



**HOGE RAAD VAN FINANCIËN**

**AFDELING « FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »**

---

**ADVIES**  
**RECENTE BUDGETTAIRE EVOLUTIES EN BEOORDELING ERVAN TEN**  
**OPZICHTE VAN HET STABILITEITSPROGRAMMA**

---

**NOVEMBER 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

---

## **SYNTHESE EN AANBEVELINGEN**

---

Ingevolge de financiële crisis en de hieruit voortvloeiende economische recessie in 2009, heeft het Belgische overheidstekort de toegelaten drempel van 3% bbp zoals voorzien in het Europese Stabiliteits- en groeipact, ruimschoots overschreden en is de schuldgraad op significante wijze gestegen na een periode van aanhoudende afname. De Raad van de Europese Unie is derhalve ten aanzien van België, net zoals tegen andere lidstaten van de eurozone, met een procedure bij buitensporige tekorten gestart. Om uit deze situatie te geraken, heeft de Raad in december 2009 aanbevolen het begrotingstekort vanaf 2012 op een geloofwaardige en duurzame wijze terug te brengen tot onder de drempel van 3% bbp en gevraagd over de periode 2010-2012, de zogeheten correctieperiode, een structurele begrotingsinspanning te leveren van gemiddeld 0,75% bbp per jaar. Om aan deze aanbeveling te voldoen, en ruimer, om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn te herstellen, hebben de politieke overheden zich sinds het einde van 2009 toegelegd op het uitwerken van een budgettaire aanpassingsprogramma. Dit programma had meer bepaald tot doel het overheidstekort te verminderen in een tempo dat het mogelijk maakt om uit de procedure bij buitensporig tekort te komen tegen 2012.

De recente budgettaire evoluties die het voorwerp uitmaken van dit Advies kaderen in dit aanpassingsproces. Ze worden in het bijzonder geëvalueerd ten opzichte van de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma en de aanbevelingen van de Europese Raad.

### ***Evaluatie voor de Gezamenlijke Overheid***

#### **Evaluatie van de prestatie in 2012 in een Europese context**

Het gerealiseerde vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid bedroeg -4% bbp in 2012, wat een lichte verslechtering inhoudt ten opzichte van het tekort opgetekend in 2011. De begrotingsdoelstelling van het stabiliteitsprogramma 2012-2015, nl. een beperking van het tekort tot 2,8% bbp en tot onder de drempel van het buitensporig tekort (-3% bbp) werden dus niet gehaald.

Het begrotingsresultaat van 2012 werd evenwel beïnvloed door verschillende ongunstige factoren. Ten eerste heeft de Regering een belangrijke kapitaaloverdacht, ten belope van 0,8% bbp, gedaan voor de herkapitalisatie van Dexia. Zonder die overdracht zou het overheidstekort teruggebracht geweest zijn tot 3,2% bbp - nog steeds ongunstiger dan de doelstelling en ook dan 3% bbp - en zou het overheidstekort zijn verbeterd ten opzichte van 2011. Het geheel van de one shot verrichtingen heeft een iets zwakkere negatieve impact gehad (0,3% van het bbp in niveau). Vervolgens stelt men in 2012 en dit voor de eerste keer sinds 1990 een toename van de rentelasten op de overheidsschuld vast. Die toename (0,1% bbp) is toe te schrijven aan de belangrijke verhoging van de schuldgraad van het voorafgaande jaar (2011), terwijl de impliciete rentevoet op de schuld stabiel bleef in 2012, na een neerwaartse trend gedurende de vorige jaren. Tenslotte heeft de achteruitgang van de economische bedrijvigheid in 2012 zwaar gewogen op de overheidsfinanciën. Rekening houdend met de licht negatieve reële bbp-groei, kan de budgettaire weerslag van de ongunstige economische context geraamd worden op ongeveer 0,6% bbp in datzelfde jaar <sup>1</sup>.

Zoals de verslechtering van het vorderingensaldo in 2012 aantoont, hebben die drie factoren de positieve weerslag van de maatregelen die werden genomen in het kader van de begrotingssanering meer dan gecompenseerd.

Op basis van de meest recente ramingen van de Europese Commissie, die de potentiële bbp-groei en bijgevolg ook de structurele verbetering van het budgettaire saldo <sup>2</sup> neerwaarts heeft herzien, wordt deze laatste nu geraamd op 0,3% van het bbp wat geringer is dan de verbetering van 0,75% van het bbp die werd aanbevolen door de Europese Commissie. Indien we het primair structureel saldo (zonder rentelasten) beschouwen, loopt de verbetering op tot 0,4% van het bbp.

