



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING " FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID "

**BIJWERKING VAN HET ADVIES VAN MAART 2011 TEN GEVOLGE
VAN DE GEWIJZIGDE ECONOMISCHE CONTEXT**

OKTOBER 2011

INHOUD

LIJST VAN DE AFKORTINGEN.....	5
Tussentijdse actualisering van het HRF-verslag van maart 2011	7
Samenvatting.....	7
I. Begrotingsdoelstellingen, te leveren aanpassingsinspanningen en verdeling ervan: een bijwerking.....	9
I.1 Methodologische elementen en macrobudgettaire hypothesen voor het Referentiescenario	9
I.2 Analyse van de voornaamste resultaten en gevolgen voor het begrotingsbeleid in 2012 en daarna	11
I.3 Het vraagstuk van de verticale verdeling van de inspanning, in het bijzonder binnen Entiteit II (tussen Gewesten en Lokale Overheden).....	15
BIJLAGEN	17

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

Bbp	Bruto Binnenlands Product
BFW	Bijzondere Financieringswet
EB	Economische Begroting
EDP	Excessive Deficit Procedure
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESR95	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995
EU	Europese Unie
FO	Federale Overheid
FPB	Federaal Planbureau
G&D	Goederen en diensten
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
iLO	Investeringscyclus van de Lokale Overheden
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
LO	Lokale Overheden
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto Financieringsbehoeften
NV	Naamloze Vennootschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PRU	Primaire Uitgaven
R. Sch	Rechterschaal
SZ	Sociale Zekerheid

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

Tussentijdse actualisering van het HRF-verslag van maart 2011

Deze nota heeft tot doel de voornaamste gegevens te actualiseren die ten grondslag liggen aan de budgettaire aanbevelingen van het Advies van maart 2011 van de Afdeling « Financieringsbehoeften van de Overheid » van de Hoge Raad van Financiën.

Dit advies moet in zeer moeilijke omstandigheden en binnen een beknopt tijdsbestek worden verstrekt, in een zeer volatiel economisch klimaat. Het gevolg daarvan is dat voor de scenario's een grotere foutenmarge geldt dan gewoonlijk het geval is.

Het advies bestaat uit twee delen.

Het eerste deel bevat een synthese en een analyse waarin een belangrijke overzichtstabel wordt toegelicht. Het voornaamste vraagstuk is hier de actualisering van de in 2012 en tegen 2014 te realiseren begrotingsaanpassing, alsook de verdeling ervan over de verschillende beleidsniveaus. Gelet op de huidige onzekere omgeving, is de graad van onzekerheid met betrekking tot deze oefening groter dan gewoonlijk.

Het tweede deel omvat een aantal meer technische gegevens (beknopt toegelichte tabellen en grafieken) over de gehanteerde werkhypothese en de kenmerken van het referentietraject.

De Afdeling is zich bewust van de problemen die dit Advies kan opleveren voor overheidsinstanties die hun begroting voor het jaar 2012 reeds hebben opgesteld. Het is belangrijk dat de gewijzigde economische context zo snel mogelijk in de begrotingscontroles wordt geïntegreerd.

Samenvatting

De hier samengevatte actualisering van de begroting vindt plaats tegen een bijzonder onzekere achtergrond. Sedert het advies van maart 2011 zijn de economische omstandigheden ingrijpend veranderd. De doelstellingen zijn niet veranderd. Vergeleken met de oefening van maart 2011, berust deze actualisering op een volledige bijwerking van het als « referentie » of « basis » beschouwde begrotingstraject, vóór nieuwe maatregelen, dat doorgaans wordt gebruikt om de omvang te meten van de begrotingsinspanning die nodig is om de vastgelegde doelstellingen te bereiken. De bijwerking gaat, als technische hypothese, uit van een reële groei met 0,8% in 2012, wat resulteert in een gemiddelde groei van 1,7% over de periode 2010-2012, zoals in het Advies van 2010. Die technische hypothese blijft nog onzeker. Ter illustratie: een iets optimistischer reële groei in 2012, bijvoorbeeld 0,2 % hoger (1,0 % in plaats van 0,8 %), zou het verwachte tekort voor 2012 en bijgevolg de totale te leveren inspanning met ongeveer 0,1 % bbp verlagen. Aan de hand van beide benchmarks kan de wijziging van de onderliggende omstandigheden beter worden beoordeeld.

In dit geval is het resultaat van die actualisering voor 2012 een begrotingstekort, vóór aanpassing, van ongeveer 5,3 % bbp, dat is 2,5 % bbp (bijna € 10 miljard) méér dan de officiële doelstelling in het laatste stabiliteitsprogramma van België, die stelt dat het tekort in 2012 moet worden teruggebracht tot 2,8 % bbp. Een belangrijke opmerking is dat de in het kader van de opmaak van de begrotingen 2012 genomen maatregelen niet in de trajecten werden opgenomen.

Door de timing en de voorlopige aard van de gegevens is het momenteel niet mogelijk de structurele inspanningen te berekenen die de beide entiteiten voor de jaren 2010 en 2011 hebben geleverd. De Afdeling kan dus de verdeling van het gecumuleerde traject voor de periode 2010-2012 niet herzien, aangezien het aandeel van deze structurele inspanningen ten grondslag ligt aan de methodologie om de verdeling 65/35 te bereiken. De additionele inspanningen ten opzichte van de resultaten van het verslag van de Afdeling d.d. maart 2011 worden toegewezen volgens de entiteit waarin de opgetekende verslechtingen in 2012 hun effect zullen sorteren. Bijgevolg zou van de in 2012 9,6 miljard belopende totale aanpassingsinspanning bijna 8 miljard voor rekening komen van Entiteit I (Federale overheid en Sociale Zekerheid) en 1,6 miljard voor Entiteit II als geheel. De inspanning die de Gemeenschappen en de Gewesten moeten leveren, bedraagt 0,3 miljard. Het saldo heeft te maken met het feit dat geen rekening wordt gehouden met de toenemende structurele tekorten die zich binnen Entiteit II voor de lokale overheden (LO) accumuleren. Die structurele tekorten van de LO werden de afgelopen twee jaar echter niet aangepakt. Zodoende heeft zich een « aanpassingsachterstand » van de LO geaccumuleerd (en meer bepaald van Entiteit II als geheel) ten belope van meer dan € 1 miljard.

Voor zover een correctie op het niveau van de Lokale Overheden in 2012 moeilijk of onmogelijk zou blijken, komt het aan de federale overheid of aan de Gemeenschappen en Gewesten toe te beslissen over de eventuele tijdelijke compensatie die vereist is om het bereiken van de doelstelling van 2,8 % niet opnieuw ter discussie te stellen. Enkel door politiek overleg tussen vertegenwoordigers van de Federale Staat en vertegenwoordigers van de Deelgebieden kan worden bepaald welk deel van het « passief » - en van de vereiste additionele begrotingsaanpassing - dat inzake lokale financiën werd overgeërfd, ten laste zal moeten worden genomen door de officiële toezichhoudende overheden van de LO, namelijk de Gewesten, en welk deel er eventueel geëxternaliseerd zal worden en ten laste zal komen van Entiteit I, die relatief gezien al met de grootste begrotingsaanpassing geconfronteerd wordt (in verhouding tot haar eigen middelen). Het is duidelijk dat op alle niveaus begrotingsdiscipline vereist is.

Dit brengt opnieuw het tekort aan onderlinge begrotingscoördinatie in België aan het licht, dat verband houdt met onder meer gebrekkige informatie, het niet-bestaan van moreel risico (afwezigheid van sancties), enz. In de toekomst moeten, in het kader van het versterkte begrotingstoezicht van de EU, procedures worden uitgewerkt waarmee deze coördinatiegebreken zoveel mogelijk kunnen worden verholpen en vermeden. Het is eveneens zaak om de nodige statistieken te ontwikkelen en een gemeenschappelijke methodologie uit te werken.

