

De economische relanceplannen

D. Dury
G. Langenus
K. Van Cauter
L. Van Meensel*

Inleiding

De financiële crisis, die in de loop van 2007 begon en in het najaar van 2008 fors verscherpte, is uitgemond in de zwaarste mondiale economische recessie uit de naoorlogse periode. Bovendien dreigen de gevolgen van deze recessie op hun beurt de financiële crisis te verergeren. Het is dan ook zaak deze dreiging af te wenden en ervoor te zorgen dat deze crisis niet uitmondt in een langdurige wereldwijde depressie.

De ernst van de financiële crisis en de economische recessie alsook het besef dat hier grote risico's aan zijn verbonden, hebben de economische-beleidsmakers ertoe genoopt snel en kordaat op te treden. Zo werden – door overheden en centrale banken – verschillende acties ondernomen om de met ineensstorting bedreigde financiële sector te ondersteunen. Zo werd getracht de deposito's veilig te stellen en te voorkomen dat de kredietverlening fors zou inkrimpen. Parallel hiermee werd het monetaire beleid wereldwijd drastisch versoepeld, wat mogelijk was dankzij de fors gedrukte inflatieverwachtingen en -risico's. Wat het begrotingsbeleid betreft, werden in tal van landen maatregelen uitgewerkt en gebundeld in zogeheten economische relanceplannen die, samen met de automatische stabilisatoren, de vraaguitval zouden moeten tegengaan.

De economische relanceplannen worden in dit artikel toegelicht. De intentie om via begrotingsmaatregelen de economische groei aan te zwengelen, is behartigenswaardig, maar het is de vraag of die doelstelling ook daadwerkelijk

wordt bereikt. Daarom wordt in het eerste hoofdstuk ingegaan op de vraag welk begrotingsbeleid een geschikt antwoord kan bieden op de crisis, en dit tegen de theoretische achtergrond van begrotingsactivisme en de empirische bevindingen ter zake. Het tweede hoofdstuk bevat een toelichting bij de recente economische relanceplannen van de Verenigde Staten en van de EU en haar lidstaten, waaronder België. In het derde hoofdstuk worden deze plannen vervolgens becommentarieerd. Tot slot worden enkele conclusies getrokken.

1. Efficiëntie en beperkingen van een anticyclisch begrotingsbeleid

1.1 Theoretische achtergrond

Er wordt een levendig debat gevoerd over de gepaste rol van het begrotingsbeleid in het sturen van de conjunctuurcyclus, voornamelijk tijdens een economische neergang. Stimuleringsmaatregelen worden meestal verdedigd als een middel tot afzwakking van de ongewenste gevolgen van een economische neergang of recessie, zoals een hogere werkloosheid. Dit geldt a fortiori wanneer die gevolgen niet beperkt blijven tot louter cyclische fenomenen, maar ook blijvende schade aanrichten aan het groeipotentieel van de economie. Dit is onder meer het geval met de zogeheten hysteresiseffecten in de

* De auteurs danken Wim Melyn voor zijn bijdrage tot de totstandkoming van dit artikel.

werkloosheid, waarbij werklozen het perspectief op een nieuwe arbeidsplaats verliezen en cyclische werkloosheid structureel dreigt te worden. In dergelijke omstandigheden kan de overheid, zowel via haar uitgaven als via haar ontvangsten, de economische activiteit proberen te bevorderen. Beleidsmaatregelen kunnen de economische groei rechtstreeks stimuleren via het opvoeren van de overheidsconsumptie of -investeringen, maar dit kan ook indirect gebeuren, bijvoorbeeld via het verhogen van de koopkracht van de gezinnen door lagere belastingen of hogere sociale uitkeringen. Bij de effectiviteit en wenselijkheid van een dergelijk vraagmanagement door de overheid, dat gebaseerd is op de theorieën van John Maynard Keynes, kunnen evenwel verschillende kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste is het belangrijk dat dergelijke stimuleringsmaatregelen op tijd effect sorteren om te vermijden dat de weerslag ervan pas voelbaar wordt na de conjunctuuromslag en de maatregelen een procyclisch karakter krijgen. In werkelijkheid kunnen er niet alleen bij de identificatie van de economische neergang, maar ook bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen, allerlei vertragingen optreden die onder meer te maken kunnen hebben met het politieke besluitvormingsproces.

Ten tweede moeten dergelijke vraagondersteunende ingrepen per definitie tijdelijk van aard zijn en ongedaan worden gemaakt zodra de conjunctuur opnieuw aantrekt. De ervaring leert evenwel dat het invoeren van dergelijke stimuleringsmaatregelen voor beleidsmakers veel aantrekkelijker is dan het terugdraaien ervan. In principe kunnen «tijdelijke» stimuleringsmaatregelen dan ook wel eens een permanent karakter krijgen, waardoor de structurele begrotingspositie verslechtert.

Ten derde is het belangrijk dat de begrotingsmiddelen om de economie te stimuleren, goed worden besteed, en dat stimuleringsmaatregelen worden uitgetekend en bepaald op basis van objectieve criteria waarbij rekening wordt gehouden met het algemeen welzijn. Het valt echter moeilijk uit te sluiten dat de maatregelen vertekend worden door allerlei particuliere belangen en lobbygroepen. In dat geval zou het overheidsoptreden minder efficiënt worden.

Voorts wordt de effectiviteit van de genomen maatregelen in hoge mate bepaald door de reacties van de particuliere economische actoren. In dat verband kunnen verschillende kanalen de effectiviteit van stimuleringsmaatregelen ondergraven. Zo kan de effectiviteit van belastingverlagingen of uitkeringsverhogingen voor gezinnen worden aangetast als deze laatste er, vanwege hun onzekerheid over hun toekomstige financiële situatie,

voor opteren de extra middelen grotendeels te sparen. Ook leiden lastenverlagingen voor ondernemingen er niet noodzakelijkerwijze toe dat deze laatste meer gaan investeren en meer werknemers in dienst nemen of houden. In onzekere tijden kunnen zij geneigd zijn additionele middelen veeleer te gebruiken om hun balansen te verstevigen, zeker wanneer zij worden geconfronteerd met een grote overcapaciteit als gevolg van een sterke vraaguitval. In de economische literatuur staan dergelijke reacties, die de effectiviteit van een budgettair stimuleringsbeleid fors kunnen beperken, bekend als «niet-keynesiaanse effecten».

Bovendien moet voor ogen worden gehouden dat een verslechterende begrotings situatie en een ruimere kredietopneming door de overheid opwaartse druk uitoefenen op de rentetarieven en zodoende de effectiviteit van de stimuleringsmaatregelen kunnen ondermijnen. Die verdringingseffecten kunnen worden gematigd als het budgettaire beleid gepaard gaat met een accommoderend monetair beleid.

Ten slotte is de graad van openheid van de economie van belang: bij een hoge importquote is de impact van een bepaalde begrotingsinspanning op de binnenlandse activiteitsgroei ceteris paribus vanzelfsprekend kleiner dan bij een lage importquote.

Het is derhalve zaak om in te schatten welke elementen bepalend zullen zijn voor de wijze waarop de particuliere economische actoren op de budgettaire stimuleringsmaatregelen zullen reageren. Naast het algemene vertrouwen in de economie speelt de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid hierbij een determinerende rol. Twijfels over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kunnen consumenten en investeerders immers voorzigtiger maken en tot niet-keynesiaanse reacties leiden. Ook het aandeel van gezinnen en ondernemingen die geconfronteerd worden met liquiditeits- of kredietbeperkingen speelt een belangrijke rol. Naarmate dit aandeel groeit – wat normaliter het geval is tijdens een economische recessie – zullen fiscale stimuli sterker doorwerken in de consumptieve bestedingen en investeringen, wat de effectiviteit van het begrotingsactivisme verhoogt.

Al met al is het theoretische kader inzake anticyclisch begrotingsbeleid dus niet eenduidig. Het is in ieder geval niet voor de hand liggend om via stimuleringsmaatregelen bij een economische neergang de gewenste effecten te bereiken. De effectiviteit van stimuleringsmaatregelen blijkt immers sterk afhankelijk te zijn van de wijze waarop de relanceplannen ten uitvoer worden gelegd en ook van de omstandigheden, bijvoorbeeld de toestand van de overheidsfinanciën.

1.2 Empirische bevindingen inzake begrotingsmultiplicatoren

Er bestaat ook een zeer uitgebreide empirische literatuur over de effectiviteit van een actief vraagondersteunend overheidsbeleid. Daarin wordt doorgaans gepeild naar zogeheten begrotingsmultiplicatoren die aanduiden in welke mate een bepaalde budgettaire impuls de activiteitsgroei stimuleert.

Deze literatuur komt evenwel niet tot eenduidige conclusies. Dat geldt zowel voor de omvang van de begrotingsmultiplicatoren als voor de relatieve effectiviteit van verschillende ontvangsten- en uitgavenmaatregelen. De verkregen empirische resultaten lijken – in lijn met de theorie – in hoge mate af te hangen van de precieze omstandigheden en, vaak ook, van het gehanteerde model om de resultaten te schatten. Ze moeten dan ook zo omzichtig mogelijk worden geïnterpreteerd. Toch kunnen op basis van de empirische literatuur enkele voorzichtige conclusies worden getrokken.

Hoewel de empirische ramingen inzake begrotingsmultiplicatoren een ruime waaier van resultaten dekken, gaande van (keynesiaanse) waarden van 1 of meer tot negatieve waarden, zijn ze meestal positief, wat zou betekenen dat budgettaire stimuleringsmaatregelen de economische groei inderdaad een positieve impuls kunnen geven. De meeste studies leveren evenwel begrotingsmultiplicatoren op die kleiner zijn dan één, en in vele gevallen is de impact van de tijdelijke stimulus op de economische activiteit zeer beperkt.

