

# De strategieën en maatregelen gericht op het saneren van de overheidsfinanciën

E. De Prest  
B. Eugène  
L. Van Meensel \*

## Inleiding

De financiële crisis en de eruit voortvloeiende economische recessie hebben de gezondheid van de overheidsfinanciën in vrijwel alle ontwikkelde economieën ernstig ondermijnd. De begrotingstekorten en de overheidsschulden zijn fors opgelopen en de budgettaire problemen zullen duidelijk niet automatisch verdwijnen wanneer de economie zich volledig van de recessie zal hebben hersteld. Bij ongewijzigd beleid zal de overheidsschuld in tal van landen blijven toenemen. En daarbovenop zou de budgettaire impact van de vergrijzing van de bevolking de begrotingstekorten kunnen opdrijven en de overheidsschulden nog sneller doen stijgen.

De financiële markten hebben op die situatie gereageerd door de houdbaarheid van de begrotingsposities van sommige landen in twijfel te trekken, wat tot uiting kwam in een stijging van de voor die landen geldende rentetarieven en zelfs, wat Griekenland betreft, in problemen om financieringsbronnen te vinden. In die omstandigheden heeft dat land een beroep moeten doen op zijn partners in het eurogebied en op het IMF.

Een duidelijke en geloofwaardige strategie voor een terugkeer naar een gezonde en houdbare begrotings-situatie lijkt dus voor tal van economieën absoluut noodzakelijk. De Griekse schulden crisis en de dreigende

besmetting van andere landen hebben niet alleen de risico's van begrotingsontsporingen getoond, maar hebben ook gefungeerd als kantelpunt. Onmiddellijk nadien hebben tal van landen immers concrete saneringsplannen uitgewerkt.

In het eerste hoofdstuk van dit artikel wordt de huidige budgettaire situatie geschetst. Vervolgens wordt uitgelegd waarom saneringsplannen dringend noodzakelijk zijn en wordt getracht een antwoord te bieden op de vraag welke vorm die plannen bij voorkeur aannemen. Het laatste hoofdstuk bevat een toelichting bij de strategieën die zijn uitgewerkt om de overheidsfinanciën te saneren. In dit hoofdstuk wordt eveneens teruggeblikt op de reactie van de Europese autoriteiten op de Griekse schulden crisis en worden de soms zeer concrete saneringsmaatregelen geschetst die enkele Europese landen reeds hebben genomen. Tot slot worden enkele conclusies geformuleerd.

## 1. Schets van de begrotingsposities

### 1.1 Huidige budgettaire situatie

De economische en financiële crisis, die in de loop van 2007 uitbrak en in 2008 verscherpte, had zeer belangrijke gevolgen voor de overheidsfinanciën van de meeste geavanceerde economieën. Enerzijds ondernamen tal van overheden reddingsacties voor het financiële stelsel, meer bepaald voor de banken. Anderzijds namen ze

\* De auteurs danken Paul Butzen, Geert Langenus, Wim Melyn en Windy Vandevyvere voor hun bijdragen aan dit artikel.

omvangrijke begrotingsmaatregelen teneinde de ernst van de recessie via hun relanceplannen<sup>(1)</sup> zoveel mogelijk te beperken. Deze versterkten de werking van de automatische stabilisatoren om de instorting van de economische bedrijvigheid te voorkomen, maar in heel wat landen tasten ze ook de begrotings situatie aan.

Zo is het begrotingssaldo van de meeste industrielanden sinds 2007 fors verslechterd, van een gemiddeld tekort van 1,7% tot 8,9% bbp in 2010 in de geavanceerde landen van de G20. In de opkomende landen was de verslechtering minder erg: het begrotingsoverschot van 0,3% bbp keerde er om in een tekort van 3,7% bbp.

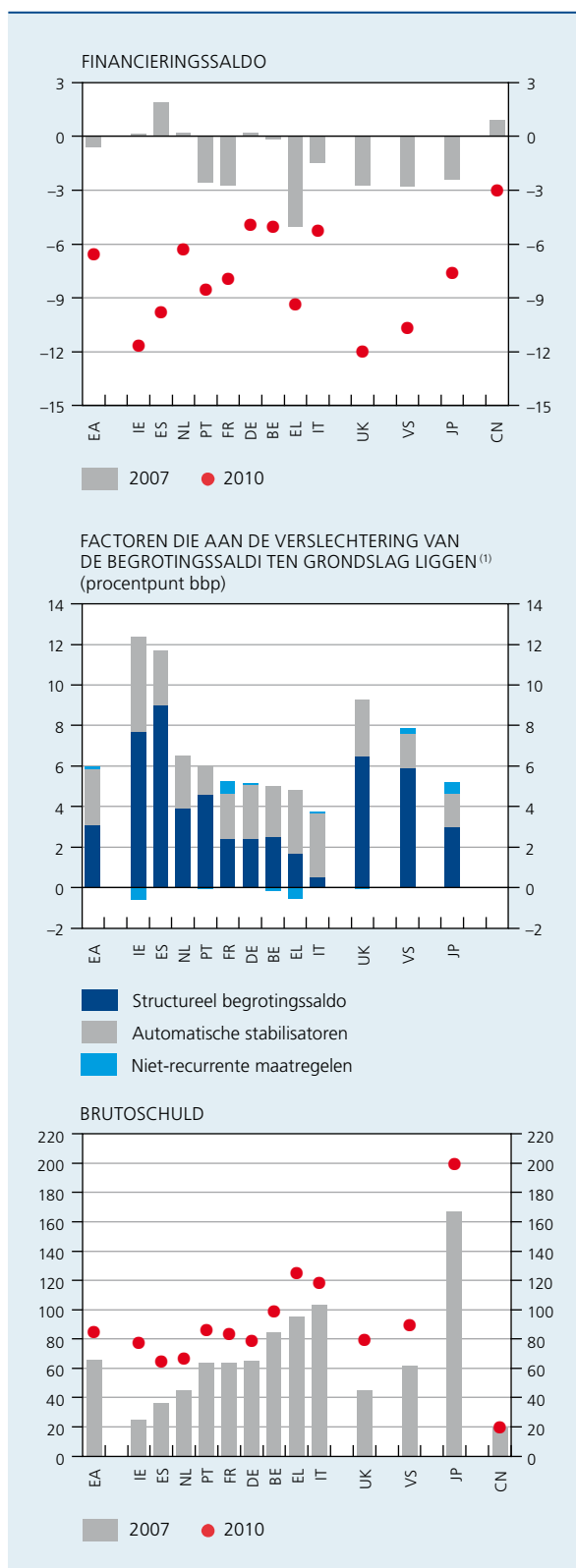
De achteruitgang is uitgesproken in de Verenigde Staten en Japan, waar het tekort in 2010 respectievelijk meer dan 10% en ongeveer 8% bbp zou bedragen, en meer nog in het Verenigd Koninkrijk, waar het zou uitkomen op 12% bbp. In het eurogebied gaan achter het verwachte tekort van 6,6% bbp soms zeer uiteenlopende situaties in de respectieve landen schuil. Het begrotingstekort ligt namelijk rond 12% en 10% bbp in respectievelijk Ierland en Spanje, zowat 5 à 6% in Duitsland, België, Italië en Nederland en ongeveer 4% in Luxemburg, Finland en Malta. In China, net als in tal van opkomende landen, is het begrotingssaldo slechts matig verslechterd.

Die algemene verslechtering is echter niet alleen toe te schrijven aan de economische en financiële crisis. In sommige landen werden immers reeds vóór de aanvang van de crisis aanzienlijke tekorten vastgesteld, terwijl de gunstige conjunctuur van 2007 de begrotings situatie nog enigszins opsmukte. De crisis heeft in deze landen de initieel reeds structureel zwakke begrotingsposities verder aangetast.

Bovendien is de verzwakking van de begrotingsposities sinds het uitbreken van de crisis grotendeels structureel van aard. Die verslechtering is zelfs hoofdzakelijk structureel in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan, terwijl in het eurogebied als geheel de automatische stabilisatoren een vrijwel even belangrijke rol speelden als de structurele factoren. In sommige landen van het eurogebied, zoals Spanje of Ierland, waren deze laatste echter van doorslaggevend belang, terwijl ze bijvoorbeeld in Italië slechts een zeer beperkte invloed uitoefenden.

De verslechtering van het structurele begrotingssaldo wordt deels verklaard door de stimuleringspakketten die de verschillende landen voor de jaren 2009-2010 hebben samengesteld. Volgens het IMF zouden de discretionaire

**GRAFIEK 1** BEGROTINGSONTWIKKELINGEN TUSSEN 2007 EN 2010  
(in % bbp, tenzij anders vermeld)



Bronnen: EC, IMF, OESO.

(1) Een positief (negatief) teken wijst op een verslechtering (verbetering) van het saldo.

(1) Over deze economische relanceplannen werd een artikel gepubliceerd in het Economisch Tijdschrift van de Bank van september 2009.

maatregelen in 2009-2010 in de landen van de G20 gemiddeld 3,9% bbp bedragen. In China, Japan en, in mindere mate, de Verenigde Staten zouden ze omvangrijker zijn dan in Europa. Het binnen de Europese Unie gecoördineerde relanceplan vertegenwoordigt – volgens de recentste gegevens van de EC – 2,9% bbp, terwijl vergelijkbare maatregelen in de Verenigde Staten 4,7% bbp en in China 5,8% bbp halen.

Het schuldpeil is in tal van landen drastisch gestegen, voornamelijk als gevolg van de verslechtering van de overheidsfinanciën in het algemeen. Zo is de schuld in de Verenigde Staten tussen 2007 en 2010 met ongeveer 28 procentpunt bbp toegenomen, tot bijna 90% bbp. In Japan, waar het schuldpeil in 2007 reeds bijzonder hoog was, zou het nog met 32 procentpunt bbp groeien, tot bijna 200% bbp. In het Verenigd Koninkrijk groeide de schuld zelfs met 34 procentpunt bbp, maar dankzij het nog relatief lage peil in 2007 zou de schuld er beperkter blijven, namelijk ongeveer 80% bbp in 2010. Binnen het eurogebied was de stijging geringer, zij het uitgaande van een hoger niveau in 2007. Zodoende zou de overheidsschuld er eind 2010 uitkomen op ongeveer 85% bbp. De toestand loopt – wat de schuld betreft – relatief sterk uiteen in de landen van het eurogebied. De sterkste toename werd opgetekend in Ierland, met meer dan 50 procentpunt bbp, terwijl de toename in Italië, België en Duitsland beperkt bleef tot minder dan 15 procentpunt. In China bleef de schuld gering. Ze nam er, uitgedrukt in procent bbp, niet toe, wat toegeschreven kan worden aan nog steeds sterke groeicijfers.

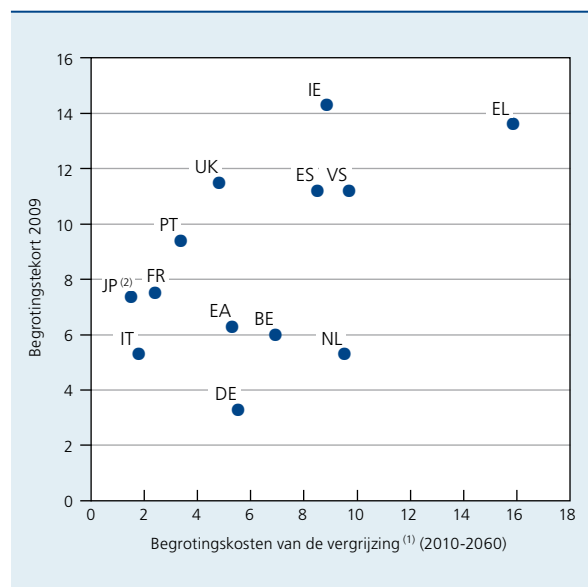
De reddingsoperaties in de financiële sector verklaren slechts een klein deel van de totale stijging van de overheidsschuld sedert het uitbreken van de crisis; de belangrijkste determinant van die stijging is immers de toename van de begrotingstekorten.

Aangezien het schuldpeil relatief sterk steeg in de landen die in 2007 een relatief geringere schuld hadden, vertoonden de schuldgraden een convergerende trend. Japan en China vormden hierop evenwel een uitzondering, net als – in mindere mate – Griekenland.

## 1.2 Vooruitzichten voor de overheidsfinanciën

De combinatie van omvangrijke begrotingstekorten en een hoog schuldpeil, enerzijds, en de verwachte stijging van de overheidsuitgaven ten gevolge van de vergrijzing, anderzijds, doet twijfels rijzen over de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën.

**GRAFIEK 2** BEGROTINGSTEKORT EN BEGROTINGSKOSTEN VAN DE VERGRIJZING  
(in procentpunt bbp)



Bronnen: BIB, CBO, EC, IMF.

(1) Kosten die beperkt blijven tot de pensioenen, de gezondheidszorg en de langdurige verzorging.

