is een budget-surplus gewenst. Bij onderbesteding daarentegen zal een budgettekort de norm uitmaken. Het is derhalve tegen deze achtergrond dat de gepastheid (adequacy) van de actieve budgettaire politiek dient beoordeeld te worden.

Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de budgettaire politiek slechts één instrument vormt, zij het dan uiterst belangrijk, in het arsenaal van het macro-economisch stabilisatiebeleid.

De vraag of het stabilisatiebeleid, in zijn geheel genomen, op een gepaste wijze gevoerd wordt hangt verder af van de aanwending van de instrumenten ressorterend onder de monetaire politiek, de betalingsbalanspolitiek en de inkomenspolitiek.

B. Berekeningswijze

De berekening van het begrotingssaldo bij volledige tewerkstelling gebeurt aan de hand van uitdrukking /5/:

$$\text{FEBS} = B + \epsilon_Y^T (Y_P - Y) \frac{T}{Y}$$

Een drietal elementen vereisen een voorafgaande toelichting: de bepaling van het actuele budgetsaldo B , de berekening van de inkomenselasticiteit ϵ_Y^T en de schatting van het potentieel inkomen Y_P .

Als actueel budgetsaldo B werden de cijfergegevens van de thesauriecomptabiliteit overgenomen. Budgettaire uitgaven en ontvangsten worden als dusdanig geboekt op het tijdstip van de effectieve betaling, dus op kasbasis. Dit in tegenstelling tot statistieken gebaseerd op de begrotingscomptabiliteit waar de aanrekening van de verrichtingen volgens meer complexe regels gebeurt: ontvangsten worden geboekt op het tijdstip van effectieve betaling doch uitgaven worden aangerekend volgens de ordonnanciering (niet-gesplitste kredieten) en desgevallend volgens de vastlegging (meestal voor gesplitste kredieten).

De statistische reeksen vertonen aldus belangrijke discontinuïteiten ten gevolge van de introductie van het stelsel van beheer (1967) en het stelsel van de eenheidsbegroting (1975). Een retrospectieve studie, gebaseerd op de thesauriecomptabiliteit,

vangt deze bezwaren grotendeels op (1).

De elasticiteitscoëfficiënt van de belastingen ϵ_Y^T werd geschat d.m.v. regressie-analyse. Omwille van de globale progressiviteit van het belastingstelsel werd uitgegaan van een macro-economische exponentiële belastingfunctie met constante elasticiteit. Na omzetting in logaritmen en toepassing van de Cochrane-Orcutt iteratieve techniek werd de volgende schatting bekomen (1953-1977) (2).

$$\ln T = -2,872 + 1,192 \ln Y$$

(-18,17) (52,98) (t-waarde)

$$R^2 = 0,998 \quad DW = 1,660 \quad \text{Rho} = 0,626$$

Alternatieve berekeningen van ϵ_Y^T werden uitgevoerd door schatting van de marginale belastingquotiënt ($\Delta T/\Delta Y$) en vervolgens impliciete calculatie van ϵ_Y^T door de ratio met de gemiddelde belastingdruk (T/Y) over de beschouwde periode. Ook werd ϵ_Y^T direct berekend van jaar tot jaar. Vanuit statistisch oogpunt kwam in deze berekeningen het bovenstaande resultaat als superieur naar voren. In hetgeen volgt zal dan ook gewerkt worden met (afgerond) $\epsilon_Y^T = 1,20$.

(1) Ministerie van Financiën, Evolutie van de schatkisttoestand van de centrale overheid tijdens de periode 1952 tot 1975, Documentatieblad, juli 1976, blz.189-205. Vertrekkende van het globale begrotingssaldo dient evenwel nog een bijkomende correctie gemaakt te worden. De contractuele aflossingen op de geconsolideerde rijksschuld dienen onder het vroegere stelsel van de dubbele begroting (t/m 1974) uit de gewone begroting gelicht te worden.

(2) D. COCHRANE, G.H. ORCUTT, "Application of Least Squares Regression to Relationships Containing Auto Correlated Error Terms", Journal of the American Statistical Association, maart 1949, blz.749-809

Als belastingbasis, Y werd het BNP tegen werkelijke prijzen genomen. De variabele T registreert de feitelijke belastingopbrengsten en omvat dus zowel de discretionaire als geïnduceerde componenten van dat jaar. Vandaar dat ϵ_Y^T als een bruto-elasticiteitscoëfficiënt (tax buoyancy) dient geïnterpreteerd te worden. Om de netto-elasticiteitscoëfficiënt te berekenen is het nodig over een uitgezuiverde reeks van T te beschikken. In een recente studie uitgaande van het Ministerie van Financiën worden cijfergegevens samengesteld over de discretionaire belastingmaatregelen, doch slechts voor de deelperiode 1965-1976 (1). Aangezien we een constante ϵ_Y^T voor de gehele periode 1953-1977 vooropstellen dienen we vooralsnog met een bruto-elasticiteitscoëfficiënt te werken. Er weze eveneens opgemerkt dat T naast de directe en indirecte belastingen ook enkele niet-fiscale ontvangsten omvat, zij het dan voor relatief onbelangrijke bedragen.

