



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

**BEGROTINGSTRAJECTEN OP KORTE EN MIDDELLANGE
TERMIJN VOOR HET AANGEPASTE STABILITEITSPROGRAMMA
2009-2012**

SEPTEMBER 2009

INHOUD

LIJST VAN DE AFKORTINGEN	5
SYNTHESE	7
INLEIDING	13
HOOFDSTUK I. STERK NEERWAARTS HERZIENE MACRO-ECONOMISCHE VOORUITZICHTEN	15
HOOFDSTUK II. HET TRAJECT BIJ ONGEWIJZIGD BELEID	17
II.1. ANDERE AANVANGSHYPOTHESEN.	17
II.2 DE BELANGRIJKSTE GLOBALE RESULTATEN (GEZAMENLIJKE OVERHEID).	17
II.3. DE BEGROTINGSTRAJECTEN BIJ ONGEWIJZIGD BELEID PER GROTE ENTITEIT	21
3.1. METHODOLOGIE EN TECHNISCHE HYPOTHESEN	21
3.2. BELANGRIJKSTE RESULTATEN	22
HOOFDSTUK III. GEVOLGEN VAN EEN NORMATIEVE STRATEGIE VAN EEN TERUGKEER NAAR EEN (STRUCTUREEL) EVENWICHT IN 2015	27
III.1 DE NORMATIEVE BEGROTINGSTRAJECTEN VAN HET ADVIES VAN MAART 2009 EN VAN HET STABILITEITSPROGRAMMA VAN APRIL 2009	27
III.2 NORMATIEF TRAJECT VAN HET HERSTEL VAN EEN GLOBAAL (STRUCTUREEL) EVENWICHT IN 2015	28
III.3 VERTICALE VERDELING OVER DE GROTE ENTITEITEN VAN DE BUDGETTAIRE SANERINGSINSPANNINGEN EN DE DAARMEE GEPAARD GAANDE NORMATIEVE TRAJECTEN	29
III.4 GEVOLGEN VOOR DE ORIËNTATIE EN DE COÖRDINATIE VAN HET BEGROTINGSBELEID	34
BIJLAGE I RECENTE HERZIENING VAN DE REËLE GROEI, VAN DE RELATIEVE PRIJZEN EN VAN DE (VOOR DE RELATIEVE PRIJZEN) GECORRIGEERD REËLE GROEI.	35
BIJLAGE II. BIJKOMENDE METHODOLOGISCHE ELEMENTEN BIJ HET UITTEKENEN VAN HET BUDGETTAIR REFERENTIESCENARIO BIJ ONGEWIJZIGD BELEID	37
BIJLAGE III. POTENTIELE GROEI EN OUTPUT GAP	39

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

Bbp	Bruto Binnenlands Product
BFW	Bijzondere Financieringswet
BKV	Budgettaire kosten van de vergrijzing
BTW	Belasting op de toegevoegde waarde
EB	Economische Begroting
EDP	Excessive Deficit Procedure
EG	Europese Gemeenschap
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESR95	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995
EU	Europese Unie
FO	Federale Overheid
FPB	Federaal Planbureau
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GO	Gezamenlijke Overheid
HP	Hodrick-Prescott
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
KVD	Kredietverleningen en Deelnemingen
LO	Lokale Overheden
MT	Middellange termijn
MTO	Medium Term Objective(s)
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto Financieringsbehoeften
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PB	Personenbelasting
PRSA	Primair Saldo
PRU	Primaire Uitgaven
Rp	Relatieve prijzen
R.sch.	Rechterschaal
SCvV	Studiecommissie voor de Vergrijzing
SDD	Studie- en Documentatiedienst
SZ	Sociale Zekerheid
Yv	Bbp in volume

De Leden van de Afdeling :

de Heer L. COENE, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER

de Heer J. HILGERS

de Heer P. PRAET

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

Mevrouw G. VAN DER STICHELE

Vertegenwoordigster van de Minister van Financiën

de Heer A. BOON

Vertegenwoordiger van de Minister van Begroting

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer G. PEERSMAN

Mevrouw F. THYS

de Heer G. PAGANO

Mevrouw Ch. SERVATY

de Heer E. DEGREEF

Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Waarnemer :

De Heer N. HEUKEMES

Vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap

Secretariaat :

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw F. DENIL

Mevrouw E. VANALME

de Heren L. BUFFEL

R. SAVAGE

F. STALLAERT

De internationale, Europese en Belgische economische groeivoorzichten op korte en middellange termijn zijn de laatste 6 maanden verslechterd met een ongeëvenaarde snelheid en met een sinds de vooroorlogse crisis nog nooit vertoonde omvang. De begrotingsvoorzichten van nauwelijks enkele maanden geleden (1), die nochtans reeds somber waren, bleken aldus tamelijk snel voorbijgestreefd.

De belangrijkste conclusies die toen reeds werden getrokken blijven nochtans geldig, maar moeten scherper worden geformuleerd.

Saldi bij ongewijzigd beleid en aanpassingstrajecten : een fase van een onontkoombare en omvangrijke begrotingssanering om opnieuw een evenwicht te bereiken in 2015

Bij ongewijzigd beleid en zelfs bij een aanhoudend en krachtig economisch herstel in 2011-2015 (2), stevenen de overheidsfinanciën regelrecht af op overheidstekorten van meer dan 7% van het bbp die daarna in geen enkel jaar onder dat cijfer zakken. Het « Sneeuwbaaleffect » zou opnieuw op duurzame wijze vanaf 2010 optreden en daarbij de schuldgraad en op die wijze ook de rentelasten en de tekorten structureel naar boven toe duwen. Als niets wordt ondernomen en als bovendien in dat geval geen rekening wordt gehouden met toegenomen risico's op een verhoging van de risicopremies en dus van de rentevoeten op de overheidsschuld, zou de schuldgraad vanaf 2020 het in 1993 bereikte historische maximum opnieuw kunnen overschrijden. Evenmin valt er een mirakel of budgettaire redding te verwachten van een cyclisch herstel dat zich tenslotte zal doorzetten. De gemaakte simulaties tonen inderdaad aan dat de verwachte cyclische budgettaire winsten op zichzelf niet zullen volstaan, zelfs als ze omvangrijk zijn, om de huidige stijging van de structurele kosten van de vergrijzing alsook de endogene verzwaring van de rentelasten op te vangen. Zonder bijkomende omvangrijke saneringsmaatregelen zullen de cyclische winsten hoogstens de overheidstekorten tijdelijk op een hoog peil kunnen stabiliseren en ze niet tot een beduidend lager peil terugbrengen.

Vroeg of laat en zonder zelfs te spreken van een terugkeer tot een evenwicht, zal men het Belgisch overheidstekort moeten terugbrengen onder de drempel van 3% bbp. Dat is niet alleen noodzakelijk om de Europese begrotingscriteria na te leven die nadrukkelijk op het voorplan zullen terugkeren zodra het economisch herstel zeker zal zijn en zich zal doorzetten (in 2011-2012?), maar ook en vooral om de rampzalige logica te doorbreken van het « Sneeuwbaaleffect » dat opnieuw dreigt te ontaarden in een explosieve spiraal. Die laatste brengt inderdaad het risico met zich mee op zijn beurt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ernstig te bedreigen alsmede de financiering op langere termijn van de budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV) (3).

1 En waarop het Advies van de Afdeling « Financieringsbehoeften » om een evenwicht in 2003 te realiseren, alsmede het Stabiliteitsprogramma 2009-2013 van België waren gebaseerd.

2 Hetzij een verwachte gemiddelde jaarlijkse groei van 2,2% over die periode van 5 jaar.

3 Die financiering was immers gebaseerd op een logica van evenwicht en zelfs van begrotingsoverschotten die de verzekering mogelijk maken van een aanzienlijke verlaging van de rentelasten en dus bijgevolg van een gedeeltelijke « pijnloze » financiering van de BKV. Een opwaartse afglijding van de rentelasten zou die logica tenietdoen.

Alleen al maar om het Belgisch overheidstekort onder de drempel van 3% van het bbp te brengen tegen 2012-2014 – de beoogde datum hangt af van de graad van geleidelijkheid van de doorgevoerde begrotingsaanpassing– kan men de gecumuleerde discretionaire saneringsinspanning, die als een eerste fase naar opnieuw een evenwicht moet doorgevoerd worden, op niet minder dan 4% van het bbp (ongeveer 15 miljard euro) ramen.

In het Stabiliteitsprogramma van april 2009 wordt verondersteld dat het « normatief » begrotingstekort wordt teruggebracht tot 2,6% van het bbp in 2012, uitgaande van een toen op 4,5% van het bbp geraamd tekort bij ongewijzigd beleid voor 2010. Op basis van een geactualiseerd en nu op minstens 6,5% van het bbp geraamd tekort voor 2010 bij ongewijzigd beleid, schijnt een dergelijke doelstelling voortaan buiten bereik en bovendien niet wenselijk : die zou er immers toe leiden dat de discretionaire saneringsinspanning nagenoeg moet verdrievoudigd worden tegen 2012 en dit gedeeltelijk op een ogenblik dat het herstel in zijn beginfase nog broos en schuchter zou blijken te zijn. Omgekeerd zou de strikte naleving van de regels voor de berekening van de saneringsinspanningen zoals die zijn opgenomen en geformaliseerd in hetzelfde Stabiliteitsprogramma op basis van de in aanmerking genomen reële groeihypothese leiden tot een uitstel tot 2014 van enkel de terugbrenging van het Belgisch tekort tot juist onder de drempel van 3% van het bbp. Een dergelijk uitstel met twee jaar ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling zou – behoudens de onverenigbaarheid ervan met de bestaande Europese begrotingsregels bij een duidelijk conjunctuurherstel zoals vooropgesteld – de timing voor de terugkeer naar een evenwicht beduidend vertragen. Het evenwicht zou dan op basis van de in aanmerking genomen groeihypothese en van de begrotingsregels van het Stabiliteitsprogramma pas bereikt worden in 2019.

Rekening gehouden met de in aanmerking genomen groeihypothese, zou het profiel van het verwachte herstel leiden tot de bijna volledige wegwerking van de output gap tegen 2015 in een context van trendmatige groei die ondertussen neerwaarts is herzien (zie Bijlage II). In die context zou de uiteindelijke doelstelling van het herstel van een structureel evenwicht in 2015 behouden blijven, wat in dat geval overeenstemt met de voorwaardelijke doelstelling van een daadwerkelijk begrotingsevenwicht.

De Afdeling is van oordeel dat het uitstel van de begrotingsaanpassing tot na 2015 niet wenselijk is en dat op zijn minst voor de volgende redenen:

Eerst en vooral versterkt de verlenging van de saneringsperiode « het sneeuwbaaleffect » van de rentelasten van de overheidsschuld. Het stelt immers het moment van de omkering van het sneeuwbaaleffect en van de start van een positieve dynamiek van automatische verlaging van de rentelasten uit naar nog later. Aldus wezen intern door de Afdeling gemaakte testen aangaande het uitstel van het begrotingsevenwicht naar 2019 op een vergelijkbare inspanning op het vlak van het primair saldo (primaire inspanning) maar op een nog belangrijker inspanning op het vlak van het vorderingensaldo wegens de minder gunstige dynamiek van de rentelasten.

Ten tweede leidt het herstel van het begrotingsevenwicht op een tijdstip dat beschouwd wordt als te veraf liggend niet alleen tot hogere risicopremies op de financiële markten, het brengt ook het risico met zich mee de spaarneiging van de privé-sector te verhogen als reactie op het vooruitzicht van een ongecontroleerde budgettaire afglijding en latere onvermijdelijke saneringsmaatregelen (Ricardo-effecten). Die mechanismen hebben duidelijk een negatief multiplicatoreffect op de economie.

Tenslotte is een tekort van meer dan 3% van het bbp in overeenstemming met de bepalingen van het Europees Stabiliteits- en Groeipact slechts tijdelijk toegestaan op het niveau van de verscheidene lidstaten van de Europese Economische en Monetaire Unie en indien het het gevolg is van een zware economische recessie (4). Wanneer een tekort van meer dan 3% van het bbp als niet tijdelijk wordt beschouwd, kan een procedure bij buitensporige tekorten worden in gang gezet, waarbij de betrokken lidstaten worden uitgenodigd hun tekort onverwijld terug te brengen tot onder de drempel van 3% (5).

Deze aanpassing zal moeten tot stand gebracht worden mits een nog aanzienlijk – vooral na 2011 - verzwaaarde budgettaire saneringsinspanning ten opzichte van de belangrijke gecumuleerde inspanning die reeds is vooropgesteld in het traject van het Stabiliteitsprogramma van april 2009. Het Stabiliteitsprogramma van april 2009 stelde een globale gecumuleerde verbetering van de NFB voorop van 5% van het bbp (en een impliciete of afgeleide discretionaire saneringsinspanning op het vlak van het primair saldo van 4,5% van het bbp). In het nieuwe scenario « Tegen 2015 », zou die verbetering ten opzichte van het zogenaamde traject « bij ongewijzigd beleid » moeten gebracht worden op meer dan 7% van het bbp (7,4%), waarvan 6,8% van het bbp voor de eigenlijke gecumuleerde saneringsinspanning op het vlak van het primair saldo en van ongeveer 0,6% van het bbp als gevolg van de eruit ontstane verlaging van het gewicht van de rentelasten. Om het herstel niet (te veel) tegen te werken, zou de oorspronkelijke door te voeren cumulatieve saneringsinspanning beperkt worden tot 1,5% van het bbp over de eerste twee jaren (2010-2011) en zou die geconcentreerd worden op de jaren 2012-2015 voor de rest (5,3% van het bbp in 4 jaar, of gemiddeld jaarlijks 1,3% van het bbp).

In het « normatief » scenario zou het globaal overheidstekort teruggebracht worden onder de drempel van 3% van het bbp in 2013 (2,8%). Het « Sneeuwbaaleffect » zou eveneens in dat jaar omgekeerd worden en de schuldgraad zou, zelfs zonder de verkoop van financiële activa van de overheid, onder de drempel van 100% van het bbp zakken in 2015. Een simulatie op langere termijn uitgevoerd op basis van de laatste hypothesen en ramingen van de SCvV (Verslag van juni 2009) toont ook aan dat met dergelijk resultaat een omvangrijk deel – van de orde van 80% - van de financiering van de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing na 2015 zou kunnen verzekerd zijn.

Het vraagstuk van de verdeling van de saneringsinspanningen

Het vraagstuk van de verticale verdeling tussen de twee grote Entiteiten van die totale inspanning op het vlak van het primair saldo (primaire inspanning) van iets minder dan 7% van het bbp in nauwelijks 6 jaar is uiteraard onontkoombaar. Die keuze, die in de hoogste mate politiek is, zal belangrijke gevolgen hebben op de interventiecapaciteit van de verschillende overheidsniveaus. De Afdeling heeft verschillende scenario's getest om de gevolgen van de verschillende opties beter te kunnen beoordelen.