**Tabel 1**  
**Nominale en structurele vorderingensaldi (% bbp)**

	2009	2010		2011		2012	
	Realisatie	Realisatie	Doelstelling	Realisatie	Doelstelling	Realisatie	Doelstelling
Vorderingensaldo	-5,6%	-3,7%	-4,8%	-3,7%	-3,6%	-4,0%	-2,8%
Structureel saldo	-3,9%	-3,3%		-3,3%		-3,0%	
Schuldratio	95,7%	95,7%		98,0%		99,8%	
pm. bbp in volume	-2,8%	2,4%	1,1%	1,8%	2,0%	-0,1%	0,1%

Bron : INR, berekeningen HRF en Stabiteitsprogramma.

<sup>1</sup> Daarbij wetend dat de potentiële economische groei wordt geraamd op 0,7% in 2012.

<sup>2</sup> Het structureel saldo is het voor de weerslag van de conjunctuurcyclus en van de one shot verrichtingen gecorrigeerde vorderingensaldo. Het structurele primair saldo komt overeen met het structurele saldo zonder rentelasten.

De begrotingsinspanningen werden zowel geleverd op het niveau van de ontvangsten als bij de overheidsuitgaven. De fiscale en parafiscale ontvangsten stegen van 44% van het bbp tot 45,2% van het bbp, ingevolge diverse maatregelen maar ook doordat de arbeidsinkomens sneller toenamen dan het bbp. De verhoging van de primaire uitgaven van 48,1% van het bbp tot 49,6% van het bbp weerspiegelt voor een goed deel de invloed van ongunstige factoren zoals de herkapitalisatie van Dexia en de negatieve invloed van de conjunctuurcyclus. In structurele termen, met name gecorrigeerd voor de one shot verrichtingen, de impact van de conjunctuurcyclus en andere specifieke niet-discretionaire factoren<sup>3</sup>, stabiliseren de primaire uitgaven zich in percentage van het bbp in 2012, wat contrasteert met de opwaartse trend die sinds talrijke jaren werd vastgesteld. Rekening houdend met de zwakke potentiële groei (rond 0,7%), komt die evolutie van die ratio overeen met een historisch laag groeitempo van de structurele uitgaven in 2012 (0,8% in reële termen).

De schuldgraad steeg in 2012 exclusief als gevolg van de endogene dynamiek van de schuld, toe te schrijven aan de gezamenlijke weerslag van de vertraging van de economische bedrijvigheid, van het hoge niveau van de schuldgraad en van de verslechtering van het waargenomen primair saldo. De schuldgraad is evenwel onder 100% bbp (99,8% bbp) gebleven, omdat de verrichtingen 'buiten Financieringsbehoeften' een neerwaartse weerslag hadden. De terugbetaling door KBC van een deel van de toegekende bijstand en de uitgiftepremies hebben de verhoogde steun aan de eurozone meer dan gecompenseerd. Op te merken valt dat de waarborgen die verleend zijn door de Gezamenlijke Overheid gedaald zijn tot 52,3 miljard euro op 31 augustus 2013.

Ondanks de hoge schuldgraad zijn de rentetarieven op de Staatsobligaties op 10 jaar onophoudelijk gedaald in 2012 en in het begin van 2013, getuigend van het herwonnen vertrouwen van de beleggers in het Belgische begrotingsbeleid. Die rentedaling heeft in 2013 haar weerslag op de impliciete rentevoet en zou dit jaar een verlaging van de rentelasten mogelijk maken.

---

<sup>3</sup> Zoals bijvoorbeeld de electorale investeringscyclus van de lokale overheden en de impact van de loonkostensubsidies.

## De beslissing van de Ecofin-raad in juni 2013 en de ombuiging van het Belgisch begrotingsbeleid

Over de ganse periode 2009-2012 is het structureel saldo verbeterd met 0,9% bbp, of 0,3% gemiddeld per jaar. Die verhoging maakte het evenwel niet mogelijk te voldoen aan de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie om het structureel saldo met 0,75% bbp gemiddeld per jaar te verbeteren. Daarom en in de mate dat het nominaal tekort hoger bleef dan de drempel van 3% in 2012, heeft de Europese Raad beslist dat onvoldoende effectieve actie werd ondernomen in de periode van correctie van het buitensporig tekort. De Raad heeft dan ook beslist de EDP (procedure bij buitensporige tekorten) tegen België, overeenkomstig de geldende Europese reglementering, voort te zetten en heeft België aangemaand om een einde te maken aan het buitensporig tekort in 2013 en om de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor die correctie. De Raad heeft in juni 2013 aan de Belgische overheden gevraagd het structureel saldo met 1% bbp te verbeteren, wat zich op dat moment vertaalde in een nominaal tekort van -2,7% bbp.

