



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

AFDELING « FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

Advies

ANALYSE VAN DE RECENTE BUDGETTAIRE EVOLUTIES

JULI 2016

De Leden van de Afdeling:

de Heer J. SMETS, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER
de Heer E. DE BOECK
Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER
de Heer D. DESMEDT
de Heer M. DEWATRIPONT
de Heer S. DURIEUX
de Heer J. HILGERS
de Heer A-M. PONCELET
de Heer C. SOIL
de Heer N. WAEYAERT
de Heer P. WUNSCH

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Secretariaat:

de Heer L. BUFFEL
Mevrouw B. COPPENS
Mevrouw D. DIDDEREN
de Heer R. SAVAGE
Mevrouw C. SPINNOY
Mevrouw E. VANALME

INHOUD

Inhoud	5	
Lijst van de afkortingen	11	
Synthese	15	
Budgettaire realisaties van de Gezamenlijke Overheid	15	
Evaluatie binnen het Europees begrotingskader	18	
Analyse binnen het Nationale begrotingskader	21	
Resultaat van de Gezamenlijke Overheid	21	
Analyse per subsector en per gemeenschap en gewest	23	
1 Begrotingsevaluatie van de Gezamenlijke Overheid	27	
1.1 Begrotingssaldi: elementen van de analyse	27	
1.1.1 Een globaal beeld aan de hand van de nominale begrotingssaldi ..	27	
1.1.2 Structurele saldi over de periode 2011-2015: ramingen op basis van	de Europese en nationale gegevens	31
1.1.2.1 De ramingen van de Europese Commissie	32	
1.1.2.2 FPB-ramingen	34	
1.2 Evolutie in 2010-2015 van de overheidsontvangsten en -uitgaven	38	
1.2.1 Overheidsontvangsten	39	
1.2.1.1 Effectieve overheidsontvangsten	39	
1.2.1.2 Voor de one shots gecorrigeerde ontvangsten en structurele	verplichte heffingen	41
1.2.1.3 Een perspectief op langere termijn	47	
1.2.2 Primaire overheidsuitgaven	49	
1.2.2.1 Recente evoluties (2014-2015)	49	
1.2.2.2 Tussenstap: de primaire uitgaven volgens de HRF-definitie ..	52	
1.2.2.3 Aanvullende correcties bij de primaire uitgaven: relatieve-	prijzeneffecten en investeringscyclus van de Lokale Overheden	54
1.2.2.4 Situering op middellange termijn	59	
1.2.2.5 Evolutie volgens de belangrijkste uitgavencategorieën	60	
1.2.2.6 Analyse van de structurele evoluties bij de finale primaire	uitgaven per Entiteit	64

1.3	Evaluatie van de rentelasten en de overheidsschuld.....	67
1.3.1	Evolutie van de rentelasten en determinanten	67
1.3.2	Algemene en endogene schuldevolutie	71
1.3.3	Exogene schulddeterminanten.....	73
1.3.4	Overheidswaarborgen ten gunste van de financiële sector	76
2	Budgettaire evolutie van Entiteit I.....	79
2.1	Entiteit I (exclusief Zorgfonds).....	79
2.2	Federale Overheid.....	82
2.3	Sociale Zekerheid (exclusief Zorgfonds)	89
3	Budgettaire evolutie van de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies.....	95
3.1	Inleiding.....	95
3.2	Herziening van de budgettaire realisaties 2011-2014	96
3.2.1	Vlaamse Gemeenschap.....	97
3.2.2	Waals Gewest.....	98
3.2.3	Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	99
3.2.4	Franse Gemeenschap	100
3.2.5	Duitstalige Gemeenschap.....	100
3.2.6	Franse Gemeenschapscommissie	100
3.2.7	Vlaamse Gemeenschapscommissie	100
3.2.8	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	101
3.3	Budgettaire realisaties van het jaar 2015.....	101
3.3.1	Inleiding.....	101
3.3.2	Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschap.....	104
3.3.2.1	Begroting 2015	104
3.3.2.2	Overheidsrekening 2015	107
3.3.2.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	107
3.3.2.2.2	Evolutie ontvangsten en uitgaven.....	108
3.3.3	Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschap	111
3.3.3.1	Begroting 2015	111
3.3.3.2	Overheidsrekeningen 2015	115
3.3.3.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	115
3.3.3.2.2	Evolutie van ontvangsten en uitgaven	116

3.3.4	Budgettaire realisaties van het Waals Gewest	118
3.3.4.1	Begroting 2015	118
3.3.4.2	Overheidsrekening 2015	120
3.3.4.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	120
3.3.4.2.2	Evolutie van ontvangsten en uitgaven	121
3.3.5	Budgettaire realisaties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ..	123
3.3.5.1	Begroting 2015	123
3.3.5.2	Overheidsrekeningen 2015	125
3.3.5.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	125
3.3.5.2.2	Evolutie ontvangsten en uitgaven.....	127
3.3.6	Budgettaire realisaties van de Duitstalige Gemeenschap	129
3.3.6.1	Begroting 2015	129
3.3.6.2	Overheidsrekeningen 2015	130
3.3.6.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	130
3.3.6.2.2	Evolutie van ontvangsten en uitgaven	131
3.3.7	Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschapscommissie..	133
3.3.7.1	Begroting 2015	133
3.3.7.2	Overheidsrekeningen 2015	137
3.3.7.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	137
3.3.7.2.2	Evolutie van ontvangsten en uitgaven	138
3.3.8	Budgettaire realisaties van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	140
3.3.8.1	Begroting 2015	140
3.3.8.2	Overheidsrekeningen 2015	142
3.3.8.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	142
3.3.8.2.2	Evolutie van ontvangsten en uitgaven	143
3.3.9	Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschapscommissie 144	
3.3.9.1	Begroting 2015	144
3.3.9.2	Overheidsrekeningen 2015	144
3.3.9.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	144
3.3.9.2.2	Evolutie van ontvangsten en uitgaven	145
3.4	Analyse van de schuld per entiteit	147

3.4.1	Vlaamse Gemeenschap.....	147
3.4.1.1	Directe en indirecte schuld	148
3.4.1.2	De geconsolideerde brutoschuld (INR)	150
3.4.2	Waals Gewest.....	151
3.4.2.1	Directe en indirecte schuld	152
3.4.2.2	Geconsolideerde brutoschuld (INR)	153
3.4.3	Franse Gemeenschap	154
3.4.3.1	Directe en indirecte schuld	155
3.4.3.2	Geconsolideerde brutoschuld (INR)	156
3.4.4	Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	157
3.4.4.1	Directe en indirecte schuld	158
3.4.4.2	Geconsolideerde brutoschuld (INR)	159
3.4.5	De Duitstalige Gemeenschap	160
3.4.6	Franse Gemeenschapscommissie.....	161
3.4.6.1	Directe en indirecte schuld	161
3.4.7	Vlaamse Gemeenschapscommissie	162
3.4.8	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	162
3.4.9	Interregionale eenheden.....	163
4	Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden.....	165
4.1	Totaalbeeld.....	165
4.2	De ontvangsten van de Lokale Overheden.....	166
4.3	De primaire uitgaven.....	170
5	Evaluatie volgens de regels van het Stabiliteits- en Groeipact.....	175
5.1	Het preventief luik van het SGP	176
5.1.1	De evolutie van het structureel saldo.....	176
5.1.2	De evolutie van de uitgavengroei.....	178
5.1.3	Conclusie preventief luik	180
5.2	Het corrigerend luik van het SGP.....	181
5.2.1	Tekortcriterium.....	182
5.2.2	Schuld criterium	182
6	Analyse van de begrotingsresultaten in het nationaal begrotingskader .	185
6.1	Analyse van de Gezamenlijke Overheid	186
6.1.1	Analyse resultaten 2015.....	187

6.1.2	Analyse resultaten 2014-2015	189
6.2	Analyse per subsector	191
6.2.1	Analyse resultaten 2015.....	192
6.2.2	Analyse resultaten 2014-2015	196
6.3	Analyse per Gemeenschap en Gewest.....	198
6.3.1	Analyse resultaten 2015.....	199
6.3.2	Analyse resultaten 2014-2015	205
7	Bijlagen.....	209
7.1	De impliciete belastingtarieven van de belangrijkste fiscale en parafiscale ontvangsten.....	209
7.2	De correcties bij de primaire uitgaven.....	210
7.3	Detail van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap	212
7.4	Detail van de schuld van het Waals Gewest.....	213
7.5	Detail van de schuld van de Franse Gemeenschap.....	214
7.6	Detail van de schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	215
7.7	Detail van de schuld van de Franse Gemeenschapscommissie	216
7.8	Overzichtstabel respect Europees kader.....	217
7.9	De flexibiliteit binnen het preventieve luik voor uitzonderlijke uitgaven.....	218
7.9.1	Toepassing binnen het preventief luik (1): verbetering van het structureel saldo.....	220
7.9.2	Toepassing binnen het preventief luik (2): de uitgavengroei	220
7.9.3	Quid 2016?.....	221

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

ABCD	Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques
ALESH	Amortisatiefonds voor Leningen voor de Sociale Huisvesting
AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie)
BAM nv	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
Bbp	Bruto binnenlands product
BCP	Belgian Commercial Paper
BFW	Bijzondere Financieringswet
BGHGT	Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds voor de Gemeentelijke Thesaurieën
BGHM	Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BIM	Brussels Instituut voor Milieubeheer
Btw	Belasting op de toegevoegde waarde
BV	Bedrijfsvoorheffing
CAB	Cyclically-adjusted budget balance (voor de cyclus gecorrigeerde vorderingensaldo)
C.A.S.	Culture et Affaires sociales
CGVS	Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
CIVA	Centre International pour la Ville et l'Architecture
COM	(Europese) Commissie
CRAC	Centre régional d'aide aux communes
CRP	Centre de ressources pédagogiques
DBDMH	Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp
DBFM	Design, Build, Finance, Maintenance
DBP	Draft budgetary plan (ontwerpbegrotingsplan)
DG	Duitstalige Gemeenschap
DG ECFIN	Directoraat-Generaal Economische en Financiële Zaken
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EDP	Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten)
EFSF	European Financial Stability Facility
EMTN	Euro Mid Term Note
ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen
ESRBHG	Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
EU	Europese Unie

Eurostat	Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen
FERI/FREY	Financière d'Entreprise et de Rénovation Immobilière / Financière Reyers
FG	Franse Gemeenschap
FGC	Franse Gemeenschapscommissie
FG	Franse Gemeenschap
FIPI	Fonds d'impulsion à la politique des immigrants
FNRS	Fonds de la Recherche Scientifique
FO	Federale Overheid
FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GIMB	Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	Gezamenlijke Overheid
GPA	Gewestelijk Parkeeragenschap (Brussel)
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IZW	Instelling zonder winstoogmerk
KT	(Op) korte termijn
LO	Lokale Overheden
LT	(Op) lange termijn
MIVB	Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel
MLSA	Minimum Linear Structurel Adjustment/ Minimale Lineaire Structurele Aanpassing
MTO	Medium-term (budgetary) objective (middellangetermijndoelstelling)
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto financieringsbehoeften
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OG	Output gap
OLO	Obligation Linéaire – Lineaire Obligatie
PB	Personenbelasting
POD	Programmatorische Overheidsdienst
PPS	Publiek-private samenwerking
PRU	Primaire uitgaven
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
Rp	Relatieve prijzen
RSZPPO	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid voor de Provinciale en Plaatselijke

	Overheidsdiensten
RV	Roerende voorheffing
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RW	Rest van de wereld
SF	Spring Forecast (lenteprognose)
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SP	Stabiliteitsprogramma
SPABS	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires
SPABSB	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires de Bruxelles
SWDE	Société wallonne des eaux
SZ	Sociale Zekerheid
TBK	Terugbetaalbare belastingkredieten
VenB	Vennootschapsbelasting
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VQV	Vennootschappen en quasi-vennootschappen
VWF	Vlaams Woningfonds
Vzw	Vereniging zonder winstoogmerk
WG	Waals Gewest

SYNTHESE

Budgettaire realisaties van de Gezamenlijke Overheid ¹

Het vorderingensaldo dat de Gezamenlijke Overheid in 2015 realiseerde bedroeg -2,6% bbp. Dit is een verbetering van 0,5 procentpunt bbp ten opzichte van het tekort dat in 2014 werd opgetekend (nl. -3,1% bbp) en betekent dat het vorderingensaldo terug onder de drempel voor het lanceren van een procedure bij buitensporige tekorten komt te liggen (nl. -3% bbp).

De verbetering van het nominaal saldo 2015 volgt uit een afname van de ratio van de primaire uitgaven (-0,6% bbp), welke sterker was dan de daling van de ontvangstenratio (-0,4% bbp), terwijl ook de rentelasten in 2015 verder afnamen (-0,3% bbp).

2015 wordt gekenmerkt door de inwerkingtreding van het budgettaire luik van de Zesde Staatshervorming. Dit heeft voor gevolg dat er belangrijke budgettaire verschuivingen plaatsvinden tussen verschillende componenten van de Gezamenlijke Overheid (nl. tussen Entiteit I en de Gemeenschappen en Gewesten). De bevoegdheden die aan de gemeenschappen werden overdragen situeren zich hoofdzakelijk binnen de sociale zekerheid (gezinsbijslag, gezondheidszorg, ouderenzorg) terwijl de bevoegdheid van de gewesten op vlak van werkgelegenheid werd uitgebreid. Daarnaast werden de gewesten ook verantwoordelijk voor bepaalde fiscale uitgaven (waaronder de belastingvermindering voor de enige en eigen woning) en een reeks kleinere bevoegdheden zoals grootstedenbeleid, etc.

¹ De resultaten, zowel van de Gezamenlijke Overheid als per entiteit, besproken in dit advies zijn gebaseerd op de voorlopige rekeningen van de overheid 2015 zoals gepubliceerd door het INR in april 2016. Deze resultaten kunnen wijzigen bij de publicatie van de definitieve overheidsrekeningen 2015 in september 2016 (of latere publicaties) omwille van de beschikbaarheid van recentere data of ingevolge methodologische aanpassingen die worden aangebracht (zoals bijvoorbeeld het geval was bij de overgang tussen het ESR 1995 en het ESR 2010).

Aan ontvangstenzijde werd naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming de Bijzondere Financieringswet herzien. Enerzijds werden, voor wat betreft de nieuwe bevoegdheden, nieuwe dotaties voorzien terwijl anderzijds de bestaande financiering grondig werd hervormd. De gewesten kregen een uitbreiding van hun fiscale autonomie via opcentiemen op de personenbelasting (ter vervanging van de bestaande PB-dotatie) terwijl de nationale solidariteit werd ingeperkt. Bij de gemeenschappen werden zowel de bestaande btw- als PB-dotatie grondig herzien. Gegeven dat deze wijzigingen neutraal diende te zijn in het startjaar (2015) werd zowel voor de gemeenschappen als gewesten een overgangsmechanisme voorzien. Tot slot werd in de Bijzondere Financieringswet een bijdrage van de gemeenschappen en gewesten aan de sanering van de openbare financiën en kost van de vergrijzing geïntroduceerd.

Tabel 1
Belangrijkste budgettaire indicatoren voor de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	14-15	11-15
Ontvangsten (*)	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	-0,4%	1,1%
Fiscale en parafiscale ontvangsten	43,5%	44,6%	45,4%	45,3%	45,0%	-0,2%	1,5%
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB)	12,9%	13,1%	13,5%	13,4%	13,1%	-0,3%	0,2%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	2,9%	3,1%	3,2%	3,3%	3,5%	0,2%	0,6%
Indirecte belastingen	13,1%	13,4%	13,3%	13,3%	13,2%	-0,1%	0,2%
Werkelijke sociale premies	14,0%	14,2%	14,4%	14,3%	14,3%	0,0%	0,3%
Kapitaalbelastingen	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	-0,1%	0,2%
Niet-fiscale ontvangsten, waaronder	4,9%	5,0%	5,1%	4,8%	4,5%	-0,2%	-0,4%
Inkomen uit vermogen	1,2%	1,2%	1,3%	1,0%	0,9%	-0,1%	-0,3%
Primaire uitgaven (*)	49,0%	50,2%	50,2%	49,9%	49,3%	-0,6%	0,3%
Bezoldigingen	10,0%	10,2%	10,3%	10,3%	10,3%	0,0%	0,2%
Sociale uitkeringen, waaronder	24,2%	24,8%	25,3%	25,3%	25,4%	0,1%	1,2%
Pensioenen	9,6%	9,9%	10,3%	10,3%	10,4%	0,1%	0,8%
Gezondheidszorg	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	0,0%	0,3%
Werkloosheidsuitkeringen	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	-0,2%	-0,3%
Brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%
Kinderbijslag	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	0,0%	0,0%
Ziekte- en invaliditeitsuitkering	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	0,1%	0,3%
Overige	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%	0,1%	0,1%
Investerings	2,5%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	0,0%	-0,1%
Overige	12,2%	12,7%	12,1%	11,8%	11,2%	-0,6%	-1,0%
Primair saldo	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,3%	0,2%	0,8%
Rentelasten	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%	-0,3%	-0,7%
Vorderingensaldo	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%	0,5%	1,5%
Brutoschuld	102,3%	104,1%	105,2%	106,6%	106,1%	-0,5%	3,7%
Reëel bbp (% verandering)	1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%	1,4%	0,7%
Nominaal bbp (% verandering)	3,8%	2,2%	1,3%	2,0%	2,2%	2,2%	1,9%

Bron: INR, overheidsrekeningen april 2016, berekeningen HRF.

(*) volgens HRF-definitie.

Noot: Wegens afrondingen kan het totaal van de rubrieken verschillen van de som van de verschillende bestanddelen.

De daling van de ontvangsten die in 2014 voor het eerst, sinds 2010, werd opgetekend, zet zich verder in 2015. De ontvangsten uit zowel de indirecte belastingen, kapitaalbelastingen als de directe belastingen daalden in 2015 ten opzichte van 2014. Deze daling was in het bijzonder uitgesproken voor wat betreft de personenbelasting (-0,3 procentpunt bbp). Dit was in hoofdzaak het gevolg van een daling van het loonaandeel (ten opzichte van het bbp) in 2015. Ondanks een toename in de werkgelegenheid daalde het loonaandeel immers door onder andere de niet-indexering van de lonen in 2015 (indexsprong) en zeer beperkte loonsverhogingen buiten de index. Daarenboven werd de daling van de personenbelasting versterkt door de eerste effecten van de tax shift, met name de verhoging van de forfaitaire beroepskosten. Een stijging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting kon deze daling niet compenseren.

Ook de niet-fiscale ontvangsten namen in 2015 verder af (-0,2% bbp), nadat ze in 2014 reeds met 0,3 procentpunt bbp waren afgenomen. Het inkomen uit vermogen nam af onder meer doordat de premies ontvangen uit staatswaarborgen, welke in 2015 verder werden afgebouwd, lager uitvallen.

De primaire uitgaven blijven in 2015 de dalende trend, die in 2014 werd ingezet, verder zetten (-0,6% bbp). De ratio van de primaire uitgaven werd gunstig beïnvloed door het effect van de indexsprong. Het niet-indexeren van de lonen en sociale uitkeringen in geld in 2015 heeft er voor gezorgd dat de groei van deze uitgaven gemiddeld 1% lager was dan de groei die zou zijn opgetekend indien er geen indexsprong was. Ook het gestage herstel van de conjunctuur (afname van de output gap) heeft een gunstige invloed gehad op de ratio van de primaire uitgaven.

Deze dalende trend verbergt evenwel een tegenstelde evolutie bij de uitgaven. Enerzijds dalen de primaire uitgaven uitgezonderd de sociale uitkeringen met 0,6 procentpunt bbp. Deze daling is in hoofdzaak terug te vinden bij de kapitaaloverdrachten, de investeringssteun aan andere sectoren neemt af (onder meer als gevolg van de impact van het inperken van het belastingkrediet op energiebesparende investeringen). Verder wordt er ook een lichte afname, in % bbp, genoteerd bij intermediaire consumptie en overheidsinvesteringen. In het bijzonder bij de Lokale Overheden wordt een daling van de ratio investeringsuitgaven vastgesteld welke sterker was dan wat normaal zou verwachten in deze fase van de electorale cyclus.

Anderzijds werd de daling van de primaire uitgaven (excl. sociale uitkeringen) deels gecompenseerd door de stijging die, ondanks de indexsprong, wordt opgetekend bij de sociale uitkeringen (+0,1% bbp). De verschillende componenten zijn evenwel elk op een verschillende wijze geëvolueerd in 2015. De pensioenen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen namen verder toe in 2015 (elk +0,1% bbp), een gevolg van een toename van het aantal gerechtigden voornamelijk te kaderen in de context van de vergrijzing van de bevolking. Het aantal invaliditeitsuitkeringen nam daarenboven ook toe als gevolg van een verschuiving tussen sociale uitkeringsstelsels door maatregelen genomen op het niveau van de pensioenen en werkloosheidsuitkeringen. Ook de overige sociale uitkeringen namen met 0,1% bbp toe. Terwijl, dankzij een combinatie van gematigde economische groei in 2015, structurele hervormingen in de arbeidsmarkt en een lagere groei van de bevolking op beroepsactieve leeftijd, de werkloosheidsuitkeringen met 0,2 procentpunt bbp afnamen.

De schuldgraad nam in 2015 voor het eerst af sinds de start van de financieel-economische crisis in 2008 en bereikte een niveau van 106,1% bbp. Deze daling, ondanks een endogene schuldverhoging (sneeuwbal-effect) door de beperkte nominale groei, is te danken aan de exogene factoren die in 2015 globaal genomen een schuld verlagend effect hadden. In het bijzonder de terugbetaling van de resterende staatsteun door KBC aan de Vlaamse Gemeenschap (3 miljard euro, waarvan 1 miljard euro premie) heeft hiertoe bijgedragen.

Evaluatie binnen het Europees begrotingskader

België valt na het afsluiten van de procedure bij buitensporige tekorten onder het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Het doel van het preventieve luik is na te gaan of een lidstaat op een voldoende snel tempo convergeert naar haar middellange termijn doelstelling (MTO) en dit via een criterium voor de verbetering van het structureel saldo en een uitgavencriterium.

Op basis van de lentevooruitzichten (Spring Forecast) 2016 van de Europese Commissie zou het structureel saldo van België zich in 2015 met 0,2% bbp verbeterd hebben. De vereiste structurele verbetering voor 2015 bedroeg in principe 0,6% bbp. Ingevolge het invoeren van de flexibiliteitsclausule voor de extra uitgaven die volgden uit de asielcrisis werd deze vereiste verbetering bijgesteld naar 0,57% bbp². Voor wat betreft 2015 bestaat er dus een afwijking van 0,37% bbp ten opzichte van de vereiste verbetering, wat onder de grens van een significante afwijking valt (nl. 0,5% bbp). Over de periode 2014-2015 wordt een gemiddelde jaarlijkse afwijking vastgesteld van -0,5% bbp terwijl de drempelwaarde voor een significante afwijking slechts 0,25% bbp per jaar bedraagt indien wordt geëvalueerd op twee jaar.

Tabel 2
**Nominale en structurele budgettaire resultaten volgens de Europese Commissie -
toetsing aan preventief luik**

In % bbp	2014	2015	2014-2015
Nominaal vorderingensaldo	-3,1%	-2,6%	0,5%
(-) Cyclisch bestanddeel	-0,6%	-0,4%	0,2%
(-) eenmalige verrichtingen	0,3%	0,4%	0,1%
Structureel saldo	-2,8%	-2,6%	0,2%
CRITERIUM VEREISTE STRUCTURELE VERBETERING			
in % bbp	2014	2015	2-jarig gemiddelde
Gerealiseerde structurele verbetering (2014 freezing op SF 2015)*	-0,1%	0,2%	0,0%
Vereiste verbetering	0,5%	0,6%	0,6%
Vereiste verbetering inclusief flexibiliteitsclausule		0,57%	0,54%
Vershil ten opzichte van realisatie <i>p.m. drempelwaarde</i>	-0,63%	-0,37%	-0,50%
	0,50%	0,50%	0,25%
UITGAVENCRIERIUM			
% verandering, tenzij anders vermeld	2014	2015	2-jarig gemiddelde
Gerealiseerde uitgavengroei (2014 freezing op SF 2015)*	0,55%	-0,15%	0,20%
Maximaal toegestane uitgavengroei	0,17%	-0,03%	0,07%
Maximaal toegestane uitgavengroei inclusief flexibiliteit		0,03%	0,10%
Vershil (impact uitgedrukt in % bbp) <i>p.m. drempelwaarde</i>	-0,19%	0,09%	-0,05%
	0,50%	0,50%	0,25%

Bron: Europese Commissie (Spring Forecast 2015 en 2016).

² De Europese Commissie aanvaarde voor België in 2015 een meerkost als gevolg van de asielcrisis van 0,03% bbp.

* Conform de toepassing door de Europese Commissie worden de resultaten 2014 voor het respect van de criteria van het preventieve luik 'bevroren' op het resultaat 2014 dat volgt uit de Spring Forecast 2015 (en op welke basis de evaluatie 2014 heeft plaats gevonden).

De gecorrigeerde reële uitgaven³ moesten in principe in 2015 licht afnemen (benchmark: -0,03%) maar als rekening wordt gehouden met de flexibiliteitsclausule voor de asielcrisis wordt een lichte groei van 0,03% toegestaan. De gecorrigeerde reële uitgaven zijn in 2015 evenwel afgenomen met 0,15%. Uitgedrukt in percentage bbp werd bijgevolg een positieve marge vastgesteld van 0,09% ten opzichte van de toegestane uitgavengroei. De gemiddelde jaarlijkse afwijking over de periode 2014-2015 bedroeg -0,05% bbp, onder de drempel voor significante afwijking (0,25% bbp per jaar).

Uit bovenstaande blijkt dat voor 2015 de vereisten van het preventieve luik werden gerespecteerd. Voor wat betreft de periode 2014-2015 was de Europese Commissie van oordeel, na een globale evaluatie, dat de vastgestelde afwijking (in het bijzonder bij het structureel saldo) niet van significante aard was rekening houdend met de belangrijke terugval van de ontvangstenratio, ten opzichte van wat kon verwachten volgens de standaardelasticiteiten, die zowel in 2014 en 2015 werd opgetekend.

De Europese Commissie was ook van oordeel dat de regels van het corrigerend luik voor 2015 werden nageleefd. Het nominaal saldo (nl. -2,6% bbp) bevond zich onder de 3%-drempel en het schuld criterium werd na het in acht nemen van relevante factoren ook als nageleefd beschouwd. Deze relevante factoren waren onder meer de lage nominale groei (wat het respect van het schuld criterium bemoeilijkt), het naleven van het preventieve luik (geen significante afwijking van het aanpassingspad naar de MTO) en de doorgevoerde structurele hervormingen (vooral de pensioenhervorming en tax shift).

³ Het uitgavenaggregaat wordt enerzijds netto gedefinieerd door te corrigeren voor discretionaire maatregelen aan ontvangstenzijde en wordt anderzijds gezuiverd voor de economische cyclus (aftrek cyclische werkloosheidsuitgaven), investeringspieken en de financiering van uitgaven in het kader van EU-projecten die volledig worden gedekt door Europese fondsen.

Tabel 3
Naleving corrigerend luik

Tekortcriterium in 2015	
Vorderingsaldo	-2,6%
<i>p.m. drempelwaarde</i>	-3,0%
Schuld criterium in 2015	
Vereiste structurele verbetering (MLSA)	1,10%
Verschil met gerealiseerde structurele verbetering	-0,90%
<i>p.m. drempelwaarde</i>	-0,25%
Relevante factoren [Art 126(3)]	JA

Bron: Europese Commissie (Spring Forecast 2015), Rapport Art. 126(3) en eigen berekeningen.

Analyse binnen het Nationale begrotingskader

Rekening houdend met de evaluatie die gebeurt binnen het Europees begrotingskader heeft de Afdeling in haar principes betreffende haar evaluatieopdracht⁴ bepaald dat ze zich zal focussen, ook per subsector en per gemeenschap en gewest, op de gerealiseerde structurele verbetering. De twee elementen waarvoor het structureel saldo het nominale saldo corrigeert zijn echter niet *prima facie* te observeren. De correctie voor de cyclus hangt samen met een inschatting van het potentiële outputniveau van de Belgische economie en de gevoeligheid van het nominale saldo voor de conjunctuur (de zogenoemde cyclische coëfficiënt ϵ). Daarnaast houdt ook de classificatie van bepaalde begrotingsmaatregelen of andere factoren als éénmalig en/of tijdelijk een bepaalde keuze in. Bijgevolg dient steeds een zekere voorzichtigheid te worden ingebouwd bij de interpretatie van de structurele saldi als indicator van de aanpassingsinspanning.

Resultaat van de Gezamenlijke Overheid

De referentie-indicator weerhouden voor de Gezamenlijke Overheid is de door de Afdeling aanbevolen structurele verbetering voor 2015, namelijk 0,72 procentpunt bbp. Deze verbetering werd eveneens weerhouden in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en zou dus de te realiseren doelstelling voor de Gezamenlijke Overheid geweest zijn in 2015. De referentie-indicator is ambitieuzer dan de vereiste verbetering die werd aanbevolen binnen het Europese begrotingskader, namelijk 0,6 procentpunt bbp.

⁴ Gepubliceerd in januari 2016.

Op basis van de output gap en eenmalige verrichtingen van het Federaal Planbureau ⁵ verbeterde het structureel saldo van de Gezamenlijke Overheid in 2015 met 0,27 procentpunt bbp. Ten opzichte van de referentie-indicator, met name 0,72 procentpunt bbp, wordt er dus een afwijking van 0,46 procentpunt genoteerd.

Indien, net zoals in het Europees begrotingskader, voor 2015 rekening wordt gehouden met de extra uitgaven in het kader van de asielcrisis (nl. 0,03% bbp) dan neemt de referentie-indicator af tot 0,69% bbp. Ten opzichte van deze 'flexibele' indicator blijkt de afwijking van de Gezamenlijke Overheid nog steeds 0,42% bbp bedragen.

De jaarlijkse gemiddelde gerealiseerde structurele verbetering over de periode 2014-2015 bedraagt 0,02% bbp, terwijl de gemiddelde aanbevolen verbetering 0,60% bbp bedroeg.

De geconstateerde afwijkingen, zowel voor 2015 als voor 2014-2015, zijn iets groter dan deze die werden vastgesteld op basis van gegevens beschikbaar bij de Europese Commissie. Dit is enerzijds te wijten aan een verschil in de raming van de éénmalige verrichtingen en de output gap tussen de Europese Commissie en het Federaal Planbureau. Anderzijds ligt ook de gemiddelde aanbevolen verbetering binnen het nationaal kader hoger dan die van de Commissie omwille van de ambitieuzere structurele verbetering weerhouden voor 2015 in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

Tabel 4
Nominale en structurele budgettaire resultaten op basis van nationale gegevens

in % bbp	2014	2015	2014-2015
Nominaal vorderingensaldo	-3,1%	-2,6%	0,5%
(-) Cyclisch bestanddeel	-0,8%	-0,7%	0,2%
(-) eenmalige verrichtingen	0,3%	0,3%	0,0%
Structureel saldo	-2,5%	-2,3%	0,3%
	2014*	2015	2-jarig gemiddelde
Gerealiseerde structurele verbetering	-0,23%	0,27%	0,02%
Referentie-indicator: Vereiste verbetering volgens Stabiliteitsprogramma	0,51%	0,72%	0,62%
Verskil ten opzichte van realisatie	-0,74%	-0,46%	-0,60%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR, Federaal Planbureau, Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en HRF-advies juli 2015.

* Resultaten 2014 en referentie-indicator 2014 zoals besproken in het evaluatieadvies van juli 2015 conform principe bevrozing toegepast door de Europese Commissie voor de resultaten 2014.

⁵ De Economische Vooruitzichten 2016-2021 zoals gepubliceerd op 21 juni 2016.

Ondanks de verbetering die wordt genoteerd op het niveau van het nominaal saldo (0,5 procentpunt bbp), blijkt de structurele verbetering in 2015 relatief beperkt te zijn. De verbetering van het structureel saldo blijkt bovendien volledig te danken aan de verdere afname van de rentelasten in 2015. Het structurele primaire saldo verbeterde immers niet in 2015.

De gedetailleerde analyse van de ontvangsten en uitgaven in het advies bracht enkele elementen naar voor die de beperkte structurele verbetering opgetekend in 2015, alsook over de periode 2014-2015, verklaren. Net zoals in 2014, blijkt de terugval in de ontvangstenratio een belangrijke verklarende factor. Zo namen de niet-fiscale ontvangsten, in het bijzonder de premies voor staatswaarborgen, in 2015 verder af na een eerdere substantiële daling in 2014 (-0,3% bbp). Daarnaast werd de daling die in 2014 werd ingezet bij de fiscale en parafiscale ontvangsten in 2015 verder gezet. Dit volgt uit de verdere terugval van het loonaandeel in het bbp, onder meer een onrechtstreeks gevolg van de indexesprong, terwijl ook de ontvangsten uit de indirecte belastingen lager uitvielen door een verdere afname van de macro-economische belastbare basis. Deze negatieve structureffecten waren in 2015 evenwel iets minder uitgesproken dan in 2014 dankzij een toename genoteerd bij de vennootschapsbelasting (o.a. dankzij een stijging van de belastbare basis).

De analyse van de Afdeling sluit zich dus aan bij de conclusie van de Europese Commissie welke ook wees op de daling van de ontvangstenratio in de periode 2014-2015 ten opzichte van wat kan verwacht worden volgens de standaardelasticiteiten als verklarende factor voor de beperkte structurele verbetering in 2015 en het status quo over de periode 2014-2015.

Analyse per subsector en per gemeenschap en gewest

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 vereist van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid dat ze jaarlijks evalueert of de akkoordsluitende partijen hun doelstellingen, zoals overeengekomen op het Overlegcomité (art. 2, §4), hebben nageleefd (art. 4, §1) en om, in het geval van de niet-naleving, aan te duiden of de afwijking ten opzichte van de doelstelling al dan niet significant is (art. 4, §2). Indien door de Afdeling een significante afwijking wordt vastgesteld tussen de gerealiseerde begrotingsresultaten en de verbintenissen, wordt een automatisch correctiemechanisme gelanceerd.

Teneinde haar monitoringrol ten volle te kunnen uitvoeren, moet de Afdeling dus kunnen beschikken over doelstellingen per overheidsniveau in nominale en structurele termen die werden goedgekeurd door het Overlegcomité zoals vereist wordt door art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord.

Het Overlegcomité van 29 april 2015 heeft echter slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 zoals ingediend bij de Europese Commissie en heeft dus geen doelstellingen per overheidsniveau vastgelegd conform art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord. De Afdeling constateert verder dat het Overlegcomité tot op heden nog steeds geen akkoord heeft bereikt over bindende doelstellingen per overheidsniveau voor wat betreft 2015.

Bijgevolg kan de Afdeling haar monitoringrol, zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord, niet uitvoeren. Ingevolge het ontbreken van formeel goedgekeurde doelstellingen per overheidsniveau voor 2015 kan de Afdeling niet nagaan of deze doelstellingen werden nageleefd en of een of meerdere entiteiten al dan niet op significante wijze afwijken van hun doelstelling. De Afdeling heeft bijgevolg dan ook geen juridische basis, met name formeel goedgekeurde doelstellingen per overheidsniveau, die nodig is voor het lanceren van het correctiemechanisme in het geval van een significante afwijking.

De Afdeling heeft evenwel beslist, in continuïteit met vorige evaluatieadviezen, om per overheidsniveau een illustratieve oefening te maken. **De Afdeling wenst op te merken dat ze zich beperkt tot een vergelijking van de gerealiseerde structurele resultaten met de door haar weerhouden referentie-indicator voor 2015 en zich dus niet zal uitspreken over een eventuele significante aard van een afwijking.**

Voor wat betreft Entiteit I, het geheel van de gemeenschappen en gewesten en de Lokale Overheden heeft de Afdeling de door haar in maart 2015 aanbevolen structurele verbetering genomen als referentie-indicator. Deze aanbevolen structurele verbetering komt tevens overeen met het traject opgenomen in het eerste deel van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

Per gemeenschap en gewest waren er, ingevolge het feit dat het Overlegcomité van 29 april 2015 slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018, twee referentie-indicatoren mogelijk. Enerzijds de structurele verbetering die volgt uit het eerste deel van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en welke overeenstemt met de structurele verbetering die werd aanbevolen door de Afdeling (maart 2015). Anderzijds de structurele verbetering die kan afgeleid worden uit de nominale doelstellingen voor 2015 die de gemeenschappen en gewesten zelf hebben gecommuniceerd en welke werden opgenomen in het tweede deel van het Stabiliteitsprogramma (nl. 3.5.3 Entiteit II).

Bij afwezigheid van officiële doelstellingen heeft de Afdeling er voor geopteerd de gerealiseerde structurele evolutie per gemeenschap en gewest met de beide referentie-indicatoren te vergelijken.

Het resultaat van de illustratieve oefening per overheidsniveau en de technische uitwerking kan worden teruggevonden in hoofdstuk 6 van onderhavig advies.

Tot slot wenst de Afdeling op te merken dat het Overlegcomité ook slechts akte heeft genomen van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (opgesteld in april 2016). Bijgevolg ontbreken momenteel ook voor 2016 formeel goedgekeurde doelstellingen per overheidsniveau zoals vereist is door het Samenwerkingsakkoord (art. 2, §4). **De Afdeling dringt er bij de regeringen dan ook op aan dat er werk wordt gemaakt van een akkoord over doelstellingen 2016 zodat de Afdeling haar monitoringsopdracht zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord kan uitvoeren.**

1 BEGROTINGSEVALUATIE VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

In het eerste deel van het Advies worden de begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid van 2015 samengevat en geanalyseerd. Deel 1.1 gaat in op de evolutie van de begrotingssaldi van de Gezamenlijke Overheid, zowel in nominale als structurele termen, en schetst zo een eerste beeld van het gevoerde begrotingsbeleid. In deel 1.2 wordt dieper ingegaan op de samenstelling van het gezamenlijke begrotingssaldo; er wordt met name gefocust op de verklarende factoren van de dynamiek van de ontvangsten en van de primaire uitgaven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de schuldgraad in deel 1.3.

Een evaluatie van de gerealiseerde begrotingsresultaten ten opzichte van de n de Europese criteria gebeurt in hoofdstuk 5, terwijl in hoofdstuk 6, voor zowel de Gezamenlijke Overheid als de diverse entiteiten, een analyse van de gerealiseerde begrotingsresultaten in het nationaal begrotingskader wordt gemaakt.

1.1 *Begrotingssaldi: elementen van de analyse*

1.1.1 Een globaal beeld aan de hand van de nominale begrotingssaldi

De Gezamenlijke Belgische Overheid realiseerde in 2015 een **vorderingensaldo** van -2,6% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte daalde zo met 0,5 procentpunt ten opzichte van het begrotingsjaar 2014, waarin nog een tekort van 3,1% bbp werd gerealiseerd. Bijgevolg komt het begrotingssaldo terug onder de drempel voor het lanceren van een procedure bij buitensporige tekorten (nl. -3% bbp).

De in 2014 opgetekende daling van het aandeel van zowel de overheidsontvangsten als -uitgaven in het bbp zette zich in 2015 door, maar met een omgekeerde verhouding dan in 2014. Waar toen de daling van de ratio van de ontvangsten deze van de (primaire) uitgaven nog overstemde – wat leidde tot een beperkte verslechtering van het (primaire) saldo - is de verbetering van het tekort in 2015 toe te schrijven aan een aanzienlijk sterkere daling van de ratio van de uitgaven (-0,9% bbp) dan die van de ontvangsten (-0,4% bbp). De uitgavendaling manifesteerde zich in de eerste plaats in de primaire uitgaven (-0,6% bbp), maar ook de evolutie van de rentelasten droeg hiertoe bij (-0,3% bbp). Het belang van de daling van de primaire uitgaven wordt bevestigd in de evolutie van het primaire saldo ofwel het vorderingensaldo gecorrigeerd voor de rentelasten: ook dit verbeterde licht in 2015 (+0,2% bbp).

Tabel 5
De belangrijkste begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

	niveaus					evolutie	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	2014-2015
Ontvangsten (*)	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	1,1%	-0,4%
Uitgaven (*)	52,6%	53,8%	53,6%	53,1%	52,2%	-0,4%	-0,9%
waarvan rentelasten	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%	-0,7%	-0,3%
waarvan primaire uitgaven	49,0%	50,2%	50,2%	49,9%	49,3%	0,3%	-0,6%
Primair saldo	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,3%	0,8%	0,2%
Vorderingensaldo	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%	1,5%	0,5%
Brutoschuld	102,3%	104,1%	105,2%	106,6%	106,1%	3,7%	-0,5%

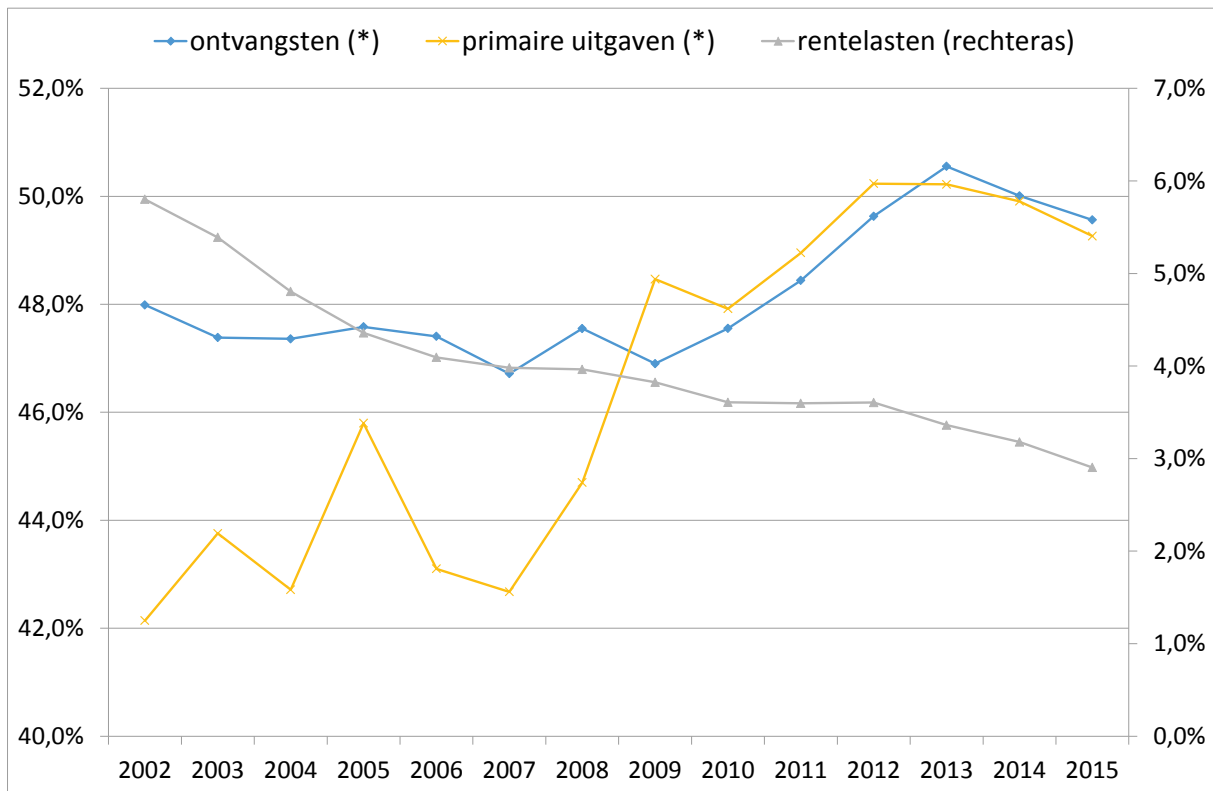
Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2016)), en eigen berekeningen.

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

Onderstaande grafieken plaatsten de resultaten van 2015 binnen een **middellangetermijnperspectief** (2002-2015) en schetsen zo de positie van het afgesloten begrotingsjaar in relatie tot enkele duidelijke trends.

Het aandeel van de ontvangsten in het bbp liep sinds 2010 beduidend op en bereikte een hoogtepunt in 2013. Sinds 2014 daalt de ratio van de ontvangsten evenwel, een evolutie die zich in 2015 verder zet. De evolutie van het aandeel van de primaire uitgaven in het bbp wordt gekenmerkt door een aanzienlijke stijging tussen 2007 en 2012, tot boven de 50% bbp. In het begrotingsjaar 2013 werd een voorzichtige daling van de ratio ingezet welke in 2014 en 2015 verder wordt aangehouden. Beide ratio's zijn in het middellangetermijnperspectief, ondanks een afname in de voorbije twee jaar, nog steeds vrij hoog.

Grafiek 1
Evolutie van de ontvangsten , primaire uitgaven en rentelasten (in % bbp)



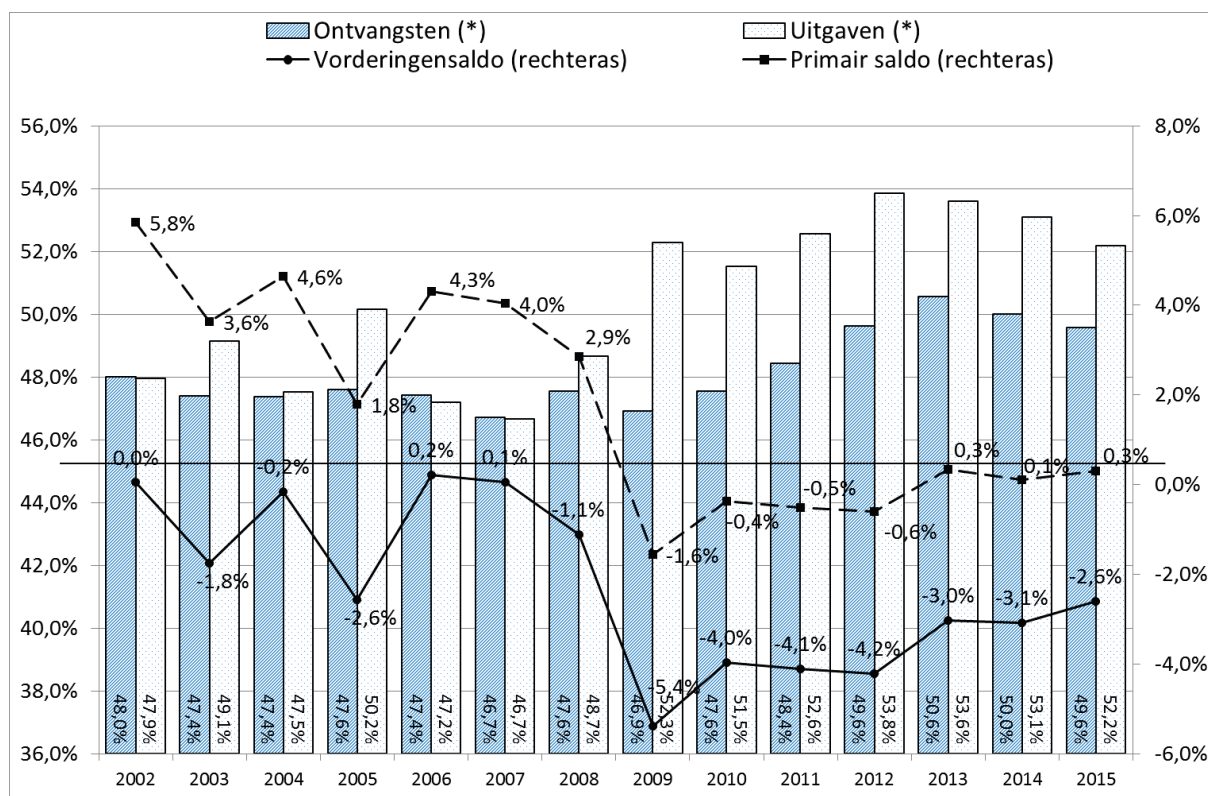
Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2016) en eigen berekeningen.

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

De determinanten van de recent ingezette dalingen en spreiding over de verschillende (primaire) uitgaven- en ontvangstencategorieën worden in deel 1.2 in detail onderzocht.

De rentelasten dalen in 2015 verder tot 2,9% bbp. De trendmatige daling die werd opgetekend over de beschouwde periode, op een korte stagnatie na in de periode 2010-2012, wordt gestaag verdergezet. De daling van de rentelasten is in hoofdzaak te danken aan een afname van de impliciete rentevoet; deel 1.3 gaat hierop gedetailleerd in.

Grafiek 2
Bestanddelen van het vorderingensaldo sinds 2002 (in % bbp)



Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2016)) en eigen berekeningen.