Daarnaast zouden multiplicatoren verschillen naargelang het soort van stimuleringsmaatregelen die worden genomen. Uit tal van studies blijkt dat tijdelijke stijgingen van de overheidsconsumptie en -investeringen de grootste onmiddellijke positieve impact hebben op de economische activiteit, hoewel die impact meestal snel verdwijnt. Daartegenover staat dat verlagingen van de overheidsontvangsten op lange termijn beter zouden zijn voor de activiteitsgroei dan verhogen van de overheidsuitgaven.

Empirisch onderzoek bevestigt ook dat de mate van liquiditeits- of kredietbeperkingen van belang is voor de effectiviteit van een budgettair stimuleringsbeleid. Hoe meer gezinnen en ondernemingen met dergelijke beperkingen worden geconfronteerd, hoe hoger de begrotingsmultiplicatoren van belastingverlagingen zijn.

Voorts blijkt dat de impact van stimuleringsmaatregelen kleiner is naarmate de situatie van de overheidsfinanciën – meestal gemeten via de overheidsschuld of de groei van die schuld – slechter is. Dit heeft te maken met het feit dat

stimuleringsmaatregelen in dat geval de rente meer doen stijgen, wat de particuliere investeringen drukt, en met een verhoogd voorzorgssparen bij de gezinnen in tijden van begrotingsmoeilijkheden.

Ten slotte wordt vastgesteld dat budgettaire multiplicatoren duidelijk verschillen naargelang het land. Zo zouden stimuleringsmaatregelen een geringere impact hebben naarmate de economie kleiner of meer open is, aangezien in dat geval een aanzienlijk deel van de begrotingsstimulus wegvloeit naar het buitenland. Verschillende studies tonen voor ontwikkelde economieën kleinere multiplicatoren dan voor ontwikkelingseconomieën, wat onder meer het gevolg kan zijn van de grotere liquiditeitsbeperkingen in laatstgenoemde. Landenstudies wijzen ook op lagere multiplicatoren in de EU-lidstaten dan in de VS.

1.3 Welk begrotingsbeleid als antwoord op de crisis?

De hierboven beschreven theoretische beschouwingen en empirische bevindingen lijken erop te wijzen dat budgettair activisme weinig efficiënt is als middel om normale conjunctuurschommelingen af te vlakken. De crisis die de wereldeconomie in het najaar van 2008 heeft getroffen, kan echter niet worden beschouwd als een normale conjuncturele vertraging. Door de ernst van de economische situatie en de omvang van de eraan verbonden risico's, is het opportuun gebleken elk mogelijk middel in te zetten om het tij te doen keren. Het begrotingsbeleid behoort hierbij een rol te spelen.

Vanuit het perspectief dat de recessie lang zou kunnen aanslepen, is de overweging dat economische relanceplannen veelal te laat komen niet relevant. Bovendien kunnen er als gevolg van de recessie meer gezinnen en ondernemingen met liquiditeits- of kredietbeperkingen worden geconfronteerd dan in meer normale omstandigheden het geval zou zijn, wat aan de effectiviteit van de stimuleringsmaatregelen ten goede zou komen. Ten slotte is het in de geschetste omstandigheden wenselijk de economische activiteit te ondersteunen omdat op die manier de neerwaartse spiraal zou kunnen worden doorbroken en hysteresiseffecten inzake werkloosheid zouden kunnen worden beperkt.

Om succesvol te zijn, dienen de economische relanceplannen evenwel aan een aantal voorwaarden te voldoen.

Een eerste voorwaarde is dat deze herstelplannen deel moeten uitmaken van een veel ruimer maatregelenpakket. Daarbij is een stabilisering van het financiële stelsel hoe dan ook prioritair. Zonder een dergelijke stabilisering

zal een opleving van de reële economie immers niet mogelijk zijn. Voorts zijn de begrotingsimpulsen efficiënter als ze gepaard gaan met een soepel monetair beleid.

Ten tweede is het duidelijk dat de stimuleringsmaatregelen tijdig, tijdelijk van aard en gericht moeten zijn, voorwaarden die beter bekend staan als de 3 T-voorwaarden⁽¹⁾. «Gecoördineerd» kan er als bijkomende voorwaarde aan worden toegevoegd. Een gecoördineerd optreden is wenselijk vanwege het effect waarbij een deel van de begrotingsimpuls via een verhoogde import naar het buitenland lekt en ook om protectionistische reflexen uit de nationale relanceplannen te weren. Deze voorwaarden moeten worden beschouwd als noodzakelijk, en niet als voldoende, voor een succesvol begrotingsactivisme.

Automatische stabilisatoren, zoals de daling van de belastingontvangsten en de stijging van de werkloosheidsuitkeringen tijdens een economische neergang, beantwoorden steeds aan de 3 T-voorwaarden. In landen waar relatief omvangrijke automatische stabilisatoren tijdens een recessie reeds een aanzienlijke tijdige, tijdelijke en gerichte stimulans geven aan de economie, is de nood aan – en de ruimte voor – begrotingsactivisme ook beperkter dan in landen met relatief beperkte automatische stabilisatoren.

Ten derde zouden stimuleringsmaatregelen, in de mate van het mogelijke, gericht moeten zijn op het vergemakkelijken, in plaats van het bemoeilijken of uitstellen, van noodzakelijke structurele hervormingen. Het is echter niet steeds vanzelfsprekend om dergelijke doelstellingen te verzoenen met andere vereisten. Vanuit dat perspectief lijken overheidsinvesteringen de beste optie te bieden in termen van budgettaire multiplicatoren en het verhogen van het groeipotentieel van de economie, hoewel het in de praktijk moeilijk kan zijn om deze tijdig te implementeren.

Ten slotte is het essentieel dat twijfels over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn worden vermeden. Deze laatste voorwaarde beperkt alvast sterk de mogelijkheden om in tal van Europese landen, waaronder België, verregaande – en dus voor de begroting dure – herstelmaatregelen te nemen. In combinatie met

de in sommige landen initieel reeds zwakke begrotingspositie, heeft het effect dat de economische recessie via de relatief omvangrijke automatische stabilisatoren op de begrotingssituatie sorteert, de gezondheid van de overheidsfinanciën in tal van landen immers ernstig aangetast. De financiering van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing dreigt hierdoor nog problematischer te worden.

Om twijfels over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën weg te nemen, is het dan ook van belang dat de herstelmaatregelen grotendeels tijdelijk van aard zijn en dat de economische-beleidsmakers het vooruitzicht bieden dat de begrotingstekorten drastisch worden teruggedrongen en bij voorkeur worden weggewerkt zodra de economie opnieuw een normaler groeipad zal vertonen.

2. Toelichting bij de herstelplannen in de Verenigde Staten en Europa

In dit hoofdstuk worden de verschillende economische relanceplannen toegelicht, zoals die zijn uitgewerkt in de Verenigde Staten en in de Europese Unie en haar lidstaten, waaronder België⁽²⁾. Hierbij wordt gefocust op de in deze plannen vervatte uitgavenverhogingen of belastingverminderingen met een directe weerslag op het financieringssaldo van de overheid. Er wordt niet of nauwelijks ingegaan op de vaak omvangrijke maatregelen ter ondersteuning van de financiële sector en markten of op andere maatregelen die geen directe impact hebben op het begrotingssaldo.

2.1 Relanceplan in de Verenigde Staten

De Amerikaanse regering heeft, bovenop de maatregelen die de Federal Reserve via haar monetaire beleidsinstrumenten heeft genomen, heel wat stimulerings- en stabilisatieplannen ten uitvoer gelegd of goedgekeurd om de impact van de financiële crisis op de reële economie te beperken en de getroffen sectoren te ondersteunen⁽³⁾.

Zo bekrachtigde het Congres reeds in februari 2008 de Economic Stimulus Act. Die wet omvat steunmaatregelen aan particulieren, ondernemingen en de hypotheekmarkt voor een bedrag van 168 miljard VS-dollar.

Om de impact van de financiële crisis op de reële economie te beperken en de kelderende vraag nieuw leven in te blazen, werd in februari 2009 de American Recovery and Reinvestment Act goedgekeurd. Dit grootschalige relanceplan heeft tot doel het creëren of behouden – door omvangrijke budgettaire stimuleringsmaatregelen – van

(1) De 3 T's staan voor *timely, temporary en targeted*.

(2) In dit artikel wordt niet ingegaan op plannen in andere landen, hoewel deze soms aanzienlijk kunnen zijn. Zo zouden, volgens gegevens van het IMF die dateren van april 2009, de discretionaire begrotingsimpulsen ten opzichte van 2007 in China uitkomen op 0,4 pct. bbb in 2008, 3,1 pct. bbb in 2009 en 2,7 pct. bbb in 2010. Voor Rusland zijn de overeenstemmende cijfers 0,0 pct. bbb in 2008, 4,1 pct. bbb in 2009 en 1,3 pct. bbb in 2010 en voor Japan 0,3 pct. bbb in 2008, 2,4 pct. bbb in 2009 en 1,8 pct. in 2010.

(3) De maatregelen die gericht zijn op het herstellen van de liquiditeit en de stabiliteit op de Amerikaanse financiële markten en op het herkapitaliseren van verschillende financiële instellingen (en bepaalde automobielsectoren) zijn vervat in de Emergency Economic Stabilization Act (oktober 2008) en het Financial Stability Plan (februari 2009).

