



# HOGE RAAD VAN FINANCIËN

**AFDELING « FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »**

---

## **ADVIES**

**BEGROTINGSTRAJECT TER VOORBEREIDING VAN HET  
STABILITEITSPROGRAMMA 2013-2016**

---

**MAART 2013**



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

de Heer M. DEWATRIPONT

Vertegenwoordiger 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 B. COPPENS

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
Het aanbevolen globale begrotingstraject .....	14
Verdeling van het traject en bijdrage van Entiteit II tot de budgettaire inspanning .....	17
1    EUROPESE BUDGETTAIRE VERGELIJKING EN STAND VAN ZAKEN VAN HET EUROPESE BEGROTINGSKADER .....	21
1.1    Vergelijking van de budgettaire prestaties van België met die van Europa .....	21
1.1.1    Het vorderingensaldo .....	21
1.1.2    De overheidsschuld .....	27
1.2    De weerslag van de Europese budgettaire regelgeving in België .....	28
1.2.1    Sixpack .....	29
1.2.1.1    Preventief luik van het stabiliteits- en groeipact .....	29
1.2.1.2    Corrigerend luik van het stabiliteits- en groeipact .....	30
1.2.1.3    Beslissingsprocedures en sanctiemechanismen .....	32
1.2.1.4    Voorschriften voor de nationale begrotingskaders .....	33
1.2.2    Begrotingspact .....	33
1.2.3    Twopack .....	35
2    BUDGETTAIRE EVALUATIE VAN DE PERIODE 2009-2012 .....	37
2.1    Evaluatie ten opzichte van het stabiliteitsprogramma .....	37
2.2    Structurele evolutie 2009-2012 .....	39
3    BUDGETTAIR "BASISSCENARIO" VAN HET FEDERAAL PLANBUREAU .....	43
3.1    Budgettair basisscenario voor de Gezamenlijke Overheid .....	44
3.2    Projectie bij ongewijzigd beleid en per grote entiteit en per groot overheidsniveau .....	51
4    NORMATIEF TRAJECT VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID .....	55
4.1    Context .....	55
4.2    Onderzoek van het traject .....	58
4.2.1    Traject van het Stabiliteitsprogramma 2012-2015: terugkeer naar het nominale begrotingsevenwicht tegen 2015 .....	58
4.2.2    Begrotingstraject met het oog op het Stabiliteitsprogramma 2013-2016 .....	60
5    VERDELING VAN HET NORMATIEF TRAJECT EN BIJDRAGE TOT DE SANERINGSINSPANNING .....	65
5.1    Context .....	65
5.2    Evaluatie 2012 en voorafbeelding 2013 op het niveau van de gefedereerde entiteiten .....	67
5.2.1    Voorlopige evaluatie van de budgettaire resultaten van het begrotingsjaar 2012 .....	67

5.2.2	Voorafbeelding van het begrotingsjaar 2013 .....	70
5.3	Verdeling van het normatieve traject en overdracht van een deel van de begrotingsanering aan Entiteit II.....	73

---

## **LIJST VAN DE AFKORTINGEN**

---

AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie)
Bbp	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere Financieringswet
BTW	Belasting op de toegevoegde waarde
CPI	Consumptieprijsindex
EB	Economische begroting
EC	Europese Commissie
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council (Raad Economische en Financiële Zaken)
EDP	Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten)
EPRS	Effectief primair saldo
ESR95	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995
EU	Europese Unie
FG	Franse Gemeenschap
FO	Federale Overheid
FPB	Federaal Planbureau
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
LO	Lokale Overheden
MTO	Medium-term objective (middellangetermijndoelstelling)
NAWRU	Non accelerating wage rate of unemployment (structurele werkloosheidsgraad)
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto financieringsbehoeften
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PB	Personenbelasting
PRSA	Primair saldo
SCvV	Studiecommissie voor de Vergrijzing
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SZ	Sociale Zekerheid
TFP	Totale factorproductiviteit
VPRS	Vereist primair saldo
VSCB	Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie
WG	Waals Gewest





---

## WOORD VOORAF

---

Dit advies kadert binnen het voorbereidend werk voor het eerstvolgende Stabiliteitsprogramma (2013-2016), dat België in april 2013 moet indienen bij de Europese autoriteiten.

Het Advies is als volgt samengesteld:

In het eerste deel worden de budgettaire prestaties van België vergeleken met deze van Europa. Daarnaast wordt een stand van zaken gegeven van het nieuwe Europees begrotingskader, met specifieke aandacht voor de gevolgen van de Europese budgettaire regelgeving voor België en haar begrotingsbeleid.

Deel twee bevat een beknopte evaluatie van de budgettaire situatie in de periode 2009-2012 en dit ten opzichte van de doelstellingen die werden vastgelegd in het Stabiliteitsprogramma met betrekking op de periode 2012-2015. Ook de structurele evoluties in de periode 2009-2012 worden in het kader van het Europees toezicht geanalyseerd.

In deel drie wordt het basisscenario besproken dat de referentie vormt voor het bepalen van de gevolgen van het normatieve begrotingstraject. Dit neutrale scenario of het scenario bij ongewijzigd beleid is gebaseerd op de middellange termijn vooruitzichten die het Federaal Planbureau heeft opgesteld ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016.

Vervolgens wordt in deel vier de mogelijke normatieve begrotingstrajecten voor de middellange termijn onderzocht en dit binnen het kader van de beduidende verslechtering van de economische situatie. In de context van het nieuwe Europese begrotingskader, waar het structurele saldo een steeds belangrijkere rol speelt, wordt in de besproken trajecten het accent gelegd op de structurele begrotingssaldi.

Deel vijf bestaat uit twee delen. Eerst wordt een korte evaluatie gemaakt van de budgettaire situatie van entiteit II in 2012 en 2013 ten opzichte van de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2012-2015. Gezien de federale overheid de Afdeling in een begrotingsnotificatie officieel gevraagd heeft haar advies te vervolledigen met een objectivering van de criteria voor de verdeling van de budgettaire inspanning en om verschillende pistes te onderzoeken voor deze verdeling is het tweede deel gewijd aan de verdeling van de saneringsinspanning tussen entiteit I en entiteit II. Er worden in navolging van de notificatie verschillende scenario's onderzocht met betrekking tot de verdeling van de budgettaire inspanning.

De belangrijkste elementen van dit Advies net als de aanbevelingen van de Afdeling « Financieringsbehoeften van de overheid » zijn opgenomen in de synthese.

De berekeningen in dit Advies zijn gebeurd aan de hand van de nieuwe middellange termijn projecties (“Economische vooruitzichten 2013-2018”) van het Federaal Planbureau die werden opgesteld naar aanleiding van het nieuwe Stabiteitsprogramma. Deze vooruitzichten zijn steeds gebaseerd op de laatst beschikbare informatie. Gezien de timing van zowel de federale begrotingscontrole als de begrotingscontrole van de diverse gemeenschappen en gewesten was het bijgevolg niet mogelijk om de resultaten van deze begrotingscontroles te verwerken in de projecties.

---

## SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

---

Dit Advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid kadert in de voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma 2013-2016 dat eind april 2013 zal overgemaakt worden aan de Europese Commissie. Met het oog op dit Stabiliteitsprogramma kreeg de Afdeling van de federale regering de opdracht om voor de Gezamenlijke Overheid een begrotingstraject 2013-2016 aan te bevelen, en om de criteria te preciseren die de bijdrage van Entiteit II tot de globale budgettaire saneringsinspanning kunnen bepalen.

In de discussie met betrekking tot het globale begrotingstraject vertrekt de Afdeling van de verbintenissen van het vorige Stabiliteitsprogramma (2012-2015), die grotendeels berusten op de aanbevelingen van het vorige Advies van de Afdeling van maart 2012. Deze bestonden uit een nominaal begrotingsevenwicht in 2015 en een tekortdoelstelling van -2,8% bbp in 2012. Door dit tekort terug onder de 3% bbp te brengen, kon België immers een einde stellen aan de situatie van buitensporig tekort, waarin het zich sinds december 2009 bevindt. Daardoor zou ons land tegemoetkomen aan de aanbeveling van de Ecofin-raad om vanaf 2012 uit deze situatie te geraken. Tussentijdse doelstellingen inzake tekort werden aldus achtereenvolgens vastgelegd op -2,15% bbp in 2013 en -1,1% bbp in 2014.

In haar Advies van maart 2012 kondigde de Afdeling eveneens aan dat ze het begrotingstraject zou herbekijken in het licht van de geleverde structurele inspanningen en van 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 strikt nominaal evenwicht niet neerkomt op een te restrictieve budgettaire oriëntatie (HRF, maart 2012, p. 12)”*.

Zoals uit onderstaande Tabel 1 blijkt, wordt de economische context momenteel gekenmerkt door een verslechtering van de economische groeivoorzichten voor 2013, alsook voor de volledige periode 2013-2016, ten opzichte van deze die golden in het Advies van maart 2012. Zo zou de reële economische groei, die nog ongeveer gemiddeld per jaar 1,7% bedroeg over de periode 2013-2016 in het Advies van maart 2012, teruggebracht worden tot 1,3% over dezelfde periode.

**Tabel 1**  
**Groeihypotheses in de scenario's op middellange termijn van respectievelijk maart 2012 (Advies van maart 2012) en maart 2013**

	2012	2013	2014	2015	2016	Jaarl. gem. 2013-2016	Gecum. evol. 2013-2017
<u>(a) Scenario FPB maart 2012</u>							
Reële groei	0,1%	1,3%	1,7%	1,8%	2,0%	<b>1,7%</b>	<b>7,0%</b>
Potentiële groei	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	<b>1,4%</b>	<b>5,8%</b>
<u>(b) Scenario FPB maart 2013</u>							
Reële groei	-0,2%	0,2%	1,5%	1,6%	1,7%	<b>1,3%</b>	<b>5,1%</b>
Potentiële groei	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	<b>1,1%</b>	<b>4,6%</b>
<u>Vershil (b)-(a)</u>							
Reële groei	-0,2%	-1,0%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	<b>-0,5%</b>	<b>-1,9%</b>
Potentiële groei	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	<b>-0,3%</b>	<b>-1,2%</b>

Bron: Federaal Planbureau

Het vorderingensaldo van 2012 komt uit op -3,9% bbp en, indien men de kapitaaloverdracht met betrekking tot de herkapitalisatie van Dexia niet in rekening brengt, komt het uit op -3,1% bbp. Ondanks de belangrijke budgettaire saneringsinspanning die in 2012 gerealiseerd werd (0,6% structurele inspanning en 0,8% met uitsluiting van de rentelasten), is het tekort dus licht boven de drempel gebleven van de in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten vereiste 3% bbp. Bovendien werd de door de Ecofin-raad aanbevolen structurele verbetering van gemiddeld 0,75% van het structureel vorderingensaldo per jaar over de periode 2009-2012 niet gehaald (1% totale structurele verbetering ten opzichte van 2,25% vereist).

Op basis van de projectie 2013-2018 van het Federaal Planbureau zou het tekort eveneens hoger blijven dan 3% bbp in 2013 en in de loop van de daaropvolgende jaren.

De verslechtering van de economische context voor 2013 en voor de volgende jaren werpt vanzelfsprekend de vraag op naar het budgettaire saneringstempo, in de mate dat een restrictief begrotingsbeleid ongunstige kortetermijneffecten heeft op de economie. Die manifesteren zich zeer duidelijk op het niveau van de eurozone. In België is hun invloed geringer omwille van zijn kenmerken als kleine open economie. In deze context van trage groei en zwakke werkgelegenheidsvooruitzichten in de eurozone, wordt het versterken van het groeipotentieel eveneens een prioriteit voor de regeringen van de Europese lidstaten, zoals met name de Europese groeistrategie, Europa 2020, bevestigt. In België berust deze versterking in zonderheid op een verbetering van de Belgische concurrentiepositie en op werkgelegenheidsbevorderende maatregelen.

Tegenover de negatieve invloed van de vermelde multiplicatoreffecten, staat dat eveneens rekening dient gehouden te worden met de positieve invloed op de rentelasten en op de economische groei van het door de begrotingsconsolidatie mogelijk gemaakte vertrouwensherstel van de financiële markten. Overigens vormen zowel de hoge schuldgraad als de budgettaire meerkost van de vergrijzing (geraamd op 3,9% bbp tegen 2030, met inbegrip van het effect van -0,5 % van de arbeidsmarkt- en pensioenmaatregelen die genomen zijn tijdens het conclaaf van november 2011) nog steeds specifieke risicofactoren voor de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën. Rekening houdend met de verschillende hierboven onderlijnde elementen, weerhoudt de Afdeling de volgende **principes** inzake het normatieve begrotingstraject:

- het begrotingstraject met het oog op het Stabiliteitsprogramma 2013-2016 moet kaderen in de verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën;
- in de context van de nieuwe Europese governance legt het voorgestelde traject de nadruk op de structurele begrotingssaldi (nominale vorderingensaldi gecorrigeerd voor de conjunctuur en de éénmalige maatregelen) om het structurele evenwicht en vervolgens de middellangetermijndoelstelling (MTO) te bereiken die volgens een recente herringering van de EC voor België overeenstemt met een structureel overschot van 0,75% bbp;
- het traject zou aangevuld moeten worden met een strategie ter versterking van het groeipotentieel en van de werkgelegenheid.

## **Het aanbevolen globale begrotingstraject**

Volgens de nieuwe vooruitzichten inzake reële en potentiële groei op middellange termijn zou de verwezenlijking van de nominale begrotingsdoelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2012-2015 structurele inspanningen veronderstellen die over de periode 2013-2015 cumulatief 3,5% bbp bedragen. Dit zou duidelijk meer zijn dan de door het vorige Stabiliteitsprogramma vereiste inspanningen over dezelfde periode (die 2,7% bbp bedroegen), maar ook meer dan de jaarlijkse verbeteringen van het structurele saldo die door het Europese Sixpack zijn vereist.

In de huidige context van verslechterde vooruitzichten lijken de bijkomende begrotingsmaatregelen, die ingevoerd zouden moeten worden om het gecumuleerde groeiverlies te corrigeren met het oog op het bereiken van de vroeger vastgelegde nominale doelstellingen, te ambitieus. Om deze reden en in overeenstemming met de overwegingen van de Afdeling in haar vorige Advies van maart 2012 om in een verslechterde groeicontext het nominaal pad te herevalueren, werd gekozen om een nieuw normatief traject te onderzoeken met het oog op het Stabiliteitsprogramma 2013-2016, dat gericht is op de structurele budgettaire inspanningen.

Aangezien de Belgische overheidsfinanciën zich in 2013 nog in een situatie van buitensporig tekort bevinden, beveelt de Afdeling aan om een significante structurele begrotingsinspanning te verwezenlijken over de jaren 2013-2014. Deze inspanning vereist de implementatie van kwaliteitsvolle maatregelen die een verdere begrotingsconsolidatie over diezelfde periode mogelijk maken dankzij de verbetering van het primaire saldo.

Concreet gezien, dient een inspanning van 1% bbp bereikt te worden in 2013. Dit vereist het aannemen van bijkomende structurele maatregelen van ongeveer 0,6% bbp tijdens de begrotingsaanpassing, aangezien er reeds in 2013 een verbetering van het structurele vorderingensaldo van 0,4% bbp genoteerd wordt in het basisscenario van het FPB, namelijk op basis van eerder genomen beslissingen en van de verwachte daling van de rentelasten. Ook in 2014 dient globaal een begrotingsinspanning van minimum 0,6% bbp geleverd te worden.

Over de periode 2013-2014 zou de structurele verbetering aldus ten minste 1,6% bbp moeten bedragen, met een timing die een relatief kleinere begrotingsinspanning toelaat in 2014, eens de terugkeer van het tekort onder de drempel van 3% bbp bevestigd is. Het traject beoogt vervolgens de terugkeer naar het structurele evenwicht van de overheidsfinanciën in 2015, en de realisatie van de MTO (0,75% in structurele termen) in 2016. De gevolgen van een dergelijk traject van terugkeer naar het structurele evenwicht worden in detail weergegeven in Tabel 2 hieronder.

Dit traject laat toe om de schuldgraad duurzaam onder de 100% te laten dalen. Opdat deze drempel niet overschreden zou worden in 2013, dienen de structurele maatregelen aangevuld te worden met niet-recurrente maatregelen die het vorderingensaldo beïnvloeden en/of met de verwezenlijking van verrichtingen 'buiten vorderingensaldo' die op exogene wijze een daling van de schuldgraad tweebrengen. De kolommen 2013(a) en 2013(b) van Tabel 2 tonen het resultaat van elk van deze respectievelijke opties; het spreekt voor zich dat een combinatie van eenmalige verrichtingen die het saldo beïnvloeden, en financiële verrichtingen die de schuld verminderen, eveneens mogelijk is.

**Tabel 2**  
**Aanbevolen normatief begrotingstraject, structureel evenwicht in 2015 en MTO in 2016 (\*)<sup>(°)</sup>**

In % bbp	2012	2013 (a)	2013 (b)	2014	2015	2016
NFB bij ongewijzigd beleid	-3,9%	-3,2%	-3,2%	-3,2%	-3,1%	-3,0%
Rentelasten (EDP)	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%
<b>Primair saldo (PRSA)</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Structurele verbeteringen</b>		<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,6% (*)</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,8%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,75%</b>
<b>Genormeerde NFB</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,2%</b>
(Genormeerde) rentelasten	3,4%	3,3%	3,3%	3,1%	3,1%	3,0%
Genormeed structureel primair saldo	0,7%	1,5%	1,5%	2,0%	3,1%	3,7%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,1%</b>	<b>2,2%</b>	<b>3,1%</b>
Schuldgraad	99,6%	100%	100%	99,1%	96,6%	93,1%
Jaarlijks verschil, w.o.:		0,5%	0,5%	-1,0%	-2,4%	-3,5%
Endogene evolutie		0,2%	0,6%	-1,1%	-2,3%	-3,4%
Weerslagen buiten NFB		0,3%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%

(\*) Minimale structurele inspanning

(°) Het scenario 2013(a) berust op een hypothese van een toegenomen beroep op eenmalige verrichtingen, terwijl het scenario 2013(b) financiële verrichtingen op de schuld veronderstelt, allebei met het oog op het stabiliseren van de schuldgraad.

(°°) De nominale saldi 2014 en 2015 houden geen rekening met eventuele niet-recurrente maatregelen.

Wegens afrondingen kan het totaal tot op 0,1% na afwijken van de som van de bestanddelen.

Het traject vertoont een zekere continuïteit ten opzichte van het voorgaande Advies van de Afdeling van maart (identieke gecumuleerde structurele inspanningen, namelijk 2,7% bbp) en blijkt in overeenstemming te zijn met een benadering die erin bestaat om de nieuwe economische groeiverslechtingen niet te compenseren met aanvullende maatregelen.

\*

\*      \*

Ter illustratie werd een alternatief traject onderzocht. Dit traject sluit dicht aan - al gaat het nog wat verder - bij een scenario dat zich beperkt tot het respecteren in 2014-2016 van de minimumvereisten van de procedure van Europees toezicht voor wat betreft de verhoging van het structurele saldo met ten minste 0,5% in het geval van een tekort onder de drempel van 3% bbp (namelijk buiten de EDP-procedure) en een schuldgraad boven de 60% bbp. In deze EDP context is er echter in dit stadium niets dat garandeert dat de effectieve aanbevelingen van de Europese Commissie aan België zich zullen beperken tot (of dicht aanleunen bij) de minimumeisen die opgenomen zijn in het Europese Sixpack.

Concreet gezien, wordt dit traject gekenmerkt door een terugkeer naar het structurele evenwicht in 2016 en voorziet het vanaf 2014 en tot en met 2017 een verhoging van het structurele saldo met 0,6%. Bovendien wordt verondersteld dat de MTO bereikt wordt in 2017, dankzij een iets grotere structurele inspanning dan de voorgaande jaren (0,70%).