4 Namelijk een jaarlijks negatief bbp-groeipercentage in volume of een gecumuleerd productieverlies tijdens een langdurige periode van zeer geringe bbp-groei in volume ten opzichte van de potentiële groei (Verordening (EG) nr 1056/2005 van de Raad, Art. 2)

5 In theorie bedraagt de termijn voor het corrigeren van de buitensporige tekorten een jaar en kan die met een jaar worden verlengd wanneer bepaalde bijzondere omstandigheden het rechtvaardigen (Verordening (EG) nr 1056/2005 van de Raad, Art. 3).

De gemaakte simulaties tonen aan dat bij de doelstelling van een gelijktijdige terugkeer van de twee grote Entiteiten naar een evenwicht in 2015, Entiteit I de facto meer dan 81% van de totale budgettaire saneringsinspanning op het vlak van het primair saldo zou dragen en Entiteit II minder dan 19% (een weinig meer dan slechts de helft van het objectief relatief aandeel binnen de totale primaire overheidsuitgaven). Een dergelijke verdeling zou een onaanvaardbare last leggen op de verschillende bestanddelen van Entiteit I, namelijk de Sociale Zekerheid of de fiscaliteit.

Een alternatieve methode bestaat erin dat uitgegaan wordt van het relatieve aandeel van de uitgaven als indicator van de relatieve capaciteit inzake overheidsinterventie (spending power). Het relatieve aandeel van Entiteit II in de totale finale primaire uitgaven volgens de HRF-definitie (6) bedraagt over de laatste 3 tot 5 jaar 35%. Een *verdeling van de budgettaire saneringsinspanningen* op het vlak van het primair saldo *tegen 2015* tussen de Entiteiten volgens die objectieve sleutel « 65% / 35% » houdt in dat Entiteit II het noodzakelijke doet om globaal een begrotingsevenwicht te bereiken **vanaf 2013** en in 2015 en nadien een omvangrijk overschot te boeken (van de orde van 1,2% van het bbp). Het tekort van Entiteit I zou dan parallel daarmee moeten worden teruggebracht tot 2,8% in 2013 en tot 1,2% van het bbp in 2015.

Andere verdeelsleutels van de inspanning zouden kunnen gebaseerd zijn op de respectieve fiscale capaciteit van de verscheidene Entiteiten (taxing power), meer rekening houdend met de potentiële marges om een deel van de budgettaire sanering bij de ontvangsten te verwezenlijken. Het gecumuleerde aandeel van de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de deelgebieden en van de aan de gewesten overgedragen PB in het totaal van de door de gezamenlijke overheid geïnde fiscale en parafiscale ontvangsten zou bijvoorbeeld als 'benaderende' indicator kunnen gebruikt worden van de fiscale capaciteit van de deelgebieden (7). Dat aandeel bedraagt in de periode 2006-2008 gemiddeld 12%. Het gebruik van een 88/12 sleutel voor de verdeling van de saneringsinspanning met het oog op de terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 2015 zou dan inhouden dat Entiteit I een overschot boekt van 0,5% van het bbp terwijl Entiteit II een tekort zou boeken van dezelfde omvang. Entiteit II zou dan ten minste tot 2020 een tekort blijven hebben. Die hypothese lijkt sterk op die van de terugkeer naar een evenwicht voor elke Entiteit en legt een nog sterker onevenredige last op Entiteit I en dus de Sociale Zekerheid en de fiscaliteit.

Tenslotte kan een scenario opgesteld worden op basis van het gemiddelde van de bestedingsruimte en de fiscale capaciteit. Dit gemiddelde verdeelt de saneringsinspanning volgens een 76,5/23,5 sleutel en verplicht Entiteit 2 om een evenwicht te bereiken in 2014 en een overschot van 0,4% van het bbp in 2015.

6 De totale primaire uitgaven worden volgens de HRF-definitie berekend en omvatten de volledige financiering van België van de EU. De finale primaire uitgaven van Entiteit II worden gedefinieerd exclusief de overheidspensioenen van Entiteit II die daadwerkelijk ten laste zijn van de Federale Overheid en die als dusdanig worden behandeld in de simulaties « bij ongewijzigd beleid » van de twee grote Entiteiten. De perimeter van Entiteit II wordt ook gedefinieerd na onderbrenging van het Zorgfonds in de finale uitgaven van de G&G en niet van de SZ (zoals in ESR95).

7 Alleen de door de Bijzondere Financieringswet voorziene aan de gewesten overgedragen PB wordt toegevoegd aan de eigen fiscale ontvangsten aangezien de gemeenschappen geen fiscale bevoegdheid hebben over de overdrachten van PB en van BTW die ze ontvangen van de Federale regering in het kader van die Financieringswet.

In het bestaande institutionele en budgettaire kader leidt de zorg voor een evenwichtige verdeling van de globale saneringsinspanning tussen de grote Entiteiten aldus tot de volgende aanbevolen normatieve trajecten :

Tabel 1
Normatieve trajecten van de inspanning voor een globale terugkeer naar een evenwicht in 2015

Normatieve begrotingstrajecten voor het geheel en voor de grote Entiteiten							
In % van het bbp	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NFB bij ongewijzigd beleid	-5,9%	-6,5%	-7,0%	-7,3%	-7,2%	-7,2%	-7,4%
Normatieve NFB (doelstellingen)	-5,9%	-6,0%	-5,5%	-4,4%	-2,8%	-1,3%	0,0%
Verdeling over de Entiteiten (NFB)							
* Gelijktijdige terugkeer naar het evenwicht							
Entiteit I (81%)	-4,9%	-4,5%	-4,2%	-3,3%	-2,2%	-1,0%	0,0%
Entiteit II (19%)	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	0,0%
* Sleutel "uitgaven"							
Entiteit I (65%)	-4,9%	-4,5%	-4,4%	-3,7%	-2,9%	-2,0%	-1,2%
Entiteit II (35%)	-1,0%	-1,5%	-1,1%	-0,7%	0,0%	0,6%	1,2%
* Gemengde sleutel "spending & taxing power"							
Entiteit I (76,5%)	-4,9%	-4,5%	-4,2%	-3,4%	-2,4%	-1,3%	-0,4%
Entiteit II (23,5%)	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,0%	-0,5%	0,0%	0,4%
Gecumuleerde primaire inspanning							
* Gelijktijdige terugkeer naar het evenwicht							
Entiteit I (81%)	0,0%	0,4%	1,2%	2,3%	3,4%	4,4%	5,5%
Entiteit II (19%)	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,8%	1,0%	1,3%
* Sleutel "uitgaven"							
Entiteit I (65%)	0,0%	0,3%	1,0%	1,8%	2,7%	3,5%	4,4%
Entiteit II (35%)	0,0%	0,2%	0,5%	1,0%	1,4%	1,9%	2,4%
* Gemengde sleutel "spending & taxing power"							
Entiteit I (76,5%)	0,0%	0,4%	1,1%	2,2%	3,2%	4,2%	5,2%
Entiteit II (23,5%)	0,0%	0,1%	0,4%	0,7%	1,0%	1,3%	1,6%

In de context van de huidige institutionele organisatie zou de evenredige en evenwichtige verdeling van de inspanningen tussen de Entiteiten dus uitmonden in normatieve trajecten die duurzaam uiteenlopen (overschotten voor de ene, tekorten voor de andere). Die uiteenlopende evolutie vloeit voort uit de concentratie van de vergrijzinggebonden lasten bij Entiteit I. De vereiste duurzame overschotten van Entiteit II stellen dan immers moeilijke problemen bij de *horizontale* verdeling van de aan de verscheidene deelgebieden toegewezen begrotingsdoelstellingen en van de stijgende asymmetrie en – financiële en politieke – onhoudbaarheid van de trajecten inzake schuld van elke Entiteit afzonderlijk beschouwd (8).

Aldus wordt men in die fase geconfronteerd met een probleem van budgettaire houdbaarheid. Men kan immers niet tegelijk een evenredige verdeling van de saneringsinspanningen tussen de Entiteiten en een relatief gelijktijdig verloop of parallelisme van de normatieve trajecten van een terugkeer naar een evenwicht hebben.

Een geordende en evenwichtige uitweg uit de crisis inzake de overheidsfinanciën moet in het kader van de vergrijzing de budgettaire houdbaarheid verzekeren, niet enkel globaal maar ook op het niveau van de verscheidene grote bestanddelen van de Federale Staat. Dit kan op termijn niet tot stand gebracht worden zonder een coherente herverdeling van de bevoegdheden en een daarmee gepaard gaande herdefiniëring van de financieringsmechanismen, die rechtstreeks en onrechtstreeks een betere verdeling inhouden van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

8 Zie in dat verband het Advies van maart 2007 van de Afdeling : « Naar houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing ».

De omvang van de vereiste budgettaire sanering houdt onvermijdelijk een evenwichtige en samenhangende verdeling in zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven over het geheel van de overheidsniveaus. Dit houdt dus tevens de definitie en de uitwerking van institutionele en/of budgettaire akkoorden in die dit evenwicht en die samenhang duurzaam moeten kunnen verzekeren.

De Afdeling is eveneens van oordeel dat het traject moet gekoppeld zijn aan de waargenomen groei. Aldus zullen de saneringsinspanningen, indien die groei minder hoog blijkt dan nu geraamd, op die grondslag neerwaarts kunnen worden aangepast. Omgekeerd zal een verbetering van de groei leiden tot belangrijker inspanningen dan die welke nu worden aanbevolen.

De omvang van de te leveren inspanning zal de inzet vereisen van alle instrumenten : zowel vergrijzingsuitgaven als uitgaven buiten vergrijzing en ontvangsten. Structurele en recurrente maatregelen zijn noodzakelijk. Maatregelen met een geleidelijk oplopende opbrengst zouden het vooruitzicht op een voortdurende verbetering van de overheidsfinanciën kunnen versterken.

Tenslotte zou de begrotingssanering kunnen versterkt worden door een economisch gunstiger omgeving : de toepassing van structurele hervormingen die de groeicapaciteit van de economie versterken zouden een betere verdeling van de saneringsinspanningen mogelijk kunnen maken.

INLEIDING

Deze analyse vormt een vervolg van het Advies van maart 2009 van de Afdeling « Financieringsbehoeften ». Het is een actualisering ervan op meerdere vlakken en houdt rekening met de meest recente (tot het einde van juli 2009) macro-economische en budgettaire gegevens en vooruitzichten.

De gevolgde werkwijze is grotendeels gelijk aan die van het Advies van maart.

Het Advies begint met een vergelijking van de recentste macro-economische vooruitzichten, zowel op korte als op langere termijn. Er wordt een vergelijking gemaakt met de hypothesen van het Advies van maart 2009 en trekt de belangrijkste conclusies wat de afgeleide gevolgen betreft op de begrotingsvooruitzichten. Het houdt eveneens rekening met de ondertussen doorgevoerde herziening van de evolutie van de gemiddelde relatieve prijzen van de (primaire) overheidsuitgaven, een andere belangrijke bepalende factor van de evolutie van de ratio van de primaire uitgaven, dus van de vorderingensaldi van de overheid in % van het bbp.

In het tweede hoofdstuk wordt commentaar geboden op de resultaten van een nieuwe globale (gezamenlijke overheid) en semi-gedesaggregeerde (Entiteit I en II) projectie genoemd « bij ongewijzigd beleid ». Dit vormt inderdaad een centraal element voor de beoordeling van de « spontane » of « endogene » begrotingsevoluties, dus exclusief nieuwe discretionaire (expansieve of integendeel restrictieve) maatregelen. Het komt er immers op aan eventuele afwijkingen in de evoluties van de endogene vorderingensaldi of vorderingensaldi bij ongewijzigd beleid tussen de grote Entiteiten goed te identificeren en dat in functie van hun budgettaire structuur en van de structuur van hun eigen fiscale middelen (in het bijzonder het relatief aandeel van hun zogenaamde « vergrijzingsuitgaven »), van de bestaande institutionele regelingen, van de mate van blootstelling aan conjunctuurinvloeden en van hun respectieve gevoeligheid voor financiële variabelen (« sneeuwbaaleffect »).

In het derde hoofdstuk wordt op basis van dit nieuwe « (geactualiseerde) scenario bij ongewijzigd beleid » de omvang geraamd van de te verwezenlijken budgettaire saneringsinspanningen indien de beoogde doelstelling zoals in het Stabiliteitsprogramma van april 2009 de terugkeer blijft naar het (structureel) begrotingsevenwicht in 2015. Ter illustratie zal een analyse worden gemaakt van de respectieve normatieve begrotingstrajecten die zouden voortvloeien uit een geraamd scenario van verdeling van de globale saneringsinspanning tussen de twee grote Entiteiten volgens een vaste sleutel (en als mogelijk objectief criterium hun relatief aandeel in de finale primaire uitgaven volgens de HRF-definitie). A contrario, en rekening gehouden met de begrotingstrajecten bij ongewijzigd beleid zal de « impliciete » verdeelsleutel berekend worden van de globale saneringsinspanning die zou voortvloeien uit een gemeenschappelijke norm van een geleidelijke terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 2015 voor elk van de twee Entiteiten. Uit die analyse zullen conclusies getrokken worden.

De synthese vooraan in het Advies trekt de belangrijkste conclusies inzake diagnose en normatieve aanbevelingen.

HOOFDSTUK I. STERK NEERWAARTS HERZIENE MACRO-ECONOMISCHE VOORUITZICHTEN

Sinds het Advies van maart 2009 van de Afdeling « Financieringsbehoeften » werden de macro-economische vooruitzichten (voornamelijk inzake groei, maar ook op korte termijn inzake relatieve prijzen) nogal sterk herzien, en dit zowel op korte termijn (2009-2010), op middellange (2011-2014) als op lange termijn (na 2014).

Voor de korte termijn (2009-2011) zijn de nieuwe hypothesen afkomstig van de voorlopige Economische Begroting van het FPB (Voorafbeelding 2010-2011) van eind juni 2009, terwijl die van het Advies van maart 2009 van de Afdeling steunden (enkel voor de jaren 2009-2010) op de Economische Begroting van februari 2009 van het INR. Het is evenwel mogelijk dat die groeivoorzichten lichtjes opwaarts zullen bijgesteld worden in de herfst (september), omdat de « Flash » raming van de reële groei van het bbp van België in het 2^{de} trimester 2009 minder negatief was dan verwacht (-0,4% in de plaats van de verwachte -0,8%), terwijl zelfs onverwachte positieve trimestriële groeivoeten werden opgetekend voor hetzelfde trimester in Frankrijk, in Duitsland en in Japan.