Het potentiële inkomen Y_p werd berekend door toepassing van de zgn. 'linked-peaks' methode. Daarbij gaat men ervan uit dat in de conjuncturele piekjaren het werkelijke en het potentiële BNP samenvallen. Tussen twee opeenvolgende piekjaren wordt de constante groeivoet berekend zodat d.m.v. interpolatie voor elk jaar van de gehele cyclus Y_p kan afgeleid worden. Als piekjaren voor België werden 1957, 1964, 1970 en 1974 geselecteerd. Deze jaren werden gekozen op basis van de synthetische conjunctuurindicator van de Kredietbank en op basis van de lage stand van de werkloosheidsvoet.

Deze methode heeft als praktische nadeel dat de onderzochte periode (in dit geval 1953-1977) niet steeds samenvalt met piekjaren (1957 en 1974). Aldus dreigen bij de aanvang en het einde van de onderzochte periode enkele jaren 'verloren' te gaan indien

(1) S.N., "Bijdrage tot de berekening van de elasticiteitscoëfficiënt van de belastingopbrengst", Documentatieblad, Ministerie van Financiën, okt.1977, blz.63-152.

geen bijkomende berekeningen worden gemaakt. De onderzochte periode vangt aan in 1953 omvat vanaf dat jaar officiële gegevens (NIS) over het BNP beschikbaar zijn. De voorafgaande piek wordt in 1951 gesitueerd en de tussenliggende berekeningen werden uitgevoerd op basis van de schattingen van het BNP uitgaande van DULBEA. M.b.t. de meest recente jaren 1975-77 werd verondersteld dat na de piek van 1974 Y_p met hetzelfde percentage zou toenemen als in de voorgaande periode 1970-1974.

Aanvankelijk worden de berekeningen steeds uitgevoerd op basis van het reële BNP. De jaarlijkse groeivoeten voor de opeenvolgende conjunctuurcycli zijn:

(1953-57 : 2,79 %)

