



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

**EVALUATIE 2008 – 2009 EN BEGROTINGSTRAJECTEN
TER VOORBEREIDING VAN HET VOLGENDE
STABILITEITSPROGRAMMA**

JANUARI 2010

INHOUD

LIJST VAN DE AFKORTINGEN	5
WOORD VOORAF	9
SYNTHESE	11
1. RETROSPECTIEVE EVALUATIE	11
2. TRAJECTEN EN AANBEVELINGEN	16
3. ALGEMENE CONCLUSIE	24
HOOFDSTUK I. retrospectieve evaluatie 2004 – 2009 van de overheidsfinancien	25
I.1 BELANGRIJKSTE EVOLUTIES OP HET VLAK VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID	25
I.1.1 EVOLUTIE VAN DE EFFECTIEVE BEGROTINGSSALDI EN VAN HUN BELANGRIJKSTE DETERMINANTEN	25
I.1.2 EVOLUTIE VAN DE STRUCTURELE BEGROTINGSSALDI	28
I.1.3 DETAIL VAN DE VERWEZENLIJKTE ONTVANGSTEN EN UITGAVEN OP HET VLAK VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID	34
I.1.3.1 EVOLUTIE VAN DE ONTVANGSTEN	34
I.1.3.2 EVOLUTIE VAN DE PRIMAIRE UITGAVEN	36
I.1.4 EVOLUTIE VAN DE RENTELASTEN	39
I.1.5 EVOLUTIES VAN DE SCHULDGRAAD EN ZIJN BELANGRIJKSTE DETERMINANTEN	40
I.1.6 SCHULDGRAAD IN 2008-2009 EN EXOGENE DETERMINANTEN (BUITEN NFB)	42
I.1.6.1 TOELICHTING BIJ DE DIVERSE EXOGENE SCHULDBEPALENDE FACTOREN IN DE PERIODE 2004-2009	42
I.1.6.2 DE BUDGETTAIRE WEERSLAG VAN DE STEUNMAATREGELEN VAN DE OVERHEID TEN GUNSTE VAN DE FINANCIËLE INSTELLINGEN	44
I.1.6.3 ALGEMENE EVOLUTIE VAN DE EXOGENE DETERMINANTEN VAN DE MAASTRICHTSCHULD IN 2008-2009	47
I.2 EVOLUTIES IN 2008 EN 2009 PER OVERHEIDSNIVEAU	48
I.2.1 RESULTATEN OP HET VLAK VAN ENTITEIT I	48
I.2.1.1 DE REKENING VAN DE FEDERALE OVERHEID	50
I.2.1.2 DE BUDGETTAIRE EN FISCALE OVERDRACHTEN VAN DE FEDERALE OVERHEID	52
I.2.1.3 DE REKENING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID	56
I.2.2 EVOLUTIES OP HET VLAK VAN ENTITEIT II	57
I.2.2.1 DE GECONSOLIDEERDE REKENING VAN DE DEELSTATEN	57
I.2.2.2 DE LOKALE OVERHEDEN	60
HOOFDSTUK II. Begrotingsvooruitzichten en aanbevelingen TEGEN 2012-2015	61
II.1 INLEIDING	61
II.2 VERBETERING VAN DE CONJUNCTUURVOORUITZICHTEN OP KORTE TERMIJN (2009-2010), MAAR GROTE AANHOUDENDE ONZEKERHEDEN OP MIDDELLANGE TERMIJN (2011-2013) EN DAARNA	62
II.3 REFERENTIEPROJECTIE 2009-2014 VAN HET FBP BIJ ONGEWIJZIGD BELEID	65
II.3.1. DOOR HET FBP GERAAMDE WAARSCHIJNLIJKE BEGROTINGSREALISATIES IN 2010	65
II.3.2. BEGROTINGSVOORUITZICHTEN 2011-2014 BIJ ONGEWIJZIGD BELEID VAN HET FPB	68

II.4	TRAJECTEN BIJ ONGEWIJZIGD BELEID VAN HET FBP PER ENTITEIT NA 2010	74
II.5	GEACTUALISEERD NORMATIEF TRAJECT	77
II.5.1.	OP VLAK VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID	77
	HOOFDSTUK III. De budgettaire evaluatie van de gemeenschappen en de gewesten voor de periode 2007 - 2010	85
III.1	INLEIDING	85
III.2	DE EVALUATIE VAN DE BUDGETTAIRE REALISATIES 2007-2008 AAN DE HAND VAN DE AFGESPROKEN DOELSTELLINGEN	85
III.3	DE EVALUATIE VAN DE BEGROTINGSVOORUITZICHTEN 2009-2010 AAN DE HAND VAN HET BUDGETTAIR AKKOORD VAN DECEMBER 2009	91
III.4	TRAJECT TOT 2012 VAN DE VERSCHILLENDE DEELGEBIEDEN	94
	BIJLAGEN	95

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

ALESH	Amortisatiefonds voor de Leningen van de Sociale Huisvesting
AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie)
AO	Belasting op de automatische ontspanningstoestellen
AT	Algemene Toelichting
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
Bbp	Bruto Binnenlands Product
Bc	Begrotingscontrole
BFW	Bijzondere Financieringswet
BGHM	Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BIAC	Brussels International Airport Company
BKV	Budgettaire kosten van de vergrijzing
Bni	Bruto Nationaal Inkomen
BRF	Belgisches Rundfunk – und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
BV	Bedrijfsvoorheffing
CDO	Collateral Debt Obligations
Cp	Index van de Consumptieprijzen
DB	Directe belastingen
DM	Gedesaggregeerde methode
EBA	Eenmalige Bevrijdende Aangifte
EC	Europese Commissie
EDP	Excessive Deficit Procedure
EH	Economische hergroepering
EPRS	Effectief primair saldo
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESR95	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995
EU	Europese Unie
Eurostat	Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen
FO	Federale Overheid
FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
FPIM	Federale Investerings- en Participatiemaatschappij
FSA	Financial Security Assurance
FSI	Fonds voor spoorweginfrastructuur
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GIMV	Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
iLO	Investeringscyclus van de Lokale Overheid
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IZW	Instelling Zonder Winstoogmerk
KLG	Kijk- en luistergeld
KVD	Kredietverleningen en deelnemingen
LO	Lokale Overheden
LT	Lange termijn
MIVB	Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer te Brussel
MUHKA	Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen
MT	Middellange termijn

NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto Financieringsbehoefte
NFS	Netto te financieren saldo
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NR	Nationale Rekeningen
NV	Naamloze Vennootschap
ORTM	Openbare Radio- en Televisiemaatschappijen
OV	Onroerende voorheffing
PB	Personenbelasting
PH	Politiehervorming
PMV	Participatie Maatschappij Vlaanderen
PRU	Primaire Uitgaven
PRSA	Primair saldo
Pu	Deflator van de primaire overheidsuitgaven
Py	Bbp-deflator
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
Rp	Relatieve prijzen
RPI	Royal Park Investments
RSZ	Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid
R.Sch	Rechterschaal
RTBf	Radio Télévison belge de la Communauté française
RV	Roerende voorheffing
SB-ZF	Schatkistbons-Zilverfonds
SCvV	Studiecommissie voor de vergrijzing
SPV	Special Purpose Vehicle
SRIW	Société Régionale d'Investissement Wallonne
S&W	Belasting op de spelen en weddenschappen
SuccR	Successierechten
SWL	Société Wallonne du Logement
SZ	Sociale Zekerheid
TEC	Société de transport en commun
VB	Verkeersbelasting
VenB	Vennootschapsbelasting
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VPRS	Vereist primair saldo
VRT	Vlaamse Radio en Televisie
Y-gap	Verschil tussen het effectieve en het potentiële bbp
Yv	Bbp in volume
ZF	Zilverfonds
ZOF	Vlaams Zorgfonds

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

de Heer S. DURIEUX

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

WOORD VOORAF

De HRF heeft in september 2009 op verzoek van de federale regering een Advies uitgebracht over de “Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste Stabiliteitsprogramma 2009-2012”. Dit Advies is een van de elementen die destijds door de federale regering werden gebruikt om het aangepaste Stabiliteitsprogramma (2009-2012) van eind september 2009 op te maken.

Het eerste Hoofdstuk van dit Advies geeft een stand van zaken over de jongste begrotingsevoluties (2008-2009), zowel op het geaggregeerde niveau als op het vlak van de verschillende overheidsniveaus. Dit Hoofdstuk analyseert de begrotingsrealisaties in 2008 op basis van de gegevens van het INR, alsmede de vermoedelijke resultaten van 2009 op basis van de gedetailleerde gegevens van december 2009 van de NBB. Het analyseert ook, in de huidige context van een breuk in de groei, de verschillende onderliggende determinanten van de waargenomen begrotingsevoluties - cyclische of conjunctuurinvloeden, weerslag van eventuele one-shots en meer structurele begrotingsstimulansen. In een periode van sterke volatiliteit van en onzekerheden over de groeivoorzichten is het echter moeilijker om een dergelijk onderscheid te maken tussen de structurele begrotingsevoluties en de conjunctuurgebonden budgettaire invloeden, en hangt dit onderscheid meer af van de gebruikte methodologie.

Het tweede Hoofdstuk behandelt de budgettaire vooruitzichten en aanbevelingen op korte en middellange termijn (tegen 2012-2015).

Het Advies evalueert immers de mate waarin de in september beschreven budgettaire vooruitzichten door de jongste economische en conjuncturele evoluties en projecties worden gewijzigd. Daartoe is het gebaseerd op een aandachtige analyse van de evoluties die blijken uit de centrale projectie bij ongewijzigd beleid van december 2009 van het FPB voor de periode 2009-2014. Het integreert ook zo volledig mogelijk de weerslag van de budgettaire en fiscale maatregelen van de begrotingen 2010 die door de verschillende uitvoerende machten, zowel op het federale vlak als op het vlak van de gewesten en gemeenschappen, werden ingediend. Het werkt aldus een nieuw traject bij ongewijzigd beleid 2010-2015 uit. Wat het jaar 2010 betreft, is dit traject gebaseerd op de verbintenissen die zijn opgenomen in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 dat tussen de federale overheid en de deelstaten gesloten werd; voor de evoluties 2010-2014 is het in zeer ruime mate gebaseerd op de macro-economische en budgettaire hypothesen die worden opgenomen in de basis versie van de nieuwe projectie 2009-2014 die in december door de het FPB werd gemaakt ter voorbereiding van het voor eind januari 2010 voorziene nieuwe Stabiliteitsprogramma. Een nieuw Stabiliteitsprogramma voor de periode 2010-2013 moet immers ingediend worden bij de Europese Commissie.

Op basis van deze nieuwe projectie bij ongewijzigd beleid herraamt dit Hoofdstuk het normatieve begrotingstraject alsmede de overeenkomende structurele budgettaire saneringsinspanning die noodzakelijk is om, zoals vooropgesteld, de terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 2015 te verzekeren en om de aanbeveling van de Europese Commissie na te leven volgens welke het Belgische tekort vanaf 2012 onder de grens van

3% van het bbp moet gebracht worden. Het eindigt met een verdeling tussen beide grote Entiteiten van dit normatieve traject en de ermee samenhangende begrotingsinspanningen.

In het derde Hoofdstuk worden de begrotingsrealisaties voor 2007-2008 van de afzonderlijk genomen deelstaten geanalyseerd alsook hun begrotingsvooruitzichten 2009-2010.

Deze drie hoofdstukken worden voorafgegaan door een “Synthese en aanbevelingen” die de belangrijkste elementen en de conclusies van dit Advies opnemen.

SYNTHESE

1. Retrospectieve evaluatie

Het overheidstekort is in 2008 en 2009 plots gestegen tot 1,2% en vervolgens tot 6,1% van het bbp, waarbij de door het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en groeipact toegestane bovengrens van 3% ruim werd overschreden. Wat de overheidsfinanciën betreft, heeft België opnieuw te kampen met een toestand vergelijkbaar met deze in het begin van de jaren '90 die gekenmerkt werd door hoge tekorten en een stijgende schuldgraad. In vergelijking met die situatie maken de huidige socio-economische vooruitzichten (vergrijzing en afwezigheid van verwachte dalingen van de rentetarieven) het herstel van de openbare financiën evenwel veel moeilijker.

De economische en financiële crisis, die in het najaar 2008 begon en waarvan de effecten zich in 2009 volledig deden gevoelen, heeft uiteraard een grote rol gespeeld in het ontstaan van dergelijke hoge tekorten. De reële economische groei, die in 2008 tot 1% teruggelopen is en in 2009 met 3% is gedaald, bleek duidelijk ongunstiger dan wat voorzien werd in de begrotingen en resulteerde in negatieve cyclische budgettaire invloeden. De recente verslechtering van de begrotingstoestand is echter slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan de macro-economische en financiële context.

Tabel 1

Structurele en effectieve vorderingensaldi (globaal gezien en per overheidsniveau)(1)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	Gecumuleerde evoluties		
							2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Structureel saldo	-1,3%	-1,0%	-1,4%	-1,4%	-2,2%	-4,0%	-0,1%	-0,8%	-2,6%
Effectief saldo (NFB)	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%	0,1%	-1,0%	-5,9%
Entiteit I	-0,1%	-2,6%	0,3%	-0,5%	-1,1%	-5,2%	-0,4%	-0,6%	-4,6%
* Federale Overheid	-0,1%	-2,5%	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,3%	-0,9%	-0,5%	-3,2%
* Sociale Zekerheid	0,0%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	-0,9%	0,5%	-0,1%	-1,4%
Entiteit II	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,3%	-0,1%	-0,9%	0,5%	-0,4%	-1,2%
* Gemeenschappen en Gewesten	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,7%	0,4%	-0,4%	-1,1%
* Lokale overheden	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%
Schuldgraad	94,2%	92,1%	88,1%	84,2%	89,8%	98,1%	-9,9%	5,6%	13,9%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

1 Volgens de recentste ramingen die echter nog voorlopig zijn, bedraagt het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid 5,9% van het bbp in 2009. De afwijking ten opzichte van het globale saldo van 6,1% van het bbp is voor 0,1% gelokaliseerd bij de Sociale Zekerheid en voor 0,1% bij Entiteit II.

De evolutie van de structurele saldi over de periode 2004-2009 relativeert immers de conjunctuurweerslag op de tegenvallende prestaties van de overheidsfinanciën. De structurele saldi, die worden bekomen na neutralisatie van de invloeden van de cyclus en van de eenmalige maatregelen op de begrotingsresultaten, weerspiegelen de onderliggende discretionaire trend van de overheidsfinanciën. Wel is in een periode van grote conjunctuurschommelingen het onderscheid tussen structurele en conjuncturele componenten niet altijd even éénduidig.

Zoals aangetoond in bovenstaande tabel, verslechteren de structurele saldi in 2008 en 2009 aanzienlijk (-2,6% van het bbp in totaal), wat wijst op het bestaan van expansieve discretionaire maatregelen gedurende deze periode. Deze laatste zijn bovendien sterker gedurende deze periode dan in de vorige jaren. De afname van het effectieve vorderingensaldo is precies in 2008 grotendeels toe te schrijven aan een ongunstige structurele evolutie, waarbij de begrotingsweerslag van de conjunctuurvertraging nog beperkt is. In 2009 daarentegen is een groot deel van de verslechtering van het begrotingsresultaat te verklaren door het mechanisme van de automatische stabilisatoren alsmede bepaalde negatieve eenmalige maatregelen²: van een totale verslechtering van -4,9% van het bbp kan -2,2% van het bbp toegeschreven worden aan de automatische stabilisatoren en -0,8% van het bbp aan éénmalige maatregelen. Er wordt tegelijk een daling van het structurele saldo vastgesteld ten belope van -1,9% van het bbp, waarbij de expansieve discretionaire trend van het begrotingsbeleid aldus bijna 40% bijdraagt tot de verslechtering van het effectieve overheidstekort in 2009. Een belangrijk deel van deze structurele verslechtering is toe te schrijven aan een verhoging van de structurele ratio van de sociale uitkeringen (+0,9% van het bbp) waarvan een aanzienlijk gedeelte bij de gezondheidszorgen is gelokaliseerd. Zij is groter dan de voor het economisch Herstelplan voorziene budgettaire ruimte (0,5% van het bbp in 2009), hoewel de Europese Commissie een beperking aanraadde van de budgettaire stimulansen in de Lidstaten met een hoge schuldgraad en een hoge graad van openheid. Daarenboven wordt in het algemeen erkend dat herstelmaatregelen minder effectief zijn wanneer de budgettaire houdbaarheid in twijfel wordt getrokken in de mate dat de gezinnen en de ondernemingen hun middelen verschuiven naar het sparen (Ricardiaanse effecten) omdat ze vooruitlopen op de onvermijdelijke maatregelen ter correctie van de budgettaire afglijdingen.

De schuldgraad stijgt in 2008 (+5,6% van het bbp) onder impuls van verrichtingen "buiten NFB" die ruim verwijzen naar de steunmaatregelen die ten gunste van de financiële sector werden genomen door de overheid om de financiële crisis tegen te gaan. Een nog sterkere toename van de schuldgraad wordt in 2009 verwacht (+8,3% van het bbp); deze stijging zou echter deze keer "endogeen" zijn, namelijk toe te schrijven aan het hoge tekort en het ontstaan van een nieuw sneeuwbaaleffect.

De verslechtering van de Belgische begrotingstoestand over de periode 2004-2009 heeft bijgevolg in belangrijke mate een **structureel** karakter. Dit zal nog versterkt worden op middellange en lange termijn gezien de toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing. Door die structurele aard voldoen de Belgische overheidsfinanciën, zoals die van

2 De ene helft wordt geboekt bij de ontvangsten als gevolg van een wijziging in het invorderingsritme van de fiscale ontvangsten. De andere helft wordt geboekt bij de uitgaven als uitzonderlijke belastingteruggaven.

andere Europese landen, niet aan de voorwaarden van het Stabiliteits- en groeipact dat een tekort boven 3% bbp toestaat, voorzover het beperkt is en te wijten is aan uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden. In die context schrijft de door de Europese Commissie tegen België opgestarte procedure inzake overdreven tekorten een terugkeer voor naar een tekort van 3% in 2012 (zie hoofdstuk II).

Uit de gedetailleerde gegevens betreffende de begrotingsaldi per overheidsniveau (cf. Tabel 1) blijkt dat het tekort in 2008-2009 voor alle entiteiten is gestegen, maar dat de verslechtering het sterkst was voor Entiteit I en vooral voor de federale overheid. In 2009 heeft het mechanisme van de automatische stabilisatoren weliswaar een grotere rol gespeeld op het vlak van Entiteit I, mits zij verantwoordelijk is voor bijna alle uitgaven inzake ondertewerkstelling en haar ontvangsten rechtstreeks gebonden zijn aan de evolutie van de belastbare grondslagen. De conjunctuurweerslag was dus het sterkst op het vlak van Entiteit I. De in dit Advies uitgevoerde gedetailleerde analyse van de overheidsontvangsten en –uitgaven wijst ook op een verzwakking van de **structurele** begrotingstoestand van de federale overheid en de Sociale Zekerheid samen over de periode 2004-2009.

Uitgaven

De waargenomen ratio van de primaire uitgaven vertoont in 2009 een aanzienlijke stijging (+3,7%) van het bbp). Die stijging vloeit in belangrijke mate voort uit de mechanische weerslag van de recessie (daling van de noemer van de ratio) dan uit de stijging van de uitgaven zelf. Op structurele basis, namelijk gecorrigeerd voor de invloed van niet-discretionaire factoren, zoals de conjunctuur, de relatieve prijzen of de eenmalige maatregelen, wordt de evolutie van de primaire uitgaven geacht de onderliggende trend van het begrotingsbeleid beter weer te geven.

Tabel 2

Structurele evolutie van de finale primaire uitgaven (% variatie, in reële termen)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	Jaargemiddelden		
							2005-2007	2008	2008-2009r
Structurele primaire uitgaven	3,9%	2,3%	2,1%	3,1%	3,1%	4,5%	2,5%	3,1%	3,8%
Entiteit I	3,7%	2,0%	2,1%	3,7%	3,8%	4,8%	2,6%	3,8%	4,3%
* Federale Overheid	-2,2%	4,6%	3,1%	6,0%	4,7%	2,7%	4,6%	4,7%	3,7%
* Sociale Zekerheid	5,6%	1,8%	1,7%	3,0%	3,3%	5,5%	2,1%	3,3%	4,4%
Entiteit II	3,4%	1,8%	2,1%	1,7%	2,0%	3,7%	1,9%	2,0%	2,9%
* Gemeenschappen en Gewesten	6,6%	0,3%	2,4%	1,4%	2,0%	3,3%	1,4%	2,0%	2,6%
* Lokale Overheden	-1,4%	4,2%	1,7%	2,0%	2,1%	4,5%	2,6%	2,1%	3,3%
Sociale uitkeringen	3,8%	1,5%	1,4%	2,8%	2,9%	5,0%	1,9%	2,9%	3,9%
- In natura (gezondheidszorg)	6,0%	3,1%	1,4%	1,9%	4,2%	7,9%	2,1%	4,2%	6,0%
- In geld	2,9%	0,8%	1,4%	3,2%	2,3%	4,0%	1,8%	2,3%	3,1%
PRU buiten de Vergrijzing	4,0%	3,2%	2,9%	3,3%	3,4%	3,9%	3,1%	3,4%	3,7%

Noot: de jaargemiddelden verwijzen naar de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de uitgaven over elke subperiode. Bijvoorbeeld: de gemiddelde jaarlijkse groeivoet voor de jaren 2005, 2006 en 2007 in de kolom "2005-2007".

In structurele termen zijn de primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid gestegen met 4,5% in 2009 en gemiddeld met 3,6% over de periode 2007-2009, wat kan beschouwd worden als expansief. De groeivoet is bijzonder hoog op het vlak van Entiteit I en vooral van de Sociale Zekerheid (5,5% in 2009).

De structurele uitgaven van Entiteit II zijn in 2009 duidelijk versneld ten opzichte van het gemiddelde groeitempo gedurende de jaren 2005-2008 dat dichter aansloot bij de trendgroei van die uitgaven. Er dient echter onderstreept te worden dat die op het ESR95 gebaseerde resultaten geen rekening houden met de evolutie van de uitgaven inzake kredietverlening en deelnemingen.

De **globale sociale uitkeringen** (tweede deel van Tabel 2) die grotendeels gelokaliseerd zijn op het vlak van Entiteit I, zouden in 2009 met 5% gestegen zijn waaronder 7,9% voor de gezondheidszorg alleen. Dit is een belangrijke stijging ten opzichte van de vorige jaren. Globaal stijgen de structurele sociale uitkeringen in 2009 door de maatregelen van het Interprofessioneel Akkoord 2009-2010 en van het Herstelplan, maar eveneens door de vroeger besliste expansieve discretionaire maatregelen. In het bijzonder stijgen de pensioenuitgaven sneller sinds 2007 als gevolg van de toekenning van aanvullende begrotingsmiddelen voor de welvaartsaanpassing. Omdat de budgettaire enveloppen onafhankelijk van de loonevolutie worden vastgelegd, kan men verwachten dat de sociale uitkeringen in 2009 relatief snel groeien in vergelijking met de andere inkomens. Op het vlak van de gezondheidszorg getuigen de nieuwe in de begroting 2009 voorziene initiatieven en de sterke groei van de uitgaven van die sector op zijn minst van een inhaalbeweging ten opzichte van de vroegere jaren toen de stijging onder de norm van 4,5% (reëel) werd gehouden. De regels en mechanismen voor de vastlegging van de sociale uitkeringen, maken dat deze op korte termijn sneller stijgen dan het bbp en los staan van de demografische veroudering en de weerslag van de conjunctuur.

Het groeitempo van de **primaire uitgaven buiten vergrijzing** is over de periode 2004-2009 ook stevig. Dit resulteert vooral uit het succes van de 'loonsubsidies voor de werkgelegenheid'. Deze laatste bestaan uit verlagingen van de loonkosten die door de federale overheid en de Sociale Zekerheid worden toegekend om de economische activiteit en de weerslag ervan op de werkgelegenheid te stimuleren. Gezien hun positieve weerslag op de werkgelegenheid, vervangen die uitgaven gedeeltelijk de uitkeringen inzake vervangingsinkomsten.

Het FPB oordeelde in het kader van zijn middellangetermijnvooruitzichten (mei 2009) dat de structuur van de primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid over de periode 2002-2014 duidelijk zou evolueren naar een stijgend aandeel van de sociale uitgaven en van de uitgaven tot ondersteuning van de werkgelegenheid, gecompenseerd door een daling van de middelen besteed voor de werkingskosten van de Staat.

Ontvangsten

Het aandeel van de **fiscale en parafiscale ontvangsten** in het bbp is in 2008-2009 afgenomen, maar er zijn zeer verschillende evoluties in functie van het soort heffing. De ontvangsten van de vennootschapsbelasting en de indirecte belastingen worden aldus volledig getroffen door de ongunstige weerslag van de cyclus, terwijl de heffingen op arbeid over die twee jaren stabiel zijn om tegengestelde redenen. De invoering in 2008 en 2009 van bepaalde expansieve fiscale en parafiscale maatregelen heeft eerder een neerwaartse druk uitgeoefend op de PB en de sociale bijdragen: verhoging van de stimulerende fiscale aftrekken, uitbreiding van de jobkorting in het Vlaams Gewest, versnelling van de inkohiering

van de PB. Die discretionaire stimulansen werden evenwel gecompenseerd door gunstige 'structureffecten', met name een verhoging van de loonquote in 2008 en 2009. Die verhoging is vooreerst toe te schrijven aan een vertraagde aanpassing van de werkgelegenheid aan de conjunctuurvariaties van de productie en daarna voor 2009 door een verhoging van de nominale lonen waarvan de indexering op basis van de sterke groei van de prijzen in 2009 gedeeltelijk uitgesteld werd naar het volgende jaar. Tenslotte zijn de bijdragen voor de Sociale Zekerheid eveneens toegenomen ingevolge de uitbreiding van de sociale dekking tot kleine risico's voor de zelfstandigen (uitbreiding van de perimeter).

Over het geheel van de periode 2004-2009 was de ex-post elasticiteit van de fiscale en parafiscale ontvangsten ten opzichte van de economische groei kleiner dan één; maar bij gebrek aan een gekwantificeerde raming van de niet-discretionaire factoren die de evolutie van de heffingen (structureffecten, conjunctuurinvloed...) hebben beïnvloed, is het moeilijk nauwkeurige aanduidingen te geven van de globale richting van het discretionair fiscaal beleid.

De ontvangsten, en ruimer de rekening van de federale overheid, zijn gevoelig beïnvloed door de overdrachten die door de federale overheid aan de andere overheidsniveaus worden doorgestort – zowel de horizontale overdrachten aan de Sociale Zekerheid als de verticale overdrachten aan de deelstaten en de lokale overheden. De analyse over een lange periode (1996-2009) (zie Tabel 20, bladzijde 53) heeft onderstreept dat de fiscale en budgettaire overdrachten van de federale overheid, bij ongewijzigde perimeter, fors waren gestegen: +2,3% van het bbp waaronder +2,6% van het bbp voor de fiscale overdrachten alleen. Wat de niveaus betreft, geniet Entiteit II (G&G en LO) over de betrokken periode het leeuwendeel van de doorgestorte middelen. In de meer recente periode evenwel, sinds 2002, gaat de groei grotendeels naar de Sociale Zekerheid: +1,4% van het bbp gecumuleerd over de periode 2002-2008, tegen +0,4% voor Entiteit II.

Normnaleving door gemeenschappen en gewesten in de periode 2007 – 2008

Voor de periode 2007 – 2008 werden de doelstellingen voor het geheel van gemeenschappen en gewesten vastgesteld op +0,1% van het BBP respectievelijk 0,0% van het BBP. Beide doelstellingen werden gerealiseerd.

Voor het begrotingsjaar 2007 bedraagt het globaal vorderingensurplus zelfs 0,4% van het BBP, hetzij 0,3% van het BBP beter dan vooropgesteld in de voorafgaande budgettaire akkoorden. Elk deelgebied, met uitzondering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, slaagde er in om de begrotingsuitvoering minstens binnen de perken van de budgettaire afspraken te houden en in bepaalde gevallen zelfs belangrijke marges ten opzichte van de doelstellingen te realiseren.

Alhoewel neutraal voor het vorderingensaldo van entiteit II, werd het vorderingensaldo voor het begrotingsjaar 2008 van de subsector gemeenschappen en gewesten ten belope van 0,2% van het BBP vertekend door de schuldovername door het Vlaamse Gewest van bepaalde schulden van de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Ondanks de omvang van die schuldovername slaagde de Vlaamse Gemeenschap er in om haar doelstelling ruimschoots te realiseren. Binnen het geheel van gemeenschappen en gewesten volstonden de marges van de ene om de normoverschrijdingen van de andere quasi integraal te compenseren.

Tabel 3

Normnaleving door gemeenschappen en gewesten in de periode 2007 – 2008

Vorderingensaldo (x 1.000.000 euro)	Realisaties 2007	Doelstellingen 2007	Vershil	Realisaties 2008 (a)	Doelstellingen 2008	Vershil
subsector gemeenschappen en gewesten (b)						
Geheel van g&g (incl. Vlaams Zorgfonds)	1.265,4	333,9	931,5	4,0	30,8	-26,7
<i>waarvan overname schulden Vlaamse gemeenten en VGC</i>	-	-	-	-651,3	0,0	0,0
Geheel van g&g (incl. Vlaams Zorgfonds) excl. schuldovername	1.265,4	333,9	931,5	655,3	30,8	624,6
in % van het BBP						
Geheel van g&g (incl. Vlaams Zorgfonds)	0,4%	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>waarvan overname schulden Vlaamse gemeenten en VGC</i>	-	-	-	-0,2%	-	-
Geheel van g&g (incl. Vlaams Zorgfonds) excl. schuldovername	0,4%	0,1%	0,3%	0,2%	0,0%	0,2%
detail per deelgebied (b)						
Vlaamse Gemeenschap (incl. Vlaams Zorgfonds)	1.048,4	346,4	702,0	143,8	35,6	108,2
<i>waarvan overname schulden Vlaamse gemeenten en VGC</i> <i>(verslechtering NFS van VG gecompenseerd door verbetering NFS van</i> <i>Vlaamse gemeenten en VGC) (a)</i>	-	-	-	-651,3	-	-
Vlaamse Gemeenschap (incl. Vlaams Zorgfonds) excl. schuldovername	1.048,4	346,4	702,0	795,1	35,6	759,5
Franse Gemeenschap	-32,6	-37,0	4,4	58,6	8,4	50,2
Duitstalige Gemeenschap	2,1	0,3	1,7	3,8	0,3	3,4
Waalse Gewest	224,8	46,6	178,2	-191,3	-16,0	-175,3
<i>waarvan geschil met Eurostat mbt classificatie van uitgaven (kapitaal-</i> <i>subsidies of KVD)</i>	-	-	-	158,9	-	158,9
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	6,9	-24,3	31,2	-0,8	0,6	-1,4
Vlaamse Gemeenschapscommissie	-7,8	0,0	-7,8	20,1	0,0	20,1
<i>waarvan overname schulden door Vlaamse Gewest</i>	-	-	-	16,0	-	-
Vlaamse Gemeenschapscommissie excl. schuldovername	-7,8	0,0	-7,8	4,1	0,0	4,1
Franse Gemeenschapscommissie	5,4	1,9	3,5	-2,3	1,9	-4,2
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	10,3	0,0	10,3	3,0	0,0	3,0

- (a) Compensatie tussen de verslechtering van het NFB van het Vlaamse Gewest en de verbetering van het NFB van de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse gemeenschapscommissie. Die compensatie kreeg een positief advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën.
- (b) Voor het geheel van gemeenschappen en gewesten wordt een statistische correctie in rekening gebracht die echter niet wordt verdeeld over de deelgebieden. Dit verklaart de lichte afwijking tussen het globaal vorderingensaldo en de som van de individuele vorderingensaldi (afwijking van +7,9 miljoen euro in 2007 en -30,8 miljoen euro in 2008).

2. Trajecten en aanbevelingen

Referentiekader en vooruitzichten tegen 2015

Dit Advies actualiseert het genormeerde begrotingstraject dat in het Advies van september van de Afdeling werd aanbevolen. Dit traject was immers gebaseerd op de macro-economische vooruitzichten op korte en middellange termijn van midden 2009 en was uitgewerkt als afbakeningsoefening ter voorbereiding van het aangepaste Stabiliteitsprogramma 2009-2012 van België (2009-2012) en vóór de opmaak van de begrotingen 2010.

De federale regering en de regeringen van de deelstaten hebben sindsdien hun respectieve begrotingen 2010 opgemaakt en goedgekeurd op basis van de economische najaarsvooruitzichten van september 2009 van het INR. Bovendien, en dit is een belangrijk element voor de actualisering van de normatieve trajecten van de twee grote entiteiten en van de gezamenlijke overheid, hebben de Federale Overheid en de deelstaten op 15 december 2009 een samenwerkingsakkoord gesloten, dat de respectieve begrotingsdoelstellingen vastlegt voor de jaren 2009-2010. Ondertussen heeft de ECOFIN Raad van november 2009 op basis van een beargumenteerde analyse van het geactualiseerde door de Belgische overheid eind september 2009 ingediende Stabiliteitsprogramma België duidelijk aanbevolen zijn budgettaire saneringsprogramma uit te breiden, zodat een terugbrenging van het Belgisch overheidstekort onder de grens van 3% van het bbp vanaf 2012 wordt verzekerd in de plaats van in 2013 zoals dat door de Afdeling was aanbevolen en voorzien in het geactualiseerde Stabiliteitsprogramma van september 2009.

Verscheidene internationale (Europese Commissie, OESO, enz.) en nationale (NBB en FPB in december) instanties hebben daarnaast hun macro-economische en budgettaire vooruitzichten op korte of middellange termijn bijgesteld, waarbij de toestand opnieuw werd geëvalueerd.

Zoals in het Advies van september 2009 maar op basis van een dubbele actualisatie (begrotingen 2010 en nieuwe macro-economische en budgettaire vooruitzichten 2009-2014 van december 2009 van het FPB), heeft de Afdeling een eerste verkennende analyse gemaakt in termen van een begrotingstraject "bij ongewijzigd beleid". Dit volgt uit het in rekening brengen in termen van ESR95 van operationele beslissingen die geïdentificeerd konden worden in de verschillende opgemaakte begrotingen 2010 en, wat de federale overheid betreft, in de voorafbeelding van de begroting 2011 (3). De gekozen macro-economische context is die van de nieuwe vooruitzichten 2009-2014 die door het FPB in zijn basisscenario werden gemaakt (4).

Voor 2010 bedraagt het op die basis door het FPB vooropgestelde begrotingstekort 5,4% van het bbp, dus in overeenstemming met de projecties van december van de NBB en een lichte verbetering ten opzichte van de nog voorlopige ramingen voor 2009 (van 5,8% tot 6,1% van het bbp volgens de bron). Wat Entiteit I betreft, komen de verwachte budgettaire realisaties (een tekort van 4,0% van het bbp) bijna overeen met de in de begroting 2010 en het samenwerkingsakkoord van 15 december vastgelegde doelstellingen (een tekort van 4,1% van het bbp). Voor Entiteit II blijft er een ongunstig verschil ten belope van ongeveer 0,4% van het bbp, waaronder de helft (0,2% van het bbp) op het vlak van de lokale overheden, tussen de officiële begrotingsdoelstellingen die in het samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 zijn opgenomen, en de vermoedelijke resultaten die onlangs door zowel het FPB als de NBB werden geraamd. Op het vlak van de deelstaten kan het waargenomen verschil van 0,2% van het bbp voor het grootste deel toegeschreven worden aan een begrotingsverrichting waarvan de aanrekeningsmethode in het

3 Het is niet duidelijk in welke mate het FBP de maatregelen beslist door de diverse overheden heeft kunnen integreren.

4 Een variant, gebaseerd op de Economic Outlook van november 2009 van de OESO, werd ook gemaakt door het FPB.

Samenwerkingsakkoord in dit stadium niet in overeenstemming wordt geacht met de thans bestaande door EUROSTAT gedefinieerde en door het INR toegepaste regels. In termen van evolutie 2009-2010 op het vlak van de deelstaten daarentegen leiden zowel het Samenwerkingsakkoord als de projectie van het FPB tot een quasi-stabilisatie van het begrotingstekort in procent van het bbp, maar op verschillende niveaus (respectievelijk -0,6% en -0,8% van het bbp). Voor de lokale overheden beoogt het Samenwerkingsakkoord een tekort dat in 2010 beperkt is tot 0,4% van het bbp. Het FPB stelt echter zonder rekening te houden met de nieuwe maatregelen een tekort van 0,6% van het bbp voorop.

Op basis van die gegevens oordeelt de Afdeling dat de in de begrotingen 2010 en in het Samenwerkingsakkoord van 15 december opgenomen budgettaire saneringsdoelstellingen voldoende zijn. Men kan immers de verbetering van het globale primair saldo op ongeveer 0,7% van het bbp ramen. Die verbetering zou voortvloeien uit de correcte uitvoering van de goedgekeurde begrotingen, wat overeenkomt met de aanbevelingen voor 2010 van november van de Europese Commissie en iets hoger ligt dan de inspanning die in september 2009 voor het jaar 2010 werd aanbevolen door de Afdeling.

De Afdeling is echter van oordeel dat op basis van de op het vlak van Entiteit II vastgestelde verschillen tussen de officiële begrotingsdoelstellingen en de voor 2010 door de NBB en het FPB gezamenlijk geraamde vermoedelijke – minder gunstige - realisaties in ESR95, dat een bijkomende concrete budgettaire saneringsinspanning vereist is om daadwerkelijk de beoogde doelstellingen te bereiken. Die vereiste saneringsinspanning zal hoogstwaarschijnlijk ongeveer 0,2% tot 0,3% van het bbp bedragen en zal hoofdzakelijk op het vlak van de lokale overheden gelokaliseerd zijn. Een globaal voor 2010 beoogd tekort van 5,1% van het bbp impliceert eveneens dat de verbeteringen in 2010 die in de loop van het jaar zouden volgen uit een sterker dan vooropgesteld cyclisch herstel, volledig zouden worden aangewend voor een versnelde vermindering van het tekort en niet voor bijkomende herstelmaatregelen.