Voor de jaren 2012 tot en met 2014 zijn de hypothesen afkomstig van de laatste Economische groeivoorzichten 2009-2014 op middellange termijn van het FPB (mei 2009), terwijl het groeiscenario 2011-2014 van het Advies van maart van de HRF voortvloeide uit voorlopige « ad hoc » ramingen van de Afdeling in een erg onzekere context wat het profiel en de timing van het verwachte herstel betreft.

Onderstaande tabel geeft die herramingen weer die zijn doorgevoerd in amper 3-4 maanden. Die herramingen worden in detail toegelicht in Bijlage (I).

- In totaal bedraagt het (voor de relatieve prijzen) gecorrigeerde reële groeiverlies 3,9% vanaf 2009 en blijft het ongeveer op dit peil in 2011-2012 om uiteindelijk 5% te bedragen in 2015 (een neerwaartse herziening van ongeveer 0,7% gemiddeld per jaar over een periode van 7 jaar).
- Die negatieve herzieningen van de macro-economische vooruitzichten op korte termijn vormen a priori op budgettair vlak een sterke verslechtering van de begrotingsvoorzichten (verhoging van de ratio van de primaire uitgaven) voor een gegeven bedrag van uitgaven. Rekening gehouden met een coëfficiënt van de weerslag die over het algemeen wordt geraamd op om en bij 0,5 of lichtjes hoger, kan men a priori de negatieve bijkomende budgettaire weerslag op het vorderingensaldo « mechanisch » ramen op nagenoeg 2% van het bbp in 2009 en diezelfde negatieve weerslag op het saldo van 2015 op bijna 2,5% van het bbp in 2015.

Tabel 2
Vergelijking van de groeihypothese inzake reële groei van het bbp en inzake relatieve prijzen (9)

Vergelijking van de hypothesen i.v.m. de macro-economische context		% jaarl. verandering				
	2009	2012	2013	2014	2015	
Vergelijking reële groei						
* HRF - maart 2009	-1,9%	2,5%	3,0%	2,8%	2,3%	
* HRF - augustus 2009	-3,8%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%	
pm - Verschil	-1,9%	-0,1%	-0,8%	-0,5%	-0,2%	
pm. Gecumuleerd verschil (2008=0%)	-1,9%	-2,5%	-3,3%	-3,9%	-4,0%	
Relatieve prijzen "Rp" ("- = verbetering)						
* HRF - maart 2009	-1,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	
* HRF - augustus 2009	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
pm - Verschil	2,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	
pm. Gecumuleerd verschil (2008=0%)	2,0%	1,3%	1,2%	1,1%	1,0%	
Reële groei, gecorr. Rp						
* HRF - maart 2009	-0,5%	2,4%	2,9%	2,6%	2,2%	
* HRF - augustus 2009	-4,4%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%	
pm - Verschil	-3,9%	0,0%	-0,7%	-0,4%	-0,1%	
pm. Gecumuleerd verschil (2008=0%)	-3,9%	-3,8%	-4,5%	-4,9%	-5,0%	

- 9 Dit cumulatief effect maakt het mogelijk de gezamenlijke weerslag op de overheidsfinanciën te berekenen van twee essentiële macro-economische parameters, namelijk de reële economische groei en de relatieve prijzen. Formeel komt dit effect overeen met de in functie van de prijzen van de overheidsuitgaven gedefleerde groei of met de reële groei 'gecorrigeerd voor de relatieve prijzen':

$$(\Delta \text{nominaalbbp}/\text{bbp-deflator}) * (\text{deflator}/\Delta \text{prijzen overheidsuitgaven}) = \text{reële groei} * 1/\text{relatieve prijzen}$$

Wanneer de impliciete prijzen van de overheidsuitgaven sneller stijgen dan de bbp-deflator, verslechteren de relatieve prijzen en verhoogt de ratio van de primaire uitgaven (*ceteris paribus*). De reële 'gecorrigeerde' groei houdt rekening met dat relatieve prijzeneffect en nuanceert desgevallend de verwachte weerslag op de budgettaire aggregaten van bepaalde zowel opwaartse als neerwaartse herzieningen van de reële groei.

In het bijzonder in 2009 verwachtte men een verbetering van het relatieve prijzeneffect dank zij een verwachte gunstige evolutie van de ruilvoet en een verwachte sterke stijging van de bbp-deflator. De nieuwe vooruitzichten van juni laten uiteindelijk vermoeden dat die relatieve prijzen zullen verslechteren als gevolg met name van een neerwaartse herziening van de bbp-deflator (bestanddeel van de voorraadwijzigingen) en van een relatief sterke stijging van de indexeringsindexen in 2009 uit hoofde van de afvlakking van de indexeringsmechanismen van de salarissen over de jaren 2008-2009.

II.1. Andere aanvangshypothesen.

Het traject bij ongewijzigd beleid (TOB) is gebaseerd op de hierboven gedefinieerde macro-economische hypothesen. Voor de periode na 2014 is de in aanmerking genomen reële groei afkomstig van het centrale scenario van het laatste Jaarverslag van de SCvV (juni 2009), namelijk een hypothese van jaarlijkse productiviteitswinsten op lange termijn die teruggebracht is op 1,5% (in de plaats van 1,75% in de vorige Jaarverslagen). De potentiële groei op lange termijn wordt aldus met ongeveer 0,25% gemiddeld per jaar verlaagd ten opzichte van het vorige Jaarverslag van de SCvV (2008). Dat compenseert slechts ongeveer de bijna gelijkwaardige verhoging – maar dan naar boven toe – van de potentiële groei op lange termijn die in 2008 was voortgevloeid (Verslag SCvV van juni) uit de integratie van de nieuwe socio-demografische vooruitzichten. Die laatste kenden een versnelling van de verwachte groei van de actieve bevolking van ongeveer 0,3% gemiddeld per jaar op lange termijn.

De gebruikte hypothesen inzake globale impliciete rentevoet op de overheidsschuld volgens de « Maastricht » of « EDP » definitie sluiten nauw aan bij die van het Advies van maart 2009, met een geleidelijke nieuwe stijging van een nominaal « laag » peil van 4,2% in 2009-2010 naar een gestabiliseerd peil van 4,6% vanaf 2015 (4,7% in het Advies van maart 2009). Met een stabiel veronderstelde inflatie (bbp-deflator) van 1,7% per jaar vanaf 2015 komt dit overeen met een reële gemiddelde rentevoet van 2,85%. Voor meer technische details over de methodologie van de opbouw van dat traject wordt de lezer verwezen naar bijlage II.

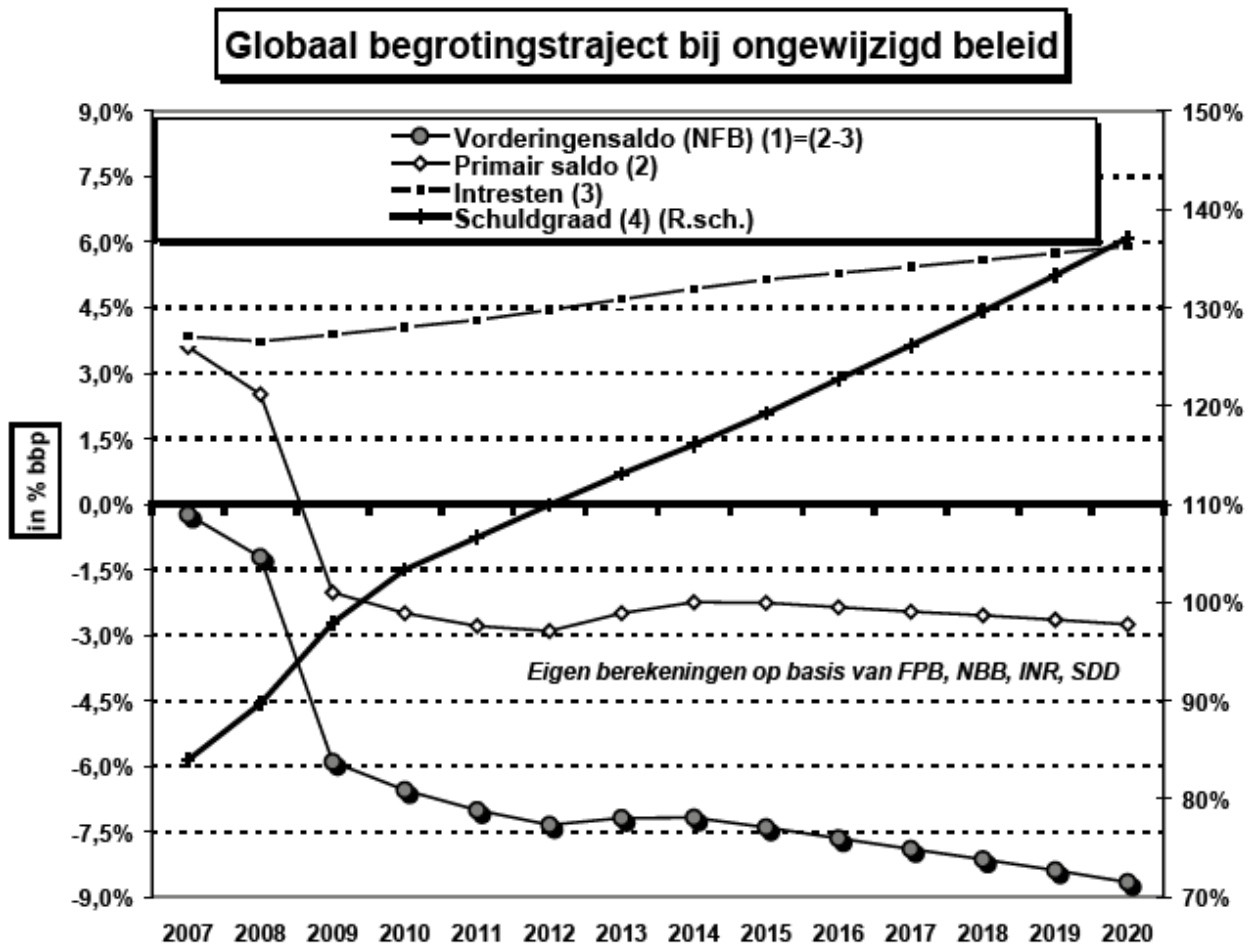
II.2 De belangrijkste globale resultaten (gezamenlijke overheid).

De nieuwe begrotingsprojectie « bij ongewijzigd beleid » in een verslechterde macro-economische context leidt tot duidelijk nog slechtere resultaten dan die van maart 2009. Het Belgische overheidstekort zou dicht bij 6% van het bbp liggen in 2009 (juist 5,9% van het bbp), zou ongeveer 6,6% van het bbp bedragen in 2010 en zou 7% van het bbp bedragen of nog heel lichtjes hoger liggen in 2011 ⁽¹⁰⁾, ondanks de veronderstelde terugkeer naar een positieve groei van iets minder dan 2%.

Bijgevolg zou het overheidstekort onder de invloed namelijk van het structureel opnieuw op gang gekomen « Sneeuwbal »-effect en van de trendmatige verhoging van de budgettaire kosten van de vergrijzing nooit onder de drempel van 7% van het bbp dalen. Na een korte stabilisatie in 2012-2013 als gezamenlijk gevolg van een hogere reële groei dan de trend en een tijdelijke daling van de cyclische investeringsuitgaven van de Lokale overheden (2013-2014), zou het tekort onafwendbaar groter worden vanaf 2015 om hoger te liggen dan 8,5% van het bbp in 2020. Ten opzichte van de projectie bij ongewijzigd beleid van het Advies van maart 2009 zou het overheidstekort gemiddeld 2,3% van het bbp hoger liggen (2,5% van het bbp op het einde van de periode). Dit is geen verrassing gelet op de sterke verslechtering van de vooruitzichten inzake reële gecorrigeerde groei en aanhoudende bedragen van het bbp.

¹⁰ Die resultaten zijn iets beter (in 2010-2011) dan die welke zijn gebaseerd op de Voorafbeelding 2010-2011 van juni 2009 van de Economische Begroting van het FPB (respectieve tekorten volgens de EDP-definitie van 6,7% en van 7,2% van het bbp in de hypothese van het behoud van de SWAPs op ongeveer 0,1% van het bbp).

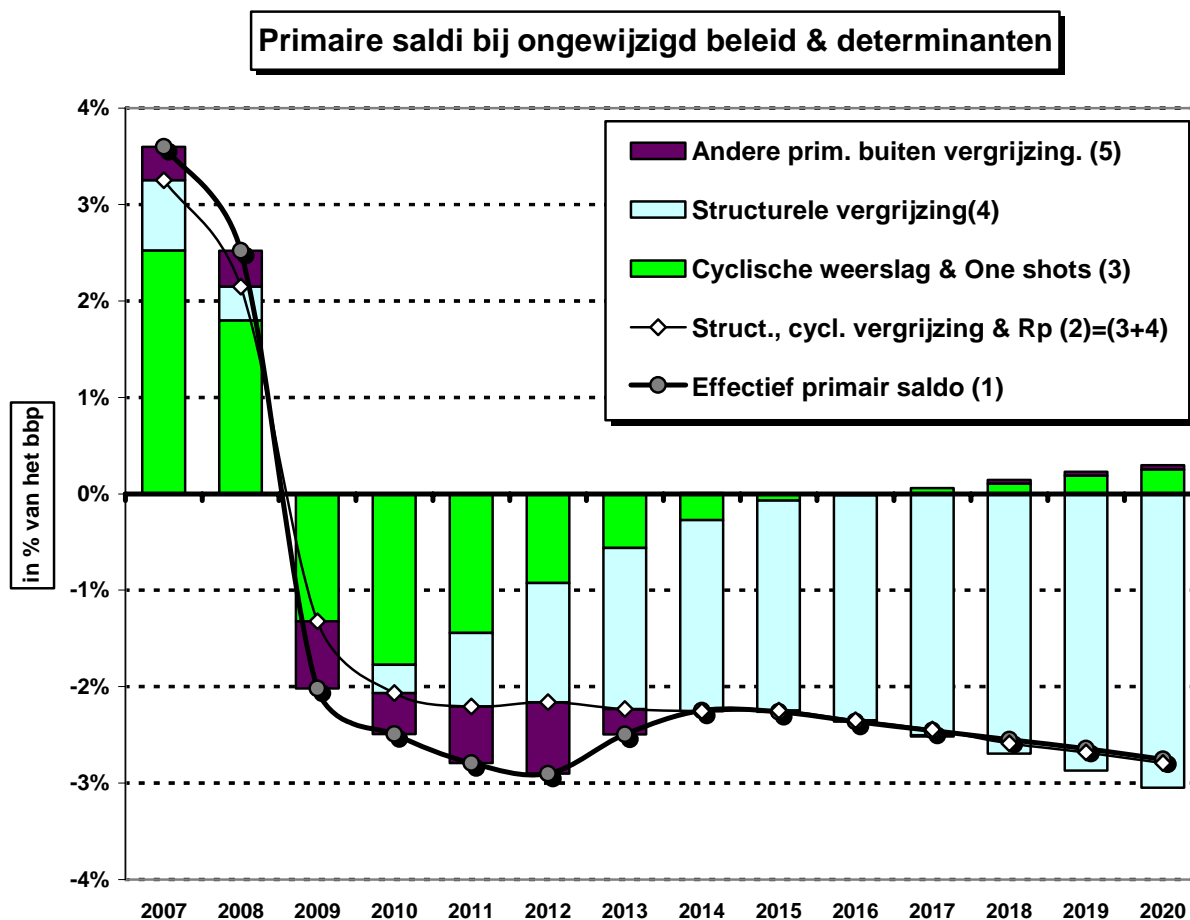
Grafiek 1
Geactualiseerd begrotingstraject bij ongewijzigd beleid



Twee oorzaken kunnen onderscheiden worden om het uitblijven van het herstel op middellange termijn van de Belgische overheidsfinanciën of zelfs de trendmatige verslechtering ervan op lange termijn bij ongewijzigd beleid te verklaren.

