



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

AFDELING « FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

ADVIES

BEGROTINGSTRAJECT VOOR HET STABILITEITSPROGRAMMA
2012-2015

MAART 2012

De Leden van de Afdeling:

de Heer J. SMETS, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER

de Heer J. HILGERS

de Heer P. WUNSCH

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

Mevrouw M. DEWATRIPONT

Vertegenwoordigster van de Minister van Financiën

de Heer J. HANSSENS

Vertegenwoordiger van de Minister van Begroting

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer G. CLÉMER

de Heer A-M. PONCELET

de Heer S. DURIEUX

de Heer E. DEGREEF

de Heer O. HUBERT

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:

de Heer L. BUFFEL

Mevrouw F. DENIL

Mevrouw D. DIDDEREN

de Heer R. SAVAGE

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw E. VANALME

INHOUD

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INHOUD..... | 5 |
| LIJST VAN DE AFKORTINGEN..... | 7 |
| WOORD VOORAF..... | 9 |
| SYNTHESE EN AANBEVELINGEN | 11 |
| 1 ANALYSE VAN HET NIEUWE EUROPESE BEGROTINGSKADER..... | 15 |
| 1.1 De Six Pack..... | 15 |
| 1.1.1 De hervorming van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact | 15 |
| 1.1.2 De hervorming van het corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact..... | 17 |
| 1.1.3 Nieuw sanctiestelsel | 17 |
| 1.1.4 Nieuwe voorschriften voor de nationale begrotingskaders..... | 17 |
| 1.2 De wetgevende voorstellen van de EC van 23 november 2011 (“Two Pack”)..... | 18 |
| 1.3 Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie | 19 |
| 2 BUDGETTAIRE EVALUATIE VAN DE PERIODE 2009-2012..... | 21 |
| 2.1 Evaluatie ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma | 21 |
| 2.2 Structurele evaluatie | 22 |
| 3 BUDGETTAIR “BASISSCENARIO” VAN HET FEDERAAL PLANBUREAU..... | 27 |
| 3.1 “Basisscenario” voor de Gezamenlijke Overheid (GO) | 27 |
| 3.2 Op het niveau van de verschillende overheidsniveaus en de 2 grote entiteiten | 31 |
| 4 NORMATIEF TRAJECT VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID..... | 37 |
| 4.1 Inleiding en context..... | 37 |
| 4.2 Voor de Gezamenlijke Overheid voorgesteld normatief traject | 40 |
| 5 VERDELING VAN HET NORMATIEVE TRAJECT TUSSEN DE ENTITEITEN | 49 |
| 5.1 Begrotingsnormen van Entiteit II voor de periode 2009-2012..... | 49 |
| 5.1.1 Het proces van de vaststelling van de normen..... | 49 |
| 5.1.2 Evaluatie 2010-2011 | 51 |
| 5.1.2.1 Verwezenlijkte saldi in vergelijking met de begrotingsdoelstellingen..... | 51 |
| 5.1.2.2 Welke gevolgen in termen van respectieve inspanningen: poging tot raming voor de jaren 2012-2011..... | 53 |
| 5.1.3 Vooruitzichten na 2012..... | 57 |
| 5.2 Trajecten met de verdeling van de begrotingsdoelstellingen..... | 58 |
| 5.2.1 Principes en aanbevelingen | 58 |
| 5.2.2 Cijfermatig scenario van de verdeling van de begrotingsdoelstellingen..... | 61 |

| | | |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2.2.1 | Berekening van de overdracht van lasten uitgaande van het scenario van de verdeling 65/35 van de budgettaire consolideringsinspanningen | 61 |
| 5.2.2.2 | Normatief scenario van de terugkeer naar het begrotingsevenwicht voor elke entiteit tegen 2015 en gevolgen | 63 |
| 6 | BIJLAGEN | 67 |
| 6.1 | Gedetailleerde methodologie voor de raming van de relatieve begrotingsinspanningen van Entiteit I en Entiteit II | 67 |
| 6.2 | Versterking van de procedure voor begrotingstoezicht op Europees niveau..... | 70 |
| 6.2.1 | Het Six Pack | 71 |
| 6.2.1.1 | De hervorming van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact (Verordening 1175/2011) | 72 |
| 6.2.1.2 | De hervorming van het corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact (Verordening 1177/2011) | 74 |
| 6.2.1.3 | De invoering van een nieuw sanctiestelsel (Verordening 1173/2011)..... | 76 |
| 6.2.1.4 | De nieuwe voorschriften voor de nationale begrotingskaders (Richtlijn 2011/85) .. | 77 |
| 6.2.2 | De wetgevende voorstellen van de EC van 23 november 2011 (“Two Pack”) | 80 |
| 6.2.3 | Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie..... | 82 |
| 6.3 | Toelichting bij de methodologische herziening van de opmaak van de lokale overheidsstatistieken | 85 |
| 6.4 | Hypotheses voor de reële groei van de structurele primaire uitgaven op basis van de projectie van het FPB van maart 2012 | 87 |

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

| | |
|-------|--------------------------------------------------------------------|
| AWG | Ageing Working Group |
| Bbp | Bruto binnenlands product |
| BFW | Bijzondere Financieringswet |
| Bni | Bruto nationaal inkomen |
| Btw | Belasting over de toegevoegde waarde |
| EC | Europese Commissie |
| EDP | Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten) |
| EFSF | European Financial Stability Facility |
| ESM | European Stability Mechanism |
| ESR95 | Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995 |
| EU | Europese Unie |
| FO | Federale Overheid |
| FPB | Federaal Planbureau |
| G&G | Gemeenschappen en Gewesten |
| HRF | Hoge Raad van Financiën |
| iLO | Investeringscyclus van de Lokale Overheden |
| INR | Instituut voor de Nationale Rekeningen |
| IPA | Interprofessioneel Akkoord |
| LO | Lokale Overheden |
| MTO | Medium-term objective (middellangetermijndoelstelling) |
| NBB | Nationale Bank van België |
| NFB | Netto financieringsbehoeften |
| O&O | Onderzoek en Ontwikkeling |
| PB | Personenbelasting |
| PRSA | Primair Saldo |
| PRU | Primaire uitgaven |
| SZ | Sociale Zekerheid |
| ZOF | Vlaams Zorgfonds |

WOORD VOORAF

Dit Advies kadert in het voorbereidend werk voor het volgende Stabiliteitsprogramma (2012-2015), dat moet ingediend worden in april 2012 bij de Europese autoriteiten.

Het Advies is als volgt samengesteld:

Het eerste deel is gewijd aan de beschrijving van de mogelijke gevolgen van de nieuwe Europese procedure voor het begrotingstoezicht voor de Belgische overheidsfinanciën en in het bijzonder voor de opdrachten van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid”.

In het tweede deel worden de begrotingssaldi voor de periode 2009-2012 kort geëvalueerd, met een vergelijking ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma 2011-2014 en een analyse van de structurele evoluties ten opzichte van de Europese aanbevelingen.

Vervolgens wordt het begrotingstraject op middellange termijn van de overheid onderzocht, met het oog op de verbintenissen die België in het kader van het volgende Stabiliteitsprogramma 2012-2015 moet aangaan. De begrotingsdoelstellingen worden vergeleken met een neutraal begrotingsscenario dat wordt gedefinieerd als “basisscenario” of “scenario bij ongewijzigd beleid” en is opgesteld op basis van de laatste middellange termijn projecties van het Federaal Planbureau (FPB). De analyse van dat basisscenario en van het(de) normatieve traject(en) zijn het voorwerp van respectievelijk deel drie en deel vier.

Tot slot wordt de verdeling van het door de Afdeling aanbevolen traject tussen de verschillende overheidsniveaus, besproken in het licht van de toekomstige onderhandelingen tussen de federale regering en de deelgebieden over de begrotingsdoelstellingen in het volgende Stabiliteitsprogramma dat loopt tot 2015. Ter inleiding van dit laatste deel wordt herinnerd aan de begrotingsnormen die gelden voor Entiteit II en worden deze normen geëvalueerd voor de periode 2009-2012.

De belangrijkste resultaten van deze ramingoefening en in mindere mate van de evaluatie zijn, evenals de aanbevelingen van de Afdeling, opgenomen in de synthese aan het begin van dit Advies.

We benadrukken dat de berekeningen gebaseerd zijn op de laatste beschikbare gegevens van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) inzake budgettaire verwezenlijkingen, alsook op de nieuwe middellange termijn projectie van het Federaal Planbureau ter voorbereiding van het nieuwe Stabiliteitsprogramma. Deze projectie bevat de laatste beschikbare informatie, waaronder de resultaten van de begrotingscontroles die zijn uitgevoerd door de federale regering en de Regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

Dit Advies is het eerste van de nieuw samengestelde Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de Hoge Raad van Financiën. Het kadert in de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2015, dat bij de Europese instanties moet worden ingediend.

Vooreerst acht de Afdeling het van cruciaal belang dat op duurzame wijze een einde wordt gemaakt aan de situatie van een buitensporig begrotingstekort, zoals gedefinieerd in de Europese regelgeving, waarin België zich sinds 2009 bevindt. In december van dat jaar heeft de Ecofin-Raad derhalve aanbevolen het tekort in 2012 onder de grens van 3% van het bbp terug te dringen. De Afdeling acht de naleving van de door de federale regering vooropgestelde doelstelling, waarbij het financieringstekort van de Gezamenlijke Overheid zou worden teruggebracht tot 2,8% van het bbp, dan ook onontbeerlijk.

Voor de daarop volgende jaren adviseert de Afdeling om de grote lijnen van het nominale begrotingstraject uit het Stabiliteitsprogramma 2011-2014 van april 2011 te handhaven, overeenkomstig de in het federale regeerakkoord van 1 december 2011 geformuleerde verbintenis om de doelstellingen van dat programma na te leven, en vervolgens voor 2015 een nominaal begrotingsevenwicht te realiseren.

Het aldus aanbevolen begrotingstraject beantwoordt in ruime mate aan de Europese vereisten inzake begrotingsbeleid. In 2012 zou de situatie van buitensporig begrotingstekort zijn weggewerkt en in de daarop volgende jaren zou de jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo de minimale vereisten overschrijden; bij de gegeven economische projecties zou de Medium Term Objective (+0,5% structureel overschot) in 2015 worden bereikt. Ook de gemiddelde vermindering van de schuldgraad tussen eind 2012 en eind 2015 zou de door de EU opgelegde norm overschrijden.

De Afdeling is er zich van bewust dat de realisatie van deze doelstellingen aanzienlijke inspanningen zal vergen. In vergelijking met een jaar geleden zijn de economische groeivoorzichten, volgens de jongste middellange termijnprojecties van het Federaal Planbureau, immers neerwaarts bijgesteld. Rekening houdend hiermee, zou de gemiddelde jaarlijkse inspanning van het beschreven project gedurende de periode 2013-2015 dan ook 1% bbp benaderen. Deze inspanning zou belangrijker zijn in 2013 (1,2% bbp) en afnemen tot 0,9% bbp in 2014 en 0,8% bbp in 2015.

Gelet op de zeer grote onzekerheid in de macro-economische context alsook over het profiel van de potentiële economische groei en de ontwikkeling van de conjunctuur in de volgende jaren, alsook rekening houdend met de noodzaak om de Belgische overheidsfinanciën duurzaam af te schermen tegen eventuele financiële besmettingsrisico's, is de Afdeling nochtans van oordeel dat het op dit ogenblik niet opportuun is om een fundamentele herziening van het nominale begrotingstraject te overwegen. Voor het eerstvolgende begrotingsjaar 2013 is het in ieder geval wenselijk dat het tekort een nieuwe belangrijke nominale vermindering vertoont zodat ook voor de schuldgraad, die ingevolge de stijging van de jongste en actuele periode, tot dicht bij 100% bbp zou toenemen eind 2012, een significante neerwaartse correctie kan worden gerealiseerd. Het is overigens van groot belang dat in 2013 voldoende structurele maatregelen worden genomen opdat hun impact in de loop van de daarop volgende jaren een verdere tekortvermindering kan onderbouwen. Het traject voor 2014-2015 zal door de Afdeling uiteraard opnieuw worden onderzocht in haar volgend advies, rekening houdend met de inmiddels geleverde structurele inspanningen alsook met de ontwikkelingen in de groeivoorzichten.

Indien de groeivoorzichten tot 2015 gevoelig zouden verslechteren, komt het aan de Afdeling toe om de begrotingsvoorzichten opnieuw te evalueren en om in dat geval na te gaan of het behoud van een doelstelling van strikt nominaal evenwicht in 2015 niet neerkomt op een te restrictieve budgettaire oriëntatie. Omgekeerd, indien de groei hoger zou blijken dan wat momenteel voorzien is voor de komende jaren, zou het respecteren van het globale normatieve traject kleinere verbeteringen van de structurele saldi vergen.

De vorige Afdeling heeft er steeds voor gepleit om de noodzakelijke begrotingsinspanningen te verdelen tussen de verschillende deelsectoren van de overheid. In voorgaande adviezen is gebleken dat de extrapolatie van de verdeling van de inspanningen tussen Entiteit I (Federale Overheid en Sociale Zekerheid) en Entiteit II (Gemeenschappen en Gewesten en Lokale Overheden) volgens de daarin in aanmerking genomen sleutel (65% - 35%) leidt tot de opbouw van begrotingsoverschotten in Entiteit II (tot 1% bbp in 2015), waartegenover een tekort staat voor Entiteit I.

De Afdeling was en blijft zich ervan bewust dat de divergentie van de normatieve begrotingstrajecten tussen Entiteit I en Entiteit II, inzonderheid voortvloeiend uit de verdeelsleutel 65/35 voor de budgettaire inspanningen, niet kan overeenstemmen met het criterium van budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau en problematisch kan blijken op het niveau van sommige subsectoren van Entiteit II, die verondersteld worden om op duurzame wijze begrotingsoverschotten op te stapelen. De vorige Afdeling heeft dus in haar opeenvolgende adviezen een hervorming van het institutioneel kader aanbevolen dat een convergentie van de budgettaire voorzichten en trajecten van de entiteiten zou mogelijk maken.

In overeenstemming met die aanbevelingen gaat de huidige Afdeling met het oog op de verdeling van de begrotingsdoelstellingen uit van het criterium van convergentie van de begrotingssaldi tussen de grote entiteiten na toepassing van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet.

Die keuze impliceert dat de twee Entiteiten en alle subsectoren van Entiteit II, waaronder elk gewest en elke gemeenschap tegen 2015 het begrotingsevenwicht bereiken. Dat komt voor 2013 overeen met een gering begrotingsoverschot van 0,1% bbp voor Entiteit II. Dat is coherent ten opzichte van de doelstelling van -2% bbp in 2013 die voor Entiteit I in het Stabieliteitsprogramma werd vastgelegd. Voor de jaren 2014 en 2015 wordt een licht overschot van 0,1% bbp behouden voor Entiteit II, rekening houdend met de electorale investeringscyclus van de Lokale Overheden. Die doelstelling van evenwicht moet gekoppeld worden aan een "evenwichtige" verdeling van de saneringsinspanning tussen de Entiteiten, die waarborgt dat de Federale Overheid de capaciteit heeft om de dienst van de overheidsschuld te verzekeren en die het mogelijk maakt een toereikende collectieve financieringsgrondslag te behouden van de sociale uitkeringen, in het bijzonder van de vergrijzinggebonden uitgaven. In die context is het onontbeerlijk dat een rechtmatige verdeling van de inspanningen wordt gerealiseerd door de overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II.

Met het oog op de budgettaire onderhandelingen voor de jaren 2014 en 2015 is het dus nodig dat de modaliteiten van de bijdrage van de deelgebieden tot de begrotingssanering worden geconcretiseerd, zoals de algemene beleidsverklaring van de federale regering van 1 december 2011 voorziet. Die concretisering moet geschieden door de tekst van de nieuwe Bijzondere financieringswet af te ronden en door in dit kader bepaalde variabelen ervan aan te passen, zoals de referentiebedragen voor de overdrachten en hun evolutieparameters:

*"Het politieke akkoord over de BFW zal moeten worden afgerond na afloop van de discussie over de sanering van de overheidsfinanciën die België tegen 2015 terug in een budgettair evenwicht moet brengen. Na deze discussie zullen bepaalde variabelen van de BFW zoals de referentiebedragen voor de overdrachten en hun evolutieparameters definitief moeten worden bijgesteld, zonder de genoemde mechanismen en nadere regels van de fiscale autonomie van de Gewesten en de correcte financiering van de Brusselse instellingen te wijzigen"*¹.

¹ Zie §4.14 van de algemene beleidsverklaring.

In de mate dat het nieuwe institutionele kader in 2013 nog niet van kracht zal zijn, kan die overdracht van lasten erin bestaan dat de Federale Overheid na overleg met de betrokken overheden ophoudt met de financiering van uitgaven in domeinen die geregionaliseerd of gecommunautariseerd zijn, of in bevoegdheidsdomeinen die elkaar overlappen (“usurperende” bevoegdheden) of nog inzake het economisch herstelbeleid ⁽²⁾. Dit houdt tevens in dat regionale of communautaire entiteiten dan moeten beslissen of die uitgaven gerechtvaardigd zijn en indien noodzakelijk de financiering ervan moeten verzekeren en de weerslag ervan op hun begroting compenseren.

Voor de jaren 2014 en 2015, zoals voor het jaar 2013, dient in de bijdrage van de deelgebieden tot de begrotingssanering rekening te worden gehouden met de maatregelen die ondertussen in overleg zouden zijn genomen (“usurperende” bevoegdheden). Indien er in het huidige Institutionele Akkoord een globale onderfinanciering van de overgedragen bevoegdheden zou besloten liggen, dient daarmee tevens rekening te worden gehouden.

Tabel 1
Genormeerd begrotingstraject onder de hypothese van een wijziging van de
Bijzondere Financieringswet in het kader van de zesde staatshervorming
(in % bbp)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------|------|------|----------|----------|
| Financieringssaldo | | | | |
| Entiteit I (a) | -2,4 | -2,0 | -1,0 | -0,1 |
| Entiteit II (b) | -0,4 | +0,1 | +0,1 (c) | +0,1 (c) |
| Gezamenlijke Overheid | -2,8 | -1,9 | -0,9 | 0,0 |

(a) Cf. Tabel 14 op blz. 64

(b) Cf. Tabel 15 op blz. 65

(c) Rekening houdend met de investeringscyclus van de Lokale Overheden

² Bij ongewijzigde begrotingsdoelstelling en -saldo

1 ANALYSE VAN HET NIEUWE EUROPESE BEGROTINGSKADER

De economische en financiële crisis en vervolgens de crisis van de staatsschuld van diverse landen, hebben de tekortkomingen in het Europees budgettair toezichtskader, gegroepeerd rond het Stabiliteits- en Groeipact, aan het licht gebracht. Daarom werden verschillende initiatieven uitgewerkt om dit kader te versterken en om bij te dragen tot het verzekeren van de goede werking van de Economische en Monetaire Unie.

Dit deel vat de belangrijkste wijzigingen samen van het begrotingstoezicht en de mogelijke gevolgen daarvan voor België, daarin inbegrepen de gevolgen voor de werkzaamheden van de Afdeling. Een schematische voorstelling van die wijzigingen is in een tekstkader opgenomen en een meer gedetailleerde analyse is in bijlage opgenomen.

De relevantie van het proces van versterking van het begrotingstoezicht en zijn toepassingsmodaliteiten maakt thans, vooral gelet op de conjunctuurtoestand, het voorwerp uit van debat. De Afdeling is van oordeel dat tussenkomen in dit debat buiten het kader van dit Advies valt. Bovendien hebben de Belgische overheden zich sinds meerdere jaren ertoe verbonden om een begrotingsevenwicht te bereiken, wat door de Afdeling wordt beschouwd als een noodzakelijke strategie om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën te waarborgen, en om in het bijzonder een traject van dalende schuldgraad te verzekeren die, gelet op het hoge niveau, bijzondere aandacht verdient, in het kader van het nieuwe proces van Europees begrotingstoezicht.

1.1 De Six Pack

Dit geheel van zes wetgevende teksten is van kracht sinds december 2011, met uitzondering van de voorschriften voor de nationale begrotingsskaders, waaraan de lidstaten ten laatste eind 2013 zullen moeten beantwoorden.

1.1.1 De hervorming van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact

Om de houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën te verzekeren, moet elke lidstaat een middellangetermijndoelstelling inzake begrotingssaldo (MTO staat voor *Medium-Term objective*) vaststellen en verwezenlijken. België heeft als MTO een structureel overschot van 0,5% bbp vastgelegd.

De lidstaten die hun MTO nog niet hebben bereikt, moeten hun structureel saldo jaarlijks verbeteren, waarbij een jaarlijkse verbetering van het saldo met 0,5% bbp geldt als benchmark. Voor de lidstaten die een overheidsschuld van meer dan 60% van het bbp hebben of problemen hebben inzake de globale houdbaarheid van hun schuld, moet de verbetering van het structurele saldo hoger zijn dan 0,5% bbp.

De hervorming voert een **referentiepercentage in voor de jaarlijkse groei van de overheidsuitgaven** om de naleving van de MTO of van het traject naar de MTO te beoordelen:

- Indien de MTO is verwezenlijkt, mag de groei van de overheidsuitgaven de potentiële groeivoet van de economie op middellange termijn niet overschrijden
- Indien de MTO niet is verwezenlijkt, moet de groei van de overheidsuitgaven lager zijn dan die groeivoet.

Een overschrijding is evenwel toegestaan indien die wordt gecompenseerd door discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde. Bovendien worden verschillende types van de onderzochte uitgaven uitgesloten: de rente-uitgaven, de uitgaven die gebonden zijn aan de programma's van de Unie die volledig gedekt worden door ontvangen afkomstig van fondsen van de Unie en de niet-discretionaire aanpassingen bij de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen.

De evaluatie om vast te stellen of er een belangrijk afwijking is, steunt op de volgende criteria:

- Wat de evolutie van het structureel saldo betreft, zal een afwijking ten opzichte van het aanpassingstraject als significant beschouwd worden als die ten minste 0,5% bbp op een jaar bedraagt of 0,25% gemiddeld per jaar over twee opeenvolgende jaren;
- bij de evaluatie van de uitgaven zal een afwijking als significant beschouwd worden als de afwijking van de groei van de uitgaven ongerekend de discretionaire maatregelen op het vlak van de ontvangsten meer dan 0,5% bbp in een enkel jaar bedraagt of als de cumulatieve weerslag hiervan in twee opeenvolgende jaren 0,5% bbp bedraagt.

Er zullen een waarschuwing en daarna een aanbeveling kunnen worden gericht en sancties zijn voorzien indien geen actie wordt ondernomen.

1.1.2 De hervorming van het corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact

Er worden twee referenties worden gebruikt bij de evaluatie van de naleving van de begrotingsdiscipline: het tekort (plafond van 3% bbp) en de overheidsschuld (plafond van 60% bbp). De hervorming kent **meer gewicht toe aan het schuld criterium**, dat tot nu eerder werd verwaarloosd. Een procedure wegens buitensporig tekort (EDP staat voor *excessive deficit procedure*) zal kunnen worden ingeleid op basis van enkel dit criterium.

Er wordt een **cijfermatige regel** ingevoerd om het vereiste **tempo van verlaging van de schuld** te bepalen voor de landen waarvan de schuldgraad 60 % bbp overschrijdt. Die regel bepaald dat de afwijking tussen het schuldniveau en deze 60%-drempel moet jaarlijks worden verminderd met 1/20^{ste}, berekend als een gemiddelde over drie jaar.

In geval van niet-naleving van die regel, zal een EDP niet automatisch worden ingeleid. De weerslag van de economische cyclus en van andere relevante factoren (bijvoorbeeld de vervaldagstructuur van de schuld) zal worden onderzocht. Voor de landen waartegen thans een EDP loopt, is een overgangperiode voorzien van 3 jaar te rekenen van het moment van de correctie van het buitensporig tekort. Er moeten desalniettemin intussen inspanningen moeten worden geleverd: de vooruitgang in het bereiken van de regel zal worden onderzocht.

1.1.3 Nieuw sanctiestelsel

In geval van niet-naleving van het Pact zullen voor de lidstaten van de Eurozone sancties vroeger en automatischer worden toegepast, aangezien de stemming zal plaatshebben op basis van een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid ³.

1.1.4 Nieuwe voorschriften voor de nationale begrotingskaders

De nationale begrotingskaders moeten voldoen aan minimale voorschriften in vijf domeinen: boekhouding en statistiek, macro-economische en budgettaire prognoses, cijfermatige begrotingsregels, begrotingskaders voor de middellange termijn en tenslotte transparantie en het toepassingsgebied van de begrotingskaders.

³ De sanctie zal worden toegepast behalve indien een gekwalificeerde meerderheid zich hier tegen verzet.