1958-64 : 4,23 %

1965-70 : 4,69 %

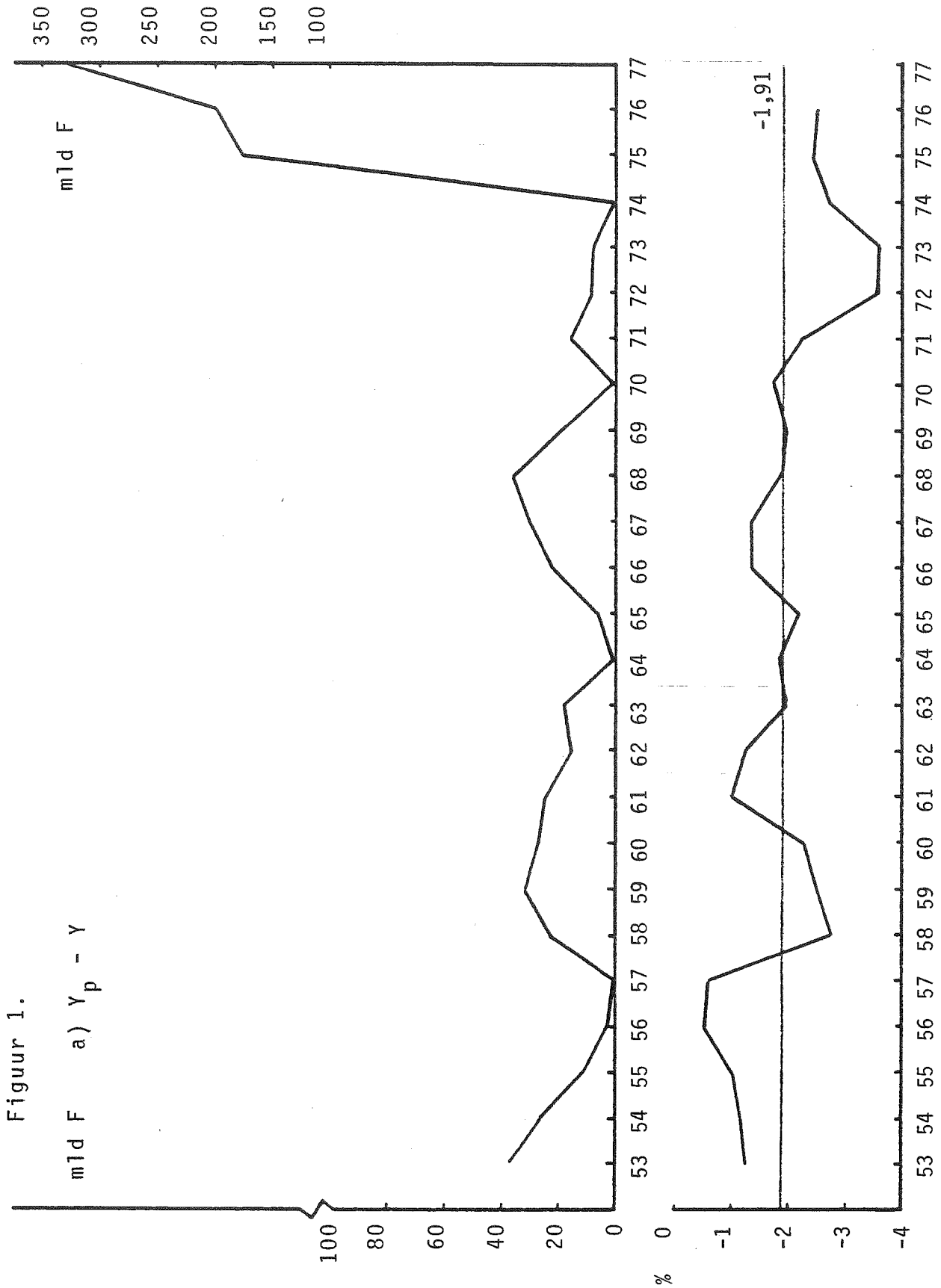
1971-74 : 5,04 %

(1975-77 : 5,04 %).

Vervolgens wordt het reële potentiële BNP omgezet in Y_p tegen lopende prijzen door vermenigvuldiging met de prijsindex van de impliciete BNP-deflator.

In paneel a van figuur 1 is de afwijking (gap) tussen het potentiële en het actuele BNP grafisch weergegeven. De resultaten van de berekening van FEBS aan de hand van uitdrukking /5/ zijn opgenomen in tabel 1. Daarin wordt ook het actuele budgetsaldo en het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling naast elkaar gesteld. Het relatieve FEBS wordt eveneens cijfermatig weergegeven en vervolgens grafisch voorgesteld in paneel b van figuur 1.

Figuur 1.



Tabel 1. Het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling

Jaren	-B (mld.F)	FEBS (mld.F)	FEBS/Y (procenten) ^B
1953	-14,2	-5,743	-1,28
1954	-11,3	-5,318	-1,17
1955	-7,4	-4,786	-1,02
1956	-3,5	-2,694	-0,55
1957	-3,1	-3,100	-0,60
1958	-20,1	-15,015	-2,76
1959	-21,4	-14,234	-2,50
1960	-19,7	-13,600	-2,27
1961	-12,4	-6,567	-1,04
1962	-12,3	-8,301	-1,25
1963	-18,4	-14,007	-1,96
1964	-14,3	-14,300	-1,84
1965	-20,1	-18,606	-2,18
1966	-18,7	-12,955	-1,39
1967	-21,8	-13,568	-1,35
1968	-30,2	-20,284	-1,87
1969	-28,9	-23,410	-1,98
1970	-22,8	-22,828	-1,77
1971	-36,9	-32,506	-2,27
1972	-59,8	-57,085	-3,58
1973	-62,0	-64,328	-3,60
1974	-57,9	-57,900	-2,74
1975	-113,9	-60,855	-2,42
1976	-131,6	-71,9934	-2,53
1977	-161,7	-59,0034	-1,83

3. BEOORDELING VAN DE ANTICYCLISCHE BIJDRAGE VAN DE BUDGETTAIRE POLITIEK

Met op de achtergrond de ontwikkelingen in de private sector van de economie wordt de anticyclische bijdrage van de budgettaire politiek hoofdzakelijk beoordeeld uitgaande van de jaarlijkse variaties in het relatieve FEBS. Onmiddellijk valt op dat grosso modo de budgettaire politiek over de gehele beschouwde periode expansief is geweest daar het budget bij volledige tewerkstelling steeds een tekort vertoonde. Uitgedrukt in verhouding tot Y_p was dit tekort gemiddeld 1,91 %. A priori kan dus reeds gesteld worden dat de budgettaire politiek in bepaalde conjunctuurfasen onvermijdelijk procyclisch moet gewerkt hebben. Immers, wanneer de overheid ook tijdens hoogconjunctuur beslist stimulerend op te treden zijn averechtse effecten wellicht onafwendbaar.

Nochtans geeft een vluchtige inspectie de indruk dat globaal gezien de budgettaire politiek over de gehele beschouwde periode een anticyclische bijdrage heeft geleverd. Dit komt o.m. ook tot uiting in de correlatiecoëfficiënt tussen het relatieve FEBS en het actuele BNP. Deze bedraagt $-0,518$ hetgeen volgens de t-toets voldoende significant is. Dit neemt niet weg dat in bepaalde deelperioden de budgettaire politiek verkeerd liep zoals tot uiting komt in de volgende korte-termijn beoordelingen.