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

De afzonderlijke evolutie van de ratio van de ontvangsten en uitgaven is bepalend voor die van het nominale en primaire vorderingensaldo. Na de sterke terugval in 2009 herstelde het nominale vorderingensaldo zich langzaam tot een tekort van 2,6% bbp in 2015. Het herstel van het vorderingensaldo wordt bevestigd door het verloop van het primaire begrotingssaldo. Vanaf 2013 boekt de Gezamenlijke Overheid opnieuw een beperkt primair overschot. In 2015 bedroeg het primair saldo opnieuw +0,3% bbp, na een lichte terugval in 2014. Hoewel het primaire saldo nog lang niet het pre-crisisniveau heeft bereikt, lijkt een voorzichtig herstel te zijn ingezet.

Hier moet evenwel opgemerkt worden dat het verloop van de nominale saldi beïnvloed werd door het conjunctuurverloop en eenmalige operaties en zo dus niet altijd een betrouwbaar beeld schetst van het onderliggende (discretionaire) begrotingsbeleid. De analyse van de nominale begrotingssaldi wordt daarom aangevuld met een benadering in structurele termen in de volgende paragrafen (cf. deel 1.1.2).

Tot slot daalde de **schuldgraad** in 2015 voor het eerst sinds 2007, een daling die volledig te danken is aan de invloed van exogene factoren op de schuldgraad. De *stock flow* aanpassingen ten belope van -0,8% bbp, voornamelijk ten gevolge van de terugbetaling vandoor KBC van het nog resterende deel van het kapitaal dat de Vlaamse Gemeenschap in de nasleep van de financiële crisis had geïnjecteerd, compenseren de endogene stijging (rentesnieuwbal) van 0,3% bbp volledig. De schuldgraad daalde zo het afgelopen jaar licht met 0,5% bbp tot 106,1% bbp.

1.1.2 Structurele saldi over de periode 2011-2015: ramingen op basis van de Europese en nationale gegevens

Zoals hierboven reeds aangehaald zijn de vorderingensaldi beïnvloed door het verloop van de conjunctuurcyclus. Enerzijds speelt er een noemereffect (met name de evolutie van het nominale bbp), maar daarnaast zijn ook bepaalde ontvangsten- en uitgavencategorieën sterk conjunctuurgevoelig (tellereffect). Traditioneel beïnvloeden ook verschillende éénmalige en tijdelijke maatregelen –soms in niet geringe mate– het nominale begrotingssaldo ⁶. Een benadering in structurele termen maakt van beide factoren abstractie om zo een correcter beeld te schetsen van de onderliggende evolutie van het begrotingssaldo en laat toe de oriëntatie van het gevoerde begrotingsbeleid beter te kunnen inschatten.

De twee elementen waarvoor het structureel saldo het effectieve saldo corrigeert zijn echter niet *prima facie* te observeren. Bijgevolg dient steeds een zekere voorzichtigheid te worden ingebouwd bij de interpretatie van de structurele saldi als indicator van de aanpassingsinspanning. De correctie voor de cyclus hangt samen met een inschatting van het potentiële outputniveau van de Belgische economie en de gevoeligheid van het nominale saldo voor de conjunctuur (de zogenoemde cyclische coëfficiënt ϵ). Daarnaast houdt ook de classificatie van bepaalde begrotingsmaatregelen of andere factoren als éénmalig en/of tijdelijk een bepaalde keuze in. De definitie die door verschillende instellingen wordt gehanteerd kan bijgevolg variëren.

⁶ Klassiek gedefinieerd als 'measures having a transitory budgetary effect that does not lead to a sustained change in the budgetary position' in het DG ECFIN Report on Public Finances in EMU (2015, p. 52).

In het kader van dit Advies worden twee benaderingen voor het bepalen van het structureel saldo van de gezamenlijke overheid gehanteerd, namelijk die van het Federaal Planbureau (FPB) en die van Europese Commissie. De reden hiervoor is dubbel. Enerzijds laat dit een nuttige vergelijking van de Europese en nationale berekeningen toe. Anderzijds speelt de evolutie van het structurele saldo -volgens elke benadering- ook een sleutelrol bij de analyse van begrotingsresultaten (zie hoofdstuk 5 en 6). De berekening van het structureel saldo op basis van de *Spring Forecast* (mei 2016) van de Europese Commissie laat concreet toe in te gaan op de evaluatie van 2015 die recent gebeurd is op het Europees niveau (hoofdstuk 5). Daarnaast formuleert de Afdeling - als onafhankelijke begrotingsinstantie - haar aanbevelingen voor de te leveren structurele verbetering, ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma en de interne vertaling hiervan per overheidsniveau, op basis van berekeningen van het FPB. De raming van het FPB voor de potentiële output en classificatie van éénmalige en tijdelijke verrichtingen vormen dan ook de basis voor de analyse van de begrotingsresultaten volgens het nationale begrotingskader (hoofdstuk 6).

De raming van het structureel saldo volgens beide instanties wordt eerst afzonderlijk besproken en vervolgens wordt, ter afsluiting van dit deel, tussen beide ramingen een vergelijking gemaakt.

1.1.2.1 De ramingen van de Europese Commissie

Volgens de EC-ramingen steeg het reëel bbp met 1,4% in 2015 en het potentiële bbp met 1,1%. Het verschil stemt overeen met de evolutie van de *output gap*, die afnam met 0,3% bbp. De *output gap* (niveau) blijft echter negatief ten belope van -0,7% bbp, wat een halvering is t.o.v. 2013. De weerslag van de conjunctuurcyclus op de overheidsfinanciën is sinds 2012 negatief en wordt voor 2015 concreet geschat op -0,4% bbp. Dit brengt het voor de cyclus gecorrigeerde vorderingensaldo (*cyclically-adjusted budget balance* of **CAB**) op -2,2% bbp, wat overeenstemt met een verbetering van 0,3% in vergelijking met 2014.

Een aantal begrotingsmaatregelen worden door de EC als eenmalig of tijdelijk beschouwd, met een totale impact van 0,4% bbp ⁷. Het merendeel van de éénmalige verrichtingen hebben een positieve weerslag aan ontvangstenzijde (ten belope van 0,35% bbp) terwijl het aantal éénmalige verrichtingen aan uitgavenzijde relatief beperkt bleef (0,03% bbp). Aangezien binnen het **structurele saldo** hiervoor een bijkomende correctie wordt doorgevoerd t.o.v. de CAB, stijgt het structureel tekort opnieuw tot -2,6%. In 2015 zijn het effectieve en structurele vorderingensaldo dus quasi aan elkaar gelijk omdat de (positieve) impact van de eenmalige en tijdelijke maatregelen tegengesteld is aan de (negatieve) impact van de conjunctuur. Ten opzichte van het structureel saldo 2014 (2,8% bbp) wordt in 2015 een structurele verbetering van 0,2% bbp opgetekend.

Tabel 6
Belangrijkste begrotingsresultaten van de overheid in structurele termen (in % bbp), ramingen van de Europese Commissie

		2011	2012	2013	2014	2015
Macro-economisch kader						
Reële bbp groei		1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%
Potentiële bbp groei		1,4%	1,0%	0,8%	1,0%	1,1%
Output gap (niveau)		0,2%	-0,6%	-1,4%	-1,0%	-0,7%
Output gap (evolutie)		0,4%	-0,8%	-0,8%	0,4%	0,3%
Begrotingsindicatoren						
Effectieve NFB	1	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%
waarvan cyclische component	2	0,1%	-0,4%	-0,8%	-0,6%	-0,4%
Cyclisch corrigeerd saldo	1-2	-4,2%	-3,8%	-2,2%	-2,5%	-2,2%
p.m. evolutie		-0,4%	0,4%	1,6%	-0,3%	0,3%
waarvan one shot	4	-0,2%	-0,4%	0,6%	0,3%	0,4%
° langs ontvangstenzijde		-0,1%	0,4%	0,6%	0,4%	0,4%
° langs uitgavenzijde		-0,1%	-0,8%	0,0%	-0,1%	0,0%
Structureel saldo	1-2-3-4	-4,0%	-3,5%	-2,8%	-2,8%	-2,6%
p.m. evolutie		-0,2%	0,6%	0,6%	0,1%	0,2%
waarvan rentelasten	5	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%
Structureel primair saldo	1-2-3-4-5	-0,4%	0,1%	0,5%	0,4%	0,3%
p.m. evolutie		-0,2%	0,6%	0,4%	-0,1%	-0,1%

Bron: AMECO Spring Forecast, mei 2016.

⁷ Ter info: de bijkomende uitgaven binnen het kader van de asiel en vluchtelingen crisis worden door de EC niet als eenmalig of tijdelijk beschouwd. Er is echter wel een correctie van de te leveren structurele inspanning voor deze bijkomende maatregelen (zie hoofdstuk 5).

Het is echter interessant om het structurele saldo bijkomend te corrigeren voor de betaalde rentelasten op de overheidsschuld. Het bekomen verloop van het **structureel primair saldo** geeft een reflectie van het werkelijk gevoerde (discretionaire) begrotingsbeleid. Deze indicator vertoont nog steeds een surplus (0,3% bbp) voor 2015 maar wijst wel op een dalende evolutie die in 2014 werd ingezet. De laatste twee jaar verslechterde het structurele primaire saldo telkens met 0,1% bbp. De verklaring voor de opgetekende structurele verbetering van het begrotingssaldo ligt bijgevolg volledig bij de evolutie van de rentelasten (0,3% bbp): hun afname was telkens sterker dan de gerealiseerde afname van het structurele primaire saldo (0,1% bbp).

Voor 2015 schetst de benadering in structurele termen dus een ander beeld dan de evolutie van het nominale vorderingensaldo deed vermoeden. De vaststelling dat het structurele saldo slechts een geringe verbetering vertoont ten opzichte van de verbetering genoteerd bij het nominaal saldo, hangt deels samen met de evolutie van de twee componenten waarvoor het nominale begrotingssaldo gecorrigeerd wordt. Enerzijds is er een gestage daling van de impact van de cyclische component (-0,2% bbp), wat volgt uit de verkleining van de *output gap*. Anderzijds was de opgetekende verbetering van het nominale vorderingensaldo in 2015 in dezelfde mate afhankelijk van eenmalige en tijdelijke maatregelen langs ontvangstenzijde t.o.v. 2014, maar verkleinde de impact langs uitgavenzijde (0,1%)

1.1.2.2 FPB-ramingen

Tabel 7 toont de begrotingsresultaten in structurele termen, op basis van de meest recente ramingen voor potentiële groei en classificatie van eenmalige en tijdelijke maatregelen van het FPB. In vergelijking met de resultaten op basis van de ramingen van de EC, is de evolutie van 2015 grotendeels gelijklopend. Het voor de conjunctuur gecorrigeerde vorderingssaldo verbeterde (+0,3 procentpunt bbp), evenals het structurele saldo (+ 0,3 procentpunt bbp). Het structurele primaire saldo lijkt zich echter te stabiliseren, waar in de EC-ramingen een lichte achteruitgang werd opgetekend.

Tabel 7
Belangrijkste begrotingsresultaten van de overheid in structurele termen (in % bbp),
ramingen van het Federale Planbureau

		2011	2012	2013	2014	2015
Macro-economisch kader						
Reële bbp groei		1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%
Potentiële bbp groei		1,3%	1,1%	0,9%	1,1%	1,1%
Output gap (niveau)		0,2%	-0,8%	-1,7%	-1,4%	-1,1%
Output gap (evolutie)		0,5%	-1,0%	-0,9%	0,3%	0,3%
Begrotingsindicatoren						
Effectieve NFB	1	-4,1%	-4,2%	-3,0%	-3,1%	-2,6%
waarvan cyclische component	2	0,1%	-0,5%	-1,0%	-0,8%	-0,7%
Cyclisch corrigeerd saldo	1-2	-4,2%	-3,7%	-2,0%	-2,2%	-1,9%
p.m. evolutie		-0,4%	0,5%	1,7%	-0,2%	0,3%
waarvan one shot	3	-0,3%	-0,3%	0,5%	0,3%	0,3%
° langs ontvangtzijde		-0,1%	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%
° langs uitgavenzijde		-0,2%	-0,7%	0,0%	-0,1%	0,0%
Structureel saldo	1-2-3	-3,9%	-3,4%	-2,5%	-2,5%	-2,3%
p.m. evolutie		-0,2%	0,5%	0,9%	0,0%	0,3%
waarvan rentelasten	4	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%
Structureel primair saldo	1-2-3-4	-0,3%	0,2%	0,8%	0,6%	0,6%
p.m. evolutie		-0,2%	0,6%	0,6%	-0,2%	0,0%

Bron: Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten op middellange termijn 2016-2021 (juni 2016).

Bij nadere inspectie (Tabel 8) blijkt echter dat de EC- en de FPB-ramingen op enkele punten uiteen lopen, zowel inzake niveau als evolutie. Aangezien de startbasis (i.e. het nominale vorderingensaldo) in beide benadering gelijk is, ligt de verklaring bij de componenten die het structurele saldo bepalen.

Tabel 8
Belangrijkste begrotingsresultaten van de overheid in structurele termen (in % bbp)

		2011		2012		2013		2014		2015	
		EC	FPB	EC	FPB	EC	FPB	EC	FPB	EC	FPB
Macro-economisch kader											
Reële bbp groei		1,8%	1,8%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%
Potentiële bbp groei		1,4%	1,3%	1,0%	1,1%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%
Output gap (niveau)		0,2%	0,2%	-0,6%	-0,8%	-1,4%	-1,7%	-1,0%	-1,4%	-0,7%	-1,1%
Output gap (evolutie)		0,4%	0,5%	-0,8%	-1,0%	-0,8%	-0,9%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Begrotingsindicatoren											
Effectieve NFB	1	-4,1%	-4,1%	-4,2%	-4,2%	-3,0%	-3,0%	-3,1%	-3,1%	-2,6%	-2,6%
waarvan cyclische component	2	0,1%	0,1%	-0,4%	-0,5%	-0,8%	-1,0%	-0,6%	-0,8%	-0,4%	-0,7%
Cyclisch corrigeerd saldo	1-2	-4,2%	-4,2%	-3,8%	-3,7%	-2,2%	-2,0%	-2,5%	-2,2%	-2,2%	-1,9%
p.m. evolutie		-0,4%	-0,4%	0,4%	0,5%	1,6%	1,7%	-0,3%	-0,2%	0,3%	0,3%
waarvan one shot	3	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	0,6%	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%
° langs ontvangtzijde		-0,1%	-0,1%	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
° langs uitgavenzijde		-0,1%	-0,2%	-0,8%	-0,7%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Structureel saldo	1-2-3	-4,0%	-3,9%	-3,5%	-3,4%	-2,8%	-2,5%	-2,8%	-2,5%	-2,6%	-2,3%
p.m. evolutie		-0,2%	-0,2%	0,6%	0,5%	0,6%	0,9%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
waarvan rentelasten	4	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,4%	3,4%	3,2%	3,2%	2,9%	2,9%
Structureel primair saldo	1-2-3-4	-0,4%	-0,3%	0,1%	0,2%	0,5%	0,8%	0,4%	0,6%	0,3%	0,6%
p.m. evolutie		-0,2%	-0,2%	0,6%	0,6%	0,4%	0,6%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%

Bron: EC cijfers uit AMECO (*Spring Forecast* 2016) en FPB cijfers uit Economische vooruitzichten op middellange termijn 2016-2021 (juni 2016)

Ten eerste wordt zowel de grootte als de evolutie van het **cyclische bestanddeel** van het nominale saldo vanaf 2012 verschillend inschat. De FPB-benadering beschouwt, in niveau, steeds een groter deel van het saldo als conjunctureel dan de EC. Aangezien de cyclische coëfficiënt (ϵ) in beide benadering identiek is, ligt de verklaring integraal bij de *output gap*. Dit laatste wordt bepaald door de verhouding van de reële op de potentiële output (niveaus).⁸ Het niveau van de potentiële output wordt door het FPB consequent hoger ingeschat dan door de EC. De verklaring situeert zich bij de gehanteerde data. Het FPB gebruikt voor de berekening van het potentiële bbp dezelfde methodologie (nl. productiefunctieaanpak) als de EC, maar hanteert hierbij gegevens uit haar eigen databanken en projecties.⁹ Dit dataverschil vertaalde zich eerder ook in een verschillende evolutie van de *output gap*, maar in 2015 is de evolutie identiek. In het verlengde hiervan is het wel interessant op te merken dat –vanuit het niveauverschil– bij eenzelfde evolutie, de *output gap* volgens de FPB-benadering pas later zal gesloten zijn dan volgens de EC benadering.

⁸ $p.m. OG = \left(\frac{\text{reële output}}{\text{potentiële output}} - 1 \right)$.

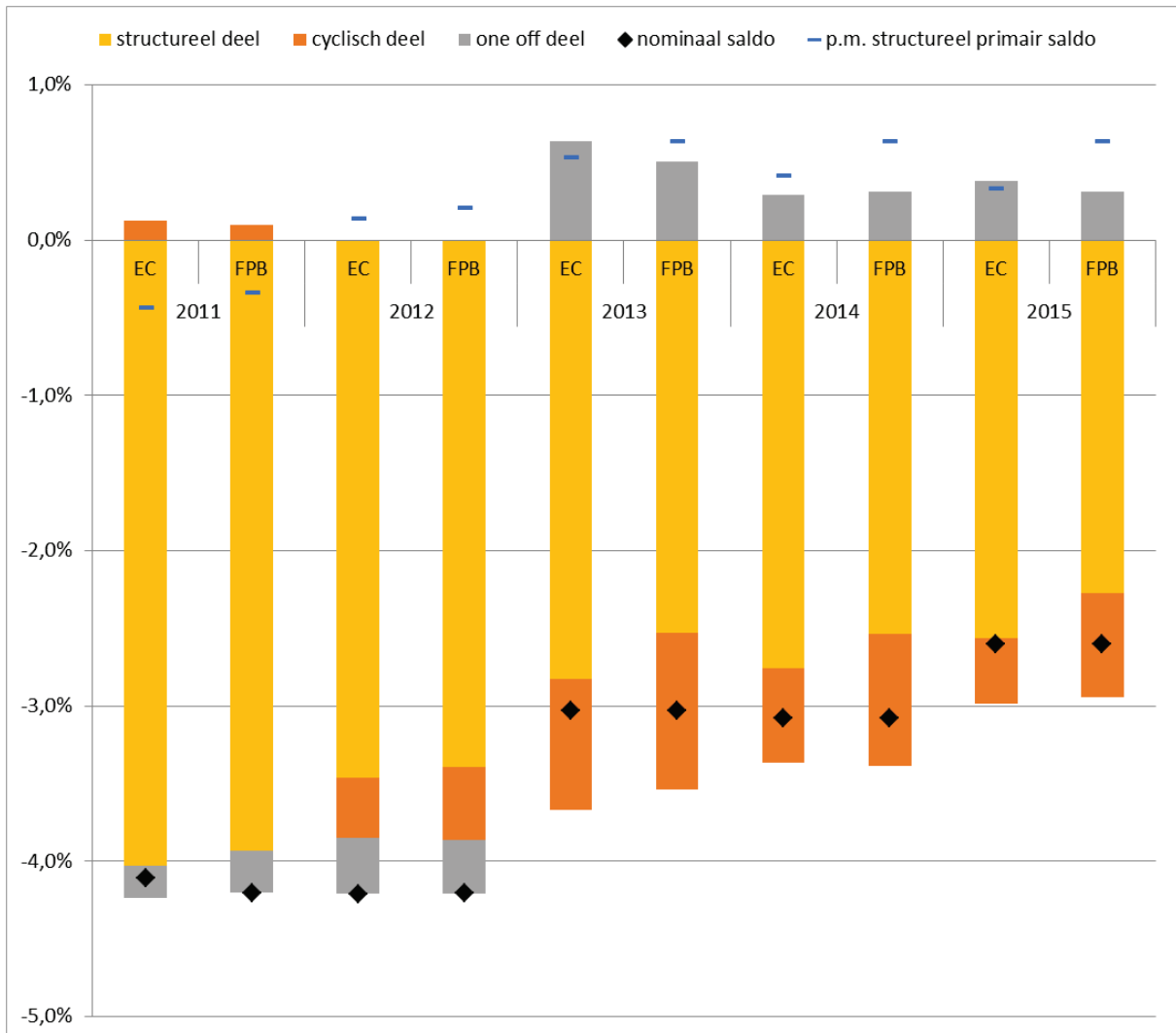
⁹ Zie het FPB rapport 'La prévision par la Commission européenne de l'output gap pour la Belgique: est-elle crédible?' van maart 2014.

Ten tweede loopt ook de classificatie van **tijdelijke en eenmalige maatregelen** uiteen. Zowel langs uitgaven- als ontvangstenzijde toont de tabel verschillen tussen de EC en de FPB beoordeling.¹⁰ In 2015 situeert het verschil zich in hoofdzaak langs ontvangstenzijde, waar de EC meer eenmalige en tijdelijke inkomsten ziet dan het FPB.

Zowel het niveau als de evolutie van het structureel saldo vat de impact van beide elementen samen. Zo blijkt in 2015 dat het structureel saldo 2015 volgens het FPB (-2,27% bbp) lager zou zijn dan volgens de EC (-2,56% bbp), zie Grafiek 3. Het niveauverschil (0,29% bbp) is grotendeels te herleiden tot een lagere inschatting van de cyclische component door de EC dan het FPB (0,26% bbp). Daarnaast speelt ook de verschillende inschatting van de eenmalige en tijdelijke maatregelen (0,04% bbp). Met een saldo van -2,54% bbp (FPB) en -2,76% bbp (EC) voor 2014, loopt ook de raming van de structurele verbetering in 2015 uiteen met 0,27% (FPB) en 0,20% (EC). Dit verschil van 0,07% bbp kan in hoofdzaak verbonden worden met een grotere toename van eenmalige en tijdelijke maatregelen (met een netto positieve impact op het nominale saldo) volgens de EC dan het FPB.

¹⁰ De EC principes staan beschreven in het *Report on Public Finances in EMU* (EC; december 2015)

Grafiek 3
Grafische vergelijking begrotingsaldi in structurele termen volgens de benaderingen van EC en FPB



Bron: EC-cijfers uit AMECO (*Spring Forecast 2016*) en FPB-cijfers uit Economische vooruitzichten op middellange termijn 2016-2021 (juni 2016).

1.2 Evolutie in 2010-2015 van de overheidsontvangsten en -uitgaven

Dit deel bevat een gedetailleerde analyse van de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven van de Gezamenlijke Overheid. Deze analyse beoogt meer verklarende elementen aan te geven van de nominale en vooral structurele saldi, zowel op het globale als op het semi-geaggregeerde niveau.

1.2.1 Overheidsontvangsten

1.2.1.1 Effectieve overheidsontvangsten

Zoals in de vorige adviezen van de Afdeling houden de tabellen en grafieken inzake de ontvangsten rekening met de aan de EU¹¹ overgedragen fiscale heffingen en de opbrengst van de verkopen van materiële en immateriële activa. De verkopen van activa worden in de gedetailleerde nationale rekeningen immers geboekt als negatieve uitgaven en niet als niet-fiscale ontvangsten. De ontvangsten zoals hier gepresenteerd houden daarenboven geen rekening met de toegerekende sociale bijdragen¹². Bijgevolg wijken de hier weergegeven cijfers enigszins af van de cijfers zoals die gepubliceerd zijn in de overheidsrekeningen volgens de gebruikelijke definitie van het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

In 2015 bedroegen de door de overheid (GO) geïnde totale ontvangsten, volgens de HRF-definitie, 49,6% bbp (cf. Tabel 9), dit is 0,4 procentpunt bbp lager dan in 2014. Het is de tweede keer – na elkaar – dat de ontvangstenratio afneemt sinds het begin van de financiële en economische crisis. Zo komt een einde aan de ononderbroken verhoging, met 3,6 procentpunt bbp, die sinds 2009 werd genoteerd (en met 3% sinds 2010). De verdere daling in 2015 is voor iets meer dan de helft toe te schrijven aan de daling van de totale fiscale en parafiscale ontvangsten¹³. Deze nemen af van 45,3% bbp in 2014 tot 45,0% bbp in 2015, terwijl de niet-fiscale ontvangsten (verkopen van activa inbegrepen) iets minder krimpen (-0,2% bbp), na een meer uitgesproken daling van bijna 0,4% bbp in 2014.

¹¹ Sinds de invoering van het ESR 2010 bevatten die aan de EU overgedragen (indirecte) belastingen niet langer de overgedragen btw-ontvangsten. Deze worden voortaan opnieuw opgenomen in de effectieve door de GO (S.13) geïnde ontvangsten.

¹² Die 'toegerekende' bijdragen (of toegerekende premies) komen immers overeen met een dubbele boeking bij de primaire uitgaven, die zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven moet geneutraliseerd worden, om neutraal te blijven in termen van begrotingssaldi.

¹³ Ter herinnering: het betreft hier enkel de effectieve sociale bijdragen.

Tabel 9
Effectieve (°) overheidsontvangsten over de periode 2011-2015
(% bbp)

Niveaus en evolutie in % bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-15	2011-13	2013-15
Effectieve totale ontvangsten (incl. afgestane aan de EU)	(1)=(2 tot 4)	47,6%	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	-0,4%	2,1%	-1,0%
Fiscale en parafiscale ontvangsten	(2)	42,9%	43,5%	44,6%	45,4%	45,3%	45,0%	-0,2%	1,9%	-0,4%
* Directe belastingen	(2a)	15,3%	15,8%	16,1%	16,7%	16,7%	16,6%	-0,1%	1,0%	-0,1%
+ Gezinnen, niet-inwoners en IZW's		12,6%	12,9%	13,1%	13,5%	13,4%	13,1%	-0,3%	0,7%	-0,4%
: Beroepsgebonden inkomens (incl. bijz. bijdrage)		11,5%	11,7%	11,8%	12,0%	11,9%	11,7%	-0,2%	0,3%	-0,3%
: Roerende voorheffing gezinnen		0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	1,1%	1,0%	-0,1%	0,4%	-0,1%
: Overige		0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Vennootschappen		2,6%	2,9%	3,1%	3,2%	3,3%	3,5%	0,2%	0,3%	0,3%
* Indirecte belastingen (incl. van EU)	(2b)	13,1%	13,1%	13,4%	13,3%	13,3%	13,2%	-0,1%	0,3%	-0,1%
+ Btw		6,9%	6,9%	6,9%	6,9%	6,9%	6,7%	-0,1%	0,1%	-0,2%
+ Accijnzen en gelijkgestelden		2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	0,1%	0,0%	0,1%
+ Onroerende voorheffing, registratie & hypoth.		2,1%	2,2%	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Overige		2,0%	2,0%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	0,0%	0,2%	0,0%
* Werkelijke sociale premies	(2c)	13,8%	14,0%	14,2%	14,4%	14,3%	14,3%	0,0%	0,4%	-0,1%
+ Effectieve werkgeversbijdragen (incl. doelgroepen)		8,4%	8,6%	8,8%	8,9%	8,8%	8,8%	0,0%	0,3%	-0,1%
+ Overige		5,4%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	0,0%	0,1%	0,0%
* Kapitaalbelastingen	(2d)	0,7%	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	-0,1%	0,3%	-0,1%
Niet-fiscale ontvangsten (excl. toegerekende premies)	(3)	4,5%	4,8%	4,9%	5,0%	4,7%	4,4%	-0,2%	0,2%	-0,6%
* Inkomens uit vermogen		1,0%	1,2%	1,2%	1,3%	1,0%	0,9%	-0,1%	0,1%	-0,4%
* Verkopen van goederen en diensten		2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	0,0%	0,1%	0,0%
* Inkomens- en kapitaaloverdrachten		0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%	-0,1%	0,0%	-0,2%
Verkopen van materiële en immateriële activa	(4)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
pm - Overheidsontvangsten synoptische rekeningen	(5)	49,3%	50,3%	51,6%	52,6%	52,0%	51,4%	-0,6%	2,3%	-1,2%
verkopen van activa	(5-1)	1,8%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	1,8%	-0,2%	0,1%	-0,2%

Bron: Berekeningen HRF op basis van het INR en de NBB.

(°) Vóór correctie voor de loonsubsidies en de terugbetaalbare belastingkredieten.

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken op 0,1% bbp na afwijken van de som van de verschillende componenten.

De gecumuleerde achteruitgang van de totale overheidsontvangsten bedroeg, over de periode 2014-2015, 1,0% bbp. Iets minder dan de helft van deze daling is gelokaliseerd bij de fiscale en parafiscale ontvangsten (verplichte heffingen) en de rest, niet minder dan 0,6% bbp, bij de niet-fiscale ontvangsten.

De afname van de niet-fiscale ontvangsten vloeit voort uit een zeer aanzienlijke achteruitgang (-0,4% bbp, gespreid over de twee jaar) van de door de overheid (GO) geïnde vermogensinkomsten – hoofdzakelijk dividenden – en een daling van lopende overdrachten en de kapitaaloverdrachten afkomstig van de andere sectoren (-0,2% bbp). De verkopen van activa blijven, sinds 2007, schommelen rond de 0,1% bbp.

De verlaging van de fiscale ontvangsten in 2015 (-0,3% bbp) is quasi gelijk verdeeld tussen de directe belastingen (-0,1%), de indirecte belastingen (-0,1% bbp) en de kapitaalbelastingen (-0,1%). Bij de directe belastingen wordt in het bijzonder een afname (-0,3% bbp) van de directe belastingen op de gezinnen (inwoners en niet-inwoners) geconstateerd. De socio-professionele belastingen (PB) nemen af met 0,2% bbp terwijl de roerende voorheffing van de gezinnen met 0,1% afneemt¹⁴. Deze daling wordt evenwel voor een groot deel gecompenseerd (+0,2% bbp) door een duidelijke toename van de effectieve ontvangsten van de VenB.

Bij de indirecte belastingen is de beperkte daling gelokaliseerd bij de btw (-0,1% bbp), terwijl de overige indirecte belastingen stabiel bleven of zelfs licht stegen (+0,1% bbp voor de accijnzen en de gelijkgestelde belastingen).

De ratio van de effectieve sociale bijdragen, waaronder de werkgeversbijdragen, bleef stabiel in 2015.

1.2.1.2 Voor de one shots gecorrigeerde ontvangsten en structurele verplichte heffingen

Met het oog op een grondigere analyse worden de overheidsontvangsten in onderstaande tabel gecorrigeerd voor de eenmalige verrichtingen. De ontvangsten worden ook gecorrigeerd voor de weerslag van bepaalde verlagingen van fiscale ontvangsten of van sociale bijdragen, die volgens de nationale rekeningen geherklasseerd zijn bij de uitgaven voor loonsubsidies, alsook voor de weerslag van bepaalde fiscale uitgaven (terugbetaalbare belastingkredieten) die in het ESR 2010 geklasseerd zijn bij de finale primaire uitgaven¹⁵ en niet bij de belastingverminderingen.

¹⁴ Dat vormt een ommekeer ten opzichte van de opwaartse trend die werd geconstateerd tot 2014 bij de ontvangsten van de roerende voorheffing (+0,4% bbp tussen 2011 en 2014). Dit wordt op zijn beurt hoofdzakelijk verklaard door een wetwijziging inzake de liquidatieboni, wat leidde tot een verhoging in oktober 2014 van 10% tot 25% van de roerende voorheffing. Dit heeft de ontvangsten van 2014 tijdelijk opwaarts gedreven.

¹⁵ Hetzij bij de sociale uitkeringen, hetzij bij de inkomensoverdrachten aan de gezinnen, hetzij bij de kapitaaloverdrachten (investeringsbijdragen).

Tabel 10
Voor one shots en voor bepaalde fiscale uitgaven gecorrigeerde ontvangsten

Niveaus en evolutie in % bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-15	2011-13	2013-15
Effectieve totale ontvangsten (incl. afgestane aan de EU)	(1)	47,6%	48,4%	49,6%	50,6%	50,0%	49,6%	-0,4%	2,1%	-1,0%
One shots (*), inclusief verkopen van activa, w.o.:	(2)	0,1%	0,0%	0,3%	0,6%	0,5%	0,4%	-0,1%	0,6%	-0,2%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(4b)	-0,1%	-0,1%	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	-0,2%	0,6%	-0,2%
* Fiscale en parafiscale, w.o.:	(2a)	0,0%	-0,1%	0,2%	0,4%	0,4%	0,3%	-0,1%	0,5%	-0,2%
+ Lopende, op de gezinnen		0,00%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,2%	0,2%	-0,2%
+ Op de vennootschappen		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
+ Indirecte		0,0%	-0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
+ Kapitaal		0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%	0,2%	-0,1%
* Niet-fiscale (incl. verkopen van activa)	(2b)	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
Ontvangsten excl. one shots & verkopen van activa	(3)=1-2	47,5%	48,4%	49,3%	49,9%	49,5%	49,1%	-0,4%	1,5%	-0,8%
* Fiscale en parafiscale (incl. kapitaal)	(3a)	43,0%	43,6%	44,5%	45,0%	44,8%	44,7%	-0,1%	1,4%	-0,3%
* Niet-fiscale (lopende en kapitaal)	(3b)	4,5%	4,8%	4,9%	4,9%	4,7%	4,4%	-0,2%	0,1%	-0,5%
Verminderingen van de ontvangsten (af te trekken)	(4)	1,4%	1,6%	1,6%	1,6%	1,4%	1,4%	-0,1%	0,0%	-0,2%
Loonkostensubsidies (partim)	(4a)	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Terugbetaalbare belastingkredieten (TBK)	(4b)	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	-0,2%
Struct. verplichte heffingen excl. loon.subsidies en TBK	(5)=(3a-4)	41,5%	42,1%	42,8%	43,4%	43,4%	43,4%	-0,1%	1,4%	-0,1%

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken op 0,1% bbp na afwijken van de som van de verschillende componenten.

De niet-recurrente factoren, exclusief de verkopen van materiële of immateriële activa, zijn afkomstig van de NBB ¹⁶ terwijl de in aanmerking genomen verkopen van activa uit de gedetailleerde nationale rekeningen van het INR komen. De hier weerhouden niet-recurrente factoren bevatten dus verkopen van (materiële en immateriële) activa en andere meer klassieke eenmalige verrichtingen inzake lopende fiscale ontvangsten en fiscale kapitaalontvangsten (zoals de ontvangsten van de fiscale regularisaties, enz.).

In 2015 bedroeg de totale eenmalige weerslag bij de overheidsontvangsten 0,4% bbp. Dit is 0,1 procentpunt bbp lager dan het relatief hoge niveau van 2014 (0,5% bbp), wat zelf licht lager lag dan de piek van 0,6% bbp die bereikt werd in 2013. De lichte daling in 2015 is integraal toe te schrijven aan de vermindering van de one shots bij de fiscale ontvangsten afkomstig van de gezinnen (-0,2% bbp), terwijl de niet-recurrente ontvangsten bij de VenB daarentegen stijgen met ongeveer 0,1% bbp. Deze stijging wordt echter wel gecompenseerd door een lichte afname van de ontvangsten uit kapitaal.

¹⁶ De hier aangerekende niet-recurrente factoren komen dus niet exact overeen met de niet-recurrente factoren die voorkomen in de andere delen van dit Advies die de structurele begrotingssaldi bespreken. Deze laatste zijn gebaseerd op de gegevens van de Europese Commissie of het FPB omdat ze kaderen in een budgettaire evaluatie. Voor de analysemethode in dit deel is noodzakelijk te kunnen beschikken over meer gedetailleerde gegevens die ook beschikbaar zijn over een langere periode (de gegevens van de Europese Commissie betreffende de one shots zijn slechts beschikbaar vanaf 2010).

De evolutie van de voor de one shots en de verkopen van activa gecorrigeerde overheidsontvangsten (lijn (3) in Tabel 10) is in 2015 niet gevoelig verschillend van de evolutie van de ontvangsten zonder deze correcties (zie Tabel 9, lijn (1)). De globale daling van de structurele ratio bedroeg ongeveer 0,4 procentpunt bbp, waarvan een afname van 0,1 procentpunt bij de fiscale en parafiscale ontvangsten en iets meer dan 0,2 procentpunt bij de niet-fiscale ontvangsten.

Deze structurele daling, voor het tweede opeenvolgende jaar, vormt zoals reeds werd aangegeven een breuk ten opzichte van de evolutie genoteerd in de voorgaande jaren (2010 tot 2013). De evolutie in 2010-2013 werd in het bijzonder gekenmerkt door een verhoging met 2,0 procentpunt bbp van de ratio van de fiscale en parafiscale ontvangsten exclusief one shots. Slechts een zeer beperkt bestanddeel van deze stijging (ongeveer 0,3 procentpunt) kon worden toegeschreven aan structureffecten bij de ontvangsten (zie infra).

Het is tot slot belangrijk om bij de ontvangsten rekening te houden met de mechanismen die een deel van de heffingen op de factor arbeid neutraliseren. Deze mechanismen verlagen dus de kost van de lasten op arbeid maar worden evenwel in de nationale overzichtsrekeningen als uitgaven en niet als verminderingen van ontvangsten of fiscale uitgaven geboekt. Het betreft in het bijzonder de 3 laatste correcties vermeld in de bijlage 7.2, namelijk de verlagingen van de werknemersbijdragen voor de doelgroepen, de terugbetalingen van bedrijfsvoorheffing om de kosten van ploegenarbeid, van nachtarbeid, van de ontwikkeling van universitair onderzoek, enz. te verminderen en ten slotte bepaalde terugbetaalbare belastingkredieten die voortaan geboekt worden als primaire begrotingsuitgaven en niet meer als fiscale uitgaven (verminderingen van ontvangsten). Deze elementen worden hier als een vermindering van ontvangsten beschouwd en dus niet als een uitgave (zie lijn (4), Tabel 10).

De ratio van de ontvangsten exclusief die verschillende correcties ¹⁷ (lijn (5) in Tabel 10 alsook lijn (1) in Tabel 11) is bedoeld om de saneringsinspanningen en de oriëntatie van het fiscaal beleid te evalueren op een wijze die de budgettaire, economische en fiscale realiteit ¹⁸ zo goed mogelijk tracht te benaderen.

In Tabel 11 wordt deze ratio verder opgesplitst volgens de belastbare grondslagen (heffingen op de factor arbeid en op de andere productiefactoren).

¹⁷ Hierbij noteren we dat die correcties in lijn liggen met de praktijk van de vorige Adviezen van de Afdeling.

¹⁸ Bovendien moet worden opgemerkt dat de verlagingen van de bedrijfsvoorheffing in de begrotingsdocumenten voorkomen als een aanvullende weerslag van het fiscaal beleid.

De gecorrigeerde structurele ratio van de fiscale en parafiscale ontvangsten zou, na een stabilisatie in 2014, heel licht zijn afgenomen in 2015, met minder dan 0,1% bbp. Bijgevolg kwam een einde aan de stijgende trend opgetekend tussen 2010 en 2013 (+1,7 procentpunt bbp).

De evolutie van de structurele ratio van de fiscale en parafiscale ontvangsten kan potentieel het gevolg zijn van zowel discretionaire beslissingen inzake het fiscaal beleid (wetswijzigingen inzake het belastingtarief en/of de fiscale uitgaven, enz.) als van meer structurele effecten ten gevolge van wijzigingen in de samenstelling en de weging van de verschillende belastbare grondslagen binnen het bbp en de weerslag ervan op de fiscale en parafiscale ontvangsten bij ongewijzigde wetgeving. Die effecten worden hier 'structurele effecten' of 'compositie-effecten' bij de ontvangsten genoemd en zijn in principe niet-discretionair van aard. Er dient evenwel genoteerd te worden dat deze structurele effecten bij de ontvangsten occasioneel, zoals in 2015, onrechtstreeks het gevolg kunnen zijn van beslissingen op andere domeinen van het overheidsbeleid, waaronder in het bijzonder het loonbeleid.

Tabel 11
Structurele verplichte heffingen op de belangrijkste productiefactoren

Niveaus en evolutie in % bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-15	2011-13	2013-15
Struct. verplichte heffingen excl. loonk.subsidies en TBK	(1)	41,5%	42,1%	42,8%	43,4%	43,4%	43,4%	-0,1%	1,4%	-0,1%
+ Op de factor arbeid (PB + sociale bijdragen)	(2)	24,0%	24,2%	24,4%	24,8%	24,7%	24,6%	-0,1%	0,6%	-0,1%
* Fiscale (PB + bijzondere bijdrage)	(2a)	11,3%	11,3%	11,3%	11,6%	11,7%	11,5%	-0,1%	0,3%	-0,1%
* Overige (w.o. bijdragen) excl. loonkostensubsidies	(2b)	12,7%	12,8%	13,0%	13,2%	13,0%	13,1%	0,1%	0,4%	-0,1%
: Overheidssector		1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	0,1%	0,1%	0,1%
: Overige - Marktsector en buiten de GO		11,2%	11,3%	11,5%	11,6%	11,4%	11,3%	0,0%	0,2%	-0,2%
+ Op de andere productiefactoren	(3)	17,6%	17,9%	18,5%	18,6%	18,7%	18,7%	0,0%	0,7%	0,1%
* Op de ink. uit vermogen, de VQV, en op kapitaal	(3a)	6,2%	6,5%	6,9%	7,1%	7,3%	7,4%	0,1%	0,6%	0,3%
: Op de vennootschappen (VQV)		2,5%	2,8%	3,0%	3,1%	3,3%	3,3%	0,0%	0,3%	0,2%
: Overige (RV en kapitaalbelastingen)		3,6%	3,7%	3,9%	4,1%	4,0%	4,1%	0,1%	0,3%	0,1%
* Overige, indirecte en directe	(3b)	11,4%	11,4%	11,6%	11,5%	11,4%	11,3%	-0,1%	0,1%	-0,2%
: Btw en accijnzen		9,1%	8,9%	9,0%	9,0%	8,9%	8,9%	-0,1%	0,1%	-0,1%
: Overige (w.o. afgestane aan de EU)		2,3%	2,4%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	0,0%	0,1%	-0,1%

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken op 0,1% bbp na afwijken van de som van de verschillende componenten.

Na een stijging van 0,8% bbp tijdens de periode 2010-2013¹⁹ dalen de heffingen op de factor arbeid, exclusief de eenmalige weerslag van loonsubsidies en terugbetaalbare belastingkredieten, voor het tweede opeenvolgende jaar met 0,1% bbp tot 24,6% bbp. De stijging genoteerd in de periode 2010-2013 is voor bijna twee derden het gevolg van opwaartse niet-discretionaire structureffecten die voor het grootste deel toe te schrijven zijn aan een duidelijke toename van het loonaandeel en ruimer dan dat van de belastbare socio-professionele inkomens in het bbp.

De in 2015 opgetekende daling van de *ontvangsten van de belastingen op de socio-professionele inkomens* (PB waaronder de opcentiemen en de bijzondere sociale zekerheidsbijdrage), lijn (2a) van Tabel 11, is gedeeltelijk toe te schrijven aan een nieuwe inkrimping van de macro-economische belastbare grondslag (-0,5% bbp in 2015). Deze daling is hoofdzakelijk gelokaliseerd bij de belastbare werknemerssalarissen²⁰ en vloeit, ondanks de duidelijke toename van de werkgelegenheid van de loontrekkenden (+0,8%), voort uit de indexsprong van 2015 samen met de quasi-blokkering van de loonsverhogingen buiten de index.

Deze weerslag wordt versterkt door de eerste effecten van de tax shift, dewelke in 2015 een geraamde neerwaartse impact van 0,1% bbp had op de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing. Dit wordt op zijn beurt echter gecompenseerd door een lichte achteruitgang in 2015 van de in 2014 geïnde niet-recurrente ontvangsten, met een overeenkomstige beperkte positieve weerslag op de structurele evolutie in 2014-2015 (zie lijn (2a) in Tabel 10 voor meer details).

Over het algemeen is de evolutie van de ontvangsten van de socio-professionele belastingen in de laatste jaren (in ESR 2010) ook toe te schrijven aan het evolutieprofiel van de terugbetaalbare belastingkredieten. Deze vertoonden in 2014 een duidelijke inkrimping (zie lijn (4b) van Tabel 10) en bleven vervolgens stabiel in 2015. Het impliciete belastingtarief voor de socio-professionele inkomens exclusief die belastingkredieten en de weerslag van one shots bleef stabiel in 2015, na een stijging van 0,3% in zowel 2013 als in 2014.

¹⁹ Deze verhoging is grosso modo voor telkens de helft verdeeld tussen de stijging van de fiscale ontvangsten (in de brede zin, bijzondere sociale zekerheidsbijdrage inbegrepen) en de stijging van de parafiscale ontvangsten (totale effectieve sociale bijdragen exclusief bepaalde loonsubsidies).

²⁰ Het aandeel van de belastbare bezoldigingen daalde met 0,3% bbp, dat van de beroepsinkomens van de niet-loontrekkenden daalde marginaal en dat van de belastbare vervangingsinkomens daalde met 0,1% bbp.

Bij *de totale sociale bijdragen* (lijn (2b) van Tabel 11) bleef de impact van de structureffecten op de evolutie van de overheidsontvangsten in 2015 aanzienlijk negatief, ten belope van 0,1% bbp. Dit is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de daling van het loonaandeel (exclusief toegerekende bijdragen en werkgeversbijdragen). Dit werd evenwel bijna volledig geneutraliseerd door de verschuiving met 0,1% bbp bij de financiering van een deel van de publieke gezinsbijslagen van de fictieve of toegerekende bijdragen naar de effectieve bijdragen.

De structurele heffingen op de andere productiefactoren (kapitaal en vermogen, consumptie, invoer en productie), lijn (3) in Tabel 11, zijn in 2015 na een lichte stijging van telkens 0,1% bbp in de twee voorgaande jaren, stabiel gebleven op 18,7% bbp. In 2015 wordt immers een quasi-stabiliteit vastgesteld van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting exclusief de one shots (3,3% bbp), terwijl er een zeer lichte stijging (minder dan 0,1% bbp) wordt genoteerd van de ontvangsten uit de roerende voorheffing van de gezinnen exclusief de 'one shots' (liquidatieboni). De andere lopende belastingen (waaronder de indirecte) op de inkomsten uit vermogen (op vastgoedtransacties en op transacties met roerende goederen alsmede van de kapitaalbelastingen, enz.) stagneerden. Daarnaast was er ook een lichte achteruitgang (-0,1% bbp) bij de andere indirecte belastingen (op de consumptie, de invoer, de producten) en directe (overige dan op de inkomens), in het bijzonder bij de btw.

De ontvangsten van de VenB (lijn (3a) van Tabel 11) werden in 2015 ondersteund door een gevoelige toename van haar belastbare grondslag, alsook door de gunstige eenmalige invloeden. Het anti-cyclisch karakter van deze belasting leidde logischerwijs tot een lichte verlaging van het overeenkomstige impliciete belastingtarief. De overige belastingen bleven stabiel.

Bij de *indirecte belastingen* (lijn (3b), van Tabel 11) kadert de daling van de btw-ontvangsten in een context van een macro-economische belastbare grondslag²¹ die voor het tweede opeenvolgende jaar afneemt in procent van het bbp (-0,4% bbp in 2015, na een beperkte achteruitgang van 0,2% bbp in 2014). Dit ongunstig structureffect is evenwel versterkt in 2015 door een verdere daling van het impliciete belastingtarief van de btw (-0,1%), als gevolg van een versnelling van de terugbetalingen van de bruto btw in het eerste deel van het jaar²².

In globo hebben de 'compositie'- of structureffecten, welke de niet-discretionaire weerslag op de fiscale en parafiscale ontvangsten weergeven van wijzigingen in de wegingen binnen het bbp van die verschillende belastbare grondslagen, in 2015 een negatieve weerslag gehad op de fiscale en parafiscale ontvangsten. Deze weerslag was evenwel iets minder sterk dan in 2014 (ongeveer -0,2% bbp in 2015 ten opzichte van -0,3% bbp in 2014). De iets minder uitgesproken (dan in 2014) daling van het loonaandeel zou gewogen hebben op de ontvangsten uit de belastingen op de beroepsinkomens en op de werknemersbijdragen, terwijl omgekeerd de duidelijk meer uitgesproken opwaartse ommekeer van de netto winstgevendheid en van de belastbare grondslag van de ondernemingen de endogene ontvangsten van de vennootschapsbelasting heeft ondersteund.