Cijfermatige regels beogen de Europese budgettaire voorschriften, in het bijzonder voor het tekort en de overheidsschuld, alsmede het meerjarenperspectief van het begrotingskader, op te nemen in de nationale wetgeving. Een onafhankelijke instantie moet de naleving ervan nagaan.

Een geloofwaardig en doeltreffend begrotingskader voor de middellange termijn, dat een begrotingsplanning over tenminste drie jaar toelaat, moet worden vastgesteld.

Dat moet van toepassing zijn op alle overheidsniveaus. Passende coördinatiemechanismen moeten worden ingevoerd, waaronder die betreffende de naleving van de cijfermatige regels, en de verantwoordelijkheden moeten duidelijk worden vastgelegd.

1.2 De wetgevende voorstellen van de EC van 23 november 2011 ("Two Pack")

De beraadslagingen over die voorstellen die bedoeld zijn om de Six Pack te versterken, zijn thans aan de gang. Een van die voorstellen heeft betrekking op het begrotingstoezicht voor de landen van de eurozone ⁴

Dat voorstel voorziet in het uitstippelen van een **gemeenschappelijk budgettair tijdspad** om een betere afstemming op het Europees semester mogelijk te maken. Volgens dat voorstel moeten de lidstaten moeten uiterlijk op 30 april hun begrotingsplan voor de middellange termijn en hun Stabiliteitsprogramma openbaar maken. Het begrotingsontwerp (centrale overheid) en de belangrijkste parameters van de ontwerpbegrotingen (overige subsectoren van de overheid) moeten uiterlijk op 15 oktober openbaar gemaakt worden. De Europese Commissie (EC) zal de ontwerpbegrotingen in oktober onderzoeken en zal indien noodzakelijk een advies aannemen ten laatste op 30 november. De EC zal ook een alternatief ontwerp kunnen vragen in geval van niet naleving van de verplichtingen van het Pact.

Het **toezicht** wordt ook **versterkt**. De landen waartegen een EDP loopt, zullen regelmatig informatieve rapporten moeten overmaken aan de EC die het haar mogelijk maken om het risico aan te tonen van het niet respecteren van de termijn voor de correctie van het tekort. Een aanbeveling kan uitgebracht worden in geval van niet-naleving van de verplichtingen. Op nationaal niveau zal een onafhankelijke instantie toezien op de naleving van de cijfermatige begrotingsregels.

⁴ Die afdeling is gebaseerd op de teksten die eind februari 2012 beschikbaar zijn.

1.3 Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie

Dit Verdrag, dat is aangenomen tijdens de Raad die is doorgestaan in de lente 2012, moet nog worden geratificeerd alvorens in werking te treden. Het bevat het **begrotingspact** (*fiscal compact*) dat een gouden begrotingsregel invoert.

Volgens die regel moet het begrotingssaldo van de Gezamenlijke Overheid van een lidstaat in evenwicht zijn of een overschot vertonen. Dit principe zal worden geacht te zijn nageleefd indien het jaarlijks structureel saldo voldoet aan de MTO eigen aan elk land, met een benedengrens van -0,5 % van het nominaal bbp.

Deze gouden regel zal moeten worden omgezet in de nationale rechtsstelsels middels bindende, permanente en bij voorkeur constitutionele bepalingen ⁵.

Een automatisch correctiemechanisme zal moeten worden ingesteld en in werking gesteld in geval van een belangrijke afwijking ten opzichte van de MTO of van het aanpassingstraject naar de MTO. Een nationale onafhankelijke instantie zal moeten instaan voor de controle van de naleving van de gouden regel.

⁵ Er dient vermeld dat de MTO geen waarneembaar gegeven is en dat ze van nature “onstabiel” is, aangezien ze om de 3 jaar en bij belangrijke structurele hervormingen herzienbaar is

Kader 1: Mogelijke gevolgen voor België en voor de werkzaamheden van de Afdeling

Omzetting in de nationale wetgeving van de nieuwe bepalingen:

- omzetting van de Europese voorschriften in nationale regels (schuld, tekort en begrotingskader)
- gouden begrotingsregel en correctiemechanisme
- groei van de primaire uitgaven

Intensifiëring van de inspanningen om de schuld te verminderen

Versterking en formalisering van de coördinatiemechanismen tussen de overheidsniveaus met meer formele en gestructureerde samenwerkingsakkoorden

Naleving van door en tussen de overheidsniveaus te preciseren regels

Systematisering van de meerjarige vooruitzichten in de begrotingen

Mogelijke uitbreiding van de rol van de Afdeling, wat een herdefiniëring van haar opdrachten zou inhouden en van haar werkingsmodaliteiten, in het bijzonder betreffende de samenwerking tussen de betrokken diensten van de verschillende overheden, indien zij zou worden aangeduid om de rol van onafhankelijke nationale instantie te vervullen die moet instaan voor het toezicht op de naleving van de nieuwe nationale en Europese regels. De Afdeling zou ook ex ante kunnen tussenkomen bij de bepaling van de nationale regels.

Aanpassing van het tijdschema van de werkzaamheden van de Afdeling om het tijdschema van het Europees semester te kunnen naleven: advies uit te brengen in maart (met de noodzaak te beschikken over bepaalde gegevens in februari).

2 BUDGETTAIRE EVALUATIE VAN DE PERIODE 2009-2012

2.1 Evaluatie ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma

In de eind maart 2012 gepubliceerde cijfers van het INR wordt een methodologische correctie doorgevoerd bij de rekeningen van de Lokale Overheden. Deze correctie heeft een positieve invloed van ongeveer 0,2 procentpunt bbp op het vorderingensaldo. De cijfers die in dit HRF-advies opgenomen zijn, houden rekening met deze correctie. Er dient niettemin opgemerkt te worden dat de cijfers uit het HRF-advies van oktober 2011 nog geen rekening hielden met deze correctie. De evaluatie van de Lokale Overheden in het HRF-advies van oktober 2011 moet dan ook in deze context beschouwd worden.

Rekening houdend met de methodologische correctie voor de Lokale Overheden bedraagt het geraamde vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid -3,7% bbp in 2011. Dit is een kleine verbetering met 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van het vorderingensaldo van -3,8% bbp dat in 2010 opgetekend werd. Het vorderingensaldo voor 2012 wordt geraamd op -2,7% bbp. De overheidsschuld steeg in 2011 verder tot 98,2% bbp. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan exogene factoren, waaronder de bancaire reddingsoperaties en de reddingsoperaties voor eurolidstaten in moeilijkheden.

Tabel 2
Vorderingensaldo en schuldgraad van de Gezamenlijke Overheid
(in % bbp)

| | 2009 | 2010 | 2011r | 2012r | 2009-2010 | 2010-2011r | 2011r-2012r |
|-------------------------------------------------------------------|-------|-------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|
| Vorderingensaldo (EDP-definitie) inclusief correctie LO (A) | -5,6% | -3,8% | -3,7% | -2,7% | 1,8% | 0,1% | 1,0% |
| Traject vorderingensaldo van Stabiliteitsprogramma april 2011 (B) | -5,9% | -4,1% | -3,6% | -2,8% | 1,8% | 0,5% | 0,8% |
| Verschil (A)-(B) | 0,3% | 0,3% | -0,1% | 0,1% | | | |
| <i>p.m. Normatief traject HRF oktober 2011</i> | | | -3,7% | -2,8% | | | 0,9% |
| Brutoschuld (Maastricht) | 96,0% | 96,2% | 98,2% (*) | 99,5% (*) | 0,2% | 2,0% | |

(*) Officiële notificatie van 30 maart 2012 aan Eurostat (EDP)

Het normatief traject uit de HRF-adviezen van maart 2011 en oktober 2011 ⁶ stelde als doel om het vorderingentekort van de Gezamenlijke Overheid in 2011 terug te brengen tot -3,7% bbp. Het Stabiliteitsprogramma van april 2011 ging nog iets verder dan het normatief traject van de HRF en bepaalde dat het vorderingentekort van de Gezamenlijke Overheid in 2011 teruggebracht moest worden tot -3,6% bbp.

⁶ Het HRF-advies van oktober 2011 is een bijwerking van het HRF-advies van maart 2011 ten gevolge van de gewijzigde economische context.

Indien men rekening houdt met de methodologische correctie voor de Lokale Overheden, wordt de doelstelling van het HRF-traject voor 2011 gehaald en bevindt het geraamde vorderingentekort van -3,7% bbp zich maar net boven de doelstelling van -3,6% bbp uit het Stabiliteitsprogramma.

2.2 Structurele evaluatie

De overgang van het effectieve saldo naar het structurele saldo wordt in de tabel hieronder beschreven, net als de nuttige gegevens voor de berekening van de cyclische componenten en de overige correcties.

Tabel 3
Waargenomen en verwacht begrotingstraject 2009-2012
op basis van de projectie van het FPB (maart 2012) (°)

| Belgische begrotingsvooruitzichten op basis van de hypothesen van het FPB | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Jaargemiddelde 2009-12 |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| Niveaus | | | | | | |
| Reële bbp-groei | (1) | -2,8% | 2,3% | 1,9% | 0,1% | 1,4% |
| Potentiële bbp-groei | (2) | 1,2% | 1,2% | 1,3% | 1,2% | 1,2% |
| Vershil | (3)=(1-2) | -4,1% | 1,1% | 0,6% | -1,1% | 0,2% |
| Output gap (Niveau) | (4) | -2,4% | -1,3% | -0,7% | -1,9% | -1,3% |
| Impliciete rentevoet | (5) | 4,0% | 3,6% | 3,6% | 3,6% | 3,6% |
| Schuldgraad (°) | (6) | 95,9% | 96,2% | 98,7% | 99,9% | 98,3% |
| Jaarlijks verschil, waaronder: | (7) | 6,5% | 0,3% | 2,6% | 1,1% | 1,3% |
| * Endogene evolutie | | 7,1% | 0,1% | -0,2% | 0,6% | 0,1% |
| * Weerslagen "buiten NFB" | | -0,6% | 0,2% | 2,8% | 0,6% | 1,2% |
| Jaarlijkse of gecumuleerde evolutie | | | | | | |
| Effectieve NFB: Niveau (EDP-def.) | (8) | -5,6% | -3,8% | -3,7% | -2,7% | 2,9% |
| Cyclische budget. weerslag (Niveau) | (9) | -1,3% | -0,7% | -0,4% | -1,0% | 0,3% |
| Cyclisch gecorrigeerde NFB | (10)=(8-9) | -4,3% | -3,1% | -3,3% | -1,7% | 2,6% |
| - One shots ("-" = ongunstig) | (11) | -0,6% | 0,0% | -0,5% | 0,3% | 0,9% |
| Structurele NFB, Europese def. | (12)=(10-11) | -3,7% | -3,1% | -2,8% | -2,1% | 1,6% |
| pm. Rentelasten (EDP) | (13) | 3,6% | 3,3% | 3,3% | 3,5% | -0,1% |
| Structureel primair saldo (Niveau) | (14) | -0,1% | 0,2% | 0,5% | 1,4% | 1,5% |

Noot - Wegens afrondingen kan het totaal licht afwijken (tot op 0,1%) van de som van de bestanddelen.

(°) Vanaf 2012 is de schuldgraad aangepast om rekening te houden met de laatste beschikbare gegevens over de verrichtingen buiten NFB.

(°°) In die projectie heeft het FPB de laatste informatie inzake de schuldgraad niet kunnen integreren.

Over de 3 jaren 2010-2012 is de verwachte gemiddelde reële groei iets meer dan 1,4% per jaar; dit is slechts iets boven de geraamde gemiddelde potentiële groei (1,2%). Hierdoor zou de negatieve output gap in beperkte mate kunnen verminderen, met 0,5% bbp over 3 jaar. In 2012 zou de output gap opnieuw verslechteren met meer dan 1% bbp.

Over dezelfde periode van 3 jaar zou het **overheidstekort** met niet minder dan 2,9% bbp verbeteren. Het overheidstekort zou uitkomen op -2,7% bbp in 2012 rekening houdend met de methodologische correctie van iets meer dan 0,2% bbp bij de Lokale Overheden (lijn 8 van de Tabel 3).

Deze positieve evolutie van het saldo zou gedeeltelijk toe te schrijven zijn aan de gunstige cyclische begrotingsweerslag (+0,3% bbp, lijn 9 van de Tabel 3) en aan het feit dat de weerslag van de niet-recurrente verrichtingen (one shots) nu positief geworden is (+0,9% bbp, lijn 11). Hierdoor zou de verbetering van het saldo in structurele termen ⁷ over 3 jaar 1,6% bbp bedragen (lijn 12), wat iets meer is dan gemiddeld 0,5% bbp per jaar. Exclusief rentelasten zou deze gecumuleerde verbetering iets lager zijn (1,5% bbp over 3 jaar). Deze verbetering van de structurele saldi is lager dan de doelstelling van een gemiddelde jaarlijkse verbetering van 0,75% bbp, reeds voorgeschreven in het kader van de Europese EDP-procedure.

We zien dat deze cijfers geen rekening houden met de onderliggende (structurele) begrotingsinspanning die tegelijkertijd geleverd moest worden om bepaalde andere niet-discretionaire elementen die een budgettaire verslechtering met zich meebrengen, te neutraliseren. Voorbeelden zijn de sociaal-demografische invloed op middellange termijn (vergrijzing), de relatieve prijseffecten op de ratio van de primaire uitgaven in de context van een energieschok ⁸ en de eigenheid van de investeringscyclus van de Lokale Overheden. Deze verschillende elementen kunnen meer in detail en preciezer geanalyseerd worden in het kader van de retrospectieve evaluatie van de budgettaire evolutie die in de herfst van 2012 zal gerealiseerd worden op basis van de definitieve nationale rekeningen voor 2011 en op basis van de eerste budgettaire ramingen voor 2012.

⁷ Dit is gecorrigeerd voor de cyclische weerslag (methodologie van de Commissie) en voor de invloed van de duidelijk te identificeren niet-discretionaire niet-recurrente verrichtingen.

⁸ De relatieve prijzen beïnvloeden de evolutie van de effectieve ratio van de primaire uitgaven tot het bbp onafhankelijk van de evolutie van het "volume" van deze uitgaven. Ze stemmen overeen met de verhouding tussen de gemiddelde of impliciete prijs van de overheidsuitgaven (gewogen gemiddelde van de index van de overheidssalarissen, de sociale uitkeringen en de nationale consumptieprijsindex) en de bbp-deflator (die de noemer van de ratio beïnvloedt).

De beschikbare gegevens duiden in 2011 op een beperkte verbetering van het effectieve saldo (+0,1% bbp) ten opzichte van 2010. Rekening houdend met de overige niet-discretionaire weerslagen (cyclische en one shots), wordt een verbetering van het structurele saldo (NFB) van 0,3% bbp opgetekend.

Voor het jaar 2012 vertonen de ramingen van het FPB een verbetering van het effectieve begrotingssaldo met 1% bbp (en van 1,2% bbp voor het primaire saldo). Dit vloeit echter gedeeltelijk voort uit niet-structurele elementen die het totaal gunstig beïnvloeden, ten belope van 0,2% bbp ⁹. In structurele termen zou de verbetering van de NFB op deze basis ongeveer 0,75% bbp bedragen na begrotingscontrole. Dit is exact de vereiste jaarlijkse verbetering in het kader van de Europese EDP-procedure.

De **schuldgraad** zou de grens van 100% bbp benaderen in 2012 zonder deze grens te overschrijden, wat een stijging is met 1,1% bbp ten opzichte van 2011. ¹⁰ Een deel van deze toename zou endogeen zijn (0,6% bbp), vooral wegens de zwakke nominale groei van het bbp, eerder dan wegens het tekort zelf. Een ander deel van deze toename zou exogeen zijn (0,6% bbp) wegens de verrichtingen “buiten NFB” ¹¹ waaronder in het bijzonder wegens de kost van de reddingsoperaties voor Griekenland in het kader van de Europese akkoorden. Over de 3 jaren 2009-2012 zou de stijging van de schuldgraad zo 3,8% bbp bedragen (jaarlijks gemiddeld +1,3% bbp). Van deze stijging zou 3,3% bbp (bijna 90% van het totaal) afkomstig zijn van verrichtingen “buiten NFB” (vooral in 2011). Slechts 0,4% bbp zou te wijten zijn aan de endogene stijging van de schuldgraad wegens de verslechtering van het effectieve

⁹ De cyclische begrotingscomponent zou zeker ongunstig zijn ten belope van 0,6% bbp (lijn 9), maar dit zou meer dan volledig gecompenseerd worden door een gunstige ommekeer van de weerslag van de niet-recurrente verrichtingen (+0,8% bbp, lijn 11).

¹⁰ Normaal gezien zou de stijging evenwel lager kunnen zijn omdat in de jongste heel recente cijfers van de EFSF over zijn schulduitgiften (die niet meer in de berekeningen konden verwerkt worden) de in pand gegeven effecten aan de ECB (Eurosystem collateral enhancement facility) niet zouden meetellen en dus de overheidsschuld niet zouden beïnvloeden. Indien Eurostat met die zienswijze officieel zou akkoord gaan en indien tevens geen rekening zou worden gehouden bij de berekening van de schuld met een prefinanciering van de EFSF, 0,1% bbp lager zijn dan het in dit Advies vermelde cijfer.

¹¹ Onder de verrichtingen “buiten NFB” verstaat men alle financiële verrichtingen die het niveau van de nominale bruto overheidsschuld (Maastrichtdefinitie) beïnvloeden maar die geen invloed hebben op het begrotingssaldo (NFB of vorderingensaldo volgens EDP-definitie). Het vorderingensaldo brengt alleen de “niet-financiële” budgettaire verrichtingen (lopende verrichtingen en kapitaalverrichtingen) in rekening. Deze verrichtingen “buiten NFB” bestaan uit de financiële deelnemingen (en terugbetalingen), de kredietverleningen, bepaalde Schatkistverrichtingen, de invloed van wisselkoersveranderingen (op de schuld in deviezen), enz.

primaire saldo zonder verbetering van de waargenomen voorwaarden van het “sneeuwbaaleffect”¹².

Kader 2: Structurele saldi: definiërende elementen

De overgang van het effectieve saldo naar het structurele saldo, zoals het gedefinieerd is door de Europese Commissie, vereist dat rekening gehouden wordt met twee elementen: de budgettaire impact van de zogenaamde one shots (niet-recurrerende ontvangsten en uitgaven) en de weerslag van de conjunctuurcyclus. Eens de invloed van deze twee elementen geneutraliseerd is, weerspiegelt de evolutie van het begrotingssaldo hetgeen door de Commissie gedefinieerd wordt als de structurele evolutie of de structurele inspanning.

Het is verantwoord om de **conjuncturele weerslag** in rekening te brengen omdat de economische cyclus de begrotingsresultaten beïnvloedt, namelijk via de cyclische werkloosheidsuitgaven en het “noemereffect” op de ratio van de overheidsontvangsten en -uitgaven. Deze invloed wordt berekend vertrekkend van de output gap, dewelke overeenstemt met het verschil tussen het effectieve bbp en het potentiële bbp (uitgedrukt in % van het potentiële bbp). Tijdens een periode van hoogconjunctuur bevindt het bbp (in volume) zich boven het potentiële bbp, terwijl het zich eronder bevindt in een periode van laagconjunctuur.

Om de cyclische weerslag op de begrotingsaldi te bekomen, gebruikt de **Europese Commissie** een vaste elasticiteit van ongeveer 54% in het geval van België. Deze elasticiteit wordt vermenigvuldigd met het verschil tussen het effectieve bbp en het potentiële bbp (geschat op basis van een productiefunctie). Men schat dan dat indien de effectieve groei een procentpunt hoger is dan de potentiële groei, het effectieve primaire saldo met 0,54% bbp verbetert, als alle andere zaken gelijk worden gehouden.

¹² Deze voorwaarden worden in het algemeen gemeten vertrekkend van het gemiddelde verschil per deelperiode tussen de gemiddelde impliciete rentevoet (EDP-definitie) op de bruto overheidsschuld en de groeivoet van het nominale bbp. Hoe positiever en hoe hoger het (gecorrigeerde) verschil, hoe hoger het vereiste primaire overschot is om de endogene schuldgraad te stabiliseren, bij een gegeven niveau van de overheidsschuld.

3 BUDGETTAIR “BASISSCENARIO” VAN HET FEDERAAL PLANBUREAU

3.1 “Basisscenario” voor de Gezamenlijke Overheid (GO)

Voor wat de vooruitzichten op middellange termijn betreft, zijn de weerhouden hypothesen deze van het FPB, zowel op macro-economisch vlak (groei, inflatie, relatieve prijzen, impliciete rentevoeten) als op macro-budgettair vlak (evolutie van de ratio van de overheidsontvangsten en van het traject van de sociale uitgaven en van de andere primaire uitgaven). De belangrijkste hypothesen inzake overheidsfinanciën zijn overgenomen uit punt 2.3 en 2.4 van het Verslag van 16 maart 2012 van het FPB betreffende de Economische vooruitzichten 2012-2017 – Versie van maart 2012. Wat deze hypothesen betreft, is het echter nuttig om de volgende elementen aan te stippen.

Voor wat de vooruitzichten op middellange termijn betreft, zijn de weerhouden hypothesen deze van het FPB, zowel op macro-economisch vlak (groei, inflatie, relatieve prijzen, impliciete rentevoeten) als op macro-budgettair vlak (evolutie van de ratio van de overheidsontvangsten en van het traject van de sociale uitgaven en van de andere primaire uitgaven). Wat deze hypothesen betreft, is het echter nuttig om de volgende elementen aan te stippen:

- De herziening van de rekeningen van de Lokale Overheden werd enkel doorgevoerd op het niveau van de begrotingssaldi en niet in de ratio van de ontvangsten en de uitgaven. Met het oog op de normatieve benadering die volgt, lijkt het echter noodzakelijk dat de Afdeling deze aanvullende informatie bij voorbaat integreert. Zo kan het debat over de begrotingsdoelstellingen, en meer specifiek over de verdeling van de fiscale en budgettaire inspanningen tussen de overheidsniveaus, correct gekaderd worden.
- De projectie houdt rekening met de tijdens het **federaal** begrotingsconclaaf van november 2011 besliste maatregelen, zowel met betrekking tot de initiële begroting 2012 als met de maatregelen die slechts een budgettaire weerslag hebben vanaf 2013, alsmede met de maatregelen van de begrotingsaanpassing van maart 2012. De projectie houdt evenwel noch rekening met de gevolgen van een eventuele vervroegde belasting van het pensioensparen in 2013, noch met de bijkomende weerslag in 2012 van de oude maatregelen inzake strijd tegen de fraude, noch met de bijkomende gevolgen in 2013 en 2014 waarop de notificaties van de initiële begroting ter zake rekenen.
- Bij de fiscale ontvangsten van de deelgebieden houdt de projectie rekening met de recente beslissingen. Een terugbetaling door een grote bank van een deel van de lening die werd toegekend door de Federale overheid is in aanmerking

genomen in 2012 en het FPB veronderstelt dat de terugbetaling van het saldo zal plaats hebben in 2013, met als gevolg neerwaartse herzieningen van de inkomens uit vermogen in 2013 en 2014.

- Bij de deelgebieden werd rekening gehouden met de identificeerbare maatregelen die beslist zijn tijdens de conclaven van de Vlaamse Gemeenschap, van de Franse Gemeenschap en van het Waals Gewest van februari en maart 2012. Tevens werd rekening gehouden met de terugbetaling door een grote bank van de lening aan het Vlaams Gewest en met de daaruit volgende vermindering van de inkomens uit vermogen.
- Bij gebrek aan een formeel akkoord op dit ogenblik, werd geen rekening gehouden, noch bij de Federale Overheid, noch elders, met de voorziene overdracht van de zogenaamde “usurperende” bevoegdheden. Het eerste luik van de herfinanciering van Brussel dat voorzien is in het institutioneel akkoord, is daarentegen wel opgenomen, wat ook het geval is met de verhoging van de responsabiliseringsbijdrage “voor de pensioenen ¹³”. Bij de Lokale Overheden werd de reeks van de overheidsinvesteringen gedurende de laatste jaren herzien door het FPB om de cyclus bij de evolutie van de investeringen van de Lokale Overheden op middellange termijn te extrapoleren.
- De projectie houdt geen rekening met de invloed van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet (BFW) voor zover dat de financieringsparameters nog niet allemaal vastgelegd zijn en dat men nog niet exact weet wanneer de nieuwe BFW gestemd zal worden en in werking zal treden.

De macro-budgettaire projecties worden eveneens gekenmerkt door een verslechtering van de economische groeivoorzichten ten opzichte van die uit het normatieve Advies van maart 2011. De reële economische groei zou 0,1% bedragen in 2012 ten opzichte van de weerhouden 2,1% voor datzelfde jaar in het Advies van maart 2011. Idem zou de gemiddelde jaarlijkse groei in de periode 2013-2015 1,6% bedragen, terwijl men nog rekende op 2,3% in het Advies van vorig jaar.

