



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

AFDELING FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID



DE UITVOERING VAN HET STABILITEITSPROGRAMMA IN 2001



FEBRUARI 2002

INHOUD

LIJST VAN DE AFKORTINGEN	3
WOORD VOORAF	5
SYNTHESE EN AANBEVELINGEN	6
1. De belangrijkste conclusies op het niveau van de gezamenlijke overheid	6
2. De belangrijkste conclusies op het niveau van entiteit I	9
3. De belangrijkste conclusies op het niveau van entiteit II	10
4. Een vooruitblik op de uitvoering in 2002 van het stabiliteitsprogramma 2002-2005	11
INTEGRALE TEKST	12
1. Globale evoluties	12
1.1. De belangrijkste krachtlijnen van het stabiliteitsprogramma 2001-2005	12
1.2. De naleving van de objectieven in 2001	14
1.3. Van cyclisch gecorrigeerd naar structureel saldo	16
1.4. De realisaties in een internationaal perspectief	18
2. De belangrijkste evoluties op het niveau van de gezamenlijke overheid	20
2.1. De determinanten van het saldo	20
2.2. De realisaties van de gezamenlijke overheid meer in detail	21
2.2.1. De evolutie van de ontvangsten	21
2.2.2. De evolutie van de primaire uitgaven	22
2.2.3. De evolutie van de interestlasten	25
2.2.4. De evolutie van de schuldgraad	26
3. De ontwikkelingen op het niveau van de entiteiten en de deelsectoren	28
3.1. De ontwikkelingen op het niveau van entiteit I en haar deelsectoren	28
3.1.1. De belangrijkste evoluties op het niveau van entiteit I	28
3.1.2. De belangrijkste evoluties op het niveau van de federale overheid	30
3.1.3. De belangrijkste evoluties binnen de sociale zekerheid	33
3.2. De ontwikkelingen binnen entiteit II en haar deelsectoren	35
3.2.1. De belangrijkste evoluties binnen entiteit II	35
3.2.2. De belangrijkste evoluties op het niveau van de gemeenschappen en gewesten	36
3.2.3. De belangrijkste evoluties op het niveau van de lokale overheden	38
4. De vooruitzichten voor 2002	40
4.1. Het stabiliteitsprogramma 2002 – 2005	40
4.2. De uitvoering van het stabiliteitsprogramma in 2002 in een moeilijke macro-economische context	42
4.3. Een noodzakelijke bijsturing van de begrotingen	42
4.3.1. Op het niveau van entiteit I	43
4.3.2. Op het niveau van entiteit II	44

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

BBP	Bruto Binnenlands Product
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BFW	Bijzondere Financieringswet
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
ECB	Europese Centrale Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
ESR	Europees Stelsel van Economische Rekeningen
FPM	Federale Participatiemaatschappij
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
NMKN	Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid
OLO	Lineaire Obligaties
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
UMTS	Universal Mobile Telecommunications Systems

De Leden van de Afdeling

de Heer P. VAN ROMPUY, Voorzitter

Mevrouw M. DE WACHTER

de Heer J.P. PAUWELS

de Heer G. QUADEN

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

de Heer B. JURION

Vertegenwoordiger van de Minister van Financiën

de Heer J.-P. ARNOLDI

de Heer D. HEREMANS

de Heer G. RAYP

de Heer R. DESCHAMPS

Mevrouw D. MEULDERS

de Heer M. BIENSTMAN

Mevrouw D. JANSSEN

Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Waarnemers :

De Heren H. BOGAERT

A. BOON

C. HELLEBRANDT, vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap

Het Secretariaat :

Mevrouw C. SPINNOY

de Heren G. DE SMET

F. STALLAERT

WOORD VOORAF

Het stabiliteits- en groeipact heeft een belangrijke impuls gegeven aan de coördinatie van het begrotingsbeleid op Europees niveau. De lidstaten hebben het engagement aangegaan om op middellange termijn een begrotingssituatie na te streven die "vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont". De lidstaten moeten de krachtlijnen van hun begrotingsbeleid toelichten in jaarlijks te actualiseren stabiliteits- of convergentieprogramma's. In de jaarlijks door de Belgische regering ingediende programma's wordt aan de Afdeling opgedragen om in het voorjaar een advies uit te brengen over de naleving van de doelstellingen van het programma.

Het voorliggend advies toetst de budgettaire realisaties 2001 aan de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 vastgelegde doelstellingen. De Afdeling ziet haar taak ruimer dan het louter toetsen van de realisaties aan de doelstellingen. Er wordt ook ingegaan op de achterliggende evoluties en er wordt aandacht besteed aan de structurele evolutie van ontvangsten en uitgaven.

De evaluatie van de realisaties 2001 gebeurt op basis van de ramingen van de Nationale Bank van België die ook als basis dienden voor het Jaarverslag van deze instelling.(1) Voor de jaren voorafgaand aan 2001 werden de cijfergegevens opgemaakt op basis van de Overheidsrekeningen zoals gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR). Deze gegevens werden omgezet in een voorstellingswijze die aansluit bij de door het INR in de overheidsrekeningen gepubliceerde overzichtstabellen.(2)

In de synthese werden de belangrijkste conclusies van de Afdeling samengebracht. De tekst zelf is ingedeeld in vier delen. Het eerste deel analyseert de evoluties die waargenomen werden op het vlak van de gezamenlijke overheid, door ze in hun macro-economische context te plaatsen en door ze te vergelijken met de evoluties in de buurlanden of met het Europese gemiddelde.

In de delen twee en drie wordt dieper ingegaan op de realisaties van respectievelijk entiteit I en entiteit II en hun deelentiteiten. Zo wordt per overheidsniveau nagegaan in welke mate de vooropgestelde objectieven werden gehaald.

Het vierde deel analyseert in welke mate de initiële begrotingen van de verschillende deelgebieden beantwoorden aan de in het stabiliteitsprogramma 2002-2005 voor 2002 vooropgestelde doelstelling.

-
- 1 De Afdeling heeft wel rekening gehouden met meer recente gegevens in verband met transfers tussen de federale overheid en de lokale overheden in het kader van de politiehervorming. Door deze aanpassing werden zowel de geraamde ontvangsten als uitgaven van de lokale overheden naar beneden toe herzien.
 - 2 Behoudens anders vermeld, houden de door de Afdeling gehanteerde cijfers geen rekening met de zogenaamde toegerekende sociale premies. Hierdoor ligt zowel het ontvangsten- als het uitgavenniveau lager dan in het Jaarverslag van de Nationale Bank van België of de door het INR gepubliceerde overzichtstabellen. Deze correctie is volledig neutraal op het niveau van het saldo.

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

Dit advies toetst de begrotingsrealisaties aan de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2001-2005. De Afdeling gaat hierbij verder dan het louter toetsen van de doelstellingen aan de realisaties. Er wordt ook gezocht naar verklarende factoren voor het resultaat en de belangrijkste evoluties binnen de overheidsfinanciën worden geduid. De belangrijkste conclusies van de Afdeling werden samengebracht in deze synthese.

1. De belangrijkste conclusies op het niveau van de gezamenlijke overheid

In het stabiliteitsprogramma 2001-2005 heeft de overheid het engagement aangegaan om vertrekkend van een beperkt tekort in 2000, bij een trendmatige ontwikkeling van de economie, het vorderingenoverschot stelselmatig te verhogen van 0,2% van het BBP in 2001 tot 0,7% in 2005. Verder stelde het stabiliteitsprogramma dat het objectief voor 2001 nog geen rekening hield met de opbrengst van de verkoop van de UMTS-licenties. Het engagement tot opbouw van een overschot gold ook in gevallen van tegenvallende groei, behoudens gevoelige negatieve afwijkingen van de trendgroei of uitzonderlijke interestontwikkelingen.

De doelstelling op het niveau van de gezamenlijke overheid werd opgedeeld over de verschillende entiteiten. Hun engagement werd vastgelegd in de Overeenkomst van 15 december 2000 betreffende de begrotingsdoelstelling voor 2001-2005. In navolging van de in het Jaarverslag 2000 opgenomen aanbeveling van de Afdeling werd er gezien de atypische ontvangstenontwikkeling van de gemeenschappen en gewesten voor 2001 uitgegaan van een vorderingenoverschot van 0,3% van het BBP. Vanaf 2002 engageerden de gemeenschappen en gewesten als geheel zich tot het realiseren van een overschot van 0,1% van het BBP. Rekening houdend met de electorale cyclus werd voor de lokale overheden voor de periode 2001-2003 een objectief inzake vorderingensaldo van 0,2% van het BBP vooropgesteld en voor de daaropvolgende jaren 0,1%. Het vorderingensaldo van entiteit I moet bijgevolg van een tekort van 0,3% van het BBP omgevormd worden tot een overschot van 0,5% in 2005.

Volgens de begin 2002 beschikbare gegevens werd in 2001 een vorderingenoverschot gerealiseerd van 0,2% van het BBP. Dit stemt overeen met het in het stabiliteitsprogramma vooropgestelde objectief. Maar dit objectief moet nog aangepast worden aan de opbrengst van de UMTS-licenties (0,2% van het BBP). Na deze correctie blijven de resultaten inzake vorderingensaldo ongeveer 0,2 procentpunt BBP achter op het vooropgestelde objectief. De afwijking op het niveau van het primair saldo is iets belangrijker, maar wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de interestlasten. Het vorderingensaldo van entiteit I blijft 0,3 procentpunt achter op het vooropgestelde objectief (inclusief UMTS-ontvangsten), entiteit II doet het iets beter dan de vooropgestelde norm.

Met de realisatie van een evenwicht (exclusief UMTS-ontvangsten) behoort België tot een groep van landen die binnen de eurozone een middenpositie innemen tussen enerzijds landen met ruime overschotten en anderzijds landen met een begrotingstekort van meer dan 1,0% van het BBP.

Tabel 1
De belangrijkste objectieven getoetst aan de realisaties

(in % BBP)

	2000		2001		2001	
	Realisaties	Objectieven	Realisaties	Verschil	Objectieven inclusief UMTS	Verschil
Entiteit I						
Primair saldo	6,3	5,7	5,5	-0,2	5,9	-0,3
Vorderingensaldo	0,1	-0,3	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3
Entiteit II						
Primair saldo	0,6	1,0	1,2	0,2	1,0	0,2
Vorderingensaldo	0,0	0,5	0,6	0,1	0,5	0,1
Gemeenschappen en gewesten	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3
Lokale overheden	-0,2	0,2	0,0	-0,2	0,2	-0,2
Gezamenlijke overheid						
Primair saldo	6,8	6,8	6,7	-0,1	7,0	-0,3
Vorderingensaldo	0,1	0,2	0,2	0,0	0,4	-0,2
Bruto-schuldgraad	109,3	105,8	107,6	1,8	105,6	2,0

De verbetering van het vorderingenoverschot van de gezamenlijke overheid van 0,1% van het BBP in 2000 tot 0,2% in 2001 komt uitsluitend op rekening van de evolutie van de interestlasten. Uitgedrukt in procent van het BBP liepen de ontvangsten lichtjes terug, terwijl het belang van de primaire uitgaven marginaal toenam. Het primair overschot (6,7% van het BBP) lag dan ook 0,1 procentpunt BBP lager dan in 2000.

Het resultaat moet geplaatst worden binnen de conjuncturele context. In 2000 werd het gunstig resultaat inzake overheidsfinanciën mee mogelijk gemaakt door de sterke economische groei. Bij de opmaak van de initiële begroting (nazomer 2000) gingen de meeste conjunctuurvoorspellingen uit van een beperkte vertraging van de groei in 2001. Zo ging de economische begroting van juli 2000 nog uit van een reële BBP-groei voor 2001 van 3,1%. De federale regering heeft in toepassing van het goudhamsterprincipe haar begroting 2001 en deze van de sociale zekerheid opgemaakt op basis van een economische groei van 2,5%. Er werd een conjunctuurbuffer aangelegd. In de loop van 2001 werd duidelijk dat de vertraging van de economie ernstiger zou zijn dan oorspronkelijk geraamd. Bij de opeenvolgende ramingen van de economische begroting werd de groei voor 2001 herzien van 2,8% in februari, over 2,4% in juli tot 1,1% in oktober. Daar de federale regering haar begroting gebaseerd had op een trendmatige groei, werden de gevolgen van de tegenvallende groei gedeeltelijk opgevangen door de aangelegde buffers.

Door de hoge groei in 2000, was er een ruime positieve output gap ontstaan.⁽³⁾ Zelfs met een geraamde BBP-groei van 1,0% blijft de output gap positief in 2001. Bij de berekening van het cyclisch gecorrigeerd saldo wordt de invloed van de conjunctuur op het saldo uitgeschakeld. Volgens de berekeningen van de Afdeling is het cyclisch gecorrigeerd saldo geëvolueerd van een tekort van 0,6% in 2000 tot een tekort van 0,2% in 2001.

3 De output gap geeft het verschil weer tussen het feitelijk en het trendmatig BBP.

De Afdeling stelt vast dat de verbetering van het cyclisch gecorrigeerd saldo hoofdzakelijk toe te schrijven is aan de impact van niet-structurele maatregelen. In 2000 hadden deze een negatief effect op het vorderingensaldo. In 2001 hebben een aantal niet-structurele maatregelen zoals de verkoop van overheidsgebouwen, de verkoop van de UMTS-licenties bijgedragen tot het saldo. Het structureel vorderingensaldo, dat bekomen wordt door de impact van niet-structurele maatregelen te verwijderen uit het cyclisch gecorrigeerd saldo, blijft dan ook nagenoeg constant op het in 2000 bereikte niveau. De Afdeling stelt daarentegen vast dat het structureel primair overschot gedaald is van 6,4% van het BBP tot 6,0% van het BBP.

De totale fiscale en parafiscale druk, die abstractie maakt van de toegerekende sociale bijdragen, maar waarin wel de belastingen die worden overgedragen aan de EU werden opgenomen, daalt van 45,9% van het BBP in 2000 tot 45,7% in 2001. Hiermee valt de globale druk terug op het niveau van 1997. Ondanks een toename van de privé-consumptie daalden de BTW-ontvangsten in nominale termen. De evolutie in 2001 werd dan ook vooral bepaald door het tegenvallende resultaat van de indirecte belastingen, waarvan het belang daalde van 13,1% van het BBP tot 12,7%. Dit in tegenstelling tot de directe belastingen en de effectieve sociale bijdragen waarvan het gewicht in procent van het BBP nog lichtjes toenam.

Op basis van de gehanteerde raming vertonen de primaire uitgaven een reële groei van 1,0% in 2001. Om de meer fundamentele tendens van de primaire uitgaven te ontleden heeft de Afdeling een aantal correcties doorgevoerd. Deze hebben onder meer betrekking op: eenmalige operaties, de impact van arbeidsmarktgebonden uitgaven, de investeringscyclus van de lokale overheden,.... Na deze correcties loopt de onderliggende reële evolutie van de primaire uitgaven op tot 2,7%.

Reeds in haar Jaarverslag van juli 1999 heeft de Afdeling gewezen op de noodzaak om de structurele groei van de primaire uitgaven te beperken tot een niveau dat beduidend lager ligt dan de trendmatige groei van de economie teneinde de geleidelijk toenemende beleidsruimte veilig te stellen. Meer concreet heeft de Afdeling een gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven van nagenoeg 1,8% per jaar voor de gezamenlijke overheid aanbevolen. Volgens de Afdeling wijkt de geraamde onderliggende groei van de uitgaven hier substantieel van af. De Afdeling is van oordeel dat, naast een correcte inning van de belastingen, een matiging van de groei van de primaire uitgaven cruciaal is voor de naleving van de vooropgestelde doelstellingen inzake openbare financiën.

De schuldgraad werd verder gereduceerd tot 107,6% van het BBP. Dit resultaat is, ondanks het gunstiger dan verwachte uitgangspunt in 2000, ongeveer 1,8 procentpunt hoger dan voorzien in het stabiliteitsprogramma. Exogene factoren verhoogden de schuldgraad met 1,8 procentpunt.

2. De belangrijkste conclusies op het niveau van entiteit I

Volgens het stabiliteitsprogramma 2001-2005 diende entiteit I zijn vorderingstekort te beperken tot 0,3% van het BBP. Rekening houdend met de opbrengst van de UMTS-licenties, werd het objectief op 0,1% gebracht. Het uiteindelijk resultaat (0,4% BBP) was 0,3 procentpunt slechter. Via de fiscale en parafiscale ontvangsten en de uitgaven voor werkloosheid ondergaat entiteit I vrij snel het effect van een gewijzigd conjunctuurklimaat. Het resultaat van entiteit I werd nog door een tweede negatieve factor beïnvloed. Op het ogenblik dat de groei van de totale ontvangsten afgeknot werd door de tegenvallende macro-economische omgeving, kenden de aan andere overheden te transfereren ontvangsten een sterke groei. Door toepassing van het tot en met het begrotingsjaar 2001 van toepassing zijnde berekeningsmechanisme voor de aan de gemeenschappen en gewesten over te dragen personenbelasting en BTW, kenden deze middelen een toename met liefst 9,8%.

In het stabiliteitsprogramma werd een streefcijfer van 1,5% voor de reële groei van de primaire uitgaven van entiteit I naar voor geschoven. Dit streefcijfer werd gebruikt voor de raming van de beschikbare marge over de periode 2001-2005. Op basis van de geraamde uitgavenontwikkeling (0,5%) wordt dit streefcijfer ruimschoots geëerbiedigd. De primaire uitgaven werden echter beïnvloed door tal van eenmalige factoren. Na het doorvoeren van een aantal correcties om de fundamentele tendens van de uitgaven bloot te leggen loopt de reële groei van de primaire uitgaven op tot 3,0%.⁽⁴⁾ De Afdeling is van oordeel dat er moet over gewaakt worden dat de onderliggende trend van de primaire uitgaven verenigbaar is met de realisatie van de in het stabiliteitsprogramma 2002-2005 vooropgestelde doelstellingen.