De verwachte winst voor de begroting van de conjunctuurverbetering tussen 2010 (dal) en 2018 (piek) van ongeveer 2% van het bbp wordt volledig gecompenseerd of weggewerkt door de verslechtering van het cyclisch gecorrigeerd of « structureel » primair saldo, en binnen dat laatste, meer dan volledig gecompenseerd door de verwachte krachtige stijging van de vergrijzingsuitgaven (+2,3% van het bbp in 8 jaar).

Grafiek 2
Cyclisch gecorrigeerde primaire saldi



Daarbovenop komt nog de structurele verhoging van het gewicht van de rentelasten vanaf 2010 als gevolg van het « Sneeuwbal »-effect dat zelfs bij een verbeterde conjunctuur en in de veronderstelling dat de output-gap zou gedicht worden in 2015-2016, opnieuw duurzaam zou op gang komen. Die endogene stijging van het gewicht van de rentelasten zou in het scenario bij ongewijzigd beleid 1,5% van het bbp bedragen in 2010-2018.

Bovendien zou de schuldgraad tussen 2009 en 2020 de in 2008 opnieuw ingezette stijging verder zetten en zou die vanaf 2019-2020 opnieuw hoger liggen dan het historische maximum van 1993.

Het « Sneeuwbal »-effect komt duidelijk opnieuw op gang vanaf 2010. Dat leidt dan opnieuw tot een structurele trendmatige verzwaring van de rentelasten in een context van tijdelijke en matige stijging van de impliciete rentevoet zelf (2012-2015).

Tabellen 3 en 4
Evoluties van de vorderingensaldi per subperiode en determinanten in het scenario
« bij ongewijzigd beleid »

Scenario bij ongewijzigd beleid	Evoluties in % van het bbp (°)					
	2007-10	2010-15	2015-20	2009-15	2009-11	2011-15
NFB (Vorderingensaldi)	-6,3%	-0,9%	-1,3%	-1,5%	-1,1%	-0,4%
- Intresten ("-" = stijging = ongunstig)	-0,2%	-1,1%	-0,8%	-1,3%	-0,3%	-0,9%
Primair saldo. (PRSA)	-6,1%	0,2%	-0,5%	-0,2%	-0,8%	0,5%
- Tot. prim. cyclische gevolgen	-3,6%	1,7%	0,3%	0,8%	-0,6%	1,4%
Cycl. gecorr. primair saldo	-2,5%	-1,5%	-0,8%	-1,0%	-0,2%	-0,8%
+ Endogene ontvangsten	0,4%	0,2%	0,0%	0,6%	0,2%	0,4%
+ Primaire uitgaven (cycl. gecorr.) (°)	-2,9%	-1,6%	-0,8%	-1,6%	-0,4%	-1,2%
* Relat. Prijzeneffect	-0,9%	0,2%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%
* Andere niet-discret. (invest. LO)	0,2%	0,0%	-0,1%	0,4%	0,1%	0,2%
* Struct. Primaire uitgaven	-2,2%	-1,8%	-0,7%	-2,5%	-1,1%	-1,4%
: Vergrijzing (cycl. gecorr.)	-1,1%	-1,9%	-0,8%	-2,2%	-0,8%	-1,4%
: Buiten vergrijzing	-1,0%	0,0%	0,1%	-0,3%	-0,3%	0,0%
pm. Struct. PRSA buiten vergrijzing	-0,6%	0,2%	0,1%	0,2%	-0,1%	0,3%

(°) Het teken "-" duidt op een ongunstig effect op de evolutie van de NFB.

Evoluties in % van het bbp (°)	2008-11	2011-14	2008-14	2009-15	2015-20	2007-10	2010-15
Effectief vorderingensaldo (NFB)	-5,8%	-0,2%	-6,0%	-6,1%	-1,3%	-6,3%	-0,9%
- niet-discret. gevolgen op uitgaven	-3,4%	1,5%	-2,0%	-0,5%	0,3%	-4,6%	2,1%
+ Tot. cyclische	-3,5%	1,3%	-2,2%	-1,0%	0,4%	-3,8%	1,8%
+ Andere niet-discret.	0,0%	0,2%	0,2%	0,4%	-0,1%	-0,7%	0,2%
= structureel NFB , waarvan:	-2,4%	-1,6%	-4,0%	-5,6%	-1,5%	-1,7%	-2,9%
* Structurele intresten (inverse)	-0,3%	-0,8%	-1,1%	-1,9%	-0,8%	0,0%	-1,2%
* Structureel primair saldo	-2,1%	-0,8%	-2,9%	-3,8%	-0,7%	-1,8%	-1,7%
+ Vergrijzing	-1,1%	-1,2%	-2,3%	-3,6%	-0,9%	-1,0%	-1,9%
+ Buiten vergrijzing	-1,0%	0,4%	-0,6%	-0,2%	0,1%	-0,8%	0,2%
: Ontvangsten	-0,5%	0,4%	-0,1%	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%
: PRU buiten vergrijzing in vol.	-0,5%	0,0%	-0,5%	-0,5%	0,1%	-1,0%	0,0%

(°) Een teken "+" duidt op een verbetering of een positieve weerslag op de evolutie van de NFB.

Die rentelasten zouden 5,9% van het bbp bedragen in 2020, wat neerkomt op een verhoging met 2,1% van het bbp ten opzichte van het in 2008 bereikte minimum (3,7% van het bbp). Aldus zou in die configuratie het oorspronkelijke cyclische of niet-discretionaire bestanddeel van het overheidstekort, dat belangrijk was in 2009-2010, opnieuw geleidelijk *plaats maken voor* een stijging van het structureel bestanddeel van het tekort, zowel bij de vergrijzingsuitgaven als bij de rentelasten (« Sneeuwbal »-effect) in de mate dat omgekeerd het cyclisch bbp-verschil wordt weggewerkt.

II.3. De begrotingstrajecten bij ongewijzigd beleid per grote Entiteit

3.1. Methodologie en technische hypothesen

De volgende fase bestond in de uitwerking, op basis van identieke methodologieën, van begrotingstrajecten bij ongewijzigd beleid, voor de twee grote Entiteiten alsmede, binnen Entiteit I, van de Federale Overheid (FO) en van de Sociale Zekerheid (SZ) afzonderlijk.

Bij die trajecten wordt uiteraard rekening gehouden met de uiteenlopende dynamiek inzake geraamde « endogene » evoluties van de vergrijzingsuitgaven en de uitgaven buiten vergrijzing (exclusief sociale uitkeringen). Rekening gehouden met de sterk uiteenlopende aandelen van die twee categorieën binnen de finale primaire uitgaven van elke Entiteit, vloeit daaruit een verschillende dynamiek voort inzake de evolutie van de totale finale primaire uitgaven (vergrijzing + buiten vergrijzing, of V + BV) van elke Entiteit.

Er wordt eveneens rekening gehouden met de endogene evoluties van de fiscale overdrachten naar Entiteit II (hoofdzakelijk krachtens de Bijzondere Financieringswet of BFW) in functie van de bestaande wettelijke en institutionele regelingen alsmede van de macro-economische (reële groei van het bbp, nationale consumptieprijzen) en socio-demografische (jongeren van minder dan 18 jaar) vooropgestelde parameters en hypothesen inzake evoluties van de relatieve regionale fiscale capaciteiten. De budgettaire overdrachten tussen Entiteiten worden netto geraamd (ontvangen min gestorte overdrachten) en bevatten niet de « toegerekende » overdrachten inzake overheidspensioenen van de ambtenaren van Entiteit II die eigenlijk ten laste zijn van Entiteit I (met name de FO). Het relatieve aandeel van de budgettaire kosten van de vergrijzing (exclusief werkloosheid) van elke Entiteit binnen het totaal is rechtstreeks afkomstig van de gegevens geleverd door het Secretariaat van de SCvV in het kader van het laatste Verslag van de SCvV (juni 2009).

De primaire uitgaven buiten vergrijzing van elke Entiteit worden verondersteld vanaf 2011 gelijklopend te evolueren met het gemeenschappelijke in aanmerking genomen traject voor de gezamenlijke overheid. Tot en met 2014 is de evolutie van de eigen (fiscale en niet-fiscale) ontvangsten van de twee Entiteiten gebaseerd op de interne verdeling afkomstig van de laatste vooruitzichten op middellange termijn (2009-2014) van het FPB van juni 2009. Van de impliciete rentevoeten van de twee grote Entiteiten wordt bij wijze van vereenvoudiging verondersteld dat ze hetzelfde profiel volgen als de geaggregeerde impliciete rentevoet voor de gezamenlijke overheid.

3.2. Belangrijkste resultaten

Onderstaande tabel en grafieken geven de opgetekende evoluties weer van de diverse overheidsniveaus in het kader van het globale traject bij ongewijzigd beleid, rekening gehouden met de fiscale en budgettaire overdrachten tussen Entiteiten als gevolg van de bestaande wettelijke regelingen en de in aanmerking genomen technische aanvangshypothesen.

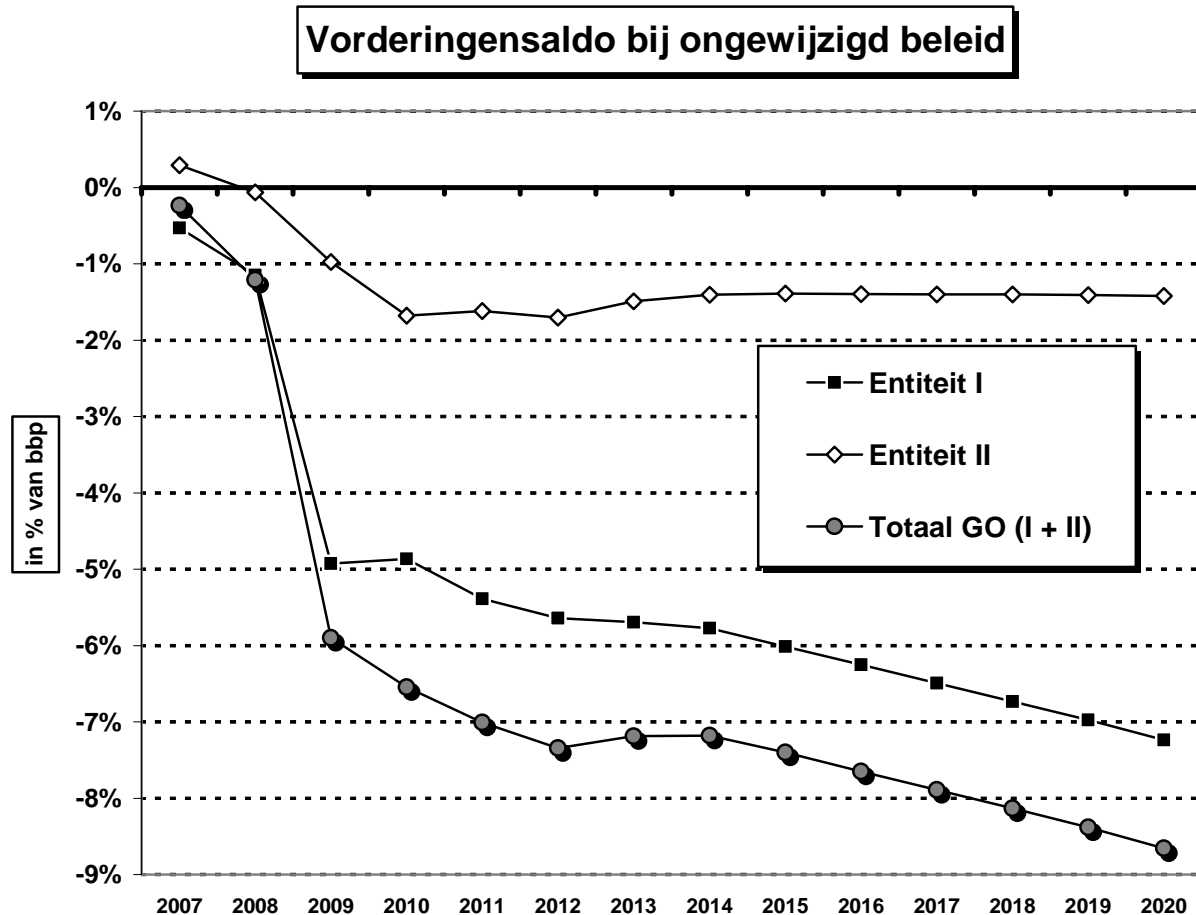
Enkele belangrijke conclusies kunnen getrokken worden uit die resultaten.