Beschouwen we vooreerst de deelperiode 1953-1959. Het ware wellicht verkieslijk geweest in de daljaren 1953-54 een sterkere budgettaire impuls te geven. Tijdens de piekjaren 1956-57 was de budgettaire politiek evenwel goed gericht: het relatieve FEBS verminderde tot $-0,60$ %. In de daaropvolgende recessie van 1958-59 werd gepast gereageerd: het tekort schiet omhoog tot $-2,76$ % in 1958 en blijft ook in 1959 aanzienlijk. Aldus kon de recessie in aanzienlijke mate omgebogen worden. Een nog sterkere stimulans was evenwel niet nadelig geweest aangezien de werkloosheid

zeer hoog bleef (gemiddeld 8,5 %) en er geen onmiddellijke inflatoire tendenzen werden waargenomen. Alsdan zou ook de volledige tewerkstelling vroeger dan in 1964 bereikt zijn.

De introductie van de eenheidswet heeft de budgettaire programma's ongetwijfeld grondig beïnvloed. In 1961 valt het tekort terug op de lagere drempel van -1,04 %. In de volgende jaren (1962-63) neemt het relatieve tekort toe. Het jaar 1964 wordt gekenmerkt door een uitzonderlijke hoogconjunctuur, nochtans blijft het tekort -1,84 %, en in 1965 loopt het op tot -2,18 %. In deze gunstige conjuncturele ontwikkeling had de overheid restrictiever moeten optreden, aangezien er voldoende vaart zat in de economie. Immers men stelt vast dat de inflatie (BNP-deflator) oploopt van 1,1 % (1961) tot 4,9 % (1965). Daarentegen daalt het relatieve tekort in 1966-67 alhoewel dan juist een (gematigd) expansief beleid wenselijk werd.

In de deelperiode 1968-72 werd de budgettaire politiek in het algemeen op een bevredigende wijze gevoerd. Wellicht ietwat te stimulerend in 1969-70 in jaren van hoogconjunctuur met gevaar voor inflatoire tendenzen. Vervolgens werd de conjuncturele vertraging van 1971-72 tegengewerkt door grotere budgettekorten.

In de meest recente deelperiode werd evenwel op een nefaste wijze gebruik gemaakt van de budgettaire politiek. In 1973, in volle conjuncturele expansie, wordt het rekord tekort van -3,60 % opgetekend. Ook in het piekjaar 1974 slaagt het beleid er niet in de gewenste budgettaire afkoeling te brengen. De inflatie klimt op naar 'two digits' (12,2 % in 1974).

De wereldcrisis komt in de Belgische economie duidelijk tot uiting in 1975: een daling van het reële BNP met 2 %; nagenoeg een verdubbeling van het aantal volledig werklozen... Verrassend genoeg

geeft het relatieve FEBS een meer restrictief beleid weer nl. -2,42 %. In 1976-77 blijft een fundamentele herneming van de economische activiteit achterwege. Nochtans wordt een restrictief budgettair beleid aangehouden. In 1977, het derde jaar van de crisis, ligt het relatieve FEBS (-1,83 %) zelfs onder het gemiddelde (-1,91 %) van de gehele periode 1953-77.

Niettemin wordt vastgesteld dat het actuele budgetsaldo B in absolute waarde sterk is toegenomen gedurende de laatste 3 jaren. Alles wijst erop dat dit het resultaat is van de werking van de ingebouwde stabilisatoren en de passieve budgettaire politiek. Kenmerkend in dit opzicht is dat de overheid telkenjare bij de indiening van de nieuwe rijksbegroting de belastingopbrengsten heeft overschat. Dit in tegenstelling tot de vorige jaren toen de gerealiseerde belastingopbrengsten in de regel de ramingen overtroffen.

Als afronding kan naar voren gebracht worden dat in de jaren vijftig en zestig de actieve budgettaire politiek een matig anti-cyclische correctie heeft doorgevoerd t.a.v. de economische ontwikkeling. Al te grote fouten werden vermeden alhoewel de 'timing' en omvang van de budgetstimuli niet steeds optimaal was. Vanaf 1973 tot op heden komt geen doelbewust stabiliserend budgettair beleid tot uiting. Integendeel, in de economische gespannen jaren 1973-74 werd onnodig warm geblazen. Vandaar dan ook dat de budgettaire politiek blijkbaar buiten adem is geraakt in de crisisjaren vanaf 1975, wanneer een aanzwengelingspolitiek broodnodig werd.

4. VERGELIJKING MET ENKELE ANDERE STUDIES

In enkele andere studies werden op analoge wijze berekeningen gemaakt van het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling. Het lijkt ons nuttig de resultaten even te vergelijken.

De studie van R. BOELAERT onderzoekt het relatieve FEBS voor de periode 1957-70 (1). De methode is gelijklopend: Y_p wordt eveneens berekend volgens de 'linked-peaks' techniek. T.a.v. de budgettaire cijfergegevens (T, E, B) worden andere data gebruikt gebaseerd op het stelsel van de budgettaire aanrekeningen. Van meer belang is evenwel een verschillende hantering van de elasticiteitscoëfficiënt ϵ_Y^T . BOELAERT neemt de coëfficiënt 1,28 over zoals die werd voorgesteld in het pionierswerk van B. HANSEN (2). Dit resulteert uiteraard in een grotere gemiddelde FEBS/ Y_p , nl. -2,575, t.o.v. -1,769 in deze studie. De standaardafwijking van deze gemiddelden is evenwel vrij gelijkvormig: nl. 0,591 in de studie van BOELAERT t.o.v. 0,569 in deze studie.

