



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

ADVIES

**BEGROTINGSTRAJECT TER VOORBEREIDING VAN HET
STABILITEITSPROGRAMMA 2014-2017**

MAART 2014

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.....	12
Verdeling van het traject	16
1 Gevolgen van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.....	21
1.1 Inleiding.....	21
1.2 Formalisering van de rol van de Afdeling	22
1.3 Uitbreiding van de rol van de Afdeling	23
1.4 Aanpassing van de organisatie van de Afdeling.....	25
2 Evaluatie van de begroting 2013.....	27
2.1 Evaluatie van het vorderingensaldo van de overheid.....	27
2.2 De evolutie van de overheidsschuld in 2013	31
2.2.1 Situatieschets.....	31
2.2.2 Endogene en exogene schuldevolutie	31
2.2.3 Staatswaarborgen ten gunste van de financiële sector.....	35
3 Budgettair ‘basisscenario’ van het Federaal Planbureau	37
3.1 Budgettair basisscenario voor de Gezamenlijke Overheid	39
3.2 Projectie bij ongewijzigd beleid per grote Entiteit en per groot overheidsniveau.....	41
3.2.1 Gevolgen van de zesde staatshervorming	41
3.2.2 De gegevens van de projectie per overheidsniveau.....	45
3.2.3 Analyse van de groeitempi van de uitgaven per overheidsniveau	46
4 Normatief Traject voor de Gezamenlijke Overheid.....	55
4.1 Context	55
4.2 Onderzoek van het traject.....	56
5 Verdeling van het Traject.....	63
5.1 Context	63
5.1.1 Herhaling van de conclusies van de vorige Adviezen van de Afdeling	63
5.1.2 Overdracht van lasten naar Entiteit II als gevolg van de nieuwe Bijzondere Financieringswet	64

5.2	Verdeling van het traject tussen Entiteit I en Entiteit II.....	66
5.3	Budgettaire doelstellingen van de componenten van Entiteit II.....	68
6	Bijlagen.....	79
6.1	Basisscenario van het Federaal Planbureau : tabellen 2014-2019	79
6.2	Illustratief normatief scenario	81
6.3	Opsplitsing van het cyclisch bestanddeel van het saldo tussen Entiteit I en Entiteit II.....	82
	Verdeling van het cyclisch bestanddeel tussen de Belgische overheidsniveaus	84
6.4	Methodologie verdeelsleutel finale uitgaven: verklaring gebruikte bron	87
6.4.1	Gegevens Algemene Gegevensbank	87
6.4.2	Federaal Planbureau.....	89
6.4.3	Meest recente overheidsrekening INR verdeeld volgens FPB.....	92

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

AGB	Algemene Gegevensbank
AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie)
Bbp	Bruto binnenlands product
BEVEK	Beleggingsvennootschap met veranderlijk kapitaal
BFW	Bijzondere Financieringswet
BKV	Budgettaire kosten van de vergrijzing
B _t	Benchmark <i>t</i>
B _{tw}	Belasting op de toegevoegde waarde
CAB	Cyclically Adjusted Balance
COCOF	Commission communautaire française (Franse Gemeenschapscommissie)
DG ECFIN	Directorate General for Economic and Financial Affairs
EC	Europese Commissie
ECFIN DDG01	EC Economical and Financial Affairs, Coordination of country-specific policy surveillance
EDP	Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten)
EFSF	European financial stability facility
EH	Economische hergroepering
EI	Entiteit I
EIB	Europese Investeringsbank
EII	Entiteit II
EPRS	Effectief primair saldo
ESM	European stability mechanism
ESR95	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995
EU	Europese Unie
FO	Federale Overheid
FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
FPIM	Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GDP	Gross domestic product
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
LO	Lokale Overheden
MLT	Middellange termijn
MTO	Medium-term (budgetary) objective (middellangetermijndoelstelling)
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto financieringsbehoeften
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
OG	Output gap
PB	Personenbelasting
PDOS	Pensioendienst voor de Overheidssector
PRSA	Primair Saldo
SCvV	Studiecommissie voor de Vergrijzing
SDD	Studie- en Documentatiedienst
VPRS	Vereist Primair Saldo

WOORD VOORAF

Dit Advies kadert binnen het voorbereidend werk voor het eerstvolgende Stabiliteitsprogramma (2014-2017), dat België in april 2014 moet indienen bij de Europese autoriteiten.

Het Advies is als volgt samengesteld :

In het eerste deel worden de gevolgen beschreven van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, die de nieuwe Europese budgettaire gouden regel in het Belgisch recht omzet, voor de rol en de organisatie van de werkzaamheden van de Afdeling « Financieringsbehoeften van de overheid ».

In deel twee wordt een beknopte evaluatie van de budgettaire situatie in de periode 2012-2013 geboden. Deze evaluatie bevat een vergelijking met de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016 en een analyse van de structurele evoluties in het licht van de Europese aanbevelingen. De verschillen tussen het macro-budgettair scenario van de Europese Commissie en dat van het Federaal Planbureau (FPB) worden eveneens onderzocht. Tenslotte volgt een beschrijving van de evolutie van de schuld in 2013.

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 FPB heeft opgesteld ter voorbereiding van het eerstvolgende Stabiliteitsprogramma. De weerslag van de zesde Staatshervorming, waarmee in die projecties is rekening gehouden, wordt toegelicht, zowel op de begrotingssituatie van elke Entiteit als van elk overheidsniveau. De groeitempi van de uitgaven per overheidsniveau worden eveneens onderzocht.

De vastlegging van het normatieve begrotingstraject voor de gezamenlijke overheid komt aan bod in het vierde deel. In dit traject wordt rekening gehouden met de wijzigingen van de budgettaire context ten opzichte van het vorige Advies, met naleving van de Europese budgettaire regels. Opnieuw wordt in de context van het nieuwe Europese budgettaire kader de nadruk gelegd op de structurele begrotingssaldi.

De aanbevelingen van de Afdeling over de verdeling van het begrotingstraject worden besproken in het vijfde deel. Dit deel bevat drie afdelingen.

Vooraf wordt de context geschetst. De conclusies van de vorige Adviezen worden in herinnering gebracht en de bijdrage van Entiteit II tot de begrotingsinspanning, zoals die voorzien is in de nieuwe Bijzondere financieringswet, wordt geschetst.

De tweede afdeling stelt een verdeling voor van het traject tussen Entiteit I en Entiteit II, rekening houdend met de voorafgaande aanbevelingen.

De laatste afdeling is gewijd aan de verdeling van het begrotingstraject tussen de sub-entiteiten van Entiteit II. Overeenkomstig de nieuwe opdracht die door het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 is toegekend aan de Afdeling, worden de begrotingsdoelstellingen zowel in nominale als in structurele termen gedefinieerd. De Afdeling is vertrokken van het nominaal traject en zet dat dan om in een structurele doelstelling voor elke sub-entiteit. Het traject wordt eerst verdeeld tussen het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten enerzijds en de Lokale Overheden anderzijds. Daarna wordt het begrotingstraject van elk Gewest en van elke Gemeenschap besproken. De gebruikte methodologie voor de berekening van de structurele saldi van de sub-entiteiten wordt in deze afdeling toegelicht en meer in detail beschreven in de bijlagen.

De belangrijkste punten van dit Advies alsmede de aanbevelingen van de Afdeling worden opgenomen in de synthese.

De berekeningen in dit Advies werden gemaakt aan de hand van de nieuwe middellange termijn projecties (Economische vooruitzichten 2014-2019) van het FPB. Deze vooruitzichten zijn steeds gebaseerd op de laatst beschikbare informatie. Gezien de timing van zowel de federale begrotingscontrole als van de begrotingscontrole van de diverse Gemeenschappen en Gewesten, konden de resultaten van die begrotingscontroles niet verwerkt worden in de projecties.

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

Dit Advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid kadert in de voorbereiding van het volgende Stabiliteitsprogramma 2014-2017 dat eind april 2014 zal overgemaakt worden aan de Europese Commissie. Het is opgesteld conform de opdracht die door het nieuwe Samenwerkingsakkoord van december 2013 aan de Afdeling toevertrouwd is, om aanbevelingen te formuleren inzake de begrotingsdoelstelling van de Gezamenlijke Overheid en zijn verdeling over de verschillende overheidsniveaus, in het kader van de bijwerking van het Stabiliteitsprogramma. Deze doelstellingen moeten zowel in nominale als in structurele termen bepaald worden.

Bij het opstellen van het begrotingstraject 2014-2017 heeft de Afdeling zich gebaseerd op de Economische Vooruitzichten 2014-2019 van het Federaal Planbureau¹, die vertrekken van de op 10 maart 2014 beschikbare informatie.

Op basis van dit macro-budgettair scenario zou het effectieve overheidstekort 2,6% bbp bedragen in 2013. Dit resultaat, dat dicht bij de doelstelling van het Stabiliteitsprogramma (-2,5% bbp) ligt, zou het mogelijk maken dat de aanbeveling van de Raad van de EU om het tekort terug te brengen onder de drempel van het buitensporig tekort en meer in het bijzonder tot 2,7% bbp, wordt nageleefd. Op basis van de hypothesen van het Federaal Planbureau inzake reële en potentiële groei zou de evolutie van het nominaal saldo overeenkomen met een verbetering van het structureel saldo van ongeveer 0,8% bbp. De resultaten van het scenario op middellange termijn van het FPB bevestigen aldus de belangrijkste begrotingsindicatoren die voortvloeien uit de laatste vooruitzichten van de Europese Commissie (Winter forecast) die enkele weken geleden werden gepubliceerd. In de

¹ Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2014-2019 (13 maart 2014), overgemaakt aan de federale regering en aan de Afdeling Financieringsbehoeften. Deze vooruitzichten zijn gebaseerd op de op 10 maart 2014 beschikbare informatie en bevatten dus noch het resultaat van de begrotingscontrole noch de voorlopige rekeningen van 2013 van het INR. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele perimeterwijzigingen of methodologische veranderingen die een impact kunnen hebben op de schuld.

twee scenario's ligt het effectieve saldo immers duidelijk onder de drempel van 3% bbp in 2013 en is de grootteorde van de structurele inspanning vergelijkbaar.

In de komende jaren geven de vooruitzichten bij ongewijzigd beleid van het Federaal Planbureau in een eerste fase een licht negatieve evolutie weer (tekort van -2,9% bbp tegen 2015), en in een tweede fase een geleidelijke verbetering dankzij het conjunctuurherstel en de daling van de rentelasten. Op het einde van de periode gedekt door het Stabiliteitsprogramma (2017) zou het effectieve begrotingssaldo aldus onder de drempel van 3% bbp blijven.

Op basis van haar volgende economische en budgettaire lentevooruitzichten die voorzien zijn voor mei 2014, zal de Europese Commissie oordelen of de Belgische overheidsfinanciën uit de EDP-procedure kunnen treden, en of België dan onderworpen kan worden aan de begrotingsregels van het preventieve luik van de Sixpack.

Tot slot heeft het Federaal Planbureau voor het eerst rekening gehouden met de zesde staatshervorming en in het bijzonder de hervorming van de Bijzondere Financieringswet en de overdracht van bevoegdheden in haar middellange termijn projecties. Dit heeft als gevolg dat zowel de ontvangsten als de uitgaven van de gemeenschappen en de gewesten toenemen.

Het aanbevolen globale begrotingstraject

In haar aanbevelingen inzake de begrotingsdoelstellingen van de overheid met het oog op het Stabiliteitsprogramma heeft de Afdeling de volgende algemene principes in acht genomen.

Het is eerst en vooral van belang dat het duurzaam uittreden uit de situatie van buitensporig tekort wordt versterkt door de uitwerking van kwaliteitsvolle maatregelen die een verderzetting van de budgettaire consolidatie dankzij de verbetering van het primair saldo mogelijk maken.

Het traject zal vervolgens moeten kaderen in de verderzetting van de begrotingssanering, rekening houdend met de specifieke risicofactoren voor de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën die de hoge schuldgraad en de budgettaire weerslag van de demografische veroudering vormen. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de uitdagingen die gesteld worden door de versterking van het economische groeipotentieel en van het werkgelegenheidspotentieel (onder meer investeringen in menselijk kapitaal en in O&O). Bovendien moeten eveneens de begrotingsregels die volgen uit het Europese toezichtkader (met name de convergentie naar de MTO, verlaging van de schuld) nageleefd worden.

Ten slotte zou het traject moeten aangevuld worden met een strategie ter versterking van het groeipotentieel en van de werkgelegenheid als afspiegeling van de Europese groeistrategie (Europa 2020). De structurele hervormingen in verband met de arbeidsmarkt, de concurrentiepositie, de markt van goederen en diensten, de innovatie, enz. vormen bovendien eveneens steunmaatregelen, naast het begrotingsbeleid, voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het begrotingstraject waartoe de Belgische regeringen zich hebben verbonden in het laatste Stabiliteitsprogramma 2013-2016 van april 2013, stelt op basis van de ramingen van de output gap op dat ogenblik, het bereiken van het structureel begrotingsevenwicht in 2015 voorop en van het nominaal evenwicht in 2016. Door zijn tekort in 2013 onder de 3% bbp terug te brengen, zou België er aanspraak kunnen op maken uit de situatie van een buitensporig tekort te treden. Rekening houdend met de projecties van toen, was dat scenario gebaseerd op de realisatie van een structurele verbetering van 0,6% in 2014 en 1,2% bbp in 2015 om het structureel evenwicht te bereiken, en 0,75% bbp in 2016 om de MTO te bereiken.

Dit traject was aanbevolen door de Afdeling in een context waarin de structurele en nominale doelstellingen in 2012 niet werden nageleefd en in het vooruitzicht dat de EDP-procedure ten minste met één jaar ging verlengd worden voor België. Ondertussen hebben bijkomende maatregelen van de verschillende regeringen die beslist werden tijdens de opeenvolgende begrotingsaanpassingen in 2013, een verbetering van de begrotingsresultaten voor dat laatste jaar mogelijk gemaakt. Zoals hierboven vermeld, zou het nominaal saldo in aanzienlijke mate onder de drempel van 3% bbp liggen, dankzij een structurele verbetering van ongeveer 0,8% bbp.

Bijgevolg is België op de goede weg om in de loop van dit jaar uit de procedure inzake buitensporig tekort te treden en om dan onderworpen te zijn aan het preventieve luik van de Sixpack.

Rekening houdend met deze context, gaat de aandacht van de Afdeling vooreerst uit naar de realisatie van een structurele verbetering van 0,5% bbp in 2014. De realisatie van die verbetering zal het mogelijk maken dat de nominale doelstelling van het stabiliteitsprogramma (-2,15% bbp) zal behaald worden, waarbij het Europese toezichtkader nageleefd wordt. Die verbetering van het structurele saldo zal het evenwel noodzakelijk maken dat de regeringen erop toezien dat de reeds ingevoerde maatregelen het verwachte effect hebben en dat desgevallend aanvullende budgettaire maatregelen genomen worden, waarvan de opbrengst nog dit jaar zal moeten worden waargenomen.

Uitgaande van die versterking van de nominale en structurele begrotingssituatie in 2014, beveelt de Afdeling de verderzetting aan gedurende de drie eerstkomende jaren van de structurele verbetering tegen een stabiel tempo in de tijd, met name met 0,7% per jaar, dit om de MTO in 2017 te bereiken. Hoewel dit traject verwezenlijkt wordt door het uitstellen van de MTO met één jaar ten opzichte van de door de Afdeling in haar vorige Advies van maart voorgestelde termijn, is het strenger dan het scenario dat zou gebaseerd zijn op de minimale verbeteringen die volgens het preventieve luik van de Sixpack vereist zijn voor de landen waartegen geen procedure inzake buitensporig tekort meer loopt, met name een verbetering van het structureel saldo met minstens 0,5% per jaar.

Het voorgestelde traject leidt eveneens tot een verlaging tegen een voldoende hoog tempo van de schuldgraad, eens de landen uit de situatie van buitensporig tekort treden. Dit voldoende hoge tempo leidt tot de convergentie gedurende een overgangperiode van 3 jaar die volgt op het uittreden uit de EDP, van de waargenomen schuldgraad naar de 'benchmark', namelijk de schuldgraad die voldoet aan het schuld criterium (met name de verlaging van de schuld (in % bbp) met een twintigste van het verschil tussen het niveau dat is waargenomen gedurende de laatste drie jaar en de drempel van 60%). Men kan immers vaststellen dat het hier voorgestelde traject het mogelijk maakt dat de 'benchmark' schuldgraad in 2016 bereikt wordt, dus op het einde van de overgangperiode na de uittreding uit de EDP.

Ten slotte maakt de spreiding van de structurele verbetering over de jaren 2015, 2016 en 2017 het bovenal mogelijk rekening te houden met de toenemende opbrengst in de tijd van de structurele maatregelen, in het bijzonder op het vlak van de uitgaven, en wordt aldus een proces van meerjarige sanering gevrijwaard. Het scenario houdt een totale verbetering in van het structurele saldo met 2,7% bbp tegen 2017 ².

Tabel 1 :
Traject waarbij de MTO bereikt wordt in 2017, met een structurele verbetering van 0,5% bbp in 2014(°), en van een verbetering die overeenkomt met 0,7% bbp in 2015-2016 en 2017

In % bbp		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%
Rentelasten (EDP)	(2)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%
Structurele verbetering	(d.4)		0,5%	0,7%	0,7%	0,7%
Genormeerde structurele NFB	(4)	-1,9%	-1,4%	-0,7%	0,0%	0,75%
Cyclische weerslag	(5)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(6)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Genormeerde NFB	(7)=(4)+(5)+(6)	-2,6%	-2,1%	-1,4%	-0,4%	0,6%
(Genormeerde) rentelasten	(8)	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,8%
Genormeerd structureel PRSA	(9)=(7)+(8)	1,3%	1,7%	2,3%	2,9%	3,6%
Structurele primaire verbetering	d9		0,4%	0,6%	0,6%	0,6%
Rentelasten			-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Gecumuleerde primaire inspanning	(7)+(8)-(3)	0,0%	0,6%	1,4%	2,4%	3,2%
Bijkomende primaire inspanning	d7		0,6%	0,8%	0,9%	0,8%
Schuldgraad	(10)	99,9%	99,5%	97,7%	95,1%	91,6%
Jaarlijks verschil, waaronder:	(11)=d.10		-0,3%	-1,8%	-2,6%	-3,5%
Endogene evolutie	(11.a)		-0,7%	-2,0%	-2,8%	-3,7%
Weerslagen buiten de NFB	(11.b)		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Benchmark' schuldgraad (*)	(12)		95,4%	95,9%	95,2%	93,8%
Vershil ("+" = respecteert schuld criterium)	(12)-(10)		-4,1%	-1,8%	0,1%	2,2%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019

(°) Deze verbetering moet vergeleken worden met het scenario bij ongewijzigd beleid van het FPB dat geen rekening houdt met het volle rendement van bepaalde genomen maatregelen.

(*) Schuldgraad die voldoet aan het schuld criterium. De precieze formule ervan is gegeven in deel 2.1. Die schuldgraad komt overeen met een verlaging met een twintigste van het waargenomen gemiddeld verschil respectievelijk tussen de schuldgraad van de laatste drie jaren en 60%.

² De structurele verbetering verwijst naar de waargenomen evolutie van het structurele saldo ten opzichte van het voorgaande jaar (of een ander referentiejaar), terwijl de budgettaire inspanning berekend wordt als het verschil voor eenzelfde jaar tussen de begrotingsdoelstelling en het saldo dat men zou waarnemen bij ongewijzigd beleid (en dat aldus de te nemen bijkomende maatregelen weergeeft om de doelstelling te bereiken).

Zoals de simulatie op lange termijn in dit Advies illustreert (Kader 1 p. 60), maakt dit scenario, dat de realisatie van de MTO impliceert in 2017, een aanzienlijke prefinanciering mogelijk van de budgettaire kosten van de vergrijzing, zoals geraamd door de Studiecommissie voor de Vergrijzing tot 2060.

Verdeling van het traject³

In haar advies van maart 2012 heeft de Afdeling de terugkeer naar het nominale begrotingsevenwicht tegen 2015 aanbevolen voor elk overheidsniveau waaronder elk gewest en elke gemeenschap en heeft zij dit nieuwe traject afhankelijk gesteld van een overdracht van financiële lasten van Entiteit I naar Entiteit II, om een evenwichtige verdeling van de budgettaire saneringsinspanningen tussen deze beide entiteiten te waarborgen. In haar Advies van maart 2013 heeft de Afdeling twee mogelijke zienswijzen onderzocht voor de bijdrage van Entiteit II aan de budgettaire saneringsinspanning, als gevolg van een vraag van de Federale regering om te kunnen beschikken over *verschillende scenario's inzake lastenoverdracht naar Entiteit II*⁴.

De zesde staatshervorming, waarvan het tweede luik eind 2013 werd goedgekeurd, zorgt voor een overdracht van lasten naar de gemeenschappen en de gewesten. Deze overdracht van lasten en de responsabiliseringsbijdrage pensioenen, als gevolg van de nieuwe Bijzondere Financieringswet, lopen over de horizon van dit Advies geleidelijk aan op tot ze 0,7% bbp bedraagt in 2017 en bestaat hoofdzakelijk uit de saneringsbijdrage die wordt afgehouden van bepaalde dotaties.

³ Een lid heeft niet ingestemd met deze sectie.

⁴ Begrotingsnotificatie van 30 november 2012.

Tabel 2 :
**Overdracht van lasten naar de gemeenschappen en de gewesten en de
 responsabiliseringsbijdrage pensioenen als gevolg van de nieuwe Bijzondere
 Financieringswet (in % bbp)**

	2014	2015	2016	2017
Saneringsbijdrage	0,06%	0,31%	0,62%	0,60%
Bijdrage tot de vergrijzingskost door de beperking van de groei koppeling	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
overdracht van lasten	0,06%	0,31%	0,62%	0,62%
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
overdracht van lasten en respo pensioenen	0,10%	0,34%	0,65%	0,66%

Bron: Eigen berekeningen en MLT-projecties FPB 2014-2019 (maart 2014)

De Afdeling neemt akte van het politiek akkoord over de Zesde Staatshervorming en van de budgettaire lastenoverdracht die werd overeengekomen. De Afdeling neemt derhalve het principe in aanmerking van een nominaal begrotingsevenwicht van Entiteit II met het oog op het stabiliteitsprogramma 2014-2017. Die doelstelling van nominaal evenwicht komt, zoals aangegeven in het laatste Stabiliteitsprogramma 2013-2016, tegemoet aan met het principe van een tijdelijk overschot van 0,1% bbp op het niveau van de Lokale Overheden, rekening gehouden met hun investeringscyclus. Dit traject houdt bovendien in dat Entiteit I, met het oog op de realisatie van de MTO, een nominaal overschot van 0,6% bbp bereikt in 2017.

