

Macro-economische context

De uitdaging

➔ Dwingend economisch en budgettair kader

Sinds de start van de eurozone voeren de deelnemende landen, waaronder België, zelf geen **monetair beleid** meer maar wordt dit door de Europese Centrale Bank uitgestippeld. Dit is eveneens het geval voor het wisselkoersbeleid, waar de euro aan de marktkrachten wordt overgeleverd. De regeringen beschikken nog over de fiscale politiek om het **nationaal beleid** te sturen, maar de marge voor het begrotingsbeleid werd sterk beperkt. Zeker nadat Europa in 2011 maatregelen heeft genomen om het economisch beleid in de eurozone te versterken.

De nationale regeringen kunnen eveneens werken aan het tewerkstellings- en loonbeleid, maar opnieuw kijkt de Europese Commissie nauwlettend toe, onder meer voor de opvolging van de realisatie van de Lissabon-agenda om de Europese Unie uit te bouwen tot een echte innovatieve groep. Ook voor het gezondheidszorgbeleid zijn de regeringen verplicht om Europese regels na te leven en moeten zij jaarlijks een rapport van hun vorderingen voorleggen voor enkele Europese sleutelcriteria.

Hoewel de Belgische economische context kan verschillen van die van de eurozone, zijn er toch opvallende gelijkenissen. De afhankelijkheid van België ten opzichte van de eurozone is enorm en dwingt ons land om een "goede leerling" te zijn. Trouwens, de Belgische performance wordt nauwlettend gevolgd omdat België slechts toegang tot de eurozone kreeg op voorwaarde dat er snel werk zou gemaakt worden van de afbouw van de overheidsschuld. Hiervoor is echter een strikt begrotingsbeleid nodig met een hoog primair saldo (zonder de rentelasten) en een begroting die minstens in evenwicht is, maar liefst een overschot kan afficheren. De toestand van de overheidsfinanciën ging gevoelig achteruit door de economische en financiële crisis, en België belandde in 2009 in de **procedure bij buitensporige tekorten**. België heeft het engagement genomen om ten laatste in 2015 terug te keren naar een evenwicht. Om dat

te bereiken moet volgens de Europese Unie verplicht rekening worden gehouden met het gezamenlijke saldo van alle overheidsniveaus samen (federaal, gemeenschaps-, gewest- en lokaal niveau) (zie ook Fiche 2 over de impact van het Europese stabiliteitspact op de lokale overheid).

Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat de gemeenten rechtstreeks en onrechtstreeks beïnvloed worden door het federale en regionale begrotingsbeleid, dat op zijn beurt afhankelijk is van de economische context en van de ontwikkeling van de rentevoeten. Zowel de belastinginkomsten (personenbelasting en onroerende inkomsten) en de overdrachten (voornamelijk van gemeenschappen en gewesten) als de uitgaven (lonen, rentelasten, sociale bijstand, investeringen) ondervinden hiervan de impact.

➔ Gemeentebudgetten zeer gevoelig voor "externe" evolutiefactoren

Naast de rechtstreekse financiële gevolgen van de beleidskeuzes die de gemeentelijke beslissers maken (voor investeringen, belastingheffing, personeelsbeheer enz.), moeten de gemeenten rekening houden met heel wat **exogene** evolutiefactoren uit de volgende drie grote groepen:

- ➔ **"institutionele" factoren:** de gemeentebestuurders worden geconfronteerd met de rechtstreekse en onrechtstreekse gevolgen (al of niet vrijwillig) van beslissingen die op andere bestuursniveaus worden genomen (vooral door gewesten en gemeenschappen, federale overheid en Europese overheid). Heel wat nieuwe regelgeving heeft immers een impact op het activiteitskader of de financiering van de lokale besturen (bijv. Europese richtlijn op de liberalisering van de energiesector, hervorming van de politiezones en van de brandweerdiensten door de federale overheid, hervorming van het gemeentefonds en van subsidieregels door de gewesten ...);
- ➔ **factoren i.v.m. de maatschappelijke evolutie:** de lokale besturen moeten rekening houden met de voornaamste maatschappelijke en ecologische tendensen (mondiali-

sering van de economie, vergrijzing van de bevolking, technologische ontwikkeling, evolutie van het milieu en het klimaat ...). Deze trends op **lange termijn** wijzigen geleidelijk zowel de opdrachten als het organisatiekader van de lokale besturen;

- **factoren i.v.m. de economische en financiële omgeving:** zoals dat voor alle economische spelers het geval is, wordt de financiële situatie van de lokale besturen rechtstreeks beïnvloed door de evolutie van de economische en financiële context. Vooral de gemeentebudgetten worden in hun dagelijks beheer rechtstreeks beïnvloed door de inflatie, de economische groei en het rentepeil. De impact van wijzigingen (in volume en tijd) van deze parameters op de ontvangsten en uitgaven kan het budgettair evenwicht verstoren en zo nieuwe corrigerende maatregelen noodzakelijk maken.