**Tabel 3**  
**Illustratief normatief begrotingstraject, structureel evenwicht in 2016 en MTO in 2017**  
**(°)(°°)**

In % bbp	2012	2013 (a)	2013 (b)	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	-3,9%	-3,2%	-3,2%	-3,2%	-3,1%	-3,0%	-2,9%
Rentelasten (EDP)	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%
Primair saldo (PRSA)	-0,4%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
<b>Structurele verbeteringen</b>		<b>1,00%</b>	<b>1,00%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,70%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,75%</b>
<b>Genormeerde NFB</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,5%</b>
(Genormeerde) rentelasten	3,4%	3,3%	3,3%	3,1%	3,1%	3,0%	2,9%
Genormeerd structureel PRSA	0,7%	1,5%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,7%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	0,0%	1,0%	0,6%	1,1%	1,7%	2,4%	3,2%
Schuldgraad	99,6%	100%	100%	99,1%	97,2%	94,4%	90,6%
Jaarlijks verschil, w.o.:		0,5%	0,5%	-1,0%	-1,9%	-2,8%	-3,8%
Endogene evolutie		0,2%	0,6%	-1,1%	-1,8%	-2,8%	-3,7%
Weerslagen buiten NFB		0,3%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%

(°) Het scenario 2013(a) berust op een hypothese van een toegenomen beroep op eenmalige verrichtingen, terwijl het scenario 2013(b) financiële verrichtingen op de schuld veronderstelt, allebei met het oog op het stabiliseren van de schuldgraad.

(°°) De nominale saldi 2014 en 2015 houden geen rekening met eventuele niet-recurrente maatregelen.

Wegens afrondingen kan het totaal tot op 0,1% na afwijken van de som van de bestanddelen.



Tegen het einde van de periode die het volgende Stabiliteitsprogramma bestrijkt, zijnde in 2016, zouden de overheidsfinanciën in dit scenario nog een nominaal tekort optekenen van ongeveer 0,5% bbp. Het nominale begrotingsevenwicht wordt bereikt (en overschreden) in 2017, twee jaar later dan voorzien is in het Stabiliteitsprogramma van 2012.

### **Verdeling van het traject en bijdrage van Entiteit II tot de budgettaire inspanning**

De Afdeling huldigt het principe van een evenwichtige verdeling van de budgettaire inspanningen tussen de overheidsniveaus, dat de continuïteit van de dienst van de overheidsschuld en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bevordert. Zij draagt op die manier bij tot de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid en tot het behoud van het vertrouwen van de financiële markten.

In haar Advies van maart 2012 heeft de Afdeling de terugkeer naar het begrotingsevenwicht tegen 2015 aanbevolen voor de twee entiteiten en alle subsectoren van Entiteit II waaronder elk gewest en gemeenschap en heeft zij dit nieuwe traject afhankelijk gesteld van een overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II, om een evenwichtige verdeling van de budgettaire saneringsinspanningen tussen deze beide entiteiten te waarborgen. Ter illustratie had de Afdeling berekend dat deze overdracht van lasten maximaal 1% bbp kon bedragen indien de verdeling van de begrotingsinspanningen evenredig zou zijn met het aandeel van de entiteiten in de primaire uitgaven (65/35-sleutel). Bij de beoordeling van die overdracht diende rekening gehouden te worden met de maatregelen die intussen reeds zouden genomen zijn zoals de eventuele afschaffing van de financiering van usurperende bevoegdheden en van de begroting van de fiscale uitgaven voor energiebesparing, en een eventuele onvolledige financiering van de bevoegdheden in het kader van het Institutioneel Akkoord. Bij haar algemene beleidsverklaring en meer bepaald via een begrotingsnotificatie van 30 november 2012, heeft de Regering haar wil bevestigd om te komen tot een evenwichtige verdeling van de begrotingsinspanningen en heeft ze de HRF opgedragen de criteria te operationaliseren.

Met het oog hierop heeft de Afdeling twee mogelijke zienswijzen onderzocht voor de bijdrage van Entiteit II aan de budgettaire saneringsinspanning.

De eerste zienswijze kadert in de voortzetting van de benadering die ter illustratie in het Advies van maart 2012 werd gevolgd, namelijk:

- een verdeling van de begrotingsinspanningen die voortvloeien uit het in aanmerking genomen normatieve traject. Op basis van het globale traject van een terugkeer naar het structurele evenwicht in 2015 en van de realisatie van de MTO in 2016, worden de te leveren inspanningen voor de Gezamenlijke Overheid (op basis van de middellange termijnprojecties van het Federaal Planbureau bij ongewijzigd beleid) op het vlak van het primaire saldo geraamd op 3,1% bbp tegen 2016.
- voor de verdeling van deze inspanningen, het gebruik in dit stadium van de sleutel 65/35 als referentie. Er werden door de Afdeling in het verleden andere verdeelsleutels berekend. Bovendien zouden alle sleutels evolueren in functie van de finalisering van de nieuwe Bijzondere Financieringswet. Het is aan de politieke overheden om in overleg de gepaste verdeelsleutel vast te stellen.

Volgens de 65/35-verdeelsleutel zou het gedeelte van de begrotingsanering dat naar Entiteit II zou overgedragen worden 1,1% bbp bedragen tegen 2016. Deze bijdrage van Entiteit II tot de begrotingsinspanning, met het oog op de MTO, kan gesplitst worden in twee delen.

- Enerzijds is er de inspanning die elke deelsector van Entiteit II dient te leveren om het begrotingsevenwicht te bereiken en die momenteel op 0,2% bbp geraamd kan worden door het saldo bij ongewijzigd beleid te vergelijken met de in het Stabiliteitsprogramma 2012-2015 vereiste evenwichtsdoelstelling. Er dient opgemerkt te worden dat, indien de door elke entiteit te leveren inspanningen om het evenwicht te bereiken niet volledig werden gerealiseerd in 2013, de inspanningen dienen overgedragen te worden naar de volgende jaren. Het budgettaire evenwicht van Entiteit II vereist tevens dat er voldoende aandacht wordt besteed aan het evenwicht van de lokale overheden.
- Anderzijds zou daar vanaf 2014 een bijdrage tot de realisatie van de primaire inspanning bijkomen via een lastenoverdracht van Entiteit I naar Entiteit II. Voormelde lastenoverdracht zou ongeveer 0,9% bbp vertegenwoordigen.

Een tweede zienswijze bestaat in een bijdrage van Entiteit II tot de realisatie van de MTO (0,75% structureel overschot) in 2016. In dat geval zou de bijdrage van Entiteit II tot de budgettaire consolidatie-inspanning bestaan uit de twee volgende delen : een eerste deel zijnde de budgettaire inspanning die elke deelsector van Entiteit II dient te realiseren om het evenwicht te bereiken, en die wordt geraamd op 0,2% bbp; en een tweede deel zijnde een bijdrage, vanaf 2014, tot de realisatie van de MTO die in 2016 0,26% bbp zou vertegenwoordigen indien wordt vertrokken van het principe dat zij 35% van de MTO bedraagt. In vergelijking met de vorige zienswijze betekent dit dat de inspanning van Entiteit I 0,6% bbp hoger is (op basis van de projecties van het Federaal Planbureau).

De gevolgen inzake de bijdrage van Entiteit II tot de budgettaire consolidatie-inspanning op basis van de twee onderzochte opties worden in onderstaande tabel voorgesteld.

**Tabel 4**  
**Normatief traject per Entiteit en bijdrage tot de budgettaire inspanning in % van het bbp volgens de twee onderzochte zienswijzen**

	2012	2013 (a)	2013 (b)	2014	2015	2016
<b>Genormeerd vorderingensaldo (structureel evenwicht 2015)</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,2%</b>
Entiteit I	-3,5%	-2,15%	-2,54%	-2,2%	-0,9%	0,2%
Entiteit II (*)	-0,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
<u>Bijdrage van Entiteit II tot de begrotingsinspanning</u>						
Verdeling volgens primaire inspanning (**)				0,3%	0,3%	0,3%
Bijdrage tot de MTO tegen 2016				0,09%	0,09%	0,09%
p.m. Begrotingsinspanning met oog op terugkeer naar evenwicht		0,2%	0,2%			
<u>p.m. Gecumuleerde inspanning van Entiteit II</u>						
Verdeling volgens primaire inspanning (**)		0,2%	0,2%	0,5%	0,8%	1,1%
Bijdrage tot de MTO tegen 2016		0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%

(\*) De overschotten van 0,1% bbp in 2014 en 2015 die in het Stabiliteitsprogramma voorkomen, houden rekening met de electorale cyclus van de investeringsuitgaven van de lokale overheden.

(\*\*) Volgens een sleutel 65/35

De Afdeling beveelt dringend een overleg aan tussen de verschillende overheidsniveaus om een Samenwerkingsakkoord te sluiten dat het mogelijk maakt de begrotingstrajecten van elke entiteit alsmede de bijdrage van Entiteit II tot de inspanning te bepalen, om te komen tot een coherent geheel van doelstellingen die de geconsolideerde Belgische overheidsfinanciën toelaten om de budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau te waarborgen en tegelijkertijd de Europese criteria te vervullen.



---

# 1 EUROPESE BUDGETTAIRE VERGELIJING EN STAND VAN ZAKEN VAN HET EUROPESE BEGROTINGSKADER

---

## 1.1 Vergelijking van de budgettaire prestaties van België met die van Europa

### 1.1.1 Het vorderingensaldo

Om de budgettaire prestaties van België goed te kunnen beoordelen is het aan te bevelen ze niet alleen op zichzelf te beschouwen maar in vergelijking met de buurlanden als onze belangrijkste handelspartners en de eurolidstaten in het algemeen. De financieel-economische crisis strekt zich immers min of meer over de ganse eurozone uit. De evolutie van het reële bbp kent er in grote lijnen een gelijkaardig verloop over de lidstaten <sup>(1)</sup>.

In onderstaande grafiek valt op dat het **vorderingensaldo** van de overheid vanaf 2009, het jaar waarin de economische bedrijvigheid gevoelig afnam, in de eurozone duidelijk ongunstiger was dan in 2007-2008. Dit was ook het geval in België, waar het tekort opliep tot 5,5% bbp in 2009. Nadien konden de tekorten worden teruggedrongen. In 2012 bereikten ze 3,5 % bbp in het eurogebied en 3,9% bbp in België; exclusief de correctie als gevolg van de kapitaalverhoging van Dexia <sup>(2)</sup> (ten belope van 2,915 miljard euro of 0,8% bbp) bedroeg het Belgische overheidstekort toen 3,1% bbp volgens de jongste ramingen van het FPB.

In de periode 2007-2011 was het vorderingentekort in België elk jaar iets lager dan het gemiddelde van de eurozone. In 2011 lag het peil van het vorderingensaldo in België ongeveer op dat van het gemiddelde van de belangrijkste buurlanden. In 2011 en 2012 was het tekort (inclusief herkapitalisatie van Dexia) lager dan dat van Nederland en Frankrijk. Duitsland daarentegen tekende in deze periode significant betere resultaten op en is erin geslaagd in 2012 opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken.

---

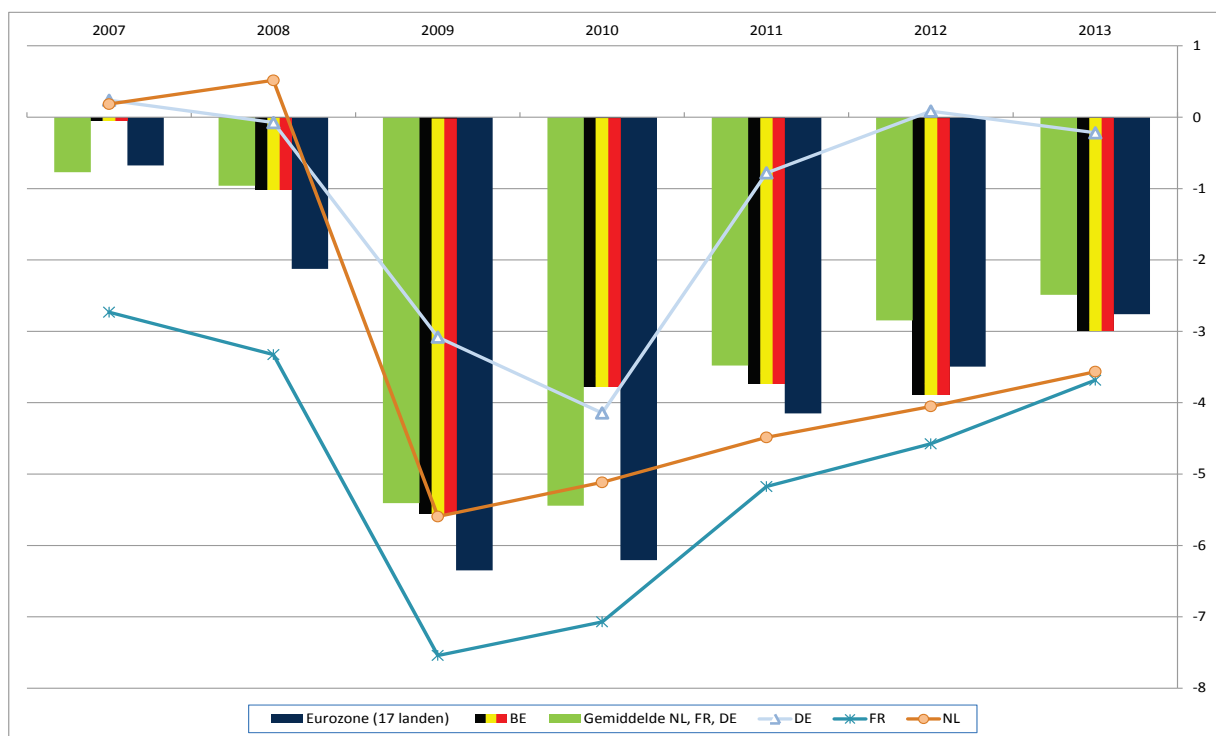
<sup>1</sup> Zo bedragen op basis van de jongste ramingen (winter 2013) van de Europese Commissie (EC) de reële groeicijfers van het bbp voor België in respectievelijk 2009, 2010, 2011 en 2012: -2,8%, 2,4%, 1,8% en -0,2% en de overeenkomstige groeicijfers voor de ganse eurozone zijn -4,4%, 2,0%, 1,4% en -0,6%. Dat geeft dus duidelijk aan dat de bewegingen in dezelfde richting evolueren.

<sup>2</sup> Volgens de beslissing van Eurostat van 19 maart 2013 mag die kapitaalverhoging van Dexia niet beschouwd worden als een financiële verrichting maar moet ze geboekt worden als een kapitaaloverdracht met een negatieve weerslag op het vorderingensaldo. Overigens valt op te merken dat de herkapitalisatie van Dexia een niet-recurrente maatregel was die geen weerslag heeft op het structurele vorderingensaldo van 2012 en geen bijkomende structurele inspanningen dit jaar vereist, afgezien van de bijkomende rentelasten als gevolg van de schuldverhoging.

De in de grafiek getoonde cijfers voor 2013 zijn ramingen van de EC bij ongewijzigd beleid, waarin dus nog geen rekening is gehouden met corrigerende maatregelen.

In het algemeen kan dus besloten worden dat België op het vlak van het vorderingensaldo niet fundamenteel afwijkt van de globale budgettaire prestaties in de eurozone. Overal in de eurozone wordt de laatste jaren in meer of mindere mate een budgettair consolidatiebeleid gevoerd met het oog op het behalen van de in Europees verband vastgelegde doelstellingen en op de voorbereiding van de vergrijzing.

**Grafiek 1**  
**Het vorderingensaldo voor België en de eurozone (in % bbp) (°)**

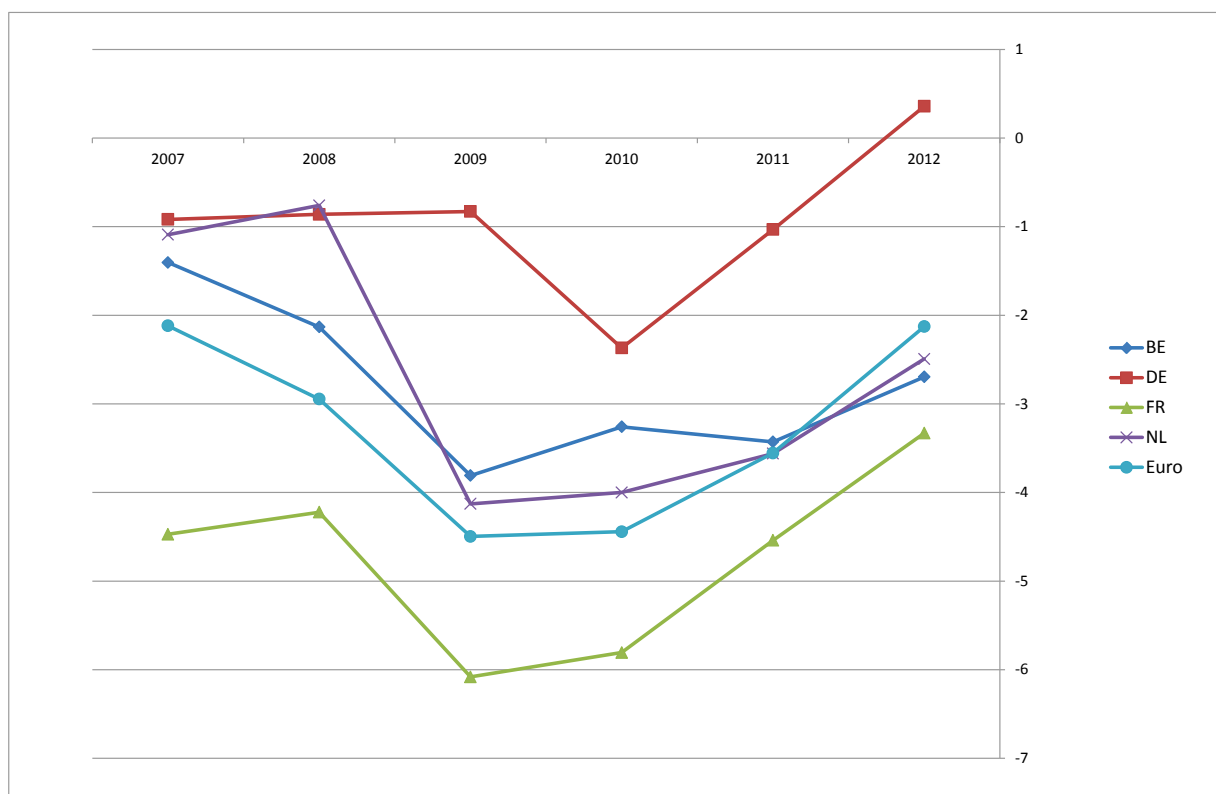


Bron: EC (AMECO), FPB.

(°) Rekening gehouden met de budgettaire weerslag van de herkapitalisatie van Dexia eind 2012.

Het **structureel saldo** (zie Kader 1) vormt een betere indicator voor het discretionair begrotingsbeleid dan het eenvoudige vorderingensaldo; aldus wordt het structureel saldo meer en meer een belangrijke maatstaf voor de beoordeling van het begrotingsbeleid. Ruwweg kan worden vastgesteld dat de laatste jaren dat saldo van België trendmatig min of meer parallel verloopt met dat van de eurozone en de buurlanden. Frankrijk laat wel een groter structureel tekort optekenen, terwijl Duitsland aanzienlijk beter presteert. Terwijl er overall een algemeen scherpe daling (=verslechtering) was in 2009, verschilt het structureel saldo in 2010 slechts weinig van dat in 2009. In 2011 vormt België een uitzondering met een lichte toename van het structureel tekort, terwijl elders een verbetering werd opgetekend. In 2012 verbeterde het structureel saldo in de eurozone sterk. Die verbetering was in België eveneens gevoelig, maar echter wel iets geringer dan in de eurozone als geheel. Hierdoor zou het structureel tekort van België in 2012 hoger liggen dan dat van de eurozone.

**Grafiek 2**  
**Het structureel saldo voor België en de eurozone (in % bbp)**



Bron: AMECO

## **Kader 1: Structurele saldi: definitie en methode van de Europese Commissie**

### **Concept structurele begrotingssaldi**

Analyses van of aanbevelingen over het begrotingsbeleid mogen niet uitsluitend gebaseerd zijn op het feitelijke verloop van de begrotingssaldi. De overheidsfinanciën - in het bijzonder belastingontvangsten en aan werkloosheid gerelateerde uitgaven - worden immers sterk beïnvloed door de economische conjunctuur. Bovendien kunnen door de overheid genomen éénmalige maatregelen of andere tijdelijke elementen omvangrijk zijn. Om een betrouwbaar beeld te krijgen van de fundamentele tendens van het gevoerde begrotingsbeleid moeten de waargenomen begrotingssaldi dan ook worden gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur op de overheidsfinanciën en de weerslag van niet-recurrente factoren.

