

Over de subtiele kunst van het voeren van het begrotingsbeleid

België heeft zich jegens Europa ertoe verbonden de overheidsfinanciën opnieuw in evenwicht te brengen in 2019. Is een dergelijke doelstelling geloofwaardig?

Er is vooruitgang geboekt met het verminderen van het overheidstekort: het tekort zou terugvallen van 4 % van het bbp (15 miljard euro) aan het begin van de jaren 2010 tot ongeveer 2 % in 2017 (8 miljard euro). Als er op dat elan wordt voortgegaan, zou het evenwicht inderdaad binnen enkele jaren kunnen worden bereikt.

Tegelijk stellen we vast dat geen enkel van de opeenvolgende federale regeringen sinds het begin van de jaren 2000 haar begrotingsambities volledig heeft kunnen waarmaken, behalve met de verkoop van staatsactiva of tijdens zeldzame jaren van uitzonderlijke economische groei die tijdelijk de fiscale ontvangsten opdreven.

De beste stuurder staan aan wal. Het sturen van de begroting is allesbehalve eenvoudig:

- Om de vereiste begrotingsinspanningen te ramen, moeten eerst de ontvangsten en uitgaven van de komende jaren bij ongewijzigd beleid worden bepaald. In alle vooruitzichten zit een foutenmarge die groter of kleiner is, vooral wanneer de macro-economische context onstabiel is. Daarbovenop komen de kosten die onvoorziene gebeurtenissen met zich meebrengen.
- Ongeacht de foutenmarge is er een onderliggende trend: als er niet wordt bijgestuurd, neemt het tekort vanzelf toe. De sociale uitgaven voor de vergrijzing stijgen snel, de daling van de rentelasten loopt op haar einde (terwijl die daling gedurende drie decennia enige manoeuvreerruimte creëerde), de economische groei is algemeen genomen te zwak om een forse toename van de fiscale ontvangsten te verzekeren.
- Bovendien is het moeilijk om de impact van de maatregelen op de economische conjunctuur te ramen. De begrotingsinspanningen hebben op diverse wijzen een impact op de koopkracht en de economische activiteit, en sommige maatregelen wijzigen het gedrag van de belastingbetalers en de consumenten. Bijgevolg wegen ze op de fiscale ontvangsten, wat door bijkomende besparingen moet worden gecompenseerd. Door strakke begrotingskalenders is het niet altijd mogelijk om econometrische modellen te gebruiken. En de instellingen die het saneringstempo opleggen (Europa of de Hoge Raad van Financiën op Belgisch niveau) zijn relatief stil over die recessieve effecten.
- Naast de negatieve effecten voor de conjunctuur moet er ook rekening worden gehouden met de effecten voor de potentiële groei van de Belgische economie op langere termijn. En zelfs proberen die effecten positief te laten uitdraaien door besparingsmaatregelen te combineren met hervormingen die op korte termijn weliswaar duur zijn, maar die nadien de groei bevorderen via het concurrentievermogen, de aantrekkelijkheid van investeringen en het vertrouwen.

Die afweging is ingewikkeld en draagt risico's met zich mee, aangezien economen wel kunnen adviseren, maar niet met zekerheid kunnen voorspellen. De regering moet dus 'gokken' op de toekomst.

- Europa waakt over de tekorten, maar doet dat op basis van een boekhouding die niet strookt met de budgettaire realiteit: de Europese 'ESR' boekhouding is de norm. Daarin gebeurt de verrekening van de ontvangsten en de uitgaven op een andere manier of op een ander moment dan in de begrotingen. In ESR is de 'overheidssector' veel ruimer dan de entiteiten waarop de regering een directe invloed heeft.
- Europa gebruikt bovendien technische en abstracte concepten om de begrotingstrajecten te beoordelen. Zo wordt er gesproken over 'structureel saldo', 'output gap' en 'cyclische component'. Die criteria zijn niet alleen ingewikkeld, maar er kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij hun theoretische en empirische validiteit. Daarnaast vormen ze geen stabiele basis omdat ze vaak grote retrospectieve herzieningen ondergaan. Ze zijn interessant voor specialisten om de grote trends in de overheidsfinanciën te begrijpen, maar hebben weinig praktisch nut om het begrotingsbeleid concreet te sturen.
- De federale organisatie van België maakt de budgettaire coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus (federaal, gewesten) moeilijk, vooral wat betreft het verdelen van de saneringsinspanningen. Bovendien zitten sommige potentiële budgettaire hefboomen bij beleidsniveaus die niet noodzakelijk het grootste tekort hebben. Tot slot kunnen beslissingen die op een beleidsniveau worden genomen een impact hebben op het budget van andere niveaus (zoals de federale taxshift die weegt op de regionale personenbelasting en de gemeentelijke opcentiemen).

De vraag of het begrotingsbeleid al dan niet geloofwaardig is, blijkt uiteindelijk te simplistisch gesteld als we de complexiteit van het probleem, de inherente onzekerheid, de diversiteit van de doelstellingen en de vele obstakels in acht nemen.

Het Federaal Planbureau publiceert een studie die bepaalde problemen onder de loep neemt die hierboven zijn vermeld. Die studie is eerder technisch van aard en bestemd voor specialisten. Ze spitst zich vooral toe op de kwestie van de geloofwaardigheid van de begrotingsdoelstellingen in een context waarin er onzekerheid bestaat over de tijdelijke of permanente effecten van besparingsmaatregelen voor de economische activiteit.

Een gestileerde macrobudgettaire benadering om trajecten voor de overheidsfinanciën te simuleren - Enkele lessen voor het voeren van het begrotingsbeleid in een referentiekader uitgedrukt in structurele termen, Working Paper 5-17

Deze Working Paper kan worden besteld, geraadpleegd en gedownload op www.plan.be

Voor meer informatie: Vincent Frogneux, 02/507.74.53, vf@plan.be; Michel Saintrain, 02/507.74.57, ms@plan.be