Deze fiche behandelt de evolutie van de macro-economische omgeving en de concrete invloed van de belangrijkste economische en financiële parameters (inflatie, economische groei, rentestand ...) op de gemeentebudgetten. Alle volgende fiches van deze publicatie zijn gewijd aan de gevolgen van "institutionele" of "maatschappelijke" evolutiefactoren.

Financiële impact

Het gemeentebeleid wordt zeer concreet beïnvloed door de volgende macro-economische parameters:

➔ Inflatie

De index van de consumptieprijzen kende de laatste jaren sterke schommelingen, vooral door de evolutie van de energieprijzen en de voedingsmiddelen. In 2008 bedroeg de inflatie gemiddeld zelfs 4,5 %, wat een aanzienlijke weerslag had op de gemeentebudgetten. In het algemeen beïnvloedt de oplopende inflatie sneller de uitgaven (impact in het jaar N) dan de ontvangsten (impact in het jaar N+1, en zelfs N+2).

Impact op de uitgaven

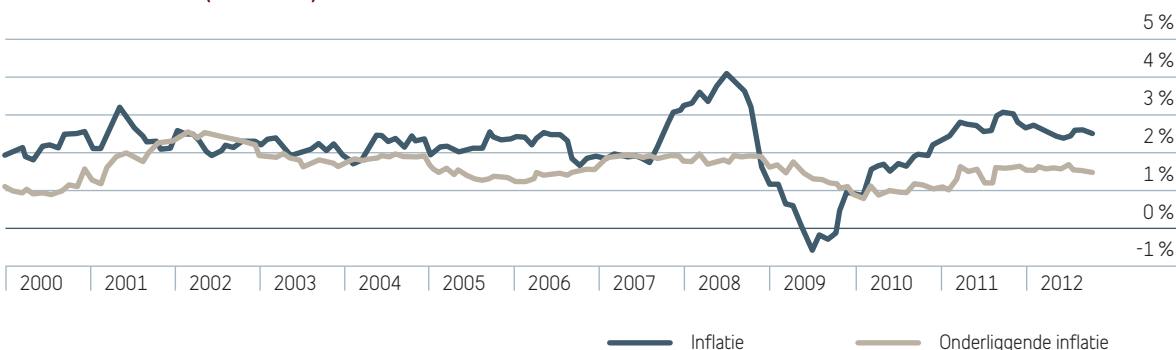
- **Personeel:** de wedden van de gemeenteambtenaren worden met 2 % geïndexeerd twee maanden na het overschrijden van de spilindex (berekend op basis van de gezondheidsindex);
- **Werking:** heel wat werkingskosten (zoals de uitgaven voor energie) ondervinden rechtstreeks de evolutie van de marktprijzen;
- **Overdrachten:** de uitgaven van de lokale instanties die een toelage krijgen van de gemeente (OCMW's, politiezones ...) bestaan overwegend uit personeels- en werkingskosten die inflatiegevoelig zijn. De gemeentelijke dotatie compenseert deze stijgende uitgaven grotendeels omdat de lokale instanties zelf slechts in geringe mate de gevolgen van de oplopende inflatie kunnen opvangen;
- **Financiële lasten (schulduitgaven):** er is geen rechtstreeks mechanisch verband tussen de inflatie en de schulduitgaven. Onrechtstreeks is de evolutie van de prijzen en diensten wel het resultaat van het economisch dynamisme en heeft ze een weerslag op de rente. Omgekeerd, wordt het rentepeil door de monetaire overheid gebruikt om prijsstijgingen te bestrijden.