De nominale doelstellingen zijn met het oog op de naleving van de bepalingen van het nieuwe Samenwerkingsakkoord van december 2013 eveneens in structurele termen uitgedrukt voor de verschillende overheidsniveaus. In dit stadium moet men evenwel voorzichtig zijn in de interpretatie van de structurele saldi omdat die geraamd zijn op basis van een nog verkennende methodologie, die nog zal moeten verfijnd worden voor de volgende Adviezen. Op basis van die methode blijkt dat, rekening houdend met de negatieve cyclische weerslag op het saldo en met de eenmalige verrichtingen, het nominale evenwicht zou overeenkomen met een licht structureel overschot voor Entiteit II en haar verschillende samenstellende delen, dat zou verdwijnen naarmate de output gap over de projectieperiode zou verkleinen.

Tabel 3 :
Normatief traject per Entiteit, verdeling volgens de nominale doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma voor Entiteit II

Normatief traject Entiteit I		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,5%	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,3%
Rentelasten (EDP)	(1a)	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%
Primair saldo (PRSA)	(1b)	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%
Genormeerde NFB	(2)	-2,5%	-2,2%	-1,5%	-0,4%	0,6%
Genormeerde rentelasten	(2a)	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%
Genormeerd primair saldo	(2b)	0,4%	0,6%	1,2%	2,3%	3,2%
Genormeerd primair saldo t.o.v. ongewijzigd beleid	(3)=(2b)-(1b)	0,0%	0,5%	1,1%	1,9%	2,8%
Correcties voor cyclus en one shots	(4)	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
Structurele NFB (bij ongewijzigd beleid)	(5)=(1)-(4)	-2,2%	-2,3%	-2,2%	-2,0%	-2,2%
Genormeerde structurele NFB	(6)=(2)-(4)	-2,2%	-1,8%	-1,1%	-0,1%	0,7%
Structurele verbetering	d6		0,4%	0,7%	0,9%	0,8%

Normatief traject Entiteit II		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,5%
Rentelasten (EDP)	(1a)	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Primair saldo (PRSA)	(1b)	0,2%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,2%
Genormeerde NFB	(2)	-0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Genormeerde rentelasten	(2a)	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Genormeerd primair saldo	(2b)	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%
Genormeerd primair saldo t.o.v. ongewijzigd beleid na Hervorming	(3)=(2b)-(1b)	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,4%
Primair saldo bij ongewijzigd beleid: verschil tussen na en vóór Hervorming	(*)	0,0%	0,1%	0,3%	0,7%	0,7%
Correcties voor cyclus en one shots	(4)	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Structurele NFB (bij ongewijzigd beleid)	(5)=(1)-(4)	0,3%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,4%
Genormeerde structurele NFB	(6)=(2)-(4)	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%
Structurele verbetering	d6		0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%

Bron : Eigen berekeningen, Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019

(*) Komt overeen met de lastenoverdracht zoals berekend in de tabel van deel 5.1.2.

De verdeling zoals opgenomen in het traject houdt volgens de hypothesen van de projectie in dat Entiteit I een budgettaire inspanning verwezenlijkt van ongeveer 2,8% bbp tegen 2017 en Entiteit II van 0,7% bbp, indien men het verschil beschouwt ten opzichte van de situatie vóór de hervorming (lastenoverdracht). Dit komt op basis van het scenario bij ongewijzigd beleid van het Federaal Planbureau overeen met een verdeling van ongeveer 80/20 van de primaire budgettaire inspanningen respectievelijk voor Entiteit I en Entiteit II.

Zoals is vermeld in het nieuwe Samenwerkingsakkoord van december 2013, zal het aan het Overlegcomité toekomen om zich uit te spreken over het voorstel dat de Afdeling doet over de vastlegging van de doelstellingen in nominale en structurele termen van de verschillende overheidsniveaus.

In overeenstemming met de opdracht die is toegewezen door dit nieuwe Samenwerkingsakkoord, zal de Afdeling toezien op de budgettaire ontwikkelingen van de verschillende overheidsniveaus gedurende de komende jaren en in het bijzonder op het einde van de periode op het niveau van Entiteit I, rekening houdend met de budgettaire kosten van de vergrijzing. De Afdeling zal aldus toezien op de budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau, enerzijds in functie van de specifieke risicofactoren van de verschillende entiteiten en anderzijds rekening houdend met een eventuele herziening van de MTO gedurende de periode. In functie van de vastgestelde begrotingsevoluties zal de Afdeling oordelen of het opportuun is nieuwe aanbevelingen inzake de respectievelijke trajecten te formuleren.

1 GEVOLGEN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 13 DECEMBER 2013

1.1 Inleiding

Op 13 december 2013 werd een samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de Federale Overheid, de Gewesten en Gemeenschappen alsook de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie. Dit akkoord is op 1 januari 2014 in werking getreden.

Deze uitvoering bestaat meer in het bijzonder uit de omzetting in Belgisch recht van de budgettaire 'gouden regel' van dit Verdrag. Deze regel bepaalt dat het begrotingssaldo van de gezamenlijke overheid in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen. Dat veronderstelt dat het jaarlijks structureel saldo dient te voldoen aan de landspecifieke middellangetermijndoelstelling (MTO), met als benedengrens een structureel tekort van -0,5% van het nominale bbp. Deze grens bedraagt -1% van het bbp voor landen waarvan de schuldgraad beneden 60% van het bbp ligt en waarvan de risico's wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën laag zijn. Het begrip jaarlijks structureel saldo verwijst naar het jaarlijks conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen.

Er dient te worden voorzien in een correctiemechanisme dat automatisch in werking treedt in geval van een significante afwijking van de MTO of van het aanpassingstraject naar deze doelstelling toe.

Op nationaal niveau moet een onafhankelijke instelling ermee belast worden na te gaan of deze regel inzake begrotingsevenwicht wordt nageleefd.

Het samenwerkingsakkoord kent deze opdracht toe aan de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën en formaliseert op die manier de rol die ze tot hiertoe heeft gespeeld. Bovendien wordt haar rol door het Samenwerkingsakkoord versterkt en uitgebreid naar nieuwe taken, zowel inzake begrotingstoezicht als op het vlak van het formuleren van aanbevelingen.

1.2 Formalisering van de rol van de Afdeling

Artikel 49 § 6 van de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989 die de Afdeling opricht binnen de Hoge Raad van Financiën, vertrouwt haar reeds een opdracht van begrotingsevaluatie toe. Zo is voorzien dat de Afdeling elk jaar een Advies uitvaardigt omtrent de financieringsbehoeften van de overheid. Bovendien kan de Afdeling, op eigen initiatief of op vraag van de Minister van Financiën, een advies uitbrengen over de opportuniteit om de leningscapaciteit van een overheid te beperken in het geval van een belangrijke verslechtering van haar begrotings situatie. Dit mechanisme werd evenwel nooit effectief toegepast. De verantwoordelijkheden van de Afdeling worden in vergelijking met deze bepalingen van de speciale wet, uitgebreid door het samenwerkingsakkoord.

De werkzaamheden van de Afdeling kaderen de laatste jaren binnen het proces van het Europese begrotingstoezicht. De Afdeling verstrekt jaarlijks twee Adviezen aan de regering. Enerzijds wordt er een Advies verstrekt in de lente ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma dat de Belgische regering bij voorkeur tegen midden april en ten laatste tegen eind april van elk jaar bij de Europese Commissie moet indienen. In dit normatieve Advies formuleert de Afdeling aanbevelingen over het begrotingstraject op middellange termijn, dit om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op middellange en lange termijn te vrijwaren. Begrotingsdoelstellingen worden vastgelegd voor de gezamenlijke overheid. Deze doelstellingen worden ook verdeeld tussen Entiteit I (Federale Overheid en Sociale Zekerheid) en Entiteit II (Gewesten en Gemeenschappen en Lokale Overheden). De Belgische regering baseert zich traditioneel op deze aanbevelingen om het Stabiliteitsprogramma vast te leggen.

Anderzijds geeft de Afdeling een retrospectief Advies uit in de herfst, waarbij zij de uitvoering van het Stabiliteitsprogramma evalueert. De begrotingsprestaties van het voorafgaande jaar worden vergeleken met de doelstellingen van dit Programma en de achterliggende redenen van een eventuele afwijking worden geanalyseerd. Tevens worden de ontvangsten en uitgaven onderzocht. De analyse betreft niet alleen de gezamenlijke overheid, ook wordt elk overheidsniveau individueel bekeken.

1.3 Uitbreiding van de rol van de Afdeling

Het samenwerkingsakkoord verschaft een wettelijke basis aan deze aanbevelings- en evaluatiefuncties van de Afdeling en vult ze op meerdere punten verder aan.

De Afdeling heeft aldus de opdracht om in het raam van de actualisering van het Stabiliteitsprogramma, aanbevelingen te formuleren over de verdeling van de jaarlijkse structurele begrotingsdoelstelling van de gezamenlijke overheid, over de verschillende overheidsniveaus. Deze doelstellingen dienen zowel in nominale als structurele termen te worden vastgelegd.

Reeds in haar Advies van maart 2013 heeft de Afdeling de nadruk gelegd op het begrip structureel saldo. Ze had akte genomen van de verslechtering van de economische vooruitzichten en bijgevolg het voorgestelde begrotingstraject voor de gezamenlijke overheid aangepast. Er werd een structurele verbetering van het financieringssaldo aanbevolen opdat het structurele evenwicht in 2015 en de MTO (0,75% bbp) in 2016 zouden worden bereikt. Deze aanpassing maakte het mogelijk om het begrotingsbeleid minder afhankelijk te maken van schommelingen van de economische conjunctuur.

Naast de naleving van de regel inzake begrotingsevenwicht, moeten de aanbevelingen ook rekening houden met de electorale cyclus van de investeringsuitgaven van de Lokale Overheden of met een eventuele herziening van de MTO.

De Afdeling zal erop toezien dat de budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau wordt verzekerd, zoals ze reeds tot nu deed, maar dan op een meer formele wijze als gevolg van het Samenwerkingsakkoord. In de economische en institutionele context in evolutie is het dus nodig dat de respectieve budgettaire beperkingen en de uitgaven- en ontvangstendynamiek van de verschillende overheidsniveaus worden beoordeeld.

Over de algemene begrotingsdoelstelling voor de gezamenlijke overheid dient vooraf overlegd in het Overlegcomité. Aangezien het hier gaat om begrotingskwesties, bestaat dit Comité uit de Eerste Minister van de federale regering, de Ministers-presidenten van de Gemeenschappen en Gewesten alsook de Ministers van Financiën en Begroting van al deze entiteiten. De verdeling van de doelstellingen

tussen de overheidsniveaus dient daarenboven goedgekeurd te worden door een beslissing van dit Overlegcomité. Het samenwerkingsakkoord bezorgt aldus een systematisch karakter aan de verhoudingen tussen de Afdeling en het Overlegcomité.

De Afdeling krijgt eveneens de verantwoordelijkheid toegewezen om toezicht te houden op de naleving van de budgettaire verbintenissen van de akkoord sluitende partijen.

Er wordt een specifieke procedure ingesteld in geval van een belangrijke afwijking op één of ander overheidsniveau ten opzichte van de doelstellingen.

Stelt de Afdeling een dergelijke afwijking vast, dan start een bilaterale procedure tussen de Afdeling en dit overheidsniveau. Dit laatste dient de afwijking onmiddellijk te rechtvaardigen en correctiemaatregelen te treffen. Deze maatregelen moeten een einde maken aan de afwijking ten opzichte van de doelstelling binnen een termijn van achttien maanden. Deze termijn kan op basis van een Advies van de Afdeling verlengd worden om institutionele of economische redenen, waarbij de op Europees niveau vastgelegde termijnen evenwel steeds moeten in acht genomen worden. De Afdeling onderzoekt verder of de afwijking te wijten is aan uitzonderlijke omstandigheden die een tijdelijke afwijking van de regel inzake begrotingsevenwicht zouden toelaten.

In de hypothese dat een afwijking wordt vastgesteld op het niveau van de lokale overheden, identificeert de Afdeling het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de federale regering en waarvoor de Gewesten en Gemeenschappen dus niet verantwoordelijk zijn. In het aanvullende verslag van de Afdeling over *'de budgettaire evolutie van de Lokale Overheden'* wordt reeds de aandacht gericht op de financiën van de lokale overheden, dit in antwoord op de vraag vanwege het Overlegcomité.

Wat de organisatie van de werkzaamheden van de Afdeling betreft, zou de evaluatie van de naleving van de doelstellingen in het Advies van de herfst kunnen gebeuren, wanneer de gegevens over het voorbije jaar beschikbaar zijn. Een eventuele afwijking zou eveneens kunnen worden vastgesteld op basis van voorlopige gegevens in het Advies van de lente.

Ook wordt aan de Afdeling gevraagd om een Advies uit te brengen over de omvang van de te treffen correctiemaatregelen alsook om in een jaarlijks Advies toezicht te houden op de implementatie ervan. Opdat de procedure doeltreffend zou zijn, voert het samenwerkingsakkoord een rapporteringplicht in voor de betrokken regeringen aan de Afdeling.

Bovendien heeft de Afdeling als nieuwe opdracht een verdeling voor te stellen tussen de verschillende overheden van een eventuele door de Raad van de Europese Unie opgelegde sanctie, a rato van de vastgestelde tekortkomingen.

1.4 Aanpassing van de organisatie van de Afdeling

Het is voorzien dat het koninklijk besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën zal worden aangepast, om zo beter aan te sluiten met zijn eigenlijke takenpakket. De werkingmethode van de Afdeling wordt aangepast ingevolge de uitvoering van het Verdrag dat het Begrotingspact bevat, waarbij de verschillende overheidsniveaus nauwer betrokken worden bij haar werkzaamheden.

Voor de aangelegenheden die de Lokale Overheden aanbelangen, zullen aldus experts inzake financiën van de lokale overheden de vergaderingen van de Afdeling kunnen bijwonen. De samenstelling van het Secretariaat wordt eveneens aangepast: het zal bestaan uit zes leden van Entiteit I, afkomstig van de FOD Financiën en van de FOD Budget en Beheerscontrole, en zes vertegenwoordigers van Entiteit II, elke vertegenwoordiger toegewezen door zijn voogdijoverheid. Verder zal het Secretariaat twee ambtenaren tellen die toegewezen zijn door de regering van de Vlaamse Gemeenschap, één ambtenaar toegewezen door de regering van de Franse Gemeenschap, één door de regering van het Waals Gewest, twee door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest na overleg met het Verenigd College van de GGC en het College van de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF). Het taalpariteit tussen de leden van het Secretariaat zal moeten worden gerespecteerd.

De Voorzitter van de Afdeling zal steeds gezamenlijk worden voorgedragen door de Minister van Financiën en de Minister van Begroting. Ook is voortaan het akkoord vereist van de Ministers van Financiën en Begroting van de Gewesten en Gemeenschappen. Bij gebrek aan een akkoord zal het voorstel worden voorgelegd aan het Overlegcomité dat dan een beslissing zal moeten nemen. Bovendien zal de Voorzitter steeds iemand zijn die afkomstig is van de Nationale Bank van België.

2 EVALUATIE VAN DE BEGROTING 2013

2.1. *Evaluatie van het vorderingensaldo van de overheid*

Op basis van de vaststelling dat het overheidstekort in 2012 nog boven de drempel van 3% bbp lag en dat de gemiddelde (geraamde) jaarlijkse structurele inspanning lager was dan de aanbevolen inspanning van 0,75% ⁵, heeft de Raad van de Europese Unie in juni 2013 beslist dat België onvoldoende effectieve actie heeft ondernomen in de toegekende termijn als antwoord op de aanbeveling van december 2009 ⁶.

Overeenkomstig de geldende Europese reglementering werd de procedure inzake buitensporig tekort tegen België verder gezet en werd België aangemaand om een einde te maken aan het buitensporig tekort in 2013 en de noodzakelijke maatregelen te nemen voor deze correctie. In het bijzonder heeft de Afdeling beslist dat het nominale tekort moest teruggebracht worden tot 2,7% bbp in 2013, om aldus een voldoende veiligheidsmarge te verzekeren ten opzichte van de limiet van 3% bbp. Deze nominale verbetering kwam overeen met een verbetering van het structureel saldo met 1% bbp in 2013, op basis van de lentevooruitzichten van 2013 van de Europese Commissie.

De aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie bevestigden aldus grotendeels de verbintenissen die België genomen heeft in zijn Stabiliteitsprogramma 2013-2016 van april 2013. Dit legde de begrotingsdoelstelling vast op een nominaal tekort van -2,5% bbp voor 2013 en voorzag aldus in een bijkomende marge ten opzichte van de drempel van 3%. Deze nominale doelstelling kwam in de toen in aanmerking genomen macro-economische hypothesen overeen met een structurele verbetering van 1,1% bbp.

⁵ De evaluatie van de begrotingsresultaten 2012 en van de structurele evoluties in de periode 2010-2012 werd in detail onderzocht in het Advies van de Afdeling van november 2012.

⁶ Het betreft de aanbeveling van december 2009 om het tekort onder de 3% terug te brengen tegen 2012 en om een structurele inspanning te leveren van ongeveer 0,75% bbp per jaar.

Tabel 4:
Evaluatie van de begrotingsrealisaties van 2013 (% bbp)

Macro-economische parameters (jaarlijkse evolutie)		Scenario FPB (Maart 2014)		Scenario EC (Februari 2014)	
		2012	2013	2012	2013
Reële bbp		-0,1%	0,2%	-0,1%	0,2%
Potentiële bbp			0,9%	0,9%	0,6%
Output gap (niveau)		-1,6%	-2,3%	-1,3%	-1,7%
Begrotingsindicatoren (niveaus)		Scenario FPB (Maart 2014)		Scenario EC (Februari 2014)	
		2012	2013	2012	2013
Effectieve NFB (EDP)	(1)	-4,0%	-2,6%	-4,0%	-2,7%
(-) Cyclische weerslag	(2)	-0,9%	-1,3%	-0,7%	-1,0%
(-) Eenmalige verrichtingen (one shots)	(3)	-0,4%	0,6%	-0,3%	0,4%
Structurele NFB	(4)=(3)-(2)-(1)	-2,7%	-1,9%	-2,9%	-2,2%
<i>Jaarlijkse verandering</i>	<i>d4</i>		0,8%		0,7%
pm. Rentelasten (EDP)	(5)	3,4%	3,2%	3,4%	3,2%
Structureel primair saldo	(6)=(4)+(5)	0,7%	1,3%	0,5%	1,0%
<i>Jaarlijkse verandering</i>	<i>d6</i>		0,5%		0,5%

Bron: Federaal Planbureau, Winter forecast, Europese Commissie

Op basis van het macro-budgettaire scenario op middellange termijn van het Federaal Planbureau⁷, zou het effectief overheidstekort 2,6% bbp bedragen in 2013. Dit resultaat, dat dicht bij de doelstelling van het stabiliteitsprogramma (-2,5% bbp) ligt, zou het mogelijk maken dat de aanbeveling van de Raad van de EU om het tekort terug te brengen onder de drempel van het buitensporig tekort en meer in het bijzonder tot 2,7% bbp, wordt nageleefd. Op basis van de hypothesen van het Federaal Planbureau inzake reële en potentiële groei zou de evolutie van het nominaal saldo overeenkomen met een verbetering van het structureel saldo van ongeveer 0,8% bbp.

De resultaten van het scenario op middellange termijn van het FPB bevestigen de belangrijkste budgettaire indicatoren die voortvloeien uit het scenario van de Europese Commissie (Winter forecast) dat enkele weken geleden werd gepubliceerd. In de twee scenario's ligt het effectieve saldo immers duidelijk onder de drempel van 3% bbp en is de orde van grootte van de structurele inspanning vergelijkbaar.

⁷ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019 (versie van maart 2014), overgemaakt aan de Federale regering en aan de Afdeling Financieringsbehoeften (publicatie voorzien op 24 maart 2014).

De twee oefeningen vertonen evenwel verschillen respectievelijk bij de raming van de budgettaire weerslag van de eenmalige verrichtingen en bij de raming van het cyclische bestanddeel. De convergentie van de structurele saldi tussen de twee scenario's komt voort uit een compensatie van die verschillen. Aldus zouden de eenmalige verrichtingen omvangrijker zijn in 2013 (0,6% bbp) dan in de berekening van de EC in de Winter forecast (0,4% bbp), omdat in die laatste geen rekening is gehouden met de opbrengst van een tijdelijke maatregel betreffende de opname van de reserves in het maatschappelijk kapitaal alsook met de opbrengst van de inhaalbeweging bij de belasting van de meerwaarden op de BEVEK's zonder Europees paspoort (samen 0,2% bbp).

Bovendien is het cyclische (negatieve) bestanddeel van het begrotingssaldo hoger in de ramingen van het Federaal Planbureau dan in het scenario van de Europese Commissie. Het verschil is enkel toe te schrijven aan een verschillende raming van de potentiële groei, in het bijzonder van de evolutie van de totale factorproductiviteit en in een geringere mate van die van de werkgelegenheid ⁸.

Het Federaal Planbureau geeft met name de voorrang aan het principe van de relatieve stabiliteit van de potentiële groei in de tijd, om de pro-cycliciteit ervan te beperken. Tevens verkiest het de herzieningen te beperken, overeenkomstig de criteria die worden gebruikt bij de gemeenschappelijke methode van de EU bij de raming van de potentiële groei. De ramingen van het FPB van de potentiële groei vertonen dus een relatieve stabiliteit tussen de vooruitzichten van maart 2013 en de huidige vooruitzichten, terwijl de Winter forecast 2014 (EC) belangrijkere herzieningen bevatten ten opzichte hetzelfde scenario van de winter 2013 ⁹.

In haar raming van de structurele inspanningen en van het naleven van de aanbevelingen, houdt de Commissie rekening met de herzieningen van de potentiële groei. De Commissie wees er in haar beoordeling van het ontwerp van begrotingsplan 2014 van België op dat : « *The Fiscal effort is currently estimated at 0,8%*

⁸ Igor Lebrun, «La prévision par la Commission de l'output gap pour la Belgique est-elle crédible ? », maart 2014.

⁹ Het middellangetermijnsscenario van het FPB voor 2013 hield rekening met een potentiële groei van 1% in maart 2013 en van 0,9% in maart 2014. De Winter forecast van de Commissie raamde de potentiële groei 2013 op ongeveer 0,8% in februari 2013 en op 0,6% in februari 2014.

of GDP. However, when corrected for the downward revision in potential growth since the time of the Council decision as well as for revenue shortfalls compared to the forecast underlying the Council decision, the adjusted structural improvement is estimated at 1% of GDP...Therefore, Belgium can be considered to have taken effective action in compliance with the Council Decision of June 2013."