Structurele saldi zijn effectieve begrotingssaldi die gecorrigeerd zijn voor de invloed van die twee factoren. Aldus weerspiegelen ze de oriëntatie van het begrotingsbeleid. Indien het structureel (primair) saldo verbetert, is het begrotingsbeleid restrictief. Omgekeerd, indien het verslechtert, is het begrotingsbeleid expansief.

De internationale en nationale instellingen hebben elk hun ramingsmethode zodat de cijfers van de structurele saldi verschillen volgens instelling. De raming die van belang is voor de beoordeling van het nationale begrotingsbeleid binnen de Europese Unie is die van de Europese Commissie. De methode van deze instelling wordt daarom nader toegelicht.

### **Berekening van structurele begrotingssaldi volgens de methode van de Europese Commissie**

Voor de bepaling van de **invloed van de conjunctuurcyclus** op de structurele begrotingssaldi gebruikt de Europese Commissie een raming van het verschil in productie (output gap), namelijk het verschil tussen het waargenomen bbp en een potentieel of trendmatig bbp, en een gevoeligheid van het begrotingssaldo ten opzichte van dit verschil.



Voor de raming van de output-gap geeft de Europese Commissie voortaan de voorkeur aan een benadering die gebaseerd is op een Cobb-Douglas productiefunctie waarbij de productie een functie is van de factoren arbeid en kapitaal en van de totale factorproductiviteit (TFP). De TFP wordt in overeenstemming met de Solow restfactor geraamd als het deel van de productie dat niet kan verklaard worden door het aanbod van arbeid of van kapitaal. De potentiële output wordt berekend door arbeid en TFP te ontdoen van hun cyclische component. Kapitaal wordt verondersteld geen cyclische component te hebben, aangezien de potentiële output de volledige benutting van het beschikbare kapitaal veronderstelt. De cyclische component van arbeid hangt voornamelijk af van de afwijking van de werkloosheid van de structurele werkloosheidsgraad NAWRU (non accelerating wages rate of unemployment). De cyclische component van TFP wordt bepaald door de capaciteitsbenutting van arbeid en kapitaal. De overblijvende - structurele - component omvat de efficiëntie waarmee arbeid en kapitaal worden ingezet in het productieproces.

Op basis van deze berekeningsmethode, toegepast door het Federaal Planbureau, kwam de output gap voor België in 2012 uit op -1,4%, wat wil zeggen dat de gerealiseerde productie 1,4% onder het potentiële productieniveau lag.

Voor de raming van de gevoeligheid van de begrotingssaldi ten opzichte van de output gap kent de Europese Commissie voor elk land een vaste elasticiteit toe. Die wordt voor België op 0,54 geraamd. Aldus verslechtert het effectieve primair saldo, wanneer de output gap met een procentpunt stijgt, met 0,54% van het bbp en vice versa, als alle andere zaken gelijk gehouden worden en vice versa. Dat cijfer wordt berekend als de som van de elasticiteiten van de verschillende budgettaire variabelen uitgedrukt in procent van het bbp, gewogen met hun aandeel in het bbp. Die budgettaire variabelen zijn de werkloosheidsuitkeringen alsmede vier ontvangsten die conjunctuurgevoelig zijn, met name de personenbelasting, de sociale bijdragen, de vennootschapsbelasting en de indirecte belastingen. Voor elk van die variabelen is de elasticiteit het product van de gevoeligheid van die variabelen voor een indicator van hun macro-economische grondslag (bijvoorbeeld de private consumptie voor de indirecte belastingen) en van de gevoeligheid van die macro-economische grondslag voor de variatie van het bbp.

De impact van de conjunctuur op het begrotingssaldo is het product van de output gap (-1,4% in 2012) en de gevoeligheidsparameter (0,54). Zodoende had de conjunctuur in 2012 een negatieve impact op het begrotingssaldo ten belope van 0,8% bbp.

Als **niet-recurrente factoren** neemt de Europese Commissie de factoren of maatregelen in aanmerking die een weerslag op het vorderingensaldo hebben gedurende slechts één jaar of een zeer beperkt aantal jaren. Zij houdt slechts rekening met maatregelen waarvan de weerslag ten minste ongeveer 0,1% bbp bedraagt. Behoudens uitzonderingen (natuurrampen, gerechtelijke beslissingen, ...), worden maatregelen die het tekort verslechteren niet als tijdelijk beschouwd in de mate dat tijdelijke uitgaven recurrent kunnen worden. Als voorbeelden van tijdelijke maatregelen kan men de fiscale amnestie vermelden, verkopen van niet-financiële activa (onroerend goed, ...) en uitzonderlijke ontvangsten afkomstig van overheidsbedrijven. De bepaling van die maatregelen steunt voor een niet verwaarloosbaar deel op een oordeel.

In 2012 verslechterde het begrotingssaldo door toedoen van de niet-recurrente factoren met 0,4% bbp. Dit was onder meer het gevolg van de als kapitaaloverdracht geregistreerde kapitaalinjectie in Dexia ten belope van 0,8% bbp.

Samengeteld zorgen de correcties voor de impact van de conjunctuur (-0,8% bbp) en voor de niet-recurrente factoren (-0,4% bbp) ervoor dat het nominale begrotingstekort van 3,9% bbp in 2012 zich vertaalt in een structureel begrotingstekort van 2,7% bbp. Hierbij valt op te merken dat de kapitaalinjectie in Dexia wel een invloed had op het nominale begrotingssaldo, maar niet op het structurele saldo.

### **Voordelen en beperkingen**

Aangezien geen rekening wordt gehouden met de economische cyclus en met de eenmalige factoren, is het begrip structureel saldo superieur aan dat van effectief saldo. De raming ervan gaat evenwel gepaard met een aantal praktische beperkingen. In het bijzonder leidt de moeilijkheid om te kunnen voorspellen tot een onzekerheid met betrekking tot de potentiële groei, zodat de ramingen van de structurele saldi kunnen gewijzigd worden als gevolg van herzieningen van de output-gap. Daardoor kan achteraf blijken dat bij de berekening van de structurele begrotingssaldi te veel of te weinig voor de conjunctuur werd gecorrigeerd.

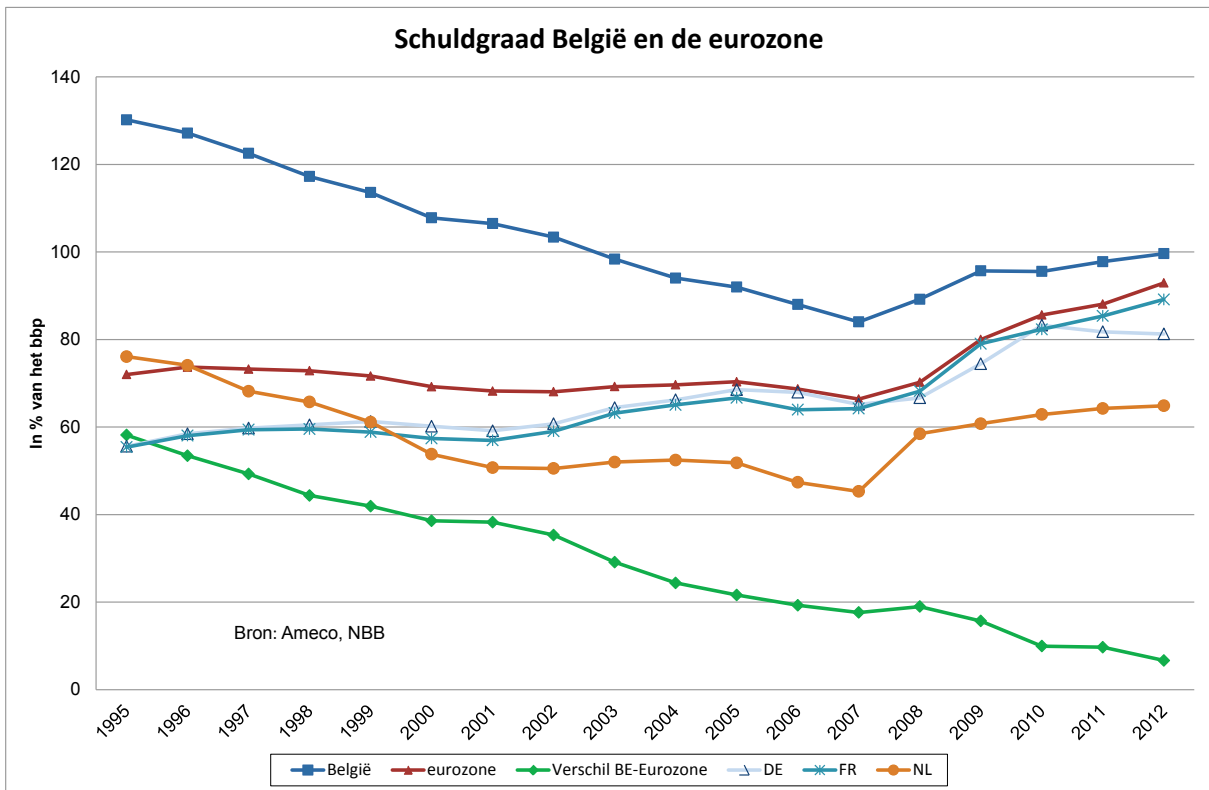
Ondanks de beperkingen die voortvloeien uit mogelijke herzieningen van de output gap, biedt een op structurele saldi gericht begrotingsbeleid een veel grotere stabiliteit dan - en is het bijgevolg te verkiezen boven - een beleid dat louter gebaseerd is op het bereiken van nominale doelstellingen, aangezien deze laatste geen rekening houden met de impact van de conjunctuur en niet-recurrente factoren.

### 1.1.2 De overheidsschuld

De overheidsschuldgraad is in België vanaf 2008 opnieuw duidelijk gaan stijgen als gevolg van de steunverlening aan de financiële sector, de ongunstige weerslag op het vorderingensaldo van de financieel-economische crisis en (vanaf 2010) de financiële steun van de eurozonelidstaten voor de eurozonelanden in financiële moeilijkheden (Griekenland, Ierland en Portugal). In totaal is de Belgische overheidsschuld in de periode 2008-2012 met 15,5% bbp gestegen, waarvan 9,1% toe te schrijven is aan exogene factoren zonder weerslag op het vorderingensaldo. In totaal droegen de steunverlening aan de financiële sector en aan de eurozonelidstaten in financiële moeilijkheden volgens een ruwe berekening netto voor respectievelijk ongeveer 7,3% bbp en 2,4% bbp bij tot de schuldverhoging.

De verhoging van de overheidsschuldgraad in België is geen alleenstaand geval, maar een Europees fenomeen. In bepaalde landen van de eurozone was de schuldstijging heel sterk. Het verschil van de Belgische schuldgraad met de schuldgraad van de eurozonelanden is echter blijven afnemen. Dit is in belangrijke mate het gevolg van de dramatische schuldontwikkeling van enkele eurolanden in de voorbije jaren, maar ook het geringere vorderingentekort in België dan in de eurozone droeg bij tot die verdere relatieve afname. Tenslotte blijkt uit onderstaande grafiek nog dat de schuldgraad in Frankrijk en Nederland sinds 2008 globaal een analoog stijgend verloop kent als in België. De schuldgraad in Duitsland daarentegen neemt na een stijging vanaf 2011 lichtjes af, wat mede te danken is aan de gevoelige verbetering van zijn vorderingensaldo.

**Grafiek 3**  
**De Belgische schuldgraad vergeleken met die van het eurogebied (in % bbp)**



## 1.2 De weerslag van de Europese budgettaire regelgeving in België

De financieel-economische crisis en, vervolgens, de overheidsschuldencrisis hebben tekortkomingen aan het licht gebracht in het Europese kader voor economische governance en geleid tot initiatieven om dit kader op diverse vlakken te verbeteren. In het Advies van de Afdeling van maart 2012 is reeds uitvoerig ingegaan op de inhoud van de diverse nieuwe Europese regelgevingen (Sixpack, Fiscal Compact en Twopack) en op de weerslag ervan op de Belgische begrotingsreglementering en de nodige aanpassingen ter zake. In dit deel worden de voornaamste aspecten van het vernieuwde Europese begrotingskader toegelicht en wordt aangegeven welke concrete omzettingen in de Belgische wetgeving noodzakelijk zijn. De nadruk wordt gelegd op de belangrijkste Europese cijfermatige begrotingsnormen die erg relevant zijn voor de Belgische begrotingsnormering. Die begrotingsnormen worden beknopt en systematisch in herinnering gebracht; daarnaast worden de nodige aanpassingen van het institutionele kader zoals de begrotingsagenda en rapporteringsverplichtingen aangestipt.

## 1.2.1 Sixpack

De Sixpack omvat vijf verordeningen en één richtlijn die van kracht werden op 13 december 2011. Vier van de teksten hebben betrekking op de overheidsfinanciën. Ze beogen de versterking van het reeds in 2005 hervormde Stabiliteits- en Groeipact (SGP), dat bestaat uit een preventief en een corrigerend luik. Ook werden de beslissingsprocedures en sanctiemechanismen aangepast om de toepassing van de begrotingsregels te verbeteren. Voorts werden minimale voorwaarden opgelegd waaraan de nationale begrotingskaders van de lidstaten zullen moeten voldoen.

### 1.2.1.1 Preventief luik van het stabiliteits- en groeipact

- De preventieve regels van het stabiliteits- en groeipact zijn gericht op het bereiken van een landspecifieke middellangetermijndoelstelling (MTO) die als veilig wordt beschouwd. Een MTO<sup>(3)</sup> is een door de lidstaten zelf in hun Stabiliteits- of Convergentieprogramma op grond van een Europese methodologie voorgesteld structureel (= gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur<sup>(4)</sup> en niet-recurrente factoren) vorderingensaldo dat 1) een veiligheidsmarge biedt ten opzichte van de tekortgrens van 3% bbp, 2) een snelle voortgang verzekert naar een houdbare begrotingspositie en 3) voldoende budgettaire manoeuvreerruimte biedt voor bijvoorbeeld overheidsinvesteringen. Voor België bedroeg de minimale MTO 0,25% bbp, maar België had geopteerd voor een structureel overschot van 0,5% bbp als MTO. Onlangs werd de minimale MTO voor België als gevolg van vooral hogere geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing verhoogd tot 0,75% bbp.
- De lidstaten die hun MTO nog niet hebben bereikt moeten hun structureel begrotingssaldo jaarlijks verbeteren met 0,5% bbp als benchmark. Een grotere inspanning - dus minimaal 0,5% bbp per jaar - wordt gevraagd voor de lidstaten met een schuldgraad van meer dan 60% bbp of met verhoogde risico's voor de houdbaarheid van de overheidsschuld. In het

---

<sup>3</sup> European Commission, Code of conduct, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 3 September 2012, blz. 4.

<sup>4</sup> Tot nu toe ging de EC voor de berekening van de cyclische component van de Belgische overheidsfinanciën uit van een totale begrotingselasticiteit van 0,54, vermenigvuldigd met de output gap. Onlangs werd die elasticiteit (thans semi-elasticiteit genoemd) herberekend en verhoogd tot 0,55.

aanpassingstraject naar de MTO mag hoogstens 0,5% bbp afgeweken worden in een jaar of gemiddeld 0,25% bbp in twee jaar.

- Het concept van een "voorzichtige uitgavennorm" wordt ingevoerd. Indien een lidstaat zijn MTO nog niet (wel) heeft bereikt, moet (mag) de reële groeivoet van de primaire uitgaven <sup>(5)</sup> lager (niet hoger zijn dan) zijn dan de reële middellange termijn potentiële economische groei. Een hogere uitgavengroei is mogelijk indien hij wordt gecompenseerd door ontvangstenverhogende maatregelen. In het aanpassingstraject naar de MTO mag van de uitgavennorm hoogstens 0,5% bbp in een jaar of cumulatief over twee opeenvolgende jaren afgeweken worden.

#### *1.2.1.2 Corrigerend luik van het stabiliteits- en groeipact*

Een lidstaat wordt onderworpen aan een buitensporigetekortprocedure (EDP) indien:

- het overheidstekort groter is dan 3% bbp, tenzij de overschrijding beperkt en tijdelijk van aard is of te wijten aan uitzonderlijke omstandigheden (buiten de controle om van de lidstaat of als gevolg van een ernstige economische neergang);
- de overheidsschuld hoger is dan 60% bbp of in voldoende mate daalt en de referentiewaarde (60% bbp) in een bevredigend tempo benadert.

Een van de meest opvallende wijzigingen die met het Sixpack werden doorgevoerd betreft de operationalisering van het schuld criterium. In de nieuwe regelgeving wordt de vereiste convergentiesnelheid naar de referentiewaarde van 60% bbp voortaan cijfermatig bepaald.

- De schuldgraad moet jaarlijks met één twintigste van het positieve verschil met de referentiewaarde van 60% afnemen. Deze daling moet zich voordoen in ofwel de drie laatste jaren waarvoor gegevens beschikbaar zijn (retrospectieve benadering), ofwel tussen het laatste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn en de twee volgende jaren, waarvoor de ramingen van de Europese Commissie bij ongewijzigd beleid worden gebruikt. In de

---

<sup>5</sup> Exclusief het cyclische bestanddeel van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en uitgaven gefinancierd door EU-programma's.

'gedragscode' (6) geldt bij de beoordeling volgende formule (met  $bb_t$  als vereiste schuldgraad in jaar  $t$  en  $b_t$  als effectieve schuldgraad in jaar  $t$ ):

$$bb_t = 60\% + 0,95/3*(b_{t-1}-60\%) + 0,95^2/3*(b_{t-2}-60\%) + 0,95^3/3*(b_{t-3}-60\%).$$

- Bij de beoordeling wordt tevens rekening gehouden met de impact van de conjunctuur en 'relevante factoren' zoals de middellangetermijn ontwikkelingen in de economische situatie, in de begrotingssituatie en in de schuldpositie en zoals schuld aangegaan in het kader van operaties ter ondersteuning van andere lidstaten van de eurozone of financiële instellingen, zoals bijvoorbeeld de vermelde herkapitalisatie van Dexia eind 2012.
- Voor landen die zich eind 2011 in een positie van buitensporig overheidstekort bevonden wordt geacht dat het schuld criterium wordt gerespecteerd als de betrokken lidstaat in de drie jaar na de correctie van het buitensporig tekort voldoende vooruitgang heeft gemaakt om te voldoen aan het schuld criterium. In het geval dat België zijn tekort in 2013 onder 3% bbp brengt, zal het dus in principe in 2016 ten volle aan het schuld criterium (1/20<sup>ste</sup> regel) moeten voldoen. Zodra België door een voldoende structurele begrotingsinspanning zijn tekort onder 1% bbp terugbrengt (en in het geval van een nominale economische groei van 3% bbp), wordt automatisch aan het schuld criterium voldaan, dat dan in feite geen bijkomende vereiste vormt.

Als de Ecofin-Raad van oordeel is dat een lidstaat zich in een situatie van buitensporig overheidstekort bevindt, dan richt de Raad een aanbeveling tot deze lidstaat om een einde te maken aan deze situatie. Dergelijke aanbeveling bevat twee onderdelen, namelijk een datum om het tekort onder de 3%-drempel te brengen en een jaarlijkse inspanning - in de vorm van een verbetering van het structurele saldo - die dient te worden gerealiseerd.

Zo heeft de Ecofin-Raad op 2 december 2009 geoordeeld dat België zich in een situatie van buitensporig overheidstekort bevond en aanbevolen zijn tekort terug te dringen tot minder dan 3% bbp in 2012. Hierbij zou over de periode 2010-2012 een structurele begrotingsaanpassing ten belope van gemiddeld 0,75% bbp per jaar moeten worden gerealiseerd.

---

<sup>6</sup> European Commission, Code of conduct, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 3 September 2012, blz. 8.

Indien een lidstaat tegen de vooropgestelde datum zijn tekort op duurzame wijze onder de referentiewaarde van 3% bbp brengt, kan de procedure bij buitensporige tekorten (EDP) worden afgesloten.