1. Over de periode 2008-2010 of 2008-2011 draagt Entiteit II bij tot de globale verslechtering van de endogene (totale of primaire) begrotingssaldi op een relatief peil dat een weinig lager ligt dan haar aandeel in de totale overheidsuitgaven.
2. Daarna (na 2010 of 2011) verbeteren de vorderingensaldi (NFB) en vooral de primaire saldi van Entiteit II aanzienlijk, ondanks de aanhoudende belangrijke verhoging van de rentelasten, terwijl de primaire saldi en vooral de vorderingensaldi van Entiteit I verder verslechteren.
3. Vanaf 2010-2011 evolueren de begrotingstrajecten bij ongewijzigd beleid van de twee grote Entiteiten dus uiteenlopend.

a) Ondanks de aanhoudende verhoging van het gewicht van de rentelasten (« Sneeuwbaaleffect ») zou Entiteit II erin slagen om haar vorderingstekort « bij ongewijzigd beleid » te verlagen (in de periode 2010-2014) en daarna te stabiliseren (na 2014) rond 1,4% van het bbp dank zij een verbetering gevolgd door een quasi-stabilisatie van haar primair saldo. Het tekort van de Entiteit blijft evenwel op een te hoog peil om die aanhoudende stijging van de rentelasten, die nieuwe verlagingen van het tekort in de weg staat, volledig ongedaan te maken.

b) Entiteit I zou in dit « endogeen » scenario na een sterke verslechtering van haar primair saldo (een achteruitgang van om en bij 4% van het bbp tussen 2008 en 2011) er slechts in slagen dat dit primair saldo zou stabiliseren of zelfs tijdelijk licht zou verbeteren (2013-2015). Daarna zou het primair saldo opnieuw traag maar structureel verslechteren (-0,6% van het bbp in de periode 2015-2020). Aangezien het tekort van Entiteit I grotendeels boven de drempel blijft waarboven het « Sneeuwbaaleffect » optreedt, blijven de rentelasten onverbiddelijk stijgen en veroorzaken ze bijgevolg een globaal tekort dat elk jaar groter wordt.

Grafiek 3
Vergelijking van de begrotingstrajecten van de twee grote Entiteiten



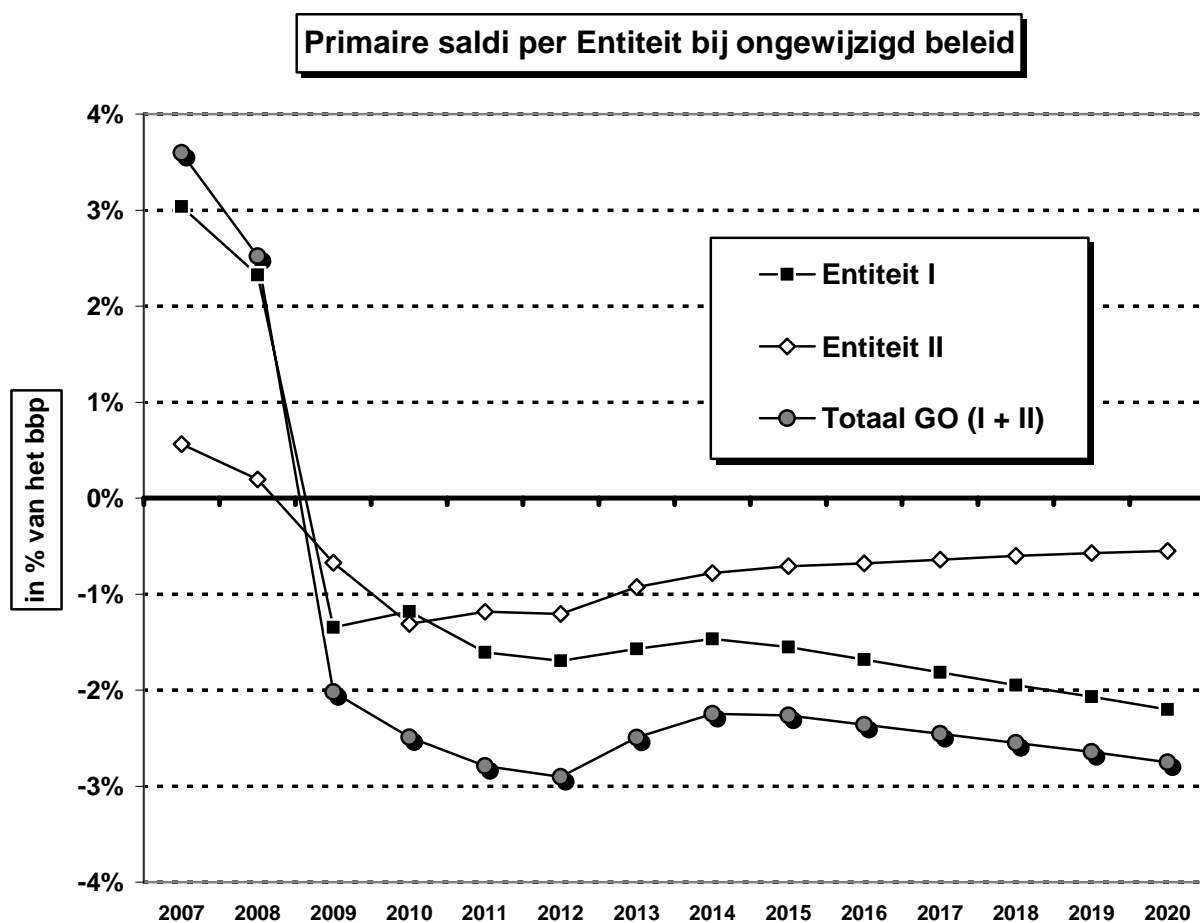
Die uiteenlopende evolutie van de vorderingensaldi tussen de twee Entiteiten is voor een zeer groot deel toe te schrijven aan het verschil in evolutie van de primaire saldi, die overwegend wordt bepaald door de concentratie van de BKV (budgettaire kosten van de vergrijzing) in alleen Entiteit I. Over de periode 2010-2020 zou volgens de gegevens van de SCvV Entiteit I meer dan 95% van die kosten zoals gedefinieerd door de SCvV « bij ongewijzigd beleid »⁽¹¹⁾ dragen. De structurele daling van het primair saldo van Entiteit I in de loop van het laatste decennium (1999-2008) als gedeeltelijk gevolg van expansieve discretionaire maatregelen met een permanent karakter zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven, verklaart eveneens gedeeltelijk de verslechtering van het primair saldo van Entiteit I tussen 2010 en 2020.

¹¹ Namelijk 2,6% van het bbp op een totaal van 2,7% van het bbp volgens de structurele HRF-definitie (% van het trendmatige bbp in volume).

Tabel 5
Begrotingstrajecten bij ongewijzigd beleid per Entiteit

Trajecten bij ongewijzigd beleid Vorderingensaldo & componenten	In % van het bbp							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NFB - Geheel van de GO	-1,2%	-5,9%	-6,5%	-7,0%	-7,3%	-7,2%	-7,2%	-7,4%
+ Entiteit I	-1,1%	-4,9%	-4,9%	-5,4%	-5,6%	-5,7%	-5,8%	-6,0%
* Federale Overheid	-1,7%	-3,9%	-3,4%	-3,8%	-4,0%	-4,0%	-4,1%	-4,2%
* Sociale Zekerheid	0,5%	-1,0%	-1,5%	-1,6%	-1,6%	-1,7%	-1,7%	-1,8%
+ Entiteit II	-0,1%	-1,0%	-1,7%	-1,6%	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,4%
Primaire saldi								
Geheel van de GO	2,5%	-2,0%	-2,5%	-2,8%	-2,9%	-2,5%	-2,2%	-2,3%
+ Entiteit I	2,3%	-1,3%	-1,2%	-1,6%	-1,7%	-1,6%	-1,5%	-1,6%
* Federale Overheid	1,9%	-0,2%	0,3%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%
* Sociale Zekerheid	0,4%	-1,1%	-1,4%	-1,6%	-1,6%	-1,6%	-1,5%	-1,5%
+ Entiteit II	0,2%	-0,7%	-1,3%	-1,2%	-1,2%	-0,9%	-0,8%	-0,7%
Intrestlasten								
Geheel van de GO	3,7%	3,9%	4,1%	4,2%	4,4%	4,7%	4,9%	5,1%
+ Entiteit I	3,5%	3,6%	3,7%	3,8%	3,9%	4,1%	4,3%	4,5%
+ Entiteit II	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%

Grafiek 4
Trajecten van de primaire saldi per Entiteit bij ongewijzigd beleid



Bovendien zijn de gevoelige achteruitgang (in 2010) en de latere niet-lineariteit van het traject « bij ongewijzigd beleid » van Entiteit II fundamenteel aan twee factoren toe te schrijven :

- 1) De gevoelige daling in 2010 in % van het bbp (-0,4% van het bbp) van de door de G&G geïnde overdrachten op basis van de mechanismen van de Bijzondere Financieringswet, na hun sterke stijging in 2008-2009 (+0,4% van het bbp over 2 jaar). Technisch is dat hoofdzakelijk toe te schrijven aan de aanpassing ex-post (in jaar t+1) van de overgedragen ontvangsten aan de reële daadwerkelijk in jaar « t » opgetekende groei, terwijl de in jaar « t » geboekte overdrachten aangepast worden op basis van de *groeivooruitzichten* in het begin van het jaar (en niet van de verwezenlijkingen ex post). Het peil van de geraamde BFW-ontvangsten normaliseert zich in 2011 (een groei van +0,2% van het bbp).
- 2) De bekende investeringscyclus van de Lokale Overheden beïnvloedt het traject in 2010-2013 (stijging van de uitgavenratio in 2011-2012, gevolgd door een duidelijke daling in 2013).

Tenslotte kan het feit dat de begrotingstoestand van Entiteit I niet waarneembaar verslechtert tussen 2009 en 2010 in het scenario bij ongewijzigd beleid hoofdzakelijk worden toegeschreven aan de twee volgende bijkomende factoren:

- 1) Het symmetrisch gevolg van punt 1 hierboven (een winst van bijna 0,4% van het bbp in 2010);
- 2) Het niet meer voorkomen (in 2010) van de in 2009 in aanmerking genomen negatieve éénmalige weerslag van 0,4% van het bbp afkomstig van de verrichting met « COBELFRET ».

HOOFDSTUK III. GEVOLGEN VAN EEN NORMATIEVE STRATEGIE VAN EEN TERUGKEER NAAR EEN (STRUCTUREEL) EVENWICHT IN 2015

III.1 De normatieve begrotingstrajecten van het Advies van maart 2009 en van het Stabiliteitsprogramma van april 2009

In haar Advies van maart 2009 beval de Afdeling de terugkeer naar een begrotingsevenwicht aan bij voorkeur in 2013 en ten laatste in 2015. De sinds de publicatie van dat Advies opgetreden sterke verslechtering van de macro-economische vooruitzichten op korte en middellange termijn en de negatieve weerslag ervan op het traject bij ongewijzigd beleid van de overheidsfinanciën hebben grotendeels de sociale, politieke en economische haalbaarheid van het scenario van opnieuw een evenwicht in 2013 aangetast. Aldus zou dat scenario de verwezenlijking betekenen in vier jaar van een globale inspanning op het vlak van het vorderingensaldo van 7,2% van het bbp, dus gemiddeld 1,8% van het bbp per jaar. Behalve dat die inspanning veruit groter is dan die welke geleverd werd met het Globaal Plan, zou die inspanning reeds voor een groot deel moeten verwezenlijkt zijn in het begin van de periode en dreigt ze daarom het beginnend economisch herstel van de jaren 2011-2012 aan te tasten.

Bovendien beoogde het Stabiliteitsprogramma 2009-2013 van België de onvoorwaardelijke doelstelling van opnieuw een begrotingsevenwicht in 2015. Dat was het verwachte resultaat van de naleving van een aantal criteria inzake jaarlijkse te verwezenlijken aanvullende budgettaire saneringsinspanningen (12) ten opzichte van de verwachte tekorten 2009-2010 en inzake een verwacht begrotingstraject bij ongewijzigd beleid. Aangezien de verwachte endogene tekorten 2009-2013 (en later) nu duidelijk hoger zijn, verlengt de strikte naleving van de in het stabiliteitsprogramma omschreven regels op duurzame wijze de saneringsperiode en stelt het de terugkeer naar een begrotingsevenwicht uit naar 2019. De schuldgraad zou tot 2016 hoger blijven dan 100%.

De Afdeling is van oordeel dat het uitstel van de begrotingssanering tot na 2015 niet wenselijk is en dat op zijn minst voor de volgende redenen:

Eerst en vooral versterkt de verlenging van de saneringsperiode « het sneeuwbaaleffect » van de rentelasten van de overheidsschuld. Het stelt immers het moment van de omkering van het sneeuwbaaleffect en van de start van een positieve dynamiek van automatische verlaging van de rentelasten uit naar nog later. Aldus wezen intern door de Afdeling gemaakte testen aangaande het uitstel van het begrotingsevenwicht naar 2019 op een vergelijkbare inspanning op het vlak van het primair saldo (primaire inspanning) maar op een nog belangrijker inspanning op het vlak van het vorderingensaldo wegens de minder gunstige dynamiek van de rentelasten.

12 Die regels zijn de volgende:

- een structurele inspanning (ten opzichte van het scenario bij ongewijzigd beleid) van 0,5% van het bbp per jaar ;
- een bijkomende structurele inspanning van 0,25% (per % bbp-groei) bij een economische groei tussen 1 en 2% ;
- een bijkomende structurele inspanning van 0,8% (per % bbp-groei) voor het gedeelte van de groei boven de 2% ;

Ten tweede brengt het herstel van het begrotingsevenwicht op een tijdstip dat beschouwd wordt als te veraf liggend, het risico met zich mee de spaarneiging van de privé-sector te verhogen als reactie op het vooruitzicht van een ongecontroleerde budgettaire afglijding en latere onvermijdelijke saneringsmaatregelen (Ricardo-effecten).

Tenslotte is een tekort van meer dan 3% van het bbp in overeenstemming met de bepalingen van het Europees Stabiliteits- en Groeipact slechts tijdelijk toegestaan op het niveau van de verscheidene lidstaten van de Europese Economische en Monetaire Unie en indien het het gevolg is van een zware economische recessie (13). Wanneer een tekort van meer dan 3% van het bbp als niet tijdelijk wordt beschouwd, kan een procedure bij buitensporige tekorten worden in gang gezet, waarbij de betrokken lidstaten worden uitgenodigd hun tekort onverwijld terug te brengen tot onder de drempel van 3% (14).

Daarom beveelt de Afdeling met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn het herstel van het begrotingsevenwicht in 2015 aan. Dat scenario is in overeenstemming met het Advies van de Afdeling van maart 2009 en leeft bovendien de onvoorwaardelijke doelstelling na dat het vorige stabiliteitsprogramma had ingediend aan de Europese instanties.

De Afdeling is eveneens van oordeel dat het traject moet gekoppeld zijn aan de waargenomen groei. Aldus zullen de saneringsinspanningen, indien die groei minder hoog blijkt dan nu geraamd, op die grondslag neerwaarts kunnen worden aangepast. Omgekeerd zal een verbetering van de groei leiden tot belangrijker inspanningen dan die welke nu worden aanbevolen.