¹³ Het eerste luik van de herfinanciering van Brussel wordt immers opgenomen in de begrotingsdocumenten voor 2012 ten belope van 80 miljoen euro (met inbegrip van de dotatie aan de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie). Wat betreft de responsabiliseringsbijdrage “voor de pensioenen” wordt er ook in het Institutioneel Akkoord voorgesteld om “*vanaf 2012, na overleg met de deelstaten, de berekeningsregels van de bijzondere wet van 5 mei 2003 in werking te stellen om de responsabiliseringsbijdrage van elke deelstaat vast te leggen*”. Volgens de hypothesen van het FPB resulteert dit in een toename van deze bijdrage met ongeveer 90 miljoen euro in 2012.

De belangrijkste hypothesen inzake overheidsfinanciën zijn opgenomen in punt 2.3 en 2.4 van het Verslag van 16 maart 2012 van het FPB betreffende de 'Economische vooruitzichten 2012-2017 – Versie van maart 2012'. De prognose houdt rekening met de tijdens het federaal begrotingsconclaf van november 2011 besliste maatregelen, zowel met betrekking tot de initiële begroting 2012 als met de maatregelen die slechts een budgettaire weerslag hebben vanaf 2013. De prognose houdt eveneens rekening met de maatregelen van de begrotingsaanpassing van maart 2012. Zij houdt evenwel geen rekening met een eventuele vervroegde belasting van het pensioensparen in 2013. De projectie houdt eveneens geen rekening met de bijkomende weerslag in 2012 van de oude maatregelen inzake strijd tegen de fraude, noch met de bijkomende gevolgen in 2013 en 2014 waarop de notificaties van de initiële begroting ter zake rekenen. Voor de fiscale ontvangsten van de deelgebieden houdt de prognose rekening met de recente beslissingen. Een terugbetaling van de lening aan de KBC Bank aan de Federale overheid, ten belope van 2,3 miljard, is in aanmerking genomen in 2021 en men veronderstelt dat de terugbetaling van het saldo (1,2 miljard) zal plaats hebben in 2013, met daaruit voortvloeiende neerwaartse herzieningen van de inkomens uit vermogen in 2013 en 2014. Bij de uitgaven van de deelgebieden werd rekening gehouden met de identificeerbare maatregelen die beslist zijn tijdens de conclaven van de Vlaamse Gemeenschap, van de Franse Gemeenschap en van het Waals Gewest van februari en maart 2012. Tevens werd rekening gehouden met de terugbetaling van de lening van KBC aan het Vlaams Gewest en met de daaruit volgende vermindering van de inkomens uit vermogen.

Bij gebrek aan een formeel akkoord thans, werd geen rekening gehouden, noch bij de federale overheid, noch elders, met de voorziene overdracht van de zogenaamde "usurperende" bevoegdheden. Het eerste luik van de herfinanciering van Brussel dat voorzien is in het institutioneel akkoord, is daarentegen wel opgenomen. Tenslotte werd rekening gehouden met de verhoging van de responsabiliseringsbijdrage "voor de pensioenen". Bij de Lokale Overheden werd rekening gehouden met de herziening van de reeks van de overheidsinvesteringen gedurende de laatste jaren (vanaf 2004) om de cyclus bij de evolutie van de investeringen van de Lokale Overheden op middellange termijn te extrapoleren.

In termen van de referentiebegrotingssaldi "bij ongewijzigd beleid" wordt dit in het traject vertaald door een duidelijke "endogene" verslechtering (van 0,4% bbp) van **het tekort in 2013** (lijn 8, Tabel 4), en dit ondanks een verwachte herneming van de groei (1,3%, dit is een tempo dat precies overeenstemt met de potentiële groei). Dit wordt verklaard door een verwachte verslechtering van het primaire saldo als gevolg van het feit dat de gunstige weerslag van de niet-recurrente verrichtingen in 2012, met name in het kader van de begrotingscontrole, verondersteld wordt weg te vallen.

Wanneer de invloed van deze niet-recurrente verrichtingen en de nog negatieve invloed van de conjunctuur geëlimineerd worden, merkt men een stabilisatie van het structurele primaire saldo tussen 2012 en 2013 (lijn 14). De structurele NFB zou eveneens stabiel blijven voor zover het gewicht van de rentelasten onveranderd zou blijven op een "laag" niveau van 3,5% bbp, ten gevolge van het begin van de daling van de schuldgraad (gedeeltelijk dankzij de terugbetalingen van financiële activa) en indien er geen veronderstelde verhoging van de impliciete rentevoet plaatsvindt. Er moet niettemin opgemerkt worden dat er een structurele stabilisatie is in 2013, terwijl de investeringsuitgaven van de Lokale Overheden dan terug in een dalende fase zitten gezien het tijdstip in de investeringscyclus, en dus 0,2% bbp lager zijn dan in 2012.

Daarna (in de jaren 2014-2016) zou het globale tekort stabiel blijven rond 3,0% bbp in een context van een beperkte groei die niettemin hoger zou zijn dan de potentiële groei: 1,7% per jaar in 2014-2015 en 2% in 2016. De budgettaire impact van de cyclus blijft dus negatief (in niveau), maar verbetert progressief, gaande van -0,8% bbp tot -0,4% bbp.

Tabel 4
Scenario bij ongewijzigd beleid 2012-2016 op basis van de projectie van het FPB van maart 2012

| Belgische begrotingsvooruitzichten op basis van de hypothesen van het FPB | | | | | | | Jaargemiddelde |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Niveaus | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012-15 |
| Reële bbp-groei | (1) | 0,1% | 1,3% | 1,7% | 1,8% | 2,0% | 1,6% |
| Potentiële bbp-groei | (2) | 1,2% | 1,3% | 1,4% | 1,5% | 1,5% | 1,4% |
| Vershil | (3)=(1-2) | -1,1% | 0,0% | 0,3% | 0,4% | 0,5% | 0,2% |
| Output gap (Niveau) | (4) | -1,9% | -1,9% | -1,5% | -1,2% | -0,7% | -1,5% |
| Impliciete rentevoet | (5) | 3,6% | 3,6% | 3,7% | 3,7% | 3,7% | 3,7% |
| Schuldgraad (*) | (6) | 99,9% | 99,0% | 98,9% | 98,7% | 98,1% | 98,9% |
| Jaarlijks verschil | (7) | | -0,9% | -0,1% | -0,2% | -0,5% | -0,4% |
| * Endogene evolutie | | | -0,3% | -0,4% | -0,4% | -0,7% | -0,4% |
| * Weerslagen "buiten NFB" | | | -0,6% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | -0,1% |
| Jaarlijkse of gecumuleerde evolutie | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012-15 |
| Effectieve NFB: Niveau (EDP-def.) | (8) | -2,7% | -3,1% | -3,0% | -3,0% | -2,9% | -0,3% |
| Cyclische budget. weerslag (Niveau) | (9) | -1,0% | -1,0% | -0,8% | -0,6% | -0,4% | 0,4% |
| Cyclisch gecorrigeerde NFB | (10)=(8-9) | -1,7% | -2,1% | -2,2% | -2,4% | -2,5% | -0,7% |
| - One shots ("-" = ongunstig) | (11) | 0,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | -0,3% |
| Structurele NFB, Europese definitie | (12)=(10-11) | -2,1% | -2,1% | -2,2% | -2,4% | -2,5% | -0,3% |
| pm. Rentelasten (EDP) | (13) | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 0,0% |
| Structureel primair saldo (Niveau) | (14) | 1,4% | 1,4% | 1,3% | 1,1% | 1,0% | -0,3% |

(°) Vanaf 2012 is de schuldgraad aangepast om de laatste op 27 maart beschikbare informatie over de verrichtingen buiten NFB te integreren, zonder de officiële notificatie van de schuldgraad (EDP) te hebben geïntegreerd.

Noot: Wegens afrondingen kan het totaal licht afwijken (tot op 0,1%) van de som van de bestanddelen.

De schuldgraad zou met 0,8% bbp dalen in 2013, bijna uitsluitend wegens de gunstige specifieke weerslagen buiten NFB (terugbetaling van de deelnemingen door de financiële sector). Daarna zou de schuldgraad in dit referentiescenario bij ongewijzigd beleid onder de 100% bbp blijven en licht teruglopen. De veronderstelde standaardverrichtingen "buiten NFB" (+0,2% bbp) zouden meer dan volledig gecompenseerd worden door een gemiddeld iets hogere endogene daling (-0,2% bbp per jaar).

3.2 *Op het niveau van de verschillende overheidsniveaus en de 2 grote entiteiten*

Onderstaande tabel geeft in het kader van het referentiescenario van het FPB de belangrijkste begrotingsevoluties (geconsolideerde vorderingensaldi, primaire saldi en rentelasten) weer per overheidsniveau en grote entiteiten.

*Tabel 5
Begrotingsresultaten van het referentiescenario per overheidsniveau ¹⁴*

| Traject bij ongewijzigd beleid van het FPB - % bbp (*) | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Begrotingsresultaten | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012-15 |
| NFB - Totaal GO | -3,7% | -2,7% | -3,1% | -3,0% | -3,0% | -2,9% | -0,3% |
| * Entiteit I | -3,5% | -2,4% | -2,9% | -3,0% | -3,0% | -2,9% | -0,6% |
| + FO | -3,4% | -2,4% | -2,9% | -3,0% | -1,4% | -1,3% | 1,0% |
| + SZ | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | -1,6% | -1,6% | -1,6% |
| * Entiteit II | -0,3% | -0,4% | -0,2% | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,3% |
| + G&G | -0,2% | -0,2% | -0,2% | -0,1% | 0,0% | 0,1% | 0,2% |
| + LO | 0,0% | -0,2% | 0,0% | 0,0% | -0,1% | -0,1% | 0,1% |
| pm. Ent. II gecorr. iLO | -0,2% | -0,2% | -0,2% | -0,2% | -0,1% | 0,0% | 0,1% |
| Primair saldo | -0,4% | 0,8% | 0,4% | 0,4% | 0,5% | 0,6% | -0,3% |
| * Entiteit I | -0,5% | 0,8% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,3% | -0,6% |
| + FO | -0,4% | 0,8% | 0,2% | 0,2% | 1,8% | 1,8% | 1,0% |
| + SZ | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | -1,6% | -1,6% | -1,6% |
| * Entiteit II | 0,1% | 0,0% | 0,1% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,3% |
| + G&G | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% | 0,3% | 0,2% |
| + LO | 0,1% | 0,0% | 0,1% | 0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| Rentelasten | 3,3% | 3,3% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 0,2% |
| * Entiteit I | 3,1% | 3,0% | 3,2% | 3,2% | 3,2% | 3,2% | 0,2% |
| * Entiteit II | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,0% |

¹⁴ Vanaf 2015 wordt het begrotingssaldo van Entiteit I anders verdeeld tussen de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid omwille van het stopzetten van de budgettaire overdracht toegekend door de Federale Overheid aan de Sociale Zekerheid, dat als hypothese in aanmerking is genomen in het scenario van het FPB

Ter informatie wordt erop gewezen dat er bij de Lokale Overheden een correctie werd doorgevoerd om de weerslag van in de investeringscyclus van de Lokale Overheden (iLO) te integreren. Over de periode 2012-2015 verslechtert het totale effectieve “endogene” vorderingensaldo of het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid, zoals reeds voordien is aangegeven, met 0,3% bbp en met 0,5% bbp na correctie voor de cyclus iLO.

Die verslechtering met 0,5% bbp op gecorrigeerde basis is meer dan volledig toe te schrijven aan de evoluties bij de Entiteit (-0,6% bbp) terwijl het ex ante gecorrigeerde saldo van Entiteit II op die basis verbetert met 0,1% bbp.

De verslechtering bij Entiteit I is bijna volledig toe te schrijven aan de verhoging van de zogenaamde ‘vergrijzinggebonden’ uitgaven, en meer precies door die van de gezondheidszorgen. Die stijging met 0,6% bbp in 3 jaar heeft plaats ondanks reeds besliste en in die twee sectoren in het bijzonder ingevoerde saneringsmaatregelen.

Er dient ook vermeld dat die asymmetrie in de evolutie van de primaire saldi van de twee entiteiten niet kan toegeschreven worden aan macro-economische hypothesen die een minder streng budgettair en fiscaal beleid in een Entiteit ten opzichte van de andere zouden weergeven.

Inzake de structurele ¹⁵ primaire uitgaven exclusief sociale uitkeringen ¹⁶ blijkt (cf. de laatste regel van onderstaande tabel) dat de reële groei ¹⁷ die in aanmerking is genomen door het FPB in zijn nieuwe projectie bij ongewijzigd beleid, -0,3% bedraagt voor Entiteit I en 1,2% voor Entiteit II. In die nieuwe projectie bij ongewijzigd beleid is rekening gehouden met de beslissingen van de begrotingscontrole van zowel de FO als van de deelgebieden met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Over een periode van 3 jaar komt dit gemiddeld jaarlijks verschil in evolutie van 1,5% overeen met een bijkomende structurele budgettaire inspanning van iets meer dan 0,2% bbp in 2015 bij Entiteit I (hoofdzakelijk de FO).

¹⁵ Gecorrigeerd voor de gevolgen van de ‘one shots’ bij de primaire uitgaven en voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden.

¹⁶ Tegen constante prijzen en op structurele basis, dus gecorrigeerd voor de one-shots en de investeringscyclus van de Lokale Overheden.

¹⁷ Namelijk gedefleerd met de gewogen gemiddelde index van de finale primaire uitgaven, zoals die traditioneel berekend is door de Afdeling. Vanaf 2013 valt de evolutie van die index bijna samen met die van de gezondheidsindex.

Om ter informatie de inhoud van het begrotingstraject 2012-2017 bij ongewijzigd beleid inzake primaire uitgaven ¹⁸ te kunnen beoordelen, geeft onderstaande tabel voor de verscheidene subperiodes de vergelijking weer van de gemiddelde jaarlijkse groeitempi van de belangrijkste uitgavenrubrieken, globaal en per grote entiteit.

Tabel 6
Vergelijking van het reële groeitempo van de structurele primaire uitgaven op basis van de prognose van maart 2012 van het FPB

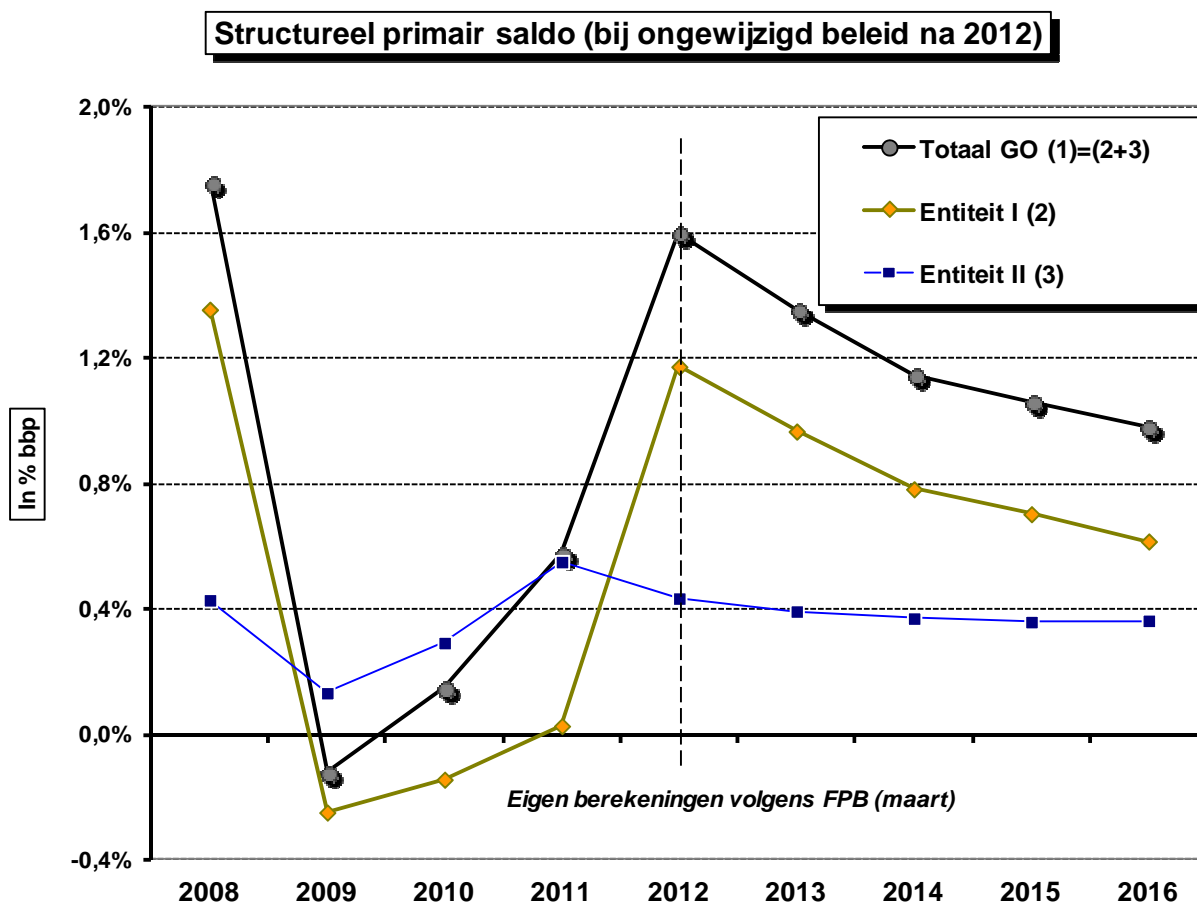
| Hypotheses voor de reële groei van de structurele PRU (°) HRF-berekeningen gebaseerd op FPB (Vooruitzichten maart 2012) | | | % gemiddelde jaarlijkse verandering | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------|-------------------------------------|---------|---------|---------|
| | % bbp | % totaal | 2008-11 | 2009-12 | 2012-15 | 2013-17 |
| Gezamenlijke Overheid | 44,7% | 100,0% | 2,4% | 1,4% | 1,8% | 1,7% |
| * Sociale uitkeringen | 25,2% | 56,5% | 3,0% | 2,0% | 2,5% | 2,4% |
| + In natura (hoofdz. gezondheid.) | 8,1% | 18,2% | 3,7% | 1,6% | 3,1% | 2,8% |
| + In geld, cyclisch gecorrigeerd | 17,1% | 38,3% | 2,7% | 2,2% | 2,3% | 2,2% |
| * Exclusief sociale uitkeringen | 19,4% | 43,5% | 1,6% | 0,7% | 0,8% | 0,7% |
| Entiteit I | 28,8% | 64,5% | 2,6% | 1,5% | 2,1% | 2,0% |
| * Sociale uitkeringen | 23,4% | 52,5% | 3,0% | 2,0% | 2,6% | 2,5% |
| * Exclusief sociale uitkeringen | 5,4% | 12,0% | 0,9% | -0,5% | -0,3% | -0,5% |
| Entiteit II | 15,9% | 35,5% | 2,0% | 1,2% | 1,3% | 1,2% |
| * Sociale uitkeringen | 1,8% | 4,0% | 3,4% | 2,2% | 2,1% | 1,9% |
| * Exclusief sociale uitkeringen | 14,1% | 31,5% | 1,9% | 1,1% | 1,2% | 1,1% |

(°) HRF-definitie, exclusief financiering EU, cyclisch gecorrigeerd, gecorrigeerd voor iLO en one shots, exclusief ontvangstenverminderingen.

¹⁸ Omgezet op basis van de definitie van de HRF (zonder fictieve of toegerekende bijdragen), exclusief fiscale en budgettaire overdrachten (bni-bijdrage) aan de Europese Unie, gecorrigeerd voor de cyclische gevolgen bij de werkloosheidsuitgaven (Europese methodologie) alsmede voor de gevolgen van one shots bij de primaire uitgaven en voor de investeringscyclus van de LO. De verlagingen van de parafiscale en fiscale ontvangsten (bedrijfsvoorheffing) die in ESR95 gewoonlijk worden geboekt als primaire uitgaven (exploitatie subsidies) en niet als een vermindering van ontvangsten, worden hier wel geboekt volgens de budgettaire optiek als een vermindering van overheidsontvangsten. Gezien de zeer geringe verwachte stijging in reële termen van die subsidies in de prognoseperiode, heeft die statistische behandeling geen enkele weerslag op de jaren na 2012 en dat in tegenstelling tot voorgaande jaren.

Onderstaande grafiek schetst op basis van de Projectie 2021-2017 van maart 2012 van het FPB en op basis van een verdeling per grote entiteit van de totale cyclische correctie, de evolutie van de finale¹⁹ structurele primaire saldi op het globale geconsolideerde niveau (GO) en per grote entiteit.

Grafiek 1
Structurele primaire saldi op globaal niveau en per grote entiteit



¹⁹ Namelijk na correctie voor de evolutie (in % bbp) van de netto fiscale en budgettaire overdrachten tussen de overheden op basis van de bestaande wettelijke bepalingen (BFW, enz.).

In de bovenstaande grafiek stelt men duidelijk vast dat de verslechtering van het structurele primair saldo ²⁰ na 2012 in het traject bij ongewijzigd beleid van het FPB, kan geraamd worden op 0,5% bbp in 3 jaar (2021-2015) en dat die bijna volledig gelokaliseerd is bij Entiteit I. Die verslechtering is toe te schrijven aan de structurele verhoging in een context van vergrijzing van de ratio van de (cyclisch gecorrigeerde) sociale uitkeringen, in het bijzonder bij de (privé en publieke) pensioenen en de gezondheidszorgen. Die verhoging wordt slechts zeer gedeeltelijk gecompenseerd door een verbetering van het structureel primair saldo exclusief sociale uitkeringen ('buiten vergrijzing') van Entiteit I, ondanks de bevrozing in reële termen gedurende 3 jaar, die reeds is verwerkt in het basisscenario, van de totale primaire uitgaven exclusief sociale uitkeringen.

²⁰ Gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de LO.

4 NORMATIEF TRAJECT VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

4.1 Inleiding en context

De Afdeling werd gevraagd om een nieuw normatief begrotingstraject aan te bevelen ter voorbereiding van het nieuwe Stabiliteitsprogramma 2012-2015. Dit deel is gewijd aan de analyse van dit traject. Dit traject wordt gedeeltelijk bepaald door de verbintenissen die België al officieel aangegaan is op het vlak van de overheidsfinanciën.

De Belgische overheden zijn zich bewust van het soevereine risico dat de economische en financiële crisis met zich meebracht. Vanaf eind 2009 hebben ze daarom een doelstelling onderschreven van terugkeer naar het begrotingsevenwicht voor de Gezamenlijke Overheid tegen 2015 met het oog op het vrijwaren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn. De budgettaire houdbaarheid vormt de basis van een duurzame economische groei die eveneens solidair is door te zorgen voor de collectieve financiering van de leeftijdsgebonden uitgaven in een context van demografische vergrijzing. In het budgettaire consolidatieprogramma werd een tussentijdse doelstelling vastgelegd die erin bestaat om het overheidstekort onder de 3% te brengen tegen 2012. Dit is conform de eis van de Europese Commissie en de Europese Raad ten aanzien van België. Immers, net als bij andere Europese landen, loopt tegen België een procedure bij buitensporige tekorten.

Concreet voorziet het laatste Stabiliteitsprogramma van België dat het tekort van de Gezamenlijke Overheid beperkt wordt tot 2,8% in 2012, tot 1,8% in 2013 en tot 0,8% in 2014, terwijl een structureel evenwicht bereikt zou moeten worden in 2015 om progressief de MTO (0,5% bbp) te benaderen. Dit structureel evenwicht komt, volgens de macro-economische context van dat laatste programma van april 2011, overeen met een overschot van 0,2% bbp.

In haar regeerakkoord van 1 december 2011 heeft de federale regering haar engagement herbevestigd om de doelstellingen uit het Stabiliteitsprogramma na te leven en om in 2015 tot een structureel evenwicht van de overheidsfinanciën te komen. Bovendien werd herbevestigd dat het overheidstekort teruggebracht zou worden tot 2,8% bbp in 2012 om uit de procedure bij buitensporige tekorten te geraken: *“De federale regering wil daarom een streng en structureel plan voor de begrotingssanering uitvoeren waarmee de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2011-2014 kunnen worden verwezenlijkt en waarin de grote lijnen uitgezet worden om tegen 2015 een structureel evenwicht te bereiken.*

De regering bevestigt haar wil om de doelstellingen die België heeft vastgelegd in het aan de Europese Unie overgezonden Stabiliteitsprogramma strikt na te leven.

Wat de begroting 2012 betreft, zal de regering het tekort voor Entiteit I tot 2,4% beperken, zoals aangegeven in het Stabiliteitsprogramma van april 2011, en ze zal in het Parlement een begroting indienen die uitgaat van een groei van het bbp met 0,8%. De begrotingsinspanning van de federale regering zal in 2012 11,3 miljard euro bedragen.