Het vorderingstekort van de federale overheid is toegenomen van 0,5% van het BBP in 2000 tot 1,0% in 2001. De overname van de schuld van de sociale zekerheid door de federale overheid wordt in de Nationale Rekeningen geboekt als een kapitaaltransfer en beïnvloedt bijgevolg het vorderingsaldo. Indien het tekort voor deze eenmalige operatie en voor de UMTS-ontvangsten wordt gecorrigeerd bedraagt het vorderingsaldo 0,6% van het BBP. Door de geringe groei van de totale fiscale ontvangsten en de sterke stijging van de aan andere overheden over te dragen ontvangsten vallen de eigen ontvangsten terug van 17,7% van het BBP in 2000 tot 17,0% in 2001. De primaire uitgaven kennen een reële groei met 1,1%, maar werden wel beïnvloed door een reeks eenmalige factoren. Er werd reeds melding gemaakt van de overname van de schuld van de sociale zekerheid. Dit werd echter voor een deel gecompenseerd door het boeken van de verkoop van overheidsgebouwen en UMTS-licenties als een negatieve uitgave. Na correctie voor een aantal eenmalige operaties raamt de Afdeling de onderliggende reële groei van de primaire uitgaven op 2,1%.

4 Het betreft hier de reële groei van de geconsolideerde uitgaven op het niveau van entiteit I. Aangezien hierbij de onderlinge uitgaventransfers tussen de federale overheid en de sociale zekerheid worden uitgeschakeld stemt dit cijfer niet noodzakelijk overeen met de gewogen gemiddelde groei van de uitgaven van de deelsectoren.

De sociale zekerheid boekt voor het derde jaar op rij een overschot (0,6% van het BBP). Gecorrigeerd voor het netto-effect van de schuldovername wordt het saldo teruggebracht tot 0,2% van het BBP. De ontvangsten uit bijdragen groeien in 2001, ondanks de toename van de kost voor bijdrageverminderingen, sneller dan het BBP. Indien men abstractie maakt van de transfer ingevolge de schuldovername dalen de transfers van de federale overheid van 4,1% van het BBP tot 3,9%. Als compensatie voor de schuldovername werd de alternatieve financiering immers gereduceerd. De totale ontvangsten (exclusief transfer schuldovername) lopen terug van 18,4 tot 18,3% van het BBP. De reële groei van de uitgaven voor prestaties werd niet langer geremd door de gunstige evolutie van de werkloosheid en loopt onder impuls van de stijging van de uitgaven voor gezondheidszorgen op tot 2,9%. De uitgaven voor gezondheidszorgen zijn in reële termen met 5,4% toegenomen. De Afdeling is van oordeel dat dergelijk stijgingsritme op termijn onhoudbaar is zonder een herziening van de beleidsprioriteiten.

3. De belangrijkste conclusies op het niveau van entiteit II

In het stabiliteitsprogramma 2001-2005 was voor entiteit II een vorderingensaldo van 0,5% van het BBP vooropgesteld. Het saldo van entiteit II evolueerde van een evenwicht in 2000 naar een overschot van 0,6% in 2001. Dit gunstig resultaat is in hoofdzaak toe te schrijven aan de ontwikkeling van de ontvangsten. Door de sterke stijging van de toegewezen gedeelten van de personenbelasting en de BTW, die door de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten worden overgedragen, namen de totale ontvangsten toe van 15,9 tot 16,6% van het BBP. De reële groei van de primaire uitgaven bedroeg 1,6%; ze evolueerden van 15,3% van het BBP in 2000 naar 15,4% in 2001. Na correctie voor de impact van de investeringscyclus van de lokale overheden en de stortingen van de Vlaamse gemeenschap in het Zorgfonds loopt de reële groei op tot 2,8%.

In navolging van de in het Jaarverslag 2000 van de Afdeling opgenomen aanbeveling engageerden de gemeenschappen en gewesten zich tot het realiseren van een vorderingensaldo van 0,3% van het BBP. Het uiteindelijke resultaat, een overschot van 0,6% van het BBP, was dus merkkelijk beter. Het resultaat werd vooral gestuurd door de sterke stijging van de door de federale overheid toegewezen gedeelten van de personenbelasting en de BTW. De totale ontvangsten zijn toegenomen van 12,2% in 2000 tot 12,8% in 2001. De primaire uitgaven die in reële termen met 2,7% groeiden, evolueerden van 11,7% van het BBP in 2000 tot 12,0% in 2001.

De lokale overheden zijn er niet in geslaagd om de vooropgestelde doelstelling, een vorderingensaldo van 0,2% van het BBP te realiseren. De ontvangsten van de lokale overheden stegen onder impuls van de eigen ontvangsten van 6,1% van het BBP in 2000 tot 6,2% in 2001. Door de traditionele terugval van de investeringsuitgaven het jaar volgend op de verkiezingen daalde het belang van de totale primaire uitgaven van 6,0% van het BBP tot 5,9%. Dankzij deze evoluties werd het in 2000 gerealiseerde vorderingentekort van 0,2% van het BBP omgezet in een bijna-evenwicht.

4. Een vooruitblik op de uitvoering in 2002 van het stabiliteitsprogramma 2002-2005

Bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2002-2005 werd het oorspronkelijk traject voor de opbouw van een vorderingenoverschot aangepast. Er wordt voor 2002 niet langer uitgegaan van een vorderingenoverschot van 0,3% van het BBP, maar slechts van een evenwicht. Deze aanpassing werd verantwoord door te verwijzen naar de tegenvallende groei in 2001 en 2002 die gecumuleerd 2,6 procentpunt lager ligt dan de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 gehanteerde trendgroei.

De actuele macro-economische vooruitzichten wijken af van deze die bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2002-2005 werden gehanteerd. De Afdeling is van oordeel dat de regering moet vasthouden aan het bereiken van een evenwicht in 2002 zoals vooropgesteld in het geactualiseerd stabiliteitsprogramma. Gezien de hoge schuldgraad is er weinig ruimte om de automatische stabilisatoren te laten spelen. De Afdeling is van oordeel dat de verschillende deelentiteiten zich moeten inspannen om de in het aangepaste stabiliteitsprogramma vooropgezette doelstelling te realiseren

Op het niveau van entiteit I zal onder meer moeten nagegaan worden in welke mate de voor 2001 lager dan verwachte fiscale ontvangsten de ramingen voor 2002 beïnvloeden. Minstens een deel van deze bijstelling zal gecompenseerd worden door de herberekening van de aan de gemeenschappen en gewesten toegewezen gedeelten van de personenbelasting en BTW. Deze werden bij de opmaak van de initiële begroting nog geraamd op basis van de macro-economische parameters uit de economische begroting van juli. Binnen de sociale zekerheid blijft het onder controle houden van de uitgaven voor de gezondheidszorgen een belangrijke prioriteit. Er zal moeten worden nagegaan of de uitgaven voor werkloosheid realistisch werden ingeschat.

De door de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten over te dragen middelen zullen merklijk lager liggen dan voorzien in de initiële federale rijksmiddelenbegroting. De gemeenschappen en gewesten hebben bij de opmaak van hun initiële begroting slechts voor een deel geanticipeerd op de herziening van de middelen. De uitgaven van vooral de gemeenschappen en in mindere mate de gewesten zullen ook negatief beïnvloed worden door de sneller dan verwachte overschrijding van de spilindex.

De lokale overheden hebben in 2001 de vooropgestelde doelstelling niet gehaald. Om in 2002 de doelstelling te halen moet de uitgaven- en ontvangstenontwikkeling beter op mekaar worden afgestemd. De Afdeling ziet het behalen van het vooropgesteld resultaat als een van de kritieke punten voor de uitvoering van het stabiliteitsprogramma.

De Afdeling is van oordeel dat onder de huidige conjunctuurvoorspellingen het halen van een budgettair evenwicht in 2002, mits de nodige inspanningen op de verschillende overheidsniveaus, haalbaar is. Het begrotingsjaar 2002 is tegen de achtergrond van het budgettair beleid op middellange termijn een overgangsjaar dat moet toelaten in 2003 opnieuw aan te sluiten bij het oorspronkelijk traject inzake vorderingensaldo van het stabiliteitsprogramma 2001-2005. Zowel het vooralsnog onzeker karakter van de conjunctuurheropleving in 2003 als het wegvallen van eenmalige operaties die in 2001 en 2002 het resultaat gunstig beïnvloeden onderstrepen het belang van de begrotingsdoelstellingen dit jaar in het perspectief van een opbouw van een structureel overschot op middellange termijn.

INTEGRALE TEKST

1. Globale evoluties

1.1. De belangrijkste krachtlijnen van het stabiliteitsprogramma 2001-2005

Door de oprichting van de EMU dreigde er een asymmetrie te ontstaan tussen het monetair beleid dat gecentraliseerd door de ECB wordt gevoerd en het begrotingsbeleid dat de bevoegdheid blijft van de verschillende lidstaten. Met de aanvaarding van het stabiliteits- en groeipact door de Europese raad van Amsterdam op 17 juni 1997 werd een nieuw kader gecreëerd voor het begrotingsbeleid van de EMU. De lidstaten gingen het engagement aan om op middellange termijn een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont na te streven. Eenmaal deze doelstelling is bereikt, kunnen de automatische stabilisatoren spelen zonder onmiddellijk gevaar om de grenswaarde van een tekort van 3,0% van het BBP te overschrijden.

Niet enkel de objectieven voor de overheidsfinanciën werden door het stabiliteits- en groeipact bijgesteld, maar ook de procedures tot coördinatie van het begrotingsbeleid van de verschillende lidstaten werden versterkt. De lidstaten worden verplicht om elk jaar een stabiliteitsprogramma in te dienen, waarin de krachtlijnen van het begrotingsbeleid worden toegelicht. Het stabiliteitsprogramma 2001-2005, dat hier wordt geëvalueerd, vormde het derde in rij van de door de Belgische regering ingediende stabiliteitsprogramma's. Tabel 2 geeft een overzicht van de objectieven inzake vorderingensaldo die in de verschillende programma's werden gehanteerd.

Tabel 2
De objectieven inzake vorderingensaldo opgenomen in de opeenvolgende stabiliteitsprogramma's

Ingediend	Periode	<i>(in % BBP)</i>							
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
December 1998	1999-2002	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3				
December 1999	2000-2003	-1,1	-1,0	-0,5	0,0	0,2			
December 2000	2001-2005	-0,7	-0,1	(a) 0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	
November 2001	2002-2005		0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7	

(a) Exclusief UMTS-ontvangsten

De stabilisatie van het primair overschot op ongeveer 6,0% van het BBP vormde de centrale doelstelling van het in december 1998 ingediende stabiliteitsprogramma. Het vorderingensaldo was dus een afgeleid objectief. Vanaf het in december 1999 ingediende stabiliteitsprogramma werd de doelstelling geformuleerd in termen van het vorderingensaldo.

Onder meer doordat de resultaten gunstiger waren dan de oorspronkelijke uitgangspunten werden in de opeenvolgende stabiliteitsprogramma's de normen inzake het vorderingensaldo ambitieuzer. Zo ging de regering er bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2001-2005 van uit dat het evenwicht dat aanvankelijk voor 2002 was gepland, reeds in 2000 op een fractie na zou worden bereikt. De objectieven werden dan ook aangepast. In het in december 2000 ingediende stabiliteitsprogramma 2001-2005, dat hier geëvalueerd wordt, werd vertrekkend van een beperkt tekort van 0,1% van het BBP in 2000 (en bij een trendgroei van 2,5%) de stapsgewijze opbouw van een overschot van 0,7% van het BBP tegen 2005 vooropgesteld. Voor 2001 engageerde de regering zich tot het realiseren van een overschot van 0,2% van het BBP. Er werd uitdrukkelijk gesteld dat deze doelstelling nog geen rekening hield met de te verwachten opbrengst van de verkoop van de UMTS-licenties. De gerealiseerde opbrengst van 0,2% van het BBP verhoogt het objectief bijgevolg tot 0,4% van het BBP.

Het stabiliteitsprogramma bepaalt uitdrukkelijk dat het engagement tot opbouw van een vorderingenoverschot ook geldt in gevallen van tegenvallende groei, behoudens gevoelige negatieve afwijkingen van de trendgroei of uitzonderlijke interestontwikkelingen. Er wordt echter geen nadere omschrijving gegeven van wat moet verstaan worden onder gevoelige negatieve afwijkingen van de trendgroei.

De aandacht moet ook gevestigd worden op het in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 opgenomen streefcijfer voor de reële groei van de primaire uitgaven van entiteit I. Bij de berekening van de budgettaire marges voor entiteit I werd uitgegaan van een reële groei van de primaire uitgaven van de federale departementen en de sociale zekerheid van 1,5% per jaar. Dit werd als een streefcijfer voor de komende jaren vooropgesteld.

In het stabiliteitsprogramma werd de doelstelling voor de gezamenlijke overheid opgesplitst naar de verschillende deelentiteiten. De bijdrage van entiteit II werd vastgelegd in de Overeenkomst van 15 december 2000 inzake de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2001-2005. De gemeenschappen en gewesten engageerden zich tot het realiseren van een vorderingenoverschot van 0,3% van het BBP in 2001 en van 0,1% in de daaropvolgende jaren. Dit stemt overeen met de door de Afdeling in haar advies van juli 2000 geformuleerde aanbeveling. De gewesten hebben er zich ook toe verbonden om de lokale overheden maximaal aan te sporen de voor hen vooropgestelde begrotingsdoelstelling te realiseren. Rekening houdend met de electorale cyclus werd voor de periode 2001-2003 een vorderingenoverschot van 0,2% vooropgesteld. Daarna wordt het objectief teruggebracht tot 0,1% van het BBP.

Tabel 3**De objectieven van het stabiliteitsprogramma 2001-2005 opgedeeld naar entiteit**

	<i>(in % BBP)</i>					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primair saldo	6,9	6,8	6,6	6,4	6,3	6,2
Entiteit I	6,1	5,7	5,7	5,7	5,7	5,6
Entiteit II	0,8	1,0	0,8	0,8	0,6	0,6
Interestlasten	7,0	6,6	6,3	6,0	5,7	5,5
Entiteit I	6,4	6,0	5,8	5,5	5,3	5,1
Entiteit II	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Vorderingensaldo	-0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
Entiteit I	-0,2	-0,3	0,0	0,2	0,4	0,5
Entiteit II	0,2	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2
Bruto overheidsschuld	110,6	105,8	101,4	97,2	92,9	88,7

1.2. De naleving van de objectieven in 2001

De conjunctuur kende in 2001 een vrij forse en onverwachte terugval. Tot medio 2001 gingen de meeste conjunctuurvoorspellers er van uit dat na een sterke prestatie in 2000 de economie in Europa slechts een beperkte terugval zou kennen, een zogenaamde "zachte landing". De sterke groeivertraging in de VS zou zonder al te grote gevolgen blijven voor het groeiritme in Europa. Zowel voor de EU als voor België werd uitgegaan van een BBP-groei tussen de 2,5 en 3,0%. Midden 2001 werden de eerste tekenen zichtbaar dat ook in Europa de groeivertraging sterker zou zijn dan verwacht. De groei van de Belgische economie is in 2001 teruggevallen tot 1,0%. Hiermee bleef de groei 1,5 procentpunt onder de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 gehanteerde hypothese. Meteen rijst de vraag in welke mate deze evolutie het halen van de vooropgestelde objectieven in gevaar heeft gebracht.

Volgens de voorlopige resultaten wordt er in 2001 op het niveau van de gezamenlijke overheid een vorderingenoverschot gerealiseerd van 0,2% van het BBP. Dit stemt overeen met de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 vooropgestelde doelstelling. Maar, zoals hoger reeds gesteld moet het objectief aangepast worden voor de opbrengst van de verkoop van de UMTS-licenties (0,2% BBP). De doelstelling wordt dus opgetrokken tot 0,4% van het BBP; zodat het uiteindelijk resultaat inzake vorderingensaldo 0,2 procentpunt BBP onder het gestelde objectief blijft. Op het niveau van het primair saldo is de afwijking met 0,3 procentpunt BBP iets groter, maar dit wordt gedeeltelijk goedge maakt door de interestlasten.

Tabel 4
De belangrijkste objectieven getoetst aan de realisaties

(in %BBP)

	2000			2001		
	Realisaties	Objectieven	Realisaties	Vershil	Objectieven inclusief UMTS	Vershil
Entiteit I						
Primair saldo	6,3	5,7	5,5	-0,2	5,9	-0,3
Vorderingensaldo	0,1	-0,3	-0,4	-0,1	-0,1	-0,3
Entiteit II						
Primair saldo	0,6	1,0	1,2	0,2	1,0	0,2
Vorderingensaldo	0,0	0,5	0,6	0,1	0,5	0,1
Gemeenschappen en gewesten	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3
Lokale overheden	-0,2	0,2	0,0	-0,2	0,2	-0,2
Gezamenlijke overheid						
Primair saldo	6,8	6,8	6,7	-0,1	7,0	-0,3
Vorderingensaldo	0,1	0,2	0,2	0,0	0,4	-0,2
Bruto-schuldgraad	109,3	105,8	107,6	1,8	105,6	2,0

Het niet halen van het vooropgestelde objectief komt volledig op rekening van entiteit I. Zowel het primair saldo als het vorderingensaldo wijken 0,3 procentpunt BBP af van de doelstelling. Entiteit II doet met een vorderingenoverschot van 0,6% van het BBP dan weer beter dan het vooropgestelde objectief (0,5% van het BBP). Het verschil in realisatiegraad tussen de twee entiteiten hoeft geen verwondering te wekken. Entiteit II is immers minder gevoelig voor een onverwachte conjunctuurverandering. Zo werd de aan de gemeenschappen en gewesten over te dragen personenbelasting en BTW in 2001 nog berekend op basis van onder meer de BBP-groei en inflatie gerealiseerd in 2000. Dit betekent dat entiteit I niet enkel de directe impact van de conjunctuurinzinking op haar ontvangsten en uitgaven moest opvangen, maar tegelijkertijd geconfronteerd werd met een sterke stijging van de aan andere overheden over te dragen middelen die in het jaar zelf ongevoelig bleven voor de conjunctuurevolutie. Ook een belangrijk deel van de middelen van de lokale overheden reageert niet of slechts met vertraging op de conjunctuurevolutie.