Impact op de ontvangsten

- De **ontvangsten uit prestaties** vormen een heterogeen geheel. Toch kunnen heel wat van deze ontvangsten de inflatie volgen en ze zelfs in de hand werken. De opbrengst van de houtverkoop, de vergoeding voor bepaalde opdrachten en ook de huurgelden die de gemeenten ontvangen voor het gebruik van hun patrimonium zijn stuk voor stuk ontvangsten die de marktevolutie volgen.
- De **dotaties**, vooral het **gemeentefonds**, en sommige toelagen worden aangepast volgens een mechanisme dat vooral rekening houdt met de inflatie (maar zich met een jaar verschil laat voelen).
- Wat de opbrengsten van de **belastingheffing** betreft, verschilt de aanpassing aan de inflatie naargelang de belastingcategorie. De stijging van de ontvangsten uit de **personenbelasting (PB)** wordt beïnvloed door de aanpassing van de lonen aan de index, maar dat merken de gemeenten pas

Grafiek 1

Evolutie van de inflatie (2000-2012)



gemiddeld twee jaar later omdat het systeem van inkohering en het ritme van de inning de doorstorting naar de gemeenten bepaalt.

Voor de **grondbelasting (de onroerende voorheffing)** valt het aanslagjaar samen met het belastingjaar. Een inflatiestijging zal dus met een jaar vertraging tot uiting komen in de ontvangsten uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Wat de impact op de **lokale belastingen** betreft, zijn de gevolgen van de inflatie erg variabel omdat er veel verschillende lokale belastingen¹ zijn.

→ De financiële opbrengsten (de **schuldontvangsten**) zijn slechts onrechtstreeks aan de inflatie gebonden. Voor de dividenden van de participaties van de gemeenten in de energienetbeheerders (die het leeuwendeel van de financiële opbrengsten vertegenwoordigen), mag men ervan uitgaan dat de prijsevolutie zich vertaalt op half-lange en lange termijn.

Bron voor bijkomende informatie (over inflatie)

→ Website van het Planbureau: www.plan.be (rubriek Indexcijfer & inflatievooruitzichten).

De prognoses voor de inflatie (en de gezondheidsindex) worden de eerste dinsdag van elke maand geactualiseerd (behalve in augustus) op basis van de meest recente informatie (die beschikbaar is tot de maand voor de publicatie).

→ Economische groei

De gemeentebudgetten zijn eveneens gevoelig voor de conjunctuur en de economische dynamiek, zowel internationaal als nationaal, met soms zeer zware gevolgen op lokaal vlak (bijvoorbeeld door de herstructurering of het delocaliseren van ondernemingen).

Aan de kant van de **ontvangsten** ondervinden vooral de opbrengsten van de gemeentebelastingen de invloed van de economische conjunctuur. Door het systeem van lokale fiscaliteit dat geldt voor de lokale besturen (althans in België) zijn deze laatste minder gevoelig² voor de economische conjunctuur dan de gewesten en, vooral, dan de federale overheid.

Wat de aanvullende personenbelasting betreft, houdt het rendement van de belasting rechtstreeks verband met het volume van de inkomsten die de gezinnen aangeven. Tijdens een economische crisis wordt de opbrengst van de inkomstenbelasting afgeremd door het toenemend aantal werklozen en door loonmatiging. In een periode van hoogconjunctuur daarentegen, veroorzaakt de stijging van de gezinsinkomens gewoonlijk een meer dan evenredige toename van de belastingopbrengst (de elasticiteit is groter dan één, vooral door de progressiviteit van de belasting). Zoals reeds werd aangestipt, kan het systeem van inkohering van de aanvullende personenbelasting en de doorstorting ervan aan de gemeenten resulteren in een verschil van twee jaar tussen het effect van een veranderende sociaal-economische context en de concrete impact ervan op de gemeenteontvangsten.

De evolutie van **de grondbelasting** (aanvullende belasting op de onroerende voorheffing) heeft globaal een minder uitgesproken link met de economische groei maar kan belangrijke lokale verschillen vertonen.

De bebouwde ruimte neemt immers sneller toe (zowel voor nieuwe woningen als bedrijfsgebouwen) in een periode van hoogconjunctuur, wat de toename van de belastinggrondslag (kadastraal inkomen) in de hand werkt. Omdat vastgoedprojecten een langere periode nodig hebben om tot realisatie te komen, verandert de grondbelasting nauwelijks als gevolg van de economische conjunctuur, zowel in neerwaartse als in opwaartse zin.