In tabel 2 worden de jaarlijkse meetresultaten van FEBS/ Y_p vergeleken. De bevindingen lopen parallel hetgeen trouwens tot uiting komt in de zeer hoge correlatiecoëfficiënt van 0,961 tussen beide reeksen.

W. VAN RIJCKEGHEM en P. BEKX bestudeerden eveneens met hetzelfde kengetal de anticyclische bijdrage van de budgettaire politiek voor de meer recente periode 1970-77 (3). Als belastingelasticiteit namen de auteurs eveneens 1,20 doch voor de berekening van Y_p werd een "aangepaste Okun-methode" gebruikt. Dit is een be-

(1) R. BOELAERT, o.c., blz.35-54.

(2) B. HANSEN, Fiscal Policy in Seven Countries, Paris, OECD, 1969, blz.122.

(3) W. VAN RIJCKEGHEM en P. BEKX, The Full Employment Budget Deficit 1970-1977, CEMS-paper nr.86, aug.1978, tevens voorgesteld op de VVE-dag op 29 september 1978.

rekeningswijze die zich toespitst op een constante relatie tussen het reële BNP en de werkloosheidsvoet. Nochtans is er een merkwaardige overeenkomst tussen de schattingen van Y_p in deze studie en onze schatting volgens de 'linked peaks' methode.

Interessant is vooral de raming van E_f . De actuele overheidsuitgaven E worden verhoogd met de transfers i.v.m. de werkloosheidsuitkeringen, die inderdaad vanaf 1975 uiterst belangrijk zijn. Deze correctie kan evenwel slechts rudimentair geschieden. Per werkloze wordt een forfaitair bedrag vooropgesteld dat deze aan de sociale zekerheid zou 'kosten'. Doch slechts een gedeelte daarvan valt ten laste van het staatsbudget. Om dit bedrag exact te kennen zouden in eerste instantie de begrotingen - en beter nog de rekeningen ex post - van de Ministeries van Tewerkstelling en Arbeid alsook van Sociale Voorzorg moeten ontleed worden. Deze gegevens hebben wij vooralsnog niet kunnen samenstellen. Een consistente officiële reeks hiervan ware nochtans erg nuttig.

Immers de bevindingen in beide studies zijn erg verschillend zoals tot uiting komt in tabel 2. VAN RIJCKEGHEM en BEKX vinden een gemiddeld budgettekort van -2,643 %. In onze studie is dit -2,712 % voor dezelfde deelperiode 1970-77. De geciteerde studie vertoont evenwel een grotere standaardafwijking dan deze hier berekend, nl. 0,810 t.o.v. 0,611. Opmerkelijk is dat de beweging van de jaarlijkse variatie van $FEBS/Y_p$ in de helft van de gevallen in tegengestelde richting verloopt. De correlatiecoëfficiënt tussen beide reeksen is dan ook niet significant.

Daar het erg belangrijk blijft de actieve budgettaire politiek op een adequate wijze te kunnen beoordelen, vooral m.b.t. de jaren zeventig, wensen wij een alternatieve berekeningswijze te volgen. In de volgende paragraaf zal gebruik gemaakt worden van het Duitse concept van het 'conjunctuur-neutrale budget'. De meetresultaten die we aldus bekomen, worden dan vergeleken met de uitkomsten van het FEBS-concept.

Tabel 2. Het relatieve FEBS. Vergelijking met andere studies

Jaar	COOL/MOESSEN	R. BOELAERT	VAN RIJCKEGHEM/PEKX
1953	-1,28		
1954	-1,17		
1955	-1,02		
1956	-0,55		
1957	-0,60	-1,39	
1958	-2,76	-3,51	
1959	-2,50	-3,18	
1960	-2,27	-3,29	
1961	-1,04	-2,13	
1962	-1,25	-1,76	
1963	-1,96	-2,90	
1964	-1,84	-2,74	
1965	-2,18	-3,15	
1966	-1,39	-2,23	
1967	-1,35	-2,13	
1968	-1,87	-2,42	
1969	-1,98	-2,79	
1970	-1,77	-2,43	
1971	-2,27		-2,9
1972	-3,58		-3,8
1973	-3,60		-3,1
1974	-2,74		-1,3
1975	-2,42		-1,9
1976	-2,53		-2,2
1977	-1,83		-3,3

5. HET CYCLISCH-NEUTRALE BUDGET

A. Situering van het concept

Bij het ontwerpen van het cyclisch-neutrale budget had de Duitse 'Sachverständigenrat' (SR) zowel een korte als een lange termijn objectief. Op lange termijn wilde men de budgettaire actie situeren en evalueren binnen een context van een voortdurende groei van het potentiële BNP. Hierbij diende de budgettaire politiek, indien nodig, actief mee te werken om dit doel te bereiken. Deze doelstelling werd dan verder uitgewerkt in een korte-termijn referentiekader waartegen de jaarlijkse gevoerde budgettaire politiek kan beoordeeld worden (1).