In antwoord op die procedure, hebben de Belgische overheden een geheel van beslissingen genomen.

Aldus heeft de Regering tijdens het Overlegcomité van 2 juli 2013 de begrotingsdoelstelling voor 2013 zoals die is vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma 2013-2016, bevestigd. De Regering heeft zich ertoe verbonden om een structurele inspanning van 1,1% bbp te leveren en om het tekort van de Gezamenlijke Overheid te beperken tot 2,5% bbp in 2013, dus licht onder het hiervoor vermelde tekort van 2,7%. Bovendien werd tijdens datzelfde Overlegcomité een overeenkomst gesloten over de verdeling van de budgettaire doelstellingen in 2013 tussen de federale regering en de deelgebieden met het oog op de naleving van de Europese aanbevelingen.

Ten einde te voldoen aan de voor 2013 vastgelegde begrotingsdoelstelling, werden door de verschillende overheidsniveaus aanvullende saneringsmaatregelen genomen ten opzichte van de initiële begroting. Nieuwe budgettaire aanpassingsoefeningen werden uitgevoerd door de federale regering in juli en in september 2013 ten einde de veiligheidsmarge ten opzichte van de drempel van het buitensporig tekort te vergroten. De gemeenschappen en de gewesten hebben eveneens begrotingscontroles doorgevoerd in de zomer van 2013 om de invloed van de minder gunstige economische parameters op hun middelen te compenseren.

Ten slotte heeft de regering haar voornemen bevestigd om de schuldgraad onder de drempel van 100% bbp te houden, o.m. door financiële verrichtingen die geen weerslag hebben op het vorderingensaldo.

## Evaluatie van de begrotingsresultaten per subsector

Het in 2012 gerealiseerde tekort van de Gezamenlijke Overheid, namelijk 4% bbp, is het resultaat van een tekort van 3,5% voor Entiteit I en van 0,5% bbp voor Entiteit II.

**Tabel 2**  
**Vorderingensaldi van de verschillende subsectoren**

	2010		2011		2012	
	Realisaties	Doelstellingen	Realisaties	Doelstellingen	Realisaties	Doelstellingen
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-4,80%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-2,8%</b>
* <u>Entiteit I</u>	<u>-3,1%</u>	<u>-3,8%</u>	<u>-3,4%</u>	<u>-3,1%</u>	<u>-3,5%</u>	<u>-2,4%</u>
+ Federale Overheid	-3,0%	-3,3%	-3,4%	-	-3,4%	-2,4%
+ Sociale Zekerheid	0,0%	-0,5%	0,0%	-	-0,1%	0,0%
* <u>Entiteit II</u>	<u>-0,7%</u>	<u>-1,0%</u>	<u>-0,4%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,4%</u>
+ G&G	-0,7%	-0,6%	-0,2%	-	0,0%	-0,2%
+ Lokale Overheden	0,0%	-0,4%	-0,1%	-	-0,4%	-0,2%

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: INR en Stabiliteitsprogramma.

Na correctie voor het Zorgfonds dat hier is opgenomen bij de Gemeenschappen en Gewesten en niet bij de Sociale Zekerheid.

Het tekort van Entiteit I was 1,1% bbp hoger dan de begrotingsdoelstelling vooropgesteld in Stabiliteitsprogramma 2012-2015 (-2,4% bbp), en overschrijdt deze doelstelling ook nog als men geen rekening houdt met de herkapitalisatie van Dexia door de Federale Overheid ten belope van 0,8% bbp. De rekeningen van de Sociale Zekerheid zijn eveneens afgesloten met een licht tekort (-0,1% bbp), daar waar het Stabiliteitsprogramma rekende op een evenwicht, terwijl de door de Federale Overheid aan de Sociale Zekerheid gestorte evenwichtsdotatie is toegenomen.