(2) Voor Japan hebben de aan de vergrijzing verbonden begrotingskosten betrekking op de periode 2010-2050.

De vergrijzing zal immers op de overheidsfinanciën – en dus op de schuld – wegen doordat ze, enerzijds, de economische groei afremt als gevolg van de daling van de bevolking op arbeidsleeftijd en doordat, anderzijds, de overheidsuitgaven voor pensioenen, geneeskundige verzorging en ouderenzorg op lange termijn toenemen. In het eurogebied zouden de aan de vergrijzing verbonden overheidsuitgaven tussen 2010 en 2060 met op jaarbasis 5,1 procentpunt bbp stijgen.

Gemiddeld in het eurogebied bedraagt de inspanning die nodig is om te voldoen aan de intertemporele budgetbeperking<sup>(1)</sup> – de houdbaarheidskloof – niet minder dan 5,8% bbp. De voornaamste determinanten van de houdbaarheidskloof zijn de huidige structurele begrotingspositie en de verwachte wijziging in de kosten verbonden aan de vergrijzing. De omvang van de vereiste correcties om een houdbare situatie te bereiken verschilt echter van land tot land. Sommige landen, zoals Griekenland, hebben tegelijkertijd te kampen met een initiële grote onbalans en een aanzienlijke verwachte stijging van de leeftijdsgebonden uitgaven. Ook buiten het eurogebied vormt de houdbaarheid van de begrotingsposities een ernstig probleem.

(1) Deze beperking komt erop neer dat de totale uitgaven over een lange periode gedekt moeten worden door de ontvangsten over diezelfde lange periode.

Een alternatieve manier om aan te tonen dat het huidige begrotingsbeleid onhoudbaar is, bestaat in het simuleren van de toename van de schuld bij ongewijzigd beleid<sup>(1)</sup>. Terwijl het gemiddelde schuldpeil in het eurogebied in 2009 nog 78,7% bbp bedroeg, zou dat peil tegen 2060 exploderen tot meer dan 400% bbp. De andere geavanceerde economieën zouden evenmin worden gespaard: in het Verenigd Koninkrijk zou de schuld in 2060 tot meer dan 750% klimmen, in Japan tegen 2030 tot ongeveer 350% en in de Verenigde Staten tegen 2030 tot meer dan 200%.

## 2. Begrotingssanering is dringend noodzakelijk

In de meeste geavanceerde economieën is de huidige toestand van de overheidsfinanciën zorgwekkend. Een dergelijke situatie impliceert zeer ernstige beleidsrisico's. Ze zou aanleiding kunnen geven tot een forse stijging van de rente en nefaste gevolgen kunnen hebben voor de economische groei op lange termijn. Op beide risico's wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader ingegaan.

### 2.1 Bestaat het gevaar van een forse rentestijging?

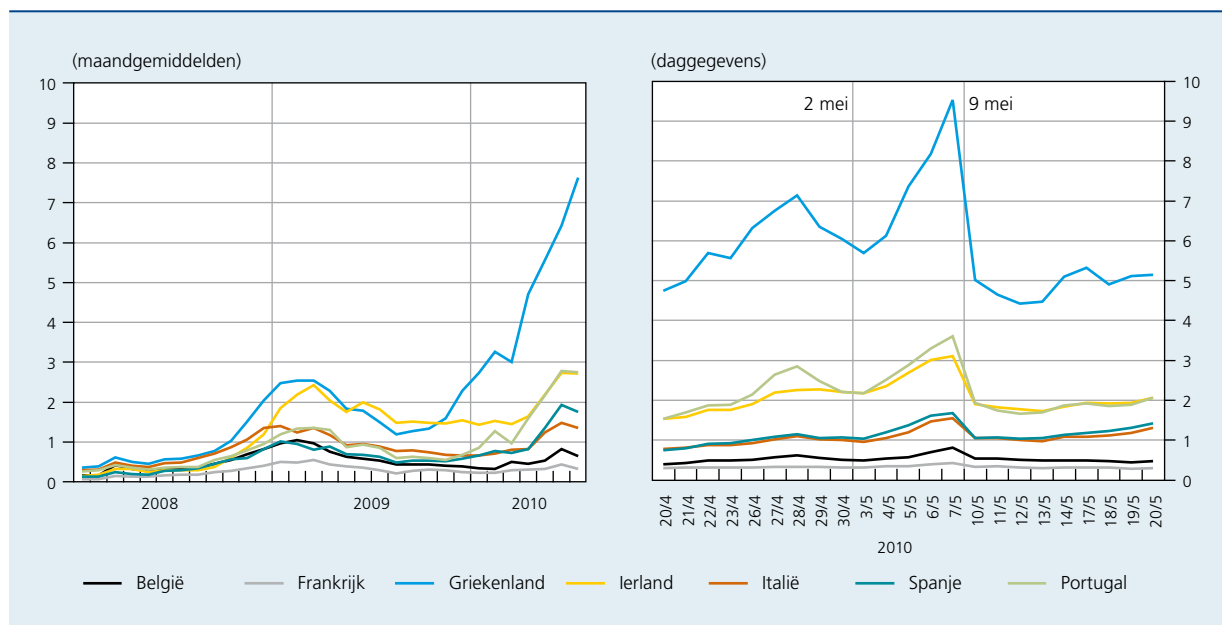
Stijgende overheidstekorten en -schulden hebben een opwaarts effect op de rentevoeten. Het IMF heeft empirisch onderzoek verricht waarin wordt nagegaan wat de invloed is van begrotingsvariabelen op de lange rente

(IMF, 2009). Hieruit blijkt dat een stijging van het begrotingstekort met 1 procentpunt bbp aanleiding geeft tot een verhoging van de lange rente op overheidspapier met 10 tot 60 basispunten. Een relatief zware impact is er in landen met een ongunstige uitgangspositie inzake overheidsfinanciën, zwakke instellingen, een lage spaarquote en een beperkte toegang tot de internationale kapitaalmarkten. Ook de verwachting van een grotere kwetsbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de impact van de vergrijzing blijkt het effect van overheidstekorten op de rente te versterken.

Tot dusver is de lange rente in de meeste landen echter relatief laag gebleven. De opwaartse druk die uitging van de olopende overheidstekorten en -schulden werd tegengewerkt door een aantal factoren die ook verband houden met de financiële en economische crisis. Deze laatste heeft immers de particuliere spaarquote doen toenemen, terwijl de particuliere investeringen zich op een zeer laag peil bevinden. Bovendien heeft de crisis geleid tot een forse daling van de inflatie en de inflatieverwachtingen die, samen met de reële rente, een component zijn van de nominale rente. Tot slot heeft ook het zeer expansief monetair beleid in hoge mate bijgedragen tot de lage rente. Deze factoren zijn tijdelijk van aard en vormen derhalve geen blijvend tegenwicht voor de opwaartse

(1) De simulaties van de EC worden uitgevoerd in het kader van een partieel evenwicht, waarbij de reacties van de subjecten op een dergelijk schuldpeil niet in aanmerking worden genomen. Het gaat dus niet over realistische scenario's. De door de BiB uitgewerkte scenario's lijken op dat vlak niet af te wijken.

GRAFIEK 3 RENDEMENTSECARTS VAN DE TIENJAARS STAATSLENINGEN T.O.V. DE DUITSE BUND



Bron: Thomson Reuters Datastream.

druk op de rente die een gevolg is van de toenemende overheidstekorten en -schulden.

De rente kan stijgen als beleggers hogere risicopremies vragen voor hun beleggingen in overheidspapier, met name wanneer de financiële markten ernstig rekening gaan houden met een verhoogd risico op wanbetaling door sommige landen. Zo hebben de financiële markten in de eerste maanden van 2010 het risico van wanbetaling door Griekenland sterk opwaarts herzien. De problemen waar Griekenland mee te kampen had, tonen ook duidelijk aan dat financiële markten plots en zeer heftig kunnen reageren.

Voorts kan een hogere rente worden geëist wanneer beleggers een hogere inflatie verwachten. De inflatieverwachtingen kunnen op twee manieren worden gevoed. Om te beginnen, zou de monetaire en budgettaire beleidsmix, die in vrijwel alle landen zeer expansief is geworden als reactie op de financiële en economische crisis, te laat kunnen worden aangepast. Mocht deze beleidsmix zeer expansief blijven, terwijl de economische activiteit zou aantrekken, dan zou dit de inflatieverwachtingen kunnen opdrijven. Voorts zouden beleggers rekening kunnen houden met een hogere kans op een monetisering van de overheidsschuld.

Een situatie waarin beleggers en andere economische subjecten hogere inflatieverwachtingen hebben, zou niet enkel tot een verhoging van de lange rente leiden, maar ook gevolgen hebben voor de monetairbeleidsvoering. In een dergelijke situatie zou een verkrapping van het monetair beleid in de vorm van hogere korte rentes immers onvermijdelijk kunnen blijken. Een tijdige budgettaire exit daarentegen zou de toename van de inflatieverwachtingen kunnen temperen, wat een meer geleidelijke verkrapping van het monetair beleid mogelijk zou maken.

## 2.2 Wat is de impact van een begrotingssanering op de economische groei?

Onder economen wordt een levendig debat gevoerd over de impact van het begrotingsbeleid op de groei. Over dit thema bestaat dan ook zeer uitgebreide theoretische en empirische literatuur. Hoewel deze laatste geen eenduidig besluit oplevert, kunnen toch enkele voorzichtige conclusies worden getrokken. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de impact op korte en die op lange termijn.

### IMPACT OP KORTE TERMIJN

*A priori* mag worden verwacht dat de maatregelen die worden genomen om de begroting te saneren, een negatief effect hebben op de economische conjunctuur

op korte termijn. De meeste empirische studies tonen immers aan dat de begrotingsmultiplicatoren – die aangeven in welke mate een bepaalde budgettaire impuls de activiteitsgroei beïnvloedt – op korte termijn positief zijn. De impact van een begrotingssanering op de economische groei verschilt evenwel naargelang het soort van saneringsmaatregelen. Zo blijkt dat maatregelen inzake overheidsconsumptie en -investeringen een relatief zware impact hebben op de economische bedrijvigheid, terwijl maatregelen inzake overdrachten, zoals belastingen of sociale uitkeringen, een geringere impact hebben. De reden is dat deze laatste enkel op indirecte wijze, via een wijziging in de inkomens van particulieren of vennootschappen, de consumptie of de investeringen wijzigen. De mate waarin huishoudens en ondernemingen te maken hebben met liquiditeits- of kredietbeperkingen, is ook van belang voor de impact die belastingverhogingen of verlagingen van sociale uitkeringen op de economische groei zouden hebben.

Voorts blijkt dat de negatieve impact van saneringsmaatregelen op de economische groei op korte termijn geringer of zelfs bijna nihil is naarmate de toestand van de overheidsfinanciën slechter is en als zorgwekkend wordt gepercipieerd. Dit heeft te maken met het feit dat saneringsmaatregelen kunnen vermijden dat de rente stijgt, wat de particuliere investeringen zou drukken. Voorts kunnen saneringsmaatregelen leiden tot een daling van de spaarquote, bijvoorbeeld doordat gezinnen minder aan voorzorgssparen gaan doen vermits hun vertrouwen na een periode van budgettaire moeilijkheden is hersteld. In dat geval zou de invloed op de economische bedrijvigheid op korte termijn zeer beperkt kunnen blijven.

In de huidige situatie zijn deze laatste elementen zeer relevant zodat een begrotingssanering niet noodzakelijkerwijs een sterk negatief effect op de conjunctuur hoeft te sorteren.

### IMPACT OP LANGE TERMIJN

De langetermijneffecten van een begrotingssanering die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën vrijwaart, zijn onmiskenbaar positief. Die effecten zijn onder meer een daling van de lange rente vanwege een inkrimping van de hoeveelheid overheidspapier die op de markt wordt gebracht. Voorts kunnen door de daling van de rente-uitgaven als gevolg van een sanering, meer middelen worden vrijgemaakt voor productieve overheidsuitgaven of kan de fiscale en parafiscale heffingsdruk worden beperkt.

Uit de economische literatuur blijkt dat een begrotingssanering die gebaseerd is op uitgavenverminderingen

succesvoller is en gunstiger effecten heeft op de economische groei op lange termijn dan een sanering die gesteund is op verhogingen van de overheidsontvangsten. Dat geldt in het bijzonder wanneer de begrotings-sanering betrekking heeft op andere uitgaven dan die welke vaak als productieve uitgaven worden omschreven, bijvoorbeeld de uitgaven voor investeringen, onderwijs en onderzoek en innovatie.

### 3. Hoe moet de begrotingssanering verlopen?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de sanering van de overheidsfinanciën – noodzakelijk in de meeste geavanceerde economieën – moet verlopen. Vooreerst wordt een indicatie gegeven van de omvang van de saneringsinspanning. Vervolgens wordt bekeken wat de beste timing is om met de begrotingssanering te beginnen. Tot slot volgen enkele beschouwingen over de samenstelling van de saneringspakketten.