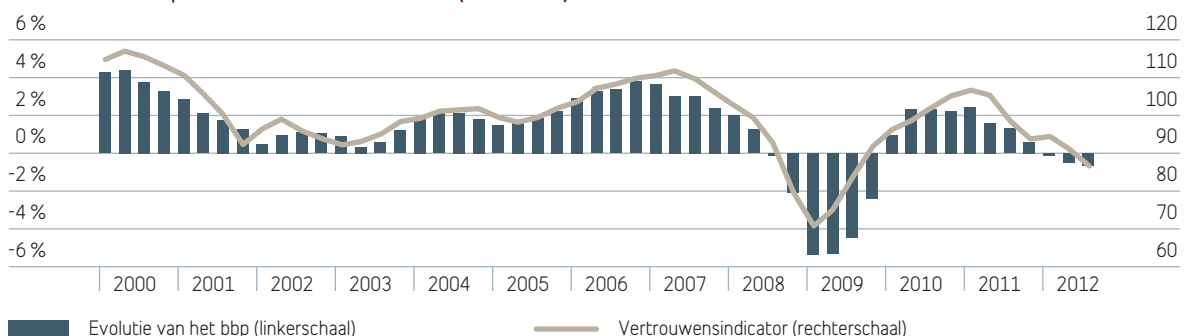
De economische crisis kan echter lokaal aanleiding geven tot grote verliezen aan belastinginkomsten voor gemeenten die bedrijven zien wegtrekken of sluiten (bijv. autoconstructie, staalnijverheid ...).

Hoe gevoelig de **lokale belastingen** zijn voor de conjunctuur is erg veranderlijk volgens de categorieën van belastingen. Ze is ongetwijfeld groter voor de taksen die op de bedrijven wegen dan diegene die op de gezinnen worden

1. De begrotingscirculaire voor de Waalse gemeenten heeft de laatste jaren de aanbevolen maximumtarieven voor de lokale belastingen geïndexeerd.
2. Behalve voor een belangrijke herstructurering van het lokaal economisch weefsel (zoals sluitingen van grote ondernemingen).

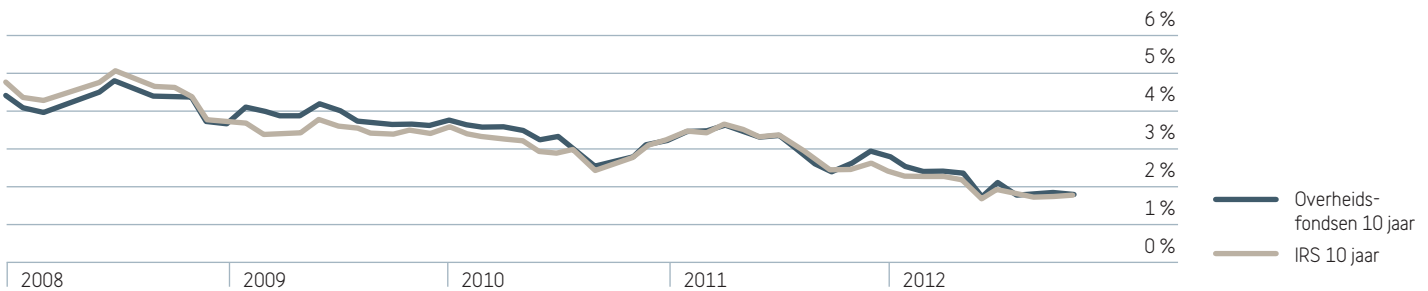
Grafiek 2

Evolutie van het bbp en het ondernemersvertrouwen (2000-2012)



Grafiek 3

Evolutie van de 10-jaarsrente (2008-2012)



geheven (die houden vooral verband met de openbare reinheid en het gebruik van het openbare domein).

Er mag ook worden verondersteld dat de effectieve invordering van de belastingen tijdens een economische recessie minder bedraagt dan normaal doordat er meer inkohieringen onbetaald blijven (door insolventie, faillissement ...).

Aan de **uitgaven**zijde laat de economische crisis zich vooral voelen op het vlak van kosten voor **maatschappelijke dienstverlening**, zowel voor de bijstand aan hulpvragers voor wie armoede dreigt als voor de administratie- en personeelskosten die nodig zijn om tegemoet te komen aan de stijgende vraag. De recente maatregelen die de werkloosheidsuitkeringen degressief maken, dreigen de kosten van de OCMW's nog verder te doen oplopen tijdens een periode van laagconjunctuur. Meer werklozen die tussen de mazen van het net vallen zullen immers komen aankloppen voor maatschappelijke dienstverlening.

De **investeringsuitgaven**, daarentegen, liggen hoger tijdens een hoogconjunctuur, vooral omdat de gemeenten verplicht zijn bepaalde algemene voorzieningen (wegennet, riolering, scholen ...) te verbeteren als aanvulling op privé-investeringen (woonverkaveling, vestiging van bedrijven ...).