Op basis van de door het FPB gemaakte en door de NBB bevestigde projecties volgt voor het jaar 2011 geen vergelijkbare bijkomende verbetering uit de projecties bij ongewijzigd beleid. Integendeel, het tekort zou nagenoeg ongewijzigd blijven ondanks de hypothese van een steviger groei boven het potentieel. Dat betekent dat de in het kader van de voorafbeelding van de begroting 2011 van de Federale Overheid besliste en identificeerbare maatregelen, alsmede de aanvullende weerslag in 2011 van de maatregelen van de begrotingen 2010 van de deelstaten, in dit stadium niet omvangrijk genoeg zijn of onvoldoende gepreciseerd en geconcretiseerd zijn om te leiden tot een duidelijke verbetering van het traject na 2010 in de macro-economische vooruitzichten bij ongewijzigd beleid van het FPB en van de NBB. Ondanks de hoge groeihypothese resulteert het scenario bij ongewijzigd beleid na 2011 in een tekort dat hoger blijft dan 5% van het bbp en dat, zij het matig, opnieuw zou toenemen, vooral onder invloed van de opwaartse trend van het gewicht van de rentelasten in de context van een aanhoudend “sneeuwbaaleffect”.

Traject bij ongewijzigd beleid van de Afdeling en normatieve begrotingsdoelstellingen tegen 2012-2015

Voor de opstelling van haar referentieprojectie bij ongewijzigd beleid heeft de Afdeling als ankerpunt voor 2010 de officiële doelstellingen gebruikt die zijn vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009, namelijk een beoogd globaal tekort van 5,1% van het bbp (0,3% van het bbp beter dan de door het FPB geraamde vermoedelijke realisaties). Voor de latere jaren en op die grondslag wordt in die projectie rekening gehouden met de door het FPB vooropgestelde begrotingsevoluties in zijn centrale middellangetermijnvooruitzichten 2010-2014, geëxtrapoleerd tot 2015. Om het evenwicht in 2015 opnieuw te bereiken, zoals vermeld in september 2009 door de Afdeling en opgenomen als doelstelling in het geactualiseerde Stabiliteitsprogramma van België (2009-2013) van september 2009, dient een "spontaan" tekort of tekort bij ongewijzigd beleid van 5,5% van het bbp (hetzij een gemiddelde vereiste verbetering per jaar van 1,1% van het bbp) bijgevolg in 5 jaar weggewerkt te worden. Als dit tekort strikt lineair zou worden weggewerkt, zou in 2012 het normatief tekort 3,2% van het bbp bedragen. Dat is dichtbij maar toch boven de door de ECOFIN Raad van november 2009 aanbevolen doelstelling. De Afdeling heeft daarom het in het geactualiseerde Stabiliteitsprogramma van september 2009 opgenomen idee overgenomen van een begrotingsinspanning in 2012 van 1,3% van het bbp. Dat is een bijkomende inspanning van 0,2% van het bbp boven dit vereiste jaargemiddelde van 1,1% van het bbp, aangezien 2012 het jaar is waarin het economisch herstel verondersteld wordt op kruissnelheid te komen (een verwachte reële groei van 2,2%). Die bijkomende inspanning in 2012 (omkeerbaar in 2013) zou bovendien kunnen overeenkomen met een uitvlakking van de investeringscyclus van de lokale overheden, die uitgesproken blijft in de projectie van het FPB (met een verwachte stijging van 0,2% van het bbp van die investeringen in 2012).

Rekening gehouden met de winsten uit de rentelasten (0,5% van het bbp tegen 2015) en in termen van een verbetering van het primair saldo, komt dat overeen met een gecumuleerde inspanning van 5,0% van het bbp. Die inspanning is eveneens te spreiden over 5 jaar, waarvan ongeveer 2,35% van het bbp de eerste twee jaar en 2,65% van het bbp de volgende drie jaar. Die inspanning is op jaarbasis en over dezelfde periode iets lager dan de inspanning die voorzien en aanbevolen was zowel door de Afdeling in haar Advies van september 2009 als in de Aanvulling bij het stabiliteitsprogramma 2009-2013 (5).

Tabel 4
Genormeerd geactualiseerd begrotingstraject, met het Samenwerkingsakkoord van december 2009 als uitgangspunt

Nieuw normatief traject voor de Gezamenlijke Overheid	In % bbp					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Traject van de NFB bij ongewijzigd beleid	-5,1%	-5,2%	-5,4%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
Normatief traject (NFB) post-2010	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
Vershil in NFB / ongewijz. beleid = vereiste verbetering / 2010	0,0%	1,1%	2,4%	3,3%	4,4%	5,5%
Id., Jaarlijks verschil = bijkomende verbetering		1,1%	1,3%	0,9%	1,1%	1,1%

Op basis van het door de Afdeling gekozen aanpassingspatroon wordt uitgegaan van de doelstelling het globale overheidstekort terug te brengen tot 4,1% van het bbp in 2011, 3,0%

5 Hetzij jaarlijks gemiddeld 1,0% van het bbp tegenover 1,25% in het Advies van september van de Afdeling (zie Tabel 1 op bladzijde 11 van dit Advies) alsmede in de Aanvulling bij het stabiliteitsprogramma 2009-2013 van september 2009 (Tabel 4 bladzijde 9 van dit programma).

van het bbp in 2012, 2,0% in 2013 en 1,0% van het bbp in 2014 en uiteindelijk een evenwicht te bereiken in 2015. Dat tijdspatroon volgt gedeeltelijk uit het door de Afdeling gekozen traject bij ongewijzigd beleid. Bij dat traject wordt in principe in 2011 en nadien slechts rekening gehouden met het deel van de voor 2011 besliste begrotingsmaatregelen waarvan men zeker kan zijn dat ze een daadwerkelijke en kwantificeerbare weerslag zullen hebben. Dat wil zeggen dat voor een waarschijnlijk beperkt deel de bijkomende voor 2011 opgenomen inspanning van 1,1% van het bbp op het vlak van de Federale Overheid en de deelstaten budgettaire beleidsmaatregelen bevat die reeds aangekondigd of voorzien zijn maar waarvan de uitvoeringsmodaliteiten nog moeten geconcretiseerd of geoperationaliseerd worden.

Twee duidelijke vervaldagen die het begrotingstraject beïnvloeden, dienen in herinnering gebracht te worden

- het begrotingsevenwicht in 2015, dat als doelstelling door de Afdeling reeds is opgenomen in haar Advies van september 2009 en is opgenomen in de Aanvulling 2009-2013 bij het Stabiliteitsprogramma
- een tussenliggende doelstelling van een tekort van maximum 3% van het bbp in 2012, in overeenstemming met de Europese aanbevelingen.

Het hier voorgestelde traject beoogt die dubbele vervaldag na te leven en verdeelt de inspanningen zo evenredig als lineair mogelijk, in functie van die dubbele randvoorwaarde. Uiteraard hangt binnen dit kader de spreiding in de tijd van de saneringsinspanningen uiteindelijk af van politieke afwegingen en keuzen. Bovendien kan die verdeling beïnvloed worden door conjuncturele of andere onvoorziene factoren. Elke afwijking in 2011 ten opzichte van de beoogde doelstelling zal moeten worden gecompenseerd door een bijkomende inspanning in 2012, maar de doelstelling voor 2012 laat weinig ruimte.

Zoals aangetoond door het alternatieve scenario van het FPB zou een hogere economische groei, ten gevolge van een resoluut beleid ter versterking van het groeipotentieel, kunnen bijdragen tot de realisatie van de door de Europese Raad aanbevolen doelstelling voor 2012 zonder een bijkomende inspanning op te leggen van 0,2% van het bbp die in dit verslag wordt vooropgesteld.

Er moet echter rekening gehouden worden met de aanzienlijke begrotingsinspanning die nog moet geleverd worden om het Belgisch begrotingstekort vanaf 2012 onder de 3% van het bbp te brengen en vooral om daarna terug te keren naar het evenwicht in 2015 in het perspectief van de houdbaarheid op langere termijn van de financiering van het stelsel van sociale bescherming en in het bijzonder van het stelsel van de wettelijke pensioenen. In die optiek beveelt de Afdeling de snelle, met name ten laatste tegen de zomer 2010, uitwerking aan van een structureel budgettair meerjarig saneringsprogramma. Dat programma zal wat reeds beslist werd in 2009 in het kader van de begrotingen 2010-2011 tegelijk moeten aanvullen en concretiseren en zal het aldus mogelijk maken de bovenvermelde gekwantificeerde doelstellingen te bereiken. Dat programma zal 1,1% van het bbp moeten bedragen in 2011 en aanvullend 1,3% van het bbp in 2012 en zal zo moeten uitgestippeld zijn dat in 2012 en daarna een geleidelijk stijgende begrotingsopbrengst wordt bekomen. Een dergelijk bijkomend programma, dat helemaal in de lijn zou liggen van de Europese aanbevelingen om de begrotingsinspanning in 2011-2012 te versterken, zou de geloofwaardigheid van de Belgische budgettaire verbintenissen op korte en middellange

termijn kunnen versterken. Dit zou ertoe bijdragen om de rentevoeten en die voor de herfinanciering van de overheidsschuld zo laag mogelijk te houden en om de globale kost van een sowieso onvermijdelijke sanering te verminderen in het perspectief van de houdbaarheid op middellange en langere termijn. Afgezien van mogelijke cyclische effecten op korte termijn zou een dergelijke geloofwaardige meerjarenverbintenis het vertrouwen kunnen herstellen in de houdbaarheid op langere termijn van de Belgische overheidsfinanciën en in het bijzonder van de blijvende financiering van het stelsel inzake wettelijke pensioenen. Dat zou een geleidelijke neerwaartse normalisering van de spaarquote van de privé-sector bevorderen en de grondslagen voor een duurzame groei verbreden.

De Afdeling is eveneens van oordeel dat de recente verbetering, zij het nog broos en onzeker, van de vooruitzichten met betrekking tot het matige economische herstel in 2010-2011, aangewend moet worden om de geleverde budgettaire saneringsinspanning meer te consolideren en geloofwaardiger te maken. De cyclische budgettaire winsten die aan dit sneller en vroeger dan vooropgestelde herstel gebonden zijn, moeten volledig aangewend worden om de begrotingstoestand sneller op alle overheidsniveaus te verbeteren.

Verdeling tussen de Entiteiten van het globale traject en van de vereiste budgettaire aanpassingen.

Voor de verdeling van de begrotingsinspanningen tussen de twee grote Entiteiten en de uitstippeling van de overeenkomende “genormeerde” begrotingsdoelstellingen, wordt in het basisscenario, zoals in september 2009, de verdeelsleutel “65% / 35%” toegepast, waarover een principeakkoord tot 2012 bestaat. Voor de jaren na 2012 wordt het traject dat op dezelfde verdeelsleutel gebaseerd is en zonder op de verlenging daarvan vooruit te lopen, hier ter verduidelijking opgenomen. Andere trajecten na 2012 per Entiteit zouden daarbij kunnen voortvloeien uit de toepassing van alternatieve verdeelsleutels, zoals die welke werden onderzocht door de Afdeling in haar Advies van september 2009. Dat traject illustreert de weinig houdbare asymmetrie van de begrotingstrajecten die op termijn zou resulteren uit het principe van de evenredige verdeling van de saneringsinspanningen, in de context van de vergrijzing, bij gebrek aan een aanpassing van het institutionele en financiële kader van het Belgische budgettaire federalisme. Die asymmetrie blijft bestaan ook al is ze iets minder uitgesproken dan in het Advies van september 2009.

Zoals voor het globale niveau herneemt de aanvangsgrondslag de doelstellingen inzake begrotingssaldi per Entiteit die zijn opgenomen voor 2010 in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009. Uit de beschikbare gegevens blijkt echter duidelijk dat Entiteit II haar doelstellingen voor 2010, op ESR95-basis, slechts daadwerkelijk zal kunnen bereiken, als zij dit jaar meer dan evenredig (meer dan 35%) bijdraagt tot de globale saneringsinspanning. Die bijkomende bijdrage van Entiteit II in 2010, die geraamd kan worden op iets minder dan 0,2% van het bbp, moet bijgevolg afgetrokken worden van haar te leveren proportionele bijkomende bijdrage tot de bovenvermelde in 2011 vereiste globale inspanning (1,1% van het bbp). Op die manier en overeenkomstig het tot en met 2012 gesloten akkoord over de verdeelsleutel “65%/35%” voor de door beide Entiteiten te leveren inspanningen, wordt de over twee jaar gecumuleerde bijdrage van Entiteit II tot de globale inspanning teruggebracht worden tot het afgesproken 35%-aandeel en kan de “afwijking” van 2010 gecorrigeerd worden. Volgens diezelfde logica spreekt het vanzelf dat bij elke afwijking bij de realisatie in

2010 op ESR95-basis van de ene of de andere Entiteit ten opzichte van de in het Akkoord opgenomen doelstellingen, het volgende jaar correctiemaatregelen zullen moeten genomen worden. Die correctiemaatregelen zullen om elke dubbel telling uit te sluiten, kunnen verrekend worden met de budgettaire saneringsmaatregelen van het betreffende jaar.

Tabel 5
Verdeling per Entiteit

Doelstellingen voor de saldi (NFB)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
* Entiteit I	-4,1%	-3,3%	-2,6%	-2,1%	-1,6%	-1,0%
* Entiteit II	-1,0%	-0,8%	-0,4%	0,1%	0,6%	1,0%
+ G&G	-0,6%	-0,5%	-0,2%	0,2%	0,6%	0,9%
+ LO	-0,4%	-0,30%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,1%

(*) Voor de lokale overheden (LO) en voor 2010 is de doelstelling van 0,4% van het bbp dat is opgenomen in het Samenwerkingsakkoord ambitieuzer dan de bij ongewijzigd beleid verwachte resultaten van -0,6% van het bbp.

Volgens deze configuratie en rekening houdend met de specifieke en asymmetrische inspanningen tussen de entiteiten die in 2010 noodzakelijk zijn om de in het samenwerkingsakkoord vastgelegde doelstellingen te bereiken, zou de verdeelsleutel "65% / 35%" opnieuw kunnen worden nageleefd over de twee jaren 2010-2011 alsmede uiteraard tegen 2012.

Voor Entiteit II zou dit leiden tot een doelstelling van het tekort op ESR95-basis van respectievelijk 0,8% van het bbp en 0,4% van het bbp in 2011 en 2012. Voor de jaren 2011-2012 wordt hier ter informatie een verdeling tussen de deelstaten en de lokale overheden voorgesteld.

De deelstaten zullen echter de sanering van de financiën van de lokale overheden nauwgezet moeten opvolgen, zodat een evenwicht gemiddeld over de cyclus tegen 2013 geleidelijk opnieuw effectief op dit overheidsniveau wordt bereikt.

Het tekort van Entiteit I zou moeten teruggebracht worden van 4,1% van het bbp in 2010 tot 3,3% van het bbp in 2011 en 2,6% van het bbp in 2012.

Trajecten tegen 2012 van de verschillende entiteiten

De gemeenschappen en gewesten hebben naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting 2010 een voorlopige meerjarenraming opgesteld waarin zij rekening houden met de saneringsmaatregelen die in de respectievelijke regeerakkoorden werden aangekondigd.

Die meerjarenramingen liggen in de lijn van het in onderhavig advies voorgestelde normatief traject maar dienen met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Een eerste voorbehoud is de vaststelling dat de aangekondigde maatregelen nog niet noodzakelijkerwijze volledig in wettelijke bepalingen werden omgezet. Daarnaast worden die meerjarenramingen gehypothekeerd door het verschil in de wijze van aanrekening van bepaalde begrotingsverrichtingen tussen het budgettair akkoord van 15 december 2009 en de thans geldende regels gedefinieerd door Eurostat en toegepast door het INR.

Tabel 6

Illustratief versus normatief traject voor gemeenschappen en gewesten tot 2012

(x 1.000.000 euro)	2009	2010	2011	2012
Vorderingensaldi (NFB)	Doelstellingen budgettair akkoord 15.12.2009		meerjarenramingen opgesteld door g&g (a)	
Vlaamse Gemeenschap	-997,0	-493,3	0,0	0,0
Franse Gemeenschap	-266,5	-727,1	-548,0	-438,1
Duitstalige Gemeenschap	-32,0	-11,1		
Waalse Gewest	-406,9	-364,7	-267,7	-134,4
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-232,7	-313,0	-254,1	-172,3
Franse Gemeenschapscommissie	-4,0	-2,0	-8,1	-11,5
Totaal	-1.939,0	-1.911,2	-1.077,9	-756,2
in % van het BBP	-0,6% (b)	-0,6% (b)	-0,3% (b)	-0,2% (b)
Normatief traject (NFB) vanaf 2010	-0,7% R (c)	-0,6%	-0,5%	-0,2%
Vershil	-0,1%	0,0% (b)	-0,2% (b)	0,0% (b)

- (a) Meerjarenramingen opgesteld door de deelgebieden naar aanleiding van de opmaak van hun initiële begroting 2010. Voor de Vlaamse Gemeenschap : geen geactualiseerde meerjarenraming maar wel de aankondiging van de ambitie om in 2011 evenwicht te realiseren.
- (b) Zonder rekening te houden met het verschil in de wijze van aanrekening van bepaalde begrotingsverrichtingen tussen het budgettair akkoord van december 2009 en de thans geldende regels gedefinieerd door Eurostat en toegepast door het INR.
- (c) Voorlopig geraamde realisatie.

3. Algemene conclusie

In het Advies van de Afdeling van september 2009 werd een traject bepaald dat leidt tot een evenwicht in 2015 en een intermediair tekort van 4,4% van het bbp in 2012.

De actualisering van dit traject, rekening houdend met de nieuwe groeihypothese van het FPB, met de door de verschillende overheden neergelegde begrotingen en tenslotte met de toepassing van een lineaire budgettaire inspanning na 2010, leidt tot een intermediair tekort van 3,2% van het bbp in 2012 en een evenwicht in 2015, voor zover de budgettaire doelstellingen voor het begrotingsjaar 2010 worden gerealiseerd.

Ingevolge de aanbevelingen van de Ecofinraad om het tekort te beperken tot 3% van het bbp in 2012 wordt volgens het geactualiseerd traject de in 2012 vereiste inspanning verhoogd met 0,2% van het bbp in datzelfde jaar.

Uit de zowel retrospectieve als prospectieve analyse kunnen drie conclusies getrokken worden:

1. De retrospectieve analyse toont dat de Belgische overheidsfinanciën in een aanzienlijke mate worden gekenmerkt door een hoog groeitempo van de primaire uitgaven, dat onverenigbaar is met de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn. Dit doet duidelijk de vraag rijzen van de uitwerking van procedures en/of normen inzake primaire uitgaven, waardoor dit structurele probleem zou kunnen worden aangepakt;
2. Uit de prospectieve analyse blijkt duidelijk dat het financiële, institutionele en budgettaire kader van het bestaande Belgische fiscale federalisme niet meer verenigbaar is, in de context van de vergrijzing, met een terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 2015 dat tegelijk evenredig zou verdeeld worden tussen (en binnen) de grote Entiteiten en zou leiden, voor elk overheidsniveau, tot houdbare begrotingssaldi die nauw bij elkaar zouden aansluiten;
3. Ten slotte is het zeer belangrijk om een procyclisch begrotingsbeleid te vermijden. Eén van de inzetten voor de komende maanden en jaren is bijgevolg te vermijden dat eventuele conjunctuurwinsten, die per definitie omkeerbaar zijn en die gebonden zijn aan de lopende en verwachte herstelfase, de politieke wil verzwakken om de structurele begrotingsinspanningen te leveren die noodzakelijk zijn om de terugkeer naar een duurzaam evenwicht te waarborgen.

HOOFDSTUK I. RETROSPECTIEVE EVALUTIE 2004 – 2009 VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

1.1 Belangrijkste evoluties op het vlak van de gezamenlijke overheid

Dit eerste deel behandelt de retrospectieve evaluatie van de overheidsfinanciën en betreft vooreerst de begrotingssaldi waarvan de effectieve evolutie vergeleken wordt met de geraamde structurele evolutie, om de onderliggende resultaten van de overheidsfinanciën te evalueren, ongeacht de conjuncturele weerslag en de eenmalige maatregelen. Vervolgens worden de ratio's van de effectieve ontvangsten en van de primaire uitgaven over de periode 2004-2009 uitvoerig geanalyseerd. Een onderscheid wordt gemaakt tussen de pre-crisis en de post-crisis dynamiek en de nadruk wordt gelegd op de structurele evoluties van de uitgaven. Ten slotte heeft de laatste afdeling betrekking op de evolutie van de schuldgraad en de rentelasten.

Er dient genoteerd te worden dat de gegevens 2009 gebaseerd zijn op de najaarsprojecties van de NBB. Deze gegevens zijn nog voorlopig en moeten op voorzichtige wijze geïnterpreteerd worden. De saldi wijken enigszins af van recentere ramingen (6) die thans niet voldoende gedetailleerd zijn voor de analyse. De eerste nationale rekeningen van het jaar 2009 zijn voorzien voor de maand april dit jaar en zullen verwerkt worden in het eerstkomend Advies..

1.1.1 Evolutie van de effectieve begrotingssaldi en van hun belangrijkste determinanten

De Belgische overheid waarvan de financiën sinds 2000 (behalve in 2005) bijna in evenwicht waren, kampt sinds 2008 met een tekort dat in 2009 verslechterd is. Met een tekort van 6,1% van het bbp is de Belgische begrotingstoestand vergelijkbaar met het begin van de jaren '90 vóór het Globaal Saneringsplan. Aangezien het tekort boven de grens van 3% van het bbp ligt, heeft de Belgische overheid bovendien de door het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en groeipact toegestane bovengrens overschreden.

6 Volgens de recentste ramingen die echter nog voorlopig zijn, bedraagt het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid 5,9% van het bbp in 2009. De afwijking ten opzichte van het globale saldo van 6,1% van het bbp is voor 0,1% gelokaliseerd bij de Sociale Zekerheid en voor 0,1% bij Entiteit II.

Tabel 7

Vorderingensaldi en determinanten op het vlak van de gezamenlijke overheid

	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	Gecumuleerde evolutie		
							2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Effectieve ontvangsten (°)	47,6%	47,9%	47,6%	46,7%	47,2%	45,9%	-1,0%	0,6%	-0,7%
Primaire uitgaven (°)	43,2%	46,4%	43,4%	43,0%	44,6%	48,3%	-0,2%	1,6%	5,3%
Primair saldo	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%	-0,8%	-1,0%	-6,0%
Rentelasten (EDP)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,8%	-0,1%	-0,1%
Vorderingensaldo (EDP)	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%	0,1%	-1,0%	-5,9%
Brutoschuldgraad (Maastricht)	94,2%	92,1%	88,1%	84,2%	89,8%	98,1%	-9,9%	5,6%	13,9%

(°) HRF-definitie: database van de Nationale Rekeningen, excl. de toegerekende bijdragen maar incl. de fiscale overdrachten aan de EU en de verkopen van activa (bij de ontvangsten)

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

De forse verslechtering van de macro-economische en financiële context eind 2008 en in 2009 heeft een essentiële rol gespeeld in de vergroting van het tekort, dat precies geëvalueerd moet worden (cf. afdeling 1.2 met betrekking tot de structurele saldi). De geleidelijke afname van de ontvangsten (in % van het bbp) en de opwaartse dynamiek van de primaire uitgaven weerspiegelen echter samen de ongunstige structurele evolutie van de overheidsfinanciën over de periode. Van 2004 tot 2008 is het aandeel van de ontvangsten in het bbp met 0,4 procentpunt gedaald, terwijl de primaire uitgaven met 1,4% van het bbp zijn gestegen. Wat die laatste betreft, dient de invloed van niet-discretionaire factoren op hun evolutie echter geneutraliseerd te worden om de omvang van expansieve discretionaire stimulansen precies te bepalen (cf. hieronder).

Tot ongeveer 2007 werd de afname van het primaire saldo min of meer gecompenseerd door de gelijklopende daling van de rentelasten. Deze dalende trend is daarna echter sterk vertraagd. Terwijl de rentelasten tussen 2004 en 2007 cumulatief met 0,8% van het bbp zijn gedaald, zijn ze gedurende de laatste twee jaar slechts met 0,1% van het bbp afgenomen. De vermindering van het primaire saldo resulteert nu bijna volledig in een verslechtering van het vorderingensaldo.

Het ontstaan van het tekort en de reddingsoperaties ten gunste van de belangrijkste financiële instellingen eind 2008 hebben voor de eerste keer sinds 1993 geleid tot een verhoging van de schuldgraad. Deze laatste bereikt eind 2009 bijna 100%, een niveau vergelijkbaar met de toestand eind 2002.

Tabel 8
Realisaties per overheidsniveau

Realisaties per Entiteit (*)	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	Gecumuleerde evolutie		
							2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Vorderingensaldo	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%	0,1%	-1,0%	-5,9%
* Entiteit I (excl. VI.Zorgfonds)	<u>-0,1%</u>	<u>-2,6%</u>	<u>0,3%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-1,1%</u>	<u>-5,2%</u>	<u>-0,4%</u>	<u>-0,6%</u>	<u>-4,6%</u>
+ Federale Overheid	-0,1%	-2,5%	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,3%	-0,9%	-0,5%	-3,2%
+ Sociale Zekerheid	0,0%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	-0,9%	0,5%	-0,1%	-1,4%
* Entiteit II.	<u>-0,2%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,3%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-0,9%</u>	<u>0,5%</u>	<u>-0,4%</u>	<u>-1,2%</u>
+ G&G (incl. VI.Zorgfonds)	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,8%	0,4%	-0,4%	-1,1%
+ LO	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%
Rentelasten (EDP) (**)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,8%	-0,1%	-0,1%
* Entiteit I	4,3%	3,9%	3,7%	3,6%	3,5%	3,4%	-0,7%	-0,1%	-0,2%
* Entiteit II.	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	-0,1%	0,0%	0,1%
Primair saldo (**)	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%	-0,8%	-1,0%	-6,0%
* Entiteit I	4,2%	1,3%	4,0%	3,0%	2,4%	-1,8%	-1,1%	-0,7%	-4,8%
* Entiteit II.	0,2%	0,2%	0,2%	0,6%	0,2%	-0,6%	0,4%	-0,4%	-1,2%

(*) In tegenstelling tot de benadering in de nationale rekeningen wordt het vorderingensaldo van het Zorgfonds toegerekend aan de Vlaamse Gemeenschap en niet aan de Sociale Zekerheid.

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Zoals aangetoond door de realisaties per overheidsniveau, worden alle entiteiten in 2008-2009 gekenmerkt door tegenvallende budgettaire prestaties, maar is het overheidstekort vooral gelokaliseerd op het vlak van Entiteit I en in het bijzonder op het vlak van de federale overheid. In 2009 is dit gedeeltelijk toe te schrijven aan het feit dat het mechanisme van de automatische stabilisatoren bij de ontvangsten en de uitgaven vooral een rol speelt voor Entiteit I die verantwoordelijk is voor bijna alle sociale uitgaven inzake ondertewerkstelling en waarvan de ontvangsten rechtstreeks worden gebonden aan de evolutie van de belastbare grondslagen⁷. Er dient opgemerkt te worden dat de tamelijk minder ongunstige resultaten van de Sociale Zekerheid binnen Entiteit I op voorzichtige wijze geïnterpreteerd moeten worden, want die worden grotendeels verklaard door de stijging van de overdrachten door de federale overheid als alternatieve financiering.

Met de hieronder gevoerde analyse van de structurele begrotingsaldi en de evolutie daarvan kan een onderscheid gemaakt worden in de evolutie van de effectieve saldi tussen enerzijds wat redelijkerwijs kan toegeschreven worden aan de weerslag van de conjunctuercyclus en -ruimer nog - van de eenmalige maatregelen, en anderzijds wat te verklaren is door het discretionair budgettair beleid.

7 Dat is vergelijkenderwijs minder waar voor Entiteit II. De PB- en btw-overdrachten aan de Gemeenschappen en Gewesten, hetzij het leeuwendeel van hun middelen, zijn gebonden aan de economische groei maar niet rechtstreeks aan de evolutie van de belastbare grondslagen. Zij worden bijgevolg niet getroffen door ongunstige structureffecten op de PB- of btw-grondslag. Daarnaast wordt de lokale overheden ruim gefinancierd door begrotingsoverdrachten die door de Gemeenschappen en Gewesten worden doorgestort.

1.1.2 Evolutie van de structurele begrotingssaldi

Methodologie en perspectief

De budgettaire realisaties 2008 werden uiteraard beïnvloed door de conjunctuurevoluties en de vertraagde reële groei ten opzichte van het stevige tempo in 2006-2007 en sterker nog sinds 2004. Vooral in 2009 – en de daaropvolgende jaren – zal de grote begrotingsweerslag van de historische recessie gedeeltelijk onuitwisbare sporen nalaten. Gezien de omvang en de duur van deze recessie in 2009, heeft zij overigens een indirecte invloed op de retrospectieve evaluatie van de door de output-gap gemeten recente cyclische posities en bijgevolg van de structurele begrotingsresultaten 2008-2009.

Kader 1: Potentiële groei, output-gaps en ermee verbonden conjuncturele budgettaire invloeden

De **output-gap** wordt gebruikt om de cyclische of conjuncturele positie van een economie te meten ten opzichte van haar trendmatige of potentiële groei. Het bbp (in volume) zal bij hoogconjunctuur hoger liggen dan de trend of het potentieel daarvan, terwijl het bij laagconjunctuur lager zal liggen. De cyclische positie van de economie beïnvloedt de begrotingsresultaten en in het bijzonder de primaire saldi, met name via de cyclische werkloosheidsuitgaven en de overheidsontvangsten. Er bestaan verscheidene methodologieën om de output-gap en de budgettaire invloeden daarvan te evalueren. Deze methodologieën zijn in het algemeen verschillend qua raming van de *niveaus* van de output-gap en van de ermee verbonden budgettaire invloeden; er wordt echter meestal een nauwe convergentie genoteerd op het vlak van de analyse van de cyclische *evoluties* (wijzigingen van de output-gap van het ene jaar op het andere) en van de ermee verbonden budgettaire invloeden (het begrotingsboni of -mali volgend uit deze variaties in de tijd van de cyclische posities). Teneinde deze cyclische budgettaire invloeden in % van het bbp te kwantificeren, gebruikt de **Europese Commissie** een methodologie volgens dewelke het geraamde bbp-verschil ten opzichte van de *potentiële* groei wordt vermenigvuldigd met een vaste elasticiteit (van 51% voor België); de potentiële groei wordt gemeten op basis van een productiefunctie. Wanneer de effectieve economische groei 1 procentpunt hoger (lager) ligt dan de potentiële groei, wordt aldus ceteris paribus geraamd dat dit zal leiden tot een cyclische verbetering (verslechtering) met 0,5% van het bbp van het (primaire) begrotingssaldo.

Wat de raming van de cyclisch gecorrigeerde begrotingssaldi betreft, zijn de Belgische stabiliteitsprogramma's gebaseerd op de Europese methodologie.

Het **ESCB en de NBB** gebruiken al verschillende jaren een meer uitgewerkte methodologie. Die bestaat de facto in een raming van de jaarlijkse elasticiteiten die op geaggregeerd vlak variabel zijn, omdat die afhangen van de *samenstelling* van de groei en van de specifieke cyclische dynamieken van de belangrijkste belastinggrondslagen (en de daarmee verbonden overheidsontvangsten); het bbp-verschil is daarentegen gebaseerd op de statistische raming van de trendmatige (en niet de potentiële) groei, op basis van een statistische filter- of afvlakkingstechniek (de zogenaamde Hodrick-Prescott filters). Volgens deze tweede benadering, die traditioneel voor België door de HRF wordt gebruikt, bestaat de totale conjunctuurinvloed op de begrotingssaldi (regel 4) dus uit twee afzonderlijke elementen:

1. een “zuiver” “output-gap”-effect, volgens een benadering die globaal nauw aansluit bij deze uitgewerkt door de diensten van de Europese Commissie;
2. een aanvullend “compositie”-effect, dat de specifieke weerslag weergeeft van de samenstelling van de groei (hoofdzakelijk maar niet uitsluitend van de grote of mindere mate waarin deze groei weerspiegeld wordt in de belastinggrondslagen met een hoog of laag opbrengspotentieel).

Ten behoeve van de analyse die uitgevoerd wordt in het kader van de voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma en teneinde de vergelijkingen te vergemakkelijken met de analyses van de Europese Commissie, zal dit Advies de structurele saldi evalueren op basis van de methodologie van de Europese Commissie, en niet meer van het ESCB zoals gebruikelijk. De hypothesen inzake output-gap en potentiële groei komen uit de nieuwe macro-economische projectie op middellange termijn (2009-2014) die in december jl. (8) door het FPB opgemaakt werd, volgens de methodologie van de statistische diensten van de Commissie.

Het gedeeltelijk onomkeerbare karakter van de in 2009-2010 genoteerde groeiverliezen, ten opzichte van de pre-crisis verwachtingen, heeft de macro-economische analisten ertoe aangezet om de geraamde potentiële groei van de pre-crisis jaren (2007-2008) en natuurlijk ook van de jaren 2009-2010, tot op zekere hoogte neerwaarts te herzien. Het potentiële bbp over de laatste pre-crisis jaren werd daardoor neerwaarts bijgesteld en de positieve “output-gaps” of “bbp-verschillen” werden bijgevolg symmetrisch opwaarts herzien.

Deze ex-post herzieningen zijn logisch in de mate dat de meeste analisten, bij aanhoudende hoogconjunctuur, de risico's voor neerwaartse conjuncturomslagen hebben onderschat en de trend- of potentiële groei hebben overschat. Voor België heeft dit geleid tot een onderschatting van de huidige structurele verslechtering van de begrotingsresultaten. Daaruit resulteert in het algemeen dat de gunstige cyclische budgettaire invloeden voor de jongste jaren (2007 en vooral 2008) opwaarts moesten herzien worden. Op een symmetrische manier werden de structurele of cyclisch gecorrigeerde (primaire) saldi in een ongunstige zin neerwaarts bijgesteld. Bijvoorbeeld werden het structurele saldo en de cyclische component van de begroting voor 2007, in het Stabiliteitsprogramma 2008-2011 van België, nog geraamd op respectievelijk +0,1% en -0,2% van het bbp (met een bbp dat volgens de ramingen toen nog licht lager lag dan zijn potentieel). Zoals blijkt uit onderstaande tabel bedragen de ramingen voor hetzelfde jaar momenteel respectievelijk -1,4% en +1,3% van het bbp (hetzij ramingsverschillen van niet minder dan 1,5% van het bbp); voortaan vinden de statistische diensten van de Commissie dat het bbp van 2007 sterk boven zijn potentieel ligt (2,4% hoger).

In onderstaande tabel worden de momenteel beschikbare voornaamste gegevens opgenomen, waarmee de vorige (2004-2007), recente (2008) en geraamde (2009) begrotingsresultaten met de gebruikelijke nodige voorzichtigheid geëvalueerd moeten worden. Met deze tabel kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen de respectieve weerslag van hun belangrijkste componenten, namelijk enerzijds de belangrijkste9 zogenaamde “niet-discretionaire” invloeden, met name de cyclische invloeden en de weerslag van de eenmalige of niet-recurrente maatregelen, en anderzijds na aftrek of per saldo de zogenaamde structurele of “onderliggende” evoluties.

Er dient eraan herinnerd worden dat deze gegevens inzake output-gaps en cyclische budgettaire invloeden voorzichtig moeten worden behandeld en als louter indicatief beschouwd, vooral als zij in niveaus worden gemeten en in het bijzonder in een periode waarin de vorige groeitempo's onderbroken zijn en grote onzekerheden bestaan inzake de omvang en het patroon van het hersteltraject op korte en middellange termijn. De evoluties van het ene jaar op het andere kunnen daarentegen meer beschouwd worden als betrouwbare indicatoren van de lopende oriëntaties en bewegingen.

Onderstaande tabel werd opgemaakt op basis van gegevens die verenigbaar zijn met de door de statistische diensten van de Europese Commissie gebruikte methodologie om de structurele (primaire) saldi van de lidstaten te evalueren. De geraamde potentiële groei in het bijzonder, de output-gaps en de ermee verbonden budgettaire invloeden zijn afgeleid van de jongste vooruitzichten op korte termijn die door de diensten van de Commissie (Autumn Forecast van november 2009) opgemaakt werden op basis van de zogenaamde methodologie van de “productiefunctie”.

Herziene vorige evoluties 2004-2007

Op basis van een Belgische potentiële groei die in 2007 nog op 1,9% wordt geraamd en rekening houdend met een effectieve groei die in 2006-2007 hoger ligt dan de potentiële groei, zou de output-gap of “bbp-verschil”, dat in 2004 reeds gunstig was, steeds meer positief zijn geworden en 2,4% van het bbp in 2007 bedragen.

De gunstige conjuncturele budgettaire weerslag (in niveaus) zou tegelijk gestegen zijn van +0,2% van het bbp in 2004 tot +1,4% van het bbp in 2007. De onderliggende verslechtering van het structurele saldo en vooral van het structurele primaire saldo zou echter enigszins gemaskeerd zijn geworden door deze gunstige invloed.

9 Om redenen van vergelijkbaarheid en internationale homogeniteit worden niet alle “niet-discretionaire” invloeden in rekening gebracht in de door de diensten van de Europese Commissie gekozen gemeenschappelijke methodologie. De “relatieve prijs”-effecten inzake primaire uitgaven die belangrijk zijn voor kleine, zeer open economieën zoals de Belgische economie, alsmede de zogenaamde “structuur-” of “compositie-effecten” inzake de ontvangsten, en meer in het algemeen de sociaal-demografische effecten op het vlak van de uitgaven (zoals bijvoorbeeld de aan de vergrijzing gebonden effecten), worden met name niet in rekening gebracht. De beschouwing van de structurele primaire saldi als indicatoren van discretionaire budgettaire stimulansen moet bijgevolg genuanceerd en voorzichtig zijn.