#### 3.1 Omvang van de noodzakelijke saneringsinspanning

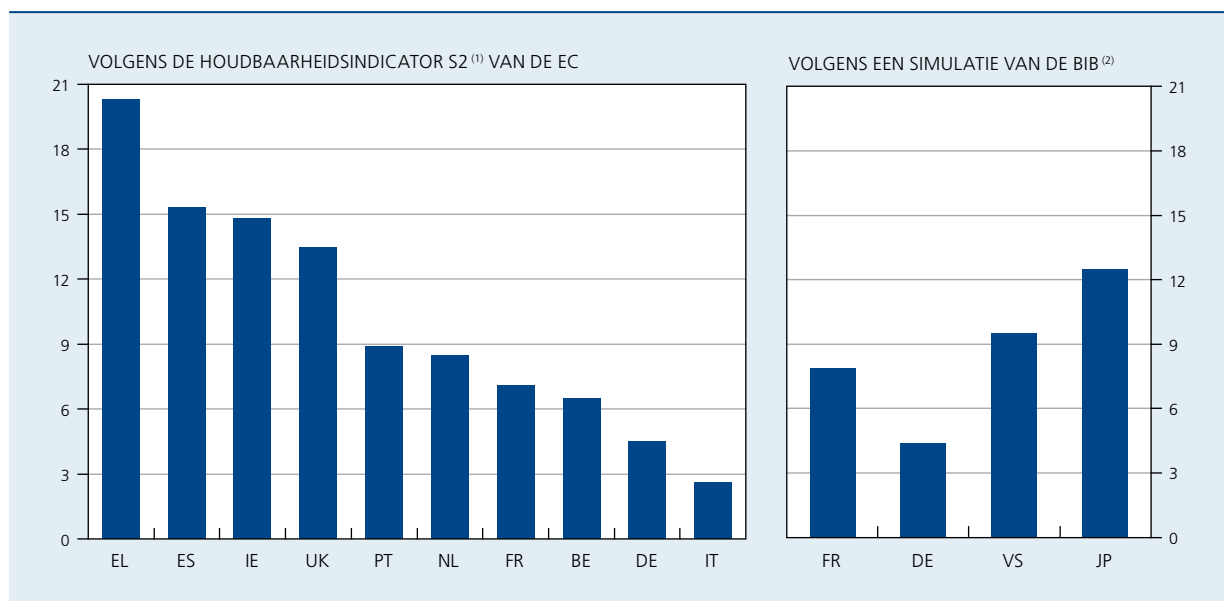
De omvang van de vereiste begrotingsconsolidatie kan worden gemeten op basis van het verschil tussen de

huidige begrotingssituatie en een houdbare situatie. Een van de indicatoren van dat verschil – door de EC «S2» genoemd – geeft aan welke inspanning inzake primair saldo moet worden geleverd om de budgetbeperking ongelimiteerd in de tijd na te leven, en dit rekening houdend met de extra uitgaven die aan de vergrijzing van de bevolking verbonden zijn. De EC (2009a) maakt die oefening regelmatig voor het geheel van de Europese landen. Ook de BIB<sup>(1)</sup> heeft een simulatie gemaakt op basis waarvan de vereiste begrotingsinspanning kan worden gemeten.

De te leveren inspanning moet betrekking hebben op twee elementen: de verlaging van het initiële structurele begrotingstekort en de kosten van de vergrijzing. Uit deze indicatoren blijkt dat alle beschouwde landen een flinke inspanning moeten leveren inzake houdbaarheid. Volgens de EC bedraagt die inspanning in het eurogebied gemiddeld 5,8 % bbp; het gewicht van de vergrijzing vormt er inzake houdbaarheid een groter probleem dan de budgettaire uitgangspositie, ten belope van respectievelijk 3,5 en 2,3 % bbp. Volgens de oefening van de BIB, die enigszins verschillend is en niet alle Europese landen omvat, zouden Japan en de Verenigde Staten doorgaans

(1) Cecchetti et al. (2010). In deze simulatie bestudeerden de auteurs het voor 2011 verwachte primair saldo en het primair saldo dat binnen 5, 10 of 20 jaar moet worden gehaald om de schuldratio te stabiliseren op het peil van 2007. Het verschil tussen beide saldi geeft de te leveren inspanning aan.

**GRAFIEK 4** OMVANG VAN DE VEREISTE BEGROTINGSSANERING  
(in % bbp)



Bronnen: BIB, EC.

(1) S2 geeft de permanente aanpassing van het primair saldo aan die nodig is om de intertemporele budgetbeperking ongelimiteerd in de tijd na te leven.

(2) Verschil tussen het verwacht primair saldo voor 2011 en het primair saldo dat binnen 20 jaar vereist is om de schuldratio te stabiliseren op het peil van 2007.

grotere inspanningen moeten leveren dan de landen van het eurogebied.

Volgens de S2-indicator is de inspanning om naar een houdbare begrotingspositie terug te keren, bijzonder zwaar in Griekenland, waar een consolidatie van meer dan 20 procentpunt bbp vereist is. Ook Spanje, Ierland en het Verenigd Koninkrijk moeten een aanzienlijke inspanning leveren – namelijk meer dan 13 procentpunt bbp. Hoewel Italië bijvoorbeeld minder ver verwijderd lijkt van een budgettaire houdbare situatie, dient dat land evenzeer zijn overheidsschuld – de tweede hoogste van de Europese Unie – te reduceren teneinde andere risico's af te wenden, zoals de impact van een opnieuw stijgende rente op de begrotingssituatie.

### 3.2 Timing van de begrotingssanering

Aangezien het economisch herstel momenteel nog kwetsbaar is, zouden forse en snelle saneringsinspanningen die – bovenop het uitdoven van de relancemaatregelen – door de meeste landen simultaan worden geleverd, risico's kunnen inhouden voor de opleving. Uitstel van de saneringsinspanningen zou daarentegen kunnen leiden tot financieringsrisico's en stijgende langetermijnrentes.

Gelet op deze risico's is er dringend behoefte aan geloofwaardige consolidatieprogramma's. Deze laatste moeten gericht zijn op een forse vernauwing van de in vele landen zeer brede houdbaarheidskloof, die het verschil weergeeft tussen het huidig primair saldo en het saldo dat nodig is om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de aankondiging van de consolidatieplannen en de implementatie ervan. Om twijfels over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te vermijden, verdient het aanbeveling niet te dralen met het aankondigen van concrete en geloofwaardige plannen, zelfs als die grotendeels tijdens de komende jaren ten uitvoer zouden worden gelegd. Gelet op de omvang van de in de meeste landen vereiste saneringsinspanning, lijkt een spreiding ervan in de tijd trouwens onvermijdelijk te zijn.

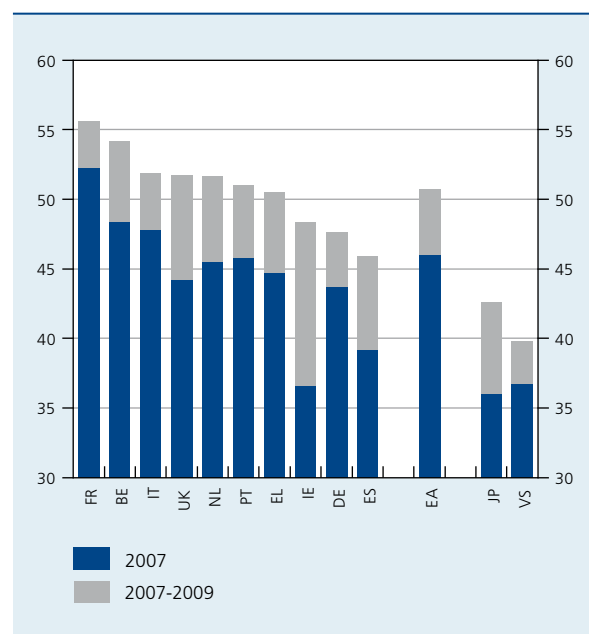
De timing van de begrotingssanering kan verschillen afhankelijk van de landenspecifieke economische omstandigheden. Hierbij dient onder meer rekening te worden gehouden met de economische conjunctuur en met de budgettaire situatie. In landen waar de overheidsfinanciën ernstig zijn ontspoord en als problematisch worden ervaren, en waar het vertrouwen van de financiële markten in de houdbaarheid aangetast is of dreigt te worden aangetast, moeten de overheidsfinanciën hoe dan ook dringend worden gesaneerd.

### 3.3 Hoe moeten de saneringsplannen eruitzien?

In de meeste geavanceerde landen zijn dus fundamentele saneringsmaatregelen vereist. Deze consolidatiemaatregelen moeten in hoge mate op de uitgavenzijde worden gericht. Zoals reeds vermeld, hebben maatregelen die een beperking van de niet-productieve overheidsuitgaven beogen, immers een veel positiever effect op de economische groei op lange termijn dan ontvangstenverhogingen. Bovendien heeft de financiële en economische crisis ervoor gezorgd dat de uitgavenratio in vrijwel alle landen fors is toegenomen. In het eurogebied en het Verenigd Koninkrijk is die ratio gestegen van ongeveer 45 % bbp in 2007 tot ruim 50 % bbp in 2009. Ook in Japan is de uitgavenratio in die periode met bijna 7 procentpunt opgelopen, tot 42 % in 2009. In de Verenigde Staten bleef de stijging beperkt tot 3,1 procentpunt, waardoor de uitgavenratio toenam tot ongeveer 40 %. Samen met Frankrijk en Finland behoort België tot de landen waar de uitgavenratio zelfs is opgelopen tot circa 55 % bbp.

In combinatie met de aan de vergrijzing verbonden budgettaire kosten, die in sommige landen zeer aanzienlijk zijn, en de verwachting dat ook de rentelasten zullen oplopen, zijn dergelijke hoge uitgavenratio's niet of nauwelijks financieerbaar via overheidsontvangsten. Dat zou

**GRAFIEK 5** TOTALE OVERHEIDSUITGAVEN VÓÓR EN NA DE ECONOMISCHE CRISIS  
(in % bbp)



Bron: EC.

immers een zeer zware fiscale en parafiscale druk vergen, wat een negatieve impact zou hebben op de economische groei. In de meeste landen is er dus blijkbaar een selectiever overheidsoptreden vereist. Bij de onvermijdelijke besparingen in de overheidsuitgaven moeten hoe dan ook efficiëntiewinsten worden nagestreefd. Ook dienen de saneringen vooral te worden gericht op de uitgaven die als niet-productief worden beschouwd. De productieve overheidsuitgaven, daarentegen, onder meer die voor onderwijs, voor bepaalde investeringen en voor R&D, dienen bij voorkeur zoveel mogelijk te worden gespaard omdat zij een belangrijke stimulans zijn voor de economische groei op lange termijn.

Vanwege de omvang van de te leveren saneringsinspanning lijkt echter ook een verhoging van de overheidsontvangsten onvermijdelijk. In sommige landen met een relatief lage belastingdruk bestaat hiervoor een bruikbare marge. In heel wat landen is de heffingsdruk – in het bijzonder op de inkomens uit arbeid – momenteel echter reeds zeer zwaar, bijvoorbeeld in België. In deze landen zijn de marges om de ontvangsten te verhogen en zodoende de begroting te saneren, veeleer beperkt. Nochtans beschikken ook deze landen over een aantal mogelijkheden. Zo kan worden verwezen naar de discussies die momenteel op internationale fora worden gevoerd over de invoering van een specifieke belasting op financiële instellingen, die door sommigen wordt beschouwd als een vergoeding voor het systeemrisico dat deze instellingen inhouden. Daarnaast zijn er nog ruime marges inzake milieuheffingen of, als technische variëteit daarop, de verkoop van emissierechten. Door het instrument van de milieuheffingen op grotere schaal te benutten, zouden zowel milieu- als begrotingsdoelstellingen kunnen worden nagestreefd. Ten slotte moet een efficiëntere inning van de belastingen worden beoogd en kan een verbreding van de heffingsgrondslag worden overwogen.

De saneringsplannen dienen bij voorkeur ook maatregelen te omvatten die erop gericht zijn de aan de vergrijzing verbonden budgettaire kosten te beperken, zeker in landen die ter zake nog geen of onvoldoende hervormingen ten uitvoer hebben gelegd. Bij ongewijzigd beleid zijn het vooral de uitgaven voor gezondheidszorg en pensioenen die naar verwachting in tal van landen fors zullen stijgen. Maatregelen die de budgettaire kosten van de vergrijzing drukken, kunnen trouwens in sommige landen van cruciaal belang zijn om twijfels over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën weg te nemen. Bovendien hebben maatregelen waarmee de effectieve pensioenleeftijd wordt opgetrokken of andere maatregelen met een effect op lange termijn geen rechtstreekse negatieve impact op het economisch

herstel, wat in de huidige omstandigheden zeer belangrijk is.