III.2 Normatief traject van het herstel van een globaal (structureel) evenwicht in 2015

Met een verwacht globaal endogeen tekort van 7,4% van het bbp in 2015, vereist de terugkeer naar een evenwicht in datzelfde jaar logischerwijze een discretionaire gecumuleerde verbetering van dezelfde orde van grootte over de jaren 2010-2015. « Pijnloze » besparingen op de rentelasten zouden in dat geval evenwel geleidelijk verwezenlijkt worden, wat enigszins de (in de enge zin) te leveren « discretionaire inspanning » zal beperken op het vlak van primair saldo tot ongeveer 6,8% van het bbp gecumuleerd over 6 jaar.

Bij een strikte toepassing op de nieuwe groeihypothese van de in het Stabiliteitsprogramma van april 2009 gedefinieerde budgettaire saneringsregels zou de gecumuleerde tegen 2015 te verwezenlijken verbetering van de NFB ten opzichte van het traject « bij ongewijzigd beleid », beperkt blijven tot 5,1% van het bbp, waarvan een discretionaire saneringsinspanning van 4,6% (en afgeleide of daaruit voortvloeiende besparingen bij de rentelasten van 0,5%). Dat komt overeen met slechts iets meer dan enkel twee derden van de totale vereiste inspanning voor de terugkeer naar een evenwicht in 2015.

In het hierna volgend normatief scenario gericht op opnieuw een structureel evenwicht in 2015 moet dus een bijkomende primaire begrotingsinspanning van ongeveer 2,2% van het bbp over

13 Namelijk een jaarlijks negatief bbp-groeipercentage in volume of een gecumuleerd productieverlies tijdens een langdurige periode van zeer geringe bbp-groei in volume ten opzichte van de potentiële groei (Verordening (EG) nr 1056/2005 van de Raad, Art. 2)

14 In theorie bedraagt de termijn voor het corrigeren van de buitensporige tekorten een jaar en kan die met een jaar worden verlengd wanneer bepaalde bijzondere omstandigheden het rechtvaardigen (Verordening (EG) nr 1056/2005 van de Raad, Art. 3).

6 jaar geleverd worden bovenop de inspanning die reeds voorzien was in het Stabiliteitsprogramma van april 2009. Om het in 2010 verwachte ontstane herstel niet tegen te werken werd de begrotingsinspanning voor dat jaar ongewijzigd gelaten (0,5% van het bbp), maar wordt die voor 2011 verhoogd (met 0,35% van het bbp) tot 1% van het bbp. Voor de 4 latere jaren is een jaarlijkse bijkomende primaire inspanning vereist dat slechts marginaal hoger is dan 1,3% van het bbp om de totale vereiste gecumuleerde inspanning van 6,8% van het bbp in 6 jaar, dus tegen 2015, te verwezenlijken. Rekening gehouden met de daaruit ontstane besparingen bij de rentelasten (van ongeveer 0,6% van het bbp in 2015) zou dit tegen dan het in het scenario « bij ongewijzigd beleid » voorziene endogene tekort (7,4% van het bbp) moeten wegwerken.

In dit kader zou het globale Belgische overheidstekort (Entiteit I en II) na 3 jaar verwacht economisch herstel (2011-2013) kunnen teruggebracht zijn juist onder de drempel van 3% van het bbp (2,8% van het bbp) in 2013. Die doelstelling van een tot 2013 uitgestelde terugkeer onder de Europese begrotingsnorm van 3% van het bbp kan op het eerste gezicht weinig ambitieus lijken (een verlaging van het tekort met de helft in 4 jaar ten opzichte van het verwachte oorspronkelijke niveau van 5,9% van het bbp). Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat het « endogene » verwachte tekort van 2013 bij ongewijzigd beleid nog hoger ligt dan 7% van het bbp (7,1% van het bbp volgens de gemaakte vooruitzichten). Daarom zal volgens de simulaties de terugbrenging van het overheidstekort onder de drempel van 3% van het bbp in 2013 een over 4 jaar gecumuleerde primaire inspanning vereisen van 4% van het bbp (een gemiddelde jaarlijkse bijkomende inspanning van 1% van het bbp). Dat blijft aanzienlijk en licht hoger dan wat jaarlijks (ongeveer 0,9% van het bbp) verwezenlijkt werd gedurende de vorige saneringsperiode 1993-1998. Ondanks die inspanning zal het tekort dan gedurende vier jaar (van 2009 tot 2012) onder de drempel van 3% blijven.

III.3 Verticale verdeling over de grote Entiteiten van de budgettaire saneringsinspanningen en de daarmee gepaard gaande normatieve trajecten

Een afgeleid maar essentieel vraagstuk is dit van de verdeling van die inspanning bij het primair saldo (en onrechtstreeks bij het globaal saldo) tussen de twee grote Entiteiten. Hoewel in het bestaande institutionele kader het belangrijkste deel van de vergrijzingsuitgaven ten laste is van Entiteit I, schijnt het weinig rechtvaardig om de te leveren saneringsinspanning volledig aan Entiteit I toe te wijzen om de terugkeer naar een begrotingsevenwicht in 2015 te verzekeren. In de mate dat de uitgaven voor overheidssalarissen, sociale uitkeringen en loonsubsidies, directe bronnen van primaire inkomens van de gezinnen en overdrachten aan hen, 85% vormen van de finale primaire uitgaven van Entiteit I (ten opzichte van 60% van die van Entiteit II), blijken de saneringsmarges erg dun bij die eerste Entiteit. In de extreme hypothese dat de inspanning volledig zou worden opgelegd aan Entiteit I, zou Entiteit I haar begrotingstraject tegen 2015 moeten verbeteren met 7,4% van het bbp, of een aanpassing van het primair saldo van ongeveer 27 miljard euro (6,8% van het bbp) die moet ten laste gelegd worden op de ontvangsten en uitgaven van enkel die Entiteit. Dat zou haar vorderingensaldo op een overschot van 1,4% van het bbp brengen. Entiteit II zou zich dan tevreden stellen met het behoud van haar traject bij ongewijzigd beleid door haar tekort te laten oplopen tot rond 1,4% van het bbp.

A contrario schijnt het eveneens weinig rechtvaardig om de totale begrotingsinspanning aan Entiteit II op te leggen en om een restrictieve ombuiging van ongeveer 27 miljard euro te concentreren op haar uitgaven, gelet op haar relatief beperkte fiscale marge.

Bijgevolg moet de te leveren budgettaire saneringsinspanning voor een zeker te stellen terugkeer naar een begrotingsevenwicht van de gezamenlijke overheid in 2015, gelet op de omvang ervan, op een evenwichtige wijze verdeeld worden tussen alle overheidsniveaus.

In het kader van die oefening komen meerdere formules van verdeling in aanmerking.

In het scenario waarbij elke Entiteit het begrotingsevenwicht in 2015 beoogt, zou een aandeel van 81% van de budgettaire saneringsinspanning ten laste komen van Entiteit I (6,0% van 7,4%) en 19% van Entiteit II (1,4% van 7,4%), rekening gehouden met hun begrotingstrajecten « bij ongewijzigd beleid » die bij de aanvang gevoelig verschillend zijn. Dat betekent dat gelijklopende normatieve begrotingstrajecten die voorzien in een gelijktijdige terugkeer naar een evenwicht van de twee grote Entiteiten in 2015, inhouden dat het grootste deel van de budgettaire saneringsinspanning ten laste wordt gelegd van Entiteit I. Een dergelijk scenario zou een zeer grote last leggen op de Sociale Zekerheid en een bijkomende druk uitoefenen op de fiscaliteit.

Tabel 6
Varianten van een mogelijke verdeling van de budgettaire saneringsinspanning
(niveaus, % bbp)

In % van het bbp	NFB 2015	Primaire inspanning	Globale inspanning
Gezamenlijke Overheid	0,0%	6,80%	7,40%
* Gelijktijdige terugkeer naar het evenwicht			
Entiteit I (81%)	0,0%	5,5%	6,0%
Entiteit II (19%)	0,0%	1,3%	1,4%
* Sleutel "uitgaven"			
Entiteit I (65%)	-1,2%	4,4%	4,8%
Entiteit II (35%)	1,2%	2,4%	2,6%
* Gemengde sleutel "Spending & taxing power"			
Entiteit I (76,5%)	-0,4%	5,2%	5,7%
Entiteit II (23,5%)	0,4%	1,6%	1,7%

Een andere verdeling van de saneringsinspanning zou kunnen gebaseerd zijn op het relatieve aandeel van elke Entiteit in de totale primaire uitgaven. Dat criterium heeft het voordeel dat rekening gehouden wordt met de relatieve posities inzake overheidsinterventie en vindt zijn verantwoording in het feit dat de budgettaire houdbaarheid in het bijzonder steunt op een beheersing op lange termijn van de actieradius van de overheidssector. De verdeling van de uitgaven tussen de Entiteiten geeft voor de laatste drie jaar een verdeling van ongeveer 65% voor Entiteit I en 35% voor Entiteit II (15).

15 De totale primaire uitgaven worden in het kader van deze oefening volgens de HRF-optiek gedefinieerd en bevatten de volledige bijdrage van België aan de financiering van de EU. De investeringsuitgaven worden gebruteerd (gecorrigeerd voor de verkopen van niet-financiële activa), de overheidspensioenen van Entiteit II die eigenlijk ten laste zijn van de FO worden zoals in de budgettaire optiek als finale primaire uitgaven van Entiteit I (en niet van Entiteit II zoals in de nationale rekeningen) behandeld en het Zorgfonds wordt ondergebracht in Entiteit II (en uit de perimeter van de finale uitgaven van de SZ gehaald). De primaire uitgaven worden gecorrigeerd voor de one-shots. De verdeling van de finale primaire uitgaven tussen Entiteit I en Entiteit II geeft een verhouding van ongeveer 65% voor Entiteit I en 35% voor Entiteit II over de laatste 3 jaar (2006-2008).

In het bestaande institutionele en budgettaire kader en bij een « 65% / 35% » verdeling van de globale budgettaire saneringsinspanning (16) die vereist is om een globaal evenwicht (GO) te bereiken in 2015, zou aldus Entiteit II **vanaf 2013** opnieuw een evenwicht moeten behalen (en een overschot moeten verwezenlijken van 1,2% van het bbp in 2015 alsmede stijgende begrotingsoverschotten na 2015).

Entiteit I daarentegen zou haar tekort van 4,9% van het bbp in 2009 moeten terugbrengen tot 2,9% van het bbp in 2013, daarna tot 1,2% in 2015 en opnieuw tot 1,4% van het bbp in 2020. Het uiteenlopen van de normatieve trajecten brengt aldus slechts, *ceteris paribus* overigens, de verschillende weerslag ex ante tot uiting tussen de twee Entiteiten van de krachtige stijging en van de ten laste neming van de BKV.

Andere verdeelsleutels van de inspanning zouden de respectieve fiscale capaciteit van de verscheidene Entiteiten kunnen integreren, zodat meer rekening gehouden wordt met de potentiële marges om een deel van de budgettaire sanering bij de ontvangsten te verwezenlijken. Het gecumuleerde aandeel van de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de deelgebieden en van de aan de gewesten overgedragen PB in het totaal van de door de gezamenlijke overheid geïnde fiscale en parafiscale ontvangsten zou bijvoorbeeld als 'benaderende' indicator kunnen gebruikt worden van de fiscale capaciteit van de deelgebieden (17). Dat aandeel bedraagt in de periode 2006-2008 gemiddeld 12% (18). Het gebruik van een 88/12 sleutel voor de verdeling van de saneringsinspanning met het oog op de terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 2015 zou evenwel inhouden dat Entiteit I een overschot boekt van 0,5% van het bbp terwijl Entiteit II een tekort zou boeken van dezelfde omvang. Entiteit II zou dan ten minste tot 2020 een tekort blijven hebben. Die hypothese lijkt sterk op die van de terugkeer naar een evenwicht voor elke Entiteit en legt een nog sterker onevenredige last op Entiteit I en dus de Sociale Zekerheid en de fiscale ontvangsten.

Een alternatieve benadering zou erin bestaan dat een gemengde verdeling wordt in overweging genomen die rekening houdt zowel met de sleutel gebaseerd op de uitgaven als op de sleutel van de fiscale fiscaliteit zoals hierboven gedefinieerd (19). De verdeling van de saneringsinspanning volgens die gemengde « spending & taxing power » (cf. Tabel 6) zou inhouden dat Entiteit I haar tekort zou terugbrengen tot 0,4% tegen 2015, terwijl Entiteit II een gelijkwaardig overschot zou vormen. In dat scenario zou Entiteit II opnieuw een begrotingsevenwicht hebben in 2014.

De verdeling van de budgettaire saneringsinspanning is een politieke beslissing die aan de regeringen toekomt, maar het is nodig de gevolgen in gedachten te houden die de verschillende voorgestelde verdeelscenario's zullen hebben op de financiën van elk overheidsniveau op middellange en lange termijn.

16 Gedefinieerd als het verschil tussen het globaal « normatief » saldo (te bereiken doelstelling) en het saldo bij ongewijzigd beleid.

17 In overeenstemming met de methodologie gebruikt door de Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit in het Advies van de HRF over « de verdeling van de bevoegdheden inzake fiscaal beleid tussen verschillende overheidsniveaus » wordt alleen de door de Bijzondere Financieringswet voorziene aan de gewesten overgedragen PB toegevoegd aan de eigen fiscale ontvangsten aangezien de gemeenschappen geen fiscale bevoegdheid hebben over de overdrachten van PB en van BTW die ze ontvangen van de Federale regering in het kader van die Financieringswet.