I. Begrotingsdoelstellingen, te leveren aanpassingsinspanningen en verdeling ervan: een bijwerking

I.1 Methodologische elementen en macrobudgettaire hypothesen voor het Referentiescenario

Om deze actualiseringsoefening tot een goed einde te brengen, was het vooral noodzakelijk een nieuwe geaggregeerde en semi-geaggregeerde projectie (per grote Entiteiten) van de begrotingsvooruitzichten tegen 2014 op te maken in een « basis »-scenario, bij een constante wetgeving en/of zonder nieuwe discretionaire (expansieve of restrictieve) impulsen.

In dat basisscenario zijn verschillende recente elementen in aanmerking genomen :

- De werkelijke en gedetailleerde begrotingsresultaten voor 2010 zoals die door het INR zijn gepubliceerd. Deze gegevens waren nog niet beschikbaar toen de Economische Begroting (EB) 2011-2012 (en ook die van 2011-2014) in september werd opgesteld. Het begrotingstekort 2010 – en met name dat van de LO – werd met 0,1 % bbp opwaarts herzien ten opzichte van de voorlopige ramingen van eind maart 2011.
- Wat 2012 betreft, zijn de vooruitzichten inzake reële groei drastisch gewijzigd ten opzichte van de situatie op het ogenblik van het laatste advies in maart laatstleden. Toen werd voor 2012 een groei met 2 % voorzien. Verschillende internationale en Belgische instellingen (Europese Commissie, OESO, NBB, ESCB) stellen momenteel de vooruitzichten voor de reële groei fors neerwaarts bij, wat de komende weken wellicht zal worden bevestigd door de nieuwe najaarsprognoses op korte termijn. De voor 2012 verwachte Belgische groei wordt als technische hypothese voor deze oefening op 0,8 % geraamd. Met een dergelijk groeitempo zou de gemiddelde reële groei teruglopen tot 1,8 % per jaar over de hele periode 2010-2012, terwijl hij in het Advies van de HRF van maart 2011 (p. 72) voor diezelfde periode nog op 2 % werd geraamd. Deze technische hypothese is uiteraard niet helemaal verworven. Ter illustratie: een in 2012 ietwat optimistischer reële groei, bijvoorbeeld 0,2 % hoger (1,0 % in plaats van 0,8 %), zou het voor 2012 verwachte tekort met ongeveer 0,1 % bbp verkleinen en, derhalve, ook de gezamenlijk te leveren inspanning. Dit nieuwe groeiscenario plaatst de overheidsfinanciën in een macro-economische context die nauwer aansluit bij die ten tijde van het Advies dat de Afdeling in januari 2010 uitbracht. Door de Hoge Raad werd toen aanbevolen om, uitgaande van een gemiddelde jaar-op-jaar groei van 1,7 % over de periode 2010-2012, het tekort in 2012 te beperken tot 3 % bbp.
- Voor de jaren na 2012 is tot dusver geen enkele herziening van de groei uitgebracht.

De basisprojectie voor de begroting werd als volgt uitgewerkt:

- De actualisering werd algemeen uitgevoerd tegen de horizon van 2014, zonder in dit stadium rekening te houden met de budgettaire aspecten van de nieuwe, aan de gang zijnde Staatshervorming. Er bestaat immers nog heel wat onzekerheid over de precieze wijze en over de timing van de effectieve tenuitvoerlegging van deze omvangrijke hervorming.

- Voor 2011 wordt ervan uitgegaan dat de regering er zal in slagen de vastgelegde doelstellingen te bereiken. Het tekort voor 2011 wordt voorlopig op 3,7 % bbp geraamd, ietwat onder de beoogde doelstelling, aangezien hier enkel een (reeds in 2010) bestaand negatief verschil van ten minste 0,1 % bbp op het niveau van de LO wordt genoteerd⁽¹⁾. De Afdeling vestigt evenwel de aandacht op de risico's verbonden aan het ongunstig verloop van de belastingontvangsten, op de implicaties van de vereffening van de Gemeentelijke Holding voor de rekeningen van de Gewesten, op de onzekerheid omtrent de ontvangsten uit hoofde van de waarborgen ten gunste van Dexia N.V. en op de risico's in de rekeningen van de Lokale Overheden. De Afdeling dringt er derhalve op aan deze elementen onder controle te houden.
- Voor 2012 en voor de daaropvolgende jaren (2013-2014) zijn de basisgegevens afkomstig van de jongste macrobudgettaire projectie op middellange termijn van het FPB in september. Die gegevens werden echter in nominale termen aangepast of « gecorrigeerd », met 1) in 2012 een aanzienlijke neerwaartse aanpassing van de groei van de overheidsontvangsten, dit teneinde rekening te houden met de neerwaartse herziening van de vooruitzichten voor de reële en de nominale groei in 2012 (zie hierboven) en 2) kleinere technische aanpassingen aan de definitie van het referentietraject van de primaire uitgaven « ongerekend vergrijzing » (exclusief sociale uitkeringen) van de beide Entiteiten parallel.

Het is dit nieuwe referentie- of « basis »-traject voor de begrotingen 2011-2014 dat wordt gebruikt als « benchmark » om opnieuw na te gaan welke extra budgettaire en/of fiscale inspanningen in 2012-2014 moeten worden geleverd om de begrotingsdoelstellingen te bereiken die in het jongste Stabiliteitsprogramma van België werden vastgelegd (2011-2014). Zoals reeds gezegd, is die benchmark met meer onzekerheid omgeven dan gewoonlijk het geval is. Hij zal worden vergeleken met die van maart 2011.

Net als in het Advies van maart 2011 is het basisscenario tevens gedetailleerd uitgesplitst, op een semi-gedesaggregeerd niveau tussen, enerzijds, Entiteit I en, anderzijds, Entiteit II.

In samenhang met de totale macrobudgettaire projectie en met de meer gedetailleerde projecties op middellange termijn die het FPB in september 2011 per budgettair beleidsniveau bekendmaakte, werd ook een specifiek traject voor het totaal van de G&G en voor het totaal van de LO bepaald. Het is grotendeels via het verloop van de (voornamelijk fiscale en parafiscale) overheidsontvangsten dat het verwachte groeiverlies voor 2012 doorwerkt in het beloop van de begrotingssaldi in nominale termen⁽²⁾. Het enige conjuncturele niveau-effect dat in de primaire uitgaven in aanmerking wordt genomen, is -voor Entiteit I- het effect van een snellere stijging van de werkloosheidsuitgaven en, ruimer beschouwd, van een gebrek aan werkgelegenheid, en dit over de jaren 2012-2013.

¹ Deze ongunstige herziening van de vooruitzichten inzake het begrotingstekort van de LO komt reeds voor in de gedetailleerde rekeningen van de officieel gepubliceerde Economische Vooruitzichten 2011-2014 (bijwerking van september 2011).

² In de projectie wordt ervan uitgegaan dat het groeiverlies ten opzichte van het oorspronkelijk referentiescenario van het FPB (met een verwachte reële bbp-groei van 1,6 % in 2012), waarvan wordt aangenomen dat het opgenomen en bevestigd was bij de begrotingscontrole van het voorjaar 2012, reeds wordt doorberekend in de belastingontvangsten die via de BFW aan de Deelgebieden worden overgedragen.

I.2 Analyse van de voornaamste resultaten en gevolgen voor het begrotingsbeleid in 2012 en daarna

De onderstaande overzichtstabel bevat de resultaten van deze analyse.