Dat engagement betekent dat de beleidsniveaus van Entiteit II zich samen houden aan de bovengrens van het tekort, namelijk 0,4% van het bbp.

Wat de begroting 2013 betreft, zal de regering, bij ongewijzigde omstandigheden, zich houden aan een tekort van 2% van het bbp voor Entiteit I, zoals aangegeven in het Stabiliteitsprogramma. Bij de onderhandelingen met de Gewesten en de Gemeenschappen met het oog op het bezorgen van het bijgewerkte Stabiliteitsprogramma aan de Europese Unie zal rekening worden gehouden met de methodologie van de Hoge Raad van Financiën (HRF), en ook met het voorbehoud dat hij in zijn jongste rapport heeft gemaakt.

Wat de begroting 2014 betreft, zal de regering zich laten inspireren door de aanbevelingen van de HRF en daarbij rekening houden met het methodologisch voorbehoud van diezelfde Raad. In die context zal het begrotingssaldo van elke entiteit (Entiteit I en Entiteit II), in procent van het bbp, elk jaar moeten verbeteren, bij ongewijzigde omstandigheden.

De regering wil voorts de schuldenlast terugdringen om de rentelasten te beperken, ons land te beschermen tegen de speculanten en haar verplichtingen ten aanzien van de Europese Unie na te komen." (Regeerakkoord van 1 december 2011 ²¹).

Rekening houdend met de hierboven vermelde verbintenissen, kan de analyse van het normatieve traject beïnvloed worden door meerdere contextuele elementen.

Zoals reeds in het vorige deel vermeld werd, is de macro-economische context opnieuw significant geëvolueerd ten opzichte van die welke aan de basis lag van het normatieve traject dat vorig jaar aanbevolen werd ²², met de ontwikkeling van de crisis van de staatsschulden en zijn gevolgen voor de groeivoorzichten op korte en middellange termijn. Deze verslechtering heeft namelijk twee gevolgen.

²¹ http://www.premier.be/files/20111206/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf

²² HRF, Evaluatie 2010 en begrotingstrajecten voor het Stabiliteitsprogramma 2011-2015, maart 2011. Op het ogenblik van dat Advies verwachtte men een gemiddelde jaarlijkse groei van 2,2% in de periode 2012-2015, terwijl men nu teruggevallen is op een vooruitzicht van gemiddeld 1,2% per jaar voor dezelfde periode.

Ten eerste zal het groeiverlies, dat op basis van de laatste ramingen van het FPB gecumuleerd over 3 jaar (2013-2015) zou kunnen oplopen tot 2% ten opzichte van de ramingen van een jaar geleden, een gecumuleerde negatieve begrotingsimpact hebben die geraamd wordt op ongeveer 1,1% bbp of iets minder dan 0,4% gemiddeld per jaar. Dit cijfer weerspiegelt de gecumuleerde budgettaire inspanning die bijkomend gerealiseerd zal moeten worden in de jaren 2012 tot en met 2015. Ten tweede blijft de output gap²³ negatief, zelfs als de groei van het effectieve bbp over de hele periode beschouwd hoger is dan die van het potentiële bbp, en dit wegens de zeer slechte prestaties in 2009 en in een mindere mate in 2012. De output gap zou nog niet gedicht zijn in 2017, wat betekent dat een structureel evenwicht in 2015, zoals het als doelstelling opgenomen is in het regeerakkoord van december 2011, in werkelijkheid in nominale termen neerkomt op een begrotingstekort.

De huidige context wordt ook gekenmerkt door de goedkeuring op Europees niveau van een procedure voor een versterkt begrotingstoezicht, waarvan de vele gevolgen aangehaald werden in het eerste deel van dit Advies. Het besluit is echter dat het structurele begrotingssaldo aan belang zal winnen in het nationale en regionale begrotingsdebat, met de eis om ten laatste tegen eind 2012 een gouden regel over het begrotingssaldo op te nemen in de grondwet.

De Afdeling moet zo goed als mogelijk rekening houden met al die factoren. België is verplicht om de in 2012 verwachte duidelijke budgettaire verbetering te consolideren om aldus duurzaam uit de procedure van buitensporig tekort (EDP) te geraken. Bovendien zal men door zo vlug mogelijk de verlaging van zijn schuldgraad onder de 100% en tegen een voldoende snel tempo in gang te zetten, de structurele houdbaarheid op langere termijn van de overheidsfinanciën en van de publieke sociale stelsels verzekeren. Daartoe stelt de Afdeling voor om op enkele kleine aanpassingen na het in het laatste Stabiliteitsprogramma (2011-2014) opgenomen nominale begrotingstraject in grote lijnen te bevestigen. In het bijzonder stelt ze voor om de verbintenissen van het federaal regeerakkoord om het nominaal tekort van Entiteit I voor 2013 tot 2% bbp te beperken, na te komen.

²³ (reële effectieve bbp – reële potentiële bbp)/ reële potentiële bbp

Dat impliceert volgens de Afdeling voor 2013 een doelstelling voor het nominale begrotingssaldo (% effectief bbp) van 1,9% bbp, gevolgd door een tekort van 0,9% bbp in 2014 en van een effectief evenwicht in 2015. In termen van onderliggende vereiste verbetering van het nominale tekort over de periode 2012-2015 houdt dit feitelijk een aanpassing in van ongeveer 0,4% bbp ten opzichte van het traject van het Advies van maart 2011 van de Afdeling. Van die aanpassing zou 0,2% afkomstig zijn van een “onverwachte winst”²⁴ als gevolg van de statistische en methodologische herziening door het INR van de overheidsrekeningen op 30 maart en 0,2% bbp zou toe te schrijven zijn aan de overgang van een doelstelling inzake nominaal overschot van 0,2% bbp in 2015 op die van een nominaal evenwicht (dit Advies)

In het kader van de gehanteerde macro-economische hypothesen en van de huidige ramingen inzake potentiële groei, zou dit traject in nominale termen logischerwijs in 2014 leiden tot een structureel begrotingsevenwicht en in 2015 tot een structureel begrotingsoverschot, dat de MTO zou benaderen zoals die thans vastgelegd is door de Commissie voor België (0,5% bbp).

In het kader van het scenario van een gecumuleerde nominale en reële groei zoals die verwacht wordt tot 2015, zou het nominale evenwicht, rekening gehouden met de reeds verwachte terugbetalingen van financiële deelnemingen, in principe een tempo van schuldvermindering verzekeren dat voldoende snel is volgens de Europese criteria (in principe minimaal 2% bbp gemiddeld per jaar in de periode 2013-2015).

4.2 Voor de Gezamenlijke Overheid voorgesteld normatief traject

Onderstaande tabel geeft de resultaten van dit traject cijfermatig en in detail weer. De nominale doelstellingen worden vergeleken met de saldi bij ongewijzigd beleid (lijn 1 tot 3) om de budgettaire inspanningen te kunnen berekenen, en worden omgezet in structurele termen om na te gaan in hoeverre het normatieve traject tegemoet komt aan de Europese budgettaire aanbevelingen. Deze vertaling in structurele termen is gebaseerd op de cyclische budgettaire gevolgen en de door het FPB volgens de Europese methodologie geraamde gevolgen van de one shots.

²⁴ Die winst is toe te schrijven aan een methodologische verbetering die mogelijk gemaakt werd door de ter beschikking stelling van gedetailleerde statistische gegevens door de lokale overheden.

Tabel 7
Voorgesteld normatief traject en gevolgen

| Traject van terugkeer naar het nominaal evenwicht in 2015 en overeenstemmende inspanningen | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| In % bbp | | | | | |
| NFB - traject van het FPB bij ongewijzigd beleid | (1) | -2,7% | -3,1% | -3,0% | -3,0% |
| * Rentelasten (EDP) | (2) | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% |
| * Primair saldo (PRSA) | (3) | 0,8% | 0,4% | 0,4% | 0,5% |
| Genormeerde NFB (Nominaal evenwicht 2015) | (4) | -2,7% | -1,9% | -0,9% | 0,0% |
| * Rentelasten | (5) | 3,5% | 3,5% | 3,4% | 3,4% |
| * PRSA | (6) | 0,8% | 1,6% | 2,5% | 3,4% |
| Verschil in PRSA / Traject bij ongewijzigd beleid | (7)=(6-3) | 0,0% | 1,2% | 2,1% | 2,9% |
| Jaarlijkse bijkomende primaire inspanning | d.7 | | 1,2% | 0,9% | 0,8% |
| Cyclische correcties & One shots | (8) | -0,7% | -1,0% | -0,8% | -0,6% |
| Genormeerde structurele NFB (°) | (9)=(4-8) | -2,1% | -0,9% | -0,1% | 0,6% |
| Jaarlijkse verbetering (°) | d.9 | 0,7% | 1,2% | 0,8% | 0,7% |
| * Investeringscyclus van de Lokale Overheden | d9.a | -0,1% | 0,2% | 0,1% | 0,0% |
| * Exclusief investeringscyclus van de LO | d9.b | 0,8% | 0,9% | 0,8% | 0,8% |
| Schuldgraad (°°) | (10) | 99,9% | 97,8% | 95,6% | 92,4% |
| Jaarlijks verschil, waaronder: | (11)=d.10 | | -2,1% | -2,2% | -3,1% |
| * Endogene evolutie | (11.a) | | -1,5% | -2,5% | -3,3% |
| * Weerslagen buiten NFB | (11.b) | | -0,6% | 0,3% | 0,2% |

(°) Onder de technische hypothese dat de weerslagen van de "one shots", van +0,3% bbp in 2012, terugvallen tot 0% bbp vanaf 2013, wat veronderstelt dat de volledige verbetering in 2013 structureel is.

(°°) De schuldgraad van 2012 is gebaseerd op de op 27 maart 2012 beschikbare informatie. Hij houdt geen rekening met de officiële notificatie van de schuldgraad van 2011, op datum van 30 maart. De analyse van de schuldgraad moet bijgevolg gebeuren in termen van evolutie en niet van niveaus.

Opm. Wegens afrondingen kan het totaal licht afwijken (tot op 0,1%) van de som van de bestanddelen.

Zoals dat hierboven werd aangegeven, neemt het normatieve traject (regel 4) in grote lijnen de doelstellingen van het laatste Stabiliteitsprogramma 2011-2014 over, onder de voorwaarde dat men hier voor 2015 een doelstelling van een nominaal evenwicht in aanmerking neemt in de plaats van een nominaal overschot van 0,2% bbp (aanbevolen in het Advies van maart 2011 van de Afdeling, zeker aan het einde van een context van groei die duidelijk gunstiger dan verwacht was).

De doelstellingen inzake vorderingensaldi worden omgezet in doelstellingen inzake primaire saldi op basis van de endogene evolutie van de rentelasten, die bepaald wordt door de hypothesen inzake rentevoeten en door het evolutietempo van de overheidsschuld die voortvloeit uit de begrotingssanering ²⁵.

Bij de beoordeling van het normatieve traject lijkt het nuttig op aanvullende wijze de indicator te onderzoeken van de verbetering van het structureel saldo, die als referentie dient voor de evaluaties van de Commissie, en de indicator van de budgettaire inspanning die door de HRF bepaald is om de budgettaire beperkingen te beoordelen die gedurende de komende jaren opgelegd worden aan de Belgische overheidsfinanciën. Er bestaan echter twee belangrijke verschillen:

- 1) De indicator van het structurele saldo bevat de rentelasten (en wordt dus beïnvloed door de evolutie van die laatste), terwijl de indicator van de HRF van de structurele inspanning berekend wordt zonder de rentelasten, waarbij die laatste op korte termijn endogeen en dus niet discretionair zijn;
- 2) de indicator voor de evolutie van het structurele saldo vergelijkt de evoluties ten opzichte van het voorgaande jaar (jaar t-1) en niet ten opzichte van een traject bij ongewijzigd beleid voor hetzelfde jaar (jaar t). Die houdt dus geen rekening met het feit dat voor verscheidene redenen die samen hangen met de in de standaard methodologie van de Commissie ²⁶ niet in aanmerking genomen ²⁷ niet-discretionaire gevolgen, de structurele saldi bij ongewijzigd beleid zelf kunnen verbeteren of integendeel kunnen verslechteren. In geval van verslechtering van het saldo bij ongewijzigd beleid – zoals in 2013 in België, zal men bijvoorbeeld reeds een structurele (primaire) budgettaire inspanning moeten leveren voor de stabilisatie van het structurele saldo op het vroegere niveau ervan, en elke vereiste verbetering van dit saldo zal moeten komen boven de oorspronkelijke of voorafgaande inspanning.

²⁵ Dat door alle tot op heden beschikbare informatie te verwerken wat de evolutie inzake financiële verrichtingen “buiten NFB”, waaronder de deelneming aan de hulpplannen voor Griekenland (EFSF), de deelneming in het ESM, de gunstige weerslag in 2012 van de Schatkistverrichting, belangrijke voorziene terugbetalingen van financiële deelnemingen van KBC in 2012 en 2013, enz.

²⁶ En dit voor duidelijk vanzelfsprekende redenen van homogeniteit en Europese methodologische vergelijkbaarheid.

²⁷ Bijvoorbeeld de socio-demografische gevolgen op middellange en lange termijn op de sociale uitgaven, het gevolg op kortere termijn van de investeringscyclus van de Lokale Overheden in België, de relatieve prijzeneffecten bij de primaire uitgaven, de structuur- of compositie-effecten bij de ontvangsten.

De **budgettaire inspanningen** die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de nominale doelstellingen worden geraamd (regel 7) door het verschil te berekenen tussen het primaire vorderingensaldo van het effectieve normatieve traject (regel 6) en dat van het overeenkomstige traject bij ongewijzigd beleid van het FPB (regel 3). Het jaarlijkse verschil van die reeks komt overeen met de aanvullende inspanning die elke jaar moet gerealiseerd worden en vormt aldus een indicator van de jaarlijkse negatieve budgettaire ruimte of van de jaarlijkse budgettaire beperking.

Voor de periode 2013-2015 worden de voor het bereiken van het nominaal evenwicht te realiseren gecumuleerde budgettaire inspanningen geraamd op 2,9% bbp. Die zullen bovenop de maatregelen komen die genomen zijn in het kader van de begroting 2012 (initieel + aanpassing), waarvan het 'niet-structurele' deel (0,3% bbp) zeker zal moeten gecompenseerd worden in de loop van de volgende jaren. Men kan berekenen dat de budgettaire inspanning gemiddeld bijna 1% bbp bedraagt, maar dat die relatief belangrijker is in 2013 (+1,2% bbp) vooraleer terug af te nemen tot 0,9% in 2014 en 0,8% in 2015. Voor het begrotingsjaar 2013 is het in ieder geval wenselijk dat het tekort een nieuwe belangrijke nominale vermindering vertoont zodat ook voor de schuldgraad, die ingevolge de stijging van de jongste en actuele periode, tot dicht bij 100% bbp zou toenemen eind 2012, een significante neerwaartse correctie kan worden gerealiseerd. Het is overigens van groot belang dat in 2013 voldoende structurele maatregelen worden genomen opdat hun impact in de loop van de daarop volgende jaren een verdere tekortvermindering mogelijk zou maken.

In het normatieve scenario en volgens de hypothesen die in dit Advies zijn gehanteerd inzake de cyclische correcties en de gevolgen van de one shots, zou het **structurele begrotingssaldo** stijgen met 2,7% tussen 2012 en 2015, wat overeenkomt met een gemiddelde jaarlijkse verbetering van 0,9% (regel 9, d9). Die evolutie ligt grotendeels boven de minimale door de Commissie vereiste jaarlijkse verbetering (0,5%) voor de landen zoals België, die hun MTO nog moeten bereiken (structureel saldo verenigbaar met een budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn) maar waartegen geen EDP procedure meer loopt.

Het onderzochte normatieve traject zou het mogelijk maken om de Belgische **schuldgraad** terug te brengen van 99,9% in 2012 ²⁸ tot 92,3% bbp in 2015, hetzij een gecumuleerde verbetering met 7,6% in 3 jaar of jaarlijks gemiddeld ongeveer 2,5%. Die verlaging zou bijna volledig “endogeen” zijn en hangt samen met een omgekeerd sneeuwbaaleffect, terwijl de in aanmerking genomen verrichtingen buiten NFB gemiddeld over de onderzochte periode omzeggens neutraal zouden zijn. De nieuwe Europese regel inzake schuldgraad die voor België neerkomt op een doelstelling van een gemiddelde jaarlijkse verlaging van de schuldgraad van 2% bbp, zou aldus nageleefd worden, met een veiligheidsmarge van ongeveer 1,5% bbp om het risico op de schuld af te dekken van een minder gunstige evolutie dan verwacht van de “gevolgen buiten NFB”.

Bijgevolg zou in de hier weerhouden groeihypothese de doelstelling van een nominaal evenwicht in 2015 overeenkomen met een structureel begrotingsevenwicht van 0,6% bbp, wat zeer dicht ligt bij de in aanmerking genomen MTO voor België (0,5% bbp). Op symmetrische wijze kan men uit de tabel afleiden dat een doelstelling van een structureel evenwicht in 2015, dat ook een verbintenis is van het Regeerakkoord, zou overeenkomen met een nominaal tekort van ongeveer 0,6% bbp in 2015. Geëxtrapoleerd tot 2016 zou dit structurele evenwicht evolueren naar de MTO.

De Afdeling is zich ervan bewust dat, in het kader van de door het FPB gebruikte macro-economische hypothesen, het hier voorgestelde nominale budgettaire scenario nog voor drie opeenvolgende jaren (2013-2015) het behoud impliceert van een fiscaal en budgettair beleid dat aanzienlijk en cumulatief restrictief is, in het verlengde van dat beleid dat in 2012 werd opgestart. Onder voorbehoud van de bevestiging van deze hypothesen schijnt dit scenario de minimale aanbevelingen van de Europese Commissie (²⁹) voor België te overschrijden, als België eenmaal uit de EDP-procedure is geraakt.

²⁸ Onder bepaalde voorwaarden vermeld in 2.2 zou de schuldgraad dan 0,1% bbp lager kunnen zijn.

²⁹ In grote lijnen: 1) een jaarlijkse minimale structurele verbetering van 0,5% bbp van het structurele saldo om de Belgische MTO te bereiken (thans een structureel overschot van 0,5% bbp) en 2) een gemiddelde jaarlijkse vermindering van ten minste 2% bbp van de schuldgraad over de periode 2013-2015.

Hier dient er echter rekening te worden gehouden met een belangrijke nuance. De cijfers met betrekking tot de jaarlijkse en gecumuleerde verbetering van de structurele saldi (Europese definitie), die uit de normatieve tabel hierboven blijken, zijn zeker niet definitief. Zij hangen op een cruciale manier af van de technische evaluatie van niet alleen de huidige cyclische positie van de Belgische economie, die reeds moeilijk nauwkeurig kan bepaald worden in een onzekere conjunctuurcontext, maar ook van de toekomstige evolutie daarvan ten opzichte van het geraamde groeipotentieel. Dit methodologische voorbehoud wordt bevestigd door het feit dat de huidige macro-economische projectie waarop het referentiescenario is gebaseerd, op een heel ongewone manier niet voorziet, zoals vroeger, dat de output-gap aan het einde van de projectieperiode (na vijf jaar) gedicht zal zijn. Hier dient eraan herinnerd te worden dat de raming van het groeipotentieel, dat centraal is voor de raming van de structurele saldi en van de jaarlijkse verbetering daarvan, zelf onderworpen is aan frequente en soms aanzienlijke methodologische en statistische herzieningen, en dit vooral sinds het ontstaan van de financiële crises en de achtereenvolgende economische schokken.

Als conclusie daarvan is het begrip van het structureel saldo bijgevolg zeer nuttig als Europees retrospectief of ex post evaluatie-instrument. Rekening houdend met de huidige onzekerheden, blijft het echter zeer moeilijk en delicaat om dit begrip ex ante te operationaliseren in termen van een normatief kader voor de vastlegging van de concrete doelstellingen inzake begrotingsbeleid op korte en vooral op middellange termijn.

Rekening houdend met de onzekerheden en de vaagheid van de statistieken is de Afdeling bijgevolg van mening dat deze indicator een kwetsbare basis blijft om vanaf nu en vooral op middellange termijn (na 2013) haar basistraject te herzien; deze herziening zou achteraf voortijdig kunnen blijken.

Ter vergelijking en illustratie werd er niettemin een alternatief begrotingstraject na 2013 uitgetest. Dit traject zou bestaan uit de toepassing ad minima, op basis van de in aanmerking genomen hypothesen met betrekking tot de output-gap, van de Europese aanbeveling inzake de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo ten belope van 0,5% bbp totdat de Belgische MTO bereikt wordt. Uit een verkennende simulatieoefening blijkt dat dit zou resulteren in een structureel en niet nominaal begrotingsevenwicht in 2015 en de verwezenlijking van de structurele MTO in 2016 (eerder dan reeds in 2015). Dit zou de aanvaarding impliceren van een nominaal tekort van 0,5% bbp in 2015. Daaruit zou tevens een doelstelling volgen naar een licht nominaal budgettair overschot in 2016. De vermindering van de schuldgraad in 2013-2015 zou ceteris paribus hoger blijven – maar dit keer marginaal – dan het op Europees niveau vereiste minimum.

Tabel 8

Alternatieve verkennende simulatie (illustratie van een doelstelling voor een structureel evenwicht in 2015)

| Traject van een structurele verbetering van 0,5% bbp na 2013 In % bbp | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Gecumuleerd 2012-15 |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------------------------|
| NFB - Traject van FPB bij ongewijzigd beleid | (1) | -2,7% | -3,1% | -3,0% | -3,0% | -2,9% | -0,3% |
| * Rentelasten | (2) | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 0,0% |
| * Primair saldo (PRSA) | (3) | 0,8% | 0,4% | 0,4% | 0,5% | 0,6% | -0,3% |
| Genormeerde NFB (+0,5% structureel / jaar na 2013) | (4) | -2,7% | -1,9% | -1,2% | -0,5% | 0,2% | 2,2% |
| * Rentelasten | (5) | 3,5% | 3,5% | 3,4% | 3,4% | 3,3% | -0,1% |
| * PRSA | (6) | 0,8% | 1,6% | 2,2% | 2,9% | 3,6% | 2,1% |
| Cyclische correcties & One shots | (7) | -0,7% | -1,0% | -0,8% | -0,6% | -0,4% | 0,0% |
| Genormeerde structurele NFB (exclusief iLO) | (8)=(4-7) | -2,1% | -0,9% | -0,4% | 0,1% | 0,6% | 2,2% |
| Jaarlijkse (of gemiddelde) verbetering | d.8 | 0,7% | 1,2% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,7% |
| Vershil in PRSA / Traject bij ongewijzigd beleid | (9)=(6-3) | 0,0% | 1,2% | 1,8% | 2,4% | 2,9% | 2,4% |
| Jaarl. of gem. bijkomende primaire inspanning | d.9 | | 1,2% | 0,6% | 0,6% | 0,5% | 0,6% |
| Schuldgraad (°) | (10) | 99,9% | 97,8% | 95,9% | 93,3% | 89,9% | -6,6% |
| Jaarlijks verschil | (11)=d.10 | 1,3% | -2,1% | -1,9% | -2,6% | -3,4% | -2,2% |
| * Endogene evolutie | (11.a) | 0,6% | -1,5% | -2,2% | -2,8% | -3,6% | -2,2% |
| * Weerslagen buiten NFB | (11.b) | 0,7% | -0,6% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,0% |

(°) Omwille van onzekerheden tot op vandaag over het niveau van de effectieve schuldgraad eind 2012, moeten de cijfers hieromtrent beschouwd worden als evoluties en niet als absolute niveaus.

Zoals hierboven aangegeven, blijven deze resultaten ruimschoots afhankelijk van de hypothesen die na 2013 in aanmerking zijn genomen met betrekking tot de conjunctuurevoluties, de rentevoeten, de ramingen die inzake output-gap en het groeipotentieel op middellange termijn tamelijk volatiel zijn geworden. De veiligheidsmarge – met name inzake evoluties van de schuldgraad – ten opzichte van eventuele onvoorziene schokken zou erdoor sterk verminderd worden.

In deze context lijkt het dan ook te vroeg voor de Afdeling om vanaf nu reeds een herziening van het nominale normatieve traject voor de eerstkomende jaren in overweging te nemen. Dit is zo voor de volgende redenen:

- Rekening houdend met de vastberaden en effectieve verbintenis van de federale regering om een tekort van 2% te bereiken voor Entiteit I in 2013, zou een scenario van een structureel evenwicht tegen 2015 de saneringsinspanning niet op zeer korte termijn, namelijk in 2013, wijzigen; het bereiken van dat beoogde tekort zou in de logica van het voorgaande Stabiliteitsprogramma overeenkomen met een globale doelstelling van -1,8% of -1,9% bbp.