Tabel 9

Begrotingssaldi en niet-discretionaire en structurele componenten

Effectieve en structurele begrotingssaldi en cyclische weerslagen							
% bbp behalve (1 tot 3)		2004	2005	2006	2007	2008	2009r
Effectieve reële groei	(1)	3,2%	1,8%	2,8%	2,9%	1,0%	-3,1%
Potentiële reële groei (EC)	(2)	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%	1,7%	1,1%
Verschil	(3)=(1-2)	1,6%	0,0%	0,9%	1,1%	-0,7%	-4,2%
Output-gap (EC)	(4)	0,4%	0,4%	1,4%	2,4%	1,7%	-2,5%
Cycl. begrotingsweersl. (Niveau)	(5)	0,2%	0,2%	0,7%	1,3%	0,9%	-1,3%
One shots	(6)	0,8%	-2,0%	0,9%	-0,1%	0,0%	-0,8%
<i>pm. Totaal niet-discretionair</i>	(7)=(5+6)	1,0%	-1,8%	1,6%	1,2%	1,0%	-2,1%
Effectief primair saldo	(8)	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%
Idem, gecorrigeerd voor one shots	(9)=(8-6)	3,6%	3,5%	3,3%	3,7%	2,6%	-1,6%
Structureel primair saldo	(10)=(9-5)	3,3%	3,2%	2,6%	2,4%	1,6%	-0,3%
Rentelasten	(11)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%
Structureel saldo	(12)=(10-11)	-1,3%	-1,0%	-1,4%	-1,4%	-2,2%	-4,0%
Effectief saldo (NFB)	(13)=(8-11)	-0,3%	-2,7%	0,3%	-0,2%	-1,2%	-6,1%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)							
Effectief primair saldo	(14)=d(8)	-0,8%	-2,9%	2,7%	-0,6%	-1,0%	-5,0%
Cyclische weerslagen & one shots	(15)=d(7)	0,4%	-2,8%	3,4%	-0,4%	-0,3%	-3,1%
* Cyclische	(16)=d(5)	0,8%	0,0%	0,5%	0,6%	-0,4%	-2,2%
* One shots	(17)=d(6)	-0,4%	-2,8%	2,9%	-0,9%	0,1%	-0,8%
Structureel primair saldo	(18)=d(10)	-1,2%	-0,1%	-0,6%	-0,2%	-0,8%	-1,9%
Structureel saldo	(19)=d(12)	-0,6%	0,4%	-0,4%	-0,1%	-0,7%	-1,9%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Rekening houdend met de evolutie van de eenmalige invloeden zou dit structurele primaire saldo over de periode 2004-2007 met 1,0% van het bbp afgenomen zijn, waarbij gekwantificeerde gegevens beschikbaar zijn met betrekking tot de expansieve trend van het discretionaire begrotings- en fiscale beleid (“fiscal stance”) over dezelfde periode. Dit resulteerde echter niet in een gelijktijdige en aanzienlijke verslechtering van het globale structurele saldo (inclusief de rentelasten), want de rentelasten zijn op een symmetrische en endogene manier en tegen een stevig tempo verder gedaald, ten belope van 0,8% van het bbp over 3 jaren (zie onderstaande Tabel 10, regel 11).

Op schematische maar illustratieve wijze kan verklaard worden dat een dubbele gunstige marge (elk van ongeveer 0,9% van het bbp, waarbij de eerste marge resulteert uit stijgende “conjunctuurboni” en de tweede uit de vermindering van het gewicht van de rentelasten) werd weggewerkt, respectievelijk door de “ongunstige” evolutie van de eenmalige budgettaire invloeden (-0,9% van het bbp over 3 jaren) en door het expansieve begrotingsbeleid op het vlak van het primair saldo, gemeten op basis van de verslechtering van de structurele primaire saldi (-1% van het bbp). De niet-discretionaire primaire budgettaire invloeden, zoals hier gemeten, waren globaal slechts licht positief over deze 3 jaren (+0,2% van het bbp, zie regel 7 hieronder), terwijl de vermindering van de rentelasten

werd geneutraliseerd door het expansieve budgettaire en fiscale beleid in plaats van geïnvesteerd te zijn in de opbouw van overschotten teneinde het Zilverfonds te stijven en bijgevolg de BKV te prefinancieren.

Tabel 10
Effectieve en structurele saldi – Evoluties per subperiode

Effectieve en structurele begrotingssaldi en cyclische weerslagen					
Evolutie in % bbp behalve (1 tot 3)		2004-07	2007-09r	2007-08	2008-09r
Effectieve reële groei (°)	(1)	2,5%	-1,1%	1,0%	-3,1%
Potentiële reële groei (EC) (°)	(2)	1,8%	1,4%	1,7%	1,1%
Verschil	(3)=(1-2)	0,7%	-2,5%	-0,7%	-4,2%
Output-gap (EC)	(4)	2,0%	-4,9%	-0,7%	-4,2%
Cycl. begrotingsweersl. (Niveau)	(5)	1,1%	-2,6%	-0,4%	-2,2%
One shots (EC)	(6)	-0,9%	-0,7%	0,1%	-0,8%
<i>pm. Totaal niet-discretionair</i>	(7)=(5+6)	0,2%	-3,3%	-0,3%	-3,1%
Effectief primair saldo	(8)	-0,8%	-6,0%	-1,0%	-5,0%
Idem, gecorrigeerd voor one shots	(9)=(8-6)	0,1%	-5,3%	-1,1%	-4,2%
Structureel primair saldo	(10)=(9-5)	-1,0%	-2,7%	-0,8%	-1,9%
Rentelasten	(11)	-0,8%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Structureel saldo	(12)=(10-11)	-0,1%	-2,6%	-0,7%	-1,9%
Effectief saldo (NFB)	(13)	0,1%	-5,9%	-1,0%	-4,9%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Analyse 2008

De potentiële groei zou in 2008 slechts licht gedaald zijn (tot 1,7%), terwijl de vertraging van de effectieve groei duidelijk sterker was: die groei is tot 1,0% teruggelopen. De zeer gunstige oorspronkelijke output-gap van 2007 zou aldus aanzienlijk afgenomen zijn (met 0,7% van het bbp) tot 1,7% van het bbp, hetzij een cijfer dat desondanks nog zeer positief is. Het “conjunctuurboni” zou tegelijk ook gedaald zijn (ten belope van ongeveer 0,4% van het bbp) maar is ook duidelijk positief gebleven in niveau (0,9% van het bbp), waarbij het effectieve bbp van 2008 hoger is gebleven dan het potentiële bbp.

In termen van evoluties ten opzichte van 2007 verslechtert het effectieve vorderingensaldo van 2008, alsmede overigens het effectieve primaire saldo, met 1% van het bbp. Deze laatste evolutie is voor ongeveer 0,3% van het bbp toe te schrijven aan ongunstige niet-discretionaire, en in het bijzonder conjuncturele (effectieve groei lager dan de potentiële groei) evoluties, maar is grotendeels (0,7% van het bbp) te verklaren door een verdere forse verslechtering van het structurele primaire saldo (discretionaire beleid met een dalende trend). In 2008 en ten opzichte van 2007 is de budgettaire weerslag van de

conjunctuurvertraging, via de cyclische automatische stabilisatoren, bijgevolg tamelijk beperkt gebleven (0,4% van het bbp) en verklaart slechts een klein deel van de waargenomen budgettaire verslechtering.

Analyse van de ramingen 2009

De terugval van de economische activiteit zou in 2009 ongeveer 3% bedragen, hetzij een lagere daling dan de gedurende deze zomer vooropgestelde afname (-3,8%), maar niettemin veel hoger dan wat geraamd werd bij de opmaak van de begroting 2009 (-1,9%). Op deze basis zou de output-gap, die in 2008 nog positief was, in 2009 ruim negatief worden (-2,5% van het bbp). Dit resulteert in negatieve cyclische budgettaire invloeden in niveau die op deze basis op -1,3% van het bbp geraamd worden.

Op basis van de aan het einde van het jaar beschikbare nog voorlopige en gedeeltelijke gegevens zou het globale overheidstekort in 2009 6% van het bbp kunnen bedragen en zelfs heel lichtjes kunnen overschrijden, hetzij een verslechtering van ongeveer 4,9% van het bbp ten opzichte van 2008. Een aanzienlijk deel van deze daling is toe te schrijven aan de "cyclische" invloed van de automatische stabilisatoren (-2,2% van het bbp) in tijden van economische recessie, alsmede aan belangrijke eenmalige invloeden (-0,8% van het bbp¹⁰) waarvan de ene helft bij de ontvangsten (vooral gebonden aan wijzigingen in het invorderings- en terugbetalingstempo van de ontvangsten inzake directe belastingen) en de andere helft bij de uitgaven geboekt is (vooral uitzonderlijke belastingteruggaven ingevolge gerechtelijke beslissingen).

In totaal zou het gecombineerde effect van deze twee invloeden echter slechts ongeveer 60% van de totale verslechtering van het primaire saldo verklaren, met als uiteindelijk gevolg een daling van 1,9% van het bbp van het structurele primaire saldo. Aangezien de rentelasten stabiel zijn gebleven in procent van het bbp, zou het globale structurele saldo ook met ongeveer 1,9% van het bbp afgenomen zijn.

Het zeer hoge tekort in 2009, zelfs exclusief eenmalige invloeden, blijft verontrustend. Zelfs als de terugval van de economische activiteit uiteindelijk iets minder sterk is dan wat op het hoogtepunt van de crisis vooropgesteld werd, resulteert deze relatieve "verbetering" immers niet tegelijk in een lager overheidstekort dan voorzien. Dit lijkt voedsel te geven aan de mening dat de iets beperkter dan vooropgestelde weerslag van de "automatische stabilisatoren" in 2009, ten belope van 0,4% tot 0,5% van het bbp, bijna geneutraliseerd of gecompenseerd werd door een nog sterker dan verwachte verslechtering van het structurele primaire saldo.

10 Er bestaan ook grote methodologische verschillen op het vlak van de kwantificering van de eenmalige invloeden, vooral in tijden van crisis en in het kader van een budgettair herstelbeleid. Van bepaalde mogelijk omkeerbare herstelmaatregelen kan immers geoordeeld worden dat deze gelijkgesteld kunnen worden met eenmalige invloeden en niet dat zij toe te schrijven zijn aan de structurele component. Voor 2009 bijvoorbeeld is de Europese Commissie van oordeel dat de eenmalige invloeden slechts 0,5% van het bbp bedragen, terwijl deze invloeden in 2009 0,8% van het bbp zouden bedragen volgens de minder restrictieve definitie die traditioneel door de HRF gebruikt wordt.

Meer dan voor de andere jaren wordt dit resultaat beïnvloed door de gekozen methodologie en met name door de sterke neerwaartse herziening in 2009 van de hypothese inzake potentiële groei (die volgens de huidige ramingen slechts 1,1% in 2009 zou bedragen, tegen 1,7% in 2008). Dit resulteert in een vermindering met ongeveer 0,3% van het bbp in 2009 van de ongunstige geraamde weerslag van de cyclische budgettaire invloeden (effect van de automatische stabilisatoren) en bijgevolg in een toename met hetzelfde percentage van de verslechtering van het structurele primaire saldo. Zelfs als zij op die manier wordt gemeten en in de hypothese van een ongewijzigde potentiële groei ten opzichte van 2008, zou de geraamde verslechtering van het structurele primaire saldo nog 1,6% van het bbp bedragen, waarvan slechts ongeveer een derde (maximaal 0,5 tot 0,6% van het bbp) toe te schrijven is aan het herstelplan dat gedeeltelijk omkeerbaar is en in 2009 uitgevoerd werd. Het jaar 2009 zal dus hoogstwaarschijnlijk gekenmerkt worden door een uitzonderlijke verslechtering van de Belgische structurele begrotingstoestand, die groter is dan de weerslag van de lopende herstelplannen. Dat stelt de vraag naar de doeltreffendheid zelf van die herstelplannen in de mate dat, wanneer de budgettaire houdbaarheid in twijfel wordt getrokken, de gezinnen en de ondernemingen niet reageren op de Keynesiaanse herstelplannen zoals verwacht (niet-Keynesiaanse reacties), omdat ze vooruitlopen op de toekomstige maatregelen ter correctie van de budgettaire afglijdingen.

1.1.3 Detail van de verwezenlijkte ontvangsten en uitgaven op het vlak van de gezamenlijke overheid

De in het volgende deel gevoerde analyse van de ontvangsten en de uitgaven geeft bijkomende indicaties over deze recente structurele evolutie van de overheidsfinanciën. Zij zal uitvoerig per overheidsniveau beschreven worden in afdeling 2.

1.1.3.1 Evolutie van de ontvangsten

Voorafgaand aan de analyse van de evolutie van de ontvangsten, dient eraan herinnerd te worden dat, in het kader van dit Advies, deze ontvangsten enigszins afwijken van de gangbare definitie die gebruikt wordt bij de synoptische rekeningen van het INR, zodat zij beter overeenstemmen met het begrip 'door de gezamenlijke overheid geïnde effectieve ontvangsten'. Aldus houden de overheidsontvangsten volgens de 'HRF-definitie' geen rekening met de toegerekende bijdragen en omvatten ze de aan de EU afgedragen fiscale ontvangsten alsmede de niet-fiscale ontvangsten uit de verkopen van materiële en immateriële activa (beschouwd als negatieve uitgaven in het ESR95).

De evolutie van de effectieve ontvangsten van de overheid wordt vooral bepaald door de ratio van de fiscale en parafiscale ontvangsten. Deze ratio zou over de periode 2004-2009 sterk gedaald zijn (-1,8% van het bbp). Er dient echter een onderscheid gemaakt te worden tussen de economische en financiële *pre-crisis* en *post-crisis* evoluties.

Tabel 11

Evolutie van de effectieve ontvangsten van de gezamenlijke overheid

								Gecumuleerde evolutie		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Effectieve ontvangsten, excl. toegerekende bijdragen (*)	(1)=2+3	47,6%	47,9%	47,6%	46,7%	47,2%	45,9%	-1,0%	0,6%	-0,7%
+ Effectieve fiscale en parafiscale ontvangsten	(2)	44,7%	44,7%	44,4%	43,9%	44,3%	43,0%	-0,9%	0,4%	-0,9%
Directe belastingen (w.o. effectivering)	(2a)	16,7%	16,9%	16,5%	16,3%	16,6%	15,2%	-0,4%	0,3%	-1,1%
+ Gezinnen en IZW's		13,4%	13,5%	12,8%	12,7%	13,1%	12,6%	-0,8%	0,4%	-0,1%
+ Vennootschappen		3,2%	3,4%	3,7%	3,6%	3,5%	2,7%	0,4%	-0,1%	-1,0%
Indirecte belastingen (incl. fiscale overdr. aan de EU)	(2b)	13,4%	13,5%	13,7%	13,3%	13,1%	12,8%	-0,1%	-0,2%	-0,5%
* Effectieve sociale bijdragen	(2c)	13,9%	13,7%	13,5%	13,6%	13,9%	14,3%	-0,3%	0,4%	0,7%
* Vermogensheffingen	(2d)	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-0,1%	0,0%	0,0%
+ Niet-fiscale ontvangsten (incl. verkopen van activa)	(3)	2,9%	3,2%	3,2%	2,8%	2,9%	3,0%	-0,1%	0,2%	0,2%
Eenmalige ontvangsten (incl. verkopen v. activa) & Perim.	(4)	0,5%	0,6%	0,8%	0,1%	0,2%	-0,2%	-0,4%	0,1%	-0,3%
Ontvangsten excl. eenmalige ontvangsten	(5)=1-4	47,1%	47,3%	46,7%	46,5%	47,0%	46,1%	-0,6%	0,5%	-0,4%
* Fiscale en parafiscale (incl. kapitaalontvangsten)	(5a)	44,5%	44,5%	43,9%	43,8%	44,1%	43,2%	-0,7%	0,3%	-0,6%
* Niet-fiscale (lopende en kapitaalontvangsten)	(5b)	2,6%	2,9%	2,8%	2,7%	2,9%	2,9%	0,1%	0,1%	0,2%
Fiscale en parafiscale heffingen (incl. EU)	(6)	44,7%	44,7%	44,4%	43,9%	44,3%	43,0%	-0,9%	0,4%	-0,9%
+ Op de factor arbeid	(6a)	26,2%	25,9%	25,1%	25,0%	25,8%	nd.	-1,2%	0,8%	nd.
+ Op de andere productiefactoren	(6b)	18,5%	18,9%	19,2%	18,9%	18,5%	nd.	0,4%	-0,4%	nd.

(°) Totale ontvangsten volgens de nationale rekeningen, excl. de fictieve bijdragen maar incl. de verkopen van activa en de fiscale overdrachten aan de Europese Unie.

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Na een cumulatieve afname van 1% tussen 2004 en 2007 stijgen de fiscale en parafiscale ontvangsten van de overheid in 2008 punctueel met 0,4% van het bbp. De analyse van de verschillende elementen bewijst het bestaan van gunstige **structureffecten**¹¹ op het vlak van de fiscale heffingen. De productiviteitscyclus die aldus tot uiting komt in een aanpassingstermijn van de werkgelegenheid ten opzichte van de schommelingen van de economische groei, heeft in 2008 geleid tot een gevoelige toename van de loonquote waarvan de intrinsieke progressiviteit groter is dan die van het exploitatieoverschot of van de aan de indirecte belastingen onderworpen belastbare grondslagen.

Dit effect werd versterkt op het vlak van de personenbelasting door de geleidelijke indexatie in 2008 van de belastingschalen van de bedrijfsvoorheffing op basis van de groei van de consumptieprijnsindex. De bijkomende indexatie in 2009 zal echter een neerwaarts effect hebben op de fiscale ontvangsten bij de PB. De fiscale en parafiscale heffingen op arbeid (cf. Tabel 6) zijn bijgevolg voor de eerste keer sinds het begin van de onderzochte periode duidelijk gestegen. De in 2008 waargenomen daling van de indirecte belastingen en de vennootschapsbelasting (-0,3% van het bbp in totaal) werd meer dan gecompenseerd door de gezamenlijke verhoging van deze heffingen met 0,8% van het bbp.

11 De structureffecten verwijzen naar de variatie van de fiscale ontvangsten, die alleen toe te schrijven is aan de wijzigingen in de samenstelling van de economische groei, ten voordele en ten nadele van belastbare grondslagen met een verschillende intrinsieke progressiviteit.

Andere niet-discretionaire factoren hebben ook in 2008 de evolutie van de heffingen op arbeid beïnvloed, waaronder de uitbreiding tot kleine risico's van de sociale dekking voor de zelfstandigen. Deze operatie is bijna neutraal voor de Staatsbegroting in de mate dat de uitbreiding van de sociale uitkeringen inzake gezondheidszorg voor zelfstandigen gedekt wordt door een verhoging van de sociale bijdragen en de neutralisering van vorige overdrachten van de Sociale Zekerheid. Zij impliceert echter een uitbreiding van de perimeter van de overheidssector, in het bijzonder van de instellingen van de sociale zekerheid, die tot uiting komt in een toename van de ratio van de fiscale en parafiscale druk en van de (sociale) uitgaven.

In 2009 dalen alle bestanddelen van de fiscale ontvangsten in procent van het bbp, maar in een verschillende mate in functie van het type van heffing. De weerslag van de economische en financiële crisis is bijzonder groot op de vennootschapsbelasting (-1% van het bbp over de periode 2007-2009) waarvan de opbrengst nauw en gelijktijdig verbonden is met de conjunctuurschommelingen. Wat de indirecte belastingen betreft, deden de gevolgen van de crisis zich reeds wellicht gevoelen in het najaar 2008 met de toename van de btw-teruggaven ingevolge de opbouw van de voorraden en de heroriëntering van de consumptie naar minder belaste goederen (FPB, 2009, blz. 110). De heffingen op de arbeidsinkomsten evolueren dan weer op een iets minder ongunstige manier en zijn zelfs opnieuw gestegen voor wat de sociale bijdragen betreft (+0,7% tussen 2007 en 2009). Dit zou te verklaren zijn door de in 2009 verwachte verdere toename van de loonquote omwille van de vertraagde aanpassing van de werkgelegenheid en de lonen aan de cyclische schommelingen.

1.1.3.2 Evolutie van de primaire uitgaven

In Tabel 10 wordt de evolutie beschreven van de ratio van de primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid. In het kader van dit Advies en zoals voor de ontvangsten, heeft men een definitie van de ratio gekozen die enigszins afwijkt van die van de nationale rekeningen (HRF-definitie)¹². Volgens dit concept wordt in 2008 (+1,6% van het bbp) en vooral in 2009 (+3,7%) een aanzienlijke stijging genoteerd van de ratio van de primaire uitgaven.

Vervolgens worden verschillende niet-discretionaire factoren in aanmerking genomen, die de effectieve ratio van de primaire uitgaven beïnvloeden en de interpretatie ervan als indicator van de discretionaire begrotingskoers scheeftrekt. Deze factoren moeten worden afgetrokken van de primaire uitgaven in % van het bbp om tot de overeenkomende *structurele* ratio in volume te komen, waarvan de evolutie wordt verondersteld de discretionaire stimulansen weer te geven (cf. *Kader 2*).

12 De verdeling van de finale uitgaven en van de overdrachten is ook verschillend door de uitgaven voor overheidspensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid in te delen bij de finale primaire uitgaven van de federale overheid en niet bij de begrotingsoverdrachten naar Entiteit II, zoals dit het geval is volgens de nationale boekhoudregels.

Kader 2: discretionaire stimulansen, definitie

Wordt “discretionair” genoemd, een budgettaire (of fiscale) stimulans die wordt beschouwd als bewust of “vrijwillig” beslist door de politieke overheden; het gaat bijvoorbeeld:

- ofwel om een fiscale wetswijziging die resulteert in een verschillende evolutie van de **overheidsontvangsten** dan wat zou verwacht kunnen worden op basis van een redenering “bij ongewijzigde wetgeving”,
- ofwel om beslissingen inzake **primaire uitgaven**, die leiden tot een duurzaam verschil (zowel opwaarts als neerwaarts) tussen het groeitempo van het volume van deze uitgaven en de trendmatige of potentiële economische groei die hier wordt gebruikt als "benchmark" of als referentie van een als "neutraal" beoordeeld beleid terzake.

Bij de **ontvangsten** zullen maatregelen als “discretionair” beschouwd worden, als zij opgenomen worden als (oude of nieuwe) “aanvullende weerslagen” bij de opmaak van de begrotingen en/of de begrotingscontroles.

Meer in het algemeen worden de zogenaamde “discretionaire” stimulansen – “fiscal stance” in het Angelsaksische jargon – ofwel rechtstreeks (zoals voor de fiscale maatregelen), ofwel onrechtstreeks of per “saldo” (zoals meestal voor de primaire uitgaven) gemeten. In dit geval wordt de weerslag in % van het bbp van de zogenaamde “niet-discretionaire” invloeden in de ruime zin, zoals de cyclische werkloosheidsuitgaven, het cyclische noemereffect van de output-gap op de ratio, de eenmalige maatregelen bij de primaire uitgaven, de “perimeterwijzigingen” van de overheid, de “relatieve prijseffecten”, enz, zo uitvoerig mogelijk bepaald. De structurele ratio van de uitgaven wordt dan per saldo bekomen door deze niet-discretionaire invloeden af te trekken van de waargenomen effectieve ratio's. De “expansieve” of daarentegen “restrictieve” discretionaire stimulansen die tussen twee periodes **in de uitgaven** interveniëren, worden dan gedefinieerd als de variaties in de tijd van de berekende structurele ratio's.

De niet-discretionaire invloeden op de evolutie van de waargenomen ratio van de uitgaven zijn opgenomen in regel (2) van Tabel 7 (*Aftrekpost: diverse correcties, 2a tot 2f*). Over de periode **2004-2007** hadden zij globaal een gunstig effect op de effectieve ratio van de primaire uitgaven, door de evolutie van deze ratio te vertragen met ongeveer 1,3% van het bbp. Dit temperende effect is vooral te verklaren door de gunstige conjunctuur die een weerslag had op de noemer van de ratio van de uitgaven en op de cyclische uitgaven inzake ondertewerkstelling: de conjunctuurinvloeden hebben ongeveer 1,4% van het bbp van de stijging van de primaire uitgaven tussen 2004 en 2007 'geneutraliseerd'.

In **2008 en 2009** hebben de niet-discretionaire factoren daarentegen duidelijk de ratio van de primaire uitgaven omhoog geduwd: +3,2% van het bbp tussen 2007 en 2009 (laatste kolom). Opmerkelijk waren vooral de weerslag van de buitengewone conjunctuurverslechtering van 2009 op de toename van de uitgaven (mechanisme van de automatische stabilisatoren) en de ongunstige evolutie in 2008 van de relatieve prijzen. In de loop van dat jaar is de impliciete deflator van de primaire uitgaven sneller geëvolueerd dan die van het bbp

ingevolge de oliecrisis, waarbij de effectieve ratio van de primaire uitgaven (in waarde) mechanisch is gestegen 13.

Tabel 12

Evolutie van de primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid – Waargenomen en structurele ratio's

Vergelijking van de ratio's van de primaire uitgaven		Niveaus, % bbp (behalve <i>cursief</i> = jaarlijks verschil)						Gecumuleerde evolutie		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Gezamenlijke Overheid										
Primaire uitgaven volgens HRF-definitie	(1)	43,2%	46,4%	43,4%	43,0%	44,6%	48,3%	-0,2%	1,6%	5,3%
Aftrekpost: diverse correcties	(2)	0,8%	3,8%	0,5%	-0,5%	0,4%	2,7%	-1,3%	0,9%	3,2%
+ "One shots" (excl. verkopen van activa) & Perimeter	(2a)	-0,3%	2,5%	0,0%	0,2%	0,2%	0,6%	0,5%	0,0%	0,4%
+ Totale financiering van de EU	(2b)	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Cyclische werkloosheid	(2c)	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,0%	-0,2%	-0,1%	0,2%
+ Investeringscyclus van de LO	(2d)	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
+ Weerslag Y-gap ("noemer-effect")	(2e)	-0,1%	-0,2%	-0,7%	-1,3%	-1,2%	0,7%	-1,2%	0,1%	2,0%
+ Weerslag relatieve prijzen / bbp-deflator	(2f)	-0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,6%	0,4%	0,1%	-0,4%	0,9%	0,7%
Pm. Totale conjuncturele weerslag	(3)=2c+2e	0,0%	-0,1%	-0,7%	-1,4%	-1,4%	0,8%	-1,4%	0,0%	2,2%
Structurele ratio in volume, in % trendmatig bbp, w.o.:	(4)=1-2	42,4%	42,7%	42,9%	43,6%	44,3%	45,7%	1,1%	0,7%	2,2%
Pm. (Gem.) jaarlijks verschil = Discret. stimulans		0,9%	0,2%	0,2%	0,7%	0,7%	1,4%			
+ Cycl. gecorr. soc. uitkeringen = PRU "vergrijzing"	(4a)	23,0%	23,0%	22,9%	23,2%	23,6%	24,4%	0,2%	0,3%	1,2%
* In natura (hoofdzakelijk gezondheidszorg)	(4a1)	7,0%	7,1%	7,1%	7,1%	7,3%	7,8%	0,1%	0,2%	0,7%
* In geld, cyclisch gecorrigeerd	(4a2)	16,0%	15,9%	15,9%	16,1%	16,3%	16,7%	0,1%	0,1%	0,6%
+ PRU buiten de Vergrijzing, w.o.:	(4b)	19,4%	19,7%	20,0%	20,3%	20,7%	21,3%	0,9%	0,4%	0,9%
* Loonkostensubsidies voor de werkgelegenheid (Ent. I)	(4b1)	0,3%	0,4%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	0,5%	0,2%	0,2%
* Andere "buiten de Vergrijzing"	(4b2)	19,1%	19,3%	19,4%	19,6%	19,8%	20,3%	0,4%	0,2%	0,8%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Na wegwerking van de invloed van alle bovenvermelde niet discretionaire elementen bekommt men de structurele ratio van de primaire uitgaven. Het expansieve karakter van het begrotingsbeleid met betrekking tot de uitgaven dat sinds het begin van de periode waargenomen wordt, zelfs bij een conjuncturomslag, werd versterkt door de stijging met 0,7% van het bbp in 2008 en de veronderstelde toename met 1,4% van het bbp in 2009 van deze ratio. Voor het jaar 2009 is slechts een deel van de expansieve discretionaire invloeden toe te schrijven aan de economische herstelplannen die door de federale en gewestelijke regeringen geprogrammeerd werden. De budgettaire weerslag daarvan was immers geraamd op ongeveer 0,5% van het bbp, waarvan een deel reeds bestemd was voor maatregelen in het kader van het Interprofessioneel Akkoord 2009-2010.

Over de periode 2004-2009 zouden de discretionaire stimulansen met betrekking tot de uitgaven globaal 3,3% van het bbp moeten bedragen, waarbij de structurele ratio van de uitgaven van 42,4% tot 45,7% van het bbp zou stijgen. Tot 2008 waren het leeuwendeel van deze expansieve stimulansen gericht op de uitgaven buiten vergrijzing en in het bijzonder op de **loonkostensubsidies voor de werkgelegenheid** (+0,6% van het bbp van 2004 tot

13 De relatieve prijzen geven de verhouding weer tussen de impliciete prijs van de overheidsuitgaven en de bbp-deflator. Het "relatieve prijseffect" verwijst naar de weerslag op de stijging van de ratio van de overheidsuitgaven ten opzichte van het bbp, van een gedifferentieerde evolutie van de prijs van de overheidsuitgaven en van de bbp-deflator. In geval van bijvoorbeeld een verslechtering van de ruilvoet zal de impliciete prijs van de overheidsuitgaven, die rekening houdt met de consumptieprijsindex (en bijgevolg van de invoerprijzen), sneller evolueren dan de bbp-deflator, waardoor de ratio van primaire uitgaven opwaarts wordt geduwd, ongeacht hun evolutie in volume.

2008). Deze laatste bestaan vooral uit loonkostenverlagingen, maar worden beschouwd als subsidies aan ondernemingen, want zij worden toegekend aan bepaalde sectoren om de economische activiteit en de werkgelegenheid te stimuleren¹⁴. Zij worden dus geboekt als uitgaven buiten vergrijzing, maar zij komen via hun positieve weerslag op de werkgelegenheid als het ware in de plaats van sociale uitkeringen inzake vervangingsinkomens. De loonkostensubsidies voor de werkgelegenheid werden nog versterkt in het kader van het Interprofessioneel Akkoord 2009-2010, maar de evolutie ervan is ietwat vertraagd in 2009 door de ongunstige weerslag van de economische en financiële crisis op de werkgelegenheid.

In 2009 is de verhoging van de structurele ratio van de primaire uitgaven immers vooral te verklaren is door een **verhoging van de sociale uitkeringen** (+0,9% van het bbp). Die verhoging is gedeeltelijk toe te schrijven aan de steunmaatregelen voor de gezinnen en de werknemers die voorzien zijn in het kader van het herstelplan en het Interprofessioneel Akkoord 2009-2010. Zij geeft echter ook de structurele weerslag weer van bepaalde vroeger besliste maatregelen zoals de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen (wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact) die vanaf 2007 en op recurrente wijze voorziet in de toekenning van aanvullende budgettaire middelen. Aangezien die laatste onafhankelijk van de groei van de lonen (en van het bbp) worden vastgelegd, leiden ze tot een verhoging van de ratio van de sociale uitkeringen in 2009. Wat de gezondheidszorg betreft, zou de verhoging van de uitgavenratio kunnen beschouwd worden als een inhaalbeweging van de vroegere inspanningen die werden gedaan om de stijging van de uitgaven onder de jaarlijkse groeinorm van 4,5% in reële termen te houden.

Ten slotte dient er onderstreept te worden dat, ten einde de vergelijkbaarheid in de tijd van hun evolutie mogelijk te maken, de 'structurele' sociale uitkeringen met name gecorrigeerd werden om rekening te houden met twee aanzienlijke uitbreidingen van de overheidsperimeter inzake sociale bescherming: enerzijds de overname van de pensioenen NMBS in 2007 en anderzijds de verplichte verzekering in 2008 voor kleine risico's voor zelfstandigen. Die verrichtingen leidden elk in 2007 en 2008 tot een toename van de sociale uitgaven met respectievelijk 0,2% en 0,1% van het bbp (hier geneutraliseerd).

1.1.4 Evolutie van de rentelasten

In 2008 is het gewicht van de rentelasten net zoals in 2007 nog licht afgenomen (met iets minder dan 0,1% van het bbp). Dat kon worden vastgesteld ondanks een gevoelige verhoging in 2008 van de schuldgraad en een quasi-stabilisatie op 4,6% van de impliciete rentevoet. Er dient evenwel aan herinnerd te worden dat de jaarlijkse evolutie van het gewicht van de rentelasten in procent van het bbp naar het verleden toe kan worden opgesplitst in een « rentevoet »-effect, dat rechtstreeks samenhangt met de evolutie van de impliciete rentevoet in de loop van het jaar en een zogenaamd « schuldgraad »-effect dat zeer nauw gebonden is aan de evolutie van de schuldgraad in de loop van het voorafgaande jaar of uitgesteld met een periode (in dit geval tussen 2006 en 2007). In 2008 is het gewicht van de rentelasten, zelfs zonder aanzienlijk « rentevoeten »-effect, onder invloed van de

14 Maatregelen gebonden aan de Sociale Maribel, contractuele werknemers van ziekenhuizen, dienstencheques, vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor nachtarbeid en ploegenarbeid en voor onderzoekers.

vertraagde weerslag van de daling van de schuldgraad in 2007 nog lichtjes gekrompen (-0,1% van het bbp).

In 2009 zou het gewicht van de rentelasten echter gestabiliseerd zijn op iets meer dan 3,7% van het bbp. Anders dan in 2008 is dat evenwel het gevolg van de tegenstrijdige en symmetrische weerslag van twee tegengestelde effecten. De verschoven verhoging van de schuldgraad in 2008 heeft immers bij een onveranderde impliciete rentevoet geleid tot een aanzienlijke verhoging van het gewicht van de rentelasten in 2009 (+0,5% van het bbp), terwijl omgekeerd de gevoelige daling van de nominale impliciete rentevoet de ratio van de rentelasten zou verlaagd hebben met 0,5% van het bbp. Aldus zouden het « rentevoeten »-effect en het « (verschoven) schuldgraad »-effect elkaar globaal hebben gecompenseerd.

Tabel 13
Evolutie van de rentelasten en determinanten

	Jaargegevens						Gecumul. evolutie	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-07	2007-09r
Rentelasten (Niveau, % bbp, EDP-definitie)	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,8%	-0,1%
Jaarlijkse evolutie (% bbp), w.o.:	-0,6%	-0,5%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%		
Verklarende factoren - Toegev. bijdragen:								
+ Evolutie van de impliciete rentevoet	-0,2%	-0,3%	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,5%	-0,4%	-0,5%
+ Evolutie van de schuldgraad (t-1)	-0,4%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,5%	-0,5%	0,4%
Impliciete rentevoet (Niveau, EDP)	5,0%	4,6%	4,5%	4,6%	4,6%	4,1%	-0,4%	-0,5%

Noot : Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

1.1.5 Evoluties van de schuldgraad en zijn belangrijkste determinanten

In 2008 is de bruto *overheidsschuldgraad* van België volgens de EDP of « Maastricht »-definitie voor de eerste maal sinds 1993 gevoelig gestegen van 84,2% van het bbp (eind 2007) tot 89,8% van het bbp (een stijging van 5,6% van het bbp).

Die verhoging is evenwel meer dan volledig toe te schrijven aan zogenaamde verrichtingen « buiten NFB », zonder rechtstreeks verband met het overheidstekort op EDP-basis. Zoals dat verderop in de tekst meer in detail zal worden toegelicht, heeft de weerslag in 2008 van die verrichtingen « buiten NFB » voor een tamelijk groot deel betrekking op de door de overheden uitgevoerde financiële verrichtingen in reactie op de financiële crisis, in het kader van de steunmaatregelen ten gunste van de bancaire en andere financiële instellingen. Afgezien van die uitzonderlijke verrichtingen is de « endogene » schuldgraad, die enkel verband houdt met het vorderingensaldo (NFB) volgens de EDP-definitie, die nochtans een tekort vertoont, blijven verbeteren, zij het tegen een duidelijk trager tempo (-1,2% van het bbp) dan het gemiddelde van de 3 voorafgaande jaren (-3,3% per jaar over de periode 2004-2007).

Tabel 14
Schuldgraad en determinanten (°)

	In % bbp						Jaargemiddelden	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2005-2007	2008-09r
Verwezenlijkte schuldgraad - EUROSTAT-definitie	94,2%	92,1%	88,1%	84,2%	89,8%	98,1%	88,2%	94,0%
Jaarlijks of gemiddeld verschil (% bbp)	-4,3%	-2,0%	-4,0%	-3,9%	5,6%	8,3%	-3,3%	6,9%
* Endogene variatie (EDP) = VPRS-EPRS	-4,8%	-1,0%	-4,7%	-4,2%	-1,2%	8,1%	-3,3%	3,5%
+ Vereist primair saldo = VPRS	-0,4%	0,4%	-0,5%	-0,6%	1,4%	5,7%	-0,2%	3,6%
+ Effectief primair saldo = EPRS	4,4%	1,5%	4,2%	3,6%	2,6%	-2,4%	3,1%	0,1%
* Verrichtingen buiten vorderingensaldo	0,5%	-1,0%	0,7%	0,3%	6,8%	0,1%	0,0%	3,5%
Technische parameters							Jaargemiddelden	
Impliciete rentevoet "i" (EDP)	5,0%	4,6%	4,5%	4,6%	4,6%	4,1%	4,6%	4,3%
Nominale groei van het bbp "n"	5,5%	4,1%	5,1%	5,3%	2,9%	-2,2%	4,8%	0,3%
Reële groei van het bbp (kettingeuro's), niet aangepast	3,2%	1,8%	2,8%	2,9%	1,0%	-3,1%	2,5%	-1,1%
Gecorrigeerd nominaal verschil "i - n" / (1+n)	-0,5%	0,5%	-0,5%	-0,7%	1,7%	6,4%	-0,2%	4,0%
Pm. Reële rentevoet (/ bbp-deflator)	2,8%	2,3%	2,2%	2,3%	2,7%	3,1%	2,2%	2,9%

Noot : Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

(°) Die gegevens zijn gebaseerd op de gegevens van december 2009 afkomstig van de NBB. Recentere informatie, van 7 januari, maakt echter gewag van een herziene schuldgraad die een weinig lager is dan het cijfer hierboven (hetzij 97,9% van het bbp of 0,2% van het bbp lager). Dat komt overeen met een eveneens licht neerwaarts herzien cijfer van het tekort (-0,2% van hetbbp).

De vertraging van de endogene daling van de schuldgraad wordt verklaard door de verslechtering **in 2008** van het « nominaal gecorrigeerd differentieel » (tussen de rentevoet en de nominale groeivoet van het bbp), die één van de belangrijke technische parameters is van het « omgekeerde sneeuwbaaleffect ». Dit differentieel is gestegen van een gemiddelde van -0,2% (positief) in 2005-2007 tot een à negatief cijfer van 1,7% in 2008 omdat de reële en nominale economische groei sterk is vertraagd en niet, zelfs niet gedeeltelijk, werd gecompenseerd door een daling van de impliciete rentevoet op de overheidsschuld (die stabiel bleef op 4,6% zoals voordien).

Dat kon evenwel gecompenseerd worden door een blijvend *effectief* primair begrotingsoverschot (2,6% van het bbp), dat weliswaar daalde ten opzichte van 2007, maar toch hoger bleef dan het primair overschot dat vereist is voor de stabilisatie van de schuldgraad (1,4% van het bbp). Ter herinnering, dat vereist primair overschot wordt bepaald door het product van de schuldgraad van het jaar voordien (t-1) en van het (gecorrigeerde) differentieel. Bij een gegeven schuldgraad zal het des te hoger zijn naarmate de impliciete rentevoet hoger ligt dan de groeivoet van het bbp.