TABEL 1 STIMULERINGSMAATREGELEN IN DE VS:
AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT
(miljarden VS-dollar, tenzij anders vermeld)

Belastingverminderingen ⁽¹⁾	288
Belastingverminderingen voor staten en lokale overheden ⁽²⁾	144
Infrastructuur en wetenschappen	111
Bescherming van de kwetsbaren	81
Gezondheidszorg	59
Onderwijs en opleiding	53
Energie	43
Andere	8
Totaal	787
<i>p.m. Procenten bbp</i>	<i>5,4</i>

Bron: www.recovery.gov.

(1) Inclusief 15 miljard VS-dollar voor infrastructuur en wetenschappen, 61 miljard VS-dollar voor bescherming van de kwetsbaren, 25 miljard VS-dollar voor onderwijs en opleiding en 22 miljard VS-dollar voor energie. Dit betekent dat de totale fondsen oplopen tot 126 miljard VS-dollar voor infrastructuur en wetenschappen, 142 miljard VS-dollar voor bescherming van de kwetsbaren, 78 miljard VS-dollar voor onderwijs en opleiding en 65 miljard VS-dollar voor energie.

(2) De belastingverminderingen voor staten en lokale overheden zijn gericht op het voorkomen van saneringen in gezondheidszorg en onderwijs en belastingverhogingen door de staten en lokale overheden.

3 à 4 miljoen banen – waarvan 90 pct. in de particuliere sector.

De budgettaire kostprijs van dit laatste plan zou oplopen tot 787 miljard VS-dollar of 5,4 pct. bbp. Bijna 40 pct. van de stimuleringsmaatregelen zou betrekking hebben op belastingverminderingen, onder meer een algemene korting op de personenbelasting van 400 VS-dollar per persoon. Iets minder dan 20 pct. zou bestaan uit staats hulp en hulp aan lokale overheden. Ten slotte zou meer dan 40 pct. van die budgettaire stimulus toegewezen zijn aan uitgaven, met name aan sociale en federale programma's. Deze laatste zijn gericht op onder meer infrastructuurwerken en wetenschappen, bescherming van de kwetsbaren, gezondheidszorg, onderwijs en opleiding, en energie.

2.2 Europees economisch herstelplan

Bepaalde nationale overheden in de EU hadden reeds eerder economische relanceplannen aangekondigd of gepland, maar op 26 november 2008 stelde de EC een Europees kader voor deze plannen voor. Dit «Europees economisch herstelplan» werd goedgekeurd op de Europese Raad van 11 en 12 december 2008. Het biedt een gemeenschappelijk kader voor een actief

begrotingsbeleid gericht op het beperken van de recessie en het versterken van de vraag en het vertrouwen. Het plan stelt een totale begrotingsimpuls van 200 miljard euro – of zowat 1,5 pct. van het bbp van de EU – voor, waarvan 170 miljard euro zou moeten voortkomen uit een actieve versoepeling van het begrotingsbeleid van de lidstaten en 30 miljard euro uit het optrekken van de kredietverlening door de Europese Investeringsbank.

Het herstelplan stelt geen specifieke verdeling van de maatregelen over de lidstaten voor. De EC geeft in dat verband wel aan dat bij de begrotingsimpuls rekening moet worden gehouden met de uitgangspunten van de verschillende lidstaten en dat niet alle lidstaten hiervoor dezelfde begrotingsruimte hebben.

De voorgestelde begrotingsimpulsen moeten volgens het Europees economisch herstelplan goed uitgetekend zijn en gebaseerd zijn op een aantal principes.

Eerst en vooral moeten de interventies voldoen aan de zogeheten 3 T-voorwaarden, dat wil zeggen tijdig, tijdelijk van aard en gericht. Het gerichte karakter van de maatregelen vereist, volgens de invulling van de EC, dat zij duidelijk gefocust worden op de kern van de economische uitdaging – werkloosheid, kredietschaarste bij gezinnen en ondernemingen, alsook het ondersteunen van structurele hervormingen – teneinde de stabiliserende invloed van de beperkte budgettaire middelen te maximaliseren.

Vervolgens moeten de ingrepen een combinatie zijn van instrumenten aan de ontvangsten- en uitgavenzijde van de begroting. Hierbij geeft de EC wel aan dat verhogingen van de overheidsinvesteringen en -consumptie doorgaans een sterkere invloed hebben op de vraag dan belastingverminderingen omdat consumenten er kunnen voor opteren de belastingverlaging te sparen. Tegen deze achtergrond wordt in het Europees economisch herstelplan een lijst van maatregelen voorgesteld waaruit de begrotingsimpuls kan bestaan. Zo kunnen de uitgaven worden verhoogd, hetzij via steunmaatregelen voor de gezinnen die het hardst door de crisis zijn getroffen – waarbij het verhogen van de uitkeringen aan gezinnen met lage inkomens en werklozen en het tijdelijk verlengen van de uitkeringsduur als voorbeelden worden gegeven –, hetzij via het vervroegen van investeringsprojecten die ten goede komen aan kmo's of beleidsdoelen op lange termijn ondersteunen. Daarnaast kunnen waarborgen en kredietsubsidies helpen de kredietschaarste tegen te gaan. Voorts kunnen financiële aanmoedigingen worden overwogen om de aanpassing van de economieën aan de uitdagingen op lange termijn te versnellen, bijvoorbeeld gericht op het verhogen van de energie-efficiëntie. Ook kunnen lagere belastingen of sociale bijdragen voor

zowel ondernemingen als gezinnen de arbeidsvraag en de koopkracht versterken. Ten slotte kunnen tijdelijke verlagingen van het btw-tarief de particuliere consumptie ondersteunen.

Voorts moeten de begrotingsimpulsen gepaard gaan met structurele hervormingen, waarbij wordt verwezen naar het bredere kader van de Lissabon-strategie. Hierbij wordt onder meer gestreefd naar het verhogen van de werkgelegenheidsgraad en het uitbouwen van een kennis-economie.

Ten slotte moeten de begrotingsimpulsen sporen met het stabiliteits- en groei-pact. Op het begrotingsbeleid van de lidstaten van de EU zijn immers de in dat pact vastgelegde regels van toepassing. In het Europees economisch herstelplan wordt een «oordeelkundige» toepassing van het pact aangekondigd, waarbij geloofwaardige begrotingsstrategieën op middellange termijn worden gewaarborgd. Daarbij wordt gesuggereerd dat, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden waarin een financiële crisis samengaat met een recessie, een stimulerend begrotingsbeleid gerechtvaardigd is, ook al wordt daarvoor de in het pact vastgelegde tekortgrens van 3 pct. bbp in bepaalde lidstaten overschreden. De lidstaten wordt gevraagd een bijgewerkt stabiliteits- of convergentieprogramma in te dienen waarin wordt aangegeven hoe de begrotingsverslechtering ongedaan zal worden gemaakt en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zal worden gewaarborgd.

Wat de procedure bij buitensporige overheidstekorten betreft, moet de EC in elk geval een verslag opstellen telkens als de referentiewaarde voor het overheidstekort van 3 pct. bbp wordt overschreden⁽¹⁾. Indien niet tegelijk voldaan is aan de voorwaarden dat de overschrijding tijdelijk, beperkt en te wijten aan uitzonderlijke omstandigheden is, gaat het om een buitensporig tekort en wordt, volgens de regels van het pact, een corrigerende procedure opgestart. De EC geeft aan dat, hoewel de huidige omstandigheden duidelijk uitzonderlijk zijn, het weinig waarschijnlijk is dat de verwachte overschrijdingen van de tekortgrens in een groot aantal lidstaten ook aan beide andere voorwaarden voldoen, zodat het pact weinig ruimte biedt om de procedure bij buitensporige overheidstekorten tegen de desbetreffende lidstaten niet op te starten.

Daarentegen wijst de EC op de grote flexibiliteit die sinds de hervorming in 2005 bestaat in de tenuitvoerlegging van deze procedure, in het bijzonder inzake de opgelegde

tijdslijm en de vereiste structurele begrotingsinspanning voor het wegwerken van het buitensporige tekort. Zo wordt bij bijzondere omstandigheden de tijdslijm gewoonlijk vastgesteld op twee jaar na de identificatie van het buitensporige tekort – in plaats van één jaar na de identificatie ervan – en herinnert de EC aan precedentes waarbij nog soepeler tijdslijmen werden gehanteerd. Voorts kan deze tijdslijm worden verlengd indien zich een onverwachte economische ontwikkeling met een belangrijke negatieve weerslag op de overheidsfinanciën voordoet. Ten slotte wijst de EC erop dat de Ecofin-Raad, overeenkomstig het pact, van lidstaten met een buitensporig tekort een jaarlijkse structurele begrotingsinspanning van ten minste 0,5 pct. bbp als benchmark vraagt en dat de omvang van de eigenlijk opgelegde begrotingsinspanning dus aan de buitengewone omstandigheden kan worden aangepast.

Wat de middellange-termijndoelstellingen van het begrotingsbeleid betreft, geeft de EC aan dat, gelet op de verwachte neerwaartse herziening van de potentiële groei, ook structurele begrotingssaldi neerwaarts zullen worden herzien. Tegen deze achtergrond zou ook de limietdatum voor het bereiken van de landenspecifieke middellange-termijndoelstellingen geval per geval kunnen worden aangepast.