- Meer fundamenteel, de vastlegging van een doelstelling van een structureel begrotingsevenwicht in 2015 (en de MTO voor 2016) spreidt de saneringsinspanning ten opzichte van het scenario van een nominaal evenwicht in 2015 in de tijd, maar vermindert niet de globale last van die sanering.
- Tenslotte, is het verplicht, gelet op het nog hoge peil van de Belgische schuldgraad, die in 2012 nog zal stijgen en 100% bbp zal benaderen, om zo vroeg en duidelijk mogelijk die schuldgraad op structurele wijze (onafhankelijk van de verrichtingen buiten NFB) in neerwaartse zin om te buigen. Dit zou bijdragen tot het beschermen van de Belgische overheidsfinanciën tegen eventuele nieuwe risico's op financiële besmetting en dure verhogingen van de "spreads" op de overheidsschuld.

Indien de groeivoorzichten daarentegen tegen 2015 gevoelig zouden verslechteren, met gevolgen op de door het FPB weerhouden gemiddelde economische groeihypothese, zal de Afdeling binnen een jaar de begrotingsvoorzichten moeten herraamen. In dat geval zal ze dan moeten nagaan of het behoud van een doelstelling van een strikt nominaal evenwicht in 2015 niet leidt tot een te procyclische of te restrictieve doelstelling.

Indien de groei omgekeerd hoger zou blijken te zijn dan thans verwacht voor de komende jaren (in het bijzonder in 2013), met name in het kader van de komende "spring forecasts" van de Europese Commissie, zou de naleving van het globale normatieve traject minder hoge verbeteringen vereisen van de structurele saldi en dus van de budgettaire inspanningen. De verlaging van de schuldgraad zou dan daarentegen versnellen.

Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat het eveneens heel belangrijk is dat de toekomstige begrotingen 2013 (van de federale Staat en per deelgebieden) verder duidelijk kaderen in een meerjarendoelstelling voor structurele budgettaire consolidatie, dat wil zeggen door erop toe te zien dat de uitgevoerde maatregelen een progressieve en duurzame weerslag hebben op de jaren 2014-2015.

Tenslotte zal de Afdeling over één jaar beschikken over waarnemingen (en niet meer vooruitzichten) met betrekking tot de Belgische conjunctuur- en budgettaire evoluties 2012, de overeenkomstige nieuwe ramingen 2013, de nieuwe groeivoorzichten 2014-2018 van het voorjaar 2013 van het FPB en de Europese budgettaire evoluties die daarmee kunnen vergeleken worden. Het is dan ook reeds aanbevolen dat de Afdeling, naar aanleiding van haar volgende Advies van maart 2013 en op deze basis, de verwezenlijkte vooruitgang alsmede de grondslagen van haar nieuwe normatieve begrotingstraject (2013-2016) grondig herhaamt, als voorbereiding van het toekomstige Stabiliteitsprogramma. Het zal ongetwijfeld ook noodzakelijk zijn om op dat moment een eventuele herziening van de Belgische MTO te integreren, die in september 2012 zou kunnen vastgelegd worden in het verlengde van de werkzaamheden van de Europese AWG ⁽³⁰⁾.

Het dient tegelijkertijd duidelijk te zijn dat, gezien de in het begin van dit Advies beschreven nieuwe Europese budgettaire toezicht- en preventiemechanismen, evaluaties en aanbevelingen, zowel in structurele als in nominale termen, snel en steeds meer toegepast zullen worden en bijgevolg tegelijkertijd door de Afdeling zullen moeten in aanmerking worden genomen.

³⁰ Ageing Working Group

5 VERDELING VAN HET NORMATIEVE TRAJECT TUSSEN DE ENTITEITEN

5.1 *Begrotingsnormen van Entiteit II voor de periode 2009-2012*

Dit deel begint met een korte beschrijving van het proces dat geleid heeft tot de begrotingsnormen van Entiteit II voor de periode 2009-2012. Vervolgens worden de resultaten ervan geëvalueerd op basis van de beschikbare informatie. Tenslotte worden enkele basisprincipes toegelicht voor de normatieve discussie betreffende de periode 2012-2015.

5.1.1 Het proces van de vaststelling van de normen

Volgens de principes van de budgettaire coördinatie zoals geformuleerd in de Bijzondere Financieringswet van 1989 (art. 49), brengt de Afdeling 'Financieringsbehoeften' van de Hoge Raad van Financiën aanbevelingen uit over de begrotingsdoelstellingen per overheidsniveau, uit bezorgdheid om *'het interne en externe monetaire evenwicht te bewaren'* en om *'een structurele ontsporing van de financieringsbehoeften'* te voorkomen. Historisch gezien dienden de aanbevelingen van de HRF als grondslag voor de budgettaire samenwerkingsakkoorden tussen de Federale overheid en de deelgebieden.

Het is dus in het kader van de opdrachten die haar door de wet werden toevertrouwd, dat de Afdeling 'Financieringsbehoeften' van de HRF' begrotingsdoelstellingen heeft aanbevolen aan de verschillende overheidsniveaus, die verenigbaar zijn met de globale saneringsstrategie na de economische en financiële crisis (2009-2015). Voor de vaststelling van die aanbevelingen heeft de Afdeling zich gebaseerd op een criterium van verdeling van de inspanningen.

De budgettaire inspanningen worden bepaald als de weerslag van de genomen maatregelen met het oog op de verbetering van het 'spontane' traject van het begrotingsaldo, dit wil zeggen het traject dat men zou waarnemen in een context van ongewijzigd neutraal begrotingsbeleid. Het begrip inspanning geeft aldus de beperkingen weer die het naleven van de meerjarige begrotingsdoelstellingen ³¹ werkelijk uitoefent op de overheidsfinanciën. In een context van begrotingssanering

³¹ In die zin onderscheidt het zich van het criterium van verbetering van het structureel begrotingssaldo ten opzichte van het voorgaande jaar. Voor eenzelfde vereiste verbetering van het saldo zullen de te leveren inspanningen des te omvangrijker zijn naarmate de evolutie bij ongewijzigd beleid van de ontvangsten en van de uitgaven in ongunstige zin afwijkt van de vastgelegde doelstellingen. Tevens is het mogelijk dat de begrotingsdoelstellingen niet bereikt worden indien onverwachte eenmalige invloeden de ontvangsten en/of de uitgaven bezwaren, terwijl budgettaire inspanningen werden geleverd.

leek het belangrijk dat de aan de verschillende overheidsniveaus aanbevolen doelstellingen worden vastgelegd, rekening houdend met die specifieke budgettaire beperkingen.

Voornamelijk drie potentiële verdeelcriteria van de budgettaire inspanningen werden door de Afdeling ³² vermeld:

- (1) Verdeling van de inspanningen zodat elke overheidsniveau het begrotingsevenwicht bereikt in 2015. Aldus werd voor de periode 2009-2015 geraamd dat ongeveer 80% van de inspanning ten laste valt van Entiteit I en 20% van Entiteit II.
- (2) Verdeling van de inspanningen op basis van het aandeel van de finale ³³ primaire uitgaven van de twee grote entiteiten in het totaal (65% voor Entiteit I en 35% voor Entiteit II).
- (3) Verdeling van de inspanningen volgens een gemengde sleutel waarbij tegelijk rekening gehouden wordt met het aandeel in de primaire uitgaven en in de 'fiscale capaciteit' van elke Entiteit (ongeveer 76% voor Entiteit I en 24% voor Entiteit II).

Een verdeelsleutel die uitsluitend gebaseerd is op de verdeling van de fiscale capaciteit werd eveneens vermeld maar werd niet weerhouden (88/12).

De verdeelsleutels (2) en (3) houden rekening met het criterium van begrotingsruimte en/of saneringsinspanning van de verschillende regeringen en houden geen rekening met het criterium van responsabilisering van de regeringen in de totstandkoming van het overheidstekort ³⁴.

De sleutel 65/35 werd aanbevolen in de voorgaande adviezen van de Hoge Raad van Financiën voor de periode 2009-2012 en voorlopig overgenomen zonder vooruit te lopen op toekomstige evoluties overeenkomstig de budgettaire akkoorden tussen de federale regering en de deelgebieden:

³² Cf. Advies van september 2009 van de HRF (blz. 11). Die sleutels werden weergegeven in het Advies van maart 2011 van de HRF voor de periode 2012-2015 (blz. 99-105).

³³ De finale primaire uitgaven, zoals die door de HRF worden gedefinieerd, verschillen enigszins van de ESR95-definitie doordat ze de toegerekende bijdragen niet bevatten, gebruteerd worden met de verkopen van activa en de aan de EU overgedragen ontvangsten bevatten

³⁴ Een van de verantwoordingen wordt gevormd door de moeilijkheid om de responsabilisering van elk overheidsniveau in de totstandkoming van het overheidstekort te ramen. De respectieve tekorten zijn immers geen voldoening gevende indicatoren: enerzijds worden de deelgebieden grotendeels gefinancierd door overdrachten van de Federale overheid die sterk hun budgettaire beperkingen beïnvloeden, anderzijds staan ze slechts in geringe mate bloot aan de cyclische component van de uitgaven (werkloosheid) en vooral aan de leeftijdsgebonden uitgaven.

“de sleutels, die worden voorgesteld over de periode 2010-2012 voor de verticale verdeling (Entiteit I/Entiteit II) van de budgettaire inspanningen die zijn opgenomen in het document dat besproken werd, niet kunnen ingeroepen worden als precedent voor de periode 2013-2015.”

*...“Het Comité bevestigt dat de gehanteerde cijfers geen sluitende voorafname vormen op de meerjarenbegroting 2010-2011 en het budgettaire samenwerkingsakkoord met de verschillende deelstaten.”*³⁵

Voor de jaren 2010 tot 2012 werden de begrotingssaldi ter illustratie per entiteit verdeeld in het jongste Stabiliteitsprogramma.

Tabel 9
Verdeling van de begrotingsdoelstellingen volgens het Stabiliteitsprogramma

| | (% bbp) | | |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| Totaal | -4,1% | -3,6% | -2,8% |
| Entiteit I | -3,2% | -3,1% | -2,4% |
| Entiteit II | -0,9% | -0,5% | -0,4% |

Bron: Stabiliteitsprogramma van april 2011

5.1.2 Evaluatie 2010-2011

Voor de beoordeling van de naleving van de begrotingsnormen, zal men de in 2010 en 2011 waargenomen begrotingssaldi vergelijken met de begrotingsdoelstellingen (punt 5.1.2.1). Vervolgens is het interessant de door de verschillende entiteiten geleverde of voorziene inspanningen te onderzoeken met het oog op de naleving van hun doelstellingen (punt 5.1.2.2). Deze oefening zal moeten worden uitgebreid tot het jaar 2012 wanneer de budgettaire gegevens volledig beschikbaar zullen zijn in ESR95.

5.1.2.1 Verwezenlijkte saldi in vergelijking met de begrotingsdoelstellingen

De begrotingsdoelstellingen worden opgenomen in onderstaande tabel op basis van de thans beschikbare informatie, met name de realisaties INR 2010 en de eerste ramingen van het INR voor 2011.

³⁵ Overlegcomité, 16/09/2009, notificatie punt 11.

Tabel 10
Vorderingensaldi van Entiteit I, van Entiteit II, van de G&G en van de LO :
vergelijking van de waargenomen cijfers met de normen

| Entiteit I | 2010 | 2011r |
|-------------------------------------------------|--------------|--------------|
| NFB | -3,1% | -3,5% |
| Norm | -3,2% | -3,1% |
| <i>Vershil ten opzichte van de doelstelling</i> | <i>0,1%</i> | <i>-0,4%</i> |
| <hr/> | | |
| Entiteit II | 2010 | 2011r |
| NFB | -0,7% | -0,4% |
| Norm | -0,9% | -0,5% |
| <i>Vershil ten opzichte van de doelstelling</i> | <i>0,2%</i> | <i>0,1%</i> |
| <hr/> | | |
| Gemeenschappen en Gewesten | 2010 | 2011r |
| NFB | -0,7% | -0,3% |
| Norm | -0,5% | -0,2% |
| <i>Vershil ten opzichte van de doelstelling</i> | <i>-0,1%</i> | <i>0,0%</i> |
| <hr/> | | |
| Lokale Overheden (*) | 2010 | 2011r |
| NFB | -0,1% | -0,1% |
| Norm | -0,4% | -0,2% |
| <i>Vershil ten opzichte van de doelstelling</i> | <i>0,3%</i> | <i>0,1%</i> |

Bron: Nationale rekeningen (INR), Stabiliteitsprogramma 2010-2013, en 2011-2014.

(*) Inclusief de correctie voor de herziening van de rekeningen van de LO.

Zoals men in de tabel kan lezen, werden de begrotingsdoelstellingen door de twee entiteiten in 2010 in gunstige zin overtroffen. Voor Entiteit I is dat gedeeltelijk te danken aan een positieve weerslag van de conjunctuurcyclus (cf. Advies van maart 2011, blz. 23-29). Binnen Entiteit II boeken de Gemeenschappen en de Gewesten globaal een begrotingsresultaat dat een weinig onder de doelstelling voor dat jaar ligt, terwijl de Lokale Overheden dat verschil grotendeels compenseren door een beter saldo te realiseren dan vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma, rekening houdend met de boekhoudkundige herziening die op hen betrekking heeft ³⁶.

Op basis van de eerste ramingen zouden de G&G in 2011 hun begrotingsdoelstelling bereiken en dat ondanks de negatieve weerslag van de vereffening van de Gemeentelijke Holding op hun financiën. Als gevolg van de herziening van hun rekeningen, zouden de Lokale Overheden een beter resultaat boeken dan de doelstelling van het Stabiliteitsprogramma.

³⁶ Dit lichte ongunstiger resultaat bij de G&G is gelokaliseerd bij de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest en is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de herklassering in ESR95 van bepaalde begrotingsverrichtingen. Voor meer uitleg wordt verwezen naar het Advies van maart 2011, blz. 112.

5.1.2.2 Welke gevolgen in termen van respectieve inspanningen: poging tot raming voor de jaren 2012-2011

De respectieve budgettaire inspanningen van Entiteit I en Entiteit II worden hier geraamd voor 2010 en 2011. We onderzoeken in welke mate de inspanningen verdeeld zijn op basis van de aanbevolen verdeelsleutel 65-35 volgens de hierboven toegelichte modaliteiten (zie blz. 50).

De aangewende methode maakt een onderscheid naar de ontvangsten en de uitgaven. Deze methode wordt hieronder kort beschreven en uitgebreider toegelicht in bijlage.

De inspanningen op vlak van **de ontvangsten** zijn gelijk aan de som van de volgende componenten:

- (1) De bijkomende weerslag van de fiscale en parafiscale maatregelen zoals deze geraamd zijn door de NBB voor de verschillende overheidsniveaus³⁷. Bij deze maatregelen worden de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing, toegekend door de Federale Overheid in het kader van het IPA 2009-2010, toegevoegd. Op die wijze passen ze beter in de budgettaire optiek met betrekking tot de behandeling van de loonkostensubsidies voor de werkgelegenheid (cfr. Methodologische bijlage 6.1). De weerslag ervan wordt in aanmerking genomen in het jaar dat de maatregel in werking trad en wordt eveneens tijdens de volgende jaren in aanmerking genomen in de veronderstelling dat de impact ervan tegen hetzelfde tempo groeit als het bbp.
- (2) De aanvullende niet-fiscale ontvangsten die de Federale Overheid heeft ontvangen als vergoeding voor de waarborgen verleend bij de interbancaire leningen en de waarborgen verleend bij de deposito's³⁸. Andere ontvangsten die voortvloeien uit de financiële steun aan de banksector (dividenden en interestinkomsten) zijn niet in rekening gebracht als 'discretionaire' maatregelen gezien zij een tegenprestatie vormen van een krediettransactie van de overheid en aanleiding hebben gegeven tot een verhoging van de uitgaven voor de rentelasten.

³⁷ De NBB neemt deze bijkomende weerslag over zoals ze wordt gepubliceerd volgens de ESR95-normen in de begrotingsdocumenten (Algemene Toelichting 2010, 2011 en 2012).

³⁸ Ramingen NBB, jaarverslag 2010, blz. 123.

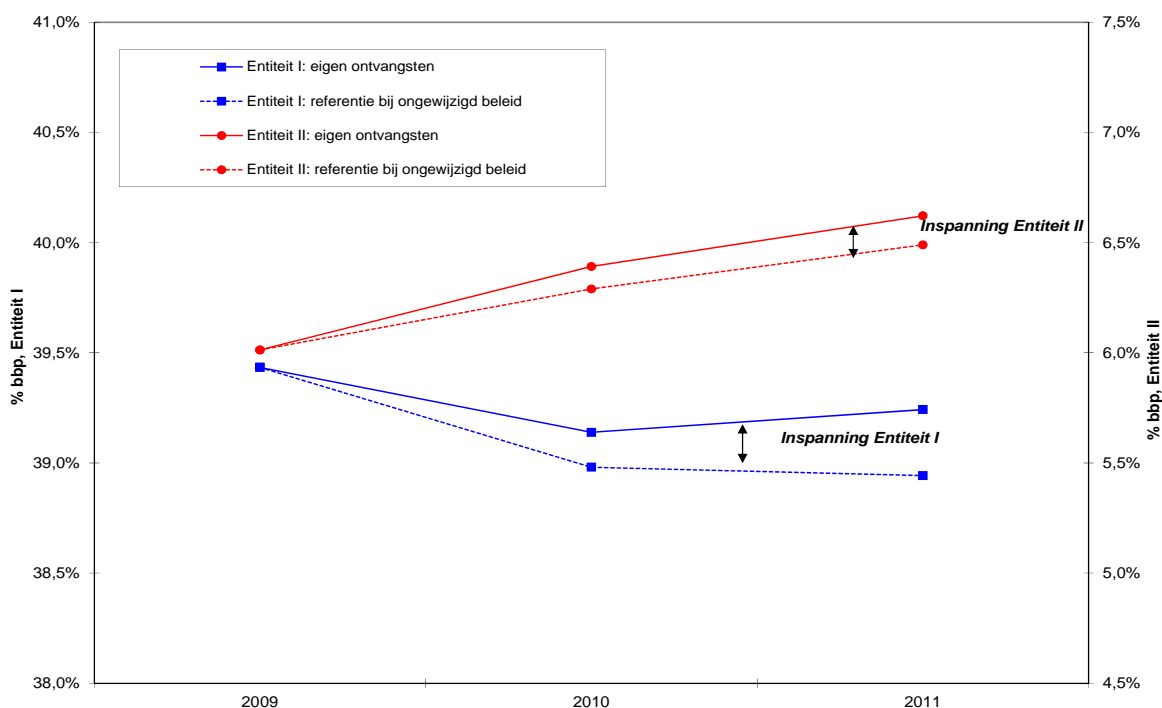
Op vlak van **de uitgaven** ³⁹ worden de inspanningen berekend als het verschil tussen de waargenomen evolutie van de primaire uitgaven in volume ⁴⁰ voor de periode 2009-2012 en de evolutie die zou zijn waargenomen indien de primaire uitgaven in volume zouden zijn toegenomen tegen hetzelfde tempo als dat welke werd voorzien in het middellange termijn scenario van het FPB van mei 2009 voor de jaren 2009-2013. Dit scenario wordt hier beschouwd als het 'neutrale' budgettaire referentietraject omdat het werd opgesteld vóór de saneringsstrategie na de financiële crisis. Deze keuze steunt op de hypothese dat het traject van de primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid ten minste op korte en middellange termijn niet wordt beïnvloed door de macro-economische context met uitzondering van de cyclische werkloosheidsuitgaven die hier wel in rekening worden gebracht (cfr. Methodologische bijlage 6.1).

Door het toepassen van de hierboven beschreven methodologie komen we tot een raming van de budgettaire inspanningen die gerealiseerd zijn door iedere Entiteit op het niveau van hun (eigen) fiscale ontvangsten en hun (finale) primaire uitgaven. De waargenomen evoluties kunnen ook vergeleken worden met de verschillende trajecten die geraamd zijn bij ongewijzigd beleid (cfr. Grafiek 2 en Grafiek 3 hieronder). Merk op dat de ontvangsten en uitgaven gecorrigeerd zijn om de invloed van de 'one-shot' verrichtingen op de evolutie ervan te elimineren.

³⁹ Gedefinieerd exclusief de loonkostensubsidies op coherente wijze met de correctie die werd uitgevoerd bij de ontvangsten.

⁴⁰ Gedefleerd aan de hand van een gewogen gemiddelde index van de consumptieprijnsindex, het indexcijfer van de sociale uitkeringen en de index van de overheidssalarissen.

Grafiek 2
Evolutie van de eigen ontvangsten van Entiteit I en Entiteit II: waargenomen ontvangsten en geraamde ontvangsten exclusief fiscale (en niet-fiscale) maatregelen



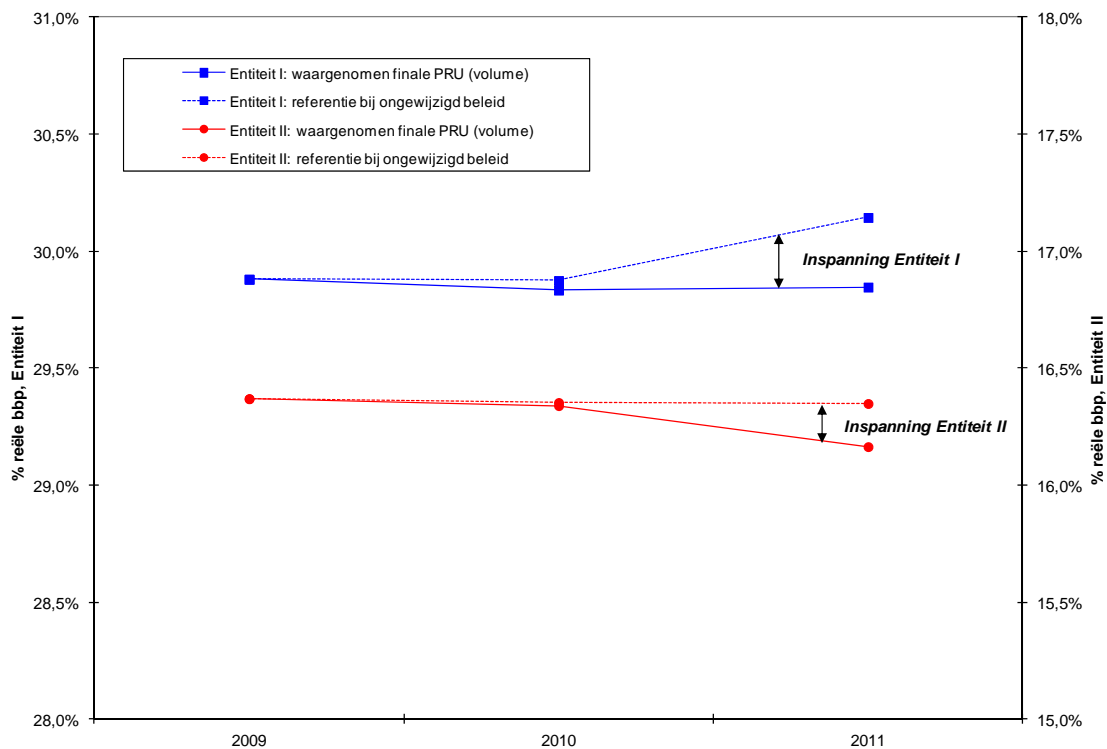
Bron: INR, NBB, eigen berekeningen.

Bij de ontvangsten valt de daling in procent van het bbp van het ‘spontane’ traject van Entiteit I meteen op. Deze daling wordt verklaard door de methodologische keuze om de door de Sociale Zekerheid en de Federale Overheid toegestane verminderingen van de sociale bijdragen en van de bedrijfsvoorheffing aan te rekenen als subsidies voor ondernemingen bij de fiscale en parafiscale ontvangsten en deze niet aan te rekenen als primaire uitgaven zoals dat wel gebruikelijk is in ESR95.

Grafiek 2 toont aan dat iedere Entiteit maatregelen heeft genomen om haar eigen ontvangsten in 2010 en 2011 te verbeteren. Bij Entiteit I merken we in het bijzonder de significante impact op van de verhoging van de accijnzen (op tabak en petroleumproducten) en de beperking van de rentevoet bij de notionele interestaftrek. Deze maatregelen compenseren meer dan de negatieve impact op de fiscale ontvangsten door de vrijstelling op de bedrijfsvoorheffing. In het kader van IPA 2009-2010 werd deze maatregelen in 2010 verlengd. De inspanningen bevatten eveneens de bijkomende inkomsten die de Federale Overheid heeft ontvangen als vergoeding voor de toegekende waarborgen aan de banksector. De opwaartse herziening van het traject van de ontvangsten bij Entiteit II wordt hoofdzakelijk verklaard door de beperking van de ‘jobkorting’ door de Vlaamse Gemeenschap in 2010.