In 2009 is een nieuwe verhoging van de schuldgraad te verwachten die nog groter zal zijn (+8,3% van het bbp). Deze keer zou de onderliggende dynamiek echter zeer verschillend zijn. De stijging zou bijna volledig « endogeen » zijn en geeft aldus het heroptreden van het « sneeuwbaaleffect » weer. Een determinerende factor van dit heroptreden is weliswaar de grote omvang de recessie (een achteruitgang van de reële activiteit van ongeveer 3%) en van de afname van het nominale bbp (met 2,2%, een primeur in de Belgische naoorlogse geschiedenis). Die nominale schok werd slechts heel gedeeltelijk gecompenseerd door een daling, ofschoon aanzienlijk, van de impliciete rentevoet die opnieuw zou afnemen tot 4,1% in 2009 (of een verlaging van ongeveer 0,5% of 50 basispunten in een jaar). Die daling van de nominale rentevoet is trouwens niet voldoende om de nog meer uitgesproken daling van de macro-economische inflatiegraad te compenseren (bbp-deflator) die in 2009 nog slechts

dichtbij 1% zou liggen (in vergelijking met nog 2,3 of 2,4% in 2006-2007 en 1,8% in 2008). In 2009 zou er dus voor het tweede opeenvolgende jaar een nieuwe stijging optreden van de reële impliciete rentevoet op de overheidsschuld, ten belope van 0,4%.

In 2009 zou men voor de eerste keer sinds ongeveer 25 jaar een aanzienlijk primair tekort noteren, dat aldus het verschil sterk zou verruimen ten opzichte van het « vereiste » primair overschot dat zelf duidelijk stijgt (5,7% van het bbp) wegens (vooral) de verslechtering van het differentieel. Het verschil tussen het effectieve primair saldo en het « vereiste » saldo zou aldus 8,1% van het bbp bedragen. De netto weerslag van de andere verrichtingen, buiten NFB, op de evolutie van de schuldgraad zou zeer beperkt zijn en ongeveer 0,1% van het bbp bedragen. Aldus zou de totale stijging van de schuldgraad in 2009 tot een record van 8,3% van het bbp gebracht worden.

1.1.6 Schuldgraad in 2008-2009 en exogene determinanten (buiten NFB)

In dit deel wordt inhoudelijk dieper ingegaan op de determinanten van de schuldevolutie die niet toe te schrijven zijn aan het budgettaire beleid in de enge zin, maar bestaan uit de “verrichtingen buiten vorderingensaldo”, namelijk louter technische factoren en verrichtingen van zuiver financiële aard (balans- of vermogensverrichtingen). Die exogene schuldbepalende factoren zijn ofwel niet of slechts in erg geringe mate en onrechtstreeks beïnvloedbaar door het overheidsbeleid (zoals de post wisselkoersverschillen, statistische herschikkingen zoals sectorwijzigingen in de nationale rekeningen) ofwel zijn ze dat wel omdat ze op voluntaristische wijze zijn ingevoerd tot vermindering van de overheidsschuld (zoals privatiseringen) of omdat ze als steun bedoeld zijn aan bepaalde systeemrelevante financiële instellingen in 2008 en ook – voor een veel geringer bedrag – in 2009. Tenslotte dient vooraf opgemerkt dat de vermelde totaalbedragen van de exogene schuldbepalende factoren saldobedragen zijn die evenwel uiteenlopende positieve en negatieve bedragen kunnen verbergen en/of compenseren.

1.1.6.1 Toelichting bij de diverse exogene schuldbepalende factoren in de periode 2004-2009

De belangrijkste post wordt gevormd door de variatie van financiële activa, onder te verdelen in de *netto kredietverleningen en deelnemingen (KVD)* (lijn 1 van Tabel 14 hieronder) en in de *netto vorming van andere financiële activa* (lijn 2). De met die hoofdrubriek gemoeide bedragen waren vooral heel belangrijk in 2008 en in 2009 en worden daarom in een afzonderlijk deel over de steunmaatregelen van de overheid ten gunste van financiële instellingen in het kader van de financiële crisis (1.6.2) behandeld.

In 2004 werd de schuld voor 1.082 miljoen EUR verlaagd door *privatiseringsopbrengsten* (lijn 1a). De verkoop van Belgacom- en BIAC-aandelen (voor respectievelijk 539 en 352 miljoen EUR) en de compensatie voor de overname van een deel van de pensioenverplichtingen van Belgocontrol (191 miljoen EUR) verlaagde de schuld in 2004 met -0,4% bbp. Voorts waren in de beschouwde periode de belangrijkste schuldverlagende privatiseringsoperaties (verkopen van financiële deelnemingen in marktondernemingen) de verkopen van GIMV-aandelen door de Vlaamse Participatiemaatschappij in 2005 en 2006 die de schuld in 2005 met 208,7 miljoen EUR en in 2007 met 129,0 miljoen EUR verlaagden.

De post 'Variatie van de andere te ontvangen bedragen' ('*netto vorming van andere financiële activa*') (lijn 2) houdt verband met het tijdsverschil tussen de aanrekening van de ontvangsten op kasbasis en die op economische basis (verschuldigde bedragen) en is aldus in het bijzonder toe te schrijven aan de verschuivingen als gevolg van het gebruik van de getransactioneerde kasbasis voor de aanrekening van de fiscale ontvangsten (met een verschuiving van 1 (indirecte belastingen) of 2 maanden (ingekohierde directe belastingen)). In concreto betreft het opmerkelijk hoge bedrag in 2006 (1.692,8 miljoen EUR of +0,4% bbp) voor het grootste deel de weerslag van de structurele versnelling van de inning van de inkohieringen van de vennootschapsbelasting en de opbrengst van de verkoop in 2006 van het terrein van de ambassade in Tokyo die pas in 2007 werd geïnd.

Als (louter boekhoudkundig) *volume-effect* (lijn 3a) dient enkel de *sectorwijziging* van Aquafin (deconsolidatie) vermeld, die de Maastrichtschuld verlaagde met 1.339,3 miljoen EUR (-0,4% bbp) in 2005, vanaf wanneer Aquafin als marktproducent is beschouwd. In dit verband dient hier eraan herinnerd dat de overname door de Staat van NMBS-schulden ten belope van ongeveer 7,4 miljard EUR op 1 januari 2005 retroactief is beschouwd als een kapitaaloverdracht met negatieve weerslag op het vorderingensaldo.

Prijseffecten (op de waarde van de schuld) (lijn 3b) van hun kant bestaan uit wisselkoersverschillen (louter boekhoudkundige herwaardering) of uit effecten die verband houden met de uitgifte- en terugbetalingspremies buiten het pari en die niet reeds zijn opgenomen in de berekening van de gelopen intresten. De posten 'uitgiften boven of onder pari' (uitgiftepremies) en 'verschuldigde maar nog niet vervallen rente op de overheidsschuld' (cf. infra) hebben te maken met enerzijds het verschil tussen de couponrente en de marktrente en anderzijds met het verschil tussen de budgettaire aanrekening van de vervallen intresten op kasbasis en die van de gelopen intresten op transactiebasis in ESR95. De schuldevolutie wordt bepaald door de gerealiseerde uitgiftepremies op kasbasis terwijl de uitgiftepremies op transactiebasis vervat zijn in het vorderingensaldo in ESR95. De post '*Verskil tussen intresten op transactie- en op kasbasis*' (lijn 3c) bestaat uit 'overige te betalen bedragen (gelopen nog niet vervallen intresten) en uit de (netto)intrestwinsten op swapoperaties, die meetellen in het vorderingensaldo op EDP-basis maar niet op ESR95-basis. De volume- en prijseffecten (15) zijn te beschouwen als niet-discretionair beleidsmatig bepaalde effecten. Daarnaast hebben in 2007 en 2008 ook nog het beleggingsbeleid van de lokale overheden een schuldverhogende rol gespeeld door de vervanging van staatsschuldeffecten (voor respectievelijk 1.054,0 en 543,8 miljoen EUR) in niet-consolideerbare beleggingsinstrumenten.

De post '*overige geconsolideerde verbintenissen*' (opgenomen in '*overige aanpassingen*') (lijn 3d) tenslotte bestaan uit wiskundige reserves (technische verzekeringsprovisies), handelskredieten en overige te betalen fiscale en niet-fiscale te betalen bedragen. Tabel 15 hieronder geeft een overzicht van de exogene schuldbepalende factoren in de periode 2004-2009. Grafiek 1 daaronder stelt de opsplitsing voor van de totale jaarlijkse variatie van de Maastrichtschuld over de endogene variatie en de exogene variatie.

15 De emissie- en terugkooppremies weerspiegelen echter gedeeltelijk het uitgiftebeleid.

Tabel 15

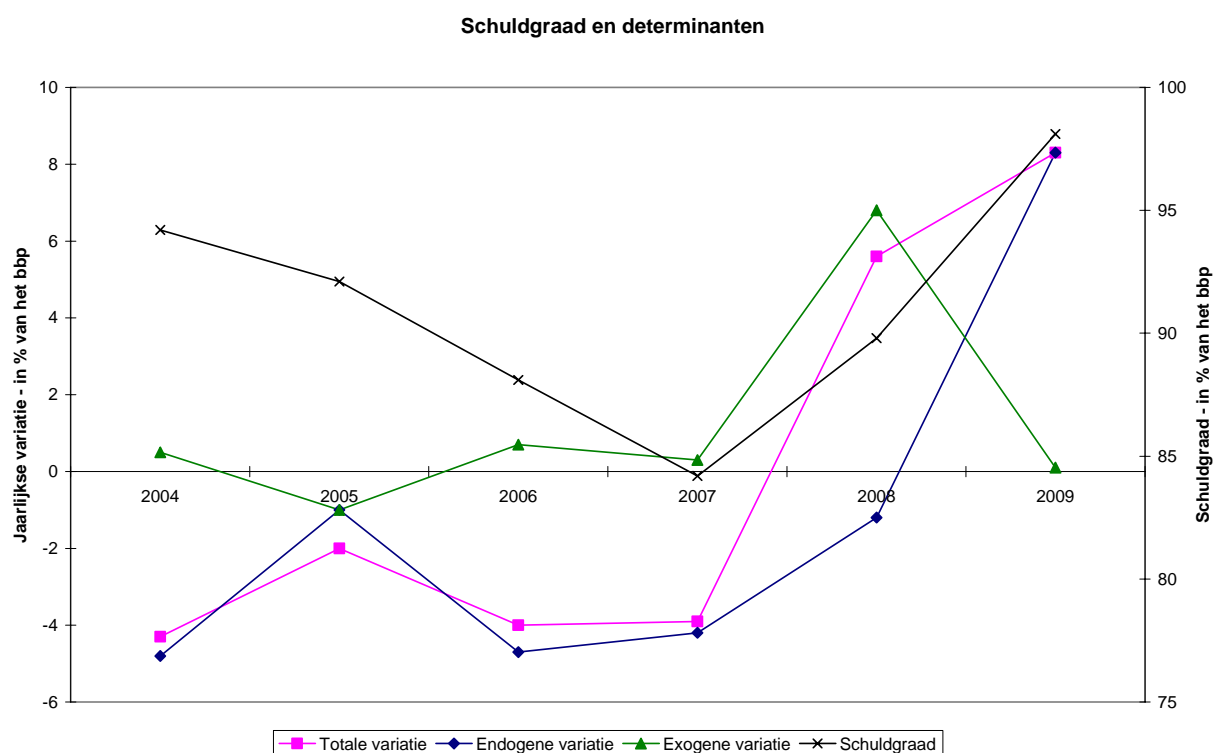
Weerslag op de Maastrichtschuld van de stock-flow aanpassingen
(verrichtingen "buiten financieringsbehoeften")

	2004	2005	2006	2007	2008	2009r
Exogene schuldvariatie	0,5	-1,0	0,7	0,3	6,8	0,1
(1) Netto KVD	-0,4	-0,2	0,0	0,3	3,6	0,4
(1a) w.o. privatiseringen	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
(1b) w.o. kapitaalinjecties	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	0,4
(2) Netto vorming van andere fin. activa	0,4	-0,3	0,4	0,3	2,8	-0,7
(3) Aanpassingen	0,5	-0,4	0,2	-0,2	0,4	0,1
(3a) w.o. volume-effecten (veranderingen van sectorclassificatie)	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
(3b) w.o. prijseffecten (voornamelijk emissie- en delgingsverschillen)	0,0	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
(3c) w.o. Verschil tussen intresten op transactie- en op kasbasis	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
(3d) Overige (incl. statistische aanpassing)	0,3	0,0	0,1	-0,4	0,3	0,3

In %bbp

Grafiek 1

Schuldgraad en determinanten



1.1.6.2 De budgettaire weerslag van de steunmaatregelen van de overheid ten gunste van de financiële instellingen

Aangezien er tegenover de schuldvorming tot financiering van die steunmaatregelen de vorming van financiële activa staat met een gelijkwaardige waarde (verrichtingen tegen 'fair value' of marktwaarde, dus zonder subsidie-element) is er geen weerslag van die KVD (code-8-verrichtingen) op het vorderingensaldo en enkel een weerslag op de overheidsschuld. Hoewel niet alle KVD gefinancierd werden door nieuwe schuld – het

Vlaams Gewest financierde zijn kapitaalinjecties in Dexia en Ethias met eigen middelen – leidden ze allemaal tot een overeenkomstige verhoging van de Maastrichtschuld omdat de aangewende kasmiddelen van het Vlaamse Gewest geacht werden belegd te zijn in consolideerbare staatsschuldeffecten. Tabel 16 hieronder biedt een globaal overzicht van die steunmaatregelen.

De steunmaatregelen beïnvloeden onrechtstreeks het vorderingensaldo door de aanvullende rentelasten als gevolg van de bijkomende schuldvorming en door de inkomsten uit de verworven financiële activa (in de vorm van dividenden, interesten en eventuele meerwaarden uit de toekomstige verkoop van de deelnemingen (16)). Daarenboven ontvangt de Federale overheid (en voor een heel beperkt bedrag de Gewesten als gevolg van hun waarborgverlening (tezamen met de FO) aan de Gemeentelijke Holding) ook nog waarborgpremies uit het verstrekken van een waarborg op de passiefverrichtingen van Dexia (vooral interbancaire leningen) en op de gestructureerde risicovolle activa en ontvangt ze tevens ze vanaf 2009 een vergoeding van de financiële instellingen voor het bij de Deposito- en Consignatiekas ondergebrachte Bijzonder Fonds ter Bescherming van de Deposito's en Levensverzekeringen.

Tabel 16
Weerslag van de steunmaatregelen van de Belgische overheid
op Maastrichtschuld en waarborgverleningen

	KVD			FO 2009	Niet-FO 2009	TOT 2009	TOT netto 2008-2009	WAARBORGEN (e)	
	FO 2008	Niet-FO 2008	TOT 2008						
Fortis: 1e kap.inj.	4,7		4,7				4,7	Fortis-holding (Cashes)	2,35
Fortis: 2e kap.inj.	4,72		4,72				4,72	Fortis-holding (financ. RPI)	1
Fortis: kap.inj.ectie in SPV RPI	0,6		0,6	0,14		0,14	0,74	SPV RPI	4,365
Fortis: lening aan SPV RPI (a)	2		2	-2,00		-2,00	0,00	Fortis Bank (port. rommelkredieten)	1,5
Fortis: lening aan Fortis Holding (a)	3		3	-3		-3	0		
<i>totaal Fortis</i>	<i>15,02</i>	<i>0</i>	<i>15,02</i>				<i>10,16</i>		
Dexia: kap.inj. FO	1		1					(interbanc. len.) (d)	60,5
Dexia: kap.inj. Vlaanderen (b)		0,5	0,5					(port. FSA) (f)	7,2
Dexia: kap.inj. Wallonië		0,35	0,35						
Dexia: kap.inj. Brussel		0,15	0,15						
<i>totaal Dexia</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>				<i>2</i>		
Ethias: kap.inj. FO	0,5		0,5						
Ethias: kap.inj. Vlaanderen (b)		0,5	0,5						
Ethias: kap.inj. Wallonië		0,5	0,5						
<i>totaal Ethias</i>	<i>0,5</i>	<i>1</i>	<i>1,5</i>				<i>1,5</i>		
KBC: lening van FO	3,5		3,5					(port. CDO's)	15,32
KBC: lening van Vlaanderen				3,5		3,5			
<i>totaal KBC</i>	<i>3,5</i>		<i>3,5</i>	<i>3,5</i>		<i>3,5</i>	<i>7</i>		
GH Lux.: lening ivm Kaupthing (c)				0,16		0,16	0,16		
Gemeentelijke Holding (g)									0,25
totaal	20,02	2	22,02 (a)	-4,70	3,5	-1,20	20,82		92,49
in % bbp			6,39			-0,36			27,44

- (a) Het betreft de tegenwaarde in euro van de leningen (voor overbruggingskrediet) in deviezen op het ogenblik van de uitgifte. De wisselkoersvariëaties, die mede de schuldevolutie bepalen, worden hier niet in rekening gebracht omdat ze niet strikt te wijten zijn aan de financiële crisis. Rekening gehouden met die wisselkoersverschillen zou de totale weerslag op de schuld in 2008 21,9 miljard EUR bedragen. De terugbetalingen in het tweede trimester van 2009 van de leningen in USD, AUD en GBP bedroegen in kastermen 4,65 miljard EUR.
- (b) Hoewel de Vlaamse Gemeenschap geen leningen heeft aangegaan voor de financiering van die kapitaalinjecties, wordt er toch vanuit gegaan dat die operaties de Maastrichtschuld met datzelfde bedrag verhoogden omdat de beleggingen in consolideerbare overheidsschuldeffecten geacht worden erdoor te verminderen.
- (c) Waarvan reeds 30,4 miljoen EUR terugbetaald.
- (d) Oorspronkelijk 90,75 miljard EUR.
- (e) Naast de steun aan financiële instellingen werd ook nog een Staatswaarborg toegekend aan de NMBS-holding in het kader van haar alternatieve financiering: 18,7 miljoen USD of 0,02 miljard EUR.
- (f) In feite 10,53 miljard EUR.
- (g) Te verdelen over 0,125 miljard EUR door de FO en 0,125 miljard EUR door de drie gewesten (62,25 VG; 43,75 WG en en 18,75 miljoen EUR BHG).

16 De ontvangsten uit de verkoop of de terugbetaling van de KVD beïnvloeden op symmetrische wijze eveneens niet het vorderingensaldo maar verlagen enkel de overheidsschuld.

De weerslag op de **rentelasten** is de eigenlijke begrotingslast van de steunoperaties als gevolg van de bijkomende schuldvorming. Op het vlak van enkel de Federale Overheid bedraagt de geraamde weerslag van de fors toegenomen schuld op de rentelasten (op economische basis) 92,05 miljoen euro (17) in 2008 en iets meer dan 500 miljoen (510 à 515 miljoen) in 2009. Op basis van een ruwe raming uitgaande van een gemiddelde rentevoet van 4% zouden de bijkomende rentelasten voor de deelgebieden iets meer dan 100 miljoen EUR bedragen in 2009 (18). Grosso modo zouden de bijkomende rentelasten voor de gezamenlijke overheid in 2009 ongeveer 0,2% bbp bedragen, rekening gehouden met de reeds uitgevoerde terugbetalingen ten belope van 1,5% van het bbp (zie voetnoot a in Tabel 16 juist hierboven).

De **waarborgverleningen**, die slechts een theoretisch maximaal risico vormen, worden als contingente verplichtingen in de nationale rekeningen als buiten-balans-verrichtingen beschouwd en hebben als dusdanig geen rechtstreekse weerslag op het vorderingensaldo, noch op het uitstaande bedrag van de overheidsschuld. Er zijn, afgezien van de garantie voor bankdeposito's en levensverzekeringen (depositobeschermingssysteem), twee soorten waarborgverlening (19) toegekend: die op de interbanken- en wholesale-marktschuld (ten opzichte van institutionele beleggers) van banken (in casu Dexia, en ook, voor een veel beperkter bedrag, ten gunste van de Gemeentelijke Holding) en die voor eventuele toekomstige verliezen op risicovolle activa (gestructureerde kredieten).

De ontvangen waarborgpremies van de instellingen die een waarborg genieten (thans ongeveer 0,1% bbp op kasbasis verwacht voor 2009) en de eventuele kapitaaloverdrachten in geval van een daadwerkelijk beroep op de overheidssteun hebben uiteraard wel een gunstige respectievelijk ongunstige weerslag op het vorderingensaldo. De kans dat de overheid daadwerkelijk uitgaven zal moeten doen in het kader van de verleende waarborg is evenwel in het algemeen heel moeilijk te ramen; in het kader van de garanties van schulden en van het depositobeschermingssysteem (cf. infra) is die kans echter wellicht erg beperkt.

Dit jaar (20) zou de budgettaire **netto weerslag van de steunmaatregelen** (KVD) ten gunste van de financiële sector voor de Federale Overheid reeds positief zijn, zelfs exclusief de ontvangsten (geraamd op ongeveer 85 miljoen euro in 2009, 220 miljoen euro in 2010, 670 miljoen euro in 2011 en vanaf 2012 recurrent 540 miljoen euro) uit de deelname aan de depositogarantieregeling (het vermelde Bijzonder Fonds). De totale ontvangst (die kan bestaan uit dividenden, intresten (afhankelijk van dividendbetaling door KBC) en

17 Dit geringe bedrag is te wijten aan de pro rata temporis aanrekening van de rentelasten die betrekking hebben op de bijkomende schuld die werd aangegaan in het laatste kwartaal van 2008.

18 Op basis van een bijkomende schuld van 4,5 miljard EUR, zonder rekening te houden met het derven van beleggingsopbrengsten (10 miljoen EUR) voor de Vlaamse Gemeenschap doordat die beroep deed op 1 miljard EUR aan reserves en ermee rekening houdend dat de rente op 3,5 miljard EUR inzake KBC in 2009 niet over een volledig jaar liep.

19 Een samenvattend overzicht van alle waarborgen die de Staat heeft verleend, wordt geboden in "Impact van de financiële crisis en de genomen steunmaatregelen op het beheer van de staatsschuld en de evolutie van de staatsfinanciën", Rekenhof, december 2009, blz. 30. Aldus zouden de waarborgen ten aanzien van specifieke instellingen thans ongeveer 92,6 miljard EUR bedragen.

20 Volgens statistieken van Eurostat van 30/09/2009 bedraagt de budgettaire netto weerslag van de steunmaatregelen ten gunste van de financiële sector op het vorderingensaldo in 2008 -85,4 miljoen EUR.

waarborgpremies) uit die steunmaatregelen wordt immers gebudgetteerd op 666,145 miljoen euro. Aldus leveren de bankenoperaties voor de federale begroting 2009 een nettowinst (inclusief vergoeding voor het Bijzonder Fonds) op van ongeveer 250 miljoen euro (21). Indien ervan wordt uitgegaan dat de rendabiliteit van de betreffende financiële instellingen mettertijd weer normaliseert en dat de verleende waarborgen niet daadwerkelijk zullen moeten worden uitgevoerd, zal de positieve netto weerslag van de financiële activa ceteris paribus dus nog toenemen (22). De netto budgettaire weerslag voor de gewesten wordt geacht in 2009 en 2010 nog negatief te zijn, omdat zij in tegenstelling tot de Federale Overheid nagenoeg geen waarborgpremies genieten. Wanneer in de toekomst financiële activa ten gepaste tijde zullen verkocht of terugbetaald worden zal dan daarenboven de Maastrichtschuldschuldgraad versneld afnemen en zullen de eventuele meerwaarden het vorderingensaldo gunstig beïnvloeden. Mettertijd kunnen de ontvangsten uit de financiële activa ook de netto weerslag voor de deelgebieden meer in evenwicht brengen of mogelijk zelfs positief maken, gelet vooral op de hoge terugbetalingspremie (50%) bij aflossingen en de hoge rentevoet van 8,5% (een aanzienlijk positief verschil voor de twee overheden tussen de te ontvangen rente en de te betalen rente) te betalen in geval van een dividenduitkering door KBC in verband met achtergestelde leningen toegekend door de Vlaamse Gemeenschap en de Federale Overheid.

1.1.6.3 Algemene evolutie van de exogene determinanten van de Maastrichtschuld in 2008-2009

Die schuldstijging in **2008** met 5,6% bbp (van 84,2% tot 89,8%) is zoals hogerop is aangegeven de resultante van een endogene afname van de schuld met 1,2% bbp en een toename ten gevolge van exogene factoren met 6,8%. De hoogte van die exogene factoren was verleden jaar uitzonderlijk hoog. In de overige jaren van beschouwde periode (23) lag ze slechts tussen -1,0% bbp en +0,7% bbp. In 2008 betroffen de exogene factoren voor het allergrootste deel de reddingsoperaties (kapitaalinjecties en kredietverlening) ten gunste van enkele grote Belgische financiële instellingen (weerslag op de Maastrichtschuld ten belope van 21,9 miljard EUR of 6,35% bbp, zie voetnoot a van Tabel 16). De netto verwerving van financiële activa (6,4% tegenover 0,6% bbp in 2007) bestond voor 3,6% uit netto KVD (waaronder voor 3,8% aan kapitaalinjecties) en voor 2,8% uit de vorming van andere netto financiële activa zoals de storting door de FPIM van gelden op de Fortis-rekening voor de financiering van het SPV Royal Park Investments, een “defeasance structure”, een soort van afsplitsingsinstelling of (mini)bad bank waarin de gestructureerde kredieten van ex-Fortis Bank zijn ondergebracht, en de intekening door de FPIM op kernkapitaalinstrumenten (achtergestelde leningen) KBC. Zonder de interventies in de financiële sector zou de schuldgraad in 2008 (ondanks het vorderingentekort) toch nog verder gedaald zijn tot om en bij 83,4% bbp.

21 Zie Nationaal Hervormingsprogramma 2008-2010 België, Vooruitgangrapport 2009, blz. 38.

22 De ontvangsten uit de tussenkomst van de Staat in de financiële instellingen worden voor respectievelijk 2010 en 2011 geraamd op 939,3 en 1.295,9 miljoen euro.

23 Voor een “Analyse van de evolutie van de Maastricht-schuld in 1994-2003”, zie het Jaarverslag 2004 van de Afdeling.

Het verwachte erg hoge stijgingspercentage van de schuld (+8,3% tot 98,1% bbp) is in **2009** nagenoeg volledig toe te schrijven aan de endogene schuldvariatie (+8,1%) – dit in tegenstelling tot vroeger toen de endogene variatie steeds schuldverlagend was – als gevolg van de recessie. Dit jaar heeft de bijdrage van de steunmaatregelen aan de financiële sector in de vorm van de netto vorming van financiële activa een gunstige weerslag op de schuld omdat terugstortingen van leningen ten gunste van het SPV RPI (1,5% van het bbp, zie voetnoot a van tabel 2) de kapitaalinjecties van de Vlaamse overheid (3,5 miljard EUR) in KBC en de lening aan het Groothertogdom Luxemburg in verband met de herstructurering van Kaupthing Bank ruimschoots compenseren.

Meer concreet is er dit jaar een schuldvermindering ten belope van -0,7% bbp bij de netto vorming van andere financiële activa. Dit vloeit voort uit de terugtrekking van het deposito van de FPIM bij Fortis van 5.600 miljoen EUR. Van dat bedrag dat eind december 2008 nog in bezit was van de FPIM is 600 miljoen EUR aangewend voor een kapitaalinjectie in het SPV RPI, dat eind april 2009 tevens een bijkomende kapitaalinjectie genoot van ongeveer 140 miljoen EUR. Daarnaast was er in 2009 de storting van een uitzonderlijk dividend van 150 miljoen EUR van de SRIW aan het Waals Gewest. De gemeenten van hun kant hebben een kapitaalinjectie gedaan in de Gemeentelijke Holding ten belope van 484 miljoen EUR, waarvoor ze 250 miljoen EUR nieuwe schulden hebben aangegaan. Daarnaast was er nog een schuldverhogende kapitaalinjectie in april 2009 ten belope van 300 miljoen EUR door het Vlaams Gewest in de door de PMV (24) beheerde NV Gigarant, een instelling die waarborgen verleent in ondernemingen tijdens de economische crisis.

1.2 Evoluties in 2008 en 2009 per overheidsniveau

In dit deel wordt de rekening van elk overheidsniveau uitvoerig geanalyseerd door te pogen de bestanddelen te onderstrepen die, zowel voor de ontvangsten als voor de uitgaven, resulteerden in de respectieve begrotingssaldi die in Tabel 2 worden beschreven. Bijzondere aandacht wordt geschonken aan de doorstortings- en financieringsmechanismen van de verschillende overheidsniveaus, alsmede aan de rol daarvan in de relatieve begrotingstoestand van elke entiteit.

1.2.1 Resultaten op het vlak van Entiteit I

Zoals hoger vermeld, heeft de economische en financiële crisis grotendeels geleid tot een plotse verslechtering van het overheidstekort en in het bijzonder van het tekort van Entiteit I, aangezien de automatische stabilisatoren vooral op dat niveau een rol hebben gespeeld. De dalende trend sinds 2004 van het primaire saldo van Entiteit I weerspiegelt echter ook de structurele verzwakking van de toestand voor deze entiteit, en in het bijzonder voor de federale overheid (cf. afdeling 2.1.1.). Tussen 2004 en 2008 is het primaire saldo immers met bijna 2% van het bbp gedaald, terwijl de afname van de rentelasten – waaruit vooral Entiteit I voordeel haalt – over dezelfde periode sterk vertraagde.

Tabel 17
Realisaties op het vlak van Entiteit I

Realisaties op het vlak van Entiteit I (gecorr. VI.Zorgfonds)		2004	2005	2006	2007	2008	2009r	Gecumuleerde evolutie		
								2004-2007	2007-2008r	2007-2009r
Totale effectieve ontvangsten na fiscale overdrachten	(1)=2+3+4	32,4%	32,5%	32,2%	31,3%	31,9%	30,6%	-1,1%	0,6%	-0,7%
Fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten	(2)=2a-2b	17,6%	17,5%	17,4%	16,7%	16,8%	15,1%	-0,8%	0,1%	-1,6%
(vóór fiscale overdrachten)	(2a)	26,5%	26,6%	26,3%	25,7%	26,1%	24,3%	-0,7%	0,4%	-1,4%
(Over te dragen fiscale ontvangsten, incl. aan EU)	(2b)	-8,9%	-9,1%	-9,0%	-9,0%	-9,3%	-9,2%	-0,1%	-0,3%	-0,2%
Effectieve sociale bijdragen (geconsolideerd)	(3)	13,9%	13,6%	13,5%	13,5%	13,9%	14,2%	-0,3%	0,4%	0,7%
Overige niet-fiscale ontvangsten (incl. verkopen v. activa)	(4)	1,0%	1,4%	1,4%	1,1%	1,2%	1,2%	0,0%	0,1%	0,2%
Pm. Fiscale en parafiscale ontvangsten (vóór fisc. overdr.)	(5)=2a+3	40,3%	40,2%	39,8%	39,2%	40,0%	38,6%	-1,1%	0,8%	-0,7%
"One shots" ontvangsten (incl. verk. v. activa) & perimeter	(6)	0,4%	0,5%	0,8%	0,1%	0,2%	-0,2%	-0,2%	0,1%	-0,3%
Ontvangsten excl. "one shots" (na fiscale overdrachten)	(7)=1-6	32,0%	32,0%	31,5%	31,2%	31,7%	30,8%	-0,9%	0,5%	-0,4%
Primaire uitgaven (definitie HRF)	(8)	28,2%	31,2%	28,2%	28,3%	29,6%	32,4%	0,0%	1,3%	4,1%
* Finale primaire uitgaven	(8a)	26,4%	29,4%	26,5%	26,6%	27,8%	30,5%	0,3%	1,2%	3,9%
* Budg. overdr. aan Entiteit II (incl. politiehervorming) en EU	(8b)	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%	1,7%	1,9%	-0,2%	0,1%	0,3%
Primair saldo	(9)=1-8	4,2%	1,3%	4,0%	3,0%	2,4%	-1,8%	-1,1%	-0,7%	-4,9%
Rentelasten (EDP)	(10)	4,3%	3,9%	3,7%	3,6%	3,5%	3,4%	-0,7%	-0,1%	-0,2%
Vorderingensaldo (EDP)	(11)=9-10	-0,1%	-2,6%	0,3%	-0,5%	-1,1%	-5,2%	-0,4%	-0,6%	-4,7%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

In tegenstelling tot wat sinds 2004 trendmatig waargenomen wordt, zijn de door Entiteit I geïnde **fiscale en parafiscale ontvangsten** (vóór fiscale overdrachten) in **2008** punctueel gestegen met ongeveer 0,8% van het bbp. Deze entiteit zal slechts een deel van deze toename (0,5%) kunnen genieten, vermits de fiscale overdrachten aan Entiteit II ook verhoogd worden. De stijging van de ontvangsten is gelokaliseerd op het vlak van de directe belastingen en de sociale bijdragen, en is te verklaren door compositie-effecten bij de ontvangsten en door de weerslag van de uitbreiding van de overheidsperimeter, die in afdeling 1.3.1. uitvoerig worden beschreven. In **2009** zou de ratio van de totale effectieve ontvangsten van Entiteit I met 1,3% van het bbp gedaald zijn, terwijl de overdrachten aan Entiteit II bijna stabiel werden in procent van het bbp.

Wat de **primaire uitgaven** betreft, wordt tussen 2007 en 2009 een toename van de ratio van Entiteit I met 4,1% van het bbp genoteerd, terwijl deze ratio over de periode 2004-2007 stabiel was gebleven in effectieve of 'waargenomen' termen. Voor een belangrijk deel vloeit die stijging voort uit de weerslag van de recessie (noemereffect van de ratio van de uitgaven), eerder dan uit de stijging van de uitgaven zelf. Deze stijging is vooral gelokaliseerd bij de finale primaire uitgaven, maar ook – zij het in mindere mate – bij de begrotingsoverdrachten aan Entiteit II. Er moet in dit verband eraan herinnerd worden dat de overheidspensioenen van Entiteit II die ten laste zijn van de federale overheid, hier worden aangerekend als finale uitgaven van Entiteit I en niet als een begrotingsoverdracht aan Entiteit II, zoals het geval is in het ESR95. De verhoging van deze uitgaven inzake overheidspensioenen zal bijgevolg opgenomen worden in de finale primaire uitgaven van Entiteit I.

Hoewel de ratio in waarde van de primaire uitgaven (HRF-definitie) relevant is om de evolutie van de begrotingsaldi te verklaren, dient de weerslag van bepaalde 'niet-discretionaire' factoren op de evolutie van deze ratio afgezonderd te worden, als men de richting van het begrotingsbeleid wil onderzoeken (Tabel 18 hieronder).

Tabel 18

Ratio van de niet-gecorrigeerde en structurele primaire uitgaven van Entiteit I

Ratio van de primaire uitgaven van Entiteit I.							Gecumuleerde evolutie		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Primaire uitgaven HRF (*): ratio in waarde	28,2%	31,2%	28,2%	28,3%	29,6%	32,4%	0,0%	1,3%	4,1%
Overgangscorrectie (aftrekpost) naar struct. ratio	0,4%	3,2%	0,2%	-0,4%	0,23%	2,2%	-0,8%	0,6%	2,5%
	27,8%	27,9%	28,0%	28,6%	29,3%	30,2%	0,8%	0,7%	1,6%
Budgettaire overdrachten Entiteit II	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Finale structurele primaire uitgaven	26,9%	27,0%	27,1%	27,7%	28,4%	29,4%	0,8%	0,7%	1,7%
+ Cycl. gecorr. sociale uitkeringen ("vergroezings" uitgaven)	<u>21,3%</u>	<u>21,2%</u>	<u>21,1%</u>	<u>21,4%</u>	<u>21,7%</u>	<u>22,6%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,4%</u>	<u>1,2%</u>
+ Primaire uitgaven excl. sociale uitkeringen	<u>5,6%</u>	<u>5,8%</u>	<u>6,0%</u>	<u>6,3%</u>	<u>6,6%</u>	<u>6,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,5%</u>
* Loonkosten- of werkgelegenheidssubsidies	0,3%	0,4%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	0,5%	0,2%	0,2%
* Overige	5,2%	5,4%	5,4%	5,5%	5,7%	5,8%	0,3%	0,2%	0,2%

(°) Incl. pensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Op **structurele basis** stijgt de ratio van de primaire uitgaven aldus met 0,7% van het bbp in 2008 en met ongeveer 0,9% in 2009. Overeenkomstig wat waargenomen werd op het vlak van de gezamenlijke overheid, zou het geheel van de **niet-discretionaire** invloeden in 2008-2009 de toename van de effectieve ratio van de primaire uitgaven hebben gestimuleerd, terwijl zij van 2004 tot 2007 haar stijging eerder hadden vertraagd.

Er dient onderstreept te worden dat de structurele ratio van de finale primaire uitgaven van Entiteit I over de **periode 2007-2009** met 1,7% van het bbp stijgt, tegen 2,2% op het vlak van de gezamenlijke overheid. Zulks veronderstelt ook een expansieve koers, zij het in mindere mate, van het begrotingsbeleid op het vlak van Entiteit II.

1.2.1.1 De rekening van de federale overheid

Het leeuwendeel van het in 2008 en 2009 geboekte overheidstekort is gelokaliseerd op het vlak van de federale overheid: -1,6% van het bbp op een totaal tekort van 1,2% van het bbp in 2008, en -4,3% op een totaal van 6,1% van het bbp in 2009. Bovendien is de verslechtering van het primaire saldo en het vorderingensaldo van de federale overheid toen de sterkste sinds 2004. In dit opzicht is de federale overheid het overheidsniveau met de meeste verzwakte begrotingstoestand.

De verklarende factoren zijn gelokaliseerd bij de evolutie van zowel de ontvangsten als van de uitgaven.