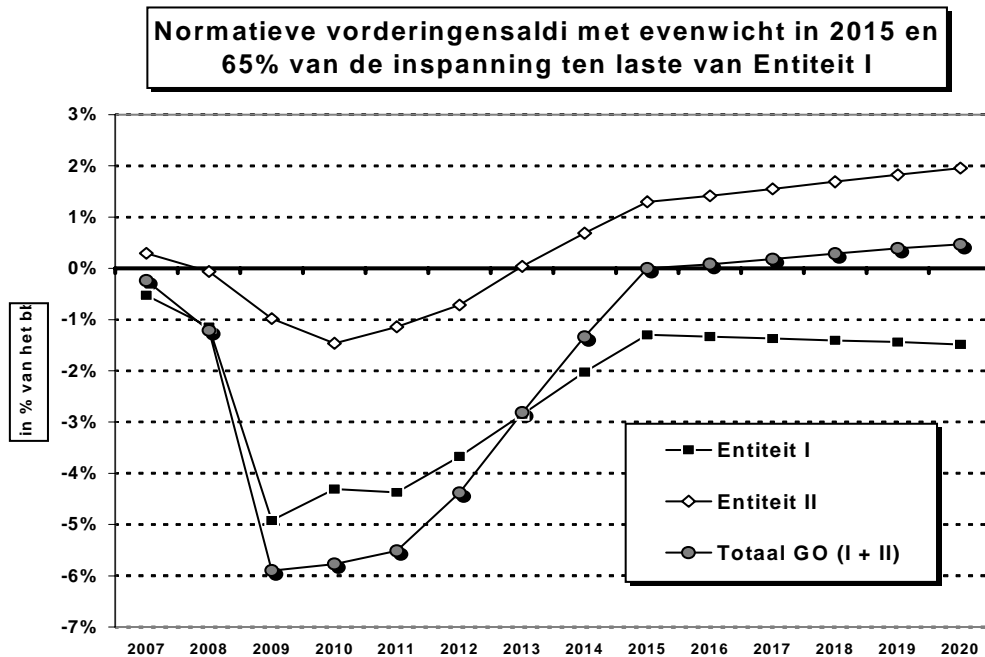
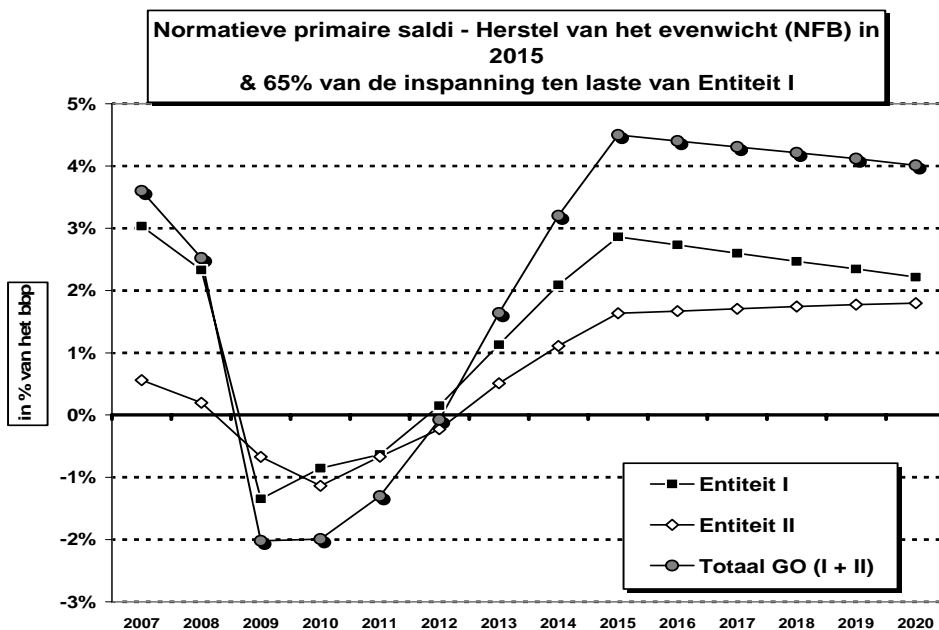
18 Die sleutel wordt hier « ex post » gedefinieerd voor de jaren 2006-2008 en dus statisch gebruikt. In een dynamisch perspectief zou ze inderdaad tot perverse gevolgen kunnen leiden in de zin dat de gewesten ertoe zouden aangezet worden om hun belastingen te verlagen met het oog op de verlaging van de saneringsinspanning die hun zou worden opgelegd.

19 Onder de vorm van een rekenkundig gemiddelde van de aandelen van elke Entiteit volgens de twee sleutels.

Ter illustratie wordt het verdeelscenario van de sanering tussen de Entiteiten volgens diverse sleutels in detail weergegeven in de grafieken en tabellen hieronder.

Grafieken 5 en 6

Illustratieve normatieve begrotingstrajecten, globaal en per Entiteit (tegen 2015)



Tabel 7
Genormeerde begrotingstrajecten voor Entiteit II en subsectoren

in % van het BBP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid							
gezamenlijke overheid	-5,9%	-6,6%	-7,0%	-7,3%	-7,2%	-7,2%	-7,4%
entiteit I	-4,9%	-4,9%	-5,4%	-5,6%	-5,7%	-5,8%	-6,0%
entiteit II	-1,0%	-1,7%	-1,6%	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,4%
* G & G	-0,5%	-1,2%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,8%	-0,8%
* LO	-0,5%	-0,5%	-0,7%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,6%
Genormeed vorderingensaldo gezamenlijke overheid (doelstelling)	-5,9%	-6,0%	-5,5%	-4,4%	-2,8%	-1,3%	0,0%
Verdeling binnen entiteit II van de genormeerde trajecten							
° Gelijktijdige terugkeer naar evenwicht (2015)							
entiteit II	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	0,0%
* G & G	-0,5%	-1,1%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	-0,2%	0,0%
* LO	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,3%	-0,2%	0,0%
° Verdeelsleutel "primaire uitgaven"							
entiteit II (35%)	-1,0%	-1,5%	-1,2%	-0,7%	0,0%	0,6%	1,2%
* G & G (60,9%)	-0,5%	-1,0%	-0,6%	-0,3%	0,0%	0,4%	0,8%
* LO (39,1%)	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,4%	0,0%	0,2%	0,5%
° Gemengde verdeelsleutel "spending & taxing power"							
entiteit II (23,5%)	-1,0%	-1,6%	-1,3%	-1,0%	-0,5%	0,0%	0,4%
* G & G (60,9%)	-0,5%	-1,1%	-0,7%	-0,5%	-0,2%	0,0%	0,2%
* LO (39,1%)	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,2%	0,0%	0,1%

NB. Door afronding op 1 decimaal is het mogelijk dat de som van de delen niet precies overeenstemt met het totaal.

III.4 Gevolgen voor de oriëntatie en de coördinatie van het begrotingsbeleid

Rekening gehouden met de omvang van de te leveren inspanning houdt de naleving van het hier voorgestelde normatieve traject zeker in dat alle Entiteiten en alle actiemiddelen een evenwichtige bijdrage leveren. Die bijdrage zal geleverd worden zowel door een verhoogde doelmatigheid van de uitgaven, zowel de vergrijzings- als niet-vergrijzingsuitgaven, als door inspanningen bij de ontvangsten. Structurele en recurrente maatregelen zijn noodzakelijk. Maatregelen met een geleidelijk oplopende opbrengst zouden het vooruitzicht op een voortdurende verbetering van de overheidsfinanciën kunnen versterken.

Volgende conclusie dringt zich van nu af aan op. In het bestaande institutionele regelingkader houdt een gemeenschappelijke ongedifferentieerde doelstelling van opnieuw een evenwicht van de twee Entiteiten in 2015 in dat een onevenredig aandeel van de saneringsinspanning ten laste van Entiteit I wordt gelegd en ongetwijfeld wordt opgelegd aan de vergrijzingsuitgaven gelet op het hoge aandeel van die uitgaven binnen Entiteit I, of op de fiscaliteit.

Een verdeling van de budgettaire saneringsinspanning tussen de twee grote Entiteiten tegen 2015 die de houdbaarheid op alle niveaus verzekert, houdt dus bij een onveranderde institutionele structuur in dat begrotingsoverschotten vroeg of laat vereist zijn op het niveau van Entiteit II en dit ongeacht de verdeelsleutel die gekozen wordt.

Onafhankelijk van de verdeling van de begrotingsinspanning kan men zich rechtmatig afvragen of een beleid van opbouw van stijgende begrotingsoverschotten en van een versnelde schuldafbouw in slechts één van de twee grote Entiteiten (20) aanvaardbaar is. De houdbaarheid in de strikte zin (stabilisatie van de schuldgraad) van Entiteit I zou immers niet meer verzekerd zijn op middellange en lange termijn, terwijl omgekeerd Entiteit II gedwongen zou worden om steeds grotere financiële activa te vormen.

De omvang van de vereiste budgettaire sanering houdt onvermijdelijk een evenwichtige en samenhangende verdeling in zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven over het geheel van de overheidsniveaus. Dit houdt dus tevens de definitie en de uitwerking van institutionele en/of budgettaire akkoorden in die dit evenwicht en die samenhang duurzaam moeten kunnen verzekeren.

20 En dit zonder rekening te houden met de weerkerende problemen van de « horizontale » vastlegging van de respectieve te verwezenlijken bedragen van overschotten tussen de diverse deelgebieden.

BIJLAGE I RECENTE HERZIENING VAN DE REËLE GROEI, VAN DE RELATIEVE PRIJZEN EN VAN DE (VOOR DE RELATIEVE PRIJZEN) GECORRIGEERD REËLE GROEI.

De volgende kanttekeningen gaan dieper in op de bevindingen in tabel 1 en op de twee grafieken hierna die ervan afgeleid zijn.

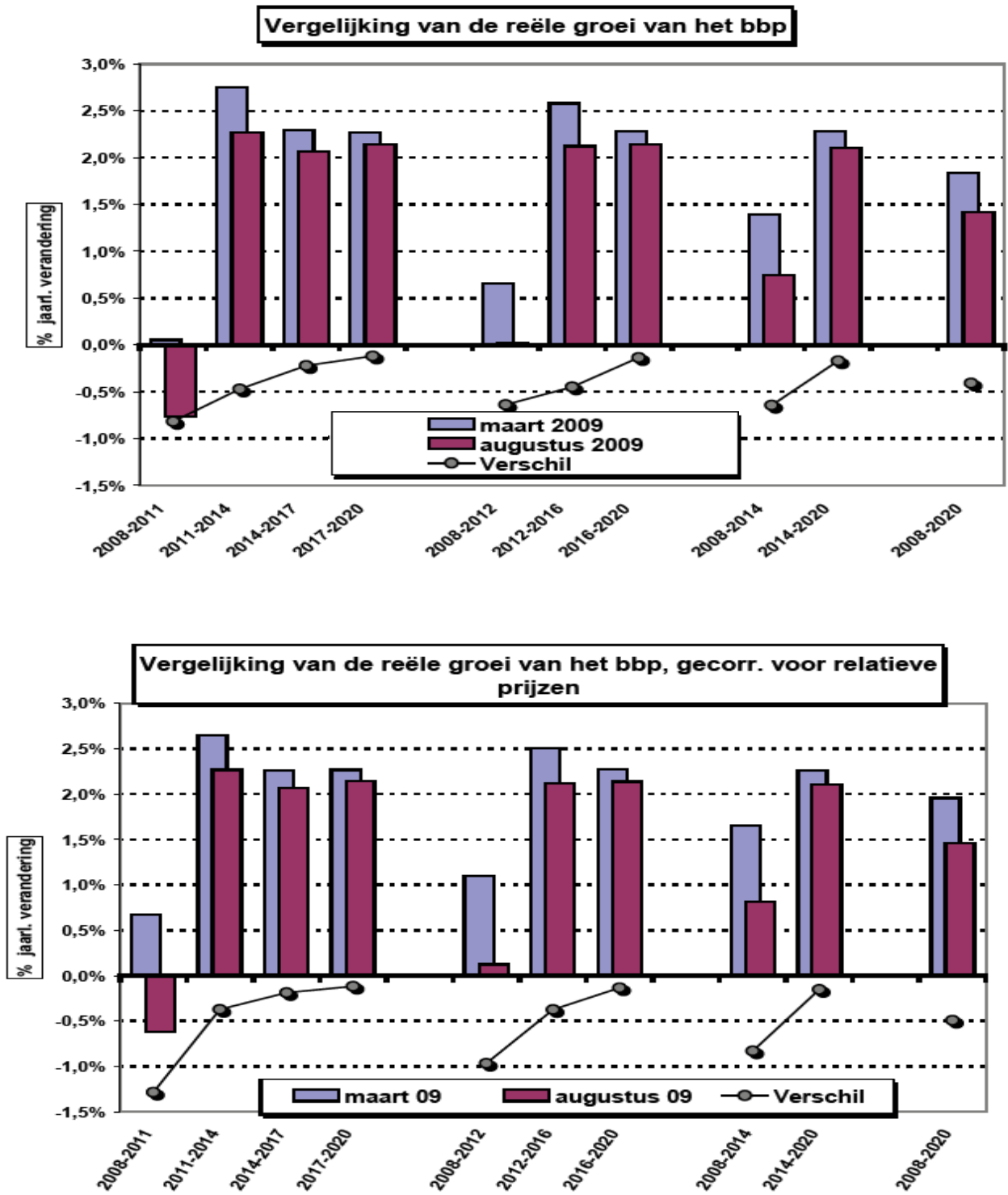
- De verschillen die veruit het meest opvallen, betreffen het jaar 2009. Terwijl de Economische Begroting van februari (evenals het Stabiliteitsprogramma 2009-2013) nog uitging van een recessie die beperkt bleef tot 1,9 %, rekenen de meest recente vooruitzichten op een inkrimping gaande van 3,5 % (NBB, juni 2009) tot 4,1 % (OESO, juni 2009). Het cijfer dat hier weerhouden wordt, ligt tussen deze twee cijfers in en is dat van de voorafbeelding van juni voor de Economische Begroting van het najaar, namelijk -3,8 % of het dubbele van de 4 maand eerder verwachte krimp.
- Voor wat betreft de relatieve prijzen (21) is het verschil tussen de twee verschillende hypothesen voor het jaar 2009 niet minder indrukwekkend. Terwijl het INR in februari 2009 en het FPB in mei nog uitgingen van een belangrijke daling (verbetering) van de relatieve prijzen van de overheidsuitgaven en dit op basis van een verwachte sterke stijging van het bbp-deflator, is deze verwachte stijging sterk naar beneden bijgesteld (herleid tot minder dan een derde) zonder een gelijkaardige correctie, zelfs integendeel, bij de indexen voor de indexering van de overheidssalarissen en sociale uitkeringen. Die laatste zouden in 2009 gevoelig sneller stijgen dan de nationale index van de consumptieprijzen wegens het inertie-effect dat samenhangt met de afvlakkingsmechanismen van de indexatie en met een vertraging die minder uitgesproken is voor de gezondheidsindex dan voor de nationale consumptieprijsindex.
- Globaal genomen bereikt het negatieve verschil tussen de twee verschillende hypothesen in 2009 2 % (zelfs nog meer dan het hiervoor vermelde verschil inzake reële groei), wat het negatieve verschil voor het lopende jaar inzake (voor relatieve prijzen) gecorrigeerde reële groei in één jaar op nagenoeg 4 % brengt.
- Voor 2010 is het negatief groeiverschil inzake verwachte reële groei duidelijk kleiner (0,6 %) en wordt het zeer marginaal gecompenseerd door een licht positief verschil van de relatieve prijzen. Voor 2011-2012 is het verwachte reële groeiverschil grofweg nul, maar zijn de relatieve prijsverschillen een beetje meer uitgesproken (voornamelijk in 2011, met een verwachte verbetering in een orde van grootte van 0,4 %). In zijn geheel bedraagt het gemiddelde gecorrigeerde reële groeiverschil voor de drie jaren 2010-2012 bij benadering nul doordat de verslechtering van de groeivoorzichten in 2010 ongeveer worden gecompenseerd door de verbetering van de vooruitzichten voor 2011 inzake relatieve prijzen.
- Voor de laatste drie jaren (2013-2015) zijn de vooruitzichten voor de reële groei merkkelijk verslechterd (vooral in 2013-2014) met 0,5 % gemiddeld per jaar, terwijl de vooruitzichten voor de relatieve prijzen lichtelijk minder gunstig zijn.