## 4. Budgettaire saneringsplannen in de Verenigde Staten, Japan en de Europese Unie

De G20 heeft de afgelopen jaren een belangrijke coördinerende rol gespeeld bij het bestrijden van de financiële en economische crisis. Wat het begrotingsbeleid betreft, werd afgesproken maatregelen te nemen ter ondersteuning van de binnenlandse vraag, zonder evenwel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën uit het oog te verliezen. Op de top van Pittsburgh in september 2009 werd de noodzaak beklemtoond van samenwerking en coördinatie wanneer, te gepaste tijde, de buitengewone beleidsondersteuning zou worden afgebouwd. Op die top en ook tijdens volgende bijeenkomsten werd aldus opgeroepen om reeds geloofwaardige budgettaire exitstrategieën te ontwikkelen, rekening houdend met de landenverschillen en eventuele *spillover* effecten. Op de top van Toronto, in juni 2010, werd nogmaals de noodzaak onderstreept om, ter vrijwaring van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, geloofwaardige, goed gefaseerde en voor de groei gunstige plannen uit te werken, gedifferentieerd en op maat van de nationale omstandigheden. Landen met ernstige budgettaire problemen moeten daarbij hun begrotingen sneller saneren. De wereldleiders beklemtoonden dat gezonde overheidsfinanciën essentieel zijn voor de opleving, flexibiliteit bieden om op nieuwe schokken te reageren, het vermogen verzekeren om het probleem van de vergrijzing aan te kunnen en vermijden dat overheidstekorten en -schulden naar toekomstige generaties worden doorgeschoven. Het saneringspad moet echter behoedzaam worden afgestemd om de opleving van de particuliere vraag te schragen. De risico's, enerzijds, dat een gesynchroniseerde begrotings-sanering over verschillende belangrijke economieën heen een ongunstige impact kan hebben op de opleving en, anderzijds, dat het verzuim om waar nodig saneringsplannen uit te voeren het vertrouwen zou ondermijnen en de groei zou belemmeren, moeten zorgvuldig worden afgewogen. Als weerspiegeling van dit evenwicht hebben de ontwikkelde landen zich verbonden tot, ten minste, een halvering van de overheidstekorten tegen 2013 en een stabilisatie van de overheidsschuld in % bbp tegen 2016.

### 4.1 Verenigde Staten

Nadat gedurende de jaren 2008-2009 reeds aanzienlijke bedragen werden toegekend om de economie te stimuleren, werd de budgettaire stimulus in 2010 nog



verhoogd. Dergelijke maatregelen kregen echter alsnog meer tegenstand aangezien de druk om de budgettaire exit voor te bereiden, toenam. Medio 2010 had het Congres ter zake nog maar weinig concrete maatregelen goedgekeurd, maar de president heeft wel al een aantal voorstellen geformuleerd die een indicatie geven van de weg die men wil volgen.

De regering Obama heeft begin februari 2010 voor de overheidsfinanciën een pad voor de middellange termijn (met als horizon 2020) bekendgemaakt, samen met de federale begroting voor het begrotingsjaar 2011. Eind juni werd dit pad bijgesteld in de *mid-session review* van de begroting. Het federale overheidstekort zou in het begrotingsjaar 2011 dalen tot 9,2% bpb, tegen 10% bpb in 2010. Uit het begrotingstraject voor de komende tien jaar blijkt dat de regering het tekort vervolgens wil terugdringen tot 3,4% bpb in 2018. Daarna zou het deficit opnieuw stijgen tot 3,8% in 2020 onder invloed van toenemende, aan de vergrijzing verbonden kosten. De in het vooruitzicht gestelde daling van het tekort zou voornamelijk het resultaat zijn van het aflopen van de steunmaatregelen die de overheid nam in het kader van de crisis en van de verwachte economische opleving. Het tekort zal ook verkleinen door een aantal nieuwe maatregelen waarvan de belangrijkste zijn: het bevriezen, gedurende een periode van drie jaar, van de discretionaire uitgaven die geen betrekking hebben op de nationale veiligheid; het stroomlijnen van bestaande uitgavenprogramma's; het schrappen van de belastingvermindering voor de hoogste inkomens; het stopzetten van subsidies aan grote energiebedrijven en het invoeren van een heffing op de grote financiële instellingen. De federale overheidsschuld zou volgens de begrotingsvoorstellen toenemen van 53% bpb in het begrotingsjaar 2009 tot 77,4% in 2020. De totale overheidsschuld zou volgens de OESO oplopen van 83% bpb in 2009 tot 94,8% in 2011.

Om aan het begrotingsbeleid vorm te geven, werd bovendien een tweepartijencommissie opgericht (National Commission on Fiscal Responsibility and Reform), die tegen begin december concrete voorstellen moet uitwerken voor een nog grondiger sanering. De belangrijkste doelstellingen van deze commissie zijn om op middellange termijn, tegen 2015, het primair saldo in evenwicht te brengen en extra maatregelen voor te stellen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te garanderen.

Daarnaast werd opnieuw de zogenoemde PAYGO-regel ingevoerd. Die regel schrijft voor dat nieuwe uitgavenprogramma's of belastingverlagingen gecompenseerd moeten worden door besparingen of door belastingverhogingen op andere posten. Deze regel zal de vereiste budgettaire inspanning mee ondersteunen.

## 4.2 Japan

De nieuwe eerste minister plaatst het herstel van de overheidsfinanciën hoog op de agenda. Op 22 juni 2010 maakte hij de grote lijnen van zijn budgettaire saneringsplan bekend. Dat plan bevat ambitieuze doelstellingen, onder meer om tegen het begrotingsjaar 2020 een primair overschot te boeken (na een halvering van het primaire tekort tegen 2015). De hervormingen die noodzakelijk zijn om deze doelstellingen te bereiken, worden momenteel nog verder uitgewerkt. Het belastingstelsel zou grondig worden herzien; voor de begrotingsjaren 2011 tot 2013 zouden de overheidsuitgaven en de uitgifte van overheidsobligaties worden beperkt.

## 4.3 Europese Unie

### 4.3.1 Beslissingen van de Europese instanties en stabiliteitsprogramma's

Ondanks de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, sprak de EC zich eind 2008 uit voor een herstelplan ten behoeve van de Europese economie. Een «Europees economisch herstelplan» werd goedgekeurd op de Europese Raad van 11 en 12 december 2008. Daarin werd aangedrongen op een onmiddellijke en gecoördineerde begrotingsimpuls, en werd de voorkeur gegeven aan acties die zouden bijdragen tot de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen.

Vervolgens pleitten verschillende Europese instanties vrij snel voor begrotingsstrategieën waarin de steunmaatregelen voor de economie worden teruggedraaid. Zo stelde de Ecofin-Raad in oktober 2009 formeel vast dat – hoewel het herstel nog broos was en de hulpmaatregelen gehandhaafd moesten blijven – de tijd rijp was om een exitstrategie uit het ondersteuningsbeleid voor te bereiden en uit te stippelen. Bovenop de afschaffing van de relancemaatregelen beval de Raad een omvangrijke begrotingsconsolidatie aan. Binnen het kader van het stabiliteits- en groeipact diende de gecoördineerde strategie rekening te houden met de specifieke situatie van elk land; ze zou ook uiterlijk vanaf 2011 en in sommige landen zelfs vlugger moeten worden uitgevoerd. De saneringsplannen moesten ambitieus zijn en ruimschoots boven de in het pact opgenomen consolidatierferentie van jaarlijks structureel 0,5 procentpunt bpb uitkomen. Tot slot zou de exitstrategie gepaard moeten gaan met begeleidende maatregelen, bijvoorbeeld een versterkt begrotingskader – dat bijdraagt tot de geloofwaardigheid van de consolidatie –, alsook met maatregelen ter bevordering van de houdbaarheid op lange termijn en met structurele hervormingen om de productiviteit te verbeteren en de investeringen op lange termijn te stimuleren.

In november 2009 legde de Ecofin-Raad tevens de nadruk op het feit dat de verslechtering van de begrotingspositie de problemen ten gevolge van de vergrijzing complexer maakte. De Raad verzocht de lidstaten toen hun aandacht toe te spitsen op strategieën die gericht waren op het verzekeren van de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën, onder meer in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's.

Gelijktijdig met de geleidelijke koersverandering door de Ecofin-Raad en de EC, heeft ook de Raad van Bestuur van de ECB herhaaldelijk beklemtoond dat het belangrijk is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën na te streven teneinde het vertrouwen te handhaven en het economisch herstel te bevorderen. De aankondiging en, vervolgens, de tenuitvoerlegging van ambitieuze exitstrategieën moesten bijdragen tot het verwezenlijken van deze doelstellingen.

Telkens het tekort van een land de drempel van 3 % bbp overschrijdt, onderzoekt de EC of deze overschrijding slechts uitzonderlijk en tijdelijk is, en of het tekort in de buurt van de drempel blijft. « Uitzonderlijk » betekent dat

de overschrijding het gevolg is van ofwel een gebeurtenis waarover de lidstaat geen controle heeft, ofwel een ernstige recessie. Na deze analyse besluit de Ecofin-Raad of er al dan niet sprake is van een buitensporig tekort.

Op dit ogenblik worden vijftien van de zestien lidstaten van het eurogebied beschouwd als landen met een buitensporig tekort omdat hun tekorten noch beperkt noch tijdelijk zijn. In het eurogebied heeft enkel Luxemburg een tekort dat nog niet als buitensporig wordt bestempeld.

Wanneer een buitensporig tekort wordt vastgesteld, legt de Raad bovendien een termijn op om dat tekort weg te werken. Normaliter stemt deze overeen met het jaar dat volgt op de vaststelling van een buitensporig tekort, maar soms kunnen uitzonderlijke omstandigheden ertoe nopen die termijn te verlengen. Zo werd de termijn voor alle betrokken landen met uitzondering van Finland een of meerdere malen verlengd omdat, enerzijds, de Commissie rekening hield met de weerslag van de economische en financiële crisis en oordeelde dat men moest vermijden dat een begrotingsconsolidatie de recessie zou rekken en, anderzijds, in een aantal landen corrigerende maatregelen werden genomen, die echter werden gevolgd door een belangrijke en onverwachte ongunstige economische gebeurtenis.

De momenteel opgelegde termijn voor de correctie van de buitensporige tekorten is 2011 voor Malta en Finland, 2012 voor Cyprus, België en Italië en 2013 voor de overige landen, met uitzondering van Ierland en Griekenland, die tijd krijgen tot 2014. Griekenland had in februari van dit jaar een eerste maal uitstel gekregen tot 2012; dat uitstel werd op 7 mei II. verlengd tot 2014. De versoepeling heeft te maken met het feit dat de economische bedrijvigheid tot in 2011 zou krimpen, het tekort voor 2009 groter uitviel dan aanvankelijk geraamd en de risicopremies die Griekenland nu moet betalen, fors zijn gestegen.

Als gevolg van die beslissingen hebben de Europese landen begin 2010 bijwerkingen ingediend van hun stabiliteitsprogramma's (of van hun convergentieprogramma's voor de landen die niet aan de monetaire unie deelnemen). Volgens deze bijwerkingen zouden de lidstaten uiterlijk tegen 2013 hun tekort terugdringen tot de drempel van 3 % bbp of iets lager. De enige uitzonderingen zijn Griekenland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waarvan de termijn voor het wegwerken van het buitensporig overheidstekort na 2013 valt, terwijl Nederland dit zou moeten realiseren tegen 2013 maar een programma heeft ingediend waarvan de termijn is beperkt tot 2012.