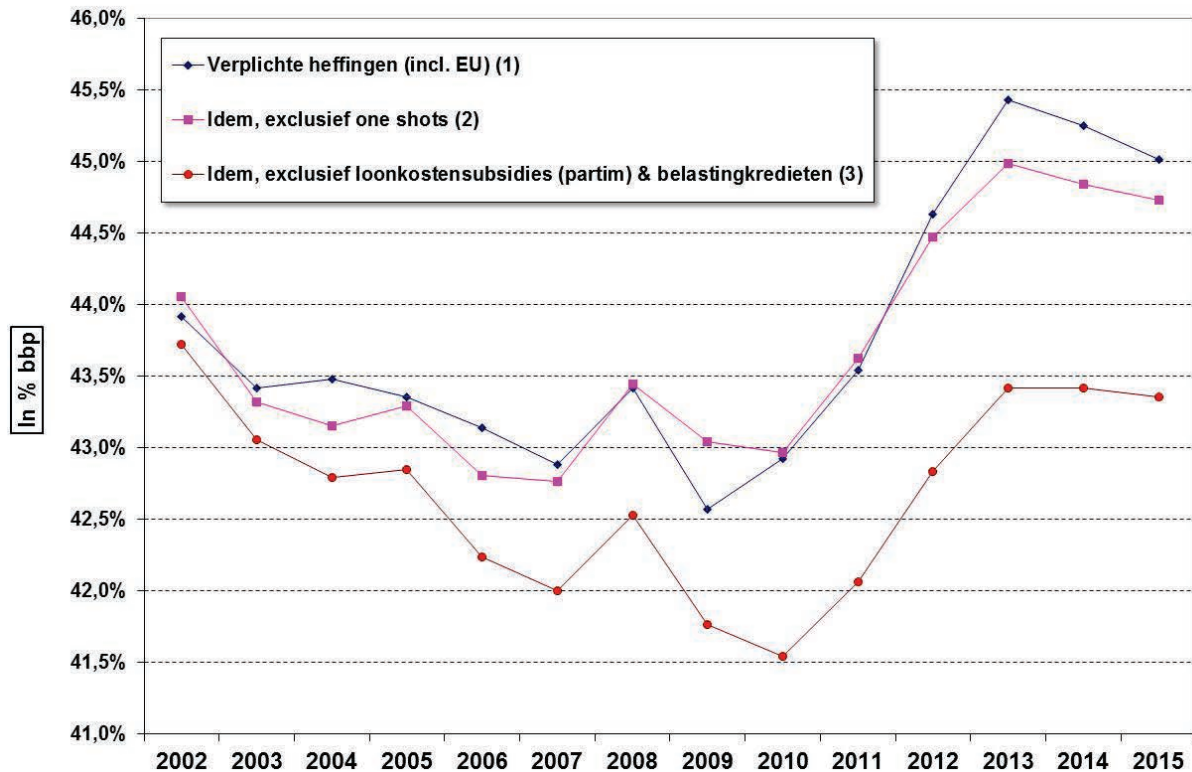
1.2.1.3 Een perspectief op langere termijn

De verschillende indicatoren van de fiscale en parafiscale heffingen vertonen niet altijd op korte termijn gelijkaardige of vergelijkbare evoluties. Zelfs op middellange of langere termijn kan een op het eerste zicht waarneembaar parallellisme groeiende cumulatieve en aanzienlijke verschillen verbergen.

²¹ De macro-economische belastbare grondslag van de btw is de som van de finale consumptie-uitgaven van de particulieren, van de intermediaire consumptie van de overheid (aankopen van goederen en diensten), van de investeringen in woongebouwen van de gezinnen en van de overheidsinvesteringen (exclusief verkopen van bestaande vaste activa).

²² Dit laatste zou toe te schrijven zijn aan een sterke opwaartse sprong van de (niet-belastbare) productieve investeringsuitgaven van de ondernemingen in de eerste vier maanden van 2015, alsmede parallel daarmee aan een sterke stijging van de heraanvulling van de voorraden in de loop van de eerste acht maanden van hetzelfde jaar.

Grafiek 4
Fiscale en parafiscale ontvangsten (*) voor en na correcties (% bbp)



Bron: INR, overheidsrekeningen, NBB, eigen berekeningen.

(*) Met het oog op de vergelijkbaarheid van de gegevens in de tijd werden de ontvangsten gecorrigeerd om rekening te houden met de weerslag van perimeterwijzigingen van de GO, zoals de uitbreiding van de sociale dekking van de zelfstandigen tot de kleine risico's of de overname van de pensioenen van de werknemers van de NMBS.

Zoals uit bovenstaande grafiek blijkt, volgt de ratio van de verplichte heffingen opnieuw, na een periode van een duidelijke terugloop van 8 jaar ²³, een duidelijk stijgend traject vanaf 2009. Dit is zo ongeacht of er rekening wordt gehouden met de verlagingen van de fiscale ontvangsten of van de sociale uitgaven die in ESR geboekt worden als uitgaven.

Sinds 2010 zou de stijging van de ratio van de structurele ²⁴ fiscale en parafiscale ontvangsten globaal 1,8 procentpunt bbp (lijn (1) van Tabel 11) bedragen.

²³ De fiscale en parafiscale ontvangsten vertonen tussen 2002 en 2010 op een voor de one shots gecorrigeerde grondslag een gecumuleerde achteruitgang van respectievelijk 2,3% en 1,3% bbp naargelang men die ontvangsten al of niet corrigeert voor de terugbetaalbare belastingkredieten en de reeds vermelde loonsubsidies.

²⁴ Exclusief diverse loonsubsidies en terugbetaalbare belastingkredieten.

Men kan evenwel berekenen dat de weerslag van wijzigingen in de structuur van de groei van de belastbare inkomens en uitgaven (compositie-effecten) heeft bijgedragen tot de stijging van de ratio van de verplichte heffingen. Dit was in het bijzonder het geval voor de heffingen op arbeid gedurende de periode 2011-2013, terwijl in de periode 2014-2015 een belangrijke ommekeer (-0,4% bbp) werd genoteerd. De betekenisvolle stijging van de sociale bijdragen sinds 2010-2011 (+0,3% bbp) is volledig gelokaliseerd bij de effectieve werkgeversbijdragen in de overheidssector (+0,3% bbp). Deze stijging is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de hervorming van de ambtenarenpensioenen van de Lokale Overheden, wat heeft geleid tot een toename van de door de Lokale Overheden gestorte bijdragen aan de RSZPPO (een stijging met meer dan 0,2% bbp tussen 2011 en 2015).

Uit de grafiek blijkt eveneens dat correcties aangebracht aan de ontvangsten, om rekening te houden met de fiscale uitgaven en de loonsubsidies, vooral een weerslag hadden op de analyses op middellange en lange termijn. Het bedrag van de totale loonsubsidies ²⁵ bleek, sinds 2010-2011, opvallend stabiel gebleven te zijn in procent bbp (rond 1,2% bbp) en in het bijzonder in 2014-2015. Enkel de terugbetaalbare belastingkredieten vertoonden een terugloop met 0,2 procentpunt bbp in 2014 (hoofdzakelijk inzake fiscale steun aan de energiebesparingen), en dat na de beperkte achteruitgang van 0,1% bbp die in 2013 werd opgetekend.

1.2.2 Primaire overheidsuitgaven

1.2.2.1 Recente evoluties (2014-2015)

Net zoals bij de overheidsontvangsten (in hoofdzaak de niet-fiscale) werd de raming van het niveau van de (primaire) overheidsuitgaven, ten opzichte van het vorige evaluatieadvies (juli 2015), gevoelig beïnvloed door de aanvullende methodologische en statistische wijzigingen die door het INR in oktober 2015 zijn geïntroduceerd in het kader van de volledige overgang naar het nieuwe boekhoudsysteem ESR 2010. Deze overgang werd reeds aangevat in september 2014 ²⁶. De wijzigingen betreffen voornamelijk de raming van enerzijds de intermediaire consumptie van goederen en diensten (en simultaan bij de niet-fiscale ontvangsten de raming van de ontvangsten uit verkopen van goederen en diensten) en anderzijds die van de subsidies (voornamelijk loonsubsidies).

²⁵ Exclusief loonsubsidies ten laste van de Sociale Zekerheid (en sinds 2015 gedeeltelijk van de G&G), die hier geboekt blijven als primaire uitgaven.

²⁶ Zie daaromtrent Bijlage 6.1 (en in het bijzonder 6.1.5 voor een cijfermatige vergelijking) van het Advies van November 2014 van de Afdeling met als titel 'Recente budgettaire evoluties en evaluatie ten opzichte van de doelstellingen'.

Het versterkte restrictieve begrotingsbeleid kwam volgens de nog voorlopige gegevens van het INR voor het jaar 2015 tot uiting in een daling van 0,8% bbp van de niet-gecorrigeerde ratio van de primaire uitgaven, waardoor de achteruitgang geregistreerd in 2014 (-0,2% bbp) verder werd versterkt. Deze evoluties zijn evenwel beïnvloed door eenmalige verrichtingen in de uitgaven en door de weerslag van de economische cyclus op de waargenomen uitgavenratio. Dit had zowel via het noemereffect (de schommelingen van het effectieve bbp rond zijn geraamde potentiële traject) als via het tellereffect, via de cyclische werkloosheidsuitgaven, een effect op de ratio. De weerslag van deze factoren is weergegeven in Tabel 12.

Tabel 12
Primaire overheidsuitgaven, weerslag van de cyclus en van de eenmalige verrichtingen

In % (effectief of potentieel) bbp	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015	2011-2013	2013-15
Effectieve primaire uitgaven (PRU) in % effectief bbp	47,3%	48,4%	49,7%	49,8%	49,6%	48,7%	-0,8%	1,4%	-1,0%
Cyclische correcties en one shots	0,0%	-0,2%	-0,9%	-0,8%	-0,7%	-0,5%	0,2%	-0,6%	0,3%
* Cyclisch - Gegevens AMECO (mei 2016)	-0,1%	0,1%	-0,4%	-0,8%	-0,6%	-0,4%	0,2%	-0,9%	0,4%
* One shots bij primaire uitgaven (NBB-def. - mei 2016)	0,1%	-0,3%	-0,5%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,3%	-0,1%
Structurele PRU in % potentieel bbp	47,2%	48,2%	48,9%	49,0%	48,9%	48,3%	-0,6%	0,8%	-0,7%
Idem, jaarlijkse evolutie	0,7%	0,9%	0,7%	0,1%	-0,1%	-0,6%			

Bron: Eigen berekeningen op basis van de gegevens van het INR, van de NBB en van de statistische gegevensbank AMECO van de Europese Commissie (mei 2016).

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken op 0,1% bbp na afwijken van de som van de verschillende componenten.

De eenmalige verrichtingen²⁷ aan uitgavenzijde hebben in 2015, ten opzichte van 2014, op ongunstige wijze ten belope van +0,1% bbp bijgedragen tot de evolutie van de ratio van de primaire uitgaven, terwijl de conjunctuurevolutie (een verkleining van de negatieve output gap met 0,3%) een licht gunstige weerslag had (van bijna 0,2% bbp).

²⁷ Exclusief de verkopen van materiële en immateriële activa die reeds in aanmerking zijn genomen bij de ontvangsten volgens de omzetting van de ESR 2010-optiek naar de HRF-optiek.

De structurele ratio ten opzichte van het potentiële nominale bbp van de primaire uitgaven, gecorrigeerd voor de cyclus en exclusief eenmalige verrichtingen volgens de Europese methodologie, is dus op deze grondslag in 2015 met 0,6% bbp afgenomen, terwijl in 2014 reeds een beperkte verlaging van 0,1% bbp werd genoteerd. De gecumuleerde verlaging van 0,7% bbp in twee jaar komt er na een gecumuleerde stijging van 0,8% bbp in de twee voorafgaande jaren (2012 en 2013) en zelfs van +2,4% bbp sinds de crisis van 2009. Deze stijging is gedeeltelijk toe te schrijven aan een noemereffect ingevolge de vertraging van de effectieve en potentiële groei sinds 2006-2007 ten opzichte van groei opgetekend in de jaren vóór de crisis²⁸. De stijging is eveneens toe te schrijven aan een versnelling van de toename van het aantal rechthebbenden op sociale uitkeringen in de context van de demografische veroudering.

De structurele ratio van de primaire uitgaven, berekend volgens de gestandaardiseerde Europese procedure, blijft evenwel een onvolmaakte indicator van de onderliggende structurele evolutie van de primaire uitgaven. De indicator geeft slechts op een onvolledige wijze de impact van de bewuste oriëntatie en de wijzigingen van het begrotingsbeleid weer. De ratio houdt immers ook nog rekening met een bepaald aantal niet-discretionaire factoren (en ook niet-cyclische factoren), welke eveneens een invloed hebben op de evolutie van de primaire uitgavenratio. Onder deze factoren vallen hoofdzakelijk de potentiële weerslag op de nominale uitgavenratio van de wijzigingen in de relatieve prijzen²⁹, de bijzondere investeringscyclus van de Lokale Overheden en ten slotte de budgettaire weerslag van de endogene socio-demografische evoluties (bij ongewijzigd beleid). Het in aanmerking nemen, indien mogelijk, van deze factoren is nuttig voor een diepgaandere evaluatie van de budgettaire resultaten en impulsen.

²⁸ Volgens de gegevens van de Europese Commissie zou de Belgische potentiële groei aldus afgenomen zijn van 1,8% in 2006-2007 tot slechts 0,8% in 2013-14.

²⁹ Relatieve prijzen weerspiegelen een verschil in evolutie tussen de impliciete prijzen van de primaire uitgaven (teller van de ratio) en de bbp-deflator (noemer van de ratio). De impliciete prijzen van de primaire uitgaven worden voornamelijk bepaald door de indexeringsmechanismen van de overheidssalarissen en de sociale uitkeringen terwijl de bbp-deflator in belangrijke mate wordt beïnvloed door schommelingen van de externe ruiltermen.

1.2.2.2 *Tussenstap: de primaire uitgaven volgens de HRF-definitie*

Op basis van de ESR 2010-methodologie van Eurostat leiden een aantal aangenomen boekhoudkundige conventies tot een weergave van de primaire uitgavenratio die niet noodzakelijk overeenkomt met de budgettaire realiteit. Deze factoren werden reeds grotendeels vermeld in de vorige adviezen en worden pro memorie weergegeven in de bijlage 7.2. In Tabel 13 werden dan ook verschillende correcties aangebracht aan de nominale gegevens om beter aan te sluiten bij de budgettaire realiteit. Deze correcties hebben geen invloed op het primair saldo en vorderingensaldo. Ze komen immers op symmetrische wijze voor bij zowel de ontvangsten als de uitgaven.

Tabel 13
Nominale primaire uitgaven volgens de HRF-definitie

In % van het effectieve nominale bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015	2011-2013	2013-2015
Niet-gecorrigeerde primaire uitgaven (PRU) ESR 2010	(1)	49,7%	50,8%	52,2%	52,2%	51,9%	51,1%	-0,8%	1,4%	-1,2%
- Correctie perimeter, toegerekende premies, EU-overdrachten & verkopen van activa	(2)	-1,8%	-1,9%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	-1,8%	0,2%	-0,1%	0,2%
Primaire uitgaven HRF-definitie (excl. one shots)	(3)=(1+2)	47,9%	49,0%	50,2%	50,2%	49,9%	49,3%	-0,6%	1,3%	-1,0%
<u>- Overige in mindering te brengen correcties</u>	(4)	<u>1,4%</u>	<u>1,56%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,4%</u>	<u>1,4%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,2%</u>
* Loonkostensubsidies (doelgroepen & vermindering BV)	(4a)	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%
* Terugbetaalbare belastingkredieten	(4b)	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	-0,2%
Primaire uitgaven excl. overige correcties	(5)=(3-4)	46,5%	47,4%	48,6%	48,6%	48,5%	47,9%	-0,6%	1,3%	-0,8%
<u>Bezoldigingen (excl. toegerekende premies)</u>	(5a)	<u>10,1%</u>	<u>10,0%</u>	<u>10,2%</u>	<u>10,3%</u>	<u>10,3%</u>	<u>10,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,0%</u>
Bruto lonen		8,5%	8,4%	8,5%	8,6%	8,5%	8,4%	-0,1%	0,1%	-0,2%
Sociale bijdragen ten laste van de werkgevers		1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	0,1%	0,1%	0,1%
<u>Aankopen van goederen en diensten</u>	(5b)	<u>4,2%</u>	<u>4,2%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,2%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,0%</u>
<u>Subsidies, part. (excl. doelgroepen & vermindering BV)</u>	(5c)	<u>2,3%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,2%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-0,1%</u>
w.o.: Overige loonkostensubsidies		0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%
w.o.: Niet-loongebonden subsidies		1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%	-0,1%	0,0%	-0,1%
<u>Sociale uitkeringen (niet-gecorrigeerd voor cyclus)</u>	(5d)	<u>23,8%</u>	<u>24,1%</u>	<u>24,7%</u>	<u>25,2%</u>	<u>25,2%</u>	<u>25,3%</u>	<u>0,1%</u>	<u>1,2%</u>	<u>0,1%</u>
Sociale uitkeringen in natura, w.o.:		7,6%	7,8%	7,9%	7,9%	8,0%	8,0%	0,0%	0,2%	0,1%
Gezondheidszorg		6,6%	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	0,0%	0,2%	0,1%
Sociale uitkeringen in geld		16,2%	16,3%	16,8%	17,3%	17,2%	17,3%	0,0%	1,0%	0,0%
Totaal pensioenen		9,4%	9,6%	10,0%	10,3%	10,3%	10,4%	0,1%	0,7%	0,1%
Werkloosh., brugpens., loopbaanonderbrekingen, enz.		2,6%	2,4%	2,4%	2,5%	2,3%	2,1%	-0,2%	0,1%	-0,4%
Gezinsbijslagen		1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%
RIZIV-uitkering, beroepsziekten, arbeidsongevallen		1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	0,1%	0,2%	0,1%
Overige uitkeringen, excl. belastingkredieten		1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	0,1%	0,0%	0,1%
<u>Overige lopende finale primaire uitgaven</u>	(5e)	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,3%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,1%</u>
Financiering EU		1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Overige, gecorrigeerd voor belastingkredieten		1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%
<u>Kapitaaluitgaven (Corr. verkopen activa & belastingkred.)</u>	(5f)	<u>3,8%</u>	<u>4,4%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,2%</u>	<u>4,1%</u>	<u>3,6%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,6%</u>
Bruto vaste kap.vorming (corr. verk. materiële activa)		2,5%	2,7%	2,7%	2,5%	2,5%	2,4%	-0,1%	-0,2%	-0,1%
Overige kapitaaluitgaven, corr. Belastingkredieten		1,3%	1,7%	2,1%	1,7%	1,7%	1,2%	-0,4%	0,0%	-0,5%

Bron: Eigen berekeningen op basis van INR en NBB.

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken op 0,1% bbp na afwijken van de som van de verschillende componenten.

1.2.2.3 Aanvullende correcties bij de primaire uitgaven: relatieve-prijzeneffecten en investeringscyclus van de Lokale Overheden

Zoals reeds vermeld kunnen andere niet-discretionaire en niet-cyclische factoren, welke niet louter van boekhoudkundig aard zijn, eveneens de structurele primaire uitgavenratio's beïnvloeden. Onder deze factoren die eerder specifiek zijn aan het Belgische institutionele en budgettaire stelsel komen in het kader van dit Advies de volgende elementen aan bod:

- a) de relatieve prijzeneffecten welke die gebonden zijn aan de specifieke kenmerken en evolutie van de prijsindexeringsmechanismen van het merendeel van de primaire overheidsuitgaven³⁰ ten opzichte van de evolutie van de bbp-deflator;
- b) de electorale cyclus van de investeringsuitgaven van de Lokale Overheden.

De manier waarop deze elementen in het algemeen de uitgavenratio beïnvloeden, wordt verklaard in bijlage 6.1 van het Advies van juli 2015 terwijl de geraamde budgettaire weerslag ervan wordt weergegeven in Tabel 14.

Kader 1: Indexsprong en relatieve prijzen in 2015

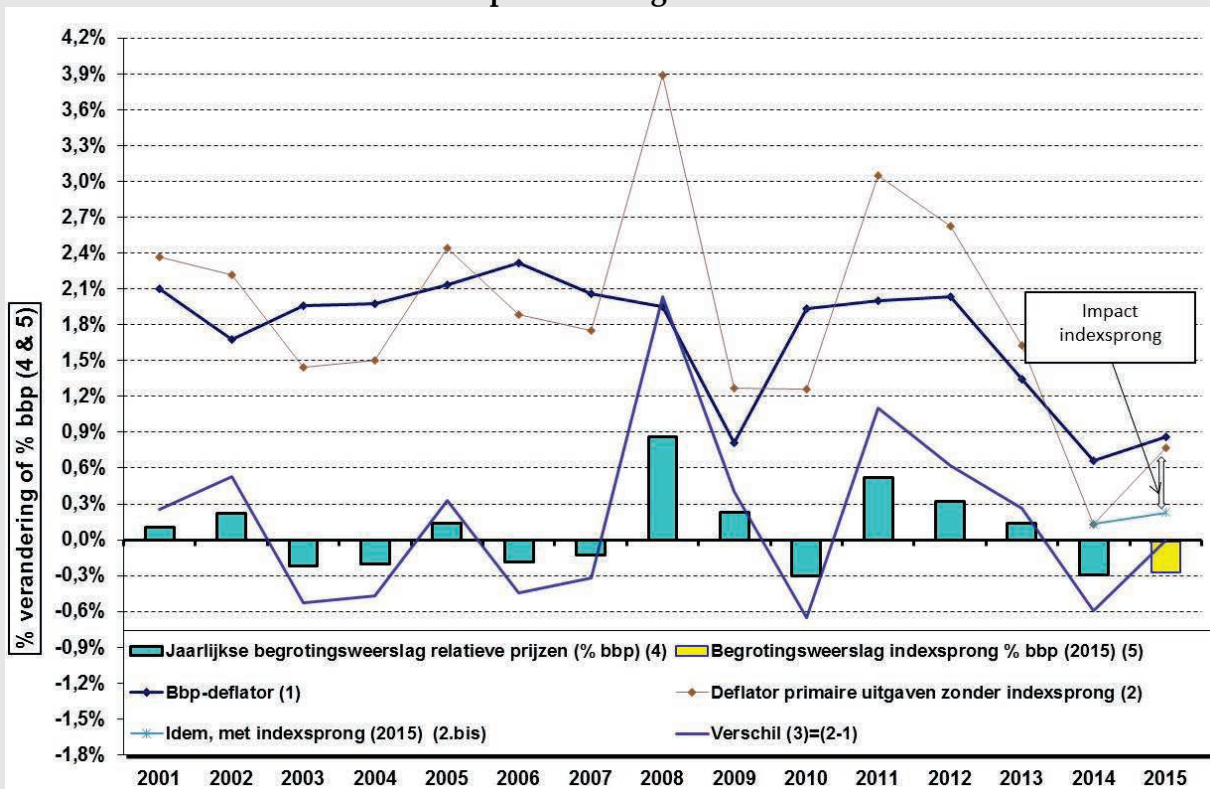
Het jaar 2015 is een specifiek jaar waar een bijzondere behandeling noodzakelijk is voor wat betreft de relatieve prijzen en de weerslag ervan op de primaire uitgavenratio. Dit is zo omwille van de discretionaire indexsprong die halverwege het jaar werd doorgevoerd bij de overheidssalarissen en de sociale uitkeringen in geld. Er dient aan herinnerd te worden dat de methodologie die gewoonlijk gebruikt wordt voor deze twee belangrijke componenten van de overheidsuitgaven, erin bestaat om als deflator van deze uitgaven hun respectievelijke effectieve gemiddelde indexeringscoëfficiënt van het jaar zelf te gebruiken. Dit laat toe om in een normale periode de effectieve reële groei (in volume) van deze uitgaven te berekenen. In 2015 waren deze coëfficiënten gelijk aan nul, dit vloeide evenwel niet voort uit een normale endogene evolutie maar wel uit de invoering van een indexsprong of bevrozing van de indexering van 2% ongeveer halverwege het jaar. Zonder indexsprong zou de indexeringscoëfficiënt in 2015 normaal zijn toegenomen met 1,0% voor wat betreft de (geïndexeerde) sociale bijdragen in geld en met 0,83% voor wat betreft de overheidsbezoldigingen. Bijgevolg lag de nominale (en de facto ook de reële) groei van de uitgaven voor overheidsbezoldigingen en voor sociale uitkeringen in geld gemiddeld jaarlijks ongeveer 1% lager dan de groei die er zou geweest zijn zonder indexsprong. Dit effect zou bovendien nagenoeg verdubbelen in 2016 doordat het dan over een gans jaar speelt.

³⁰ Hoofdzakelijk de overheidsbezoldigingen en de sociale uitkeringen (in geld of zelfs ook in natura).

Dit verschil kan bijgevolg niet toegeschreven worden aan een niet-discretionair zuiver 'relatieve prijzen'-effect, maar wel aan een discretionaire beperking van de primaire uitgaven (een discretionaire inspanning in volume of tegen constante prijzen).

Grafiek 5 geeft respectievelijk de evolutie weer van de wijzigingspercentages van de impliciete deflatoren van de primaire uitgaven en die van het bbp, de wijzigingspercentages van de relatieve prijzen (ratio van de twee deflatoren in kwestie) en van de jaarlijkse budgettaire weerslag van het relatieve prijseffect op de nominale ratio alsook, voor het jaar 2015 in het bijzonder, de restrictieve budgettaire weerslag als gevolg van de indexsprong.

Grafiek 5
Deflatoren, relatieve prijzen en jaarlijkse budgettaire weerslag op de ratio van de primaire uitgaven



Meer globaal gezien bedroeg in 2015 de gewogen gemiddelde stijging van de impliciete prijs van de primaire uitgaven, exclusief indexsprong, ongeveer 0,8% (rubriek 2 van de grafiek). Een cijfer dat slechts iets lager is dan de stijging van de bbp-deflator (+0,9%, rubriek 1)). Na of met de indexsprong (rubriek 2.bis) bedroeg deze stijging nauwelijks 0,3% (in de buurt van het procentueel verschil genoteerd in 2014). De globale weerslag van de indexsprong van 2015 op het prijspeil van de primaire uitgaven bedroeg bijgevolg -0,54%, wat een restrictieve begrotingsweerslag had ten belope van 0,26% bbp op de ratio van de primaire uitgaven (rubriek 5 in de grafiek) . Per saldo was het negatieve relatieve-prijzenefect in enge zin (exclusief indexsprong) in 2015 marginaal gunstig (-0,0% bbp) terwijl in 2014 een meer uitgesproken gunstige (dalende) weerslag van 0,3% bbp werd geconstateerd.

Tabel 14

Structurele primaire uitgaven in waarde en in volume en belangrijkste componenten

(% bbp)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015	2011-2013	2013-15
Primaire uitgaven (PRU) HRF-definitie	(1)	46,5%	47,4%	48,6%	48,6%	48,5%	47,9%	-0,6%	1,3%	-0,8%
- Correcties voor cyclus en one shots	(2)	0,1%	0,3%	0,9%	0,9%	0,7%	0,5%	-0,2%	0,6%	-0,4%
* Cycl. component (op basis van pot. bbp COM)	(2.a)	0,1%	-0,1%	0,4%	0,8%	0,6%	0,4%	-0,2%	0,9%	-0,4%
* One shots (NBB) excl. verkopen activa & perim.	(2.b)	0,0%	0,4%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,3%	0,0%
Struct. ratio in waarde (% nominaal potentieel bbp)	(3)=(1-2)	46,4%	47,1%	47,7%	47,7%	47,8%	47,4%	-0,4%	0,6%	-0,3%
<i>pm Structurele PRU (% evolutie)(*)</i>		0,6%	0,7%	0,6%	0,1%	0,1%	-0,4%			
Overige in mindering te brengen correcties	(4)	-0,9%	-0,3%	0,1%	0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,1%	0,4%	-0,3%
* Relatieve prijzenefect "Rp" (Niveau)		-0,8%	-0,3%	-0,1%	0,1%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,4%	-0,3%
* Investeringscyclus van de LO		-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Structurele ratio in volume, corr. invest.cyclus LO	(5)=(3-4)	47,3%	47,5%	47,6%	47,7%	48,0%	47,7%	-0,3%	0,3%	0,0%
<i>Id. struct. jaarlijkse evolutie (% potentieel bbp)</i>	<i>d.(5)</i>	1,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	-0,3%			
<i>% jaarlijkse verandering tegen constante prijzen</i>		3,4%	1,8%	1,4%	0,9%	1,5%	0,4%	0,4%	1,2%	1,0%
* Cycl. gecorr. sociale uitkeringen (% pot. bbp)	(5a)	24,2%	24,3%	24,6%	24,7%	25,0%	25,1%	0,2%	0,4%	0,5%
+ Gezondheidszorg		6,7%	6,7%	6,7%	6,8%	6,8%	6,9%	0,1%	0,1%	0,1%
+ Pensioenen		9,6%	9,7%	9,9%	10,1%	10,3%	10,4%	0,1%	0,4%	0,3%
+ Overige (gecorr. cyclische werkloosheid)		7,9%	7,9%	7,9%	7,8%	7,9%	7,9%	0,0%	-0,1%	0,1%
* Overige excl. loonkostensubsidies (part.) en belastingkredieten	(5b.)	23,1%	23,1%	23,1%	23,0%	23,1%	22,6%	-0,5%	-0,1%	-0,4%
+ Bezoldigingen excl. toegerekende premies		10,2%	10,2%	10,2%	10,2%	10,3%	10,2%	0,0%	0,0%	0,1%
+ Intermediair verbruik & overheidsinvesteringen		6,8%	6,8%	6,8%	6,7%	6,7%	6,6%	-0,1%	-0,2%	0,0%
+ Overige (Subsidies & Lop. en kapitaaloverdr.)		6,1%	6,1%	6,0%	6,2%	6,1%	5,7%	-0,4%	0,1%	-0,5%
pm. Structurele primaire ratio AMECO (mei 2016)	(6)	49,6%	50,8%	51,1%	51,4%	51,2%	50,7%	-0,5%	0,6%	-0,8%
pm. Primaire uitgaven ESR 2010	(7)	49,7%	50,8%	52,2%	52,2%	51,9%	51,1%	-0,8%	1,4%	-1,2%

Bron: INR, Overheidsrekeningen, NBB, AMECO, eigen berekeningen.

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken op 0,1% bbp na afwijken van de som van de verschillende componenten.

De ratio van de primaire uitgaven volgens de HRF-definitie zou in nominale en structurele termen afgenomen zijn in 2015 met 0,4% bbp (lijn (3) in Tabel 14), hetzij een cijfer dat heel dicht ligt bij dat van de Commissie (-0,5% bbp, zie lijn (6) in Tabel 14).

Buiten het bijzondere 'relatieve prijzen'-effect is een nieuwe aanzienlijke achteruitgang van de investeringen van de Lokale Overheden na de verkiezingen van 2012 de belangrijkste specifieke 'niet-discretionaire' factor die een neerwaartse invloed heeft uitgeoefend op de evolutie van de primaire overheidsuitgaven.

Zoals Tabel 14 (lijn (5)) aangeeft, daalt in 2015, na correctie voor de hierboven vermelde factoren, de gecorrigeerde structurele ratio van de PRU met 0,3% bbp. De symmetrische stijging van 0,3% bbp in 2014 werd dus gecompenseerd in 2015.

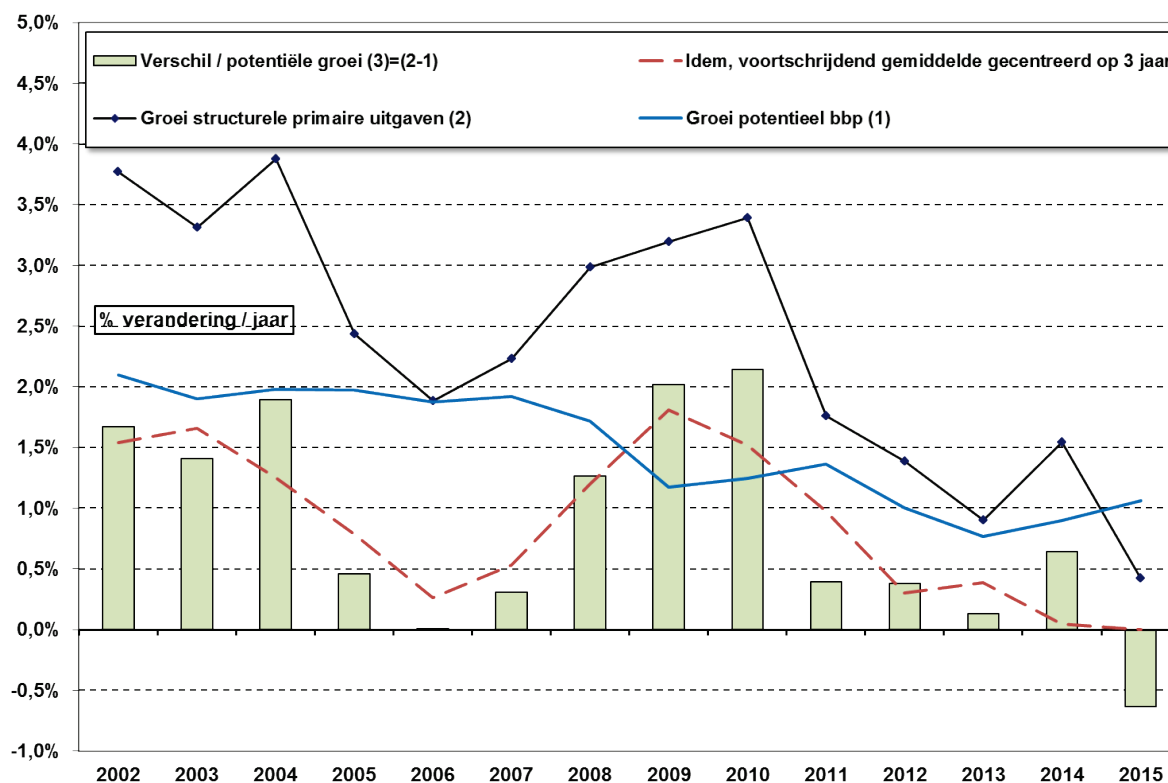
Het betreft de eerste, aanzienlijke daling sinds de crisis van 2008-2009. Het geeft ook de structurele weerslag weer op de primaire uitgaven van de indexsprong die ingevoerd werd midden vorig jaar. De evolutie in 2015 is op haar beurt toe te schrijven aan de combinatie van twee belangrijke componenten welke een tegengestelde evolutie vertonen:

- 1) Enerzijds wordt er een stijging van bijna 0,2% bbp genoteerd van de structurele ratio van de sociale uitkeringen, lijn (5a) van Tabel 14 (waarvan +0,1% bbp bij de pensioenen van de overheidssector en van de privé-sector, en +0,1% bbp bij de gezondheidszorgen, terwijl de overige sociale uitkeringen stabiliseren);
- 2) Anderzijds is er een opvallende daling van het geheel van de primaire uitgaven exclusief sociale uitkeringen (-0,5% bbp). In het bijzonder de kapitaaloverdrachten (waaronder de investeringssteun aan de overige sectoren) dalen in 2015 met 0,4% bbp terwijl de intermediaire consumptie en de overheidsinvesteringen met 0,1% bbp afnemen.

De terugloop van de gecorrigeerde uitgaven (in % van het potentiële bbp in volume) was in 2015 het gevolg van een groei (tegen constante prijzen) die lager geworden was dan het reeds lage groeipercentage van het geraamde potentiële bbp (gemiddeld rond 0,9 tot 1,0% sinds 2012). Zoals is weergegeven in Grafiek 6 is de reële groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven gedaald tot nauwelijks 0,4% in 2015, een duidelijke daling ten opzichte van de groei genoteerd in 2014 (+1,5%). Het verschil tussen de potentiële reële groei, die sinds 2011 (met uitzondering van 2014) lager is dan 0,5%, en de groei van de gecorrigeerde structurele uitgaven valt zo terug tot gemiddeld 0,2% over de laatste 5 jaar. In 2015 wordt het verschil voor het eerst beduidend negatief. Het gemiddelde verschil over de laatste twee jaar, hetzij +1,0%, dat in lijn ligt met de potentiële groei, is licht afgenomen ten opzichte van de voorafgaande jaren (1,2% in 2012-2013).

Er dient aan herinnerd te worden dat de afname van dit verschil plaats had in een context waarin de geraamde potentiële groei zelf zeer sterk daalde. Volgens de ramingen van de Europese Commissie nam de potentiële groei af van gemiddeld 1,6% in 2006-2010 (en zelfs 2,1% in 2001-2005) tot amper 1% in 2011-2015.

Grafiek 6
Reële groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven



Bron: INR, overheidsrekeningen, eigen berekeningen.

In de loop van de laatste 5 jaar (2011-2015) was de vertraging van de reële groei van de structurele primaire uitgaven belangrijk: jaarlijks gemiddeld +1,2% in de plaats van +2,7% in de periode ervoor (2006-2010), een inkrimping met iets meer dan de helft. De impact van deze opvallende vertraging op de (structurele) uitgavenratio werd evenwel beduidend afgeremd door de reeds vermelde gelijktijdige vertraging van de potentiële groei in de noemer van die ratio. Indien de potentiële groei in 2011-2015 gebleven was op zijn geraamde niveau van de 5 voorafgaande jaren (namelijk een groei van jaarlijks gemiddeld 1,6% in 2006-2010), zou, louter bij wijze van voorbeeld en ceteris paribus, de structurele ratio van de primaire uitgaven in dezelfde periode gedaald zijn met 0,9% bbp in de plaats van gestegen te zijn met 0,5% bbp. In termen van verschil zou dit een gecumuleerde gunstige weerslag van 1,4% bbp hebben gehad in 5 jaar (of bijna 0,3% bbp per jaar).

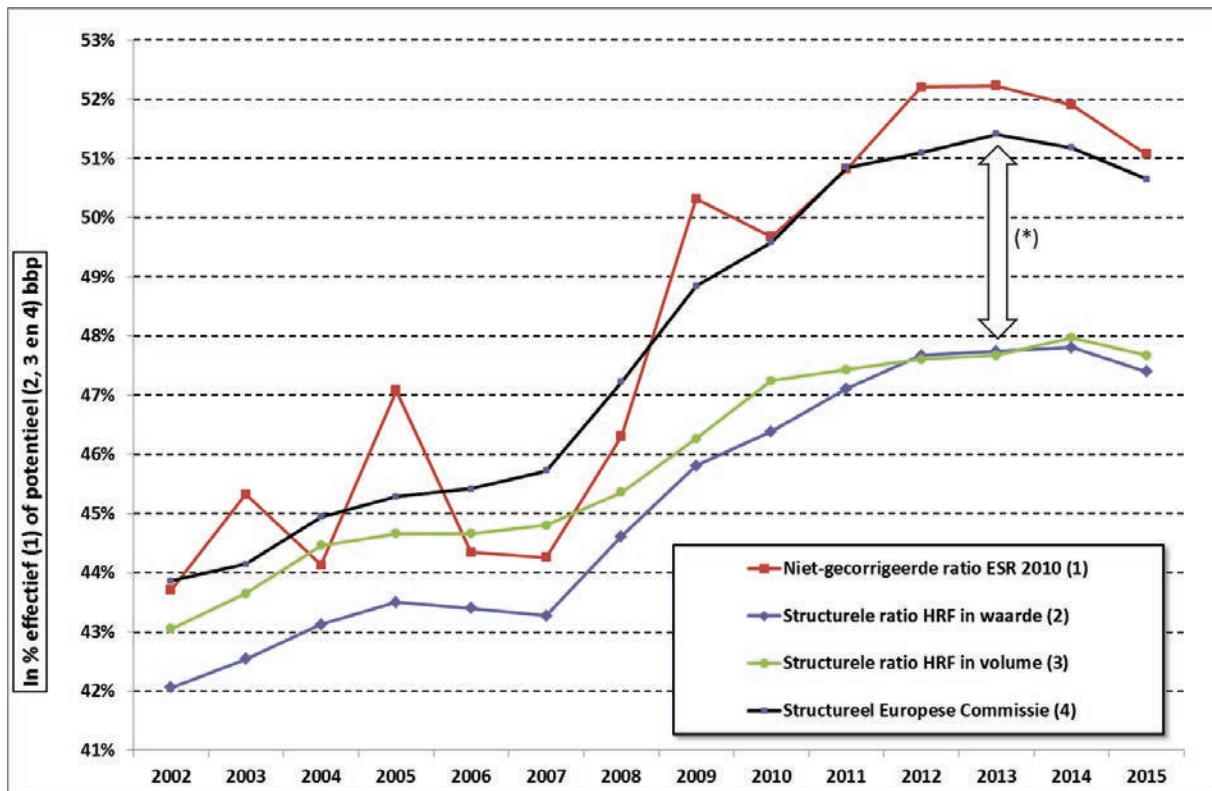
1.2.2.4 *Situering op middellange termijn*

In de loop van de laatste 5 jaar (2010-2015) was er globaal een opvallende vertraging van de stijging van de gecorrigeerde primaire uitgavenratio ten opzichte van de voorafgaande periode (2005-2010). In volume (gecorrigeerd voor de relatieve prijzen) bleef deze stijging bleef evenwel nog aanzienlijk: +0,5 procentpunt bbp.

Grafiek 7 geeft over een periode van bijna 15 jaar de evolutie weer van de volgende vier primaire uitgavenratio's:

- 1) De niet-gecorrigeerde primaire uitgavenratio volgens het ESR 2010 (zie ook lijn (7) van Tabel 14).
- 2) De nominale structurele HRF-ratio gecorrigeerd voor de one shots, de perimeter en de conjunctuur- of cyclische invloeden maar niet voor de relatieve prijzeneffecten en de investeringscyclus van de Lokale Overheden (zie ook lijn (3) van Tabel 14).
- 3) De voorgaande ratio, maar nu in volume (m.a.w. gecorrigeerd voor de relatieve prijzeneffecten) en ook gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden (zie ook lijn (5) van Tabel 14).
- 4) Illustratief wordt ook de structurele primaire uitgavenratio van de Europese Commissie, zonder perimetercorrecties, weergegeven (zie ook lijn (6) van Tabel 14).

Grafiek 7
Vergelijking van de ratio's van de primaire uitgaven



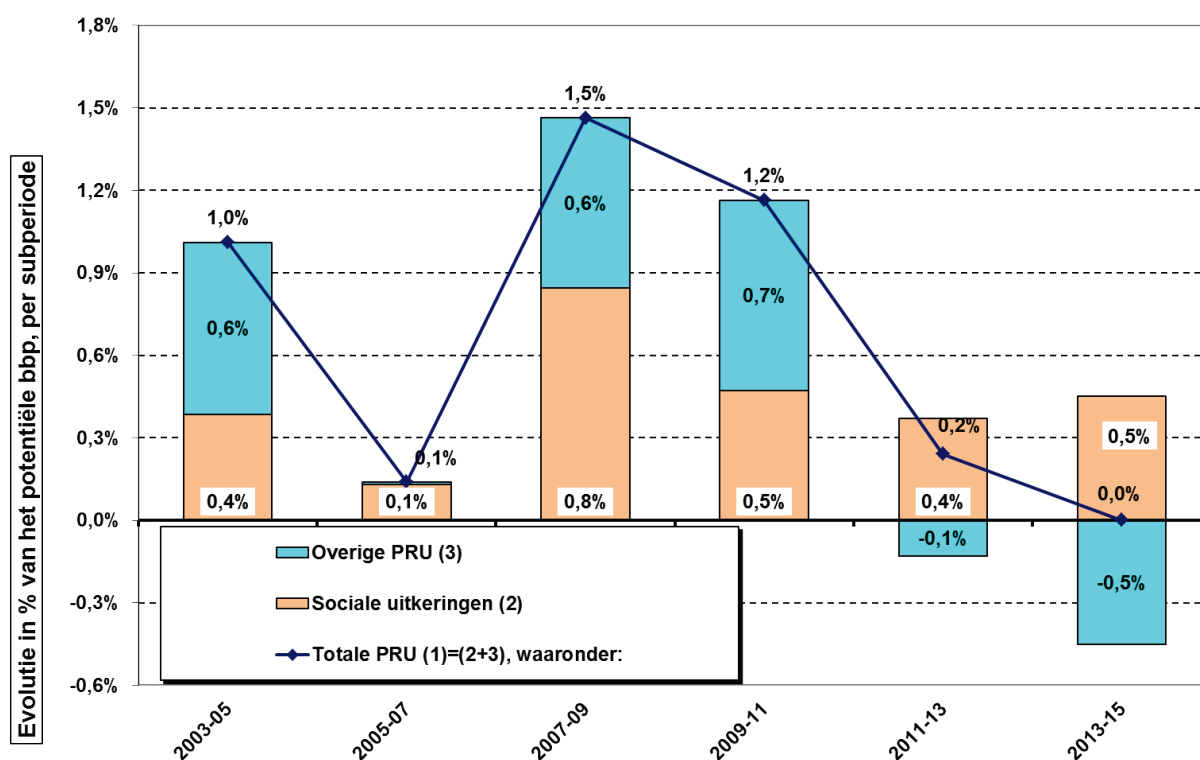
- (*) Het verschil tussen de nominale structurele ratio's (2) en (4) is sinds 2010 grotendeels stabiel. Ter herinnering, dit verschil is bijna volledig toe te schrijven aan verschillen in de definitie van de perimeter van de primaire uitgaven. In de HRF-definitie worden de uitgaven gedefinieerd exclusief toegerekende bijdragen en bepaalde verlagingen van duidelijk identificeerbare fiscale en parafiscale ontvangsten die in het ESR 2010 voortaan geboekt worden als primaire uitgaven. De overdrachten van fiscale ontvangsten naar de EU (exclusief btw) worden daarentegen, volgens de HRF-definitie, zowel als verplichte heffingen (ontvangsten) geboekt als inkomensoverdrachten naar de EU (uitgaven). Het verschil tussen de twee ratio's bedraagt sinds 2010 gemiddeld 3,4% bbp, waarvan alleen al 2,3% bbp bij de toegerekende sociale bijdragen.

1.2.2.5 Evolutie volgens de belangrijkste uitgavencategorieën

De componenten van de evolutie van de uitgavenratio veranderen evenwel gevoelig in de loop van de tijd en van de ene periode op de andere (cf. grafieken hierna).

Zo steeg in de laatste twee jaar de structurele ratio van de sociale uitkeringen iets sneller dan in de twee voorafgaande jaren, nl. +0,5 procentpunt bbp in 2014-2015 in de plaats van +0,4 procentpunt in 2011-2012 (zie Grafiek 8). Het is vooral bij de overige primaire uitgaven (exclusief sociale uitgaven) waar de reeds in 2011-2013 ingezette breuk het meest opvallend is: de beperkte daling van de overige primaire uitgaven in structurele termen van 0,1 procentpunt bbp tussen 2011 en 2013 ging over in een meer uitgesproken daling van 0,4% bbp over de periode 2013-2015. Bijgevolg werd de iets snellere stijging van de structurele ratio van de sociale uitkeringen in de loop van de laatste twee jaar meer dan gecompenseerd door de versterkte achteruitgang van de overige primaire uitgaven.

Grafiek 8
Evolutie per subperiode van de gecorrigeerde primaire uitgavenratio en van haar belangrijkste componenten

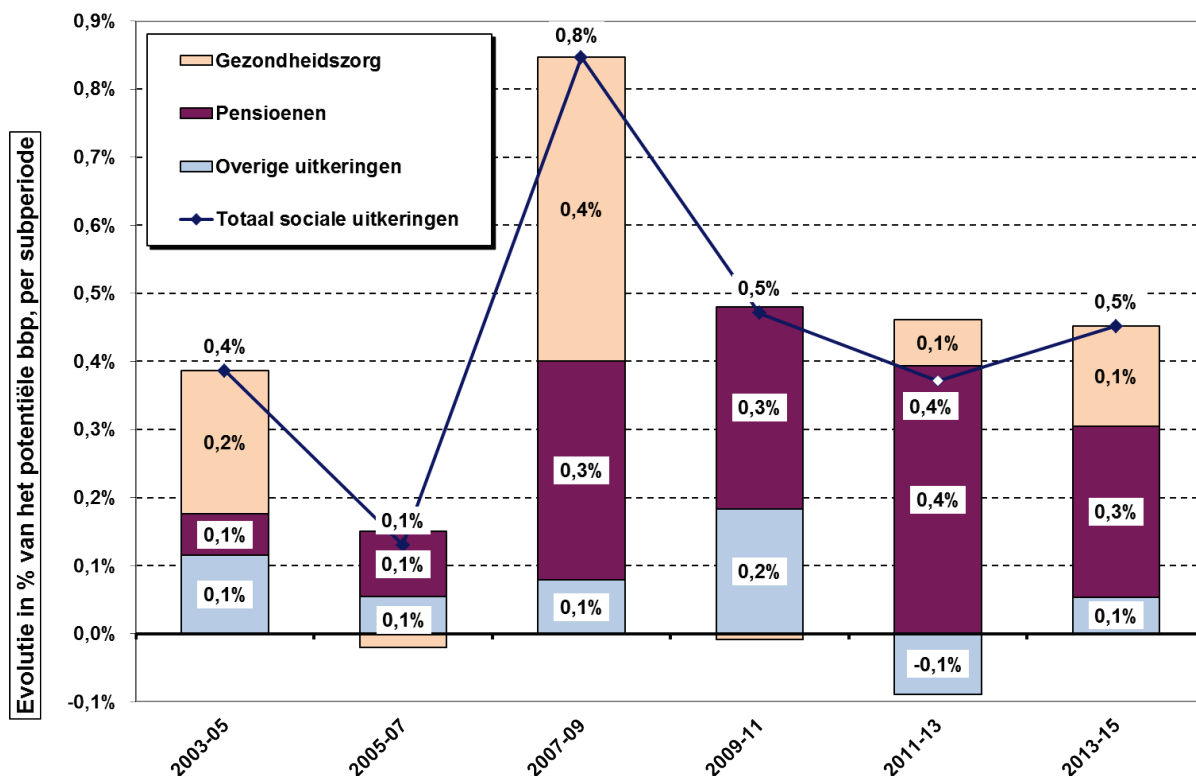


Indien de sociale uitkeringen in detail worden geanalyseerd, zie Grafiek 9, dan worden ook hier belangrijke wijzigingen vastgesteld. De reële uitgaven (exclusief inflatie) van de pensioenen en van de ziekte- en invaliditeitsverzekering bleven over de beschouwde periode sneller stijgen dan het bbp. Dit is het gevolg van de toename van het aantal gerechtigden³¹ in een context van demografische veroudering.