Het tekort van Entiteit II viel 0,1% bbp groter uit dan de doelstelling van het Stabiliteitsprogramma. Dit is uitsluitend te wijten aan de duidelijk omvangrijker verslechtering van het saldo van de Lokale Overheden. Dat saldo ging van -0,1% bbp in 2011 naar -0,4% bbp in 2012, terwijl verondersteld was dat het beperkt zou blijven tot -0,2% bbp. De tekortoverschrijding bij de Lokale Overheden is slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan de electorale investeringscyclus. Men tekent immers een daling op van de opcentiemen bij de personenbelasting en een stijging van de uitgaven voor salarissen die gedeeltelijk volgt uit een toename van de aan de Sociale Zekerheid gestorte bijdragen met het oog op de financiering van de pensioenen van het lokale overheidsperoneel.

De verslechtering van het saldo van de Lokale Overheden werd gedeeltelijk gecompenseerd door het feit dat het globale saldo van de gemeenschappen en gewesten in 2012 in evenwicht was en aldus in gunstige zin de doelstelling van een tekort van 0,2% bbp zoals gespecificeerd in het Stabiliteitsprogramma overschreed.

### ***Evaluatie per gemeenschap en gewest***

In het ontwerpakkoord van 3 februari 2010 (dat niet officieel werd goedgekeurd) werd voor 2012 voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten een indicatieve doelstelling vastgelegd die gelijk is aan een vorderingensaldo van -0,2% van het bbp. Gezien de gemeenschappen en gewesten hun tekort hebben beperkt tot 0,04% van het bbp, hebben zij deze budgettaire doelstelling ruim bereikt. Iedere individuele entiteit heeft eveneens zijn doelstelling gerespecteerd, met uitzondering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De tabel hieronder herneemt de gerealiseerde vorderingensaldi voor 2012 opgesteld door het INR en vergelijkt ze met de indicatieve doelstellingen van het ontwerpakkoord, welke zijn aangepast in functie van de normtransfers. In 2012 vonden er immers normtransfers plaats van de Franse Gemeenschap ten gunste van het Waals Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest <sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Bij de opmaak van de begroting 2012, heeft de Franse Gemeenschap een normtransfer verricht ten gunste van het Waals Gewest van 67,35 miljoen euro en van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 1,5 miljoen euro. Bij de tweede aanpassing van de begroting 2012 werd de normtransfer ten gunste van het Waals Gewest verhoogd met 9,75 miljoen euro tot 77,10 miljoen euro.



**Tabel 3**  
**Vergelijking van de budgettaire realisaties ten opzichte van de doelstellingen voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten in 2012**

(x 1.000.000 euro)		2012			
		vorderingen-saldo	saldo in % ESR ontvangsten	indicatieve norm	verschil
			(b)	(c)	
<b>VG</b>	(a)	325,1	1,21	0	325,1
<b>FG</b>		-174	(-) 1,88	-359,5	185,5
<b>WG</b>		-191,3	(-) 2,66	-211,5	20,2
<b>BHG</b>		-84,4	(-) 2,63	-172,3	87,9
<b>DG</b>		-1,3	(-) 0,62	-2,2	0,9
<b>FGC</b>		-9,1	(-) 2,32	-11,5	2,4
<b>VGC</b>		-2,5	(-) 1,68	0	-2,5
<b>GGC</b>		2,6	2,94	0	2,6
<b>totaal</b>		<b>-134,9</b>	<b>0,28</b>	<b>-757,0</b>	<b>622,1</b>
	% bbp	<b>-0,04</b>		<b>-0,20</b>	<b>0,17</b>

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Overheidsrekeningen 2012 (INR) en ontwerpakkoord van 3 februari 2010.

(a) Inclusief Zorgfonds.

(b) Saldo in absolute waarde uitgedrukt in % van de ESR-ontvangsten.

(c) Rekening houdend met de normtransfer tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2012.

De financieel-economische crisis heeft niet enkel een zware impact gehad op de vorderingensaldo's van de individuele entiteiten maar ook op hun schuld, die aanzienlijk is toegenomen onder meer als gevolg van de steunverlening aan de financiële sector.

Op 31 december 2012 bedroeg de totale schuld van de gemeenschappen en de gewesten zoals gedefinieerd in deel 3 van dit advies (deze definitie verschilt van de definitie van de geconsolideerde bruto-schuld van het INR), 5,83% van het bbp<sup>5</sup>. Ten opzichte van de voorbije jaren is de schuld in 2012 minder snel gestegen. Dit volgt uit de afbouw van de schuld bij de Vlaamse Gemeenschap waar een begrotingsoverschot werd gerealiseerd, alsook bij de Franse Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap terwijl de schuld in de andere entiteiten nog steeg maar in een beduidend lager tempo dan voorheen.