- Het bovenste gedeelte (A) bevat, in procenten bbp, het normatieve begrotingstraject 2011-2014 van het Stabiliteitsprogramma van 2011 (gezamenlijke overheid) alsook het zeer nauw daarbij aansluitende ⁽³⁾ en zelfs meer gedetailleerde traject dat de HRF heeft voorgesteld (maart 2011) en dat in hetzelfde Stabiliteitsprogramma als illustratief traject werd overgenomen (tabel 16, p. 36).
- Deel (B) van diezelfde tabel toont de voornaamste begrotingssaldi (NFB volgens de EDP-definitie) die resulteren uit het nieuwe traject van het basis- of referentiescenario (vóór nieuwe aanpassingsmaatregelen).
- In deel (C) worden de verschillen opgenomen tussen het normtraject (doelstellingen) en het referentietraject (vóór nieuwe maatregelen). Hier wordt bijgevolg, in cumulatieve termen, het verschil gemeten dat moet worden overbrugd – of de netto-inspanning die moet worden geleverd – via restrictieve budgettaire en fiscale maatregelen teneinde de beoogde doelstellingen te bereiken.
- In deel (D) worden diezelfde verschillen gekwantificeerd in miljarden euro's tegen lopende prijzen.

Het normatieve traject 2011-2014 dat werd overgenomen uit het van maart daterend Advies van de Afdeling, werd zelf geactualiseerd, onder meer voor de jaren 2011 en 2012, op basis van de op dat ogenblik beschikbare informatie over de verdeling van de reeds in 2010 geleverde effectieve structurele inspanningen⁽⁴⁾. Het basisprincipe van de verdeelsleutel⁽⁵⁾ « 65% / 35% » van de effectieve begrotingsinspanningen, die van kracht is van 2010 tot en met 2012 (of zelfs daarna, zoals door de HRF wordt voorgesteld) was dat elk verschil in een bepaald jaar ten opzichte van die sleutel zou worden gecompenseerd tijdens het volgende jaar of de volgende jaren door een compenserende aanpassing die er zou voor zorgen dat de sleutel cumulatief, over verschillende jaren, uiteindelijk zou worden gerespecteerd. Zo werd in maart 2011 geraamd dat de Deelgebieden, gelet op de meer dan evenredige aanpassingsinspanning die ze in 2010 hadden geleverd (een verschil dat destijds op meer dan 0,2 % bbp werd geraamd), hun aanpassingsinspanning in 2011-2012 in dezelfde mate konden terugschroeven, op

³ Het enige opvallende verschil betreft de begrotingsdoelstelling voor 2011, aangezien het Stabiliteitsprogramma van april 2011 een iets ambitieuzere doelstelling hanteert, namelijk een gezamenlijk tekort van 3,6 % bbp (in plaats van 3,7 % bbp in het HRF-verslag van maart 2011).

⁴ Ter herinnering: dit begrip « aanpassingsinspanning » behelst het begrip van effectieve discretionaire fiscale en/of budgettaire beleidsmaatregel (uitgaven) ten opzichte van een referentietraject dat vanuit een discretionair oogpunt als « neutraal » wordt beschouwd. Op fiscaal, parafiscaal (bijdragen) en sociaal vlak (sociale uitkeringen), kan het referentietraject worden gedefinieerd als een traject « bij constante wetgeving » (of constant regelgevend kader, volgens de terminologie van het Monitoringcomité). Op het vlak van primaire uitgaven ongerekend sociale uitkeringen (kortom « ongerekend vergrijzing »), kan dit « neutraal » traject technisch worden gedefinieerd als een traject dat overeenstemt met een constante elasticiteit (voor één eenheid of iets minder dan een eenheid) naar volume of tegen vaste prijzen ten opzichte van de trendmatige groei van het bbp. Het begrip inspanning (effectief ex post gemeten en niet enkel ex ante aangekondigd) mag dus niet worden verward met het begrip « verbetering », omdat dit laatste perfect kan resulteren uit « niet-discretionaire » of « exogene » factoren, zoals omkeerbare cyclische factoren of meer structurele factoren (samenstelling van het bbp en intensiteit van bijvoorbeeld de groei van ontvangsten, of verloop van de relatieve prijzen van de overheidsuitgaven ten opzichte van de bbp-deflator).

⁵ Deze sleutel om de te leveren inspanningen over de Entiteiten te verdelen, berust op het relatieve deel van de finale primaire uitgaven (volgens de definitie van de HRF, ongerekend overdrachten tussen de overheden) van elke Entiteit of ieder beleidsniveau binnen het geconsolideerde totaal van die primaire uitgaven voor de gezamenlijke overheid.

voorwaarde dat Entiteit I in 2011-2012 ook haar « ondermaatse bijdrage » van 2010 zou compenseren via een verbetering van haar structureel primair saldo.

In dit stadium is eenzelfde actualisering van het normatieve traject voor het jaar 2011 nog niet mogelijk, omdat er per definitie nog geen betrouwbare metingen beschikbaar zijn, vooral gedesaggregeerd naar beleidsniveau, voor de in het ESR 1995 gedesaggregeerde begrotingsresultaten.

Tabel 1 – Vergelijking begrotingstrajecten en te overbruggen verschillen

A. Doelstellingen Stabiliteitsprogramma 2011-2014 & Verslag HRF maart 2011						
<i>In % bbp</i>	2010	2011	2012		2013	2014
			maar2011	okt 2011		
Tot.overheid (Stabiliteitsprogr)	-4,8	-3,6	-2,8	-2,8	-1,8	-0,8
Tot. overheid (HRF)	-4,5	-3,7	-2,8	-2,8	-1,8	-0,8
- Entiteit I (°)	-3,4	-3,2	-2,5	-2,5	-2,0	-1,6
- Entiteit II	-1,1	-0,5	-0,4	-0,4	0,2	0,8
+ G&G	-0,8	-0,3	-0,2	-0,2		
+ LO	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2		
B. Nieuw traject. Basisscenario - HRF oktober 2011						
<i>In % bbp</i>	2010r	2011	2012		2013	2014
Gezamenlijke overheid	-4,1	-3,7	-4,5	-5,3	-4,9	-4,8
- Entiteit I	-3,1	-3,2	-3,7	-4,5	-4,3	-4,3
- Entiteit II	-0,9	-0,6	-0,8	-0,8	-0,6	-0,5
+ G&G	-0,7	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
+ LO	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,4	-0,3
C = A - B = Verschillen tussen Projectie oktober 2011 en maart 2011 HRF						
<i>In % bbp</i>	2010	2011	2012		2013	2014
Gezamenlijke overheid	0,4	0,0	-1,7	-2,5	-3,1	-4,0
- Entiteit I	0,3	0,0	-1,2	-2,1	-2,3	-2,7
- Entiteit II	0,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,8	-1,3
+ G&G	0,1	0,1	-0,1	-0,1		
+ LO, waarvan	0,1	-0,2	-0,3	-0,4		
* Effect van de investeringscyclus van de LO	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1
* Ongerekend investeringscyclus van de LO	0,1	-0,1	-0,1	-0,2		
D - Verschillen, in miljarden euro's tegen lopende prijzen = extra te realiseren gecumuleerde inspanningen						
<i>In miljarden euro's</i>	2010	2011	2012		2013	2014
			maar 2011	okt 2011		
Gezamenlijke overheid	1,6	-0,1	-6,0	-9,6	-12,4	-16,8
- Entiteit I	0,9	0,2	-4,4	-7,9	-9,1	-11,3
- Entiteit II	0,7	-0,3	-1,6	-1,7	-3,3	-5,5
+ G&G (°°)	0,3	0,5	-0,4	-0,3		
+ LO	0,3	-0,8	-1,1	-1,4		
* Effect van de investeringscyclus van de LO	0,2	-0,3		-0,7	0,2	0,5
* Ongerekend investeringscyclus van de LO	0,1	-0,5		-0,7		

(°) In het Stabiliteitsprogr. van april 2011 is de afgeleide doelstelling voor Entiteit I een tekort van 3,1% en niet van 3,2%

(°°) Voor 2011, is de "one-shots" begrotingsweerslag volgens het ESR 1995 van de operaties in verband met de Gemeentelijke Holding (namelijk 570 miljoen) nog niet in aanmerking genomen.