In de mate dat de lentevooruitzichten van de Commissie die voorzien zijn voor mei 2014, de resultaten van het winterscenario bevestigen (Winter-forecast), zouden de Belgische overheidsfinanciën uit de situatie van buitensporig tekort treden in 2014: « *If this assessment of a sustainable correction is confirmed by the spring fiscal notification (validated by Eurostat) and the spring forecast, the Commission will be in a position to propose to the Council the abrogation of the EDP after the 2014 Spring Forecast. In this case Belgium would be subject to the requirements of the preventive arm from 2014"* ¹⁰.

In het geval dat het uittreden uit de situatie van een buitensporig tekort wordt bevestigd, zal België dan onderworpen zijn aan het preventieve luik van het Europees toezichtkader (tegenover het correctieve luik). Op het vlak van de begrotingsregels heeft dat voornamelijk de volgende gevolgen:

- Enerzijds moet de jaarlijkse verbetering van het structureel saldo minstens 0,5% bedragen (gelet op een schuldgraad van meer dan 60% bbp) ;
- Anderzijds maakt de evolutie van de schuldgraad het voorwerp uit van een specifieke regel vanaf 2014. Gedurende de drie jaren die volgen op het uittreden uit de EDP (2014 à 2016), moet de verlaging van de schuldgraad geleidelijk voldoen aan het schuld criterium, namelijk een jaarlijkse vermindering met een twintigste van het verschil tussen de gemiddelde schuldgraad van de laatste drie jaar en de drempel van 60%. De Benchmark, die overeenkomt met de schuldgraad die aan dit criterium voldoet, zou aldus moeten worden bereikt in 2016. Concreet ziet de formule voor de berekening van die benchmark er als volgt uit :

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

¹⁰ European Commission, Implications of the Commission 2014 Winter Forecast for budgetary surveillance, ECFIN-DDG1.01 Ares (2014)615770.

In het geval dat niet wordt voldaan aan het schuld criterium, wordt niet automatisch een EDP procedure opgestart. De Europese Commissie gaat dan na of de benchmark kan bereikt worden bij ongewijzigd beleid gedurende de twee volgende jaren (forward-looking) en onderzoekt vervolgens de evolutie van de schuldgraad 'exclusief cyclische effecten' (correction for the cycle).

2.2. De evolutie van de overheidsschuld in 2013

2.2.1 Situatieschets

Eind 2012 bedroeg de schuldgraad (geconsolideerde brutoschuld in % bbp) van de gezamenlijke overheid (GO) 99,8% bbp. In het kader van de begrotingscontrole van maart 2013 werd door de federale regering beslist dat ze de nodige maatregelen zou nemen om de schuldgraad onder de 100 % te behouden. Die verbintenis werd genomen samen met de in het Stabiliteitsprogramma 2013-2016 opgenomen verbintenis van de federale regering om het structureel saldo in 2013 te verbeteren met 1% bbp .

Omdat bij de begrotingscontrole van maart 2013 bleek dat gezien de heel lage economische groei de beperking van het vorderingensaldo van de GO tot -2,5% bbp ¹¹ niet zou volstaan om in 2013 een endogene vermindering van de schuldgraad te realiseren, dienden gerichte schuldverlagende maatregelen zonder weerslag op het vorderingensaldo genomen te worden om de schuldgraad onder de 100% te houden.

2.2.2 Endogene en exogene schuldevolutie

Met de realisatie van een schuldgraad van 99,7% bbp eind 2013 werd de in het stabiliteitsprogramma van april 2013 opgenomen verbintenis van de federale regering om de schuldgraad niet boven de 100% bbp te laten uitstijgen, nageleefd. De kleine afname van de schuldgraad in 2013 met 0,1 procentpunt tot 99,7% bbp is de resultante van twee tegengestelde bewegingen: enerzijds een endogene toename van de schuld met 1,0% bbp en anderzijds een iets grotere exogene verlaging van de

¹¹ Dit is het vorderingensaldo dat overeenkomt met de aangegeven verbintenis het structureel saldo van de GO met 1% bbp te beperken .

schuldgraad met 1,1% bbp. In onderstaande tabel is aangegeven dat de **endogene schuldverhoging** in 2013 merkkelijk geringer was dan in 2012 (+2,3% bbp), wat voor het grootste deel toe te schrijven is aan de ommekeer in gunstige zin van het effectief primair saldo, van -0,6% bbp in 2012 naar +0,5% bbp in 2013. Voor het eerst sinds 2008 was het primair saldo in 2013 opnieuw positief.

Tabel 5:
Schuldgraad en determinanten (% bbp)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verwezenlijkte schuldgraad	89,2%	95,7%	95,7%	98,0%	99,8%	99,7%
<i>Jaarlijks verschil (% bbp)</i>	5,2%	6,5%	-0,1%	2,3%	1,8%	-0,1%
Vereist primair saldo (VPRS) (°)	1,3%	5,1%	-0,7%	-0,2%	1,7%	1,5%
Effectief primair saldo (EPRS)	2,8%	-1,9%	-0,4%	-0,4%	-0,6%	0,5%
(1) Endogene wijziging van de schuld (VPRS) - (EPRS)	-1,6%	7,1%	-0,3%	0,2%	2,3%	1,0%
(2) Verrichtingen buiten vorderingensaldo	6,7%	-0,5%	0,3%	2,1%	-0,4%	-1,1%
Technische parameters						
Impliciete rentevoet "i"	4,7%	4,0%	3,7%	3,6%	3,5%	3,2%
Nominale groei van het bbp "n"	3,1%	-1,6%	4,4%	3,8%	1,8%	1,7%
Reële groei van het bbp	1,0%	-2,8%	2,3%	1,8%	-0,1%	0,2%
Gecorrigeerd nominaal verschil "(i-n)/(1+n)"	1,5%	5,7%	-0,7%	-0,2%	1,7%	1,5%

Bron: Eigen berekeningen op basis van INR, NBB.

Noot: Omwille van afrondingen kunnen de som van de samenstellende delen van een variabele, of de jaarlijkse schommelingen ervan, afwijken van het in de tabel vermelde totaal.

(°) $VPRS = (Schuld/bbp)_{t-1} * [(i-n)/(1+n)]_t$.

De verrichtingen buiten het vorderingensaldo (tekort-schuldaanpassingen, de **exogene schulddeterminanten**) oefenden in 2013 per saldo in sterkere mate dan in 2012 (-1,1% bbp ten opzichte van -0,4% bbp) een gunstige weerslag uit op de overheidsschuldgraad. Een belangrijk deel bestond uit bijzondere maatregelen (financiële operaties) die de schuld rechtstreeks verlaagden (-1,4% bbp). Dit waren in hoofdzaak verkopen van financiële activa die geacht werden geen strategisch belang te hebben voor de Belgische economie: in mei 2013 werden de deelbewijzen in Royal Park Investments, de bad bank van ex-Fortis, verkocht, wat de overheidsschuld

rechtstreeks met 929 miljoen EUR (0,2% bbp)¹² verlaagde. In november 2013 werden deelbewijzen (een Staatsbelang van 25%) in BNP Paribas Fortis verkocht voor 3,25 miljard euro (0,9% bbp) en in december 2013 tenslotte werd de vordering op de EC met betrekking tot het Berlaymontgebouw verkocht aan financiële instellingen waardoor de schuld rechtstreeks met 624 miljoen euro (0,2% bbp) afnam¹³.

Daarnaast leidden de bijkomende beleggingen (493 miljoen euro of 0,1% bbp) in federale overheidsschuld tot een versterkte consolidatie, zodat een groter bedrag aan consolideerbare activa van de totale schuld kon afgetrokken worden om tot de geconsolideerde brutoschuld te komen. Dit kwam doordat meer organismen behorend tot de perimeter van Entiteit I wettelijk¹⁴ eind 2013 verplicht geworden zijn dit soort beleggingen te doen (in de plaats van vorderingen op de privé-sector aan te houden). Deze versterkte consolidatie komt in de financiële rekeningen tot uiting in een afname van de netto-aankopen van financiële activa (van de privé-sector), zonder evenwel een compenserende tegenpost voor de toename van vorderingen op de Federale Overheid omdat die rekeningen op geconsolideerde basis zijn opgesteld.

¹² De verkoopopbrengst was hoger (6,7 miljard EUR, overeenkomend met een netto actiefwaarde of intrinsieke waarde van ongeveer 2,3 miljard EUR, wat voor de FPIM (met een deelneming van 43,53%) leidde tot een ontvangst van ongeveer 1 miljard EUR). Van dit laatste bedrag moet evenwel een deel van de verdeelde reserves dat als een normaal dividend moest worden beschouwd, afgetrokken worden omdat het een niet-fiscale ontvangst is met weerslag op het vorderingensaldo, zodat de gunstige exogene schuldverlaging 929 miljoen bedraagt.

¹³ De totale verkoopprijs bedroeg 635,7 miljoen EUR. Omdat dat bedrag voor 12,1 miljoen EUR een niet-fiscale ontvangst van gelopen rente bevatte, beliep de eigenlijke schuld verlagende tekortschuldaanpassing 623,6 miljoen EUR.

¹⁴ Wet van 21 december 2013 houdende fiscale en financiële bepalingen, Titel 11 – Maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid, Art. 113-121. De organismen behorend tot de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid moeten (afgezien van enkele uitzonderingen) 1° hun beschikbare gelden op zicht plaatsen op een rekening geopend bij de door de Staat aangewezen instelling en 2° hun andere beschikbare gelden rechtstreeks beleggen bij de Schatkist en/of ze beleggen in financiële instrumenten uitgegeven door de Federale Staat.

Voorts dienen van de andere exogene schuldfactoren onder meer nog volgende elementen in het bijzonder vermeld te worden. De terugbetaling door KBC van een derde van de door de Vlaamse Gemeenschap toegekende achtergestelde lening verlaagde de schuld met 1,75 miljard EUR¹⁵. De annulatie van renteswaps had door de ontvangen annulatiepremies een gunstige weerslag op de schuld van in totaal 730 miljoen euro¹⁶. Tenslotte leidden de omvangrijke uitgifte-en terugkooppremies, net zoals in 2012 maar in mindere mate, tot een daling van de schuld (-1,502 miljard EUR of -0,4% bbp in 2013 ten opzichte van -2,79 miljard EUR of 0,74% bbp in 2012) omdat de marktrente doorgaans gevoelig onder de couponrente lag van de effecten van de overheidsschuld in 2013, zodat de uitgifte- of terugkoopwaarde van de effecten globaal hoger was dan hun nominale waarde.

Net zoals de vorige jaren droeg de steun aan de eurozonelidstaten in financiële moeilijkheden bij tot een verhoging van de schuld. In 2013 (+0,7% bbp) was die ongunstige weerslag (door waarborgen voor leningen van het EFSF aan Griekenland, Ierland en Portugal en de kapitaalbreng in het ESM) echter beperkter dan in 2012 (+1,7% bbp). Met de schuldstijging als gevolg van die in het kader van de Europese solidariteit verleende steun wordt als een vorm van verzachtende omstandigheid rekening gehouden bij de Europese beoordeling van de toegelaten overheidsschuldevolutie. Tenslotte droeg de deelname aan de kapitaalverhoging van de Europese Investeringsbank (EIB) ook nog bij tot een schuldverhoging van 0,448 miljard EUR of 0,1% bbp.

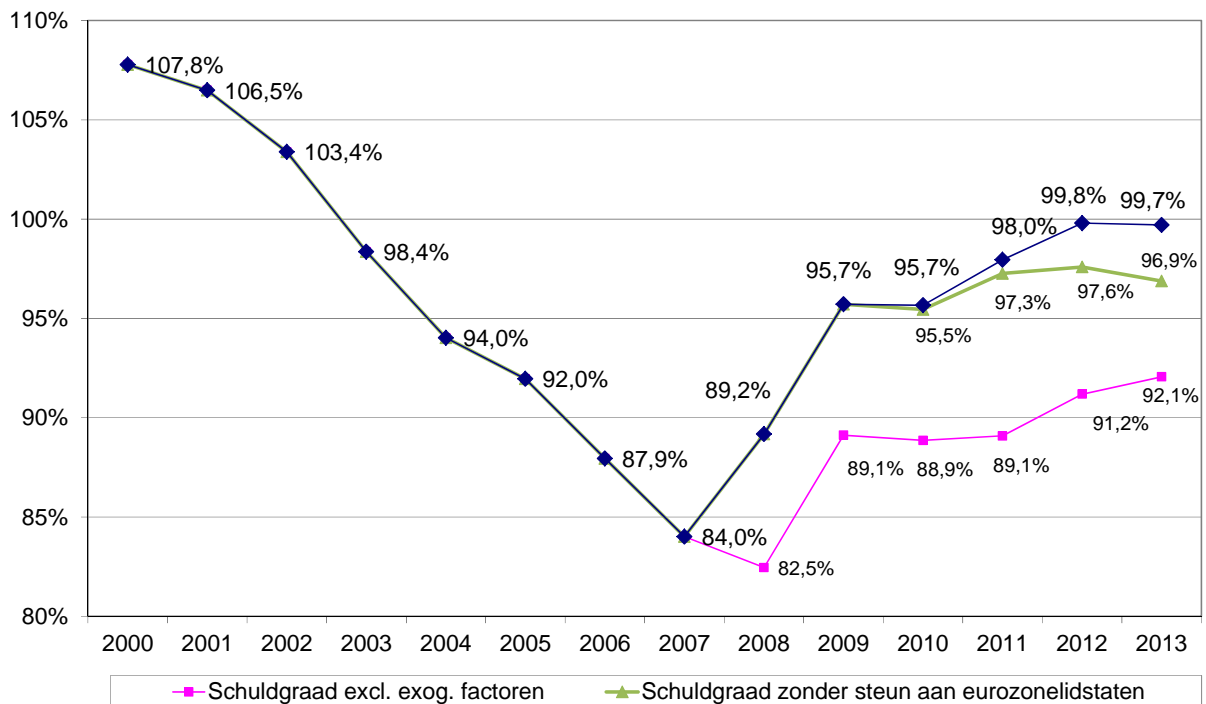
In onderstaande grafiek wordt het belang van de steun aan eurozonelidstaten in het geheel van de exogene schulddeterminanten in vergelijking met de evolutie van de totale schuld visueel aangetoond. De schuldgraad wordt vanaf 2008 vergeleken met een theoretische evolutie van de schuldgraad die enkel zou bepaald zijn door de endogene determinanten ervan. Sinds 2010 nam de weerslag van de steun van de eurozonelidstaten aan bepaalde eurozonelidstaten in financiële moeilijkheden, zienderogen toe. De cumulatieve impact op de Belgische overheidsschuld van de

¹⁵ Dit bedrag bestaat voor 1,167 miljard uit kapitaal en voor 0,583 miljard uit een boetepremie.

¹⁶ De ontvangen annulatiepremies worden in het ESR95 geboekt als een vermindering van rentelasten die gespreid worden over de resterende looptijd van de swaps. Anderzijds is er ook een stijging van de rentelasten als gevolg van het wegvallen van het positieve effect van de cash flows uit die swaps op de rentelasten.

intergouvernementele leningen (aan Griekenland), waarborgen voor het EFSF en de kapitaalbreng in het ESM, nam toe van 0,2% bbp in 2010, tot 0,7% bbp in 2011, 2,2% bbp in 2012 en 2,8% bbp in 2013.

**Grafiek 1 :
Schuldgraad (in % bbp)**



2.2.3 Staatswaarborgen ten gunste van de financiële sector

In de marge van dit hoofdstuk over de overheidsschuld kan eveneens nog vermeld worden dat de door de FO tijdens de financiële crisis gewaarborgde schuld van financiële instellingen het afgelopen jaar merkelijk is afgenomen van 59,06 (15,71% bbp) tot 45,36 miljard EUR (11,86% bbp).

3 BUDGETTAIR 'BASISSCENARIO' VAN HET FEDERAAL PLANBUREAU

In dit deel wordt het budgettair basisscenario onderzocht dat zal dienen als referentie voor de bepaling van de gevolgen van het normatief begrotingstraject. Dit scenario is gebaseerd op de macro-budgettaire middellangetermijn vooruitzichten van het Federaal Planbureau, die overgemaakt werden aan de federale regering in het kader van de voorbereiding van het komende stabiliteitsprogramma. De belangrijkste macro-economische hypothesen en hypothesen inzake overheidsfinanciën van die vooruitzichten worden in detail weergegeven in het Rapport van 13 maart betreffende de "Economische vooruitzichten 2014-2019" van het FPB. De volgende elementen kunnen worden onthouden:

- De in dit Advies gebruikte vooruitzichten zijn gebaseerd op de gegevens beschikbaar op 10 maart 2014. Zij houden dus nog geen rekening met de voorlopige nationale rekeningen 2013 die beschikbaar zullen zijn op 31 maart 2014, noch met de resultaten van de begrotingscontrole die zal plaats hebben op het einde van de maand maart. De projectie houdt daarentegen wel rekening met de impact van de Staatshervorming (cf. gedetailleerde beschrijving 3.2.1), de in het kader van de initiële begroting 2014 genomen maatregelen en de maatregelen genomen na afloop van het competitiviteitspact van november 2013 (met de compensatie van de weerslag van die maatregelen werd evenwel geen rekening gehouden omdat de implementatie- en financieringsmodaliteiten (van een of meerdere entiteiten) van die compensatie nog niet werden verduidelijkt);
- De fiscale ontvangsten worden in het bijzonder beïnvloed door de invoering van de « fairness tax » op de vennootschappen, van de maatregelen inzake onroerende voorheffing, het uitgesteld effect van de afschaffing van de belastingvermindering voor de energiebesparende investeringen, alsmede door de verlaging van het btw-tarief op elektriciteit (van 21% tot 6%) vanaf april 2014 ;
- 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 loonherwaarderings die beslist zijn in het kader van de

thans ondertekende sectoriële akkoorden. In het bijzonder wordt uitgegaan van een hypothese van vermindering van de werkgelegenheid bij de overheid over de projectieperiode, namelijk bij de besturen van de Lokale Overheden en van de Gemeenschappen en Gewesten. De weerslag van de pensioenhervorming van de ambtenaren van de Lokale Overheden op de uitgaven voor bezoldigingen werd bovendien eveneens geraamd;

- De projectie gaat er van uit dat de bijkomende maatregelen tot beperking van het vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt (verhoging van de leeftijd om toegang te hebben tot het brugpensioen, verstrenging van de loopbaanvoorwaarden en de hervorming van het stelsel van in beschikbaarheid plaatsen van leerkrachten) een positief effect zullen hebben op het arbeidsaanbod ;
- De eenmalige maatregelen worden geraamd op 0,6% bbp en 0,3% bbp respectievelijk in 2013 en 2014. De projectie houdt voor 2013 onder meer rekening met een opbrengst van bijna 700 miljoen euro voor de fiscale regularisatie, ontvangsten van 600 miljoen euro als gevolg van een tijdelijke maatregel inzake de opname van reserves in het maatschappelijk kapitaal en van de opbrengst van de inhaalbeweging bij de belasting van de meerwaarden op BEVEK's zonder Europees paspoort, alsook met een weerslag van 550 miljoen euro voor de Federale regering van de vertraging van het tempo van de inkohieringen¹⁷. Het bedrag van de eenmalige maatregelen in 2014 is voor het grootste deel afkomstig van de opbrengst van de fiscale regularisatie ('regularisatie ter') en in een mindere mate van verkopen van activa door de deelgebieden.
- Wat de financiële verrichtingen betreft, houdt de projectie tenslotte rekening met de verderzetting van de terugbetaling (gespreid in de tijd) door een grote bank van de lening aangegaan bij het Vlaamse Gewest en met de storting van inkomsten uit vermogen door diezelfde bank.

¹⁷ Omgekeerd zou de vertraging van het tempo van de inkohieringen de ontvangsten van de Lokale Overheden verlagen ten belope van ongeveer 129 miljoen euro.

3.1 Budgetfair basisscenario voor de Gezamenlijke Overheid

De middellangetermijn projectie van het Federaal Planbureau rekt op een economische groei van 1,4% in 2014 die gedurende de volgende jaren zou stijgen tot 1,7% om daarna te convergeren tot een groeipercentage van 1,4% in 2019¹⁸. Dat laatste cijfer is afgeleid van de hypothese dat de output gap zou worden gedicht in 2019. Over de periode 2014-2017, dus de periode die overeenkomt met de tijdshorizon van het stabiliteitsprogramma, zou de reële groei gemiddeld hoger liggen dan de potentiële groei (1,7% per jaar ten opzichte van 1,2% in termen van potentiële groei). Het cyclische bestanddeel van het saldo, dat nog sterk negatief was in 2014, daalt geleidelijk naarmate de output gap wordt gedicht.

Tabel 6 :
Scenario bij ongewijzigd beleid op basis van de projectie van het Federaal Planbureau van maart 2014

Begrotingsvooruitzichten op basis van de hypothesen van het FPB							Jaarl. gem.
<u>Niveaus</u>		2013	2014	2015	2016	2017	2014-2017
Reële bbp-groei	(1)	0,2%	1,4%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%
Potentiële bbp-groei	(2)	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,2%
Vershil	(3)=(1)-(2)	-0,7%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	0,5%
Output gap (Niveau)	(4)	-2,3%	-1,9%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	-1,0%
<u>Niveaus of gecumuleerde evolutie</u>							<u>2013-2017</u>
Effectieve NFB: Niveau (EDP)	(8)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%	-0,2%
Primair saldo		0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,4%
Cyclische weerslagen (Niveau)	(9)=0,55*(4)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	1,1%
Cyclisch gecorrigeerde NFB	(10)=(8)-(9)	-1,3%	-1,7%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-1,3%
One shots	(11)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,6%
Structurele NFB	(12)=(10)-(11)	-1,9%	-2,0%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-0,7%
Structurele verbetering			-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	
Rentelasten (EDP)	(13)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	-0,2%
Structureel primair saldo	(14)	1,3%	1,1%	0,8%	0,6%	0,4%	-0,9%
Structurele primaire verbetering			-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	

Bron: Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019

¹⁸ Een versie van de in dit deel weergegeven tabellen tot en met 2019 is opgenomen in bijlage.