Tabel 19

Synthese van de verrichtingen van de federale overheid

Verrichtingen van de Federale Overheid (FO)		Niveaus, in % bbp						Gecumuleerde evolutie		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Effectieve ontvangsten vóór fiscale overdrachten, w.o.:	(1)	27,3%	27,8%	27,6%	26,7%	27,2%	25,4%	-0,6%	0,5%	-1,2%
* Overgedragen ontvangsten aan andere overheden, w.o.:	(2)	11,6%	12,1%	12,2%	12,3%	12,9%	13,0%	0,7%	0,6%	0,6%
+ Aan Entiteit II (BFW) en EU	(2a)	8,9%	9,1%	9,0%	9,0%	9,3%	9,2%	0,1%	0,3%	0,2%
+ Aan de Sociale Zekerheid	(2b)	2,7%	3,0%	3,2%	3,4%	3,6%	3,8%	0,6%	0,3%	0,4%
* Effectieve ontvangsten na totale fiscale overdrachten	(3)=1-2	15,6%	15,7%	15,4%	14,3%	14,3%	12,5%	-1,3%	-0,1%	-1,9%
+ Fiscale en parafiscale	(3a)	14,7%	14,3%	14,0%	13,3%	13,1%	11,3%	-1,4%	-0,2%	-2,0%
+ Overige (incl. verkopen van activa)	(3b)	1,0%	1,3%	1,4%	1,0%	1,2%	1,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Niet-recurrerende ontvangsten (incl. verk. activa) + perim.	(4)	0,4%	0,5%	0,8%	0,0%	0,1%	-0,3%	-0,3%	0,0%	-0,4%
Ontvangsten gecorrig. voor "one shots" (vóór fisc. overdr.)	(5)=1-4	26,9%	27,3%	26,8%	26,6%	27,1%	25,8%	-0,3%	0,5%	-0,8%
Totale budgettaire primaire uitgaven (HRF-definitie)	(6)	11,4%	14,2%	11,6%	11,7%	12,3%	13,3%	0,4%	0,5%	1,6%
* Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(6a)	4,2%	4,0%	3,9%	3,7%	3,9%	4,1%	-0,5%	0,2%	0,4%
* Finale prim. uitgaven, incl. pensioenen Entiteit II	(6b)	7,2%	10,2%	7,7%	8,1%	8,4%	9,2%	0,9%	0,3%	1,2%
Niet-recurrerende uitgaven (incl. overdrachten) & perimeter	(7)	0,0%	2,7%	0,2%	0,3%	0,1%	0,5%	0,3%	-0,3%	0,1%
Gecorrigeerde finale uitgaven (ratio in waarde)	(8)	7,3%	7,5%	7,5%	7,7%	8,3%	8,8%	0,4%	0,6%	1,0%
<i>Idem in volume, in % trendmatig bbp</i>		7,6%	7,8%	7,9%	8,3%	8,5%	8,7%	0,7%	0,3%	0,4%
<i>Pm. Idem, excl. loonkostensubsidies</i>		7,6%	7,8%	7,8%	8,0%	8,2%	8,2%	0,4%	0,2%	0,2%
Primair saldo	(9)=3-6	4,3%	1,5%	3,8%	2,6%	2,0%	-0,8%	-1,7%	-0,6%	-3,4%
Rentelasten (EDP)	(10)	4,4%	4,0%	3,8%	3,7%	3,6%	3,5%	-0,7%	-0,1%	-0,2%
Vorderingsaldo (NFB, EDP-definitie)	(11)=9-10	-0,1%	-2,5%	0,0%	-1,1%	-1,6%	-4,3%	-0,9%	-0,5%	-3,2%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

De ratio van de door de federale overheid geïnde **effectieve ontvangsten** (vóór fiscale overdrachten) is over de periode 2004-2009 gedaald, met uitzondering van de eenmalige groei van de heffingen in 2008 die reeds hierboven is toegelicht. Bovendien zijn de fiscale overdrachten aan de andere overheidsniveaus over dezelfde periode toegenomen, waarbij de vermindering van de effectieve ontvangsten waarover de federale overheid werkelijk beschikt, nog versterkt werd. De volledige fiscale overdrachten zijn gestegen met 0,7% van het bbp tussen 2004 en 2007 en met 0,6% van het bbp over de laatste twee jaren. Het leeuwendeel van deze toename wordt toegekend aan de Sociale Zekerheid. De evolutie van de overdrachten en de verklarende factoren daarvan worden gedetailleerd in de afdeling met betrekking tot de analyse van de federale overdrachten.

De stijging in 2007-2009 van de effectieve ratio van de primaire uitgaven van de federale overheid (+1,6% van het bbp) is vooral toe te schrijven aan de verhoging van de **finale** primaire uitgaven, maar ook – zij het in mindere mate – aan de toename van de begrotingsoverdrachten aan andere overheidsniveaus, die in 2008 voor de eerste keer waargenomen werd.

De **structurele ratio van de primaire uitgaven van de federale overheid** (in % van het trendmatige bbp) stijgt over de jaren 2007-2009 met 0,4% van het bbp. Dit wijst op een expansieve oriëntatie van de primaire uitgaven van de federale overheid, maar verklaart slechts een klein deel van de discretionaire stimulansen die globaal op het vlak van Entiteit I waargenomen zijn (in totaal +1,7% over de periode 2007-2009). Het leeuwendeel van deze stimulansen zijn immers gelokaliseerd op het vlak van de Sociale Zekerheid (cf. hieronder).

De nadruk dient gelegd te worden op de weerslag op de toename van de structurele primaire uitgaven van de loonsubsidies voor de werkgelegenheid die sinds een paar jaren door de federale regering worden toegekend. Deze maatregelen werden gehandhaafd en zelfs uitgebreid in het kader van het Interprofessioneel Akkoord 2009-2010, zodat hun expansieve weerslag op de uitgaven een structureel karakter heeft. In 2008 veroorzaakt een eenmalig element vervolgens een versterkte verhoging van de uitgaven. Het gaat om het initiatief van de federale regering om de betalingsachterstand minstens gedeeltelijk weg te werken die in de jongste jaren opgelopen werd inzake werkingskosten van de federale administraties (aankopen van goederen en diensten).

1.2.1.2 De budgettaire en fiscale overdrachten van de federale overheid

De evolutie van de rekening van de Federale Overheid wordt gevoelig beïnvloed door haar financiële overdrachten ten gunste van de andere overheden, zowel horizontale overdrachten bestemd voor de Sociale Zekerheid als verticale overdrachten ten gunste van de Europese Unie of van Entiteit II die uit de Gemeenschappen, de Gewesten en de lokale overheden bestaat. De beschouwing ervan in historisch perspectief is dus van bijzonder belang.

De eerste regel van onderstaande tabel (Tabel 20) toont de evolutie in procent van het bbp van de fiscale en budgettaire overdrachten²⁵ die worden doorgestort door de Federale Regering aan het geheel van de andere overheden. Deze overdrachten vertegenwoordigen in 2009 17,1% van het bbp. Uitgaande van 15,2% van het bbp in 1996, zijn zij gestegen met 1,9% van het bbp over 12 jaar.

Om de evolutie van de fiscale en budgettaire overdrachten op lange of middellange termijn te analyseren, is het echter noodzakelijk een onderscheid te maken, in de stijging ervan, tussen wat volgt uit een eigen dynamiek ("zichzelf versterkend" proces of door politieke wil onderhandelde herfinanciering) en de variaties die voortvloeien uit relatieve perimeterwijzigingen van de verschillende overheidsniveaus. Deze laatste wijzigen de verdeling van de bevoegdheden en de fiscale bevoegdheid tussen de verschillende overheidsniveaus, maar zijn budgettair neutraal (ten minste op korte termijn).

25 Er wordt hier een onderscheid gemaakt tussen fiscale en budgettaire overdrachten. "Fiscale overdracht" betekent de fiscale ontvangsten die worden geïnd door de Federale Overheid en die gedeeltelijk worden overgedragen aan de andere entiteiten; dit begrip houdt een beslissingautonomie in inzake hoge uitgaven en een bepaalde stabiliteit van de vastleggingsmechanismen. "Budgettaire overdracht" betekent het toekennen door de federale overheid van bedragen als uitgaven aan de andere entiteiten en die op een wettelijke of uitvoerende basis worden vastgesteld, toegewezen of niet-toegewezen zijn, eenmalig of recurrent zijn.

Tabel 20

Budgettaire en fiscale overdrachten van de federale overheid aan andere overheidsniveaus

Budgettaire en fiscale overdrachten van de FO aan andere overheden		Niveaus, in % bbp							Gecumuleerde evolutie		
		1996	2000	2002	2004	2007	2008	2009r	1996-2002	2002-2008	2007-2009r
I. Total Transf. budgét. & fiscaux du PF - Non-corrigé périm.	(1)	15,2%	15,0%	14,5%	15,7%	16,0%	16,8%	17,1%	-0,7%	2,3%	1,0%
II. Totaal bij ongewijzigde perimeter (I)+(III)	(2)=3+4	15,8%	15,5%	15,9%	16,7%	17,0%	17,8%	18,1%	0,1%	1,9%	1,1%
* Fiscale (incl. negatieve term, financiering ligdagprijzen)	(2a)	11,8%	11,8%	12,1%	12,6%	13,3%	13,9%	14,0%	0,3%	1,8%	0,7%
* Budgettaire (incl. politiehervorming)	(2b)	4,0%	3,7%	3,8%	4,1%	3,7%	3,9%	4,1%	-0,2%	0,1%	0,4%
* Aan Entiteit II	(3)	9,9%	9,9%	10,3%	10,3%	10,3%	10,6%	10,7%	0,4%	0,4%	0,4%
+ Gecorrigeerde fiscale overdrachten	(3a)	9,2%	9,2%	9,4%	9,4%	9,4%	9,7%	9,7%	0,3%	0,3%	0,3%
+ Budgettaire overdrachten	(3b)	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	0,1%	0,1%	0,1%
* Exclusief Entiteit II	(4)	5,9%	5,6%	5,7%	6,4%	6,7%	7,2%	7,4%	-0,3%	1,5%	0,6%
+ Aan de EU (fiscale & budgettaire)	(4a)	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	0,0%	0,1%	0,1%
+ Aan de SZ	(4b)	4,7%	4,3%	4,4%	5,1%	5,4%	5,8%	6,0%	-0,2%	1,4%	0,6%
: Fiscale	(4b1)	1,8%	1,9%	2,1%	2,7%	3,4%	3,6%	3,8%	0,3%	1,6%	0,4%
: Budgettaire	(4b2)	2,9%	2,4%	2,4%	2,4%	2,1%	2,2%	2,2%	-0,5%	-0,2%	0,1%
III. Totale correctie (perimeter)	(5)	0,6%	0,5%	1,4%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,8%	-0,4%	0,0%
* Politiehervorming (LO, vóór 2002)	(5a)	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
* Negatieve term (G&G, sinds 2002)	(5b)	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%
* Financiering ligdagprijzen (SZ, vóór 2004)	(5c)	0,5%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,4%	0,0%
II. Bis. Tot. gecorr. overdr. incl. fin. pens. Entiteit II., w.o.:	(6)=2+7	16,7%	16,5%	17,0%	17,8%	18,2%	19,1%	19,4%	0,3%	2,1%	1,2%
pm. Fin. pensioenen Entiteit II door de Federale Overheid	(7)	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	0,1%	0,2%	0,2%

Over de periode 1996-2008 worden er vooral drie perimeterwijzigingen geïdentificeerd: het toekennen in 2001 aan de lokale overheden van de bevoegdheid inzake politiezones, de regionalisering van bepaalde belastingen in 2002 en de overdracht in 2004 aan de Sociale Zekerheid van de bevoegdheid inzake de ligdagprijs voor de ziekenhuizen. In bovenstaande Tabel 13 wordt de evolutie van de overdrachten gecorrigeerd om de invloed van deze perimeterwijzigingen weg te werken (III, Totale correcties). De correcties bedragen 0,6% van het bbp in 1996 en bedragen 1% van het bbp in 2008, en moeten toegevoegd worden aan de totale ratio van de budgettaire en fiscale overdrachten teneinde een coherente intertemporele analyse van de financieringsmechanismen uit te voeren (cf. Kader 3).

Kader 3: Detail van de perimetercorrecties aangebracht aan de door de federale overheid gestorte overdrachten

1. De weerslag van de **regionalisering van bepaalde belastingen** op de overdrachten van de federale overheid werd geneutraliseerd door een met de negatieve term²⁶ (gemiddelde over de periode 1999-2001 van de in 2002 geregionaliseerde belastingen, na indexatie en gekoppeld aan 91% van de economische groei) overeenkomend bedrag van ongeveer 1% van het bbp vanaf 2002 toe te voegen aan deze overdrachten. De negatieve term wordt sinds 2002 afgetrokken van de PB-overdrachten aan de Gewesten als compensatie, op het vlak van de federale overheid, voor het verlies aan ontvangsten dat toe te schrijven is aan de grotere fiscale autonomie voor de gewesten ingevolge de Lambermont-akkoorden.
2. De door de federale overheid (aan de SZ) gestorte overdrachten werden vóór 2004 verhoogd ten belope van een bedrag (+/- 0,5% van het bbp) dat overeenkomt met de **terugbetaling van de ligdagprijs voor de ziekenhuizen**²⁷ die vroeger ten laste van de federale overheid was.
3. Ten slotte wordt een correctie toegepast op de overdrachten van vóór 2002 aan de lokale overheden, die vanaf deze datum ook achteraf de financiering raamt van de overdracht van de bevoegdheid inzake **politiezones**, mits de toekenning van een federale toelage²⁸.

26 Het gaat in feite om de 'gecorrigeerde' negatieve term, exclusief het kijk- en luistergeld teneinde elke dubbelrekening te vermijden. Het in rekening brengen van het KLG in de negatieve term beoogt de compensatie voor de Gewesten van de compenserende overdracht van de federale overheid aan de Gemeenschappen (dotatie ter compensatie van het KLG) ingevolge de herdefinitie in 2002 van het kijk- en luistergeld als gewestelijke belasting (in plaats van gemeenschapsbelasting).

27 Programmawet van 2 januari 2001, gewijzigd door de programmawet van 22 december 2003, art. 67bis.

28 Koninklijk Besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van een "federale basistoelage" aan de politiezones. De federale toelage wordt verondersteld het aandeel te weerspiegelen 'van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten alsook van de algemene en specifieke federale opdrachten die in de betrokken zone moeten worden vervuld' (Dexia, 2007).

Na correctie of bij ongewijzigde perimeter (punt II van de tabel) stegen de fiscale en budgettaire overdrachten meer dan de waargenomen ratio: van 15,8% van het bbp in 1996 tot 18,1% van het bbp in 2009, d.i. een toename met 2,3% van het bbp over de hele periode. De stijging is vooral duidelijk bij de fiscale overdrachten (+2,2% van het bbp tussen 1996 en 2009). In tegenstelling tot de begrotingsoverdrachten waarvan de evolutie eerder onregelmatig is, is de stijging van de fiscale overdrachten constant en regelmatig.

Over de ganse periode, de fiscale en budgettaire overdrachten zijn grotendeels bestemd voor Entiteit II: (10,7% in 2009 ten opzichte van 6% voor de Sociale Zekerheid, en 1,4% voor de Europese Unie). De stijging ervan is sinds 2002 gevoelig sterker op het vlak van de Sociale Zekerheid. De overdrachten van de federale overheid aan de Sociale Zekerheid zijn immers toegenomen met 1,6% van het bbp tussen 2002 en 2009, tegen een stijging van 0,4% van het bbp ten gunste van Entiteit II. Deze verhoogde fiscale overdrachten van de federale overheid ten gunste van de Sociale Zekerheid compenseren echter gedeeltelijk de bijkomende verlagingen van sociale bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid.

Het stijgende volume van de door de Federale Regering gestorte overdrachten gaat aldus ook gepaard met een gevoelige wijziging van de structuur ervan, ten gunste van de 'horizontale' overdrachten aan de Sociale Zekerheid, in het bijzonder de fiscale overdrachten sinds 2000 (alternatieve financiering).

Ten slotte, als men in de analyse ook de zogenaamde «impliciete» overdrachten van de federale overheid²⁹ ten gunste van Entiteit II betreft, via de tenlasteneming van haar overheidspensioenen, stelt men vast dat de financiële tussenkomsten van de federale overheid ten gunste van het geheel van de andere overheidsniveaus nog meer uitgesproken is versneld: een verhoging met 2,4% van het bbp van 2002 tot 2009 in vergelijking met +0,3% van het bbp tussen 1996 en 2002.

Het Belgisch federaal systeem functioneert aldus op een vergelijkbare wijze als in de andere federale staten van de OESO, waar een aanzienlijk deel van de uitgaven van de deelstaten wordt gefinancierd door overdrachten van de Federale Overheid. Ons systeem is echter gekenmerkt door een “concurrentie” en belangrijke arbitrages tussen de verticale (naar de deelstaten) en horizontale (ten gunste van de SZ) overdrachten omdat de uitgaven voor sociale bescherming relatief meer gecentraliseerd zijn dan in de andere federale staten van de OESO.

29 In het kader van deze analyse van de overdrachten op middellange termijn, is het ook belangrijk de nadruk te leggen, in functie van de bestaande gegevens, op de zogenaamde 'impliciete' overdrachten die een financiële tussenkomst vormen van de federale overheid ten gunste van de gefedereerde Entiteiten, zelfs als zij niet expliciet een financiële stroom vormen van een begroting naar een andere. Om die reden hebben wij de door de federale regering gefinancierde pensioenen van het statutair overheidspersoneel van Entiteit II toegevoegd aan de overdrachten 'bij ongewijzigde perimeter'. De resultaten worden weergegeven in onderstaande tabel (punt II. bis). Daaruit volgt dat de fiscale en budgettaire overdrachten ten laste van de federale overheid in 2008 geraamd worden op 18,7% van het bbp.

I.2.1.3 De rekening van de Sociale Zekerheid

Tot en met 2008 was de rekening van de Sociale Zekerheid positief en vertoonde die een overschot ten belope van 0,5% van het bbp. Dit positieve resultaat moet echter onmiddellijk gekoppeld worden aan de verhoging van de federale overdrachten waarvan een groot deel als alternatieve financiering wordt doorgestort: +0,8% van het bbp tussen 2004 en 2008. Het stijgende aandeel van deze overdrachten in de middelen van de Sociale Zekerheid werd in bovenstaande afdeling toegelicht.

In 2008 en 2009 heeft de Sociale Zekerheid ook verhoogde ontvangsten uit sociale bijdragen genoten, zodat de ratio van de totale ontvangsten in 2009 nog gestegen zou zijn ondanks de conjuncturomslag. Over de periode 2007-2009 is deze ratio met 1,3% van het bbp toegenomen waaronder 0,7% uit de stijging van de eigen ontvangsten resulteert. Zoals reeds hierboven vermeld, hebben de verhoging in 2008-2009 van de loonquote en de uitbreiding in 2008 van de sociale dekking voor de zelfstandigen tot de kleine risico's, de toename van de parafiscale heffingen op arbeid ondersteund.

Tabel 21
Realisaties op het vlak van de Sociale Zekerheid

Realisaties van de Sociale Zekerheid (excl. Vlaams Zorgfonds)							Evolutie in % bbp		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Totale ontvangsten	19,3%	19,2%	19,1%	19,2%	20,0%	20,4%	-0,1%	0,8%	1,3%
* Afkomstig van de Federale Overheid	5,1%	5,3%	5,4%	5,4%	5,8%	6,0%	0,4%	0,4%	0,5%
* Eigen, w.o.	14,2%	13,9%	13,7%	13,7%	14,1%	14,4%	-0,5%	0,4%	0,7%
+ Parafiscale (bijdragen)	13,2%	13,0%	12,8%	12,9%	13,2%	13,5%	-0,4%	0,4%	0,6%
Totale ontvangsten (bij constante perimeter)	19,3%	19,2%	19,1%	19,2%	19,9%	21,3%	-0,1%	0,7%	2,2%
Effectieve primaire uitgaven	19,3%	19,2%	18,9%	18,6%	19,5%	21,3%	-0,6%	0,9%	2,7%
w.o.: Loonkostensubsidie (bijdrageverlagings)	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,2%	0,1%	0,2%
* Sociale uitkeringen (bij constante perimeter)	18,1%	18,0%	17,6%	17,3%	17,9%	19,6%	-0,8%	0,6%	2,3%
w.o.: Werkloosheid, brugpensioenen	2,7%	2,6%	2,5%	2,3%	2,3%	2,6%	-0,3%	0,0%	0,3%
w.o.: Excl. werkloosheid en brugpensioenen	15,4%	15,4%	15,1%	15,0%	15,6%	17,0%	-0,5%	0,7%	2,0%
w.o.: Gezondheidszorg (excl. ligdagprijzen)	6,2%	6,2%	6,0%	6,0%	6,3%	6,9%	-0,1%	0,3%	0,9%
w.o.: Pensioenen	5,9%	5,9%	5,8%	5,7%	6,0%	6,4%	-0,2%	0,3%	0,7%
w.o.: Overige	3,3%	3,3%	3,2%	3,2%	3,3%	3,6%	-0,1%	0,1%	0,4%
Fin. prim. uitg. gecorr. voor cycl. werkloosheid	19,0%	19,1%	18,8%	18,7%	19,5%	21,1%	-0,4%	0,8%	2,4%
<i>Idem, in volume, in % trendmatig bbp, w.o.:</i>	19,2%	19,2%	19,2%	19,5%	19,9%	20,7%	0,3%	0,4%	1,2%
Vorderingensaldo (excl. VI.Zorgfonds)	0,0%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,5%	-0,9%	0,5%	-0,1%	-1,5%

De verslechtering van het vorderingensaldo van de Sociale Zekerheid in 2009 is te verklaren door een sterke toename van de ratio van de primaire uitgaven (+1,8% van het bbp). Deze stijging is uiteraard gedeeltelijk toe te schrijven aan de economische en financiële crisis die de uitgaven inzake ondertewerkstelling (werkloosheid en brugpensioenen) en de globale ratio via het noemereffect (output gap) omhoog heeft geduwd. Deze uitgaven stijgen in 2009 met niet minder dan 0,3% van het bbp, tegen een daling sinds 2004.

De **structurele toename van de ratio van de uitgaven** (in volume, in % van het trendmatige bbp) wijst niettemin ook op het bestaan van expansieve discretionaire stimulansen op het vlak van de Sociale Zekerheid. Over de periode 2007-2009 worden deze stimulansen aldus geraamd op +1,2% van het bbp, hetzij bijna de helft van de stijging van de primaire uitgaven over dezelfde periode (2,7% van het bbp). Het leeuwendeel van de discretionaire stimulansen met betrekking tot de uitgaven van Entiteit I (1,7% over de periode 2007-2009) is bijgevolg gelokaliseerd op het vlak van de Sociale Zekerheid.

Een asymmetrische toestand wordt waargenomen binnen Entiteit I, waar de rekening van de federale overheid op een recurrente manier verslechtert ingevolge de daling van haar ontvangsten waarvan een steeds groter deel wordt overgedragen aan de Sociale Zekerheid. Daarnaast verslechtert de rekening van de Sociale Zekerheid ook door de primaire uitgaven die op een structurele basis stijgen.

1.2.2 Evoluties op het vlak van Entiteit II

Entiteit II heeft in 2008-2009 bijgedragen tot de verhoging van het begrotingstekort van de gezamenlijke overheid, in tegenstelling tot wat in 2006 en 2007 waargenomen was. De jaren 2008 en 2009 worden gekenmerkt door een verslechtering van het primaire saldo die toe te schrijven is aan de gevoelige toename van de ratio van de primaire uitgaven, terwijl de totale effectieve ontvangsten licht stijgen in % van het bbp. De afname van de fiscale ontvangsten over deze twee jaren werd immers globaal gecompenseerd door de verhoging van de fiscale overdrachten aan Entiteit II in 2008 en de in 2009 verwachte stabilisering daarvan (cf. 2.3.1. hieronder). Wat de uitgaven betreft, blijkt uit de structurele evolutie van de ratio dat ongeveer de helft van de toename van de uitgaven (0,5%) uit expansieve discretionaire stimulansen zou resulteren.

Tabel 22
Realisaties op het vlak van Entiteit II

Realisaties van Entiteit II (G&G + LO), incl. VI.Zorgfonds	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	Gecumuleerde evolutie		
							2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Totale effectieve ontvangsten	15,8%	15,9%	15,7%	15,7%	15,8%	15,9%	-0,1%	0,0%	0,2%
<u>Eigen ontvangsten (incl. BFW)</u>	<u>14,7%</u>	<u>14,9%</u>	<u>14,8%</u>	<u>14,8%</u>	<u>14,8%</u>	<u>14,9%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,1%</u>
Overdrachten van geïnde fiscale ontvangsten (BFW)	8,4%	8,5%	8,4%	8,4%	8,7%	8,7%	0,0%	0,3%	0,3%
Eigen ontvangsten, incl. verkopen van activa	6,3%	6,4%	6,4%	6,4%	6,1%	6,2%	0,0%	-0,3%	-0,2%
+ Fiscale en parafiscale	4,4%	4,5%	4,6%	4,6%	4,3%	4,4%	0,2%	-0,3%	-0,2%
+ Niet-fiscale	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	-0,1%	0,0%	0,0%
<u>Effect. ontvangen. budg. overdr. (excl. fin. pensioenen)</u>	<u>1,1%</u>	<u>1,0%</u>	<u>0,9%</u>	<u>0,9%</u>	<u>1,0%</u>	<u>1,0%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>
Finale prim. uitgaven (excl. pens. ten laste van de FO):	15,5%	15,7%	15,5%	15,1%	15,5%	16,4%	-0,5%	0,4%	1,3%
Correcties (niet-recurr. uitg., perim. & invest.cyclus LO)	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Finale primaire gecorr. uitgaven (ratio in waarde)	15,5%	15,6%	15,4%	15,1%	15,6%	16,5%	-0,4%	0,5%	1,4%
<i>Idem, ratio in volume, in % trendmatig bbp</i>	15,6%	15,7%	15,7%	15,8%	15,9%	16,3%	0,1%	0,1%	0,5%
Effectief primair saldo	0,2%	0,2%	0,2%	0,6%	0,2%	-0,6%	0,4%	-0,4%	-1,2%
Rentelasten	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	-0,1%	0,0%	0,1%
Vorderingensaldo	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,3%	-0,1%	-0,9%	0,5%	-0,4%	-1,2%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

1.2.2.1 De geconsolideerde rekening van de deelstaten

Voor de eerste keer sinds 2004 boeken de deelstaten in 2009 een begrotingstekort. Dit laatste resulteert tegelijkertijd uit een daling van de ratio van de ontvangsten en een toename van de uitgaven in % van het bbp.

Wat de **ontvangsten** betreft, is de verslechtering in 2009 toe te schrijven aan de eigen fiscale ontvangsten van de Gemeenschappen en Gewesten. Deze ontvangsten zijn sterk gebonden aan de evolutie op de vastgoedmarkt en worden heel zwaar getroffen door de dalende vastgoedprijzen en volume van de transacties sinds eind 2008.

Na een gevoelige stijging in 2008 zouden de fiscale overdrachten (BFW) aan de Gemeenschappen en Gewesten in 2009 bijna stabiel gebleven zijn. Deze evoluties zijn echter uitzonderlijk om de volgende redenen.

Vooreerst is de eenmalige verhoging van de fiscale overdrachten in 2008 grotendeels te verklaren door een '**relatief prijseffect**' dat veroorzaakt werd door de snellere toename van de consumptieprijsindex dan van de bbp-deflator, gezien de verslechtering van de ruilvoet. De fiscale overdrachten van de BFW die geïndexeerd worden op basis van de reële economische groei en de nationale consumptieprijsindex, zijn immers sneller gestegen dan de nominale economische groei; dit verklaart hun toename in % van het bbp. Een andere verklarende factor speelt ook een rol op het vlak van de **berekeningsparameters**. De middelen die voor een bepaald jaar worden toegekend aan de Gemeenschappen en Gewesten, worden in principe geïndexeerd aan de hand van de reële economische groei en de nationale consumptieprijsindex, zoals geraamd bij de opmaak van de Begroting. Indien zij afwijken van hun definitieve waarde³⁰ wordt een correctie toegepast op de overdrachten die het volgende jaar worden doorgestort. In 2008 heeft de regering uitzonderlijk beslist het verschil rechtstreeks door te storten. Dit heeft geleid tot een verhoging van de aan de deelstaten toegekende middelen, gezien de gunstige evolutie van de groei- en prijsparameters ten opzichte van hun oorspronkelijke raming.

In **2009** is de stabiliteit van de overdrachten in % van het bbp gedeeltelijk toe te schrijven aan het feit dat de neerwaartse aanpassing van de dotaties, ingevolge de herziening in ongunstige zin van de groei- en prijsparameters, grotendeels in 2010 verrekend zal worden, overeenkomstig de vóór 2008 geldende regels.

Een afname van de fiscale overdrachten wordt in 2010 bijgevolg verwacht als vertraagd gevolg van de cyclische omslag. Bij ongewijzigd beleid zouden zij tot 8,4% van het bbp teruglopen in 2010 en licht stijgen tot 8,6% in 2011 en de daaropvolgende jaren, op kruissnelheid, namelijk in de context van een positieve economische groei en in afwezigheid van relatieve prijseffecten en vertraagde aanpassingen aan de macro-economische parameters.

30 Voor een jaar t wordt de definitieve raming aan het begin van het jaar t+1 vastgelegd (traditioneel bij de eerste begrotingsaanpassing).

Tabel 23

De geconsolideerde rekening van de deelstaten

Rekening van de G&G (incl. Vlaams Zorgfonds)								Gecumuleerde evolutie		
		2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Totale effectieve ontvangsten	(1)=2+3	12,1%	12,2%	12,1%	12,1%	12,3%	12,1%	-0,1%	0,2%	0,0%
* <u>Ontvangsten geïnd door andere overheden (incl. BFW)</u>	(2)	8,9%	8,9%	8,7%	8,8%	9,1%	9,1%	-0,1%	0,3%	0,4%
+ BFW (PB + btw)	(2a)	8,3%	8,5%	8,4%	8,4%	8,7%	8,7%	0,1%	0,3%	0,3%
+ Effectieve budget. overdr. (excl. pensioenen)	(2b)	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	-0,2%	0,0%	0,0%
* <u>Eigen ontvangsten, w.o.:</u>	(3)	3,2%	3,3%	3,4%	3,3%	3,2%	2,9%	0,0%	-0,1%	-0,4%
+ Fiscale	(3a)	2,2%	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%	1,9%	0,1%	-0,1%	-0,4%
Primaire uitgaven (excl. overheidspens. ten laste van FO)	(4)	11,9%	11,9%	11,8%	11,5%	12,2%	12,6%	-0,4%	0,6%	1,1%
* Overdrachten aan andere overheden	(4a)	2,4%	2,5%	2,5%	2,4%	2,7%	2,7%	0,0%	0,3%	0,3%
* Finale (excl. overheidspensioenen ten laste van de FO)	(4b)	9,5%	9,4%	9,3%	9,1%	9,4%	10,0%	-0,4%	0,3%	0,8%
Correcties voor niet-recurr. uitgaven & perimeter	(5)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Finale gecorr. primaire uitgaven	(6)=4b-5	9,5%	9,4%	9,3%	9,1%	9,4%	9,9%	-0,4%	0,3%	0,8%
Idem, in volume, in % trendm. bbp (cycl. gecorr.)		9,7%	9,5%	9,6%	9,6%	9,7%	9,9%	-0,1%	0,1%	0,2%
Primaïr saldo	(7)=1-4	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%	0,2%	-0,6%	0,3%	-0,4%	-1,1%
Rentelasten	(8)	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%
Vorderingsaldo (incl. Vlaams Zorgfonds)	9=7-8	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,7%	0,4%	-0,4%	-1,1%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

De ratio van de primaire uitgaven zou over de periode 2007-2009 met 1,1% van het bbp stijgen, omwille van de toename van de finale primaire uitgaven maar ook omwille van de verhoging van de overdrachten aan de andere overheidsniveaus voor de eerste keer sinds het begin van de periode. In 2008 is deze verhoging het gevolg van een eenmalige begrotingsoverdracht ten belope van 635 miljoen euro van de Vlaamse Gemeenschap aan de lokale overheden, in de vorm van een gedeeltelijke overname van hun schuld.

Rekening houdend met de weerslag van de niet-discretionaire factoren, zoals de niet-recurrerende uitgaven, de perimeterwijzigingen, de cyclische factoren en de relatieve prijseffecten, is de structurele ratio van de finale primaire uitgaven (in volume en in procent van het bbp) in 2007-2009 licht gestegen (+0,1% van het bbp). Dit heeft een invloed op de manier waarop de budgettaire richtlijnen van de deelstaten moeten geïnterpreteerd worden. Wat de uitgaven betreft, is het begrotingsbeleid van de Gemeenschappen en Gewesten immers op ESR95-basis neutraal. Bij die op het ESR95 gebaseerde resultaten wordt evenwel geen rekening gehouden met de evolutie van de uitgaven inzake kredietverlening en deelnemingen.

1.2.2.2 De lokale overheden

In 2008 zijn de fiscale en parafiscale ontvangsten van de lokale overheden gedaald van 2,3% tot 2% van het bbp. Deze terugloop resulteert waarschijnlijk uit de in 2007 geboekte reële sterke toename. Deze ontvangsten bestaan immers grotendeels uit opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting die door de federale overheid worden geïnd en doorgestort met uiteenlopende termijnen. Deze daling wordt gecompenseerd door de toename van de overdrachten van de andere overheden en in het bijzonder de overdrachten van de Gewesten. Deze evolutie is het gevolg van het Fiscaal Pact in Vlaanderen³¹ en van de hervorming van het Gemeentefonds in Wallonië.

De primaire uitgaven, uitgedrukt in procent van het bbp, zijn in 2008 stabiel gebleven op 6% van het bbp. Rekening houdend met de lage reële groei en de sterke inflatie in 2008 impliceert deze evolutie een afname van de primaire uitgaven in reële termen voor het tweede opeenvolgende jaar. Ten gevolge van deze evoluties bedraagt het vorderingensaldo -0,1% van het bbp, hetzij een lichte daling ten opzichte van het in 2007 geboekte evenwicht.

Tabel 24
De rekening van de lokale overheid

	Niveaus, in % bbp						Gecumuleerde evolutie		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009r	2004-2007	2007-2008	2007-2009r
Totale effectieve ontvangsten	6,1%	6,2%	6,1%	6,1%	6,1%	6,5%	0,0%	0,1%	0,4%
* Eigen ontvangsten	3,1%	3,1%	3,0%	3,1%	2,8%	3,2%	0,0%	-0,3%	0,1%
+ Fiscale	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	2,0%	2,4%	0,1%	-0,3%	0,2%
+ Niet-fiscale	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	-0,1%	0,0%	0,0%
* Geïnd door andere overheden	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	3,3%	3,2%	0,0%	0,3%	0,2%
Primaire uitgaven (PRU)	6,0%	6,3%	6,2%	6,0%	6,0%	6,4%	-0,1%	0,1%	0,5%
* Lopende	5,1%	5,2%	5,2%	5,1%	5,1%	5,5%	0,0%	0,0%	0,4%
* Kapitaal, w.o.:	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Investeringscyclus LO	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Vol. PRU gecorr. invest.cyclus, % trendm. bbp	6,0%	6,1%	6,1%	6,2%	6,2%	6,4%	0,2%	0,0%	0,2%
Primair saldo	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%
Rentelasten	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Vorderingensaldo	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%

Het primaire saldo van de lokale overheid verslechtert in 2009 licht onder de druk van de primaire uitgaven waarvan zowel de waargenomen als de structurele ratio stijgt. De verhoging van de ontvangsten in 2009, voor de eerste keer sinds 2005, volstaat niet om de stijging van de uitgaven te stabiliseren. Sinds 2000 en met uitzondering van 2007 is het vorderingensaldo van de lokale overheid negatief, wat contrasteert met het begrotingsevenwicht dat in het algemeen gemiddeld over de cyclus wordt waargenomen.

31 Het lokaal Pact bestaat vooral uit een overname van de gemeentelijke schulden door de Vlaamse Gemeenschap ten belope van 100 euro per inwoner, hetzij een totale tussenkomst van ongeveer 635 miljoen euro (0,2% van het bbp). Deze overname wordt toegekend als compensatie voor met name de stabilisering van de door de gemeenten uitgeoefende fiscale druk.

HOOFDSTUK II.

BEGROTINGSVOORUITZICHTEN EN AANBEVELINGEN TEGEN 2012-2015

II.1 Inleiding

Deze analyse vormt een vervolg van het Advies van september 2009 van de Afdeling “Financieringsbehoeften”. Het is een actualisering ervan op meerdere vlakken en houdt rekening met de meest recente (tot eind december 2009, hetzij een tijdspanne van 5 maanden ten opzichte van de gegevens die midden juli gebruikt werden voor de opstelling van het Advies van september) macro-economische en budgettaire gegevens en vooruitzichten.

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

In de eerste afdeling van dit prospectieve deel begint het Advies met een vergelijking van de jongste macro-economische vooruitzichten, zowel op korte als op middellange en langere termijn. Het vergelijkt de hypothesen van het Advies van september 2009 en trekt de belangrijkste conclusies wat de afgeleide gevolgen betreft op de begrotingsvooruitzichten. Het houdt eveneens rekening met de ondertussen doorgevoerde herzieningen 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, en bijgevolg van de vorderingensaldi van de overheid in % van het bbp.

In de tweede afdeling wordt commentaar geboden op de resultaten van een nieuwe globale (gezamenlijke overheid) en semi-gedesaggregeerde (Entiteit I en II) projectie die in december 2009 door het FPB gemaakt werd voor de periode 2009-2014. Deze projectie wordt “bij ongewijzigd beleid” of “endogeen” genoemd want zij veronderstelt dat er geen nieuwe discretionaire (expansieve of integendeel restrictieve) budgettaire maatregelen worden genomen, en komt overeen met een context van een toekomstig “neutraal” begrotingsbeleid (neutral fiscal stance). De evoluties zowel op het globale niveau als bij de deelstaten worden becommentarieerd en er wordt een vergelijking gemaakt voor 2009 en 2010 van de in de projectie bekomen begrotingssaldi met de voor die twee jaren overeenkomstige begrotingsdoelstellingen die zijn opgenomen in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009

In de derde afdeling wordt een referentietraject van de Afdeling bij ongewijzigd beleid uitgestippeld met de in dit Samenwerkingsakkoord opgenomen begrotingsdoelstellingen als uitgangspunt voor 2010 en voor de latere jaren op basis van de uit de projectie van het FPB afgeleide begrotingsevoluties 2010–2014. Op die basis wordt de omvang geraamd van de te verwezenlijken budgettaire saneringsinspanningen indien de nagestreefde doelstelling de terugkeer blijft naar het begrotingsevenwicht in 2015, zoals in het aangepaste Stabiliteitsprogramma van september 2009, en indien bovendien de tussenliggende doelstelling van een tot maximum 3% van het bbp teruggebracht tekort vanaf 2012 (eerder dan 2013) wordt beoogd, zoals aanbevolen door de Europese instanties. 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 evenredige sleutel "65% / 35%" (32) die ter informatie na 2012 wordt verlengd.

II.2 Verbetering van de conjunctuurvooruitzichten op korte termijn (2009-2010), maar grote aanhoudende onzekerheden op middellange termijn (2011-2013) en daarna

Sinds het Advies van september 2009, dat gebaseerd werd op de macro-economische vooruitzichten van de zomer (voor de korte termijn) en zelfs van het voorjaar (voor de middellange termijn), is de sterke verslechtering van de vooruitzichten op korte termijn, die tussen midden 2008 en midden 2009 kon waargenomen worden, gestopt en zelfs werkelijk omgekeerd.