Vertrekkende van een (sterk) vereenvoudigend model van de reële sector van de economie wordt nagegaan hoe het potentiële produkt en de private bestedingen in de toekomst zullen evolueren om op een adequate manier het niveau van de gewenste overheidsbestedingen te kunnen bepalen. In de Duitse context wordt het potentiële produkt gespecificeerd in functie van de kapitaalvoorraad. Dit wijst erop dat men zich meer richt naar de volledige bezetting van de produktiecapaciteit dan naar de volledige tewerkstelling. De verantwoording is dat de arbeidsinput vrij elastisch bleek te zijn omwille van de overvloedige beschikbaarheid van buitenlandse arbeidskrachten.

(1) Zie o.m. Th. DERNBERG, "Fiscal Analysis in de Federal Republic of Germany", IMF Staff Papers, nov. 1975, pp. 825-857 en Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1970/71. Konjunktur im Umbruch - Risiken und Chancen, Stuttgart, Mainz, 1970, NOS.322 et.seq.

Bij de uitwerking van het concept wordt vooreerst een representatief basisjaar gekozen. Dit betekent dat het actuele en het potentiële BNP aan elkaar gelijk moeten zijn en dat het budgetsaldo 'normaal' moet zijn. M.a.w. de gelijkheid $Y=Y_p$ mag niet in buitengewone mate veroorzaakt zijn door de werking van het budgetdeficit. Tevens moeten de overige componenten van de aggregatieve bestedingen in een normale en constante toestand verkeren t.o.v. het BNP. Indien hieraan is voldaan kan gesteld worden dat de overheid de gevoerde budgettaire politiek op dezelfde wijze moet verder zetten en dat haar uitgaven en ontvangsten op die wijze moeten geprojecteerd worden dat de basisverhouding tot het potentiële BNP bestendig wordt. Op deze wijze wil men de budgettaire actie inpassen opdat het actuele Y steeds het groeipad van Y_p zou volgen.

Centraal in de uitwerking van het concept is de uitgaven- en ontvangstenregel. Vertrekkende van het uitgavenniveau in het basisjaar wordt de uitgavenzijde als cyclisch neutraal beschouwd indien deze proportioneel toenemen met de groei van het potentiële BNP. Er wordt dus een proportionele relatie t.o.v. Y_p vooropgesteld omdat een relatie t.o.v. het actuele Y enkel de fluctuaties in de economische activiteit zou versterken. De ontvangstenzijde wordt cyclisch neutraal beoordeeld indien deze proportioneel toenemen met het actuele BNP. Een proportionele verhouding t.o.v. Y , zoals in het basisjaar, wordt hier vooropgesteld om het beslag van de publieke en private sector op het nationaal inkomen constant te houden.

De SR heeft evenwel een permanente rigiditeit t.a.v. de uitgaven- en ontvangstenregel willen vermijden door een bijkomende regel in te voeren. Indien men het aandeel van de uitgaven in het potentiële BNP wil wijzigen vereist de neutraliteitsnorm dat proportioneel een gelijke verandering dient aangebracht te worden aan de ontvangstenzijde zodanig dat de tegengestelde effecten

elkaar neutraliseren. Alhoewel de weging van de diverse budgettaire componenten hierbij belangrijk lijkt te zijn verwaarloost de SR deze ponderatiecoëfficiënten. Er wordt geargumenteed dat deze weglating geen grote fouten oplevert zolang de budgetstructuur zelf constant blijft.

B. Afleiding van het kengetal

Het vooropstellen van een cyclisch-neutraal budget betekent niet dat een dergelijk budget steeds dient nagestreefd te worden. Het vormt in eerste instantie een referentiekader waartegen de actuele budgettaire politiek dient gericht te worden en waarvan men weet dat een toepassing in opeenvolgende periodes het relatieve overheidsbeslag op de potentiële produktie ongewijzigd laat. Is er evenwel een onderbezetting van de produktiecapaciteit dan moet de actuele budgettaire politiek expansiever zijn dan het neutrale budget berekend volgens de verhoudingen in het basisjaar. In het tegengestelde geval zal een meer restrictieve politiek gewenst zijn.