³¹ Zo steeg de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal gerechtigden van 0,7% in 2008-2011 tot 1,9% in 2011-2014.

Grafiek 9

Evolutie van de gecorrigeerde ratio van de sociale uitkeringen en van haar belangrijkste componenten (verschil % bbp tussen de twee vermelde jaren)



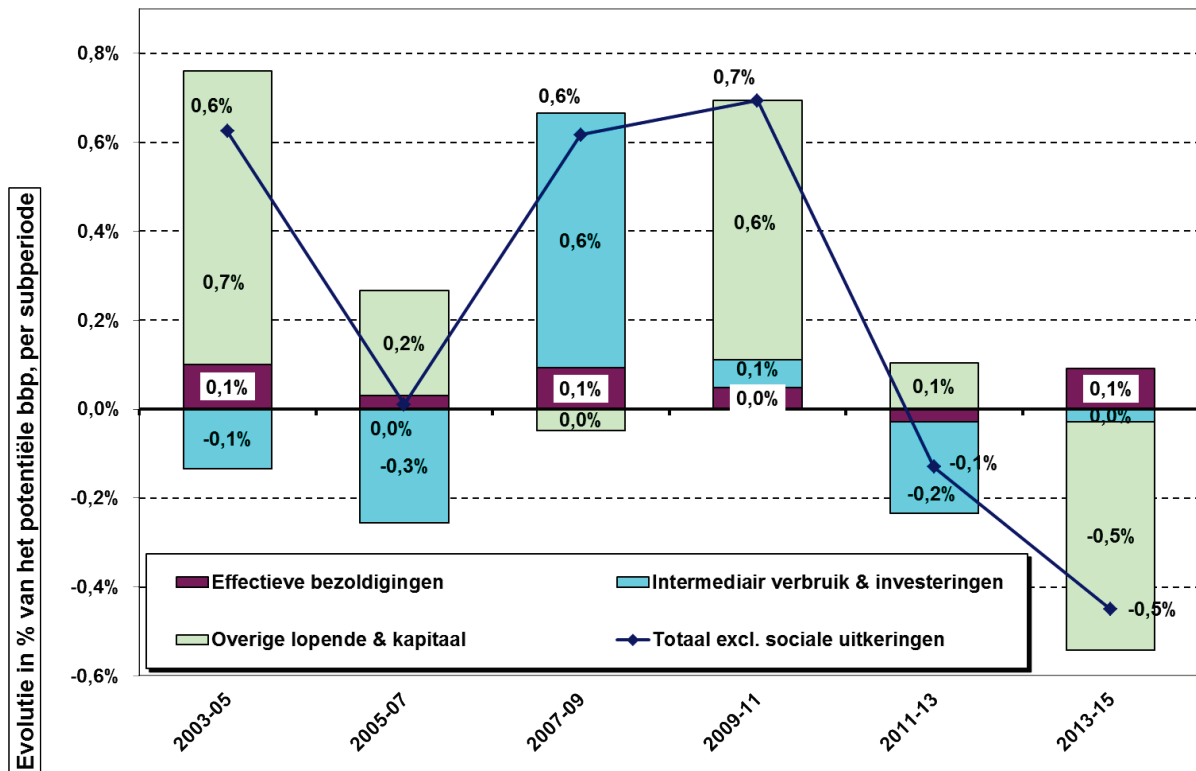
De bijdrage van de globale pensioensector (overheidssector en privésector samen) tot de verhoging van de structurele primaire uitgavenratio bleef aanzienlijk (+0,3% bbp in 2014 en 2015), terwijl de bijdrage van de gezondheidszorg kwantitatief geringer zou geweest zijn (+0,1% bbp over dezelfde periode). Na de lichte achteruitgang van de structurele ratio van de overige sociale uitkeringen in 2011-2013 (-0,1% bbp in 2 jaar), wordt in de loop van de laatste twee jaar (2014-2015) terug een nieuwe, weliswaar beperkte, stijging (+0,1% bbp) van deze ratio vastgesteld.

Deze omkering tussen de twee subperiodes kwam voort uit tegengestelde bewegingen: enerzijds werd de achteruitgang van de structurele ratio van de uitgaven wegens ondertewerkstelling (werkloosheid en brugpensioenen) verder versterkt (-0,1% bbp in 2014-2015), terwijl anderzijds een meer uitgesproken stijging van de overige sociale uitkeringen wordt genoteerd. Het betreft in het bijzonder een stijging van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en ook bij de overige sociale uitkeringen exclusief gezinsbijslagen (die laatste bleven immers stabiel).

Bij de overige primaire uitgaven (exclusief sociale uitkeringen) stelt men in 2013-2015 een verderzetting vast van de reeds in 2011-2013 ingezette achteruitgang, zie Grafiek 10.

Grafiek 10

Evolutie van de gecorrigeerde primaire uitgavenratio exclusief sociale uitkeringen
(verschil in % bbp tussen de twee vermelde jaren)

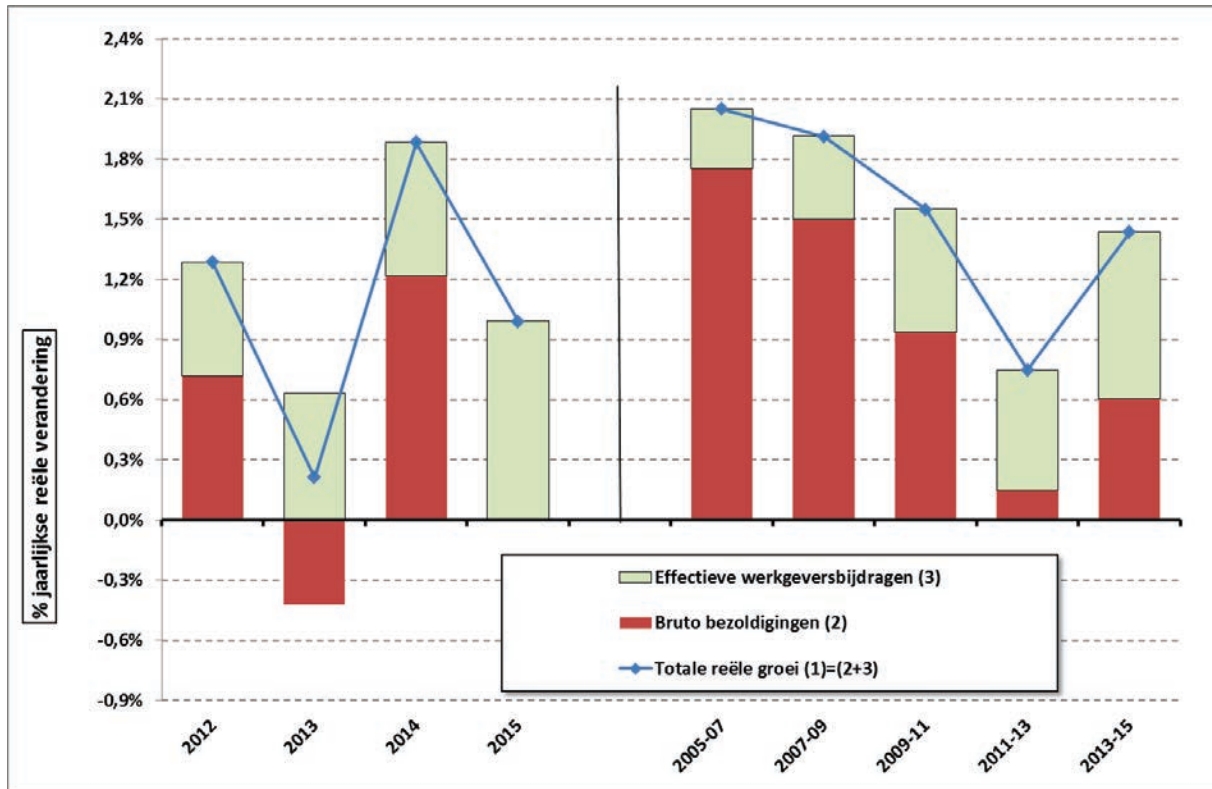


Over de periode 2014-2015 wordt in het bijzonder bij de categorie ‘overige lopende uitgaven en kapitaaluitgaven’³² een uitgesproken structurele ommekeer (exclusief one shots) waargenomen, terwijl daarentegen de uitgaven voor bezoldigingen (exclusief toegerekende bijdragen) opnieuw matig zijn beginnen stijgen (+0,1% bbp in 2 jaar).

Zoals Grafiek 11 illustreert, is de stijging van de uitgaven voor bezoldigingen voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de verhoging van het impliciete (of gemiddelde) tarief van de effectieve sociale werkgeversbijdragen. Dit is het gevolg van een verschuiving in 2015 van de financiering van een deel van de gezinsbijlagen van de overheidssector van de toegerekende (fictieve) bijdragen naar de effectieve werkgeversbijdragen.

³² Namelijk de subsidies (exclusief specifieke loonsubsidies in de commerciële sector), de overige inkomensoverdrachten aan de gezinnen en aan de IZW's (exclusief terugbetaalbare belastingkredieten), de totale overdrachten aan de rest van de wereld (RW) en aan de EU en de kapitaaloverdrachten waaronder de investeringssubsidies (exclusief belastingkredieten).

Grafiek 11
Reële groei van de overheidsbezoldigingen en bijdragen



1.2.2.6 Analyse van de structurele evoluties bij de finale primaire uitgaven per Entiteit ³³

Een gelijkaardige benadering als diegene die werd ontwikkeld op het globaal niveau, wordt in dit Advies gevolgd per grote Entiteit. Zowel bij Entiteit I als bij Entiteit II wordt het onderscheid gemaakt tussen de (cyclisch gecorrigeerde) uitgaven voor sociale uitkeringen en de overige structurele primaire uitgaven. Binnen Entiteit II worden de structurele finale primaire uitgaven van de G&G en de LO ook afzonderlijk beschouwd. Dezelfde correcties als op globaal niveau werden toegepast om de structurele trajecten te bekomen. Het jaar 2015 is evenwel bijzonder omdat een budgettaire vergelijking 'bij constante perimeter' slechts kan gemaakt worden door expliciet rekening te houden met de belangrijkste budgettaire bedragen die in 2015 in de Nationale rekeningen wijzigen of verschuiven als gevolg van de laatste staatshervorming.

³³ Merk op dat deze analyse niet gebeurt binnen het kader van het uitgavencriterium zoals door de Europese Commissie gedefinieerd (dit gebeurt in hoofdstuk 5 en wordt beperkt tot het niveau van de Gezamenlijke Overheid).

Daarnaast werden, zoals in de vorige adviezen van de Afdeling, de uitgaven van het Zorgfonds aangerekend bij de G&G in de plaats van bij de Sociale Zekerheid, en werden de pensioenuitgaven van Entiteit II die effectief ten laste zijn van de FO³⁴, geboekt als finale uitgaven van die laatste in de plaats van als toegerekende budgettaire overdrachten aan Entiteit II.

De overdrachten van uitgaven van Entiteit I aan de G&G als gevolg van de 6^{de} Staatshervorming, zoals die zeer nauwkeurig in de voorlopige gedetailleerde nationale rekeningen konden worden geïdentificeerd bij de primaire uitgaven, bedroegen in 2015 3,41% bbp. Het grootste deel van deze overdrachten bestaat uit sociale uitkeringen (2,57% bbp), terwijl de rest (0,84% bbp) uit loonsubsidies bestaat. Het is evenwel mogelijk dat sommige overdrachten van uitgaven van een relatief beperkte omvang, en welke opgenomen zijn in al bestaande uitgavenmassa's (bv. overheidsbezoldigingen, intermediaire consumptie), in deze fase niet konden worden geïdentificeerd in de nationale rekeningen. Deze elementen konden dus niet in aanmerking worden genomen, maar dat zou de hier gemaakte berekening niet beduidend mogen beïnvloeden.

Tabel 15 schetst bij constante perimeter - dit wil zeggen na correctie voor de budgettaire weerslag in 2015 van de effectieve geïdentificeerde overdrachten van primaire uitgaven zoals weergegeven in de voorlopige overheidsrekeningen - de belangrijkste evoluties die de laatste jaren zijn vastgesteld bij de structurele primaire uitgaven van de twee grote overheidsniveaus.

Op het globale niveau heeft men reeds kunnen vaststellen dat de structurele primaire uitgavenratio in 2015 gedaald is (-0,3% bbp), zodat de in 2014 opgetekende symmetrische stijging van 0,3% bbp werd geneutraliseerd. De daling in 2015 was grosso modo opgedeeld volgens een sleutel 'twee derden/een derde' tussen de twee grote Entiteiten, zoals dat bovendien ook het geval was voor de symmetrische stijging opgetekend in 2014. Indien de jaren 2014 en 2015 gezamenlijk worden beschouwd, bleef de structurele ratio zowel op het globale niveau als op het niveau van de twee grote Entiteiten stabiel.

³⁴ En die in de Nationale Rekeningen worden geboekt als sociale uitgaven van de deelgebieden via een fictieve of toegerekende overdracht afkomstig van de FO.

Tabel 15
Evoluties van de structurele primaire uitgavenratio's in volume

Evolutie van de ratio van de structurele PRU	2009-11	2011-13	2013-15	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal GO, in volume % potentieel bbp	1,1%	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	-0,3%
+ Structurele sociale uitkeringen	0,5%	0,4%	0,4%	0,1%	0,3%	0,1%	0,3%	0,2%
+ Overige	0,6%	-0,1%	-0,4%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,5%
* Entiteit I (finale, cyclisch gecorrigeerd)	1,0%	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	-0,2%
+ Structurele sociale uitkeringen	0,4%	0,4%	0,5%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
+ Overige	0,6%	-0,3%	-0,5%	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,4%
* Entiteit II, finale, gecorr. invest.cyclus LO	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	-0,1%
+ Sociale uitkeringen excl. staats hervorming	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
+ Overige PRU	0,0%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%
+ G&G	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%
+ LO	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR, Voorlopige overheidsrekeningen, NBB.

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken op 0,1% bbp na afwijken van de som van de verschillende componenten.

De verdeling van die globale evolutie binnen elke grote Entiteit was evenwel radicaal verschillend tussen de evolutie van de structurele uitgaven voor sociale uitkeringen en die van de overige finale primaire uitgaven.

Op het globale niveau ging achter de stabiliteit van de structurele ratio van de Gezamenlijke Overheid over de periode 2014-2015 een stijging schuil van 0,5% bbp van de ratio van de sociale uitkeringen³⁵. Deze stijging werd evenwel gecompenseerd door een daling van een vergelijkbare omvang van de ratio van de overige primaire uitgaven. Bij Entiteit I werd, net zoals op het globale niveau, een stijging van 0,5% bbp van de ratio van de sociale uitkeringen geneutraliseerd door een daling van een vergelijkbare omvang van de ratio van de overige finale primaire uitgaven. Daarbij moet worden opgemerkt dat de overige primaire uitgaven bij Entiteit I slechts minder dan een vierde vormden van de totale finale primaire uitgaven van de Entiteit (ongeveer 7% bbp) zodat een daling van 0,5% bbp op twee jaar tijd een aanzienlijke inspanning vormde (een relatieve afname van -6,6% in 2 jaar).

³⁵ Die vormden iets meer dan de helft (52%) van de totale geaggregeerde primaire uitgaven.

Bij Entiteit II werd daarentegen over de laatste twee jaar een lichte achteruitgang (een daling van minder dan 0,1% bbp) van de ratio van de sociale uitkeringen³⁶ genoteerd. Deze daling werd evenwel geneutraliseerd door een gelijkwaardige stijging van de ratio van de overige finale structurele primaire uitgaven.

Zowel over de laatste 2 jaar als over de laatste 4 jaar (periode 2011-2015) kan dezelfde asymmetrie worden vastgesteld tussen de twee grote Entiteiten. De globale structurele primaire uitgavenratio exclusief sociale uitkeringen nam over de laatste 4 jaar in totaal met meer dan 0,5% bbp af. Deze daling kan worden uitgesplitst in een daling van meer dan 0,7% bbp (een relatieve daling van bijna 10% in 4 jaar) bij Entiteit I en een stijging van 0,2% bbp bij Entiteit II (een relatieve stijging van 3% in 4 jaar) die de daling bij Entiteit I gedeeltelijk compenseert.

1.3 Evaluatie van de rentelasten en de overheidsschuld

1.3.1 Evolutie van de rentelasten en determinanten

In 2015 is het gewicht van de rentelasten afgenomen van 3,2% bbp tot 2,9% bbp en wordt aldus de trendmatige daling, afgezien van de stagnatie in 2010-2012, verdergezet, ondanks de ononderbroken stijging van de schuldgraad sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008.

Tabel 16
Rentelasten en determinanten (% bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015
Rentelasten (EDP)	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,3%
Verklarende factoren (bijdragen in pp bbp)					
* Evolutie van de impliciete rentevoet	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,3%
* Evolutie van de schuldgraad (t-1)	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR.

Noot: Bij deze cijfers in het ESR 2010 wordt met de netto-rentewinsten van financiële derivaten geen rekening gehouden.

³⁶ Die laatste vormde in 2013-2014 slechts minder dan 10% van de finale primaire uitgaven van Entiteit II, rekening gehouden met het feit dat een erg groot deel van de overheidspensioenen van het personeel van Entiteit II de facto budgettair ten laste van de Federale Overheid was. Dat blijft zo na de nieuwe staatsvorming.

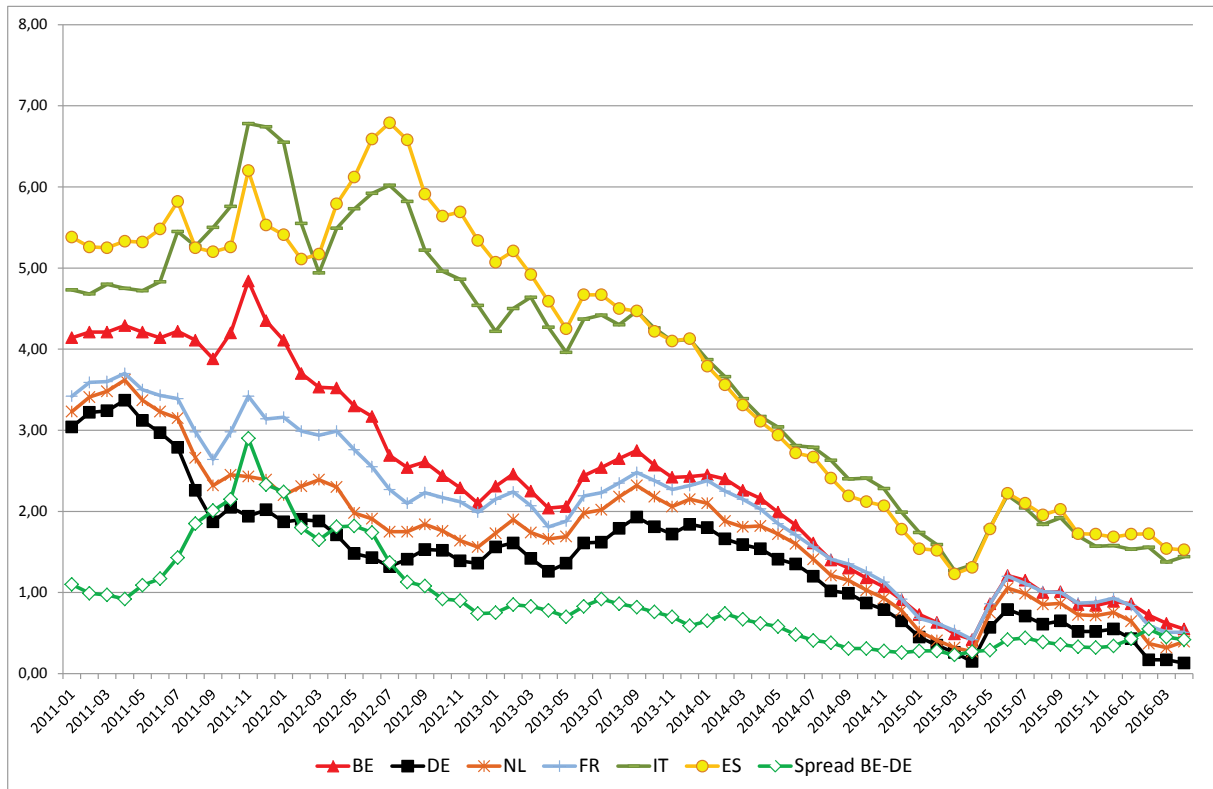
De jaarlijkse evolutie van de rentelasten in procent van het bbp in het verleden kan worden opgesplitst in een “rentevoet”-effect, dat rechtstreeks samenhangt met de evolutie van de impliciete rentevoet in de loop van het jaar en een zogenaamd “schuldgraad”-effect dat zeer nauw gebonden is aan de evolutie van de schuldgraad in de loop van het voorafgaande jaar. Hierbij valt op te merken dat de evolutie van de impliciete rente (rentelasten in verhouding tot de schuld van het jaar voordien) slechts met vertraging de evolutie van de marktrente volgt, met name in de mate dat de schuld geherfinancierd wordt tegen nieuwe rentetarieven.

In de periode 2011-2015 (zie Tabel 16) droeg de evolutie van de impliciete rente nagenoeg elk jaar bij tot een daling van de rentelasten (-0,3% bbp in 2015). De gunstige bijdrage van de impliciete rentevoet in 2015 is te danken aan de lagere marktrentevoeten waartegen nieuwe leningen werden gefinancierd of oudere leningen werden geherfinancierd. Aldus daalde het gemiddelde referentietarief van de OLO's met een resterende looptijd van 10 jaar van 4,20% in 2011 tot 2,43% in 2013, 1,72 % in 2014 en tot 0,86 % in 2015. De impliciete rente nam, ondanks de verlenging van de looptijd van de portefeuille, jaarlijks af van 3,7% in 2011 tot 2,8% in 2015 (zie Tabel 17).

De bijdrage van de evolutie van de schuldgraad was de voorbije jaren neutraal (0,0% bbp in 2015) of sorteerde een licht opwaarts effect.

De evolutie van de langetermijnrente is van fundamenteel belang, omdat de overheidsschuld voor het grootste deel uit schuld op lange termijn bestaat.

Grafiek 12
Brutorendement van staatsobligaties op tien jaar
(in %, referentielening, maandgemiddelden)



Bron: NBB.

Zoals uit bovenstaande Grafiek 12 blijkt, trad sinds eind november 2011 een trendmatige daling op van de Belgische langetermijnrentevoeten, die werd onderbroken door een geringe stijging in de maanden mei tot september 2013, onder meer als gevolg van de onzekerheid over het te voeren monetair beleid van de Federal Reserve. De verdere – sterke - daling in 2014 en begin 2015 was, zoals in andere eurozonelidstaten, voor een groot deel toe te schrijven aan de anticipatie van de financiële markten van verwachte aankopen van overheidsobligaties door het Eurosysteem. De sterke daling van de langetermijnrentevoeten in België in 2015 is, zoals in andere eurozonelidstaten, voor een groot deel toe te schrijven aan het sterk accommoderend monetaire beleid van de ECB, waarbij het Eurosysteem sinds maart 2015 maandelijks voor omvangrijke bedragen aan overheidsobligaties opkoopt op de secundaire markt (voor de Belgische staatsobligaties (in casu OLO's) gebeurt dit via de NBB) om de te lage inflatie te bestrijden en om de economische bedrijvigheid te stimuleren. In het tweede trimester van 2015 steeg de langetermijnrente als gevolg van de onzekerheid van en de ongerustheid over de financieel-economische situatie in Griekenland en door de verminderde deflatievrees als gevolg van onder meer aardolieprijsverhogingen en de verbeterde algemene economische groeiverwachtingen. Na een tijdelijke piek in juni 2015, die historisch gezien toch erg laag bleef, zette de langetermijnrente sindsdien de globale daling sinds eind november 2011 tot in april dit jaar, nog verder. In de maanden juli tot en met september bleef de gemiddelde maandelijkse langetermijnrente evenwel nog licht boven de 1% wegens de onzekere financiële toestand in China. Eind verleden jaar waren de referentietarieven van de OLO's met een resterende looptijd tot en met 4 jaar zelfs negatief.

De kortetermijnrente in België bleef in 2013 en in 2014 het ganse jaar door bijzonder laag. Aldus bedroeg de rente op de schatkistcertificaten op 3 maand in die beide jaren gemiddeld slechts 0,05%. Die is in 2014 nog verder gedaald door het sterk accommoderend beleid van de ECB, dat zijn voornaamste beleidstarieven sinds juni 2014 enkele malen (onder meer in december 2015) had verlaagd. Dit leidde ertoe dat sedert juni 2014 de uitgiften van driemaands schatkistcertificaten plaats hadden tegen een negatieve rentevoet; voor de langer lopende schatkistcertificaten was dat enkele maanden later ook het geval. Sedert het tweede semester 2014 tot en met de eerste maanden van 2016 daalt de rente op schatkistcertificaten globaal. De indicatieve rente van de driemaands schatkistcertificaten op de secundaire markt nam af van gemiddeld 0,05% in 2014 tot -0,22% in 2015.

Het feit dat België ondanks de hoge overheidsschuld erg lage rentevoeten geniet, is gedeeltelijk ook te danken aan een positieve financiële netto-vermogenspositie van België als geheel (40,8% bbp in 2015), waardoor het dus netto-crediteur is ten opzichte van de rest van de wereld. De gezinnen kunnen dankzij hun aanzienlijk netto financieel vermogen de schulden van de overheid en van de vennootschappen theoretisch terugbetalen.

Uit Grafiek 12 blijkt verder dat sinds het laatste kwartaal van 2011 de rentevoeten van de belangrijkste eurozonelidstaten convergeren naar omlaag in de richting van de rente van de Duitse Bunds; het renteprofiel op de Belgische financiële markten is dus sinds meerdere jaren nagenoeg hetzelfde als dit van de eurozone. Aldus is de spread van de Belgische ten opzichte van de Duitse rente trendmatig gedaald tot gemiddeld 26 basispunten in maart 2015, juist voor de nieuwe algemene renteverhogingen in de eurozone. In de resterende maanden van 2015 ligt de spread tussen 30 en 44 basispunten. Dit leidt ertoe dat de gemiddelde spread tussen de Belgische en de Duitse staatsleningen afnam van 55 basispunten in 2014 tot 34 basispunten in 2015.

1.3.2 Algemene en endogene schuldevolutie

De schuldgraad is verleden jaar voor het eerst sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis in 2008 afgenomen, met 0,5% bbp tot 106,1% bbp. De schuldvariatie kan opgesplitst worden in een endogene variatie en in een exogene variatie. De endogene variatie meet de impact op de schuld van de evolutie van het primair saldo en van het sneeuwbaaleffect, dat de impact meet op de schuldgraad van het verschil tussen de impliciete rente en de nominale bbp-groei; de exogene variatie bevat factoren die de schuld beïnvloeden zonder impact op het begrotingssaldo (tekort-schuldaanpassingen). Die factoren omvatten de verschillen tussen het moment van registratie en van kasstromen, de transacties in financiële activa en waarderings- en andere effecten.

De daling van de schuldgraad in 2015 is volledig toe te schrijven aan specifieke exogene factoren (zie 1.3.3). Op endogene wijze nam de schuldgraad immers nog toe met 0,3% bbp.

Zoals in onderstaande Tabel 17 is aangegeven, komt de **endogene schuldverhoging** overeen met het verschil tussen het voor het neutraliseren van het sneeuwbaaleffect vereiste primair saldo (+0,6% bbp in 2015) en het effectief primair saldo (0,3% bbp in 2015), dat 0,2% bbp hoger lag dan in 2014. Dat ongunstig verschil is ondanks de verbetering van het primair saldo toe te schrijven aan de lagere nominale groeivoet van het bbp (2,2%) dan de impliciete rente op de schuld (2,8%). De impliciete rente was nochtans met 0,3 procentpunt gedaald, wat te danken is aan de gevoelige daling van de marktrentevoeten op korte en op lange termijn. In 2015 speelde dus nog altijd een opwaarts sneeuwbaaleffect, zoals in de jaren 2012-2014. Volgens de lentevooruitzichten van de Europese Commissie zou er vanaf 2016 een omgekeerd sneeuwbaaleffect optreden doordat de impliciete rente lager zou zijn dan de nominale economische groei.

Tabel 17
Schuldgraad en determinanten (% bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015
Verwezenlijkte schuldgraad	102,3%	104,1%	105,2%	106,6%	106,1%
<i>Jaarlijks verschil (% bbp)</i>	2,6%	1,8%	1,1%	1,4%	-0,5%
Vereist primair saldo (VPRS) (°)	-0,1%	1,4%	2,0%	1,1%	0,6%
Effectief primair saldo (EPRS)	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,3%
(1) Endogene wijziging van de schuld (VPRS) - (EPRS)	0,4%	2,0%	1,6%	1,0%	0,3%
(2) Verrichtingen buiten vorderingensaldo	2,2%	-0,2%	-0,6%	0,3%	-0,8%
Technische parameters					
Impliciete rentevoet "i"	3,7%	3,6%	3,3%	3,1%	2,8%
Nominale groeivoet van het bbp "n"	3,8%	2,2%	1,3%	2,0%	2,2%
Reële groei van het bbp	1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR en de NBB.

Noot: Omwille van afrondingen kunnen de som van de samenstellende delen van een variabele, of de jaarlijkse schommelingen ervan, afwijken van het in de tabel vermelde totaal.

(°) $VPRS = (Schuld/bbp)_{t-1} * [(i-n)/(1+n)]_t$. Het voor de neutralisatie van het sneeuwbaaleffect vereist primair saldo komt overeen met het product van de schuldgraad van het jaar voordien en het verschil tussen de impliciete rente en de nominale groeivoet van het bbp, dat gedeeld wordt door de som van één en de nominale groeivoet van het bbp.

1.3.3 Exogene schulddeterminanten

De **exogene schulddeterminanten** oefenden in 2015 per saldo een grote gunstige weerslag uit op de overheidsschuldgraad (-0,8% bbp), in tegenstelling tot de exogene schuldverhoging in 2014 met 0,3% bbp toen netto-aankopen van aandelen en overige deelnemingen de schuld verhoogden met 0,2% bbp.

Tabel 18
Weerslag van de verrichtingen "buiten financieringsbehoeften"
op de geconsolideerde brutoschuld

	In % bbp				
	2011	2012	2013	2014	2015
Schuldvariatie	2,6	1,8	1,1	1,4	-0,5
Endogene schuldvariatie	0,4	2,0	1,6	1,0	0,3
Exogene schuldvariatie	2,2	-0,2	-0,6	0,3	-0,8
deelnemingen	0,9	-0,7	-1,1	0,2	-0,8
leningen	0,8	1,5	0,7	0,4	0,1
deposito's	0,2	-0,1	-0,1	-0,3	0,2
financiële derivaten	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,2
overige	0,3	-0,7	0,1	0,0	-0,5

Bron: NBB.

De twee belangrijkste factoren die de schuldgraad verlaagden, waren de volgende. In december 2015 betaalde KBC de rest van de door de Vlaamse Gemeenschap in 2009 toegekende kapitaalinjectie terug ten belope van 3 miljard euro (2 miljard euro aan kapitaal en 1 miljard euro aan premie, opgenomen in 'deelnemingen' in Tabel 18), wat de overheidsschuld met 0,7% bbp verlaagde. In 2104 werd door KBC voor 0,5 miljard euro terugbetaald. In totaal heeft de overheidssteun aan de financiële sector ³⁷ de overheidsschuld sinds 2008 cumulatief met 8,8% bbp opgedreven, eind 2015 bedroeg de netto weerslag ervan slechts 3,7% bbp omdat een deel (5,1% bbp) reeds werd teruggewonnen door verkopen van deelnemingen of de terugbetaling van al dan niet achtergestelde leningen.

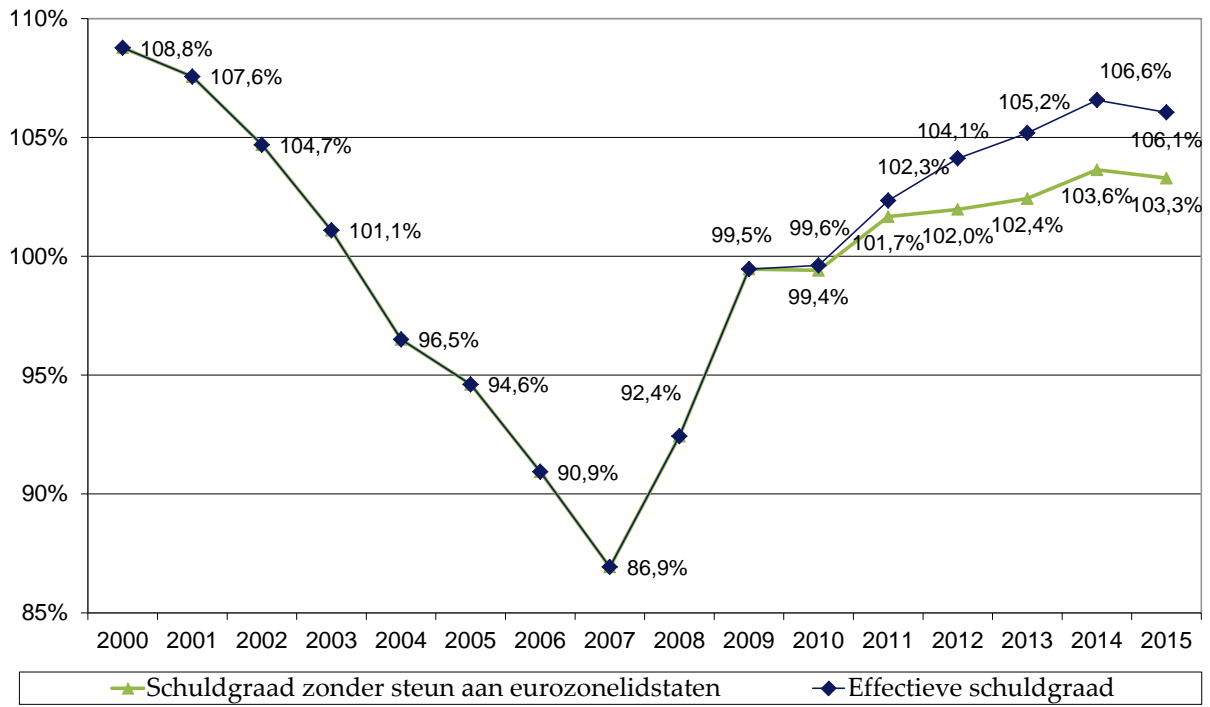
³⁷ Inclusief de tenlasteneming in 2011 door de gewesten van verliezen ten belope van 450 miljoen euro bij de liquidatie van de Gemeentelijke Holding.

Zeer omvangrijke uitgiftepremies (opgenomen in 'overige') leidden tot een daling van de schuld (-4,2 miljard euro of -1,0% bbp), beduidend meer dan in 2014 (-0,8% bbp), omdat de marktrente voor een groot deel, als gevolg van het sterk accommoderend monetair beleid van de ECB (zie 1.3.1), gevoelig onder de couponrente lag van de effecten van de overheidsschuld, zodat de uitgiftewaarde van de effecten hoger was dan hun nominale waarde. Samen met ongunstige wisselkoersverschillen leidde dit per saldo tot gunstige prijseffecten (opgenomen in 'overige') ten belope van 3,5 miljard euro of 0,9% bbp, een verbetering ten opzichte van 2014 (-2,6 miljard euro of 0,7% bbp).

In tegenstelling tot de vorige jaren droeg in 2015 de steun aan de eurozonelidstaten in financiële moeilijkheden bij tot een verlaging van de schuld. In 2015 werd immers een deel van de leningen van het EFSF door Griekenland terugbetaald (in totaal ten belope van 21,4 miljard euro), wat de Belgische overheidsschuld met 0,4 miljard euro (0,1% bbp) verlaagde. Bovendien was er in het voorbije jaar geen kapitaalbreng meer in het ESM, dit in tegenstelling tot de jaren 2012 tot en met 2014.

In onderstaande Grafiek 13 wordt het belang van de steun aan eurozonelidstaten in de evolutie van de totale schuld visueel aangetoond. Met de schuldstijging als gevolg van die in het kader van de Europese solidariteit verleende steun wordt als een verschoningsgrond rekening gehouden bij de Europese beoordeling van de toegelaten overheidsschuldevolutie. Sinds 2010 nam de weerslag van de steun van de eurozonelidstaten aan bepaalde eurozonelidstaten in financiële moeilijkheden tot en met 2014 zienderogen toe. De cumulatieve impact op de Belgische overheidsschuld van de intergouvernementele leningen (aan Griekenland), waarborgen voor het EFSF en de kapitaalbreng in het ESM, nam toe van 0,2% bbp in 2010, tot 0,7% bbp in 2011, 2,1% bbp in 2012, 2,8% bbp in 2013 en 2,9% bbp in 2014 en zakte daarna in 2015 tot 2,8% bbp door de terugbetalingen door Griekenland. Pro memorie leiden de nieuwe aan Griekenland uitgeleende bedragen, die in het kader van de op 19 augustus 2015 goedgekeurde leenovereenkomst van Griekenland en het ESM van maximaal 86 miljard euro worden ter beschikking gesteld, niet tot een schuldverhoging bij de steun verlenende landen. Enkel de deelname in het kapitaal van het ESM door de eurozonelidstaten heeft immers een impact op hun overheidsschuld en bovendien is het kapitaal van het ESM reeds volstort.

Grafiek 13
Schuldgraad (in % bbp)



Bron: Eigen berekeningen op basis van de NBB.

Die verlaging van de schuldgraad door de hierboven vermelde factoren werd evenwel gedeeltelijk gecompenseerd door exogene schulddeterminanten die de schuld verhoogden. Die ongunstige factoren worden hierna, afgezien van een beperkte statistische aanpassing, beknopt vermeld. Verschillen tussen de intresten op transactiebasis en de intresten op kasbasis (+1,3 miljard euro, opgenomen in 'overige' in Tabel 18), die voor de boven pari uitgegeven effecten van de afgelopen jaren hoger zijn dan die op transactiebasis, alsmede de weerslag van swaps (0,8 miljard euro, opgenomen in 'financiële derivaten') en de toename van kasmiddelen (0,7 miljard euro, opgenomen in 'deposito's) deden samen de overheidsschuld met 0,7% bbp toenemen. De opwaartse impact van swaps heeft voornamelijk betrekking op de kosten verbonden aan renteswaps die in het najaar 2014 werden gesloten om op de dan geldende rentevoorzwaarden overheidsobligaties te kunnen uitgeven in 2015. De pensioenuitgaven verbonden aan in het verleden overgenomen pensioenverplichtingen van pensioenfondsen van ondernemingen (onder meer van Belgacom) en het verschil tussen de belastingontvangsten in ESR2010 en in kas vermeerderden beide de schuld met ongeveer 0,1% bbp (beide opgenomen in 'overige'). Tenslotte verhoogden de toename van de leningen inzake sociale huisvesting (1,2 miljard euro) van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds (beide instellingen behorend tot de perimeter van de Vlaamse Gemeenschap), alsmede de obligatielening (0,3 miljard euro) van een onderneming behorend tot de perimeter van het Waals Gewest, de overheidsschuld met 0,4% bbp (beide opgenomen in 'leningen' in Tabel 18). Er dient te worden opgemerkt dat de weerslag op de schuld van de leningen per saldo slechts +0,1% bedraagt omdat er in totaal voor 1,4 miljard euro terugbetalingen waren van diverse leningen (voornamelijk terugbetalingen van kredietverleningen toegekend door de gewesten en gemeenschappen), waaronder de terugbetaling van Griekenland (zie hierboven in deel 1.3.3).

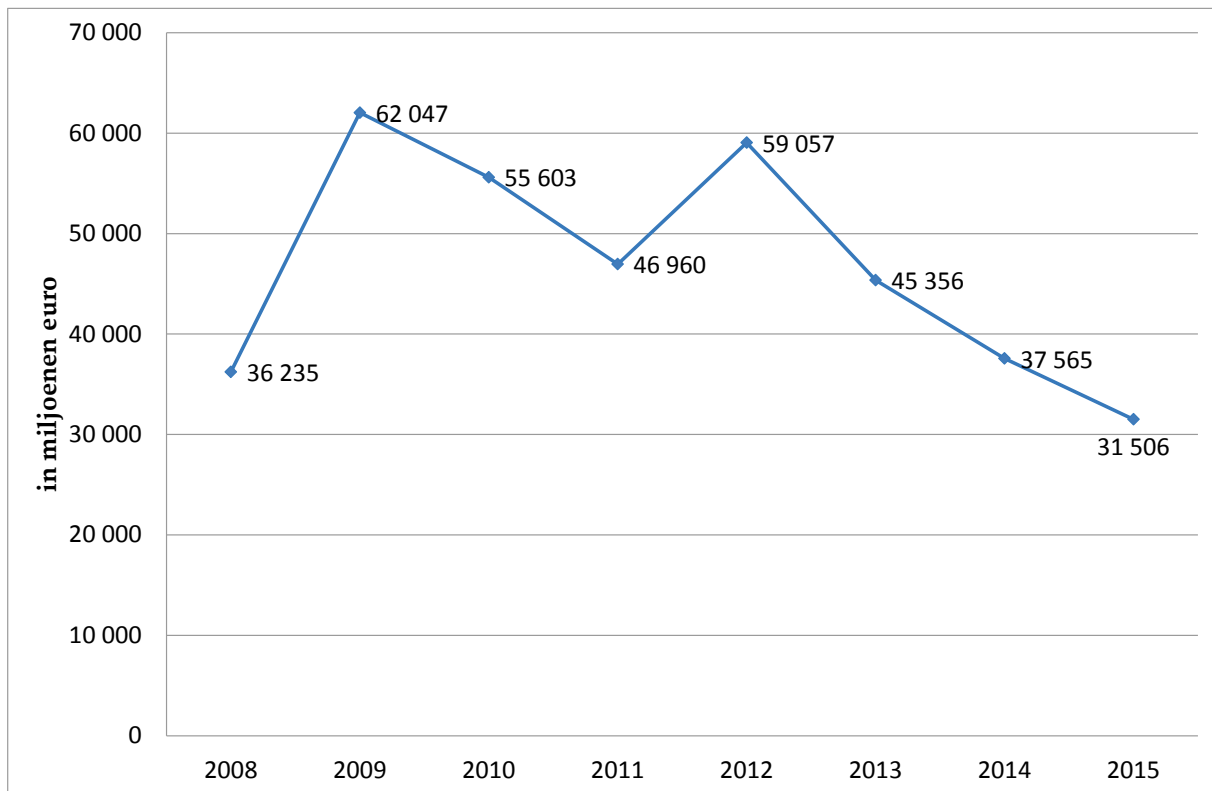
1.3.4 Overheidswaarborgen ten gunste van de financiële sector

De door de overheid³⁸ tijdens de financiële crisis gewaarborgde schuld van financiële instellingen is het afgelopen jaar, zoals de twee voorafgaande jaren, aanmerkelijk afgenomen van 37,6 (9,4% bbp) in 2014 tot 31,5 miljard euro (7,7% bbp) in 2015. Thans geniet sedert de herfst van 2014 nog slechts één financiële instelling staatswaarborg die tijdens de financiële crisis aan financiële instellingen is toegekend. In normale marktomstandigheden zal het uitstaande bedrag van die staatswaarborg in de toekomst verder afnemen.

³⁸ Dit zijn nagenoeg volledig staatswaarborgen. Eind 2008, 2009 en 2010 bedroeg het uitstaande bedrag van de door de Gewesten toegekende waarborgen respectievelijk 400, 250 en 94 miljoen euro.

Grafiek 14

Overheidswaarborgen ten gunste van financiële instellingen (uitstaande bedragen)



Bron: Administratie van de Thesaurie, FOD Financiën en NBB.

2 BUDGETTAIRE EVOLUTIE VAN ENTITEIT I

2.1 Entiteit I (exclusief Zorgfonds)

Het nominale vorderingensaldo van Entiteit I, die bestaat uit de Federale Overheid (FO) en de Sociale Zekerheid (SZ), bedroeg -2,3% bbp in 2015. Ten opzichte van 2014 is dit een verbetering met 0,3 procentpunt bbp. Deze verbetering stemt overeen met de afname van de rentelasten (-0,3 procentpunt bbp). Het primair overschot van Entiteit I bleef in 2015 immers stabiel op 0,3% bbp.

Zowel de totale ontvangsten na fiscale overdrachten (-1,3 procentpunt bbp) als de primaire uitgaven (-1,4 procentpunt bbp) van Entiteit I daalden fors in 2015, wat grotendeels verklaard wordt door de impact van de Zesde Staatshervorming, waarvan het begrotingsluik in 2015 in werking is getreden.

Om de budgettaire realiteit beter te benaderen, wijkt het begrotingssaldo van Entiteit I (en de Federale Overheid) volgens de HRF-definitie af van het vorderingensaldo zoals gepubliceerd door het INR. Dit ligt aan een verschil in behandeling van de gewestelijke personenbelasting (PB) ³⁹ in 2015. Het INR kan immers, volgens de ESR-regels, enkel de gewestelijke PB die effectief werd ingekohierd in 2015 (nl. 1% bbp) aanrekenen bij de gewesten.

In het ESR worden belastingen op inkomen immers geregistreerd op het moment waarop de betalingsverplichting tot stand komt (registratie op transactiebasis of op basis van vastgestelde rechten). In het geval van de gewestelijke PB is dat het moment van de inkohiering, omdat dan het verschuldigde bedrag effectief wordt vastgesteld.

³⁹ Noot: opcentiemen min fiscale uitgaven.

Ter herinnering: de inkohiering is het inschrijven van de identiteit van de belastingplichtige en het verschuldigde bedrag op een lijst (kohier), en dit kohier moet uitvoerbaar verklaard worden voor begonnen kan worden met de inning en invordering van de belasting ⁴⁰. De inkohiering moet plaatsvinden ten laatste 18 maanden na het afsluiten van het inkomensjaar. Het vastgestelde bedrag wordt doorgaans ongeveer twee maand na de inkohiering betaald. De *kasontvangsten* die volgen uit deze betalingen worden als kasverrichting geregistreerd bij de FOD Financiën.

De gewestelijke PB wordt dus met andere woorden pas aangerekend in de rekening van de gewesten op het moment van de inkohiering, wat ten laatste 18 maanden na het afsluiten van het inkomensjaar moet plaatsvinden. Om het moment van de inkohiering te bepalen werkt het INR werkt met de “getransactionaliseerde kasbasis”. Dit wil zeggen dat het ogenblik van de aanrekening van de gewestelijke PB in de rekening van de gewesten door het INR wordt bepaald door het moment van de kasverrichtingen bij de FOD Financiën (nl. de betaling van het kohier) met twee maanden naar voor te verschuiven (gegeven dat de eigenlijke betaling van het in het kohier vastgestelde bedrag doorgaans 2 maanden na het moment van de inkohiering volgt). De bedragen die het INR met andere woorden op dat ogenblik (het afgeleide moment van de inkohiering) in de rekening van de gewesten geboekt wordt, zijn dus de *ESR-ontvangsten van de gewestelijke PB*.

⁴⁰ Gedurende het inkomensjaar zelf int de FOD Financiën evenwel reeds, voor wat betreft de PB, bedrijfsvoorheffing en voorafbetalingen. De opbrengst van deze voorheffingen op de PB worden ingeschreven op de rekening van de Federale Overheid.