In het geval van het niet naleven van de nominale doelstellingen inzake tekort en schuld (niet alleen meer enkel op basis van het niet naleven van het tekortcriterium) zal nagegaan worden of effectief gevolg ('effective action') werd gegeven aan de aanbevelingen en aanmaningen van de Raad om jaarlijks het structurele begrotingstekort voldoende te verlagen. Daarbij wordt rekening gehouden met wijzigingen in de potentiële economische groei. Is dit het geval, dan stelt de EC in de regel aan de Ecofin-Raad een verlenging voor van de datum om het tekort onder de 3%-drempel te brengen. Indien daarentegen wordt geoordeeld dat de lidstaat onvoldoende effectieve maatregelen heeft genomen om uitvoering te geven aan de aanbevelingen, dan zal worden overgegaan tot een volgende stap in de EDP-procedure.

#### *1.2.1.3 Beslissingsprocedures en sanctiemechanismen*

In het kader van het Sixpack werd tevens een specifieke sanctieregeling ingesteld die enkel betrekking heeft op de landen van het eurogebied. Dit sanctiemechanisme treedt reeds in een zeer vroeg stadium in werking: voortaan kunnen lidstaten ook effectief worden bestraft indien zij de regels uit het preventieve luik van het stabiliteits- en groeipact niet naleven. Bovendien heeft de EC een veel ruimere bevoegdheid gekregen met betrekking tot het opleggen van sancties. Ten slotte werden de beslissingsprocedures gewijzigd. Wat het opleggen van sancties betreft, kan de Ecofin-Raad de aanbevelingen van de EC voortaan enkel binnen een strak tijdschema en bij gekwalificeerde meerderheid verwerpen, terwijl zij vroeger expliciet met gekwalificeerde meerderheid moesten worden aangenomen.

Indien bijvoorbeeld wordt vastgesteld dat een lidstaat die zich in een situatie van buitensporig overheidstekort bevindt geen effectieve maatregelen heeft genomen om een einde te maken aan zijn buitensporig tekort, moet de EC binnen de 20 dagen aan de Ecofin-Raad aanbevelen een boete op te leggen van 0,2% bbp. De EC kan echter, wegens uitzonderlijke economische omstandigheden of op gemotiveerd verzoek van de lidstaat, wel nog aanbevelen om de boete te verminderen of zelfs op te heffen. Zoals vermeld kan de Raad enkel met een gekwalificeerde meerderheid dergelijke aanbeveling van de EC verwerpen en het besluit wijzigen.



#### 1.2.1.4 Voorschriften voor de nationale begrotingskaders

Naast de hierboven toegelichte cijfermatige begrotingsregels moeten ook institutionele wijzigingen aangebracht worden aan het Belgische nationale begrotingskader. Dit behelst het geheel van afspraken, procedures, regels en instellingen die aan het voeren van het begrotingsbeleid ten grondslag liggen. Het betreft onder meer stelsels voor betrouwbare, tijdige en gedetailleerde statistische informatie, procedures voor het opstellen van prognoses voor begrotingsplanning, cijfermatige begrotingsregels, procedures inzake de monitoring van de begrotingsuitvoering, de planning op middellange termijn, de mechanismen en regels die de budgettaire betrekkingen tussen de verschillende overheidsgeledingen reguleren en onafhankelijke instellingen die adviezen over en evaluaties van het begrotingsbeleid verstrekken.

Inzake budgettaire coördinatiemechanismen tussen alle deelsectoren van de overheid dienen in de Belgische context onder meer de budgettaire inspanningen van het aanpassingstraject naar de MTO over de verschillende deeltentiteiten verdeeld te worden in het kader van een interfederaal samenwerkingsakkoord. Dit omvat tevens een proportionele toewijzing van eventuele boetes bij niet-naleving door België van de Europese budgettaire normen naar de verantwoordelijke deeltentiteiten.

Wat de *rapporteringsverplichtingen* betreft moeten de belangrijkste budgettaire gegevens op kasbasis (of op een gelijkwaardige basis) van de federale overheid en de sub-nationale overheden **vanaf februari 2014** maandelijks worden meegedeeld, met uitzondering van die betreffende de (grootste) lokale overheden waarvoor **vanaf juni 2014** een driemaandelijkse rapporteringsverplichting geldt. Daarbij moet tevens een reconciliatietabel toegevoegd worden die het mogelijk maakt de verschafte cijfers om te zetten in ESR95. Tevens moet gerapporteerd worden over de voorwaardelijke verbintenissen zoals overheidswaarborgen en belangrijke deelnemingen in het kapitaal van publieke of private ondernemingen.

#### 1.2.2 Begrotingspact

Het Begrotingspact (Fiscal compact) vormt het budgettaire luik uit het intergouvernementeel Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB) dat in werking is getreden op 1 januari 2013. In België is het Verdrag tot nu toe enkel nog maar door het Vlaamse Gewest geratificeerd. Voor alle andere deelgebieden alsmede voor de Federale Overheid is de ratificatie nog aan de gang. Zolang het VSCB nog niet door alle betrokken overheden in België is geratificeerd, is het er nog niet bindend.

Het Begrotingspact houdt volgende vereisten in, waarvan een aantal nog in de Belgische begrotingsreglementering dienen te worden opgenomen.

- De begrotingssituatie van de algemene overheid van een lidstaat moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen (gouden regel of *regel inzake begrotingsevenwicht*). Aan die vereiste is voldaan als het structureel saldo op het niveau ligt van de landspecifieke MTO. Het structurele tekort mag echter niet hoger zijn dan 0,5% bbp of 1% bbp als de schuldgraad aanzienlijk lager is dan 60% en wanneer de houdbaarheid van de begroting op lange termijn geen omvangrijk risico inhoudt. De lidstaten moeten zorgen voor een snelle convergentie naar hun respectieve MTO door een door de EC voorgesteld aanpassingstraject na te leven. Daarvan mag enkel in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden (een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van het land valt of een periode van ernstige economische neergang) worden afgeweken.
- Bij significante afwijkingen van de MTO of het aanpassingstraject dient een automatisch correctiemechanisme in werking te treden.
- Deze hierboven vermelde regels moeten binnen het jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag in het nationaal recht van de verdragssluitende landen van kracht zijn (dus **tegen 1 januari 2014**) middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, wettelijke bepalingen. Indien dit niet het geval is kan het Europees Hof van Justitie een boete opleggen van maximaal 0,1% bbp.
- Landen waartegen een EDP loopt, moeten een budgettair en economisch partnerschapsprogramma opstellen met opgave van de noodzakelijke structurele hervormingen voor een effectieve en duurzame correctie van het buitensporig tekort. Dit is geregeld in de bestaande toezichtsprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact.
- Met het oog op een ex ante coördinatie van de uitgiften van nationaal schuld papier dienen de plannen voor de uitgifte van nationaal schuld papier vooraf meegedeeld te worden aan de EC en aan de Raad.

### 1.2.3 Twopack

De Twopack bevat twee verordeningen. Eén is gericht op het versterken van de monitoring van het begrotingsbeleid en het ex ante toezicht op het budgettaire en economisch beleid; een andere voorziet in een strenger toezicht op eurolanden met 'financiële problemen' zoals die welke steun van de Europese noodfondsen ontvangen; die tweede verordening is dus niet van toepassing op België. Over de Twopack was er een trilateraal overleg tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. De oorspronkelijke voorstellen van de EC zijn in lichte mate aangepast door het Europees Parlement, dat begin maart 2013 zijn goedkeuring heeft verleend. Aldus bijvoorbeeld is nu voorgeschreven dat de EC tegen 31 juli 2013 een rapport zal opstellen waarin onderzocht wordt hoe de nodige productieve investeringen kunnen verzoend worden met de doelstellingen inzake begrotingsdiscipline in het preventieve luik van het SGP.

Inzake *begrotingskalender* wordt onder meer voorgeschreven dat de lidstaten hun begrotingsontwerp samen met de onafhankelijke macro-economische vooruitzichten waarop die zijn gebaseerd, tegen 15 oktober van het voorgaande jaar bij de EC moeten indienen. Dit voorschrift impliceert dus voor België dat de opstelling van de begroting met ongeveer twee weken moet zijn vervroegd. Tot nu toe moeten de federale begrotingsdocumenten immers uiterlijk pas op 31 oktober bij de Kamer worden ingediend. Normaal heeft de EC tot 30 november de tijd om het begrotingsontwerp te onderzoeken en daarover een advies uit te brengen over eventuele bijstellingen. Indien ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, kan de EC binnen de twee weken na indiening van het begrotingsontwerp een herziening binnen drie weken van het begrotingsontwerp vragen. Zoals thans het geval is in België zal de begroting eveneens ten laatste op 31 december van het voorafgaande jaar moeten worden goedgekeurd door het parlement.

De begrotingsplannen op middellange termijn (voor ten minste drie jaar), het Stabiliteitsprogramma dat het begrotingstraject vastlegt naar de MTO en het Nationaal Hervormingsprogramma, moeten bij voorkeur tegen 15 april en ten laatste tegen 30 april ingediend worden bij de EC.

Deze voorschriften vergen uiteraard een belangrijke aanpassing van onder meer de comptabiliteitswetten van 16 en 22 mei 2003 voor respectievelijk de G&G en de federale overheid.

Voorts geldt voortaan de verplichting dat de begrotingen gebaseerd moeten zijn op onafhankelijke macro-economische ramingen, wat in België reeds het geval is met de door het Instituut voor de Nationale Rekeningen opgestelde "Economische Begroting".

Ten slotte is een belangrijke rol voorzien voor onafhankelijke begrotingsraden (of tenminste instellingen met een functionele onafhankelijkheid) inzake de verificatie van de naleving van de cijfermatige begrotingsregels.

\* \* \* \* \*

De Afdeling pleit er in dit verband voor **dat de bevoegde overheden en hun budgettaire diensten** op basis van het verslag van de ambtelijke interfederale werkgroep onder leiding van de FOD Budget en Beheerscontrole **tijdig de Europese budgettaire regels in de nationale en sub-nationale wetgeving dit jaar zouden omzetten**. Dit is niet alleen noodzakelijk om een mogelijke boete tot 0,1% bbp te vermijden, maar ook om het begrotingsbeleid in een gepast kader en dus efficiënter te voeren.

NIEUW EU-KADER INZAKE GOVERNANCE			
	SIX-PACK	TWO-PACK	VSC GOVERNANCE <sup>1</sup>
Wat ?	5 EU-Verordeningen en 1 EU-Richtlijn	2 EU-Verordeningen	Internationaal verdrag
Wie ?	EU-27 (met enig onderscheid tussen euro- en andere landen)	eurolanden	EU-25 (zonder UK en CZ), begrotings- en economische bepalingen specifiek van toepassing op de eurolidstaten
Startdatum	13 december 2011	in het eerste semester 2013	doel: januari 2013
Inhoud	* aangescherpt en uitgebreid begrotingstoezicht (o.m. operationeel schuld criterium, uitgavenregel en sanctiemechanisme voor eurolidstaten)	* nog ingrijpender begrotingstoezicht en -coördinatie in het eurogebied	* restrictie op structureel tekort, bij voorkeur in de grondwet, automatisch correctiemechanisme
	* voorkomen en corrigeren van andere macro-economische onevenwichtigheden	* onafhankelijke nationale instellingen waken over naleving begrotingsregels	* verbintenis van eurolanden om EDP-aanbevelingen van de EC in principe te aanvaarden <sup>2</sup>
	* nieuwe meer automatische uitvormingsprocedures	* precies tijdschema voor jaarlijkse begroting en voorafgaand onderzoek door EC	* rol voor het Europees Hof van Justitie
	* minimeisten voor nationale begrotingskaders	* strengere toezichtsregime voor landen met 'financiële problemen' (automatisch bij ontvangen van steun)	* nauwere coördinatie van het economisch beleid
			* Topontmoetingen van het eurogebied

Bron: NBB

<sup>1</sup> Verdrag voor Stabielheid, Coördinatie en Governance in EU (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EU). Naar de daarin vervatte begrotingsaangelegenheden wordt vaak verwezen met de term 'Fiscal Compact'.

<sup>2</sup> De eurolanden verbinden er zich toe een aanbeveling van de EC met betrekking tot het bestaan van een buitensporig tekort steeds te aanvaarden tenzij een gekwalificeerde meerderheid tegen deze aanbeveling is.

---

## 2 BUDGETTAIRE EVALUATIE VAN DE PERIODE 2009-2012

---

### 2.1 Evaluatie ten opzichte van het stabiliteitsprogramma

Tegen België werd als gevolg van de sterke verslechtering van zijn overheidsfinanciën in 2009 in een periode van financiële en economische crisis door de Ecofin Raad een Procedure wegens buitensporige tekorten ingeleid. Aan België werd aanbevolen op een geloofwaardige en duurzame wijze zijn tekort onder de drempel van 3% bbp vanaf 2012 terug te brengen. Daartoe legde het stabiliteitsprogramma van april 2012 (en zijn twee voorafgaande versies) een doelstelling van -2,8% bbp vast voor het tekort van de gezamenlijke overheid in 2012.

Op basis van de eerste ramingen zou het begrotingsaldo van de gezamenlijke overheid in 2012 verslechterd zijn en zou het -3,9% bbp bedragen. Deze ongunstige evolutie is grotendeels toe te schrijven aan de recente herklassering door Eurostat van de herkapitalisatie van Dexia als een kapitaaloverdracht, met een eenmalige invloed op het saldo van -0,8% bbp in 2012. Indien men geen rekening houdt met die kapitaaloverdracht, zou het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid aanzienlijk verbeteren in 2012 en zou het tekort afnemen van 3,7% tot 3,1% bbp. Die verbetering zou evenwel ontoereikend zijn om onder de grenswaarde van 3% bbp te dalen die in rekening wordt genomen voor de buitensporigetekortprocedure.

**Tabel 5**  
**Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid**

	2009	2010	2011	2012
Primair saldo	-1,9%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
Rentelasten (EDP)	3,6%	3,4%	3,3%	3,4%
<b>Vorderingensaldo (EDP-definitie) (a)</b>	<b>-5,5%</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-3,9%</b>
<i>Vorderingensaldo (EDP-definitie), exclusief Dexia (a1)</i>	<i>-5,5%</i>	<i>-3,8%</i>	<i>-3,7%</i>	<i>-3,1%</i>
Traject van NFB uit Stabiliteitsprogramma (b)(*)		-4,1%	-3,6%	-2,8%
Verschil (a) - (b)		0,3%	-0,1%	-1,1%
<i>Verschil, exclusief Dexia-operatie (a1)-(b)</i>		<i>0,3%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>-0,3%</i>

Bron: INR, FPB, stabiliteitsprogramma's 2010, 2011 en 2012.

(\*) respectieve normen van de stabiliteitsprogramma's van januari 2010, april 2011 en april 2012.

De **schuldgraad** is in 2012 opnieuw gestegen en kwam uit op 99,6% bbp op het einde van het jaar. Terwijl de stijging van de schuldgraad in 2011 voor het grootste deel toe te schrijven is aan exogene factoren zoals de verwerving van Dexia Bank België of de toekenning van bilaterale leningen aan Europese lidstaten, is het vooral de endogene schuldontwikkeling die de verhoging ervan verklaart in 2012. Rekening gehouden met de zeer zwakke nominale groei in het afgelopen jaar en met het relatief hoge peil van de Belgische overheidsschuld en de incidentele kapitaaloverdracht ten gunste van Dexia (0,77% bbp), is het in 2012 verwezenlijkte primair overschot immers lager dan het primair saldo dat vereist is voor de stabilisatie van de schuldgraad. De verrichtingen 'buiten vorderingensaldo' (7) oefenden een licht positieve invloed uit op de schuld, omdat de Europese mechanismen van financiële steun gecompenseerd werden door de vervroegde terugbetaling in 2012 van de lening die was toegekend door de federale regering aan een grote bank.

**Tabel 6**  
**Evolutie van de schuldgraad (% bbp)**

	2009	2010	2011	2012
<b>Gerealiseerde schuldgraad</b>	<b>95,7%</b>	<b>95,5%</b>	<b>97,8%</b>	<b>99,6%</b>
<i>Jaarlijks verschil (% bbp)</i>	6,5%	-0,1%	2,2%	1,9%
Vereist primair saldo (VPRS) (°)	5,1%	-0,7%	-0,2%	1,6%
Effectief primair saldo (EPRS)	-1,9%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
<b>(1) Endogene aanpassing van de schuld (VPRS) - (EPRS)</b>	<b>7,0%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,2%</b>	<b>2,0%</b>
(2) Verrichtingen buiten het vorderingensaldo	-0,5%	0,2%	2,1%	-0,2%
<b><u>Technische parameters</u></b>				
Impliciete rentevoet "i"	4,0%	3,7%	3,6%	3,6%
Nominale groei van het bbp "n"	-1,6%	4,5%	3,9%	1,9%
Reële groei van het bbp	-2,8%	2,4%	1,8%	-0,2%
<b>Gecorrigeerd nominaal verschil "(i-n)/(1+n)"</b>	<b>5,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>1,6%</b>

Bron : NBB, FPB

(°) Het vereiste saldo is functie van het niveau van de schuld, maar ook van de nominale groeivoet en van de impliciete rentevoet. Het wordt berekend volgens volgende formule:  $S_{t-1} * [(i-g)/(1+g)]$  waarbij 'S' de schuldgraad is, 'i' de impliciete rentevoet van de overheidsschuld is en 'g' de nominale economische groeivoet is.

<sup>7</sup> Onder de verrichtingen « buiten vorderingensaldo » verstaat men alle financiële verrichtingen die het nominale niveau van de bruto overheidsschuld (Maastrichtdefinitie) beïnvloeden maar die geen invloed hebben op het begrotingssaldo. Het vorderingensaldo brengt immers alleen de niet-financiële lopende verrichtingen en kapitaalverrichtingen in rekening. Die verrichtingen bestaan uit de financiële deelnemingen (en terugbetalingen), de kredietverleningen, bepaalde Schatkistverrichtingen, de invloed van wisselkoersveranderingen (op de schuld in deviezen), enz.

De verhoging van de schuldgraad in 2012 (+ 1,9% bbp) schijnt gematigd in vergelijking met de bewegingen die werden vastgesteld in 2008 en 2009. Ze toont echter eveneens aan dat de Belgische positie inzake overheidsschuld met een endogene schuldverhoging van ongeveer 2% bbp (1,2% zonder herkapitalisatie van Dexia), kwetsbaar blijft voor conjunctuurschommelingen. Bovendien moet men indachtig zijn dat de schuldgraad eveneens onderworpen blijft aan het risico van de (gedeeltelijke) uitoefening van de waarborgen die werden verleend aan financiële instellingen. Die waarborgen namen toe als gevolg van de financiële crisis maar die ten gunste van Dexia werden onlangs verlaagd.

## **2.2 Structurele evolutie 2009-2012**

In de mate dat het structureel begrotingssaldo aangewezen indicator vormt bij de beoordeling van de onderliggende oriëntatie van het begrotingsbeleid, wordt dat saldo en de evolutie ervan hier onderzocht als aanvulling op de nominale evoluties. De structurele begrotingssaldi worden bovendien weerhouden als referentie-indicatoren in het kader van de nieuwe procedure inzake Europees toezicht voor de beoordeling van de begrotingsresultaten maar ook van de houdbaarheid van de toekomstgerichte begrotingstrajecten.

De overgang van het effectieve saldo naar het structureel saldo is beschreven in de onderstaande tabel, evenals de gegevens die nuttig zijn bij de berekening van de cyclische bestanddelen en overige correcties. Over de jaren 2010 tot 2012 zou de reële groei 1,3% bedragen per jaar, hetzij een weinig hoger dan de potentiële groei (1,1%). Als gevolg van de conjuncturele achteruitgang in 2012 is de negatieve output-gap evenwel opnieuw verslechterd ten belope van 1% bbp.