Opm: ten gevolge van afrondingen is de som van de diverse onderdelen niet gelijk met het totaal.

Op basis van deze tabel kunnen meerdere conclusies worden getrokken voor het jaar 2012 (vooral) en de daaropvolgende jaren:

- In 2012 voorziet het traject van het Basisscenario in een "ex ante" tekort (vóór nieuwe discretionaire maatregelen) van ruim 5,3 % bbp, waarvan 4,5 % bbp op het niveau van Entiteit I en 0,8 % bbp in Entiteit II. Voor Entiteit I betekent dit verwachte tekort een verslechtering van het begrotingssaldo met 1,3 % bbp ten opzichte van de raming voor 2011, terwijl het tekort voor Entiteit II ten opzichte van hetzelfde jaar vrijwel stabiel zou blijven. Binnen Entiteit II zou de samenstelling van het « ex ante » tekort veranderen, met een stabilisatie van het ex ante tekort van de G&G, onder meer dankzij een stijging met 0,1 % bbp van de ratio van de BFW-ontvangsten⁶, maar ook een aanzienlijke toename van het reeds grote tekort van de LO (een stijging met bijna 2 % bbp, deels als gevolg van de normale investeringscyclus van de LO of « iLO ») ;
- Meer op middellange termijn beschouwd, zou het begrotingstekort van het Basisscenario ex ante (vóór nieuwe maatregelen) in 2013-2014 opnieuw enigszins teruglopen tot minder dan 5 % bbp, maar langdurig hoger blijven dan 4,5 % bbp, zelfs in een scenario van krachtige economische groei gedurende meerdere jaren, boven zijn trendmatig traject dat op 1,5-1,6% wordt geraamd. Tegen die achtergrond, en op voorwaarde dat een endogene rentereactie uitblijft, zou de schuldgraad - weliswaar gematigd - blijven toenemen gedurende de volledige projectieperiode en vanaf 2012 opnieuw de grens van 100% overschrijden, behalve uiteraard in geval van significante verkopen van financiële activa van de overheid.
- Om terug te komen op 2012, zou het verschil tussen de doelstelling en het geraamde « ex ante » traject aldus 2,5 % bbp belopen voor het geconsolideerde totaal van de gezamenlijke overheid (deel C), of bijna € 10 miljard tegen lopende prijzen (9,6 miljard). Dezelfde redenering kan worden toegepast voor elke grote Entiteit (verschil tussen het normatieve traject van maart 2011 en het nieuwe traject van het basisscenario). Voor Entiteit I (Federale overheid + Sociale Zekerheid), bedraagt het te overbruggen verschil 2,1 % bbp (€ 7,9 miljard), of bijna 83 % van de totale inspanning. Voor Entiteit II, of het geconsolideerde geheel in ESR 1995 van de Deelgebieden en de Lokale overheid, bedraagt de geraamde totale « gap » 0,4 % bbp (1,7 miljard in totaal), of 18 % van het geheel. Specifiek voor 2012 is dit dus ver verwijderd van de voorgestelde theoretische verdeelsleutel van « 65 % / 35 % ». Dat is het geval omdat verondersteld kan worden, zonder dat dit momenteel reeds nauwkeurig gemeten of becijferd kan worden voor het jaar 2011⁷, dat gedurende de twee afgelopen jaren 2010 en 2011 de reeds effectief door Entiteit II (in de praktijk enkel door de Deelgebieden) gerealiseerde gecumuleerde restrictieve begrotingsinspanning binnen de totale inspanning groter bleef dan haar relatieve gewicht.
- Uit de tabel blijkt dat er in de jaren 2013 en 2014 een inhaalbeweging plaatsheeft in de inspanningen van de Entiteiten I en II, wat blijkt uit het verloop van de saldi van Entiteit II.

⁶ Die toename is zelf toe te schrijven aan een uitgesproken « relatieve prijzen »-effect. De indexering in 2012 van de BFW-middelen, in de teller van de ratio, zal immers plaatsvinden op basis van de stijging van de consumptieprijzen in het voorgaande jaar (2011), die op 3,5% wordt geraamd, terwijl de bbp-deflator voor 2012 (in de noemer van de ratio) volgens het FPB slechts met 2,3% zou toenemen.

⁷ Onder meer omdat het jaar 2011 niet is afgesloten en een eerste voorlopige raming van de begrotingsresultaten van de verschillende beleidsniveaus volgens de Nationale Rekeningen pas eind maart 2012 beschikbaar zal zijn.

I.3 Het vraagstuk van de verticale verdeling van de inspanning, in het bijzonder binnen Entiteit II (tussen Gewesten en Lokale Overheden).

Voor 2012 heeft diezelfde aanpak tot gevolg dat het totale tekort van de G&G niet boven 0,2 % bbp zou uitkomen, terwijl de Lokale Overheden hun totaal tekort zouden moeten beperken tot 0,2 % bbp (tegen naar verwachting bijna 0,6 % bbp bij ongewijzigd beleid). Deze begrotingsdoelstellingen hangen nauw samen met de recente geschiedenis van de budgetbeperkingen die respectievelijk op beide overheidsniveaus wegen, zoals blijkt uit de geraamde verschillen tussen de begrotingsdoelstellingen en de projecties « bij ongewijzigd beleid » in het basisscenario. De G&G zouden in 2012 immers een kennelijke inspanning van 0,1 % bbp (dat is €300 miljoen of gemiddeld 0,7% van de totale ontvangsten van de G&G) moeten leveren om de beoogde doelstelling te bereiken; dit moet worden vergeleken met een veel grotere inspanning, met bijna 0,4 % bbp (of €1,4 miljard) op het niveau van de Lokale Overheden. Die inspanning vertegenwoordigt het equivalent van 5 % van de totale overheidsontvangsten van de LO, maar relatief gezien is ze kleiner dan de overeenkomstige vereiste inspanning van Entiteit I (7,9 miljard, of 6,5 % van de totale finale ontvangsten van deze laatste Entiteit, inclusief socialezekerheidsbijdragen).

Die relatieve grootte van de op het niveau van de LO vereiste begrotingscorrectie heeft te maken met het feit dat de LO, in tegenstelling tot de Deelgebieden, zich om te beginnen al in een slechte financiële toestand bevinden, en in de afgelopen twee jaar (2010 en 2011) niet echt een aanvang hebben gemaakt met het structureel herstel van hun begrotingstoestand. Voor zover een correctie op het niveau van de Lokale Overheden in 2012 moeilijk of onmogelijk zou blijken, komt het aan de federale overheid of aan de Gemeenschappen en Gewesten toe te beslissen over de eventuele tijdelijke compensatie die vereist is om het bereiken van de doelstelling van 2,8 % niet opnieuw ter discussie te stellen. Enkel door politiek overleg tussen vertegenwoordigers van de Federale Staat en vertegenwoordigers van de Deelgebieden kan worden bepaald welk deel van het « passief » - en van de vereiste additionele begrotingsaanpassing - dat inzake lokale financiën werd overgeërfd, ten laste zal moeten worden genomen door de officiële toezichthoudende overheden van de LO, namelijk de Gewesten, en welk deel er eventueel geëxternaliseerd zal worden en ten laste zal komen van Entiteit I, die relatief gezien nochtans al met de grootste begrotingsaanpassing geconfronteerd wordt (in verhouding tot haar eigen middelen).

