

**Hoge Raad van Financiën,
afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid"**

PERSMEDEDELING:

Advies

**Begrotingstraject voor het Stabiliteitsprogramma
2012-2015**

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 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 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 van het advies.

(b) Cf. tabel 15 van het advies.

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

² Bij ongewijzigde begrotingsdoelstelling en -saldo