

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

RAAD

ADVIES VAN DE RAAD

van 2 december 2009

over de aanvulling van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2008-2012

(2010/C 47/01)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ⁽¹⁾, en met name op artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

- (1) Op (2 december 2009) heeft de Raad de aanvulling van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België van april 2009 onderzocht (hierna „de aanvulling” genoemd), dat de periode 2008-2012 ⁽²⁾ bestrijkt en dat de Belgische autoriteiten hebben ingediend in reactie op een verzoek dat de Raad heeft gedaan in zijn advies van 7 juli 2009 over het programma van april 2009. Het voorliggende advies is een aanvulling van dat van juli, waarbij rekening is gehouden met de in de aanvulling van het programma van april 2009 voorkomende informatie.
- (2) In het laatste kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2009 heeft de ineenstorting van de wereldhandel samen met een dalend vertrouwen, welvaartseffecten en striktere kredietvoorwaarden tot een forse krimp van de economie geleid. In het tweede kwartaal was de krimp beperkter en gelet op het verbeterde internationale klimaat zal de kwartaalgroei in de tweede jaarhelft naar verwachting licht positief worden. Volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie zal het jaarlijkse bbp in 2009 met ongeveer 3 % krimpen en in 2010 positief worden (0,6 %). In 2011 zal de groei naar verwachting tot 1,5 % stijgen en daarmee enigszins hoger liggen dan de potentiële groei, die is afgenomen doordat in de context van de crisis de investeringen zijn gedaald en de werkloosheid is gestegen. De neergang zal ook aanmerkelijk negatieve effecten sorteren op de overheidsfinanciën; volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie zal het overheidstekort stijgen van 1,2 % van het bbp in 2008 tot ongeveer 6 % van het bbp in 2009. Het tekort zal zich naar verwachting in 2010 en 2011 stabiliseren, rekening houdend met i) het feit dat de begrotingseffecten van de eind 2008 in reactie op het Europees economisch herstelplan aangenomen stimuleringsmaatregelen in 2010 nog steeds 0,5 % van het bbp bedragen, doordat het pakket structurele maatregelen omvat en ii) de door de diverse deelsectoren van de overheid in de context van hun begrotingen voor 2010 (0,75 % van het bbp) en 2011 (0,25 % van het bbp) genomen consolidatiemaatregelen. De ongunstige samenstelling van de economische groei in 2010 met een verdere sterke stijging van de werkloosheid, hogere rente-uitgaven en met de vergrijzing verband houdende uitgavenstijging (ook vanwege in de laatste jaren genomen maatregelen ter verhoging van de sociale uitkeringen, met inbegrip van pensioenen), zal echter naar verwachting de effecten van consolidatiemaatregelen op het nominale saldo volledig compenseren.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1. De documenten waarnaar in deze tekst wordt verwezen, zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van april 2009 bestreekt de periode 2008-2013.