De meeste landen met een omvangrijk begrotingstekort willen dit vanaf 2010 reduceren. Hiervan is Frankrijk het enige land waar het deficit zou blijven stijgen. Nederland,

**TABEL 1** DOOR DE ECOFIN-RAAD GENOMEN BESLISSINGEN TOT VASTSTELLING VAN EEN SITUATIE VAN BUITENSPORIG TEKORT VOOR SOMMIGE LANDEN

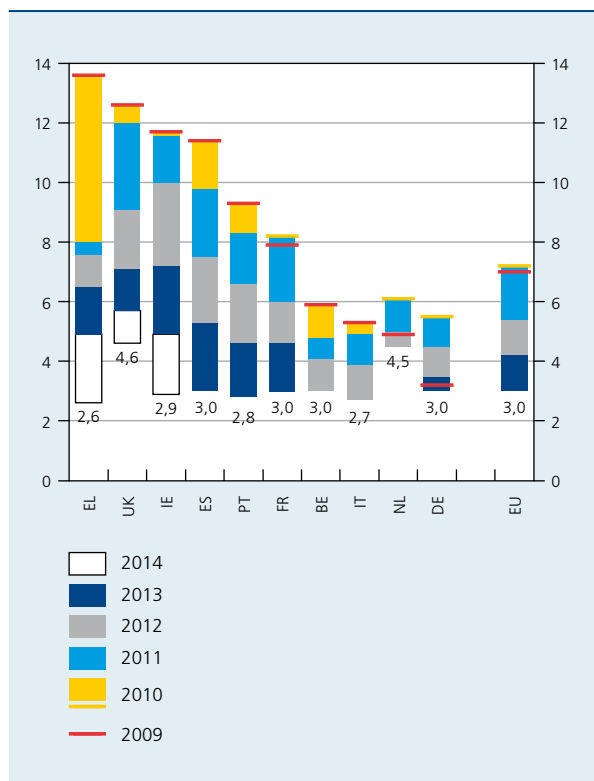
	Tekort 2009 <sup>(1)</sup> (in % bbp)	Momenteel vastgestelde limiet voor de correctie van het buitensporig tekort
Duitsland .....	-3,3	2013
Frankrijk .....	-7,5	2013
Italië .....	-5,3	2012
Spanje .....	-11,2	2013
Nederland .....	-5,3	2013
België .....	-6,0	2012
Oostenrijk .....	-3,4	2013
Griekenland .....	-13,6	2014 <sup>(2)</sup>
Finland .....	-2,2	2011
Ierland .....	-14,3	2014
Portugal .....	-9,4	2013
Slowakije .....	-6,8	2013
Slovenië .....	-5,5	2013
Cyprus .....	-6,1	2012
Malta .....	-3,8	2011

Bron: EC.

(1) Kennisgeving van maart 2010.

(2) Ontoereikende actie en volgende stap in de procedure (openbare kennisgeving).

**GRAFIEK 6** VERLOOP VAN DE OVERHEIDSTEKORTEN VOLGENS DE STABILITEITSPROGRAMMA'S (OF CONVERGENTIEPROGRAMMA'S)<sup>(1)</sup>  
(in % bbp)



Bronnen: EC, nationale programma's.

(1) Sommige landen hebben, sinds de indiening van deze programma's, hun doelstellingen aangepast.

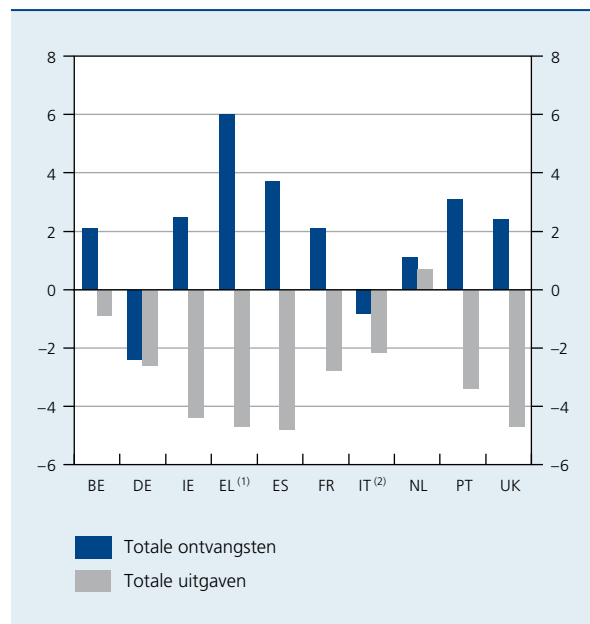
Duitsland, Finland en Luxemburg – die in 2009 met een minder groot tekort kampten – zouden hun tekort in 2010 nog enigszins laten vergroten. Voor de Europese Unie als geheel zou het tekort eerst blijven toenemen tot 7,2% bbp in 2010. Op het geaggregeerde niveau zou de consolidatie derhalve pas in 2011 zichtbaar worden, wanneer enkel Luxemburg volgens zijn stabiliteitsprogramma nog een verslechtering van zijn saldo zou laten optekenen. Volgens de stabiliteits- of convergentieprogramma's zou het gemiddelde financieringssaldo van de landen van de Europese Unie in 2013 teruglopen tot de drempel van 3% bbp. Soms bestaat er evenwel een groot verschil tussen de voornemens van de lidstaten om hun tekort terug te dringen en de tenuitvoerlegging van de vereiste maatregelen om deze doelstellingen te bereiken. Zo kunnen voor de meeste landen de in de stabiliteitsprogramma's vastgelegde begrotingsdoelstellingen, volgens de op 5 mei 2010 gepubliceerde voorjaarsprognoses van de EC, niet worden bereikt zonder nieuwe maatregelen. Voor de Europese Unie bedroeg de budgettaire consolidatie-inspanning die voor 2011 nog moest worden geleverd, gemiddeld 0,9 procentpunt bbp. Aangezien

sommige landen sindsdien besloten hebben nieuwe consolidatiemaatregelen te nemen, is de totale nog te leveren inspanning logischerwijze verkleind.

In tal van landen impliceert de omvang van de vereiste consolidatie dat simultaan maatregelen aan de ontvangsten- en aan de uitgavenzijde ten uitvoer worden gelegd. In landen met een reeds hoge ratio van de overheidsontvangsten zou de consolidatie door een verhoging van die ontvangsten gewoonlijk minder groot zijn dan in landen met een lagere ratio. Van de landen waar de ontvangstenratio in 2009 reeds hoger was dan 45% bbp, zijn dan ook alleen België en Frankrijk van plan die ratio tegen 2012-2013 nog op te voeren. Daarentegen zou de verhoging van de ontvangsten bijdragen tot de consolidatie in heel wat landen van de Europese Unie met een overheidsontvangstenratio van minder dan 45% bbp, behalve onder meer in Duitsland. Voor de Europese Unie als geheel zou deze ratio derhalve licht stijgen, namelijk van 43% bbp in 2009 tot 43,3% in 2012.

De verlaging van de uitgavenratio, daarentegen, is een vrijwel algemeen voornemen, dat qua omvang echter verschilt. Alleen Nederland, Luxemburg, Cyprus en Malta willen die ratio tussen 2009 en 2012-2013 verhogen.

**GRAFIEK 7** GEPLANEDE VERANDERINGEN INZAKE OVERHEIDSUITGAVEN EN -INKOMSTEN  
(in procentpunt bbp, tussen 2009 en 2012-2013)



Bronnen: EC, nationale programma's.

(1) Voor Griekenland betreft het de verplichtingen die voortvloeien uit de akkoorden van 2 mei 2010.

(2) Voor Italië is een deel van de inspanning om het nagestreefde saldo te bereiken, in zijn stabiliteitsprogramma nog niet verdeeld over ontvangsten en uitgaven. De nog te verdelen inspanning bedraagt 0,4% bbp in 2011 en 1,2% bbp in 2012.

Aan het andere uiteinde van het spectrum zou de verlaging niet minder dan 4,8 procentpunt bbp bedragen in Spanje. Gemiddeld beschouwd in de Europese Unie zou de uitgavenratio tussen 2009 en 2012 met 2,1 procentpunt bbp teruglopen.

#### 4.3.2 Griekse schuldencrisis en beleidsreacties

Griekenland bevindt zich reeds heel lang in een netelige begrotingspositie. De Griekse overheidsschuld is – naar verhouding – de grootste van de landen van het eurogebied. Door de financiële en economische crisis zijn het overheidstekort en de overheidsschuld er beduidend opgelopen. Bovendien zou Griekenland, bij ongewijzigd beleid, op lange termijn af te rekenen krijgen met een scherpe toename van de aan de vergrijzing verbonden uitgaven, waardoor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als zorgwekkend mag worden bestempeld.

In oktober 2009 bracht de forse opwaartse herziening van het overheidstekort in Griekenland spanningen teweeg op de markt van de effecten van de Griekse overheidsschuld. In april 2010 nam de ongerustheid over de houdbaarheid van de Griekse overheidsfinanciën toe, waardoor de rentetarieven waartegen de Griekse Staat zich kon financieren fors opliepen en zodoende een liquiditeitscrisis veroorzaakten. Bovendien doken besmettingseffecten op. De financiëlemarktpartijen richtten hun aandacht op de situatie van landen met soortgelijke, zij het veel minder acute problemen op het vlak van overheidsfinanciën en concurrentievermogen, bijvoorbeeld Portugal en Spanje. De vrees dat de insolventie van Griekenland, en eventueel van andere landen, verliezen teweeg zou brengen die de financiële sector zouden destabiliseren, dreef bovendien de financieringskosten van de banken op. Ten slotte gaf de mogelijke invloed van die onrust op de financiering van de economie aanleiding tot koersdalingen op de aandelenmarkten, tot een stijging van de in de bedrijfsobligaties vervatte risicopremies en tot een depreciatie van de euro.

De internationale autoriteiten hebben verschillende maatregelen genomen om de crisis in te dijken en de financiële stabiliteit in het eurogebied te vrijwaren. Zodoende zouden ze landen die te kampen hebben met een zelfvervullend wantrouwen op de financiële markten financieel bijstaan teneinde hun de tijd te geven hun geloofwaardigheid te herwinnen, en zouden ze tevens de werking van verstoorde markten herstellen en garanderen dat de overheidsfinanciën van landen in moeilijkheden grondig zouden worden gesaneerd.

Om te beginnen, hebben de Europese begrotingsautoriteiten en het IMF een systeem van conditionele financiële bijstand opgezet. Op 11 april 2010 bereikte de Eurogroep,

na een voorafgaand principieel akkoord van de staatshoofden en de regeringsleiders van de landen van het eurogebied op 25 maart 2010, overeenstemming over de concrete wijze van uitvoering van een noodfinanciering voor Griekenland. Deze noodfinanciering zou de vorm aannemen van bilaterale leningen van de verschillende andere landen van het eurogebied en van het IMF. In een eerste fase werd gesproken over een totaal bedrag aan bilaterale leningen van € 30 miljard. Na het officieel verzoek van de Griekse overheid tot activering van het steunpakket, werd op 2 mei 2010 het akkoord evenwel nader gepreciseerd en fors uitgebreid: in het kader van een driejarig programma zal Griekenland € 110 miljard kunnen lenen, waarvan 30 miljard bij het IMF en 80 miljard bij de overige lidstaten van het eurogebied. Aan die leningen is de voorwaarde verbonden dat Griekenland doortastende maatregelen neemt om zijn begroting te saneren (zie verderop). De overeenkomst voorziet ook in de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen om de Griekse economie te versterken, onder meer via een vlottere werking van de arbeidsmarkt.

Omdat die beslissing slechts zeer tijdelijk rust bracht op de financiële markten, werd op de Ecofin-Raad van 9-10 mei 2010 besloten een Europees stabilisatiemechanisme in te stellen voor de duur van drie jaar, teneinde conditionele financiële bijstand te verlenen aan landen die in financieringsmoeilijkheden raken als gevolg van uitzonderlijke gebeurtenissen waar ze geen vat op hebben, en dat voor in totaal € 500 miljard. Een bedrag van € 60 miljard dat bestemd is voor alle EU-lidstaten, zou kunnen worden gefinancierd door leningen van de Europese Commissie. Bovendien zou een door de lidstaten van het eurogebied gewaarborgd *special purpose vehicle* tot € 440 miljard kunnen bijdragen tot de financiering van de bijstand aan landen van het eurogebied. Het IMF zou deelnemen aan de steunoperaties en zou de voorwaarden helpen uitwerken. Op dezelfde vergadering heeft de Raad uitdrukkelijk aangegeven de begrotingsconsolidatie en de structurele hervormingen waar nodig te zullen versnellen. In dat verband hebben de regeringen van Spanje en Portugal nieuwe begrotingsmaatregelen aangekondigd.

Nadat de Raad van Bestuur van de ECB de regels inzake waarborgen voor leningen van het Eurosysteem had aangepast, keurde hij op 10 mei 2010 een reeks maatregelen goed om de ernstige spanningen op bepaalde markten tot bedaren te brengen. De ECB besloot met name interventies te verrichten op de markten voor overheids- en bedrijfsobligaties van het eurogebied, teneinde het disfunctioneren van die markten weg te werken. Ze begon tevens opnieuw driemaands en zesmaands liquiditeiten tegen een vaste rente en voor een onbeperkt bedrag te verstrekken, alsook liquiditeiten in VS-dollar. Het doel van

het monetair beleid blijft prijsstabiliteit in het eurogebied: de beslissingen over de monetairbeleidskoers zullen worden genomen op grond van een evaluatie van zowel inflatierisico's – er moet onder meer worden vermeden dat een verkeerde perceptie van een monetaire financiering van de overheidssector inflatieverwachtingen zou wekken – als deflatierisico's – waarbij terdege rekening wordt gehouden met het effect van de begrotingsanering op de vraag en dus op de prijzen.

