
SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

In dit advies van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de Hoge Raad van Financiën (hierna: de Afdeling) worden de recente budgettaire evoluties besproken. De Afdeling kadert de begrotingsrealisaties 2019 binnen een middellang termijnperspectief (deel 1 van het Advies) en toetst deze aan de bestaande begrotingsregels (deel 2 van het Advies). Tot slot wordt er kort vooruitgeblikt naar 2020-2021 en worden de aandachtspunten voor het toekomstige beleid aangehaald (deel 3 van het Advies).

Begrotingsrealisaties 2019 binnen een middellang termijnperspectief

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2019 een nominaal vorderingensaldo van -1,9% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte steeg zo met 1,1 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2018, waarin een tekort van 0,8% bbp werd gerealiseerd. De ratio van de overheidsontvangsten daalde in 2019 met 1,1 procentpunt bbp om een niveau van 48,7% bbp te bereiken. De sterke afname van de overheidsontvangsten vloeide onder meer voort uit een uitgesproken daling van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. De sterke groei van de voorafbetalingen door bedrijven in 2017-2018 was voor een deel van tijdelijke aard vanwege een verschuiving van de voorafbetalingen in de tijd. Voorts kenden ook de ontvangsten uit de directe belastingen op gezinnen een sterke daling als gevolg van de laatste fase van de *tax-shift*.

De ratio van de overheidsuitgaven bleef stabiel op 50,6% bbp. De toename van de primaire uitgaven met 0,1 procentpunt bbp kan worden verklaard door de toename van de sociale uitkeringen (+0,2 procentpunt bbp). Die toename werd deels gecompenseerd door de daling van de investeringsuitgaven met 0,1 procentpunt bbp.

Het primair saldo is afgenomen met 1,2 procentpunt bbp in 2019, van een primair overschot van 1,3% bbp naar een nipt overschot van 0,1% bbp. De verslechtering van het vorderingensaldo werd licht afgeremd door de verdere daling van de rentelasten met 0,1 procentpunt bbp. De rentelasten bereikten in 2019 een niveau van 2,0 % bbp.

Tabel 1
De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
Ontvangsten (*)	49,6%	49,1%	49,6%	49,8%	48,7%	-1,1%
Fiscale en parafiscale ontvangsten	44,8%	44,0%	44,5%	44,7%	43,7%	-1,0%
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB), niet-inwoners en IZW's	13,0%	12,5%	12,4%	12,4%	12,0%	-0,5%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,4%	3,5%	4,1%	4,4%	3,8%	-0,6%
Indirecte belastingen	13,5%	13,8%	13,7%	13,8%	13,9%	0,1%
Werkelijke sociale premies	14,1%	13,5%	13,4%	13,3%	13,3%	0,0%
Kapitaalbelastingen	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	-0,1%
Niet-fiscale ontvangsten, waaronder	4,7%	5,0%	5,1%	5,1%	5,0%	-0,1%
Inkomen uit vermogen	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	-0,1%
Primaire uitgaven (*)	49,1%	48,7%	47,9%	48,5%	48,6%	0,1%
Bezoldigingen	10,3%	10,2%	10,2%	10,1%	10,1%	0,0%
Sociale uitkeringen, waaronder	24,7%	24,7%	24,5%	24,6%	24,8%	0,2%
<i>in geld</i>	17,0%	16,9%	16,9%	16,9%	17,0%	0,1%
<i>in natura</i>	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,8%	0,1%
Investerings	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%	2,6%	-0,1%
Overige	11,6%	11,4%	10,9%	11,1%	11,1%	0,0%
Primair saldo	0,5%	0,3%	1,6%	1,3%	0,1%	-1,2%
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
Vorderingensaldo	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-1,1%
Cyclische component	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,3%	-0,1%
One shots	0,1%	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	-0,5%
Structureel saldo	-2,6%	-2,4%	-1,6%	-1,9%	-2,4%	-0,5%
Structureel primair saldo	0,3%	0,3%	0,7%	0,2%	-0,4%	-0,6%
Brutoschuld	105,2%	104,9%	101,8%	99,9%	98,7%	-1,2%

(*) Ontvangsten en primaire uitgaven bepaald volgens de HRF-definitie (exclusief toegerekende sociale premies, maar inclusief de aan de EU afgestane belastingen en de verkopen van activa zijn als ontvangsten geboekt).

Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2020)), Economische Vooruitzichten 2020-2025 FPB (maart/juni 2020), en eigen berekeningen.

In een structurele benadering wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijk maatregelen op het vorderingensaldo. Beschouwd in structurele termen verslechterde het saldo met 0,5 procentpunt bbp in 2019 om een niveau van -2,4% bbp te bereiken. De structurele verslechtering is minder uitgesproken dan de nominale verslechtering (-1,1 procentpunt bbp) vanwege de afgenomen gunstige impact van de cyclische component en de eenmalige en tijdelijke factoren. In 2019 (+0,5% van het potentieel bbp) is de output gap licht afgenomen ten opzichte van 2018 (+0,7% van het potentieel bbp), maar positief gebleven. Daardoor is de positieve invloed van de output gap op het nominale vorderingensaldo afgenomen met 0,1 procentpunt bbp. De one shots hadden een positieve (gunstige) impact van 0,2% bbp op het begrotingsaldo, terwijl dit in 2018 nog een positieve impact van 0,6% bbp was (voornamelijk als gevolg van de tijdelijke toename van de voorafbetalingen door bedrijven).

In deel 1 van dit Advies wordt de budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid uitgesplitst over zijn subsectoren: Entiteit I (punt 1.2), de Gemeenschappen en de Gewesten (punt 1.3) en de Lokale Overheden (punt 1.4).

Tabel 2
Vorderingensaldi van de subsectoren van de Gezamenlijke Overheid
volgens de HRF-definitie (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)	2018 (*)	Δ 2018-2019 (in p.p.) (*)
Entiteit I	-2,2%	-2,5%	-1,0%	-0,2%	-1,7%	-1,5%	-0,6%	-1,1%
Entiteit II	-0,2%	0,2%	0,3%	-0,6%	-0,2%	0,4%	-0,2%	0,0%
Gemeenschappen en Gewesten	-0,3%	0,0%	0,1%	-0,5%	-0,2%	0,2%	-0,1%	-0,1%
Lokale Overheden	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,1%	0,2%	-0,1%	0,2%
Gezamenlijke Overheid	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-1,1%	-0,8%	-1,1%

(*) Gecorrigeerd voor de one shot "vaststelling definitieve autonomiefactor".

Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2020)), Economische Vooruitzichten 2020-2025 FPB (maart/juni 2020), en eigen berekeningen.

Begrotingsrealisaties 2019 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels, summiere vooruitblik naar 2020-2021 en aandachtspunten voor het toekomstige beleid

De grote uitdaging vandaag is de verzoening en de co-existentie van wat de prioritaire doelstellingen van het algemene economische en budgettaire beleid dienen te zijn, met name enerzijds de noodzakelijke bedwinging van de gezondheids crisis en de verlichting van de desastreuze economische, sociale en budgettaire gevolgen daarvan alsook het noodzakelijke economische relancebeleid en, anderzijds de terugkeer op middellange en lange termijn naar houdbare en prudente overheidsfinanciën waarin buitensporige tekorten en excessieve schuldopbouw uit den boze zijn.

Ons land dient als verantwoordelijke Lidstaat van de Europese Unie, en de eurozone in het bijzonder, zich meer dan ooit in te schrijven in het gecoördineerde economische beleid, ondersteund door een gecoördineerd begrotingsbeleid, zoals dat door de Europese instanties nu en in de komende maanden verder zal gepreciseerd worden, omdat ons land met een uitgesproken open economie en dus voor onze welvaart zeer sterk afhankelijk van de andere Lidstaten, daar op termijn enkel de vruchten van kan dragen.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn moet worden veiliggesteld opdat de automatische stabilisatoren zouden kunnen spelen en dus conjuncturele schokken zouden kunnen opgevangen worden zonder daarbij de economie op schadelijke wijze te impacteren. België werd medio maart 2020, zoals zoveel andere landen, overvallen door de uitbraak van de COVID-19-pandemie maar een groot verschil met sommige andere Lidstaten van de eurozone is de ongunstige uitgangspositie van ons land op budgettair vlak. Om de weerbaarheid van onze economie en maatschappij op termijn te verhogen, dienen zeker ook op begrotingsvlak de nodige lessen getrokken te worden uit deze crisis zodat in lijn met de Europese begrotingscriteria in de toekomst werk wordt gemaakt van de aanbeveling om in economische goede tijden buffers aan te leggen voor minder gunstige tijden of om onverwachte interne of externe schokken op te vangen.