2.3 Relanceplannen in de lidstaten van de EU

2.3.1 Algemeen overzicht

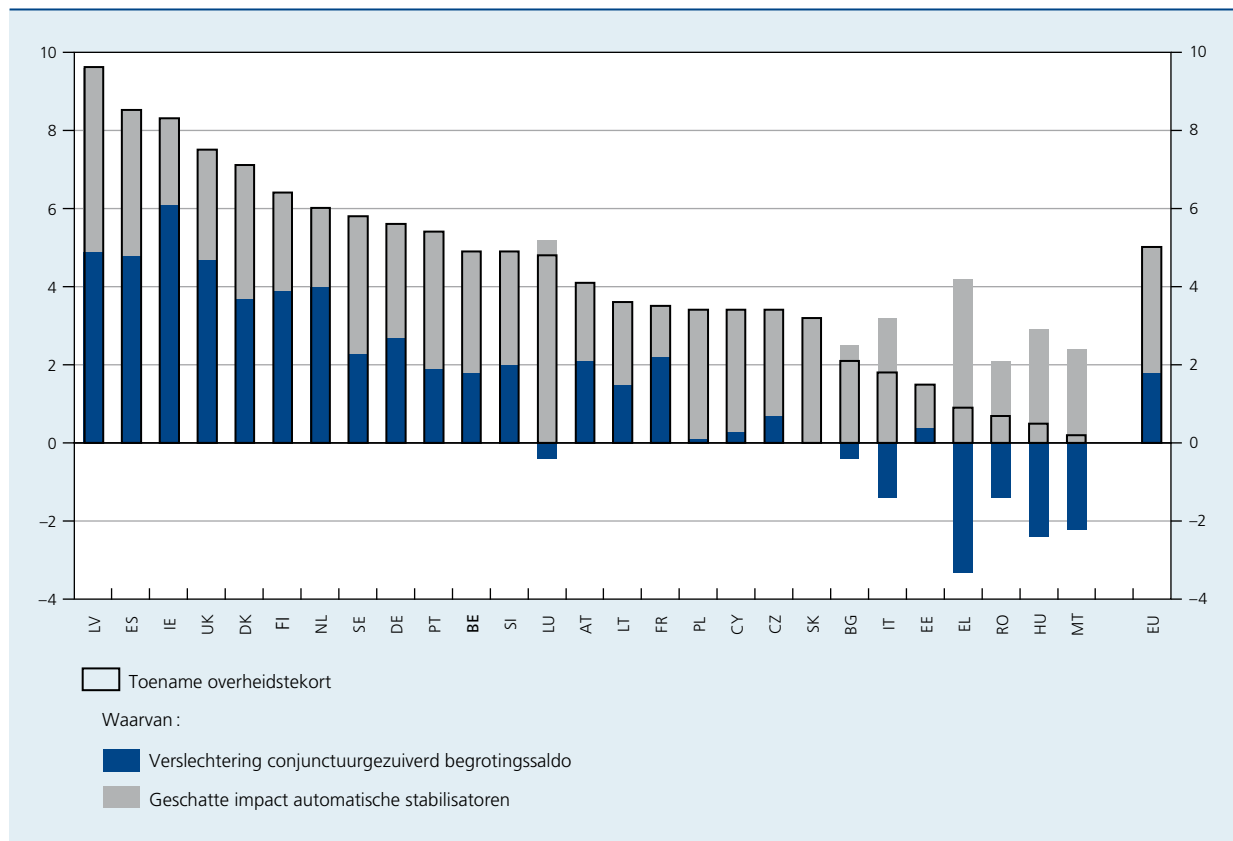
Totale budgettaire steun aan de economische activiteit

In overeenstemming met het Europees economisch herstelplan, hebben de overheden van de meeste EU-lidstaten belangrijke maatregelen genomen om de economische activiteit te ondersteunen. Volgens de recentste informatie van de EC zou de totale steun aan de economische activiteit via het budgettaire beleid in de EU over 2009 en 2010 samen ongeveer 5 pct. bbp bedragen.

Dit kan slechts ten dele worden toegeschreven aan specifieke herstelmaatregelen. Hiertoe worden alle maatregelen gerekend die sinds het najaar van 2008 zijn goedgekeurd of aangekondigd en die kunnen worden beschouwd als een budgettaire reactie op de economische neergang. Meer bepaald zou de impact, op het begrotingssaldo, van de door de EU-lidstaten goedgekeurde of aangekondigde maatregelen, voor de EU als geheel, uitkomen op meer dan 135 miljard euro (1,1 pct. bbp) in 2009 en teruglopen tot meer dan 90 miljard euro (0,7 pct. bbp) in 2010. Deze discretionaire component valt bij benadering samen met de verslechtering van het conjunctuurgezuiverde

(1) Op basis van art. 104, § 3 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

GRAFIEK 1 TOTALE BUDGETTAIRE STEUN AAN DE ECONOMISCHE ACTIVITEIT ⁽¹⁾
(procenten bbp, gecumuleerd effect in 2009 en 2010)



Bron: EC.

(1) Ongerekend de steunmaatregelen aan de financiële sector (zoals herkapitalisaties en liquiditeitsverstrekking) en garanties aan de particuliere sector.

begrotingssaldo, die vaak wordt gebruikt als een indicator voor de oriëntatie van het begrotingsbeleid⁽¹⁾.

Daarbovenop zou de automatische reactie van de begroting op de economische recessie in Europa een bijzonder sterke rol spelen. Meer bepaald wordt de impact van de automatische stabilisatoren voor 2009 en 2010 op ongeveer 3,2 pct. bbp geraamd. Het betreft een gemiddelde, aangezien de impact van de automatische stabilisatoren sterk verschilt van land tot land als gevolg van divergenties in onder meer de omvang van het overheidsbeslag op de economie en het conjunctuurverloop. Hierbij zij tevens opgemerkt dat deze cijfers met de nodige omzichtigheid dienen te worden gehanteerd, aangezien de moeilijkheden die in normale omstandigheden reeds bestaan om automatische veranderingen in het begrotingssaldo

te onderscheiden van discretionaire veranderingen, nog worden versterkt door het uitzonderlijke karakter van de huidige omstandigheden.

De totale budgettaire steun aan de economische activiteit zou ertoe leiden dat het begrotingssaldo van de EU met 5 pct. bbp zou verslechteren tot een tekort van meer dan 7 pct. bbp in 2010. In het eurogebied zou de verslechtering ongeveer 4,5 procentpunten bedragen en het tekort zou er in 2010 uitkomen op 6,5 pct. bbp.

Maatregelen in de financiële sector zijn niet opgenomen in de hierboven geciteerde becijfering door de EC van de totale budgettaire steun aan de economische activiteit, hoewel zij uiteraard een cruciale rol spelen in het beheersen van de huidige crisis. Tevens zijn er een aantal maatregelen genomen die geen weerslag hebben op het financieringsaldo van de overheid. Het betreft voornamelijk leningen en kapitaalinjecties aan de niet-financiële vennootschappen, het versneld terugstorten van de btw en het verhogen van investeringen van overheidsondernemingen.

(1) De verandering in het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo en de omvang van de budgettaire stimuleringsmaatregelen zoals vervat in de relanceplannen zijn niet noodzakelijkerwijs gelijk. Dit is het gevolg van, enerzijds, discretionaire maatregelen die niet tot de relanceplannen worden gerekend en, anderzijds, technische aspecten met betrekking tot de berekening van het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo.

Een vergelijking van de beleidsreacties, zowel qua omvang als qua samenstelling van de totale budgettaire steun, toont aan dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de EU-lidstaten onderling. Dit geldt ook voor de herstelplannen. In het deel dat volgt, wordt ruim aandacht besteed aan de omvang en de samenstelling van die plannen. De verschillen in het vlak van de automatische stabilisatoren worden niet besproken. Er dient evenwel te worden beklemtoond dat de werking van die stabilisatoren als een essentieel onderdeel van de totale budgettaire steun aan de economische activiteit kan worden beschouwd. Zoals aangetoond, overstijgt die ondersteunende bijdrage in de meeste EU-lidstaten immers die van de discretionaire maatregelen die vervat zijn in de economische relanceplannen.