Binnen entiteit II realiseerden de gemeenschappen en gewesten een vorderingenoverschot van 0,6% van het BBP, of het dubbel van de vooropgestelde 0,3%. Volgens de voorlopige resultaten zijn de lokale overheden er niet in geslaagd om een vorderingenoverschot van 0,2% van het BBP te realiseren. Het in 2000 gerealiseerde tekort van 0,2% van het BBP werd slechts teruggebracht tot een quasi-evenwicht.⁽⁵⁾

De afbouw van de schuldratio verliep iets trager dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2001-2005. Dit is echter, zoals verder zal blijken, voor een groot deel toe te schrijven aan louter technische factoren.

5 Volgens de gehanteerde ramingen realiseren de lokale overheden in 2001 een beperkt tekort.

1.3. Van cyclisch gecorrigeerd naar structureel saldo

De begrotingsresultaten zijn niet uitsluitend afhankelijk van het gevoerde begrotingsbeleid. Ook andere factoren, waaronder de macro-economische context, zijn bepalend. Het cyclisch gecorrigeerd saldo schakelt de invloed van de conjunctuur op het begrotingsresultaat uit door het saldo te berekenen bij een trendmatige ontwikkeling van de economie. Gezien de technische problemen die het berekenen van het cyclisch gecorrigeerd saldo stelt, moeten de resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Toch levert het een belangrijke aanvulling voor de analyse van de overheidsfinanciën.

In onderstaande tabel worden de begrotingsresultaten gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur. De cyclische correctie bestaat uit twee componenten. De traditionele correctie op basis van de output gap wordt aangevuld met de impact van de samenstelling van het BBP op het saldo (het compositie-effect).⁽⁶⁾

Tabel 5
Het cyclisch gecorrigeerd saldo⁽⁷⁾

	<i>(in % BBP)</i>								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Verschil		
Output gap	-1,7	-0,4	-0,4	0,3	1,9	0,6	2,0	0,3	2,3
Cyclische component saldo	-0,9	-0,6	-0,4	0,1	0,6	0,4	1,0	0,3	1,3
Output gap	-1,0	-0,2	-0,2	0,2	1,1	0,4			
Compositie-effect	0,1	-0,4	-0,2	-0,1	-0,5	0,0			
Gerealiseerd									
Vorderingensaldo	-3,7	-2,0	-0,8	-0,6	0,1	0,2	3,1	0,8	3,9
Primair saldo	5,1	6,0	6,7	6,4	6,8	6,7	1,3	0,3	1,6
Cyclisch gecorrigeerd									
Vorderingensaldo	-2,8	-1,4	-0,4	-0,7	-0,6	-0,2	2,1	0,5	2,6
Primair saldo	6,0	6,6	7,1	6,3	6,2	6,3	0,3	0,0	0,3

Ondanks de tegenvallende groei in 2001 bleef de output gap positief. Het gerealiseerd BBP ligt nog hoger dan het trendmatig BBP en heeft bijgevolg een positief effect op het saldo. Dat effect vertegenwoordigt 0,4% van het BBP, wat minder is dan in 2000 (+1,1% van het BBP). Het compositie-effect van het BBP, dat in 2000 negatief was (-0,5%), wordt in 2001 neutraal. Die gunstige evolutie vloeit voort uit een snellere stijging dan het BBP van de relatief zwaar belaste inkomens uit arbeid en particuliere bestedingen. Het in 2001 gerealiseerd vorderingenoverschot en primair overschot worden dan ook naar beneden toe aangepast. Het effectief gerealiseerd vorderingenoverschot van 0,2% van het BBP wordt herleid tot een cyclisch gecorrigeerd tekort van 0,2%.

6 Zie hiervoor het artikel "Conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi" in het Economisch Tijdschrift van de Nationale Bank van België, Jaargang 7, augustus 2001, pg. 9-23.

7 De resultaten inzake cyclisch gecorrigeerd saldo wijken lichtjes af van deze gepubliceerd in het Jaarverslag 2001 van de Nationale Bank van België. Deze afwijkingen vloeien voort uit verschillen inzake de toegepaste methodologie.

De in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 opgenomen objectieven werden gezien als cyclisch gecorrigeerde waarden. Volgens het stabiliteitsprogramma 2001-2005 moest het vorderingensaldo in 2001 met 0,3 procentpunt BBP verbeteren, van een tekort van 0,1% van het BBP in 2000 naar een overschot van 0,2% in 2001. Het cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo evolueert van een tekort van 0,6% van het BBP, naar een tekort van 0,2%. Indien de verbetering gecorrigeerd wordt van de impact van de UMTS-licenties valt ze iets beperkter uit dan de geplande. Een vergelijkbare redenering kan gevolgd worden voor het primair saldo. Het stabiliteitsprogramma 2001-2005 voorzag in een vermindering van het primair overschot van 6,9% van het BBP in 2000 naar 6,8% in 2001. Het cyclisch gecorrigeerd primair saldo stabiliseert op ongeveer 6,2% van het BBP.

Naast de correctie voor de invloed van de conjunctuur kan het saldo ook gecorrigeerd worden voor de invloed van eenmalige maatregelen. Zo bekomt men het structureel saldo dat eigenlijk de fundamentele tendens van het saldo weergeeft. In 2000 hebben de eenmalige maatregelen het saldo bezwaard. Een aantal "latente schulden" werden op de begroting 2000 aangerekend. In 2001 hebben een aantal niet-structurele operaties bijgedragen tot het resultaat, meer in het bijzonder de verkoop van overheidsgebouwen en de opbrengst van de UMTS-licenties.⁽⁸⁾ Nadat de resultaten 2000 en 2001 uitgezuiverd werden voor deze operaties, wordt er niet langer een verbetering van het vorderingensaldo opgetekend, maar slechts een stabilisatie. De terugval van het structureel primair overschot is met 0,4 procentpunt BBP sterker dan de 0,1 procentpunt vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma.

Uit deze analyse blijkt dat het vooral aan niet structurele maatregelen te danken is, dat de hoger aangehaalde cyclisch gecorrigeerde verbetering van het vorderingensaldo werd gerealiseerd.

Tabel 6
De overgang van cyclisch gecorrigeerd naar structureel saldo

								<i>(in % BBP)</i>		
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001	
	Niveau						Verschil			
Cyclisch gecorrigeerd										
Vorderingensaldo	-2,8	-1,4	-0,4	-0,7	-0,6	-0,2	2,1	0,5	2,6	
Primair saldo	6,0	6,6	7,1	6,3	6,2	6,3	0,3	0,0	0,3	
Impact niet structurele maatregelen	0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	0,3				
Structureel										
Vorderingensaldo	-2,9	-1,1	-0,2	-0,5	-0,4	-0,5	2,4	0,0	2,4	
Primair saldo	5,9	6,8	7,3	6,5	6,4	6,0	0,6	-0,5	0,1	

Het is opvallend dat op basis van het structureel saldo de sanering in de periode 1999-2001 is stilgevallen. Na 1998 is het structureel vorderingensaldo quasi onveranderd gebleven. In dezelfde periode daalde het structureel primair overschot van 7,3% van het BBP tot 6,0%.

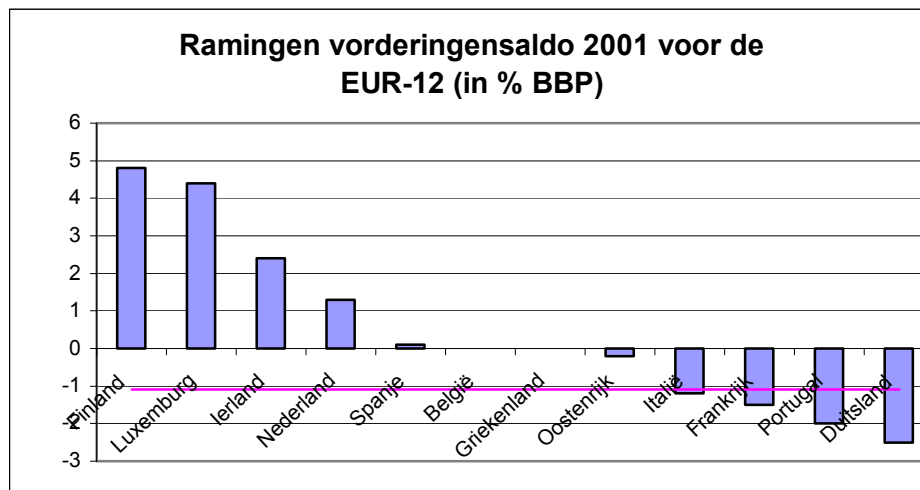
⁸ Deze operaties worden in de Nationale Rekeningen geboekt als negatieve uitgaven, en komen dus niet voor in de ontvangsten.

Het feit dat het structureel saldo stagneerde kan niet los gezien worden van het ruimer regeringsbeleid. Dit voorzag onder meer in een reeks maatregelen om de fiscale- en parafiscale druk te verminderen. De beperking van de fiscale en parafiscale druk werd dus niet of onvoldoende gecompenseerd door een beheersing van de uitgaven, zodat er per saldo een stimulerend effect is uitgegaan van het begrotingsbeleid. In de periode 1999-2001 waren de effectief in voege getreden maatregelen vooral gericht op een verlaging van de parafiscale druk. De totale kost van de bijdrageverminderingen is tussen 1999 en 2001 toegenomen met ongeveer 0,7% van het BBP. De maatregelen ter verlaging van de fiscale druk op federaal niveau (uitgezonderd het hernemen van de volledige indexering van het stelsel van de personenbelasting en de geleidelijke afschaffing van de aanvullende crisisbijdrage) zullen pas na 2001 het begrotingsresultaat significant beïnvloeden. In 2001 bleef de impact van de geleidelijke afschaffing van de aanvullende crisisbijdrage beperkt tot ca. 0,1% van het BBP. Ook het gros van de maatregelen ter verlaging van de fiscale druk die op andere overheidsniveaus zijn genomen (afschaffing van het kijk- en luistergeld, de afcentiemen op de personenbelasting en de vermindering van de registratierechten in Vlaanderen) zullen pas vanaf 2002 effectief voelbaar zijn.

1.4. De realisaties in een internationaal perspectief

In het kader van de EMU worden de prestaties van een lidstaat nog meer dan vroeger afgemeten aan de globale prestaties van de EUR-12 of de andere individuele lidstaten. Daarom werden hieronder de resultaten van België afgezet tegen deze van de andere lidstaten van de monetaire unie. De cijfers voor België zijn niet volledig vergelijkbaar met deze van de andere lidstaten. Voor deze laatste werd immers gewerkt met de ramingen uit de herfstvooruitzichten van de Europese Commissie. In grafiek 1 worden de resultaten weergegeven exclusief de eventuele opbrengst van UMTS-licenties.

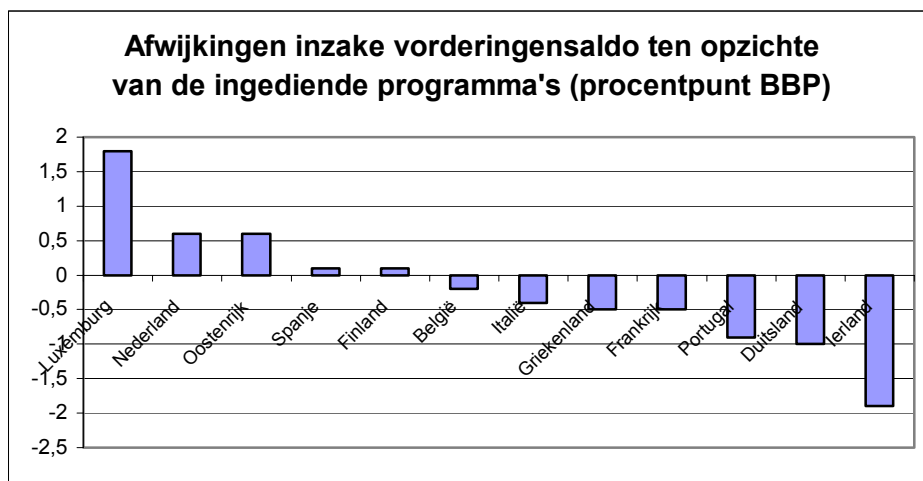
Grafiek 1



Grafiek 1 illustreert, dat op basis van de ramingen van de Europese Commissie, België zich in een middengroep situeert. Er is een kopgroep van een viertal landen waarvoor een vorderingenoverschot werd geraamd, dat zich situeert tussen de 5,0 en 1,0% van het BBP. Dit zijn trouwens ook de lidstaten met de laagste schuldgraad. Daarna volgen een viertal landen, waaronder België, die een beperkt overschot of tekort zouden realiseren. Voor het daaropvolgende viertal met onder andere Frankrijk en Duitsland is de Commissie uitgegaan van een tekort groter dan 1,0% van het BBP. De Commissie raamt het tekort voor de EUR-12 op 1,1% van het BBP. België doet het dus ruimschoots beter dan dit gemiddelde. Het gemiddelde voor de EUR-12 wordt echter sterk naar beneden getrokken doordat drie grote lidstaten, die samen staan voor ongeveer 70% van het BBP van de eurozone, geraamde tekorten hebben van meer dan 1% van het BBP. Het ongewogen gemiddelde, dat het resultaat van iedere lidstaat gelijk waardeert, levert een vorderingenoverschot op van 0,5% van het BBP.

Op een paar uitzonderingen na, zoals bvb. Griekenland, is in 2001 de groei in de lidstaten van de EMU sterker teruggevallen dan verwacht. In de meeste gevallen lag de economische groei dan ook lager dan de in de stabiliteitsprogramma's gehanteerde hypothesen. De vraag rijst in welke mate de resultaten, onder meer onder invloed van de lagere groei, afwijken van de in de stabiliteitsprogramma's vooropgestelde objectieven? Deze afwijkingen wordt weergegeven in grafiek 2.

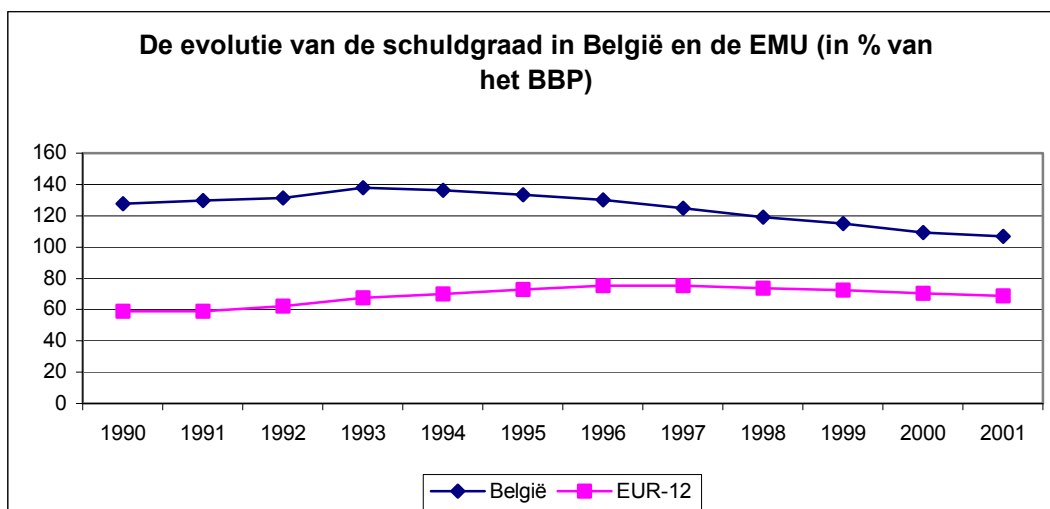
Grafiek 2



Net als voor het resultaat, bekleedt België hier een middenpositie. Volgens de ramingen van de Europese Commissie zouden een drietal landen merkkelijk beter presteren dan de objectieven uit hun stabiliteitsprogramma's. Voor Spanje en Finland zou het vorderingensaldo marginaal hoger zijn dan voorzien in hun stabiliteitsprogramma's. Vervolgens voert België een groepje van landen aan waar het vorderingensaldo de vooropgestelde doelstelling (na correctie voor eventuele UMTS-ontvangsten) net niet zou halen. Daarna volgt er nog een groep van landen waar deze afwijking substantieel is.

De relatief gunstige positie van België inzake het vorderingensaldo, kan niet verhelen dat de Belgische overheidsfinanciën een zware handicap, onder de vorm van een hoge overheidsschuld, blijven meeslepen. Grafiek 3 illustreert dat de voorbije jaren inspanningen geleverd werden om deze hoge schuldgraad af te bouwen. Het verschil met het gemiddelde van de EUR-12 is stelselmatig afgenomen, maar bedraagt nog altijd ruim 38 procentpunt BBP.

Grafiek 3



2. De belangrijkste evoluties op het niveau van de gezamenlijke overheid

2.1. De determinanten van het saldo

Het vorderingenoverschot is toegenomen van 0,1% van het BBP in 2000 tot 0,2% in 2001. Het primair overschot ligt 0,1 procentpunt BBP lager dan in 2000. Enerzijds liepen de ontvangsten uitgedrukt in procent van het BBP lichtjes terug, anderzijds steeg het belang van de primaire uitgaven marginaal. De opgetekende verbetering van het vorderingensaldo komt dan ook volledig voor rekening van de interestlasten. Het belang van deze laatste is verder teruggelopen van 6,8% van het BBP in 2000 tot 6,5% in 2001.