Gegeven dat 2015 het startjaar is van de gewestelijke PB, leidt dit tot een aanzienlijk verschil tussen de ESR-ontvangsten en de effectieve kasontvangsten van de gewesten die bepaald werden door de voorschottenregeling voorzien voor de gewestelijke PB ⁴¹. Voor wat betreft het aanslagjaar 2015 werd in 2015 immers slechts een beperkt aantal maanden PB ingekohierd en kunnen dus enkel die ontvangsten geboekt worden in de rekening van de gewesten terwijl het deel dat nog niet werd ingekohierd voor het aanslagjaar 2015 in het ESR onder de fiscale ontvangsten van de Federale Overheid valt (zie voetnoot 40). Dit heeft dan ook een belangrijke weerslag op de ESR-vorderingensaldi 2015 van de Federale Overheid en de gewesten zoals bepaald door het INR. Zo verbetert het ESR-saldo van de Federale Overheid in 2015 aanzienlijk (tot -1,2% bbp ten opzichte van -2,5% bbp in 2014) terwijl het saldo van de Gemeenschappen en Gewesten aanzienlijk verslechtert (van -0,3% bbp in 2014 tot -1,4% bbp).

Teneinde de budgettaire realiteit van de gewesten en de Federale Overheid zo goed mogelijk te benaderen heeft de HRF er evenwel voor geopteerd om in 2015 voor wat betreft de gewestelijke PB te werken met de voorschottenbenadering. De reeds in 2015 ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB die door het INR in de nationale rekeningen in de rekeningen van de G&G opgenomen zijn (nl. 4.257 miljoen euro), werden door de HRF dus verhoogd (met 4.598 miljoen euro) om zo rekening te kunnen houden met de gewestelijke PB die de gewesten effectief in kas hebben ontvangen volgens de voorschottenregeling (met name 8.855 miljoen euro). Bij Entiteit I, en meer bepaald bij de Federale Overheid, werd dezelfde correctie maar met tegengesteld teken (nl. -4.598 miljoen euro) uitgevoerd op de fiscale ontvangsten.

⁴¹ In het kader van de fiscale autonomie van de gewesten voorziet artikel 54/1 van de BFW in een voorschottenregeling voor de gewestelijke PB. In uitvoering hiervan heeft de FO reeds tijdens het begrotingsjaar 2015 maandelijks 1/12^{de} van de geraamde middelen voor het betrokken aanslagjaar 2015 gestort aan de gewesten. Dit wordt hier de kasontvangsten uit de voorschottenregeling of kortweg voorschotten (van de gewestelijke PB) genoemd.

Tabel 19
Rekening van Entiteit I volgens de HRF-definitie ⁴² (in % bbp)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten	(1)=(2)+(3)+(4)	32,2%	33,4%	34,2%	33,7%	32,4%	-1,3%
<u>Fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten</u>	<u>(2)=2a-2b</u>	<u>16,6%</u>	<u>17,5%</u>	<u>17,9%</u>	<u>18,0%</u>	<u>16,7%</u>	<u>-1,2%</u>
(Vóór fiscale overdrachten)	(2a)	25,1%	26,0%	26,4%	26,5%	24,0%	-2,5%
(Over te dragen fiscale ontvangsten)	(2b)	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	-1,3%
<u>(Geconsolideerde) effectieve sociale bijdragen</u>	<u>(3)</u>	<u>13,9%</u>	<u>14,2%</u>	<u>14,3%</u>	<u>14,2%</u>	<u>14,2%</u>	<u>0,0%</u>
<u>Overige niet-fiscale ontvangsten (incl. verkoop van activa)</u>	<u>(4)</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,9%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,4%</u>	<u>-0,2%</u>
Pm. Fiscale en parafiscale ontvangsten (vóór fiscale overdrachten)	(5)=(2a)+(3)	39,0%	40,2%	40,8%	40,7%	38,2%	-2,5%
Primaire uitgaven	(6)	32,7%	33,9%	33,8%	33,5%	32,1%	-1,4%
Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)	(6a)	30,6%	31,7%	31,5%	31,3%	27,4%	-3,9%
Budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU	(6b)	2,2%	2,2%	2,3%	2,2%	4,7%	2,5%
Primair saldo		-0,5%	-0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,0%
Rentelasten		3,1%	3,1%	2,9%	2,8%	2,6%	-0,3%
Vorderingensaldo		-3,6%	-3,6%	-2,6%	-2,6%	-2,3%	0,3%

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De impact van de Zesde Staatshervorming op de ontvangsten en de primaire uitgaven is ook merkbaar in de rekeningen van de FO en de SZ. In de delen 2.2 en 2.3 hierna wordt een meer gedetailleerde analyse gemaakt van de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven van de FO en de SZ in 2015, zodat de verdeling van het resultaat van Entiteit I over zijn samenstellende delen verduidelijkt wordt, alsook de impact van de Zesde Staatshervorming.

2.2 Federale Overheid

Het nominale vorderingensaldo van de FO verbeterde in 2015 licht tot -2,4% bbp. De daling van de rentelasten heeft de afname van het primair overschot in 2015 immers meer dan gecompenseerd. Door de historisch lage rentevoeten daalde de impliciete rente op de schuld van de FO verder in 2015, wat leidde tot een voortgezette vermindering van de rentelasten van de FO met 0,3 procentpunt bbp.

⁴² De in deel 2 opgenomen rekeningen van Entiteit I, de FO en de SZ zijn opgesteld volgens de HRF-definitie, die afwijkt van de gangbare definitie van de Nationale Rekeningen op de volgende punten: bij de ontvangsten wordt geen rekening gehouden met de toegerekende sociale premies, maar daarentegen wel met de overdracht van fiscale ontvangsten aan de EU en met de niet-fiscale ontvangsten uit de verkopen van materiële activa. Bij de uitgaven gebeurt een analoge correctie. In 2015 wordt bovendien een bijkomende correctie doorgevoerd voor wat betreft de gewestelijke PB.

De finale primaire uitgaven van de FO daalden in 2015 (-0,6 procentpunt bbp). De effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten namen evenwel ook een fikse duik (-2,7 procentpunt bbp). De inwerkingtreding van het budgettaire en fiscale luik van de Zesde Staatshervorming vormt hier een belangrijk verklarend element. De opbrengst van de gewestelijke PB wordt immers vanaf 2015 rechtstreeks in de rekeningen van de G&G opgenomen, en niet langer in de rekening van de FO. Deze opbrengst van de gewestelijke PB bedroeg 2,2% bbp in 2015 ⁴³. Binnen de categorie van de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten werden bepaalde verkeersboetes eveneens geregionaliseerd. Daarnaast was de invloed van de Zesde Staatshervorming ook duidelijk merkbaar bij de fiscale (-3,0 procentpunt bbp) en budgettaire (+0,9 procentpunt bbp) overdrachten van de FO aan andere overheden in 2015 (zie ook hierna in Tabel 23). Deze verschillende evoluties leidden samen tot een lichte verslechtering van het primair overschot van de FO (-0,1 procentpunt bbp, tot een niveau van 0,3% bbp).

Tabel 20
Rekening van de Federale Overheid volgens de HRF-definitie ⁴⁴ (in % bbp)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten	(1)	26,6%	27,6%	28,1%	27,8%	25,1%	-2,7%
Overgedragen ontvangsten aan andere overheden	(2)	<u>12,9%</u>	<u>12,5%</u>	<u>12,5%</u>	<u>12,5%</u>	<u>9,5%</u>	<u>-3,0%</u>
Aan de Sociale Zekerheid	(2b)	4,4%	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	-1,7%
Aan Entiteit II (BFW)	(2c)	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	-1,3%
Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten	(3)=(1)-(2)	13,7%	15,1%	15,7%	15,3%	15,6%	0,3%
Fiscale	(3a)	<u>12,1%</u>	<u>13,4%</u>	<u>13,9%</u>	<u>13,8%</u>	<u>14,3%</u>	<u>0,5%</u>
Overige	(3b)	<u>1,6%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,5%</u>	<u>1,3%</u>	<u>-0,2%</u>
Primaire uitgaven	(4)=(5)+(6)	14,2%	15,4%	15,2%	14,9%	15,3%	0,4%
Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)	(5)	9,7%	10,1%	9,5%	9,2%	8,7%	-0,6%
Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(6)	4,5%	5,3%	5,7%	5,7%	6,6%	0,9%
Aan de EU	(6a)	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,1%
Aan de Sociale Zekerheid	(6b)	2,3%	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	-1,6%
Aan Entiteit II	(6c)	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%	3,4%	2,4%
Primair saldo		-0,5%	-0,3%	0,5%	0,4%	0,3%	-0,1%
Rentelasten		3,2%	3,2%	3,0%	2,9%	2,6%	-0,3%
Vorderingensaldo		-3,7%	-3,5%	-2,5%	-2,5%	-2,4%	0,2%

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

⁴³ Ter herinnering: de HRF hanteert hier de voorschottenbenadering voor de aanrekening van de gewestelijke PB in het jaar 2015.

⁴⁴ Het verschil tussen de HRF-definitie en de definitie van de Nationale Rekeningen wordt uitgelegd in voetnoot 42.

Zoals hierboven reeds aangehaald, wordt 2,2 procentpunt bbp van de daling van de effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten in 2015 verklaard door de invoering van de gewestelijke PB. Als men de invloed van de gewestelijke PB buiten beschouwing laat, blijkt de daling van de totale ontvangsten die in 2014 al was ingezet, zich ook in 2015 verder te zetten (bijkomend -0,6 procentpunt bbp)⁴⁵. Zowel de fiscale en parafiscale ontvangsten als de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten van de FO namen af in 2015 (zie Tabel 21).

Tabel 21
Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten van de FO (in % bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Directe belastingen	14,2%	14,7%	15,2%	15,3%	12,9%	-2,4%
Huishoudens	11,1%	11,4%	11,9%	11,9%	9,3%	-2,6%
Vennootschappen	2,8%	3,0%	3,1%	3,2%	3,4%	0,2%
Andere sectoren	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,0%
Indirecte belastingen (incl. fiscale overdrachten aan EU)	10,1%	10,5%	10,3%	10,2%	10,2%	0,0%
Kapitaalbelastingen	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%
Effectieve sociale premies	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
<u>Totaal fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>25,0%</u>	<u>25,9%</u>	<u>26,3%</u>	<u>26,3%</u>	<u>23,8%</u>	<u>-2,5%</u>
<u>Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten (incl. verkopen van activa)</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,5%</u>	<u>1,3%</u>	<u>-0,2%</u>
Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten	26,6%	27,6%	28,1%	27,8%	25,1%	-2,7%

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Bij de fiscale en parafiscale ontvangsten liepen vooral de directe belastingen op de gezinnen terug (-0,4 procentpunt bbp, bovenop de -2,2 procentpunt bbp die verklaard wordt door de verschuiving van de gewestelijke PB). Door de loonmatiging, onder meer als gevolg van de indexsprong, daalde het aandeel van de loonmassa in het bbp van 51,5% in 2013 tot 51,1% in 2014 en 50,5% in 2015. Samen met onder meer de verhoging van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten verklaart dit in 2015 de terugloop van de opbrengst van de personenbelasting.

⁴⁵ Namelijk 2,7 procentpunt bbp (daling effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten) verminderd met 2,2 procentpunt bbp (verschuiving gewestelijke PB).

De directe belastingen op de vennootschappen lieten daarentegen een stijging met 0,2 procentpunt bbp optekenen. De opbrengst van de vennootschapsbelasting nam toe door het snellere inkohieringsritme, door de sedert enkele jaren opgetekende trend waarbij een verschuiving optreedt van voorafbetalingen naar inkohieringen, en door een aantal fiscale maatregelen die de belastbare basis verhoogden ⁴⁶.

De kapitaalbelastingen liepen terug (-0,1 procentpunt bbp) door de terugval van de inkomsten uit de derde fiscale regulariseringsoperatie.

De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten namen in 2015 verder af (-0,2 procentpunt bbp). Naast de impact van de regionalisering van de verkeersboetes vloeit dit voort uit de verdere afname van het inkomen uit vermogen omwille van de lagere ontvangen premies voor staatswaarborgen en de lagere ontvangsten afkomstig van het resultaat van de Nationale Bank van België.

⁴⁶ Bijvoorbeeld de onderwerping van sommige intercommunales aan de vennootschapsbelasting.

Tabel 22
Finale primaire uitgaven van de FO (in % bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Bezoldigingen	<u>1,8%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,7%</u>	<u>-0,07%</u>
Lonen	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	-0,11%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,03%
Aankopen van goederen en diensten	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>0,8%</u>	<u>-0,04%</u>
Subsidies aan bedrijven	<u>1,3%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>-0,02%</u>
w.o. loonkostensubsidies (*)	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	-0,01%
Sociale uitkeringen	<u>3,8%</u>	<u>3,8%</u>	<u>3,9%</u>	<u>3,9%</u>	<u>3,8%</u>	<u>-0,15%</u>
Sociale uitkeringen in natura	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,01%
Sociale uitkeringen in geld	3,7%	3,7%	3,9%	3,9%	3,7%	-0,15%
Pensioenen	3,0%	3,0%	3,1%	3,2%	3,2%	0,02%
Kinderbijslag	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,06%
Overige uitkeringen	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	-0,12%
w.o. terugbetaalbare belastingkredieten (*)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,01%
Kapitaaluitgaven	<u>1,5%</u>	<u>2,1%</u>	<u>1,3%</u>	<u>1,1%</u>	<u>0,8%</u>	<u>-0,26%</u>
Bruto-investeringen in vaste activa	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,02%
Overige kapitaaluitgaven	1,2%	1,8%	0,9%	0,8%	0,5%	-0,29%
w.o. terugbetaalbare belastingkredieten (*)	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,0%	-0,05%
Overige finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)	<u>0,5%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,4%</u>	<u>-0,03%</u>
w.o. terugbetaalbare belastingkredieten (*)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,01%
Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)	9,7%	10,1%	9,5%	9,2%	8,7%	-0,57%

(*) De loonkostensubsidies ⁴⁷ en de terugbetaalbare belastingkredieten ⁴⁸ worden in het ESR 2010 geregistreerd als primaire uitgaven in plaats van als verminderde belastingontvangsten.

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De finale primaire uitgaven van de FO bedroegen in 2015 8,7% bbp (zie Tabel 22). Dit is een daling met 0,6 procentpunt bbp ten opzichte van 2014.

⁴⁷ De loonkostensubsidies van de FO betreffen de maatregelen tot vermindering van de bedrijfsvoorheffing die door de FO worden genomen in het kader van interprofessionele akkoorden.

⁴⁸ De terugbetaalbare belastingkredieten betreffen in hoofdzaak de belastingkorting voor kinderen ten laste en voor lage activiteitsinkomens (toegerekend aan sociale uitkeringen), voor prestaties betaald met dienstencheques (toegerekend aan inkomensoverdrachten aan gezinnen) en voor bepaalde energiebesparende investeringen (toegerekend aan overige kapitaaluitgaven).

Door de besparingsmaatregelen was er in 2015 een lichte afname, uitgedrukt in procent bbp, merkbaar van de bezoldigingen, de aankopen van goederen en diensten en de subsidies aan bedrijven⁴⁹. De relatieve en absolute afname van de bezoldigingen van de FO vloeit enerzijds voort uit de niet-indexering van de lonen van de federale ambtenaren en anderzijds uit de verdere afname van het federale personeelsbestand. Deze afname is ook ten dele het gevolg van een overdracht van personeel naar de gemeenschappen en gewesten in het kader van de Zesde Staatshervorming.

De sociale uitkeringen daalden met 0,1 procentpunt bbp. Dit is toe te schrijven aan de bevoegdheidsoverdrachten die met de Zesde Staatshervorming gepaard gingen. Het deel van de gezinsbijslagen van de overheidssector dat tot in 2014 in de rekening van de FO geboekt werd, wordt vanaf 2015 in de rekening van de G&G geboekt. Dit is ook het geval voor een deel van de tegemoetkomingen voor gehandicapten in de categorie overige sociale uitkeringen.

De overige kapitaaluitgaven, die in 2012 piekten omwille van de herkapitalisatie van Dexia, liepen in 2015 verder terug met 0,3 procentpunt bbp. Onder meer de door de vorige regering goedgekeurde inperking van het belastingkrediet op bepaalde energiebesparende investeringen had nog een impact in 2015.

Zoals reeds vermeld, was er in 2015 door de inwerkingtreding van het budgettaire en fiscale luik van de Zesde Staatshervorming een belangrijke verschuiving binnen de budgettaire en fiscale overdrachten van de FO aan de andere overheidsniveaus. Door de herziening van de Bijzondere Financieringswet (BFW) zijn de overdrachten aan de gemeenschappen en gewesten in 2015 sterk gewijzigd (zie Tabel 23). De budgettaire overdrachten aan Entiteit II namen in 2015 sterk toe met 2,4 procentpunt bbp tot op een niveau van 3,4% bbp. Deze stijging kan vooral verklaard worden door de dotaties voor de nieuwe bevoegdheden van de G&G. De fiscale overdrachten aan de G&G namen daarentegen fors af in 2015 vanwege de saneringsbijdragen en pensioenbijdragen, en doordat de herziening van de overdrachten uit de federale PB aan de gewesten⁵⁰ de nieuwe fiscale overdrachten aan de gewesten (dotaties met betrekking tot de bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid, fiscale uitgaven,...) overtroffen.

⁴⁹ Bij de subsidies aan bedrijven was er bijvoorbeeld de vermindering van de subsidie van de FO aan de NMBS in 2015.

⁵⁰ De PB-dotatie (alsook de negatieve term) aan de gewesten werd immers vervangen door de gewestelijke PB (aangerekend als een fiscale ontvangst van de gewesten en niet langer als een overdracht vanwege de Federale Overheid).

Doordat de uitgaven van een aantal bevoegdheden (gezinsbijslagen, ouderenzorg, deel gezondheidszorg) niet langer in de rekening van de SZ geboekt worden, werden ook de fiscale (-1,7 procentpunt bbp) en budgettaire (-1,6 procentpunt bbp) overdrachten van de FO aan de SZ sterk neerwaarts bijgesteld om het evenwicht in ESR van de SZ te bewaren (zie deel 2.3).

Tabel 23
Fiscale en budgettaire overdrachten van de FO aan andere subsectoren van de overheid (in % bbp)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Totaal budgettaire en fiscale overdrachten van de FO	(1)	17,4%	17,8%	18,2%	18,2%	16,2%	-2,1%
Fiscale overdrachten	(1a)	12,9%	12,5%	12,5%	12,5%	9,5%	-3,0%
Budgettaire overdrachten	(1b)	4,5%	5,3%	5,7%	5,7%	6,6%	0,9%
Overdrachten aan de EU (*)	(2)	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,1%
Budgettaire en fiscale overdrachten aan de SZ	(3)	6,8%	7,0%	7,3%	7,5%	4,3%	-3,3%
Fiscale overdrachten	(3a)	4,4%	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	-1,7%
Budgettaire overdrachten	(3b)	2,3%	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	-1,6%
Budgettaire en fiscale overdrachten aan Entiteit II	(4)	9,3%	9,5%	9,5%	9,5%	10,6%	1,1%
Fiscale overdrachten	(4a)	8,5%	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	-1,3%
Budgettaire overdrachten	(4b)	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%	3,4%	2,4%
pm. Financiering pensioenen Entiteit II door de FO (*)	(5)	1,4%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	0,0%

(*) Alle overdrachten aan de EU, ook de overdrachten van de douanerechten, worden hier als budgettaire overdrachten beschouwd.

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

2.3 Sociale Zekerheid (exclusief Zorgfonds)

Het vorderingensaldo van de Sociale Zekerheid (SZ) was licht positief (0,1% bbp) in 2015. Zowel de totale ontvangsten (-3,2 procentpunt bbp) als de primaire uitgaven (-3,3 procentpunt bbp) van de SZ daalden scherp in 2015 als gevolg van de Zesde Staatshervorming. De Zesde Staatshervorming bracht immers de overdracht van verschillende bevoegdheden op het vlak van sociale zekerheid met zich mee. Zo werden onder meer de bevoegdheden met betrekking tot de gezinsbijslagen, ouderenzorg en een deel van de gezondheidszorg overgeheveld aan de gemeenschappen terwijl de bevoegdheid met betrekking tot het doelgroepenbeleid inzake werkgelegenheid werd overgeheveld aan de gewesten. De uitgaven met betrekking tot die bevoegdheden worden daarom vanaf 2015 in de rekeningen van de G&G geboekt en niet langer in de rekeningen van de SZ. Om ex ante het ESR-evenwicht in de SZ te behouden, werden daarom ook de ontvangsten van de SZ neerwaarts aangepast via lagere fiscale en budgettaire overdrachten aan de SZ.

Tabel 24
Rekening van de Sociale Zekerheid (exclusief Zorgfonds) volgens de HRF-definitie ⁵¹ (in % bbp)

		2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Totale ontvangsten	(1)=(2)+(3)	21,0%	21,5%	22,0%	22,1%	18,9%	-3,2%
- Ontvangsten afkomstig van de FO	(2)	6,8%	7,0%	7,3%	7,5%	4,3%	-3,3%
Fiscale	(2a)	4,4%	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	-1,7%
Budgettaire	(2b)	2,3%	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	-1,6%
- Eigen ontvangsten, w.o.	(3)	14,2%	14,5%	14,7%	14,6%	14,7%	0,1%
Bijdragen		13,3%	13,6%	13,7%	13,6%	13,7%	0,0%
Fiscale		0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,0%
Primaire uitgaven	(4)	20,9%	21,6%	22,1%	22,1%	18,8%	-3,3%
- Sociale uitkeringen	(4a)	18,6%	19,2%	19,6%	19,6%	17,3%	-2,3%
- Overige finale primaire uitgaven	(4b)	2,3%	2,4%	2,3%	2,4%	1,4%	-1,0%
w.o. loonkostensubsidies (*)		0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	-0,4%
- Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(4c)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Primair saldo		0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Rentelasten		0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Vorderingensaldo		0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%

(*) De loonkostensubsidies ⁵² worden in het ESR 2010 geregistreerd als primaire uitgaven in plaats van als verminderde ontvangsten uit sociale bijdragen.

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

⁵¹ Het verschil tussen de HRF-definitie en de definitie van de Nationale Rekeningen wordt uitgelegd in voetnoot 42.

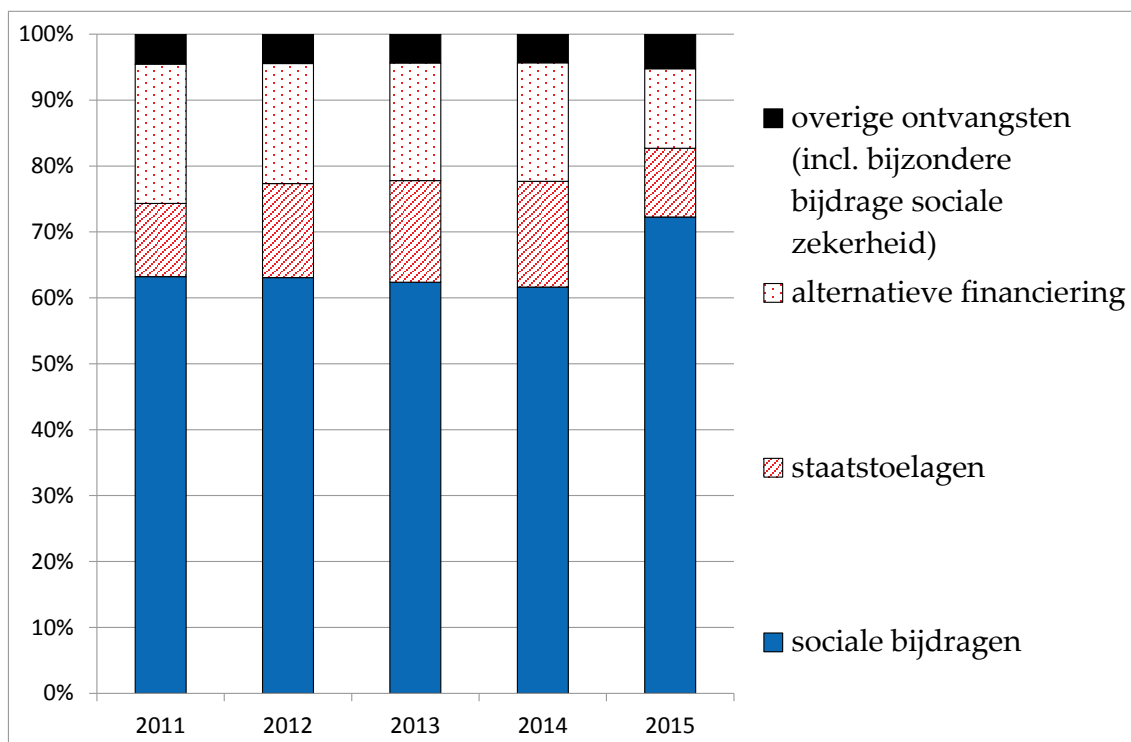
⁵² De loonkostensubsidies van de SZ betreffen de gerichte verlagingen van de sociale werkgeversbijdragen die als werkgelegenheidsbevorderende maatregelen worden genomen in het kader van interprofessionele akkoorden.

De alternatieve financiering⁵³ van de SZ daalde met 1,7 procentpunt bbp, waarbij vooral de alternatieve financiering afkomstig van de btw en van de PB sterk afnam. De budgettaire overdrachten (staatstoelagen) lieten een daling met 1,6 procentpunt optekenen. Tussen 2010 en 2014 bestonden de staatstoelagen naast de gewone staatstoelagen ook een uit bijzondere staatstoelage, de zogenaamde evenwichtsdotatie. Deze bijzondere staatstoelage beoogde het evenwicht van het ESR-saldo van de SZ. De daling van de budgettaire overdrachten aan de SZ in 2015 wordt grotendeels verklaard door het wegvallen van deze evenwichtsdotatie, die in 2014 al opgelopen was tot 1,5% bbp.

De sociale bijdragen bleven in 2015, uitgedrukt in procent bbp, quasi stabiel terwijl er, als gevolg van de Zesde Staatshervorming, een sterke terugloop was van de ratio van de fiscale en budgettaire ontvangsten overdrachten van de SZ. Bijgevolg is de samenstelling van de ontvangsten van de SZ aanzienlijk gewijzigd in dat jaar. Als gevolg van de Zesde Staatshervorming is het aandeel van de sociale bijdragen in 2015 terug gestegen tot 72,3% van de totale ontvangsten, nadat het in de jaren voordien geleidelijk teruggelopen was (tot 61,6% in 2014) door het toenemende belang van de overdrachten aan de Sociale Zekerheid.

⁵³ Ter herinnering, de alternatieve financiering door de FO werd vooral vanaf 1994 toegepast ter compensatie van de besliste maatregelen inzake verlagingen van bijdragen voor de SZ. Die alternatieve financiering bestaat vooral uit middelen die van de btw afkomstig zijn, maar daarnaast ook van accijnzen op tabaksproducten en directe belastingen waaronder de roerende voorheffing en de personen- en vennootschapsbelasting (Programmawet van 2 januari 2001).

Grafiek 15
Samenstelling van de ontvangsten van de SZ (in % van het totaal)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De daling van de primaire uitgaven in 2015 vloeide enerzijds voort uit een daling van de overige finale primaire uitgaven van de SZ (-1,0 procentpunt bbp). Binnen die laatste categorie lieten vooral de subsidies aan bedrijven (-0,8 procentpunt bbp) een forse afname optekenen. Hieronder valt de steun via het dienstenchequestelsel en via de activeringsprogramma's, waarvan de uitgaven vanaf 2015 in de rekeningen van de G&G geboekt worden.

Anderzijds daalden ook de sociale uitkeringen voor rekening van de SZ sterk in 2015 (-2,3 procentpunt bbp). Deze daling heeft in belangrijke mate te maken met de bevoegdheidsoverdracht van de SZ aan de G&G (zie Tabel 25). Al dient te worden opgemerkt dat ook de niet-indexering van de sociale uitkeringen in 2015, net als in 2014, een matigende invloed had.

Tabel 25
Uitsplitsing van de sociale uitkeringen betaald door de SZ (in % bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Pensioenen	6,4%	6,7%	6,9%	7,0%	7,1%	0,07%
Gezondheidszorg	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,1%	-0,83%
Ziekte en invaliditeit	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	0,07%
Werkloosheid	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	-0,18%
Brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	-0,03%
Gezinsbijslagen	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	0,0%	-1,43%
Overige sociale uitkeringen (excl. Zorgfonds)	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,03%
Totaal sociale uitkeringen	18,6%	19,2%	19,6%	19,6%	17,3%	-2,29%
p.m. gezondheidszorg GO	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	0,05%
p.m. gezinsbijslagen GO	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	-0,04%

Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De bevoegdheidsoverdracht inzake gezinsbijslagen, die vanaf 2015 volledig in de rekeningen van de gemeenschappen geboekt worden, bracht een daling van de sociale uitkeringen van de SZ met 1,4 procentpunt bbp met zich mee ten opzichte van 2014.

De bevoegdheidsoverdracht inzake ouderenzorg en een deel van de gezondheidszorg zorgde voor een daling van de gezondheidszorguitgaven in de rekeningen van de SZ in 2015 met 0,8 procentpunt bbp. Uitgezonderd die bevoegdheidsoverdracht werd de evolutie afgeremd door de genomen maatregelen, zoals op het vlak van de geneesmiddelen, remgelden en ligduur.

In 2015 stegen de pensioenuitgaven (bij de SZ) tot 7,1% bbp. De stijgende trend in de beschouwde periode 2011-2015, die veroorzaakt wordt door de vergrijzing, en dus door een toename van het aantal begunstigden, wordt hiermee verdergezet. De genomen maatregelen op het vlak van de pensioenen, zoals het optrekken van de minimumleeftijd voor het vervroegd pensioen en de strengere loopbaanvoorwaarden, hebben de toename van het aantal begunstigden evenwel afgeremd.

Met een reële groei van 6,6% in 2015 blijven de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen de snelst groeiende categorie van sociale uitkeringen. In de periode 2011-2015 stegen de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen van 1,5% bbp tot 1,8% bbp, omwille van de forse toename van het aantal rechthebbenden op een invaliditeitsuitkering. Dit heeft deels te maken met de veroudering van de arbeidsmarkt en met de verschuivingen tussen de sociale uitkeringsstelsels door de genomen maatregelen op het vlak van de pensioenen en het werkloosheidsstelsel.

De werkloosheidsuitkeringen daalden in 2015 met 0,2 procentpunt bbp tot 1,5% bbp. Er vond een daling plaats bij zowel de tijdelijke werklozen, de werkzoekende volledig werklozen en de werklozen met bedrijfstoelage. Dit is het gevolg van zowel de gematigde economische groei in 2015 (1,4%), het demografisch effect met een lagere groei van de bevolking op beroepsleeftijd en de grotere uitstroom naar het pensioenstelsel, en van de eerder genomen structurele hervormingen van de arbeidsmarkt, in het bijzonder de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen.

3 BUDGETTAIRE EVOLUTIE VAN DE GEMEENSCHAPPEN, DE GEWESTEN EN DE GEMEENSCHAPSCOMMISSIES

3.1 Inleiding

In dit deel van het advies wordt de budgettaire evolutie van de deelgebieden tijdens de periode 2011 – 2015 belicht. Die periode is bijzonder omdat 2015 het aanvangsjaar is van de Zesde Staatshervorming wat weerspiegeld wordt in de ontvangsten en de uitgaven van de deelgebieden. In vergelijking met de voorgaande jaren treedt er in 2015 een breuk op in de cijferreeksen als gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten en de nieuwe financieringswijze van de deelgebieden die vanaf het begrotingsjaar 2015 van toepassing zijn.

De analyse van de budgettaire evolutie gebeurt op basis van de *eerste* raming van de rekening van de overheid zoals die in de vorm van tabellen van de belangrijkste ontvangsten en uitgaven en het financieringssaldo van de gezamenlijke overheid en haar deelsectoren in april laatstleden door het INR werd gepubliceerd. Het gaat om een *eerste voorlopige raming* die in september 2016 zal gevolgd worden door de volledige rekeningen die zullen overgenomen worden in de publicatie van de gedetailleerde nationale rekeningen.

In vergelijking met het advies van de Afdeling van juli 2015 worden herzieningen van de cijferreeksen voor de periode 2011 – 2014 vastgesteld. Deze zijn deels aan methodologische vernieuwingen en deels aan een actualisering van de brongegevens te wijten. Het Advies van juli 2015 ging uit van de eerste raming van de overheidsrekeningen 2014, gepubliceerd in april 2015. Sindsdien hebben twee nieuwe publicaties van de overheidsrekeningen plaatsgevonden: september 2015 en april 2016. En alhoewel de ingrijpende methodologische vernieuwingen, toe te schrijven aan de overgang van het ESR 1995 naar het ESR 2010, reeds grotendeels in de overheidsrekeningen 2013 van september 2014 werden ingevoerd, volgde er in september 2015 nog een verdere verdieping van die overgang naar het ESR 2010 in de overheidsrekeningen 2014. In de overheidsrekeningen 2015 van april 2016 werd, naast de courante herzieningen op basis van complementaire informatie, nog een vernieuwing ingevoerd die betrekking heeft op de wijze waarop de ontvangsten uit de verkoop van emissierechten worden aangerekend. Deze nieuwigheid werd mogelijk gemaakt door het in februari 2016 tussen de federale overheid en de gewesten afgesloten akkoord over de verdeling van de veilingopbrengsten.

3.2 Herziening van de budgettaire realisaties 2011-2014

In de overheidsrekeningen van september 2015 vond een verdieping plaats van de overgang van het ESR 1995 naar het ESR 2010. Daardoor werden de wijzigingen met betrekking tot de verruimde definitie van de overheidsperimeter nu ook aangebracht op het niveau van de verschillende reeksen van inkomsten en uitgaven, in plaats van enkel geregistreerd te worden op netto basis bij de overheidsuitgaven (en meer bepaald bij de overige kapitaaloverdrachten), zoals dat het geval was in de overheidsrekeningen van september 2014 en april 2015. Voor alle tot de overheidssector geherklasseerde eenheden werden de wijzigingen aan de inkomsten- en uitgavenreeksen retroactief toegepast over de periode 2009 – 2014⁵⁴. Verder werden de data geactualiseerd op basis van de recentere data.

In Tabel 26 worden de opeenvolgende herzieningen van de vorderingensaldi van de deelgebieden voor de periode 2011 – 2014 weergegeven, vertrekkende van de eerste overheidsrekeningen 2014 gepubliceerd in april 2015, het uitgangspunt voor het HRF advies van juli 2015.

Tabel 26
Herziening van de vorderingensaldi 2011–2014 in de overheidsrekeningen

(x 1.000.000 euro)		VG (a)	FG	WG	BHG	DG	FGC	VGC	GGC	Interregio- nale éénheden	Statistische aanpassing	Geheel G&G
ESR 2010		2011										
Overheidsrekeningen 2014 (4/2015) <i>Advies juli 2015</i>	(1)	56,5	-145,7	-694,1	-390,2	-10,5	0,7	-2,6	2,2	-3,8	0,4	-1 187,1
Overheidsrekeningen 2014 (9/2015)	(2)	49,0	-145,1	-699,1	-390,3	-10,6	0,8	-2,7	2,2	-3,5	-2,4	-1 201,8
<i>Vershil</i>	(2) - (1)	-7,5	0,6	-5,0	-0,1	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,3	-2,8	-14,7
Overheidsrekeningen 2015 (4/2016) <i>Onderhavig advies</i>	(3)	49,0	-145,2	-699,2	-390,6	-10,6	0,7	-2,6	2,2	-3,3	-2,1	-1 201,7
<i>Vershil</i>	(3) - (2)	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,2	0,3	0,1
Vershil (Advies 2016 - Advies 2015)	(3) - (1)	-7,5	0,5	-5,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	-2,5	-14,6
ESR 2010		2012										
Overheidsrekeningen 2014 (4/2015) <i>Advies juli 2015</i>	(1)	260,1	-153,2	-344,5	-55,3	-4,5	-9,1	-3,5	-0,1	19,2	0,3	-290,6
Overheidsrekeningen 2014 (9/2015)	(2)	259,0	-152,0	-349,4	-56,1	-4,5	-9,1	-3,5	0,0	19,3	5,0	-291,2
<i>Vershil</i>	(2) - (1)	-1,1	1,2	-4,9	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	4,7	-0,6
Overheidsrekeningen 2015 (4/2016) <i>Onderhavig advies</i>	(3)	259,4	-152,2	-349,2	-47,1	-4,5	-9,1	-3,5	0,0	19,4	-0,2	-287,0
<i>Vershil</i>	(3) - (2)	0,4	-0,2	0,2	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-5,2	4,2
Vershil (Advies 2016 - Advies 2015)	(3) - (1)	-0,7	1,0	-4,7	8,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	-0,5	3,6
ESR 2010		2013										
Overheidsrekeningen 2014 (4/2015) <i>Advies juli 2015</i>	(1)	-461,1	-142,9	-304,2	118,4	-80,8	4,0	8,8	-3,7	3,4	0,7	-857,4
Overheidsrekeningen 2014 (9/2015)	(2)	-457,4	-199,8	-309,9	131,8	-82,4	4,7	-1,2	-3,7	3,7	0,9	-913,4
<i>Vershil</i>	(2) - (1)	3,7	-56,9	-5,7	13,4	-1,6	0,7	-10,0	0,0	0,3	0,2	-56,0
Overheidsrekeningen 2015 (4/2016) <i>Onderhavig advies</i>	(3)	-446,8	-199,8	-310,2	153,9	-82,4	4,7	-1,2	-3,7	3,8	1,3	-880,4
<i>Vershil</i>	(3) - (2)	10,6	0,0	-0,3	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	33,0
Vershil (Advies 2016 - Advies 2015)	(3) - (1)	14,3	-56,9	-6,0	35,5	-1,6	0,7	-10,0	0,0	0,4	0,6	-23,0
ESR 2010		2014										
Overheidsrekeningen 2014 (4/2015) <i>Advies juli 2015</i>	(1)	-657,0	-232,0	-463,2	92,4	-34,5	20,7	-29,5	-13,7	-57,4	-0,8	-1 375,0
Overheidsrekeningen 2014 (9/2015)	(2)	-624,5	-209,5	-786,5	162,0	-40,4	12,2	-29,6	-13,7	-2,6	0,1	-1 532,5
<i>Vershil</i>	(2) - (1)	32,5	22,5	-323,3	69,6	-5,9	-8,5	-0,1	0,0	54,8	0,9	-157,5
Overheidsrekeningen 2015 (4/2016) <i>Onderhavig advies</i>	(3)	-557,2	-210,5	-707,5	205,4	-40,3	12,3	-23,6	-13,6	-40,8	-0,4	-1 376,2
<i>Vershil</i>	(3) - (2)	67,3	-1,0	79,0	43,4	0,1	0,1	6,0	0,1	-38,2	-0,5	156,3
Vershil (Advies 2016 - Advies 2015)	(3) - (1)	99,8	21,5	-244,3	113,0	-5,8	-8,4	5,9	0,1	16,6	0,4	-1,2

(a): Met inbegrip van het saldo van het Zorgfonds (in miljoenen euro: +5,9 in 2011, +13,4 in 2012, +24,1 in 2013 en +24,8 in 2014).

⁵⁴ Indien mogelijk werden de reeksen voor de belangrijkste eenheden zelfs tot in 1995 gewijzigd.

Hierna wordt toelichting verstrekt over de aard van de herzieningen die voor het jaar 2014 werden doorgevoerd voor elk van de deelgebieden.

3.2.1 Vlaamse Gemeenschap

Het vorderingensaldo werd in positieve zin herzien met 99,8 miljoen euro van -657,0 miljoen euro naar -557,2 miljoen euro. In eerste instantie werden de data van de economische hergroepering bijgesteld wat resulteerde in een neerwaartse aanpassing van de uitgaven en in mindere mate van de ontvangsten. Het financieringstekort van de economische hergroepering daalde hierdoor met 159,3 miljoen euro van -620,3 miljoen euro naar -461,0 miljoen euro. Deze herziening in positieve zin werd voor ongeveer één derde teniet gedaan door een verdubbeling van de ESR-correcties. De door het ESR 2010 geïmplementeerde correcties stijgen van -61,3 miljoen euro naar -120,8 miljoen euro. De voornaamste herzieningen van die correcties hebben betrekking op:

- de perimeterverschillen: de positieve correctie in verband met de instellingen behorende tot of toegevoegd aan de consolidatieperimeter, aanvankelijk geraamd op +226,4 miljoen euro, werd herzien naar +243,9 miljoen euro met als gevolg een positieve impact op het saldo: +17,5 miljoen euro;
- de herklassering van financiële in niet-financiële operaties: de negatieve correctie werd verhoogd van -4,6 miljoen euro naar -21,7 miljoen euro, onder meer door de verlaging van het bedrag aan kredietverleningen en deelnemingen, dus een negatief effect op het saldo: -17,1 miljoen euro;
- de verschillen in het tijdstip van de registratie van de verrichtingen met in globo een negatieve impact op het saldo: -60,0 miljoen euro, waaronder:
 - de schrapping van eerder aangebrachte correcties ingevolge de actualisering van de data van de economische hergroepering, met een positief effect op het saldo: +154,5 miljoen euro;
 - een nieuw toegevoegde correctie betreffende de aanrekening van de investeringsbijdragen van het VIPA met een negatieve impact op het saldo: -283,0 miljoen euro;
 - het bedrag aan emissierechten dat in meer dient aangerekend te worden met een positief effect op het saldo: +76,4 miljoen euro;
 - een nieuwe ingevoegde correctie inzake de aanrekening van gestandaardiseerde garanties met een negatieve impact op het saldo: -11,7 miljoen euro;

3.2.2 Waals Gewest

Het vorderingensaldo 2014 werd herzien van -463,2 miljoen euro naar -707,5 miljoen euro, hetzij een verslechtering met 244,3 miljoen euro. Naast een actualisering van de basisgegevens met als gevolg een lichte verbetering van het financieringssaldo van de economische hergroepering met 4,9 miljoen euro, is de herziening van het vorderingensaldo te wijten aan een verhoging van het negatief bedrag van de correcties conform het ESR 2010 met 249,2 miljoen euro. De ESR-correcties werden in hun totaliteit herzien van -9,3 miljoen euro naar -258,6 miljoen euro. De belangrijkste herzieningen betreffen:

- de perimeterverschillen: de correctie, aanvankelijk geraamd op +67,6 miljoen euro, werd neerwaarts herzien naar +29,9 miljoen euro met als gevolg een negatieve impact op het saldo: -37,7 miljoen euro;
- de herklassering van financiële in niet-financiële operaties: het bedrag van kredietverleningen en deelnemingen werd neerwaarts herzien van -133,5 naar -101,8 met een positief effect op het saldo: +31,7 miljoen euro;
- de verschillen in het tijdstip van de registratie van de verrichtingen met in globo een negatieve impact op het saldo: -90,2 miljoen euro, waaronder:
 - het bedrag aan emissierechten dat in meer dient aangerekend te worden met een positief effect op het saldo: +47,2 miljoen euro;
 - facturen die niet op het jaar 2014 dienen aangerekend te worden: het bedrag daalt van 285,2 miljoen euro naar 269,8 miljoen euro met een negatieve impact op het saldo: -15,4 miljoen euro;
 - als uitgaven aan te rekenen verrichtingen inzake alternatieve financiering: het bedrag stijgt 230,0 miljoen euro naar 350,7 miljoen euro met een negatief effect op het saldo: -120,7 miljoen euro.
- de toevoeging van diverse andere correcties met een negatieve impact op het saldo: -158,7 miljoen euro.

3.2.3 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De revisie van de data heeft een gunstig effect gehad op het vorderingensaldo 2014 dat met 113,0 miljoen euro toeneemt van +92,4 miljoen euro naar een surplus van 205,4 miljoen euro. Het is vooral de herziening van de ESR-correcties die heeft gespeeld met een positieve impact op het saldo van 96,4 miljoen euro; in globo werden die correcties herzien van -70,1 miljoen euro naar +26,3 miljoen euro. Maar ook het financieringssaldo van de economische hergroepering viel na revisie gunstiger uit door de registratie van hogere ontvangsten en in mindere mate hogere uitgaven. De voornaamste herzieningen van de ESR-correcties hebben betrekking op :

- de perimeterverschillen: de correctie, aanvankelijk geraamd op -11,0 miljoen euro, werd in positieve zin herzien naar +36,1 miljoen euro met een positief effect op het saldo: +47,1 miljoen euro;
- de herklassering van financiële in niet-financiële operaties: de correctie inzake kredietverleningen en deelnemingen werd bijgesteld van -5,5 miljoen euro naar +2,9 miljoen euro met een positief effect op het saldo: +8,4 miljoen euro;
- de verschillen in het tijdstip van de registratie van de verrichtingen met in globo een positieve impact op het saldo: +10,8 miljoen euro, waaronder :
 - de verschuiving van 2015 naar 2014 van ontvangsten van de gewestbelasting op eigenaars van bebouwde eigendommen met een positief effect op het saldo: +15,0 miljoen euro;
 - het verschil tussen betaalde intresten en intresten op batenbasis werd neerwaarts herzien van +17,6 miljoen euro naar +2,4 miljoen euro met een negatieve impact op het saldo: -15,2 miljoen euro;
 - een nieuwe aanrekening op 2014 van een bedrag aan achterstallig betaalde trekkingsrechten inzake wedertewerkstelling van werklozen met een positief effect op het saldo: +11,0 miljoen euro;
- een nieuwe toegevoegde correctie inzake swaps met een positieve impact op het saldo: +32,6 miljoen euro;
- een globale correctie inzake de impact van de aanwending van recentere informatie met een negatief effect op het saldo: -6,6 miljoen euro.

3.2.4 Franse Gemeenschap

De herziening van het vorderingensaldo 2014 is louter het gevolg van een actualisering van de data van de economische hergroepering. Het financieringssaldo van de economische hergroepering werd gereviseerd van -295,4 miljoen euro naar -273,5 miljoen euro, hetzij een positieve impact op het vorderingensaldo van 21,9 miljoen euro. De ESR-correcties bleven nagenoeg ongewijzigd; de impact van de herziening op het saldo bleef beperkt tot -0,2 miljoen euro. Aldus werd het vorderingensaldo aangepast van -232,0 miljoen euro naar -210,5 miljoen euro, hetzij een verbetering met +21,5 miljoen euro.

3.2.5 Duitstalige Gemeenschap

De negatieve impact van de revisie op het vorderingensaldo bedraagt 5,8 miljoen euro en is volledig toe te schrijven aan een opwaartse herziening van de uitgaven van de economische hergroepering. De ESR-correcties bleven intact. Het vorderingensaldo werd aldus herzien van -34,5 miljoen euro naar -40,3 miljoen euro.

3.2.6 Franse Gemeenschapscommissie

Het vorderingensaldo 2014 werd herzien van +20,7 miljoen euro naar +12,3 miljoen euro. De neerwaartse revisie met 8,4 miljoen euro situeert zich vooral bij de actualisering van de data van de economische hergroepering met een verslechtering van het financieringssaldo met 9,6 miljoen euro tot gevolg. Door het ontbreken van een kapitaalsverhoging van het FERI/FREY kon de overeenstemmende ESR-correctie, waardoor de intekening als een uitgave wordt geregistreerd - geschrapt worden met een positieve impact van 1,1 miljoen euro op het saldo als gevolg.

3.2.7 Vlaamse Gemeenschapscommissie

Het betere vorderingensaldo 2014 volgt volledig uit een revisie van de ESR-correctie inzake het tijdstip van de registratie van de verrichting, meer bepaald de registratie van de uitgaven betreffende PPS projecten. Het bedrag van die correctie werd herzien van -26,1 miljoen euro naar -20,3 miljoen euro, hetzij een positieve impact op het vorderingensaldo van 5,9 miljoen euro dat zodoende werd vastgesteld op -23,6 miljoen euro (t.o.v. -29,5 miljoen voorheen).

3.2.8 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Het vorderingensaldo bepaald in de overheidsrekeningen 2014 van april 2015, zoals verwerkt in het Advies van juli 2015, werd sindsdien niet meer herzien.

3.3 Budgettaire realisaties van het jaar 2015

3.3.1 Inleiding

In dit onderdeel van het advies wordt nagegaan hoe de effectieve vorderingensaldi 2015 zich verhouden tot de begrotingen die voor dat jaar werden opgesteld. Deze analyse gebeurt per deelgebied. Daarom wordt vooraf een overzicht gegeven van de begrotingsramingen, zowel de initiële begroting als de latere aanpassingsbladen. Aangezien 2015 het aanvangsjaar is van de Zesde Staatshervorming, die aanleiding heeft gegeven tot een aanzienlijke toename van de budgettaire massa's van de deelgebieden, wordt de vergelijking gemaakt met de begroting van het voorgaande jaar.