Zoals aangetoond in de onderstaande tabel, werd de omvang van de recessie van de Belgische economie in 2009, die op -3,8% geraamd werd in het voorjaar (Vooruitzichten 2009-2013 van mei 2009 van het FPB) of deze zomer (Voorafbeelding van de Economische Begroting, juli 2009), aldus sindsdien duidelijk neerwaarts herzien (verbetering) tot -3,1% (Economische Begroting van september 2009, bevestigd door de jongste vooruitzichten van de NBB (december 2009) en de nieuwe projectie op middellange termijn van het FPB (ook december 2009)). De omvang van deze recessie blijft historisch maar de gunstige cyclische omslag gebeurde vroeger en sterker dan voorzien, met het einde van de recessie in de technische zin in het derde kwartaal van 2009 (+0,5%) ten opzichte van de tweede.

Indien deze omslag wordt bevestigd en zelfs sterker wordt in het laatste kwartaal van 2009 en in het eerste semester van 2010, zou dit moeten leiden tot een duidelijk conjunctuurherstel in 2010 en een opnieuw positieve jaarlijkse reële groei in plaats van de lichte afname die vorige zomer nog verwacht werd. Gemiddeld over het jaar en behoudens nieuwe onvoorziene omstandigheden, zou deze groei aldus een peil kunnen bereiken dat ligt tussen minimum 0,6% (Europese Commissie, najaarsprojecties van november) of 0,8% (FPB, december 2009) en maximum 1,5%, zoals tegenwoordig gemiddeld gebruikt door de belangrijkste grote banken. Het gunstige verschil voor 2010 ten opzichte van de vooruitzichten van de zomer 2009 (een daling van het bbp met 0,3%) is opnieuw aanzienlijk. Het is hoger dan 1% en zou 1,5% en zelfs meer kunnen bedragen.

Mag hieruit afgeleid worden dat deze herzieningen in gunstige zin van de effectieve groei op korte termijn mogen leiden tot een aanzienlijke vermindering van de meer structurele budgettaire saneringsinspanningen op middellange en lange termijn tegen 2012-2015? Niets blijkt minder waar. Ten eerste lijkt het dat de aanzienlijke herzieningen in gunstige zin inzake reële groei voor 2009 niet hebben geleid tot gunstige symmetrische herzieningen inzake het begrotingssaldo. Met andere woorden lijkt het dat het structurele of permanente bestanddeel van het tekort is verslechterd terwijl het cyclische bestanddeel is verbeterd ten belope van 0,4% tot 0,5% van het bbp.

32 Die komt overeen met hun relatieve aandeel in de finale primaire uitgaven volgens de HRF-definitie.

Ten tweede, in het perspectief van een terugkeer naar een begrotingsevenwicht in 2015 of zelfs vroeger in het perspectief van een begrotingstekort onder de 3% van het bbp tegen 2013 en zelfs 2012, is de omvang van het herstel over de periode 2010-2013-2015 belangrijker dan het bijzondere jaarlijkse cyclische patroon daarvan. Met andere woorden, de gecumuleerde groei die redelijkerwijs over de 3 tot 5 volgende jaren kan verwacht worden op middellange termijn, is belangrijker voor de begrotingsconsolidatie op middellange termijn dan het tempo of het bijzondere patroon van het herstel op korte termijn.

Op dit niveau zijn de vooruitzichten echter sinds september 2009 niet echt verbeterd. Zij blijven ook minder gunstig dan de vooruitzichten die in het Advies van maart 2009 als hypothesen gebruikt werden of die tegen 2014 verwacht werden door het FPB in zijn Vooruitzichten 2009-2014 van het voorjaar 2009. Zoals blijkt uit de onderstaande tabel bedraagt de gemiddelde jaargroei gedurende de volgende 6 jaren (2010-2015 (33)), zoals onlangs geraamd door het FPB in zijn basisprojectie, 1,8%, hetzij een percentage dat bijna hetzelfde is als dit gebruikt als werkhypothese door de HRF in het Advies van september 2009. Dit percentage blijft tamelijk hoog want het is gelijk aan het sinds 1995 geboekte gemiddelde, het is aanzienlijk hoger dan de gemiddelde potentiële groei die tegenwoordig geraamd wordt door het FPB voor de volgende 6 jaren (1,5%) en gaat er zelfs van uit dat de vijf jaren van de periode 2010-2015 gekenmerkt zullen worden door een onafgebroken stevige reële groei van 2% op jaarbasis, behoudens onvoorziene omstandigheden op conjunctureel vlak.

Tabel 25
Vergelijking van de hypothesen inzake reële groei

Vergelijking van de hypothesen inzake reële groei van het bbp	% jaarlijkse verandering						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015r
Econ. begroting Sept. 2009	-3,1%	0,4%	1,9%				
Europ. Commissie - Vooruitzicht herfst 2009	-2,9%	0,6%	1,5%				
FPB - Rapport December 2009 - Vertrekbasis	-3,1%	0,8%	1,6%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%
Hypotheses HRF zomer 2009	-3,8%	-0,3%	1,9%	2,4%	2,2%	2,2%	2,1%
Vershil	0,7%	1,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Gecumuleerd verschil ten opzichte van 2009	0,0%	1,1%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
pm. Potentiële reële groei - Vertrekbasis	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%	1,7%
pm. FPB - Bbp-groei - Variant december 2009	-3,1%	1,1%	1,7%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%

In zijn verslag met betrekking tot de "Projectie 2009-2014 van december 2009" publiceert het FPB de resultaten van een variant die rekening houdt met een in 2010-2011 gunstigere externe context dan verwacht in de najaarsvooruitzichten van de Europese Commissie, en die gebaseerd is op de vooruitzichten van de jongste door het secretariaat van de OESO gepubliceerde Economic Outlook (34). Wat de Belgische economie betreft, zou deze gunstigere context leiden tot een sterkere reële groei in 2010 (vooral) en in 2011 dan in het

33 Geëxtrapoleerd voor 2015 op basis van de ramingen op langere termijn van de SCvV (juni 2009).

34 OECD Economic Outlook, OECD, november 2009. Volgens dit document zou de bbp-groei van de eurozone in 2010 en 2011 respectievelijk 0,9% en 1,7% bedragen (tegen respectievelijk 0,7% en 1,5% volgens de vooruitzichten van de Europese Commissie).

basisscenario, met een toename met respectievelijk 1,1% en 1,7% tegen respectievelijk 0,8% en 1,6% in het basisscenario.

Voor de jaren daarna blijven de groeipercentages ongewijzigd. Over de twee jaren 2010-2011 bedraagt het gecumuleerde groeiverschil 0,4%, hetzij bijna 0,1% gemiddeld per jaar over de hele projectieperiode 2010-2014. In deze tweede projectie wordt de potentiële groei geacht hoger te zijn (ten belope van ook 0,1% gemiddeld per jaar), zodat de output-gap niet vroeger gedicht is dan in de basisprojectie (2017 in beide projecties).

Tabel 26
Vergeleken reële groeien

Vergelijking van de reële groeihypothesen	Jaargemiddelden			
	2010-11	2010-12	2013-14	2010-14
Econ. begroting Sept. 2009	1,2%			
Europ. Commissie - Vooruitzicht herfst	1,1%			
FPB - Hypoth. December 2009	1,2%	1,5%	2,2%	1,8%
Hypoth. HRF zomer 2009	0,8%	1,3%	2,2%	1,7%
Verschil	0,4%	0,2%	-0,1%	0,1%
pm. FPB - Variant december 2009	1,4%	1,7%	2,2%	1,9%
pm. Verschil ten opzichte van vertrekbasis	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%
pm. Potentiële groei - Vertrekbasis	1,3%	1,3%	1,6%	1,4%

In budgettaire termen resulteert het hogere reële bbp-niveau vanaf 2010 logischerwijs in een lager begrotingstekort (0,2% van het bbp lager) vanaf 2010, waarbij het gunstige verschil ten opzichte van de basisprojectie 0,3% bedraagt vanaf 2013 (een vorderingensaldo van -5,3% van het bbp in plaats van -5,6%).

De Afdeling is zich ervan bewust dat de Belgische reële groei die voor het jaar 2010 gebruikt wordt in het basisscenario van het FPB, zich waarschijnlijk onderaan de vork bevindt en dat, rekening houdend met de jongste beschikbare gegevens, de groei die voor 2010 in de variant wordt gebruikt, waarschijnlijker is. Voor 2011 blijven daarentegen grote twijfels bestaan over de capaciteit om een groei te bereiken die aanzienlijk hoger dan 1,5% zou zijn. In 2011 met name dient rekening te worden gehouden met het feit dat de economische steunmaatregelen normaal zullen stopgezet worden, waarbij het herstel beroofd zal worden van een van zijn belangrijke motors. Overall in Europa zal het jaar 2011 waarschijnlijk ook gekenmerkt worden door een eerste onvermijdelijke fase van veralgemeende begrotingsconsolidatie die waarschijnlijk een weerslag zal hebben op korte termijn op het herstel- of groeitempo.

Op basis van deze elementen is de Afdeling van mening dat een gecumuleerde reële groei van 2,4% voor de Belgische economie voor de twee jaren 2010-2011 en een gemiddelde jaargroei van 1,2%, zoals in het basisscenario van het FPB, redelijkerwijs als werkhypothesen kunnen gebruikt worden, vooral als rekening wordt gehouden met de vier jaren van sterke en onafgebroken groei die voor 2012-2015 vooropgesteld wordt (8,8% gecumuleerd), hetzij veel hoger dan de potentiële groei. De door de Afdeling gebruikte projectie bij ongewijzigd beleid zal bijgevolg gebaseerd zijn op het macro-economische basisscenario van het FPB.

II.3 Referentieprojectie 2009-2014 van het FBP bij ongewijzigd beleid

II.3.1. Door het FBP geraamde waarschijnlijke begrotingsrealisaties in 2010

De hier geanalyseerde *begrotingsprojectie* bij ongewijzigd beleid is de basisprojectie van december 2009 van het FPB ter voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma. Deze projectie houdt zoveel mogelijk rekening met recente identificeerbare beslissingen die werden genomen in het kader van de opmaak van de begrotingen 2010 van de federale overheid (inclusief de Sociale Zekerheid) en de deelstaten (G&G) (35). Zij integreert ook de beslissingen die door de federale overheid werden genomen in het kader van de voorafbeelding van de begroting 2011.

Het gebruikte referentiejaar is 2010, waarvoor een geconsolideerd begrotingstekort van 5,4% van het bbp wordt voorzien op het vlak van de gezamenlijke overheid (GO). Dit begrotingstekort is hetzelfde als dat geraamd door de NBB (36). Het ligt tegelijk op gunstige wijze 0,2% van het bbp lager dan dit opgenomen in de federale begroting 2010 (5,6% van het bbp), *vóór* het rekening houden met de begrotingen 2010 van de deelstaten, en bijna 0,3% van het bbp *hog*er dan dit opgenomen in het jongste Samenwerkingsakkoord (15 december 2009) tussen de federale overheid en de deelstaten (5,1% van het bbp in totaal).

Het gunstige verschil van 0,2% van het bbp ten opzichte van de oorspronkelijke begrotingsdoelstellingen is logischerwijs grotendeels te verklaren door de gunstiger groei-hypothese voor 2010 dan die in september-oktober gekozen bij de opmaak van de begroting (0,4% tegen respectievelijk 0,8% en 1,0% in december door het FPB en de NBB). Dit verschil zou fifty-fifty verdeeld worden tussen Entiteit I (een tekort van 4,0% van het bbp in plaats van 4,1%) en Entiteit II (een door het FPB vooropgesteld geconsolideerd tekort van 1,4% van het bbp, rekening houdend met de begrotingen 2010 van de deelstaten, in plaats van 1,5% van het bbp zoals gekozen door de FO *vóór* de opmaak van de begrotingen 2010 van de deelstaten).

Zoals blijkt uit de onderstaande vergelijkende tabel, blijven er niettemin voor de jaren 2009-2010 grote verschillen tussen enerzijds de budgettaire verbintenissen die in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 werden aangegaan en gekwantificeerd, en anderzijds de "vermoedelijke realisaties" in het ESR95, zoals vooropgesteld voor dezelfde jaren door zowel de NBB (macro-economische projecties van december 2009) als het FPB (projecties 2009-2014 van december 2009), rekening houdend met de identificeerbare budgettaire beslissingen.

35 Het is niet duidelijk in welke mate het FBP de maatregelen beslist door de diverse overheden heeft kunnen integreren.

36 Zelfs als dit gebaseerd wordt op hypothesen die op bepaalde punten iets verschillend zijn dan die gebruikt door de NBB in haar projectie 2010 van december 2009, zoals gepubliceerd in het Economisch Tijdschrift van december 2009.

Voor 2009 kan het punctuele verschil (ten belope van 0,3% van het bbp) op het vlak van de LO geïdentificeerd worden: voor het jaar 2009 houdt de projectie van het FPB – in tegenstelling tot die van de NBB – geen rekening met de weerslag in ESR95 op het vlak van de LO van de versnelde inkohiering bij de personenbelasting. Voor een globaal neutraal resultaat zijn de directe belastingen van de LO hierbij punctueel onderschat met 0,3% van het bbp, en zijn die van de federale overheid (na doorstortingen aan de LO) overschat met hetzelfde percentage. Er blijft echter in 2009 een gunstig verschil van iets minder dan 0,2% van het bbp op het vlak van de deelstaten tussen de officiële ramingen op basis van de begrotingscontroles, zoals opgenomen in het Akkoord van 15 december 2009, en de vermoedelijke realisaties die onlangs door de NBB en het FPB werden geraamd. Dit verschil blijft bestaan en is zelfs iets groter in 2010.

Tabel 27

Vergeleken begrotingsdoelstellingen en –projecties 2009-2010

Vergelijking NFB (% bbp)	2009	2010	Evolutie
Begr. 2010 & Akkoord 15 dec.			
Totaal Entiteiten I + II	-5,8%	-5,1%	0,7%
Entiteit I	-5,0%	-4,1%	0,9%
Entiteit II	-0,8%	-1,0%	-0,2%
* G&G	-0,6%	-0,6%	0,0%
* LO	-0,2%	-0,4%	-0,2%
FPB - Dec.2009 (Basis)			
Totaal Entiteiten I + II	-5,8%	-5,4%	0,4%
Entiteit I (gecorr. 2009)	-4,9%	-4,0%	0,8%
Entiteit II (gecorr. 2009)	-1,0%	-1,4%	-0,4%
* G&G	-0,7%	-0,8%	-0,1%
* LO (gecorr. inkohieringen 2009)	-0,2%	-0,6%	-0,3%
pm. LO niet-gecorr. 2009	-0,5%	-0,6%	-0,1%
Vershil			
Totaal Entiteiten I + II	0,0%	0,3%	0,3%
Entiteit I (gecorr. 2009)	-0,2%	-0,1%	0,1%
Entiteit II (gecorr. 2009)	0,2%	0,4%	0,2%
* G&G	0,2%	0,2%	0,1%
* LO (gecorr. inkohieringen 2009)	0,0%	0,2%	0,1%

Noot: Om afrondingsredenen kan de som van de bestanddelen ogenschijnlijk verschillen van het overeenkomende totaal, ten belope van 0,1% van het bbp.

In termen van evoluties 2009-2010 wordt het verschil zelfs groter op het vlak van Entiteit II globaal genomen, tussen de budgettaire verbintenissen in het Samenwerkingsakkoord en de vooruitzichten van het FPB (en de NBB) bij ongewijzigd begrotingsbeleid: het stijgt van 0,2% van het bbp in 2009 (gecorrigeerde basis) tot 0,4% van het bbp.

Wat de LO betreft, is de versterking van dit verschil niet verwonderlijk: de hypothesen met betrekking tot de weerslag in 2010 van de verderzetting van het inkohieringstempo bij de PB, verschillen en de in het Samenwerkingsakkoord opgenomen percentages betreffen een te

bereiken doelstelling, waarbij de middelen daartoe niet gedetailleerd worden. De projecties bij ongewijzigd beleid van het FPB en de NBB houden daarentegen, gezien de gebruikte methodologie, slechts rekening houden met de vermoedelijke resultaten op basis van de effectief geïdentificeerde en besliste begrotingsmaatregelen.

Op het vlak van de deelstaten betreft het verschil in dit stadium grotendeels een verschillend tekortniveau in 2009 en niet de duidelijk restrictieve trend van hun begrotingsbeleid in 2010, waarover een convergentie in de analyse bestaat (37). Op basis van de gegevens van het FPB en de NBB kan dat effectieve restrictieve begrotingsbeleid op ESR95-basis geraamd worden voor de gezamenlijke deelstaten op iets meer dan 0,3% van het bbp, waarvan 0,2% van het bbp bij de ontvangsten (grotendeels de sterke beperking van het toepassingsgebied van de jobkorting in Vlaanderen) en ruim 0,1% van het bbp in de finale primaire uitgaven (38). In de projectie van het FPB zou de geaggregeerde reële groei van de finale primaire uitgaven van de G&G in 2010 volgens de HRF-definitie (39) immers opnieuw tot een historisch laag percentage dalen (slechts 0,2% tegen 3,7% in 2009).

Het ramingsverschil 2009 met betrekking tot de begrotingsresultaten van de gezamenlijke deelstaten blijft bestaan als twee elementen, die een tegengestelde uitwerking hebben, in aanmerking worden gebracht – met een netto weerslag van ongeveer 60 miljoen euro – waaronder minstens één in 2010 blijft bestaan voor iets minder dan 0,15% van het bbp:

- Het eerste element betreft de opwaartse herziening, ten belope van ongeveer 200 miljoen euro, van het geconsolideerde tekort van 2009 van de deelstaten – in het bijzonder van de Vlaamse Gemeenschap – ten opzichte van de ramingen van de begrotingscontrole die in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 zijn opgenomen.
- Het tweede element, dat belangrijker is gezien de afgeleide weerslag daarvan op 2010, heeft betrekking op twee begrotingsverrichtingen van de Vlaamse Gemeenschap die in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 niet behandeld worden volgens de statistische en boekhoudkundige regels die tegenwoordig van toepassing zijn in het ESR95 zoals door EUROSTAT gedefinieerd en door het INR toegepast. Beide verrichtingen kunnen beschouwd worden als een “prefinanciering” op het ogenblik “t” van reële uitgaven die op het ogenblik “t+1” effectief verwezenlijkt worden of verwezenlijikbaar zijn, met een netto weerslag in ESR95 van +355,8 miljoen euro, +144,2 miljoen euro en -500 miljoen euro respectievelijk in 2008, 2009 en 2010.

Kortweg, het verwachte gebrek aan verbetering op ESR95-basis – en zelfs de verslechtering – van de begrotingstoestand van Entiteit II, in de projectie voor 2010, kan opvallend zijn op het eerste gezicht rekening houdend met de omvang van de begrotingsinspanningen die bij de opmaak van de begrotingen 2010 van de deelstaten vastgelegd werden. Het grootste deel van deze schijnbare tegenstrijdigheid kan echter verklaard worden door twee belangrijke factoren:

-
- 37 Met, in beide optieken, een gestabiliseerd tekort van de deelstaten in 2010 ten opzichte van 2009, maar op verschillende niveaus (-0,6% en -0,8% van het bbp respectievelijk in het Samenwerkingsakkoord en in de projectie van het FPB).
- 38 Zij moeten worden gemeten in ESR95-termen en na aftrek van de budgettaire weerslag van de nieuwe initiatieven.
- 39 Ter herinnering, deze finale primaire uitgaven worden gedefinieerd excl. de toegerekende bijdragen en excl. de overheidspensioenen van de statutaire personeelsleden van Entiteit II die effectief ten laste van de FO zijn.

- In de projectie worden de fiscale meerontvangsten 2009 van de LO in termen van versnelde inkohiering bij de PB beschouwd als tijdelijk en bestaan die niet meer in 2010 en daarna. Daaruit volgt een afname van de ratio van de ontvangsten van de LO met 0,3% van het bbp, ten opzichte van 2009, die de omgekeerde evolutie meer dan volledig maskeert op het geconsolideerde niveau van Entiteit II, waarbij deze evolutie gebonden is aan het beperktere toepassingsgebied van de jobkorting in Vlaanderen;
- In 2010 wordt in de projectie deze keer een tijdelijke daling, ook met 0,3% van het bbp, vooropgesteld van de ontvangsten uit de belastingen die krachtens de BFW aan de deelstaten worden doorgestort. Deze gevoelige afname is zelf het gevolg van twee factoren: 1) de met één jaar vertraagde “terugbetaling” van de “ten onrechte geïnde bedragen” in 2009, waarbij de terugval van de economische activiteit dat jaar sterker was dan geraamd bij de begrotingscontrole van februari (-1,9%), en 2) een “voorlopig” bedrag 2010 dat oorspronkelijk, bij de opmaak van de begroting, voorzien werd op basis van oorspronkelijk lagere groeihypothese dan die nu vooropgesteld, met een correctie voor 2011.

Alleen al deze twee factoren vormen 0,6% van het bbp van dit gebrek aan een *zichtbare* verbetering van de begrotingsrealisaties van Entiteit II in 2010, ondanks de consolidatie-inspanningen die duidelijk geleverd worden voor ditzelfde jaar. Entiteit I zou daarentegen in 2010 op symmetrische wijze tijdelijke fiscale meerontvangsten genieten. Dit verklaart grotendeels het waargenomen belang van de verwachte begrotingsverbetering (hetzij +0,8% van het bbp ten opzichte van 2009).

Volgens de tegenwoordig beschikbare gegevens gaat de doelstelling die voor 2010 voor de lokale overheden werd vastgelegd, waarschijnlijk op dit niveau uit van een budgettaire saneringsinspanning ten belope van ongeveer 0,2% van het bbp. Zouden de bestaande boekhoudkundige regels van het ESR95 moeten primeren, dan kan daarnaast beschouwd worden dat de begrotingsdoelstelling van een saldo van -0,56% van het bbp in 2010 voor de gezamenlijke deelstaten in feite met een saldo van 0,70% van het bbp in het ESR95 zal overeenkomen, hetzij een te compenseren verschil van 0,15% van het bbp.

II.3.2. Begrotingsvooruitzichten 2011-2014 bij ongewijzigd beleid van het FPB

De onderliggende begrotingshypothese

De in de nieuwe basisprojectie van het FPB opgenomen hypothesen met betrekking tot de begrotingsevoluties voor de jaren 2011-2014 sluiten zeer nauw aan bij de hypothesen die door de HRF in zijn Advies van september 2009 gebruikt werden. Voor 2015 gaat de projectie van de Afdeling, net als in haar Advies van september 2009, uit van een reële groeihypothese van 2,1% van het bbp (nieuwe afname van de output-gap met 0,3% van het bbp) en gebruikt zij een evolutiepatroon van het structurele primaire saldo dat overeenkomt met de onderliggende begrotingshypothese voor de jaren 2013-2014 betreffende de respectieve evolutie van de overheidsontvangsten (lichte endogene stijging), de structurele uitgaven inzake sociale uitkeringen (+0,3% van het bbp) en de endogene evoluties van de uitgaven buiten vergrijzing (stabilisering van de ratio in procent van het potentiële bbp).

De onderstaande tabel illustreert de vergelijking, bij ongewijzigd beleid, tussen de trajecten van het Advies van september van de Afdeling en van de nieuwe projectie van het FBP. Een uitsplitsing van de verschillen wordt voorgesteld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillen inzake rentelasten en primaire saldi.

Ter informatie wordt de weerslag geraamd van de vanaf 2010 (gecumuleerde) groeiverschillen tussen beide projecties op het verschil inzake primaire saldo. Het overblijvende verschil kan beschouwd worden als een ruwe indicator voor de identificeerbare (restrictieve) discretionaire maatregelen die sinds 2010 zijn ingevoerd. Deze indicator bedraagt eind 2011 0,9% van het bbp. Daaruit zou blijken dat ongeveer 60% van de saneringsinspanning die in september door de Afdeling aanbevolen werd voor de jaren 2010-2011 (hetzij 1,5% van het bbp), in dit stadium en tegen 2011 zou geleverd zijn geworden, terwijl de overblijvende 40% (0,6% van het bbp) nog beslist of geoperationaliseerd zouden moeten worden.

Tabel 28

Vergelijking van de trajecten bij ongewijzigd beleid (met extrapolatie tot 2015)

Trajecten bij ongewijzigd beleid (% bbp)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
* NFB - HRF - September 2009	-6,5%	-7,0%	-7,3%	-7,2%	-7,2%	-7,4%
* NFB - Januari 2010 (FPB - Dec.2009 - Basis)	-5,4%	-5,5%	-5,7%	-5,6%	-5,7%	-5,8%
Vershil, w.o.:	1,2%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,7%
+ Rentelasten ("+" = positief)	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%
+ Primair saldo ("+" = positief)	1,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,1%	1,1%
* Geraamde weerslag van het verschil in bbp-groei	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
* Weersl. maatregelen (2010-11) en begr.hypothesen	0,5%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%

De begrotingshypothese voor de jaren na 2010 worden het best geïllustreerd door de evolutie (40) van de onderliggende structurele primaire saldi "bij ongewijzigd beleid", namelijk gecorrigeerd voor de cyclische invloeden alsmede voor de eenmalige verrichtingen (die na 2010 worden geacht bijna niet te bestaan). Zelfs als grotere onzekerheden bestaan inzake de toekomstige potentiële groei en dus inzake de raming van de huidige output-gap en de toekomstige evolutie daarvan, blijft een dergelijke analyse in termen van trajecten van de structurele (primaire) saldi nuttig en noodzakelijk om de onderliggende begrotingshypothese inzake het traject bij ongewijzigd beleid goed te identificeren. Zij wordt bovendien gewoonlijk gebruikt als evaluatie-instrument door de diensten van de Europese Commissie en ze moet in principe geïntegreerd worden bij de opstelling van de meerjarige Stabiliteitsprogramma's.

Er dient genoteerd te worden dat een groot verschil bestaat tussen de in deze projectie bij ongewijzigd beleid gebruikte methodologie en die gebruikt in de projectie van de HRF van september 2009. De hier geanalyseerde geactualiseerde projectie van het FPB gaat uit van een endogene of "spontane" verbetering van het structurele primaire saldo buiten

40 De analyses in termen van evoluties verdienen veruit de voorkeur boven die in termen van niveaus. Deze laatste hangen immers veel meer af van de gebruikte methodologie en van de gebruikte hypothesen inzake toekomstige potentiële groei.

vergrijzing (41) ten belope van 0,6% van het bbp in 4 jaar (2010-2014), terwijl de projectie van de HRF van september "bij ongewijzigd beleid" uitging van een iets ongunstigere hypothese, namelijk van bijna een stabilisering van het "endogene" structurele primaire saldo buiten vergrijzing. Voor de jaren na 2010 zijn de hypothesen van het FPB daaromtrent iets gunstiger dan die van de HRF van september, hetzij een verschil van 0,5% van het bbp tegen 2015 (een jaargemiddelde van 0,1% van het bbp).

De belangrijkste geanalyseerde bestanddelen worden in de volgende tabellen en grafieken gedetailleerd.

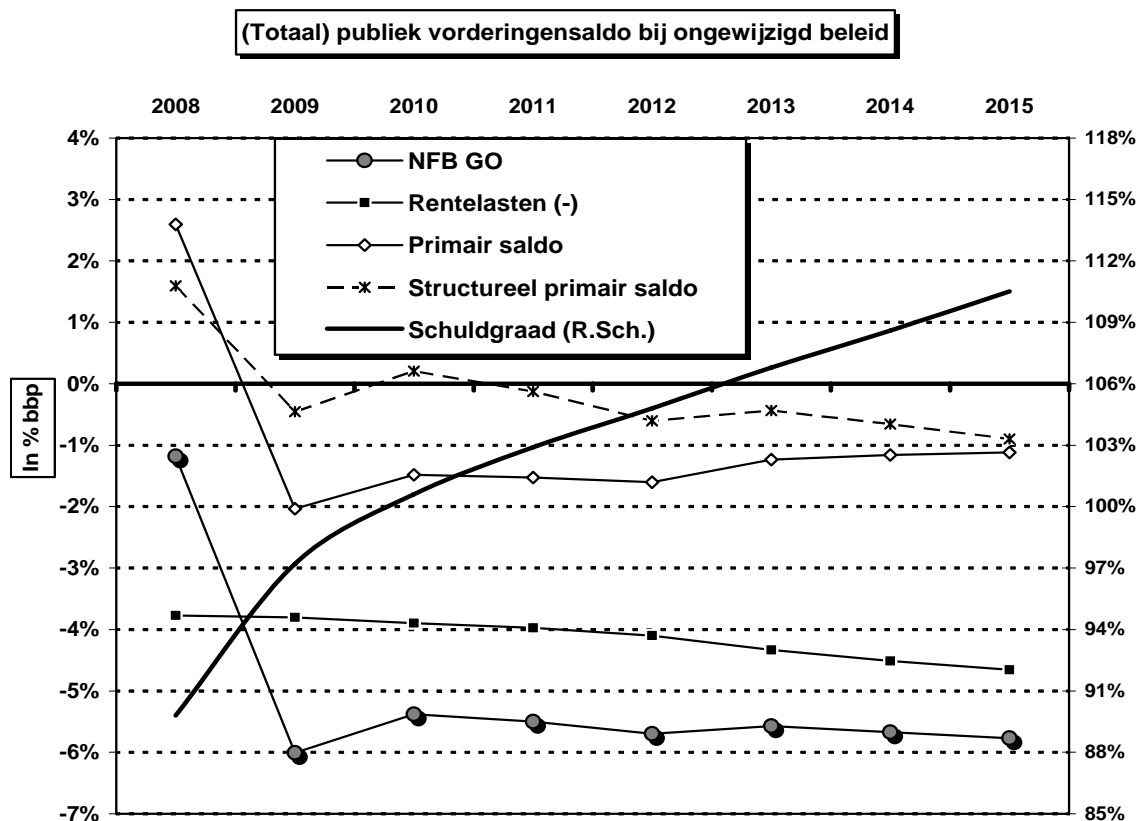
Tabel 29
Begrotingstraject van het FPB (geëxtrapoleerd tot 2015) bij ongewijzigd beleid

Begrotingstraject post-2010 bij ongewijzigd beleid		In % bbp						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NFB (EDP-definitie)	(1)	-5,8%	-5,4%	-5,5%	-5,7%	-5,6%	-5,7%	-5,8%
* Primair saldo	(2)	-2,1%	-1,5%	-1,5%	-1,6%	-1,2%	-1,2%	-1,1%
* Rentelasten	(3)	3,8%	3,9%	4,0%	4,1%	4,3%	4,5%	4,7%
Output gap (Niveau) / Potentieel bbp	(4)	-2,4%	-2,9%	-2,7%	-1,9%	-1,4%	-0,9%	-0,4%
Cyclische weerslag - Niveaus	(5)	-1,3%	-1,6%	-1,4%	-1,0%	-0,8%	-0,5%	-0,2%
Weerslag "one shots" (Definitie Commissie)	(6)	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Structurele NFB	(7)=(1)-(5+6)	-4,2%	-3,7%	-4,1%	-4,7%	-4,8%	-5,2%	-5,6%
Structureel primair saldo, w.o.:	(8)=(2)-(5+6)	-0,4%	0,2%	-0,1%	-0,6%	-0,4%	-0,7%	-0,9%
* Invest.cyclus van de LO of "iLO" ("-"=ongunstig)	(9)	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,3%	0,0%	0,1%	0,1%
* Structureel primair saldo excl. invest.cyclus LO, w.o.:	(10)=(8-9)	-0,5%	0,2%	0,0%	-0,3%	-0,4%	-0,8%	-1,0%
pm. Jaarlijkse evolutie	(11)=d.(10)	-2,0%	0,7%	-0,2%	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,3%
+ Struct. sociale uitkeringen (Basis 2010) ("-" = Stijging)	(12)	0,1%	0,0%	-0,3%	-0,7%	-1,1%	-1,5%	-1,8%
+ Struct. prim. saldo "buiten de Vergrijzing" (gecorr. iLO)	(13)	-0,6%	0,2%	0,3%	0,3%	0,7%	0,8%	0,8%
: Totale ontvangsten (HRF-definitie)	(13.a)	-0,9%	0,2%	0,4%	0,4%	0,6%	0,7%	0,8%
: Struct. PRU buiten de Vergr. gecorr. invest.cyclus LO	(13.b)	0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%

41 Hetzij de totale effectieve overheidsontvangsten na aftrek van de primaire uitgaven buiten vergrijzing, gecorrigeerd voor de cyclische en eenmalige invloeden buiten vergrijzing.

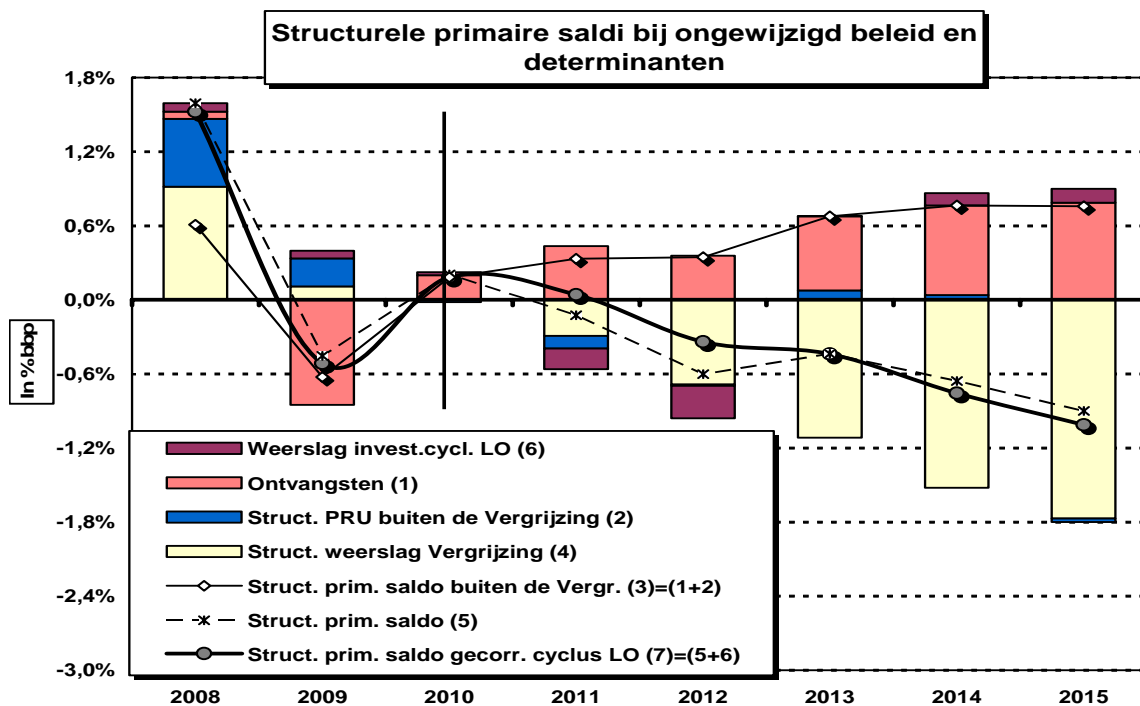
Grafiek 2

Begrotingssaldi en determinanten in het traject van het FPB



Grafiek 3

Structurele primaire saldi en bestanddelen in het traject van het FPB



Begrotingsprojectie 2009-2014 van het FPB bij ongewijzigd beleid

Uit deze tabellen en grafieken kunnen verschillende conclusies getrokken worden:

- Van 2010 tot 2014 zou het Belgische overheidstekort rond 5,5% tot 5,7% van het bbp schommelen en 5,8% van het bbp bedragen aan het einde van de periode (2015). Ondanks de veronderstelde aanhoudende verkleining van de output-gap (reële groei die vanaf 2011 systematisch en duurzaam hoger is dan het potentieel) en de afname van de ermee gebonden negatieve cyclische begrotingsinvloeden (een verwachte cyclische budgettaire verbetering van 1,4% van het bbp tussen 2010 en 2015), zou het effectieve tekort boven 5,5% van het bbp blijven liggen;
- Net als in de projectie van september van de Afdeling en zelfs met een iets lager tekortniveau (42), worden de cyclische budgettaire verbeteringen (43) meer dan geneutraliseerd door de endogene verslechtering van de structurele saldi (-1,8% van het bbp in 5 jaar);
- Deze verslechtering vloeit op haar beurt voort uit een dubbele invloed: 1) de verwachte verslechtering van de structurele primaire saldi (bij ongewijzigd beleid) ten belope van 1% van het bbp, en 2) de endogene toename van het gewicht van de rentelasten (+0,8% van het bbp in 5 jaar) in de context van een trendmatige stijging van de schuldgraad in combinatie met een verwachte geleidelijke verdere toename van de impliciete of gemiddelde rentevoet op de schuld vanaf 2012;
- De verwachte verslechtering van het structurele primaire saldo resulteert meer dan volledig uit de verwachte stijging van de structurele ratio van de sociale uitkeringen (de zogenaamde “vergrijzinggebonden” uitgaven, gecorrigeerd voor de cyclische werkloosheid), die in 5 jaar 1,8% van het bbp zou bedragen of 0,35% van het bbp gemiddeld per jaar. In het gekozen begrotingsscenario zou deze toename echter voor ongeveer een derde (0,6% van het bbp) gecompenseerd worden door de verwachte verbetering van het structurele primaire saldo buiten vergrijzing (en excl. de investeringscyclus van de lokale overheid of iLO);
- Deze verbetering zou volledig volgen uit de verwachte toename van de endogene ratio van de totale overheidsontvangsten (volgens de HRF-definitie) (44), terwijl de structurele ratio van de primaire uitgaven buiten vergrijzing, gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de lokale overheden globaal stabiel zou blijven (45). Deze laatste hypothese gaat reeds op zich uit van een duidelijke vertraging van de reële groei “bij ongewijzigd beleid” van deze uitgaven, ten belope van gemiddeld 1% per jaar, ten opzichte van het hoge tempo dat gedurende de laatste tien jaren werd geboekt op het vlak van de verschillende overheidsniveaus;

42 Deze relatieve verbetering van de begrotingsvooruitzichten tegen 2015 volgt enerzijds uit de aanzienlijke restrictieve discretionaire maatregelen die voor 2010 door de verschillende overheidsniveaus werden beslist, en anderzijds uit een bepaalde verbetering van de verwachte groeivooruitzichten voor de jaren 2010 tot 2015 (een gecumuleerd groeiverschil ten belope van ongeveer 0,5% in 6 jaar). Uit deze twee elementen volgt een bepaalde beperking van het “sneeuwbaaleffect”, en bijgevolg op termijn een lagere endogene stijging van het gewicht van de rentelasten (-0,1% van het bbp tegen 2015).

43 Deze geraamde cyclische verbeteringen moeten als louter indicatief beschouwd worden, want hun evolutie in de tijd hangt, bij een gegeven effectieve economische groei, af van de hypothesen die worden gebruikt inzake potentiële economische groei en die bijzonder onzeker zijn na de grote negatieve groeischok van 2009.