Bij dat overleg is het belangrijk er rekening mee te houden dat de netto budgettaire overdrachten (ontvangen min teruggestorte overdrachten) van de LO die afkomstig zijn van hun toezichthoudende overheid veel minder sterk zijn gegroeid in reële termen sinds 2008, terwijl hun primaire uitgaven trendmatig bleven toenemen in een krachtig tempo.

Er zij opgemerkt dat de cyclische component (in termen van overheidsinvesteringen van de LO) voor 2012 kan worden geraamd op 0,2% bbp, dat is het verschil tussen de officiële doelstelling, namelijk een tekort dat beperkt blijft tot 2,8% bbp, en de vereiste van een maximaal Belgisch tekort in 2012 van 3,0% bbp. Er kan ook worden op gewezen dat de Afdeling, in het kader van haar verslag van januari 2010⁸, een geactualiseerd budgettair normtraject met een beoogd normtekort voor 2012 van 3% bbp had aanbevolen (waarvan 2,6% bbp voor Entiteit I en 0,4% bbp voor Entiteit II). Als gevolg van de beter dan verwachte effectieve begrotingsresultaten 2010⁹, die voor een groot deel te danken zijn aan een veel krachtiger dan verwacht economisch herstel in die periode, alsook gelet op de destijds gunstige groeivoorzichten 2011-2012¹⁰, werd de doelstelling voor het tekort 2012 neerwaarts herzien met 2,8% bbp (in plaats van 3,0% bbp voorheen).

⁸ HRF, « Evaluatie 2008-2009 en de begrotingstrajecten ter voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma », Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid », januari 2010, tabellen nrs. 4 en 5, p. 19 en 22

⁹ Het tekort voor 2010, dat oorspronkelijk werd geraamd op 5,1% bbp (in januari 2010) werd achtereenvolgens neerwaarts herzien met 4,6% bbp, daarna ten slotte met 4,1% bbp.

¹⁰ Namelijk een gecumuleerde groei met 3,8% in 2 jaar (zie Tabel 25, pagina 64, van het HRF-verslag van januari 2010).

Verloop van de LO-begrotingen per cyclus van 6 jaar - Jaargemiddelden

	1991-1996	1997-2002	2003-2008	2009-2014r	Vershil
	a	b	c	d	d-a
NFB	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,4%	-0,3%
* Investerings	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,0%
* NFB ongerekend investeringen	0,8%	0,7%	0,7%	0,5%	-0,3%
Prim. lopend saldo - Ongerekend investeringen	1,3%	0,9%	0,8%	0,6%	-0,6%
Interesten	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,3%

Zoals blijkt uit de bovenstaande tabel, is de houdbaarheid van de begrotingen van de LO momenteel niet meer verzekerd. Bij ongewijzigd beleid zal de gemeentelijke cyclus 2009-2014 (die twee legislaturen bestrijkt) een gemiddeld tekort van bijna 0,4% bbp vertonen, vergeleken met een beoogd structureel evenwicht als cyclusgemiddelde. Dit betekent een structurele verslechtering met 0,3% bbp in amper twee cycli. Deze structurele verslechtering is, in tegenstelling tot wat vaak wordt geopperd, niet toe te schrijven aan de investeringen van de LO, die als cyclusgemiddelde opmerkelijk stabiel blijven op 0,8% bbp. Het is voor het lopend saldo (ongerekend investeringen) dat die verslechtering uitgesproken is en dus zou de correctie logischerwijs op dat niveau moeten plaatsvinden.

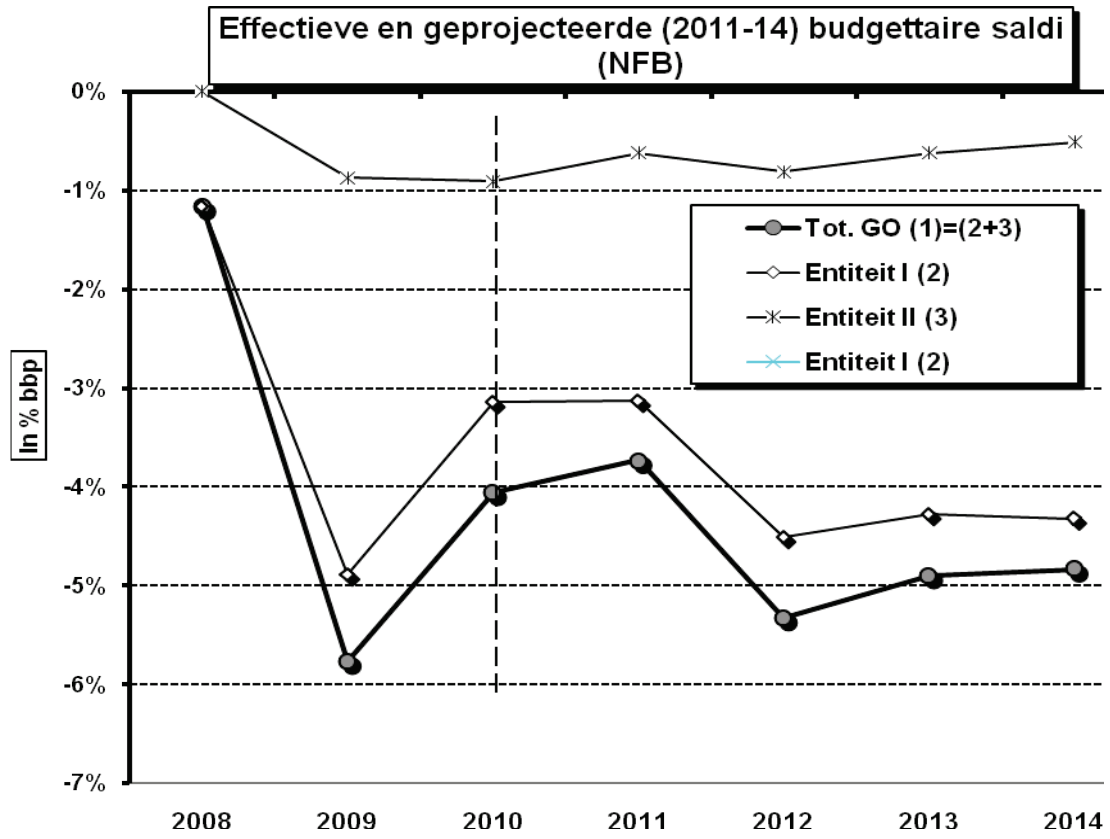
De Lokale Overheden hebben derhalve hoe dan ook een gecumuleerde saneringsachterstand die over een periode van drie jaar zal zijn opgelopen tot 1,2 miljard in 2012, een achterstand die de Lokale Overheden tijdens de daaropvolgende jaren zullen moeten inhalen.