- (3) Volgens het macro-economische scenario dat aan de aanvulling ten grondslag ligt, zal het reële bbp, na in 2008 een expansie van 1,1 % te hebben vertoond, in 2009 met 3,1 % krimpen, alvorens zich in 2010 te herstellen tot een groeipercentage van 0,4 %. Daarna zal de bbp-groei naar verwachting in 2011 1,9 % en in 2012 2,4 % bedragen. In vergelijking met het geactualiseerde programma van april 2009 is de groei, met name in 2009, neerwaarts herzien. Afgaande op de thans beschikbare informatie⁽¹⁾ lijkt dit scenario grotendeels aannemelijk; voor de periode 2009-2010 zou het enigszins voorzichtig kunnen zijn, maar gezien de laatste schattingen inzake potentiële productie licht optimistisch voor de verdere jaren. Hoewel ook volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie wordt verwacht dat de output gap na de neergang geleidelijk aan wordt gedicht, lijkt de in de aanvulling voorspelde snelheid waarmee de gap zal worden gedicht, enigszins optimistisch. De samenstelling van de groei is grotendeels aannemelijk voor de hele periode waarop de aanvulling betrekking heeft. De in de aanvulling vermelde inflatieprognose kan als realistisch worden aangemerkt. Daartegenover staat dat de voorspelde loonstijging voor de hele periode aan de hoge kant lijkt omdat in een context van hoge werkloosheid de lagere groei van de arbeidskosten in het buitenland meer neerwaarts druk zou kunnen uitoefenen op de Belgische lonen. De in de aanvulling vermelde prognose voor de werkgelegenheidsgroei in 2011 kan ook licht optimistisch zijn.
- (4) In de aanvulling is sprake van een tekortdoelstelling voor 2009 van 5,9 % van het bbp (dit spoort met de najaarsprognoses van de diensten van de Commissie voor 2009). De stijging van het tekort in 2009 ten opzichte van het tekort van 1,2 % van het bbp in 2008 is vooral te wijten aan het effect van de automatische stabilisatoren. Dit effect is veel groter dan hetgeen de toepassing van standaardelasticiteiten zou laten vermoeden, en omvat met name ook een sterke daling van de opbrengst van de vennootschapsbelasting. De in de begroting voor 2009 opgenomen expansieve maatregelen (0,5 % van het bbp) en de door de regionale en federale overheden aangenomen stimuleringspakketten (0,5 % van het bbp) zijn in het licht van de uit het hoge schuldniveau voortvloeiende beperkte bewegingsruimte relatief beperkt gehouden. Ten slotte weerspiegelt de budgettaire verslechtering ook negatieve eenmalige maatregelen van ongeveer 0,5 % van het bbp, vooral naar aanleiding van twee rechterlijke uitspraken⁽²⁾. Vanwege deze eenmalige maatregelen en groter dan verwachte effecten van automatische stabilisatoren is de huidige tekortdoelstelling voor 2009 2,5 % van het bbp hoger dan die welke in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van april 2009 is vermeld, hoewel geen extra expansieve maatregelen zijn genomen. Afgaande op de in de aanvulling voorkomende informatie en de herberekening door de diensten van de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode, zal het structurele tekort (dit is het conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen) naar verwachting stijgen van 2,3 % van het bbp in 2008 tot 4,7 % in 2009. Volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie zal het structurele tekort in 2009 een enigszins kleinere stijging te zien geven (met 2 in plaats van 2,4 procentpunten), voornamelijk omdat in de aanvulling het effect van de rechterlijke uitspraken ten belope van 0,5 % van het bbp in 2009 niet als eenmalig werd beschouwd.
- (5) Het in de aanvulling vermelde hoofddoel van de budgettaire middellangetermijnstrategie is een geleidelijke terugkeer naar een sluitende begroting tegen 2015. In de aanvulling wordt de middellangetermijndoelstelling (MTD) niet expliciet vermeld en wordt er evenmin van uitgegaan dat de oorspronkelijke Belgische MTD (een overschot van 0,5 % van het bbp, conjunctuurgezuiverd en ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen) binnen de door de aanvulling bestreken periode zal worden gehaald. Verwacht wordt dat het nominale tekort zich in 2010 zal stabiliseren op ongeveer 6 % van het bbp dankzij corrigerende maatregelen ten belope van 0,5 % van het bbp, alvorens geleidelijk aan te verbeteren tot 4,4 % van het bbp tegen 2012 (dankzij consolidatiemaatregelen ten belope van 1 % in 2011 en 1,25 % in 2012). In de aanvulling wordt 2013 als streefjaar genoemd voor het terugbrengen van het tekort tot minder dan de referentiewaarde van 3 % van het bbp, maar wordt voor dat jaar geen volledig uitgewerkt scenario gegeven⁽³⁾. Volgens de aanvulling zal het volgens de algemeen aanvaarde methode herberekende structurele tekort zowel in 2010 als in 2011 met ongeveer 0,25 procentpunt oplopen en met 0,5 afnemen in 2012. Aangezien in de aanvulling het effect van de rechterlijke uitspraken ten belope van 0,5 % van het bbp in 2009 niet als eenmalig werd beschouwd, zou het structurele saldo in werkelijkheid in 2010 met 0,25 % van het bbp verslechteren (van -4,2 % van het bbp in 2009 tot -4,4 % van het bbp in 2010). De in de aanvulling in het vooruitzicht gestelde structurele aanpassingen zijn aanzienlijk kleiner dan de hierboven vermelde bedragen van de geplande maatregelen. Dit komt doordat het structurele saldo bij ongewijzigd beleid automatisch met gemiddeld 0,5 % van het bbp per

(1) In de beoordeling wordt met name rekening gehouden met de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie.

(2) Ten eerste heeft het Europees Hof van Justitie geoordeeld dat vennootschapsbelasting moest worden terugbetaald omdat de Belgische regeling inzake aftrek van ontvangen dividenden niet verenigbaar was met Richtlijn 90/435/EEG van de Raad van 23 juli 1990 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten. Ten tweede heeft het Belgisch Grondwettelijk Hof geoordeeld dat onverschuldigd betaalde personenbelastingen aan samenwonende en gehuwde werklozen moeten worden terugbetaald, zodat een gelijke behandeling wordt gewaarborgd.