44 In het begrotingsscenario van het FPB zou deze toename resulteren uit de endogene stijging van de fiscale en parafiscale ontvangsten bij ongewijzigd beleid voor ruim 0,3% van het bbp, en uit een sterke toename van de effectieve niet-fiscale ontvangsten voor iets meer dan 0,2% van het bbp.

45 Bij gebrek aan aanzienlijke “relatieve prijseffecten” over de projectieperiode wordt de gemiddelde reële groeihypothese van deze uitgaven verondersteld in overeenstemming te zijn met de gemiddelde potentiële economische groei die voor deze 5-jarige periode (2011-2015) wordt verwacht, hetzij 1,5%.

- Wat de schuldgraad betreft, zal de 100% bbp-grens in 2010 opnieuw overschreden worden ingevolge vooral het heroptreden voor het tweede opeenvolgende jaar van het zogenaamde “sneeuwbaaleffect” (toe te schrijven aan een tekort dat hoger is dan het “neutrale” tekort of verenigbaar is met de stabilisering van de schuldgraad). Rekening houdend met de verwachte tekorten bij ongewijzigd beleid zou deze schuldgraad gedurende de volgende vijf jaren gemiddeld met 2% van het bbp per jaar stijgen tot 108% van het bbp of meer in 2015.

Tabel 30

Begrotingsevoluties per subperiodes bij ongewijzigd beleid en determinanten

Begrotingstraject post-2010 bij ongewijzigd beleid		In % bbp		
Evolutie per deelperiode en bijdragen		2008-10	2010-12	2012-15
NFB (EDP-definitie)	(1)	-4,2%	-0,3%	-0,1%
* Primair saldo	(2)	-4,1%	-0,1%	0,5%
* Rentelasten	(3)	0,1%	0,2%	0,6%
Output gap (Evolut. / Potentieel bbp)	(4)	-4,9%	1,0%	1,5%
Cyclische begrotingsweerslagen - Evolutie	(5)	-2,7%	0,6%	0,8%
Weerslag "one shots" (Definitie Commissie)	(6)	0,0%	0,1%	0,0%
Structurele NFB	(7)=(1)-(5+6)	-1,5%	-1,0%	-0,9%
Structureel primair saldo, w.o.:	(8)=(2)-(5+6)	-1,4%	-0,8%	-0,3%
* Invest.cyclus van de LO ("-"=ongunstig)	(9)	0,0%	-0,3%	0,4%
* Primair saldo excl. invest.cyclus LO ("+" = verbetering)	(10)=(8-9)	-1,3%	-0,5%	-0,7%
+ Struct. sociale uitkeringen ("-" = Stijging van de ratio)	(11)	-0,9%	-0,7%	-1,1%
+ Struct. prim. saldo "buiten de Vergrijzing" (gecorr. iLO)	(12)	-0,4%	0,2%	0,4%
: Totale ontvangsten (HRF-definitie)	(12.a)	0,1%	0,2%	0,4%
: Struct. PRU buiten de Vergr. gecorr. invest.cyclus LO	(12.b)	-0,6%	0,0%	0,0%

De belangrijkste conclusie van het Advies van september 2009 met betrekking tot de gevolgen van het traject “bij ongewijzigd beleid” blijft dus ten gronde ongewijzigd. Ondanks het gebruik van gunstigere begrotingshypothese dan in september voor wat de structurele evoluties bij ongewijzigd beleid betreft, en ondanks de in 2010 ingezette aanzienlijke inspanning tot begrotingsconsolidatie, is de vanaf 2012 veronderstelde terugkeer naar een duidelijk hogere groei dan de trend niet voldoende om het begrotingssaldo opnieuw onder een aanvaardbare grens te brengen die verenigbaar zou zijn met het stopzetten of het omkeren van het “sneeuwbaaleffect”. Met het verwachte stevige herstel kan het tekort in het beste geval alleen maar op een hoog niveau gestabiliseerd worden, hetzij tussen 5,5% en 6% van het bbp, wat duidelijk hoger is dan de drempel voor de houdbaarheid op korte termijn en dan de drempel voor de stopzetting van het sneeuwbaaleffect. Het herstel alleen kan er nog minder voor zorgen dat het tekort opnieuw tot een evenwicht wordt teruggebracht, dus tot een niveau van sociaal-budgettaire houdbaarheid op langere termijn, rekening houdend met de toekomstige weerslag van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

II.4 Trajecten bij ongewijzigd beleid van het FBP per Entiteit na 2010

Nog in het kader van de centrale projectie 2009-2014 die in december 2009 door het FPB gemaakt en voor 2015 geëxtrapoleerd werd, detailleert de volgende afdeling de begrotingstrajecten bij ongewijzigd beleid op het vlak van de twee grote Entiteiten. Net als in het Advies van september 2009 van de Afdeling houden deze trajecten uiteraard rekening met de uiteenlopende dynamieken met betrekking tot de geraamde endogene evoluties van de zogenaamde “vergrijzinggebonden” uitgaven (de sociale uitkeringen) die grotendeels (meer dan 90%) op het vlak van Entiteit I gelokaliseerd zijn (46), alsmede de primaire uitgaven buiten vergrijzing die vooral op het vlak van Entiteit II zijn gelokaliseerd.

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) van elke Entiteit.

Deze trajecten houden eveneens rekening met de endogene evoluties van de fiscale overdrachten aan Entiteit II (hoofdzakelijk krachtens de Bijzondere Financieringswet of BFW) in functie van de bestaande wettelijke en institutionele regelingen alsmede van de vooropgestelde macro-economische (reële bbp-groei, nationale consumptieprijzen) en socio-demografische (jongeren van minder dan 18 jaar) parameters en hypothesen inzake de evoluties van de relatieve fiscale capaciteiten van de gewesten. De begrotingsoverdrachten 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 (namelijk de FO). Ten slotte blijft het traject van Entiteit II en in het bijzonder van de lokale overheden sterk beïnvloed door de bijzondere kenmerken van de investeringscyclus van de lokale overheden, waarbij een cyclische piek in 2012 bereikt wordt met een vooropgesteld uitgavenniveau van bijna 1,2% van het bbp, die in 2014-2015 gevolgd wordt door een met het vorige dal van 2008-2009 (0,8% van het bbp) vergelijkbare dal.

Er dient hieraan herinnerd te worden dat de aanvangsgegevens voor 2009-2010 van de projectie van het FBP, namelijk een tekort van respectievelijk 1,2 en 1,4% van het bbp gevoelig hoger liggen dan de overeenkomstige doelstellingen die zijn opgenomen in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009. De Afdeling gaat, zoals verderop wordt toegelicht (Afdeling II.5), voor haar traject bij ongewijzigd beleid uit van de in het Samenwerkingsakkoord vastgelegde doelstellingen voor 2010 als uitgangspunt.

46 Te meer daar het leeuwendeel van de pensioenuitgaven voor de statutaire personeelsleden van Entiteit II, die rechtstreeks ten laste van de federale begroting zijn, volgens de HRF-definitie beschouwd worden als finale primaire uitgaven van dit overheidsniveau. In het ESR95 worden deze uitkeringen daarentegen beschouwd als betaald door Entiteit II, maar gefinancierd door een gelijkwaardige “fictieve” of toegerekende begrotingsoverdracht van de federale overheid.

De volgende tabellen en grafieken geven de evoluties weer die door de verschillende overheidsniveaus worden genoteerd in het kader van het globale traject bij ongewijzigd beleid van het FBP, rekening houdend met de fiscale en budgettaire overdrachten tussen Entiteiten die resulteren uit de huidige wettelijke bepalingen en uit de gebruikte technische aanvangshypothesen.

De met name aan de bijzondere financieringswetten gebonden fiscale overdrachten zouden aldus stijgen tot ongeveer 8,6% van het bbp in 2011-2013, na een piek van 8,7% van het bbp in 2009 en een symmetrische inzinking van slechts 8,4% van het bbp in 2010.

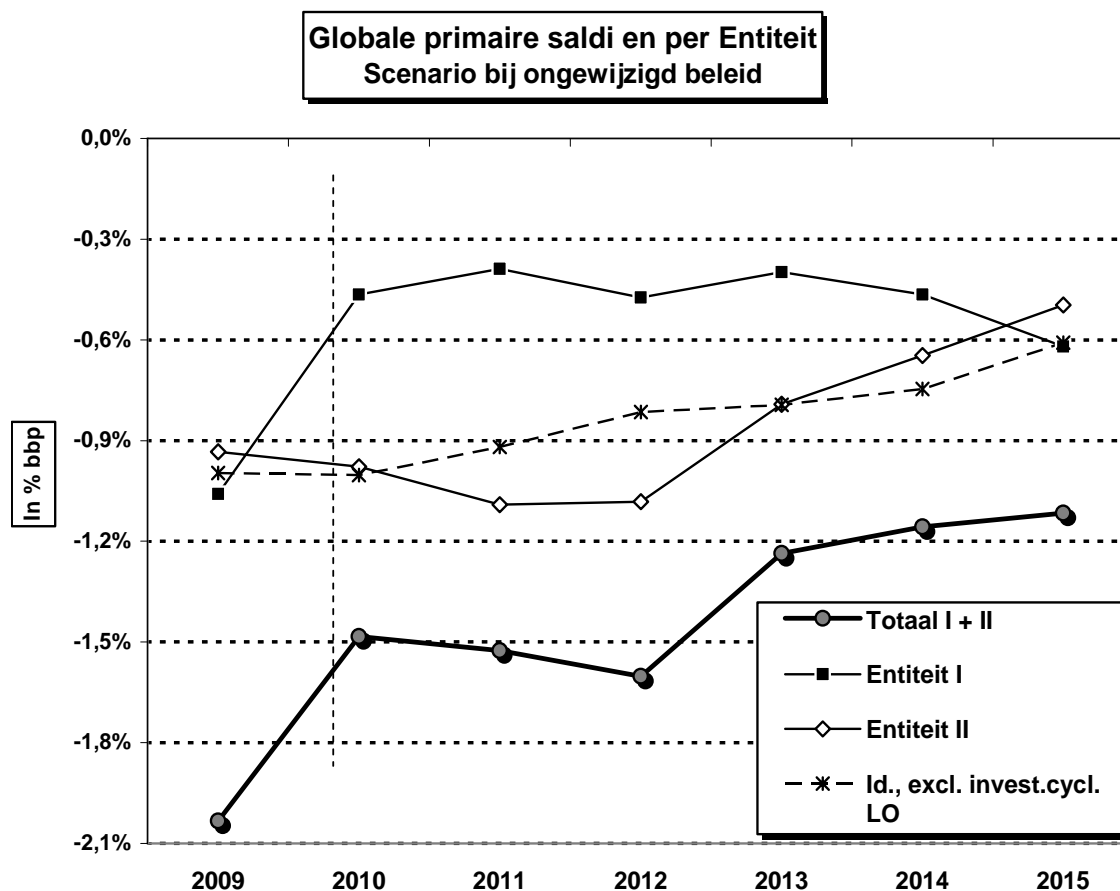
Op basis van deze resultaten dringen een paar belangrijke conclusies zich op:

- In het algemeen en zoals reeds vermeld, zou het globale overheidstekort in het beste geval stabiliseren op een hoger niveau dan 5,5% van het bbp, en zou het zelfs na 2011 gekenmerkt worden door een zeer licht opwaartse trend (5,8% aan het einde van de projectieperiode), vooral onder de invloed van een trendmatige verzwaring van de rentelasten.

Tabel 31
Saldi en bestanddelen in het scenario bij ongewijzigd beleid

Saldi bij ongewijzigd beleid	In % bbp						Evolutie		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-12	2012-15	2010-15
Vorderingsaldo EDP	-5,4%	-5,5%	-5,7%	-5,6%	-5,7%	-5,8%	-0,3%	-0,1%	-0,4%
* Entiteit I	-4,0%	-4,0%	-4,1%	-4,2%	-4,4%	-4,6%	-0,1%	-0,5%	-0,6%
+ FO	-3,5%	-3,7%	-3,2%	-3,3%	-3,4%	-3,6%	0,3%	-0,4%	-0,1%
+ SZ excl. ZOF	-0,5%	-0,2%	-0,9%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-0,4%	-0,1%	-0,5%
* Entiteit II	-1,4%	-1,5%	-1,6%	-1,3%	-1,2%	-1,1%	-0,2%	0,4%	0,2%
+ G&G	-0,8%	-0,7%	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,5%	0,2%	0,1%	0,3%
+ LO	-0,6%	-0,8%	-0,9%	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	0,3%	-0,1%
Primair saldo	-1,5%	-1,5%	-1,6%	-1,2%	-1,2%	-1,1%	-0,1%	0,5%	0,3%
* Entiteit I	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,6%	0,0%	-0,1%	-0,2%
* Entiteit II	-1,0%	-1,1%	-1,1%	-0,8%	-0,6%	-0,5%	-0,1%	0,6%	0,5%
pm. Idem excl. invest.cyclus LO	-1,0%	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-0,7%	-0,6%	0,2%	0,2%	0,4%
Rentelasten (EDP)	3,9%	4,0%	4,1%	4,3%	4,5%	4,7%	0,2%	0,6%	0,8%
* Entiteit I	3,5%	3,6%	3,6%	3,8%	3,9%	4,1%	0,1%	0,4%	0,5%
* Entiteit II	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,1%	0,2%	0,3%

Grafiek 4
Globale primaire saldi per Entiteit



- Deze algemene beweging zou resulteren uit de combinatie van een aanhoudende endogene opwaartse trend van het tekort van Entiteit I, die bijna volledig toe te schrijven is aan de endogene stijging van de rentelasten in de context van een bijna gestabiliseerd primair saldo, en van een lichte trendmatige afname van het tekort bij ongewijzigd beleid van Entiteit II, afgezien van de bijzondere kenmerken van de investeringscyclus van de lokale overheden.
- In dit laatste geval zou het tekort van Entiteit II dalen ondanks een aanzienlijke verzwaring van het gewicht van de rentelasten ervan (+0,3% van het bbp), door een verbetering (0,5% van het bbp in 5 jaar) van het endogene primaire saldo ervan.
- Er dient genoteerd te worden dat, in dit scenario bij ongewijzigd beleid, het "sneeuwbaaleffect" proportioneel sterker is voor Entiteit II dan voor Entiteit I. In de projectie resulteert dit in een duidelijk snellere toename in relatieve termen van de schuld van Entiteit II dan die van Entiteit I, en onrechtstreeks van de rentelasten van Entiteit II (waarvan de ratio ten opzichte van het bbp zou stijgen in relatieve termen met 66% tussen 2010 en 2015, tegen "slechts" +15% voor Entiteit I).
- In termen van primaire saldi ten slotte dient opgemerkt te worden dat de verwachte verbetering op globaal niveau (hetzij +0,5% van het bbp) in de projectie bij ongewijzigd beleid volledig volgt uit alleen de verwachte verbetering op het vlak van Entiteit II, en dat ook op een voor de investeringscyclus van de lokale overheden gecorrigeerde basis. Deze verbetering zou echter gedeeltelijk (0,2% van het bbp) het gevolg zijn van de stijging (normalisering) van de fiscale overdrachten van Entiteit I (FO), na het uitzonderlijk lage niveau van 2010 (zie supra).

- Wat Entiteit I betreft, vloeit de endogene globale stabiliteit van het primaire saldo voort uit het gecombineerde effect van een toename van de vergrijzinggebonden uitgaven (+0,8% van het bbp), gecompenseerd door een gelijkwaardig veronderstelde verbetering van het primaire saldo buiten vergrijzing van de Entiteit. Die verbetering zou toe te schrijven zijn aan het gecombineerde effect van een “endogene” stijging van de ratio van de geconsolideerde ontvangsten van de Entiteit (na fiscale overdrachten aan Entiteit II), ten belope van 0,4% van het bbp (47), en van een gelijkwaardig veronderstelde endogene afname van de ratio van de uitgaven buiten vergrijzing van Entiteit I (48).

Ter herinnering, in tegenstelling tot de referentiesimulatie bij ongewijzigd beleid van september 2009 van de Afdeling, gaat de recente projectie van december 2009 van het FPB, waarop het traject bij ongewijzigd beleid wordt gebaseerd, uit van een endogene verbetering van het structurele primaire saldo buiten vergrijzing voor de periode 2010-2015 (ten belope van bijna 0,6% van het bbp). In de projectie van september 2009 van de Afdeling was dit structurele primaire saldo buiten vergrijzing a priori ongewijzigd verondersteld.

II.5 Geactualiseerd normatief traject

II.5.1. Op vlak van de gezamenlijke overheid

In haar Advies van september 2009 en op basis van de macro-economische vooruitzichten van de zomer, beval de Afdeling de terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 2015 aan alsmede een tussenliggend traject teneinde het overheidstekort in 2013 opnieuw onder de grens van 3% van het bbp te brengen. Een gecumuleerde saneringsinspanning van 1,5% van het bbp was aanbevolen voor de jaren 2010-2011 in een context waar de gecumuleerde bbp-groei voor deze twee jaren dan op slechts 1,6% was geraamd (-0,3% in 2010 en +1,9% in 2011). De tekst luidt als volgt: “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” (49). Gezien de jongste macro-economische vooruitzichten (een gecumuleerde economische groei van 2,4% in 2010-2011) is de tweede mogelijkheid begin 2010 van toepassing.

Zoals reeds hierboven toegelicht, werd de omvang van de in 2009 vooropgestelde terugval van de economische activiteit ondertussen immers neerwaarts herzien (-3,1% in plaats van de in de zomer 2009 vooropgestelde -3,8%) en zou de reële groei aan het einde van 2010 volgens de huidige eveneens optimistische vooruitzichten dicht bij 1% of zelfs hoger liggen, in plaats van de lichte daling die nog 6 maanden geleden vooropgesteld was.

Volgens de jongste ramingen van het FPB (december 2009, basisprojectie) zou het tekort in 2010 oorspronkelijk 1,2% van het bbp lager zijn dan het percentage dat in september

47 En van 0,6% van het bbp vóór fiscale overdrachten aan Entiteit II.

48 Voor ongeveer de helft bij de overheidssalarissen (excl. de toegerekende bijdragen) en de andere helft bij de andere primaire uitgaven buiten vergrijzing (vooral intermediaire consumptie en (loon)subsidies).

49 HRF, “Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste Stabiliteitsprogramma 2009-2012”, september 2009, p. 12.

vooropgesteld was door de Afdeling in haar scenario bij ongewijzigd beleid (vóór de opmaak van de begrotingen 2010 van de verschillende overheidsniveaus). Dit verschil is grotendeels te verklaren:

- 1) voor bijna 0,2% van het bbp door lagere rentelasten dan toen verwacht;
- 2) voor ongeveer 0,5% van het bbp door de cyclische begrotingsweerslag (automatische stabilisatoren) van een gunstigere groei dan oorspronkelijk verwacht (een groeiverschil van minimum 1%);
- 3) voor 0,7% van het bbp door de op ESR95-basis verwachte effectieve weerslag van de restrictieve discretionaire maatregelen die in de verschillende begrotingen 2010 in aanmerking werden genomen;
- 4) het uit 2009 geërfde structurele tekort, vóór de in het kader van de ingediende begrotingen 2010 genomen correctiemaatregelen, was daarentegen zeker hoger dan oorspronkelijk verwacht (ten belope van ten minste 0,2% van het bbp).

Deze wijziging van tegelijk de uitgangsbasis 2010 en de vooruitzichten met betrekking tot de groei en de rentevoeten voor de jaren na 2010, hebben de Afdeling ertoe aangezet om het normatieve traject tegen 2015 volledig te herraamen.

Deze herraaming houdt rekening met de verwachte weerslag van de duidelijk geïdentificeerde budgettaire en fiscale maatregelen die in de verschillende begrotingen 2010 zijn opgenomen. Volgens de beschikbare ramingen zou dit in 2010 leiden tot een zichtbare verbetering van de begrotingstoestand. Dit zou ook moeten leiden tot een afname met 0,7% tot 0,8% van het bbp van het begrotingstekort naargelang van de bron, ondanks een lichte stijging van het gewicht van de rentelasten (+0,1% van het bbp). Dit zou volgen uit een duidelijke verbetering van het primaire saldo en in het bijzonder van het structurele primaire saldo (+0,7% van het bbp). De diensten van de Europese Commissie zijn het eens met deze analyse voor het jaar 2010.

Hoewel als de in het najaar opgemaakte federale begroting een voorafbeelding van de begroting 2011 bevat en in dit opzicht rekening houdt met een reeks maatregelen die in principe een gunstig effect zouden moeten hebben op de begrotingsrealisaties 2011, tonen de projectie bij ongewijzigd beleid van het FPB alsmede overigens de ramingen van de Europese Commissie daarentegen aan dat deze bijkomende federale maatregelen in dit stadium niet voldoende gedetailleerd of operationeel zijn om, net zoals in 2010, een gunstige invloed te hebben op de evolutie van de effectieve en structurele primaire saldi. De projectie bij ongewijzigd beleid van het FPB gaat immers voor 2011 uit van een stabilisering op 1,5% van het effectieve primaire tekort en een verslechtering van 0,3% van het bbp van het geraamde structurele primair saldo (50), waarvan ongeveer de helft onder invloed van de investeringscyclus van de lokale overheden.

De Afdeling is van mening dat de recente verbetering, zij het nog broos en onzeker, van de vooruitzichten met betrekking tot het matige economische herstel in 2010-2011, aangewend moet worden om de geleverde budgettaire saneringsinspanning meer te consolideren en

50 Deze komt bijna overeen met de verzwaring van de structurele of cyclisch gecorrigeerde uitgaven inzake sociale uitkeringen.

geloofwaardiger te maken. De cyclische budgettaire winsten die aan dit sneller en vroeger dan vooropgestelde herstel gebonden zijn, moeten volledig aangewend worden om de begrotingstoestand sneller op alle overheidsniveaus te verbeteren. Gezien het hoge niveau van de Belgische schuldgraad die in 2010 waarschijnlijk de psychologische grens van 100% van het bbp opnieuw zal overschrijden, zijn de Belgische overheidsfinanciën potentieel kwetsbaar voor elke vermindering van de geloofwaardigheid van de budgettaire verbintenissen. Een verminderde geloofwaardigheid zou immers kunnen resulteren in rentespanningen die de spreads zouden verhogen en tot uiting zou komen in schadelijke duurdere financieringsvoorwaarden van de overheidsschuld. Teneinde de begrotingsvergelijking niet ingewikkelder te maken, is het bijgevolg belangrijk om de geloofwaardigheid van de Belgische budgettaire verbintenissen op korte en middellange termijn te behouden en versterken.

Voor de uitstippeling van een geactualiseerd normatief traject is de Afdeling uitgegaan van het principe dat het belangrijk was om de officiële budgettaire verbintenissen die voor 2010 in het Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 opgenomen zijn, in aanmerking te nemen, hetzij een beoogd tekort van 5,1% van het bbp. Het verschil ten opzichte van de resultaten van de projecties van het FPB en de NBB bedraagt 0,3% van het bbp en is volledig gelokaliseerd bij Entiteit II. Dat verschil wordt geacht ongewijzigd te blijven tot het einde van de projectieperiode (2015), eveneens op het vlak van Entiteit II.

De Afdeling is echter van oordeel dat op basis van de op het vlak van Entiteit II vastgestelde verschillen tussen de officiële begrotingsdoelstellingen en de voor 2010 door de NBB en het FPB gezamenlijk geraamde vermoedelijke – minder gunstige - realisaties in ESR95, .dat een bijkomende concrete budgettaire saneringsinspanning vereist is om daadwerkelijk de beoogde doelstellingen te bereiken. Die vereiste saneringsinspanning van ongeveer 0,2% tot 0,3% betreft hoofdzakelijk de lokale overheden. Een globaal voor 2010 beoogd tekort van 5,1% van het bbp impliceert eveneens dat de verbeteringen in 2010 die in de loop van het jaar zouden volgen uit een sterker dan vooropgesteld cyclisch herstel, volledig zouden worden aangewend voor een versnelde vermindering van het tekort en niet voor bijkomende herstelmaatregelen.

Op basis van de door het FPB gemaakte en door de NBB bevestigde projecties blijkt voor het jaar 2011 echter geen vergelijkbare bijkomende verbetering uit de projecties bij ongewijzigd beleid. Het tekort zou immers nagenoeg ongewijzigd blijven ondanks de hypothese van een steviger groei boven het potentieel. Dat betekent dat de in het kader van de voorafbeelding van de begroting 2011 van de Federale Overheid besliste en identificeerbare maatregelen, alsmede de aanvullende weerslag in 2011 van de maatregelen van de begrotingen 2010 van de deelstaten, in dit stadium niet omvangrijk genoeg zijn of thans onvoldoende gepreciseerd en geconcretiseerd zijn om te leiden tot een duidelijke verbetering van het traject na 2010 in de macro-economische vooruitzichten bij ongewijzigd beleid van het FPB en van de NBB.

Ondanks de hoog blijvende groeihypothesen resulteert het scenario bij ongewijzigd beleid na 2011 in een tekort dat hoger blijft dan 5% van het bbp en dat opnieuw, zij het matig zou toenemen, vooral onder invloed van de opwaartse trend van het gewicht van de rentelasten in de context van een aanhoudend “sneeuwbaaleffect”.

Op die basis bedraagt het verwachte herziene tekort bij ongewijzigd beleid in 2015 5,5% van het bbp. Het nieuwe normatieve traject gaat bijgevolg uit van de hypothese dat het tekort voor 2015 bij ongewijzigd beleid, namelijk 5,5% van het bbp hier, in 5 jaar moet weggewerkt worden (periode 2010-2015), hetzij een vereiste verbetering van 1,1% van het bbp gemiddeld per jaar. Als dit moet gebeuren dankzij een geleidelijke budgettaire saneringsinspanning die, net zoals in het Advies van september 2009, over de hele periode, met 2011 als ingangsjaar, op een bijna lineaire manier zou verdeeld worden, zou het normatieve begrotingssaldo in 2012 3,2% van het bbp bedragen. Dat percentage zou weliswaar dichtbij het door de ECOFIN Raad aanbevolen bovengrens van 3% van het bbp liggen, maar er toch nog boven liggen. De Afdeling heeft dan ook het idee van het geactualiseerde Stabiliteitsprogramma van september 2009 overgenomen, namelijk een begrotingsinspanning van 1,3% van het bbp (hetzij een bijkomende begrotingsinspanning van 0,2% van het bbp boven dit jaargemiddelde van 1,1% van het bbp) in het jaar 2012. Het economische herstel wordt geacht zich op kruissnelheid te bevinden (een verwachte reële groei van 2,2%) in dat jaar. Deze bijkomende inspanning in 2012 (omkeerbaar in 2013) zou daarnaast kunnen overeenkomen met een afvlakking van de investeringscyclus van de lokale overheden, die duidelijk blijft in de projectie van het FPB (met een verwachte stijging van deze investeringen met 0,2% van het bbp in 2012).

Tabel 32

Geactualiseerd normatief begrotingstraject met voor 2010 de doelstellingen van het Samenwerkingsakkoord van december 2009 als uitgangspunt

Nieuw normatief traject voor de Gezamenlijke Overheid	2010	In % bbp				
		2011	2012	2013	2014	2015
Traject van de NFB bij ongewijzigd beleid	-5,1%	-5,2%	-5,4%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
Normatief traject (NFB) post-2010	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
Vershil in NFB / ongewijz. beleid = vereiste verbetering / 2010	0,0%	1,1%	2,4%	3,3%	4,4%	5,5%
Id., Jaarlijks verschil = bijkomende verbetering		1,1%	1,3%	0,9%	1,1%	1,1%
* Geïnduceerde vermindering van de rentelasten	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%
* Verschil in primair saldo = Gecumul. primaire inspanning	0,0%	1,1%	2,4%	3,1%	4,1%	5,0%
Id., Jaarlijks verschil = Bijkomende discret. inspanning		1,1%	1,3%	0,8%	1,0%	0,9%

(°) Om afrondingsredenen kan de som van de bestanddelen verschillen van het overeenkomende totaal.

Op basis van het door de Afdeling gekozen aanpassingspatroon wordt uitgegaan van de doelstelling het globale overheidstekort terug te brengen tot 4,1% van het bbp in 2011, 3,0% van het bbp in 2012, 2,0% in 2013 en 1,0% van het bbp in 2014 en uiteindelijk een evenwicht te bereiken in 2015. Dat tijdspatroon volgt gedeeltelijk uit het door de Afdeling gekozen traject bij ongewijzigd beleid op basis van de door het FPB vooropgestelde begrotingsevoluties 2010-2014. Bij dat traject wordt in principe in 2011 en daarna slechts rekening gehouden met het deel van de voor 2011 besliste begrotingsmaatregelen waarvan men zeker kan zijn dat ze een daadwerkelijke en kwantificeerbare weerslag zullen hebben. Dat wil zeggen dat voor een waarschijnlijk beperkt deel de bijkomende voor 2011 opgenomen globale inspanning van 1,1% van het bbp op het vlak van de Federale Overheid en de deelstaten budgettaire beleidsmaatregelen bevat die reeds aangekondigd of voorzien zijn maar waarvan de uitvoeringsmodaliteiten nog moeten geconcretiseerd of geoperationaliseerd worden.

Rekening houdend met de winsten uit de rentelasten (0,5% van het bbp tegen 2015), komt dit overeen met een gecumuleerde inspanning van 5,0% van het bbp in termen van het

primair saldo die ook over 5 jaar moet verdeeld worden, waarvan ongeveer 2,35% van het bbp over de eerste twee jaren en 2,65% van het bbp over de volgende drie jaren (periode 2013-2015). Deze inspanning blijft op jaarbasis en over dezelfde periode zeer omvangrijk maar is echter iets lager dan de inspanning die voorzien en aanbevolen was zowel door de Afdeling in haar Advies van september 2009 als door de Aanvulling bij het Stabiliteitsprogramma 2009-2013 (51).

Volgens deze hypothese zou de geleidelijke afname van de tekorten resulteren in een vertraagde en vervolgens omgekeerde groei van de schuldgraad (omgekeerd “sneeuwbaaleffect” vanaf 2012-2013).

Er kan ook niet volledig uitgesloten worden dat een hogere gecumuleerde groei in 2011-2012 dan in het basisscenario van het FPB, zoals in de door dit laatste geteste variant (met een groeioverschot van 0,4% in twee jaar en een ermee verbonden budgettaire verbetering van ongeveer 0,2% van het bbp), er ook toe bijdraagt dat men nog dichter aansluit bij de door de Europese Raad aanbevolen doelstelling 2012, zonder oplegging van de bijkomende saneringsinspanning van 0,2% van het bbp die hier voor 2012 wordt vooropgesteld.

In elk geval zou de geloofwaardigheid van de budgettaire verbintenissen van de Belgische overheid versterkt worden, als een meerjarenprogramma inzake begrotingssanering (in de ruime zin) vanaf 2010 – bijvoorbeeld in het kader van de begrotingscontrole in het begin van het jaar en ten laatste tegen de zomer 2010 – voor de jaren 2011 en daarna zou worden beslist. Dat programma zou het tegelijk moeten mogelijk maken aan te vullen en te concretiseren wat in het kader van de begrotingen 2010-2011 reeds was beslist en zou het tevens mogelijk moeten maken de bovenvermelde gekwantificeerde doelstellingen te bereiken. Dit meerjaarprogramma zou een heleboel structurele budgettaire en fiscale maatregelen moeten bevatten, met een geleidelijk en aanzienlijk in de tijd stijgende opbrengst, tot na het einde van de huidige federale zittingsperiode. De te leveren saneringsinspanning zou in 2011 1,1% van het bbp bedragen, indien wordt verondersteld dat het beoogde begrotingstekort voor 2010 van 5,1% van het bbp wordt bereikt.

II.5.2. Geactualiseerde normatieve begrotingssaldi per grote Entiteiten

Naast de heractualisering van het globale normatieve traject werden de overeenkomende normatieve trajecten voor beide grote Entiteiten herzien. Zoals voor de globale projectie met betrekking tot de gezamenlijke overheid, is de referentiebasis of aanvangsgrondslag voor 2010 voor elke grote Entiteit het Samenwerkingsakkoord van december 2009, met begrotingsdoelstellingen van respectievelijk -4,1% en -1,0% van het bbp voor Entiteit I en Entiteit II. Wat de *evoluties* 2010-2015 betreft, worden de trajecten van beide grote entiteiten, zoals voor het geconsolideerde totaal van de gezamenlijke overheid, rechtstreeks afgeleid van de projectie bij ongewijzigd beleid van het FPB. De vereiste globale en gecumuleerde budgettaire saneringsinspanning wordt dan evenredig verdeeld tussen elke grote Entiteit

51 Hetzij 1,0% van het bbp gemiddeld over het jaar tegen 1,25% in het Advies van september 2009 van de Afdeling (zie Tabel 1, pagina 11 van dit Advies) alsmede in de Aanvulling bij het Stabiliteitsprogramma 2009-2013 van september 2009 (Tabel 4, pagina 9 van dit programma).

volgens de vaste verdeelsleutel 65% / 35% waarover een akkoord tot en met 2012 werd gesloten tussen de federale overheid en de deelstaten.

Uit de beschikbare gegevens blijkt echter duidelijk dat Entiteit II haar doelstellingen voor 2010 van een geconsolideerd tekort van 1% van het bbp, slechts effectief op ESR95-basis zal kunnen bereiken, als zij dit jaar meer dan proportioneel (meer dan 35%) bijdraagt tot de globale budgettaire saneringsinspanning. Deze bijkomende bijdrage van Entiteit II in 2010, die tegenwoordig geraamd kan worden op ongeveer 0,2% van het bbp, moet bijgevolg afgetrokken worden van haar proportionele bijkomende bijdrage tot de bovenvermelde in 2011 vereiste globale inspanning (1,1% van het bbp). Op die manier en overeenkomstig het tot en met 2012 gesloten akkoord over de verdeelsleutel “65% / 35%” voor de door beide Entiteiten te leveren inspanningen, zou de over twee jaar gecumuleerde bijdrage van Entiteit II tot de globale inspanning gebracht worden tot de afgesproken 35%-aandeel en kan de “afwijking” van 2010 gecorrigeerd worden.

In het geval dat het effectief begrotingstekort van Entiteit II in 2010 in ERS95 hoger zou zijn dan de vastgelegde doelstelling van 1,0% van het bbp, zou de door die Entiteit te leveren saneringsinspanning met dat verschil moeten verhoogd worden in 2011 en ten laatste in 2012, zonder dat dat een weerslag zou moeten hebben op de door Entiteit I te leveren inspanning. Een symmetrische redenering geldt uiteraard in geval van een overschrijding door Entiteit I van haar begrotingsdoelstelling voor 2010

De normatieve trajecten die uit deze principes en toepassingsmodaliteiten voortvloeien, worden weergegeven in de onderstaande tabel. Voor de jaren na 2012 worden de respectieve trajecten van beide grote Entiteiten gebaseerd op de hypothese van een tot na 2012 verlengde toepassing van de verdeelsleutel “65% / 35%”. Zij zijn als zodanig louter indicatief, want andere trajecten na 2012 per Entiteit kunnen volgen uit de toepassing van alternatieve verdeelsleutels, zoals die onderzocht door de Afdeling in haar Advies van september 2009.

Tabel 33
Verdeling van de doelstellingen per Entiteit

Nieuw normatief traject per Entiteit (°)	In % bbp					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Traject van de NFB bij ongewijzigd beleid	-5,1%	-5,2%	-5,4%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
+ Entiteit I	-4,1%	-4,1%	-4,2%	-4,3%	-4,5%	-4,7%
+ Entiteit II	-1,0%	-1,1%	-1,2%	-0,9%	-0,8%	-0,7%
Vereiste verbetering van de NFB - sleutel 65% / 35%	0,0%	1,1%	2,4%	3,3%	4,4%	5,5%
+ Entiteit I (65%)	0,0%	0,8%	1,7%	2,3%	3,0%	3,7%
+ Entiteit II (35%)	0,0%	0,2%	0,7%	1,0%	1,4%	1,8%
Normatieve NFB (post 2010) met sleutel 65% / 35%	-5,1%	-4,1%	-3,0%	-2,0%	-1,0%	0,0%
+ Entiteit I	-4,1%	-3,3%	-2,6%	-2,1%	-1,6%	-1,0%
+ Entiteit II	-1,0%	-0,8%	-0,4%	0,1%	0,6%	1,0%

(°) Om afrondingsredenen kan de som van de bestanddelen verschillen van het overeenkomende totaal.

Volgens deze configuratie en rekening houdend met de specifieke en asymmetrische inspanningen tussen de Entiteiten die in 2010 noodzakelijk zijn om de in het

samenwerkingsakkoord vastgelegde doelstellingen te bereiken, zou de verdeelsleutel “65% / 35%” opnieuw nageleefd over het geheel van de twee jaren 2010-2011 alsmede uiteraard tegen 2012.

Voor Entiteit II zou dit leiden tot een doelstelling op ESR95-basis van respectievelijk 0,8% van het bbp en 0,4% van het bbp in 2011 en 2012. Voor de jaren 2011-2012 wordt hier ter informatie een verdeling tussen de deelstaten en de lokale overheden voorgesteld.

De deelstaten zullen echter de sanering van de financiën van de lokale overheden nauwgezet moeten opvolgen, zodat een evenwicht gemiddeld over de cyclus tegen 2013 geleidelijk opnieuw effectief op dit overheidsniveau wordt bereikt.

Het tekort van Entiteit I zou moeten teruggebracht worden van 4,1% van het bbp in 2010 tot 3,3% van het bbp in 2011 en 2,6% van het bbp in 2012.

HOOFDSTUK III. DE BUDGETTAIRE EVALUATIE VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN VOOR DE PERIODE 2007 - 2010

III.1 Inleiding

Het is geleden van het advies van 2007 (52) dat de Hoge Raad van Financiën op gedetailleerde wijze rapporteerde over de budgettaire toestand van de individuele gemeenschappen en gewesten en inzonderheid over de toetsing van de resultaten aan de budgettaire doelstellingen.

Sindsdien werd in de opeenvolgende adviezen van de Afdeling ofwel, omwille van de onverenigbaarheid tussen de timing van het advies en de beschikbaarheid van de gegevens, de evaluatie beperkt tot het niveau van entiteit II en haar subsectoren, ofwel voorrang gegeven aan toekomstgerichte adviesverlening gericht op de uitwerking van begrotingstrajecten op korte en middellange termijn, met het oog op de voorbereiding van de opeenvolgende Stabiliteitsprogramma's.

In voorliggend hoofdstuk wordt de draad opnieuw opgenomen met een analyse van de budgettaire toestand in de periode 2007 – 2010 : voor de eerste twee jaren worden de budgettaire resultaten getoetst aan de in het verleden vastgelegde doelstellingen en voor de jaren 2009 – 2010 worden de begrotingsvooruitzichten (53) getoetst aan het budgettair akkoord van 15 december 2009, bekrachtigd op het Overlegcomité van 16 december 2009.