De beoordeling van de budgettaire politiek gebeurt nu door vergelijking van het cyclische effect van het actuele budget met het cyclische effect van het neutrale budget. Het conjuncturele effect van het budget (CEB) wordt dan als volgt afgeleid:

$$CEB = E - T - (E_n - T_n) \quad /7/$$

Zoals voorheen stellen E en T de actuele budgettaire uitgaven en ontvangsten voor. Het postscript n verwijst naar de neutrale uitgaven respectievelijk ontvangsten. En vermits $B = T - E$ bekomen we de beknopte weergave

$$CEB = -B + B_n \quad /8/$$

Voor de empirische berekeningen dient uitdrukking /7/ verder uitgewerkt te worden. Stel ρ_E als proportioneel aandeel van de uitgaven t.o.v. het BNP in het basisjaar en ρ_T als ratio van de ontvangsten. Toepassing van de regels geeft dan

$$CEB = E - \rho_E \cdot Y_p - T + \rho_T \cdot Y \quad /9/$$

Indien het actuele inkomensniveau kleiner is dan het potentiële inkomen vereist een actieve budgettaire politiek dat de overheid stimulerend optreedt. Dit houdt in dat CEB een positief teken vertoont te wijten aan hogere uitgaven dan het conjunctuur-neutrale niveau en/of lagere belastingen dan de neutrale opbrengsten.

Er weze opgemerkt dat het onderscheid tussen neutrale en niet-neutrale componenten in de verandering van de ontvangsten niet overeenstemt met het vroegere onderscheid tussen geïnduceerde en discretionaire veranderingen. Omwille van de globale progressiviteit van de belastingen zal een conjuncturele terugloop, met een daling van het BNP, de budgettaire ontvangsten meer dan proportioneel verminderen. Deze supplementaire vermindering wordt in de CEB-meting als een conjunctureel effect geregistreerd, nl. als een stimulans voor de economie. Daarenboven kan een daling van de budgettaire ontvangsten gedeeltelijk te wijten zijn aan discretionaire belastingmaatregelen. De eigen bijdrage hiervan kan men niet afleiden uit de evolutie van CEB.

C. Berekening voor België

Als basisjaar werd 1964 geselecteerd daar dat jaar gekenmerkt werd door volledige tewerkstelling en mag aangenomen worden dat het budget op een 'normale' wijze had bijgedragen tot het bereik van Y_p . Immers de verhouding $FEBS/Y_p$ bedroeg in dat jaar -1,84 %, d.w.z. in de buurt van het gemiddelde voor de gehele

periode (1953-77) nl. -1,91 %. Voor de uitgaven- en ontvangstenregel werden de volgende ratio's afgeleid:

$$\rho_E = 0,2215 \quad \text{en} \quad \rho_T = 0,2031.$$

Toepassing van uitdrukking /9/ geeft dan het conjunctureel effect van de begroting. De resultaten zijn opgenomen in tabel 3.

Tabel 3. Het conjunctureel effect van het budget

Jaar	CEB (ml.F)	CEB/Y _p (%)	FEBS/Y _p (%)
1953	-1,64	-0,37	-1,28
1954	-2,57	-0,56	-1,17
1955	-3,69	-0,79	-1,02
1956	-6,27	-1,28	-0,55
1957	-6,39	-1,24	-0,60
1958	5,37	0,99	-2,76
1959	4,47	0,79	-2,50
1960	3,26	0,54	-2,27
1961	-4,15	-0,66	-1,04
1962	-3,24	-0,49	-1,25
1963	1,68	0,24	-1,96
1964	0	0	-1,84
1965	3,15	0,37	-2,18
1966	-2,86	-0,31	-1,39
1967	-2,91	-0,29	-1,35
1968	2,99	0,28	-1,87
1969	3,18	0,27	-1,98
1970	-0,91	-0,07	-1,77
1971	7,36	0,51	-2,27
1972	28,54	1,79	-3,58
1973	30,85	1,72	-3,60
1974	19,02	0,9	-2,74
1975	31,89	1,27	-2,42
1976	39,34	1,39	-2,53
1977	36,50	1,14	-1,83

6. VERGELIJKING VAN TWEE BUDGETTAIRE CONCEPTEN

Het budgetsaldo bij volledige tewerkstelling en het conjunctu-
reel effect van het budget volgens het cyclisch-neutrale concept
kunnen gemakkelijker vergeleken worden indien beide kengetallen
uitgedrukt worden in verhouding tot het potentiële BNP; Deze
verhoudingen zijn eveneens opgenomen in tabel 3.

Beide concepten leveren opmerkelijk parallele resultaten.
De correlatie tussen beide reeksen is inderdaad zeer hoog met
een coëfficiënt van -0,95. Daarenboven wijzen de jaarlijkse
variatiës steeds in dezelfde richting. Een expansieve budget-
taire politiek komt als dusdanig tot uiting ongeacht het ge-
bruikte concept idem voor een restrictieve politiek. Uitzon-
deringen daarop zijn de jaren 1967, 1969 en 1973 doch hierbij
gaat het om minieme verschillen. Betekenisvol is wel 1975 waar
beide concepten een tegengestelde actie aanduiden. Hierop ko-
men we verder bij de interpretatie terug.