(3) In het programma worden de nominale cijfers voor 2013-2015 verstrekt (2,8 % van het bbp in 2013, 1,3 % van het bbp in 2014 en 0 % van het bbp in 2015), maar er wordt geen melding gemaakt van een verdere uitsplitsing of een macro-economisch scenario om deze doelstellingen te onderbouwen.

jaar zou verslechteren als gevolg van de ongunstige samenstelling van de economische groei in 2010, hogere rente-uitgaven en een met de vergrijzing verband houdende uitgavenstijging (ook vanwege in de laatste jaren genomen maatregelen ter verhoging van de sociale uitkeringen, met inbegrip van pensioenen). Volgens de aanvulling is de geplande consolidatie-inspanning in gelijke mate gebaseerd op verhogingen van belastingontvangsten (met name van belastingen op inkomen en vermogen) en verlagingen van uitgaven (in het bijzonder van intermediair verbruik, beloning van werknemers en sociale overdrachten in natura). In de aanvulling wordt de overheidsschuld in 2008 op 89,6 % van het bbp geraamd, vergeleken met 84 % van het bbp in 2007, waarbij de stijging grotendeels voortvloeit uit een aanzienlijke stock-flow adjustment als gevolg van de reddingsoperaties van banken (6 % van het bbp). Volgens de aanvulling zal de schuldquote verder stijgen tot ongeveer 104 % in 2011, en zich in dat jaar grotendeels stabiliseren; dit is aanmerkelijk hoger dan in het geactualiseerde programma van april (vooral vanwege hogere tekorten). De najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie gaan uit van een vergelijkbare stijging van de schuldquote.

- (6) De begrotingsdoelstellingen zijn vooral vanaf 2011 aan enkele neerwaartse risico's onderhevig. Ten eerste is het macro-economische klimaat onzeker en daarom kan niet worden uitgesloten dat de resultaten in 2011 en 2012 somberder uitvallen dan in de aanvulling wordt voorspeld. Ten tweede zijn de in de aanvulling vermelde consolidatiemaatregelen ter onderbouwing van de doelstellingen niet voldoende gespecificeerd. Voor 2010 blijkt op basis van de ontwerpbegrotingen 2010 van de verschillende deelsectoren van de overheid waarover na de indiening van de aanvulling overeenstemming is bereikt, dat het bedrag aan corrigerende maatregelen hoger is dan de 0,5 % van het bbp waarvan in de aanvulling wordt uitgegaan, aangezien de voldoende gespecificeerde maatregelen momenteel ongeveer 0,75 % van het bbp bedragen. Voor de latere jaren daarentegen is maar weinig informatie beschikbaar over de aard van de geplande maatregelen. Ten slotte heeft de regering de banksector aanzienlijke garanties geboden, die, voor zover ze worden aangesproken, in de toekomst de tekorten en de schuld nog kunnen opvoeren, hoewel de kosten van de overheidssteun aan de financiële sector in de toekomst zouden kunnen worden terugverdiend. Daartegenover staat dat niet kan worden uitgesloten dat de belastingontvangsten dynamischer kunnen uitvallen dan hetgeen standaardelasticiteiten laten vermoeden, net zoals de ontvangsten in 2009 forsler zijn gedaald dan was voorspeld. Gelet op de risico's voor de begrotingsdoelstellingen is het niet uitgesloten dat ook de schuldquote zich minder gunstig ontwikkelt dan in de aanvulling wordt voorspeld.
- (7) Afgaande op de herberekende verandering van het structurele saldo van de aanvulling en gezien de bovenvermelde risico's, is het begrotingsbeleid in 2009 expansief, hetgeen in overeenstemming is met het Europees economisch herstelplan en in de rest van de programmaperiode grotendeels neutraal is. Gelet op de risico's die verbonden zijn, enerzijds, aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, waaronder het zeer hoge niveau van de overheidsschuld, die bovendien gedurende de programmaperiode niet in voldoende mate afneemt in de richting van de referentiewaarde, en, anderzijds, aan de aanzienlijke voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de maatregelen tot stabilisatie van het financiële stelsel, zou het consolidatietraject vanaf 2011 aanzienlijk moeten worden versterkt.
- (8) Wat de in de gedragscode voor stabiliteits- en convergentieprogramma's gespecificeerde gegevensver-eisten betreft, voldoet de aanvulling beter aan de vereisten van de gedragscode, hoewel de verplichte en facultatieve gegevens nog steeds enkele lacunes vertonen ⁽¹⁾.