In de mate dat in de begrotingsdocumenten van de deelgebieden de becijferde of beter de geraamde impact van de Zesde Staatshervorming aan de ontvangsten- en/of uitgavenzijde wordt vermeld, wordt deze in onderhavige analyse ook hernomen, maar louter ter informatie en met het nodige voorbehoud. Er moet dienaangaande immers worden opgemerkt dat dergelijke informatie slechts zeer voorlopig kan zijn omdat zij gebaseerd is op begrotingsvooruitzichten en geen realisaties. Bovendien ontbreken in de huidige fase nog een aantal kernelementen in de toepassing van de fiscale autonomie die pas in de loop van 2017 – 2018 op definitieve wijze zullen vastgesteld worden en die essentieel zijn om de impact van de Zesde Staatshervorming op correcte wijze te kunnen becijferen.

De analyse van de budgettaire realisaties gebeurt op basis van de individuele Rekeningen van de overheid die door het INR in april 2016 werden gepubliceerd. Daarop worden een aantal correcties toegepast die eigen zijn aan de HRF en reeds uitvoerig in eerdere adviezen werden toegelicht. Toch dient de aandacht gevestigd te worden op een nieuwe HRF-correctie die met ingang van 2015 wordt toegepast.

Het betreft de aanrekening op het begrotingsjaar 2015 van de ontvangsten inzake de gewestelijke personenbelasting die kadert in de verruiming van de fiscale autonomie van de gewesten op de personenbelasting, zoals beslist in het institutioneel akkoord met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.

In de overheidsrekeningen worden de verrichtingen geregistreerd op basis van de vastgestelde rechten. De toepassing van die regel betekent dat inzake belastingen de vaststelling van de invorderingstitel of de zogenaamde inkohiering bepalend is voor het tijdstip en het bedrag van de aanrekening van de belastingontvangsten. Toegepast op de gewestelijke personenbelasting heeft die aanrekeningregel tot gevolg dat voor het aanvangsjaar 2015 geen twaalf maanden inkohieringen als ontvangsten kunnen geregistreerd worden omdat de inkohieringen van het aanslagjaar 2015 ten vroegste in juli 2015 kunnen starten aangezien de indieningstermijn voor de aangiften in de personenbelasting minstens tot 30 juni van het aanslagjaar loopt. De strikte toepassing van die aanrekeningregel zou de budgettaire toestand van de deelgebieden aanzienlijk hebben bezwaard, zowel ex ante (begrotingsramingen) als ex post (gerealiseerde vorderingensaldi).

Om die reden neemt de HRF niet de werkelijk in 2015 ingekohierde bedragen in aanmerking als ontvangsten inzake gewestelijke personenbelasting maar wel de twaalf maandelijksse voorschotten die door de federale overheid aan de gewesten werden gestort. De voorschottenregeling en de latere afrekening op basis van de effectief geïnde ontvangsten is geregeld in de BFW ⁵⁵.

Tot slot dient nog de essentie van het horizontaal protocol van 17 december 2014 ⁵⁶ te worden toegelicht omdat in de tekst naar dit protocol wordt verwezen. Dat protocol werd eind 2014 afgesloten tussen de federale overheid en de deelgebieden en betreft de wijze waarop de uitgaven die door de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ), in hun hoedanigheid als tijdelijke of permanente technische operatoren, worden gedaan *in opdracht en voor rekening van de deelgebieden*, worden aangerekend op de middelen die de federale overheid in uitvoering van de BFW naar de deelgebieden overdraagt. Dit protocol kwam er op vraag van de deelgebieden en is bedoeld als overgangmaatregel in afwachting dat de deelgebieden deze diensten zelf kunnen verzekeren of wensen uit te besteden.

⁵⁵ Artikel 54/1, §§ 3 tot 5, BFW.

⁵⁶ Belgisch Staatsblad van 31.12.2014 ed.2

Het principe is éénvoudig: aangezien de federale administratie (en met name de FOD Financiën) instaat voor de uitvoering van de BFW en maandelijks de aan elk deelgebied toekomende BFW-middelen stort, treedt die administratie op als doorgeefluik of intermediair tussen de deelgebieden en de OISZ. De behoeften die zich maandelijks inzake sociale uitkeringen en/of bijdrageverminderingen manifesteren met betrekking tot de nieuw overgehevelde materies inzake sociale zekerheid worden door de federale administratie ingehouden op de BFW-middelen en rechtstreeks doorgestort naar de betrokken OISZ. De omweg via de deelgebieden wordt aldus vermeden.

Het gevolgde traject van die middelen ziet er dus als volgt uit:

in plaats van: federale administratie → OISZ
 federale administratie → deelgebied → OISZ.

Dit geldt uiteraard alleen voor de BFW-middelen die nodig zijn voor het dekken van de behoeften inzake de overgehevelde bevoegdheden. De BFW-middelen die na de inhouding van de behoeften overblijven, worden maandelijks door de federale administratie rechtstreeks aan het deelgebied gestort. In het geval dat de BFW-middelen onvoldoende zijn om voormelde behoeften te dekken, voorziet het protocol dat de deelgebieden zich dienen te beroepen op leningfinanciering waarvan zij zelf volledig de lasten dragen. Enige prefinanciering van de deelgebieden door de federale overheid is dus uitgesloten.

In de overheidsrekeningen wordt deze constructie als een puur financiële verrichting beschouwd en worden de uitgaven met betrekking tot de overgehevelde materies aangerekend aan de deelgebieden volgens het principe van de vastgestelde rechten, alsof zij de sociale toelagen, de sociale uitkeringen, de bijdrageverminderingen en subsidies zelf rechtstreeks zouden uitbetalen aan de begunstigde personen, ondernemingen of instellingen zoals rusthuizen en verzorgingsinstellingen.

3.3.2 Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschap

3.3.2.1 Begroting 2015

Initieel werd voor 2015 opnieuw een begroting in evenwicht ingediend ondanks de toegenomen impact van het verstrengd Europees begrotingstoezicht⁵⁷ dat het saldo negatief beïnvloedt en de onderbenutting van kredieten die lager werd ingeschat⁵⁸. Dit is in overeenstemming met het Regeerakkoord 2009 – 2014 dat het begrotingsevenwicht nastreeft zonder het boeken van grote overschotten.

Om binnen dit restrictief kader en rekening houdende met een zwakke economische groei toch nieuwe investeringen mogelijk te maken, worden er dan ook structurele besparingsmaatregelen genomen ten belope van 1,15 miljard euro, voornamelijk door in te grijpen op de werkingskosten van het overheidsapparaat en de verhoging van de kostendekkingsgraad van een aantal diensten, alsook door een beperking van de uitgaven van sommige ingevolge de Zesde Staatshervorming nieuw overgehevelde bevoegdheden⁵⁹.

⁵⁷ Toename van de negatieve impact op het vorderingensaldo van de verstrengde Europese begrotingsregels met 258,3 miljoen euro in vergelijking met de aangepaste begroting 2014 (o.m. door een verhoging van de voorziene bouwuitgaven binnen de DBFM Scholen van Morgen en de alternatief gefinancierde subsidies aan woonzorgcentra en ziekenhuizen in het kader van het VIPA).

⁵⁸ De vooropgestelde onderbenutting daalt met 48,8 miljoen euro ten opzichte van de aangepaste begroting 2014.

⁵⁹ Bijvoorbeeld :

- in het domein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin worden generieke besparingen doorgevoerd op het apparaat en diverse besparingen op de werkingsmiddelen;
- in het domein Werk en Sociale Economie: vereenvoudiging van het doelgroepenbeleid die een besparing oplevert van 3 miljoen euro, en andere maatregelen die toelaten om 26,5 miljoen euro te besparen.

In de middelenbegroting 2015 worden de federale overdrachten volgens hun nieuwe samenstelling en berekeningswijze na Zesde Staatshervorming opgenomen. Wat de uitgaven betreft, wordt in de toelichting bij de diverse beleidsdomeinen melding gemaakt van de impact van de Zesde Staatshervorming. Het gaat om de beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (impact geraamd op 6,3 miljard euro), Werk en Sociale Economie (impact geraamd op 2,2 miljard euro), Leefmilieu, Natuur en Energie (0,03 miljard euro). Het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt eveneens geaffecteerd omdat in de Vlaamse begroting de ontvangsten van de gewestelijke personenbelasting niet netto maar wel bruto in de middelenbegroting zijn opgenomen: de gewestelijke opcentiemen als ontvangsten en de geregionaliseerde fiscale uitgaven als uitgaven. De impact op voormeld beleidsdomein staat dan ook gelijk met de geraamde fiscale uitgaven van het aanslagjaar 2015 (1,9 miljard euro).

Zoals in begroting 2014, houden de begrote ontvangsten 2015 rekening met een gedeeltelijke terugbetaling van de schulden en de betaling van een boetepremie (334,0 miljoen euro respectievelijk 166,0 miljoen euro) in verband met de in 2009 aan de KBC toegestane leningen. In tegenstelling tot het voorgaande jaar wordt er voor 2015 opnieuw een betaling van de couponrente voorzien (170,7 miljoen euro).

Tabel 27
Begroting 2015 van de Vlaamse Gemeenschap

Vlaamse Gemeenschap (Gewest + Gemeenschap)	2014 2 ^{de} aanpassing	2015 initieel	2015 aangepast	2015 aangepast / 2014 aangepast
(in miljoen euro)	(1) ESR 2010	(2) ESR 2010	(3) ESR 2010	(3) - (1)
ESR gecorrigeerde ontvangsten algemene begroting	25.990,8	36.776,9	35.979,6	9.988,8
ESR gecorrigeerde uitgaven algemene begroting	18.790,0	28.951,2	28.593,9	9.803,9
<i>w.o. zesde staatshervorming (raming vóór besparingsmaatregelen)</i>		10.400,0	<i>n.b.</i>	
Vorderingensaldo MVG	7.200,8	7.825,7	7.385,7	184,9
ESR gecorrigeerde ontvangsten consolidatieperimeter	1.566,2	1.523,7	1.641,2	74,9
ESR gecorrigeerde uitgaven consolidatieperimeter	9.210,6	9.484,8	9.543,9	333,3
Vorderingensaldo consolidatieperimeter	-7.644,4	-7.961,1	-7.902,8	-258,4
Begroot vorderingensaldo	-443,6	-135,4	-517,1	-73,5
Onderbenutting	633,4	584,6	389,0	-244,4
Effect verstrengd begrotingstoezicht	-187,8	-446,1	-420,4	-232,6
ESR VORDERINGENSALDO incl. Zorgfonds	2,0	3,1	-548,5	-550,5
<i>in % bbp / verschil in ratio</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,13%</i>	<i>-0,13%</i>

Bron: Algemene toelichting bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk 13-A (2014-2015) – nr. 1 van 17.10.2014) en Algemene Toelichting bij de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk 17-A (2014-2015) – nr. 1 van 24.04.2015).

Bij de begrotingscontrole 2015 beslist de Vlaamse Regering dat de begroting in evenwicht om de hierna vermelde redenen niet kan gehandhaafd worden en dat de aangepaste begroting een tekort zal optekenen van -548,5 miljoen euro of -0,13% bbp. Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd :

- de verslechtering van de parameters met een neerwaartse impact op de federale overdrachten tot gevolg;
- de forse neerwaartse herziening door de federale overheid van de raming van de gewestelijke personenbelasting van het aanslagjaar 2015;
- de verlaging van de correctie voor onderbenutting van uitgavenkredieten, ingevolge het voor 2014 hoger vastgestelde toepassingspercentage.

Het aangepaste vorderingensaldo van -548,5 miljoen euro veronderstelt wel bijkomende maatregelen ten belope van 353 miljoen euro waarvan 200,7 miljoen euro als structureel worden beschouwd en 148,9 als éénmalige maatregelen worden aanzien ⁶⁰. De besparingen treffen ook opnieuw de uitgaven voor de nieuwe bevoegdheden van de Zesde Staatshervorming zoals de fiscale uitgaven, de ouderenzorg en de werkgelegenheidsmateries.

In de aangepaste begroting 2015 nemen alle ontvangsten af behalve de ontvangsten van de consolidatiekring (+117,5 miljoen euro) en de eigen niet fiscale ontvangsten (+39,3 miljoen euro) en dit ondanks een vermindering van de verwachte opbrengsten van de gewestelijke belastingen waar de stijging van de schenkbelastingen onvoldoende is om de daling van de registratiebelastingen te compenseren.

De geraamde opbrengst van de gewestelijke personenbelasting (na aftrek van de fiscale uitgaven) van het aanslagjaar 2015 werd in maart 2015 door de federale overheid naar beneden herzien van 5.593,5 miljoen euro naar 5.197,2 miljoen euro, hetzij een verschil van -396,3 miljoen euro.

⁶⁰ Algemene toelichting bij de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk 17-A (2014-2015) – nr. 1 van 24.04.2015).

In juni 2015 kwam de federale overheid op deze neerwaartse bijsturing terug en werd de geraamde opbrengst opnieuw naar boven herzien met 404,0 miljoen euro tot 5.601,1 miljoen euro. Het is dit bedrag dat vanaf augustus 2015 in de maandelijkse voorschotten aan de gewesten inzake gewestelijke personenbelasting werd geïmplementeerd. Door de nieuwe raming wordt de eerdere vermindering met 396,3 miljoen euro omgebogen in een licht verwachte meeropbrengst van 7,6 miljoen euro. De laatste raming van 5.601,1 miljoen euro is het bedrag dat onder de vorm van maandelijkse voorschotten - over het ganse jaar 2015 gezien - aan het Vlaamse Gewest wordt gestort. In vergelijking met de initiële begroting 2015 wordt de gewestelijke personenbelasting dus 7,6 miljoen euro hoger en niet 396,3 miljoen lager ingeschat.

De herziening van juni 2015 is echter niet meegenomen in de aangepaste begroting 2015 van de Vlaamse Gemeenschap omdat de begrotingscontrole toen reeds afgerond was.

3.3.2.2 Overheidsrekening 2015

3.3.2.2.1 ESR-vorderingensaldo

Voor 2015 wordt een vorderingensaldo (HRF-definitie) opgetekend van -312,6 miljoen euro of 0,08% bbp wat een beter resultaat is dan begroot, het verschil bedraagt 0,06% bbp.

Het begrote tekort van -548,5 miljoen euro gaat uit van geraamde voorschotten inzake gewestelijke personenbelasting van 5.197,2 miljoen euro, wat 404,0 miljoen euro minder is dan de effectief gestorte voorschotten (5.601,2 miljoen euro). Van die meerontvangst werd dus 235,9 miljoen euro aangewend voor de verbetering van het vorderingensaldo en werd 168,1 miljoen effectief benut.

Tabel 28
Realisaties begrotingsjaar 2015 volgens de Rekeningen van de overheid 2015

Vlaamse Gemeenschap (Gewest + Gemeenschap) <i>(in miljoen euro)</i>	Begroting 2015 Aangepast (1)	Realisatie 2015 Overheidsrekeningen 2015 (2)	Verschil (3) = (2) - (1)
ESR-vorderingensaldo	-548,5	-312,6	235,87
<i>in % bbp</i>	<i>-0,13%</i>	<i>-0,08%</i>	<i>0,06%</i>
<i>w.o. HRF-correctie gewestelijke PB</i>		<i>2.832,0</i>	
<i>in % bbp</i>		<i>0,69%</i>	

Bron: Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

In de overheidsrekeningen 2015 waar niet wordt gecorrigeerd voor de gestorte voorschotten inzake gewestelijke personenbelasting maar enkel rekening wordt gehouden met de ingekohierde bedragen en evenmin het Zorgfonds met de Vlaamse Gemeenschap wordt geconsolideerd, bedraagt het vorderingensaldo voor 2015 niet -312,6 miljoen euro maar wel -3.167 miljoen euro of -0,77% bbp, hetzij een verschil van 0,69% bbp.

Het netto saldo dat resulteert uit de economische hergroepering bedraagt +2.616,0 miljoen euro maar na de aanrekening van de netto kredietverleningen en deelnemingen bedraagt het saldo echter -154,1 miljoen euro. De ontvangen kredietverleningen en deelnemingen betreffen de terugbetaling door KBC van de nog openstaande lening (2 miljard euro) alsook de betaling van een bijkomende terugbetalingspremie van 1 miljard euro als vergoeding voor de tijdens de bankencrisis ontvangen steun.

De bijkomende ESR-correcties die de conformiteit met het ESR 2010 moeten bewerkstelligen, de correctie inzake de gewestelijke personenbelasting niet meegerekend, hebben een negatieve impact op het saldo en bedragen -181,4 miljoen euro. De correctie in verband met de consolidatieperimeter heeft een positieve impact op het saldo (+214,7 miljoen euro) maar alle overige correcties beïnvloeden het saldo in negatieve zin (herklassering van kredietverleningen en deelnemingen in niet financiële verrichtingen (-14,6 miljoen euro), wijziging van het tijdstip van registratie van de verrichtingen (-333,7 miljoen euro) en tot nog een aantal diverse correcties (-47,8 miljoen euro). De HRF-correctie voor het Vlaamse Zorgfonds bedraagt +22,4 miljoen euro.

3.3.2.2.2 Evolutie ontvangsten en uitgaven

Het vorderingensaldo 2015 (HRF-definitie) ⁶¹ verbeterde in 2015 met 0,06% bbp tot -0,08% bbp. Het vorderingentekort daalt dus opnieuw na een verslechtering in 2014.

Deze positieve evolutie volgt uit een daling van de rentelasten met 0,01% bbp en een verbetering van het primair saldo met 0,05% bbp zodat het in 2014 vastgestelde tekort op de primaire verrichtingen werd opgebogen in een primair surplus in 2015. Een toename van de effectieve totale ontvangsten met 1,92% bbp en een minder uitgesproken stijging van de primaire uitgaven verklaren dit positieve resultaat.

⁶¹ Het saldo van het Vlaamse Zorgfonds bedraagt +22,4 miljoen euro in 2015.

Tabel 29
Rekening van de Vlaamse Gemeenschap (m.i.v. Vlaams Zorgfonds) volgens de HRF

	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	7,19%	7,24%	7,30%	7,20%	9,11%
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>5,11%</u>	<u>5,17%</u>	<u>5,14%</u>	<u>5,13%</u>	<u>5,62%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	4,96%	5,01%	4,98%	4,96%	4,01%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,16%	0,16%	0,16%	0,17%	1,61%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>2,08%</u>	<u>2,07%</u>	<u>2,16%</u>	<u>2,07%</u>	<u>3,49%</u>
Fiscale en parafiscale	1,38%	1,35%	1,43%	1,42%	2,77%
Niet-fiscale	0,70%	0,72%	0,74%	0,65%	0,72%
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	7,04%	7,03%	7,29%	7,22%	9,08%
Finale primaire uitgaven	5,82%	5,78%	6,00%	5,93%	7,77%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	1,22%	1,25%	1,29%	1,29%	1,31%
Primair saldo	0,15%	0,21%	0,01%	-0,03%	0,03%
Rentelasten	0,14%	0,14%	0,13%	0,114%	0,105%
Vorderingensaldo	0,01%	0,07%	-0,11%	-0,14%	-0,08%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016)

Binnen de totale effectieve ontvangsten nemen zowel de ontvangsten geïnd door andere overheden (+0,49% bbp) als de eigen ontvangsten (+1,43% bbp) toe. De forse toename van de eigen ontvangsten is volledig toe te schrijven aan de nieuwe gewestelijke personenbelasting ⁶² (1,37% bbp), wat een lichte terugval van de overige fiscale ontvangsten ⁶³ impliceert (-0,01% bbp).

De overdrachten BFW dalen met 0,96% bbp. De verklaring hiervoor ligt, afgezien van het negatieve afrekeningssaldo van 2014, bij de door de Zesde Staatshervorming aangebrachte wijzigingen aan de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

⁶² Gedefinieerd als de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting verminderd met de geregionaliseerde fiscale uitgaven.

⁶³ Zijnde de gewestelijke belastingen (artikel 3, BFW) deels geïnd door de federale overheid en deels door het Gewest zelf, en de eigen gewestbelastingen die verband houden met de materiële bevoegdheden van de gewesten.

Wat het gewest betreft: in de plaats van de vroegere dotatie personenbelasting vermeerderd met 40% van de geregionaliseerde fiscale uitgaven in de personenbelasting van het aanslagjaar 2015 komen vanaf 2015 de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting. Vandaar dat de overdrachten BFW op gewestniveau afnemen omdat zij nog enkel betrekking hebben op de nieuwe dotaties inzake werk en fiscale uitgaven (à rato van 60%) en de restdotatie betreffende allerlei bevoegdheden die deels in het verleden deels vanaf 2015 naar de gewesten werden overgeheveld, en verder op het nationaal solidariteitsmechanisme en het overgangsmechanisme. Deze BFW-overdrachten integreren bovendien de bijdrage van het Vlaamse Gewest tot de sanering van de overheidsfinanciën (0,13% bbp). De responsabiliseringsbijdrage pensioenen alsook het Vlaamse aandeel in de dotatie pendelaars toegekend aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden eveneens op deze BFW-overdrachten ingehouden.

Wat de gemeenschap betreft: de afname in % bbp van de aan de gemeenschap toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting en de btw is vooral toe te schrijven aan de bijdrage van de Vlaamse Gemeenschap tot de sanering van de overheidsfinanciën (0,06% bbp) die vervat zit in de berekening van de nieuwe PB-overdrachten.

De verhoging van de ontvangen budgettaire overdrachten (+1,44% bbp) weerspiegelt de nieuwe federale overdrachten die aan de Vlaamse Gemeenschap in 2015 worden toegekend omwille van de overheveling van de nieuwe bevoegdheden inzake gezinsbijslagen, ouderenzorg, diverse gezondheidszorgen en hulp aan personen en justitiehuisen in uitvoering van de Zesde Staatshervorming.

Aan de uitgavenzijde nemen de finale primaire uitgaven toe met 1,86% bbp. Die verhoging houdt direct verband met de uitoefening van die nieuwe overgehevelde bevoegdheden, maar hoeveel precies het aandeel van de Zesde Staatshervorming in die stijging bedraagt, is op basis van de thans beschikbare informatie moeilijk op precieze wijze te achterhalen. Evenmin is de effectieve impact gekend van de besparingen die in de Vlaamse Gemeenschap werden beslist in de betrokken beleidsdomeinen. De volgende vaststellingen geven echter wel een indicatie van de impact van de Zesde Staatshervorming: een verhoging van de sociale uitkeringen in geld met 0,92% bbp en van de uitkeringen in natura met 0,55% bbp en een stijging van de subsidies aan bedrijven met 0,42% bbp.

3.3.3 Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschap

3.3.3.1 Begroting 2015

De begroting 2015 wijkt af van het saldo van -140 miljoen euro vooropgesteld in de regeringsverklaring die een terugkeer naar het evenwicht in 2018 beoogt. Nochtans bevat de begroting een aantal besparingsmaatregelen zoals de niet indexering van bepaalde uitgaven, de vermindering met 3% van de facultatieve uitgaven en een restrictiever aanwervingsbeleid⁶⁴ en wordt uit de verkoop van gebouwen een opbrengst van 8,0 miljoen euro voorzien.

Het vorderingensaldo 2015 bedraagt aanvankelijk -92,0 miljoen euro maar wordt bij de begrotingscontrole bijgesteld naar -169,8 miljoen euro waardoor de verslechtering van het saldo ten opzichte van het voorgaande jaar 147,0 miljoen euro bedraagt. Vooral de afname van de ontvangsten in de aangepaste begroting 2015 en het gevoelig lagere netto saldo van de consolidatieperimeter zijn hiervan de oorzaak.

⁶⁴ In de niet continue diensten: één aanwerving voor vijf vertrekken, in de continue diensten: één aanwerving voor één vertrek (impact 2,9 miljoen euro).

Tabel 30
Begroting 2015 van de Franse Gemeenschap

Franse Gemeenschap	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 Aangepast	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	
Begroting stricto sensu (a)				
Ontvangsten	9.334,5	9.572,5	9.379,5	44,9
Uitgaven	9.732,6	9.887,7	9.818,6	86,0
Bruto begrotingssaldo	-398,1	-315,2	-439,1	-41,0
- aflossing van de schuld	8,3	8,5	8,5	0,2
Netto begrotingssaldo	-389,8	-306,7	-430,6	-40,8
Consolidatieperimeter				
Netto saldo	132,8	18,4	23,5	-109,3
Geconsolideerd netto saldo	-257,0	-288,3	-407,1	-150,1
ESR correcties				
Verleende kredietverleningen en deelnemingen -				
SWAPS	71,0	46,0	40,0	-31,0
Andere correcties :	94,0	72,5	128,1	34,1
Onderbenutting kredieten	125,1	111,1	111,1	-14,0
Correcties verloning	2,1	0,0	0,0	-2,1
CRAC: schoolgebouwen	-33,2	-38,6	-1,4	31,8
Geschillen gebouwen		0,0	10,0	10,0
Correcties CRP (b)		0,0	8,4	8,4
ESR vorderingensaldo	-92,0	-169,8	-239,0	-147,0
<i>in % bbp</i>	<i>-0,02%</i>	<i>-0,04%</i>	<i>-0,06%</i>	<i>-0,04%</i>

- (a) De afzonderlijke sectie (implementatie Sint-Emilie-akkoord) is niet inbegrepen.
- (b) Anticipering van de positieve ESR-correctie voor de responsabiliseringsbijdrage pensioenen 2014 die niet op 2015 mag aangerekend worden.
- Bron: Verslagen Rekenhof nr. 3.707.475 van 28.11.2014 en nr. 3.709.173 van 02.07.2015 (*Projets de décrets contenant les budgets des recettes et des dépenses de la Communauté française pour l'année 2015 / contenant le premier ajustement des budgets pour l'année 2015 de la Communauté française*).

De lagere inschatting van de ontvangsten bij de begrotingscontrole 2015 is voornamelijk het gevolg van de neerwaartse herziening van de macro economische parameters inflatie en reële groei van het bbp waardoor onder meer de federale overdrachten inzake toegewezen belastingopbrengsten gevoelig lager werden geraamd (-182,1 miljoen euro).

De daling van het positieve netto saldo van de consolidatieperimeter is deels te wijten aan het wegvallen van een aantal factoren die eigen waren aan het begrotingsjaar 2014 en het saldo 2014 in positieve hebben beïnvloed, zoals:

- de provisie op het Fonds Ecureuil voor de responsabiliseringsbijdrage pensioenen (+42,2 miljoen euro) die vanaf 2015 overbodig is omdat de bijdrage rechtstreeks van de federale overdrachten inzake toegewezen gedeelten van de opbrengst van de federale personenbelasting wordt afgehouden;

- de bijkomende middelen die in 2014 op het Fonds voor schoolgebouwen werden voorzien voor de creatie van nieuwe plaatsen in de scholen (+19,6 miljoen euro).

Daarnaast dienen in 2015 een aantal nieuwigheden in rekening gebracht te worden die in globo het saldo van de consolidatieperimeter in negatieve zin affecteren: het fonds St'Art (-19,1 miljoen euro) en het FNRS ⁶⁵ (+5,1 miljoen euro).

Behoudens de inschrijving van de federale overdrachten inzake toegewezen gedeelten van de opbrengst van de btw en de federale personenbelasting, zoals gewijzigd door de Zesde Staatshervorming, is de impact van de institutionele hervorming op de begroting *stricto sensu* (dus *zonder* de afzonderlijke sectie) beperkt omdat enkel de ontvangsten en uitgaven met betrekking tot de nieuwe bevoegdheden die door de Franse Gemeenschap nog *zelf* worden uitgeoefend in de begroting zijn weerhouden. Het betreft bepaalde aspecten van de bevoegdheden gezondheidszorgen en hulp aan personen (zoals de erkenning van de beroepen actief in de gezondheidszorg en ondersteunende maatregelen voor de universitaire ziekenhuizen), de promotie van Brussel en de overgehevelde bevoegdheden inzake justitiehuizen. Het gaat in totaal om 58,865 miljoen euro in de ontvangstenbegroting 2015. De impact op de uitgavenbegroting is minder éénduidig aangegeven en zit verspreid over meerdere posten van de sector «Culture et Affaires sociales» (C.A.S.). De kredieten van de C.A.S. stijgen sterk in 2015 (+63,5 miljoen euro, hetzij +5,0%) maar hoeveel daarvan rechtstreeks aan de Zesde Staatshervorming dient toegeschreven te worden, is moeilijker vast te stellen.

⁶⁵ Fonds de la Recherche Scientifique.

Het merendeel van de bevoegdheden die vanaf 1 juli 2014 door de federale overheid naar de gemeenschappen werden overgeheveld worden echter niet door de Franse Gemeenschap zelf uitgeoefend. Krachtens het in 2014 afgesloten intra francofone akkoord van Sint-Emilie ⁶⁶ werd die uitoefening toevertrouwd aan het Waalse Gewest (voor wat het grondgebied van Wallonië betreft) en de Franse Gemeenschapscommissie (voor wat het tweetalig gebied Brussel – Hoofdstad betreft). Om die uitoefening mogelijk te maken draagt de Franse Gemeenschap aan laatstgenoemde deelgebieden jaarlijks en met ingang van het begrotingsjaar 2015 de overeenstemmende middelen over die zij van de federale overheid ontvangt, met inbegrip van de hiermee samenhangende overgangsbedragen en rekening houdende met de bijdragen aan de opvang van de kosten van de vergrijzing die in deze middelen zijn geïntegreerd; ook de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën worden gedeeltelijk aan de FGC en het Waalse Gewest doorerekend. Deze overdracht is de zogenaamde Sint-Emilie-dotatie. Zij wordt gevormd door een deel van de federale overdrachten inzake toegewezen gedeelten van de opbrengst van de btw en de federale personenbelasting en door het grootste gedeelte van de zogenaamde «dotaties nieuwe bevoegdheden», met uitzondering van de dotatie «justitiehuisen» en een deel van de dotatie «diverse gezondheidszorgen en hulp aan personen» ⁶⁷.

In tegenstelling tot de dotaties die aan het Waalse Gewest en de FGC sinds 1994 worden toegekend ingevolge een gelijkaardig intra francofoon akkoord (Sint-Kwintensakkoord genoemd) dat de uitoefening van bepaalde gemeenschapsbevoegdheden overdraagt naar de twee voornoemde deelgebieden, wordt de Sint-Emilie-dotatie *niet* in de uitgavenbegroting ingeschreven, maar wel op de afzonderlijke sectie, *buiten* de begroting stricto sensu (de afzonderlijke sectie is niet vervat in de voorgaande tabel). Aangezien de uitgaven en de ontvangsten op de afzonderlijke sectie gelijk zijn, is de impact op het begroot vorderingensaldo nihil. Uit de vergelijking van de bestaande met de nieuwe dotatie blijkt het belang van het Sint-Emilie-akkoord :

In aangepaste kredieten 2015 :

- dotatie Sint-Kwintensakkoord: 437,366 miljoen euro
- dotatie Sint-Emilie-akkoord: 3.429,071 miljoen euro

⁶⁶ Bijzonder decreet van 3 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen (BS 25.06.2014) genomen door de het Parlement van de Franse Gemeenschap.

⁶⁷ Het betreft de dotaties bedoeld in artikel 47/8 respectievelijk 47/10, BFW die de Franse Gemeenschap slechts ten dele of helemaal niet aan de FGC en het Waalse Gewest overdraagt.

3.3.3.2 Overheidsrekeningen 2015

3.3.3.2.1 ESR-vorderingensaldo

Op basis van de overheidsrekeningen 2015 bedraagt het vorderingensaldo - 271,1 miljoen euro in 2015. Hiermee wordt het begroot saldo overschreden met 32,1 miljoen euro.

Tabel 31
Realisaties begrotingsjaar 2015 volgens de Rekeningen van de overheid 2015

Franse Gemeenschap	Begroting 2015 Aangepast	Realisatie 2015 Overheidsrekeningen 2015	Vershil
(in miljoen euro)	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
ESR Vorderingensaldo	-239,0	-271,1	-32,06
<i>in % bbp</i>	<i>-0,06%</i>	<i>-0,07%</i>	<i>-0,01%</i>

Bron : Rekeningen van de overheid 2015 (INR, 16.04.2016).

Het overschrijden van het begrote vorderingensaldo kent twee oorzaken. Een eerste oorzaak is te hoge inschatting van de federale overdrachten in de begroting onder meer door het hanteren van positievere economische vooruitzichten dan deze weerhouden door de federale overheid; de afwijking tussen de begrote en de effectieve overdrachten bedraagt -123,1 miljoen euro ⁶⁸. Deze minderontvangsten werden slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de onderbenutting van de beschikbare uitgavenkredieten die op realisatiebasis het begrote bedrag benaderden ⁶⁹.

In tweede instantie zijn de ESR-correcties (in globo gelijk aan +1,6 miljoen euro) veel lager uitgevallen dan begroot (+57,0 miljoen euro, de onderbenutting van kredieten niet meegerekend). De verwachte ESR-correctie inzake swaps werd gerealiseerd (+40,2 miljoen euro) en aangevuld met het positief saldo van het FNRS (Fonds de la Recherche Scientifique), maar dit werd grotendeels geneutraliseerd door een niet geanticipeerde negatieve ESR-correctie inzake alternatieve financiering (-43,7 miljoen euro).

⁶⁸ De Franse Gemeenschap hanteert voor 2015 een inflatiepercentage van 0,2% en een reële bbp groei van 1,2%. De federale overdrachten 2015 (exclusief het saldo 2014) zijn, conform de BFW, gebaseerd op de vooruitzichten van de economische begroting van 12.02.2015, hetzij een inflatiepercentage van 0,0% en een reële bbp groei van 1,0%.

⁶⁹ Vóór toepassing van de vereiste ESR-correcties, bedraagt de afwijking tussen het gerealiseerd saldo (-272,7 miljoen euro op basis van de economische hergroepering) en het begrote saldo met inbegrip van de vooropgestelde onderbenutting (-296,0 miljoen euro, hetzij -407,1 + 111,1) -29,6 miljoen euro. De effectieve onderbenutting kan dus niet veel afwijken van het begrote bedrag.

3.3.3.2.2 Evolutie van ontvangsten en uitgaven

Het vorderingstekort stijgt in 2015 met ruim 0,01% tot -0,07% bbp, het hoogste niveau sinds 2011. Daar de rentelasten heel lichtjes afnemen, verslechtert het primair saldo met een kleine 0,02% bbp. De totale ontvangsten nemen fors toe maar iets minder dan de primaire uitgaven.

Tabel 32
Rekening van de Franse Gemeenschap volgens de HRF

	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	2,52%	2,58%	2,58%	2,57%	3,35%
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>2,36%</u>	<u>2,40%</u>	<u>2,39%</u>	<u>2,38%</u>	<u>3,15%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	2,24%	2,27%	2,26%	2,25%	2,18%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,12%	0,13%	0,14%	0,12%	0,97%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,16%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,19%</u>
Fiscale en parafiscale	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Niet-fiscale	0,16%	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	2,52%	2,59%	2,59%	2,59%	3,39%
Finale primaire uitgaven	1,88%	1,96%	1,96%	1,95%	1,96%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,64%	0,64%	0,64%	0,65%	1,43%
Primair saldo	0,00%	-0,01%	-0,02%	-0,024%	-0,040%
Rentelasten	0,04%	0,03%	0,03%	0,029%	0,026%
Vorderingensaldo	-0,04%	-0,04%	-0,05%	-0,05%	-0,07%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

De stijging van de totale ontvangsten met 0,78% tot 3,35% bbp is het resultaat van twee tegengestelde evoluties binnen de ontvangsten geïnd door andere overheden :

- de overdrachten BFW (PB en btw) dalen met 0,07% bbp tot 2,18% bbp; de oorzaken van die daling zijn het negatief afrekeningssaldo 2014 (-0,01% bbp), de aan de deelgebieden opgelegde bijdrage in de sanering van de overheidsfinanciën (-0,03% bbp voor de Franse Gemeenschap), de inhouding van de responsabiliseringsbijdrage pensioenen (-0,01% bbp), de voor de Franse Gemeenschap ongunstige aanpassing van het overgangsbedrag ingevolge de migratie van instellingen van het uni communautaire naar het bicommunautaire statuut en de ongunstige economische context in 2015 ⁷⁰;

⁷⁰ De overdrachten 2015 (exclusief het saldo 2014) gaan uit van een zero inflatie en een reële bbp groei van 1%.

- de ontvangen budgettaire overdrachten stijgen met 0,85% bbp tot 0,97% bbp wat integraal toe te schrijven is aan de nieuwe federale dotaties die omwille van de overheveling van nieuwe bevoegdheden in uitvoering van de Zesde Staatshervorming worden toegekend; op deze dotaties gebeuren wel de inhoudingen voor de fusies van instellingen die zich tussen 2013 en 2015 hebben voltrokken⁷¹; de bestaande overdrachten stabiliseren op 0,12% bbp.

De primaire uitgaven nemen toe met 0,79% bbp tot 3,39% bbp. Terwijl de finale primaire uitgaven slechts heel licht toenemen, groeien de overgemaakte budgettaire overdrachten aan met 0,78% bbp tot 1,43% bbp. De verklaring ligt bij de nieuwe overdrachten naar het Waalse Gewest en de FGC in uitvoering van het Sint-Emilie-akkoord (geraamd op 3,43 miljard euro of 0,84% bbp)⁷² wat impliceert dat de bestaande overdrachten in % bbp afnemen.

⁷¹ Koninklijk besluit van 11 maart 2015 houdende uitvoering van artikel 47/7, § 3 en 47/8, BFW (BS van 01.04.2015). Het betreft de bedragen die in mindering moeten gebracht worden van het aanvankelijk voor 2015 vastgestelde basisbedrag van voormelde dotaties betreffende de geïsoleerde geriatrie diensten en de geïsoleerde Sp-diensten voor revalidatie en behandeling, die op 1 januari 2013 bestaan maar op datum van 1 januari 2015 geen dergelijke diensten meer zijn (bijvoorbeeld door een fusie met een algemeen ziekenhuis).

⁷² De Sint-Emilie-dotaties worden niet in de begroting stricto sensu maar wel in de afzonderlijke sectie bij de begroting ingeschreven (waar ingeschreven ontvangsten = uitgaande dotaties), maar zowel in de economische hergroepering als in de overheidsrekeningen zijn de verrichtingen op de afzonderlijke sectie inbegrepen.

3.3.4 Budgettaire realisaties van het Waals Gewest

3.3.4.1 Begroting 2015

Bij de opmaak van de begroting 2015 heeft het Waalse Gewest de streefdatum voor het bereiken van het begrotingsevenwicht uitgesteld tot 2018. Het daarmee overeenstemmende tekort voor het begrotingsjaar 2015 bedraagt maximaal -0,11% bbp of -450 miljoen euro. Deze beslissing is ingegeven door de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën die door de Zesde Staatshervorming wordt opgelegd en die niet enkel de financiering van de nieuw overgehevelde gewestbevoegdheden treft, maar ook gedeeltelijk wordt doorgerekend in de Sint-Emilie-dotatie⁷³ ontvangen van de Franse Gemeenschap. Een tweede argument is de herklassering van de vele instellingen die door het INR in 2014 werd doorgevoerd waardoor deze voortaan deel uitmaken van de consolidatieperimeter van het Gewest en hun investeringen bijgevolg rechtstreeks de vorderingensaldo beïnvloeden⁷⁴. Het ongunstig economisch kader heeft uiteraard ook bijgedragen tot deze beslissing.

⁷³ Decreet van 11 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie overgedragen wordt (BS van 12.05.2014), genomen door het Waals Parlement.

⁷⁴ Algemene toelichting bij de begrotingen van ontvangsten en uitgaven van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk 59 (2014-2015) – nr. 1 bijlage 1, 60 (2014-02015) – nr. 1 bijlage 1, van 13.11.2014, blz. 5.

Tabel 33
Begroting 2015 van het Waalse Gewest

Waalse Gewest	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 1 ^{ste} aanpassing	2015 2 ^{de} aanpassing	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (1)
	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>
Begroting stricto sensu					
Ontvangsten	7.282,5	12.185,6	11.742,1	11.872,5	4.590,0
Uitgaven	7.996,4	12.838,7	12.692,0	12.703,3	4.706,9
Bruto begrotingssaldo	-713,9	-653,2	-949,9	-830,8	-116,9
- aflossing van de schuld	28,2	28,4	28,4	28,4	0,2
Netto begrotingssaldo	-685,7	-624,8	-921,5	-802,4	-116,7
Consolidatieperimeter					
Nettosaldo	-595,1	-309,1	-296,5	-286,8	308,3
Geconsolideerd nettosaldo	-1.280,8	-933,878	-1.218,0	-1.089,2	191,6
ESR-correcties	784,7	485,2	532,9	534,5	-250,2
Verleende kredietverleningen en deelnemingen	221,4	249,2	260,9	260,9	39,5
Swap	32,0	32,0	68,0	68,0	36,0
Vastgestelde rechten	327,3	0,0	0,0	0,0	-327,3
Andere correcties :	204,0	204,0	204,0	205,6	1,6
Onderbenutting kredieten	214,0	214,0	214,0	214,0	0,0
Technische correcties	-10,0	-10,0	-10,0	-8,4	1,6
ESR vorderingensaldo	-496,1	-448,7	-685,1	-554,7	-58,6
<i>in % bbp</i>	<i>-0,12%</i>	<i>-0,11%</i>	<i>-0,17%</i>	<i>-0,14%</i>	<i>-0,01%</i>

Bron: Algemene toelichting bij de begrotingen van ontvangsten en uitgaven van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk 59 (2014-2015) – nr. 1 bijlage 1, 60 (20140-02015) – nr. 1 bijlage 1, van 13.11.2014, Rekenhof Verslagen nr. 3.707.408 van 21.11.2014, nr. 3.708.599 van 26.06.2015 en nr. 3.710.542 van 24.11.2015 (Projets de décrets contenant les budgets / le premier ajustement des budgets / le second ajustement des budgets pour l'année 2015 de la Région wallonne).

Het tekort van -450 miljoen euro kan bij de eerste begrotingscontrole echter niet gehandhaafd worden. Door een neerwaartse herziening van de ontvangsten (-443,5 miljoen euro), die voor minder dan de helft wordt gecompenseerd door lagere uitgaven (-146,7 miljoen euro) en een licht hogere inschatting van de in globo positieve ESR-correcties, verslechterde het vorderingensaldo met 236,4 miljoen euro tot -685,1 miljoen euro of -0,17% bbp. De vermindering van de ontvangsten is vooral het gevolg van de neerwaartse herziening door de federale overheid van het bedrag van de voorschotten inzake de gewestelijke personenbelasting van het aanslagjaar 2015 (-247,9 miljoen euro). Die impact werd nog versterkt door een vermindering van de andere federale overdrachten inzake toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting, toegekend omwille van de door de Zesde Staatshervorming overgehevelde bevoegdheden (-54,7 miljoen euro), en de lagere inschatting van de gewestelijke belastingen (-68,0 miljoen euro) waaronder de diverse registratierechten en de door het Gewest zelf geïnde verkeersbelastingen, alsook nog de neerwaartse bijsturing van de Sint-Emilie-dotatie toegekend door de Franse Gemeenschap (-98,4 miljoen euro).

Eind 2015 wordt de begroting een tweede maal aangepast, maar ditmaal in positieve zin, om rekening te houden met de herziening van de raming van de gewestelijke personenbelasting zoals die door de federale overheid in juni 2015 werd aangekondigd en vanaf augustus 2015 werd geïmplementeerd in de maandelijkse voorschotten aan de gewesten inzake gewestelijke personenbelasting. Door de nieuwe raming wordt de eerdere vermindering met 247,9 miljoen euro voor meer dan de helft geneutraliseerd (+130,4 miljoen euro) zodat de uiteindelijke raming van de gewestelijke personenbelasting van het aanslagjaar 2015 op 2.467,8 miljoen euro wordt bepaald. Dit is het bedrag dat onder de vorm van maandelijkse voorschotten - over het ganse jaar 2015 gezien - aan het Waalse Gewest wordt gestort. In vergelijking met de initiële begroting wordt de gewestelijke personenbelasting dus 117,5 miljoen euro en niet 247,9 miljoen euro lager ingeschat.

Na twee aanpassingen vertoont de begroting 2015 een vorderingensaldo van -554,7 miljoen euro of 0,14% bbp wat een negatieve afwijking betekent van 0,03% bbp ten opzichte van het tekort van -0,11% bbp dat door het Waalse Gewest zelf bij de begrotingsopmaak werd vooropgesteld.

3.3.4.2 Overheidsrekening 2015

3.3.4.2.1 ESR-vorderingensaldo

In tegenstelling tot wat op basis van de aangepaste begroting kon verwacht worden, beantwoordt het vorderingensaldo 2015 – bepaald volgens HRF-definitie - wel aan het door het Waalse Gewest initieel vooropgestelde tekort voor dat jaar van maximaal -0,11% bbp.

Tabel 34
Realisaties begrotingsjaar 2015 volgens de HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015

Waalse Gewest	Begroting 2015 Aangepast	Realisatie 2015		Verschil
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	Overheidsrekeningen 2015 omgezet naar HRF-definitie	(2)	(3) = (2) - (1)
ESR-vorderingensaldo	-554,7		-458,1	96,6
<i>in % bbp</i>	<i>-0,14%</i>		<i>-0,11%</i>	<i>0,02%</i>
<i>w.o. HRF-correctie gewestelijke PB</i>			<i>1.314,9</i>	
<i>in % bbp</i>			<i>0,32%</i>	

Bron: Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

In de overheidsrekeningen 2015 waar niet wordt gecorrigeerd voor de gestorte voorschotten inzake gewestelijke personenbelasting maar enkel rekening wordt gehouden met de ingekohierde bedragen, bedraagt het vorderingensaldo van het Waalse Gewest voor 2015 niet -458,1 miljoen euro maar wel -1773,0 miljoen euro of 0,43% bbp.

Het vorderingensaldo van -458,1 miljoen euro vloeit voort uit een saldo van de economische hergroepering van -404,3 miljoen euro en een ESR-correctie die weliswaar negatief is (-53,6 miljoen euro) maar gevoelig lager ligt dan het voorgaande jaar waarin ook reeds een forse terugval van de ESR-correcties werd opgetekend. De daling van de ESR-correcties voor het tweede jaar op rij heeft alles te maken met het feit dat het Waalse Gewest in haar begroting (en bijgevolg ook in de economische hergroepering) reeds rekening houdt met de ingrijpende herzieningen die door het INR conform het ESR 2010 in de overheidsrekeningen van maart en september 2014 werden doorgevoerd voor wat de consolidatieperimeter en de aanrekening van alternatieve financiering betreft.

De overblijvende ESR-correcties die zich voor 2015 nog opdringen houden verband met de herklassering van kredietverleningen en deelnemingen in niet financiële verrichtingen (negatieve impact op saldo: -61,2 miljoen euro), de rechtzetting van het tijdstip van aanrekening van ontvangsten en uitgaven (positieve impact op het saldo: +28,6 miljoen euro), de registratie van de swaps (negatieve impact op het saldo: -9,6 miljoen euro), een overblijvende correctie betreffende de consolidatieperimeter (negatieve impact op het saldo: -34,4 miljoen euro) en tot slot een post met diverse correcties die het saldo positief beïnvloedden (+23,0 miljoen euro).

3.3.4.2.2 Evolutie van ontvangsten en uitgaven

Een vorderingensaldo van -0,1% bbp in 2015 betekent een terugkeer naar het niveau van de periode 2012 – 2013 en een verbetering met 0,06% bbp ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit werd mogelijk gemaakt door een quasi stabilisatie van de rentelasten in % bbp en een verbetering van het primair saldo met 0,07% bbp.

Dergelijke verbetering vloeit voort uit een stijging van de totale effectieve ontvangsten met 1,10% bbp tegenover slechts 1,03% voor de primaire uitgaven. Het primair saldo is daarmee in evenwicht en op het hoogste niveau sinds 2011.

Tabel 35
Rekening van het Waalse Gewest volgens de HRF

	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	1,98%	1,98%	2,01%	1,96%	3,05%
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,10%</u>	<u>1,10%</u>	<u>1,57%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	0,95%	0,96%	0,95%	0,94%	0,66%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,16%	0,15%	0,15%	0,17%	0,91%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,87%</u>	<u>0,87%</u>	<u>0,91%</u>	<u>0,86%</u>	<u>1,48%</u>
Fiscale en parafiscale	0,62%	0,64%	0,67%	0,63%	1,27%
Niet-fiscale	0,25%	0,23%	0,24%	0,22%	0,21%
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	2,07%	1,94%	1,97%	2,03%	3,06%
Finale primaire uitgaven	1,49%	1,37%	1,36%	1,41%	2,42%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,58%	0,57%	0,61%	0,62%	0,64%
Primair saldo	-0,08%	0,04%	0,04%	-0,07%	0,00%
Rentelasten	0,10%	0,13%	0,12%	0,107%	0,108%
Vorderingensaldo	-0,18%	-0,09%	-0,08%	-0,18%	-0,11%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

Binnen de totale effectieve ontvangsten nemen zowel de ontvangsten geïnd door andere overheden (+0,47% bbp) als de eigen ontvangsten (+0,63% bbp) toe. De forse toename van de eigen ontvangsten is bijna volledig toe te schrijven aan de nieuwe gewestelijke personenbelasting ⁷⁵ (0,60% bbp); de toename van de overige fiscale ontvangsten ⁷⁶ is zeer beperkt (0,04% bbp).