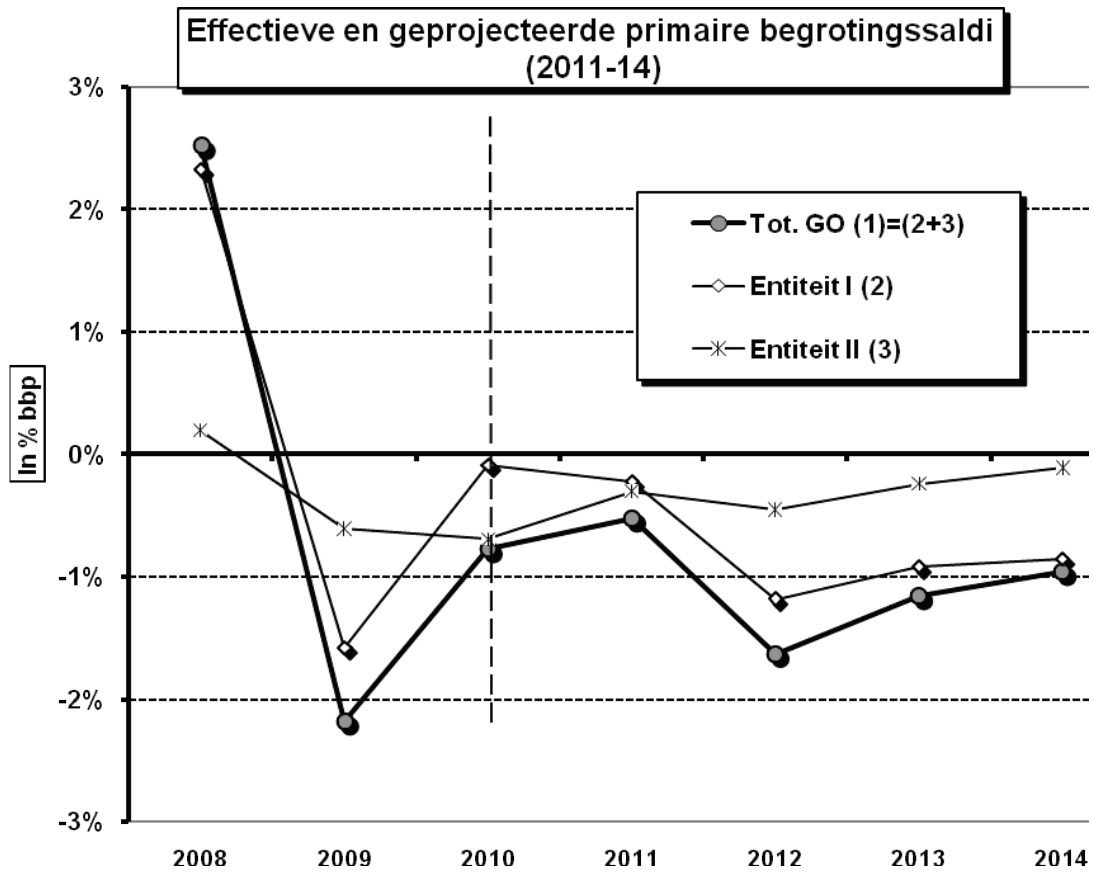
Voor de toekomst moet de verdeling van de begrotingsbeperkingen tussen de G&G en de Lokale Overheden besproken worden in het kader van de budgettaire betrekkingen tussen deze beide Overheidsniveaus. Gezien hun bevoegdheid over de financiën van de Lokale Overheden moeten de Gewesten meer bepaald toezien op de budgettaire houdbaarheid van die besturen. Dat kan worden gerealiseerd door hetzij doeltreffende begrotingsnormen op te stellen en toe te passen, die garanderen dat het vereiste begrotingsevenwicht volgens het ESR 1995, gemiddeld over de cyclus beschouwd, strikt wordt nageleefd, hetzij een verhoging van de financiële steun van de Gewesten (meer budgettaire overdrachten), om op het vlak van gemeentebestuur gezamenlijke doelstellingen te kunnen realiseren zonder dat dit tot een verslechtering van de financiële toestand van de Gewesten leidt. Vandaar de noodzaak tot compenserende inspanningen met betrekking tot de finale begrotingssaldi van de Gewesten - exclusief overdrachten tussen overheidsinstanties.

De sanering van de lokale financiën werd in het verleden ook bemoeilijkt door onzekerheid en ingrijpende statistische herzieningen, door een gebrek aan lokaal of gemeentelijk inzicht in de gevolgen van de aanpassing van de ESR 1995-normen, alsook door het ontbreken van een regionale verdeling in het ESR 1995 van de overheidsrekeningen van de LO, op basis waarvan de ontsparingen regionaal beter zouden kunnen worden gelokaliseerd en de fundamentele zouden kunnen worden gelegd voor een beter geïnformeerde responsabilisering van de wettelijke toezichthoudende organen die de Gewesten zijn.

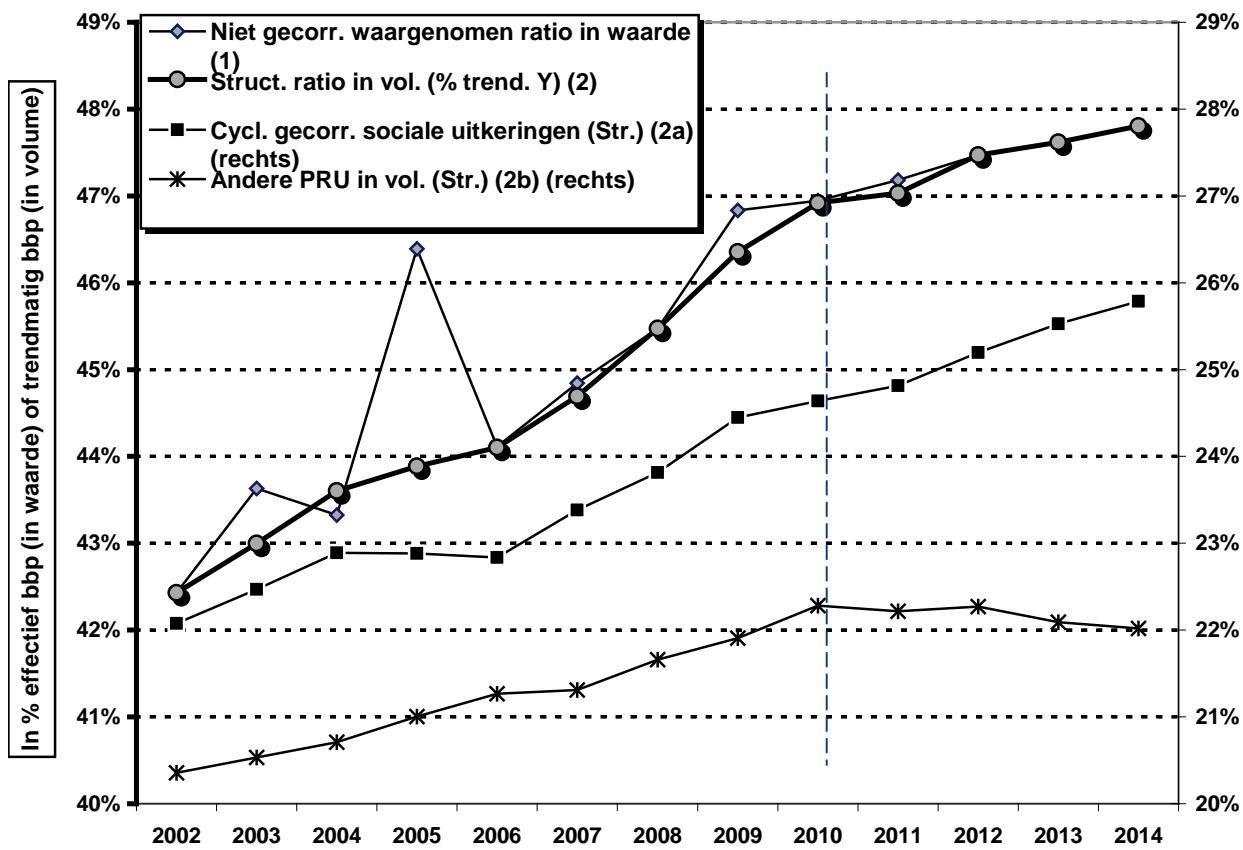
Dit alles wijst eens te meer op de moeilijkheid om een begrotingscoördinatie tot stand te brengen in een grotendeels gedecentraliseerd kader. Deze coördinatie is des te complexer daar de informatieverstrekking niet perfect is (gebreken of vertragingen in de statistische beschikbaarheden, geen regionalisering volgens het ESR 1995 van de rekeningen van de LO), er geen financiële sancties worden opgelegd ("moral hazard"), en de federale overheid als enige verantwoording verschuldigd is ten aanzien van de Europese instanties, terwijl ze vanwege de omvang van haar eigen schuld het meest kwetsbaar is voor mogelijke sanctionering door de financiële-marktpartijen. Dit wijst ook op de noodzaak om het statistisch apparaat te verbeteren en een gemeenschappelijke methodologie uit te werken.