Over het geheel van de projectieperiode zou het structureel begrotingsaldo (regel 12 van de tabel) verslechteren met ongeveer 0,5% bbp. Dit zou gedeeltelijk het gevolg zijn van maatregelen genomen in het kader van het competitiviteitspact (verlaging van de sociale bijdragen met ongeveer 500 miljoen euro in 2015, 2017 et 2019) en van de verlaging vanaf 2014 van de btw op elektriciteit, maar ook als gevolg van de toename van de sociale uitkeringen in een context van demografische veroudering. Die verslechtering zou evenwel beperkt blijven wegens het zwakke tempo van de verwachte stijging van de overige uitgaven dan de sociale uitkeringen ¹⁹.

Na een negatieve evolutie in het begin van de periode (tot 2015) zou het effectieve vorderingensaldo van de overheid geleidelijk verbeteren dank zij het conjunctuurherstel en de verlaging van de rentelasten. Op het einde van de periode gedekt door het stabiliteitsprogramma (2017) zou het effectief begrotingsaldo aldus onder de drempel van 3% bbp blijven.

In 2014 zouden de begrotingsevoluties gekenmerkt zijn door een lichte verslechtering van het nominale en structurele tekort (-0,1% bbp). Aanvullende maatregelen zouden dus noodzakelijk zijn voor de naleving van de in het stabiliteitsprogramma aangegane verbintenissen (structurele verbetering van 0,6% bbp).

De schuldgraad zou slechts licht stijgen in 2014 maar zou niet boven de drempel van 100% bbp uitkomen. Rekening gehouden met de versteviging van de verwachte nominale economische groei en met de daling van de impliciete rentevoet, zou de schuldgraad echter gedurende de volgende jaren dalen als gevolg van een gunstige endogene dynamiek. De verrichtingen 'buiten vorderingensaldo' zullen verder een negatieve invloed uitoefenen op de schuld, maar in een geringere mate. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele perimeterwijzigingen of methodologische veranderingen die een impact kunnen hebben op de schuld.

¹⁹ Ongeveer 1% per jaar over de periode 2013-2017.

**Tabel 7 :
Vooruitzichten inzake schuldgraad**

	2013	2014	2015	2016	2017
Schuldgraad	99,9%	100,1%	99,8%	99,5%	99,1%
Jaarlijks verschil		0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%
* Endogene evolutie		-0,1%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
* Weerslagen "buiten NFB"		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Nominaal bbp	1,5%	2,9%	3,5%	3,4%	3,4%
Impliciete rentevoet	3,2%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%
"Benchmark" schuldgraad (*)		95,4%	96,1%	96,1%	95,9%

Bron: Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019

(*) Schuldgraad die voldoet aan het schuld criterium, waarvan de formule is gegeven in deel 2.1. Die schuldgraad komt overeen met een verlaging met een twintigste van het waargenomen gemiddeld verschil respectievelijk tussen de schuldgraad van de laatste drie jaar en 60%.

De endogene dynamiek van de schuldgraad volstaat evenwel niet om te voldoen aan het schuld criterium, zoals gespecificeerd in de Sixpack. De schuldgraad blijft immers hoger dan de 'benchmark' schuldgraad tot 2017, dus tot het eindjaar van het stabiliteitsprogramma.

3.2. Projectie bij ongewijzigd beleid per grote Entiteit en per groot overheidsniveau

3.2.1 Gevolgen van de zesde staatshervorming

Eind 2013 werd het tweede luik van de zesde staatshervorming (onder meer de nieuwe Bijzondere Financieringswet (BFW)) goedgekeurd in het federaal parlement. Deze hervorming verhoogt het aandeel van de gemeenschappen en de gewesten vanaf 1 januari 2015²⁰ in de Belgische publieke financiën, en dit door de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten gevoelig uit te breiden en daarbij aansluitend de huidige financiering van de gefedereerde entiteiten te

²⁰ De bevoegdheidsoverdracht vindt plaats op 1 juli 2014 en ook de Bijzondere Financieringswet treedt in werking op 1 juli 2014. Het fiscale luik van de BFW treedt in werking op 1 juli 2014 maar is van toepassing op het aanslagjaar 2015, het financiële luik (uitgenomen enkele uitzonderingen) van de BFW gaat in vanaf het begrotingsjaar 2015.

herzien. Het Federaal Planbureau (FPB) heeft voor het eerst rekening gehouden met de zesde staatshervorming en in het bijzonder de hervorming van de Bijzondere Financieringswet en de overdracht van bevoegdheden in haar middellange termijn projecties.

De nieuwe bevoegdheden vertegenwoordigen volgens de projecties van het Federaal Planbureau in 2015 3,4% bbp extra uitgaven voor de gemeenschappen en de gewesten. Indien de uitgaven voor de bevoegdheid fiscale uitgaven en bepaalde uitgaven met betrekking tot het doelgroepenbeleid (nl. vermindering van de sociale bijdragen) bij de uitgaven worden geteld ²¹ lopen de extra uitgaven als gevolg van de zesde staatshervorming verder op tot 4,5% bbp. Tegenover deze nieuwe uitgaven staan natuurlijk ook bijkomende middelen voor de gemeenschappen en de gewesten. De nieuwe dotaties bedragen volgens de projectie van het FPB in 2015 4,2% bbp.

De gewesten worden als gevolg van de zesde staatshervorming bevoegd voor werk, fiscale uitgaven en een reeks kleinere bevoegdheden waaronder het rampenfonds en grootstedenbeleid. De federale middelen voorzien voor deze bevoegdheden worden als gevolg van de nieuwe Financieringswet (deels) naar de gewesten overgedragen. Zo worden de federale middelen voor de bevoegdheid werk in 2015 volledig overgedragen naar de gewesten waarvan 90% via een dotatie en de overige 10% via het overgangsmechanisme. De nieuwe dotaties voor werk, fiscale uitgaven (alsook de restdotatie ²²) zullen worden aangepast aan de inflatie en deels aan de groei (zie infra) en worden verdeeld onder de gewesten op basis van de nieuwe (federale) PB-sleutel. Ook de huidige financiering van de gewesten werd grondig herzien naar aanleiding van de nieuwe BFW. De PB-dotatie en de negatieve term verdwijnen vanaf 1 januari 2015 en worden vervangen door een uitbreiding van de fiscale autonomie (die tevens dient voor de financiering van een deel van de fiscale uitgaven). De uitbreiding van de fiscale autonomie (11,9 miljard euro) wordt gerealiseerd door een deel van de personenbelasting te regionaliseren. Tot slot werd ook het solidariteitsmechanisme herzien (slechts 80% van het verschil tussen het aandeel van het gewest in de totale bevolking en het aandeel van het gewest in de

²¹ Deze elementen worden in de projectie van het Federaal Planbureau geklasseerd als een negatieve ontvangst.

²² Een dotatie die de financiering van de nieuwe kleinere bevoegdheden en de bijkomende PB-middelen groepeert.

federale personenbelasting wordt nog vergoed) en werd er voorzien in een 'correcte financiering' van de Brusselse Instellingen.

De nieuwe bevoegdheden van de gemeenschappen (voor Brussel de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) zijn persoonsgebonden en houden voor het eerst een bevoegdheidsoverdracht in van de sociale zekerheid naar de gemeenschappen en de gewesten. Deze bevoegdheden zijn gezinsbijslag, ouderenzorg en gezondheidszorg. Andere bevoegdheden die worden overgedragen naar de gemeenschappen zijn onder meer justitiehuisen en ziekenhuisinfrastructuur. Ook voor de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden werden nieuwe dotaties voorzien in de Bijzondere Financieringswet die telkens zullen verdeeld worden onder de gemeenschappen op basis van demografische sleutels. De dotaties gezinsbijslag en ouderenzorgen zullen worden aangepast aan de inflatie, de groei van de bevolking²³ en zullen deels gekoppeld zijn aan de reële groei van het bbp per capita (zie infra). De dotatie gezondheidszorg wordt gekoppeld aan de evolutie van de inflatie, de groei van de totale bevolking en aan een bepaald percentage van de economische groei (zie infra). De huidige financiering van de gemeenschappen werd eveneens herzien. De Lambermontturbo²⁴ werd stopgezet en de Lambermontmiddelen zullen opgaan in de btw-dotatie en de PB-dotatie. De dotatie kijk- en luistergeld verdwijnt en gaat vanaf 1 januari 2015 volledig op in de btw-dotatie.

Er werd eveneens vastgelegd dat de nieuwe Bijzondere Financieringswet in het startjaar (2015) neutraal moet zijn, dit houdt in dat elke entiteit in 2015 over dezelfde middelen moet beschikken als onder de huidige BFW. Hiervoor werd een overgangsmechanisme voorzien dat een eventueel verlies compenseert en die regelt dat entiteiten die winst maken ten opzichte van de huidige BFW deze terug moeten afstaan. Niet alle elementen van de Bijzondere Financieringswet vallen onder dit mechanisme, met name de elementen die in de volgende paragrafen besproken worden en de correcte financiering van de Brusselse Instellingen moeten buiten beschouwing worden gelaten in het overgangsmechanisme.

²³ Namelijk de groei van de bevolking van 0 tot 18 jaar voor de gezinsbijslag en de groei van de bevolking ouder dan 80 jaar voor ouderenzorg.

²⁴ De verdeling van de bijkomende btw-middelen op basis van de PB-verdeelsleutel.

Conform met het regeerakkoord van december 2011 werd in de nieuwe Bijzondere Financieringswet een bijdrage voorzien van de gemeenschappen en de gewesten in de sanering van de publieke financiën en de vergrijzingskosten. De eerste bijdrage bedraagt in 2014 250 miljoen euro en loopt vervolgens op tot 1,25 miljard euro in 2015 en 2,5 miljard in 2016. Deze bijdrage wordt vanaf 2015 afgehouden van de dotatie werk voor de gewesten en van de PB-dotatie voor de gemeenschappen. De bijdrage aan de kost van de vergrijzing wordt gerealiseerd door vanaf 2017 de koppeling aan de groei van de dotaties te verminderen²⁵. Zo wordt voor de gewesten de groeikoppeling van de dotaties werk en fiscale uitgaven verlaagd van 75% naar 55%, de groeikoppeling van de restdotatie daalt van 100% naar 55%. Bij de gemeenschappen wordt de groeikoppeling van de dotaties gezondheidszorg, ouderenzorg en ziekenhuisinfrastructuur verlaagd van 82,5% tot 65% en daalt de groeikoppeling van de PB-dotatie van 75% naar 55%. De bijdrage van de gemeenschappen en de gewesten tot de kost van de vergrijzing moet uiteindelijk 0,23% bbp bedragen tegen 2030.

Op te merken valt dat de reële transfert van lasten mede kan beïnvloed worden door een verschil tussen de werkelijke geobserveerde dynamiek van de behoeften bij ongewijzigd beleid en de overgedragen middelen, b.v. inzake de bevoegdheden met betrekking tot de vergrijzing. De Studiecommissie voor de Vergrijzing zal de gevolgen van de zesde staatshervorming op de vergrijzingskost verder analyseren.

Tot slot werd in de nieuwe Bijzondere Financieringswet ook voorzien dat de gemeenschappen en de gewesten geleidelijk aan een hogere bijdrage moeten betalen voor de pensioenkost van hun ambtenaren. Deze responsabiliseringsbijdrage pensioenen moet tegen 2028 gelijk zijn aan 8,86% (het bijdragepercentage dat momenteel geldt voor contractueel personeel). Daarnaast worden de gewesten ook geresponsabiliseerd op het vlak van klimaat.

De budgettaire inspanningen van de gemeenschappen en de gewesten als gevolg van de nieuwe Bijzondere Financieringswet worden verder in dit Advies behandeld, zie 5.1.2.

²⁵ Let wel: in het geval de economische groei meer dan 2,25% bedraagt wordt de groeikoppeling voor het deel van de groei dat hoger is dan 2,25% wel 100%.

3.2.2 De gegevens van de projectie per overheidsniveau

De hierna volgende tabel geeft de belangrijkste begrotingsindicatoren per Entiteit en per groot overheidsniveau weer voor de periode 2012-2017 zoals ze voortkomen uit de projectie van het Federaal Planbureau.

Tabel 8 :
Begrotingsvooruitzichten per Entiteit en per overheidsniveau (°)

Begrotingsvooruitzichten per entiteit	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
NFB	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%	-0,2%
<u>Entiteit I</u>	<u>-2,5%</u>	<u>-2,7%</u>	<u>-2,6%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>0,2%</u>
* Federale Overheid	-2,5%	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,3%	0,2%
* Sociale Zekerheid	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Entiteit II</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,4%</u>
* Gemeenschappen en Gewesten	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,4%	-0,4%
<i>Lastenoverdracht (*)</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,7%</i>
* Lokale Overheden	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%
Primair saldo (**)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,4%
<u>Entiteit I</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,0%</u>
* Federale Overheid	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,0%
* Sociale Zekerheid	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<u>Entiteit II</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,4%</u>
* Gemeenschappen en Gewesten	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,4%
* Lokale Overheden	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Rentelasten	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	-0,2%
Entiteit I	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	-0,2%
Entiteit II	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,0%

(*) Berekningen SDD

(**) De primaire saldi worden geconsolideerd voor de interesten tussen de overheidsniveaus

Bron: Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019

(°) De tabellen tot 2019 zijn beschikbaar in bijlage

Uit de projectie blijkt duidelijk dat de Staatshervorming de budgettaire situatie van de twee grote Entiteiten gevoelig heeft beïnvloed. Entiteit I vertoont na lastenoverdracht een stabilisatie van zijn primair saldo tussen 2013 en 2017, terwijl Entiteit II dit ziet verslechteren vanaf 2015 als gevolg van de invoering van de bijdrage tot de sanering. De weerslag van de Staatshervorming op de budgettaire situatie van Entiteit II, die op 0,7% bbp tegen 2017 wordt geraamd, komt slechts gedeeltelijk tot uiting in de evolutie van het primair saldo (of van het vorderingensaldo) (cf. deel 5.1.2, Tabel 13 voor meer details). Dit is toe te schrijven aan het feit dat de Gemeenschappen en Gewesten zonder institutionele hervorming

op basis van de hypothesen van het scenario van het Federaal Planbureau globaal lichte begrotingsoverschotten zouden hebben behaald.

Het tekort van Entiteit I, dat hoger is dan dat van Entiteit II (omwille van de rentelasten) vertoont evenwel een vermindering bij ongewijzigd beleid over de periode 2013-2017 dank zij de verlaging van de rentelasten (-0,2% tussen 2013 en 2017). In dit verband moet men echter aandacht hebben voor het voorwaardelijk karakter van de gunstige evolutie van de rentelasten, namelijk door de daling van de impliciete rentevoet. De projectie gaat immers impliciet uit van de hypothese van stabiliteit van de financiële markten en van het behoud van het vertrouwen ten opzichte van de Belgische staatsschuldeffecten. Deze hypothese zelf gaat uit van het behoud van een geloofwaardig begrotingsbeleid op middellange termijn en van een voldoende economische groei.

Het Federaal Planbureau heeft in zijn projectie de budgettaire weerslag van bepaalde beslissingen van de Federale Overheid op de Lokale Overheden apart weergegeven, om aan de Afdeling een maximum aan informatie te geven met het oog op de evaluatie die zij zal moeten maken van de begrotingsresultaten (cf. verslag over de begrotingsevolutie van de Lokale Overheden). De projectie houdt rekening met de hervorming van de pensioenen van het statutair personeel van de overheidsbesturen, waarvan de op 560 miljoen euro in 2017 geraamde kost ten laste is van de Lokale Overheden. Deze projectie houdt eveneens rekening met de maatregelen betreffende de hulpverleningszones en het leefloon, die ten laste worden genomen door de Federale Overheid (en waarvan de kost geraamd wordt op bijna 200 miljoen euro in 2017).

3.2.3 Analyse van de groeitempi van de uitgaven per overheidsniveau

3.2.3.1 Inleiding

Tabel 9 en Tabel 10 geven voor de gezamenlijke overheid, de entiteiten en de grote overheidsniveaus de evolutie weer van hun structurele uitgaven in procent van het bbp enerzijds en als groeitempo tegen vaste prijzen anderzijds.

In de context van het hoofdstuk hanteert de Afdeling het begrip *structurele primaire uitgave*.

Het begrip *primaire uitgaven* verschilt van de uitgaven in het ESR op volgende punten: in dit kader bevatten de primaire uitgaven noch de aan de overheid toegerekende (fictieve) bijdragen²⁶, noch de structurele verlaging van de bedrijfsvoorheffing²⁷, noch de BNI-bijdrage van België aan de Europese Unie. De orde van grootte ervan is aldus geringer dan die van de uitgaven in het ESR en de evolutie ervan kan verschillen.

Onder *structurele uitgave* verstaat de Afdeling *de jaarlijkse uitgaven (HRF concept), gecorrigeerd voor de effecten van de conjunctuurschommelingen en na aftrek van de eenmalige en tijdelijke maatregelen*. De voor de berekening van de uitgaven in verhouding tot het bbp in aanmerking genomen conjunctuurschommelingen bestaan uit twee soorten. Voor de twee reeksen van in de onderstaande tabellen weergegeven uitgaven werden de cyclische bestanddelen van de werkloosheidsuitgaven en de investeringsuitgaven geneutraliseerd. Bovendien werd voor de reeks in verhouding tot het bbp het potentiële bbp, gecorrigeerd voor de conjunctuurschommelingen, in aanmerking genomen als meeteenheid.

Enkel de finale uitgaven worden in aanmerking genomen in de opsplitsing tussen entiteiten, wat de overdrachten tussen entiteiten uitsluit²⁸. De overdracht van de gezinsbijslagen aan de gemeenschappen in het kader van de Staatshervorming wordt in aanmerking genomen vanaf 2015 in Entiteit II op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten.

²⁶ De toerekening van de sociale bijdragen bestaat erin dat, wanneer de overheid rechtstreeks de sociale bijdragen aan zijn (vroeger) personeel betaalt, men bij de vaststelling van de rekeningen van oordeel is dat die uitkeringen via een (fictief) begrotingsfonds passeren. De toegerekende bedragen zijn identiek bij de ontvangsten en bij de uitgaven, zodat deze boekhoudkundige verrichting de ontvangsten en de uitgaven verhoogt ten opzichte van de effectieve inningen en stortingen, maar neutraal is voor het vorderingensaldo.

²⁷ In het ESR bevatten de ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing de bedragen die niet geïnd zijn als gevolg van de toepassing van de verlaging. Het ESR behandelt ze aldus als een uitgave, terwijl de Hoge Raad van Financiën ze als een minderontvangst beschouwt.

²⁸ Overeenkomstig de methodologie van de Hoge Raad van Financiën worden de door de Federale Staat gecontroleerde uitgaven voor sociale zekerheid opgenomen in het onderdeel *sociale zekerheid* van Entiteit I, terwijl de door de deelgebieden gecontroleerde uitgaven voor sociale zekerheid worden opgenomen in het onderdeel *Gemeenschappen en Gewesten* van Entiteit II. Dat betreft het Zorgfonds, en, vanaf 2015 de gezinsbijslagen. In het ESR worden die uitgaven volledig geboekt in de sub-sector S.1314 (Sociale Zekerheid).

Met het oog op een analyse van in de tijd vergelijkbare gegevens, heeft de Afdeling tenslotte de volgende perimeterwijzigingen en de daarmee gepaard gaande budgettaire overdrachten geneutraliseerd: in 2004 de overdracht naar de Sociale Zekerheid door de Federale Overheid van de financiering van de ligdagprijs in de ziekenhuizen, die gepaard ging met een budgettaire overdracht en de overname door de Staat van de statutaire pensioenen van Belgacom, in 2007 de overname door de Staat van de pensioenen van de NMBS. In 2008 leidde de uitbreiding van de verplichte sociale dekking van de gezondheidszorgen van de zelfstandigen tot de kleine risico's tot een toename van de sociale uitkeringen van de Sociale Zekerheid met ongeveer 0,1 % bbp, wat gecompenseerd werd door een stijging van de gestorte bijdragen en een vermindering van de overdrachten aan de andere sectoren. Bij gebrek aan beschikbare gegevens voor de gehele beschouwde periode, kon de Afdeling evenwel die perimeterwijziging niet neutraliseren. De Afdeling heeft evenmin de weerslag van de 6^{de} Staatshervorming kunnen neutraliseren, zodat de in Tabel 6 weergegeven evoluties per entiteit niet relevant zijn in het jaar van de opname ervan in de begroting, namelijk in 2015.

3.2.3.2 Beschrijving van de evolutie van de uitgavenratio

Tabel 9 geeft de evolutie weer van de uitgaven in verhouding tot het potentiële bbp. De structurele primaire overheidsuitgaven zijn in de periode 2002-2013 gestegen van 41,7 % tot 46,3 %. Die toename is evenwel niet gelijkmatig verdeeld, noch in de tijd, noch tussen de soorten uitgaven.

De aldus gemeten structurele uitgaven zijn alzo vooral in 2008 en 2009, bij de uitvoering van de begrotingen die juist voor en in het begin van de economische crisis werden opgesteld ²⁹, en in 2011 sterk gestegen.

²⁹ Hierbij noteren we dat de interventies in de financiële instellingen in die periode geen verklarende factor vormen van die toenames, omdat zij niet zijn opgenomen in die gegevens: in het algemeen vormen ze geen uitgaven in de zin van het ESR, en, wanneer ze het zijn, zijn ze eenmalig en niet structureel.

Wat nu de entiteiten betreft, Entiteit I zag zijn gewicht toenemen van 26,5 % tot 30,2 %, terwijl het aandeel van Entiteit II verhoogde van 15,4 % à 16,1 %, wat dus een relatief zwakkere toename is. Op het vlak van de samenstellende delen is het binnen Entiteit I de Sociale Zekerheid die het sterkst gestegen is, namelijk van 18,7 % tot 21,6 %, terwijl de Federale Overheid toenam van 7,8 tot 8,6 %.

Indien men binnen de Federale Overheid de sociale uitgaven apart beschouwt, voornamelijk de pensioenen van de overheidssector, is evenwel bijna de volledige toename daaraan toe te schrijven. Binnen Entiteit II is het aandeel van de gemeenschappen en de gewesten gestegen van 9,3 % tot 9,9 %, terwijl dat van de Lokale Overheden in die periode globaal stabiel gebleven is rond 6 % bbp.

Wat het soort uitgaven betreft, zijn het duidelijk de sociale uitgaven die op regelmatige wijze zijn gestegen, vooral vanaf 2008. In tegenstelling tot de sociale uitkeringen, waren de uitgaven van de overheidsbesturen in de periode 2002-2013 globaal stationair of stegen ze heel licht in verhouding tot het potentiële bbp.