Tabel 7

De determinanten van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

(in % BBP)

	Niveau						Verschil		
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
Ontvangsten	47,0	47,3	47,8	47,6	47,5	47,4	0,6	-0,2	0,4
Primaire uitgaven	41,9	41,4	41,1	41,2	40,6	40,7	-0,7	-0,5	-1,2
Primair saldo	5,1	6,0	6,7	6,4	6,8	6,7	1,3	0,3	1,6
Interestlasten	8,8	8,0	7,5	7,0	6,8	6,5	-1,8	-0,5	-2,3
Vorderingensaldo	-3,7	-2,0	-0,8	-0,6	0,1	0,2	3,1	0,8	3,9

Over de periode 1996-2001 werd een vorderingentekort van 3,7% van het BBP omgezet in een beperkt overschot van 0,2% van het BBP. De verbetering met 3,9 procentpunt BBP is voor 2,3 procentpunt toe te schrijven aan het dalend gewicht van de interestlasten, die bijgevolg hebben ingestaan voor ongeveer 3/5 van de sanering. De overige 2/5 komt op rekening van een beter primair saldo. Dit laatste is toegenomen van 5,1% van het BBP tot 6,7%. De toename van het primair overschot met 1,6 procentpunt BBP is voor 0,4 procentpunt (ongeveer 1/4) toe te schrijven aan de stijging van de ontvangsten, het belangrijkste deel (1,2 procentpunt) komt op rekening van het teruglopend gewicht van de primaire uitgaven.

Over de periode 1999-2001, welke ongeveer samenvalt met de verstreken termijn van de legislatuur van de huidige regering, is het vorderingensaldo met 0,8 procentpunt BBP verbeterd, van een tekort van 0,6% van het BBP tot een overschot van 0,2%. Net zoals het geval was voor de periode 1996-1999 zorgde de evolutie van de interestlasten voor ongeveer 3/5 en de verbetering van het primair saldo voor 2/5 van deze positieve evolutie. In tegenstelling tot de periode 1996-1999 is de ontvangstenratio in de periode 1999-2001 lichtjes gedaald en heeft dus niet langer bijgedragen tot de verbetering van het primair saldo.

2.2. De realisaties van de gezamenlijke overheid meer in detail

2.2.1. De evolutie van de ontvangsten

De ontvangstenratio bereikte met 47,8% van het BBP in 1998 een maximum en is nadien stapsgewijs terugggevallen tot 47,4%. De fiscale en parafiscale druk is over de periode 1998-2001 gedaald met 0,5 procentpunt BBP. Deze daling werd echter voor een deel gecompenseerd door het stijgend belang van de niet-fiscale ontvangsten. De evolutie in 2001 bevestigt deze tendens. De fiscale en parafiscale druk is in 2001 gedaald van 45,0% van het BBP tot 44,8%. Het belang van de niet-fiscale ontvangsten is echter met een vergelijkbare factor gestegen (van 2,5% van het BBP tot 2,7%). Het gewicht van de totale ontvangsten is dan ook maar marginaal gedaald van 47,5% van het BBP tot 47,4%

Conform de ESR-methodologie werden de ontvangsten uit de verkoop van overheidsgebouwen en de mobilofonie- en UMTS-licenties als een negatieve uitgave geboekt. Ze komen dus niet voor in de ontvangsten, maar drukken wel de stijging van de primaire uitgaven. Om de gegevens dichter te laten aansluiten bij de budgettaire voorstelling, werden de aangehaalde operaties als een niet-fiscale ontvangst geboekt. Door deze correctie wordt in 2001 de toename van de niet-fiscale ontvangsten meer uitgesproken. De totale ontvangstenratio (na correctie) stijgt van 47,5% van het BBP in 2000 tot 47,7% in 2001.

Tabel 8
De evolutie van de ontvangsten van de gezamenlijke overheid

	<i>(in % BBP)</i>								
	1996	1997	Niveau			2001	Verschil		
			1998	1999	2000		96-99	99-2001	96-2001
Fiscale ontvangsten	29,7	30,3	30,8	30,8	30,9	30,6	1,0	-0,2	0,9
Directe belastingen	16,6	17,0	17,6	17,1	17,3	17,4	0,5	0,3	0,8
Particulieren	13,8	14,0	14,0	13,6	13,7	14,0	-0,2	0,3	0,2
Vennootschappen	2,8	3,0	3,6	3,4	3,4	3,4	0,6	0,0	0,6
Andere	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Indirecte belastingen	12,7	12,8	12,8	13,2	13,1	12,7	0,5	-0,5	0,0
Kapitaalbelastingen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0	0,1
Parafiscale ontvangsten	14,6	14,4	14,4	14,3	14,1	14,2	-0,3	-0,1	-0,5
Fiscale en parafiscale ontvangsten	44,4	44,7	45,3	45,1	45,0	44,8	0,7	-0,3	0,4
Niet-fiscale ontvangsten	2,7	2,6	2,5	2,6	2,5	2,7	-0,1	0,1	0,0
Totale ontvangsten	47,0	47,3	47,8	47,6	47,5	47,4	0,6	-0,2	0,4
p.m. fiscale en parafiscale druk inclusief EU	45,4	45,7	46,2	46,0	45,9	45,7	0,6	-0,3	0,3
Niet-fiscale ontvangsten inclusief als uitgave geboekte ontvangsten	2,8	2,6	2,6	2,6	2,5	3,0	-0,2	0,4	0,2
Totale ontvangsten	47,1	47,3	47,9	47,6	47,5	47,7	0,5	0,1	0,6

In 2000 was onder impuls van de evolutie van de directe belastingen het gewicht van de fiscale ontvangsten in het BBP verder toegenomen tot 30,9% van het BBP. Daarmee werd de sinds 1993 ingezette trend verdergezet. Deze werd eerst in 2001 onderbroken. De fiscale druk is in 2001 gedaald tot 30,6% van het BBP. Deze daling komt volledig op rekening van de indirecte belastingen. Deze evolueren van 13,1% van het BBP in 2000 tot 12,7% in 2001.

Het belang van de directe belastingen ten laste van particulieren is in 2001 relatief sterk toegenomen, van 13,7% van het BBP in 2000 tot 14,0% in 2001. Net als vorig jaar spelen hier twee tegengestelde krachten. Enerzijds zijn er in het recent verleden een aantal maatregelen ter stabilisering (de herinvoering van de volledige indexering) en verlaging (de geleidelijke afbouw van de aanvullende crisisbijdrage) van de fiscale druk genomen. Anderzijds is de loonmassa, welke toch voor een belangrijk deel de belastbare basis uitmaakt, sterker gestegen dan het BBP. Naast de evolutie van de personenbelasting, heeft ook de gunstige evolutie van de roerende voorheffing bijgedragen tot de groei van de door particulieren betaalde directe belastingen. Onder meer door de tegenvallende resultaten op de beurs wonnen klassieke beleggingsinstrumenten, die ook vaker aan roerende voorheffing onderworpen zijn, opnieuw aan populariteit.

De door vennootschappen verschuldigde belasting heeft zich voor het derde jaar op rij gestabiliseerd op 3,4% van het BBP. Deze stabilisatie volgt wel op een aantal jaren van sterke groei. In 1996 bedroeg het gewicht van de door vennootschappen verschuldigde directe belastingen slecht 2,8% van het BBP.

De vermindering van het gewicht van de indirecte belastingen van 13,1% van het BBP in 2000 tot 12,7% in 2001 is de meest in het oog springende evolutie op het niveau van de fiscale ontvangsten. In nominale termen wordt er zelfs een, zij het beperkte, daling van deze ontvangsten opgetekend. Zowel de evolutie van een aantal belangrijke als die van minder belangrijke belastingen liggen aan de basis hiervan. Onder meer door de steeds verdere toename van het aandeel van diesel als brandstof voor het wegvervoer stabiliseren de ontvangsten aan accijnzen, of kennen ze een bijna verwaarloosbare groei (over het jaar 2001 ca. 0,6%). De BTW-ontvangsten kenden in de loop van 2001 een atypisch verloop. Zelfs bij een stijgende privé-consumptie liepen de BTW-ontvangsten terug. In het eerste semester werd de stijging van de bruto-ontvangsten meer dan volledig afgeroomd door de opvallend sterke toename van de teruggaven. In het tweede semester van 2001 kenden beide grootheden een minder divergent verloop. Ook een aantal kleinere belastingen, zoals de taks op beursverrichtingen, kenden een tegenvallende evolutie.

Het gewicht van de effectieve sociale bijdragen in het BBP is in 2001 opnieuw lichtjes toegenomen. Hiermee kwam, enigszins verrassend, een einde aan de in 1994 ingezette trend waarbij het belang van de sociale bijdragen stelselmatig werd afgebouwd. Rekening houdend met de geraamde toename van de kost van de bijdragevermindering (675 miljoen euro) wijst dit resultaat op een relatief sterke groei van de loonmassa, ondanks de vertraging van de economische groei. De loon- en tewerkstellingsevolutie reageert blijkbaar met vertraging op de ontwikkeling van de conjunctuur.

Als resultaat van de aangehaalde evoluties is de fiscale- en parafiscale druk in 2001 verder gedaald tot 45,7% van het BBP. Ongeveer de helft van de tijdens de periode 1996-1999 opgetreden stijging werd zo weggewerkt.

2.2.2. De evolutie van de primaire uitgaven

Het gewicht van de primaire uitgaven in het BBP is opnieuw toegenomen van 40,6% van het BBP in 2000 tot 40,7% in 2001. De zich vanaf 1997 ingezette trend werd hiermee onderbroken. Over de periode 1996-2001 zijn de primaire uitgaven in termen van het BBP

met 1,2 procentpunt gedaald. Vooral de lopende primaire uitgaven zijn verantwoordelijk voor deze evolutie.

In lopende prijzen zijn de primaire uitgaven in 2001 met 3,5% gestegen. Rekening houdend met een inflatie van 2,5% bedraagt de stijging in constante prijzen 1%. Dit is het laagste groeicijfer voor de periode 1996-2001 en het ligt bijgevolg ook beduidend onder het gemiddelde voor deze periode (2,0%). Hiermee wordt het resultaat van 2000, waar ook reeds een relatief beperkte groei van de primaire uitgaven werd gerealiseerd, doorgetrokken. Over de laatste twee jaar bedraagt de gemiddelde reële toename van de primaire uitgaven 1,2%. De beperkte groei van de totale primaire uitgaven in 2001 is voor een deel toe te schrijven aan de atypische evolutie van de kapitaaluitgaven. Deze kennen een inkrimping in reële termen van 17,7%. Naast de gebruikelijke terugval van de brutokapitaalvorming het jaar volgend op de gemeenteraadsverkiezingen werden de volgens de ESR-methodologie geboekte kapitaaluitgaven ook beïnvloed door de boeking van de verkoop van de UMTS-licenties en de verkoop van overheidsgebouwen als een negatieve uitgave.(9)

Tabel 9
De evolutie van de primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	In % van het BBP								
	Niveau						Vershil		
Totale primaire uitgaven	41,9	41,4	41,1	41,2	40,6	40,7	-0,7	-0,5	-1,2
Lopende uitgaven	39,2	38,3	38,2	38,1	37,5	38,2	-1,2	0,2	-1,0
Kapitaaluitgaven (brutokapitaalvorming)	2,7	3,0	2,9	3,1	3,1	2,5	0,4	-0,6	-0,2
	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,5	0,1	-0,2	-0,1
	Variatie in constante prijzen								
	T.o.v. het voorgaande jaar						Gemiddelde		
Totale primaire uitgaven	1,3	1,9	2,2	3,4	1,4	1,0	2,5	1,2	2,0
Lopende uitgaven	1,5	0,9	2,6	2,7	1,4	2,5	2,1	1,9	2,0
Kapitaaluitgaven (brutokapitaalvorming)	-1,7	15,9	-2,9	12,2	0,8	-17,7	8,1	-8,9	0,9
	-7,6	2,0	0,1	17,2	3,9	-14,3	6,2	-5,6	1,3
Totale primaire uitgaven na correctie voor:									
Als negatieve uitgave geboekte ontvangsten	1,3	1,6	2,4	3,2	1,4	1,7	2,4	1,5	2,1
Eenmalige operaties	1,3	1,0	2,4	3,3	1,3	2,2	2,3	1,8	2,1
Werkloosheidsuitkeringen, brugpensioen en loopbaanonderbreking	1,2	1,2	2,6	3,7	1,7	2,2	2,5	1,9	2,3
BNP-bijdrage aan de EU	0,9	1,0	2,5	3,6	1,7	2,3	2,4	2,0	2,2
Investeringscyclus lokale overheden	0,9	1,0	2,5	3,2	1,4	2,7	2,2	2,1	2,2
Vershil tussen indexering en inflatie	1,3	1,3	2,1	3,1	2,1	2,7	1,7	2,4	2,3

Om de onderliggende tendens in de reële evolutie van de primaire uitgaven scherper te kunnen aflijnen, werden een aantal correcties toegepast. In een eerste stap werden de primaire uitgaven gecorrigeerd voor de belangrijkste als negatieve uitgave geboekte ontvangsten. Het betreft hier in eerste instantie de opbrengst van: de mobilofonielicenties in 1996 (223,1 miljoen euro) en in 1998 (197,3 miljoen euro), de UMTS-licenties in 2001 (450,2 miljoen euro). Voor 2001 moet bovendien ook een soortgelijke correctie doorgevoerd worden voor de verkoop van overheidsgebouwen door de federale overheid (319,8 miljoen euro). Na deze correctie wordt de reële groei van de primaire uitgaven in 2001 opgetrokken van 1,0 tot 1,7%.

9 De verkoop van overheidsgebouwen beïnvloedt de brutokapitaalvorming, de opbrengst van de UMTS-licenties de andere kapitaaluitgaven.

In een volgende stap worden de primaire uitgaven gecorrigeerd voor een aantal eenmalige uitgaven. Het gaat hier om:

- de boeking als een andere kapitaaluitgave van de storting van de FPM aan de NV HSTFIN in 1997 voor 545,4 miljoen euro;
- de compensatie in 1998 ten belope van 570,1 miljoen euro door de federale overheid van de wisselkoersverliezen van de NMKN;
- de uitgaven in het kader van de dioxinecrisis, die in de nationale rekeningen op 1999 werden aangerekend (421,4 miljoen euro);
- de beslissing van de federale regering om een aantal toekomstige uitgaven reeds in 2000 aan te rekenen (535,5 miljoen euro).

In 2001 zijn er geen eenmalige operaties van dergelijke omvang. Hierdoor loopt de reële groei van de primaire uitgaven in 2001 verder op tot 2,2%.

Door de gunstige ontwikkeling van de werkloosheid, drukten vanaf 1997 de met de arbeidsmarkt verbonden uitgaven het groeiritme van de primaire uitgaven.⁽¹⁰⁾ In 2001 kwam er een einde aan de daling van de werkloosheid. Nadat de uitgaven voor werkloosheid zich de voorbije jaren gestabiliseerd hadden of zelfs een daling hadden gekend, veerden ze in 2001 opnieuw op. De verwijdering van deze conjunctuurgevoelige uitgaven uit de primaire uitgaven wijzigt echter niet fundamenteel de gecorrigeerde reële groei van de primaire uitgaven in 2001.

Aangezien de federale overheid zelf geen rechtstreekse impact heeft op de BNP-bijdrage aan de EU, werd ook deze uitgesloten uit de primaire uitgaven. Hierdoor komt de reële groei van de gecorrigeerde uitgaven in 2001 nog iets hoger, op 2,3% te liggen.

De investeringsuitgaven van de lokale overheden kennen een uitgesproken electorale cyclus. Door de effectieve evolutie van de brutokapitaalvorming te vergelijken met een trendmatige evolutie werd dit effect uitgesloten. Hierdoor neemt de reële groei van de primaire uitgaven in 2001 verder toe van 2,3% tot 2,7%.

Tenslotte werden de berekende groeivoeten ook gecorrigeerd voor het verschil tussen de indexering en de inflatie. Om de reële groei van de primaire uitgaven te berekenen wordt gebruik gemaakt van het indexcijfer der consumptieprijzen. Een belangrijk deel van de uitgaven van de verschillende overheden is echter gekoppeld aan de gezondheidsindex, en reageert bovendien door het mechanisme van de spilindex met vertraging op de evolutie van de inflatie. Hierdoor kunnen er belangrijke verschillen optreden tussen de verhoging van de uitgaven als gevolg van de indexering en de in een bepaald jaar opgetreden inflatie. Dit effect was vrij sterk in 2000, maar heeft nauwelijks gespeeld in 2001.

Op basis van de voorlopige resultaten inzake overheidsfinanciën, kennen de primaire uitgaven een reële groei van 1,0% in 2001. Om de meer structurele evolutie van de primaire uitgaven te achterhalen werden een aantal correcties aangebracht. Na deze correcties wordt de reële groei van de primaire uitgaven opgetrokken van 1,0% tot 2,7%. Hierdoor wordt gemiddelde onderliggende reële groei van de primaire uitgaven over de periode 1999-2001 opgetrokken tot 2,4%. De Afdeling is van oordeel dat het handhaven van dergelijke groei in de toekomst een bedreiging vormt voor de in recente stabiliteitsprogramma's voorziene opbouw van een structureel vorderingenoverschot. De Afdeling heeft reeds in haar Jaarverslag 2001 gewezen op het belang van de beperking van de reële groei van de primaire uitgaven.

10 Als arbeidsmarktgebonden uitgaven worden hier beschouwd: de uitgaven voor werkloosheid, bruggpensioen en loopbaanonderbreking.

