



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

ADVIES

BEGROTINGSTRAJECT TER VOORBEREIDING VAN HET
STABILITEITSPROGRAMMA 2014-2017

SYNTHESE

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

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 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.

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.

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 begrotingsaldo 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 Stabieliteitsprogramma 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%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	d9		0,4%	0,6%	0,6%	0,6%
<i>Rentelasten</i>			-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. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**), 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.