Voor de periode 2014-2019 tonen de vooruitzichten van het Federaal Planbureau, afgezien van de Staatshervorming die logischerwijze in 2015 een daling van de uitgaven van Entiteit I en een stijging van de uitgaven van de Gemeenschappen en de Gewesten binnen Entiteit II veroorzaakt, aan dat de verschillende soorten uitgaven verder stabiel blijven, met uitzondering van de sociale uitgaven, die verder zouden stijgen.

3.2.3.3 Verklarende factoren en commentaar op de groeitempi van de uitgaven

De evolutie van de primaire uitgaven uitgedrukt in bbp, zoals voorgesteld in Tabel 9, kan opgesplitst worden in drie termen :

- Met een positief teken, een term die voortvloeit uit de evolutie van de primaire uitgaven tegen vaste prijzen, waarvan het stijgingspercentage in Tabel 10 wordt weergegeven ³⁰;
- Met een negatief teken, een over het algemeen relatief stabiele term die voortvloeit uit het stijgingspercentage van het potentiële bbp, weergegeven in Tabel 9;
- Een voor de gezamenlijke overheid in Tabel 9 opgenomen term die voortvloeit uit de relatieve prijsevolutie van de overheidsuitgaven en van de binnenlandse productie ³¹.

Omdat de groei van het potentiële bbp in het algemeen op korte termijn relatief stabiel is, hangt de evolutie van de vermelde verhouding hoofdzakelijk af van het groeitempo van de uitgaven in combinatie met het relatieve prijzenefect. Om de onderliggende evolutie van de uitgaven goed te doen uitkomen, biedt Tabel 9 voor de gezamenlijke overheid de evolutie ervan exclusief het relatieve prijzenefect.

Op drie uitzonderingen na, was die relatief stabiel en bedroeg die bijna 0,5 % per jaar tussen 2003 en 2011, ondanks de waargenomen stabiliteit van de ratio van de overheidsuitgaven tijdens de meeste jaren, die voordien werden toegelicht. Daarna werd die evenwel negatief in 2012 en zou die volgens de vooruitzichten van het Federaal Planbureau zwak blijven tot 2019.

³⁰ De verschillende bestanddelen van de uitgaven worden gedefleerd aan de hand van de relevante indexen : de consumptieprijsindex voor de sociale uitkeringen in natura en de overige uitgaven, de index van de sociale uitkeringen voor de sociale uitkeringen in geld en de index van de bezoldigingen van de overheidssector voor de bezoldigingen.

³¹ Indien de prijzen van de overheidsuitgaven immers meer of minder stijgen dan die van de binnenlandse productie die het bbp vormt, waarbij het bbp en onveranderde uitgaven tegen vaste prijzen zijn, dan zal het aandeel van de uitgaven in het bbp op mechanische wijze stijgen of dalen.

De sterke verhogingen van de ratio in 2008, 2009, en 2011 kunnen aldus op de volgende wijze gedeeltelijk verklaard worden dank zij het geheel van die indicatoren :

- in 2008 en in 2011 had de sterke stijging van de relatieve prijzen van de overheidsuitgaven een weerslag die op respectievelijk 0,8 % et 0,5 % werd geraamd;
- in 2009 is de groeivoet van het potentiële bbp fors gedaald, van ongeveer 1,8 % per jaar voor de crisis, tot ongeveer 1 % sindsdien, zodat bij een gelijke evolutie van de uitgaven, de evolutie ervan in verhouding tot het potentiële bbp hoger is dan voordien, wat geleid heeft tot de verhoging van de ratio.

In de marge van Tabel 10 tonen de evolutietempi van de uitgaven per grote periode de vertraging ervan aan vanaf het toeslaan van de economische crisis en tonen ze tevens de verwachte evolutie aan van het Federaal Planbureau over de periode 2016-2019.

Tabel 9 :
Ratio van de structurele primaire uitgaven (in % van het potentiële bbp)

Structurele primaire uitgaven per entiteit (in procent van het potentiële bbp)	realisaties											voorlopig	Economische begroting en middellange termijnvooruitzichten van het FPB (met staats hervorming)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gezamenlijke Overheid	41,7%	42,0%	42,4%	42,5%	42,8%	42,6%	44,0%	45,1%	45,3%	46,2%	46,3%	46,3%	46,3%	46,6%	46,9%	47,1%	47,0%	47,2%
jaarlijks verschil		0,3%	0,4%	0,1%	0,3%	-0,2%	1,4%	1,2%	0,2%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	0,2%	-0,1%	0,3%
<i>w.o. relatieve prijseffect</i>		-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,3%	-0,3%	0,8%	0,1%	-0,4%	0,5%	0,3%	0,1%	-0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,2%
verschil exclusief relatieve prijseffect		0,5%	0,6%	0,0%	0,5%	0,1%	0,6%	1,1%	0,5%	0,5%	-0,3%	-0,1%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%	0,5%
Entiteit I	26,5%	26,8%	27,1%	27,2%	27,4%	27,4%	28,4%	29,2%	29,5%	30,2%	30,2%	30,2%	30,3%	27,4%	27,7%	27,9%	27,9%	28,2%
* Federale Overheid, w.o.	7,8%	7,7%	7,7%	7,9%	8,2%	8,1%	8,5%	8,6%	8,7%	9,0%	8,6%	8,6%	8,5%	8,3%	8,4%	8,5%	8,4%	8,5%
<i>sociale uitkeringen</i>	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
<i>andere uitgaven</i>	4,5%	4,4%	4,3%	4,4%	4,8%	4,7%	4,9%	4,9%	4,9%	5,1%	4,8%	4,7%	4,7%	4,6%	4,7%	4,7%	4,6%	4,6%
* Sociale Zekerheid	18,7%	19,0%	19,3%	19,3%	19,2%	19,2%	20,0%	20,6%	20,8%	21,2%	21,5%	21,6%	21,8%	19,1%	19,3%	19,5%	19,5%	19,7%
Entiteit II	15,4%	15,4%	15,4%	15,4%	15,4%	15,2%	15,5%	15,9%	15,8%	16,0%	16,1%	16,1%	15,9%	19,2%	19,2%	19,2%	19,0%	19,1%
* Gemeenschappen en Gewesten	9,3%	9,3%	9,7%	9,5%	9,5%	9,4%	9,6%	9,9%	9,8%	9,9%	9,9%	9,9%	9,8%	13,0%	13,1%	13,1%	13,0%	13,0%
* Lokale Overheden	6,1%	6,1%	5,8%	5,9%	5,9%	5,8%	5,9%	6,0%	6,0%	6,1%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,1%	6,1%	6,0%	6,0%
pm : groeivoet van het potentiële bbp		1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,6%	1,1%	1,2%	1,3%	1,1%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%

(*) De hier weergegeven ratio's zijn niet gecorrigeerd voor de relatieve prijzen effecten, met name de verschillen tussen de verandering van de indexeringsindexen van de overheidsuitgaven en de bbp-deflator

Tabel 10 :

Stijgingstempo van de uitgaven (in volume)

Structurele primaire uitgaven per entiteit (evolutie bij constante prijzen)	realisaties											voorlopig	Economische begroting en middellange termijnvooruitzichten van het FPB (met staats hervorming)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gezamenlijke Overheid		3,1%	3,3%	1,9%	3,0%	2,0%	3,0%	3,5%	2,4%	2,3%	0,5%	0,6%	2,0%	1,9%	1,9%	1,7%	1,5%	2,2%
Entiteit I		3,4%	3,5%	2,3%	3,3%	2,2%	3,6%	3,7%	2,8%	2,8%	0,3%	0,7%	2,5%	-8,6%	2,2%	2,1%	1,8%	2,5%
* Federale Overheid, w.o.		1,3%	2,4%	3,7%	7,2%	0,9%	4,5%	2,2%	2,8%	3,7%	-3,2%	-0,4%	2,1%	-1,4%	2,2%	1,7%	1,3%	2,3%
<i>sociale uitkeringen</i>		4,4%	4,1%	2,6%	2,6%	3,5%	2,9%	4,9%	2,4%	3,3%	0,6%	1,6%	2,2%	-3,1%	2,1%	2,1%	2,3%	2,4%
<i>andere uitgaven</i>		-0,9%	1,1%	4,5%	10,7%	-0,9%	5,7%	0,2%	3,0%	4,0%	-6,1%	-2,1%	2,0%	-0,1%	2,3%	1,3%	0,5%	2,2%
* Sociale Zekerheid		4,3%	3,9%	1,8%	1,7%	2,7%	3,2%	4,4%	2,8%	2,4%	1,8%	1,1%	2,7%	-11,5%	2,2%	2,4%	2,0%	2,7%
Entiteit II		2,4%	2,6%	1,3%	2,6%	1,1%	2,0%	3,1%	1,7%	1,5%	0,8%	0,4%	1,0%	21,9%	1,3%	1,0%	1,1%	1,7%
* Gemeenschappen en Gewesten		2,4%	6,0%	-0,2%	2,2%	1,3%	2,2%	3,8%	1,2%	1,3%	0,6%	-0,2%	1,2%	35,0%	1,5%	1,2%	1,3%	1,8%
* Lokale Overheden		2,4%	-2,6%	3,6%	3,2%	0,7%	1,8%	2,0%	2,5%	1,8%	1,3%	1,4%	0,7%	1,1%	0,9%	0,5%	0,7%	1,5%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid, Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019, eigen berekeningen

Tabel 11 :
Stijgingstemp van de primaire uitgaven per sub-periode (in volume)

Structurele primaire uitgaven per entiteit (evolutie bij constante prijzen)	gemiddeldes		
	2003-2009	2010-2014	2016-2019
Gezamenlijke Overheid	2,8%	1,6%	1,8%
<u>Entiteit I</u>	<u>3,1%</u>	<u>1,8%</u>	<u>2,2%</u>
* Federale Overheid, w.o.	3,2%	1,0%	1,9%
<i>sociale uitkeringen</i>	3,6%	2,0%	2,2%
<i>andere uitgaven</i>	2,9%	0,2%	1,6%
* Sociale Zekerheid	3,1%	2,2%	2,3%
<u>Entiteit II</u>	<u>2,2%</u>	<u>1,1%</u>	<u>1,3%</u>
* Gemeenschappen en Gewesten	2,5%	0,8%	1,4%
* Lokale Overheden	1,6%	1,5%	0,9%

Bron : INR, Rekeningen van de overheid, Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019, eigen berekeningen.

4 NORMATIEF TRAJECT VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

4.1. Context

Het begrotingstraject waartoe de Belgische regeringen zich hebben verbonden in het laatste stabiliteitsprogramma 2013-2016 van april 2013, stelt op basis van de ramingen van de output gap op dat ogenblik, het bereiken in 2015 van het structureel begrotingsevenwicht voorop en het nominaal evenwicht in 2016. Door zijn tekort onder de 3% bbp terug te brengen in 2013, zou België er aanspraak kunnen op maken uit de situatie van een buitensporig tekort te treden.

Voor de vastlegging van het traject met het oog het stabiliteitsprogramma 2014-2017, schenkt de Afdeling bijzondere aandacht aan de volgende principes:

- Het is van belang dat het duurzaam uittreden uit de situatie van buitensporig tekort wordt versterkt door de uitwerking van kwaliteitsvolle maatregelen die een verderzetting van de budgettaire consolidatie dank zij de verbetering van het primair saldo mogelijk maken. Het vorderingensaldo blijft weliswaar onder de drempel van 3% in de projectie van het Federaal Planbureau, maar het tekort blijft immers nog dicht bij die drempel in 2014 en 2015.
- Het traject zal moeten kaderen in de verderzetting van de begrotingssanering, rekening gehouden met de specifieke risicofactoren voor de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën die de hoge schuldgraad zijn en de budgettaire weerslag van de demografische veroudering. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de uitdagingen die gesteld worden door de versterking van het economisch groeipotentieel en van het werkgelegenheidspotentieel (onder meer investeringen in menselijk kapitaal en in O&O) Bovendien moeten eveneens de begrotingsregels die volgen uit het Europese toezichtkader (met name de convergentie naar de MTO, verlaging van de schuld) nageleefd worden;

- Ten slotte zou het traject moeten aangevuld worden met een strategie ter versterking van het groeipotentieel en van de werkgelegenheid als afspiegeling van de Europese groeistrategie (Europa 2020). De structurele hervormingen in verband met de arbeidsmarkt, de concurrentiepositie, de markt van goederen en diensten, de innovatie, enz. zijn bovendien eveneens steunmaatregelen, naast het begrotingsbeleid, voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

4.2. Onderzoek van het traject

De tabel die volgt geeft de gedetailleerde resultaten weer van het voorgestelde traject. De doelstellingen zijn gedefinieerd in structurele termen, in functie van de vereiste structurele verbetering. De berekening van de structurele indicatoren is gebaseerd op de cyclische budgettaire gevolgen en op de budgettaire gevolgen van de door het FPB volgens de Europese methodologie geraamde eenmalige verrichtingen. Daarna worden de doelstellingen uitgedrukt in nominale termen.

Noteer dat de doelstellingen voor het vorderingensaldo bestaan uit doelstellingen voor het primaire saldo en de endogene evolutie van der 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.

Het in het stabiliteitsprogramma 2013-2016 vooropgestelde scenario was gebaseerd op de realisatie van een structurele verbetering van 0,6% in 2014 en van 1,2% in 2015 om het structureel evenwicht te bereiken en van 0,75% bbp in 2016 om de MTO te bereiken.

Dit traject was aanbevolen door de Afdeling in een context waarin de structurele en nominale doelstellingen in 2012 niet werden nageleefd en in het vooruitzicht dat de EDP procedure ten minste met één jaar ging verlengd worden voor België. Ondertussen hebben bijkomende maatregelen van de verschillende regeringen die beslist werden tijdens de opeenvolgende begrotingsaanpassingen in 2013, een verbetering van de begrotingsresultaten voor dat laatste jaar mogelijk gemaakt. Het nominaal saldo zou in aanzienlijke mate onder de drempel van 3% bbp liggen, dank zij een structurele verbetering van ongeveer 0,8% bbp (en bijna 1% bbp indien men rekening houdt met de herzieningen van het potentiële bbp). Bijgevolg is België op de goede weg om in de loop van dit jaar uit de procedure inzake buitensporig tekort

te treden. De Commissie heeft er aldus op basis van haar laatste projecties (winter forecast) op gewezen dat België het buitensporig tekort op een duurzame wijze scheen gecorrigeerd hebben. In de mate dat dit winterscenario wordt bevestigd door de lentevooruitzichten, zou de Commissie aan de Raad van de Europese Unie kunnen suggereren om een einde te stellen aan de EDP procedure. België zou dan onderworpen zijn aan het preventieve luik van de Sixpack.

Rekening houdend met deze elementen van de context, schenkt de Afdeling vooreerst aandacht aan de realisatie van een structurele verbetering van 0,5% bbp in 2014. De realisatie van die verbetering zal het mogelijk maken dat de nominale doelstelling van het stabiliteitsprogramma (-2,15% bbp) zal behaald worden, met naleving daarbij van het Europese toezichtkader. Die verbetering van het structurele saldo zal het evenwel noodzakelijk maken dat de regeringen erop toezien dat de reeds ingevoerde maatregelen het verwachte effect hebben³² en dat desgevallend aanvullende budgettaire maatregelen waarvan de opbrengst nog dit jaar zal moeten worden waargenomen, worden genomen.

Uitgaande van die versterking van de nominale en structurele begrotings situatie in 2014, beveelt de Afdeling de verderzetting aan gedurende de drie eerstkomende jaren van de structurele verbetering tegen een stabiel tempo in de tijd, met name met 0,7% per jaar, dit om de MTO in 2017 te bereiken. Hoewel dit traject verwezenlijkt wordt door het uitstel van de MTO met één jaar ten opzichte van de door de Afdeling in haar vorige Advies van maart voorgestelde termijn, is het strenger dan het scenario dat zou gebaseerd zijn op de minimale verbeteringen die volgens het preventieve luik van het Sixpack vereist zijn voor de landen waartegen geen procedure inzake buitensporig tekort meer loopt, met name een verbetering van het structureel saldo met minstens 0,5% per jaar (men vindt een gelijkaardig scenario ter illustratie in bijlage 6.2).

³² Op basis van het laatste verslag van het Monitoringcomité blijkt dat de volledige realisatie van de verwachte opbrengst van de aanvullende weerslag van het fiscaal beleid en van het naleven van de doelstellingen door Entiteit II het mogelijk zouden maken dat de nominale doelstelling van 2014 behaald wordt. De Afdeling verwijst evenwel voor de opstelling van haar normatieve trajecten naar de ramingen van het Federaal Planbureau, dat formeel functioneert als een fiscal council die belast is met de opstelling van economische projecties.

Het voorgestelde traject leidt eveneens tot een verlaging tegen een voldoende hoog tempo van de schuldgraad, eens de landen uit de situatie van buitensporig tekort treden. Dit voldoende hoge tempo leidt tot de convergentie gedurende een overgangperiode van 3 jaar die volgt op het uittreden uit de EDP, van de waargenomen schuldgraad naar de 'benchmark', namelijk de schuldgraad die voldoet aan het schuld criterium (met name de verlaging van de schuld (in % bbp) met een twintigste van het verschil tussen het niveau dat is waargenomen gedurende de laatste drie jaar en de drempel van 60%). Men kan immers vaststellen dat het hier voorgestelde traject het mogelijk maakt dat de 'benchmark' schuldgraad in 2016 bereikt wordt, dus op het einde van de overgangperiode na de uittreding uit de EDP.

Tenslotte maakt de spreiding van de structurele verbetering over de jaren 2015, 2016 en 2017 het bovenal mogelijk rekening te houden met de toenemende opbrengst in de tijd van de structurele maatregelen, in het bijzonder op het vlak van de uitgaven, en wordt aldus een proces van meerjarige sanering gevrijwaard.

Het scenario houdt een totale verbetering in van het structureel saldo met 2,7% bbp tegen 2017³³.

³³ De structurele verbetering verwijst naar de waargenomen evolutie van het structurele saldo ten opzichte van het voorgaande jaar (of een ander referentiejaar), terwijl de budgettaire inspanning berekend wordt als het verschil voor eenzelfde jaar tussen de begrotingsdoelstelling en het saldo dat men zou waarnemen bij ongewijzigd beleid (en dat aldus de te nemen bijkomende maatregelen weergeeft om de doelstelling te bereiken).

Tabel 12 :
Traject waarbij de MTO bereikt wordt in 2017, met een structurele verbetering van 0,5% bbp in 2014 (°), en van een structurele verbetering die overeenkomt met 0,7% bbp in 2015-2016 en 2017

In % bbp		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%
Rentelasten (EDP)	(2)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%
Structurele verbetering	(d.4)		0,5%	0,7%	0,7%	0,7%
Genormeerde structurele NFB	(4)	-1,9%	-1,4%	-0,7%	0,0%	0,75%
Cyclische weerslag	(5)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(6)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Genormeerde NFB	(7)=(4)+(5)+(6)	-2,6%	-2,1%	-1,4%	-0,4%	0,6%
(Genormeerde) rentelasten	(8)	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,8%
Genormeerd structureel PRSA	(9)=(7)+(8)	1,3%	1,7%	2,3%	2,9%	3,6%
Structurele primaire verbetering	d9		0,4%	0,6%	0,6%	0,6%
Rentelasten			-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Gecumuleerde primaire inspanning	(7)+(8)-(3)	0,0%	0,6%	1,4%	2,4%	3,2%
Bijkomende primaire inspanning	d7		0,6%	0,8%	0,9%	0,8%
Schuldgraad	(10)	99,9%	99,5%	97,7%	95,1%	91,6%
Jaarlijks verschil, waaronder:	(11)=d.10		-0,3%	-1,8%	-2,6%	-3,5%
Endogene evolutie	(11.a)		-0,7%	-2,0%	-2,8%	-3,7%
Weerslagen buiten de NFB	(11.b)		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Benchmark' schuldgraad (*)	(12)		95,4%	95,9%	95,2%	93,8%
Vershil ("+" = respecteert schuld criterium)	(12)-(10)		-4,1%	-1,8%	0,1%	2,2%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019

(*) Schuldgraad die voldoet aan het schuld criterium. De precieze formule ervan is gegeven in deel 2.1. Die schuldgraad komt overeen met een verlaging met een twintigste van het waargenomen gemiddeld verschil respectievelijk tussen de schuldgraad van de laatste drie jaren en 60%.

(°) Deze verbetering moet vergeleken worden met het scenario bij ongewijzigd beleid van het FPB dat geen rekening houdt met het volle rendement van bepaalde genomen maatregelen.

Zoals het kader hierna aantoont, maakt dit scenario, dat de realisatie van de MTO impliceert in 2017, een aanzienlijke prefinanciering mogelijk van de budgettaire kosten van de vergrijzing, zoals geraamd door de Studiecommissie voor de vergrijzing tot 2060.

Kader 1 : Budgettaire middellange termijn doelstelling (MTO) in de context van de vergrijzing.

Naast de doelstelling van de uittreding uit de Europese procedure inzake buitensporig tekort (EDP)³⁴, bestaat een belangrijker bezorgdheid van het begrotingsbeleid op langere termijn uit het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in een context van veroudering van de bevolking en van de omvangrijke stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV). De ondersteuning van de potentiële groei is door de versterking van de financieringsbasis bij de marktsector van de sociale uitkeringen een eerste belangrijke as van een strategie gericht op het waarborgen van de budgettaire houdbaarheid op lange termijn. De realisatie van de hervormingen die gericht zijn op het verlagen van de kosten van de vergrijzing is een andere as. De prefinanciering van een aanzienlijk deel van de BKV is een laatste fundamentele as. Die strategie inzake houdbaarheid bestaat voor België uit de vastlegging van een « budgettaire middellange termijn doelstelling » (MTO), die rekening houdt met het niveau van de overheidsschuld en van de geraamde omvang van de BKV. Het betreft een becijferde en een voor elke lidstaat specifieke doelstelling, vastgelegd op basis van door de EC gedefinieerde methodologische criteria. Voor België komt die MTO overeen met een structureel begrotingsoverschot van 0,75% bbp van de Gezamenlijke Overheid. Voor de jaren na 2017 en bij ongewijzigd beleid tot 2050, werden de BKV door de Studiecommissie voor de Vergrijzing in haar basisscenario geraamd op 4,7% bbp³⁵.

De doelstelling van de strategie van gedeeltelijke prefinanciering bestaat erin tamelijk snel een evenwicht en zelfs een structureel begrotingsoverschot terug te behalen. Dit zal het mogelijk maken dat opnieuw een proces van omgekeerd « sneeuwbaaleffect » in gang wordt gezet door de gestage verlaging van de schuldgraad die een verlaging van het gewicht van de rentelasten mogelijk maakt en aldus budgettaire ruimte kan vrijmaken voor de financiering van een deel van de BKV. Daarnaast zou de budgettaire beperking na het behoud gedurende enkele jaren van een structureel overschot, zeer geleidelijk kunnen versoepeld worden. Daarbij zou evenwel in het kader van de Europese budgettaire governance moeten vermeden worden dat het tekort op het einde van de periode meer dan 1% bbp zou bedragen.