**Tabel 7**  
**Nominale en structurele begrotingsevoluties over de periode 2009-2012**

Parameters (jaarlijkse evoluties)		2009	2010	2011	2012	Jaarl. gem. 2009-2012
Reëel bbp	(1)	-2,8%	2,4%	1,8%	-0,2%	0,3%
Potentieel bbp	(2)	1,2%	1,3%	1,1%	0,8%	1,1%
Output Gap (evolutie)	(1)-(2)	-3,9%	1,1%	0,7%	-1,0%	0,3%
Output Gap (niveau)		-2,1%	-1,0%	-0,2%	-1,2%	-0,8%
Budgettaire indicatoren (niveaus)		2009	2010	2011	2012r	Evolutie 2009-2012
Effectieve NFB (EDP)	(3)	-5,5%	-3,8%	-3,7%	-3,9%	1,7%
Cyclische weerslag	(4)	-1,1%	-0,5%	-0,1%	-0,7%	0,5%
Cyclisch gecorrigeerde NFB	(5)=(3)-(4)	-4,4%	-3,2%	-3,6%	-3,2%	1,2%
Enmalige verrichtingen (one shots)	(6)	-0,6%	0,0%	-0,2%	-0,4%	0,2%
<b>Structurele NFB</b>	<b>(7)=(5)-(6)</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>1,0%</b>
<b>Jaarlijks verschil</b>	<b>d7</b>		<b>0,5%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,62%</b>	<b>1,0%</b>
Rentelasten (EDP)	(8)	3,6%	3,4%	3,3%	3,4%	-0,2%
Structureel primair saldo	(9)=(7)+(8)	-0,2%	0,1%	-0,1%	0,6%	0,8%
<b>Jaarlijks verschil</b>	<b>d9</b>		<b>0,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,76%</b>	<b>0,8%</b>

Bron: Nationale rekeningen, FPB, Ameco database (Winter forecasts).

Noot: De potentiële groei en de eenmalige verrichtingen zijn afkomstig van de Europese Commissie, met uitzondering van het jaar 2012 waarbij die laatste gebaseerd zijn op de ramingen van het FPB.

Over dezelfde periode 2009-2012 zou het overheidstekort verbeterd zijn met 1,7% bbp en zou daarmee in 2012 de drempel van 3% bbp bereikt worden die in aanmerking is genomen in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten. Die positieve evolutie van het saldo zou gedeeltelijk toe te schrijven zijn aan cyclische invloeden, die globaal positief blijven over de beschouwde periode (+0,5%) bbp en aan een licht gunstige bijdrage van de eenmalige begrotingsverrichtingen (+0,2% bbp).

In 2012 zou het **structurele saldo** verbeterd zijn met ongeveer 0,6% bbp en iets meer (0,8% bbp) op het niveau van het primair structureel saldo. Over het geheel van de periode waarin de buitensporigetekortprocedure loopt, met name 2009-2012, zou de structurele verbetering ongeveer 1% bbp (0,9% op het niveau van het primair saldo) bedragen, hetzij een weinig minder dan 0,3% per jaar. Ze zou dus minder bedragen dan de gemiddelde jaarlijkse structurele inspanning van 0,75% die is aanbevolen door de Ecofin Raad voor diezelfde periode. Die relatief zwakke structurele prestaties zijn te wijten aan de periode waarin de federale Regering niet beschikte over volwaardige bevoegdheden (lopende zaken), terwijl de belangrijke in 2012 geleverde budgettaire saneringsinspanning het niet mogelijk heeft gemaakt de gewenste structurele verbetering te behalen.



Er dient genoteerd te worden dat de structurele evoluties zoals die hier zijn gedefinieerd geen rekening houden met de begrotingsinspanningen die moesten geleverd worden tot compensatie van de negatieve weerslag van bepaalde niet-discretionaire factoren die een rol speelden in de jaren 2010 tot 2012. Het betreft voornamelijk de tijdelijke verhoging van de investeringsuitgaven van de lokale overheden in een pre-electorale fase en relatieve prijseffecten op de ratio van de primaire uitgaven <sup>(8)</sup>.

Bovendien wordt de beoordeling van de structurele budgettaire evolutie, zoals dat werd beklemtoond in het Advies van oktober 2012, sterk beïnvloed door de ramingen van de potentiële groei, die thans regelmatig neerwaarts worden herzien. Tussen de herfstvooruitzichten 2011 van de EC, die de basis vormden voor het in aanmerking genomen scenario van het Advies van maart 2012, en de vooruitzichten van de winter 2013 die gebruikt werden in het kader van dit Advies, dus iets langer dan een jaar, stelt men immers nog een duidelijke vertraging vast van de potentiële groei: een 'achteruitgang' van de gecumuleerde potentiële groei over de periode 2009-2012 van ongeveer 1,2% bbp.

---

<sup>8</sup> De relatieve prijzen geven het mogelijk verschil aan tussen de evolutie van de bbp-deflator en van de impliciete prijzen van de overheidsuitgaven, dat de evolutie beïnvloedt van de waargenomen ratio van de primaire uitgaven tot het bbp en dat onafhankelijk van de ratio van het volume van de uitgaven. De relatieve prijs van de overheidsuitgaven komt overeen met het gewogen gemiddelde van de indexeringscoëfficiënt van de overheidswedden, de sociale uitkeringen en de nationale consumptieprijnsindex. Men raamt dat de relatieve prijzen de evolutie van de ratio van de primaire uitgaven verhoogd hebben met 0,4% bbp tussen 2009 en 2012.



---

### 3 BUDGETTAIR “BASISSCENARIO” VAN HET FEDERAAL PLANBUREAU

---

In dit deel wordt het budgettaire basisscenario onderzocht dat zal dienen als referentie voor de bepaling van de gevolgen van het normatief begrotingstraject. Dit scenario is gebaseerd op de macrobudgettaire middellangetermijn vooruitzichten van het Federaal Planbureau die overgemaakt werden aan de federale regering in het kader van de voorbereiding van het komende stabiliteitsprogramma 2013-2016. De belangrijkste macro-economische hypothesen en hypothesen inzake overheidsfinanciën van die vooruitzichten worden in detail weergegeven in het Rapport van 15 maart 2013 betreffende de “Economische vooruitzichten 2013-2018” van het FPB. De volgende elementen kunnen worden onthouden :

- De projectie houdt geen rekening met de weerslag van de hervorming van de Bijzondere Financieringswet, voor zover de financieringsparameters nog niet allemaal zijn vastgelegd en men nog niet precies weet wanneer de nieuwe BFW zal worden gestemd en in werking zal treden.
- Met het eerste luik van de correcte financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de budgettaire weerslag van het stelsel van responsabilisering van de pensioenen zoals dat is voorzien in het Institutioneel Akkoord is daarentegen wel rekening gehouden.
- In de mate dat de onderhandelingen inzake de begrotingsaanpassing nog bezig zijn, houdt de prognose enkel rekening met de maatregelen die beslist zijn in het kader van de initiële begrotingen van de federale overheid en de deelgebieden. Er dient evenwel genoteerd dat de aan de deelgebieden gestorte PB- en BTW-dotaties werden aangepast om rekening te houden met de neerwaartse herziening van de economische groei en van de consumptieprijsindex ten opzichte van de initiële begroting 2013.
- De maatregelen van de strijd tegen de fiscale fraude en inzake de fiscale regularisatie worden verondersteld in 2013 een positieve budgettaire weerslag te hebben van ongeveer 0,2% bbp.
- Bij gebrek aan een formeel akkoord tot nu toe werd noch op het niveau van de federale overheid, noch elders, rekening gehouden met de voorziene overdracht van de zogenaamde « usurperende » bevoegdheden.

- Op het vlak van de financiële verrichtingen is in de projectie rekening gehouden met de vervroegde terugbetaling in 2012 van de lening bij de Federale Overheid van een grote bank alsmede met de gedeeltelijke terugbetaling in 2013 van de lening van diezelfde bank aan het Vlaamse Gewest. Dit komt eveneens tot uiting in een vermindering de volgende jaren van de inkomens uit vermogen.
- Zowel bij de Federale Overheid als bij de deelgebieden evolueren de uitgaven voor lonen volgens de vooruitzichten inzake werkgelegenheid bij de overheid, de loonevolutie en de loonherwaarderingen die beslist zijn in het kader van de thans ondertekende sectoriële akkoorden.
- Op het vlak van de sociale uitkeringen houdt de projectie in het bijzonder rekening met de in 2012 aangekondigde structurele maatregelen inzake werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoeslag en loopbaanonderbreking alsmede pensioenen (almede inzake de aanwending van 60% van de budgettaire enveloppe voor de welvaarts koppeling). De in het kader van het herstelplan (zomer 2012 en initiële begroting 2013) besliste sociale bijdragenverlagingen hebben een weerslag op de ontvangsten van de Sociale Zekerheid van 2013 en 2014. Bovendien heeft het Federaal Planbureau een hypothese inzake reële groei van de gezondheidszorgen van ongeveer 2% over de periode 2013-2016 in aanmerking genomen.

Omdat de herkapitalisatie van Dexia ten belope van 2,9 miljard euro door de Federale Overheid in de projectie nog geboekt werd als een financiële verrichting zonder weerslag op het saldo, werd een correctie aangebracht in de tabellen van het Advies bij het vorderingensaldo van 2012. Dit zou -3,87% bbp bedragen, uitgaande van een niveau van -3,1% bbp zonder Dexia in het basisscenario van het FPB. We herinneren eraan dat de herklassering van die verrichting geen invloed heeft op de toekomstige budgettaire evoluties omdat het een 'one-shot' verrichting betreft, waarvan de weerslag op de rentelasten reeds in rekening was gebracht door de verhoging van de schuldgraad.

### **3.1 Budgettaire basisscenario voor de Gezamenlijke Overheid**

De middellangetermijn projectie van het FPP rekent op een economische groei van 0,2% bbp in 2013 die daarna zou stijgen tot ongeveer 1,7% in 2016. Dit scenario is gekenmerkt door een verslechtering van de groeiperspectieven ten opzichte van die welke actueel waren in het Advies van maart 2012, dewelke nochtans reeds neerwaarts herzien waren ten opzichte van het voorafgaande jaar (met name maart 2011). Aldus zou de reële economische groei, die gemiddeld per jaar in de periode 2013-2016 in het Advies van maart 2012 ongeveer 1,7% bbp bedroeg, teruggebracht worden tot 1,3% over dezelfde periode.

**Tabel 8**  
**Vergelijking van de groeihypothese in de scenario's op middellange termijn van het FPB van respectievelijk maart 2012 (Advies HRF maart 2012) en van maart 2013**

	2012	2013	2014	2015	2016	Jaarl. gem. 2013-2016	Gecum. evol. 2013-2017
<u>(a) Scenario FPB maart 2012</u>							
Reële groei	0,1%	1,3%	1,7%	1,8%	2,0%	<b>1,7%</b>	<b>7,0%</b>
Potentiële groei	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	<b>1,4%</b>	<b>5,8%</b>
<u>(b) Scenario FPB maart 2013</u>							
Reële groei	-0,2%	0,2%	1,5%	1,6%	1,7%	<b>1,3%</b>	<b>5,1%</b>
Potentiële groei	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	<b>1,1%</b>	<b>4,6%</b>
<u>Verskil (b)-(a)</u>							
Reële groei	-0,2%	-1,0%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	<b>-0,5%</b>	<b>-1,9%</b>
Potentiële groei	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	<b>-0,3%</b>	<b>-1,2%</b>

De achteruitgang van de over 4 jaar (2013 tot 2016) gecumuleerde groei zou een negatieve budgettaire weerslag hebben van ongeveer 1% bbp (-1,9% groeiverschil \* 0,55), of 0,25% bbp gemiddeld per jaar. Hoewel de potentiële groei eveneens neerwaarts werd herzien ten opzichte van het voorbije jaar, wordt de output gap in de huidige projectie slechts in 2018 gedicht. Het cyclisch bestanddeel van het begrotingssaldo blijft dus negatief over het geheel van de projectie maar vermindert gevoelig vanaf 2014. Er dient genoteerd dat het cyclische bestanddeel dat hier gebaseerd is op de door het FPB geraamde potentiële groei, voor 2012 heel licht kan verschillen van de cyclische weerslag die geraamd is voor dezelfde periode in het deel over de retrospectieve evaluatie (Tabel 7), voor zover ze rechtstreeks steunt op de projecties van de Europese Commissie.

**Tabel 9**  
**Scenario bij ongewijzigd beleid op basis van de projectie van het Federaal Planbureau van maart 2013 (°)**

Begrotingsvooruitzichten op basis van de hypothesen van het FPB		2012	2013	2014	2015	2016	Jaarl. gem. 2013-2016
<u>Niveaus</u>							
<b>Reële bbp-groei</b>	<b>(1)</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,3%</b>
Potentiële bbp-groei	(2)	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,1%
Verschil	(3)=(1)-(2)	-1,2%	-0,8%	0,5%	0,4%	0,4%	0,1%
Output gap (Niveau)	(4)	-1,4%	-2,2%	-1,7%	-1,4%	-0,9%	-1,5%
Impliciete rentevoet	(5)	3,6%	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
<b>Schuldgraad</b>	<b>(6)</b>	<b>99,5%</b>	<b>101,0%</b>	<b>101,1%</b>	<b>100,9%</b>	<b>100,5%</b>	<b>100,9%</b>
Jaarlijks verschil	(7)		1,5%	0,1%	-0,2%	-0,4%	0,2%
* Endogene evolutie			1,2%	0,1%	-0,1%	-0,3%	0,2%
* Weerslagen "buiten NFB"			0,3%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%
<u>Niveaus of gecumuleerde evolutie</u>		2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
<b>Effectieve NFB : Niveau (EDP)</b>	<b>(8)</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>0,9%</b>
Primair saldo		-0,4%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,5%
Cyclische weerslagen (Niveau)	(9)=0,55*(8)	-0,8%	-1,2%	-1,0%	-0,7%	-0,5%	0,3%
Cyclisch gecorrigeerde NFB	(10)=(8)-(9)	-3,1%	-2,0%	-2,3%	-2,3%	-2,5%	0,6%
One shots	(11)	-0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
Structurele NFB	(12)=(10)-(11)	-2,7%	-2,3%	-2,3%	-2,3%	-2,5%	0,2%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	
Rentelasten (EDP)	(13)	3,4%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%	-0,3%
Structureel primair saldo	(14)	0,7%	0,9%	0,9%	0,8%	0,6%	-0,1%
<b>Structurele primaire verbetering</b>			<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	

(°) Wegens afrondingen kunnen de totalen tot 0,1% bbp afwijken van de som van de bestanddelen.

In het basisscenario zou het saldo van de gezamenlijke overheid teruggebracht worden tot 3,2% bbp in 2013 , wat een lichte verslechtering is ten opzichte van het saldo van 2012 zonder de herkapitalisatie van Dexia (-3,1% bbp), rekening gehouden met de reeds door de regeringen in het kader van de opstelling van de initiële begroting (maar nog niet van de begrotingscontrole) genomen maatregelen. Zonder bijkomende maatregelen zou België in 2013 dus nog altijd boven de drempel liggen van het buitensporig tekort.

Om de in het Stabiliteitsprogramma vooropgestelde nominale begrotingsdoelstelling voor datzelfde jaar te verwezenlijken, namelijk -2,15% bbp, zou een aanvullende begrotingsinspanning van ongeveer 1% bbp noodzakelijk zijn. Die inspanning zou gedeeltelijk de negatieve budgettaire weerslag compenseren van de neerwaartse herzieningen van de groei voor 2013 sinds de opstelling van de initiële begroting door de federale regering en de regering van de deelgebieden. De verschillende regeringen hebben immers die begroting gebaseerd op een hypothese van een reële bbp-groei van 0,7%, terwijl de groei ondertussen werd teruggebracht tot 0,2% bbp. Bijgevolg is ongeveer een derde van het verschil tussen de doelstelling en het verwachte begrotingssaldo toe te schrijven aan de herziene macro-economische context.

Het tekort zou afnemen tot ongeveer 3,0% bbp in 2016, maar zou dus gedurende de periode boven de grenswaarde van het buitensporig tekort blijven. In een eerste fase (2013-2014) zou de daling van de rentelasten de verslechtering van het primair saldo gedeeltelijk compenseren. Vervolgens zouden de geleidelijke herneming van de economische groei en zelfs het op kruissnelheid komen van bepaalde saneringsmaatregelen inzake sociale uitkeringen<sup>9</sup> het mogelijk maken dat het primair saldo gestabiliseerd wordt rond 0,1% bbp.

Het structureel begrotingssaldo, dus het saldo gecorrigeerd voor de invloed van eenmalige verrichtingen en van de economische conjunctuur, zou in 2013 met 0,4% bbp verbeteren, rekening gehouden met de maatregelen genomen in het kader van de initiële begroting 2013 evenals met de meerjarige weerslag van de maatregelen die beslist werden in het kader van het conclaaf van 2011. Die verbetering is in lichte mate geringer dan die uit de laatste Winterprojecties van de Europese Commissie welke 0,5% bbp bedraagt. Het verschil ten opzichte van die laatste projecties is uitsluitend toe te schrijven aan de actualisatie in de projectie van het FPB van de ramingen van de effectieve vorderingensaldi en van de eenmalige verrichtingen (cf. Kader 2 hieronder).

Over de periode 2014-2016 zou het structureel saldo – weliswaar lichtjes - opnieuw verslechteren, en uitkomen op -2,5% bbp in 2016, een cijfer dat een weinig lager is dan in 2012. Er dient hierbij genoteerd dat door de eveneens neerwaartse herziening van de potentiële groei in vergelijking met het scenario van maart 2012, de negatieve cyclische invloeden op het saldo en de structurele evoluties die eruit voortvloeien, zelf neerwaarts werden herzien.

---

<sup>9</sup> Op basis van de in dit Advies gehanteerde hypothesen zou de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de sociale uitkeringen lager zijn in de periode 2013-2016 dan in 2009-2012.

Tenslotte zou de schuldgraad gevoelig stijgen in 2013 (+1,5% bbp) en dit hoofdzakelijk als gevolg van zijn endogene dynamiek. Rekening gehouden met de zeer zwakke verwachte nominale groei en met het hoge peil van de Belgische overheidsschuld, zou het voor 2013 geraamde primair saldo (0,1% bbp) immers lager liggen dan het primair saldo dat vereist is voor de stabilisatie van de schuldgraad. In een geringere mate oefenen de verrichtingen 'buiten het vorderingensaldo' verder een negatieve invloed uit op de schuld. De schuldgraad zou slechts in 2014 stabiliseren en zou onvoldoende afnemen om op het einde van de projectieperiode onder de grens van 100% te dalen.



## Kader 2 : Structurele begrotingsevoluties : vergelijking van de scenario's

Onderstaande tabel vergelijkt de berekening van het structureel begrotingssaldo over de jaren 2012 tot 2014 in het scenario op middellange termijn van het Federaal Planbureau en in dat van de Europese Commissie (EU Economic Winter forecasts). Er dient genoteerd dat voor zover we hier pogen de structurele evoluties te analyseren, het saldo van 2012 niet wordt gecorrigeerd voor de kapitaalverhoging van Dexia met het oog op een betere vergelijkbaarheid met de "winter forecasts" van de Commissie.

**Tabel 10 : Structurele begrotingsevoluties, vergelijking van de scenario's (°)**

Scenario EC (Winter forecasts)		2012	2013	2014	2013-2012	2014-2013	2014-2012
Effectieve NFB (EDP)	(1)	-3,0%	-3,0%	-3,2%	0,0%	-0,2%	-0,3%
Cyclische weerslag	(2)	-0,7%	-1,0%	-0,7%	-0,3%	0,3%	0,0%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(3)	0,4%	0,2%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,4%
<b>Structurele NFB</b>	<b>(1)-(2)-(3)=(4)</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,2%</b>
pm. Rentelasten (EDP)	(5)	3,4%	3,2%	3,3%	-0,2%	0,0%	-0,2%
Structureel primair saldo	(4)+(5)	0,7%	1,0%	0,7%	0,3%	-0,3%	0,0%
Scenario FPB (MT maart 2013)		2012	2013	2014	2013-2012	2014-2013	2014-2012
Effectieve NFB (EDP)	(1)	-3,1%	-3,2%	-3,2%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Cyclische weerslag	(2)	-0,8%	-1,2%	-1,0%	-0,4%	0,2%	-0,2%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(3)	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	-0,4%	-0,4%
<b>Structurele NFB</b>	<b>(1)-(2)-(3)=(4)</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>
pm. Rentelasten (EDP)	(5)	3,4%	3,3%	3,2%	-0,2%	-0,1%	-0,3%
Structureel primair saldo	(4)+(5)	0,7%	0,9%	0,9%	0,2%	0,0%	0,2%
Verschil (FPB - EC)		2012	2013	2014	2013-2012	2014-2013	2014-2012
Effectieve NFB (EDP)	(1)	-0,1%	-0,2%	0,0%	-0,1%	0,2%	0,2%
Cyclische weerslag	(2)	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(3)	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	-0,1%	0,0%
<b>Structurele NFB</b>	<b>(1)-(2)-(3)=(4)</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,3%</b>
pm. Rentelasten (EDP)	(5)	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Structureel primair saldo	(4)+(5)	0,0%	-0,1%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,2%

Bron : FPB, AMECO, NBB

(°) Wegens afrondingen kunnen de totalen tot 0,1% bbp afwijken van de som van de bestanddelen.