⁷⁵ Gedefinieerd als de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting verminderd met de geregionaliseerde fiscale uitgaven.

⁷⁶ Zijnde de gewestelijke belastingen (artikel 3, BFW) deels geïnd door de federale overheid en deels door het Gewest zelf, en de eigen gewestbelastingen die verband houden met de materiële bevoegdheden van de gewesten.

In de plaats van de vroegere dotatie personenbelasting vermeerderd met 40% van de geregionaliseerde fiscale uitgaven in de personenbelasting van het aanslagjaar 2015 komen de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting. Vandaar dat de overdrachten BFW afnemen (-0,27% bbp) omdat zij nog enkel betrekking hebben op de nieuwe dotaties inzake werk, fiscale uitgaven (à rato van 60%) en de restdotatie betreffende allerlei bevoegdheden die deels in het verleden deels vanaf 2015 naar de gewesten werden overgeheveld, en verder op het nationaal solidariteitsmechanisme en het overgangsmechanisme. Deze BFW-overdrachten integreren de bijdrage van de gewesten tot de sanering van de overheidsfinanciën. De responsabiliseringsbijdrage pensioenen alsook het Waalse aandeel in de dotatie pendelaars toegekend aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden eveneens op deze BFW-overdrachten ingehouden.

De verhoging van de ontvangen budgettaire overdrachten (+0,74% bbp) weerspiegelt in belangrijke mate de toekenning van de Sint-Emilie-dotatie zoals toegelicht in punt 3.3.2.1 (Franse Gemeenschap - Begroting 2015).

Aan de uitgavenzijde nemen de finale primaire uitgaven toe met 1,01% bbp. Die verhoging houdt direct verband met de uitoefening van de sinds 2015 nieuwe overgeheveldde bevoegdheden, met inbegrip van de getransfereerde gemeenschapsbevoegdheden, maar hoeveel precies het aandeel van de Zesde Staatshervorming in die stijging bedraagt, is op basis van de thans beschikbare informatie moeilijk op precieze wijze te achterhalen. De volgende vaststellingen geven echter wel een indicatie van de impact van de Zesde Staatshervorming: een verhoging van de sociale uitkeringen in geld met 0,54% bbp en van de uitkeringen in natura met 0,26% bbp en een stijging van de subsidies aan bedrijven met 0,30% bbp.

3.3.5 Budgettaire realisaties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

3.3.5.1 Begroting 2015

De begroting 2015 is in evenwicht, ook na de begrotingscontrole wanneer rekening wordt gehouden met de neerwaartse aanpassing van de raming van de gewestelijke personenbelasting van het aanslagjaar 2015 die door de federale overheid werd herzien van 833,3 miljoen euro (september 2014) naar 786,1 miljoen euro (juni 2015), hetzij een aanpassing met -47,2 miljoen euro.

De begrote nulsaldo is volgens het Gewest in overeenstemming met de gewestelijke beleidsverklaring 2014-2019 waarin de Brusselse Regering zich heeft verbonden tot een jaarlijks structureel evenwicht, zoals dit wordt omschreven in de Europese context ⁷⁷.

Tabel 36
Begroting 2015 van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest

Brusselse Hoofdstedelijk Gewest	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 Aangepast	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(3 - (1))
	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>
Algemene begroting				
Ontvangsten	3.313,9	3.989,9	3.959,9	646,0
Uitgaven	3.826,6	4.561,3	4.524,6	697,9
Bruto begrotingssaldo	-512,7	-571,5	-564,7	-51,9
- aflossing van de schuld	211,8	217,0	217,0	5,2
Netto begrotingssaldo	-300,9	-354,5	-347,7	-46,7
Consolidatieperimeter				
Netto saldo	4,9	-137,4	-114,19	-119,1
Geconsolideerd netto saldo	-296,0	-491,9	-461,9	-165,9
ESR correcties	302,0	491,9	461,9	159,9
Netto kredietverleningen en deelnemingen	226,0	431,9	395,9	169,9
Onderbenutting	76,0	60,0	66,0	-10,0
ESR-vorderingensaldo	6,0	0,0	0,0	-6,0
<i>in % bbp / verschil in ratio</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>

Bron: Algemene toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk A-51/1 – 2014-2015 van 31.10.2014), Rekenhof Verslagen nr. 3.707.427 van 14.11.2014 en nr. 3.710.551 van 13.11.2015 (Ontwerpordonnanties houdende de aanpassing van de begrotingen voor het begrotingsjaar 2014 en van de begrotingen voor het begrotingsjaar 2015 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest / de aanpassing van de begrotingen voor het begrotingsjaar 2015 en van de begrotingen voor het begrotingsjaar 2016 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

⁷⁷ Algemene Toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk A-51/1-2014-2015, 31.10.2014), blz. 177. De evaluatie van het structureel saldo gebeurt in hoofdstuk 5 van onderhavig advies.

Het Brusselse Gewest heeft haar begrotingscontrole 2015 laten samenvallen met de opmaak van de begroting 2016 zodat onmiddellijk kon gerekend worden met de raming van de gewestelijke personenbelasting zoals die door de federale overheid in juni 2015 werd aangekondigd en vanaf augustus 2015 werd geïmplementeerd in de maandelijkse voorschotten aan de gewesten inzake gewestelijke personenbelasting, met name 786,1 miljoen euro. De aanvankelijke herziening van die ontvangsten van 833,3 miljoen euro (september 2014) naar 727,8 miljoen euro (hetzij een vermindering met 105,4 miljoen euro in maart 2015) diende dus begrotingsmatig niet opgevangen te worden.

In hun totaliteit namen de ontvangsten bij begrotingscontrole af met 30,0 miljoen euro. Een grotere vermindering van de uitgaven, gekoppeld aan verbetering van het netto saldo van de consolidatieperimeter die de lagere positieve ESR-correcties deels kon compenseren, waren voldoende om de begroting in evenwicht te houden.

In de begrotingsdocumenten wordt noch langs de ontvangstenzijde noch langs uitgavenzijde de impact van de Zesde Staatshervorming geëxpliciteerd. De federale overdrachten worden uiteraard wel volgens hun nieuwe samenstelling in de middelenbegroting opgenomen. Wat de uitgaven betreft, heeft het Rekenhof wel de oefening gemaakt op de initiële uitgavenbegroting 2015 (enkel algemene begroting). Dit resulteert in een geraamde impact van 569,5 miljoen euro wat 13,1% vertegenwoordigt van de initieel begrote uitgaven exclusief aflossing van de schuld, hetzij 78,1% van de verhoging van die uitgaven ten opzichte van de aangepaste begroting 2014. Alhoewel niet vergelijkbaar met voorgaande oefening, kan aan de ontvangstenzijde de verhouding worden gemaakt van de federale overdrachten met uitzondering van de gewestelijke belastingen tot de totale ontvangsten van de algemene begroting (exclusief lening opbrengsten). Dit resulteert in een aandeel dat voor de aangepaste begroting 2014 45,7% bedraagt terwijl dit voor de begroting 2015 rond 51,5% schommelt. Dit is uiteraard slechts een vage indicatie op basis van een sterk vereenvoudigde benadering en in niet vergelijkbare omstandigheden.

3.3.5.2 Overheidsrekeningen 2015

3.3.5.2.1 ESR-vorderingensaldo

Het vorderingensaldo 2015 – bepaald volgens HRF-definitie – overtreft het in de begroting vooropgestelde evenwicht met 0,02% bbp en bedraagt +77,1 miljoen euro.

Tabel 37
Realisaties begrotingsjaar 2015 volgens de HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015

Brusselse Hoofdstedelijk Gewest	Begroting 2015 Aangepast	Realisatie 2015 Overheidsrekeningen 2015 omgezet naar HRF-definitie	Verschil
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
ESR-vorderingensaldo	0,0	77,1	77,1
<i>in % bbp</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>
<i>w. o. HRF correctie gewestelijke PB</i>		<i>451,1</i>	
<i>in % bbp</i>		<i>0,12%</i>	

Bron: Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

In de overheidsrekeningen 2015 wordt niet gecorrigeerd voor de gestorte voorschotten inzake gewestelijke personenbelasting maar wordt enkel rekening gehouden met de ingekohierde bedragen. Het vorderingensaldo van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor 2015 bedraagt in de overheidsrekeningen 2015 dus niet +77,1 miljoen euro maar wel -374,0 miljoen euro of -0,09% bbp.

Het positieve saldo van de economische hergroepering (+55,3 miljoen euro) werd aangevuld met een in globo positieve ESR-correctie (+23,4 miljoen euro) die voornamelijk is samengesteld uit een positieve aanrekening voor de swaps (+33,6 miljoen euro) en een reeks van diverse correcties met een negatieve impact op het saldo (-22,2 miljoen euro).

3.3.5.2.2 Evolutie ontvangsten en uitgaven

Tabel 38
Rekening van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest volgens de HRF

	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	0,80%	0,84%	0,92%	0,95%	1,06%
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>0,35%</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,40%</u>	<u>0,45%</u>	<u>0,38%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	0,26%	0,27%	0,28%	0,31%	0,27%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,09%	0,11%	0,11%	0,13%	0,12%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,46%</u>	<u>0,46%</u>	<u>0,52%</u>	<u>0,50%</u>	<u>0,68%</u>
Fiscale en parafiscale	0,33%	0,34%	0,40%	0,38%	0,56%
Niet-fiscale	0,13%	0,12%	0,13%	0,13%	0,12%
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	0,87%	0,83%	0,86%	0,88%	1,03%
Finale primaire uitgaven	0,65%	0,60%	0,62%	0,64%	0,76%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,23%	0,23%	0,24%	0,25%	0,27%
Primair saldo	-0,07%	0,01%	0,06%	0,07%	0,03%
Rentelasten	0,03%	0,03%	0,02%	0,016%	0,012%
Vorderingensaldo	-0,10%	-0,01%	0,04%	0,05%	0,02%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016)

Het vorderingensaldo 2015 neemt met 0,03% bbp af ten opzichte van het voorgaande jaar maar blijft voor het derde jaar op rij positief: 0,02% bbp. De daling van de rentelasten wordt gecompenseerd door een achteruitgang van het primair saldo met 0,04% bbp.

De aangroei van de effectieve totale ontvangsten (+0,11% bbp) wordt overschaduwd door een sterkere toename van de primaire uitgaven (+0,15% bbp). Dat verklaart waarom het primair overschot voor de eerste maal in drie jaar daalt.

Binnen de totale effectieve ontvangsten nemen de ontvangsten geïnd door andere overheden af (-0,06% bbp) terwijl de eigen ontvangsten toenemen (+0,17% bbp). De forse toename van de eigen ontvangsten is volledig het gevolg van de nieuwe gewestelijke personenbelasting ⁷⁸ (0,19% bbp) wat impliceert dat de overige fiscale ontvangsten ⁷⁹ licht dalen (-0,01 bbp).

⁷⁸ Gedefinieerd als de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting verminderd met de geregionaliseerde fiscale uitgaven.

⁷⁹ Zijnde de gewestelijke belastingen (artikel 3, BFW) deels geïnd door de federale overheid en deels door het Gewest zelf, en de eigen gewestbelastingen die verband houden met de materiële bevoegdheden van de gewesten.

De inhoud van BFW-overdrachten, die vóór de Zesde Staatshervorming gevormd worden door de netto PB dotatie, de bijkomende middelen voor een aantal bij vorige staatshervormingen overgehevelde bevoegdheden en de nationale solidariteitstussenkomst, wijzigt met ingang van het begrotingsjaar 2015.

In de plaats van de vroegere netto dotatie personenbelasting vermeerderd met 40% van de geregionaliseerde fiscale uitgaven in de personenbelasting van het aanslagjaar 2015, komen met ingang van het begrotingsjaar 2015 de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting.

De nieuwe overdrachten BFW bedragen nog 0,27% bbp, hetzij een afname 0,04% bbp. De nieuwe BFW-overdrachten die voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bestemd zijn, hebben een andere samenstelling dan deze van de andere gewesten omdat het tweede luik van de «correcte financiering van de Brusselse instellingen» grotendeels op de ontvangsten inzake federale personenbelasting wordt vooraf genomen.

Bijgevolg zien de BFW-overdrachten van het Brusselse Gewest er als volgt uit: de nieuwe dotaties inzake werk en inzake fiscale uitgaven (geregionaliseerde fiscale uitgaven van het aanslagjaar 2015 à ratio van 60%) en de restdotatie betreffende allerlei bevoegdheden die deels in het verleden deels vanaf 2015 naar de gewesten werden overgeheveld, en verder het nationaal solidariteitsmechanisme en het overgangsmechanisme, de bijkomende middelen uit de dotatie pendelaars en de dotatie internationale ambtenaren, en tot slot de reeds voor 2015 bestaande dotatie die via het gewest wordt verdeeld over de Brusselse gemeenten met een Nederlandstalige schepen of een Nederlandstalige OCMW-voorzitter. Deze BFW-overdrachten integreren de bijdrage van het gewest tot de sanering van de overheidsfinanciën en de responsabiliseringsbijdrage pensioenen die vanaf 2015 op de ontvangsten van de federale personenbelasting wordt vooraf genomen.

De afname van de ontvangen budgettaire overdrachten (-0,02% bbp) is voor meer dan de helft te wijten aan het wegvallen van de trekkingsrechten inzake wedertewerkstelling van werklozen die vanaf 2015 ten belope van 90% zijn geïntegreerd in de nieuwe dotatie werk.

Aan de uitgavenzijde nemen de finale primaire uitgaven toe met 0,13% bbp. Die verhoging resulteert voor een groot uit de uitoefening van de sinds 2015 nieuwe overgehevelde bevoegdheden maar hoeveel precies het aandeel van de Zesde Staatshervorming in die stijging bedraagt, is op basis van de thans beschikbare informatie moeilijk op precieze wijze te achterhalen. De volgende vaststellingen geven echter wel een indicatie van de impact van de Zesde Staatshervorming: een verhoging van de sociale uitkeringen in natura met 0,01% bbp en een stijging van de subsidies aan bedrijven met 0,10% bbp.

3.3.6 Budgettaire realisaties van de Duitstalige Gemeenschap

3.3.6.1 Begroting 2015

De begroting 2015 beoogt een verbetering van het vorderingensaldo ten opzichte van de begroting van het vorige jaar met 29,2 miljoen euro tot een saldo van -41,5 miljoen euro. Dat wordt bewerkstelligd door de forse toename van de ontvangsten niet door te trekken op het niveau van de uitgaven. De stijging van de ontvangsten is het gevolg van de Zesde Staatshervorming die de federale overdrachten aan de Duitstalige Gemeenschap heeft gewijzigd en aangevuld met de nieuwe middelen die toegekend worden omwille van de overheveling van de nieuwe bevoegdheden inzake gezinsbijslagen, ouderenzorg, diverse gezondheidszorgen en hulp aan bejaarden en justitiehuisen ⁸⁰.

⁸⁰ De bevoegdheden inzake de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur en de medisch-sociale diensten gaan maar vanaf 2016 over naar de gemeenschappen.

Tabel 39
Begroting 2015 van de Duitstalige Gemeenschap

Duitstalige Gemeenschap	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 aanpassing 1 ^{ste}	2015 aanpassing 2 ^{de}	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (1)
	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>	<i>ESR 2010</i>
Algemene begroting					
Ontvangsten	209,6	275,5	272,5	271,3	61,7
Uitgaven	277,5	312,0	318,5	317,3	39,8
Bruto begrotingssaldo	-67,9	-36,5	-46,1	-46,0	21,9
- aflossing van de schuld	3,3	4,8	5,1	5,1	1,8
Netto begrotingssaldo	-64,7	-31,7	-41,0	-40,9	23,7
Consolidatieperimeter					
netto saldo	-6,2	0,1	-0,5	-0,6	5,6
Geconsolideerd netto saldo	-70,8	-31,7	-41,4	-41,5	29,3
ESR correcties					
Netto kredietverleningen en deelnemingen	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
ESR Vorderingsaldo	-70,7	-31,8	-41,6	-41,5	29,2
<i>in % bbp / verschil in ratio</i>	<i>-0,02%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>0,01%</i>

Bron: Begroting 2015 van de Duitstalige Gemeenschap en de eerste en tweede aanpassing van die begroting (Stuk 4-HH 2015 (2014-2015) nr. 1 van 30.10.2014, Stuk 5-1-HH2015 (2014-2015) nr. 1 van 17.04.2015, Stuk 5-2-HH2015 (2015-2016) nr. 1 van 23.10.2015); Rekenhof Verslagen over de opeenvolgende begrotingen.

De vaststelling dat de uitgaven in 2015 minder snel toenemen ten opzichte van het voorgaande jaar dient echter genuanceerd te worden in het kader van het investeringsprogramma van de Duitstalige Gemeenschap, inzonderheid de PPS – projecten inzake scholenbouw die een aanzienlijke impact hebben gehad op de vorderingensaldi van de periode 2012 – 2014. Vanaf 2015 bevinden de uitgaven verbonden aan de PPS – projecten zich op kruissnelheid wat zich in vergelijking met 2014 vertaalt in een afname van de investeringsuitgaven in 2015.

3.3.6.2 Overheidsrekeningen 2015

3.3.6.2.1 ESR-vorderingensaldo

Het effectief vorderingensaldo 2015 bedraagt -39,9 miljoen euro en stemt overeen met het netto financieringssaldo van de economische hergroepering (-36,8 miljoen euro) op een negatieve ESR-correctie van -3 miljoen euro na die betrekking heeft op het tijdstip van de registratie van de uitgaven gedaan door de technische operatoren van de sociale zekerheid in het kader van het horizontaal protocol van 17 december 2014. Het resultaat sluit zeer nauw aan bij het in de begroting voorziene tekort en is amper hoger dan het vorige jaar.

Tabel 40
Realisaties begrotingsjaar 2015 volgens de Rekeningen van de overheid 2015

Duitstalige Gemeenschap	Begroting 2015 Aangepast	Realisatie 2015 Overheidsrekeningen 2015 omgezet naar HRF-definitie	Verschil
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
ESR-vorderingensaldo	-41,5	-39,9	1,6
<i>in % bbp</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>0,00%</i>

Bron : Rekeningen van de overheid (INR 16.04.2016).

3.3.6.2.2 Evolutie van ontvangsten en uitgaven

De stabilisering van het vorderingstekort 2015 op het niveau van het voorgaande jaar volgt uit de gelijke toename van de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven met 64 miljoen euro.

Tabel 41
Rekening van de Duitstalige Gemeenschap volgens de HRF

<i>(in miljoen euro)</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	201,7	210,2	208,5	210,7	274,6
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>190,7</u>	<u>196,0</u>	<u>195,7</u>	<u>198,6</u>	<u>263,0</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	6,0	6,2	6,2	6,3	143,3
Ontvangen budgettaire overdrachten	184,7	189,8	189,5	192,3	119,7
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>11,0</u>	<u>14,2</u>	<u>12,8</u>	<u>12,1</u>	<u>11,6</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	11,0	14,2	12,8	12,1	11,6
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	210,7	213,3	289,7	251,0	314,6
Finale primaire uitgaven	144,3	149,1	215,5	180,7	227,7
Overgemaakte budgettaire overdrachten	66,4	64,2	74,2	70,3	86,9
Primair saldo	-9,0	-3,1	-81,2	-40,3	-40,0
Rentelasten	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,1
Vorderingensaldo	-10,6	-4,5	-82,4	-40,3	-39,9

Bron: Overheidsrekeningen 2015 (INR 16.04.2016).

De aangroei van de effectieve totale ontvangsten is geconcentreerd bij de ontvangsten geïnd door andere overheden. De evolutie binnen deze categorie weerspiegelt de impact van de Zesde Staatshervorming. De vroegere federale overdracht bestond uit een algemene dotatie onder de vorm van een uitgavenkrediet. Bijgevolg werd deze overdracht geregistreerd onder de rubriek ontvangen budgettaire overdrachten. Voor 2015 wordt op deze rubriek een bedrag van 119,7 miljoen euro geregistreerd wat ten belope van 74,4 miljoen euro overeenstemt met de financiering van de nieuwe overgehevelde bevoegdheden. De overige budgettaire overdrachten zijn afkomstig van het Waalse Gewest en betreffen de uitoefening van bepaalde gewestelijke bevoegdheden door de Duitstalige Gemeenschap. De overdrachten BFW die vóór 2015 enkel de op de personenbelasting vooraf genomen dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld bevatte, zijn vanaf 2015 samengesteld uit de toegewezen gedeelten van de btw en de federale personenbelasting waarin die compensatie dotatie werd geïntegreerd en waarin tevens het overgangsbedrag en de aftrek ingevolge bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën verwezen zijn. De inhouding van de responsabilisering pensioenen gebeurt eveneens op deze toewijzingen. Deze toewijzingen komen in de plaats van de vroegere algemene dotatie maar zijn dus anders samengesteld en volgen een andere evolutie.

De toename van de primaire uitgaven is grotendeel toe te schrijven aan de nieuwe bevoegdheden uit de Zesde Staatshervorming. Ter indicatie kunnen volgende evoluties vermeld: in 2015 nemen de sociale uitkeringen in geld toe met 32,6 miljoen euro en de sociale uitkeringen in natura met 25,6 miljoen euro. De exacte budgettaire impact van de Zesde Staatshervorming op de Duitstalige Gemeenschap is momenteel nog zeer moeilijk in te schatten. Het is echter waarschijnlijk dat die impact de eerstvolgende jaren (overgangperiode) negatief zal zijn.

3.3.7 Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschapscommissie

3.3.7.1 Begroting 2015

Met uitzondering van de onderwerping aan de responsabiliseringsbijdrage voor pensioenen ⁸¹, is de Franse Gemeenschapscommissie niet rechtstreeks betrokken bij de Zesde Staatshervorming omdat er geen bevoegdheidsoverheveling van de federale overheid naar deze entiteit heeft plaatsgevonden en de federale financiering van de Commissie sinds de hervorming beslist in 2012 ⁸² niet meer werd gewijzigd. Op indirecte wijze is de Gemeenschapscommissie echter wel geaffecteerd omdat de Franse Gemeenschap de uitoefening van de bepaalde nieuwe bevoegdheden, die haar vanaf juli 2014 door de federale overheid werden overgedragen, op haar beurt heeft toevertrouwd aan de Franse Gemeenschapscommissie voor wat het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft en aan het Waalse Gewest voor wat het grondgebied van Wallonië betreft. Deze transfer en de financiering ervan wordt geregeld door het intra francofone Sint-Emilie-akkoord van april 2014 ⁸³. Aldus is de Franse Gemeenschapscommissie vanaf 2015 bevoegd voor de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden inzake gezondheidsbevordering, het FIPI, bepaalde aspecten van het gezondheidsbeleid en ouderenzorg in de ééntalig Franstalige structuren en instellingen in het tweetalig gebied Brussel – Hoofdstad. In de begroting wordt de impact van het Sint-Emilie-akkoord afzonderlijk vermeld.

⁸¹ Die bijdrage wordt vanaf het begrotingsjaar 2015 rechtstreeks door de federale overheid afgehouden van de federale overdrachten, t.t.z. van de in de artikelen 65*bis* en 65*ter*, BFW voorziene toegewezen gedeelten van de opbrengst van de federale personenbelasting.

⁸² Het betreft het eerste luik van de «correcte financiering van de Brusselse instellingen» dat geregeld wordt in de bijzondere wet van 19 juli 2012 en dat bijkomende federale middelen toekent aan de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie vanaf 2012.

⁸³ Decreet van 4 april 2014 betreffende de overdracht van de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie (BS van 25.06.2014 goedgekeurd door de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie).

Tabel 42
Begroting 2015 van de Franse Gemeenschapscommissie

Franse Gemeenschapscommissie (a)	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 Aangepast	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
Ontvangsten	411,72	527,14	432,62	20,90
<i>w.o. Sint-Emilie-akkoord</i>		<i>108,93</i>	<i>10,46</i>	<i>10,46</i>
Uitgaven	415,92	535,67	430,29	14,36
<i>w.o. Sint-Emilie-akkoord</i>		<i>108,93</i>	<i>10,46</i>	<i>10,46</i>
Netto begrotingssaldo	-4,20	-8,53	2,33	6,53
<i>w.o. Sint-Emilie-akkoord</i>		<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>

(a): Decretale en reglementaire begrotingen.

Bron: Verslagen van het Rekenhof betreffende de ontwerpen van decreet en reglement houdende de aanpassing van de begrotingen voor het jaar 2014 en de begrotingen voor het jaar 2015 (Verslag nr. 3.707.429 van 18.11.2014), houdende de aanpassing van de begrotingen voor het jaar 2015 en de begrotingen voor het jaar 2016 (Verslag nr. 3.710.552 van 16.11.2015); Algemene toelichting bij de algemene begroting 2015 (Raad van de FGC, Doc. 8 (2014-2015) n° 5 van 31.10.2014).

Het netto begrotingssaldo na begrotingscontrole bedraagt +2,33 miljoen euro (hetzij +9,17 miljoen op de decretale begroting en -6,84 miljoen euro op de reglementaire begroting).

De samenvoeging van het netto begrotingssaldo van de begroting (+2,33 miljoen euro na begrotingscontrole) met het netto begrotingssaldo van de instellingen die met de Franse Gemeenschapscommissie geconsolideerd worden (-2,29 miljoen euro na begrotingscontrole) geeft een globaal saldo (van +0,04 miljoen euro). Aangezien er geen onderbenutting van kredieten en geen kredietverleningen en deelnemingen worden voorzien, stemt dat saldo overeen met het begroot ESR-vorderingensaldo van 2015.

De begroting 2015 is dus in overeenstemming met de verbintenis die werd aangegaan in het regeerakkoord 2014–2019 om jaarlijks een begrotingsevenwicht te realiseren.

Tabel 43
Begroot ESR-vorderingensaldo 2015 van de Franse
Gemeenschapscommissie

Franse Gemeenschapscommissie (a)	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 Aangepast	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
Begroting (decreet + reglement)				
Ontvangsten	411,72	527,14	432,62	20,90
Uitgaven	416,76	536,56	431,17	14,41
Bruto begrotingssaldo	-5,04	-9,42	1,44	6,49
- aflossing van de schuld	0,84	0,89	0,89	0,05
Netto begrotingssaldo	-4,20	-8,53	2,33	6,53
Consolidatieperimeter				
Netto saldo	2,27	1,20	-2,29	-4,56
Geconsolideerd netto saldo	-1,93	-7,33	0,04	1,97
ESR correcties				
Netto kredietverleningen en deelnemingen	0,00	0,00	0,00	0,00
Onderbenutting	1,92	7,33	0,00	-1,92
ESR-vorderingensaldo	-0,01	0,00	0,04	0,06
<i>in % bbp / verschil in ratio</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>

Bron: Verslagen van het Rekenhof betreffende de ontwerpen van decreet en reglement houdende de aanpassing van de begrotingen voor het jaar 2014 en de begrotingen voor het jaar 2015 (Verslag nr. 3.707.429 van 18.11.2014), houdende de aanpassing van de begrotingen voor het jaar 2015 en de begrotingen voor het jaar 2016 (Verslag nr. 3.710.552 van 16.11.2015); Algemene toelichting bij de algemene begroting 2015 (Raad van de FGC, Doc. 8 (2014-2015) n° 5 van 31.10.2014).

De begrote ontvangsten en uitgaven in verband met de transfers bedoeld in het Sint-Emilie-akkoord zijn gelijk en beïnvloeden het saldo niet. Bedoelde ontvangsten bestaan uit een nieuwe dotatie die vanaf begrotingsjaar 2015 wordt toegekend door de Franse Gemeenschap. Deze dotatie vervolledigt de lijst van de reeds bestaande dotaties die de Franse Gemeenschapscommissie sinds 1994 van de Franse Gemeenschap en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ontvangt ingevolge een gelijkaardig in 1993 afgesloten intra francofoon akkoord inzake de overheveling van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden (het zogenaamde Sint-Kwintensakkoord ⁸⁴).

⁸⁴ Decreet III van 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan de Franse Gemeenschapscommissie, genomen door de Raad van de FGC.

De impact van de nieuwe Sint-Emilie-dotatie op de middelen- en uitgavenbegroting 2015 werd bij de begrotingscontrole weliswaar afgebouwd tot nog geen 10% van het initieel begrote bedrag (vermindering van 108,927 miljoen euro naar nog slechts 10,460 miljoen euro) ⁸⁵. Die vermindering vindt plaats in de materies ouderenzorg en gezondheidszorgen wat op het eerste zicht tegenstrijdig lijkt met wat voorafgaat. De verklaring hiervoor ligt bij de omschakeling van alle uni-communautaire Franstalige rusthuizen en rust- en zorginstellingen naar de bicommunautaire sector en de migratie van de op één na alle andere verzorgingsinstellingen naar de bicommunautaire sector. Die migratie heeft zich voltrokken tussen 2013 en 2015. De overblijvende middelen en uitgavenkredieten zijn bijgevolg bestemd voor nog slechts één overblijvende instelling die ééntalig Franstalig blijft en dus onder de bevoegdheid van de Franstalige Gemeenschapscommissie blijft ⁸⁶.

De in de begroting gepreciseerde Sint-Emilie-dotatie vertegenwoordigt slechts een deel van de federale middelen die overeenstemmen met de getransfereerde uitoefening van de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden. Het gaat om het saldo aan middelen dat overblijft na de invulling van de reële behoeften die door de technische operatoren van de sociale zekerheid worden megedeeld en die door de Franse Gemeenschap aan de Franse Gemeenschapscommissie worden aangerekend volgens de verdeelsleutel FGC / Waalse Gewest vastgelegd in het Sint-Emilie-akkoord (zie hiervoor de toelichting bij de werking van het horizontaal protocol van 17 december 2014).

De gemigreerde instellingen die van de unicommunautaire naar de bicommunautaire sector zijn overgegaan behoren vanaf 2015 tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die vanaf datzelfde jaar de overeenstemmende middelen krijgt toegewezen door middel van een in de bijzondere financieringswet voorziene aanpassing van de federale overdrachten in het voordeel van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en in het nadeel van de Franse Gemeenschap ⁸⁷. In de BFW werd deze migratie van instellingen dus geanticipeerd.

⁸⁵ Dit is niet de *volledige* Sint-Emilie-dotatie die de Franse Gemeenschap aan de Franse Gemeenschapscommissie overdraagt ingevolge de overgehevelde uitoefening van de nieuwe bevoegdheden van de Zesde Staatshervorming. Het is slechts het saldo dat overblijft na de afname van de behoeften van de technische operatoren van de sociale zekerheid die voor rekening zijn van de Franse Gemeenschapscommissie.

⁸⁶ Het gaat om de VZW «l'Equipe» actief in de domeinen van revalidatie en beschermd wonen.

⁸⁷ De aanpassing gebeurt door een wijziging van het in artikel 48/1, § 1, BFW bedoelde overgangsbedrag van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschap en dit in uitvoering van art. 48/1, § 1, tweede tot vierde lid, BFW.

3.3.7.2 Overheidsrekeningen 2015

3.3.7.2.1 ESR-vorderingensaldo

Het begrotingsjaar 2015 werd afgesloten met een ruimer surplus dan begroot. Het saldo van de economische hergroepering bedraagt +9,04 miljoen euro ten opzichte van de begrote +0,04 miljoen euro. De ontvangsten vielen hoger uit dan de begroot maar de uitgaven bleven gevoelig beneden het begrote niveau. Ondermeer het door de Franse Gemeenschap doorgestorte bedrag van de winstdeelname in de Nationale Loterij was hoger dan verwacht. Ook de Sint-Emilie-dotatie overtrof de begrotingsraming wat er normaal zou op wijzen dat de effectieve behoeften in de sociale zekerheidsbehoeften lager waren dan verwacht bij de begrotingsopstelling (zie echter infra).

Dit positieve resultaat is echter buiten de ESR-correcties gerekend die door het INR conform het ESR 2010 in rekening werden gebracht en oplopen tot -13,21 miljoen euro waardoor het ESR-vorderingensaldo -4,17 miljoen euro bedraagt en het streefdoel van het regeerakkoord niet wordt gehaald.

Tabel 44
Realisaties begrotingsjaar 2015
volgens de Rekeningen van de overheid 2015

Franse Gemeenschapscommissie (a) <i>(in miljoen euro)</i>	Begroting 2015 Aangepast (1)	Realisatie 2015 Overheidsrekeningen 2015 (2)	Verschil (3) = (2) - (1)
ESR-vorderingensaldo	0,04	-4,17	-4,21
<i>in % bbp</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>

Bron: Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

Het vorderingensaldo gaat ten opzichte van het voorgaande jaar dus met 16,4 miljoen euro achteruit. De oorzaak zijn de oplopende ESR-correcties die het saldo negatief beïnvloeden en in vergelijking met 2014 met 16,9 miljoen euro zijn toegenomen. Die toename ligt voornamelijk bij twee correcties :

- een correctie ten belope van -6,0 miljoen euro met betrekking tot de aanrekening van investeringen via financiële leasing ⁸⁸;

⁸⁸ Het betreft een in 2014 afgesloten erfpachtcontract met betrekking tot het CIVA-gebouw (Centre international pour la ville, l'architecture et le paysage). Een eerste lot wordt verkocht voor 7 miljoen euro in 2014 en een tweede lot voor 6 miljoen euro in 2015. In het ESR 2010 wordt dit als een leasingoperatie beschouwd die voor het volledige bedrag (13 miljoen euro) als een negatieve kapitaaluitgave in 2014 wordt aangerekend. De verkoop van het eerste lot (7 miljoen euro) werd als ontvangst in de begroting 2014 ingeschreven; via een positieve ESR-correctie van 6 miljoen euro werd de totale ontvangst op 2014 aangerekend. De verkoop van het tweede lot (6,0 miljoen euro) werd als ontvangst in de begroting 2015 voorzien. In de overheidsrekeningen 2015 wordt een negatieve correctie

- een correctie ten belope van -7,3 miljoen euro die verband houdt met de transacties die in opdracht van en voor rekening van het deelgebied werden uitgevoerd door de technische operatoren van de sociale zekerheid in het kader van de uitvoering van het horizontaal protocol, maar die volgens het INR⁸⁹ niet op de uitgavenbegroting van de Franse Gemeenschapscommissie werden aangerekend.

3.3.7.2.2 Evolutie van ontvangsten en uitgaven

In tegenstelling tot de twee voorgaande jaren werd in 2015 een negatief vorderingensaldo opgetekend ingevolge de forse toename van de primaire uitgaven.

Tabel 45
Rekening van de Franse Gemeenschapscommissie volgens de HRF

<i>(in miljoenen euro)</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	377,6	392,9	406,1	407,1	427,4
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>366,9</u>	<u>381,9</u>	<u>394,1</u>	<u>403,3</u>	<u>420,0</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	27,2	36,0	44,2	53,1	61,1
Ontvangen budgettaire overdrachten	339,7	345,9	349,9	350,2	358,9
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>10,7</u>	<u>11,0</u>	<u>12,0</u>	<u>3,8</u>	<u>7,4</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	10,7	11,0	12,0	3,8	7,4
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	366,2	391,8	391,2	393,6	430,3
Finale primaire uitgaven	362,6	388,8	389,0	391,2	427,4
Overgemaakte budgettaire overdrachten	3,6	3,0	2,2	2,4	2,9
Primair saldo	11,4	1,1	14,9	13,5	-2,9
Rentelasten	10,7	10,2	10,2	1,2	1,1
Vorderingensaldo	0,7	-9,1	4,7	12,3	-4,0

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015 (INR, 16.04.2016).

De ontvangsten 2015 stijgen ten opzichte van het voorgaande jaar met 20,3 miljoen euro als gevolg van de hogere BFW-overdrachten, de budgettaire overdrachten en eigen fiscale en parafiscale ontvangsten.

voor dat bedrag aangebracht om die ontvangst te neutraliseren omdat hij reeds op 2014 werd aangerekend.

⁸⁹ De Franse Gemeenschapscommissie zou deze correctie echter betwisten (Rekenhof – verslag nr. 3.711.865) omdat zij die uitgaven in mindering heeft gebracht van de Sint-Emilie-dotatie (en dus een nettering heeft toegepast).

De BFW-overdrachten genoten in 2015 nog van de laatste schijf aan bijkomende middelen (8,0 miljoen euro) die toegekend worden in uitvoering van het eerste luik van «de correcte financiering van de Brusselse Instellingen» beslist in 2012 ⁹⁰. De hogere budgettaire overdrachten (+8,7 miljoen euro) volgen uit de Zesde Staatshervorming en meer bepaald van de Sint-Emilie-dotatie afkomstig van de Franse Gemeenschap Sommige dotaties die voortspruiten uit de eerder afgesloten Sint-Kwintensakkoorden stagneren ingevolge de onderliggende parameters ⁹¹ of dalen zelfs ingevolge negatieve afrekeningssaldi 2014.

De toename van de primaire uitgaven (+36,7 miljoen euro) is bijna het dubbele van de stijging van de ontvangsten. Behalve de steeds stijgende noden in de domeinen hulp aan personen en gezondheidszorgen (t.t.z. bevoegdheden vóór Zesde Staatshervorming), heeft uiteraard de toepassing van het Sint-Emilie-akkoord bijgedragen tot die uitgavengroei (impact voorlopig geraamd door de administratie van de Franse Gemeenschap op +25,3 miljoen euro ⁹² zijnde de Sint-Emilie-dotatie aan de FGC, waarvan 11,6 miljoen zou gestort zijn aan de technische operatoren van de sociale zekerheid maar die in de overheidsrekeningen als een uitgave van het deelgebied worden beschouwd; de overige 13,7 miljoen zou overgemaakt zijn aan de FGC zelf.

⁹⁰ Bijzondere wet van 19 juli 2012: van 2012 tot en met 2015 worden jaarlijks bijkomende middelen ten belope van 10 miljoen euro door de federale overheid toegekend onder vorm van toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting. Die middelen worden tussen de FGC en de VGC verdeeld volgens de sleutel 80/20.

⁹¹ Sommige van deze dotaties worden jaarlijks aangepast aan een coëfficiënt die de gemiddelde evolutie van de lonen in het openbaar ambt van het Brusselse Gewest weergeeft. In 2015 was die coëfficiënt gelijk aan nul.

⁹² Zie Rekenhof: Voorafbeelding van de uitvoering van de decretale en reglementaire begroting van de FGC voor het jaar 2015 (Verslag nr. 3.711.865 van 30.05.2016).

3.3.8 Budgettaire realisaties van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

3.3.8.1 Begroting 2015

De begroting 2015 vertoont een bruto begrotingssaldo van -12,2 miljoen euro wat een verslechtering betekent met 8,9 miljoen euro ten opzichte van de aangepaste begroting 2014. De verslechtering is niet het gevolg van de Zesde Staatshervorming die budgettair neutraal wordt verondersteld met een impact die zowel aan de ontvangsten- als de uitgavenzijde op 1,1 miljoen euro wordt begroot. De achteruitgang van het saldo is daarentegen toe te schrijven aan de reeds vóór 2015 bestaande bevoegdheidsdomeinen⁹³ waar vooral de uitgaven voor de sectoren gezondheid en bijstand aan personen fors toenamen ingevolge het nakomen van eerder aangegane verbintenissen in het kader van de prefinanciering van de bouw van ziekenhuizen en de oplopende behoeften inzake thuislozenzorg (nachtasiel en dringende opvang). In mindere mate nemen ook de uitgaven voor de administratie toe ingevolge een stijging van de huurlasten van gebouwen.

⁹³ De bestaande bevoegdheidsdomeinen vóór de inwerkingtreding van de zesde Staatshervorming zijn gezondheid, bijstand aan personen en verder uiteraard de werking van de instellingen (Raad en Kabinetten) en de werking van de eigen Administratie.

Tabel 46
Begroting 2015 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 Aangepast	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
Ontvangsten	92,6	1.172,0	1.198,6	1.106,0
<i>w.o. Staatshervorming 2014</i>		<i>1.078,2</i>	<i>1.101,7</i>	<i>1.101,7</i>
Uitgaven	95,9	1.184,2	1.210,8	1.114,9
<i>w.o. Staatshervorming 2014</i>		<i>1.078,2</i>	<i>1.101,7</i>	<i>1.101,7</i>
Brutobegrotingssaldo	-3,3	-12,2	-12,2	-8,9
<i>w.o. Staatshervorming 2014</i>		<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Bron: Algemene toelichting bij de middelen- en uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor het begrotingsjaar 2015 (Stuk B-14/1 – 2014-2015, 31.10.2014)

De precisering van de impact van de Zesde Staatshervorming stemt overeen met het verschil tussen de totale federale overdrachten na en vóór Zesde Staatshervorming waarbij de overdrachten na staatshervorming zijn samengesteld uit de vroegere dotatie die weliswaar wordt aangepast vanaf 2015 en de middelen met betrekking tot de vanaf 2015 nieuw overgedragen bevoegdheden inzake gezinsbijslagen, ouderenzorg, diverse gezondheidszorgen en hulp aan personen, na aftrek van het overgangsbedrag en de responsabilisering pensioenen. De aanpassing van de vroegere dotatie behelst de inhouding van de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën, de jaarlijkse koppeling aan de reële groei van het bbp maar die gaat pas in vanaf 2016 en het feit dat deze dotatie vanaf 2015 geen uitgavenkrediet meer is maar wordt vooraf genomen op de opbrengst van de federale personenbelasting.

In de aangepaste begroting wordt in de begrote federale overdrachten na staatshervorming, benevens de aanpassing ingevolge de herziening van de parameters, ook rekening gehouden met de verhoging van de middelen als gevolg van de migratie van instellingen van het uni communautaire naar het bicommunautaire statuut (+82,8 miljoen euro), maar ook met de inhoudingen op de dotaties nieuwe bevoegdheden teneinde rekening te houden met de fusies van instellingen tijdens de periode 2013 – 2015 (-58,2 miljoen euro).

De impact van de staatshervorming verklaart zo goed als de volledige stijging van de ontvangsten ten opzichte van de begroting 2014. Hetzelfde geldt voor de uitgaven zij het in iets mindere mate.

Voor de omzetting van het bruto begrotingssaldo naar het ESR-vorderingensaldo volstaat het om de verwachte onderbenutting van kredieten in rekening te brengen omdat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen aflossingen van leningen noch verrichtingen inzake kredietverleningen en deelnemingen heeft. Het vooropgestelde onderbenuttingspercentage voor de aangepaste begroting 2015 bedraagt 1,01% wat strookt met de in 2014 gerealiseerde onderbenutting (1,2%).

Tabel 47
Begroot ESR-vorderingensaldo 2015 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	2014 Aangepast	2015 Initieel	2015 Aangepast	2015 Aangepast / 2014 Aangepast
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
ESR-vorderingensaldo	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>in % bbp</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Bron: Verslagen van het Rekenhof "Ontwerpordonnanties houdende de aanpassing van de begrotingen voor het jaar 2014 en de begrotingen voor het jaar 2015 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie" 18.11.2014, "Ontwerpordonnanties houdende de aanpassing van de begrotingen voor het jaar 2015 en de begrotingen voor het jaar 2016 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie" 16.11.2015.

3.3.8.2 Overheidsrekeningen 2015

3.3.8.2.1 ESR-vorderingensaldo

De begrotingsdoelstelling van evenwicht werd niet gerealiseerd. Het ESR-vorderingensaldo bedraagt volgens het INR -38,1 miljoen euro in 2015 (ten opzichte van -13,6 miljoen euro in 2014). Daar het gerealiseerd begrotingssaldo -2,7 miljoen euro bedraagt en amper hoger is dan het voorgaande jaar (-2,3 miljoen euro in 2014), is de afwijking dus grotendeel te wijten aan de ESR-correcties die de overgang verzekeren van het begrotingssaldo naar het ESR-vorderingensaldo. Die correcties zijn drieledig en goed voor een verslechtering van het saldo met in totaal 35,4 miljoen euro. Twee van de drie correcties – goed voor 2/3 van de totaliteit - zijn nieuw in 2015.

Tabel 48
Realisaties begrotingsjaar 2015 volgens de Rekeningen van de overheid 2015

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	Begroting 2015 Aangepast	Realisatie 2015 overheidsrekeningen 2015	Verschil
<i>(in miljoen euro)</i>	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
ESR-vorderingensaldo	0,0	-38,1	-38,1
<i>in % bbp</i>	<i>0,00%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>

Bron: Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

De eerste correctie betreft de alternatieve financiering van de investeringen in rusthuizen en bedraagt -11,8 miljoen euro (ten opzichte van -11,5 miljoen euro in 2014).

De tweede correctie is van dezelfde aard en betreft de financiële leasing in verband met Citydev.Brussels⁹⁴; de correctie bedraagt -12,4 miljoen euro en is nieuw in 2015.

De laatste correctie is tevens nieuw en houdt verband met de concrete toepassing van de Zesde Staatshervorming, met name de uitvoering van het horizontaal protocol van 17 december 2014. Het INR rekent de transacties die door de permanente of tijdelijke technische operatoren van de sociale zekerheid zijn uitgevoerd niet aan de betrokken sociale zekerheidsinstellingen maar aan de opdrachtgevende deelgebieden aan. Aldus bedraagt de correctie voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie -11,3 miljoen euro in 2015.

3.3.8.2.2 Evolutie van ontvangsten en uitgaven

Het in 2015 oplopende tekort volgt uit een toename van de finale primaire uitgaven die hoger is dan de toename van de totale ontvangsten. De afwijking tussen beide kan volledig worden toegeschreven aan de drie voornoemde ESR-correcties die de uitgaven opwaarts corrigeren.

⁹⁴ Citydev.Brussels heeft ondermeer een gebouw aangekocht om er vzw's in onder te brengen die actief zijn in de sociale sector (Rekenhof Stuk 3.707-429 van 18.11.2014).

Tabel 49
Rekening van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
volgens de HRF

<i>(in miljoenen euro)</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	88,2	89,0	88,4	92,8	1198,2
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>84,4</u>	<u>86,4</u>	<u>87,6</u>	<u>92,2</u>	<u>1196,1</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangen budgettaire overdrachten	84,4	86,4	87,6	92,2	1196,1
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,8</u>	<u>2,6</u>	<u>0,8</u>	<u>0,6</u>	<u>2,1</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	3,8	2,6	0,8	0,6	2,1
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	86,0	88,9	92,0	106,1	1235,8
Finale primaire uitgaven	54,6	56,7	58,6	71,1	1213,6
Overgemaakte budgettaire overdrachten	31,4	32,2	33,4	35,0	22,2
Primair saldo	2,2	0,1	-3,6	-13,3	-37,6
Rentelasten	0,0	0,1	0,1	0,3	0,5
Vorderingensaldo	2,2	0,0	-3,7	-13,6	-38,1

Bron: Berekeningen van de HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016).

3.3.9 Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

3.3.9.1 Begroting 2015

Na een tweede aanpassing eind 2015 bedragen de ontvangsten 175,349 miljoen euro en de uitgaven 175,333 miljoen zodat de begroting van de gewone dienst een licht overschot vertoont. Het saldo van de begroting van de buitengewone dienst is nul. Een belangrijke wijziging in voormeld tweede aanpassingsblad is de registratie van de globale investeringswaarde van het DBFM project Kasterlinden – Poolster dat in 2015 in gebruik werd genomen en waarvoor in 2015 de eerste intrest- en aflossingslasten werden betaald. Dit project is het voorwerp van een financiële leasing.

3.3.9.2 Overheidsrekeningen 2015

3.3.9.2.1 ESR-vorderingensaldo

Het begrotingsjaar 2015 werd afgesloten met een vorderingensaldo van +10 miljoen euro. Dat resulteert uit een netto financieringssaldo dat volgens de economische hergroepering -17,8 miljoen euro bedraagt en een ESR-correctie voor de rechtzetting van het tijdstip van registratie van PPS projecten die een positieve impact heeft op het vorderingensaldo (+27,8 miljoen euro). In 2014 was die correctie negatief wat meteen het uitzonderlijk negatieve vorderingensaldo voor dat jaar verklaarde.