21 Ter herinnering : de relatieve prijzen (van de overheidsuitgaven ten opzichte van de bbp-deflator) spelen, net als de compositie-effecten op de richtingscoëfficiënt van de ontvangsten, een vaak belangrijke rol in de evolutie van de ratio van de primaire uitgaven in waarde en dus ook in deze van de vorderingensaldi. Een stijging van de relatieve prijs met een bepaald percentage heeft nagenoeg dezelfde weerslag als een vertraging (met een vergelijkbaar percentage) in de reële economische groei van het bbp.

- In totaal komt de herziening naar beneden van de vooruitzichten inzake reële groei voor de gecumuleerde periode van 7 jaar (2009-2015) neer op 4 % of ongeveer 0,6 % gemiddeld per jaar ofwel ongeveer 40 % in relatieve termen. Deze verslechtering wordt nog verder in de verf gezet door de verslechtering inzake relatieve prijzen die zich erbij voegt en dit vooral in het begin van de periode (2009): deze verslechtering inzake relatieve prijzen, met 2 % in 2009, wordt vervolgens beetje bij beetje met de helft herleid en teruggebracht tot 1 %.

Grafieken 7 en 8

Vergelijking van de vooruitzichten inzake reële groei (bbp) en gecorrigeerde groei



BIJLAGE II. BIJKOMENDE METHODOLOGISCHE ELEMENTEN BIJ HET UITTEKENEN VAN HET BUDGETTAIR REFERENTIESCENARIO BIJ ONGEWIJZIGD BELEID

De vooruitzichten voor de overheidsfinanciën tot 2011 op basis van de macro-economische uitgangspunten van de Economische Begroting van juni 2009 zijn tot stand gekomen door een zeker aantal partiële, uitvoerige en complementaire gegevens afkomstig van de NBB (Economische vooruitzichten van juni 2009) en van het FPB (ongepubliceerde prognose van de overheidsrekeningen in het kader van de Economische Begroting van juni 2009) samen te brengen. De prognose voor 2009 brengt ook de eenmalige maatregelen (voornamelijk de COBELFRET-operatie) in rekening en dit voor een totaal van ongeveer 0,4 % van het bbp. Er werd eveneens rekening gehouden met de geactualiseerde vooruitzichten tot 2011 inzake de fiscale ontvangsten op kasbasis van de SDD (FOD Financiën), maar dan wel middels een correctie voor de overgang naar de rekeningen in ESR95.

Voor deze drie jaren vanaf 2012 steunen de begrotingsvooruitzichten bij ongewijzigd beleid, zowel voor de ontvangsten als voor de primaire uitgaven, op de vooruitzichten op middellange termijn van het FPB van juni 2009. Van de « endogene » ratio van de overheidsontvangsten wordt verwacht dat hij lichtjes zal stijgen ten gevolge van de compositie-effecten en van de ex ante geraamde belastingelasticiteiten en deze van de niet-discretionaire primaire uitgaven buiten vergrijzing stijgt parallel ermee rekening houdend met een verschil dat aan het verdwijnen is tussen enerzijds de veronderstelde reële niet-discretionaire « endogene » groei van deze uitgaven en anderzijds de potentiële reële economische groei die aan het « normaliseren » is (rond de 1,9 %) na een inzinking in de jaren 2008-2010 (ongeveer 1,2 %). Deze twee elementen (ontvangsten en primaire uitgaven) wegen vanaf 2010 tot 2015 grotendeels ongeveer tegen elkaar op, zodat verondersteld wordt dat, bij ongewijzigd beleid, het structureel primair saldo buiten vergrijzing nagenoeg stabiel zal blijven (een verbetering met 0,2 % van het bbp). Tot in 2015 (midden de volgende gemeentelijke legislatuur) werd rekening gehouden met investeringscyclus van de lokale overheden.

Voor de primaire uitgaven buiten vergrijzing veronderstelt het traject « bij ongewijzigd beleid » een gemiddeld reëel groeiritme in een orde van grootte van 1,7 % voor de jaren 2010 tot 2020 en van 1,5 % voor de jaren 2010 tot 2015 (m.a.w. ongeveer 1 % minder dan het gemiddelde dat tot en met 2008 werd opgetekend). Dit houdt gelijke tred met de geraamde gemiddelde trendgroei van het bbp voor dezelfde periode.

Vanaf het jaar 2015 wordt het structurele primaire saldo buiten vergrijzing (en gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de LO) geacht nagenoeg stabiel te zijn en weerspiegelt het aldus een « neutrale » discretionaire begrotingskoers, terwijl van de reële groei van die uitgaven verondersteld wordt dat deze geënt is op de trendmatige economische groei. Het totale structurele primaire saldo (inclusief vergrijzing) verslechtert dus op middellange en lange termijn in verhouding tot de stijging van de (structurele) budgettaire kosten van de vergrijzing, die voor het decennium 2010-2020 bijvoorbeeld 2,7 % van het bbp belooft.

BIJLAGE III. POTENTIELE GROEI EN OUTPUT GAP

Een van de huidige voornaamste moeilijkheden bij de analyse van de overheidsfinanciën en bij het uitwerken van « realistische » normatieve trajecten ligt momenteel in een zo zuiver mogelijke raming van de cyclische (conjuncturele) en structurele componenten van respectievelijk de huidige en de (bij ongewijzigd beleid) verwachte tekorten. De grote onzekerheden en de sterke schommelingen van de macro-economische vooruitzichten op korte en middellange termijn hebben geleid tot aanzienlijke moeilijkheden om een nieuw geloofwaardig pad voor trendmatige en/of potentiële groei correct uit te werken; een gevolg daarvan is dat het moeilijk is om niveaus van de output gap en dus onrechtstreeks ook van de cyclische componenten van de begrotingssaldi te bepalen die aannemelijk zijn voor het verleden (jaren 2005-2008) én voor de toekomst.

Bij het advies van maart 2009 heeft de Afdeling gekozen voor de pragmatische oplossing door beroep te doen op de beproefde ramingstechniek van de trendmatige (eerder dan de potentiële) groei (en van het bbp) met behulp van de statistische methode van de « Hodrick-Prescottfilter » (22) door zich te baseren op het traject van de verwachte reële groei op korte, middellange en lange termijn (voor dit laatste op basis van de SCvV). De zelfde methode is hier gebruikt, maar dit keer wel te verstaan op basis van het nieuwe verwachte groeitraject en van de nieuwe groeihypothesen van de SCvV (2009) voor de lange termijn.

Aangezien de recessie van 2009 merkkelijk brutaler en dieper is dan aanvankelijk verwacht en aangezien gelijklopend de aard van het verwachte herstel minder krachtig dan geraamd in maart 2009, is het resultaat dat de gemiddelde trendgroei voor de korte en middellange termijn (periode 2008-2014) gevoelig lager is dan voorheen (1,35 % tegen 1,7 % voorheen). Het profiel van de output gap is eveneens gewijzigd met een positieve cyclische component die gunstiger is dan oorspronkelijk geraamd in 2008 (en bij gevolg een structureel tekort in 2008 dat hoger is dan geraamd).

De volgende vergelijkende tabel herneemt de verschillende ramingen van de output gap en van de trendgroei (met HP-filter met waarde 100).

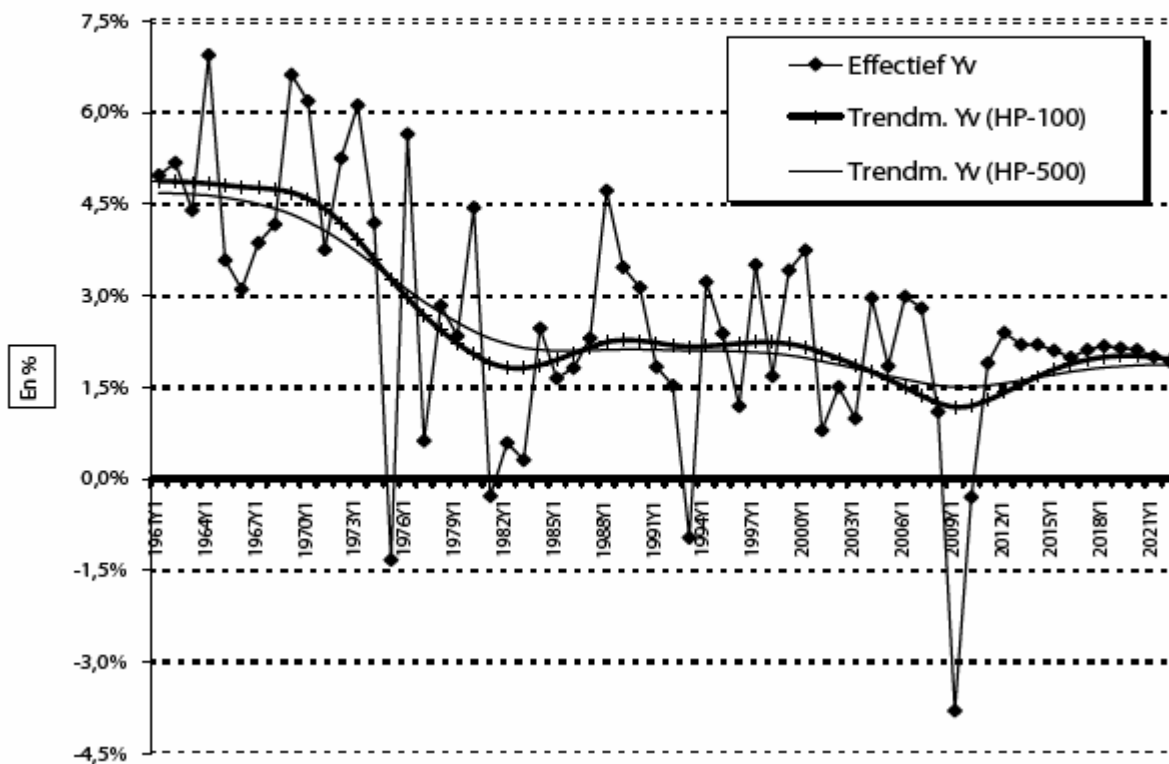
Tabel 8
Vergelijking van de output gaps

Vergelijking output gaps	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Niveaus	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
* HRF - maart 2009	2,3%	-1,2%	-2,4%	-2,2%	-1,7%	-0,8%	-0,2%	0,0%
* HRF - augustus 2009	3,4%	-1,7%	-3,2%	-2,6%	-1,6%	-1,0%	-0,5%	0,0%
pm - Verschil (niveau)	1,1%	-0,5%	-0,8%	-0,3%	0,1%	-0,2%	-0,3%	0,0%
Jaarlijkse evolutie								
* HRF - maart 2009	-0,4%	-3,4%	-1,2%	0,1%	0,5%	1,0%	0,6%	0,2%
* HRF - augustus 2009	-0,1%	-5,1%	-1,5%	0,6%	0,9%	0,6%	0,5%	0,4%
pm - Verschil (niveau)	0,3%	-1,6%	-0,2%	0,4%	0,4%	-0,3%	0,0%	0,2%
Trendmatig bbp (% evolutie)								
* HRF - maart 2009	1,6%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%
* HRF - augustus 2009	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%	1,7%	1,8%
pm - Verschil	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%
pm. Gecumuleerd verschil (2008=0%)	0,0%	-0,3%	-0,7%	-1,1%	-1,4%	-1,8%	-2,1%	-2,4%

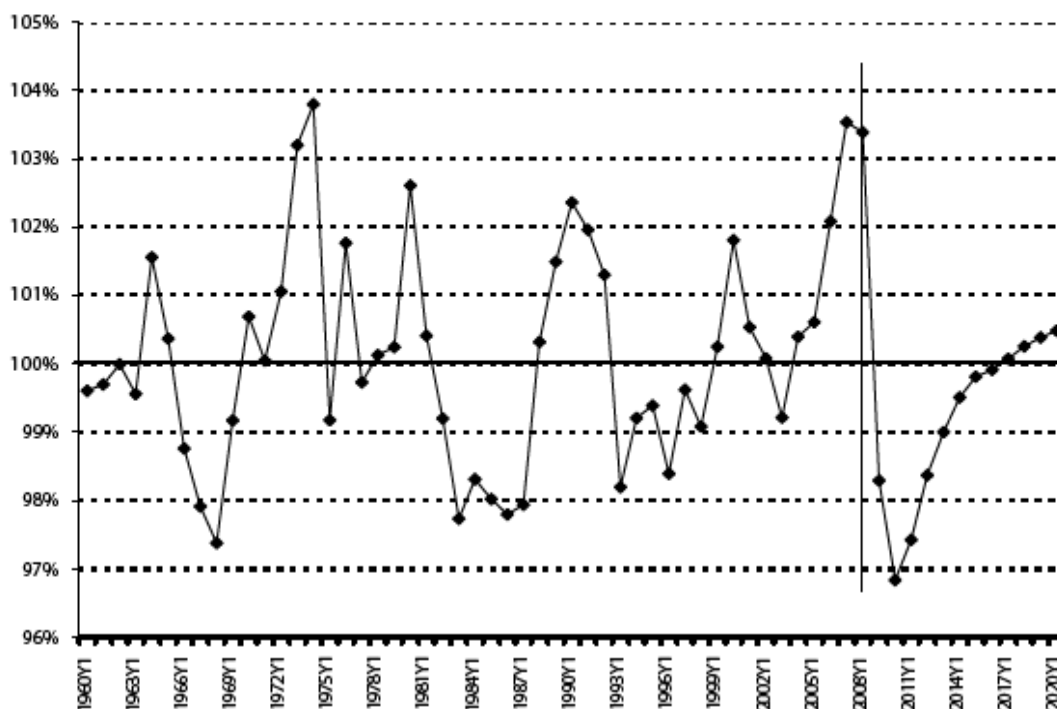
22 Met een afvlakingscoëfficiënt van 100 zoals die meestal gebruikt wordt door de diensten van de Europese Commissie.

Grafieken 9 en 10
Trendmatige groei en output Gaps

Trendmatige en effectieve groei



Output gap / trend (HP-100)



D/2009/11.691/6