BIJLAGEN

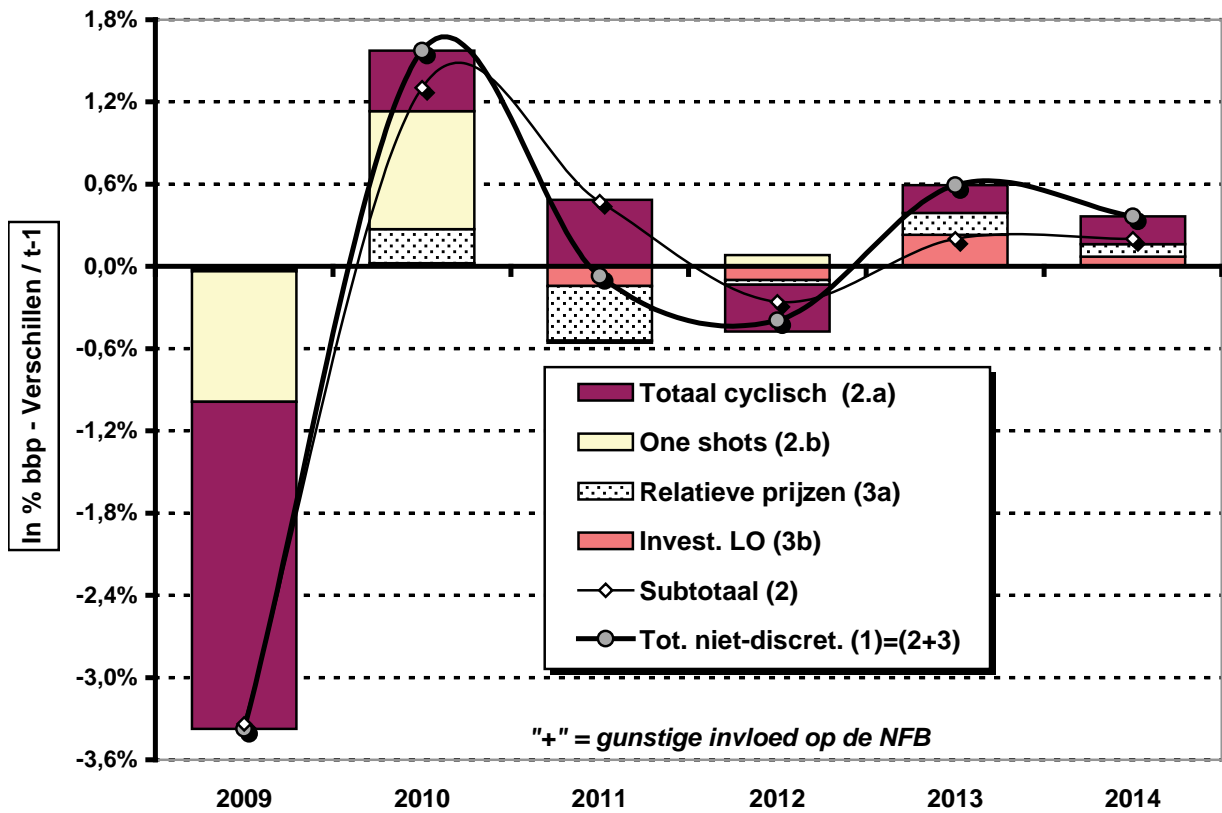




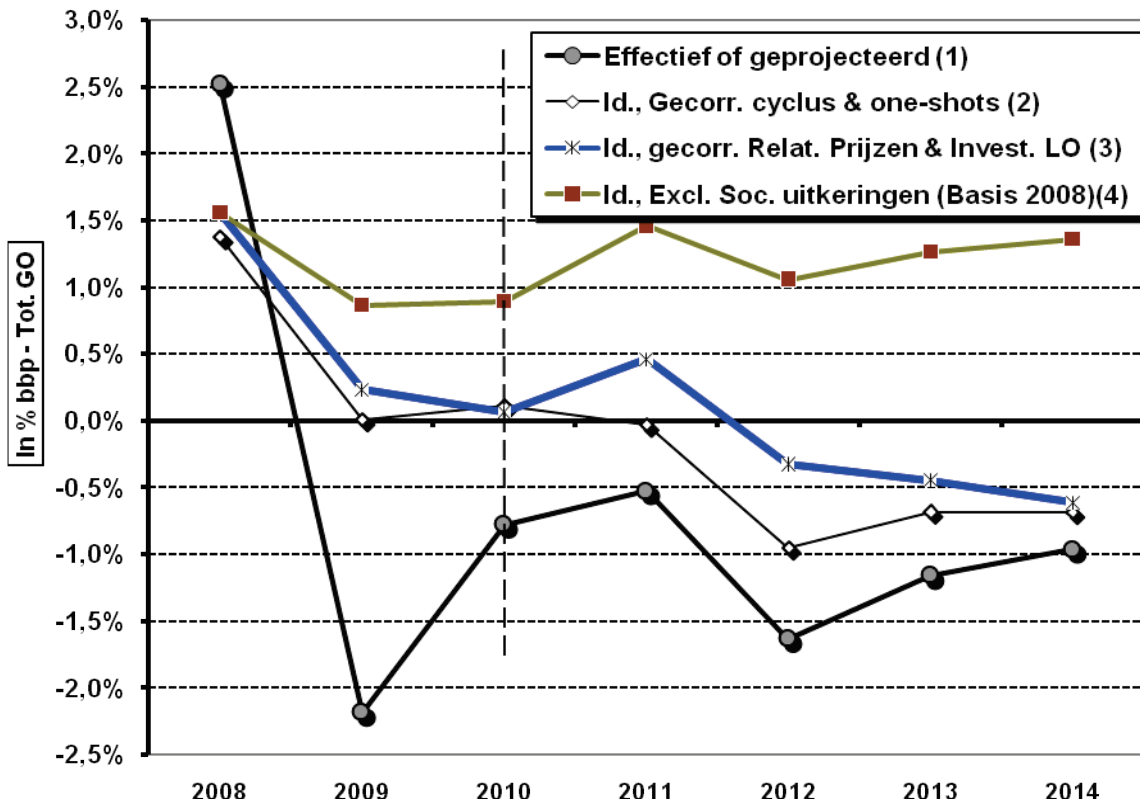
Ratio's van de primaire uitgaven



**Jaarlijkse niet-discretionaire invloeden op het primair saldo -
Basisscenario**



Effectieve en structurele primaire saldi - Basisscenario



Vergelijking Macro hypothesen - Reële bbp-groei - jaarlijks % verand.							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2012/09
Hypoth. HRF januari 2010	-3,1%	1,1%	1,7%	2,2%	2,1%	2,2%	1,7%
Hypoth. HRF maart 2011	-2,8%	2,0%	2,0%	2,1%	2,2%	2,3%	2,0%
Vooruitzichten Stab.Prog. 2011	-2,8%	2,1%	2,0%	2,3%	2,1%	2,3%	2,1%
Realisat. + Vooruitz. nov. 2011	-2,8%	2,3%	2,4%	0,8%	2,1%	2,1%	1,8%
Gecumuleerde groeiindexen met basis 2009							
Index HRF maart 2010	1,000	1,011	1,028	1,051	1,073	1,096	1,7%
Index HRF maart 2011	1,000	1,020	1,040	1,062	1,086	1,111	2,0%
Index Stab. Prog.	1,000	1,021	1,041	1,065	1,088	1,113	2,1%
Index HRF nov. 2011	1,000	1,023	1,047	1,056	1,078	1,100	1,8%