Uit de vergelijking van de scenario's blijkt eerst en vooral dat de 'spontane' verslechtering van het effectief begrotingssaldo in 2013 en de opname van one-shot verrichtingen ten belope van bijna 0,4% bbp in het middellangetermijns scenario van het FPB de relatief tragere evolutie van het structureel saldo in 2013 (0,4% bbp in de plaats van 0,5% bbp) verklaren. In haar Winterprojecties ging de Commissie nog uit van een stabilisatie van het tekort op 3% bbp van 2012 tot 2013 en van one-shot verrichtingen die beperkt waren tot 0,2% bbp.

De hypothesen van de Commissie betreffende de potentiële groei en de output gap leiden daarentegen voor 2013 zoals voor 2014 tot meer beperkte cyclische bestanddelen, en dus tot geringere correcties bij de structurele evoluties.

De twee scenario's zijn nogal duidelijk verschillend wat de verwachte evolutie in 2014 betreft. De projecties van de Commissie verwachten een verslechtering van het structureel saldo met ongeveer 0,3% bbp die in het bijzonder steunt op ongunstiger hypothesen inzake de evolutie van het effectief saldo (vergroting van het tekort), terwijl het FPB een quasi-stabilisatie van het structureel saldo verwacht.

Daaruit volgt dat bij een gezamenlijke beschouwing van de jaren 2013-2014, de structurele verbeteringen duidelijk groter blijven dan in het scenario van het FPB.

### 3.2 Projectie bij ongewijzigd beleid en per grote entiteit en per groot overheidsniveau

De hierna volgende tabel geeft de belangrijkste budgettaire indicatoren over de periode 2012-2016 weer per entiteit en per groot overheidsniveau zoals ze voortvloeien uit de middellangetermijnprojectie van het Federaal Planbureau.

**Tabel 11**  
**begrotingsvooruitzichten per entiteit en per overheidsniveau (°) (°°)**

Begrotingsvooruitzichten per entiteit	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
<b>NFB</b>	<b>-3,87%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>0,9%</b>
Entiteit I	<u>-3,5%</u>	<u>-3,0%</u>	<u>-3,2%</u>	<u>-3,2%</u>	<u>-3,2%</u>	<u>0,4%</u>
* Federale Overheid	-3,4%	-3,0%	-3,2%	-3,2%	-3,2%	0,3%
* Sociale Zekerheid, w.o. <i>Evenwichtsdotatie</i>	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
<i>Evenwichtsdotatie</i>	1,1%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	0,4%
Entiteit II	<u>-0,4%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,5%</u>
* Gemeenschappen en gewesten	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%
* Lokale Overheden	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
<b>Primair saldo</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>
Entiteit I	<u>-0,4%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-0,4%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>0,1%</u>
* Federale Overheid	-0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	0,0%
* Sociale Zekerheid	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Entiteit II	<u>0,0%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,4%</u>
* Gemeenschappen en gewesten	0,1%	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%
* Lokale Overheden	-0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%
<b>Rentelasten</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,1%</b>	<b>-0,3%</b>
Entiteit I	3,1%	2,9%	2,8%	2,8%	2,8%	-0,3%
Entiteit II	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-0,1%

(°) Wegens afrondingen kunnen de totalen tot 0,1% bbp afwijken van de som van de bestanddelen.

(°°) De primaire saldi worden aangepast om rekening te houden met de interesten die gestort zijn tussen de overheidsniveaus.

Het niveau en de evolutie van de vorderingensaldi per overheidsniveau tot 2016 in het basisscenario tonen duidelijk aan dat de twee grote entiteiten zich in een erg verschillende financiële situatie bevinden. Het tekort van Entiteit I stabiliseert zich op ongeveer 3,2% bbp. De verslechtering van het primair saldo, wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de daling van de rentelasten (-0,3% bbp tussen 2012 en 2016).

In dit verband moet men het voorwaardelijk karakter van de gunstige evolutie van die laatste goed voor ogen houden. Door een daling van rentelasten via de daling van de impliciete rentevoet in het vooruitzicht te stellen, gaat de projectie immers impliciet uit van de hypothese van stabiele financiële markten en van het behoud van het vertrouwen ten opzichte van de Belgische staatsschuldeffecten. Deze hypothese veronderstelt zelf het behoud van een geloofwaardig begrotingsbeleid op middellange termijn en de uitwerking van maatregelen om België uit de situatie van een buitensporig tekort te halen.

Binnen Entiteit I blijft het saldo van de Sociale Zekerheid in evenwicht doordat verondersteld wordt dat de door de federale overheid sedert 2009 gestorte begrotingsdotatie met het oog op het evenwicht van de rekeningen van de Sociale Zekerheid, zal verlengd worden over de ganse duur van de projectie.

Het vorderingensaldo van 2013 van het geheel van de deelgebieden houdt rekening met de neerwaartse herziening van de dotaties als gevolg van de verslechterde groeivoorzichten voor ditzelfde jaar, maar wordt eveneens gunstig beïnvloed door de betere begrotingsresultaten dan verwacht in 2012. Er wordt verondersteld dat het vorderingensaldo van Entiteit II in de loop van de volgende jaren zal verbeteren dankzij de verwezenlijking van primaire overschotten door de gemeenschappen en gewesten, terwijl de financiën van de lokale overheden evolueren volgens de electorale cyclus van hun investeringsuitgaven. Deze evolutie vloeit voort uit nogal voluntaristische hypothesen inzake het groeitempo van de finale primaire uitgaven van entiteit II en in het bijzonder van de gemeenschappen en de gewesten in de projectie.

Zoals de groeitempi van de verwachte primaire uitgaven in de twee entiteiten in de projectie bij ongewijzigd beleid van het Federaal Planbureau aanwijzen, is die asymmetrie in de begrotingstrajecten niet het gevolg van een minder streng begrotingsbeleid in een entiteit ten opzichte van een andere entiteit.

**Tabel 12**  
**Vergelijking van de reële groeitempi van de structurele primaire uitgaven op basis**  
**van de projectie van maart 2013**

	2000-2012	2011	2012	2013-2016
<b>Entiteit I</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,6%</b>
Federale Overheid	2,4%	2,7%	-3,6%	0,7%
Sociale Zekerheid	2,9%	3,2%	2,5%	1,9%
<b>Entiteit II</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,1%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,0%</b>
Gemeenschappen en Gewesten	2,7%	1,9%	0,3%	0,8%
Lokale Overheden	2,0%	2,6%	1,7%	1,2%
<b>Totaal</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,4%</b>
p.m. Groei in volume van het bbp	<b>1,3%</b>	<b>1,8%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>1,3%</b>

Bron : INR, FPB, NBB, eigen berekeningen.

(°) Finale primaire uitgaven exclusief toegerekende bijdragen, exclusief budgettaire overdrachten naar de EU, na correctie voor de cyclische werkloosheidsuitgaven, voor de eenmalige uitgaven en voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden. Zij worden naargelang het geval gedefleerd door de CPI, de indexeringsindex van de overheidssalarissen en de indexeringsindex van de sociale uitkeringen.

De finale primaire uitgaven kenden een duidelijke vertraging in 2012 als gevolg van de voor 2012 besliste begrotingsmaatregelen op alle overheidsniveaus. Het groeitempo van de uitgaven van Entiteit I ligt globaal hoger als gevolg van de relatief snellere toename van de sociale uitkeringen.

De groeitempi van de uitgaven van de verschillende entiteiten vertonen in de projectie eveneens een duidelijke vertraging, zoals de vergelijking met de gemiddelde groeivoeten van die uitgaven over de retrospectieve periode aanwijst.



---

## 4 NORMATIEF TRAJECT VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

---

### 4.1 Context

Het begrotingstraject waartoe de Belgische regeringen zich hebben verbonden in het laatste Stabiliteitsprogramma van 2012-2015 (april 2012), stelt het bereiken in 2015 van het nominale begrotingsevenwicht voorop alsmede de beperking in de tussentijd van het tekort tot -2,8% bbp in 2012. Door zijn tekort terug onder de 3% bbp te brengen, kon België een einde stellen aan de situatie van een buitensporig tekort. Tussentijdse doelstellingen inzake tekort werden aldus achtereenvolgens vastgelegd op -2,15% bbp in 2013 en -1,1% bbp in 2014.

Dit traject steunde grotendeels op de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën, zoals die geformuleerd werden in zijn Advies van maart 2012, betreffende de terugkeer naar het nominale begrotingsevenwicht maar ook betreffende het budgettaire saneringstempo. In het Advies van maart 2012 zou het nominale begrotingsevenwicht in 2015 overeenkomen met een structureel overschot van ongeveer 0,6% bbp.

In zijn Advies van maart 2012 kondigde de Afdeling eveneens aan dat ze het begrotingstraject zou herbekijken in het licht van de overeengekomen structurele inspanningen en van 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 niet neerkomt op een te restrictieve budgettaire oriëntatie (HRF, maart 2012, p.12)”*.

Zoals dat werd beschreven in de vorige delen, is de context sinds vorig jaar gewijzigd:

- De economische groeivoorzichten tot 2015-2016 zijn intussen neerwaarts herzien, niet enkel voor 2013 maar ook voor de volledige beschouwde periode;
- Het structurele saldo is inderdaad verbeterd over de periode 2010-2012, met name dankzij een belangrijke inspanning in 2012, maar minder dan aanbevolen door de Europese autoriteiten;
- Het begrotingstekort van 2012 blijft iets boven de 3% bbp, en dit eveneens vóór de definitieve beslissing van Eurostat om de kapitaalinjectie in Dexia van eind 2012 te boeken als een kapitaaloverdracht;

- Slechts rekening houdend met de genomen maatregelen in het kader van de initiële begrotingen van de Federale Overheid en de deelgebieden, zou het tekort van de Gezamenlijke Overheid -3,2% bbp bedragen in 2013, om daarna geleidelijk af te nemen tot ongeveer -3,0% bbp tegen 2016. Bijgevolg blijft het een uitdaging voor België om uit de procedure bij buitensporige tekorten te treden.

De verslechtering van de economische groeivoorzichten voor 2013 en voor de volgende jaren stelt de vraag van het budgettaire saneringstempo, voor zover een restrictief begrotingsbeleid ongunstige effecten op korte termijn heeft op de economie. Die manifesteren zich zeer duidelijk op het niveau van de eurozone. In België is hun invloed geringer omwille van zijn kenmerken van kleine open economie. Tegenover de negatieve invloed van de vermelde multiplicatoreffecten, staat dat rekening gehouden kan worden met de positieve invloed op de rentelasten en op de economische groei van het door de begrotingsconsolidatie mogelijk gemaakte vertrouwensherstel van de financiële markten.

Overigens vormen zowel het hoge niveau van de schuldgraad als het budgettaire effect van de demografische vergrijzing nog steeds specifieke risicofactoren voor de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën. De schuldgraad zou trouwens niet opnieuw onder de drempel van 100% zakken in de termijn van de projectie van het FPB, het is te zeggen in de afwezigheid van aanvullende aanpassingsmaatregelen. Een geloofwaardig en duurzaam begrotingsbeleid zou derhalve een gunstige invloed blijven uitoefenen op een matiging van de rentevoeten op de schuldeffecten en op de beheersing, zelfs besparing, van de rentelasten; het is eveneens noodzakelijk voor de bescherming van een sociale zekerheidssysteem dat toelaat om het hoofd te bieden aan de groeiende vergrijzingsuitgaven.

Volgens de ramingen in het laatste rapport van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van oktober 2012 zouden de sociale uitgaven stijgen met ongeveer 6,1% bbp tegen 2060, en 3,9% tegen 2030. Sinds het aantreden van de federale regering eind 2011 zijn meerdere initiatieven genomen om het groeiritme van de sociale uitkeringen te controleren en af te buigen. Volgens datzelfde rapport van de SCvV veroorzaken de genomen maatregelen in het kader van het conclaaf van november 2011, met name met betrekking tot het beperken van de toegangsvoorwaarden tot de werkloosheid, tot het pensioen en tot de werkloosheid met bedrijfstoeslag, een vertraging van de groei van de sociale uitgaven tegen 2030 (-0,5% bbp), en in mindere mate tegen 2060 (-0,3% bbp) <sup>(10)</sup>.

---

<sup>10</sup> Dit wordt verklaard door het feit dat de budgettaire impact van de verhoging van het gemiddelde pensioen hoger is dan deze van de groei van de activiteitsgraad.



Om de toekomst goed voor te bereiden, moet het begrotingsbeleid bovendien in lijn liggen met een strategie ter versterking van het economische groeipotentieel, met name als een weerspiegeling van de Europese groeistrategie (Europa 2020). Wat België betreft, berust deze versterking met name op een verbetering van de Belgische concurrentiepositie en op werkgelegenheidsbevorderende maatregelen.

Rekening houdend met de verschillende hierboven onderlijnde elementen, weerhoudt de Afdeling de volgende **principes**:

- Het begrotingstraject met het oog op het Stabiliteitsprogramma 2013-2016 moet kaderen in de verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën;
- In de context van het nieuwe Europese governance legt het voorgestelde traject de nadruk op de structurele begrotingssaldi om het structurele evenwicht en vervolgens de middellangetermijndoelstelling (MTO) te bereiken. Volgens een recente heraming van de EC, stemt de MTO voor België overeen met een structureel overschot van 0,75% bbp;
- Het traject zou aangevuld moeten worden met een strategie ter versterking van het groeipotentieel en van de werkgelegenheid.

De voorrang die verleend wordt aan de structurele begrotingssaldi laat toe om onafhankelijk van de conjunctuurschommelingen tussentijdse en finale doelstellingen te bepalen. Gecorrigeerd voor de cyclische invloeden en de impact van de niet-recurrente verrichtingen, zijn de begrotingsdoelstellingen en de verbeteringen die vereist zijn om deze te bereiken, immers in grotere mate onafhankelijk van de conjunctuurschommelingen. In het geval van opeenvolgende neerwaartse herzieningen van de economische groei, zoals momenteel het geval is, laat dit het begrotingsbeleid toe om een stabiliserende rol te spelen in de economie (via het mechanisme van de automatische stabilisatoren).

In het vervolg van deze sectie analyseert men eerst de implicaties van een traject dat de nominale begrotingsdoelstellingen uit het Stabiliteitsprogramma van april 2012 overneemt, om vervolgens, met het oog op het volgende Stabiliteitsprogramma 2013-2016, de gevolgen te onderzoeken van een scenario dat gebaseerd is op de structurele inspanningen. Dit scenario beoogt het structurele evenwicht in 2015 overeenkomstig wat reeds in het Advies van maart 2012 geopperd werd bij het vaststellen van vermoedelijke verslechtingen van de groeivoorzichten. In dit deel wordt eveneens een variant op dit scenario weergegeven, dat gekenmerkt wordt door het structurele begrotingsevenwicht in 2016.

## **4.2 Onderzoek van het traject**

De tabellen die volgen, geven de becijferde en gedetailleerde resultaten weer van de verschillende trajecten. Zoals aangegeven is in de inleiding, worden de doelstellingen gedefinieerd in structurele termen (met uitzondering van het referentietraject van het laatste Stabiliteitsprogramma) in functie van de vereiste structurele inspanningen. De berekening van de structurele indicatoren is gebaseerd op de begrotingsweerslagen van de cyclus en van de eenmalige verrichtingen die geraamd zijn door het FPB volgens de Europese methodologie.

De doelstellingen worden vervolgens uitgedrukt in nominale termen en vergeleken met de saldi bij ongewijzigd beleid om de begrotingsinspanningen te berekenen, die indicatoren vormen van de jaarlijkse negatieve begrotingsmarge of van de jaarlijkse budgettaire beperking.

Noteer dat de doelstellingen voor het vorderingensaldo bestaan uit doelstellingen voor het primaire saldo en de endogene evolutie van de rentelasten, die bepaald wordt door de hypothesen van de rentevoeten en door het tempo van de evolutie van de overheidsschuld die voortvloeit uit de begrotingssanering.

### **4.2.1 Traject van het Stabiliteitsprogramma 2012-2015: terugkeer naar het nominale begrotingsevenwicht tegen 2015**

De tabel hieronder geeft de gevolgen weer in termen van vereiste structurele verbeteringen en primaire begrotingsinspanningen van een traject dat de nominale begrotingsdoelstellingen respecteert zoals die opgenomen waren in het Stabiliteitsprogramma 2012-2015 van april 2012. Het traject wordt verlengd in 2016 in de veronderstelling dat men de MTO bereikt van structureel 0,75% bbp.

**Tabel 13**  
**Begrotingstraject van het Stabiliteitsprogramma 2012-2015, terugkeer naar het nominale begrotingsevenwicht (°)**

In % bbp		2012	2013	2014	2015	2016
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-3,9%	-3,2%	-3,2%	-3,1%	-3,0%
Rentelasten (EDP)	(2)	3,4%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%
Primair saldo (PRSA)	(3)	-0,4%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
<b>Genormeerde NFB (nominale evenwicht 2015)</b>	<b>(4)</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,2%</b>
Genormeerde rentelasten	(5)	3,4%	3,3%	3,1%	3,0%	2,9%
Genormeerde primair saldo	(6)	-0,4%	1,1%	2,0%	3,0%	3,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	<b>(7)=(6)-(3)</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>2,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,05%</b>
Aanvullende primaire inspanning	d.7		1,0%	1,0%	0,9%	0,1%
One shots	(8,1)	-0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Cyclische correcties	(8,2)	-0,8%	-1,2%	-1,0%	-0,7%	-0,5%
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	<b>(9)=(4)-(8)</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,75%</b>	<b>0,75%</b>
<b>Structurele verbetering, w.o.</b>	<b>d.9</b>		<b>1,4%</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,0%</b>
Structurele primaire verbetering			1,2%	1,0%	0,8%	-0,1%
Rentelasten			-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Schuldgraad	(10)	99,6%	100,1%	98,1%	95,0%	91,5%
Jaarlijks verschil, w.o.:	(11)=d.10		0,5%	-2,0%	-3,2%	-3,4%
Endogene evolutie	(11.a)		0,2%	-2,0%	-3,1%	-3,4%
Weerslagen buiten de NFB	(11.b)		0,3%	0,0%	-0,1%	-0,1%

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

Voor de jaren 2013-2015 veronderstelt de realisatie van de nominale begrotingsdoelstellingen uit het Stabiliteitsprogramma structurele inspanningen van gemiddeld meer dan 1% bbp, in het bijzonder in 2013 om het verlies aan economische groei te compenseren. In het totaal zouden de vereiste structurele inspanningen om het nominale begrotingsevenwicht te bereiken cumulatief over de periode 2013-2015 3,5% bbp bedragen. Dit is duidelijk meer dan de door het Stabiliteitsprogramma vereiste verbeteringen over dezelfde periode 2013-2015 (die 2,7% bbp bedroegen), maar ook meer dan de verbeteringen van het structurele saldo die vereist zijn door de Europese Commissie. De MTO zou bovendien gerealiseerd worden in 2015 en het behoud ervan in 2016 zou geen bijkomende inspanning vereisen.

In de huidige context van geringe economische groei en van verslechterde vooruitzichten lijken de bijkomende begrotingsmaatregelen die ingevoerd zouden moeten worden om het gecumuleerde groeiverlies te corrigeren met het oog op het bereiken van de vroeger vastgelegde nominale doelstellingen, te ambitieus. Om deze reden en in overeenstemming met de overwegingen van de Afdeling in haar vorige Advies van maart 2012 met betrekking tot het behoud van het nominale evenwicht in een verslechterde groeicontext, werd gekozen om een nieuw normatief traject te onderzoeken met het oog op het Stabiliteitsprogramma 2013-2016, dat gericht is op de structurele budgettaire inspanningen.