Het begrotingsbeleid dient geheroriënteerd te worden met een strategische visie op langere termijn en zonder de middellange termijnbegrotingsdoelstellingen steeds verder voor zich uit te schuiven zoals dat in het verleden herhaaldelijk het geval is geweest. Dat is een belangrijke voorwaarde om de jonge en toekomstige generaties toch nog alle kansen te kunnen bieden ondanks de kwetsbaarheden die ons land voor forse uitdagingen plaatsen. De economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, de gestage afbouw van de substantiële schuldgraad en de noodzaak van openbare investeringen die een duurzame economische groei mogelijk maken en garanderen dat de digitale en milieutransitie niet gemist worden, zijn daar enkele voorbeelden van.

De noodzaak van een ommekeer wordt duidelijk aangegeven door de resultaten van de evaluatie van de begrotingsrealisaties van het jaar 2019. De resultaten van de toetsing van de naleving van zowel de Europese criteria van het preventieve en het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact als van de nationale begrotingsregels zijn allerminst optimistisch.

Wat het preventieve luik betreft, heeft de Europese Commissie gewezen op:

- een significante afwijking in 2019 en voor 2018 en 2019 samen beschouwd van de minimaal vereiste structurele verbetering in de richting van de middellange termijnbegrotingsdoelstelling op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, zijnde het structureel evenwicht dat in het Stabiliteitsprogramma 2019–2022 nog in 2021 werd beoogd;
- een significante afwijking van de uitgavenbenchmark op het niveau van de Gezamenlijke Overheid in 2019 en voor 2018 en 2019 samen beschouwd.

Op basis van deze vaststellingen heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat er een significante afwijking is opgetreden van het aanpassingstraject in de richting van de middellange termijnbegrotingsdoelstelling zoals bedoeld in het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact.

Dat de vereisten van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact niet zijn nageleefd, is volgens de Europese Commissie een verzwarende factor bij de beoordeling van het feit dat België in 2019 op het eerste gezicht (prima facie) niet aan het schuld criterium van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact heeft voldaan.

Deze vaststellingen liggen volledig in lijn met de pessimistische verwachtingen van de Commissie in juni 2019 over de haalbaarheid van de (indicatieve) doelstellingen die voor 2019-2020 in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 werden weerhouden. De Commissie wees toen reeds op het risico op afwijkingen en zelfs significante afwijkingen ten opzichte van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact voor 2018 en 2019 tezamen.

Dat pessimisme noopte de Commissie in juni 2019 ertoe om nogmaals te wijzen op het feit dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn risicovol is en nog steeds een ernstige uitdaging vormt omwille van het samengaan van de hoge schuldgraad én de verwachte toename van de vergrijzingskosten, in het bijzonder de pensioenuitgaven en uitgaven voor langdurige zorg.

Het spreekt voor zich dat deze waarschuwing vandaag, nog meer dan in het verleden, een centraal aandachtspunt dient te zijn bij de uittekening van de toekomstige beleidsopties en het economische relanceplan.

Wat de naleving van de criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact betreft, heeft de Europese Commissie geoordeeld dat:

- ondanks de sterke toename van het nominaal vorderingstekort van de gezamenlijke overheid in 2019, het tekortcriterium van 3% bbp toch nog werd gerespecteerd; voor 2020 en 2021 verwacht de Commissie echter een substantiële overschrijding van die referentiewaarde;
- er geen relevante factoren in rekening kunnen worden gebracht aangezien de schuldgraad van de gezamenlijke overheid de referentiewaarde van 60% bbp overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde, namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde van 3% bbp blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is;

- er onvoldoende vooruitgang in de richting van de schuldreductiebenchmark werd gerealiseerd en ook met inachtnaeme van de relevante factoren het schuld criterium in 2019 niet is nageleefd;
- op basis van de analyse die de Commissie in het in artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde rapport van 20 mei 2020 heeft opgenomen, erop wijst dat niet is voldaan aan het tekort- en het schuld criterium van het Stabiteits- en Groeipact.