De algehele conclusie luidt dat het expansieve begrotingsbeleid in 2009 spoort met het Europees economisch herstelplan. In combinatie met de werking van de automatische stabilisatoren zullen discretionaire ondersteuningsmaatregelen het nominale tekort naar bijna 6 % van het bbp opstuwten. De bruto schuldquote van de overheid, die als gevolg van de maatregelen tot stabilisatie van het financiële stelsel in 2008 is gestegen, zal haar opwaartse trend voortzetten en in 2012 104 % bedragen. Dit volgt op een indrukwekkende daling, van 134 % in 1993 tot 84 % in 2007, dankzij sluitende begrotingen. Het in de aanvulling vermelde consolidatietraject is gericht op het geleidelijk terugbrengen van het nominale tekort tot 4,4 % van het bbp in 2012, waarna het verder zou afnemen tot 2,8 % van het bbp in 2013 en in 2015 een sluitende begroting zou worden bereikt. Het traject is over het geheel genomen vanaf 2011 onderhevig aan neerwaartse risico's, die voortvloeien uit het feit dat de onderliggende maatregelen niet voldoende gespecificeerd zijn en uit de soms optimistische macro-economische aannames. Mede gezien de schulddynamiek en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn moet de geplande consolidatie vanaf 2011 aanzienlijk worden geïntensiveerd om het tekort op afdoende wijze terug te dringen tot onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp.

Gelet op de bovenstaande beoordeling en naast de eerdere, in het advies van de Raad van 7 juli 2009 geformuleerde verzoeken om de kwaliteit en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren, wordt België ook verzocht in 2010 consolidatiemaatregelen te nemen ten belope van het in de ontwerpbegroting voor 2010 geplande bedrag en de aanpassingsinspanning vanaf 2011 aanzienlijk te intensiveren via gespecificeerde structurele maatregelen, om het tekort op afdoende wijze terug te dringen tot onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp.

⁽¹⁾ Met name de tabel over conjunctuurontwikkelingen ontbreekt.

Vergelijking van de voornaamste macro-economische en budgettaire prognoses

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reëel bbp (verandering in %)	SP sept 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	COM najaar 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	n.a.
	SP apr 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
HICP-inflatie (%)	SP sept 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	COM najaar 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	n.a.
	SP apr 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Output gap ⁽¹⁾ (% van het potentiële bbp)	SP sept 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	COM najaar 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	n.a.
	SP apr 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Netto financieringsoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland (% van het bbp)	SP sept 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	n.b.
	COM najaar 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	n.a.
	SP apr 2009	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Overheidsontvangsten (% van het bbp)	SP sept 2009	n.b.	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	COM najaar 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	n.a.
	SP apr 2009	48,1	48,6	48,2	n.b.	n.b.	n.b.
Overheidsuitgaven (% van het bbp)	SP sept 2009	n.b.	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	COM najaar 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	n.a.
	SP apr 2009	48,3	49,8	51,6	n.b.	n.b.	n.b.
Overheidssaldo (% van het bbp)	SP sept 2009	n.b.	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	COM najaar 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	n.a.
	SP apr 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Primair saldo (% van het bbp)	SP sept 2009	n.b.	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	COM najaar 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	n.a.
	SP apr 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Conjunctuurgezuiverd saldo ⁽²⁾ (% van het bbp)	SP sept 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	COM najaar 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	n.a.
	SP apr 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Structureel saldo ⁽³⁾ (% van het bbp)	SP sept 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	COM najaar 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	n.a.
	SP apr 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bruto overheidsschuld (% van het bbp)	SP sept 2009	n.b.	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	COM najaar 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	n.a.
	SP apr 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

Noten:

- (¹) In de programma's vermelde output gaps en conjunctuurgezuiverde saldi, zoals herberekend door de diensten van de Commissie op basis van de in de aanvulling voorkomende informatie.
- (²) Op basis van een geraamde potentiële groei van achtereenvolgens 1,9 %, 1,7 %, 1,1 %, 1,0 % en 1,2 % in de periode 2007-2011.
- (³) Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Volgens de aanvulling bedragen de eenmalige en tijdelijke maatregelen 0 over de hele periode. Volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie gaat van de eenmalige maatregelen zowel in 2008 als in 2010 een tekortverlagend effect (0,1 % van het bbp) en in 2009 een tekortverhogend effect uit (0,5 % van het bbp).

Bronnen:

Aanvulling van september 2009 van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van april 2009 (SP); najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.