III.2 De evaluatie van de budgettaire realisaties 2007-2008 aan de hand van de afgesproken doelstellingen

De **begrotingsdoelstellingen** voor de individuele gemeenschappen en gewesten voor de jaren 2007 en 2008, zoals die in de opeenvolgende akkoorden tussen de deelgebieden en de federale overheid werden vastgelegd, worden in de twee volgende tabellen samengevat.

Voor het begrotingsjaar 2007 zijn de doelstellingen het resultaat van de opeenvolgende budgettaire afspraken die vóór de federale verkiezingen van juni 2007 werden afgesloten.

52 « Evaluatie van de uitvoering van het stabiliteitsprogramma in 2006 en vooruitzichten voor 2007 – 2011. » - juli 2007, met weergave van de budgettaire realisaties van gemeenschappen en gewesten in de periode 2003 - 2006.

53 In de mate van het mogelijke wordt op basis van zeer voorlopige cijfers de evaluatie uitgebreid tot de realisaties van het begrotingsjaar 2009.

Tabel 34

**Begrotingsdoelstellingen gemeenschappen en gewesten
begrotingsjaar 2007**

	Budgetair akkoord 2005 - 2010	Vlaamse Gemeen- schap	Franse Gemeen- schap	Waalse Gewest	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	Duitstalige Gemeen- schap	FGC	GGC	VGC	Totaal van gemeenschappen en gewesten	
										in % BBP	
	2007										
1	Ov. 15.12.2000	198,31	-4,96	-69,41	-27,27	0,00	0,00	0,00	0,00	96,68	0,0%
2	compensatie inhouding vak.geld	31,09	10,88	9,16	1,00	0,32	1,86	0,00	0,00	54,31	0,0%
3	ESR correctie	126,59	0,00	110,08	38,53	0,00	0,00	0,00	0,00	275,20	0,1%
4	ALESH correctie	-51,56	-	-47,99	-12,43	-	-	-	-	-111,98	0,0%
5 = 1 + 2 + 3 + 4	subtotaal 1	304,44	5,92	1,84	-0,18	0,32	1,86	0,00	0,00	314,20	0,1%
6	compens. bijk. bijdrage 2005 (OC 08.07.2005)	-145,00	-	-61,18	-39,80	-	-	-	-	-245,98	-0,1%
7 = 5 + 6	subtotaal 2 <i>(in ESR vorderingensaldo)</i>	159,44	5,92	-59,35	-39,98	0,32	1,86	0,00	0,00	68,22	0,0%
		(a) (b)		(a) (b)		(a) (b)					
	bijkomende inpassing volgens akkoord ICFB 16.10.2006 :										
8.		187,0	-4,4	67,4	15,6	0,0	0,0	0,0	0,0	265,7	0,1%
8.1	reservering op Toekomstfonds	187,0								187,0	0,1%
8.2	corr. voor deel van meerwaarde gew. bel 2005 dat niet in verbetering doelstelling werd omgezet			14,5	12,8					27,3	0,0%
	vermoedelijk saldo 2006 (c) (d)									0,0	0,0%
8.3				-4,4	52,9	2,8				51,4	0,0%
9 = 7 + 8	aangepaste doelstelling 2007 na ICFB 16.10.2006 <i>(in ESR vorderingensaldo)</i>	346,4	1,5	8,1	-24,3	0,3	1,9	0,0	0,0	333,9	0,1%
10	normtransfer tussen FG en WG			-38,5	38,5						
11 = 9 + 10	doelstelling 2007	346,4	-37,0	46,6	-24,3	0,3	1,9	0,0	0,0	333,9	0,1%

- (a) Rekening houdend met beslissing OC 08.06.2005 inzake herverdeling code 8 verrichtingen.
- (b) Rekening houdend met akkoord tussen WG, FG, DG en FGC inzake herverdeling van de compensatie van de inhouding op het vakantiegeld (zoals meegedeeld op OC 08.06.2005).
- (c) Franse Gemeenschap : vóór doorrekening van de nieuwe leerlingensleutel van het schooljaar 2005-2006 (dus saldo 2006 ten belope van -4,4 miljoen euro o.b.v. leerlingensleutel schooljaar 2004-2005).
- (d) De gezamenlijke inspanning van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap bedraagt aldus 63,05 miljoen euro. Die inspanning blijft behouden maar de verdeling tussen de twee entiteiten kan wijzigen ingevolge de negatieve impact van de nieuwe verdeelsleutel op de Franse Gemeenschap (saldo 2006 bedraagt aldus -7,6 i.p.v. -4,4 miljoen euro).

Met het oog op de begrotingscontrole 2008 onderhandelde de nieuw aangetreden federale Regering begin 2008 met de deelgebieden over een herziening van de bestaande doelstellingen voor het begrotingsjaar 2008, zoals die voortvloeiden uit de in het verleden afgesloten akkoorden.

Op 19 februari 2008 werd tussen de federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen overeengekomen om het budgettaire streefdoel voor het geheel van de deelgebieden met 500 miljoen euro te verhogen. Voor alle gemeenschappen en gewesten tezamen werd de doelstelling aldus verhoogd van +30,75 miljoen euro naar +530,25 miljoen euro. Met uitzondering van een bedrag van 80,50 miljoen euro dat door de Vlaamse Gemeenschap werd toegezegd als reservering op het Toekomstfonds en een bedrag van 30,00 miljoen euro waartoe het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich engageerde onder de vorm van een schuldvermindering door de Brusselse gemeenten, bleef de verdeling van de inspanning grotendeels onbeslist. Voor de bedragen van 360 miljoen euro en 29 miljoen euro werd er nooit een akkoord bereikt over de verdeelsleutel tussen de deelgebieden. De beslissing van 19 februari 2008 bleef bijgevolg dode letter.

Tabel 35
Initieel voorstel van begrotingsdoelstellingen
gemeenschappen en gewesten
begrotingsjaar 2008

	Budgettaire akkoord 2005 - 2010	Vlaamse Gemeen- schap	Franse Gemeen- schap	Waalse Gewest	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	Duitstalige Gemeen- schap	FGC	GGC	VGC	Totaal van gemeenschappen en gewesten		
										in % BBP		
2008												
1	Ov. 15.12.2000	138,82	-2,48	-49,58	-19,83	0,00	0,00	0,00	0,00	66,93	0,0%	
2	compensatie inhouding vak.geld	31,09	10,88	9,16	1,00	0,32	1,86	0,00	0,00	54,31	0,0%	
3	ESR correctie	126,59	0,00	110,08	38,53	0,00	0,00	0,00	0,00	275,20	0,1%	
4	ALESH correctie	-44,45	-	-42,71	-12,52	-	-	-	-	-99,68	0,0%	
5 = 1 + 2 + 3 + 4	subtotaal 1	252,05	8,40	26,95	7,17	0,32	1,86	0,00	0,00	296,76	0,1%	
6	compens bijk. bijdrage 2005 (OC 08.07.2005)	-115,00	-	-	-	-	-	-	-	-115,00	0,0%	
7 = 5 + 6	subtotaal 2 <i>(in ESR vorderingensaldo)</i>	137,05	8,40	26,95	7,17	0,32	1,86	0,00	0,00	181,76	0,1%	
8	compens bijk. bijdrage 2006 (OC 26.10.2005)	-101,44	-	(a) (b) -42,97	(a) (b) -6,60	-	-	-	-	-151,00	0,0%	
9 = 7+8	subtotaal 3 (c)	35,61	8,40	-16,01	0,58	0,32	1,86	0,00	0,00	30,75	0,0%	
10	akkoord 19.02.2008	Bedoeld akkoord werd niet uitgevoerd bij gebrek aan vastlegging van de verdeelsleutels									499,50	0,1%
10.1	<i>bijdrage afwijking historisch reeks</i>	te verdelen									360,00	0,1%
10.2	<i>50% van reservering Toekomstfonds</i>	80,50									80,50	0,0%
10.3	<i>schuldafbouw Brusselse gemeenten</i>	30,00									30,00	0,0%
10.4	<i>verhoging responsabiliseringsbijdrage</i>	te verdelen									29,00	0,0%
11 = 9+10	aangepaste doelstelling 2008	verdeling nader te bepalen									530,25	0,2%

- (a) Rekening houdend met beslissing OC 08.06.2005 inzake herverdeling code 8 verrichtingen.
- (b) Rekening houdend met akkoord tussen WG, FG, DG en FGC inzake herverdeling van de compensatie van de inhouding op het vakantiegeld (zoals meegedeeld op OC 08.06.2005).
- (c) - Wat VG betreft : met inbegrip van de compensatie van de bijkomende bijdrage 2005 op de doelstellingen van 2006 - 2010 : voor begrotingsjaar 2008 is compensatie = 115,0 miljoen euro) ;
- Wat VG, WG en BHG betreft : met inbegrip van de compensatie van de bijkomende bijdrage 2006 op de doelstellingen van 2008 en 2009 en in de veronderstelling dat de afgesproken bijdrage 2006 integraal werd gerealiseerd : voor begrotingsjaar is de totale compensatie in dat geval = 151,0 miljoen euro.

Inzake begrotingsnormering voor het begrotingsjaar 2008 valt men dus terug op de beslissingen genomen vóór 2007. De budgettaire doelstellingen stemmen bijgevolg overeen met de saldi vermeld op lijn « subtotaal 3 », hetzij een globaal vorderingensurplus van 30,75 miljoen euro of, uitgedrukt in procenten van het BBP, een evenwicht.

De naleving van de doelstellingen wordt in onderstaande tabellen weergegeven. De gerealiseerde saldi zijn ESR vorderingensaldi (54) maar – conform de HRF benadering - met toevoeging van het saldo van het Vlaams Zorgfonds aan de Vlaamse Gemeenschap. In tegenstellingen tot het INR rekent de HRF dit Zorgfonds tot de subsector van gemeenschappen en gewesten en niet tot de sociale zekerheid.

De totstandkoming van de ESR vorderingensaldi, vertrekkende van de saldi van de economische hergroepering en vervolgens aangepast met de correcties die de overgang mogelijk maken naar de ESR vorderingensaldi, worden per deelgebied gedetailleerd in bijlage bij onderhavig hoofdstuk.

54 Zoals gepubliceerd in de « Rekeningen van de overheid 2008 » van het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Tabel 36
Normnaleving gemeenschappen en gewesten in 2007

Vorderingensaldo (x 1.000.000 euro)	Realisaties 2007	Doelstellingen 2007	Verschil
Geheel van g&g excl. Vlaams Zorgfonds	1.235,1		
Geheel van g&g incl. Vlaams Zorgfonds	1.265,4	333,9	931,5
waarvan Vlaams Zorgfonds	30,3		
waarvan : statistische correctie	7,9		
in % van het BBP			
Geheel van g&g excl. Vlaams Zorgfonds	0,4%		
Geheel van g&g incl. Vlaams Zorgfonds	0,4%	0,1%	0,3%
waarvan Vlaams Zorgfonds	0,0%		
Vlaamse Gemeenschap excl. <i>Vlaams Zorgfonds</i>	1.018,1		
Vlaamse Gemeenschap <i>incl. Vlaams Zorgfonds</i>	1.048,4	346,4	702,0
<i>waarvan Vlaams Zorgfonds</i>	30,3		
Fransen Gemeenschap	-32,6	-37,0	4,4
Duitstalige Gemeenschap	2,1	0,3	1,7
Waalse Gewest	224,8	46,6	178,2
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	6,9	-24,3	31,2
Vlaamse Gemeenschapscommissie	-7,8	0,0	-7,8
Fransen Gemeenschapscommissie	5,4	1,9	3,5
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	10,3	0,0	10,3
<i>vóór statistische correctie :</i>			
Totaal g&g excl. Vlaams Zorgfonds	1.227,2		
Totaal g&g incl. Vlaams Zorgfonds	1.257,5	333,9	923,6

Met een globaal vorderingensurplus van 0,4% van het BBP ligt het resultaat van het begrotingsjaar 2007 ongeveer viermaal hoger dan het streefcijfer van +0,1% van het BBP. Van de totale marge ten belope van 0,3% van het BBP is het leeuwendeel toe te schrijven aan de Vlaamse Gemeenschap, ook zonder de toerekening van het Zorgfonds dat in 2007 slechts een beperkt surplus boekte. De overige 24% van de marge is grotendeels toe te schrijven aan het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Met uitzondering van de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waren alle deelgebieden volgens de gemaakte afspraken gehouden tot het realiseren van een overschot of minstens een evenwicht. De Franse Gemeenschap kon het tekort binnen de afgesproken limiet houden en het Brusselse Gewest realiseerde zelfs een beperkt overschot.

Met uitzondering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie dat het begrotingsjaar 2007 afsloot met een tekort, vielen de vorderingensaldi van de andere deelgebieden, hetzij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap, allen beter uit dan de aangegane budgettaire verbintenissen.

Wat de normnaleving in 2008 betreft, is het nuttig om vooraf de schuldovername door het Vlaamse Gewest ten voordele van de Vlaamse gemeenten (en de Vlaamse Gemeenschapscommissie) toe te lichten, inzonderheid de behandeling van deze operatie in het kader van de normatieve evaluatie door de HRF.

Het betrof een schuldovername in de zin van het ESR 95 waarbij de nieuwe debiteur (zijnde het Vlaamse Gewest) in de plaats treedt van de vroegere debiteurs (zijnde de Vlaamse gemeenten) en zodoende verplicht is de schuld terug te betalen. Dergelijke schuldovername wordt geregistreerd als een kapitaaloverdracht (55) die het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid bezwaart ten belope van het volledige bedrag van de schuldovername (651,3 miljoen euro) en anderzijds het vorderingensaldo van de betrokken gemeenten met éénzelfde bedrag verbetert. Die compensatie impliceert dat het vorderingensaldo van entiteit II door de schuldoperatie niet wordt beïnvloed.

Om die reden stemde de HRF in met verzoek van het Vlaamse Gewest om, bij de beoordeling van de normnaleving voor het begrotingsjaar 2008, de verslechtering van het vorderingensaldo van het Vlaamse Gewest (ten belope van 651,3 miljoen euro) te nuanceren door melding te maken van de integrale compensatie op het niveau van de Vlaamse gemeenten (ten belope van 635,3 miljoen euro) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (ten belope van 16,0 miljoen euro).

55 In het bijzonder als een « overige kapitaaloverdracht » .

Tabel 37
Normnaleving gemeenschappen en gewesten in 2008

Vorderingensaldo (x 1.000.000 euro)	Realisaties 2008 (a)	Doelstellingen 2008	Verschil
Geheel van g&g excl. Vlaams Zorgfonds	-205,5		
Geheel van g&g incl. Vlaams Zorgfonds	4,0	30,8	-26,7
<i>waarvan Vlaams Zorgfonds</i>	<i>209,5</i>		
<i>waarvan overname schulden Vlaamse gemeenten en VGC</i>	<i>-651,3</i>		
<i>waarvan : statistische correctie</i>	<i>-30,8</i>		
<i>Geheel van g&g incl. Vlaams Zorgfonds, excl. schuldovername</i>	<i>655,3</i>	<i>30,8</i>	<i>624,6</i>
in % van het BBP			
Geheel van gemeenschappen en gewesten excl. Vlaams Zorgfonds	-0,1%		
Geheel van gemeenschappen en gewesten incl. Vlaams Zorgfonds	0,0%	0,0%	0,0%
<i>waarvan Vlaams Zorgfonds</i>	<i>0,1%</i>		
<i>waarvan overname schulden Vlaamse gemeenten en VGC</i>	<i>-0,2%</i>		
<i>Geheel van g&g incl. Vlaams Zorgfonds, excl. schuldovername</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,2%</i>
Vlaamse Gemeenschap excl. Vlaams Zorgfonds	-65,7		
Vlaamse Gemeenschap incl. Vlaams Zorgfonds	143,8	35,6	108,2
<i>waarvan Vlaams Zorgfonds</i>	<i>209,5</i>		
<i>waarvan overname schulden Vlaamse gemeenten en VGC</i>	<i>-651,3</i>		
<i>(verslechtering NFS van VG gecompenseerd door verbetering NFS van Vlaamse gemeenten en VGC) (a)</i>			
<i>Vlaamse Gemeenschap incl. Vlaams Zorgfonds, excl. schuldovername</i>	<i>795,1</i>	<i>35,6</i>	<i>759,5</i>
Franse Gemeenschap	58,6	8,4	50,2
Duitstalige Gemeenschap	3,8	0,3	3,4
Waalse Gewest	-191,3	-16,0	-175,3
<i>waarvan geschil met Eurostat mbt classificatie van uitgaven (kapitaal-subsidies of KVD)</i>	<i>158,9</i>		<i>158,9</i>
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-0,8	0,6	-1,4
Vlaamse Gemeenschapscommissie	20,1	0,0	20,1
<i>waarvan overname schulden door Vlaamse Gewest</i>	<i>16,0</i>		
<i>Vlaamse Gemeenschapscommissie excl. schuldovername</i>	<i>4,1</i>	<i>0,0</i>	<i>4,1</i>
Franse Gemeenschapscommissie	-2,3	1,9	-4,2
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	3,0	0,0	3,0
<i>vóór statistische correctie :</i>			
Totaal g&g excl. Vlaams Zorgfonds	-174,7		
Totaal g&g incl. Vlaams Zorgfonds	34,8	30,8	4,1
<i>waarvan overname schulden Vlaamse gemeenten en VGC</i>	<i>-651,3</i>		
Totaal g&g incl. Vlaams Zorgfonds, excl. schuldovername	686,1	30,8	655,4

(a) Compensatie die een positief advies heeft gekregen van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën.

Voor het geheel van gemeenschappen en gewesten en uitgedrukt in procenten van het BBP stemt het resultaat van het begrotingsjaar 2008 overeen met de budgettaire doelstelling van evenwicht. In tegenstelling tot het voorgaande jaar is het Vlaams Zorgfonds, dat het jaar 2008 met een surplus van bijna 0,1% van het BBP heeft afgesloten, bepalend geweest voor het behalen van die doelstelling.

Het evenwicht werd bereikt na de hiervoor beschreven schuldoperatie aan Vlaamse zijde. Wordt deze schuldovername en de negatieve impact ervan op het vorderingensaldo van het Vlaamse Gewest en dus van het geheel van gemeenschappen en gewesten buiten beschouwing gelaten (hetzij -0,2% van het BBP), dan bedraagt het globaal vorderingensurplus, met inbegrip van het Vlaams Zorgfonds, 0,2% van het BBP.

Het gerealiseerd vorderingensurplus van de Franse Gemeenschap en in mindere mate van de Vlaamse Gemeenschap, zelfs na voormelde schuldovername, zijn een veelvoud van hun respectievelijke doelstelling. Ook de Duitstalige Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie realiseerden betere saldi dan de afgesproken doelstellingen. Deze marges werden echter gecompenseerd door de overschrijding van de doelstelling in het Waalse Gewest en in mindere mate in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie. De overschrijding door het Waalse Gewest is grotendeels het gevolg van een nog hangende betwisting tussen het Gewest en het INR / Eurostat inzake de classificatie van uitgaven die – bij gebrek aan weerlegging door het Gewest op basis van een degelijk onderbouwde argumentering - in het ESR als kapitaalsubsidie en niet als kredietverlening en deelneming worden beschouwd.

III.3 De evaluatie van de begrotingsvooruitzichten 2009-2010 aan de hand van het budgettair akkoord van december 2009

Op de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting van 15 december 2009 werd een nieuwe overeenkomst afgesloten tussen de federale overheid en de deelgebieden betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2009 – 2010 (56).

Bijzonder aan dit akkoord is dat het, naast de doelstellingen voor de individuele gemeenschappen en gewesten en de subsector lokale overheden, ook de doelstellingen opneemt voor entiteit I en haar subsectoren, de federale overheid en de sociale zekerheid. Een andere specificiteit van het akkoord is dat de doelstellingen voor de verschillende overheden overeenstemmen met de saldi voorzien in hun respectievelijke begrotingen voor bedoelde periode, hetzij de aangepaste begroting 2009 en de initiële begroting 2010.

56 Bekrachtigd op het Overlegcomité federale Regering / Gemeenschaps – en Gewestregeringen van 16 december 2009.

Tabel 38

Overeenkomst van 15 december 2009 tussen de federale overheid en de deelgebieden betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2009-2010

begrotingsjaar	2009	2010	2009	2010
	(x 1.000.000 euro)		(in % van het BBP)	
gezamenlijke overheid	-19.585,6	-17.351,9	-5,8%	-5,1%
federale overheid	-13.872,7	-12.337,4	-4,1%	-3,6%
sociale zekerheid	-3.065,9	-1.733,1	-0,9%	-0,5%
entiteit I	-16.938,6	-14.070,5	-5,0%	-4,1%
Vlaamse Gemeenschap	-997,0	-493,3	-0,3%	-0,1%
Franse Gemeenschap	-266,5	-727,1	-0,1%	-0,2%
Duitstalige Gemeenschap	-32,0	-11,1	0,0%	0,0%
Franse Gemeenschapscommissie	-4,0	-2,0	0,0%	0,0%
Waalse Gewest	-406,9	-364,7	-0,1%	-0,1%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-232,7	-313,0	-0,1%	-0,1%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,0	0,0	0,0%	0,0%
totaal gemeenschappen en gewesten	-1.939,0	-1.911,2	-0,6%	-0,6%
lokale overheden	-708,0	-1.370,2	-0,2%	-0,4%
entiteit II	-2.647,0	-3.281,4	-0,8%	-1,0%

De overname van de begrootte saldi in de Overeenkomst impliceert dat de doelstellingen gebaseerd zijn op het vorderingensaldo dat elke overheid uit zijn respectievelijke begrotingsvooruitzichten heeft afgeleid. Dit impliceert ondermeer dat rekening wordt gehouden met de consolidatieperimeter van de betrokken overheid en dat schuldbeheersverrichtingen (leningopbrengsten en aflossingen – code 9 verrichtingen in de economische hergroepering) en kredietverleningen en deelnemingen (code 8 verrichtingen) worden uitgesloten in de bepaling van het saldo. Een zekere onderbenutting van de uitgavenkredieten is ook reeds in het saldo verrekend. Deze en andere correcties die de overgang mogelijk maken van het begrotingssaldo stricto sensu naar het vorderingensaldo worden ingevuld door de respectievelijke overheid, vanuit haar eigen benadering of interpretatie van de ESR methodologie.

Gelet op wat voorafgaat, bestaat het risico dat de invulling die elke deelgebied heeft gegeven aan het begrip vorderingensaldo – zoals weerhouden in de Overeenkomst van 15 december 2009 - niet noodzakelijkerwijze volledig in overeenstemming is met de thans geldende ESR regels bepaald door Eurostat en toegepast door het INR.

Bij onverenigbaarheid tussen de aanrekeningwijze bedoeld in voormelde Overeenkomst en de strikte ESR methodologie is het duidelijk dat niet alleen de haalbaarheid van de doelstellingen in de Overeenkomst in vraag wordt gesteld maar dat ook de doelstelling van de gezamenlijke overheid om tegen 2012 het tekort te beperken tot 3,0% van het BBP en in 2015 het evenwicht te bereiken, ernstig worden bedreigd.

Dergelijke onverenigbaarheid zou ondermeer kunnen voortspruiten uit de bepaling van artikel 6, § 2 van bedoelde Overeenkomst die stelt dat bij de vastlegging van de minimale begrotingsdoelstellingen (zie voorgaande tabel) rekening wordt gehouden met de in de Vlaamse begroting (2009 – 2010) opgenomen basishypothese inzake de toegepaste ESR – aanrekening met betrekking tot de in 2008 vooruitbetaalde onderwijsuitgaven (355,8 miljoen euro) en de in 2009 voorziene doorstortingen aan het Vlaams Egalisatiefonds (57) (500 miljoen euro).

Wat de eerste basishypothese betreft, gaat de Vlaamse Gemeenschap uit van de aanrekening op het begrotingsjaar 2008 - en niet zoals het INR op 2009 (58) - van de in 2008 vooruitbetaalde onderwijsuitgaven. De tweede hypothese betreft de overdracht aan het Egalisatiefonds in 2009 en de terugstorting van het bedrag in de algemene ontvangsten in 2010.

Indien de Overeenkomst naar de letter wordt toegepast, zou dit betekenen dat , in geval van onverenigbaarheid van die Vlaamse hypothesen met de ESR regels, de doelstelling van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009 wordt verhoogd met 355,8 miljoen euro tot -1.352,8 miljoen euro en dat het objectief voor het begrotingsjaar 2010 wordt opgetrokken met 500 miljoen euro tot -993,3 miljoen euro. **Desgevallend worden voormelde doelstellingen voor de gezamenlijke overheid van -0,3% van het BBP in 2012 en evenwicht in 2015 op de helling gezet.**

Om dergelijk rampscenario te vermijden is het aangewezen dat de rechtzetting gebeurt bij de bron van de afwijking en uiterlijk in 2012.

Desgevallend kan de Vlaamse Gemeenschap de ontsporing van 500 miljoen euro rechtzetten door :

- vast te houden aan de doelstelling van maximaal tekort van -493,3 miljoen euro in 2010 en dus de rechtzetting van 500 miljoen euro integraal te absorberen in één jaar, vertrekkende van een voorlopig geraamd tekort van 1,2 miljard euro in 2009 ;
- indien de ambitie van evenwicht in 2011 wordt behouden : de rechtzetting van 500 miljoen euro uit te stellen tot 2011 waarbij het maximaal vorderingstekort dan evolueert van -993,3 miljoen euro in 2010 naar een evenwicht in 2011 ;
- de rechtzetting van 500 miljoen euro te spreiden over 2010 – 2012.

Hoe de rechtzetting ook wordt gespreid in de tijd, het normatief traject dient integraal in het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid weerspiegeld te worden. **De geleverde inspanningen kunnen dus niet door andere overheden gecompenseerd worden.**

57 v.z.w. Egalisatiefonds m.b.t. de responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap – Vlaams Pensioenfonds.

58 De rekeningen van de overheid 2008, gepubliceerd door het INR in september 2009, houden voor het begrotingsjaar 2008 geen rekening met deze uitgaven omdat zij de aanrekening voorzien op het begrotingsjaar 2009.

III.4 Traject tot 2012 van de verschillende deelgebieden

De gemeenschappen en gewesten hebben naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting 2010 een voorlopige meerjarenraming opgesteld waarin zij rekening houden met de saneringsmaatregelen die in de respectievelijke regeerakkoorden werden aangekondigd.

Die meerjarenramingen liggen in de lijn van het in onderhavig advies voorgestelde normatief traject maar dienen met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Een eerste voorbehoud is de vaststelling dat de aangekondigde maatregelen nog niet noodzakelijkerwijze volledig in wettelijke bepalingen werden omgezet. Daarnaast worden die meerjarenramingen gehypothekeerd door het verschil in de wijze van aanrekening van bepaalde begrotingsverrichtingen tussen het budgettair akkoord van 15 december 2009 en de thans geldende regels gedefinieerd door Eurostat en toegepast door het INR.

Tabel 39

Illustratief versus normatief traject voor gemeenschappen en gewesten tot 2012

(x 1.000.000 euro)	2009	2010	2011	2012
Vorderingensaldi (NFB)	Doelstellingen budgettair akkoord 15.12.2009		meerjarenramingen opgesteld door g&g (a)	
Vlaamse Gemeenschap	-997,0	-493,3	0,0	0,0
Franse Gemeenschap	-266,5	-727,1	-548,0	-438,1
Duitstalige Gemeenschap	-32,0	-11,1		
Waalse Gewest	-406,9	-364,7	-267,7	-134,4
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-232,7	-313,0	-254,1	-172,3
Franse Gemeenschapscommissie	-4,0	-2,0	-8,1	-11,5
Totaal	-1.939,0	-1.911,2	-1.077,9	-756,2
in % van het BBP	-0,6% (b)	-0,6% (b)	-0,3% (b)	-0,2% (b)
Normatief traject (NFB) vanaf 2010	-0,7% R (c)	-0,6%	-0,5%	-0,2%
Verskil	-0,1%	0,0% (b)	-0,2% (b)	0,0% (b)

- (a) Meerjarenramingen opgesteld door de deelgebieden naar aanleiding van de opmaak van hun initiële begroting 2010. Voor de Vlaamse Gemeenschap : geen geactualiseerde meerjarenraming maar wel de aankondiging van de ambitie om in 2011 evenwicht te realiseren.
- (b) Zonder rekening te houden met het verschil in de wijze van aanrekening van bepaalde begrotingsverrichtingen tussen het budgettair akkoord van december 2009 en de thans geldende regels gedefinieerd door Eurostat en toegepast door het INR.
- (c) Voorlopig geraamde realisatie.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 : BIJ HOOFDSTUK 3
OVERGANG VAN SALDO ECONOMISCHE HERGROEPERING NAAR ESR VORDERINGENSALDO VOOR BEGROTINGSJAAR 2007

2007		VG (exclusief Zorgfonds)	FG	WG	BHG	DG	FGC	GGC	VGC	TOTAAL G&G niet geconsolideerd (behalve saldi)
uitgaven :										
1	totaal in EH	22.324,4	7.589,8	6.118,0	3.297,3	179,4	319,8	69,8	122,5	40.021,1
2	kapitaalsaflossingen (code 9)	287,5	9,4	42,6	381,0	1,6	1,1	0,0	3,6	726,7
3 = 1-2	uitgaven excl aflossingen	22.036,9	7.580,4	6.075,4	2.916,3	177,9	318,8	69,8	118,9	39.294,4
4	KVD (code 8)	236,1	0,0	179,7	191,6	0,0	1,1	0,0	0,0	608,5
5 = 3-4	uitgaven EH (excl aflossingen & KVD)	21.800,9	7.580,3	5.895,7	2.724,7	177,9	317,7	69,8	118,9	38.685,9
6	ESR correcties (met impact op saldo) :	-300,0	117,8	235,9	37,0	0,0	7,7	0,0	0,0	97,8
	De Singel, MUHKA, Pensioenfond, Waarborgbeheer (niet geconsol. in EH)	2,1								2,1
	VRT pensioenfond (niet geconsol. in EH)	42,8								42,8
	BAM (Beheersmy, Antwerpen Mobiel) (niet geconsol. in EH)	41,1								41,1
	RSZ bijdrage okt./ okt. 2007 -> jan. 2008 / jan. 2008 : regul. in 2006 & 2007 (telkens 13 maanden)	-73,0								-73,0
	BTW schuld van Aquafin	-222,7								-222,7
	RTBF niet geconsol in EH (VRT & BRF wel geconsol.)		126,0							126,0
	TEC niet geconsol in EH (De Lijn & MIVB wel geconsol.)			107,8						107,8
	verlopen interesten	-2,4	0,0		-24,6					-27,0
	Kapitaalsverhoging FERI / FREY		-8,2	7,1			1,1			0,0
	Kapitaalsverhoging SWL en BGHM			5,4						5,4
	Andere deelnemingen	26,7		115,6	61,6					203,9
	jobkorting (op PB)	-114,6								-114,6
7 = 5+6	uitgaven na ESR correcties	21.500,9	7.698,1	6.131,6	2.761,7	177,9	318,8	69,8	118,9	38.777,7
ontvangsten										
8	totaal in EH	22.788,1	7.545,9	6.230,1	3.016,9	180,9	324,2	80,1	113,1	40.279,3
9	leningopbrengsten (code 9)	0,0	0,0	0,0	239,6	0,0	0,0	0,0	2,0	241,6
10 = 8-9	ontvangsten excl leningen	22.788,1	7.545,9	6.230,1	2.777,3	180,9	324,2	80,1	111,1	40.037,7
11	KVD (code 8)	196,7	0,1	20,8	22,0	1,0	0,0	0,0	0,0	240,7
12 = 10-11	ontvangsten EH (excl leningen & KVD)	22.591,4	7.545,8	6.209,3	2.755,3	179,9	324,2	80,1	111,1	39.797,0
13	ESR correcties (met impact op saldo) :	-72,4	119,8	147,2	13,3	0,0	0,0	0,0	0,0	207,9
	De Singel, MUHKA, Pensioenfond, Waarborgbeheer (niet geconsol. in EH)	6,9								6,9
	VRT pensioenfond (niet geconsol. in EH)	42,3								42,3
	BAM (Beheersmy, Antwerpen Mobiel) (niet geconsol. in EH)	22,3								22,3
	RTBF niet geconsol in EH (VRT & BRF wel geconsol.)		119,8							119,8
	TEC niet geconsol. in EH (De Lijn & MIVB geconsol.)			117,5						117,5
	betalingstermijn gewestelijke belastingen :	48,3		36,7	19,0					104,0
	- OV (2 maanden)	1,1		0,1	-0,1					1,1
	- Succ R (1 maand)	-3,3		17,8	9,9					24,4
	- VB (1 maand)	50,5		18,8	9,2					78,5
	doorstortingstermijn gewestelijke belastingen (1 maand)	-70,5		-7,0	-5,7					-83,2
	jobkorting (op PB)	-121,7								-121,7
14 = 12+13	ontvangsten na ESR correcties	22.519,0	7.665,6	6.356,5	2.768,6	179,9	324,2	80,1	111,1	40.004,9
15 = 12 - 5	financieringssaldo EH	790,5	-34,6	313,5	30,6	2,1	6,5	10,3	-7,8	1.111,1
16 = 13 - 6	ESR correcties	227,6	2,0	-88,7	-23,7	0,0	-1,1	0,0	0,0	116,1
17 = 14 - 7	ESR vorderingensaldo	1.018,1	-32,6	224,8	6,9	2,1	5,4	10,3	-7,8	1.227,2
18	statistische correctie / andere verschillen									7,9
19 = 17+18	globaal ESR vorderingensaldo									1.235,1

BIJLAGE 2 : BIJ HOOFDSTUK 3
OVERGANG VAN SALDO ECONOMISCHE HERGROEPERING NAAR ESR VORDERINGENSALDO VOOR BEGROTINGSJAAR 2008

	2008	VG <i>(exclusief Zorgfonds)</i>	FG	WG	BHG	DG	FGC	GGC	VGC	TOTAAL G&G niet geconsolideerd (behalve saldi)
	uitgaven :									
1	totaal in EH	25.495,7	8.063,6	6.628,5	3.691,7	187,0	339,8	79,8	116,6	44.602,6
2	kapitaalsaflossingen (code 9)	921,3	9,4	37,8	508,4	2,0	0,7	0,0	3,9	1.483,5
3 = 1-2	uitgaven excl aflossingen	24.574,4	8.054,2	6.590,8	3.183,3	185,0	339,1	79,8	112,7	43.119,1
4	KVD (code 8)	1.108,3	1,1	241,9	374,6	0,3	1,1	0,0	0,0	1.727,3
5 = 3-4	uitgaven EH (excl aflossingen & KVD)	23.466,1	8.053,1	6.348,8	2.808,7	184,7	338,0	79,8	112,7	41.391,9
6	<i>ESR correcties (met impact op saldo) :</i>	<i>254,6</i>	<i>132,8</i>	<i>-335,3</i>	<i>-22,5</i>	<i>0,0</i>	<i>1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-16,0</i>	<i>685,3</i>
	De Singel, MUHKA, Vlaams Pensioenfonds, Waarborgbeheer (niet geconsolideerd in EH)	2,0								2,0
	VRT pensioenfonds (niet geconsolideerd in EH)	42,8								42,8
	BAM (niet geconsolideerd in EH)	55,1								55,1
	voorschot betaald in dec. 2008 op werkmiddelen onderwijs 2009	-355,8								-355,8
	jobkorting (op PB)	-168,9								-168,9
	RTBf (niet geconsol in EH) (VRT & BRV wel geconsolideerd)		140,8							140,8
	TEC niet geconsol in EH (De Lijn & MIVB wel geconsolideerd)			163,2						163,2
	Kapitaalsverhoging FER1 / FREY		-8,0	6,9			1,1			0,0
	Kapitaalsverhoging SWL en BGHM			6,3						6,3
	Andere deelnemingen	28,4		158,9	2,3					189,6
	verlopen interesten	-0,3			-24,8					-25,1
	schuldovername Vlaamse gemeenten (635,3) en VGC (16,0)	651,3							-16,0	635,3
7 = 5+6	uitgaven na ESR correcties	23.720,7	8.185,9	6.684,1	2.786,2	184,7	339,1	79,8	96,7	42.077,2
	ontvangsten									
8	totaal in EH	23.754,4	8.131,4	6.462,1	3.309,4	188,6	336,8	82,8	120,9	42.386,3
9	leningopbrengsten (code 9)	0,0	0,0	0,3	377,9	0,0	0,0	0,0	4,1	382,2
10 = 8-9	ontvangsten excl leningen	23.754,4	8.131,4	6.461,8	2.931,6	188,6	336,8	82,8	116,8	42.004,0
11	KVD (code 8)	62,7	0,1	104,1	138,3	0,1	0,0	0,0	0,0	305,2
12 = 10-11	ontvangsten EH (excl leningen & KVD)	23.691,7	8.131,3	6.357,7	2.793,3	188,5	336,8	82,8	116,8	41.698,8
13	<i>ESR correcties (met impact op saldo) :</i>	<i>-36,7</i>	<i>113,2</i>	<i>135,1</i>	<i>-7,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>203,7</i>
	De Singel, MUHKA, Vlaams Pensioenfonds, Waarborgbeheer (niet geconsol. in EH)	7,1								7,1
	VRT pensioenfonds (niet geconsol. in EH)	42,3								42,3
	BAM (niet geconsolideerd in EH)	22,3								22,3
	jobkorting (op PB)	-168,9								-168,9
	RTBf niet geconsol in EH (VRT & BRV wel geconsol.)		113,2							113,2
	TEC niet geconsol. in EH (De Lijn & MIVB geconsol.)			121,4						121,4
	betalingstermijn gewestelijke belastingen :	-24,6		-18,3	-19,1					-62,0
	- OV (2 maanden)	-1,0		-0,3	0,0					-1,3
	- Succ R (1 maand)	-6,3		-12,9	-15,0					-34,2
	- VB (1 maand)	-17,3		-5,1	-4,1					-26,5
	doorstortingstermijn gewestelijke belastingen (1 maand)	85,1		32,0	11,2					128,3
14 = 12+13	ontvangsten na ESR correcties	23.655,0	8.244,5	6.492,8	2.785,4	188,5	336,8	82,8	116,8	41.902,5
15 = 12 - 5	financieringssaldo EH	225,6	78,2	8,9	-15,4	3,8	-1,2	3,0	4,1	306,9
16 = 13 - 6	<i>ESR correcties</i>	<i>-291,3</i>	<i>-19,6</i>	<i>-200,2</i>	<i>14,6</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>16,0</i>	<i>-481,6</i>
17 = 14 - 7	ESR vorderingensaldo	-65,7	58,6	-191,3	-0,8	3,8	-2,3	3,0	20,1	-174,7
18	statistische correctie / andere verschillen									-30,8
19 = 17+18	globaal ESR vorderingensaldo									-205,5

D/2010/11.691.4