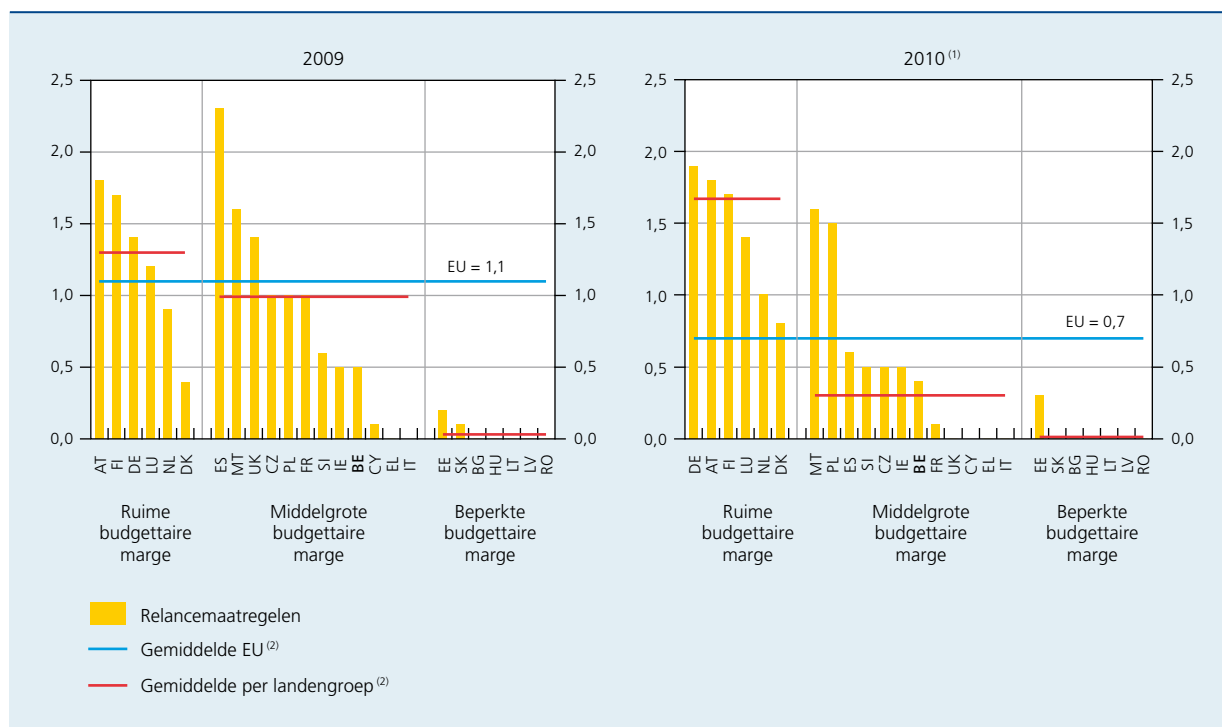
Omvang van de herstelplannen

De omvang van de herstelplannen, zoals geïdentificeerd door de EC, verschilt sterk tussen de EU-lidstaten onderling. In Spanje, Oostenrijk, Finland, Malta, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk stijgen ze voor 2009 uit boven de door de EC voorgestelde inspanning van 1,2 pct. bbp. Luxemburg, Tsjechië, Polen, Frankrijk en Nederland

bevinden zich daarentegen dicht in de buurt van het Europese gemiddelde van 1 pct. bbp. De herstelmaatregelen in België, ten belope van respectievelijk 0,5 en 0,4 pct. bbp in 2009 en 2010, zijn in vergelijking met die landen veeleer beperkt. In sommige EU-lidstaten hebben de genomen maatregelen echter nauwelijks of geen impact op de begroting. Dat is met name het geval in de Baltische staten en in een aantal Oost-Europese landen – Bulgarije, Hongarije en Roemenië –, alsook in sommige zuidse landen, zoals Cyprus, Italië en Griekenland.

Deze verschillen in het vlak van de omvang van de relanceplannen tussen de EU-lidstaten zijn in overeenstemming met de oproep, in het Europees economisch herstelplan, om bij het uittekenen van die plannen rekening te houden met de verschillen inzake budgettaire uitgangspositie. De EC heeft trouwens getracht na te gaan in welke mate de EU-lidstaten effectief uiting hebben gegeven aan die bekommernis. Hiertoe heeft ze de omvang van de nationale relanceplannen gekoppeld aan een door haar ontwikkelde indicator van budgettaire marge. Deze indicator verwijst naar de capaciteit van een land om gewenste budgettaire programma's op korte, middellange en lange termijn te financieren en aan zijn schuldeisers te voldoen

GRAFIEK 2 OMVANG VAN DE HERSTELMAATREGELLEN
(procenten bbp)



Bron: EC.

(1) De cijfers tonen de veranderingen aan van 2010 ten opzichte van 2008. Het gaat dus om de permanente maatregelen die zijn ingegaan in 2009 plus de netto-impact van de voor 2010 geplande maatregelen.

(2) Gewogen gemiddelde.

zonder de macro-economische stabiliteit en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar te brengen⁽¹⁾.

Op basis van die indicator heeft de EC de EU-lidstaten in drie groepen ingedeeld, namelijk lidstaten met een ruime, een middelgrote en een beperkte budgettaire marge. Vanwege de zeer complexe berekeningswijze van deze indicator, dient hij met de nodige omzichtigheid te worden gehanteerd. België behoort tot de lidstaten met een middelgrote budgettaire marge.

Lidstaten met een ruimere budgettaire marge blijken, gemiddeld genomen, inderdaad meer stimuleringsmaatregelen te hebben genomen of aangekondigd dan lidstaten met een kleinere marge. Meer bepaald zouden dergelijke maatregelen in de staten met een ruime marge oplopen tot respectievelijk gemiddeld 1,3 en 1,7 pct. bbp in 2009 en 2010, terwijl lidstaten met een middelgrote marge voor die jaren maatregelen hebben genomen ten belope van

respectievelijk gemiddeld 1 en 0,2 pct. bbp. Landen met een beperkte budgettaire marge hebben daarentegen nauwelijks of geen stimuleringsmaatregelen genomen.

Inhoud van de herstelplannen

De herstelplannen in de EU-lidstaten bestaan uit een brede waaier van maatregelen. In meer dan de helft van de EU-lidstaten zijn maatregelen genomen met betrekking tot fiscale en parafiscale lasten op arbeid. In meerdere lidstaten zouden die maatregelen een belangrijke budgettaire impact hebben. Maatregelen gericht op de belastingen op vennootschapswinsten zijn genomen in minder dan de helft van de lidstaten. Btw-verlagingen blijken een weinig gebruikt instrument te zijn; enkel in het Verenigd Koninkrijk wordt een belangrijke (tijdelijke) algemene btw-verlaging geïmplementeerd. In sommige andere landen zoals Cyprus, Finland, Oostenrijk en België zijn de btw-verlagingen sectorspecifiek; het betreft meer bepaald en respectievelijk de bedrijfstakken toerisme, voeding, farmaceutische producten en de bouwnijverheid. In de meeste EU-landen wordt er méér geïnvesteerd in openbare infrastructuur. Het betreft meestal het vervroegen van geplande infrastructuurprojecten in plaats van nieuwe

(1) De indicator is samengesteld op basis van zes variabelen, te weten de bruto overheidsschuld, de impliciete schuld in de financiële sector – berekend op basis van de ordegraote van de binnenlandse schuld van de particuliere sector en een risicofactor –, potentiële tegenvallers op middellange termijn inzake de ontvangsten uit de vennootschaps- en vermogensbelastingen, het saldo op de lopende rekening, niet-discretionaire uitgaven – voornamelijk rentelasten en pensioenen – en een houdbaarheidsindicator.

TABEL 2 SAMENSTELLING VAN DE HERSTELMAATREGELEN⁽¹⁾
(2009)

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
Heffingen op arbeid	X	x	x		x	X	X			X	X	x	x	
Vennootschapsbelasting	x				x	X			x	X		x		
Btw	x	x		x							X			
Openbare infrastructuur ⁽²⁾	x	x	x	x	x	X	X	x		X	x	X	x	x
Uitkeringen	x	x	x	x		x			x	x		x		X
Andere	x	x	x	X	x	X	x	x	x	X	x	x	x	x
	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	
Heffingen op arbeid	X		X	x	x	x		x	x	X		x		
Vennootschapsbelasting			X			x	X	x		X	x			
Btw													X	
Openbare infrastructuur ⁽²⁾	x	x	X		x	x	X	x	X	x		x	x	
Uitkeringen	x		X	x			x	x	x				x	
Andere	x	x	X	x	x	x	x	x	x	X	x	x	x	

Bron: EC.

(1) Deze tabel is gebaseerd op een door de EC opgestelde database van de verschillende relancemaatregelen in de EU-lidstaten. Sommige recente maatregelen, zoals de btw-verlaging in de Franse horeca, zijn niet in deze database opgenomen.

(2) Een minderheid van de maatregelen inzake openbare infrastructuur zijn nieuwe initiatieven, m.a.w. het gaat meestal om een vervroeging van geplande projecten.

X Belangrijke budgettaire impact ($\geq 0,2$ pct. bbp).

x Beperkte of niet-bekende budgettaire impact.

initiatieven. Maatregelen met betrekking tot de sociale uitkeringen, in casu pensioenen, kinderbijslag en werkloosheidsuitkeringen, zijn genomen in meer dan de helft van de EU-lidstaten. De budgettaire impact van deze maatregelen is in de meeste lidstaten gering. Tot slot zijn in alle lidstaten andere maatregelen genomen die betrekking hebben op onder meer het ondersteunen van de krediettoegang en de liquiditeitspositie van ondernemingen, het stimuleren van privé-investeringen in O&O en energie-efficiëntie, sector-specifieke steun – onder meer aan de auto-industrie en de woningmarkt – en een actief arbeidsmarktbeleid.

De herstelmaatregelen voor de EU en het eurogebied als geheel zijn evenwichtig gespreid over uitgaven en ontvangsten. Van het geheel van de discretionaire begrotingsstimulansen ten belope van 1,1 pct. bbp in 2009 bevindt iets minder dan de helft van de maatregelen (0,5 pct. bbp) zich aan de uitgavenzijde, terwijl iets meer dan de helft van de discretionaire steun (0,6 pct. bbp) betrekking heeft op ontvangsten. Een dergelijke evenwichtige mix tussen uitgaven- en ontvangstenmaatregelen komt in de meeste EU-lidstaten voor. In een aantal lidstaten, namelijk Finland, Nederland, Luxemburg, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Polen, domineren de maatregelen aan de ontvangstenzijde. Het tegengestelde is het geval in Cyprus, Estland, Malta, Portugal en Slovenië.

Effect van de herstelplannen op de economische groei

Het effect van de herstelplannen op de economische groei is onzeker. Het ramen van budgettaire multiplicatoren gaat immers gepaard met de aannahme van belangrijke hypothesen. De EC heeft, op basis van haar economisch model Quest III en uitgaande van een hoge mate van liquiditeitskrapte bij de gezinnen, de bijdrage van de Europese herstelmaatregelen tot de groei van het bbp op 0,8 procentpunt geraamd voor 2009 en op 0,3 procentpunt voor 2010⁽¹⁾.