Iedere Entiteit heeft eveneens maatregelen genomen om de stijging van hun finale primaire uitgaven af te remmen (cfr. Grafiek 3). Ondanks de stijgende trend van de sociale uitkeringen is Entiteit I er in geslaagd het volume van haar uitgaven (exclusief subsidies aan ondernemingen) in procent van het bbp in 2011 te stabiliseren. De groeivoet van het volume van de primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid van Entiteit I in het scenario van het FPB (mei 2009) bedraagt tussen 2009 en 2011 gemiddeld per jaar 2,5%, terwijl de waargenomen groeivoet 2% bedraagt. Een gelijkaardige afwijking wordt waargenomen bij Entiteit II. De verwachte groeivoet van het volume van de uitgaven in het scenario van het FPB bedraagt 2%, terwijl de waargenomen groeivoet 1,5% bedraagt.

Grafiek 3
**Evolutie van de finale primaire uitgaven (in volume) van Entiteit I en Entiteit II :
 waargenomen uitgaven en uitgaven bij ongewijzigd beleid**



Bron: INR, NBB, eigen berekeningen.

De onderstaande tabel geeft de globale inspanning weer van iedere entiteit, namelijk de combinatie van de bijdragen op vlak van de ontvangsten en op vlak van de uitgaven. Volgens de veronderstelde hypothesen (details in bijlage) met betrekking tot de berekening van de maatregelen bij de ontvangsten en de raming van de inspanningen bij de uitgaven blijken de inspanningen tussen Entiteit I en Entiteit II voor 2010 te zijn verdeeld volgens een sleutel van 63/37. Voor 2011 is dit (gecumuleerd) 65/35, wat de normatieve verdeelsleutel is die in aanmerking werd genomen voor de periode 2009-2012.

Tabel 11
Verdeling van de geraamde budgettaire inspanningen tussen Entiteit I en Entiteit II

| | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|-------------|-------------|
| Totale primaire inspanning (% bbp) | 0,3% | 0,9% |
| Entiteit I | 0,2% | 0,6% |
| Entiteit II | 0,1% | 0,3% |
| Sleutel Entiteit I | 63% | 65% |
| Sleutel Entiteit II | 37% | 35% |

Dat resultaat moet natuurlijk voorzichtig worden geïnterpreteerd omdat het gebaseerd is op een samenstel van hypothesen en methodologische keuzen zowel inzake inspanningen bij de ontvangsten als inzake de referentie 'bij ongewijzigd beleid' bij de primaire uitgaven. Deze keuzen zijn niet neutraal wat betreft de geraamde verdeling van de inspanningen tussen Entiteit I en Entiteit II. Bovendien heeft het nog een voorlopig karakter aangezien het idealiter zou moeten worden aangevuld met het jaar 2012, in de mate dat de verdeelsleutel van de inspanningen 65/35 toegepast wordt op de periode 2009-2012.

5.1.3 Vooruitzichten na 2012

Tot nog toe is er nog geen enkel akkoord gesloten over de verdeling van de begrotingssaldi **na 2012 tot en met 2015**. De afdeling "Financieringsbehoeften" van de HRF heeft in zijn vorige Adviezen berekend dat de toepassing van de sleutel 65/35 over de gehele periode 2009-2015 inhoudt dat Entiteit II het begrotingsevenwicht in 2013 zou overschrijden (licht overschot) om vervolgens progressief stijgende begrotingsoverschotten te realiseren, die ongeveer 1% bbp⁴¹ zouden bedragen in 2015. Dit maakt het mogelijk dat een globaal evenwicht in de overheidsfinanciën zou worden bereikt, terwijl Entiteit I een beperkt begrotingstekort van ongeveer 1% bbp zou behouden. Deze verdeling werd ter informatie opgenomen in het jongste Stabiliteitsprogramma (april 2011).

⁴¹ Om precies te zijn 1,2 % bbp, zoals berekend in het Advies van maart 2011 (blz. 101).

Tabel 12
Begrotingsdoelstelling van het Stabiliteitsprogramma 2011 van België en
“indicatieve” verdeling per entiteit

| Genormeerd vorderingensaldo (% bbp) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Globaal (Stabiliteitsprogramma 2011) | -4,1% | -3,6% | -2,8% | -1,8% | -0,8% |
| Verdeling volgens het uitgavencriterium (65/35) (*) | | | | | |
| Entiteit I | -3,2% | -3,1% | -2,5% | -2,0% | -1,6% |
| Entiteit II | -0,9% | -0,5% | -0,4% | 0,2% | 0,8% |

Bron: Stabiliteitsprogramma 2011-2014 van België (april 2011)

(°) Verdeling voorgesteld door HRF en “ter informatie” opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2011-2014

Van hun kant hebben de verschillende Gewesten en Gemeenschappen naar aanleiding van hun begrotingswerkzaamheden hun intentie aangekondigd het begrotingsevenwicht te realiseren en te behouden. Dit zou in 2011 in de Vlaamse Gemeenschap worden gerealiseerd, in 2014 in het Waals Gewest en de federatie Wallonië-Brussel samen en in 2015 in het Brussels Gewest. De Lokale Overheden van hun kant zijn volgens de gemeentelijke boekhouding onderworpen aan een wettelijke regel van begrotingsevenwicht, die, omgezet in ESR95-boekhouding, zou overeenstemmen met een regel van begrotingsevenwicht over het gemiddelde van de electorale cyclus ⁴².

5.2 Trajecten met de verdeling van de begrotingsdoelstellingen

5.2.1 Principes en aanbevelingen

Het uiteenlopen van de normatieve trajecten van Entiteit I en Entiteit II zoals die uit Tabel 11 (hierboven) blijkt, brengt toont vooral de asymmetrie aan tussen de begrotingsvooruitzichten bij ongewijzigd beleid en ongewijzigde wetgeving van die twee grote entiteiten. Entiteit II geniet immers een tamelijk gunstigere evolutie van het vorderingensaldo in de mate dat zij een beperkt aandeel van de schuld ten laste heeft en dat in het huidige institutionele kader ⁴³ de sociale uitgaven, die een structureel hoog groeitempo hebben, vooral op het niveau van Entiteit I gelokaliseerd zijn

⁴² Dat is tenminste hoe men artikel 8 van het budgettair samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 kan interpreteren ; dat artikel zegt dat “...de toepassing van de ESR-95 regels dient te gebeuren op een meerjarige basis (een gemeentelijke legislatuur) om rekening te houden met de investeringscyclus van de lokale besturen”.

⁴³ Entiteit II stort ongeveer 10 % van de rentelasten en 7% van de totale sociale uitkeringen.

De Afdeling was en blijft zich ervan bewust dat de divergentie bij de normatieve begrotingstrajecten tussen Entiteit I en Entiteit II, inzonderheid voortvloeiend uit de verdeelsleutel 65/35 voor de budgettaire inspanningen, niet kan overeenstemmen met het criterium van budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau en problematisch kan blijken op het niveau van sommige subsectoren van Entiteit II, die verondersteld worden om op duurzame wijze begrotingsoverschotten op te stapelen.

Dergelijke overschotten – zoals ze blijken uit het illustratieve scenario nr 1 hierna – zijn immers niet gerechtvaardigd voor Entiteit II, waarvan de schuldenlast relatief gering blijft en waarvoor de kwestie van de prefinanciering zich niet stelt in het huidige kader van de verdeling van de bevoegdheden. Die overschotten lijken bovendien weinig coherent met de principes van het budgettair federalisme. Die moedigen traditioneel de decentralisatie van de bevoegdheden aan met het oog op een betere toewijzing van de collectieve goederen en diensten. Dit is des te meer het geval naarmate de uitgaven van O&O en de investeringen in menselijk kapitaal zoals onderwijs ('growth enhancing') sterk gelokaliseerd zijn bij Entiteit II. Die beschouwingen hebben weerklank gevonden in verschillende federale staten van de EU zoals Oostenrijk, Duitsland of Spanje, waar de gouden begrotingsregel omgezet is in een structureel evenwicht voor de deelstaten. Voor België zou de MTO van Entiteit II niet zeer veraf liggen van het structureel evenwicht.

De vorige Afdeling heeft dus in haar opvolgende adviezen een hervorming van het institutioneel kader aanbevolen dat een convergentie van de budgettaire vooruitzichten en trajecten van de entiteiten zou mogelijk maken.

In overeenstemming met die aanbevelingen gaat de huidige Afdeling met het oog op de verdeling van de begrotingsdoelstellingen uit van het criterium van convergentie van de begrotingssaldi tussen de grote entiteiten na toepassing van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet.

Die keuze impliceert dat de twee Entiteiten en alle subsectoren van Entiteit II, waaronder elk gewest en elke gemeenschap tegen 2015 het begrotingsevenwicht bereiken. Dat komt voor 2013 overeen met een gering begrotingsoverschot van 0,1% bbp voor Entiteit II. Dat is coherent ten opzichte van de doelstelling van -2% bbp in 2013 dat voor Entiteit I in het Stabiliteitsprogramma werd vastgelegd. Voor de jaren 2014 en 2015 wordt een licht overschot van 0,1% bbp behouden voor Entiteit II, rekening houdend met de electorale investeringscyclus van de Lokale Overheden. Die doelstelling van evenwicht moet gekoppeld worden aan een “evenwichtige” verdeling van de saneringsinspanning tussen de Entiteiten die waarborgt dat de Federale Overheid de capaciteit heeft om de dienst van de overheidsschuld te verzekeren en die het mogelijk maakt een toereikende collectieve financieringsgrondslag te behouden van de sociale uitkeringen, in het bijzonder van de vergrijzinggebonden uitgaven. In die context is het onontbeerlijk dat een rechtmatige verdeling van de inspanningen wordt gerealiseerd door de overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II.

Met het oog op de budgettaire onderhandelingen voor de jaren 2014 en 2015 is het dus nodig dat de modaliteiten van de bijdrage van de deelgebieden tot de begrotingssanering wordt geconcretiseerd, zoals de algemene beleidsverklaring van de federale regering van 1 december 2011 voorziet. Die concretisering moet geschieden door de tekst van de nieuwe Bijzondere financieringswet af te ronden en door in dit kader bepaalde variabelen ervan aan te passen, zoals de referentiebedragen voor de overdrachten en hun evolutieparameters:

“Het politieke akkoord over de BFW zal moeten worden afgerond na afloop van de discussie over de sanering van de overheidsfinanciën die België tegen 2015 terug in een budgettair evenwicht moet brengen. Na deze discussie zullen bepaalde variabelen van de BFW zoals de referentiebedragen voor de overdrachten en hun evolutieparameters definitief moeten worden bijgesteld, zonder de genoemde mechanismen en nadere regels van de fiscale autonomie van de Gewesten den de correcte financiering van de Brusselse instellingen te wijzigen”⁴⁴.

In de mate dat het nieuwe institutionele kader in 2013 nog niet van kracht zal zijn, kan die overdracht van lasten erin bestaan dat de Federale Overheid na overleg met de betrokken overheden ophoudt met de financiering van uitgaven in domeinen die geregionaliseerd of gecommunautariseerd zijn, of in bevoegdheidsdomeinen die elkaar overlappen (“usurperende” bevoegdheden) of nog inzake het economisch herstelbeleid⁽⁴⁵⁾. Dit houdt tevens in dat regionale of communautaire entiteiten dan moeten beslissen of die uitgaven gerechtvaardigd zijn en indien noodzakelijk de financiering ervan moeten verzekeren en de weerslag ervan op hun begroting compenseren.

⁴⁴ Zie §4.14 van de algemene beleidsverklaring.

⁴⁵ Bij ongewijzigde doelstelling en begrotingssaldo

Voor de jaren 2014 en 2015, zoals voor het jaar 2013, dient in de bijdrage van de deelgebieden tot de begrotingsaanpak rekening te worden gehouden met de maatregelen die ondertussen in overleg zouden zijn genomen ("usurperende" bevoegdheden). Indien er in het huidige Institutionele Akkoord een globale onderfinanciering van de overgedragen bevoegdheden zou besloten liggen, dient daarmee tevens rekening te worden gehouden.

5.2.2 Cijfermatig scenario van de verdeling van de begrotingsdoelstellingen

De hierboven door de Afdeling uitgebrachte principes en aanbevelingen inzake de verdeling van de begrotingsdoelstellingen houden in dat de resultaten van de twee budgettaire scenario's worden in aanmerking genomen. Het ene scenario berekent de overdracht van lasten die zou moeten worden gerealiseerd tussen de entiteiten en de andere geeft het traject weer van een terugkeer naar het begrotingsevenwicht van elke Entiteit, dat de Afdeling aanbeveelt onder voorwaarde van de overdracht van lasten.

Die overdracht wordt hier geraamd uitgaande van de begrotingsdoelstellingen die men zou bekomen hebben voor elke Entiteit bij een eventuele extrapolatie van de verdeelsleutel 65/35 van de budgettaire inspanningen tot 2015. Die sleutel werd ter informatie opgenomen in het laatste Stabiteitsprogramma.

Merk op dat de onderzochte budgettaire scenario's geen rekening houden met de eventuele weerslag van een wegvallen van de federale financiering van de 'usurperende' bevoegdheden, noch met de gevolgen van de hervorming van de nieuwe Bijzondere financieringswet, met uitzondering van de herfinanciering van Brussel en de herziening van de responsabiliseringsbijdrage 'voor de pensioenen', die werden in aanmerking genomen in de projectie bij ongewijzigd beleid van het FPB.

5.2.2.1 Berekening van de overdracht van lasten uitgaande van het scenario van de verdeling 65/35 van de budgettaire consolideringinspanningen

In het globale referentiescenario van een terugkeer naar het evenwicht in 2015 (cf. deel 4.2) wordt bij de simulatie die volgt de volgende logica toegepast. Die logica vertrekt van de verwachte budgettaire realisaties 2012 en van de projectie van het FPB bij ongewijzigd beleid om de gevolgen van het behoud van de door de vorige Afdeling aanbevolen verdeelsleutel "65%/35%" van de globale (primaire) begrotingsinspanning te berekenen.

Nog altijd op basis van het bestaande wettelijke institutionele en budgettaire kader (vóór de inwerkingstelling van de nieuwe Staatshervorming in haar geheel) worden de resultaten van die projectie zonder onderhandelde overgangsmechanismen in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 13
Illustratief scenario voor de verdeling van de budgettaire consolidatie-inspanningen volgens de oude verdeelsleutel "65% - 35%"

| Evenwichtsscenario met verdeling 65 / 35% van de inspanningen | | In % bbp | | | |
|------------------------------------------------------------------|-------------|----------|-------|-------|--------------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Genormeerde NFB | (1) | -2,7% | -1,9% | -0,9% | 0,0% |
| * Rentelasten | (1.a) | 3,5% | 3,5% | 3,4% | 3,4% |
| * PRSA | (1.b) | 0,8% | 1,6% | 2,5% | 3,4% |
| PRSA bij ongewijzigd beleid | (2) | 0,8% | 0,4% | 0,4% | 0,5% |
| * Entiteit I | (2.a) | 0,8% | 0,3% | 0,2% | 0,2% |
| * Entiteit II | (2.b) | 0,0% | 0,1% | 0,2% | 0,3% |
| Totale primaire inspanning | (3)=(1.b-2) | 0,0% | 1,2% | 2,1% | 2,9% |
| * Entiteit I (65%) | (3.a) | 0,0% | 0,8% | 1,4% | 1,9% |
| * Entiteit II (35%) | (3.b) | 0,0% | 0,4% | 0,7% | 1,0% |
| Genormeed primair saldo | (4)=(2+3) | 0,8% | 1,6% | 2,5% | 3,4% |
| * Entiteit I | (2.a + 3.a) | 0,8% | 1,1% | 1,6% | 2,1% |
| * Entiteit II | (2.b + 3.b) | 0,0% | 0,6% | 1,0% | 1,3% |
| Rentelasten | (5) | 3,5% | 3,5% | 3,4% | 3,4% |
| * Entiteit I | (5.a) | 3,2% | 3,2% | 3,1% | 3,1% |
| * Entiteit II | (5.b) | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% |
| Genormeerde NFB | (6)=(4-5) | -2,7% | -1,9% | -0,9% | 0,0% |
| * Entiteit I | (4.a - 5.a) | -2,4% | -2,1% | -1,5% | -1,0% |
| * Entiteit II | (4.b - 5.b) | -0,4% | 0,2% | 0,6% | 1,0% |

(°) Wegens afrondingen kan het totaal licht afwijken (tot op 0,1%) van de som van de bestanddelen.

In grote lijnen vindt men dezelfde orden van grootte als in het Advies 2011 (maart) van de Afdeling. De verdeelsleutel 65/35 van de budgettaire inspanningen leidt zonder andere correcties voor Entiteit II (1% bbp in 2015) tot de noodzaak van stijgende begrotingsoverschotten en dus tot een symmetrisch daarmee toelaatbaar tekort van 1% bbp voor Entiteit I.

Op basis van de in de inleiding van dit deel toegelichte werkwijze kan dit bedrag van 1% bbp geïnterpreteerd worden als de maximale omvang weer waartoe de overdracht tussen de entiteiten van financiële lasten tot 2015 zou kunnen oplopen, voor zover men zorgt voor een evenwichtige verdeling van de begrotingssanering. Zoals aangegeven in de inleiding van dit deel, moet die overdracht geëvalueerd worden rekening houdend met de maatregelen die intussen reeds hadden kunnen genomen zijn, zoals de afschaffing van de financiering van usurperende bevoegdheden en van de begroting van de fiscale uitgaven voor energiebesparing, en van een eventuele onvolledige financiering van de bevoegdheden in het kader van het Institutioneel Akkoord. Dit laatste verwijst naar de oorspronkelijke onderfinanciering en naar de gedeeltelijke koppeling aan de economische groei van de over te dragen bevoegdheden inzake werkgelegenheid en gezondheidszorgen ⁴⁶, in het geval dat er geen compensatie wordt doorgevoerd bij de overige parameters van de BFW.

5.2.2.2 Normatief scenario van de terugkeer naar het begrotingsevenwicht voor elke entiteit tegen 2015 en gevolgen

De twee tabellen die volgen geven de respectievelijke normatieve trajecten van de twee grote entiteiten weer. Volgens dezelfde methodologie als deze welke werd toegepast voor het globaal scenario van een terugkeer naar het evenwicht (Tabel 7, hoofdstuk 4.2), worden de begrotingsdoelstellingen omgezet in structurele normen (regel 5) en worden de begrotingsinspanningen op cumulatieve en jaarlijkse basis berekend (lijn 7 en 8).

Het traject van begrotingsevenwicht van Entiteit II wordt afgestemd op de norm die eruit bestaat dat de Lokale Overheden gemiddeld over de electorale cyclus een evenwicht bereiken. Dit betekent voor de jaren 2013 tot 2013, die op het vlak van de lokale overheidsinvesteringen magere jaren zijn, een licht overschot (0,1% bbp) dat op het globale niveau van Entiteit II progressief afneemt.

Het illustratieve normatieve traject voor Entiteit I vloeit voort uit die hypothese.

⁴⁶ De begroting betreffende de bevoegdheden inzake werkgelegenheid zou voor 90% overgedragen worden en daarna voor 70% gekoppeld aan de reële economische groei. De begroting betreffende de gezondheidszorgen zou voor 82,5% gekoppeld worden aan de reële economische groei per hoofd.

Tabel 14
Normatief traject voor Entiteit I in het kader van een nominaal evenwicht in 2015

| Illustratief genormeerd scenario voor Entiteit I met evenwicht voor GO en voor de entiteiten in 2015 | | In % bbp | | | | Gecumuleerd 2012-15 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-------------|-------------|-------------|------------------------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Genormeerde effectieve NFB | (1) | -2,4% | -2,0% | -1,0% | -0,1% | 2,2% |
| * Rentelasten | (2) | 3,2% | 3,2% | 3,1% | 3,1% | -0,1% |
| * Primair saldo (PRSA) | (3) | 0,8% | 1,2% | 2,1% | 2,9% | 2,1% |
| Totale correcties | (4) | -0,4% | -0,7% | -0,6% | -0,5% | -0,1% |
| * Cyclische | (4.a) | -0,7% | -0,7% | -0,6% | -0,5% | 0,2% |
| * Binnen de overheid | (4.b) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| * One shots | (4.c) | 0,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | -0,3% |
| Finale structurele NFB | (5)=(1-4) | -2,0% | -1,3% | -0,5% | 0,3% | 2,3% |
| Jaarlijks verschil = Verbetering (EC) | (6)=d.(5) | 1,0% | 0,7% | 0,8% | 0,8% | 2,3% |
| Vershil in PRSA / Scenario ongewijzigd beleid | (7) | 0,0% | 0,9% | 1,8% | 2,7% | 2,7% |
| Jaarlijkse bijkomende primaire inspanning | (8)=d.(7) | | 0,9% | 0,9% | 0,9% | 2,7% |

(°) Wegens afrondingen kan het totaal licht afwijken (tot op 0,1%) van de som van de bestanddelen.

Volgens deze hypothesen zou Entiteit I zijn structureel saldo moeten verbeteren met 2,3% bbp over 3 jaar (lijn 6), of ongeveer jaarlijks gemiddeld 0,75% bbp. Dit zou echter een hogere budgettaire inspanning betekenen, van 2,7% bbp over 3 jaar (jaarlijks 0,9% bbp, zie lijn 8), omwille van de “endogene” verslechtering van het verwachte finale structurele primaire saldo van Entiteit I (van 0,5% bbp over 3 jaar) op basis van het hier in aanmerking genomen traject bij ongewijzigd beleid.

Tabel 15
Illustratief normatief traject voor Entiteit II in het scenario van een terugkeer naar het nominale evenwicht in 2015

| Illustratief genormeerd scenario voor Entiteit II met globaal nominaal evenwicht in 2015 | | In % bbp | | | | Gecumuleerd 2012-15 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-------------|--------------|--------------|---------------------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Vorderingensaldo | (1) | -0,4% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,5% |
| * Rentelasten | (2) | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,0% |
| * Primair saldo (PRSA) | (3) | 0,0% | 0,4% | 0,5% | 0,5% | 0,5% |
| Totale correcties | (4) | -0,5% | -0,3% | -0,1% | -0,1% | 0,4% |
| * Cyclische | (4.a) | -0,3% | -0,3% | -0,2% | -0,2% | 0,1% |
| * Binnen de overheid | (4.b) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| * Investeringscyclus van de LO | (4.c) | -0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,3% |
| Finale structurele NFB (gecorrigeerd voor iLO) | (5)=(1-4) | 0,1% | 0,4% | 0,3% | 0,2% | 0,1% |
| Jaarlijks verschil | (6)=d.(5) | -0,1% | 0,3% | -0,1% | -0,1% | |
| Vershil in PRSA / Scenario ongewijzigd beleid | (7)=(3-5) | 0,0% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,2% |
| Bijkomende primaire inspanning | (8)=d.(7) | | 0,3% | -0,1% | 0,0% | |

(°) Wegens afrondingen kan het totaal licht afwijken (tot op 0,1%) van de som van de bestanddelen.

In deze context neemt men een te realiseren **begrotingsinspanning van 0,3% bbp** waar voor Entiteit II in 2013, teneinde de doelstelling te bereiken van 0,1% bbp (regel 6). Vanaf 2014 zou het behoud van die doelstelling echter geen bijkomende budgettaire inspanning vergen, tenminste in een ongewijzigd institutioneel kader.

In het totaal over de 3 jaren 2013 tot en met 2015 zou de vereiste verbetering van het finale structurele saldo ⁴⁷ van Entiteit II zich beperken tot iets meer dan 0,1% bbp, en dit op een totaal van bijna 2,5% bbp voor de Gezamenlijke Overheid (GO) en ten opzichte van 2,3% bbp voor Entiteit I. In termen van de primaire structurele inspanningen (rekening houdend met de endogene evolutie van de finale structurele saldi bij ongewijzigd beleid), zijn de cijfers niet erg verschillend. De geconsolideerde inspanning over 3 jaar van Entiteit II zou de 0,2% bbp benaderen op een vereist totaal van 2,7% bbp, hetzij minder dan 10% van de totale inspanning ⁴⁸.

De berekening van de respectievelijke begrotingsinspanningen van de twee grote entiteiten in dit scenario van een gelijktijdige terugkeer naar het begrotingsevenwicht toont aan dat de last van de begrotingssanering hoofdzakelijk op Entiteit I rust. Dit onderstreept de noodzaak om dit scenario te laten samengaan met de gelijktijdige invoering van de in het deel 5.2.1 (blz. 58) vermelde maatregelen en om een evenwichtige verdeling van de lasten te beogen.

⁴⁷ Gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de LO.

⁴⁸ Die verhouding wordt toegepast op de in de loop van de jaren 2013 tot 2015 te realiseren inspanningen, wat het verschil verklaart met de verhouding berekend voor de periode 2009-2015.