<sup>5</sup> De geconsolideerde bruto-schuld opgesteld volgens het INR bedroeg op 31 december 2012 6,73% van het bbp. Het verschil tussen beide concepten volgt uit het feit dat geconsolideerde bruto-schuld ruimer is (bevat o.a. de financiële schulden van de instellingen van de consolidatieperimeter en de leasingschuld) dan de schuld behandeld in het HRF-advies (welke enkel uit de directe schuld, de overgenomen indirecte schuld en de indirecte schuld bestaat). Deze laatst vernoemde is het enige concept waarvoor de detailgegevens per entiteit beschikbaar zijn.

Bij de drie gewesten is de gewaarborgde schuld (met name voor sociale huisvesting, infrastructuurwerken, enz.) de voorbije tien jaar beduidend toegenomen, waarbij vooral de sterke stijging tijdens de laatste jaren opvalt.

## **Vooruitzichten**

De Afdeling verwelkomt dat de overheid de aanbevelingen heeft gevolgd die de Afdeling had geformuleerd in haar Advies van maart 2013 met het oog op de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016. De Afdeling verwelkomt eveneens dat, in overeenstemming met haar aanbevelingen, belangrijke inspanningen werden geleverd om te komen tot een verdeling van de budgettaire inspanningen tussen de overheidsniveaus en een coherent geheel van doelstellingen voor alle entiteiten.

Hoewel in 2012 begrotingsinspanningen werden geleverd, blijft het cruciaal dat België in 2013 uit de procedure bij buitensporige tekorten komt. In de gegeven economische context zijn de door de regeringen vooropgestelde budgettaire doelstellingen hiermee compatibel.

Op basis van de meest recente economische projecties van de Europese Commissie, zou het nominaal begrotingssaldo -2,8% van het bbp bedragen in 2013, wat overeenstemt met een structurele inspanning van 0,8% van het bbp in dat zelfde jaar. Deze structurele inspanning wordt iets lager ingeschat dan wat werd aanbevolen door de Europese Raad en het vorderingensaldo bevindt zich eveneens boven deze aanbeveling en de doelstelling van het stabiliteitsprogramma. De ramingen van de Commissie geven anderzijds wel aan dat het tekort vanaf 2013 daalt tot onder de in de procedure van buitensporig tekort (EDP) voorgeschreven grens van 3% bbp<sup>6</sup>.

De Afdeling moedigt de Regeringen dan ook aan volledige uitvoering te geven aan de vooropgestelde maatregelen en de getrouwe uitvoering van de begrotingen tot het einde van het jaar te controleren.

---

<sup>6</sup> Volgens deze ramingen blijft dit ook zo in 2014 (tekort van 2,6% bbp) en in 2015 (tekort van 2,5% bbp) (European Commission DG ECFIN: European Economic Forecast – Autumn 2013).

De voortzetting van de structurele inspanningen met het oog op het structureel begrotingsevenwicht in 2015 en de realisatie van het "Medium term Objective" (een structureel surplus van 0,75% bbp) in 2016 blijven echter noodzakelijk om de overheidsfinanciën duurzaam op een houdbaar traject te brengen, dit rekening houdend met de hoge schuldgraad en de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. De Afdeling zal in haar volgende Advies, op het moment dat aanvullende gegevens voor 2013 beschikbaar zullen zijn, een vollediger analyse kunnen maken van de mate waarin de begrotingen, en inzonderheid de groei van de primaire uitgaven, zich structureel op een houdbaar pad bevinden en een voldoende vermindering van de overheidsschuld garanderen. De duurzame gezondmaking van de overheidsfinanciën is niet enkel belangrijk om de verbintenissen ten aanzien van de EU te respecteren en de kwetsbaarheid ervan voor spanningen op de financiële markten te verminderen, maar ook om voldoende budgettaire beleidsruimte te creëren om het groei- en werkgelegenheidspotentieel van de economie te kunnen ondersteunen. Omgekeerd kunnen inspanningen om dit laatste te versterken eveneens bijdragen tot de sanering van de overheidsfinanciën.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat rekening dient te worden gehouden met de inwerkingtreding van de nieuwe Europese verordeningen inzake het begrotingstoezicht. Bij de voorschriften van die verordeningen vraagt de Afdeling bijzondere aandacht voor de versterking van de rol van onafhankelijke nationale instanties inzake het toezicht op de naleving van de nationale begrotingsregels.