2.2.3. De evolutie van de interestlasten

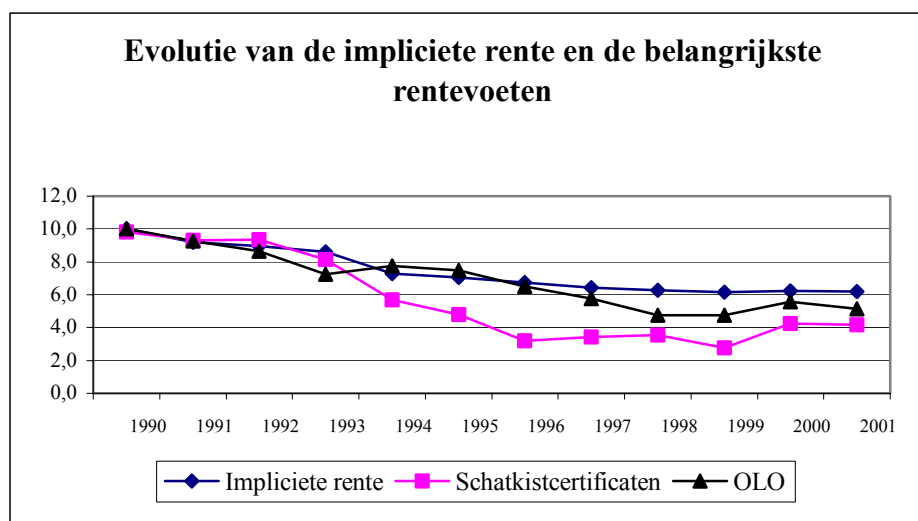
De voorbije jaren hebben de interestlasten een aanzienlijke bijdrage geleverd tot de verbetering van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid. Het gewicht van de interestlasten in het BBP is over de periode 1996-2001 gedaald met 2,3 procentpunt BBP van 8,8% in 1996 tot 6,5% in 2001. Het grootste deel van deze daling (ongeveer 3/5) is toe te schrijven aan de daling van de schuldgraad, de overige 2/5 komt voor rekening van de daling van de impliciete rente.

Tabel 10
De evolutie van de interestlasten van de gezamenlijke overheid

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Evolutie in % van het BBP						Verschil		
Interestlasten	8,8	8,0	7,5	7,0	6,8	6,5	-1,8	-0,5	-2,3
Jaar op jaar wijziging	-0,4	-0,9	-0,4	-0,5	-0,2	-0,2	-1,8	-0,5	-2,3
Verklarende factoren									
Evolutie schuldgraad	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,1	-1,0	-0,5	-1,4
Evolutie impliciete rente	-0,2	-0,5	-0,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,8	0,0	-0,9
Impliciete rente	6,7	6,4	6,3	6,1	6,2	6,2	-0,6	0,0	-0,6

Uit tabel 10 valt duidelijk af te lezen dat de hoger beschreven trend in 2000 en 2001 minder uitgesproken was. De voorbije twee jaar is het gewicht van de interestlasten "slechts" met telkens 0,2 procentpunt gedaald. Dit is aanzienlijk minder dan het gemiddelde over de voorbije 5 jaar. De evolutie van de schuldgraad was gecumuleerd over 2000 en 2001 vergelijkbaar met vorige periodes. Maar de impliciete rente is in 2000 lichtjes verhoogd en heeft zich in 2001 nagenoeg op dit niveau gestabiliseerd.

Grafiek 4



De evolutie van de impliciete rente weerspiegelt grotendeels de evoluties op de financiële markten. De oplopende inflatie heeft er de ECB toe aangezet om in de loop van 2000 haar belangrijkste tarieven op te trekken met 175 basispunten. Zo werd het tarief voor de basisfinanciering opgetrokken van 3,0% begin 2000 tot 4,75% eind van dat jaar. In de loop van 2001 is de inflatoire druk geleidelijk teruggeslagen. De meer gematigde inflatievooruitzichten gekoppeld aan de forse verslechtering van de conjunctuur waren de aanleiding voor de ECB om het monetair beleid te versoepelen. De herfinancieringsrente werd een eerste keer aangepast in mei (tot 4,5%). Daarna werd ze in nog eens drie stappen verminderd tot 3,25%. Dit is 150 basispunten minder dan het niveau begin 2001. De in de loop van 2000 doorgevoerde verhogingen werden dus op 25 basispunten na ongedaan gemaakt. Gezien de verminderingen vooral doorgevoerd werden in de tweede jaarhelft van 2001, ligt het jaargemiddelde van de kortetermijnrente nauwelijks lager dan dit van 2000 (9 basispunten). Het brutorendement van de referentie-OLO bereikte begin 2000 een hoogtepunt (5,79%). Daarna is de langetermijnrente geleidelijk afgebrokkeld. In 2001 fluctueerde het maandgemiddelde in een bandbreedte van 5,35 en 4,75.

De ontwikkelingen op de financiële markten hebben geleid tot een beperkte vermindering van de impliciete rente (welke door de afronding op 1 cijfer na de komma niet tot uiting komt in tabel 10).

2.2.4. De evolutie van de schuldgraad

De verdere afbouw van de overheidsschuld vormt een van de belangrijkste objectieven van het stabiliteitsprogramma 2001-2005. Dit is niet alleen noodzakelijk om de kwetsbaarheid van de openbare financiën voor interesteschokken te verminderen, maar wordt ook gezien als een essentiële voorwaarde voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing in de komende decennia. In het stabiliteitsprogramma 2001-2005 werd uitgegaan van een daling van de schuldratio met 4,8 procentpunt, van 110,6% van het BBP in 2000 tot 105,8% in 2001. Uiteindelijk was de schuldgraad in 2000 ongeveer 1,3 procentpunt lager dan het uitgangspunt opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2001-2005. In 2001 verdween deze voorsprong, ondanks het feit dat het objectief inzake het vorderingensaldo gerealiseerd werd.⁽¹¹⁾ De schuldgraad wordt slechts met 1,7 procentpunt gereduceerd in plaats van de vooropgestelde 4,8.

11 Weliswaar abstractie makend van de UMTS-ontvangsten.

Tabel 11
De evolutie van de schuldgraad en zijn belangrijkste determinanten

(in % BBP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Gecumuleerde evolutie		
Schuldgraad volgens het stabiliteitsprogramma					110,6	105,8			
Gerealiseerde schuldgraad	130,1	124,7	119,3	115,0	109,3	107,6			
Variatie	-3,8	-5,4	-5,4	-4,3	-5,7	-1,7	-15,2	-7,4	-22,5
Endogene verandering	0,6	-4,2	-3,8	-4,3	-6,0	-3,5	-12,3	-9,5	-21,7
Exogene verandering (a)	-4,4	-1,3	-1,6	0,0	0,3	1,8	-2,9	2,1	-0,8
Enkele technische parameters									
Impliciete rente	6,7	6,4	6,3	6,1	6,2	6,2			
Nominale BBP-groei	2,4	5,0	3,9	4,3	5,4	3,1			
Nominiaal differentieel	4,3	1,5	2,4	1,9	0,8	3,0			
Voor stabilisatie vereist primair saldo	5,7	1,8	2,9	2,1	0,9	3,2			
Gerealiseerd primair saldo	5,1	6,0	6,7	6,4	6,8	6,7			

- (a) Het betreft hier een nettoresiduaire saldo, dat zowel elementen buiten vorderingensaldo bevat die hebben bijgedragen tot de stijging van de overheidsschuld (kredietverleningen en deelnemingen, ritmeverschillen tussen de begrotingsaanrekeningen en de kasuitgaven, enz....), als verschillende andere correctiefactoren tussen vorderingensaldo en de schuldverandering (wisselkoersverschillen, enz....) en tenslotte andere uitzonderlijke elementen buiten het vorderingensaldo die hebben bijgedragen tot de evolutie van de schuldgraad (privatiseringen, goudoperaties,...).

Het verschil tussen de BBP-groei en de gemiddelde of impliciete rente is een bepalende factor voor de schulddynamiek. De evolutie van deze factor was in 2001 veel ongunstiger dan in 2000. De impliciete interestvoet kende een beperkte daling. Deze was echter ruimschoots onvoldoende om de terugval in de BBP-groei (van 5,4% naar 3,1%) op te vangen. Bijgevolg nam het differentieel tussen beide toe van 0,8 procentpunt in 2000 tot 3,0 procentpunt in 2001. Als gevolg hiervan was er in 2001 een primair overschot vereist van 3,2% van het BBP om de schuldgraad te stabiliseren tegenover slechts 0,9% in 2000. Met een gerealiseerd primair overschot van 6,7% van het BBP werd in 2001 een endogene schuldgraadvermindering van 3,5% van het BBP gerealiseerd, tegenover 6,0% in 2000. Deze eerder beperkte endogene reductie van de schuldgraad werd nog verder beperkt door de ongunstige evolutie van de exogene factoren.

Uit de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 opgenomen cijfergegevens kan men afleiden dat er slechts rekening gehouden werd met een impact van exogene factoren van 0,1% van het BBP. De exogene factoren hebben per saldo de schuldgraad in 2001 met 1,8 procentpunt van het BBP verhoogd. Dit is voor een belangrijk deel (ongeveer 1,4 procentpunt) toe te schrijven aan het opnemen van de schuld van het CBHK in de Maastrichtschuld.

Over de periode 1996-2001 werd de schuldgraad met 22,5 procentpunt afgebouwd. Deze vermindering komt quasi integraal op rekening van het gevoerde begrotingsbeleid. Slechts een verwaarloosbaar deel is toe te schrijven aan de zogenaamde exogene factoren. In 1997, door de aanwending van de opbrengst van verschillende privatiseringsoperaties (tweede luik ASLK, Gemeentekrediet, de GIMV) en in 1998, door een tweede vrij omvangrijke storting door de Nationale Bank van meerwaarden op goudtransacties, hebben deze nog substantieel bijgedragen aan de vermindering van de schuldgraad.

In 2001 werd een begin gemaakt met de financiering van het Zilverfonds. De federale regering heeft naast de toewijzing van de gerealiseerde meerwaarde op goudtransacties van de Nationale Bank van België, ook de opbrengst van de verkoop van de UMTS-licenties aan het fonds toegewezen.⁽¹²⁾

3. De ontwikkelingen op het niveau van de entiteiten en de deelsectoren

3.1. De ontwikkelingen op het niveau van entiteit I en haar deelsectoren

3.1.1. De belangrijkste evoluties op het niveau van entiteit I

Zoals hoger reeds gesteld, haalde entiteit I in 2001 het objectief inzake vorderingensaldo niet. Volgens het stabiliteitsprogramma 2001-2005 diende het vorderingentekort beperkt te worden tot 0,3% van het BBP. Volgens de gehanteerde ramingen bedraagt het vorderingentekort 0,4% van het BBP. Bovendien zit in dit resultaat de opbrengst van de verkoop van de UMTS-licenties welke uitdrukkelijk niet opgenomen was in het objectief. Uiteindelijk wijken de resultaten dus ca. 0,3 procentpunt BBP af van de vooropgestelde doelstelling.

12 Voor een deel van het toegewezen bedrag had de effectieve storting pas begin 2002 plaats.

Tabel 12
De realisaties op het niveau van entiteit I

							<i>(in % BBP)</i>		
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Verschil		
Totale ontvangsten	32,8	32,9	33,3	32,9	33,5	32,7	0,1	-0,2	-0,1
Fiscale ontvangsten	17,1	17,4	17,9	17,6	18,4	17,4	0,5	-0,2	0,3
(Fiscale ontvangsten vóór transfers)	26,4	26,9	27,5	27,4	27,7	27,3	0,9	0,0	0,9
(Te transferen fiscale ontvangsten)	9,4	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Effectieve sociale bijdragen	14,6	14,4	14,4	14,3	14,1	14,2	-0,3	-0,1	-0,4
Andere	1,1	1,1	0,9	1,0	1,0	1,1	-0,1	0,1	0,0
Primaire uitgaven	28,4	27,8	27,6	27,5	27,2	27,2	-0,9	-0,3	-1,2
(Finale primaire uitgaven)	26,8	26,2	26,0	25,9	25,4	25,3	-0,9	-0,6	-1,5
Primair saldo	4,4	5,2	5,7	5,4	6,3	5,5	1,0	0,1	1,1
Interestlasten	8,0	7,2	6,9	6,4	6,2	-0,6	-1,5	-0,5	-2,0
Vorderingensaldo	-3,6	-2,1	-1,2	-1,0	0,1	-0,4	2,6	0,6	3,1
Objectief stabiliteitsprogramma						-0,3			
Objectief stabiliteitsprogramma inclusief UMTS-licenties						-0,1			

Na een beperkt vorderingenoverschot van 0,1% van het BBP in 2000, werd er in 2001 dus opnieuw een tekort van 0,4% van het BBP opgetekend. Het primair overschot viel terug van 6,3% van het BBP in 2000 tot 5,5% in 2001. Dit werd slechts partieel goedge maakt door de daling van de interestlasten. De evolutie van het primair saldo weerspiegelt in hoofdzaak de evolutie van de ontvangsten.

De ontvangsten van entiteit I en meer bepaald de fiscale ontvangsten waren blootgesteld aan twee negatieve effecten. De evolutie van de fiscale ontvangsten vóór transfers werden negatief beïnvloed door de tegenvallende conjunctuur. Vooral door de slechte resultaten van de indirecte belastingen liepen de fiscale ontvangsten vóór transfers terug van 27,7% van het BBP in 2000 tot 27,3% in 2001. Tegelijkertijd werden de aan de gemeenschappen en gewesten over te dragen personenbelasting en BTW nog berekend op basis van de BNI-groei en inflatie opgetekend in 2000. Door het gecombineerd effect van beide aangehaalde factoren liep het belang van de eigen fiscale ontvangsten terug van 18,4% van het BBP in 2000 tot 17,4% in 2001. Uitgedrukt in procent van het BBP kenden de sociale bijdragen nog een lichte toename. De in de tabel 12 opgenomen cijfers over de andere ontvangsten, weerspiegelen niet de budgettaire werkelijkheid, aangezien de opbrengst van de verkoop van gebouwen en de verkoop van de UMTS-licenties er niet in zijn opgenomen.

Zoals hoger reeds aangehaald werd in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 een streefcijfer van 1,5% vooropgesteld voor de reële groei van de primaire uitgaven van entiteit I. Met een reële groei van 0,5% blijven de resultaten van entiteit I ruimschoots onder dit streefcijfer. Maar indien de vergelijkbare correcties, zoals onder punt 2.2.2. worden toegepast, blijkt dat de onderliggende evolutie van de primaire uitgaven minder rooskleurig is. Het op het eerste zicht veelbelovend resultaat wordt vooral beïnvloed door het boeken als een negatieve uitgave van een aantal ontvangsten en het feit dat de primaire uitgaven in 2000 belast waren met een pakket eenmalige uitgaven. Na de doorgevoerde correcties loopt de reële groei van de primaire uitgaven op tot 3,0%.⁽¹³⁾

13 Het betreft hier de reële groei van de geconsolideerde uitgaven op het niveau van entiteit I. Aangezien hierbij de onderlinge uitgaventransfers tussen de federale overheid en de sociale zekerheid worden uitgeschakeld stemt dit cijfer niet noodzakelijke overeen met de gewogen gemiddelde groei van de uitgaven van de deelsectoren.

Tabel 13
De reële groei van de primaire uitgaven op het niveau van entiteit I

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
Primaire uitgaven	1,7	1,1	2,2	2,8	1,8	0,5	2,0	1,1	1,7
Na correctie voor:									
Als negatieve uitgave geboekte ontvangsten	1,7	0,7	2,5	2,5	1,8	1,6	1,9	1,7	1,8
Eenmalige operaties	1,7	-0,2	2,5	2,7	1,1	3,0	1,7	2,0	1,8
Werkloosheidsuitkeringen, brugpensioenen en loopbaanonderbreking	1,7	-0,2	2,8	3,2	1,7	3,0	1,9	2,4	2,1
BNP-bijdrage aan de EU	1,2	-0,5	2,7	3,1	1,8	3,1	1,8	2,4	2,0
Verschil tussen indexering en inflatie	1,6	-0,2	2,3	3,1	2,4	3,0	1,8	2,7	2,1

De resultaten van entiteit I zijn in tegenstelling tot deze van entiteit II op korte termijn conjunctuurgevoelig. Zowel de ontvangsten als (in mindere mate) de uitgaven worden onmiddellijk beïnvloed door conjunctuurschommelingen. Bij de opmaak van de initiële begroting (nazomer 2000) gingen de meeste conjunctuurvoorspellers uit van een beperkte vertraging van de groei in 2001. Zo ging de economische begroting van juli 2000 nog uit van een reële BBP-groei voor 2001 van 3,1%. De federale regering heeft in toepassing van het goudhamsterprincipe haar begroting en deze van de sociale zekerheid opgemaakt op basis van een economische groei van 2,5%. Er werd een conjunctuurbuffer aangelegd. In de loop van 2001 werd duidelijk dat de vertraging van de economie ernstiger zou zijn dan oorspronkelijk geraamd. Bij de verschillende ramingen van de economische begroting werd de groei herzien van 2,8% in februari, over 2,4% in juli tot 1,1% in oktober. Daar de federale regering haar begroting en deze van de sociale zekerheid gebaseerd had op een trendmatige groei, werd een deel van de gevolgen van de tegenvallende groei opgevangen door de aangelegde buffers.

3.1.2. De belangrijkste evoluties op het niveau van de federale overheid

In 2001 kwam er een einde aan een lange periode van afbouw van het vorderingentekort van de federale overheid. De vermindering van het gewicht van de interestlasten van 6,3 naar 6,0% van het BBP volstond niet om de verslechtering van het primair overschot (van 5,8 % van het BNP naar 5,0%) te compenseren. Het vorderingentekort nam bijgevolg toe van 0,5 naar 1,0% van het BBP. De aangehaalde cijfers zijn inclusief de ontvangsten uit de verkoop van de UMTS-licenties.