Tot slot is het de bedoeling om uit de crisis de nodige lessen te trekken teneinde het bestuur van het eurogebied te verbeteren, vooral met betrekking tot het begrotingsbeleid en -toezicht. Op 12 mei 2010 heeft de Europese Commissie een reeks voorstellen bekendgemaakt. Inmiddels heeft ook een werkgroep over economische *governance*, opgericht door de Europese Raad, zijn werkzaamheden aangevat. Die groep moet in oktober 2010 zijn conclusies voorleggen aan de Europese Raad.

### Kader – Voorstellen van de werkgroep over economische *governance*, opgericht door de Europese Raad

Op basis van de vaststelling dat de huidige crisis onder meer het gevolg is van een gebrek aan respect voor de binnen de Europese Unie geldende regels en van de lacunes in de economischbeleidscoördinatie, heeft de EC aan de Europese instellingen een reeks voorstellen gericht om de coördinatie tussen die instellingen te versterken. Zo acht de EC het in een mededeling van 12 mei 2010 noodzakelijk maatregelen in te voeren om de werking van het stabiliteits- en groeipact te versterken, het toezicht op de macro-economische evenwichtsverstoringen uit te breiden, een «Europees semester» in te stellen dat de mogelijkheid biedt om het economisch beleid op Europees niveau in een vroeg stadium te coördineren, en het door de Raad op 9 mei goedgekeurd Europees stabiliseringsmechanisme in werking te stellen.

Op grond van dezelfde overwegingen heeft de Europese Raad van maart 2010 een werkgroep over economische *governance* opgericht. Deze werkgroep, onder leiding van de voorzitter van de Europese Raad, bestaat uit vertegenwoordigers – voornamelijk de ministers van Financiën – van alle lidstaten van de EU, een lid van de EC, de president van de ECB en de voorzitter van de Eurogroep. Deze werkgroep, die zich heeft laten leiden door onder meer de voorstellen van de EC, streeft vier grote doelstellingen na: ze wil de begrotingsdiscipline versterken door het stabiliteits- en groeipact efficiënter te maken, methoden vinden om de verschillen in concurrentievermogen tussen de landen te verkleinen, een mechanisme uitwerken om financiële crisissen op te lossen en het economische *governance* verbeteren. Op 17 juni werd een tussentijds verslag voorgelegd aan de Europese Raad, die de voorgestelde eerste richtsnoeren gedeeltelijk goedkeurde.

Zo zou – inzake overheidsfinanciën – de coördinatie *ex ante* moeten plaatsvinden en zouden de nationale begrotingsprocedures de stabiliteits- of convergentieprogramma's moeten omvatten. In dit verband zal een «Europees semester», lopende van het voorjaar tot de voorstelling van de begrotingen in de nationale parlementen, worden ingevoerd vanaf 2011. De nationale ontwerpbegrotingen zouden worden voorgelegd aan de EC en aan de andere lidstaten van de EU, die dan commentaar zouden leveren op de belangrijkste hypothesen die worden gehanteerd voor het opstellen van deze begrotingen en op de voornaamste begrotingsaggregaten. Dit tijdschema zou de mogelijkheid bieden om nog vóór de voorstelling aan de respectieve nationale parlementen, wijzigingen aan te brengen op nationaal niveau.

Daarnaast zou het stabiliteits- en groeipact moeten worden aangescherpt, wat een koersverandering impliceert ten opzichte van de versoepeling ervan in 2005. Het verstrengen van de regels zou zowel het preventieve als het corrigerende aspect van het pact moeten betreffen. De sancties zouden coherent moeten zijn en een progressief systeem volgen. De werkgroep heeft onder meer de mogelijkheid geopperd om zelfs sancties te nemen als het overheidstekort de drempel van 3% bbp niet overschrijdt, bijvoorbeeld als er geen reactie volgt na waarschuwingen of als het niveau van de schuld onrustwekkend stijgt. De Raad heeft deze elementen echter nog niet goedgekeurd. Ook de EC, die al een meer automatische toepassing van de regels en snellere sancties had voorgesteld, zou nog voorstellen indienen. Zij heeft ook reeds de mogelijkheid van nieuwe sancties aangekaart,



bijvoorbeeld het opschorten van betaling van sommige steunbedragen of subsidies, of het ontnemen van bepaalde stemrechten.

Bovendien zou de schuld – en meer algemeen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën – een belangrijker plaats innemen in het uitgeoefende begrotingstoezicht. Dit zou de lidstaten er moeten toe aanzetten een begrotingshouding aan te nemen die beter rekening houdt met de vergrijzing van de bevolking en, ook in periodes van gunstige conjunctuur, saneringsdoelstellingen op middellange termijn na te streven. Concreet denkt de werkgroep aan de mogelijkheid om sneller de procedure bij buitensporige tekorten in te stellen voor landen waar de schuld niet voldoende snel afneemt.

In diezelfde gedachtegang meent de Europese Raad dat ervoor gezorgd moet worden dat de lidstaten op nationaal niveau aangepaste begrotingsregels opstellen en een begrotingskader op middellange termijn vastleggen dat in overeenstemming is met het stabiliteits- en groeipact. Deze regels en dit begrotingskader zouden ter goedkeuring worden voorgelegd aan de EC en de Raad.

De Europese Raad oordeelt dat hiertoe betrouwbare en onafhankelijk samengestelde statistieken zijn vereist, wat impliceert dat de nationale statistische instellingen aan geen enkele politieke invloed onderhevig mogen zijn. De EC stelt in dit verband een uitbreiding voor van de controles die Eurostat kan uitvoeren.

Behalve deze strikt aan begrotingsdiscipline verbonden aspecten, heeft de Raad ook reeds bepaalde denksporen goedgekeurd die de werkgroep inzake macro-economisch toezicht heeft gelanceerd. Het komt er vooral op aan een bordtabel te creëren waarmee evenwichtsverstoringen kunnen worden opgespoord, evenals elk mogelijk verlies aan concurrentiekracht of forse prijsstijgingen van de activa. De werkgroep stelt voor dat indien nodig aanbevelingen zouden kunnen worden geformuleerd op het gebied van budgettaire inkomsten en uitgaven, de werking van de markten of macroprudentiële maatregelen.

Tot slot onderzoekt de werkgroep ook de oprichting van een permanent systeem voor crisisbeheer, dat in het eurogebied uitermate noodzakelijk wordt geacht. Dat systeem zou de mogelijkheid bieden de hulpbehoevende lidstaten financieel bij te staan, maar dan onder strikte voorwaarden om problemen van *moral hazard* te vermijden, die de staten zouden aanzetten tot onverantwoordelijk gedrag.

Het eindverslag van de werkgroep over economische *governance* zal wellicht worden voorgesteld op de Europese Raad van oktober 2010.

#### 4.3.3 Saneringsplannen en -maatregelen in Europa

Hierboven is toegelicht hoe voor de landen van de Europese Unie, in het kader van het stabiliteits- en groeipact, een gecoördineerde budgettaire exitstrategie werd uitgewerkt. Sommige landen hebben reeds vrij snel stappen gezet ter vrijwaring van houdbare overheidsfinanciën. Zo nam Duitsland medio 2009 in zijn grondwet een zogeheten «schuldenrem» op. Die «rem» wordt als een institutionele garantie voor begrotingsconsolidatie beschouwd. Aanvankelijk bleef de invulling van de budgettaire exitstrategie met specifieke maatregelen in de meeste landen voornamelijk beperkt tot het jaar 2010, terwijl voor de daaropvolgende jaren meestal slechts weinig concreet was gepland. Een en ander kwam naar

aanleiding van de Griekse schuldencrisis echter in een stroomversnelling.

Zo diende Griekenland zeer ingrijpende saneringsmaatregelen te nemen en diepgaande structurele hervormingen ten uitvoer te leggen, wilde het aanspraak kunnen maken op de internationale noodfinanciering. Spanje en Portugal van hun kant hebben, als reactie op het akkoord van de Ecofin-Raad van 9 mei 2010 om de plannen voor de budgettaire sanering en structurele hervormingen daar waar nodig te versnellen, hun begrotingsdoelstellingen voor 2010 en 2011 aangescherpt en omvangrijke aanvullende maatregelen aangekondigd. Kort daarop hebben tal van andere landen hun besluitvorming versneld en omvangrijke saneringsplannen afgekondigd.

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste recente maatregelen in enkele landen.

### Griekenland

Het saneringsplan van Griekenland impliceert een inspanning die moet leiden tot een verbetering van het structureel saldo met op z'n minst 10% bbp en die erop gericht is het begrotingstekort tegen 2014 te reduceren tot 2,6% bbp. De omvang van de eigenlijke saneringsinspanning wordt bij voorkeur ingeschat op basis van het verloop van het structureel primair saldo. Aangezien er redelijkerwijs mag worden van uitgegaan dat de rentelasten zullen stijgen, houden deze doelstellingen een begrotingsinspanning in die op 13% bbp wordt geraamd, en zulks bovenop de belangrijke maatregelen die de Griekse overheid in 2010 reeds heeft genomen.

In de voorwaarden voor de noodfinanciering zijn de specifieke saneringsmaatregelen die de Griekse overheid moet nemen teneinde het begrotingstekort terug te dringen, reeds in hoge mate omschreven. Aan de ontvangstenzijde gaat het onder meer om de invoering van een uniform, progressief belastingstelsel voor alle inkomens met inbegrip van de afschaffing van alle belastingvrijstellingen en regelingen van afzonderlijke belasting. Ook komt er een striktere belasting van bepaalde beroeps categorieën waar fiscale fraude legio zou zijn. Tevens is voorzien in een verhoging van de belasting op de toegevoegde waarde: nadat het normale btw-tarief op 15 maart 2010 reeds is opgetrokken van 19 tot 21%, zou er een

nieuwe verhoging volgen tot 23% en daarnaast zou de belastbare basis worden verruimd door, onder meer, het belasten van bepaalde diensten die op dit ogenblik zijn vrijgesteld en door het verschuiven van andere goederen en diensten van een verlaagd naar het normale tarief. Voorts is besloten de accijnzen op brandstoffen, tabak en alcohol te verhogen en in de periode 2011-2013 een tijdelijke «crisisbelasting» op bijzonder winstgevend ondernemingen te heffen; tevens is de geleidelijke invoering gepland van een nieuwe groene belasting op de uitstoot van CO<sub>2</sub>.

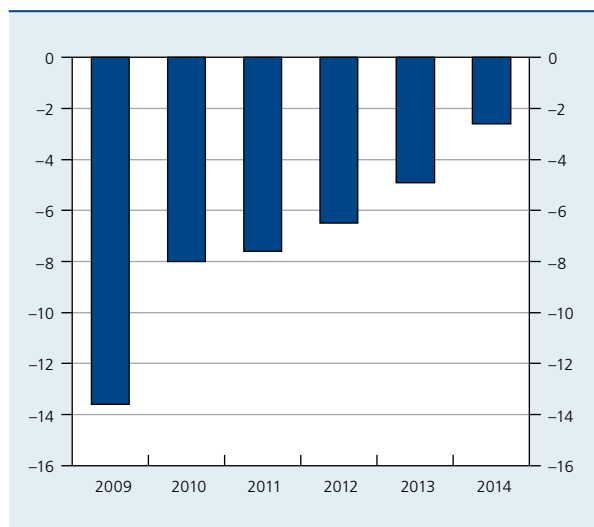
Aan de uitgavenzijde moet drastisch worden gesnoeid in de pensioenen en de ambtenarenlonen. Zo worden de maandbedragen van de hoogste pensioenen verlaagd. Daarnaast worden verschillende aan gepensioneerden en ambtenaren betaalde bonussen en vergoedingen afgeschaft of verminderd. Ten slotte worden ook flinke besparingen gepland bij het intermediair verbruik en de investeringen. Al met al gaat het om draconische ingrepen. Er worden evenwel in beperkte mate sociale accenten gelegd; zo worden de minimumpensioenen gevrijwaard.

De structurele hervormingen hebben betrekking op verschillende domeinen. Zo moet Griekenland effectieve maatregelen nemen om de budgettaire follow-up en de betrouwbaarheid van de macro-economische statistieken, vooral dan de statistische gegevens inzake de overheidsfinanciën, te versterken. Voorts worden bepaalde arbeidsmarkthervormingen opgelegd, zowel in de overheids- als in de private sector. Ten slotte moet uiterlijk tegen september 2010 de houdbaarheid van het pensioenstelsel op middellange en lange termijn via verschillende, duidelijk omschreven ingrepen worden verbeterd. Het gaat onder meer om de invoering van een uniforme wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar, een geleidelijke toename van het vereiste aantal werkjaren voor een volledig pensioen, de invoering van een minimumleeftijd voor pensionering (60 jaar), een verlaging van de huidige bovengrens voor pensioenbedragen, de vermindering van pensioenbedragen bij pensionering vóór 65 jaar, de invoering van een automatische koppeling van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting (vanaf 2020) en de invoering van formules om het verband tussen pensioenbedragen en betaalde bijdragen te versterken.