³⁴ Dit bestaat uit het terugbrengen op een duurzame wijze van het overheidstekort onder de grens van 3% bbp.

³⁵ Jaarverslag 2013 van de SCvV, september 2013.

De twee grafieken die volgen geven een mogelijk traject van een aanzienlijke prefinanciering weer van de BKV vanaf een toestand waarbij de MTO in 2017³⁶ bereikt wordt en die op dit niveau zou aangehouden worden gedurende 5 tot 6 jaar³⁷. Enkele belangrijke resultaten blijken uit deze oefening.

In dit scenario begint de schuldgraad vanaf 2015 opnieuw te dalen en het tempo van de jaarlijkse schuldverlaging bedraagt en overschrijdt 2% bbp vanaf 2016. De schuldgraad zakt onder de symbolische grens van 60% bbp in 2030 en blijft dan stabiel onder het niveau van 45% bbp op het einde van de periode.

- Over de periode 2017-2050 maakt de geleidelijke versoepeling van de budgettaire beperking in termen van de NFB (ten belope van 1,6% bbp³⁸), tezamen met de afgeleide verlaging van de rentelasten (1,4% bbp) een geleidelijke vermindering van het primair overschot mogelijk dat in totaal 3% bbp zou bedragen³⁹.
- Ten opzichte van de BKV die voor dezelfde periode op 4,7% bbp geraamd worden, maakt de aldus vrijgekomen primaire marge het mogelijk dat ongeveer 64% van die kosten worden gedekt of gefinancierd. Er blijft dan nog 1,7% bbp te financieren hetzij door een verbetering van het primair saldo buiten vergrijzing over een periode van 33 jaar⁴⁰, die zou gestimuleerd worden door de versterking van het economische groeipotentieel, hetzij door een geleidelijke verlaging van de totale BKV door bepaalde structurele hervormingen, hetzij door een combinatie van die twee opties.

³⁶ In de hier in aanmerking genomen hypothesen die gebaseerd zijn op de Economische vooruitzichten 2014-2019 van het FPB van maart 2014, zou het structureel overschot overeenkomen met een effectief overschot van 0,6% bbp en dit rekening gehouden met het bestaan in 2017 van een output-gap die nog altijd licht negatief (-0,1%) zou zijn.

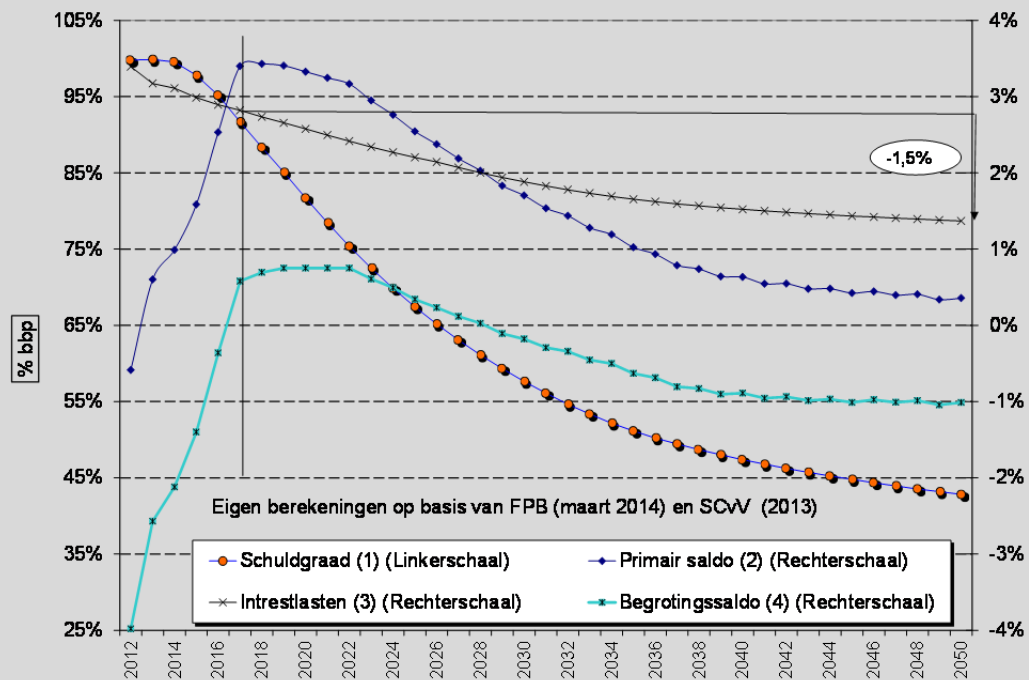
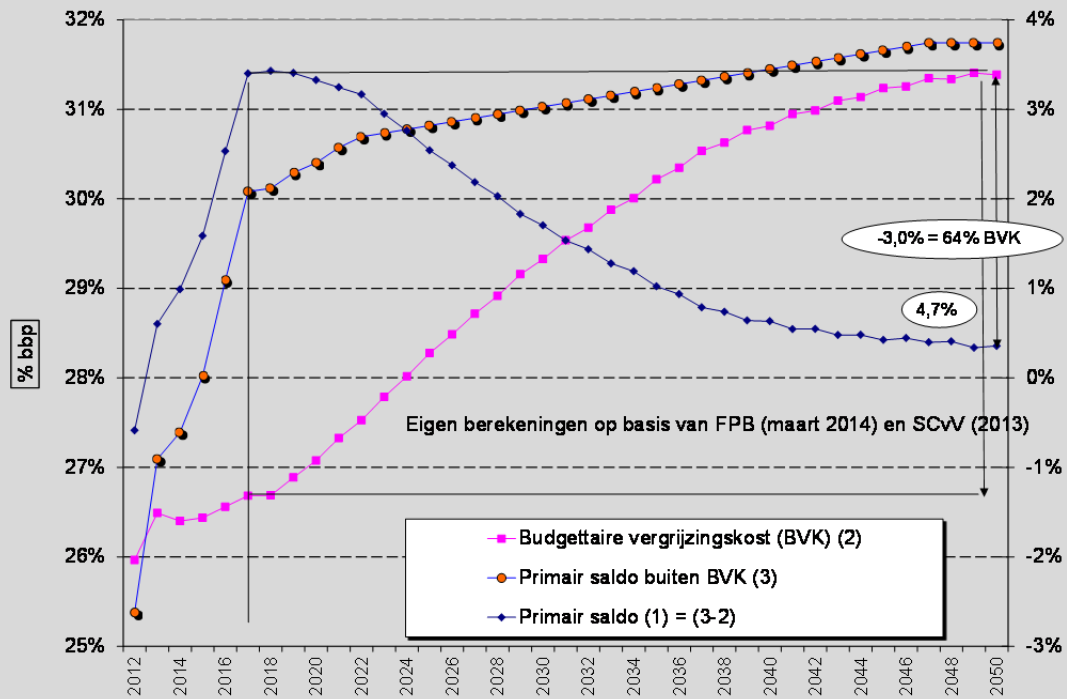
³⁷ Voor de jaren 2013 tot 2019 zijn de basishypothesen van de projectie die van het FPB (maart 2014), voor de jaren na 2019 zijn het de hypothesen van de SCvV (september 2013) die worden in aanmerking genomen. Inzake impliciete rentevoet op de overheidsschuld veronderstelt men een verdere stijging ervan totdat die in 2023 evenveel bedraagt als de trendmatige nominale economische groeivoet (een verschil gelijk aan nul).

³⁸ Het effectieve overschot van 0,6% bbp in 2017 evolueert immers naar een tekort van 1% bbp in 2050.

³⁹ Dit primair overschot zou aldus van een maximum van 3,4% bbp in 2017 afnemen tot een bodem van 0,4% bbp op het einde van de periode.

⁴⁰ Hetzij een beperkte maar cumulatieve jaarlijkse inspanning van 0,05% bbp.

Illustratief scenario van de financiering van de BKV op basis van een in 2017 bereikte MTO



5 VERDELING VAN HET TRAJECT ⁴¹

5.1. Context

5.1.1 Herhaling van de conclusies van de vorige Adviezen van de Afdeling

In haar advies van maart 2012 heeft de Afdeling de terugkeer naar het nominale begrotingsevenwicht tegen 2015 aanbevolen voor elk overheidsniveau waaronder elk Gewest en Gemeenschap en heeft zij dit nieuwe traject afhankelijk gesteld van een overdracht van financiële lasten van Entiteit I naar Entiteit II, om een evenwichtige verdeling van de budgettaire saneringsinspanningen tussen deze beide entiteiten te waarborgen. In haar Advies van maart 2013 heeft de Afdeling twee mogelijke zienswijzen onderzocht voor de bijdrage van Entiteit II aan de budgettaire saneringsinspanning, als gevolg van een vraag van de Federale regering om te kunnen beschikken over *verschillende scenario's inzake lastenoverdracht naar Entiteit II* ⁴².

De eerste zienswijze kadert in de voortzetting van de benadering die ter illustratie in het Advies van maart 2012 werd gevolgd, namelijk de verdeling tussen Entiteit I en Entiteit II van de begrotingsinspanningen die voortvloeien uit het in aanmerking genomen normatieve traject ⁴³ en het gebruik voor die verdeling van de sleutel 65/35. Volgens deze sleutel en op basis van de projecties van het Federaal Planbureau alsmede van het globale in aanmerking genomen normatieve traject, leidt deze eerste zienswijze, eens het nominale begrotingsevenwicht is bereikt, tot een bijdrage van Entiteit II tot de begrotingsinspanning van ongeveer 0,9% bbp tegen 2016. Een tweede zienswijze bestond in een bijdrage van Entiteit II tot de realisatie van de MTO (een structureel overschot van 0,75%). In dat geval bedraagt de bijdrage van Entiteit II 0,3% bbp tegen 2016 (35% van de MTO). Hierbij preciseren we dat het niet een verdeling van het saldo (MTO) betrof, maar een lastenoverdracht die gelijkwaardig is aan ongeveer een derde van het bedrag van de MTO (0,75%), omdat die overdracht moest toegepast worden op een traject bij ongewijzigd beleid.

⁴¹ Een lid heeft niet ingestemd met dit hoofdstuk.

⁴² Begrotingsnotificatie van 30 november 2012.

⁴³ De begrotingsinspanningen worden hier gedefinieerd als het verschil tussen het globale primair saldo bij ongewijzigd beleid en het normatieve primair saldo.

5.1.2 Overdracht van lasten naar Entiteit II als gevolg van de nieuwe Bijzondere Financieringswet

De lasten die naar de gemeenschappen en de gewesten worden overgedragen als gevolg van de nieuwe Bijzondere Financieringswet (zie ook 3.2.1) worden weergegeven in Tabel 13. De overdracht van lasten en de responsabiliseringsbijdrage pensioenen lopen over de horizon van dit Advies geleidelijk aan op tot ze 0,7% bbp bedraagt in 2017.

Tabel 13:
Overdracht van lasten naar de gemeenschappen en de gewesten en de responsabiliseringsbijdrage pensioenen als gevolg van de nieuwe Bijzondere Financieringswet (in % bbp)

	2014	2015	2016	2017
Saneringsbijdrage	0,06%	0,31%	0,62%	0,60%
Bijdrage tot de vergrijzingskost door de beperking van de groeikoppeling	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
overdracht van lasten	0,06%	0,31%	0,62%	0,62%
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
overdracht van lasten en respo pensioenen	0,10%	0,34%	0,65%	0,66%

Bron: Eigen berekeningen en MLT-projecties FPB 2014-2019 (maart 2014)

De responsabiliseringsbijdrage pensioenen zou, volgens het evenwichtsmodel waarop de Bijzondere Financieringswet is gebouwd tegen 2030 niet mogen leiden tot een verarming van de gemeenschappen en de gewesten. Deze responsabiliseringsbijdrage kan echter een inspanning betekenen voor de horizon 2017 gezien het punt waarop de Bijzondere Financieringswet met inbegrip van de responsabiliseringsbijdrage een evenwicht vertoont, zich pas op langere termijn realiseert. De memorie van toelichting van de BFW bevat de volgende passage (p. 7)“ *De vergrijzingskosten mogen dan wel vooral op federaal vlak liggen, toch moeten de gewesten en gemeenschappen meer aan de pensioenkost van de ambtenaren bijdragen.*”

Hoewel de nieuwe Bijzondere Financieringswet pas van start gaat op 1 januari 2015 is er reeds in 2014 een overdracht van lasten naar de gemeenschappen en de gewesten. De responsabiliseringsbijdrage van de pensioenen wordt immers al in 2014 opgetrokken en er wordt reeds een eenmalige saneringsbijdrage van

250 miljoen euro van de gemeenschappen en de gewesten gevraagd. Vanaf 2015 bestaat de overdracht van last naar de gemeenschappen en de gewesten uit een saneringsbijdrage en de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen. In 2017 komt daar dan ook nog de bijdrage tot de kost van de vergrijzing bij, via een vermindering van de groeikoppelingen.

De saneringsbijdrage die van start gaat in 2015 (1,25 miljard euro) en verder oploopt in 2016 (2,5 miljard euro) vertegenwoordigt de grootste overdracht van last naar de gemeenschappen en gewesten over de periode 2015-2017. Deze bijdrage wordt gerealiseerd door de voormelde bedragen af te houden van bepaalde dotaties (zie ook paragraaf 3.2.1).

De inspanningen als gevolg van de responsabiliseringsbijdrage pensioenen en de bijdrage tot de vergrijzingskost stijgen geleidelijk aan en zullen ook na 2017 verder toenemen. De responsabiliseringsbijdrage pensioenen blijft immers verder toenemen tot ze in 2028 gelijk is aan de pensioenbijdrage die momenteel wordt betaald op het loon van de contractuele ambtenaren, namelijk 8,86%⁴⁴. De toename verloopt zoals is aangegeven in art. 65*quinquies* van de Bijzondere Financieringswet. Ook de bijdrage tot de kost van de vergrijzing (door de vermindering van de groeikoppeling), die pas van start gaat in het laatste jaar van de horizon van het Advies, moet nog verder oplopen tot ze 0,23% bbp bedraagt in 2030.

De overdracht van lasten in Tabel 13 houdt nog geen rekening met de afbouw in de tijd van het overgangsmechanisme. Dit mechanisme blijft de eerste tien jaar nominaal constant en neemt de volgende tien jaar af tot het tot nul herleid is.

⁴⁴ Deze bijdrage van de gemeenschappen en de gewesten zou volgens het evenwichtsmodel waarop de Bijzondere Financieringswet gebouwd is niet mogen leiden tot een verlies bij de G&G op lange termijn (2030).

5.2. Verdeling van het traject tussen Entiteit I en Entiteit II

De Afdeling neemt akte van het politiek akkoord over de Zesde Staatshervorming en van de budgettaire lastenoverdracht die werd overeengekomen. De Afdeling neemt derhalve het principe in aanmerking van een nominaal begrotingsevenwicht van Entiteit II met het oog op het stabiliteitsprogramma 2014-2017. Die doelstelling van nominaal evenwicht komt, zoals aangegeven in het laatste Stabiliteitsprogramma 2013-2016, tegemoet aan met het principe van een tijdelijk overschot van 0,1% bbp op het niveau van de Lokale Overheden, rekening gehouden met hun investeringscyclus. Dit traject houdt bovendien in dat Entiteit I, met het oog op de realisatie van de MTO, een nominaal overschot van 0,6% bbp bereikt in 2017.

De afwijking bij Entiteit II van het primair saldo ten opzichte van het traject bij ongewijzigd beleid na de Staatshervorming (regel 3 van de Tabel 14) van ongeveer 0,4% bbp brengt slechts gedeeltelijk de vermelde lastenoverdracht van 0,7% bbp tot uiting. Zoals vroeger vermeld, is dit toe te schrijven aan het feit dat de Gemeenschappen en Gewesten volgens de hypothesen van het Federaal Planbureau zonder institutionele hervorming globaal geringe begrotingsoverschotten zouden vertonen. De bijdrage van Entiteit II is daarom gelijk aan het verschil inzake primair saldo dat men waarneemt als men verwijst naar een situatie bij ongewijzigd beleid vóór de institutionele hervorming, dat overeenkomt met de lastenoverdracht.

Bovendien zijn de nominale doelstellingen met het oog op de naleving van de bepalingen van het nieuwe Samenwerkingsakkoord van december 2013 eveneens in structurele termen uitgedrukt voor de verschillende Entiteiten. In dit stadium moet men evenwel voorzichtig zijn in de interpretatie van de structurele saldi omdat die geraamd zijn op basis van een nog verkennende methodologie (uitgelegd in bijlage), die nog zal moeten verfijnd worden voor de eerstkomende Adviezen. Op basis van die methode blijkt dat, rekening gehouden met de negatieve cyclische weerslag op het saldo en met de eenmalige verrichtingen, het nominale evenwicht zou overeenkomen met een licht structureel overschot voor Entiteit II dat zou verdwijnen naarmate de output gap over de projectieperiode zou verkleinen.

Tabel 14 :
Normatief traject per Entiteit, verdeling volgens de nominale doelstellingen van het
Stabiliteitsprogramma voor Entiteit II

Normatief traject Entiteit I		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,5%	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,3%
Rentelasten (EDP)	(1a)	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%
Primair saldo (PRSA)	(1b)	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%
Genormeerde NFB	(2)	-2,5%	-2,2%	-1,5%	-0,4%	0,6%
Genormeerde rentelasten	(2a)	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%
Genormeerd primair saldo	(2b)	0,4%	0,6%	1,2%	2,3%	3,2%
Genormeerd primair saldo t.o.v. ongewijzigd beleid	(3)=(2b)-(1b)	0,0%	0,5%	1,1%	1,9%	2,8%
Correcties voor cyclus en one shots	(4)	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
Structurele NFB (bij ongewijzigd beleid)	(5)=(1)-(4)	-2,2%	-2,3%	-2,2%	-2,0%	-2,2%
Genormeerde structurele NFB	(6)=(2)-(4)	-2,2%	-1,8%	-1,1%	-0,1%	0,7%
Structurele verbetering	d6		0,4%	0,7%	0,9%	0,8%

Normatief traject Entiteit II		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,5%
Rentelasten (EDP)	(1a)	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Primair saldo (PRSA)	(1b)	0,2%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,2%
Genormeerde NFB	(2)	-0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Genormeerde rentelasten	(2a)	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Genormeerd primair saldo	(2b)	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%
Genormeerd primair saldo t.o.v. ongewijzigd beleid na Hervorming	(3)=(2b)-(1b)	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,4%
Primair saldo bij ongewijzigd beleid: verschil tussen na en vóór Hervorming	(*)	0,0%	0,1%	0,3%	0,7%	0,7%
Correcties voor cyclus en one shots	(4)	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Structurele NFB (bij ongewijzigd beleid)	(5)=(1)-(4)	0,3%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,4%
Genormeerde structurele NFB	(6)=(2)-(4)	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%
Structurele verbetering	d6		0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019.

(*) Komt overeen met de lastenoverdracht zoals berekend in de tabel van deel 5.1.2

De verdeling zoals opgenomen in het traject houdt volgens de hypothesen van de projectie in dat Entiteit I een budgettaire inspanning verwezenlijkt van ongeveer 2,8% bbp tegen 2017 en Entiteit II van 0,7% bbp, indien men het verschil beschouwt ten opzichte van de situatie vóór hervorming (lastenoverdracht). Dit komt op basis van het scenario bij ongewijzigd beleid van het Federaal Planbureau overeen met een verdeling van ongeveer 80/20 van de primaire budgettaire inspanningen respectievelijk voor Entiteit I en Entiteit II.

Zoals is vermeld in het nieuwe Samenwerkingsakkoord van december 2013, zal het aan het Overlegcomité toekomen om zich uit te spreken over het voorstel dat de Afdeling doet over de vastlegging van de doelstellingen in nominale en structurele termen van de verschillende overheidsniveaus.

In overeenstemming met de opdracht die is toegewezen door dit nieuwe Samenwerkingsakkoord, zal de Afdeling instaan voor het begrotingstoezicht van de verschillende overheidsniveaus gedurende de komende jaren en in het bijzonder op het einde van de periode op het niveau Entiteit I, rekening houdend met de budgettaire kosten van de vergrijzing. De Afdeling zal aldustoezien op de budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau, enerzijds in functie van de specifieke risicofactoren van de verschillende Entiteiten en anderzijds rekening houdend met een eventuele herziening van de MTO gedurende de periode. In functie van de vastgestelde begrotingsevoluties zal de Afdeling oordelen of het opportuun is nieuwe aanbevelingen over de respectievelijke trajecten te formuleren.

5.3. Budgettaire doelstellingen van de componenten van Entiteit II

In dit deel van het Advies wordt het begrotingstraject binnen Entiteit II besproken. Voor zowel de lokale overheden als de gemeenschappen en de gewesten worden de begrotingsdoelstellingen telkens in nominale en structurele termen opgesteld, en dit in overeenstemming met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 (zie Hoofdstuk 1).

In de volgende paragrafen wordt er per entiteit vertrokken van het nominale begrotingstraject en wordt vervolgens de overgang naar de begrotingsdoelstellingen in structurele termen gemaakt. Dit wordt enerzijds gedaan voor de lokale overheden en het geheel van de gemeenschappen en gewesten en anderzijds per gemeenschap en gewest.

5.3.1 Nominaal en structureel begrotingstraject voor het geheel van de gemeenschappen en de gewesten en de Lokale Overheden

Het begrotingstraject van Entiteit II moet eerst en vooral verdeeld worden tussen het geheel van de gemeenschappen en de gewesten en de lokale overheid alvorens kan worden overgegaan tot een bepaling van de begrotingstrajecten per gemeenschap en gewest.

In lijn met eerdere aanbevelingen van de Afdeling wordt voor Entiteit II een normatief begrotingstraject aanbevolen van nominaal begrotingsevenwicht gegeven de saneringsinspanningen die worden opgelegd aan de Entiteit als gevolg van de staatshervorming (zie ook 3.2.1). Dit nominaal begrotingstraject wordt hier voor het geheel van de gemeenschappen en de gewesten en de lokale overheden vertaald naar een structureel saldo.