De terugval van het primair overschot wordt vooral verklaard door de evolutie van de ontvangsten. Aangezien een belangrijk deel van de door de federale overheid geïnde ontvangsten doorgestort worden naar de andere overheden, moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de ontvangsten vóór en na transfers.⁽¹⁴⁾ De totale ontvangsten vóór transfers waren in 2000 vrij fors toegenomen tot 28,6% van het BBP. In 2001 is de ontvangstenratio opnieuw gedaald tot 28,3% van het BBP. Voor het eerst sinds 1992 liepen de totale ontvangsten in reële termen terug (-0,3%).

¹⁴ In tegenstelling tot de begrotingsoptiek, worden in de Nationale Rekeningen de ontvangsten aan gewestelijke belastingen onmiddellijk aangerekend als een ontvangst van de gewesten.

Het belang van de aan andere overheden over te dragen fiscale ontvangsten is in 2001 gestegen tot 11,3% van het BBP. Als tegenprestatie voor de overname van de schuld van de socialezekerheidsstelsels van werknemers en van de zelfstandigen, werd de alternatieve financiering met 911,0 miljoen euro verminderd.⁽¹⁵⁾ Dit verklaart de terugval van het gewicht van de aan de sociale zekerheid over te dragen fiscale ontvangsten.⁽¹⁶⁾ De sterke stijging van de over te dragen fiscale ontvangsten komt dus volledig op rekening van de volgens de Bijzondere Financieringswet aan de gemeenschappen en gewesten over te dragen personenbelasting en BTW.

De stijging van de aan andere overheden over te dragen ontvangsten ent zich op de daling van de totale ontvangsten. De eigen ontvangsten vallen bijgevolg terug van 17,7% van het BBP in 2000 tot 17,0% in 2001.

De afbouw van het belang van de primaire uitgaven in procent van het BBP is in 2001 gestopt. Deze evolutie is niet toe te schrijven aan de finale primaire uitgaven, waarvan het belang is teruggevallen van 7,6% van het BBP in 2000 tot 7,2% in 2001. Maar wel aan de evolutie van de transfers aan andere overheden, die toegenomen zijn van 4,3% van het BBP tot 4,8%. Er werd zojuist reeds gewezen op de overname van de schuld van de twee belangrijkste stelsels voor sociale zekerheid door de federale overheid. In ESR-optiek wordt deze schuldovername (1.401,8 miljoen euro) geboekt als een kapitaaltransfer van de federale overheid naar de sociale zekerheid.

Tabel 14
Realisaties op het niveau van de federale overheid

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	In % van het BBP								
	Niveau						Verschil		
Ontvangsten vóór transfers fiscale ontvangsten	27,6	27,9	28,4	28,1	28,6	28,3	0,5	0,2	0,7
Ontvangsten overgedragen aan andere overheden	10,7	11,0	11,0	11,2	10,9	11,3	0,5	0,1	0,6
Bijzondere Financieringswet	9,3	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Sociale Zekerheid	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	0,1	0,0	0,1
Eigen ontvangsten	16,9	17,0	17,3	16,9	17,7	17,0	0,0	0,1	0,1
Fiscale en parafiscale ontvangsten	15,9	15,9	16,4	16,1	16,8	16,0	0,2	-0,2	0,0
Andere ontvangsten	1,0	1,1	0,9	0,8	0,9	1,0	-0,2	0,3	0,0
Totale primaire uitgaven	12,3	12,2	12,0	12,0	11,9	11,9	-0,3	-0,1	-0,4
Transfers naar andere overheden	4,5	4,3	4,2	4,2	4,3	4,8	-0,3	0,6	0,2
Finale primaire uitgaven	7,8	7,9	7,7	7,8	7,6	7,2	0,0	-0,6	-0,6
Primair saldo	4,6	4,8	5,3	4,9	5,8	5,6	0,3	0,2	0,4
Interestlasten	8,0	7,2	6,9	6,5	6,3	6,0	-1,5	-0,4	-1,9
Vorderingensaldo	-3,4	-2,5	-1,6	-1,6	-0,5	-0,4	1,8	0,6	2,4
	Variatie in constante prijzen								
	T.o.v. het voorgaande jaar						Gemiddelde		
Ontvangsten vóór transfers fiscale ontvangsten	1,7	4,5	4,5	2,0	4,6	-0,3	3,7	2,1	3,1
Ontvangsten overgedragen naar andere overheden	3,2	5,9	3,7	4,7	-0,1	4,8	4,7	2,3	3,8
Eigen ontvangsten	0,8	3,7	5,0	0,4	7,8	-3,4	3,0	2,0	2,6
Totale primaire uitgaven	0,9	2,2	1,0	3,2	1,9	1,1	2,2	1,5	1,9
Tranfers naar andere overheden	0,1	-2,5	2,1	2,1	4,5	12,2	0,5	8,3	3,6
Finale primaire uitgaven	1,4	5,0	0,5	3,8	0,5	-5,1	3,1	-2,3	0,9

- 15 In uitvoering van artikel 66 van de wet van 2 januari 2001 houdende budgettaire en andere bepalingen wordt deze compensatie volledig in 2001 doorgevoerd voor het werknemersstelsel, maar verloopt ze verspreid over de periode 2001-2008 voor het stelsel van de zelfstandigen.
- 16 Deze bevatten naast de alternatieve financiering ook de overdrachten van het saldo van de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid.

Uit de bespreking van de belangrijkste stromen binnen de federale overheid blijkt dat de resultaten beïnvloed werden door een reeks van eenmalige operaties. Een aantal van deze operaties worden in de Nationale Rekeningen op een andere wijze aangerekend dan in de budgettaire rekeningen. Om dichter aan te sluiten bij het budgettaire concept werden in tabel 15 de cijfers gecorrigeerd weergegeven.

Tabel 15
Gecorrigeerde cijfers voor de federale overheid

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	In % van het BBP								
	Niveau						Verschil		
Primair saldo	4,6	4,8	5,3	4,9	5,8	5,0			
Exclusief schuldovername						5,6			
Exclusief UMTS-ontvangsten						5,4			
Vorderingensaldo exclusief schuldovername	-3,4	-2,5	-1,6	-1,6	-0,5	-1,0			
Exclusief schuldovername						-0,4			
Exclusief UMTS-ontvangsten						-0,6			
Andere ontvangsten inclusief negatieve uitgaven	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	1,3	-0,3	0,6	0,2
Eigen ontvangsten inclusief negatieve uitgaven	18,0	18,0	18,3	17,6	18,6	18,3	-0,4	0,7	0,3
	Variatie in constante prijzen								
	T.o.v. het voorgaande jaar						Gemiddelde		
Eigen ontvangsten inclusief negatieve uitgaven	1,2	3,4	4,4	-0,7	8,3	-0,9	2,4	3,6	2,9
Gecorrigeerde primaire uitgaven	-0,2	-1,4	1,4	2,9	0,5	2,1	0,9	1,3	1,1

De oorspronkelijk vastgestelde vermindering van het primair overschot valt grotendeels weg indien men de schuldovername uitsluit. Indien vervolgens ook de UMTS-ontvangsten worden uitgesloten daalt het primair overschot van 5,8% van het BBP in 2000 tot 5,4% in 2001. Uiteraard wordt voor het vorderingensaldo een identieke verschuiving waargenomen indien de aangehaalde correcties worden toegepast. Na uitsluiting van de schuldovername en de UMTS-ontvangsten bedraagt het vorderingentekort in 2001 0,6% van het BBP. Dit is een fractie slechter dan de in 2000 opgetekende 0,5%.

Vóór correcties stijgen de andere ontvangsten van 0,9% van het BBP in 2000 tot 1,0% in 2001. Indien de verkoop van overheidsgebouwen en de ontvangst uit de UMTS-licenties eveneens aangerekend worden als een andere ontvangst lopen deze op tot 1,3% van het BBP in 2001. Hierdoor wordt een deel van de vastgestelde daling van de totale eigen ontvangsten goedge maakt.

Om de meer fundamentele tendens van de primaire uitgaven in te schatten werd de reële groei berekend na een aantal correcties. Deze hebben betrekking op:

- een aantal eenmalige uitgavenverhogende operaties;
- de boeking als een negatieve uitgave van de verkoop van overheidsgebouwen en immateriële activa;
- de aan de EU afgestane BNP-bijdrage;
- de overname van de schuld van de sociale zekerheid in 2001.

Deze correcties wijzigen vrij fundamenteel het groeiritm in reële termen van de totale primaire uitgaven over de laatste 3 jaar. Voor 2001 loopt de reële groei na de toegepaste correcties op tot 2,1%.

3.1.3. De belangrijkste evoluties binnen de sociale zekerheid

Voor het vijfde jaar op rij realiseert de sociale zekerheid een vorderingenoverschot. Dit is in 2001 opgelopen tot 0,6% van het BBP. Er moet echter onmiddellijk aan toegevoegd worden dat dit voor een groot deel toe te schrijven is aan de ontvangen boekhoudkundige transfer als gevolg van de schuldovername door de federale overheid. Gecorrigeerd voor het netto-effect van de schuldovername wordt het saldo teruggebracht tot 0,2% van het BBP.

Tabel 16
Realisaties op het niveau van de sociale zekerheid

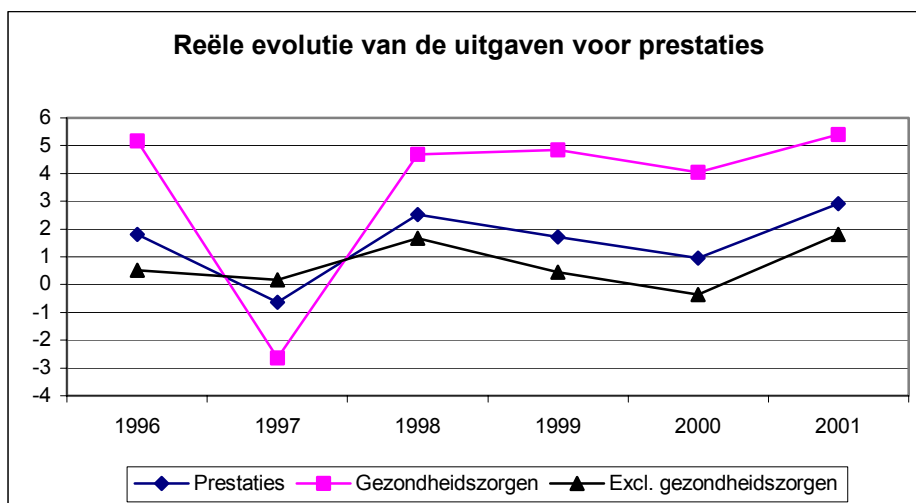
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	In % van het BBP								
	Niveau						Verschil		
Totale ontvangsten	18,9	18,8	18,7	18,8	18,4	18,9	-0,1	0,1	0,0
<i>Exclusief schuldovername</i>						18,3		-0,4	-0,6
Transfers van de Federale Overheid	4,3	4,1	4,1	4,1	4,1	4,5	-0,2	0,4	0,2
<i>Exclusief schuldovername</i>						3,9		-0,2	-0,4
Waarvan									
Budgettaire transfers	2,9	2,7	2,7	2,6	2,5	3,0	-0,3	0,4	0,1
<i>Exclusief schuldovername</i>						2,5		-0,2	-0,5
Toegewezen ontvangsten	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	0,1	0,0	0,1
Eigen ontvangsten	14,6	14,6	14,7	14,7	14,3	14,4	0,1	-0,3	-0,2
Waarvan									
Bijdragen	14,0	13,8	13,9	13,8	13,5	13,6	-0,3	-0,1	-0,4
Andere	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,3	-0,1	0,2
Primaire uitgaven	19,0	18,3	18,3	18,2	17,9	18,3	-0,9	0,1	-0,7
Prestaties	18,2	17,5	17,4	17,2	16,9	17,2	-1,0	0,1	-0,9
Prestaties exclusief werkl., brugp., loopb.	16,2	15,6	15,6	15,6	15,5	15,9	-0,5	0,3	-0,3
Interestlasten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,6	0,2
Vorderingsaldo	-0,2	0,4	0,4	0,6	0,5	0,6	0,8	0,0	0,8
<i>Exclusief netto-effect schuldovername</i>						0,2			
	Variatie in constante prijzen								
	T.o.v. het voorgaande jaar						Gemiddelde		
Totale ontvangsten	0,8	2,7	2,7	3,4	0,8	3,2	2,9	2,0	2,6
<i>Exclusief schuldovername</i>						0,2		0,5	1,9
Transfers van de federale Overheid	4,4	-0,1	1,1	4,2	2,6	9,7	1,7	6,1	3,5
<i>Exclusief schuldovername</i>						-3,9		-0,7	0,7
Eigen ontvangsten	-0,2	3,5	3,1	3,2	0,3	1,4	3,3	0,8	2,3
Bijdragen	-0,2	1,9	3,0	2,5	1,1	1,3	2,4	1,2	1,9
Primaire uitgaven	1,6	-0,6	2,8	2,4	1,2	3,0	1,5	2,1	1,8
Prestaties	1,8	-0,6	2,5	1,7	1,0	2,9	1,2	1,9	1,5
Prestaties exclusief werkl., brugp., loopb.	1,5	-0,5	3,2	3,1	2,2	2,9	1,9	2,6	2,2

Het gewicht van de primaire uitgaven in het BBP is na 1996 stelselmatig gedaald. Deze trend werd gestopt in 2001. De primaire uitgavenratio is toegenomen van 17,9% van het BBP in 2000 tot 18,3% in 2001. De prestaties staan voor ongeveer 95% van de primaire uitgaven. De geschetste evolutie van de uitgaven is dan ook grotendeels te herleiden tot deze van de prestaties.

De uitgaven voor prestaties zijn in 2001 in reële termen met 2,9% toegenomen. Dit is de sterkste stijging in de periode 1996-2001. Vanaf 1998 drukte de gunstige evolutie van de arbeidsmarktgebonden uitgaven het stijgingsritme van de totale uitgaven voor prestaties. De uitsluiting van deze uitgaven wijzigt het reële groeiritme in 2001 niet, maar wel in de voorgaande jaren. Zo valt in tabel 16 af te lezen dat de reële groei van de uitgaven voor prestaties (exclusief arbeidsmarktgebonden uitgaven) in 1998 en 1999 met respectievelijk 3,2 en 3,1% nog hoger lag dan in 2001.

Er zijn verschillende oorzaken aan te halen voor de vrij sterke stijging van de uitgaven voor prestaties die de laatste jaren wordt vastgesteld. De sociale Maribel waarvan de kostprijs in de loop van een paar jaar gestegen is tot 314,8 miljoen euro, wordt in de Nationale Rekeningen geboekt als een subsidie aan de ondernemingen, en bijgevolg als een uitgave. De regering heeft bij de opmaak van het meerjarenprogramma 2001-2005 een aantal sociale correcties doorgevoerd, die reeds voor een beperkt bedrag (0,7 miljard euro) op de uitgaven van 2001 wegen. Zoals in grafiek 5 wordt geïllustreerd zijn echter vooral de uitgaven voor gezondheidszorgen verantwoordelijk voor de stijging van de uitgaven voor prestaties.

Grafiek 5



Op 1997 na ligt het stijgingsritme in reële termen van de uitgaven voor gezondheidszorgen beduidend hoger dan dit van de totale uitgaven voor prestaties. Over de periode 1999-2001 bedraagt de gemiddelde reële groei van de prestaties 1,9%. Indien de uitgaven voor gezondheidszorgen worden uitgesloten, wordt dit herleid tot 0,7%. In 2001 nemen de uitgaven voor gezondheidszorgen in reële termen toe met 5,4%. De federale regering heeft de groeinorm vanaf 2000 opgetrokken tot 2,5%. Anderzijds werd er zowel bij de opmaak van de begroting 2000 en meer uitgesproken bij de begroting 2001 een belangrijke enveloppe voorzien voor buitengewone uitgaven, die bovenop de groeinorm worden toegekend. Bovendien wijst de praktijk uit dat de realisaties vaak hoger liggen dan het toegestane budget. Ondanks een aantal maatregelen die door de regering bij de extra-begrotingscontrole in juli werden aangekondigd, zou de overschrijding in 2001 oplopen tot 400 miljoen euro.

Indien men de ontvangsten uit de transfer ingevolge de schuldovername door de federale overheid buiten beschouwing laat, daalt de ontvangstenratio in 2001 lichtjes tot 18,3% van het BBP. Hiermee wordt de trend die sinds 1996 wordt vastgesteld doorgetrokken. De sociale zekerheid wordt voor een belangrijk deel gefinancierd uit transfers van de federale overheid. Deze nemen twee vormen aan. Enerzijds zijn er de traditionele staatstoelagen; deze werden afgebouwd van 2,9% van het BBP in 1996 tot 2,5% (exclusief transfer schuldovername) in 2001. Deze vermindering werd voor een deel gecompenseerd door de verhoging van de toegewezen ontvangsten, die voor het grootste deel bestaan uit de zogenaamde alternatieve financiering. Zoals hoger reeds vermeld werd in 2001 het bedrag van de alternatieve financiering verminderd ter compensatie van de schuldovername door de federale overheid.(17)

De sociale bijdragen staan nog altijd voor ongeveer 3/4 van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Uitgedrukt in procent van het BBP is het belang van de sociale bijdragen lichtjes gestegen van 13,5% in 2000 tot 13,6% in 2001. Ook in reële termen nemen de sociale bijdragen in 2001 (1,3%) iets sneller toe dan in 2000 (1,1%). De kostprijs voor de bijdrageverminderingen is met een vergelijkbaar bedrag toegenomen. De onderliggende stijging van de loonmassa was ondanks de tegenvallende economische groei in 2001 nog vrij aanzienlijk.