2.3.2 Herstelmaatregelen in een aantal EU-lidstaten

In dit deel wordt nader ingegaan op de herstelmaatregelen in België's buurlanden. Tevens worden de relanceplannen in het Verenigd Koninkrijk en Spanje toegelicht, gelet op hun relatief grote omvang.

Duitsland

Duitsland heeft het omvangrijkste relanceplan van alle EU-lidstaten zowel in procenten bbp – met uitzondering van Oostenrijk – als in miljarden euro's. De totale

budgettaire kostprijs van de Duitse relancemaatregelen voor 2009 en 2010 samen wordt door de EC op om en nabij 3,3 pct. bbp geraamd. De budgettaire impact zou in 2009 1,4 pct. bbp bedragen, terwijl hij in 2010 verder zou oplopen tot 1,9 pct. bbp.

Die discretionaire steun bestaat grotendeels uit verminderingen van de lasten op arbeid. Daarnaast vindt er een ingrijpende hervorming van de vennootschapsbelasting plaats en zijn er grootschalige overheidsinvesteringen in infrastructuur aangekondigd. Ook wordt een premie van 2.500 euro toegekend voor het vervangen van een wagen die ouder is dan negen jaar door een nieuwe milieuvriendelijkere wagen. Slechts een derde van de hieruit voortvloeiende aankopen zou betrekking hebben op wagens van Duitse makelij, zodat deze maatregel belangrijke overloopeffecten sorteert voor buitenlandse autobouwers. Andere maatregelen zijn onder meer een versterking van het actief arbeidsmarktbeleid, een uitbreiding van het systeem van tijdelijke werkloosheid, een structurele en een eenmalige verhoging van de kinderbijslag, de herinvoering van soepeler depreciatieregels voor ondernemingen teneinde investeringen aan te moedigen, de herinvoering van de belastingaftrek voor pendelaars en een sterkere toename van de pensioenen en sociale uitkeringen in het licht van de toenemende werkloosheid. Ten slotte is er de implementatie van een programma voor kredietverstrekking en garanties aan ondernemingen ter waarde van 100 miljard euro, maar die maatregel heeft geen impact op het financieringssaldo van de overheid.

Frankrijk

Het Franse herstelplan is minder omvangrijk dan het Duitse. De EC raamt de budgettaire impact van het Franse relanceplan op 0,9 pct. bbp, waarvan respectievelijk 0,8 en 0,1 pct. bbp in 2009 en 2010.

Zo wordt de koopkracht van gezinnen met een laag inkomen ondersteund door een solidariteitspremie van 200 euro per gezin en door belastingverminderingen en -vrijstellingen. Verminderingen van de lasten op arbeid maken in Frankrijk – in tegenstelling tot wat in Duitsland het geval is – geen essentieel onderdeel uit van het relanceplan. De werkgeversbijdrage voor nieuw tewerkgestelde werklozen bij kmo's wordt weliswaar gereduceerd maar de budgettaire impact daarvan is gering. Om de arbeidsmarkt te ondersteunen wordt daarenboven het activeringsbeleid versterkt. Daarnaast wordt de Franse economie nieuw leven ingeblazen door grootschalige investeringen in infrastructuurwerken, bijvoorbeeld inzake het renoveren van campussen. Ook worden privé-investeringen aangemoedigd via belastingvrijstellingen voor ondernemingen. Verder wordt sector-specifieke steun

(1) Deze resultaten zijn verkregen op basis van een discretionaire begrotingsimpuls van 1 pct. bbp in 2009 en 0,5 pct. bbp in 2010, wat ongeveer overeenstemt met de omvang van de Europese herstelplannen.

verschafft aan de autonijverheid, via een premie van 1.000 euro voor de vervanging van een oude wagen door een nieuwe, alsook door middel van belangrijke leningen aan autoconstructeurs, en aan de vastgoedsector, via een verdubbeling van het bedrag waarvoor een renteloze lening kan worden aangegaan voor de aankoop van een nieuwe woning en een verhoogde financiering van woningbouwprojecten. Ten slotte krijgen de Franse ondernemingen hulp aangeboden door middel van belangrijke liquiditeitsmaatregelen. Er is tevens een programma ter ondersteuning van de kredietverstrekking aan kmo's, maar deze maatregelen hebben geen rechtstreekse impact op het financieringssaldo van de overheid.

Nederland

De EC raamt de budgettaire kostprijs van het Nederlandse relanceplan voor 2009 en 2010 samen op 1,9 pct. bbp. De discretionaire steun zou in 2009 0,9 pct. bbp bedragen en in 2010 oplopen tot 1,0 pct. bbp.

De maatregelen zijn vooral gericht op de overheidsontvangsten. Zo zijn maatregelen genomen met betrekking tot de vennootschapsbelasting, onder meer via een aanpassing van de afschrijvingsregels, de sociale bijdragen en de personenbelasting. Tevens is besloten tot annulering van de geplande verhoging van de btw-tarieven met 1 procentpunt en is de vliegtaks afgeschaft. Daarnaast wordt de koopkracht van de gezinnen verhoogd via de vermindering van de bijdrage voor de werkloosheidsverzekering. Voorts wordt sectorspecifieke steun verleend aan de sociale-woningmarkt en aan de automarkt, via een vervangingspremie voor oude wagens. Er zijn ook specifieke maatregelen gericht op het bestrijden van de werkloosheid, zoals onder meer de introductie van een systeem van tijdelijke werkloosheid. Bovendien zijn investeringen in overheidsinfrastructuur aangekondigd, voornamelijk via het vervroegen van geplande projecten. Ten slotte wordt ook de kredietverlening aan kmo's gestimuleerd via overheidsgaranties.

Luxemburg

Het herstelplan van Luxemburg bevat stimuleringsmaatregelen ten belope van 2,6 pct. bbp. De budgettaire impact bedraagt respectievelijk 1,2 en 1,4 pct. bbp in 2009 en 2010.

De relancemaatregelen bestaan grotendeels uit belastingverlagingen en een sterke toename van de overheidsinvesteringen. Ter ondersteuning van de koopkracht van de gezinnen worden de schalen van de personenbelasting geïndexeerd en de pensioenen met 2 pct. verhoogd en vindt een hervorming plaats die het belastingkrediet

voor kinderen verruimt. Voorts wordt de vennootschapsbelasting verlaagd – van 22 naar 21 pct. – en wordt de belasting op kapitaalverhogingen afgeschaft. Tevens kunnen ondernemingen in moeilijkheden terugvallen op een speciaal steunprogramma en kunnen kmo's rekenen op verhoogde subsidies. Voorts wordt de arbeidsmarkt ondersteund via het aanmoedigen van tijdelijke werkloosheid, door het verlengen van de uitkeringsperiode, het terugbetalen van het door de werkgever betaalde deel van de werkloosheidsuitkering en het verhogen van de uitkering voor werknemers die een opleiding volgen. Ten slotte zijn een aantal « groene » maatregelen genomen, gericht op het stimuleren van milieuvriendelijke wagens en energieconsumptie.

Verenigd Koninkrijk

De omvang van het relanceplan van het Verenigd Koninkrijk wordt door de EC op 1,4 pct. bbp geraamd. Die budgettaire impact komt volledig tot uiting in 2009.

De belangrijkste maatregel betreft een tijdelijke verlaging van het btw-tarief van 17,5 pct. naar 15 pct. in 2009. Andere maatregelen zijn het vervroegen van overheidsinvesteringen in infrastructuur en een extra eenmalige belastingkorting van 130 pond per persoon in 2009, bovenop de in mei 2008 toegekende 600 pond. Daarnaast zouden ook maatregelen worden genomen die gericht zijn op een versterking van het actief arbeidsmarktbeleid, op ondersteuning van de woningmarkt en op welvaartsaanpassingen inzake pensioenen en kinderbijslag. Voorts wordt, naar analogie met de relanceplannen in Duitsland en Frankrijk, voorzien in een premie van 2.000 pond voor de aankoop van een nieuwe wagen, op voorwaarde dat deze een oude wagen vervangt. Ten slotte zijn enkele maatregelen genomen ter ondersteuning van de kredietverlening aan kleine bedrijven en aan de auto-industrie.

Spanje

Spanje heeft – net als Duitsland – een relatief omvangrijk herstelplan in vergelijking met de andere EU-lidstaten. Volgens de EC zouden de Spaanse relancemaatregelen voor 2009 en 2010 samen een budgettaire kostprijs met zich brengen van 2,9 pct. bbp. Die steun zou vooral in 2009 het budget verzwaren, namelijk met 2,3 pct. bbp. In 2010 zou de budgettaire impact van het Spaanse herstelplan teruglopen tot 0,6 pct. bbp.

De Spaanse budgettaire stimulus heeft grotendeels betrekking op investeringen in openbare infrastructuurprojecten. Ook zijn enkele belastingmaatregelen genomen, bijvoorbeeld een belangrijke, eenmalige belastingkorting van 400 euro voor iedere belastingbetaler en de afschaffing

van de vermogensbelasting. Voorts wordt steun geboden aan gezinnen met afbetalingsmoeilijkheden via garanties voor hypotheekafbetalingen. Ook de auto-industrie krijgt specifieke bijstand. Om de werkloosheid terug te dringen, worden aan werkgevers, bij nieuwe indienstnemingen, verminderingen van sociale bijdragen toegekend. Ten slotte worden ondernemingen, in het bijzonder kmo's, bijgestaan via een ondersteuning inzake kredietverlening en een versnelde terugbetaling van de btw.