Om de bepaling van de structurele saldi binnen Entiteit II mogelijk te maken moet de cyclische component van Entiteit II verdeeld worden over enerzijds de gemeenschappen en de gewesten en anderzijds de lokale overheden. Conform met de methodologie die door de HRF wordt toegepast voor het bepalen van de structurele saldi van Entiteit I en Entiteit II wordt de cyclische component van Entiteit II eveneens verdeeld op basis van het aandeel van de lokale overheden en de gemeenschappen en de gewesten in de finale uitgaven van Entiteit II. Deze sleutel wijzigt gevoelig in 2015 als gevolg van de zesde staatshervorming. Meer bepaald neemt het aandeel van het geheel van de gemeenschappen en gewesten in de finale uitgaven van Entiteit II sterk toe door de uitbreiding van de bevoegdheden.

Tabel 15:
Verdeelsleutel cyclische component voor Lokale overheden -
Geheel G&G periode 2014-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Lokale Overheden	38,67%	38,40%	31,96%	31,92%	32,15%
Gemeenschappen & Gewesten	61,33%	61,60%	68,04%	68,08%	67,85%

Bron : Eigen berekeningen, Federaal Planbureau – Economische Vooruitzichten 2014-2019.

5.3.1.1 Begrotingstraject Lokale overheden

Het normatief begrotingstraject vertrekt van de hypothese dat de lokale overheden in 2014 en 2015 een licht surplus moeten realiseren van 0,1% bbp en dit om rekening te houden met de electorale investeringscyclus van de lokale besturen. De rest van de periode wordt verwacht dat de lokale overheden een nominaal begrotingsevenwicht realiseren.

Dit normatief traject wordt in Tabel 16 vervolgens omgezet in structurele saldi door de nominale begrotingsdoelstellingen aan te passen voor de cyclische weerslag voor de lokale overheden en de éénmalige operaties van de lokale overheden. Voor wat betreft de lokale overheden zijn er op dit moment enkel in éénmalige operaties in 2013 geconstateerd. Zo was er aan ontvangstenzijde de vertraging in de inning van de personenbelasting en aan uitgavenzijde een negatieve impact van de afhandeling van bepaalde rechtszaken.

Het normatief traject van een nominaal begrotingsevenwicht resulteert voor de lokale overheden in lichte structurele overschotten die afnemen naar het einde van de periode toe als gevolg van het sluiten van de output gap in 2019. Hierdoor wordt de negatieve impact van de economische cyclus steeds kleiner (zie Tabel 16).

Tabel 16:
Begrotingstraject Lokale overheden

		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1a)	-0,14%	0,02%	0,00%	-0,04%	-0,11%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,16%	-0,13%	-0,08%	-0,05%	-0,02%
One shots	(3)	-0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4a) = (1a) -					
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(2) - (3)	0,06%	0,16%	0,08%	0,01%	-0,09%
Genormeerde NFB	(1b)	-0,14%	0,10%	0,10%	0,00%	0,00%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,16%	-0,13%	-0,08%	-0,05%	-0,02%
One shots	(3)	-0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4b) = (1b) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,06%	0,23%	0,18%	0,05%	0,02%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau – Economische Vooruitzichten 2014-2019

5.3.1.2 Begrotingstrajecten van het geheel van de gemeenschappen en de gewesten

Ook voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten wordt aanbevolen dat zij vanaf 2014 een nominaal begrotingsevenwicht realiseren. Dit is tevens in overeenstemming met wat in de zomer van 2013 werd beslist op het overlegcomité voor wat het betreft het begrotingsjaar 2014 ⁴⁵.

Voor de berekening van het structureel saldo werden ook de éénmalige operaties voor het geheel van de gemeenschappen en de gewesten bepaald. De one shots in 2013 zijn gelinkt aan de inkorting van de aangiftetermijn van de successierechten en de verkoop van de mobiele telefonielicenties. In 2014 en 2015 zijn de one shots terug te brengen tot de verkoop van activa van diverse gemeenschappen en gewesten.

Ook voor de gemeenschappen en de gewesten vertaalt het nominaal begrotingsevenwicht zich in positieve structurele saldi. Net als bij de lokale overheden worden deze structurele overschotten kleiner naar het einde van de periode als gevolg van het sluiten van de output gap in 2019.

Tabel 17:
Begrotingstraject gemeenschappen en gewesten

		2013	2014	2015	2016	2017
NFB bij ongewijzigd beleid	(1a)	0,02%	-0,01%	-0,22%	-0,46%	-0,36%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,26%	-0,21%	-0,18%	-0,10%	-0,04%
One shots	(3)	0,05%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4a) = (1a) -					
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(2) - (3)	0,24%	0,15%	-0,04%	-0,36%	-0,32%
<hr/>						
Genormeerde NFB	(1b)	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,26%	-0,21%	-0,18%	-0,10%	-0,04%
One shots	(3)	0,05%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4b) = (1b) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,24%	0,16%	0,18%	0,10%	0,04%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau – Economische Vooruitzichten 2014-2019

⁴⁵ Volgens het overlegcomité van 17 juli 2013 moet Entiteit II een overschot van 0,1% bbp realiseren in 2014 maar dat betekent niet dat een of meerdere Gewesten en Gemeenschappen een overschot dient te realiseren.

5.3.2 Nominaal en structureel begrotingstraject per gemeenschap en per gewest

Als rechtsreeks gevolg van het begrotingstraject dat wordt aanbevolen voor Entiteit II, namelijk een nominaal begrotingsevenwicht startend vanaf 2014, is ook het nominaal begrotingstraject per gemeenschap en gewest gelijk aan het nominaal evenwicht.

In de volgende paragrafen wordt voor de eerste maal een illustratie gegeven van hoe dit nominaal evenwicht per gefedereerde entiteit zich vertaalt in structurele termen. Alvorens over te gaan tot het nominaal en structureel begrotingstraject wordt eerst de gehanteerde methodologie voor wat betreft de verdeling van de cyclische component en inzake de verdeling van de éénmalige operaties besproken.

In tegenstelling tot de lokale overheden en het geheel van de gemeenschappen en de gewesten kan hier geen traject bij ongewijzigd beleid worden opgesteld. De MLT-projectie van het Federaal Planbureau (maart 2014) bevat immers geen projecties per gemeenschap en gewest.

5.3.2.1 *Verdeling van de cyclische component*

Om de structurele saldi per gemeenschap en gewest te kunnen bepalen moet net als bij de andere overheidsniveaus de gevoeligheid van de uitgaven voor de economische cyclus bepaald worden per gemeenschap en gewest. Om consistent te blijven met de verdeling van de cyclische component tussen enerzijds EI – EII en anderzijds LO – G&G werd ook hier geopteerd om te werken met een verdeelsleutel op basis van de finale uitgaven.

Ideaal gezien zou voor het bepalen van de finale uitgaven (incl. rentelasten) per gemeenschap en gewest gebruik worden gemaakt van de overheidsrekeningen gepubliceerd door het INR. Op dit ogenblik wordt echter enkel maar de gedetailleerde overheidsrekeningen voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten gepubliceerd ⁴⁶, en moest er bijgevolg een beroep worden gedaan op andere bronnen voor het bepalen van de finale uitgaven per entiteit.

⁴⁶ De publicatie van de gedetailleerde overheidsrekeningen per gemeenschap en gewest is op dit ogenblik voorzien voor september 2014.

Na onderzoek (zie bijlage 6.4) werd besloten dat de beste optie voor het bepalen van de finale uitgaven (incl. rentelasten) per gemeenschap en gewest op dit ogenblik de individuele rekeningen zijn die worden gepubliceerd bij het Federaal Planbureau (aangevuld met informatie van de Algemene Gegevensbank (AGB)). Voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd gewerkt met de individuele rekeningen van het Federaal Planbureau⁴⁷. De finale uitgaven van de Duitstalige Gemeenschap en de drie gemeenschapscommissies werden bepaald op basis van de gegevens van de Algemene Gegevensbank⁴⁸.

De verdeelsleutel op basis van de finale uitgaven werd hier bepaald door het aandeel van elke gemeenschap en gewest in de gemiddelde finale uitgaven voor de periode 2010-2012 te berekenen. Deze sleutel moet echter wijzigen in 2015 om rekening te houden met de impact van de zesde staatshervorming.

5.3.2.1.1 Verdeelsleutel na staatshervorming

Om de sleutel na de staatshervorming te berekenen werden deze finale uitgaven (nl. gemiddelde uitgaven voor de periode 2010-2012) per entiteit verhoogd met een raming van de uitgaven van de nieuwe bevoegdheden voor deze entiteiten in 2015.

Om de nieuwe uitgaven van de gemeenschappen en de gewesten te bepalen werd een beroep gedaan op de nieuwe Bijzondere Financieringswet en het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor Duitstalige Gemeenschap. Concreet werden deze nieuwe uitgaven als volgt bepaald: het bedrag van de middelen die worden overgedragen per bevoegdheid werd telkens voor de volle 100% genomen voor het begrotingsjaar 2015⁴⁹. Er werd met andere woorden geen rekeningen gehouden met de gedeeltelijke overdracht van bepaalde middelen, de saneringsbijdrage en eventuele andere bedragen die van de over te dragen middelen moeten worden afgetrokken. Dit zou ongeveer moeten

⁴⁷ Meer bepaald gepubliceerd in juni 2013.

⁴⁸ Jaarverslag 2012, gepubliceerd in december 2013.

⁴⁹ Conform de Bijzondere Financieringswet en de wet op de hervormingen der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap werden de bedragen voor 2013 telkens geïndexeerd zoals in deze twee wetten werd beschreven om tot het bedrag van 2015 te komen.

overeenkomen met de middelen die de federale overheid uittrok voor de financiering van deze bevoegdheden.

De uitgaven met betrekking tot de nieuwe bevoegdheid fiscale uitgaven werden hier niet bij de finale uitgaven geteld om coherent te blijven met de projectie van het Federaal Planbureau waar deze uitgaven als negatieve (fiscale) ontvangst worden beschouwd. Ook bepaalde uitgaven voor het doelgroepenbeleid (bevoegdheid werk) worden door het Federaal Planbureau beschouwd als een negatieve ontvangst. De raming gemaakt door het Planbureau voor wat betreft het doelgroepenbeleid (meer bepaald de vermindering van de sociale bijdragen) werd afgetrokken van de uitgaven voor de bevoegdheid werk, eveneens om consistent te blijven met de verdeling van het traject EI-EII en LO-G&G.

Als gevolg van deze interpretatie wordt dus in de bepaling van de finale uitgaven niet volledig rekening gehouden met de impact van de zesde staatshervorming.

De andere nieuwe uitgaven zijn vervolgens verdeeld over de verschillende gemeenschappen en gewesten volgens de behoeftesleutel die voor elke nieuwe bevoegdheid werd opgenomen in het overgangsmechanisme van de Bijzondere Financieringswet en dus niet volgens de verdeelsleutel die van toepassing is op de middelen. Dit resultaat werd vervolgens bij de gemiddelde uitgaven voor de periode 2010-2012 geteld om zo te komen tot de finale uitgaven na staatshervorming en de verdeelsleutel voor de jaren 2015-2017.

Tabel 18:
Verdeelsleutel cyclische component binnen G&G

	Verdeelsleutel voor hervorming (2013-2014)	Verdeelsleutel na hervorming (2015-2017)	Vershil
Vlaamse Gemeenschap	59,02%	58,10%	-0,92%
Franse Gemeenschap	19,02%	21,02%	2,01%
Waals Gewest	13,53%	11,76%	-1,76%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	6,28%	5,28%	-1,00%
Duitstalige Gemeenschap	0,56%	0,53%	-0,03%
Franse Gemeenschapscommissie	1,01%	0,72%	-0,29%
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0,37%	0,26%	-0,11%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,22%	2,33%	2,10%

Bron: Eigen berekeningen, jaarverslag 2012 AGB, Regionale Economische Vooruitzichten 2013-2018
FPB

Opmerkelijk is dat na de zesde staatshervorming het gewicht van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de finale uitgaven van het geheel van de gemeenschappen en de gewesten beduidend toeneemt. Dit is het rechtsreeks gevolg van het feit dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor wat betreft Brussel bevoegd wordt voor de gemeenschapsbevoegdheden gezinsbijslag, ouderenzorg en gezondheidszorg. Bijgevolg wordt de budgettaire omvang van deze entiteit na de staatshervorming gevoelig verhoogd. Dezelfde verklaring geldt voor de toename van het gewicht van de Franse Gemeenschap. Er werd nog geen rekening gehouden met het akkoord Sainte-Emilie.

5.3.2.2 Éénmalige operaties

Om te komen tot het structureel saldo moeten natuurlijk ook de éénmalige operaties van elke gemeenschap en elk gewest bepaald worden. Om coherent te blijven met het traject van het geheel van de gemeenschappen en gewesten (zie 5.3.1.2) werd beslist het geheel van de oneshots zoals gecommuniceerd door het Federaal Planbureau voor wat betreft de gemeenschappen en de gewesten verder op te splitsen per entiteit.

Voor wat betreft het begrotingsjaar 2013 was er een belangrijke éénmalige ontvangst als gevolg van de inkorting van de aangiftetermijn van de successierechten, deze ontvangst werd onder de drie gewesten verdeeld op basis van hun aandeel in het totaal van de successierechten. Ook de éénmalige operatie verkoop van mobilofonie licenties werd verdeeld over de Vlaamse en Franse Gemeenschap.

De éénmalige operaties in het begrotingsjaar 2014 en 2015 zijn volledig te herleiden tot de verkoop van activa van diverse gemeenschappen en gewesten. Hierover was informatie beschikbaar bij het FPB per gefedereerde entiteit dus deze oneshots konden zonder problemen worden toegekend aan de betrokken entiteit.

5.3.2.3 Nominaal en structureel begrotingstraject

Tabel 19 en Tabel 20 bevatten de nominale en structurele begrotingstrajecten voor alle gemeenschappen en gewesten.

Het nominaal saldo dat het vertrekpunt vormt in 2013 voor de bepaling van het structureel saldo wijkt licht af (nl. 0,07% bbp) van het saldo voor het geheel van de gemeenschappen en de gewesten dat volgt uit de projectie van het FPB. Gezien het hier gaat om de saldo's van elke gemeenschap of gewest afzonderlijk, welke niet worden gecommuniceerd in de MLT-projectie van het FPB van maart, hebben wij een beroep gedaan op ofwel het vorderingensaldo 2013 dat werd vastgelegd in de begrotingscontrole 2013 ofwel het saldo dat volgt uit de eerste ramingen voor de realisaties van het begrotingsjaar 2013 indien dit ons werd meegedeeld door de betrokken entiteit.

Vanaf 2014 wordt vertrokken van het normatief traject, namelijk een nominaal begrotingsevenwicht voor alle gemeenschappen en gewesten.

Tabel 19:
Begrotingstraject Vlaamse Gemeenschap, Franse Gemeenschap, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in % bbp)

		2013	2014	2015	2016	2017
VLAAMSE GEMEENSCHAP						
Genormeerde NFB	(1)	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,15%	-0,13%	-0,10%	-0,06%	-0,03%
One shots	(3)	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,17%	0,11%	0,10%	0,06%	0,03%
FRANSE GEMEENSCHAP						
Genormeerde NFB	(1)	-0,06%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,05%	-0,04%	-0,04%	-0,02%	-0,01%
One shots	(3)	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	-0,02%	0,04%	0,04%	0,02%	0,01%
WAALS GEWEST						
Genormeerde NFB	(1)	-0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,04%	-0,03%	-0,02%	-0,01%	-0,01%
One shots	(3)	0,01%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,00%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST						
Genormeerde NFB	(1)	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	0,00%
One shots	(3)	0,01%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,03%	-0,01%	0,01%	0,01%	0,00%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau – Economische Vooruitzichten 2014-2019

Omwille van de beperkte budgettaire omvang van de volgende entiteiten worden de gegevens in Tabel 20 weergegeven tot op vier cijfers na de komma.

Tabel 20:
**Begrotingstraject Duitstalige Gemeenschap, Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie, Franse Gemeenschapscommissie en Vlaamse
Gemeenschapscommissie (in % bbp)**

		2013	2014	2015	2016	2017
		DUITSTALIGE GEMEENSCHAP				
Genormeerde NFB	(1)	-0,0176%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,0015%	-0,0012%	-0,0009%	-0,0006%	-0,0002%
One shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	-0,0161%	0,0012%	0,0009%	0,0006%	0,0002%
		GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE				
Genormeerde NFB	(1)	-0,0003%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,0006%	-0,0005%	-0,0042%	-0,0024%	-0,0010%
One shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,0002%	0,0005%	0,0042%	0,0024%	0,0010%
		FRANSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE				
Genormeerde NFB	(1)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,0026%	-0,0022%	-0,0013%	-0,0008%	-0,0003%
One shots	(3)	0,0000%	0,0015%	0,0015%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,0026%	0,0006%	-0,0002%	0,0008%	0,0003%
		VLAAMSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE				
Genormeerde NFB	(1)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Cyclische weerslagen	(2)	-0,0010%	-0,0008%	-0,0005%	-0,0003%	-0,0001%
One shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
	(4) = (1) -					
Genormeerde structurele NFB	(2) - (3)	0,0010%	0,0008%	0,0005%	0,0003%	0,0001%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau – Economische Vooruitzichten 2014-2019

6 BIJLAGEN

6.1 Basisscenario van het Federaal Planbureau : tabellen 2014-2019

**Tabel 21 :
Begrotings- en macro-economische parameters**

Begrotingsvooruitzichten op basis van de hypothesen van het FPB								Jaarl. gem.
Niveaus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2017
Reële bbp-groei	0,2%	1,4%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,4%	1,7%
Potentiële bbp-groei	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,2%
Verschil	-0,7%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,5%
Output gap (Niveau)	-2,3%	-1,9%	-1,2%	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,1%	-1,0%
Niveaus of gecumuleerde evolutie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2013-2017
Effectieve NFB: Niveau (EDP)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%	-2,5%	-2,4%	-0,2%
Primair saldo	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,5%	0,6%	-0,4%
Cyclische weerslagen (Niveau)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,1%	1,1%
Cyclisch gecorrigeerde NFB	-1,3%	-1,7%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-2,4%	-2,4%	-1,3%
One shots	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,6%
Structurele NFB	-1,9%	-2,0%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-2,4%	-2,4%	-0,7%
Structurele verbetering		-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,2%	0,0%	
Rentelasten (EDP)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	-0,2%
Structureel primair saldo	1,3%	1,1%	0,8%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%	-0,9%
Structurele primaire verbetering		-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	0,2%	0,0%	

**Tabel 22 :
Vooruitzichten inzake de schuldgraad**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schuldgraad	99,9%	100,1%	99,8%	99,5%	99,1%	98,7%	98,2%
Jaarlijks verschil		0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,5%
* Endogene evolutie		-0,1%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%
* Weerslagen "buiten NFB"		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
Nominaal bbp	1,5%	2,9%	3,5%	3,4%	3,4%	3,2%	3,1%
Impliciete rentevoet	3,2%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
"Benchmark" schuldgraad (*)		95,4%	96,1%	96,1%	95,9%	95,6%	95,3%

Tabel 23 :
Begrotingsvooruitzichten per overheidsniveau

Begrotingsvooruitzichten per entiteit	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NFB	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%	-2,5%	-2,4%
Entiteit I	<u>-2,5%</u>	<u>-2,7%</u>	<u>-2,6%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,1%</u>	<u>-2,2%</u>
* Federale Overheid	-2,5%	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,3%	-2,1%	-2,2%
* Sociale Zekerheid	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Entiteit II	<u>-0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,4%</u>	<u>-0,2%</u>
* Gemeenschappen en Gewesten	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,2%
* Lokale Overheden	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%
Primair saldo (**)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,5%	0,6%
Entiteit I	<u>0,4%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,6%</u>	<u>0,5%</u>
* Federale Overheid	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%
* Sociale Zekerheid	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Entiteit II	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,1%</u>
* Gemeenschappen en Gewesten	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
* Lokale Overheden	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%
Rentelasten	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Entiteit I	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
Entiteit II	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%

6.2 Illustratief normatief scenario

Tabel 24 :
Illustratief traject corresponderend met de minimale verbeteringen vereist in het preventieve luik van de Six Pack

In % bbp		2013	2014	2015	2016	2017	2018
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,7%	-2,9%	-2,8%	-2,8%	-2,5%
Rentelasten (EDP)	(2)	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,6%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,5%
Structurele verbetering	(d.4)		0,50%	0,55%	0,55%	0,55%	0,50%
Genormeerde structurele NFB	(4)	-1,9%	-1,4%	-0,9%	-0,3%	0,2%	0,75%
Cyclische weerslag	(5)	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
Enmalige verrichtingen (one shots)	(6)	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Genormeerde NFB	(7)=(4)+(5)+(6)	-2,6%	-2,1%	-1,6%	-0,7%	0,1%	0,7%
(Genormeerde) rentelasten	(8)	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,8%	2,8%
Genormeed structureel PRSA	(9)=(7)+(8)	1,3%	1,7%	2,1%	2,6%	3,1%	3,5%
Structurele primaire verbetering	d9		0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%
Rentelasten			-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Gecumuleerde primaire inspanning	(7)+(8)-(3)	0,0%	0,6%	1,3%	2,0%	2,7%	3,0%
Bijkomende primaire inspanning	d7		0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,2%
Schuldgraad	(10)	99,9%	99,5%	97,9%	95,6%	92,5%	89,1%
Jaarlijks verschil, waaronder:	(11)=d.10		-0,3%	-1,7%	-2,3%	-3,0%	-3,4%
Endogene evolutie	(11.a)		-0,7%	-1,8%	-2,5%	-3,2%	-3,6%
Weerslagen buiten de NFB	(11.b)		0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Benchmark' schuldgraad (*)	(12)		95,4%	95,9%	95,3%	94,0%	91,8%
Vershil ("+" = respecteert schuld criterium)	(12)-(10)		-4,1%	-2,0%	-0,3%	1,4%	2,7%

Bron: Eigen berekeningen, Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019

(*) Schuldgraad die voldoet aan het schuld criterium. De precieze formule ervan is gegeven in deel 2.1. Die schuldgraad komt overeen met een verlaging met een twintigste van het waargenomen gemiddeld verschil respectievelijk tussen de schuldgraad van de laatste drie jaren en 60%.

6.3 Opsplitsing van het cyclisch bestanddeel van het saldo tussen Entiteit I en Entiteit II

De methode die gebruikt werd om de structurele saldi van de gezamenlijke overheid te ramen is die van de Europese Commissie.