Vreemd genoeg kan deze gunstige economische context de financiën van de gemeenten onder druk zetten omdat de investeringen van de lokale overheid niet noodzakelijk resulteren (zeker niet op korte termijn) in belastingontvangsten die de financieringskosten compenseren ("return effect").

Bron voor bijkomende informatie (over economische groei)

- De "Economische vooruitzichten" van Belfius Bank Research: www.belfius.be/onzestudies
- Wekelijkse publicatie van de economische indicatoren voor België - Departement Algemene Statistiek van de Nationale Bank van België: www.nbb.be
- Prognoses van het Planbureau: Economisch budget (2 jaar) en economische vooruitzichten (4 jaar): www.plan.be (rubriek Publicaties / Vooruitzichten en macro-economische analyses).

➔ Rentevoeten

Het financieel beheer van de gemeenten wordt ook bepaald door de financiële markten, vooral door de rente, zowel op lange als op korte termijn.

Rekening houdend met het belang van de investeringsuitgaven en de financiering ervan via leningen, is de langetermijnrente van doorslaggevend belang voor de gemeentefinanciën. De laatste 15 jaar evolueerde het rentepeil zeer gunstig want de langetermijnrente kende een structurele daling en bereikte in 2012 een historisch dieptepunt.

De banken- en schuldencrisis (van zowel de publieke als de private schuld) in Europa en de nieuwe dwingende reglementeringen die eruit voortvloeien (prudentieel toezicht, Bazel III-normen ...) zullen echter gevolgen hebben voor de schaarser wordende financieringsbronnen op lange termijn en de financieringskosten voor de kredietverlening.

De gemeentefinanciën zijn ook gevoelig voor de evolutie van de kortetermijnrente, zij het in mindere mate. Deze rentevoet heeft een invloed op het thesauriebeheer, zowel via allerlei kortlopende kredieten als via de vergoeding van de beleggingen.

Bron voor bijkomende informatie (over rentevoeten)

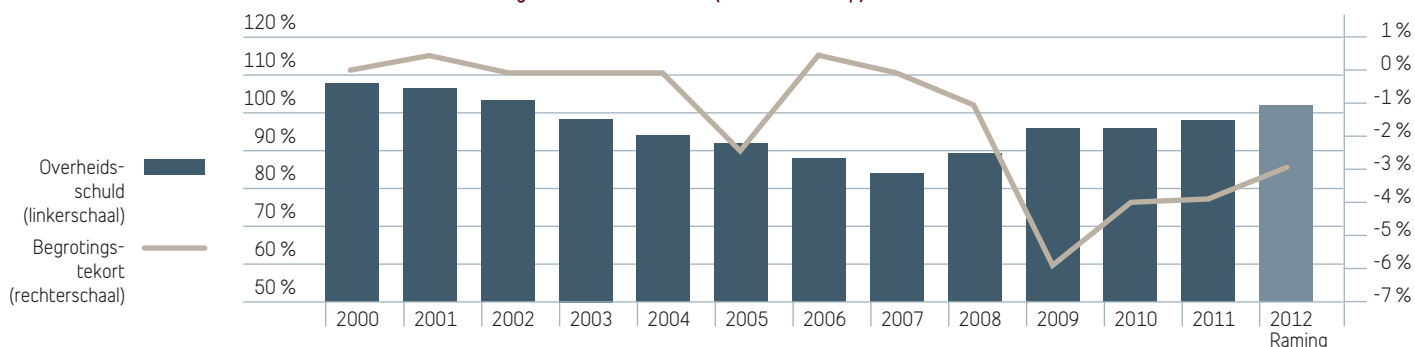
- NBB: onlinestatistieken op Belgostat: www.nbb.be/belgostat
- PubliLink: Actief schuldbehoor / Market Rates Watch: tool om de rentevoeten en de koersen op de markt te volgen.

➔ Globale situatie van de overheidsfinanciën

Een groot gedeelte van de middelen van de lokale besturen (zowel voor de gewone als de buitengewone dienst) bestaat uit toelagen die voornamelijk van de gewesten komen. De financiële toestand van deze regionale entiteiten en het begrotingstraject waaraan ze zijn onderworpen in het kader van het nieuw Europees budgettair stabiliteitspact, kunnen leiden tot een herziening van hun beleid rond toelagen en dotaties aan de lokale besturen.