### Spanje

In Spanje is de sanering van de overheidsfinanciën reeds gestart met de begroting van 2010. Deze omvat een aantal discretionaire maatregelen, onder meer een verhoging van de btw-tarieven vanaf juli 2010, hogere accijnzen en het terugschroeven van heel wat tijdelijke stimuleringsmaatregelen, zoals een belastingkrediet in

**GRAFIEK 8** DOELSTELLINGEN INZAKE HET  
FINANCIERINGSSALDO VAN GRIEKENLAND  
(in % bbp)



Bron: EC.

de personenbelasting. In januari 2010 is voorts een omvangrijk soberheidsplan voor 2011-2013 aangekondigd, maar de maatregelen waren op dat ogenblik nog niet gedetailleerd uitgewerkt. Ook stelde de regering toen een hervorming van de pensioenen voor, die onder meer voorziet in het optrekken van de pensioenleeftijd van 65 tot 67 jaar. Met het aanvullende maatregelenpakket van mei 2010 werden de aangekondigde bezuinigingen versneld en opgevoerd: de doelstelling voor het begrotingstekort in 2010, vastgesteld op 9,8% bbb in het stabiliteitsprogramma, werd aangescherpt tot 9,3% bbb en in 2011 moet het deficit verder afnemen tot 6% bbb, terwijl in het stabiliteitsprogramma gewag werd gemaakt van 7,5% bbb. De maatregelen in het aanvullende pakket hadden ditmaal uitsluitend betrekking op een vermindering van de overheidsuitgaven, met iets meer dan € 5 miljard dit jaar en € 10 miljard in 2011. De meest in het oog springende bezuinigingen zijn een verlaging van de nominale lonen van de overheidsambtenaren met gemiddeld 5% vanaf medio 2010 en een bevrozing ervan in 2011, een daling van de overheidsinvesteringen, een opschorting van de indexering van de pensioenen in 2011 (met uitzondering van de laagste pensioenen), de afbouw van de vermindering in de personenbelasting bij geboorte of adoptie en andere besparingen in de sociale zekerheid, alsook het snoeien in de overdrachten aan regionale en lokale overheden. In het licht van deze beslissingen moet het overheidsdeficit in 2012 op 4,4% bbb uitkomen en in 2013 op 3% bbb.

#### **Portugal**

Ook de Portugese regering heeft in mei een nieuw maatregelenpakket aangekondigd met de bedoeling de sanering van de begroting te versnellen. De begroting 2010 voorziet reeds in het reduceren van het overheidsdeficit via, onder meer, een bevrozing van de lonen van de ambtenaren. Met het nieuwe plan wordt de doelstelling voor het begrotingstekort verscherpt tot 7,3% bbb in 2010, tegen 8,3% in het stabiliteitsprogramma, terwijl in 2011 4,6% bbb moet worden gehaald, tegen nog 6,6% bbb volgens het stabiliteitsprogramma. In tegenstelling tot het Spaanse aanvullende besparingspakket hebben de nieuwe maatregelen in Portugal voornamelijk betrekking op de inkomstzijde van de begroting. Het gaat met name over een verhoging van de btw-tarieven met 1 procentpunt en een verhoging van de tarieven in de personen- en vennootschapsbelasting. Ook de overheidsuitgaven worden aangepakt, onder meer via een vermindering van de overdrachten naar overheidsbedrijven en regionale en lokale overheden, een vermindering van de overheidsinvesteringen en een verlaging van de werkingskosten van de centrale overheid via, onder meer, een wervingsstop.

#### **Italië**

In Italië moet, overeenkomstig het stabiliteitsprogramma, het overheidstekort worden verminderd tot 3,9% bbb in 2011 en tot 2,7% bbb in 2012, het jaar waarin het buitensporig overheidstekort moet zijn weggewerkt. Daartoe waren, bovenop de bezuinigingen die reeds waren gepland in het driejarenpakket voor de overheidsfinanciën 2009-2011, aanvullende maatregelen nodig. Eind mei 2010 heeft de Italiaanse regering een besparingsplan aangekondigd van ongeveer € 25 miljard – dat is 1,5% bbb –, dat moet worden gerealiseerd in 2011 en 2012. De belastingen worden in principe niet verhoogd, maar de strijd tegen de fiscale fraude wordt opgevoerd. Aan de uitgavenzijde behelzen de belangrijkste maatregelen een bevrozing van de lonen van de overheidsambtenaren, een verlenging van de wervingsstop en besnoeiingen in de overdrachten naar de regionale en lokale overheden.

#### **Ierland**

Ierland, van zijn kant, heeft sedert medio 2008 reeds verschillende budgettaire saneringspakketten ten uitvoer gelegd en is er aldus in geslaagd de achteruitgang van de overheidsfinanciën te beperken. De begroting 2010 omvat een ingrijpend besparingspakket, ten belope van € 4 miljard of 2,5% bbb. Er wordt vooral bezuinigd op de overheidsuitgaven via, onder meer, een verlaging van de lonen bij de overheid, besparingen in de sociale uitgaven en lagere overheidsinvesteringen. Het stabiliteitsprogramma voorziet voorts in aanzienlijke saneringsmaatregelen teneinde het overheidstekort terug te dringen van 11,6% bbb in 2010 tot 2,9% bbb in 2014.

#### **Frankrijk**

Frankrijk heeft in de loop van 2010 belangrijke stappen gezet om zijn overheidsfinanciën te herstellen. Overeenkomstig het stabiliteitsprogramma moet het begrotingstekort aanzienlijk worden gereduceerd tot 6% bbb in 2011, 4,6% bbb in 2012 en 3% bbb in 2013. Eind januari 2010 riep de president een nationale conferentie voor het overheidstekort bijeen. Op die conferentie kregen verschillende werkgroepen de opdracht voorstellen te formuleren. Begin mei werd gestart met de voorbereiding van de driejarenbegroting 2011-2013. Deze moet voortbouwen op de driejarenplanning voor de overheidsuitgaven 2009-2011 die het beperken van de groei van de uitgaven van de centrale overheid tot de inflatie (nulgroei naar volume) als grondregel hanteert. De driejarenbegroting 2011-2013 moet gesteund blijven op het beheersen van de overheidsuitgaven. De uitgaven van de centrale overheid, met uitzondering van de rentelasten



op de overheidsschuld en de pensioenuitgaven, zouden tot 2013 nominaal worden bevroren. Daartoe moet het beleid van het niet-vervangen van één op twee overheids-ambtenaren die met pensioen gaan, worden voortgezet. De lopende werkingsuitgaven van de ministeries moeten op drie jaar met 10 % teruglopen, met een daling van 5 % vanaf 2011. Van de operatoren van de staat (universiteiten, musea, ...) zal een vergelijkbare inspanning worden gevraagd. Alle zogeheten interventie-uitgaven – dat is een geheel van toelagen en subsidies – zullen opnieuw worden onderzocht. Hoewel de belastingen in principe niet worden verhoogd, zullen de vrijstellingen, kortingen en verminderingen op het vlak van belastingen en sociale bijdragen worden verminderd. In mei riep de president de nationale conferentie voor het overheidstekort voor de tweede maal dit jaar samen. Er werd beslist dat, om de doelstellingen uit het stabiliteitsprogramma te kunnen verwezenlijken, het groeitempo van de uitgaven vanaf 2011 in de drie sectoren van de overheid moet worden afgeremd: de centrale overheid, de lokale overheden en de sociale zekerheid. Wat de uitgaven van de centrale overheid betreft, wordt verwezen naar de voorstellen in de kadernota voor het driejarenplan 2011-2013. De uitgaven van de lokale overheden moeten onder controle worden gebracht en de financiële overdrachten van de centrale overheid aan deze overheden zullen in nominale termen worden bevroren vanaf de planningsperiode 2011-2013. Voor de uitgaven inzake gezondheidszorg wordt de nominale groeinorm verder geleidelijk vertraagd van 3 % in 2010 tot 2,9 % in 2011 en 2,8 % in 2012. De president heeft tevens opgeroepen tot een hervorming van de pensioenen en een herziening van de grondwet waarbij aan iedere regering voor de periode van haar mandaat een verplicht pad voor het structurele overheidssaldo zou worden opgelegd alsook een datum voor het bereiken van een begrotingsevenwicht. Medio 2010 stelde de regering ook een hervorming van de pensioenen voor, als gevolg waarvan, onder meer, de wettelijke pensioenleeftijd geleidelijk zou verhogen van 60 tot 62 jaar in 2018.

#### Duitsland

De Duitse regering heeft begin juni 2010 de grondslag gelegd om de vanaf 2011 voorgenomen begrotingsanering in concrete maatregelen om te zetten. Zoals hoger vermeld, zette Duitsland medio 2009 reeds een belangrijke stap – uniek in de Europese Unie – om de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën te verzekeren, met name door in de grondwet de «schuldenrem» op te nemen. Deze nieuwe begrotingsregel zal vanaf 2011 van toepassing zijn en houdt in dat het structurele tekort van de federale overheid vanaf 2016 niet groter mag zijn dan 0,35 % bbp, terwijl de begroting van de deelstaten vanaf 2020 structureel in evenwicht moet

zijn. Een stabiliteitsraad waarin de federale overheid en de deelstaten zitting hebben, zal waken over de overheidsfinanciën teneinde dreigende ontsporingen vroegtijdig te identificeren en bij te sturen.

De begin juni 2010 door de regering voorgestelde begrotingsoperatie behelst een financieel plan waarvan de impact toeneemt van € 11 miljard in 2011 tot € 28 miljard in 2014 – ongeveer 1 % van het bbp – op basis waarvan de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma en de grondwettelijke verplichting moeten kunnen worden gerealiseerd. Volgens het stabiliteitsprogramma moet het overheidstekort gereduceerd worden tot 4,5 % bbp in 2011, 3,5 % bbp in 2012 en 3 % bbp in 2013. In de voorgestelde maatregelen worden investeringen in onderwijs en onderzoek uitdrukkelijk gespaard en de extra middelen die hiervoor waren uitgetrokken, blijven behouden. De inkomstenbelasting en de btw worden niet verhoogd. Wel komt er een belasting voor elektriciteitsproducenten die hun kerncentrales langer mogen openhouden en financiële transacties zouden vanaf 2012 onderworpen worden aan een heffing, evenwel te realiseren in Europees verband. Voorts worden bepaalde energiebelastingvoordelen beperkt en komt er een vliegtaks voor passagiers die uit Duitse luchthavens vertrekken. De belangrijkste bezuinigingen moeten echter aan de zijde van de overheidsuitgaven worden gerealiseerd, met name in de sociale uitgaven. Zo worden onder meer de vergoedingen toegekend aan langdurig werklozen verminderd. Het Federaal Arbeidsbureau zal de werkloosheidsuitkeringen meer gericht toekennen, zodat het automatisch karakter ervan wegvalt. Het ouderschapsgeld wordt voor bepaalde inkomenscategorieën verminderd en voor langdurig werklozen afgeschaft. Voorts moet in de overheidsadministratie verder worden bezuinigd; zo moet tegen 2014 het aantal federale ambtenaren permanent met meer dan 10.000 eenheden worden verminderd. Tevens moet worden onderzocht hoe de gewapende strijdkrachten met 40.000 manschappen kunnen worden gereduceerd.

#### Nederland

Net zoals Duitsland effende Nederland al vroeg het pad voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Zo werden reeds in het aanvullend beleidsakkoord van maart 2009, waarin nog een aanzienlijk extra maatregelenpakket was opgenomen om de economie te stimuleren en de gevolgen van de crisis in te dijken, duidelijke afspraken gemaakt over het herstel van de overheidsfinanciën en de houdbaarheid ervan op lange termijn. Afsproken werd dat bij een voldoende economisch herstel in 2011 zou worden gestart met de sanering van de overheidsfinanciën. In dat akkoord werd ook het voorstel geformuleerd

de leeftijd voor het basispensioen (AOW) te verhogen van 65 tot 67 jaar. In september 2009, bij de voorstelling van de begroting 2010, werden de zogenoemde «brede heroverwegingen» aangekondigd. De bedoeling daarvan was om in het licht van de aanzienlijke verslechtering van de overheidsfinanciën fundamentele keuzen voor te bereiden op het vlak van de collectieve voorzieningen. De rapporten «brede heroverwegingen» werden op 1 april 2010 aan de Tweede Kamer voorgelegd. Hierin worden op twintig beleidsterreinen de beleidsvarianten met bezuinigingsmaatregelen geïnventariseerd waarbij telkens ten minste één variant leidt tot een uitgavenbesparing van 20%. Terwijl het Nederlandse stabiliteitsprogramma voor 2012 gewag maakt van een overheidstekort van 4,5% bbp, stelt het Centraal Planbureau in de ramingen voor de middellange termijn van maart 2010 vast dat, in het licht van de vergrijzing van de Nederlandse bevolking, in 2015 een begrotingsoverschot van 1,5% bbp vereist is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Daartoe is een structurele verbetering van het begrotingssaldo nodig voor een bedrag van in totaal zowat 5% van het bbp. De «brede heroverwegingen» kunnen als basis dienen voor onderbouwde keuzebepalingen door de nieuwe regering.

#### Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk heeft de nieuwe regering eind juni 2010 een vijfjarenplan aangekondigd waarmee de inspanningen om de overheidsfinanciën te saneren, sterk worden opgevoerd. Het is de bedoeling het overheidstekort, dat door de Europese Commissie in 2010 op 12% bbp wordt geraamd en dat overeenkomstig het in januari 2010 ingediende convergentieprogramma zou afnemen tot 4,6% bbp in het begrotingsjaar 2014-2015, in een versneld tempo terug te brengen tot 1,2% bbp in 2015-2016<sup>(1)</sup>. Hiertoe voorziet het herstelplan in aanvullende maatregelen die geleidelijk toenemen van £ 8 miljard – ongeveer 0,6% van het bbp – in het begrotingsjaar 2010-2011 tot £ 40 miljard in 2014-2015. De klemtoon ligt vooral op bezuinigingen in de uitgaven waarvan het belang in de maatregelen toeneemt tot ongeveer 80%. Het gaat onder meer over gestaag oplopende bezuinigingen in de sociale uitkeringen, tot £ 11 miljard in 2014-2015, en de bevrozing van de lonen bij de overheid gedurende twee jaar, behalve voor de minstverdienenden. De belastingverhoging omvat onder meer een verhoging van het standaard btw-tarief van 17,5 tot 20% vanaf januari 2011, een verhoging van de taks op kapitaalwinsten voor belastingbetalers in de hoogste schalen en een heffing op de balansen van de banken vanaf januari 2011. Tegelijkertijd worden enkele maatregelen getroffen ter ondersteuning van de economie, bijvoorbeeld een geleidelijke vermindering van de vennootschapsbelasting van 28 tot 24% over vier jaar

vanaf april 2011 en een verhoging van de belastingvrijstellingen in de personenbelasting.

#### België

België liet in 2009 een tekort van 6% bbp optekenen, wat minder ongunstig is dan het Europese gemiddelde. Volgens de laatste bijwerking van zijn stabiliteitsprogramma verbindt België er zich toe snel een inspanning te leveren om reeds in 2012 terug te keren naar de drempel van 3%. Enerzijds voorziet dit programma in een verhoging van de ontvangsten met 2,1 procentpunt bbp tussen 2009 en 2012, zonder hogere belastingen op arbeid, met uitzondering van de afschaffing van de jobkorting in het Vlaams Gewest. Anderzijds zouden de uitgaven tussen 2009 en 2012 met 0,9 procentpunt bbp worden teruggedrongen, vooral in 2012. Voor de jaren nadien verbindt België er zich in dat programma toe in 2015 opnieuw een begrotingsevenwicht te boeken door tussen 2012 en 2015 zijn tekort met één procentpunt bbp per jaar te verkleinen.

Bij ongewijzigd beleid verwacht het Federaal Planbureau dat het overheidstekort zich op ongeveer 5% bbp zou stabiliseren. Om zijn verplichtingen na te komen, moet België dus nog belangrijke maatregelen nemen in het kader van de begrotingen van de volgende jaren.

## Conclusies

In de nasleep van de financiële en economische crisis zijn de begrotingstekorten in de meeste geavanceerde economieën fors opgelopen, waardoor de overheids-schulden er snel toenemen. De huidige toestand van de overheidsfinanciën kan in deze landen als zorgwekkend worden bestempeld.

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen, zijn in heel wat landen dan ook zware saneringsinspanningen vereist. Hoewel een snelle en beduidende saneringsinspanning, simultaan uitgevoerd door een grote groep landen, het economisch herstel enigszins zou kunnen afremmen, zou een uitstel van de consolidatie-inspanningen daarentegen het wantrouwen van de economische subjecten kunnen opwekken, aanleiding kunnen geven tot financieringsrisico's en kunnen resulteren in sterk stijgende rentetarieven. De problemen waarmee Griekenland te kampen kreeg, zijn daar een treffende illustratie van.

(1) De doelstelling van 1,2% bbp betreft het zogenoemde *Treaty deficit*. Voor het door de Britse autoriteiten gehanteerde *Public sector net borrowing* concept van de begroting bestaat de doelstelling erin het tekort te beperken tot 1,1% bbp in 2015-2016.

Om twijfels over de kredietwaardigheid van landen weg te nemen, is het dan ook raadzaam niet te dralen met de aankondiging van concrete en geloofwaardige saneringsplannen, zelfs indien de maatregelen pas tijdens de komende jaren zullen worden geïmplementeerd. De timing en omvang van de consolidatie-inspanningen hangen af van landenspecifieke omstandigheden. Landen die worden geconfronteerd met hoge of snel oplopende rentetarieven en eventueel ook financieringsrisico's moeten de saneringsmaatregelen uiteraard onmiddellijk ten uitvoer leggen, terwijl in andere landen de aanpassing geleidelijker kan verlopen.

De omvang van de in de meeste landen noodzakelijke saneringsinspanningen maakt dat er inzake de samenstelling van de consolidatieplannen geen beperkingen kunnen worden opgelegd. De voorkeur dient evenwel uit te gaan naar structurele maatregelen die de niet-groei-bevorderende overheidsuitgaven reduceren of de toename van de vergrijzingsgebonden uitgaven kunnen temperen. Ondanks de reeds zware verplichte heffingsdruk

in tal van landen kunnen extra overheidsontvangsten echter niet worden uitgesloten.

De meeste landen zijn inmiddels gestart met de voorbereiding van de budgettaire exitstrategieën. Zo worden begrotingsdoelstellingen in het vooruitzicht gesteld die een terugkeer zullen inluiden naar gezonde overheidsfinanciën. In sommige landen zijn ondertussen reeds concrete saneringsmaatregelen uitgewerkt. Nadat Griekenland te kampen kreeg met problemen om zijn overheidsschuld te financieren, heeft het land ingestemd met een omvangrijk saneringspakket in het kader van de noodfinanciering door de overige landen van het eurogebied en het IMF. Kort daarop hebben tal van landen concrete saneringsplannen uitgewerkt. In andere landen daarentegen moeten dergelijke plannen nog concreet vorm krijgen. Ook voor deze laatste groep van landen is een kordaat overheidsoptreden echter dringend vereist, temeer daar het uitstellen van de noodzakelijke saneringsinspanningen grote risico's zou inhouden.

## Bibliografie

- Bundesministerium der Finanzen (2009a), «Schuldenbremse im Gesetzgebungsverfahren», *Wirtschaft und Verwaltung*, 5 Mai (www.bundesfinanzministerium.de).
- Bundesministerium der Finanzen (2009b), «Historische Entscheidung: Schuldenbremse kommt», *Wirtschaft und Verwaltung*, 29 Mai (www.bundesfinanzministerium.de).
- Bundesministerium der Finanzen (2010), «Nachhaltig Sparen – Gerecht Sparen: Das Zukunftspaket der Bundesregierung», *Wirtschaft und Verwaltung*, 9 Juni (www.bundesfinanzministerium.de).
- Cecchetti S.G., M.S. Mohanty en F. Zampolli (2010), *The future of public debt: Prospects and implications*, BIS, Working Paper 300.
- Council of the European Union (2009), *Council conclusions on fiscal exit strategies*, 2967th Economic and Financial Affairs, Luxembourg, 20 oktober.
- Council of the European Union (2010a), *Council opinion on the updated stability programme of Belgium, 2009-2012*, Official Journal of the European Union, C143/01, June 2.
- Council of the European Union (2010b), *Council opinion on the updated stability programme of France, 2009-2013*, Official Journal of the European Union, C140/02, May 29.
- Council of the European Union (2010c), *Council opinion on the updated stability programme of Germany, 2009-2013*, Official Journal of the European Union, C140/03, May 29.
- Council of the European Union (2010d), *Council opinion on the updated stability programme of Greece, 2010-2013*, February 16.
- Council of the European Union (2010e), *Council opinion on the updated stability programme of Ireland, 2009-2014*, Official Journal of the European Union, C142/02, June 1.
- Council of the European Union (2010f), *Council opinion on the updated stability programme of Italy, 2009-2012*, Official Journal of the European Union, C142/03, June 1.
- Council of the European Union (2010g), *Council opinion on the updated stability programme of Portugal, 2009-2013*, Official Journal of the European Union, C144/02, June 3.
- Council of the European Union (2010h), *Council opinion on the updated stability programme of Spain, 2009-2013*, Official Journal of the European Union, C146/01, June 4.
- Council of the European Union (2010i), *Council opinion on the updated stability programme of the Netherlands, 2009-2012*, Official Journal of the European Union, C146/03, June 4.
- Council of the European Union (2010j), *Council opinion on the updated convergence programme of the United Kingdom, 2009/2010-2014/2015*, Official Journal of the European Union, C146/04, June 4.
- De Tijd (2010), *Italië treedt toe tot groeiende Europese besparingsclub*, 26 mei.
- Dury D., G. Langenus, K. Van Cauter en L. Van Meensel (2009), «De economische relanceplannen», *NBB, Economisch Tijdschrift*, september, 63–78.
- EC (2006), «The long-term sustainability of public finances in the European Union», *European Economy*, 4/2006.

- EC (2009a), « Sustainability report 2009 », *European Economy*, 9/2009.
- EC (2009b), « European economic forecast – Autumn 2009 », *European Economy*, 10/2009.
- EC (2010a), *Recommendation for a Council opinion on the updated stability programme of Belgium, 2009-2012*.
- EC (2010b), *Overview of the stability and convergence programmes*, niet-gepubliceerde nota ter attentie van het Economisch en Financieel Comité.
- EC (2010c), « European economic forecast – Spring 2010 », *European Economy*, 2/2010.
- EC (2010d), *Assessment of the action taken by Belgium, the Czech Republic, Germany, Ireland, Spain, France, Italy, the Netherlands, Austria, Portugal, Slovenia and Slovakia in response to the Council recommendations of 2 December 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit*, Communication from the Commission to the Council, COM (2010) 329, 15 juni.
- EC (2010e), « Public finances in EMU 2010 », *European Economy*, 4/2010.
- EC (2010f), *Stability and convergence programmes (or updates): 2009-2010* ([ec.europa.eu/economy-finance/spg/convergence/programmes/2009-2010\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy-finance/spg/convergence/programmes/2009-2010_en.htm)).
- ECB (2010), *Jaarverslag 2009*.
- Elysée, Présidence de la République (2010), *Relevé de conclusions de la 2<sup>e</sup> conférence sur le déficit*, 20 mai.
- Eurostat (2010), *Provision of deficit and debt data for 2009 – first notification*, Eurostat news release 55/2010, 22 april.
- Government of Spain (2010a), *Parliament ratifies the extraordinary measures to reduce the public deficit*, 27 mei ([www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)).
- Government of Spain (2010b), *The Government approves measures to reduce the public deficit*, 20 mei ([www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)).
- G20 (2010), *The G-20 Toronto Summit declaration*, 26-27 juni ([www.g20.org/pub\\_communiques.aspx](http://www.g20.org/pub_communiques.aspx)).
- HM Treasury (2010a), *Convergence programme for the United Kingdom*, January.
- HM Treasury (2010b), *Budget 2010*, June.
- IMF (2009), *The state of public finances cross-country fiscal monitor*, SPN/09/25, November.
- IMF (2010), *Navigating the fiscal challenges ahead*, Fiscal Monitor, May 14.
- Ministerie van Financiën (2009), *Aanvullend beleidsakkoord maart 2009*, maart ([www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).
- Ministerie van Financiën (2010), *Rapporten brede heroverwegingen opgeleverd*, april ([www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).
- Ministry of finance of the People's Republic of China (2010), *Report on the implementation of the central and local budgets for 2009 and the draft central and local budgets for 2010*, Third Session of the Eleventh National People's Congress, 5 maart.
- Nationale Bank van België (2010), « Economische projecties voor België – Voorjaar 2010 », *Economisch Tijdschrift*, juni, 7–27.

OECD (2009), *Economic Outlook 86*, Volume 2009/2, November.

OECD (2010), *Economic Outlook 87*, Volume 2010/1, Preliminary version, May.

Office of Management and Budget (2010), *Budget of the US Government – Fiscal Year 2011*.

Prime Minister of Japan and his Cabinet (2010), *Fiscal management strategy (Executive Summary) – For the security and hope of the people*, 22 juni.

République Française (2010a), *Le budget pluriannuel de l'état (2009-2011)*, Le Forum de la performance, juni ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)).

République Française (2010b), Premier Ministre, Communiqué de presse, 6 mei.

van Riet A. (ed.) (2010), *Euro area fiscal policies and the crisis*, ECB, Occasional Paper 109.