Geactualiseerd traject van het basisscenario (vóór nieuwe maatregelen).							
In % van het nominale bbp	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NFB van de GO (EDP)	-1,2%	-5,8%	-4,1%	-3,7%	-5,3%	-4,9%	-4,8%
* Entiteit I	-1,2%	-4,9%	-3,1%	-3,1%	-4,5%	-4,3%	-4,3%
* Entiteit II	0,0%	-0,9%	-0,9%	-0,6%	-0,8%	-0,6%	-0,5%
+ G&G	0,0%	-0,7%	-0,7%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
+ LO	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,6%	-0,4%	-0,3%
Rentelasten	3,8%	3,6%	3,3%	3,3%	3,7%	3,7%	3,9%
Rentelasten	3,8%	3,6%	3,4%	3,3%	3,7%	3,7%	3,9%
* Entiteit I	3,5%	3,3%	3,1%	3,0%	3,3%	3,4%	3,5%
* Entiteit II	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
+ G&G	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
+ LO	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Primaire Saldi	2,5%	-2,2%	-0,8%	-0,5%	-1,6%	-1,2%	-1,0%
* Entiteit I	2,3%	-1,6%	-0,1%	-0,2%	-1,2%	-0,9%	-0,9%
* Entiteit II	0,2%	-0,6%	-0,7%	-0,3%	-0,5%	-0,2%	-0,1%
+ G&G	0,1%	-0,6%	-0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
+ LO	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,5%	-0,2%	-0,2%
Finale primaire uitg.	44,5%	48,3%	47,7%	48,0%	48,8%	48,3%	48,1%
* Entiteit I	29,2%	32,0%	31,5%	31,7%	32,2%	32,2%	32,2%
* Entiteit II	15,3%	16,3%	16,2%	16,3%	16,5%	16,1%	15,9%
+ G&G	9,4%	10,0%	9,9%	9,9%	9,9%	9,8%	9,7%
+ LO	5,9%	6,3%	6,3%	6,5%	6,6%	6,4%	6,2%
Netto-ontvangsten	47,1%	46,1%	46,9%	47,4%	47,1%	47,1%	47,2%
* Entiteit I	31,6%	30,4%	31,5%	31,5%	31,0%	31,3%	31,4%
+ Bruto eigen ontvangsten	41,1%	40,0%	40,7%	41,1%	40,8%	40,9%	40,9%
+ Fiscale overdrachten (-)	-8,7%	-8,7%	-8,3%	-8,7%	-8,8%	-8,7%	-8,7%
+ Netto budgett. overdrachten	-0,8%	-0,9%	-0,9%	-1,0%	-0,9%	-0,9%	-0,9%
* Entiteit II	15,5%	15,7%	15,5%	15,9%	16,1%	15,9%	15,8%
§ Eigen ontvangsten	6,0%	6,1%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,2%
§ Fisc. + Budgett. overdrachten	9,5%	9,6%	9,2%	9,6%	9,7%	9,6%	9,6%
+ G&G	9,5%	9,4%	9,4%	9,8%	9,9%	9,7%	9,71%
+ LO	6,0%	6,3%	6,2%	6,2%	6,2%	6,1%	6,07%
Brutoschuld Maastricht	89,3%	95,9%	96,2%	98,7%	101,4%	102,2%	103,0%

Genormeerd geactualiseerd begrotingstraject en primaire begrotingsinspanningen					
In % du PIB	2010	2011	2012	2013	2014
Genormeerd traject van de HRF	-4,1%	-3,7%	-2,8%	-1,80%	-0,80%
* Rentelasten	3,3%	3,3%	3,7%	3,6%	3,7%
* Genormeerd primair saldo	-0,7%	-0,5%	0,9%	1,8%	2,9%
Genormeerd traject schuldgraad	96,2%	98,7%	98,9%	96,6%	93,6%
Besparingen bij de rentelasten	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,2%
Effectief primair saldo (Basisscen.)	-0,8%	-0,5%	-1,6%	-1,2%	-1,0%
Verschil = Gecumuleerde primaire inspaning met basis 2010	0,1%	0,1%	2,5%	3,0%	3,8%
Gecumuleerde primaire inspanning, in miljarden euro's		0,3	9,6	12,0	15,9
Jaarlijkse extra inspanning			2,5%	0,5%	0,8%
Idem, in miljarden euro's tegen lopende prijzen			9,4	1,9	3,4

Rekening van de gewesten volgens de definitie van de HRF - Basisscenario (post 2010)

Niveaus, in % bbp	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale ontvangsten	12,1%	11,9%	11,8%	12,3%	12,3%	12,2%	12,1%
* Eigen ontvangsten	3,2%	2,9%	3,3%	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%
+ Fiscale en parafiscale	2,3%	2,0%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
+ Eigen niet-fiscale	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%
: Inkomsten uit vermogen	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
: Verkopen van G&D	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
: Overige (incl. Verkopen van activa)	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
* Fiscale en budgettaire overdrachten	8,9%	8,9%	8,6%	8,9%	9,0%	8,9%	8,9%
+ Onvangsten BFW (fiscaal)	8,6%	8,6%	8,2%	8,6%	8,7%	8,6%	8,6%
+ Netto budgettaire overdrachten ontvangen van Entiteit I	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
Totale primaire uitgaven	11,9%	12,5%	12,3%	12,3%	12,3%	12,2%	12,1%
* Finale uitgaven	9,4%	10,0%	9,9%	9,9%	9,9%	9,8%	9,7%
+ Lopende	8,2%	8,7%	8,6%	8,5%	8,6%	8,5%	8,4%
: Overheidssalarissen (excl. Toeger. Bijdr.)	4,3%	4,5%	4,5%	4,4%	4,5%	4,4%	4,4%
: Aankopen van G&D	1,6%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%
: Subsidies	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
: Effectieve sociale uitkeringen	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
* In geld (excl. Pens. ten laste van Ent. I)	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
* In natura	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
: Overige lopende overdrachten	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
+ In kapitaal	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
: Vaste investeringen	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
: Overdrachten in kapitaal + Diversen	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
* Netto budgettaire overdrachten aan de LO	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
pm. Finale primaire uitgaven excl. vergrijzing.	8,2%	8,8%	8,7%	8,7%	8,7%	8,6%	8,5%
pm. Saldo van de netto begrotingsoverdrachten	-2,4%	-2,1%	-2,1%	-2,1%	-2,1%	-2,1%	-2,1%
Primair saldo	0,1%	-0,6%	-0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
* Finaal (excl. netto begrotingsoverdrachten)	2,5%	1,6%	1,6%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%
Idem, excl. BFW	-6,2%	-7,1%	-6,6%	-6,5%	-6,6%	-6,5%	-6,4%
Rentelasten	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
NFB	0,0%	-0,7%	-0,7%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Structurele ratio van de prim. uitg. (% trendmatig bbp.)	12,1%	12,1%	12,1%	12,1%	12,0%	12,0%	11,9%
* Finale totale	9,5%	9,7%	9,7%	9,7%	9,7%	9,6%	9,6%
* Overdrachten aan de LO	2,6%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%

D/2011/11691/8