#### 4.2.2 Begrotingstraject met het oog op het Stabiliteitsprogramma 2013-2016

Voor zover de Belgische overheidsfinanciën zich nog in een situatie van buitensporig tekort bevinden en de vereiste structurele verbeteringen over de periode 2009-2012 niet gerealiseerd werden, beveelt de Afdeling aan om over de jaren 2013-2014 een belangrijke structurele begrotingsinspanning te verwezenlijken. Deze inspanning vereist de implementatie van kwaliteitsvolle maatregelen die een verdere begrotingsconsolidatie over diezelfde periode mogelijk maken dankzij de verbetering van het primaire saldo.

Concreet gezien, dient een inspanning van 1% bbp bereikt te worden in 2013 door het aannemen van bijkomende structurele maatregelen van ongeveer 0,6% bbp tijdens de begrotingsaanpassing, aangezien er reeds in 2013 een verbetering van het structurele vorderingensaldo van 0,4% bbp genoteerd wordt in het basisscenario van het FPB, namelijk op basis van eerder genomen beslissingen en van de verwachte daling van de rentelasten. Ook in 2014 dient globaal een begrotingsinspanning van minimum 0,6% bbp geleverd te worden.

Over de periode 2013-2014 zou de structurele verbetering aldus ten minste 1,6% bbp bedragen, met een timing die een relatief kleinere begrotingsinspanning toelaat in 2014, eens de terugkeer van het tekort onder de drempel van 3% bbp bevestigd is. Bovendien zullen de bijkomende in 2013 gerealiseerde structurele inspanningen, in de mate dat ze niet meer ten volle kunnen doorwerken in dat jaar, bijdragen tot de verbetering van het structurele saldo in 2014 (impact in een volledig jaar) en (in het geval van toenemende opbrengsten) eventueel in de loop van de jaren nadien. De meerjarige weerslag van de inspanningen in 2013 zal des te groter zijn naarmate de in het kader van de huidige begrotingscontrole besliste maatregelen de noodzakelijke kwaliteit bieden om een verwachte significante en duurzame opbrengst te verzekeren. Indien, rekening houdend met die meerjarige weerslag, de structurele verbeteringen in 2014 meer zouden blijken te bedragen dan 0,6% bbp, zou dat tot gevolg hebben dat de timing van de inspanningen gewijzigd wordt, met een verschuiving tussen de jaren 2014 en 2015.

Het traject laat toe om de schuldgraad duurzaam onder de 100% te laten dalen. Opdat deze drempel niet overschreden zou worden in 2013, dienen de structurele maatregelen aangevuld te worden met niet-recurrente maatregelen die het vorderingensaldo beïnvloeden en/of met de verwezenlijking van verrichtingen 'buiten vorderingensaldo' die op exogene wijze een daling van de schuldgraad teweegbrengen. De kolommen 2013(a) en 2013(b) van Tabel 14 tonen het resultaat van elk van deze respectievelijke opties; het spreekt voor zich dat een combinatie van eenmalige verrichtingen die het saldo beïnvloeden, en financiële verrichtingen die de schuld verminderen, eveneens mogelijk is.

Vertrekkend van een structurele verbetering van 1,6% over de jaren 2013-2014, beoogt het traject vervolgens de terugkeer naar het structurele evenwicht van de overheidsfinanciën in 2015, en de realisatie van de MTO (0,75% in structurele termen in 2016). De gevolgen van een dergelijk traject van terugkeer naar het structurele evenwicht worden in detail weergegeven in de onderstaande tabel.

**Tabel 14**  
**Traject van terugkeer naar het structurele begrotingsevenwicht in 2015 (MTO in 2016)<sup>(°)</sup> (°°)**

In % bbp		2012	2013 (a)	2013 (b)	2014	2015	2016
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-3,9%	-3,2%	-3,2%	-3,2%	-3,1%	-3,0%
Rentelasten (EDP)	(2)	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%
Primair saldo (PRSA)	(3)	-0,4%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
<b>Structurele verbeteringen</b>	<b>(d.4)</b>		<b>1,00%</b>	<b>1,00%</b>	<b>0,6%(*)</b>	<b>1,10%</b>	<b>0,8%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	<b>(4)</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,75%</b>
Cyclische weerslagen	(5)	-0,8%	-1,2%	-1,2%	-1,0%	-0,7%	-0,5%
One shots	(6)	-0,4%	0,8%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Genormeerde NFB</b>	<b>(7)=(4)+(5)+(6)</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,2%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(8)	3,4%	3,3%	3,3%	3,1%	3,1%	3,0%
Genormeed structureel primair saldo	(9)=(7)+(8)	0,7%	1,5%	1,5%	2,0%	3,1%	3,7%
Structurele primaire verbetering	d9		0,8%	0,8%	0,5%	1,0%	0,7%
Rentelasten			-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	<b>(7)+(8)-(3)</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,1%</b>	<b>2,2%</b>	<b>3,1%</b>
Aanvullende primaire inspanning	d7		<b>1,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,9%</b>
Schuldgraad	(10)	99,6%	100%	100%	99,1%	96,6%	93,1%
Jaarlijks verschil, w.o.:	(11)=d.10		0,5%	0,5%	-1,0%	-2,4%	-3,5%
Endogene evolutie	(11.a)		0,2%	0,6%	-1,1%	-2,3%	-3,4%
Weerslagen buiten de NFB	(11.b)		0,3%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%

(\*) Minimale structurele inspanning

(°) Het scenario 2013(a) berust op een hypothese van een toegenomen beroep op eenmalige verrichtingen, terwijl het scenario 2013(b) financiële verrichtingen op de schuld veronderstelt, allebei met het oog op het stabiliseren van de schuldgraad.

(°°) De nominale saldi 2014 en 2015 houden geen rekening met eventuele niet-recurrente maatregelen.

Wegens afrondingen kan het totaal tot op 0,1% na afwijken van de som van de bestanddelen.

Rekening houdend met de hypothesen van de projectie van het FPB inzake output gap, wordt het structurele evenwicht in 2015 verwezenlijkt door een nominaal tekort van -0,8% bbp voor de Gezamenlijke Overheid. Het vereist een verbetering van het structurele saldo van iets meer dan 1% bbp in 2015.

Over de jaren 2013 tot 2015 zou de gecumuleerde structurele inspanning 2,7% bbp bedragen, wat zo overeenstemt met de vereiste verbeteringen in het Stabiliteitsprogramma 2012-2015. Het traject toont dus een zekere continuïteit en blijkt in overeenstemming te zijn met een benadering die erin bestaat om de nieuwe economische groeiverslechtingen niet te compenseren door aanvullende maatregelen. Het houdt eveneens een versoepeling in van het initieel in het Stabiliteitsprogramma aanbevolen traject: exclusief nieuwe one shots zouden de nominale vorderingensaldi respectievelijk -2,1% bbp en -0,8% bbp bedragen in 2014 en 2015, ten opzichte van -1,1% en 0% in het Stabiliteitsprogramma van 2012. De te leveren begrotingsinspanning op het primaire saldo (rekening houdend met de evolutie bij ongewijzigd beleid) zou 2,2% bedragen tegen 2015, in vergelijking met 3% in het Stabiliteitsprogramma.

Bovendien zou een structurele inspanning van de orde van 0,76% bbp noodzakelijk zijn om de MTO te bereiken in 2016.

Ter illustratie werd een alternatief traject onderzocht. Dit traject, al gaat het nog wat verder, sluit dichterbij een scenario dat zich beperkt tot het respecteren in 2014-2016 van de minimumvereisten van de procedure van Europees toezicht voor wat betreft de verhoging van het structurele saldo met ten minste 0,5% in het geval van een tekort onder de drempel van 3% bbp (namelijk buiten de EDP-procedure) en een schuldgraad boven de 60% bbp. In deze EDP context is er echter in dit stadium niets dat garandeert dat de effectieve aanbevelingen van de Europese Commissie aan België zich zullen beperken tot (of dicht aanleunen bij) de minimumeisen die opgenomen zijn in het Europese Sixpack.

Concreet gezien, wordt dit traject gekenmerkt door een terugkeer naar het structurele evenwicht in 2016 en voorziet het vanaf 2014 en tot en met 2017 een verhoging van het structurele saldo met 0,6%. Bovendien wordt verondersteld dat de MTO bereikt wordt in 2017, dankzij een iets grotere structurele inspanning dan de voorgaande jaren (0,70%).

**Tabel 15**  
**Alternatief scenario van structureel evenwicht in 2016 en MTO in 2017 (°)(°°)**

In % bbp		2012	2013 (a)	2013 (b)	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-3,9%	-3,2%	-3,2%	-3,2%	-3,1%	-3,0%	-2,9%
Rentelasten (EDP)	(2)	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%
Primair saldo (PRSA)	(3)	-0,4%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
<b>Structurele verbeteringen</b>	<b>(d.4)</b>		<b>1,00%</b>	<b>1,00%</b>	<b>0,60%</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,70%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	<b>(4)</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,75%</b>
Cyclische weerslagen	(5)	-0,8%	-1,2%	-1,2%	-1,0%	-0,7%	-0,5%	-0,2%
One shots	(6)	-0,4%	0,8%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Genormeerde NFB</b>	<b>(7)=(4)+(5)+(6)</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,5%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(8)	3,4%	3,3%	3,3%	3,1%	3,1%	3,0%	2,9%
Genormeed structureel primair saldo	(9)=(7)+(8)	0,7%	1,5%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,7%
Structurele primaire verbetering	d9		0,8%	0,8%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%
Rentelasten			-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	<b>(7)+(8)-(3)</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,2%</b>
Aanvullende primaire inspanning	d7		<b>1,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,8%</b>
Schuldgraad	(10)	99,6%	100%	100%	99,1%	97,2%	94,4%	90,6%
Jaarlijks verschil, w.o.:	(11)=d.10		0,5%	0,5%	-1,0%	-1,9%	-2,8%	-3,8%
Endogene evolutie	(11.a)		0,2%	0,6%	-1,1%	-1,8%	-2,8%	-3,7%
Weerslagen buiten de NFB	(11.b)		0,3%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%

(°) Het scenario 2013(a) berust op een hypothese van een toegenomen beroep op eenmalige verrichtingen, terwijl het scenario 2013(b) financiële verrichtingen op de schuld veronderstelt, allebei met het oog op het stabiliseren van de schuldgraad.

(°°) De nominale saldi 2014 en 2015 houden geen rekening met eventuele niet-recurrente maatregelen.

Wegens afrondingen kan het totaal tot op 0,1% na afwijken van de som van de bestanddelen.

Tegen het einde van de periode die het volgende Stabiliteitsprogramma bestrijkt, zijnde in 2016, zouden de overheidsfinanciën nog een tekort optekenen van ongeveer 0,5% bbp. Het nominale begrotingsevenwicht wordt bereikt (en overschreden) in 2017, namelijk twee jaar na wat voorzien is in het Stabiliteitsprogramma van 2012, wat een zekere discontinuïteit teweegbrengt in het begrotingsbeleid dat deze laatste jaren gevoerd werd met het oog op het terugbrengen van de overheidsfinanciën naar het evenwicht in 2015.

Merk trouwens op dat de globale te realiseren inspanning om de MTO in 2017 te bereiken in termen van primair saldo (3,2% bbp) iets hoger is dan wat voortvloeit uit het traject van het structurele evenwicht in 2015 (3,1% bbp) en a fortiori dan wat overeenstemt met het respecteren van het nominale traject uit het vorige Stabiliteitsprogramma. Dit verschil weerspiegelt de impact van een vertraging van het budgettaire consolidatietempo op de rentelasten.





---

## 5 VERDELING VAN HET NORMATIEF TRAJECT EN BIJDRAGE TOT DE SANERINGSINSPANNING

---

### 5.1 Context

De Afdeling hangt het principe aan van een evenwichtige verdeling van de saneringsinspanningen tussen de overheidsniveaus, dat de voorkeur geeft aan een continuïteit van de schuldendienst en van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het draagt op deze wijze bij aan de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid en tot het behoud van het vertrouwen van de financiële markten.

In verschillende Adviezen van voor het Advies van maart 2012 had de Afdeling aanbevolen de inspanning tussen Entiteit I en Entiteit II te verdelen op basis van een sleutel die gelijkwaardig is aan het aandeel van de finale primaire uitgaven. Die sleutel, genaamd 65/35, kent 65 % van de inspanning toe aan Entiteit I en 35 % van de inspanning aan Entiteit II. Rekening gehouden met het minder omvangrijke initiële tekort van Entiteit II dan van Entiteit I, had de toepassing van die sleutel over het geheel van de periode van een stabiliteitsprogramma als weerslag dat het beoogde globale evenwicht op het einde van de periode bereikt was door het opbouwen van begrotingsoverschotten in Entiteit II als compensatie van tekorten van Entiteit I.

In haar Advies van maart 2012 heeft de Afdeling de terugkeer naar het begrotingsevenwicht tegen 2015 aanbevolen voor de twee entiteiten en alle subsectoren van Entiteit II waaronder elk gewest en gemeenschap en heeft zij dit nieuwe traject afhankelijk gesteld van een overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II, om een evenwichtige verdeling van de budgettaire saneringsinspanningen tussen deze beide entiteiten te waarborgen. Ter illustratie had de Afdeling berekend dat deze overdracht van lasten maximaal 1% bbp kon bedragen indien de verdeling van de begrotingsinspanningen evenredig zou zijn met het aandeel van de entiteiten in de primaire uitgaven (65/35-sleutel). Bij de beoordeling van die overdracht diende rekening gehouden te worden met de maatregelen die intussen reeds zouden genomen zijn zoals de eventuele afschaffing van de financiering van usurperende bevoegdheden en van de begroting van de fiscale uitgaven voor energiebesparing, en een eventuele onvolledige financiering van de bevoegdheden in het kader van het Institutioneel Akkoord.

Die aanbeveling werd als principe overgenomen door de Regering in zijn stabiliteitsprogramma van april 2012 : « *De respectieve doelstellingen van entiteit I en entiteit II zijn vanaf 2014 geconditioneerd door de overdracht van lasten van entiteit I naar entiteit II. Die overdracht kan onder andere worden geconcretiseerd via de hervorming van de bijzondere financieringswet. Om het traject naar het evenwicht in 2015 te vrijwaren, zullen de verschillende entiteiten de gepaste inspanningen leveren. Daartoe zal de regering zich baseren op het verslag van de Hoge Raad van Financiën van april 2012. (Stabiliteitsprogramma 2012-2015, april 2012, blz .16) »*

Bij haar algemene beleidsverklaring en meer precies via de begrotingsnotificatie van 30 november 2012, heeft de Regering haar wil bevestigd om te komen tot een evenwichtige verdeling van de begrotingsinspanningen en heeft het de HRF opgedragen de criteria te operationaliseren :

*« De Hoge Raad voor Financiën zal ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma van april 2013 een advies opstellen en wordt ermee belast dit advies aan te vullen met een objectivering van de criteria voor de verdeling van de begrotingsinspanningen tussen entiteit I en entiteit II en binnen entiteit II. Deze analyse zal ook de pistes bevatten voor de uitvoering van deze verdeling en verschillende hypotheses, rekening houdend met de in het institutioneel akkoord voorziene transfers en met de herziening van de bijzondere financieringswet. Er zullen verschillende scenario's worden voorgesteld aan de regering inzake de lastenoverdracht naar entiteit II. Parallel hiermee zal de federale regering verder de modaliteiten onderzoeken die een toename van de begrotingsinspanning van entiteit II mogelijk maken door een vermindering van bepaalde financieringen in haar voordeel of de afschaffing van bepaalde uitgaven ».*

Gevolg gevend aan die vraag is de Afdeling in de volgende fasen te werk gegaan :

1. De beoordeling van de vorderingensaldi van de verschillende deelgebieden tot 2013 (verwezenlijkingen 2012 + initiële begrotingsvooruitzichten) en de confrontatie ervan met de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma. Aldus kan beoordeeld worden in welke mate het eerste deel van de aanbeveling van de HRF in zijn Advies van maart 2012, namelijk de terugkeer naar het evenwicht van de verschillende entiteiten, tot nu toe wordt nageleefd. Deze evaluatie maakt deel uit van deel 5.2 ;
2. De nauwkeuriger raming van de omvang van de bijdrage die Entiteit II zou kunnen leveren tot de begrotingsinspanning. De mogelijke zienswijzen inzake die bijdrage worden in detail weergegeven in deel 5.3.

## **5.2 Evaluatie 2012 en voorafbeelding 2013 op het niveau van de gefedereerde entiteiten**

De evaluatie van de begrotingsuitvoering 2012 gebeurt op basis van een voorlopige <sup>(11)</sup> inschatting van de gerealiseerde vorderingensaldi zoals die door de gefedereerde entiteiten zelf recentelijk werden meegedeeld en op basis van de recentste projecties van het Federaal Planbureau (maart 2013) dat gegevens van de economische hergroepering gebruikt.

Wat het begrotingsjaar 2013 betreft, is de begrotingscontrole in de gemeenschappen en de gewesten nog volop aan de gang zodat de voorafbeelding van het lopende begrotingsjaar uitgaat van de vorderingensaldi voorzien in de initiële begrotingen.

### **5.2.1 Voorlopige evaluatie van de budgettaire resultaten van het begrotingsjaar 2012**

Het begrotingsjaar 2012 is het laatste jaar waarvoor tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten budgettaire afspraken werden gemaakt, zij het dat deze beperkt bleven tot een ontwerpakkoord dat, in tegenstelling tot het voorgaande budgettaire akkoord van 31 december 2009, niet werd geformaliseerd <sup>(12)</sup>.

Het voor 2012 afgesproken maximaal toegelaten vorderingensaldo voor het geheel van gemeenschappen en gewesten bedraagt 758,5 miljoen euro of -0,2% bbp. Die doelstelling werd hernomen in de opeenvolgende Stabiliteitsprogramma's die tijdens de periode 2010 – 2012 door België bij de Europese Commissie werden ingediend. Het laatste Stabiliteitsprogramma dateert van april 2012.

Volgens de voorlopig ingeschatte vorderingensaldi 2012, zoals die door de gefedereerde entiteiten zelf recentelijk werden meegedeeld, zou het tekort van de gemeenschappen en gewesten 377,6 miljoen euro (0,1% bbp) bedragen.

Op basis van de recentste projecties van het Federaal Planbureau zou het vorderingentekort van de gefedereerde entiteiten in 2012 slechts 237,5 miljoen euro bedragen.

---

<sup>11</sup> De evaluatie kan slechts in een later stadium gefinaliseerd worden op basis van de definitieve begrotingsuitvoering en de toetsing daarvan aan de ESR boekhoudregels door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, met het oog op de opstelling – tegen september 2013 - van de overheidsrekeningen 2012.

<sup>12</sup> Ontwerpakkoord van 3 februari 2010 met de doelstellingen voor de begrotingsjaren 2011 en 2012. Er weze aan herinnerd dat die doelstellingen overeenstemmen met de meerjaarvooruitzichten die door de gefedereerde entiteiten ter gelegenheid van de opmaak van hun initiële begrotingen 2010 werden vooropgesteld.

Dit verschil onderstreept de noodzaak om onderhavige cijfers met de nodige omzichtigheid te behandelen.

**Tabel 16**  
**Toetsing van de voorlopig geraamde vorderingensaldi voor 2012 aan de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma**

2012	Geheel van gemeenschappen en gewesten					
	Vorderingensaldi	Stabiliteitsprogramma 2012-2015 (1)	Realisaties <sup>R</sup>		Verschil	
			informatie g&g (2)	raming FPB 3/2013 (3)	(2) - (1)	(3) - (1)
x 1.000.000 EUR	-758,5	-377,6	-237,5	380,9	521,0	140,1
% BBP	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,10%	0,14%	0,04%

Bron : Mededelingen door de gefedereerde entiteiten, Federaal Planbureau projecties 2012 – 2018 van maart 2013

Niettegenstaande dit voorbehoud, blijft de conclusie overeind dat in zijn globaliteit de budgettaire doelstelling voor het begrotingsjaar 2012 werd gerealiseerd omdat op basis van de meest pessimistische inschatting (kolom 2 in bovenstaande tabel) de marge positief is en 0,1% BBP bedraagt.