6 BIJLAGEN

6.1 Gedetailleerde methodologie voor de raming van de relatieve begrotingsinspanningen van Entiteit I en Entiteit II

Volgende principes worden toegepast voor de raming van de relatieve inspanningen van iedere Entiteit op het vlak van de ontvangsten.

- Men neemt de eigen ontvangsten van iedere Entiteit in aanmerking, wat betekent dat de in het kader van de BFW aan de G&G gestorte overdrachten geregistreerd worden op het niveau van de FO. Deze keuze volgt de logica van het overheidsniveau dat thans de fiscale bevoegdheid inzake btw en PB uitoefent. De ontvangsten worden gedefinieerd volgens de principes van de HRF (exclusief toegerekende bijdragen, met inbegrip van de aan de EU afgestane ontvangsten en verkopen van activa) en gecorrigeerd om de invloed van eenmalige verrichtingen uit te schakelen. Nog een aanvullende correctie wordt uitgevoerd t.o.v. ESR95 : men boekt de verminderingen van sociale bijdragen en van bedrijfsvoorheffing die door de FO en de SZ toegekend worden in de vorm van loonsubsidies, als minderontvangsten zoals in de begrotingsoptiek, en niet als aanvullende uitgaven.
- (1) Een eerste bestanddeel van de inspanning is de synthese van de aanvullende impact van de fiscale maatregelen zoals de NBB deze in 2010, 2011 (en 2012) voor ieder overheidsniveau heeft geraamd. De maatregelen zijn gebaseerd op de begrotingsdocumenten maar omgezet in ESR95.
- (1.a) De invloed van de maatregelen wordt in aanmerking genomen in het jaar van de inwerkingtreding ervan maar ook in de volgende jaren in de onderstelling dat hun impact tegen hetzelfde tempo groeit als het bbp.
- (1.b) Men onderstelt dat het verlies van ontvangsten inzake registratierechten van de Gewesten ingevolge de toepassing van de btw op gronden een discretionaire stimulans van de federale regering is en op de ontvangsten van dit overheidsniveau moet aangerekend worden (-50 miljoen euro)
- (1.c) Men voegt aan de door de NBB berekende aanvullende impact de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing toe zoals ze geraamd zijn in de Algemene Toelichting bij de begroting (aangepaste 2010 en 2011), op een wijze die coherent is met de keuze om de budgettaire optiek van de loonsubsidies voor de werkgelegenheid ('fiscale en parafiscale uitgaven') te volgen.

- (2) Een tweede bestanddeel bestaat uit de aanvullende ontvangsten die de Federale Overheid int als vergoeding voor de waarborgen voor de interbancaire leningen en de depositoverzekering (NBB, jaarverslag 2010, p. 123)
- (2.a) De overige ontvangsten afkomstig uit de aan de banksector verleende financiële steun (dividenden en intrestinkomens) worden niet als 'discretionaire' maatregelen in aanmerking genomen want zij zijn de tegenprestatie van een leningoperatie vanwege de overheid en zij geven aanleiding tot een verhoging van de intrestlasten.
- (2.b) De niet-inning van de taks op de kerncentrales wordt in 2011 niet geboekt als een negatieve aanvullende weerslag want het gaat uitsluitend om een verschuiving naar 2012;
- Wanneer men de hiervoor gedefinieerde bestanddelen van de inspanningen in mindering brengt van de ontvangsten van elke Entiteit, verkrijgt men een evolutie van de eigen ontvangsten die beschouwd wordt als 'bij ongewijzigd beleid'.

Bij de **uitgaven** (exclusief loonsubsidies) is het basisprincipe dat de inspanningen berekend worden als het verschil tussen de waargenomen evolutie van het volume van de primaire uitgaven (2009-2012) en de evolutie die men zou waargenomen hebben indien de primaire uitgaven tegen vaste prijzen tegen hetzelfde tempo zouden toegenomen zijn als wat in het door het FPB in mei 2009 opgestelde scenario op middellange termijn voorzien was. Dat scenario wordt immers beschouwd als een 'neutraal' budgettair referentiescenario, aangezien het uitgewerkt werd vóór de saneringsstrategie na de financiële crisis. Die keuze berust op de hypothese dat het volume van de primaire uitgaven niet beïnvloed wordt door de macro-economische context, tenminste op korte en halflange termijn en met uitzondering van de cyclische werkloosheidsuitgaven (en loonsubsidies) waarmee hier rekening gehouden is.

De berekening van de inspanningen heeft plaats in verschillende etappes :

- (1) Men neemt de finale primaire uitgaven van Entiteit I en Entiteit II in aanmerking, gecorrigeerd volgens de HRF-principes (exclusief toegerekende bijdragen en verkopen van activa en inclusief de aan de EU afgestane ontvangsten). Ze worden ook gecorrigeerd om de invloed van eenmalige maatregelen uit te schakelen, en om rekening te houden met de cyclische uitgaven voor de werkgelegenheid en voor investeringen van de Lokale Overheden.

- (2) Er wordt een referentiegroei­voet in volume (2009-2012) van de finale primaire uitgaven berekend voor iedere Entiteit op basis van het middellange termijn scenario van het FPB (mei 2009). Daarvoor wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie uitgavencategorieën: de sociale uitkeringen in geld, de sociale uitkeringen in natura en de uitgaven buiten vergrijzing.
- (2.a) De uitkeringen in natura worden gedefleerd aan de hand van de consumptieprijsindex (zoals die geraamd werd in 2009).
- (2.b) De uitkeringen in geld zijn gecorrigeerd voor de cyclische uitgaven voor de werkgelegenheid en gedefleerd aan de hand van het indexcijfer van de sociale uitkeringen (volgens de ramingen van mei 2009).
- (2.c) De andere uitgaven zijn gedefleerd door middel van een gemiddelde index (gemiddelde van de index van de overheidssalarissen en van de consumptieprijsindex). Bij Entiteit II wordt er op de uitgaven een correctie toegepast om rekening te houden met de investeringscyclus van de LO (zoals die werd geraamd in 2009).
- (3) De groei­voeten van het volume van de uitgaven die berekend zijn op basis van het scenario van mei 2009 voor de jaren 2010, 2011 en 2012 zijn eveneens toegepast op de waargenomen finale primaire uitgaven van iedere Entiteit in 2009 (basisjaar). Die gegevens weerspiegelen dus een referentiekader bij ongewijzigd beleid op vlak van de primaire uitgaven.
- (4) Het verschil tussen het volume van de over de periode 2009-2012 waargenomen finale primaire uitgaven en het volume van de uitgaven in het neutraal referentiekader geeft voor iedere Entiteit de budgettaire inspanning in volume weer.
- (5) De budgettaire inspanningen in volume zijn geïndexeerd op basis van de index van de gewogen gemiddelde prijzen van de overheidsuitgaven om zo te komen tot de nominale budgettaire inspanning.

Merk tot slot op dat er een bijzondere correctie werd uitgevoerd op het middellange termijn scenario van het FPB, volledig onafhankelijk van de macro-economische context. Het scenario ging immers uit van een sterke verhoging van de uitgaven buiten vergrijzing in 2010 en dit door de beslissing van de federale regering om vanaf dat jaar het toegestane budget voor ontwikkelingssamenwerking op te trekken. In het kader van de begrotingssanering heeft de federale regering echter afgezien van die maatregel. Gezien het hier gaat om een schrapping van een aangekondigde 'expansieve' maatregel en niet om het schrappen van een bestaande 'expansieve' maatregel, houdt de hier uitgewerkte methodologie er in het neutraal scenario geen rekening mee. Dat heeft als gevolg dat de maatregel niet aangerekend wordt als een inspanning van de Federale Overheid. De keuze garandeert een gelijkaardige behandeling van het Waals Gewest. Het Waals Gewest had aangekondigd dat het kijk- en luistergeld vanaf 2010 zou worden afgeschaft om vervolgens af te zien van die maatregel in het kader van de begrotingssanering.

6.2 Versterking van de procedure voor begrotingstoezicht op Europees niveau

De economische en financiële crisis en daarna de crisis van de staatsschulden hebben de tekortkomingen aan het licht gebracht in het Europees budgettair toezichtskader, gegroepeerd rond het Stabiliteits- en Groeipact. Verschillende initiatieven werden daarom uitgewerkt om dit kader en meer in het algemeen het Europees economisch bestuur te versterken, met het oog op de goede functionering van de Economische en Monetaire Unie.

Een geheel van zes wetgevende teksten, genaamd het "Six Pack", werd voorgesteld door de Europese Commissie in september 2010. Dit wetgevend kader werd aangenomen door het Europees Parlement en de Raad in de herfst van 2011 en is in werking getreden in december 2011, met evenwel overgangstermijnen voor verschillende bepalingen.

Er werden in november 2011 twee wetgevende teksten voorgesteld door de Europese Commissie. Zij werden omgedoopt tot het "Two Pack", aangezien ze de maatregelen van het Six Pack komen versterken. De besprekingen tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement die moeten leiden tot het aannemen van deze teksten, zijn nog steeds aan de gang. De toegelichte maatregelen zijn gebaseerd op de eind februari 2012 beschikbare teksten.

In hun verklaring van 9 december 2011, hebben de Staats- en regeringsleiders van de eurozone een nieuw begrotingspact (*fiscal compact*) gesloten dat een gouden begrotingsregel bevat. Tengevolge van deze verklaring, werd tijdens de Europese Raad van 30 januari 2012 overeengekomen om een nieuw verdrag aan te nemen. Het neemt de vorm aan van een intergouvernementeel akkoord en staat open voor alle landen die dit wensen. Dit verdrag werd formeel gezien aangenomen op de Raad van de lente 2012 en moet nog geratificeerd worden.

De doelstelling van dit hoofdstuk is om de belangrijkste wijzigingen voor te stellen met betrekking tot het begrotingstoezicht op Europees vlak en de mogelijke gevolgen daarvan voor België, daarin inbegrepen de gevolgen voor de werkzaamheden van de Afdeling. Een kader vat die wijzigingen schematisch samen.

De relevantie van het proces van een versterking van het begrotingstoezicht maakt, gezien in het bijzonder de conjunctuurtoestand, thans het voorwerp uit van debatten over de toepassingsmodaliteiten ervan. De Afdeling is van oordeel dat tussenkomen in dit debat buiten het kader van dit Advies valt. Bovendien hebben de Belgische regeringen zich sinds meerdere jaren ertoe verbonden om een begrotingsevenwicht te bereiken. De Afdeling is van oordeel dat deze strategie noodzakelijk is om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën te waarborgen en in het bijzonder om een dalend traject van de overheidsschuldgraad te verzekeren. Aan die overheidsschuldgraad, die nog zeer hoog is, wordt een bijzondere aandacht geschonken in het kader van het nieuwe proces van Europees begrotingstoezicht. De Afdeling heeft trouwens altijd gepleit voor de realisatie van die doelstellingen, gelet op de hoge Belgische schuldgraad en de budgettaire kosten van de demografische vergrijzing.

6.2.1 Het Six Pack

Dit wetgevend pakket omvat vier teksten die betrekking hebben op begrotingsbeleid. Het gaat om de versterking van het preventief luik van het Stabiliteits- en Groeipact, alsook van het corrigerende luik, om de introductie van een nieuw sanctiemechanisme en om nieuwe vereisten voor de nationale begrotingskaders.

Die maatregelen zijn in werking getreden op 13 december 2011, met uitzondering van de richtlijn betreffende de nationale begrotingskaders, waaraan de lidstaten ten laatste eind 2013 zullen moeten beantwoorden.

De twee andere verordeningen van het Six Pack betreffen de voorkoming en de bestrijding van buitensporige macro-economische onevenwichten en stellen een nieuwe procedure in bij buitensporige onevenwichten. De analyse ervan valt echter buiten het kader van dit hoofdstuk.

6.2.1.1 De hervorming van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact (Verordening 1175/2011)

Dit luik vereist dat elke lidstaat een middellangetermijndoelstelling voor de begroting (MTO voor *Medium-Term objective*) vaststelt, bereikt en handhaaft op een wijze die toelaat de houdbaarheid van haar openbare financiën te verzekeren. Deze doelstelling wordt uitgedrukt in structurele termen en moet gelegen zijn tussen een tekort van 1% bbp en een evenwicht of een overschot. Voor België is de MTO vastgesteld op een structureel overschot van 0,5%.

De lidstaten die hun MTO nog niet hebben bereikt, moeten hun structureel saldo jaarlijks verbeteren hun doelstelling te bereiken, waarbij een jaarlijkse verbetering van het saldo met 0,5% bbp geldt als benchmark. Er wordt toegestemd met een grotere inspanning in een periode van gunstige economische conjunctuur, terwijl de inspanning geringer mag zijn in een periode van ongunstige economische conjunctuur. Er wordt in het bijzonder rekening gehouden met uitzonderlijke ontvangsten of ontvangstendervingen.

De hervorming voert een **referentiepercentage op het vlak van de overheidsuitgaven** in om het naleven van de MTO of van het traject naar de MTO te beoordelen.

Dit referentiepercentage vormt een plafond voor de jaarlijkse stijging van de overheidsuitgaven in vergelijking met een potentiële groeivoet van de economie op middellange termijn.

- Voor de landen die hun MTO hebben verwezenlijkt, mag de groei van de overheidsuitgaven dit referentiepercentage niet overschrijden.
- Voor de landen die hun MTO nog niet hebben verwezenlijkt, moet de groei van de uitgaven beneden deze groeivoet liggen, tenzij de overschrijding door discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde wordt gecompenseerd. Daarenboven moet een discretionaire vermindering van de overheidsontvangsten worden gecompenseerd door een vermindering van de uitgaven of door een discretionaire verhoging van andere overheidsontvangsten, of door een combinatie van beiden.

Meerdere types van uitgaven worden uitgesloten bij de controle op de naleving van de regel : de intrestuitgaven, de uitgavenverbonden aan de programma's van de Unie die integraal gedekt worden door ontvangsten komende van fondsen van de Unie en de niet-discretionaire aanpassingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen

Er geldt geen beperking op het niveau van de overheidsuitgaven op zich, op voorwaarde dat ze op passende wijze worden gefinancierd. Een overschrijding van de referentievoet zal worden toegestaan als de te hoge groei van de uitgaven wordt gecompenseerd door discretionaire maatregelen op het vlak van de ontvangsten. De doelstelling is om het cyclische effect te neutraliseren en een verslechtering van de onderliggende begrotingspositie te vermijden.

Het onderzoek van een eventuele afwijking van de MTO zal ook een analyse van de uitgaven inhouden, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde. Een afwijking zal als significant worden aanzien als de afwijking van de groei van de uitgaven meer dan 0,5% bbp in een enkel jaar bedraagt of als de cumulatieve weerslag hiervan in twee opeenvolgende jaren 0,5% bbp bedraagt.

Een afwijking van de evolutie van het structurele saldo ten opzichte van het aanpassingstraject zal als belangrijk beschouwd worden als de afwijking 0,5% bbp bedraagt in een enkel jaar of 0,25% bbp per jaar in twee opeenvolgende jaren.

Er kan een waarschuwing en daarna een aanbeveling worden gericht aan een lidstaat in het geval van een significante afwijking. Er zijn sancties (rentedragend deposito gelijk aan 0,2% bbp) voorzien indien er geen gevolg gegeven wordt aan een aanbeveling. Een tijdelijke afwijking zal worden toegestaan in het geval van buitengewone omstandigheden (ernstige economische recessie of omstandigheden onafhankelijk van de wil van een lidstaat).

Het voordeel van de nieuwe referentie is dat de nadruk wordt gelegd op variabelen die makkelijker waarneembaar en controleerbaar zijn door de regeringen: de primaire uitgaven en de discretionaire maatregelen op het vlak van de ontvangsten. Het structureel saldo is inderdaad moeilijk te bepalen, vooral in real time, en hangt af van een correcte raming van de output gap.

De berekening van de potentiële groeivoet van de economie op middellange termijn combineert een retrospectieve benadering (gemiddelde van de ramingen van de laatste 5 jaren) met een prospectieve benadering (raming van het lopende jaar en prognoses van de 4 volgende jaren) en zal regelmatig worden geactualiseerd.

Het is van belang dat deze referentievoet adequaat is: een te hoge groeivoet zou een verslechtering van de onderliggende begrotingspositie kunnen veroorzaken, terwijl een te zwakke groeivoet de financiering zou kunnen hinderen van basisuitgaven of van uitgaven die de groei kunnen stimuleren.

Voor België noodzaakt deze nieuwe referentie ongetwijfeld tot het instellen van een regel voor de groei van de primaire uitgaven en het op gecoördineerde wijze verdelen ervan tussen de verschillende beleidsniveaus. Het toezicht op het naleven van deze regel kan op intern niveau plaatsvinden door de Afdeling (zie punt d, cijfermatige regels).

6.2.1.2 De hervorming van het corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groepact (Verordening 1177/2011)

Volgens het Verdrag dienen de Lidstaten buitensporige tekorten te vermijden. Er werden twee criteria bepaald om de naleving van deze begrotingsdiscipline te beoordelen: de ratio tekort/bbp en de ratio overheidsschuld/bbp in verhouding tot de referentiewaarden van respectievelijk 3% en 60% bbp.

Bij de toepassing van het Pact had men echter de neiging om het criterium van de schuld te verwaarlozen. Het Verdrag laat een overschrijding van de drempel van 60 % toe op voorwaarde dat << de verhouding tussen overheidsschuld en het bbp in aanzienlijke mate en voortdurend afneemt en de referentiewaarde benadert >> . Dit principe van een voldoende daling van de schuld werd echter niet uitdrukkelijk gedefinieerd. Bij gebrek aan een gemeenschappelijke interpretatie werd geen enkele procedure wegens buitensporig tekort (EDP voor *excessive deficit procedure*) ingeleid op basis van het schuld criterium.

De belangrijkste door de hervorming aangebrachte wijziging is het **operationaliseren van het schuld criterium**. Een lidstaat kan onder een EDP worden geplaatst op basis van dit criterium, zelfs als zijn tekort de drempel van 3% bbp niet overschrijdt.

Er werd een nieuwe **cijfermatige regel** ingevoerd om het **tempo van verlaging van de schuld** te bepalen voor de landen waarvan de schuldgraad 60% bbp overschrijdt. Die regel schrijft voor dat de afwijking tussen het niveau van de schuld en deze drempel van 60% jaarlijks zal moeten worden verminderd met 1/20^{ste}, berekend als een gemiddelde over drie jaar. De inspanning zal aldus des te groter zijn naarmate de schuldgraad hoger is en zal geleidelijk aan verminderen geleidelijk aan verminderen naarmate men het plafond van 60% bbp benadert.

De beoordeling op basis van drie jaar is erop gericht om rekening te houden met de jaarlijkse variaties van de schuld. De benadering is tegelijk retrospectief en prospectief: de afwijking wordt gemeten over de laatste drie jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, maar de regel zal ook worden geacht te zijn nagekomen indien de prognoses van de Europese Commissie erop wijzen dat de schuld in voldoende mate afneemt tijdens de periode van drie jaar waartoe de twee jaren behoren die volgen op het laatste jaar waarvoor de gegevens beschikbaar zijn. Het doel is om rekening te houden met de noodzakelijke vertraging opdat de genomen maatregelen hun effecten kunnen ressorteren.

Het niet nakomen van de regel brengt echter niet automatisch het inleiden van een EDP met zich mee. Een geheel van parameters zal in overweging worden genomen, net zoals voor het tekortcriterium. Die worden nochtans veel belangrijker omdat de evolutie van de schuld minder makkelijk rechtstreeks onder controle kan worden gehouden door de regering.

Aangezien de dynamiek van de ratio schuld/bbp sterk wordt beïnvloed door de conjunctuur, zal die impact vooraf worden onderzocht om vast te stellen of de regel werd nageleefd. In het geval van niet-naleving, zal de Europese Commissie een verslag opstellen en de andere relevante factoren onderzoeken zoals de structuur van de vervaldagen, de omvang-stroomaanpassingen (meerbepaald de wijzigingen in de financiële activa), de garanties aan de financiële sector, de impliciete verplichtingen die met de vergrijzing verband houden of ook de private schuld.

In het geval dat een EDP wordt ingeleid op basis van het schuld criterium zal de aanbeveling tot correctie een termijn vaststellen voor de bijstelling van het buitensporig tekort dat moet opgeslorpt worden in het jaar dat volgt op het jaar waarin het werd vastgesteld, behalve in uitzonderlijke omstandigheden. Opdat het buitensporig tekort binnen de voorgeschreven termijn zou gecorrigeerd worden, zal de aanbeveling ook jaarlijkse begrotingsdoelstellingen bevatten die toelaten om het structureel saldo jaarlijks met minstens 0,5% bbp te verbeteren. Er kunnen sancties worden toegepast wanneer geen afdoende maatregelen worden genomen als reactie op een aanbeveling.

De EDP kan worden opgeheven indien, volgens de raming van de EC, voorzien is dat de cijfermatige referentie wordt bereikt bij ongewijzigd beleid in de twee jaar volgend op het lopende jaar, om op die manier te vermijden dat tegen een land te lang een EDP loopt in afwachting van gegevens.

Voor de lidstaten die momenteel een buitensporig tekort hebben zal er een overgangperiode van drie jaar van toepassing zijn ⁴⁹ te rekenen van het moment van de correctie van het buitensporig tekort. Er moeten desalniettemin inspanningen worden geleverd om de regel na te leven gezien het feit dat de verwezenlijkte vooruitgang om zich in regel te stellen worden onderzocht: de begrotingsdoelstellingen van het Stabiliteitsprogramma zullen coherent moeten zijn met het naleven van de regel op het einde van de overgangperiode.

Deze overgangsbepaling heeft als doel om rekening te houden met de verhoging van de schuld die te wijten is aan de crisis en met het onder de 3% bbp brengen van het tekort, zoals vereist door de lopende procedure.

Overigens zal de vaststelling van een tekort op basis van het saldocriterium strikter gebeuren voor wat betreft de landen waarvan de schuldratio 60% bbp overschrijdt. In dit geval zullen de relevante factoren (groeipotentieel, evolutie van het primair saldo, enz.) slechts in aanmerking worden genomen indien het tekort dicht bij 3% bbp blijft en indien de overschrijding van die drempel tijdelijk is. In het tegenovergesteld geval, als de schuld onder de drempel van 60% bbp blijft, zullen de relevante factoren in aanmerking worden genomen, zelfs indien deze twee voorwaarden niet zijn vervuld.

Rekening houdend met het schuldniveau in België, zal het groter belang dat voortaan aan dit criterium in het Pact gehecht wordt, een versterking van de inspanningen om de schuld te verminderen nog onmisbaarder maken. Overigens zou het opvolgen van het naleven van de regel van de schuldvermindering kunnen plaatsvinden op intern vlak door de Afdeling (zie punt d, cijfermatige regels).

6.2.1.3 De invoering van een nieuw sanctiestelsel (Verordening 1173/2011)

Een nieuw sanctiestelsel met geldelijke sancties wordt ingesteld voor de lidstaten van de eurozone met de bedoeling om de naleving van het Pact te bevorderen en de geloofwaardigheid van het begrotingstoezicht te vergroten.

De toepassing van de sancties zal op een eerder niveau in de procedure plaatsvinden, vanaf het preventieve deel, en dit op graduele wijze (eerst een rentedragend deposito, vervolgens een niet-rentedragend deposito en tenslotte een boete).

⁴⁹ Aangezien tegen België thans een EDP loopt en het tekort zou moeten teruggebracht zijn onder de drempel van 3% bbp in 2012, zou die nieuwe regel moeten van toepassing zijn in 2015.

De toepassing van de sancties is ook strikter en verloopt meer automatisch door middel van een systeem van stemming op basis van een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. Volgens de beslissingsregels zal een sanctie worden opgelegd door de Raad op basis van een aanbeveling van de Commissie, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten zich hiertegen verzet.

De verschillende situaties waarvoor een sanctie van toepassing is, alsook hun modaliteiten, zijn de volgende:

- Gebrek aan maatregelen om de afwijking van het traject naar de MTO te corrigeren (hierin inbegrepen de nieuwe regel op het vlak van uitgaven): verplichting om een rentedragend deposito te storten van 0,2 % van het bbp.

Indien er reeds een EDP lopende is, wordt het rentedragend deposito omgezet in een niet-rentedragend deposito dat nog steeds 0,2 % van het bbp vertegenwoordigt.

- Ernstige niet-naleving van de verplichtingen uit het Pact: verplichting om een niet-rentedragend deposito te storten dat overeenkomt met 0,2 % van het bbp.
- Niet-naleven van een aanbeveling van de Raad om een buitensporig tekort te corrigeren: een boete van 0,2 % van het bbp. Indien reeds een deposito werd gestort, wordt dit omgezet in een boete. Een variabel deel wordt hieraan toegevoegd in het geval van herhaaldelijke niet-nakoming van een aanbeveling.
- Manipulatie van de statistieken: een boete vastgesteld evenredig met de aard, de ernst en de duur van de verkeerde voorstelling en maximaal 0,2 % van het bbp.