Samengevat, de Commissie modelleert het cyclisch bestanddeel in procent van het bbp als het product van een parameter van de budgettaire gevoeligheid en het verschil in productie (output-gap), dus per definitie het verschil tussen het waargenomen bbp en het *potentiële* bbp, uitgedrukt in procent van het potentiële bbp. Het cyclische bestanddeel is positief in een periode van economische expansie en negatief in een recessieperiode, zoals de huidige periode.

$$\text{CAB} = \text{BNF} - \varepsilon * \text{OG} \quad \text{waarbij}$$

CAB het saldo gecorrigeerd voor de cyclische schommelingen ('cyclically adjusted balance') is

OG de output gap is

ε de parameter van de budgettaire gevoeligheid is.

De parameter van de budgettaire gevoeligheid (ε) is het resultaat van twee subparameters:

- 1) De subparameter van de gevoeligheid van de ontvangsten (in % bbp) voor de conjunctuurcyclus ;
- 2) De subparameter van de gevoeligheid van de uitgaven (in % bbp) voor de conjunctuurcyclus.

Concreet zijn volgens de waarnemingen van de Europese Commissie de waarden die door deze parameters weergegeven worden, de volgende :

- 1) De overheidsontvangsten evolueren evenredig met de schokken die het bbp⁵⁰ treffen, zodat ze constant in verhouding ertoe blijven. De subparameter van de gevoeligheid van de ontvangsten benadert dus 0 en is dus verwaarloosbaar.
- 2) De overheidsuitgaven zijn weinig gevoelig voor de schokken die het bbp⁵¹ treffen, met uitzondering van de werkloosheidsuitgaven, zodat de ratio ervan evenredig stijgt wanneer de output gap negatief is en daalt wanneer hij positief is ('noemereffect'). De gevoeligheid van de ratio van de werkloosheidsuitgaven wordt daarentegen afzonderlijk geraamd, omdat men in dit bijzondere geval een impact vaststelt op de teller en op de noemer van de ratio⁵².

⁵⁰ De elasticiteit ervan bedraagt bijna één (0,94). De EC raamt de subparameter van de budgettaire gevoeligheid van de ontvangstenratio op 0,03. Dit betekent dat in geval van een cyclische achteruitgang met een procentpunt van het bbp, de ontvangstenratio zou dalen met 0,03% bbp (en omgekeerd voor een cyclische verbetering).

⁵¹ De elasticiteit ervan bedraagt nul.

⁵² De gevoeligheid van de ratio van de werkloosheidsuitgaven wordt voor België geraamd op ongeveer 0,07, wat betekent dat de werkloosheidsuitgaven stijgen met 0,07% bbp in geval van een verhoging van de output gap met 1%.

Tabel 25:
Parameters van de budgettaire gevoeligheid en cyclisch bestanddeel van het vorderingensaldo van de GO (% bbp tenzij anders vermeld)

	2010	2011	2012	2013r
(1) Output gap (niveau)	-0,80%	-0,34%	-1,35%	-1,73%
(2) Parameter van de budgettaire gevoeligheid (ε)	0,55	0,55	0,55	0,55
(2.1) Bij de ontvangsten	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03
(2.2) Bij de uitgaven	0,58	0,58	0,58	0,58
<i>Tellereffect (werkloosheid)</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Noemereffect</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>
(3) Cyclisch bestanddeel van het saldo (1) * (2)	-0,4%	-0,2%	-0,7%	-1,0%
Bij de ontvangsten (2.1) * (1)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bij de uitgaven (2.2) * (1)	-0,5%	-0,2%	-0,8%	-1,0%
(4) Effectieve NFB	-3,7%	-3,7%	-4,0%	-2,7%
(5) NFB gecorrigeerd voor cyclische veranderingen (4) -(3)	-3,3%	-3,5%	-3,2%	-1,7%

Bron : AMECO, NBB, eigen berekeningen

Globaal bedraagt de budgettaire gevoeligheidscoëfficiënt voor België 0,55, wat voor het grootste deel overeenkomt met het aandeel van de uitgaven in het bbp (noemereffect), verhoogd met de cyclische gevoeligheid van de werkloosheidsuitgaven (tellereffect). Vermenigvuldigd met de output-gap komt deze coëfficiënt overeen met het cyclisch bestanddeel van het saldo.

Verdeling van het cyclisch bestanddeel tussen de Belgische overheidsniveaus

Het komt er dus op aan dat de Afdeling het cyclisch bestanddeel opsplijst zodat ze de verschillende fasen van haar methodologie kan doorlopen. Daarvoor zal voorrang gegeven worden aan de conceptuele coherentie tussen de raming van het globale saldo en het saldo per overheidsniveau. Aldus zou de Afdeling in haar volgend advies van maart het cyclisch bestanddeel opsplitsen door extrapolatie naar de Belgische overheidsniveaus van de methoden die de Europese Commissie toepast op de Lidstaten.

Gelet op het feit dat de output-gap berekend wordt op nationaal niveau, is de centrale kwestie die van de opsplitsing van de parameter van de budgettaire gevoeligheid.

De vaststellingen van de Commissie bij de raming van de parameter van de budgettaire gevoeligheid van de **uitgaven** kunnen uitgebreid worden tot de Belgische overheidsniveaus. Afgezien van de werkloosheidsuitgaven, kan de gevoeligheid van de uitgaven van de verschillende overheidsniveaus voor de output gap beschouwd worden als gelijkaardig. Anders uitgedrukt, de ratio van de uitgaven van elk overheidsniveau zal evenredig toenemen met het negatieve verschil in productie. Met uitzondering van de gevoeligheid van de werkloosheidsuitgaven, die zou moeten worden toegewezen aan Entiteit I (Sociale Zekerheid), zou de parameter van de budgettaire gevoeligheid van de uitgaven (noemereffect) aldus kunnen worden opgesplitst tussen de overheidsniveaus in functie van hun respectief aandeel in de finale uitgaven.

Inzake de gevoeligheid van de **ontvangsten**, zouden de vaststellingen van de Commissie (gevoeligheid van de ratio van bijna nul) kunnen worden toegepast op de verschillende Belgische overheidsniveaus, voor zover hun ontvangsten meer of minder op de zelfde wijze evolueren als de cyclus.

Bij wijze van illustratie, het cyclische bestanddeel wordt in de tabel die volgt aldus opgesplitst per grote Entiteit in functie van het aandeel van elke Entiteit in de finale uitgaven (inclusief rentelasten), met uitzondering van de werkloosheidsuitgaven die toegewezen worden aan Entiteit I en het (marginale) cyclische bestanddeel bij de ontvangsten dat verdeeld wordt in functie van het aandeel van elke Entiteit in de fiscale ontvangsten ⁵³.

⁵³ Dit komt, vóór de institutionele hervorming, overeen met een sleutel 85/15 respectievelijk voor Entiteit I en Entiteit II omdat enkel de eigen fiscale ontvangsten in aanmerking worden genomen.

Tabel 26:
Cyclisch bestanddeel geraamd per overheidsniveau (% bbp tenzij anders vermeld)

	2010	2011	2012	2013
(1) Parameter van de budgettaire gevoeligheid bij de ontvangsten (*)	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03
(1.1) Entiteit I	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
(1.2) Entiteit II	0,00	0,00	0,00	0,00
(2) Budgettaire gevoeligheid van de werkloosheidsuitgaven (**)	0,00	0,00	0,00	0,00
(3) Parameter van de budgettaire gevoeligheid bij de uitgaven (***)	0,58	0,58	0,58	0,58
(3.1) Entiteit I	0,39	0,39	0,40	0,39
(3.2) Entiteit II	0,19	0,19	0,19	0,19
(4) Globale cyclische coëfficiënt	0,55	0,55	0,55	0,55
(4.1) Entiteit I (1.1)+(2)+(3.1)	0,37	0,37	0,37	0,37
(4.2) Entiteit II (1.2)+(3.2)	0,18	0,19	0,18	0,18
(5) Cyclisch bestanddeel (4) * Output gap	-0,4%	-0,2%	-0,7%	-1,0%
(5.1) Entiteit I (4.1) * Output gap	-0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,6%
(5.2) Entiteit II (4.2) * Output gap	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,3%
(6) Effectieve NFB	-3,7%	-3,7%	-4,0%	-2,7%
(6.1) Entiteit I	-3,1%	-3,4%	-3,5%	-2,6%
(6.2) Entiteit II	-0,7%	-0,4%	-0,5%	-0,1%
(7) NFB gecorrigeerd voor cyclische veranderingen (6)-(5)	-3,3%	-3,5%	-3,2%	-1,7%
Entiteit I (6.1)-(5.1)	-2,8%	-3,2%	-3,0%	-1,9%
Entiteit II (6.2)-(5.2)	-0,5%	-0,3%	-0,2%	0,2%

Bron : AMECO, INR, eigen berekeningen.

6.4 Methodologie verdeelsleutel finale uitgaven: verklaring gebruikte bron

Om de structurele saldi per entiteit en meer bepaald per gemeenschap en gewest te kunnen bepalen moet de cyclische component verdeeld worden tussen de G&G's. Als verdeelsleutel voor de verdeling van de gevoeligheid van de uitgaven voor de economische cyclus over de gemeenschappen en de gewesten stelt het Secretariaat voor gebruik te maken van de finale uitgaven (incl. rentelasten) per entiteit⁵⁴. Binnen dit kader werd dan ook eerst en vooral onderzocht of het mogelijk is de finale uitgaven per gemeenschap en gewest te bepalen en welke gegevens hiervoor kunnen worden aangewend.

Gezien het INR op dit ogenblik nog geen gedetailleerde Nationale Rekeningen per gemeenschap en gewest publiceert⁵⁵, moet de HRF beroep doen op andere bronnen om de uitsplitsing van de finale uitgaven van de gemeenschappen en gewesten te kunnen maken. Twee verschillende opties werden hiervoor onderzocht, namelijk de Algemene Gegevensbank en het Federaal Planbureau.

Tot slot werd ook nog nagegaan of de timing van de publicatie van de gegevens van het Federaal Planbureau een invloed heeft op de verdeelsleutel.

6.4.1 Gegevens Algemene Gegevensbank

In eerste instantie werd gedacht om gebruik te maken van de Algemene Gegevensbank welke de economische hergroepering per gemeenschap en gewest tot op 4 codes publiceert. Deze economische hergroepering (EH) vormt dan ook de basis voor het INR voor het opstellen van de overheidsrekening Gemeenschappen en Gewesten. Daarenboven heeft ze het voordeel dat ze een grote mate aan detail bevat.

Op basis van de laatst beschikbare gegevens (jaarverslag 2012, gepubliceerd in december 2013) van de AGB werd een berekening gemaakt van de finale uitgaven volgens de HRF-definitie. Dit leidde tot het volgende resultaat:

⁵⁴ De finale uitgaven zijn berekend volgens de HRF-definitie.

⁵⁵ Dit zou eventueel wel al het geval zijn in september 2014.

Tabel 27:
Finale uitgaven volgens HRF-definitie op basis van EH (AGB) (in miljoen euro)

	2010	2011	2012
Vlaamse Gemeenschap	20.168,9	21.226,1	21.834,7
Franse Gemeenschap	6.427,1	7.291,9	7.024,8
Waals Gewest	4.841,3	5.277,7	5.161,6
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2.209,0	2.344,7	2.393,6
Duitstalige Gemeenschap	140,3	146,7	147,7
Gemeenschappelijk			
Gemeenschapscommissie Franse	56,4	56,6	57,3
Gemeenschapscommissie Vlaamse	355,8	369,1	397,6
Gemeenschapscommissie	114,3	122,9	125,0
Totaal	34.313,0	36.835,6	37.142,2

Bron: AGB jaarverslag 2012 en eigen berekeningen

Indien echter de som wordt gemaakt van de finale uitgaven van alle gemeenschappen en gewesten, komen we tot de vaststelling dat dit resultaat zeer sterk afwijkt van de finale uitgaven indien ze wordt berekend op basis van de overheidsrekening Gemeenschappen en Gewesten van het INR.

Tabel 28:
verschil tussen finale uitgaven berekend op basis van AGB en INR (in miljoen euro)

	2010	2011	2012
finale uitgaven			
INR	35.902,6	38.033,3	38.736,6
finale uitgaven			
AGB	34.313,0	36.835,6	37.142,2
Vershil	1.589,64	1.197,72	1.594,37

Bron: AGB, INR en eigen berekeningen

Dit verschil is te wijten aan:

- Bepaalde correcties en herclassificaties die door het INR gebeuren op de economische hergroepering van de AGB. Een eerste ervaring met de AGB voor wat betreft de lokale besturen (naar aanleiding van het HRF-rapport over de financiële situatie van de lokale overheden), heeft geleerd dat bepaalde elementen inderdaad fout geklasseerd worden. Zo klasseerde bijvoorbeeld de Vlaamse Gemeenschap tot en met 2011 haar overdrachten naar de Sociale Zekerheid verkeerdelijk als een overdracht binnen een institutionele groep.

Aansluitend heeft het INR meegedeeld dat ze bepaalde bedragen niet weerhoudt of bepaalde stromen toevoegt aan de EH en dit om de correcte consolidatieperimeter toe te passen. Zo wijst het INR bijvoorbeeld op het feit dat de EH de gegevens met betrekking tot de universiteiten en de hogescholen nog niet bevat en dat ze hiervoor een correctie (zonder impact op het saldo) uitvoert zowel aan ontvangsten- als aan uitgavenzijde ⁵⁶.

- Hieraan gelinkt kan het probleem zich ook situeren op het niveau van de correcties die nodig zijn om de overgang naar ESR95 te maken. In dit geval hebben wij enkel de correcties die een impact hebben op het saldo (en die ons worden gecommuniceerd in het kader van het HRF-advies van oktober/november) in rekening kunnen brengen. Mogelijk zijn er nog andere correcties die geen impact hebben op het saldo, maar wel het niveau van de uitgaven kunnen beïnvloeden. Deze gegevens zijn niet beschikbaar.

Deze twee elementen (en in het bijzonder de correcties die worden gemaakt met betrekking tot de consolidatieperimeter van de G&G's) kunnen het grootste deel van het verschil verklaren in het uitgavenniveau tussen de AGB en het INR. Op basis van wat hierboven werd beschreven, is het niet aangewezen gebruik te maken van de economische hergroepering zoals ze is gepubliceerd bij de AGB.

6.4.2 Federaal Planbureau

In tegenstelling tot het INR publiceert het Federaal Planbureau wel individuele rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten. Met name de rekeningen voor de vier grote entiteiten - Vlaamse Gemeenschap, Franse Gemeenschap, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest – worden gepubliceerd net als het totaal van de gemeenschappen en gewesten ⁵⁷. De meest recente versie van deze rekeningen werd gepubliceerd in juni 2013 naar aanleiding van de Regionale Economische Vooruitzichten 2013-2018.

⁵⁶ Volgens informatie van het INR zou alleen al het ontbreken van deze universiteiten en hogescholen in de economische hergroepering een groot deel van het verschil in Tabel 28 verklaren.

⁵⁷ Door het verschil te maken tussen de rekening voor het totaal van de gemeenschappen en de gewesten en de som van de individuele rekeningen van de entiteiten te maken kan één rekening gemaakt worden voor de Duitstalige Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies (inclusief de statistische correctie).

Op basis van deze individuele rekeningen hebben we ook gepoogd de totale finale uitgaven per gemeenschap en gewest te berekenen. Hierbij komen we tot het volgende resultaat:

Tabel 29:
Finale uitgaven volgens de HRF-definitie op basis van het FPB (in miljoen euro)

	2010	2011	2012
Vlaamse Gemeenschap	21.270,1	22.459,7	22.935,7
Franse Gemeenschap	6.850,1	7.236,1	7.393,4
Waals Gewest	4.867,7	5.223,6	5.187,5
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2.260,3	2.402,7	2.430,5
Duitstalige Gemeenschap Gemeenschappelijk Gemeenschapscommissie			
Franse Gemeenschapscommissie	661,7	689,9	739,9
Vlaamse Gemeenschapscommissie			
Totaal	35.910,0	38.012,1	38.687,0

Bron: FPB en eigen berekeningen

Ook de finale uitgaven berekend op basis van de gegevens van het Federaal Planbureau wijken af van het resultaat bekomen op basis van de overheidsrekening Gemeenschappen en Gewesten (zie Tabel 30). De afwijking met het INR is echter veel beperkter dan in het geval van de Algemene Gegevensbank en is meer dan waarschijnlijk te verklaren door het tijdstip van publicatie van de gegevens⁵⁸ (alsook de afronding).

De finale uitgaven berekend op basis van het INR doen een beroep op de meest recente overheidsrekeningen gepubliceerd door het INR, namelijk de overheidsrekeningen 2012 gepubliceerd in september 2013. De finale uitgaven berekend op basis van het FPB zijn echter gebaseerd op de individuele rekeningen van het Planbureau gepubliceerd in juni 2013 (zie supra). Om deze individuele rekeningen te kunnen opstellen heeft het Planbureau ook gebruik gemaakt van de overheidsrekeningen van het INR maar dan de overheidsrekeningen die werden gepubliceerd in maart 2013.

⁵⁸ Hoe verder terug in de tijd, hoe kleiner dit verschil wordt (om uiteindelijk verwaarloosbaar te worden (met name afrondingsverschillen)).

Tabel 30:
verschil tussen finale uitgaven berekend op basis van FPB en INR (in miljoen euro)

	2010	2011	2012
finale uitgaven INR	35.902,6	38.033,3	38.736,6
finale uitgaven FPB	35.910,0	38.012,1	38.687,0
Vershil	-7,40	21,20	49,60

Bron: eigen berekeningen, FPB en INR

Ook het gebruik van de gegevens van het Federaal Planbureau is niet perfect maar voor de verschillende problemen werden hier wel oplossingen gevonden:

- Verschil als gevolg van timing publicatie: ideaal zou zijn gebruik te maken van de meest recente gegevens. De vraag werd dan ook gesteld aan het FPB of het reeds mogelijk was te beschikken over een geactualiseerde versie van de individuele rekeningen per gemeenschap en gewest. Dit bleek in de gegeven timing en context echter niet mogelijk te zijn. Bijgevolg werd een oefening gemaakt om na te gaan of het verschil in timing een grote impact had op de verdeelsleutel (zie 6.4.3).
- Voor de berekening van de finale uitgaven volgens de HRF-definitie per entiteit op basis van het Federaal Planbureau hebben we enkele verdeelsleutels moeten bepalen. Meer bepaald voor de verdeling van de verkopen van activa (deze werden verdeeld op basis van informatie van het INR en de AGB) en de verdeling van de overheidspensioenen die door het INR worden toegerekend op de uitgaven⁵⁹ van de G&G's (verdeelsleutel op basis van het aantal gepensioneerden per entiteit volgens PDOS).

⁵⁹ In realiteit betreft het overheidspensioenen die worden betaald door de federale overheid. Het INR rekent echter deze pensioenuitgaven toe aan de uitgaven van de gemeenschappen en gewesten. Dit heeft geen impact op het saldo omdat hetzelfde bedrag door het INR wordt toegerekend op de ontvangstenzijde als transfer van de federale overheid.

- Tot slot moet de rekening van de Duitstalige Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies opgesplitst worden naar de afzonderlijke entiteiten. Deze opsplitsing is gebeurd op basis van de gegevens van de AGB. Het gebruik van de gegevens van de AGB vormt bij deze kleinere entiteiten immers geen probleem gezien hun gegevens niet of slechts in beperkte mate onderhevig zijn aan de correcties waarvan sprake is in paragraaf 6.4.1 (Bv.: hun consolidatieperimeter is reeds veel beperkter).

Deze aangebrachte correcties leiden uiteindelijk tot de volgende finale uitgaven, welke de basis vormen voor het bepalen van de verdeelsleutel:

Tabel 31:
Finale uitgaven berekend op basis van het FPB en AGB (in miljoen euro)

	2010	2011	2012
Vlaamse Gemeenschap	21.270,1	22.459,7	22.935,7
Franse Gemeenschap	6.850,1	7.236,1	7.393,4
Waals Gewest	4.867,7	5.223,6	5.187,5
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2.260,3	2.402,7	2.430,5
Duitstalige Gemeenschap Gemeenschappelijk	197,1	210,7	225,7
Gemeenschapscommissie Franse	361,2	376,4	402,2
Gemeenschapscommissie Vlaamse	122,2	135,5	158,5
Gemeenschapscommissie	83,9	84,3	85,7
Totaal	36.012,7	38.129,2	38.819,0

Bron: FPB, AGB en eigen berekeningen

6.4.3 Meest recente overheidsrekening INR verdeeld volgens FPB

Om het eventueel probleem rond de timing van de gegevens van het Federaal Planbureau goed in te schatten, werd er nagegaan of er een (groot) verschil is in de verdeelsleutel bekomen op basis van de gegevens van het Federaal Planbureau of op basis van het INR. Hiervoor werd de volgende oefening gemaakt: de aandelen van de individuele gemeenschappen en gewesten (voor de Duitstalige Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies werd een beroep gedaan op de gegevens van de AGB) werden bepaald in het totaal van onder andere de lopende en kapitaaluitgaven volgens de rekeningen van het FPB (& AGB). De bekomen percentages werden vervolgens toegepast op de meest recente overheidsrekening Gemeenschappen en Gewesten van het INR (nl. de overheidsrekeningen 2012 van het INR, gepubliceerd

in september 2013). Dit liet ons toe om op basis van de gegevens het INR een resultaat per entiteit te bekomen en om zo een verdeelsleutel finale uitgaven op basis van het INR te bepalen.

Tabel 32 geeft duidelijk weer dat er nagenoeg geen verschil is tussen de verdeelsleutel gebaseerd op de individuele rekeningen van het FPB en de sleutel volgens de meest recente gegevens van het INR. Des te meer omdat de verdeelsleutel bepaald werd op basis van de gemiddelde uitgaven voor de periode 2010-2012. Bijgevolg kan er geopteerd worden voor de meest efficiënte optie, met name de individuele rekeningen van het Federaal Planbureau, verder uitgesplitst voor de Duitstalige Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies op basis van de AGB.

Tabel 32:
Verdeelsleutel finale uitgaven (gemiddelde periode 2010-2012) volgens het FPB en het INR

	Verdeelsleutel op basis FPB	Verdeelsleutel INR (volgens aandelen in FPB en AGB)	Vershil
Vlaamse Gemeenschap	59,0%	59,0%	0,0%
Franse Gemeenschap	19,0%	19,0%	0,0%
Waals Gewest	13,5%	13,5%	0,0%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	6,3%	6,3%	0,0%
Duitstalige Gemeenschap	0,6%	0,6%	0,0%
Franse Gemeenschapscommissie	1,0%	1,0%	0,0%
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0,4%	0,4%	0,0%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,2%	0,2%	0,0%
Totaal gemeenschappen en gewesten	100,0%	100,0%	0,0%

Bron: FPB, INR en eigen berekeningen

D/2014/11691/2