2.4 Het Belgische herstelplan

In navolging van het Europese economische herstelplan werden de grote lijnen van het Belgische federale relanceplan op 11 december 2008 voorgesteld. Naast de federale overheid kondigden ook de gewesten extra herstelmaatregelen aan.

De federale budgettaire stimuleringsmaatregelen zijn voornamelijk gericht op het geven van zuurstof aan ondernemingen en op het verzekeren van de koopkracht en de werkgelegenheid van de bevolking. De maatregelen die de totstandkoming van het centraal akkoord 2009-2010 mogelijk hebben gemaakt, werden geïntegreerd als onderdeel van het relanceplan. Daarnaast beoogt het herstelplan de duurzame sociaal-economische hefboomen en investeringen in het leefmilieu te versterken. De budgettaire middelen die voor deze laatste doelstelling zijn uitgetrokken, zijn evenwel zeer beperkt. De begrotingsuitgaven van de gewesten zouden in 2009 met slechts ongeveer 0,1 pct. bbp toenemen als gevolg van een versnelde uitvoering van de bestaande investeringsplannen.

De impact, op de begrotingssaldi, van alle maatregelen belooft zowel in 2009 als in 2010 0,9 pct. bbp⁽¹⁾. Het gaat evenwel vooral om maatregelen waartoe eerder reeds was besloten. Het betreft onder meer de verhogingen van de sociale uitkeringen en de uitbreiding van de Vlaamse⁽²⁾ en federale jobkortingen. De maatregelen die in het kader van de federale en regionale herstelplannen werden genomen, belopen in 2009 en 2010 respectievelijk 0,5 en 0,4 pct. bbp.

De belangrijkste recurrente budgettaire kosten van de extra herstelmaatregelen worden veroorzaakt door de uitbreidingen van de verminderingen van de bedrijfsvoorheffingen

(1) De federale overheid heeft voor 2009 ook de impact van de indexering van de schalen van de personenbelastingen (kostprijs 1,2 miljard euro) in het relanceplan opgenomen. Volgens de door de Bank en de EC gebruikte methodologie wordt dit niet als een maatregel beschouwd (volgens deze methodologie zou een eventuele niet-indexering als een maatregel worden beschouwd). Daarom wordt de impact ervan niet overgenomen.

(2) Hierbij is nog geen rekening gehouden met de in het Vlaamse Regeerakkoord van 15 juli 2009 opgenomen intentie om de Vlaamse jobkorting, mogelijkkerwijs al vanaf 2010, selectiever te maken.

TABEL 3 VOORNAAMSTE BELGISCHE RELANCEMAATREGELLEN⁽¹⁾
(miljoenen euro's, verandering t.o.v. 2008)

	2009	2010
Permanente maatregelen	1.869	2.821
Reeds besloten maatregelen	1.242	1.570
Verminderingen bedrijfsvoorheffing ⁽²⁾	482	1.115
Verhoging uitkeringen tijdelijke werkloosheid	100	103
Overige	45	33
Tijdelijke maatregelen	1.140	153
Btw-verlaging bouwsector	300	0
Maatregelen gewesten	150	0
Versnelling overheidsinvesteringen	146	153
Korting elektriciteitsfactuur	165	0
Overige	379	0
Totaal herstelmaatregelen	3.009	2.974
<i>p.m. Procenten bbp</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>

Bronnen: FOD Financiën, begrotingsdocumenten.

(1) Het betreft enkel de maatregelen met een rechtstreekse impact op het financieringssaldo van de overheid.

(2) Voor nacht- en ploegenarbeid, overuren, onderzoekers, alsook een algemene vermindering.

ten voordele van ondernemingen ten belope van 482 miljoen euro in 2009 en 1,1 miljard euro in 2010. Zo werden de lastenverlagingen voor nacht- en ploegenarbeid tegen 1 juni 2009 verder uitgebreid. Ook werd het aantal overuren dat kan worden vrijgesteld, opgetrokken en werd de algemene vermindering van de bedrijfsvoorheffing in juni 2009 uitgebreid en zal dit nogmaals gebeuren in januari 2010. Ten slotte werd het verminderingpercentage van de bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers verhoogd.

De overheid heeft daarnaast nog een aantal specifieke maatregelen genomen die een permanente impact hebben op het financieringssaldo, om de gevolgen van de crisis te bestrijden. Zo wordt de koopkracht van tijdelijk werklozen verhoogd doordat de vergoedingspercentages van de uitkeringen en het berekeningsplafond worden opgetrokken. Bovendien wordt de fiscale discriminatie voor de gehuwde tijdelijk werklozen opgeheven en kunnen ook uitzendkrachten in bepaalde gevallen makkelijker aanspraak maken op een uitkering.

De herstelplannen bevatten slechts een beperkt aantal maatregelen die een tijdelijke impact hebben op het financieringssaldo. De federale overheid en de gewesten

trachten het tempo van hun eigen investeringen op te voeren. Daarenboven wordt de btw in 2009 verlaagd van 21 naar 6 pct. voor nieuwbouwgezinswoningen, waarbij de toepassing van de tariefverlaging beperkt wordt tot een schijf tot 50.000 euro. Voorts wordt ook de btw voor de openbare sociale woningbouw verlaagd van 12 naar 6 pct. Tot slot is op de elektriciteitsfactuur van 2009 ook een eenmalige algemene korting van 30 euro toegekend, een maatregel die de overheid 135 miljoen euro zou kosten.

De bovenvermelde maatregelen zijn slechts een onderdeel van de totale beleidsrespons van de Belgische overheid op de crisis. Deze laatste heeft immers ook grootschalige maatregelen genomen ter ondersteuning van de financiële sector. Daarnaast heeft zij ook belangrijke maatregelen genomen ten gunste van de liquiditeitspositie van ondernemingen en zelfstandigen, bijvoorbeeld via uitstel van betalingsverplichtingen met betrekking tot de btw, de sociale bijdragen en de bedrijfsvoorheffing of de snellere terugstorting van de btw. De gewestelijke plannen stellen bovendien ruim extra kapitaal ter beschikking van niet-financiële vennootschappen, dit via de gewestelijke participatiemaatschappijen. Al deze maatregelen hebben in principe evenwel geen rechtstreekse impact op het financieringssaldo van de overheid.

3. Commentaar bij de herstelplannen

In dit hoofdstuk worden enkele algemene bedenkingen gemaakt in verband met de economische herstelplannen. Eerst wordt stilgestaan bij de verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa. Vervolgens wordt nagegaan in welke mate de Europese stimuleringsmaatregelen voldoen aan de 3 T-voorwaarden. Ten slotte wordt gewezen op de aanzienlijke risico's die verbonden zijn aan de huidige golf van begrotingsactivisme.

Verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa

Het economische herstelplan van de VS is veel omvangrijker dan dat van de EU. De budgettaire kostprijs van het Amerikaanse plan, gecumuleerd over 2009 en 2010, zou meer bepaald oplopen tot 5,4 pct. bbp, terwijl die van het Europese plan beperkt zou blijven tot 1,8 pct. bbp. Deze cijfers geven echter geen accuraat beeld van de totale budgettaire steun in de beide economieën. Daartoe dienen immers de verschillen inzake automatische stabilisatoren in rekening te worden gebracht. In de EU zou de budgettaire steun via de automatische stabilisatoren oplopen tot 3,2 pct. bbp, wat aanzienlijk meer is dan de steun

die wordt verleend via haar economische relanceplannen. In de VS spelen die stabilisatoren een veel kleinere rol vanwege het geringere overheidsbeslag in dat land. Het niet voorhanden zijn van een stevig sociaal vangnet is in ieder geval een krachtig argument voor een grotere budgettaire stimulus in de VS. Ervaringen uit het verleden tonen trouwens aan dat de VS, althans veel meer dan de EU, in crisisperiodes een cultuur van grootschalige budgettaire interventies hebben.

Tijdig, tijdelijk en gericht?

Of de Europese relanceplannen op tijd komen, valt niet eenduidig te beoordelen. Al met al hebben de overheden relatief snel gereageerd. Er zijn weliswaar verdragen tussen het ontstaan van de economische crisis en de vaststelling ervan, de beslissing en, ten slotte, de tenuitvoerlegging van de herstelplannen, maar die verdragen kunnen moeilijk worden vermeden. Ervaringen met ernstige financiële crisissen tonen aan dat deze laatste vaak gepaard gaan met langdurige economische recessies. Indien ook de huidige recessie lang zou aanslepen, zullen de genomen maatregelen tijdig – of op zijn minst niet procyclisch – blijken te zijn. Met betrekking tot de investeringsmaatregelen kan worden opgemerkt dat deze hoofdzakelijk gericht zijn op het vervroegen van geplande investeringen, en niet op nieuwe investeringen. In België zullen de maatregelen met de grootste budgettaire impact op het financieringssaldo, namelijk de verlaging van de bedrijfsvoorheffing en de welvaartsaanpassing, pas vanaf de tweede helft van 2009 ten uitvoer worden gelegd. De implementatie van de tijdelijke maatregelen en de liquiditeitsverstrekking gebeurde sneller en heeft effectief kunnen helpen om de impact van de ongunstige economische groei te beperken en rendabele vennootschappen met liquiditeitsproblemen door de moeilijkste periode heen te helpen.

De relanceplannen in de verschillende lidstaten van de EU zijn niet allemaal van tijdelijke aard. In sommige landen is dat wél duidelijk het geval, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, maar in andere landen is dat veel minder of niet het geval. Tot deze laatste landen behoort België, waar de relancemaatregelen, voornamelijk ten gevolge van de maatregelen in het kader van het centraal akkoord, een sterk permanent karakter hebben.