In de loop van 2012 werden de federale overdrachten naar gemeenschappen en gewesten inzake toegewezen personenbelasting en BTW met 500,3 miljoen euro naar beneden herzien wat voornamelijk het gevolg was van de lagere economische groei, zowel voor 2011 als voor 2012. Het effect van de hogere inflatieverwachtingen, vooral dan voor 2012, woog niet op tegen de negatieve impact van de lagere groei op bedoelde overdrachten:

- Wat het jaar 2011 betreft, werd de reële groei van het bruto binnenlands product tussen september 2011 en februari 2012 herzien van 2,40% naar 1,90%; de verwachte inflatie (3,50%) werd in de feiten bevestigd (3,53%).
- Voor 2012 werd de reële groei herzien van 1,60% naar 0,10%; de inflatieverwachting werd bijgesteld van 2,00% naar 2,70%.

Ondanks deze neerwaartse herziening van de krachtens de bijzondere financieringswet toegewezen gedeelten van de opbrengst van de personenbelasting en de BTW wordt voor het jaar 2012 een stijging genoteerd van deze overdrachten ten opzichte van 2011 met iets meer dan 0,1% bbp , wat zeker heeft bijgedragen tot bovenstaande (voorlopige) resultaten die een zekere marge vertonen ten opzichte van de in 2010 overeengekomen doelstellingen.

De samenstelling van het voorlopig geraamd vorderingentekort van 377,6 miljoen euro en de toetsing aan de individuele doelstellingen van de gefedereerde entiteiten is weergegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 17**  
**Toetsing van de voorlopig geraamde vorderingensaldi voor 2012 aan de indicatieve doelstellingen van het ontwerpakkkoord van 3 februari 2010**

2012 (x 1.000.000 EUR)	Budgettaire doelstellingen versus voorlopige realisaties			
	Doelstelling ontwerpakkkoord 03.02.2010	Doelstelling na normtransfer tussen FG en WG	Realisaties <sup>R</sup> (voorlopig)	Vershil
	(1)	(a) (2)	(3)	(3) - (2)
Vlaamse Gemeenschap	0,0	0,0	241,0	241,0
Franse Gemeenschap	-438,1	-370,7	-233,2	137,5
Duitstalige Gemeenschap	-2,2	-2,2	-15,2	-13,0
Waalse gewest	-134,4	-201,8	-194,4	7,3
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-172,3	-172,3	-170,6	1,7
Franse Gemeenschapscommissie	-11,5	-11,5	-5,2	6,3
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,0	0,0	0,0	0,0
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totaal g&amp;g</b>	<b>-758,5</b>	<b>-758,5</b>	<b>-377,6</b>	<b>380,9</b>
<b>% BBP</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,1%</b>

(a) Transfer van normen tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest in het voordeel van deze laatste (67,4 miljoen euro).

Bron : Ontwerpakkkoord 03.02.2010, informatie verstrekt door de gefedereerde entiteiten.

De meeste gemeenschappen en gewesten hebben voor 2012 de overeengekomen budgettaire doelstellingen gerespecteerd.

De Vlaamse Gemeenschap zou een overschot van 241 miljoen euro realiseren in plaats van het voorziene evenwicht. Dit is volgens de Vlaamse Regering toe te schrijven aan de lagere uitgaven die de minderontvangsten meer dan gecompenseerd hebben.

Een uitzondering op de algemene vaststelling is de Duitstalige Gemeenschap waarvan het tekort gevoelig hoger zou uitvallen, als gevolg van de aanvang in 2012 van het meerjarig investeringsprogramma in schoolgebouwen, waarvan de totale kostprijs - gespreid over de periode 2012 – 2014 - op 112 miljoen euro wordt geraamd.

De Franse Gemeenschapscommissie zou 2012 afsluiten met een vorderingentekort dat nog niet de helft van het begroot tekort bedraagt ingevolge de gebruikelijke onderbenutting en een groter dan voorziene annulering van overgedragen kredieten van het vorige begrotingsjaar.

De Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest zouden eveneens de budgettaire streefdoelen voor 2012 hebben gerespecteerd: zowel de in voorgaande tabel opgenomen doelstellingen als de zelf opgelegde verbetering van die doelstellingen met 113,6 miljoen euro voor beide entiteiten samen (hetzij 111,9 miljoen euro voor rekening van de Franse Gemeenschap en 1,7 miljoen euro voor het Waalse Gewest) werden gehaald, ook op individueel beschouwd.

## 5.2.2 Voorafbeelding van het begrotingsjaar 2013

Voor 2013 stelt het Stabiliteitsprogramma 2012 – 2015 van april 2012 als doelstelling voor entiteit II een evenwicht voorop wat zich vertaald in een maximaal vorderingentekort van 0,1% bbp voor de gefedereerde entiteiten en een vorderingenoverschot van 0,1% voor de lokale overheden.

Op basis van de initiële begrotingen van de individuele gemeenschappen en gewesten zou het totaal vorderingensaldo echter oplopen tot -536,3 miljoen euro of -0,14% BBP. Een integrale begrotingsuitvoering zou bijgevolg voor het begrotingsjaar 2013 – zonder bijkomende maatregelen - een overschrijding betekenen van de doelstelling met 0,04% bbp. Een integrale begrotingsuitvoering houdt in dat de begroting wordt uitgevoerd zoals neergelegd en goedgekeurd door de respectievelijke gewest- en gemeenschapsparlementen, met inbegrip van de reeds voorziene aanrekening van onderbenutting en provisies.

**Tabel 18**  
**Toetsing van de vorderingensaldi in de initiële begrotingen voor 2013 aan de doelstelling van het Stabiliteitsprogramma**

2013	Geheel van gemeenschappen en gewesten					
	Vorderingensaldi	Stabiliteitsprogramma 2012-2015 (1)	Initiële begrotingen 2013 (2)	Raming FPB 3/2013 (3)	Verschil	
				(2) - (1)	(3) - (1)	(3) - (2)
x 1.000.000 EUR	-	-536,3	-585,4	-	-	-49,1
% BBP	-0,1%	-0,14%	-0,15%	-0,04%	-0,05%	-0,01%

Bron: Goedgekeurde initiële begrotingen 2013 van de gefedereerde entiteiten, Federaal Planbureau 2013 – 2018 van maart 2013.

De projecties van het Federaal Planbureau 2012 – 2018 geven een vorderingensaldo aan van 585,4 miljoen euro of -0,15% bbp, wat neerkomt op een overschrijding van de doelstelling met 0,05% bbp.

Die projecties houden rekening met de neerwaartse bijsturing van de federale overdrachten na de implementatie van de federale begrotingscontrole. Volgens het Federaal Planbureau zou op het niveau van de gefedereerde entiteiten bijgevolg nog een bijkomende inspanning dienen geleverd te worden van 0,05% bbp, bovenop de absorptie van de lagere federale overdrachten. Die raming is inzonderheid gesteund op het weerhouden van een gunstiger vertrekpunt in 2012. Het tekort dat in de rekeningen wordt waargenomen is inderdaad lager dan het tekort dat resulteert uit de begrotingsaanpassingen.

De vermindering van de federale overdrachten bedraagt 0,13% bbp ten opzichte van wat zij in hun initiële begrotingen hebben voorzien. Die is te verklaren door het feit dat de macro economische vooruitzichten tussen september 2012 en februari 2013 gevoelig neerwaarts werden aangepast.

- Wat het jaar 2012 betreft, is de reële groei van het bruto binnenlands product negatiever dan verwacht in september 2012 : -0,20% ten opzichte van -0,10%; de inflatie bedraagt 2,84% ten opzichte van de verwachte 2,90%.
- Voor het jaar 2013, werd de groeiverwachting in februari herzien van +0,70% naar +0,20%, de inflatie zou beperkt blijven tot 1,00% in plaats van 1,80% weerhouden in september 2012.

Als gevolg daarvan <sup>(13)</sup> zal de federale overheid de overdrachten en dotaties naar gemeenschappen en gewesten verminderen met 520,8 miljoen euro, hetzij 0,14% bbp <sup>(14)</sup>. De verwachte opbrengst van de gewestelijke belastingen, in zoverre zij nog door de federale overheid voor rekening van de gewesten worden geïnd, werd tegen de verwachtingen in opgetrokken met 23,7 miljoen euro of 0,01% bbp ten opzichte van de initiële raming voor 2013. Dit wordt verklaard door een neerwaartse bijstelling van de verwachte opbrengst voor het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest die gedeeltelijk werd afgezwakt door een gevoelig hogere opbrengst voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+ 36,5 miljoen euro ten opzichte van de initiële raming 2013).

Dit resulteert op het vlak van de federale transfers en doorstortingen, die het leeuwendeel van de ontvangsten van gemeenschappen en gewesten uitmaken, in een totale minderontvangst van 497,1 miljoen euro of iets meer dan 0,13 % bbp voor het begrotingsjaar 2013.

---

<sup>13</sup> En rekening houdend met de impact van de actualisering van de overige parameters van de BFW, inzonderheid de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar die de BTW overdracht naar de gemeenschappen beïnvloedt.

<sup>14</sup> Hetzij iets meer dan -0,13% bbp voor de toegewezen gedeelten van de opbrengst van de personenbelasting en de BTW en iets meer dan -0,00% BBP voor de dotaties ten laste van de federale uitgavenbegroting.

De samenvoeging van enerzijds, de overschrijding op basis van de initiële begrotingen voor 2013 (0,04% bbp) en anderzijds, de minderontvangsten inzake federale transfers en doorstorting (0,13% bbp) impliceert in gelijkblijvende omstandigheden – dus bij het uitblijven van maatregelen in het kader van de begrotingscontrole die thans in de gefedereerde entiteiten aan de gang is – een potentiële overschrijding met 0,17% bbp van de doelstelling vervat in het Stabiliteitsprogramma van april 2012.

**Tabel 19**  
**Budgettaire doelstellingen voor 2013 en herziening van de federale overdrachten en doorstorting**

2013 (x 1.000.000 EUR)	Vorderingensaldi initiële begroting 2013 (1)	Verwachte neerwaartse herziening van federale overdrachten en doorstorting (a) (2)	Doelstelling Stabiliteitsprogramma 2012 - 2015 (3)	Verschil (3) - (2) - (1)
Vlaamse Gemeenschap	1,8	-330,8		
Franse Gemeenschap	-228,3	-128,1		
Duitstalige Gemeenschap	-67,1	-2,3		
Waalse gewest	-109,8	-55,0		
Brussels Hoofdstedelijk Gewest (b)	-131,6	20,3		
Franse Gemeenschapscommissie	0,0	-0,6		
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	-1,3	-0,3		
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0,0	-0,1		
<b>Totaal g&amp;g</b>	<b>-536,3</b>	<b>-497,1</b>	-	-
<b>% BBP</b>	<b>-0,14%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,17%</b>

- (a) Toegewezen gedeelten van de personenbelasting en de BTW, dotaties ten laste van de federale uitgavenbegroting en doorstorting van de door de federale overheid geïnde gewestelijke belastingen
- (b) Met inbegrip van de overdracht aan sommige Brusselse gemeenten (art. 46bis, BW 12.01.1989) en de federale dotatie aan de Stad Brussel (art. 64, BFW) en rekening houdend met de integraliteit van de middelen uit de correcte financiering van de Brusselse Instellingen.

Bron: Goedgekeurde initiële begrotingen 2013 van de gefedereerde entiteiten, berekeningen FOD Financiën.

Wat specifiek het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, dient opgemerkt te worden dat de middelenbegroting 2013 rekening houdt met *alle* middelen die met het oog op de correcte financiering van de Brusselse Instellingen zijn voorzien in het Institutioneel Akkoord van 11 oktober 2011 voor de zesde staatshervorming. Die correcte financiering bestaat uit twee luiken : een eerste luik met de geaffecteerde middelen en het dode hand complement dat in 2012 in werking is getreden (bijzondere wet van 19 juli 2012) (tezamen 116,7 miljoen euro middelen voor 2013) en een tweede luik met de nog in voorbereiding zijnde wijzigingen aan de bijzondere financieringswet met betrekking tot de middelen (voorzien op 61 miljoen euro in 2013) ter compensatie van de inkomstenderving inzake personenbelasting van het Gewest ten gevolge van 1) de omvangrijke stroom van pendelaars vanuit het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest die in Brussel komen werken (13 miljoen euro middelen voor 2013) en 2) de belangrijke aanwezigheid van ambtenaren van internationale instellingen (48 miljoen euro middelen voor 2013)



De handhaving van het door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest initieel voorziene vorderingentekort van 131,6 miljoen euro voor 2013 wordt bijgevolg sterk gehypothekeerd door de onzekerheid over de effectieve overdracht van laatstgenoemde 61 miljoen euro aan middelen in de loop van 2013. Die middelenoverdracht is wel voorzien in de federale begroting 2013 maar zolang de hervorming van de BFW niet is geconcretiseerd, ontbreekt de wettelijke grondslag voor die overdracht.

### **5.3 Verdeling van het normatieve traject en overdracht van een deel van de begrotingsanering aan Entiteit II**

De Afdeling heeft twee mogelijke zienswijzen onderzocht voor de bijdrage van Entiteit II aan de budgettaire saneringsinspanning.

De eerste zienswijze kadert in de voortzetting van de benadering die ter illustratie in het Advies van maart 2012 werd gevolgd, namelijk:

- een verdeling van de begrotingsinspanningen die voortvloeien uit het in aanmerking genomen normatieve traject. Op basis van het globale traject van een terugkeer naar het structurele evenwicht in 2015 en van de realisatie van de MTO in 2016, worden de te leveren inspanningen voor de Gezamenlijke Overheid, op basis van de middellange termijnprojecties van het Federaal Planbureau bij ongewijzigd beleid, op het vlak van het primaire saldo geraamd op 3,1% bbp tegen 2016 (op basis van de projectie bij ongewijzigd beleid op middellange termijn van het Federaal Planbureau). Merk op dat, in de mate dat het basisscenario van het FPB lichte begrotingsoverschotten voorziet voor Entiteit II in 2015 en 2016 (cf. Tabel 11), de realisatie van een evenwicht en zelfs van een overschot van 0,1% bbp neerkomt op negatieve begrotingsinspanningen, dus budgettaire ruimte voor Entiteit II. Die marges die voorkomen in de projectie, doen hier niet ter zake bij de verdeling van de inspanningen. De inspanningen worden immers geraamd voor de Gezamenlijke Overheid en ze vloeien voort uit nogal voluntaristische hypothesen inzake het groeitempo van de primaire uitgaven van Entiteit II en in het bijzonder van de Gemeenschappen en Gewesten.
- voor de verdeling van deze inspanningen, het gebruik in dit stadium van de sleutel 65/35 als referentie. Er werden door de Afdeling in het verleden andere verdeelsleutels berekend. Bovendien zouden alle sleutels evolueren in functie van de finalisering van de nieuwe Bijzondere Financieringswet. Het is aan de politieke overheden om in overleg de gepaste verdeelsleutel vast te stellen.

**Tabel 20**  
**Tussen Entiteit I en Entiteit II te verdelen begrotingsinspanningen**

(% bbp)		2013	2014	2015	2016
Primair saldo bij ongewijzigd beleid	(1)	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Genormeerd primair saldo	(2)	1,1%	1,1%	2,3%	3,2%
Gecumuleerde primaire inspanningen	(3)=(2)-(1)	1,0%	1,1%	2,2%	3,1%
Inspanningen verdeeld volgens 65/35					
Entiteit I	(3)*0,65	0,7%	0,7%	1,5%	2,0%
Entiteit II	(3)*0,35	0,4%	0,4%	0,8%	1,1%

Volgens de 65/35-verdeelsleutel zou het gedeelte van de begrotingssanering dat naar Entiteit II zou overgedragen worden 1,1% bbp bedragen tegen 2016<sup>(15)</sup>. Deze bijdrage van Entiteit II tot de begrotingsinspanning, met het oog op de MTO, kan gesplitst worden in twee delen:

- Enerzijds is er de inspanning die elke deelsector van Entiteit II dient te leveren om het begrotingsevenwicht te bereiken en die momenteel op 0,2% bbp geraamd kan worden door het saldo bij ongewijzigd beleid te vergelijken met de in het Stabiliteitsprogramma 2012-2015 vereiste evenwichtsdoelstelling. Er dient opgemerkt te worden dat, indien de door elke entiteit te leveren inspanningen om het evenwicht te bereiken niet volledig werden gerealiseerd in 2013, de inspanningen dienen overgedragen te worden naar de volgende jaren. Het budgettaire evenwicht van Entiteit II vereist tevens dat er voldoende aandacht wordt besteed aan het evenwicht van de lokale overheden.
- Anderzijds zou daar vanaf 2014 een bijdrage tot de realisatie van de primaire inspanning bijkomen via een lastenoverdracht van Entiteit I naar Entiteit II. Voormelde lastenoverdracht zou ongeveer 0,9% bbp vertegenwoordigen.

<sup>15</sup> Merk op dat het profiel van de primaire inspanningen over de periode 2013-2016 beïnvloed wordt door de realisatie van een belangrijk bedrag van eenmalige maatregelen (one shots) in 2013, alsmede door de geleidelijke terugkeer van de economische groei en van de afname van de output gap. Andere hypothesen met betrekking tot de eenmalige verrichtingen (kleiner bedrag in 2013 en/of andere verdeling van de inspanningen in de tijd) zouden aanleiding geven tot een andere timing van de primaire begrotingsinspanning.

Een tweede zienswijze bestaat in een bijdrage van Entiteit II tot de realisatie van de MTO (0,75% structureel overschot) in 2016. In dat geval zou de bijdrage van Entiteit II tot de budgettaire consolidatie-inspanning bestaan uit de twee volgende delen : een eerste deel zijnde de budgettaire inspanning die elke deelsector van Entiteit II dient te realiseren om het evenwicht te bereiken, en die wordt geraamd op 0,2% bbp; en een tweede deel zijnde een bijdrage, vanaf 2014, tot de realisatie van de MTO die in 2016 0,26% bbp zou vertegenwoordigen indien wordt vertrokken van het principe dat zij 35% van de MTO bedraagt. In vergelijking met de vorige zienswijze betekent dit dat de inspanning van Entiteit I 0,6% bbp hoger is (op basis van de projecties van het Federaal Planbureau).

De gevolgen inzake de bijdrage van Entiteit II tot de budgettaire consolidatie-inspanning op basis van de twee onderzochte opties worden in onderstaande tabel voorgesteld.

**Tabel 21**  
**Normatief traject per entiteit en bijdrage tot de begrotingsinspanning volgens de twee onderzochte zienswijzen, % bbp**

	2012	2013 (a)	2013 (b)	2014	2015	2016
<b>Genormeerd vorderingensaldo (structureel evenwicht 2015)</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,2%</b>
Entiteit I	-3,5%	-2,15%	-2,54%	-2,2%	-0,9%	0,2%
Entiteit II (*)	-0,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
<u>Bijdrage van Entiteit II tot de begrotingsinspanning</u>						
Verdeling volgens primaire inspanning (**)				0,3%	0,3%	0,3%
Bijdrage tot de MTO tegen 2016				0,09%	0,09%	0,09%
p.m. Begrotingsinspanning met oog op terugkeer naar evenwicht		0,2%	0,2%			
<u>p.m. Gecumuleerde inspanning van Entiteit II</u>						
Verdeling volgens primaire inspanning (**)		0,2%	0,2%	0,5%	0,8%	1,1%
Bijdrage tot de MTO tegen 2016		0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%

(\*) De overschotten van 0,1% bbp in 2014 en 2015 die voorkomen in het Stabiliteitsprogramma, houden rekening met de electorale cyclus van de investeringsuitgaven van de lokale overheden.

(\*\*) Volgens een sleutel 65/35

De Afdeling beveelt dringend een overleg aan tussen de verschillende overheidsniveaus om een Samenwerkingsakkoord te sluiten dat het mogelijk maakt de begrotingstrajecten van elke entiteit alsmede de bijdrage van Entiteit II tot de inspanning te bepalen, om te komen tot een coherent geheel van doelstellingen die de geconsolideerde Belgische overheidsfinanciën toelaten om de budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau te waarborgen en tegelijkertijd de Europese criteria te vervullen.





**D/2013/11691/6**