Grafiek 4

Netto te financieren saldo en Belgische overheidsschuld (in % van het bbp)



Bron voor bijkomende informatie (over overheidsfinanciën)

→ Adviezen en verslagen van de Hoge Raad van Financiën (HRF): website van de studie- en documentatiedienst van de FOD Financiën: docufin.fgov.be

Tijdschema

Op 14 mei 2012 publiceerde het Federaal Planbureau de “Economische vooruitzichten 2012-2017” met nieuwe projecties voor de openbare financiën van elk van de bestuursniveaus. Om deze projecties te kunnen maken, moet het Federaal Planbureau natuurlijk een reeks hypothesen formuleren en een **economisch scenario op middellange termijn** maken.

De **Belgische groei** zou pas vanaf 2013, en vooral vanaf 2014, aantrekken onder impuls van het herstel van de uitvoermarkten, maar niet meer significant boven 2 % uitkomen en gemiddeld 1,5 % bedragen over de periode 2012-2017.

De **inflatie** zou vanaf volgend jaar beduidend lager liggen. In 2013 zou ze uitkomen op 1,9 % en over de periode 2014-2017 zou ze zich stabiliseren op gemiddeld 1,8 %. Gemiddeld belooft de inflatie 2,0 % over 2012-2017.

De **rente**verhogingen die de Europese Centrale Bank doorvoerde in de eerste helft van 2011 werden terugschroefd op het einde van het jaar (reporente op 1,0 %) door de ontgoochelende groeicijfers, de turbulentie op de financiële markten en de snelle daling van het vertrouwen. Bovendien stelde de ECB eind vorig jaar en begin dit jaar een omvangrijk bedrag aan goedkope kredieten ter beschikking van de banken voor een periode van drie jaar. De Europese interbancaire rente, die een afgeleide is van de beleidsrentevoet zou tegen 2017 slechts geleidelijk oplopen tot 2,7 % of ongeveer 0,8 % in reële termen. Dit strookt met de wens van de monetaire autoriteiten om de rente op termijn te normaliseren. Op jaarbasis zou de Europese **langetermijnrente** dit en volgend jaar ongeveer 3,4 % bedragen en tegen 2017 oplopen tot 3,9 %.

In deze weinig rooskleurige context zullen de **overheidsfinanciën** tijdens deze periode onder druk blijven staan. Het gezamenlijke overheidstekort zou echter geleidelijk moeten worden weggewerkt en tegen 2015 weer in evenwicht

Tabel 1

Federaal Planbureau: voornaamste macro-economische projecties 2012-2017

	Gemiddelde van de periodes	
	2006-2011	2012-2017
Particuliere consumptie	1,6	1,0
Overheidsconsumptie	1,1	1,6
Bruto-investeringen	1,2	1,7
Ondernemingen	2,1	2,4
Overheid	1,4	0,5
Woongebouwen	-0,7	0,6
Bruto binnenlands product	1,3	1,5
Consumptieprijzenindex	2,2	2,0
Gezondheidsindex	2,2	2,0
Werkgelegenheid	1,1	0,8
Werkloosheidsgraad, definitie FPB	12,5	12,5
Reëel beschikbaar inkomen van de particulieren	1,8	1,1
Begrotingssaldo (in % bbp)	-2,3	-2,7
Overheidsschuld (in % bbp)	91,9	96,6
Saldo lopende verrichtingen met buitenland (in % bbp)	2,4	2,2
Kortetermijnrente (3m)	2,6	1,6
Langetermijnrente (10j)	3,9	3,6

Bron: Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2012-2017, mei 2012.

moeten zijn, conform de verbintenissen die België in zijn stabiliteitsprogramma is aangegaan ten opzichte van Europa (zie fiche 2 voor een grondiger analyse van de gevolgen voor de lokale besturen).

Verwante dossiers

- Het budgettair stabiliteitspact en de ESR 95-normen (fiche 2).
- De vergrijzing van de bevolking (fiche 5).

Aanvullende informatie

Maandelijkse publicatie van economische vooruitzichten beschikbaar op de website van Belfius Bank Research: www.belfius.be/onzestudies

Het Federaal Planbureau publiceert jaarlijkse vooruitzichten, waarvan het laatste dossier "Economische vooruitzichten 2012-2017" beschikbaar is op de website: www.plan.be (rubriek Publicaties / Vooruitzichten en macro-economische analyses).

De FOD Financiën publiceert informatie over de economische context en de overheidsfinanciën:

- De Stabiliteitsprogramma's van België: www.stabiliteitsprogramma.be
- De afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën volgt het begrotingsbeleid op. De verslagen zijn beschikbaar op de website docufin.fgov.be