6.2.1.4 De nieuwe voorschriften voor de nationale begrotingskaders (Richtlijn 2011/85)

Deze richtlijn stelt minimale voorschriften vast die door de lidstaten dienen te worden nageleefd in hun nationale begrotingskaders. Volgens de richtlijn vormen deze het samenstel van de regelingen, procedures, regels en instellingen die aan het begrotingsbeleid ten grondslag liggen.

Vijf domeinen worden bedoeld: de boekhouding en de statistische gegevens, de macro-economische en budgettaire prognoses, de cijfermatige begrotingsregels, de begrotingskaders op middellange termijn en tenslotte de transparantie en het toepassingsgebied van de begrotingskaders.

De keuze voor een richtlijn als juridisch instrument is erop gericht om rekening te houden met de verschillen in institutionele en administratieve structuren tussen de lidstaten. Deze blijven vrij om de middelen te kiezen om de vastgestelde voorschriften na te leven. De richtlijn treedt pas in werking in 2014. De lidstaten worden ertoe aangezet om een concordantietabel, tussen de richtlijn en de omzettingsmaatregelen, op te stellen en openbaar te maken.

De belangrijkste voorschriften per toepassingsgebied worden hieronder besproken, alsook hun impact op het Belgische begrotingsbeleid.

Boekhouding en statistieken: de stelsels voor overheidsboekhouding moeten volledig en coherent alle subsectoren van de overheid bestrijken en de ESR 95-normen naleven. Een audit (interne en externe) moet worden uitgevoerd .

Er moeten betrouwbare en geactualiseerde begrotingsgegevens op basis van de boekhouding op kasbasis worden gepubliceerd op driemaandelijks basis voor de lagere overheden, en op maandelijkse basis voor de andere overheidsniveaus. Een gedetailleerde afstemmingstabel moet de overschakeling van gegevens op kasbasis naar op de ESR 95-normen gebaseerde gegevens verklaren.

De beschikbaarheid van gegevens op driemaandelijks basis vormt een uitdaging voor de Belgische Lokale Overheden.

Macro-economische en budgettaire prognoses: de richtlijn legt het principe van realistische prognoses voor de begrotingsplanning op en bijgevolg het naleven van de begrotingsdiscipline. De transparantie is in dit opzicht essentieel. Dit impliceert de openbaarmaking van de prognoses en de methodologie, hypothesen en parameters waarop deze prognoses zijn gebaseerd.

De begrotingsplanning dient gebaseerd te zijn op het meest waarschijnlijke scenario en daarnaast moeten er alternatieve scenario's worden uitgewerkt. Er moet een vergelijking worden gemaakt met de prognoses van de Europese Commissie of andere instanties. Aanzienlijke verschillen met de prognoses van de Europese Commissie moeten worden beargumenteerd. De merites van deze prognoses moeten geregeld worden geëvalueerd. In het geval van een belangrijke afwijking gedurende vier opeenvolgende jaren moeten maatregelen worden genomen.

Voor België dient de huidige methode van ramingen niet te worden aangepast (macro-economische prognoses op korte termijn door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, prognoses op middellange termijn en bij ongewijzigd beleid door het Planbureau in het kader van het stabiliteitspact en evoluties na maatregelen door de FOD 's Financiën en Budget). Een expliciete referentie naar de Economische begroting zou echter moeten voorkomen in de begroting van de Gemeenschappen en Gewesten.

Cijfermatige begrotingsregels: de invoering ervan dient de toe-eigening en de naleving van de Europese budgettaire verplichtingen te bevorderen (in het bijzonder voor wat betreft het tekort en de overheidsschulden, alsook voor wat betreft het meerjarenperspectief van het begrotingskader).

De richtlijn vermeldt een reeks na te leven bijzonderheden: de beoogde doelstellingen en het toepassingsgebied van de regels dienen te worden omschreven, de inachtneming ervan moet worden gecontroleerd door een onafhankelijke instantie (of instantie begiftigd met functionele autonomie), en de gevolgen in geval van niet-naleving dienen te worden gepreciseerd. Indien ontsnappingsclausules zijn opgenomen, dienen de omstandigheden die toelaten deze in te roepen beperkt in aantal te zijn en dient de procedure strikt te zijn.

België moet deze nieuwe regels invoeren door de Europese voorschriften op het vlak van tekort, schuld en begrotingskader om te zetten in haar wetgeving.

De oprichting van een specifieke instelling zou niet noodzakelijk zijn. De Afdeling zou inderdaad de naleving van de regels kunnen controleren indien zij gekozen zou worden om deze rol van onafhankelijke nationale instantie te vervullen. Haar opdrachten zouden echter moeten worden gherdefinieerd om expliciet het toezicht op de cijfermatige regels te bevatten. De Afdeling zou ook een ex-ante rol kunnen spelen bij de bepaling zelf van deze regels.

Begrotingkader voor de middellange termijn: de lidstaten dienen een geloofwaardig en doeltreffend begrotingskader voor de middellange termijn vast te stellen, dat voorziet in een planningshorizon van ten minste drie jaar voor de begroting. De horizon van de uitwerking van het begrotingsbeleid zou aldus worden verder reiken dan de jaarlijkse cyclus. De Stabieliteitsprogramma's nemen reeds een meerjarenperspectief aan, maar men kan alleen maar vaststellen dat deze tot op heden een eerder beperkte rol hebben gespeeld in de nationale debatten. Zoals voor de cijfermatige regels worden minimale voorwaarden gedefinieerd (bijvoorbeeld een prognose voor de belangrijkste categorieën van uitgaven en ontvangsten per subsector).

Voor België zou het aannemen van een meerjarenperspectief bij de opstelling van de jaarlijkse begroting meer systematisch moeten gebeuren en moeten worden versterkt.

Transparantie en toepassingsgebied: het proces van toenemende budgettaire decentralisatie vraagt een ruim toepassingsgebied van de richtlijn. De begrotingskaders dienen van toepassing te zijn op alle niveaus van de overheid. Dit veronderstelt dat passende coördinatiemechanismen worden vastgesteld, waaronder die betreffende de naleving van de cijfermatige regels. De budgettaire verantwoordelijkheden van de verschillende subsectoren van de overheid moeten op duidelijke wijze worden vastgesteld.

De begrotingskaders moeten eveneens de totaliteit van de openbare financiën beslaan. Er moet informatie overgemaakt worden betreffende de fondsen die niet in de reguliere begrotingen zijn opgenomen, de gevolgen van belastinguitgaven voor de ontvangsten en de voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de overheidsfinanciën (bijvoorbeeld de overheidsgaranties).

Op Belgisch niveau moeten ongetwijfeld nieuwe coördinatiemechanismen worden vastgesteld om de vereisten van de richtlijn na te leven, met name de desaggregatie van de MTO per overheidsniveau, de naleving van de nieuwe regel op het vlak van de uitgaven en de aanneming van een budgettair meerjarenperspectief. De samenwerkingsakkoorden moeten meer worden geformaliseerd en gestructureerd.

6.2.2 De wetgevende voorstellen van de EC van 23 november 2011 ("Two Pack")

Het eerste voorstel van verordening⁵⁰ betreft de lidstaten van de eurozone, met specifieke bepalingen op het vlak van het toezicht voor de landen waartegen een EDP loopt. Een gemeenschappelijk budgettair tijdpad wordt ingevoerd en het begrotingstoezicht op nationaal en Europees niveau wordt versterkt.

Het uitstippelen van een **gemeenschappelijk budgettair tijdpad** is bedoeld om de voornaamste stappen bij de opstelling van de begroting tussen de lidstaten beter te synchroniseren en de doelmatigheid van het Europees semester te verhogen.

De lidstaten moeten uiterlijk op 30 april hun begrotingsplan voor de middellange termijn openbaar maken. Dat moet ten minste alle informatie bevatten uit de Stabiliteitsprogramma's.

Het begrotingsontwerp voor het volgende jaar (centrale overheid) en de belangrijkste parameters van de ontwerpbegrotingen (overige subsectoren van de overheid) moeten openbaar gemaakt worden uiterlijk op 15 oktober van het lopende jaar. De begroting van de centrale overheid moet worden aangenomen uiterlijk op 31 december.

Het begrotingsplan voor de middellange termijn en de begrotingen moeten gebaseerd zijn op onafhankelijke macro-economische prognoses. Die laatste moeten worden openbaar gemaakt.

⁵⁰ De bespreking van het tweede voorstel van verordening overstijgt het kader van deze analyse: het betreft de lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden op het vlak van financiële stabiliteit of die genieten van financiële bijstand.

Het begrotingsontwerp moet een bepaald aantal gegevens bevatten, met name een doelstelling betreffende het begrotingssaldo voor de overheid en een uitsplitsing ervan naar subsector van de overheid, een projectie voor de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid, de doelstellingen voor de ontvangsten en uitgaven, de voorgenomen maatregelen om deze doelstellingen te bereiken en hun impact, evenals de macro-economische hypothesen.

Deze kalender maakt een aanpassing van de planning van de werkzaamheden van de Afdeling noodzakelijk. Aangezien het begrotingsplan voor de middellange termijn en het Stabiliteitsprogramma moeten worden ingediend tegen 30 april, moet het advies van de Afdeling worden verstrekt in de loop van de maand maart. De noodzakelijke gegevens (statistieken en prognoses, inbegrepen die bij ongewijzigd beleid) zullen moeten beschikbaar zijn in de tweede helft van de maand februari.

Een gemeenschappelijke definitie van << ongewijzigd beleid >> voor de prognoses moet tevens worden ingevoerd op alle beleidsniveaus. In het ideale geval zal één enkele instantie belast worden met het opstellen van deze prognoses voor de verschillende sectoren.

Wat betreft **het toezichtproces**, zal de EC de ontwerpbegrotingen in oktober onderzoeken, voorafgaand aan de goedkeuring ervan door de nationale Parlementen. Zij kan indien nodig een advies uitbrengen voor 30 november en dit voorstellen aan de nationale Parlementen op hun verzoek. Een advies zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgebracht in het geval van niet-naleving van de verplichtingen van het Pact of de aanbevelingen van het Europees semester.

De EC zal ook aan een lidstaat kunnen vragen om een alternatief ontwerp voor te leggen binnen de twee weken volgend op de indiening van het oorspronkelijke ontwerp, indien dit laatstgenoemde niet op voldoende wijze strookt met de verplichtingen van het Pact (bijvoorbeeld een prognose van een tekort van meer dan 3% bbp in afwezigheid van uitzonderlijke omstandigheden).

Volgens de Europese Commissie zullen deze nieuwe bepalingen vooral tot doel hebben om de nationale Parlementen beter te informeren. Een negatief advies zal echter een bijkomend argument opleveren om de inleiding van een EDP of het opleggen een sanctie aan te bevelen.

Het toezicht wordt versterkt voor de Lidstaten waartegen een EDP loopt: zij zullen regelmatig informatieve rapporten aan de Europese Commissie moeten overmaken die het haar mogelijk maken om het risico van het niet nakomen van de termijn voor de correctie van het tekort aan te tonen. Deze informatie zal de algemene overheid en de subsectoren van de overheid moeten beslaan en betreft met name de uitvoering van de begroting van het lopende jaar, de discretionaire budgettaire impact van de genomen maatregelen op het vlak van ontvangsten en uitgaven, de doelstellingen inzake ontvangsten en uitgaven en de manier om deze te realiseren.

Er kan echter op elk moment een evaluatie van de gevoerde begrotingsbeleid worden doorgevoerd. De Europese Commissie kan een aanbeveling uitbrengen in het geval van niet-naleving van de verplichtingen en deze voorleggen aan de nationale Parlementen op hun verzoek.

Op nationaal niveau zal een onafhankelijke instantie (of een instantie met functionele autonomie) instaan voor het toezicht op de cijfermatige begrotingsregels betreffende het begrotingssaldo die de MTO in het nationaal begrotingsproces omzetten en zal die tevens instaan voor het toezicht op de andere nationale cijfermatige regels die voorgeschreven zijn door de richtlijn over de nationale begrotingskaders.

De Afdeling zou eveneens die rol kunnen vervullen van onafhankelijke instantie, wat een uitbreiding van haar opdrachten zou inhouden.

6.2.3 Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie

Dit Verdrag bevat het **begrotingspact** (*fiscal compact*) bedoeld om de begrotingsdiscipline te bevorderen. Zoals vermeld in de inleiding, stelt dit pact een **gouden regel** in die bepaalt dat het begrotingssaldo van de Gezamenlijke Overheid van een lidstaat in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen.

Dit principe zal worden geacht te zijn voldaan indien het jaarlijks structureel tekort voldoet aan de MTO eigen aan elk land, als bepaald in het Pact, met een benedengrens van -0,5 % van het nominaal bbp. Voor de landen waarvan de schuldratio kleiner is dan 60% bbp en waarvan de risico's wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën laag zijn, is de benedengrens -1% bbp. De nieuwe gouden regel is dus strenger dan het preventieve deel van het Pact, dat een tekort van 1% bbp toelaat voor de MTO, ongeacht de schuldratio.

De EC zal een convergentietijdschema naar de MTO voorstellen. Het traject zal dus niet meer worden bepaald door de lidstaat alleen, zoals dit momenteel het geval is in zijn Stabiliteitsprogramma. De evaluatie van de verwezenlijkte vooruitgang zal globaal zijn, als referentie het structureel saldo gebruiken en een analyse van de uitgaven omvatten, in overeenstemming met het preventieve deel van het herziene Pact. Een tijdelijke afwijking in uitzonderlijke omstandigheden zal altijd worden toegestaan.

Deze gouden regel zal moeten worden omgezet in de nationale rechtsstelsels middels bindende, permanente en bij voorkeur constitutionele bepalingen⁵¹. Het Europees Hof van Justitie zal bevoegd zijn om de omzetting van de regel te controleren.

Er zal een automatisch correctiemechanisme moeten worden ingesteld door elk land op basis van door de Europese Commissie vastgestelde principes (drempel van het in werking treden, corrigerende regels, afwijkingen, enz.). Dit mechanisme zal in werking worden gesteld in geval van een belangrijke afwijking van de MTO of van het aanpassingstraject naar de MTO. Corrigerende maatregelen zullen moeten worden aangenomen. We kunnen aannemen dat een afwijking als belangrijk zal worden aanzien volgens de reeds vastgelegde criteria in het preventieve luik van het Pact (afwijking met 0,5 % van het bbp op één jaar of met 0,25 % van het bbp gemiddeld genomen over twee jaar).

De lidstaten zullen een onafhankelijke instantie moeten oprichten die belast wordt met de controle van de naleving van de gouden regel.

Overigens versterkt het pact de regels die de EDP beheersen met een uitbreiding van de stemming bij omgekeerde gekwalificeerde meerderheid, met name voor de inleiding van een procedure tegen een lidstaat.

Dit pact zal in werking treden in 2013 op voorwaarde dat het Verdrag werd geratificeerd door 12 lidstaten van de eurozone en zal van toepassing zijn in de Staten die het hebben geratificeerd. Momenteel zijn de deelnemende lidstaten de 27 lidstaten van de Unie, met uitzondering van de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk.

⁵¹ Er dient vermeld dat de MTO geen waarneembaar gegeven is en dat ze van nature onstabiel is, aangezien ze om de 3 jaar en bij belangrijke structurele hervormingen herzienbaar is.

België zal deze gouden regel moeten integreren in zijn rechtsstelsel en deze moeten toepassen binnen een termijn van één jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag, alsook een automatisch correctiemechanisme moeten instellen. De Afdeling zou ook hier de rol kunnen vervullen van onafhankelijke instantie voor de controle op de naleving van de gouden regel.

Kader 3: Mogelijke gevolgen voor België en voor de werkzaamheden van de Afdeling

Omzetting in de nationale wetgeving van de nieuwe bepalingen:

- omzetting van de Europese voorschriften in nationale regels (schuld, tekort en begrotingskader)
- gouden begrotingsregel en correctiemechanisme
- groei van de primaire uitgaven

Intensifiëring van de inspanningen om de schuld te verminderen

Versterking en formalisering van de coördinatiemechanismen tussen de overheidsniveaus

Naleving van door en tussen de overheidsniveaus te preciseren regels

Systematisering van de meerjarige vooruitzichten in de begrotingen

Mogelijke uitbreiding van de rol van de Afdeling, wat een herdefiniëring van haar opdrachten zou inhouden en van haar werkingsmodaliteiten, in het bijzonder betreffende de samenwerking tussen de betrokken diensten van de verschillende overheden, indien zij zou worden aangeduid om de rol van onafhankelijke nationale instantie te vervullen die moet instaan voor het toezicht op de naleving van de nieuwe nationale en Europese regels. De Afdeling zou ook ex ante kunnen tussenkomen bij de bepaling van de nationale regels.

Aanpassing van het tijdschema van de werkzaamheden van de Afdeling om het tijdschema van het Europees semester te kunnen naleven: advies uit te brengen in maart (met de noodzaak te beschikken over bepaalde gegevens in februari).

6.3 Toelichting bij de methodologische herziening van de opmaak van de lokale overheidsstatistieken

Ter gelegenheid van de raming in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten die op 30 maart 2012 werd verstrekt aan Eurostat heeft het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) de methodologie voor de opmaak van de statistieken voor de lokale overheden, zoals aangekondigd bij haar vorige publicatie, grondig gewijzigd en de kwaliteit van deze statistieken beduidend verbeterd.

De gebrekkige kwaliteit van de ESR95-rekeningen voor de lokale overheden was reeds verschillende jaren een aandachtspunt voor het INR, de Hoge Raad van Financiën en Eurostat. De gebruikte methode was immers gebaseerd op detailgegevens van enquêtes voor een referentiejaar die werden aangevuld met gegevens van tegenpartijen, administratieve informatie en externe studiën. De laatste gegevens inzake de rekeningen of budgetten dateerden van 2000 voor de provincies, 2003 voor de gemeenten en 1997 voor de OCMW's. Gezien de referentiejaar uit een ver verleden dateerden die deels werden geëxtrapoleerd nam de onzekerheid over de betrouwbaarheid van de statistieken toe.

Zowel het INR, de Hoge Raad van Financiën als Eurostat, waren van oordeel dat dit een suboptimale situatie was en dat moest worden gezocht naar een structurele oplossing om de kwaliteit van de lokale overheidsstatistieken te verzekeren. Het INR had sinds 2004 reeds herhaaldelijk zowel in haar jaarlijkse publicaties als door middel van brieven aan de bevoegde ministers opgeroepen om de situatie te verbeteren. Daarnaast werd deelgenomen aan diverse werkgroepen ter zake.

Voor de herziening van de opmaak van de lokale statistieken was het essentieel om tijdig over kwaliteitsvolle basisgegevens te kunnen beschikken. Om statistieken voor de lokale overheden te kunnen opmaken, dient het INR tijdig te beschikken over de rekeningen van de provincies, de gemeenten, de OCMW's, de lokale politiezones en alle andere lokale entiteiten die tot de overheidssector behoren. Deze rekeningen moeten door de bevoegde overheden ter beschikking worden gesteld op een geïnformatiseerde, geharmoniseerde en individuele wijze. In de loop van 2011 zijn steeds meer toezichthoudende overheden overgegaan tot het verstrekken van gedetailleerde gegevens over de rekeningen van de lokale entiteiten, wat het INR heeft toegelaten haar werkmethode te wijzigen. Een gedetailleerde methodologische nota over de nieuwe methode en de beschikbare basisinformatie is terug te vinden in de jaarlijkse publicatie van de rekeningen van de overheid op de website van de Nationale Bank van België ⁵²

⁵² <http://www.nbb.be/pub/stats/gfs/gfs.htm?l=nl>

De herziening van de methodologie voor de opmaak van de rekeningen van de lagere overheden verbetert het financieringssaldo van zowel de lokale als gezamenlijke overheid over de periode 2004-2010 structureel met gemiddeld ongeveer 0,2% bbp. De opwaartse herziening komt zowel voort uit een opwaartse herziening van de ontvangsten van de lokale overheden, in het bijzonder door een herziening van de ontvangsten uit lokale belastingen en de ontvangen dividenden, als uit een neerwaartse herziening van de uitgaven, tengevolge van vooral een neerwaartse bijstelling van de sociale uitkeringen en de intermediaire consumptie. De neerwaartse herziening van de sociale uitkeringen is onder meer een gevolg van de stijging van het belang van de leeflonen die worden uitbetaald als lonen sinds 1997. Vermits de gegevens van de loonmassa waren gebaseerd op informatie van de RSZPPO, die ook deze leeflonen omvatten, en er geen indicatie was van de toename van deze wijze van uitkering van het leefloon, werden deze uitgaven dubbel in rekening gebracht in de uitgaven.

6.4 Hypotheses voor de reële groei van de structurele primaire uitgaven op basis van de projectie van het FPB van maart 2012

Tabel 16

| Hypotheses voor de reële groei van de PRU (°) HRF-berekeningen op basis van het FPB (Vooruitzichten maart 2012) | % | | % gemiddelde jaarlijkse verandering | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------|-------------------------------------|---------|---------|---------|
| | % bbp | % totaal | 2008-11 | 2009-12 | 2012-15 | 2013-17 |
| Gezamenlijke Overheid | 44,7% | 100,0% | 2,4% | 1,4% | 1,8% | 1,7% |
| * Sociale uitkeringen | 25,2% | 56,5% | 3,0% | 2,0% | 2,5% | 2,4% |
| + In natura (hoofdzakelijk gezondheidszorg) | 8,1% | 18,2% | 3,7% | 1,6% | 3,1% | 2,8% |
| + In geld, cyclisch gecorrigeerd | 17,1% | 38,3% | 2,7% | 2,2% | 2,3% | 2,2% |
| * Exclusief sociale uitkeringen | 19,4% | 43,5% | 1,6% | 0,7% | 0,8% | 0,7% |
| + Lonen excl. toegerekende sociale premies | 10,1% | 22,6% | 1,1% | 1,2% | 0,9% | 1,0% |
| + Overige, exclusief one shots | 9,3% | 20,9% | 2,1% | 0,2% | 0,7% | 0,2% |
| pm. Ontvangstenverminderingen | 1,6% | 3,5% | 16,2% | 10,0% | 1,2% | 2,7% |
| pm. Totaal incl. ontvangstenverminderingen | 46,3% | 103,5% | 2,7% | 1,7% | 1,8% | 1,7% |
| Entiteit I | 28,8% | 64,5% | 2,6% | 1,5% | 2,1% | 2,0% |
| * Sociale uitkeringen | 23,4% | 52,5% | 3,0% | 2,0% | 2,6% | 2,5% |
| + In natura (hoofdzakelijk gezondheidszorg) | 7,2% | 16,1% | 3,7% | 1,6% | 3,0% | 2,8% |
| + In geld, cyclisch gecorrigeerd | 16,3% | 36,4% | 2,6% | 2,2% | 2,4% | 2,3% |
| * Exclusief sociale uitkeringen | 5,4% | 12,0% | 0,9% | -0,5% | -0,3% | -0,5% |
| + Lonen excl. toegerekende sociale premies | 2,2% | 5,0% | -0,6% | -1,0% | -0,7% | 0,2% |
| + Overige, exclusief one shots | 3,2% | 7,1% | 2,1% | -0,1% | 0,0% | -1,0% |
| pm. Totaal exclusief pensioenen Entiteit II | 27,3% | 61,1% | 2,5% | 1,4% | 2,0% | 1,9% |
| pm. Totaal incl. ontvangstenverminderingen | 30,4% | 68,0% | 3,1% | 1,9% | 2,0% | 2,0% |
| Entiteit II | 15,9% | 35,5% | 2,0% | 1,2% | 1,3% | 1,2% |
| * Sociale uitkeringen | 1,8% | 4,0% | 3,4% | 2,2% | 2,1% | 1,9% |
| * Exclusief sociale uitkeringen | 14,1% | 31,5% | 1,9% | 1,1% | 1,2% | 1,1% |
| + Lonen excl. toegerekende sociale premies | 7,9% | 17,7% | 1,6% | 1,8% | 1,3% | 1,3% |
| + Overige, gecorrigeerd voor iLO | 6,2% | 13,8% | 2,2% | 0,3% | 1,1% | 0,8% |
| pm. Totaal incl. pensioenen Entiteit II en ZOF | 17,4% | 38,9% | 2,2% | 1,4% | 1,5% | 1,3% |
| Verskil in reële groei van de PRU tussen de entiteiten | | | 0,4% | 0,3% | 0,7% | 0,7% |
| Idem, excl. correctie voor pensioenen Entiteit II ten laste van de FO | | | 0,2% | 0,0% | 0,5% | 0,5% |
| * Exclusief sociale uitkeringen | | | -1,0% | -1,6% | -1,5% | -1,6% |

(°) HRF-definitie, exclusief financiering EU, cyclisch gecorrigeerd, gecorrigeerd voor iLO en one shots, exclusief ontvangstenverminderingen.

D/2012/11691/2