Ten slotte kan de mate waarin de interventies « gericht » zijn, moeilijker worden beoordeeld, meer bepaald omdat het een vaag criterium betreft. Hoe dan ook is het zo dat een brede waaier van maatregelen is genomen. In België lijken de maatregelen deels gericht te zijn, bijvoorbeeld op het vermijden van werkloosheid, het verschaffen van

middelen aan vennootschappen en huishoudens met liquiditeitsproblemen en het stimuleren van structurele hervormingen. Toch zij opgemerkt dat slechts een heel beperkt deel ervan betrekking heeft op overheidsinvesteringen, onder meer omdat de federale overheid in dat vlak geen belangrijke bevoegdheden meer heeft. De kostprijs van het plan komt voor het grootste gedeelte rechtstreeks ten goede aan het geheel van de huishoudens en de vennootschappen in de hoop dat dit hun de mogelijkheid geeft meer te consumeren en te investeren. In economisch ongunstige tijden, met een zeer laag consumenten- en producentenvertrouwen, is het evenwel waarschijnlijk dat een aanzienlijk deel van die middelen zal worden opgepot en dus niet zal worden geconsumeerd of geïnvesteerd.

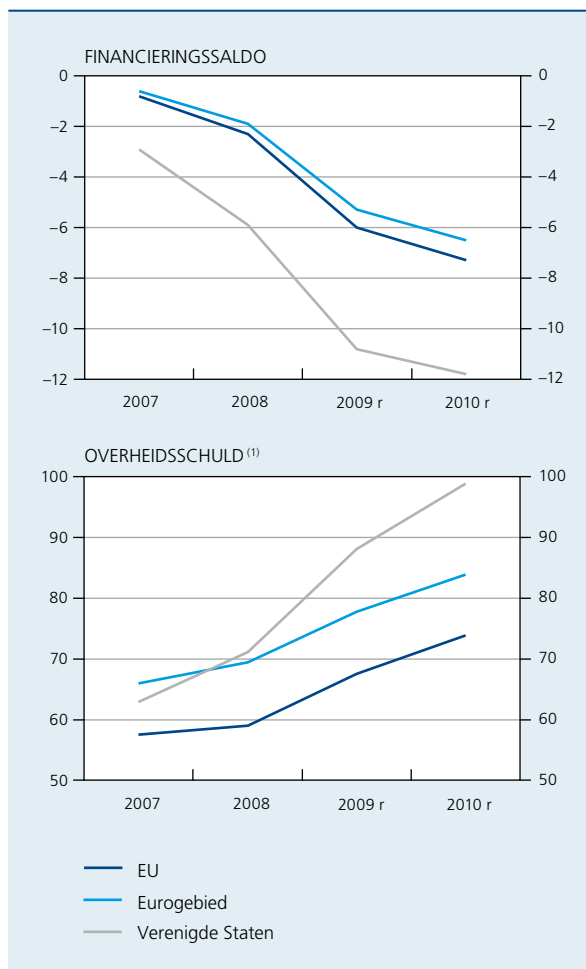
Risico's verbonden aan de huidige golf van budgettair activisme

Tijdens de afgelopen decennia is de consensus gegroeid dat gezonde en houdbare overheidsfinanciën één van de hoekstenen zijn van een stabiliteitsgeoriënteerde cultuur die gericht is op duurzame langetermijngroei. In de EU en meer bepaald in het eurogebied wordt een verantwoord budgettair beleid in principe opgelegd via de begrotingsregels uit het stabiliteits- en groeipact. Vanuit dat perspectief kan er worden op gewezen dat sommige landen sinds de invoering van de euro die regels niet altijd strikt hebben nageleefd en de « goede tijden » van de voorbije jaren onvoldoende hebben benut om hun begrotingsbeleid structureel te verbeteren.

De golf van begrotingsactivisme die is voortgekomen uit de financiële en economische crisis, is niet zonder risico's. Volgens de recentste raming van de EC zou, ten gevolge van de crisis, het begrotingstekort in de EU in 2010 oplopen tot 7,3 pct. bbp, terwijl de schuldgraad er in dat jaar 73,9 pct. bbp zou bedragen. In het eurogebied zou het overheidstekort in 2010 uitkomen op 6,5 pct. bbp, terwijl de schuldgraad zou groeien tot 83,9 pct. bbp. In de VS zou het overheidstekort volgens de OESO in 2009 en 2010 toenemen tot respectievelijk 10,8 en 11,8 pct. bbp, waardoor de schuldgraad zou stijgen tot bijna 100 pct. bbp in 2010. Gelet op de omvangrijke overheidstekorten dreigen de overheidsschulden de volgende jaren nog fors te blijven oplopen.

De uitdaging waar elke nationale overheid zich voor geplaatst weet, is het juiste evenwicht te vinden tussen, enerzijds, de noodzaak om de economie op korte termijn te stimuleren en de betrachting om dat via begrotingsmaatregelen te doen en, anderzijds, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hierbij mag niet uit het oog

GRAFIEK 3 PROJECTIES INZAKE OVERHEIDSFINANCIËN
(procenten bbp)



Bronnen: EC, OESO.

(1) Geconsolideerde brutoschuld van de gezamenlijke overheid.

worden verloren dat tal van landen de komende jaren geconfronteerd zullen worden met de impact van de vergrijzing op de overheidsfinanciën.

Twijfels over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn dienen in ieder geval te worden vermeden, vooral omdat deze nefast zijn voor de gunstige impact van de relanceplannen. In dat geval zouden immers niet-keynesiaanse effecten kunnen optreden – de begrotingsimpuls zou dan voornamelijk de spaarquote opdrijven en geen verhoging van de bestedingen teweegbrengen – en zouden de rentespreads, en dus de rentelasten, fors kunnen oplopen.

Het is dan ook belangrijk dat de relancemaatregelen van zeer tijdelijke aard zijn. Voorts is het van cruciaal belang dat de economische-beleidsmakers het perspectief bieden

dat de begrotingstekorten drastisch worden teruggedrongen en bij voorkeur worden weggewerkt zodra de economie opnieuw een normaler groeipad vertoont.

In dat verband zij trouwens opgemerkt dat de Ecofinraad, in zijn verslag over het Europees economisch herstelplan aan de Europese Raad van 18 en 19 juni 2009, van oordeel is dat, gelet op de economische en budgettaire prognoses, geen verdere begrotingsstimulansen nodig zijn en het accent verlegd moet worden naar begrotingsconsolidatie, in lijn met het economische herstel.

Conclusies

Economische relanceplannen vormen een belangrijk onderdeel van het scala van maatregelen die economische beleidsmakers wereldwijd hebben genomen als reactie op de financiële en economische recessie. De doelstellingen van deze relanceplannen zijn uiteraard zeer behartigenswaardig, maar het is de vraag of zij ook effectief worden bereikt. De ondersteunende maatregelen kunnen de economische recessie op korte termijn weliswaar milderden, maar het effect ervan is onzeker en mogelijkervijs vrij beperkt. Een optimaal effect van de herstelplannen op de economische groei op korte termijn zou immers enkel worden bereikt mits een aantal randvoorwaarden zijn vervuld. Een essentiële randvoorwaarde in dit verband is dat twijfels over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn vermeden worden.

In combinatie met de in sommige landen initieel reeds zwakke begrotingspositie, hebben de economische relanceplannen en het effect dat de economische recessie via de relatief omvangrijke automatische stabilisatoren op de begrotingssituatie sorteert, de gezondheid van de overheidsfinanciën in tal van landen evenwel ernstig aangetast. In de meeste Europese landen, waaronder België, lijkt er dan ook geen ruimte meer te bestaan om op succesvolle wijze extra herstelmaatregelen te nemen. Daarentegen is er op dit ogenblik behoefte aan duidelijke en betrouwbare strategieën die een terugkeer naar gezonde en houdbare overheidsfinanciën moeten inluiden.

Bibliografie

Cordon W. (2009), *The theory of the fiscal stimulus: How will a debt financed stimulus affect the future?*, Centre for Economic Policy Research, Policy Insight, 34.

EC (2008), *Communication from the Commission to the European Council. A European economic recovery plan*, COM(2008)800.

EC (2009), *Public finances in EMU – 2009*, European Economy, 5.

Federale regering van België (2008), *Relanceplan: herstel van het vertrouwen*, voorgesteld op 11 december.

IMF (2008), *Financial stress and economic downturns*, World Economic Outlook, hoofdstuk 4, 129-158.

IMF (2008), *Fiscal policy as a countercyclical tool*, World Economic Outlook, hoofdstuk 5, 159-196.

IMF (2009), *Update on fiscal stimulus and financial sector measures*, 26 April.

OECD (2009), *The effectiveness and scope for fiscal stimulus*, Economic Outlook – Interim Report, 105, hoofdstuk 3, 105-150.

Raad van de Europese Unie (2009), *Bijdrage van de Raad (Ecofin) aan de Europese Raad van 18-19 juni: verslag over het Europees economisch herstelplan*, 10771/09.

Roeger W. en J. in 't Veld (2009), *Fiscal policy with credit constrained households*, European Economy, Economic Papers, 357.

Romer C. (2009), *Lessons from the Great Depression for economic recovery in 2009*, Brookings Institution, Paper presented on 9 March.

Spilimbergo A., S. Symanski, O. Blanchard en C. Cottarelli (2008), *Fiscal policy for the crisis*, IMF Staff Position Note.