Een positief teken voor CEB verwijst naar een expansieve budget-
taire politiek, een negatief teken staat voor een restrictieve
actie. Dit als rudimentair criterium dat verder van jaar tot
jaar dient geïnterpreteerd te worden tegen de achtergrond van
de ontwikkelingen in de private sector van de economie. De
beoordeling van de budgettaire politiek, zoals die feitelijk
gevoerd werd in België, is analoog aan deze volgens het FEBS-
concept (cfr. par.3).

Om herhaling te vermijden stippen we slechts enkele markante
punten aan. In de recessie van 1958-59 werd op gepaste wijze
een expansieve budgettaire actie ondernomen.

De verhouding CEB/Y_p slaat om van -1,24 % naar + 0,99 % in 1958
en blijft positief in 1959. Vraag is evenwel in hoeverre dit
resultaat te wijten is aan specifieke budgettaire verbintenissen
zoals de toename van de scholenbouw in uitvoering van het school-

pakt. T.a.v. de dreigende onderbesteding in 1963 komt eveneens een expansieve budgettaire politiek tot uiting. Doch hier rijst de vraag naar de bijdrage van de uitzonderlijk hoge militaire uitgaven van dat jaar (1).

Niettemin kan gesteld worden - en dit volgens beide concepten - dat de budgettaire politiek in België een lichte anticyclische bijdrage heeft geleverd. Althans globaal beschouwd voor de jaren vijftig en zestig, zij het dan dat de budgettaire acties niet steeds op het juiste tijdstip en met de gepaste sterkte werden ondernomen. Vanaf 1973 worden evenwel opvallend foutieve acties gevoerd vanuit het oogpunt van het budgettaire stabilisatiebeleid. In de crisis, vanaf 1975, wordt comparatief een meer restrictief beleid gevoerd dan tijdens de oververhitting van 1973-74.

Hernemen we het jaar 1975. Volgens het FEBS-concept wordt in dat jaar een ietwat lichtere expansieve budgettaire actie gevoerd dan in 1974. Volgens het Duitse concept wordt evenwel een sterker stimulerend beleid gevolgd. Het conjunctureel effect van het budget incorporeert evenwel ten dele de ingebouwde stabilisatoren waarvan de werking niet mag genegeerd worden, vooral niet vanaf het crisisjaar 1975. Volgens het FEBS-concept worden deze elementen niet tot de actieve budgettaire politiek gerekend.

(1) Deze aanmerkingen werden reeds geformuleerd door B. HANSEN, o.c.

7. BESLUIT

De beoordeling van de budgettaire politiek op basis van de actuele budgetsaldi is onvolledig en vaak misleidend. De recente jaren geven in dit opzicht een schoolvoorbeeld. De actuele budgettekorten zijn uiterst hoog in absolute omvang doch deze zijn hoofdzakelijk te wijten aan de werking van de ingebouwde stabilisatoren (lagere belastingontvangsten, hogere uitgaven inzake werkloosheid...) dus een passieve budgettaire politiek. De actieve budgettaire bijdrage daarentegen faalt. Daarenboven is er het verlies van de gunstige invloed van het 'announcement effect' uitgaande van een duidelijk en actief budgettair beleid.

Men ontkomt niet aan de indruk dat de budgettaire politiek in België op een ad hoc basis wordt gevoerd met een zeer korte termijn horizon. Er is een opvallend gebrek aan een perspectief op halflange termijn. Zo b.v. blijkt de correlatie tussen de gecalculerde budgetsaldi met een vertraging van 2 jaren uiterst miniem te zijn.

In de huidige context is er een dwingende nood aan een normering van de budgettaire politiek. Een dergelijke norm dient minstens aan 3 voorwaarden te voldoen:

- (i) één bindend karakter op de middellange termijn;
- (ii) gericht zijn op het netto te financieren saldo van de gehele begroting;
- (iii) kaderen in een verantwoorde macro-economische analyse.

Deze studie heeft punt (iii) willen beklemtonen. Analytisch werden twee budgettaire concepten voorgesteld die overigens in andere landen bruikbaar zijn en waarvan aangetoond werd dat zij voor België gemakkelijk kunnen berekend worden, zij het dan dat verdere bewerkingen wenselijk zijn.

Voorwaarde (i) lijkt ons erg belangrijk te zijn voor de implementatie. De oplegging van een norm is enkel zinvol wanneer deze geldt over meerdere begrotingsjaren heen, in casu meerdere legislaturen. De voorgestelde norm speelt in op de macro-economische variabelen en is enkel georiënteerd op het stabilisatiebeleid. De absolute omvang van de uitgaven en ontvangsten wordt niet genormeerd, wel het budgetsaldo (voorwaarde ii). Voor de politieke besluitvorming blijft er voldoende armslag om het niveau en de samenstelling van de uitgaven, respectievelijk de ontvangsten, te ordenen overeenkomstig de preferenties van de gemeenschap zoals deze tot uiting komen in eventueel wisselende meerderheden. Aldus wordt politieke soepelheid geboden t.a.v. de allocatieve en herverdelingstaken van het budget met behoud van een normering voor de stabilisatietaak.