Op basis van de toetsing van de naleving van de nationale begrotingsregels zoals bepaald in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 ¹ heeft de Afdeling de volgende besluiten getrokken:

- er is onvoldoende vooruitgang gemaakt op het vlak van de implementering van de vereiste interfederale begrotingscoördinatie en het toezicht daarop en dit ondanks de Europese vereiste betreffende de oprichting van nationale onafhankelijke instellingen die dienen in te staan voor de monitoring van de nationale begrotingsregels, met inbegrip van een regel om de middellange termijnbegrotingsdoelstelling op het nationale niveau te implementeren; deze instellingen zijn ook belast met de evaluatie in het kader van het automatisch correctiemechanisme.

De Afdeling herinnert om die reden nogmaals aan het belang van een goede begrotingscoördinatie teneinde het aanpassingstraject naar de middellange termijn doelstelling te realiseren, conform de engagementen van België ten opzichte van de Europese Unie en zo de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen in het belang van de komende generaties.

De boodschap opgenomen in het advies van de Afdeling van juli 2019 wordt daarom nogmaals herhaald met name dat ook de Europese Commissie reeds ernstige bemerkingen heeft gemaakt bij de mank lopende begrotingscoördinatie in België. In haar voorstel van aanbevelingen gericht aan de Europese Raad van 9 juli 2019 merkt de Commissie onder meer op dat:

- de begrotingscoördinatie tussen de overheden onvoldoende flexibel is om ruimte te creëren voor openbare investeringen;
- een doeltreffende begrotingscoördinatie noodzakelijk is in een federale staat zoals België waar een omvangrijk deel van de overheidsuitgaven tot de bevoegdheid behoort van de deelgebieden en de lokale overheden;

¹ Zie https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

- het ontbreken van een akkoord over de begrotingsdoelstellingen voor elk van de verschillende overheden de haalbaarheid van het globaal begrotingstraject richting de middellange termijn doelstelling kan ondermijnen.

Bij gebrek aan formeel aangegane engagementen over de in het Stabiliteitsprogramma van 2019–2022 (en alle andere Stabiliteitsprogramma's vanaf 2014) vastgelegde doelstellingen is de evaluatie van de naleving van de nationale begrotingsregels door de Afdeling slechts illustratief:

- op het niveau van de Gezamenlijke Overheid werd de in voormeld Stabilisatieprogramma beoogde structurele verbetering niet gehaald, noch in 2019 noch wanneer 2018 en 2019 samen worden beschouwd;
- hetzelfde besluit geldt voor Entiteit I (Federale Overheid en Sociale Zekerheid geconsolideerd);
- op het niveau van Entiteit II (Gemeenschappen, Gewesten, Gemeenschapscommissies en Lokale Overheden geconsolideerd) werd de als doelstelling vooropgestelde structurele verbetering wel gerealiseerd, zowel in 2019 als wanneer 2018 en 2019 samen worden genomen.

Tot slot wordt nog de aandacht gevestigd op het advies dat de Raad van de Europese Unie heeft uitgebracht na onderzoek van het Stabiliteitsprogramma 2020:

«De Raad beveelt aan dat België in 2020 en 2021 de volgende actie onderneemt:

1. Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. De algehele veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken en ervoor zorgen dat kritieke medische producten beschikbaar zijn.
2. De gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid en de samenleving verzachten, met name door doeltreffende actieve arbeidsmarktmaatregelen te bevorderen en de ontwikkeling van vaardigheden aan te moedigen.

3. Zorgen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de maatregelen om liquiditeit te verstrekken aan kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen en het ondernemingsklimaat te verbeteren. Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op infrastructuur voor duurzaam vervoer, het schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, digitale infrastructuur, zoals 5G- en gigabitnetwerken, en onderzoek en innovatie.»