3.2. De ontwikkelingen binnen entiteit II en haar deelsectoren

3.2.1. De belangrijkste evoluties binnen entiteit II

Volgens het stabiliteitsprogramma 2001-2005 moest entiteit II een vorderingenoverschot realiseren van 0,5% van het BBP. Met een overschot van 0,6% van het BBP voldoet entiteit II dus aan het vooropgestelde objectief. Dit resultaat is ook merkkelijk beter dan in 2000, waar een evenwicht werd gerealiseerd. De opbouw van een vorderingenoverschot is integraal toe te schrijven aan het primair saldo, de interestlasten bleven immers quasi ongewijzigd.

Het primair overschot is toegenomen van 0,6% van het BBP in 2000 tot 1,2% in 2001. De stijging van het belang van de primaire uitgaven van 15,3 naar 15,4% van het BBP, werd immers ruimschoots overtroffen door de stijging van de ontvangsten van 15,9 naar 16,6%. In tabel 17 werden de ontvangsten van entiteit I in vier grote groepen onderverdeeld. Elk van de afzonderlijke onderdelen van de ontvangsten kende in 2001 een groei of minstens een stabilisatie in termen van het BBP. Entiteit II wordt voor ongeveer 70% gefinancierd uit transfers van entiteit I (hoofdzakelijk de federale overheid). Als spiegelbeeld van de evolutie die in punt 3.1.1. werd besproken, nemen de door entiteit I overgedragen fiscale ontvangsten toe van 9,3% van het BBP tot 9,9%. Na een terugval in 2000, zijn de eigen fiscale ontvangsten opnieuw opgeklimmen tot een met 1998 en 1999 vergelijkbaar niveau. De eigen niet-fiscale ontvangsten hebben een vergelijkbare evolutie gekend.

17 Voor het stelsel van de werknemers werd het volledige bedrag van de schuldovername in 2001 gecompenseerd op de alternatieve financiering (844,0 miljoen euro). Voor het stelsels van de zelfstandigen wordt de compensatie gespreid over de periode 2001-2008. Van het totaal bedrag aan overgenomen schuld (582,5 miljoen euro) werd in 2001 (66,9 miljoen euro) verhaald op de alternatieve financiering.

Tabel 17
De realisaties op het niveau van entiteit II

(in % BBP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	Niveau						Verschil		
Totale ontvangsten	15,9	16,1	16,2	16,4	15,9	16,6	0,5	0,2	0,7
Transfers fiscale ontvangsten entiteit I	9,4	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Eigen fiscale ontvangsten	3,3	3,4	3,3	3,4	3,1	3,3	0,1	-0,1	-0,1
Eigen niet-fiscale ontvangsten	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	0,0	0,0	0,0
Gewone transfers van entiteit I	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	0,0	0,2	0,2
Primaire uitgaven	15,2	15,3	15,2	15,4	15,3	15,4	0,2	0,0	0,2
Primair saldo	0,7	0,8	1,0	1,0	0,6	1,2	0,3	0,2	0,5
Interestlasten	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,2	0,0	-0,3
Vorderingensaldo	-0,2	0,1	0,4	0,4	0,0	0,6	0,6	0,2	0,8
Objectief stabiliteitsprogramma						0,5			

Hoewel er geen expliciete normering geldt voor de primaire uitgaven van entiteit II, is het evident dat de groei van de primaire uitgaven moet afgestemd zijn op de groei van de ontvangsten om de vooropgestelde objectieven te halen. De gerealiseerde primaire uitgaven groeien in reële termen met 1,6%. In vergelijking met de realisaties van de voorgaande jaren kan dit als een gematigde groei worden bestempeld. De evolutie van de primaire uitgaven werd echter beïnvloed door de investeringscyclus van de lokale overheden. Na het doorvoeren van een correctie voor deze factor, alsmede voor de stortingen van de Vlaamse gemeenschap in het Zorgfonds (18) wordt de reële groei van de primaire uitgaven op 2,8% gebracht.

Tabel 18
De reële groei van de primaire uitgaven van entiteit II

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
Gerealiseerde primaire uitgaven	0,5	3,4	2,4	4,7	2,0	1,6	3,5	1,8	2,8
Primaire uitgaven gecorrigeerd voor:									
Transfer Zorgfonds	0,5	3,4	2,4	4,4	2,0	1,7	3,4	1,8	2,8
Investeringscyclus lokale overheden	0,5	3,4	2,4	3,2	1,2	2,8	3,0	2,0	2,6

3.2.2. De belangrijkste evoluties op het niveau van de gemeenschappen en gewesten

In 1998 realiseerden de gemeenschappen en gewesten als geheel, voor het eerst sinds de staatshervorming van 1989, een vorderingenoverschot. De daaropvolgende jaren werd dit overschot geconsolideerd. In 2001 is het opgelopen tot ruim 0,6% van het BBP. In haar Advies van juli 2000 had de Afdeling voor 2001, gezien de verwachte atypische ontvangstenontwikkeling, een overschot voor de gemeenschappen en gewesten aanbevolen van 0,3% van het BBP. Deze aanbeveling werd overgenomen in de Overeenkomst betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2001-2005 van 15 december 2000, en als dusdanig opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2001-2005. De gemeenschappen en gewesten respecteren dus als geheel ruimschoots het in het stabiliteitsprogramma opgenomen objectief.

18 Het Zorgfonds van de Vlaamse Gemeenschap is in de Nationale Rekeningen opgenomen in de sociale zekerheid. De stortingen aan dit fonds worden dan ook geboekt als een transfer van entiteit II naar entiteit I.

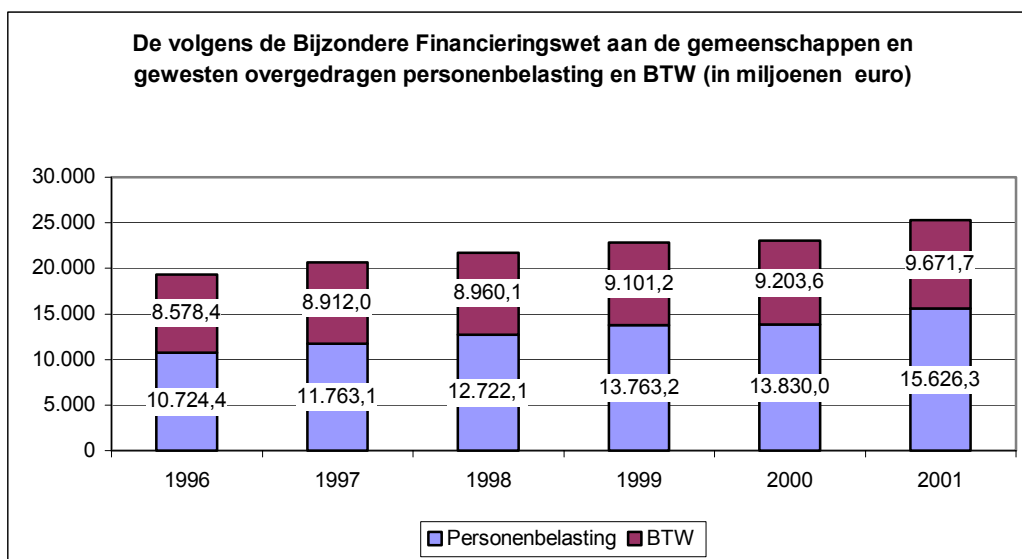
Tabel 19
Realisaties op het niveau van de gemeenschappen en gewesten

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
	In % van het BBP								
	Niveau						Vershil		
Totale ontvangsten	12,1	12,3	12,6	12,7	12,2	12,8	0,6	0,2	0,8
Eigen ontvangsten	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	0,2	-0,1	0,1
Fiscaal	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	0,1	0,0	0,1
Niet-fiscaal	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1	0,0	0,0
Ontvangsten Bijzondere Financieringswet	9,3	9,5	9,6	9,7	9,3	9,9	0,4	0,2	0,6
Transfers van andere overheden	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	0,0	0,1	0,1
Primaire uitgaven	12,1	12,1	12,0	12,0	11,7	12,0	-0,1	-0,1	-0,2
Finale primaire uitgaven	9,5	9,5	9,5	9,5	9,3	9,5	0,0	0,0	0,0
Transfers naar andere overheden	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	-0,1	-0,1	-0,2
Primair saldo	-0,1	0,2	0,5	0,6	0,5	0,9	0,7	0,3	0,9
Interestlasten	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,0	-0,1
Vorderingensaldo	-0,4	-0,1	0,2	0,4	0,2	0,6	0,8	0,3	1,0
Variatie in constante prijzen									
	T.o.v. het voorgaande jaar						Gemiddelde		
Totale ontvangsten	2,3	4,9	5,2	4,0	-0,9	6,0	4,7	2,5	3,8
Eigen ontvangsten	8,9	2,8	11,4	4,8	-0,4	0,4	6,3	0,0	3,7
Fiscaal	11,6	4,5	8,1	5,3	2,2	-1,9	6,0	0,1	3,6
Niet-fiscaal	4,0	-0,5	18,1	3,8	-5,2	5,2	6,8	-0,1	4,0
Ontvangsten Bijzondere Financieringswet	0,9	5,4	3,9	4,3	-1,8	7,2	4,5	2,6	3,8
Transfers van andere overheden	5,2	4,3	7,1	0,5	5,4	4,7	3,9	5,0	4,4
Primaire uitgaven	-1,0	3,0	2,2	3,2	0,2	2,7	2,8	1,4	2,3
Finale primaire uitgaven	0,5	4,0	2,5	3,2	0,5	3,0	3,2	1,8	2,6
Transfers naar andere overheden	-5,6	-0,6	1,4	3,6	-0,9	1,4	1,4	0,3	1,0

Het resultaat in 2001 kan niet los gezien worden van de atypische ontvangstenontwikkeling van de gemeenschappen en gewesten in dat jaar. In het stelsel van de Bijzondere Financieringswet dat van toepassing was tot en met het begrotingsjaar 2001 worden de in een bepaald jaar door te storten personenbelasting en BTW onder meer berekend op basis van de waarde van de macro-economische parameters (BNI-groei en inflatie) van het voorgaande jaar.⁽¹⁹⁾ De toepassing van dit stelsel heeft in 2000 geleid tot een stabilisatie van de doorstortingen (zie grafiek 6). In 2001 werden ze dan weer gunstig beïnvloed door de sterke groeiprestaties en relatief hoge inflatie in 2000. Ze werden berekend op basis van een BNI-groei van 3,1% en een inflatie van 2,55%. Daarbovenop was er een positief afrekeningssaldo voor 2000 van 558,4 miljoen euro. Deze twee factoren verklaren de sterke stijging, een reële groei van 7,2%, van deze middelen; over de periode 1989-2001 bedroeg de gemiddelde stijging in reële termen 4,0%. De ontvangstenratio van de gemeenschappen en gewesten is in 2001 dan ook toegenomen tot 12,8% van het BBP.

¹⁹ De berekening van het totaal bedrag van de aan de gemeenschappen over te dragen BTW wordt daarnaast ook bepaald door de evolutie van de bevolking jonger dan 18 jaar.

Grafiek 6



In 2000 zijn de primaire uitgaven van de gemeenschappen en gewesten in reële termen met slechts 0,2% toegenomen. De voor 2001 geraamde reële groei (2,7%) ligt beduidend hoger dan het gemiddelde over de periode 1996-2001, nl. 2,3%. Vooral de evolutie van de lonen en de lopende overdrachten aan andere sectoren (buiten de overheid) hebben bijgedragen tot een hogere reële groei in 2001. De overdrachten aan andere overheden (in hoofdzaak de lagere overheden) kenden een reële groei van 1,4%, en drukten dus het groeiritme van de totale primaire uitgaven. De reële groei van de finale primaire uitgaven loopt in 2001 op tot 3,0%.

Aangezien het overgrote deel van de overheidsschuld federaal is gebleven, blijft de invloed van de interestlasten voor de gemeenschappen en gewesten eerder beperkt. Het gewicht van de interestlasten heeft gedurende verschillende jaren rond de 0,3% van het BBP geschommeld. Tot 1996 werden de gunstige effecten van de dalende marktrente immers meer dan gecompenseerd door de toenemende schuldenlasten ten gevolge van de begrotingstekorten. Dankzij de teruglopende tekorten en meer recent de realisatie van overschotten is deze trend de laatste jaren omgeslagen. Het belang van de interestlasten is ondertussen gedaald tot 0,2% van het BBP.

3.2.3. De belangrijkste evoluties op het niveau van de lokale overheden

Het stabiliteitsprogramma 2001-2005 stelt dat het, gezien de "electorale cyclus" waaraan de begrotingsresultaten van de lokale besturen onderhevig zijn, redelijk is om voor hen uit te gaan van een overschot van 0,2% van het BBP in 2001. In de Overeenkomst van 15 december 2000 engageerden de gewesten zich om de lokale overheden maximaal aan te sporen om de vooropgestelde begrotingsdoelstelling te realiseren. Uit de hier gehanteerde raming blijkt dat de lokale overheden in 2001 ei zo na een evenwicht hebben gerealiseerd en bijgevolg het vooropgestelde objectief niet halen. Het in 2000 opgetreden vorderingentekort werd vrijwel volledig weggewerkt, maar de verbetering was onvoldoende om het vooropgestelde objectief te realiseren.

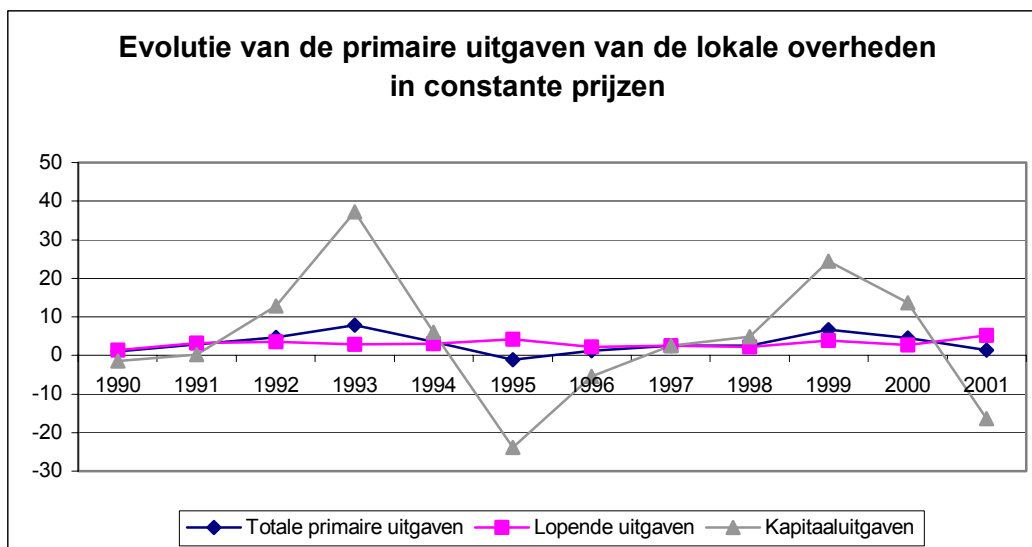
Tabel 20
De realisaties op het niveau van de lokale overheden

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-99	99-2001	96-2001
In % van het BBP									
	Niveau						Vershil		
Totale ontvangsten	6,5	6,3	6,2	6,3	6,1	6,2	-0,2	-0,1	-0,3
Eigen ontvangsten	3,3	3,3	3,2	3,3	3,0	3,2	-0,1	-0,1	-0,1
Andere ontvangsten	3,2	3,0	3,0	3,0	3,1	3,0	-0,1	0,0	-0,1
Primaire uitgaven	5,8	5,7	5,7	5,9	6,0	5,9	0,1	0,0	0,2
Primair saldo	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2	0,3	-0,3	-0,1	-0,4
Interestlasten	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	-0,2	0,0	-0,1
Vorderingensaldo	0,2	0,2	0,1	0,1	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,3
Variatie in constante prijzen									
	T.o.v. het voorgaande jaar						Gemiddelde		
Totale ontvangsten	0,1	0,9	0,2	5,1	0,3	2,2	2,0	1,2	1,7
Eigen ontvangsten	3,1	2,6	-1,1	6,1	-4,6	6,2	2,5	0,6	1,8
Andere ontvangsten	-2,8	-1,0	1,6	4,0	5,6	-1,7	1,5	1,9	1,6
Primaire uitgaven	1,1	2,5	2,5	6,7	4,5	-0,5	3,9	2,0	3,1
Lopende	2,2	2,5	2,2	3,9	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8
Kapitaal	-5,4	2,6	4,8	24,5	13,7	-16,4	10,2	-2,5	4,9

De totale ontvangsten van de lokale overheden zijn lichtjes gestegen van 6,1% van het BBP in 2000 tot 6,2% in 2001. De eigen ontvangsten (die voor het grootste deel bestaan uit de opcentiemen op de personenbelasting en de onroerende voorheffing) nemen in reële termen toe met 6,2%. Door een vertraging in de inkohiering in 2000 werden er dat jaar relatief weinig opcentiemen op de personenbelasting overgedragen naar de lokale overheden. Dit werd echter gecompenseerd door de aanzuivering van historische achterstallen. In de Nationale Rekeningen werden deze als een kapitaaltransfer geboekt, in tabel 20 opgenomen onder de rubriek andere ontvangsten. Dit verklaart het terugvallen van deze ontvangstenrubriek van 3,1% van het BBP in 2000 tot 3,0% in 2001.

De primaire uitgaven van de lokale overheden zijn duidelijk onderhevig aan een electorale cyclus. Deze wordt vooral gestuurd door de kapitaaluitgaven. De jaren voor de verkiezingen nemen de investeringen van de lokale overheden telkens sterk toe, om het jaar na de verkiezingen terug te vallen op een meer normaal niveau. Dit fenomeen heeft zich ook in 2001 voorgedaan, en verklaart waarom de totale primaire uitgaven in reële termen dalen met 0,5%. De reële groei van de lopende primaire uitgaven blijft met 2,9% aansluiten bij het gemiddelde van de laatste vijf jaar.

Grafiek 7



Het primair saldo van de lokale overheden dat in 1996 nog 0,7% van het BBP bedroeg was in 2000 afgekald tot 0,2%. In 2001 is het opnieuw toegenomen tot 0,3% van het BBP. Over de periode 1996-2001 verminderde het primair overschot bijgevolg met 0,4 procentpunt. Over dezelfde periode is het belang van de interestlasten lichtjes gedaald. De vastgestelde verslechtering van het primair overschot werd dus quasi volledig vertaald in een slechter vorderingensaldo.

4. De vooruitzichten voor 2002

4.1. Het stabiliteitsprogramma 2002 – 2005

Bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2001-2005 had de regering zich geëngageerd tot de opbouw van een vorderingenoverschot van 0,2% in 2001 tot 0,7% in 2005. De regering was hierbij uitgegaan van een trendmatige BBP-groei over de beschouwde periode van 2,5%. Het stabiliteitsprogramma 2001-2005 stelde uitdrukkelijk dat dit engagement ook gold in gevallen van tegenvallende groei, behoudens gevoelige negatieve afwijkingen van de trendgroei of uitzonderlijke interestontwikkelingen.

Bij de opmaak van de begroting 2002 en het stabiliteitsprogramma 2002-2005 werd de reële BBP-groei voor 2001 en 2002 geraamd op respectievelijk 1,1 en 1,3%. De over twee jaar gecumuleerde afwijking van de vooropgestelde trendgroei met 2,6 procentpunt wordt door de regering beschouwd als een gevoelige afwijking van de trendgroei. De initiële doelstelling voor 2002 werd onder druk van de conjuncturele omgeving herleid tot een evenwicht. Wel werd het engagement aangegaan om indien de groei in 2002 hoger zou uitvallen dan de vooropgestelde 1,3% de extraruimte prioritair aan te wenden voor een verbetering van het begrotingssaldo.

Op middellange termijn blijft de regering wel uitdrukkelijk vasthouden aan de doelstelling om tegen 2005 een vorderingenoverschot op te bouwen van 0,7% van het BBP. Er wordt gerekend op een sterke economische groei in 2003 (van ongeveer 3,0%) om opnieuw aan te sluiten bij het traject van het vorderingensaldo zoals geschetst in het stabiliteitsprogramma 2001-2005.

Tabel 21
De objectieven van het stabiliteitsprogramma 2002 - 2005

(in % BBP)

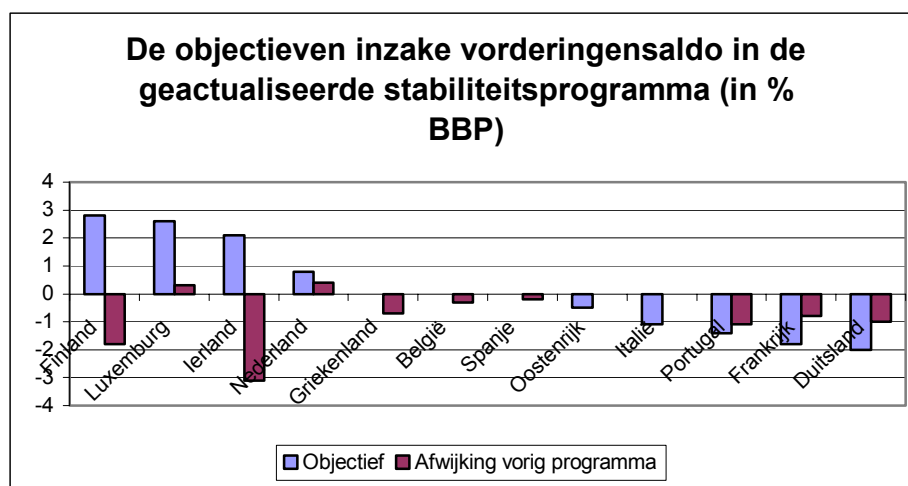
	Realisaties 2001		De overheidsfinanciën in 2002 volgens het stabiliteitsprogramma		Verschil	
	Inclusief UMTS	Exclusief UMTS	2001-2005	2002-2005	Realisaties 2001	Stabiliteits- programma's
Primair saldo	6,7	6,5	6,6	6,0	-0,5	-0,6
Entiteit I	5,5	5,4	5,7	5,1	-0,3	-0,6
Entiteit II	1,2	1,2	0,8	0,9	-0,3	0,1
Interestlasten	6,5	6,5	6,3	6,0	-0,5	-0,3
Entiteit I	-0,6	-0,6	5,8	5,5	6,1	-0,3
Entiteit II	0,6	0,6	0,5	0,5	-0,1	0,0
Vorderingensaldo	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0	-0,3
Entiteit I	-0,4	-0,6	0,0	-0,3	0,3	-0,3
Entiteit II	0,6	0,6	0,3	0,3	-0,3	0,0

In vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2001-2005 wordt in 2002 de lat voor het vorderingensaldo 0,3 procentpunt BBP lager gelegd, nl. op een evenwicht. De interestlasten werden echter ook 0,3 procentpunt BBP lager ingeschat. Per saldo wordt dus uitgegaan van een primair overschot dat 0,6 procentpunt lager ligt. Op het niveau van de entiteiten wordt enkel de norm voor entiteit I versoepeld, voor entiteit II blijft de oorspronkelijke doelstelling behouden

In vergelijking met het resultaat 2001 (exclusief UMTS-licenties) wordt het in 2001 bereikte evenwicht ook in 2002 aangehouden. Door de verwachte evolutie van de interestlasten gaat hier wel een vermindering van het primair saldo met 0,5 procentpunt mee gepaard. De voorgestelde objectieven impliceren dat op het niveau van entiteit I het vorderingentekort moet teruggebracht worden van 0,6% van het BBP tot 0,3%. Het door entiteit II in 2001 gerealiseerde vorderingenoverschot van 0,6% van het BBP mag afgebouwd worden tot 0,3% van het BBP.

Niet alleen de Belgische regering heeft onder druk van de conjuncturele omstandigheden de objectieven inzake overheidsfinanciën voor 2002 aangepast. Ook verschillende andere lidstaten hebben al dan niet onder invloed van de conjunctuur de objectieven voor de overheidsfinanciën aangepast. Grafiek 8 geeft voor de EUR-12 de objectieven inzake vorderingensaldo voor 2002 weer, zoals opgenomen in de recent ingediende stabiliteitsprogramma's. Ook de afwijking ten opzichte van de vorige versie van de stabiliteitsprogramma's werd weergegeven. Binnen de EUR-12 maakt België deel uit van een middengroep die mikt op een begrotingsevenwicht in 2002. In vergelijking met de meeste andere lidstaten is de aanpassing in België vrij beperkt gebleven.

Grafiek 8



4.2. De uitvoering van het stabiliteitsprogramma in 2002 in een moeilijke macro-economische context

De meeste conjunctuurinstituten zijn er tot medio 2001 van uitgegaan dat de Europese economie niet of nauwelijks zou geraakt worden door de groeivertraging in de VS. Zo bleven de lentevooruitzichten van de Europese Commissie, de OESO en het IMF rekenen op een BBP-groei in 2002 die naargelang de instelling varieerde tussen de 2,4 en 3,1%. Gaandeweg werd duidelijk dat ook de Europese economie niet zou ontsnappen aan een gevoelige groeivertraging. Zowel in het tweede als derde kwartaal van 2001 viel de groei in de eurozone praktisch stil. Voor beide kwartalen is de BBP-groei ten opzichte van het vorige kwartaal teruggevallen tot 0,1%. Op dit ogenblik zijn er een aantal indicatoren die wijzen op een nakend herstel. Het tijdstip van het herstel zal bepalend zijn voor de uiteindelijke groei in 2002. De recentste economische begroting van 22 februari vormt een goede basis om de macro-economische omgeving voor 2002 in te schatten.

In deze economische begroting wordt voor 2002 uitgegaan van een BBP-groei van 0,9%. Hoewel dit cijfer vergelijkbaar is met de in 2001 gerealiseerde groei gaat er toch een ander profiel achter schuil, met een geleidelijke heropleving van de groei in de loop van het jaar. Zowel de privé-consumptie (0,9%) als de investeringen (0,2%) zouden een matige groei kennen. De inflatie zou terugvallen tot 1,6%, maar door het gewijzigde profiel van de inflatie werd de spilindex wel in januari doorbroken. Aangezien de werkgelegenheid pas met vertraging reageert op de economische terugval wordt vooral 2002 getroffen. In 2001 nam de werkgelegenheid nog toe met 45.000 eenheden, in 2002 zou de werkgelegenheid lichtjes terugvallen. Dit geeft aanleiding tot een stijging van het aantal werklozen met ruim 20.000 eenheden (jaargemiddelde).

4.3. Een noodzakelijke bijsturing van de begrotingen

Door het realiseren van een evenwicht in 2000 en 2001 (na uitsluiting UMTS-ontvangsten) voldoet België aan de verplichtingen van het stabiliteits- en groeipact. In principe laat dit toe om de automatische stabilisatoren te laten spelen. De Afdeling is echter van oordeel dat gezien de hoge schuldratio, de ruimte voor het laten spelen van de automatische stabilisatoren in België hoe dan ook beperkt is. De Afdeling is dan ook, op basis van de huidige conjunctuurvooruitzichten, van oordeel dat de verschillende overheidsniveaus de nodige inspanningen moeten doen om de in het stabiliteitsprogramma 2002-2005 vooropgesteld objectief (een evenwicht) in 2002 te realiseren.

Niettegenstaande de meeste deelsectoren bij de opmaak van hun initiële begroting 2002 reeds rekening hebben gehouden met een groeivertraging, zal zich voor de meeste deelsectoren een bijkomende correctie bij de begrotingscontrole opdringen. Het ligt niet in de bedoeling van de Afdeling om een exhaustieve raming te geven van de noodzakelijke inspanning op ieder niveau. Hieronder worden wel een aantal elementen aangehaald die bepalend zullen zijn voor de omvang van de inspanning.

4.3.1. Op het niveau van entiteit I

De fiscale ontvangsten geïnd door de federale overheid lagen in 2001 ongeveer 535 miljoen euro (0,2% BBP) lager dan de vermoedelijke ontvangsten, die als basis hebben gediend voor de raming van de fiscale ontvangsten 2002. Naast de lagere basis, zullen de ramingen ook moeten rekening houden met de geactualiseerde ramingen voor de macro-economische parameters. Zoals hoger reeds gesteld is de regering bij de opmaak van de begroting 2002 uitgegaan van een BBP-groei van 1,3%. Volgens de recente economische begroting zou de groei slechts (0,9) bedragen. Louter mechanisch zou dit een bijstelling van de fiscale ontvangsten geven van ca. 0,1% van het BBP. Maar er moet ook rekening gehouden worden met de samenstelling van de groei, de mogelijke impact van verschuivingen en technische correcties. Bovendien zal een belangrijk deel van de minderontvangst gecompenseerd worden door de geringere doorstortingen van personenbelasting en BTW aan de gemeenschappen en gewesten. De in initiële begroting ingeschreven bedragen werden berekend op basis van de parameters uit de economische begroting van juli 2001. Er werd reeds gedeeltelijk geanticipeerd op een aanpassing van de doorstortingen in functie van meer recente ramingen door het inschrijven van een provisie van 330 miljoen euro in de initiële begroting. De uiteindelijke correctie zal echter belangrijker zijn.

Bij de opmaak van de initiële begroting is de regering voor de raming van de interestlasten uitgegaan van de forward rates. Zo werd voor de schatkistcertificaten op drie maand uitgegaan van een gemiddelde rente van 3,43% en voor de OLO's op 10 jaar van 5,27%. De huidige marktverwachtingen wijken niet fundamenteel af van deze gehanteerd bij de opmaak van de initiële begroting. De forward rates op korte termijn zijn quasi identiek, op lange termijn liggen ze iets lager. De aanpassingen op het niveau van de interestlasten zullen dus waarschijnlijk eerder beperkt blijven.

De spilindex werd vier maand vroeger overschreden dan voorzien in de initiële begroting. Dit geeft aanleiding tot een belangrijke meeruitgave. Indien dit echter het gevolg is van een algemene verhoging van de inflatie wordt deze (minstens gedeeltelijk) gecompenseerd door meerontvangsten.

Naast de herraming van de evolutie van de loonmassa zijn er op het niveau van de sociale zekerheid een drietal cruciale elementen:

- Bij de raming van de uitgaven voor werkloosheid werd rekening gehouden met een stijging tussen 2001 en 2002 van het aantal werklozen (fysieke eenheden) van 14.000. Het is zeer de vraag of dit cijfer niet achterhaald is door de werkelijkheid.
- Bij de initiële begroting werd de globale begrotingsdoelstelling voor de ziekteverzekering vastgesteld op 14,4 miljard euro, of een nominale stijging ten opzichte van 2001 met 7,2%. Om de uitgaven voor ziekteverzekering binnen de vooropgestelde enveloppe te houden werden voor 0,5 miljard euro besparingsmaatregelen aangekondigd. Net zoals de voorgaande jaren rijst de vraag of men er in 2002 wel in zal slagen om de begrotingsdoelstelling te respecteren.

- De spilindex werd 4 maand vroeger overschreden dan voorzien in de initiële begroting. De hieruit voortvloeiende meeruitgaven, moeten minstens gedeeltelijk kunnen gecompenseerd worden door de sterkere groei van de loonmassa.

4.3.2. Op het niveau van entiteit II

Op het niveau van de gemeenschappen en gewesten moet er vooreerst op de evolutie van de ontvangsten gewezen worden. Conform de bepalingen van de Bijzondere Financieringswet (zoals gewijzigd door de Bijzondere Wet van 13 juli 2001) worden de aan de gemeenschappen en gewesten door te storten middelen voorlopig bepaald op basis van de in economische begroting geraamde inflatie en BNI-groei. In de federale rijksmiddelenbegroting werden deze middelen dus bepaald op basis van de aangehaalde parameters zoals geraamd in de economische begroting van juli 2001.

De parameters die zullen gebruikt worden voor de herziening van de middelen die in 2002 zullen doorgestort worden zullen dus gevoelig afwijken van de bij de opmaak van de initiële begroting gehanteerde parameters. De verschillende deelentiteiten hebben bij de opmaak van hun initiële begroting slechts voor een deel geanticipeerd op deze herziening van de middelen door de aanleg van provisies of door zelf voorzichtigere parameters te gebruiken.

De Lambermont- en Lombardakkoorden hebben het financieringsstelsel van de gemeenschappen en gewesten grondig gewijzigd. Naast de uitbreiding van de fiscale bevoegdheid van de gewesten, en een nieuwe bevoegdheidsoverdracht, voorzagen deze akkoorden ook in een bijkomende financiering. Voor 2002 gaat het om een bedrag van 345,0 miljoen euro.⁽²⁰⁾ Zelfs inclusief deze herfinanciering zullen de aan de gemeenschappen en gewesten over te dragen middelen dalen.

Naast de lagere ontvangsten, zullen de gemeenschappen en gewesten ook geconfronteerd worden met hogere uitgaven als gevolg van de snellere dan verwachte overschrijding van de spilindex. Zeker voor de gemeenschapsmateries, waar het aandeel van de loonkosten hoog is, staat dit voor een belangrijke bijkomende uitgave.

In haar Advies van juli 2000 had de Afdeling reeds gesteld dat de ontvangstenontwikkeling in 2001 buitengewoon gunstig was voor de gemeenschappen en gewesten. Ze had er voor gewaarschuwd dat deze uitzonderlijke ontvangstenontwikkeling geen aanleiding mocht geven tot een structurele aanpassing van het uitgavenritme. Er werd dan ook aanbevolen om voor de gemeenschappen en gewesten een overschot na te streven van 0,3% van het BBP. Uit de voorlopige ramingen blijkt dat de gemeenschappen en gewesten een overschot realiseerden van 0,6%. Voor 2002 hebben de gemeenschappen en gewesten zich verbonden tot het behalen van een overschot in ESR-termen van 0,1% van het BBP. In de mate dat de deelentiteiten in 2001 het vooropgestelde objectief gehaald hebben of beter gepresteerd hebben, laat het interen op het in 2001 gerealiseerde saldo toe om voor een deel de daling van de middelen op te vangen.

20 Het betreft: 198 miljoen euro als herfinanciering van de gemeenschappen, 98 miljoen euro als financiering voor de bijkomend overgedragen bevoegdheden en 50 miljoen euro in het kader van het Lombardakkoord.

Voor de lokale overheden wordt er voor 2002 uitgegaan van een te realiseren overschot van 0,2% van het BBP. Dit is een identieke doelstelling als in 2001. In 2001 werd deze doelstelling niet gehaald, en werd er zelfs (een beperkt) tekort gerealiseerd. Het resultaat 2002 zal enerzijds positief beïnvloed worden door het feit dat de gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting zullen berekend worden op basis van de inkomens 2000, wat een jaar was met een gunstige inkomensevolutie. Bovendien is er ook een tendens om de opcentiemen te verhogen. Anderzijds stelt men in het verleden vast dat de uitgaven in het jaar na de verkiezingen een erg beperkte groei kennen en pas vanaf het tweede jaar opnieuw op een normaal groeiritme komen. Indien dit ook in 2002 het geval zou zijn, wordt minstens een deel van de eventuele meerontvangsten afgeroomd. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het behalen van het vooropgesteld resultaat voor de lokale overheden een van de kritische punten van het stabiliteitsprogramma vormt.