Tabel 50
Realisaties begrotingsjaar 2015 volgens de Rekeningen van de overheid 2015

Vlaamse Gemeenschapscommissie	Realisatie 2015 Overheidsrekeningen 2015 omgezet naar HRF-definitie
<i>(in miljoen euro)</i>	(2)
ESR Vorderingsaldo	10,0
<i>in % bbp</i>	<i>0,00%</i>

Bron: Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016)

3.3.9.2.2 Evolutie van ontvangsten en uitgaven

De Vlaamse Gemeenschapscommissie is het enige deelgebied dat in het kader van de Zesde Staatshervorming geen nieuwe bevoegdheden kreeg toegewezen en waarvan de federale financiering niet werd gewijzigd. Er wordt evenmin een responsabiliseringsbijdrage pensioenen ingehouden.

In 2015 nemen de rentelasten toe omdat vorig jaar een lening op lange termijn werd aangegaan. Na een forse verslechtering van het primair saldo in 2014 volgt een nog sterker herstel in 2015 ingevolge de terugkeer van de primaire uitgaven naar een nagenoeg normaal niveau en een toename van de effectieve totale ontvangsten met 1,9 miljoen euro. De aangroei van de federale PB-overdracht door de toekenning in 2015 van de laatste schijf aan bijkomende middelen (+2,0 miljoen euro) wordt dus getemperd door een terugval van de eigen niet fiscale ontvangsten. De bijkomende middelen spruiten voort uit het eerste luik van de «correcte financiering van de Brusselse Instellingen»⁹⁵ dat tijdens de periode 2012 – 2015 jaarlijks 10 miljoen extra federale middelen toewijst aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie volgens de verdeelsleutel 20/80.

⁹⁵ Bijzondere wet van 19 juli 2012.

Tabel 51
Rekening van de Vlaamse Gemeenschapscommissie volgens de HRF

<i>(in miljoenen euro)</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Effectieve totale ontvangsten	129,2	138,2	140,9	140,3	141,9
Ontvangsten geïnd door andere overheden	<u>126,0</u>	<u>135,1</u>	<u>137,8</u>	<u>138,4</u>	<u>140,3</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	6,8	9,0	11,0	13,3	15,3
Ontvangen budgettaire overdrachten	119,2	126,1	126,8	125,1	125,0
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,2</u>	<u>3,1</u>	<u>3,1</u>	<u>1,9</u>	<u>1,6</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	3,2	3,1	3,1	1,9	1,6
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	131,2	140,9	141,2	162,8	129,8
Finale primaire uitgaven	123,5	118,4	134,6	142,4	120,9
Overgemaakte budgettaire overdrachten	7,7	22,5	6,6	20,4	8,9
Primair saldo	-2,0	-2,7	-0,3	-22,5	12,1
Rentelasten	0,6	0,8	0,9	1,1	2,0
Vorderingensaldo	-2,6	-3,5	-1,2	-23,6	10,1

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2015 (INR 16.04.2016)

3.4 Analyse van de schuld per entiteit

De analyse van de evolutie van de schuld van de Gemeenschappen en Gewesten in de periode 2012-2015 is gebaseerd op de gegevens die werden meegedeeld door die laatste alsook door het INR. De gegevens met betrekking tot eerdere jaren kunnen gewijzigd zijn ten opzichte van voorgaande evaluatieadviezen, omdat er rekening werd gehouden met de nieuwe ESR-normen die een retroactieve impact hebben (bijvoorbeeld de opname van nieuwe eenheden binnen de consolidatieperimeter), en met de laatst beschikbare informatie.

Net als bij de voorgaande evaluatie-adviezen⁹⁶, wordt de directe schuld bestudeerd via de informatie die de entiteiten zelf hebben verstrekt (en die licht kan verschillen van die welke is in rekening is gebracht door het INR) en waarbij het onderscheid wordt gemaakt tussen de directe schuld op korte termijn en die op lange termijn. De indirecte schuld zal enerzijds geanalyseerd worden dankzij de door de gemeenschappen en gewesten verstrekte gegevens, en anderzijds in functie van de INR-definitie. Ter herinnering, het concept indirecte schuld wordt door de meerderheid van de Gemeenschappen en Gewesten niet geïnterpreteerd volgens de INR- en Eurostat⁹⁷-definitie. De gewaarborgde schuld zal, zoals in het Advies van juli 2015, niet op een specifieke wijze bestudeerd worden. De elementen van de gewaarborgde schuld en van de indirecte schuld volgens het INR vertonen immers een groot aantal gelijkenissen tussen elkaar. Ten slotte zal eveneens een bijzondere aandacht besteed worden aan de geconsolideerde brutoschuld van de entiteiten.

3.4.1 Vlaamse Gemeenschap

De som van de directe en de indirecte schuld van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap (volgens haar eigen definitie) in 2015 gedaald tot 4,1 miljard euro, tegenover 4,6 miljard euro in 2014, hetzij het laagste peil over de beschouwde periode. In procent is de totale schuld afgenomen van 1,15% in 2014 tot 1,00% in 2015. Die verlaging is toe te schrijven aan een daling van zowel de directe als van de indirecte schuld.

⁹⁶ Zie voor meer methodologische details punt 3.4 van het Advies van de HRF van juli 2015, alsook punt 3.6 van het Advies van de HRF van november 2014.

⁹⁷ Idem.

De geconsolideerde brutoschuld (INR-definitie ⁹⁸) is daarentegen licht gestegen in absolute waarde tot 18,8 miljard euro in 2015 (tegenover 18,7 miljard euro het jaar voordien). Hoewel aldus het hoogste peil bereikt werd over de periode 2012-2015, is die verhoging, dankzij de terugbetaling door KBC, verhoudingsgewijs kleiner dan die van het bbp. Daardoor is de geconsolideerde brutoschuld in % bbp in 2015 geringer dan in 2014 (4,67% in 2014 en 4,59% in 2015). De verhoging van de geconsolideerde brutoschuld is toe te schrijven aan de toename van de indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap (INR-definitie), terwijl haar directe schuld neerwaarts gericht was.

Tabel 52
Evolutie van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld (a)	6 421,2	4 384,1	4 614,2	4 106,9
Indirecte schuld	2,4	2,2	2,0	1,8
TOTAAL	6 423,5	4 386,3	4 616,1	4 108,7
<i>in % van het bbp</i>	1,66%	1,12%	1,15%	1,00%
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	22,90%	15,30%	16,02%	11,01%
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	17 595,0	16 854,0	18 699,0	18 785,0
<i>in % van het bbp</i>	4,54%	4,29%	4,67%	4,59%
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	62,73%	58,78%	64,90%	50,36%

Bron: Vlaamse Gemeenschap, Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

(a): De directe schuld bestaat hier uit de schuld op lange termijn, de schuld op korte termijn en de overgenomen indirecte schuld.

3.4.1.1 Directe en indirecte schuld

De evolutie van de directe schuld van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap komt, volgens haar eigen definitie, overeen met het netto te financieren saldo alsmede met de expliciet (via decreet) door de Vlaamse overheid overgenomen schulden van derden. Bij de indirecte schuld gaat het om schulden van derden waarvan de terugbetaling van het kapitaal en de betaling van de intresten voorzien is in de begroting van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap.

⁹⁸ Ter herinnering, de geconsolideerde brutoschuld verschilt van de bijdrage tot de Maastricht-schuld (die daalt in 2015), voor meer details zie punt 3.4.1.1.

In 2015 is de directe schuld van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap gedaald tot 4,1 miljard euro, haar laagste peil over de beschouwde periode (tegenover 4,6 miljard euro in 2014). Het Vlaamse begrotingstekort van 335 miljoen euro had volgens de definitie van de entiteit van de directe schuld een negatieve weerslag op deze directe schuld moeten gehad hebben. Dankzij de terugbetaling door KBC van een laatste schijf van 3 miljard euro (waarvan 1 miljard premie) van het kapitaal dat werd ingebracht tijdens de financiële crisis, is de directe schuld van de entiteit gedaald.

In tegenstelling tot het voorgaande jaar toen de directe schuld op korte termijn van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap gestegen was ingevolge het gebruik van haar kaskredietlijn voor haar directe EMTN-schuld op lange termijn, is die schuld gedaald. Die daling is uitsluitend toe te schrijven aan de belangrijke daling van de directe schuld op korte termijn dankzij de terugbetaling van 3 miljard euro door KBC. Dit bedrag werd aangewend om de kredietlijn aan te zuiveren, om de zichtrekening van de entiteit (ongeveer 2 miljard euro) opnieuw positief te maken, alsook om beleggingen op korte termijn te doen bij de Federale Overheid (voor 1 miljard euro), waardoor de Vlaamse bijdrage tot de 'Maastrichtschuld' kon verminderd worden. Vanaf juni 2015 heeft de entiteit evenwel voor een bedrag van 755 miljoen euro de voorkeur gegeven aan het gebruik van Belgian Commercial Paper, gelet op de zeer gunstige marktomstandigheden, namelijk een negatieve korte termijnrentevoet.

De directe schuld op lange termijn steeg in 2015 ingevolge de ontleningen door de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap voor ongeveer 1 miljard euro via het EMTN-programma. Die leningen hadden tot doel de herfinanciering te verzekeren van de schuld van de sociale huisvestingmaatschappijen VMSW en VWF alsmede om de vervroegde terugbetaling mogelijk te maken van een deel van de aan het VIPA toegekende (kapitaal)subsidies. Op die wijze bracht de entiteit in de consolidatieperimeter van haar directe schuld elementen in die voordien tot haar gewaarborgde schuld behoorden. In het kader van het EMTN-programma kwamen eveneens privéplaatsingen van 200 miljoen euro op vervalddag in 2015 en werden die terugbetaald via de kredietlijn. Twee andere privéleningen ten belope van in totaal 115 miljoen euro die eveneens op vervalddag kwamen in 2015, werden terugbetaald.

De overgenomen indirecte schuld, met name de schuld van de Gemeentelijke Holding alsmede die van de Vismijn van Oostende, werd afgelost in 2015 ten belope van ongeveer 70 miljoen euro.

De door de entiteit gedefinieerde indirecte schuld bestaat slechts uit de lening van De Lijn die in 2015 ten belope van 0,2 miljoen euro werd afgelost en eind 2015 1,8 miljoen euro bedroeg.

3.4.1.2 De geconsolideerde brutoschuld (INR) ⁹⁹

De geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse Gemeenschap bedroeg in 2015 18,8 miljard euro. Dit was haar hoogste peil in de periode 2012-2015. Die schuld bevat de directe en de indirecte schuld van de Vlaamse overheid, maar zoals dat reeds werd opgetekend in de vorige evaluatie-adviezen van de Afdeling, bevat het concept van de indirecte schuld van het INR eveneens de schuld van de geconsolideerde instellingen en is dus veel uitgebreider dan dat welke gebruikt wordt door de entiteit ¹⁰⁰. In 2015 daalde de directe schuld ten opzichte van 2014 met iets minder dan 8% en bedroeg eind 2015 4,1 miljard euro ¹⁰¹. De indirecte schuld kende zoals het jaar voordien een verbreding van de consolidatieperimeter met de inbrenging van het universitair ziekenhuis van Gent alsmede van vier nieuwe projecten van publiek-private samenwerking (PPS). De stijgende trend zette zich verder in 2015 (+ 3% en opzichte van 2014) en benaderde 14,7 miljard euro.

Tabel 53
Indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap volgens de definitie van het INR

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Schulden van de consolidatieperimeter (= indirecte schuld definitie INR)	11 350,6	12 584,5	14 244,3	14 678,2
<i>in % van het bbp</i>	<i>2,93%</i>	<i>3,20%</i>	<i>3,56%</i>	<i>3,59%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>40,47%</i>	<i>43,89%</i>	<i>49,44%</i>	<i>39,35%</i>
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren (m.i.v sociale huisvestingsmaatschappijen)	9 734,5	10 077,6	11 227,0	11 620,8
Anderen: PPS, VIPA en financiële leasing	1 616,1	2 506,9	3 017,3	3 057,4

Bron: INR, april 2016.

⁹⁹ De in de tekst opgenomen bedragen van dit deel zijn gegevens afkomstig van het INR en van het Rapport over het kas-, schuld- en waarborgbeheer in 2015 van de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁰⁰ Een groot aantal schulden die door het INR als indirecte schulden worden beschouwd, zijn opgenomen in de gewaarborgde schuld van de Vlaamse Gemeenschap. Bovendien is in het Rapport over het kas-, schuld- en waarborgbeheer in 2015 van de Vlaamse Gemeenschap een hoofdstuk gewijd aan de geconsolideerde brutoschuld volgens de definitie van het INR.

¹⁰¹ Zie punt 3.4.1.1 voor meer details.

Zoals in de bovenstaande tabel is aangegeven, is de indirecte schuld hoofdzakelijk afkomstig van instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren waarvan de sociale huisvestingmaatschappijen ¹⁰² alleen al iets minder dan 64% van de totale indirecte schuld vormen. Zoals verwacht ¹⁰³ is de schuld van die vennootschappen in 2015 nog gestegen en bedroeg toen iets meer dan 9,3 miljard euro.

De schuld van de andere instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren – bestaande uit de hogescholen, universiteiten, het parlement, enz. – vertoonde eveneens een lichte stijging ten opzichte van het jaar voordien.

De schulden van de projecten van publiek-private samenwerking (PPS) zijn met ongeveer 50% gestegen ten opzichte van 2014 en bedroegen iets meer dan 1 miljard euro in 2015. Die stijging is hoofdzakelijk te wijten aan het project ‘Scholen voor Morgen’ die op kruissnelheid is gekomen.

Het bedrag van de schuld van het VIPA daalde ten opzichte van 2014 met iets meer dan 280 miljoen euro omdat de Vlaamse Gemeenschap een deel van de (kapitaal)toelagen vervroegd heeft terugbetaald.

3.4.2 Waals Gewest

De totale schuld van het Waals Gewest is (volgens de definitie van de entiteit) opnieuw gestegen in 2015 en liep op tot 9,0 miljard euro, hetzij 2,21% bbp. De groei in absolute termen bedroeg 9,5% ten opzichte van 2014, wat gelijklopend is met de evolutie tussen 2013 en 2014. Die toename is uitsluitend te wijten aan de stijging van de directe schuld, terwijl de indirecte schuld licht daalde.

De geconsolideerde brutoschuld (concept INR) steeg eveneens en bedroeg eind 2015 20,5 miljard euro. Zij bedroeg dus 5,00% bbp (tegenover 4,89% bbp in 2014). De verhoging van de geconsolideerde brutoschuld is zowel toe te schrijven aan de stijging van de directe schuld van het Waals Gewest, als aan de volgens het INR gedefinieerde indirecte schuld.

¹⁰² Die vennootschappen zijn opgenomen in de consolidatieperimeter in 2014.

¹⁰³ Zie punt 3.4.2.1.2 van het Advies van de HRF van juli 2015.

Tabel 54
Evolutie van de schuld van het Waals Gewest (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld (a)	6 620,3	6 752,5	7 462,9	8 246,6
Indirecte schuld	797,0	796,5	796,1	795,7
TOTAAL (b)	7 417,3	7 549,0	8 259,0	9 042,3
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,91%</i>	<i>1,92%</i>	<i>2,06%</i>	<i>2,21%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>96,52%</i>	<i>95,69%</i>	<i>105,27%</i>	<i>72,30%</i>
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	17 809,0	18 335,0	19 564,0	20 465,0
<i>in % van het bbp</i>	<i>4,60%</i>	<i>4,67%</i>	<i>4,89%</i>	<i>5,00%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>231,75%</i>	<i>232,40%</i>	<i>249,38%</i>	<i>163,63%</i>

Bron: Waals Gewest en Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

- (a) De directe schuld bestaat hier uit de schuld op lange termijn, de schuld op korte termijn en de overgenomen indirecte schuld.
- (b) Totale schuld van het gewest exclusief de overblijvende ALESH-schuld van het Waals Gewest.

3.4.2.1 Directe en indirecte schuld ¹⁰⁴

De directe schuld van het Waals Gewest steeg in 2015, overeenkomstig de evolutie van zijn tekort (458 miljoen euro volgens de HRF-definitie, zie paragraaf 3.3.4.2, en liep op tot 8,2 miljard euro, tegenover 7,5 miljard euro in 2014. Dat vormt een verbetering van 10,5% (+ 784 miljoen euro) ten opzichte van het jaar voordien, in de lijn van de evolutie 2013-2014.

De directe schuld op lange termijn is verantwoordelijk voor deze stijging, met, zoals gepreciseerd in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2016, een toename van 330 miljoen euro bij de bankleningen van het Gewest, van 50 miljoen euro bij de Duitse schuldbewijzen 'Schuldschein' en van 280 miljoen euro door de herfinanciering via het EMTN-programma.

De directe schuld op korte termijn is daarentegen licht afgenomen. De stijging van het debetbedrag op de lopende rekening werd immers meer dan gecompenseerd door de terugkeer tot nul van de uitgiften van commercial paper van de schatkist op korte termijn.

¹⁰⁴ Er is voorlopig geen verslag over de schuld in 2015 van het Waals Gewest; bijgevolg kon de evolutie van die schulden niet in detail worden geanalyseerd.

Nog steeds volgens de definitie van de entiteit is de indirecte schuld van het Waals Gewest, zoals de voorgaande jaren, zeer licht afgenomen in 2015: van 796,1 miljoen euro in 2014 tot 795,7 miljoen euro. Terwijl de belangrijkste component, namelijk de schuld van de Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires (SPABS) (publiekrechtelijke maatschappijen belast met het bestuur van de schoolgebouwen), constant bleef over de bestudeerde periode en 795,354 miljoen euro bedroeg, werd de schuld van de Société Wallonne Des Eaux (SWDE) (maatschappij voor watervoorziening) afgelost ten belope van 0,4 miljoen euro in 2015 en bedroeg aldus 0,352 miljoen euro.

3.4.2.2 Geconsolideerde brutoschuld (INR) ¹⁰⁵

De geconsolideerde brutoschuld van het Waals Gewest volgens de INR-definitie bereikte zijn hoogste peil over de beschouwde periode, namelijk 20,5 miljard euro in 2015 tegenover 19,6 miljard euro in 2014. Deze stijging is evenwel meer gematigd dan die opgetekend tussen 2013 en 2014. De toename bedroeg toen immers 6,7% tegenover 4,6% tussen 2014 en 2015. In 2015 bedroeg de geconsolideerde brutoschuld van de entiteit 5% bbp tegenover 4,89% in 2014.

De oorsprong van die verhoging ligt zowel bij de directe als bij de indirecte schuld van de entiteit, aangezien ze allebei gestegen zijn over de ganse beschouwde periode.

We herinneren eraan dat het concept van indirecte schuld verschilt tussen het INR en het Waals Gewest ¹⁰⁶. Dat laatste neemt enkele de schulden van de SPABS en van de SWDE in rekening.

¹⁰⁵ De in de tekst opgenomen bedragen van dit deel zijn gegevens afkomstig van het INR en van de algemene toelichting bij de initiële begroting 2016 van het Waals Gewest.

¹⁰⁶ In punt 6.5 « Dette garantie » (gewaarborgde schuld) van de initiële begroting 2016 van het Waals Gewest staan vergelijkende tabellen die de schuld van het Waals Gewest geven volgens zijn eigen concept en volgens de normen van het ESR 2010.

Tabel 55
Indirecte schuld van het Waals Gewest volgens de definitie van het INR

	2012	2013	2014	2015
Elementen van de consolidatieperimeter die bijdrage tot de geconsolideerde brutoschuld (a)	11 551,5	11 967,4	12 086,0	12 595,0
<i>in % van het bbp</i>	<i>2,98%</i>	<i>3,05%</i>	<i>3,02%</i>	<i>3,08%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>150,32%</i>	<i>151,69%</i>	<i>154,06%</i>	<i>100,71%</i>
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren (m.i.v sociale huisvestingsmaatschappijen)	7 407,3	7 687,4	7 626,0	8 086,0
Anderen: Gedelegeerde missies en alternatieve financiering (incl. FIWAPAC), ALESH schuld en financiële leasing	4 144,2	4 280,0	4 460,0	4 509,0

Bron: INR, april 2016.

De indirecte schuld van het Waals Gewest steeg dus ten opzichte van 2014 (+4,2% in absolute termen) en bedroeg in 2015 12,6 miljard euro zoals is aangegeven in de bovenstaande tabel.

De schuld van de sociale huisvestingmaatschappijen vormt het belangrijkste deel, ongeveer de helft, van de totale indirecte schuld. Die vertoonde een lichte toename tussen 2014 en 2015.

De schuld die voortvloeit uit de gedelegeerde opdrachten en uit de alternatieve financiering, bleef relatief stabiel ten opzichte van het voorgaande jaar en bedroeg iets minder dan 30% van het totale bedrag van de indirecte schuld. De schuld inzake financiële leasing stabiliseerde in 2015.

Ten slotte bleef de ALESH-schuld ook constant over de periode en bedroeg 790 miljoen euro.

3.4.3 Franse Gemeenschap

De totale schuld van de Franse Gemeenschap (volgens de definitie van de entiteit) vertoonde in 2015 een stijging van 324 miljoen euro (+6,5% ten opzichte van 2014) en liep op tot 5,3 miljard euro, wat overeenkomt met 1,30% bbp (tegenover 1,25% bbp in 2014). Die stijging was sneller dan over de rest van de beschouwde periode, toen het groeitempo ongeveer 5,5% bedroeg. Deze toename is toe te schrijven aan de directe schuld van de entiteit die niet werd gecompenseerd door de lichte daling van de indirecte schuld, noch door de reserves belegd in het Fonds Ecureuil (Eekhoornfonds).

De geconsolideerde brutoschuld van de Franse Gemeenschap (concept INR) volgde eveneens dezelfde stijgende tendens als de totale schuld in 2015 en liep op tot 6,7 miljard euro, hetzij het hoogste peil over de periode 2012-2015. Dat kwam overeen met 1,65% bbp (tegenover 1,59% bbp in 2014). Die toename is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de stijging van de directe schuld, maar ook, in een mindere mate, aan de stijging van de indirecte schuld van de entiteit.

Tabel 56
Evolutie van de schuld van de Franse Gemeenschap (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld (a)	4 487,8	4 743,3	5 045,6	5 372,4
Indirecte schuld	96,0	93,8	91,5	89,1
Fonds Ecureuil (b)	-84,4	-85,1	-128,0	-128,2
TOTAAL	4 499,438	4 751,920	5 009,100	5 333,300
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,16%</i>	<i>1,21%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,30%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>44,94%</i>	<i>46,98%</i>	<i>48,71%</i>	<i>38,93%</i>
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	5 800,0	6 123,0	6 365,0	6 742,0
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,50%</i>	<i>1,56%</i>	<i>1,59%</i>	<i>1,65%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>57,94%</i>	<i>60,54%</i>	<i>61,90%</i>	<i>49,21%</i>

Bron: Franse Gemeenschap en Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

- (a) De directe schuld bestaat hier uit de schuld op lange termijn en uit de schuld op korte termijn.
- (b) Beleggingen van het Fonds Ecureuil in de schuld van de Franse Gemeenschap (zie Advies van de HRF van november 2013, p.147).

3.4.3.1 Directe en indirecte schuld ¹⁰⁷

De evolutie van de directe schuld van de Franse gemeenschap volgens haar eigen definitie komt overeen met haar netto te financieren saldo alsmede met de herfinancieringsleningen die gebonden zijn aan de aflossingen van haar indirecte schuld. Haar indirecte schuld bestaat uit de leningen die zijn aangegaan door derden instellingen en waarvan de financiële last (intresten en aflossingen) verzekerd wordt door de entiteit.

De directe schuld van de Franse gemeenschap bedroeg 5,4 miljard euro in 2015, hetzij een toename van 6,5% ten opzichte van het peil van het voorgaande jaar. Dat kwam voor 2015 overeen met 1,31% bbp. Die schuld bestaat uit een schuld op lange termijn en uit een schuld op korte termijn, die in 2015 in tegengestelde zin evolueerden.

Volgens de algemene toelichting bij de initiële begroting 2016 zou de directe schuld op lange termijn immers met ongeveer 370 miljoen euro gestegen zijn in 2015, hoofdzakelijk omwille van het tekort (+61 miljoen euro tussen 2014 en 2015).

¹⁰⁷ Er is voorlopig geen verslag over de schuld in 2015 van de Franse Gemeenschap; bijgevolg kon de evolutie van die schulden niet in detail worden geanalyseerd.

De indirecte schuld van de Franse Gemeenschap bestaat enkel uit de schuld van de universiteiten ¹⁰⁸. Het uitstaande bedrag ervan verminderde in 2015 met 2,4 miljoen euro, namelijk met het bedrag van de aflossingen, en beliep 89,2 miljoen euro.

De reserves van het Fonds Ecureuil ¹⁰⁹ bleven nagenoeg stabiel in 2015 (+ 0,2 miljoen euro ten opzichte van het jaar 2014) en bedroegen dus 128,2 miljoen euro. Het bedrag van dit Fonds moet afgetrokken worden van de directe schuld van de entiteit.

3.4.3.2 Geconsolideerde brutoschuld (INR)

In 2015 is het bedrag van de geconsolideerde brutoschuld van de Franse Gemeenschap (concept INR) gestegen met bijna 6% ten opzichte van haar peil van 2014 (tegenover iets minder dan 4% tussen de jaren 2013 en 2014) en liep op tot 6,7 miljard euro (tegenover 6,4 miljard euro het voorgaande jaar).

Die toename is tegelijk te wijten aan de stijging van de directe en de indirecte schuld (concept INR) van de Franse Gemeenschap. De directe schuld bedroeg immers in 2015 5,5 miljard euro tegenover 5,1 miljard euro in 2014, hetzij een verhoging met iets minder dan 7%. De stijging van de indirecte schuld ten opzichte van het voorgaande jaar is geringer (+2%) en de indirecte schuld bedroeg 1,2 miljard euro.

¹⁰⁸ Het uitstaande bedrag van de schuld van de universiteiten bestaat uit leningen die in het verleden zijn aangegaan voor investeringen in onroerend goed en waarvan de belangrijkste karakteristiek is dat ze aan het uitdoven zijn. Voor een meer volledige analyse van wat het begrip « *dette universitaire* » (schuld van de universiteiten) inhoudt, wordt de lezer verwezen naar de Adviezen van de HRF van november 2013 en 2014 alsook naar de initiële begroting 2016 van de Franse Gemeenschap, p.118.

¹⁰⁹ Voor een meer volledige analyse van dit Fonds, wordt de lezer verwezen naar de Adviezen van de HRF van november 2013 en 2014 alsook naar de initiële begroting 2016 van de Franse Gemeenschap, pp.119 et 120.

Tabel 57
Indirecte schuld van de Franse Gemeenschap volgens de definitie van het INR

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Elementen van de consolidatieperimeter die bijdrage tot de geconsolideerde brutoschuld (a)	1 273,6	1 312,9	1 224,9	1 249,4
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,33%</i>	<i>0,33%</i>	<i>0,31%</i>	<i>0,31%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>12,72%</i>	<i>12,98%</i>	<i>11,91%</i>	<i>9,12%</i>
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren	1 210,4	1 254,0	1 145,8	1 124,1
Anderen: Gedelegeerde missies en alternatieve financiering en financiële leasing	63,2	58,9	79,1	125,3

Bron: INR, april 2016.

Binnen de indirecte schuld steeg enkel de schuld inzake de gedelegeerde opdrachten, de alternatieve financiering en de financiële leasing in 2015. Die toename van 46,2 miljoen euro compenseert de daling van de schuld van de instellingen behorend tot de consolidatieperimeter. De schuld van die instellingen vormt 90% van het totaal van de indirecte schuld van de entiteit.

3.4.4 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De totale schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (definitie van de entiteit) zette in 2015 de in 2014 ingezette daling verder en bedroeg 4,8 miljard euro (hetzij 1,16% bbp). Die daling is enkel te wijten aan de afname van de directe schuld, terwijl de indirecte schuld van de entiteit licht steeg. Die evolutie van de directe en indirecte schulden gold voor de ganse beschouwde periode.

De geconsolideerde brutoschuld van het Gewest (definitie van het INR) bedroeg in 2015 4,8 miljard euro, hetzij een afname van 3,6% ten opzichte van het peil van 2014.

Tabel 58
Evolutie van de schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld (a)	3.146,0	3.020,5	2.949,9	2.750,4
Indirecte schuld	1.763,3	1.890,2	1.932,1	2.010,3
TOTAAL	4.909,3	4.910,8	4.882,0	4.760,6
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,27%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,22%</i>	<i>1,16%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>150,92%</i>	<i>135,59%</i>	<i>128,48%</i>	<i>109,50%</i>
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	4.875,3	4.898,3	4.948,2	4.768,4
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,26%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,24%</i>	<i>1,16%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>149,87%</i>	<i>135,25%</i>	<i>130,23%</i>	<i>109,68%</i>

Bron: Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

(a) De directe schuld bestaat hier uit de schuld op lange termijn en uit de schuld op korte termijn.

3.4.4.1 Directe en indirecte schuld

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest definieert de evolutie van zijn directe schuld als zijn netto te financieren saldo waaraan de overgenomen schuld van bepaalde instellingen ¹¹⁰ (hoewel die nul bedroeg sinds 2009) is toegevoegd en zijn indirecte schuld als het geheel van de leningen van derden waarvan het de betaling verzekert.

De indirecte schuld op lange termijn bleef dalen tussen 2014 en 2015 en liep op tot 2,7 miljard euro. Die evolutie is logisch gelet op het budgettair kasoverschot (+ 77 miljoen euro) dat werd gevormd in 2015 ¹¹¹ (alsook over het geheel van de bestudeerde periode) en omdat de entiteit geen overgenomen indirecte schulden meer bezit. Zoals dat het geval was tussen de jaren 2013 en 2014, steeg de directe schuld in 2015 en bedroeg ze 81,6 miljoen euro.

In totaal nam in 2015 de directe schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest af met ongeveer 200 miljoen euro en bedroeg ze 2,750 miljard euro.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geeft voor de eerste keer in zijn algemene toelichting bij de initiële begroting 2016 de indirecte schuld weer en houdt daarbij rekening met de notificaties gedaan door het INR ¹¹² over de consolidatieperimeter om de normen van het ESR 2010 beter in rekening te nemen. Dat verklaart de sterke stijging van de indirecte schuld (volgens de definitie van de entiteit) ten opzichte van wat is opgenomen in het Advies van juli 2016.

¹¹⁰ Die instellingen zijn de DBDMH (Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp), het Brussels Agentschap voor Netheid, ex-provincie Brabant en de ex-Brusselse Agglomeratie.

¹¹¹ Het budgettair kasoverschot verschilt van het vorderingensaldo zoals gedefinieerd door het INR omdat de gewestelijke PB er verschillend behandeld wordt (voor meer details, zie Hoofdstuk 2, punt 2.1).

¹¹² De laatste notificatie die in aanmerking is genomen in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2016 is die van 30 september 2014.

De indirecte schuld van de entiteit steeg over de ganse bestudeerde periode en bedroeg in 2015 2,0 miljard euro. Dat is een verhoging van iets minder dan 4% ten opzichte van het peil van 2014. De schuld van de sociale huisvestingmaatschappijen, die in 2015 iets meer dan 45% vormde van het totaal van de indirecte schuld van het Gewest, is opnieuw gestegen in 2015, na een daling in 2014, en bedroeg 937 miljoen euro. Het tweede belangrijkste element is de schuld van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds voor de Gemeentelijke Thesaurieën (BGHGT)¹¹³ met iets minder dan 38% van de totale indirecte schuld. Die schuld nam constant toe over de periode en steeg met 13% ten opzichte van het voorgaande jaar en liep op tot 760 miljoen euro in 2015.

3.4.4.2 Geconsolideerde brutoschuld (INR)¹¹⁴

De geconsolideerde brutoschuld van het Brussels Hoofdstedelijk gewest (definitie INR) vertoonde in 2015 voor de eerste keer in de beschouwde periode een daling van ongeveer 180 miljoen euro ten opzichte van 2014. De geconsolideerde brutoschuld bedroeg dus 4,8 miljard euro in 2015, hetzij 1,16% bbp (tegenover 1,24% bbp in 2014).

Die afname vindt haar oorsprong in de daling van de directe schuld van de entiteit, zoals hierboven werd uitgelegd. Die bedroeg in 2015 2,8 miljard euro, hetzij een daling van 8,6% ten opzichte van het peil in 2014.

De indirecte schuld van het Brussels Gewest is daarentegen gestegen over de ganse periode 2012-2015 en liep in 2015 op tot 2,0 miljard euro (of 0,49% bbp).

¹¹³ We vermelden evenwel dat die schuld de brutoschuld van het BGHGT, wat betekent dat de consolidatie met de leningen aan de gemeenten nog niet heeft plaats gehad. Het INR wijst in zijn notificatie van oktober 2015 erop dat die schulden zullen opgenomen worden in de schuld van de gemeenten en niet meer in de schuld van het Gewest.

¹¹⁴ De bedragen die opgenomen zijn in de tekst van dit deel zijn afkomstig van het INR en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Tabel 59
Indirecte schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgens de definitie van het INR

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Schulden van de consolidatieperimeter (= indirecte schuld definitie INR)	1.765,2	1.903,7	1.937,1	2.015,0
<i>in % bbp</i>	<i>0,46%</i>	<i>0,48%</i>	<i>0,48%</i>	<i>0,49%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>54,26%</i>	<i>52,56%</i>	<i>50,98%</i>	<i>46,35%</i>
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren (m.i.v sociale huisvestingsmaatschappijen)	1.702,2	1.843,7	1.867,1	1.948,4
Anderen: Financiële leasing	63,0	60,0	70,0	66,6

Bron: INR, april 2016.

Zoals werd vermeld in punt 3.4.4.1, vormt de schuld van de sociale huisvestingmaatschappijen een belangrijk deel van de indirecte schuld (iets meer dan 45%) en steeg die in 2015. Die bedroeg in 2015 meer dan 900 miljoen euro.

De schuld van de andere instellingen die behoren tot de consolidatieperimeter vormt op zich meer dan de helft van de indirecte schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bedroeg in 2015 iets meer dan 1 miljard euro, zoals in de rest van de beschouwde periode.

3.4.5 De Duitstalige Gemeenschap ¹¹⁵

De geconsolideerde brutoschuld van de Duitstalige Gemeenschap (concept INR) liep op in 2015 tot 219 miljoen euro. Hoewel die stijging belangrijk is (+12,3% ten opzichte van 2014), is ze evenwel kleiner dan die welke kon waargenomen worden over de periode 2012-2015. In procent bbp bedroeg ze 0,054% tegenover 0,049% in 2014 en slechts 0,017% in 2012.

In de onderstaande tabel stelt men vast dat die stijging enkel toe te schrijven is aan de directe schuld. Die schuld bedroeg in 2015 217 miljoen euro tegenover 193 miljoen euro het voorgaande jaar. Deze toename vloeit voort uit de wijziging van de ESR-normen, die nu voorschrijven dat een subsidie volledig in rekening wordt gebracht op de datum van de eerste uitbetaling (en niet langer over een bepaalde periode gespreid).

¹¹⁵ Gelet op de evolutie van de definities van de directe schuld, van de indirecte schuld en van de geconsolideerde brutoschuld, vond de Duitstalige Gemeenschap het verkieslijk en meer relevant om ons de gegevens mee te delen zoals die zijn opgenomen en samengevat door het INR.

De indirecte schuld van de Duitstalige Gemeenschap vertoonde een lichte daling tussen 2014 en 2015 van 0,1 miljoen euro. Ze bedroeg 2,4 miljoen euro in 2015.

Tabel 60
Evolutie van de schuld van de Duitstalige Gemeenschap (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld	66,6	103,7	192,7	216,8
Indirecte schuld	0,0	0,0	2,5	2,4
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	66,6	103,7	195,2	219,2
<i>in % van het bbp</i>	0,02%	0,03%	0,05%	0,05%
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	31,68%	49,74%	92,65%	79,81%

Bron: Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap en Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

3.4.6 Franse Gemeenschapscommissie

De totale schuld van de Franse Gemeenschapscommissie (volgens haar eigen definitie) zette de sinds het begin van de periode waargenomen daling verder en bedroeg in 2015 196 miljoen euro. In procent bbp stabiliseerde die op 0,05%.

De geconsolideerde brutoschuld (concept INR) is gelijk aan de som van de directe en de indirecte schuld zoals die gedefinieerd is door de entiteit zelf.

Tabel 61
Evolutie van de schuld van de Franse Gemeenschapscommissie (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld	16,2	15,4	14,6	13,7
Indirecte schuld	181,9	182,9	182,4	182,6
TOTAAL	198,1	198,4	197,0	196,2
<i>in % van het bbp</i>	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	50,43%	48,85%	48,47%	45,91%
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	198,1	198,4	197,3	196,2
<i>in % van het bbp</i>	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	50,42%	48,85%	48,46%	45,91%

Bron: Franse Gemeenschapscommissie en Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

3.4.6.1 Directe en indirecte schuld

De directe schuld van de Franse Gemeenschapscommissie bestaat enkel uit de schuld die gebonden is aan de aankoop van het gebouw in de Paleizenstraat, die, zoals dat het geval is sinds het begin van de periode, afnam met het bedrag van haar aflossing en bedroeg in 2015 ongeveer 14 miljoen euro.

De indirecte schuld van de entiteit nam in 2015 eveneens af, zoals dat het geval was in 2014. Ze bedroeg 182,6 miljoen euro (tegenover 182,8 miljoen euro in 2014). Zij bestaat hoofdzakelijk uit de overbruggingslening in verband met de schuld van de Société Publique d'Administration des Bâtiments Scolaires Bruxellois (SPABSB) die sinds 2013 constant bleef en die 180 miljoen euro bedroeg. De daling van de indirecte schuld is dus in 2015 toe te schrijven aan de aflossing van de andere schuld waaruit ze bestaat, met name, in afnemende volgorde, de schuld van het Sportcentrum van Woluwe, van het gebouw aan de Boulevard Saint-Germain te Parijs, van het gebouw ABCD ¹¹⁶ en de leningen in verband met sociale infrastructuur.

3.4.7 Vlaamse Gemeenschapscommissie

De brutoschuld van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (definitie INR) ontstond in 2013 als gevolg van de inwerkingtreding van bepaalde projecten van publiek-private samenwerking (PPS) binnen de consolidatieperimeter van de entiteit. Ze steeg verder in 2015 en liep op tot 61 miljoen euro, hetzij 0,015% bbp. Ze bestaat uit een directe schuld (gevormd in 2014) en een indirecte schuld in verband met de financiering van de PPS-projecten.

Tabel 62
Evolutie van de schuld van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	0,0	7,5	51,3	61,0
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>0,00%</i>	<i>5,32%</i>	<i>36,56%</i>	<i>42,99%</i>

Bron: Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

3.4.8 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie liet voor de eerste keer in 2015 een geconsolideerde brutoschuld optekenen van 12 miljoen euro. Dat komt overeen met 0,003% bbp. Die geconsolideerde brutoschuld van de entiteit bestaat alleen uit indirecte schuld en meer in het bijzonder schuld in verband met de alternatieve financiering ten belope van 12 miljoen euro.

¹¹⁶ Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques.

Tabel 63
Evolutie van de schuld van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
(toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	0,0	0,0	0,0	12,4
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF)</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>1,03%</i>

Bron: Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

3.4.9 Interregionale eenheden

De totale schuld van de interregionale eenheden, namelijk van de eenheden die niet kunnen toegewezen worden aan een gewest of een gemeenschap in het bijzonder maar niet kunnen worden uitgesloten van het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten, steeg in 2015 en bedroeg 491 miljoen euro (tegenover 462 miljoen euro in 2014). Zij bedroeg aldus 0,12% bbp in 2015.

Tabel 64
Evolutie van de schuld van de Interregionale eenheden (toestand op 31/12)

(x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR	376,0	367,0	462,0	491,0
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,10%</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,12%</i>	<i>0,12%</i>

Bron: Overheidsrekeningen 2015 (INR, april 2016).

De verhoging van die schuld is enkel te wijten aan de opname in 2015 van een nieuwe interregionale eenheid ten belope van 28,8 miljoen euro.

4 BUDGETTAIRE EVOLUTIE VAN DE LOKALE OVERHEDEN

De lokale financiën worden zoals de financiën van de andere sub-sectoren onderzocht op basis van de overheidsrekeningen van april 2016. Rekening houdend met de inzameling van aanvullende informatie betreffende de sector van de Lokale Overheden, kunnen de weergegeven cijfers nog het voorwerp uitmaken van belangrijke wijzigingen tegen de publicatie van de definitieve rekeningen in de herfst van dit jaar. Overigens hebben de in september 2015 gepubliceerde overheidsrekeningen wijzigingen aangebracht aan de door het INR in april 2015 gepubliceerde cijfers van 2014. Het saldo van de Lokale Overheden die onder voogdij staan van de gewesten en van de Duitstalige Gemeenschap – is bovendien nog niet beschikbaar in de publicatie van april.

Er dient hier eveneens aan herinnerd te worden dat de ontvangsten en de uitgaven in dit deel zijn uitgedrukt volgens de HRF-definitie. De correctie bestaat erin de toegerekende sociale bijdragen en de door de Federale Overheid gefinancierde pensioenen af te trekken van het totale bedrag van de ontvangsten en de uitgaven alsook de verkopen van activa als ontvangsten en niet als minderuitgaven aan te rekenen.

4.1 *Totaalbeeld*

Voor 2015 werd het vorderingensaldo van de Lokale Overheden in april 2016 door het INR geraamd op -0,03% bbp, wat een verbetering is met 0,13 procentpunt bbp ten opzichte van de cijfers van 2014. De Lokale Overheden hebben bovendien hun tekort exclusief rentelasten weggewerkt en vertonen een primair overschot van 0,05% bbp. De lichte daling van de ontvangsten van de Lokale Overheden werd aldus grotendeels gecompenseerd door de duidelijke afname van de primaire uitgaven.

Tabel 65
Belangrijkste budgettaire indicatoren betreffende de Lokale Overheden (*)
(% bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Effectieve totale ontvangsten	6,51%	6,41%	6,59%	6,65%	6,63%	-0,02%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,38%</u>	<u>3,42%</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,49%</u>	<u>-0,02%</u>
Fiscale	2,21%	2,08%	2,16%	2,12%	2,20%	0,08%
Niet-fiscale	1,29%	1,30%	1,26%	1,39%	1,29%	-0,10%
Ontvangsten afkomstig van andere overheden	<u>3,01%</u>	<u>3,03%</u>	<u>3,17%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,14%</u>	<u>0,00%</u>
Primaire uitgaven	6,53%	6,77%	6,71%	6,73%	6,58%	-0,15%
Finale primaire uitgaven, waaronder	<u>6,47%</u>	<u>6,72%</u>	<u>6,65%</u>	<u>6,66%</u>	<u>6,52%</u>	<u>-0,14%</u>
Investeringsuitgaven	0,88%	0,98%	0,86%	0,86%	0,79%	-0,07%
<i>Pm. exclusief investeringscyclus</i>	0,92%	0,90%	0,91%	0,92%	0,90%	-0,03%
Gestorte budgettaire overdrachten	<u>0,06%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>-0,01%</u>
Primair saldo	-0,01%	-0,36%	-0,11%	-0,08%	0,05%	0,13%
Rentelasten	0,16%	0,14%	0,12%	0,09%	0,08%	0,00%
Vorderingsaldo	-0,17%	-0,50%	-0,24%	-0,17%	-0,03%	0,13%

Bron: INR april 2016, berekeningen HRF.

(*) Ontvangsten en uitgaven volgens de HRF-definitie.

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken afwijken van de som van de verschillende componenten.

De verlaging van de eigen ontvangsten is toe te schrijven aan een achteruitgang van de niet-fiscale ontvangsten die niet volledig werd gecompenseerd door een verhoging van de fiscale ontvangsten. De door de andere overheidsniveaus overgedragen ontvangsten bleven stabiel.

De daling van de primaire uitgavenratio is voor de helft toe te schrijven aan de achteruitgang van de investeringsuitgaven halverwege de gemeentelijke bestuursperiode. De bezoldigingen en aankopen van goederen en diensten zijn eveneens gedaald.

4.2 De ontvangsten van de Lokale Overheden

De middelen van de Lokale Overheden bestaan voor ongeveer de helft uit overdrachten vanwege de andere overheidsniveaus (en in het bijzonder van de voogdijoverheid die in het algemeen de Gewesten zijn) en voor de andere helft uit de eigen ontvangsten. Onder die laatste hebben de opcentiemen PB een sterke stijging gekend in 2015 (+0,10 procentpunt bbp), volledig toe te schrijven aan technische factoren (onder meer het inkohieringstempo van de gemeentelijke opcentiemen en het stortingsritme).

De gemeentelijke aanvullende PB vertoonden immers slechts geringe wijzigingen, opwaartse in Wallonië en in Vlaanderen en neerwaartse in Brussel. Volgens Belfius steeg die aanvullende PB gemiddeld tussen 2014 en 2015 van 7,27% tot 7,28% in Vlaanderen, van 7,79% tot 7,82% in Wallonië en daalden ze van 6,61% tot 6,57% in Brussel.

Nog steeds volgens Belfius zouden de opcentiemen bij de onroerende voorheffing ¹¹⁷ gemiddeld gestegen zijn van 1.393 tot 1.397 in Vlaanderen, van 2.539 tot 2.550 in Wallonië en van 2.819 tot 2.850 in Brussel. Dat verklaart een relatieve stabiliteit in procent bbp in 2015.

Tabel 66
Detail van de ontvangsten van Lokale Overheden (*) (% bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Effectieve totale ontvangsten	6,51%	6,41%	6,59%	6,65%	6,63%	-0,02%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,38%</u>	<u>3,42%</u>	<u>3,51%</u>	<u>3,49%</u>	<u>-0,02%</u>
* Fiscale en parafiscale	2,21%	2,08%	2,16%	2,12%	2,20%	0,08%
Aanvullende PB	0,81%	0,69%	0,73%	0,64%	0,75%	0,10%
<i>Idem, exclusief weerslag inkohieringsritme</i>	0,70%	0,73%	0,73%	0,76%	0,76%	0,00%
Onroerende voorheffing	1,16%	1,15%	1,20%	1,20%	1,20%	-0,01%
Overige	0,24%	0,23%	0,23%	0,27%	0,26%	-0,01%
* Niet-fiscale	1,29%	1,30%	1,26%	1,39%	1,29%	-0,10%
<u>Overgedragen ontvangsten</u>	<u>3,01%</u>	<u>3,03%</u>	<u>3,17%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,14%</u>	<u>0,00%</u>
* Van de Federale Overheid	0,64%	0,63%	0,68%	0,65%	0,61%	-0,04%
* Van de Gemeenschappen en Gewesten	2,36%	2,40%	2,48%	2,49%	2,53%	0,04%
* Van de Sociale Zekerheid	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	-0,01%

Bron: INR april 2016, berekeningen HRF.

(*) De overdrachten van de Federale Overheid bevatten niet het deel van de overheidspensioenen die gefinancierd zijn door de Federale Overheid.

Noot: Omwille van afrondingen kan het totaal van de rubrieken afwijken van de som van de verschillende componenten.

¹¹⁷ Er dient hier aan herinnerd te worden dat die opcentiemen geïnd worden op een basisheffing van het gewest (2,5% in Vlaanderen, 1,25% in Wallonië en 1,25% in Brussel) en kunnen verschillen per provincie en per gemeente.

De niet-fiscale ontvangsten groeperen diverse middelen zoals de inkomens uit vermogen (bijvoorbeeld dividenden van de intercommunales, ontvangen intresten en geïnde huurgelden) en de verkopen van goederen en diensten (aansluitingen, diensten aan de bevolking ...). De aanzienlijke vermindering ervan (-0,10 procentpunt bbp) is toe te schrijven aan de daling van de financiële ontvangsten (intresten, dividenden) in de huidige context van weinig hoge rentevoeten en door de structurele afname van de dividenden van de intercommunales voor gas- en elektriciteitsdistributie als gevolg van de vrijmaking van de energiesector ¹¹⁸.

De door de Federale Overheid overgedragen ontvangsten zijn in 2015 met 0,04 procentpunt bbp afgenomen en bereikten aldus hun laagste peil sinds 2011. Die verlaging, die vooral bij de overdrachten aan de OCMW' s, is eerst en vooral toe te schrijven aan een vermindering in 2015 van 3,5% van de **dotatie voor het recht op sociale integratie** (die onder meer het federaal deel in het leefloon moet dekken) ten opzichte van het in 2014 door de OCMW' s ontvangen bedragen. Hoewel in die dotatie een bedrag van 63,8 miljoen euro was voorzien om de impact van de veranderingen in het werkloosheidsstelsel ¹¹⁹ te compenseren, nam die dotatie af van 775 miljoen euro in 2014 tot 748 miljoen euro in 2015, wat een afname is van 0,01% bbp. Die toelage wordt jaarlijks berekend door het aantal rechthebbenden te ramen (in functie van de gemiddelde groei in het verleden) en de maandelijkse kost van de toegekende steun. De toelage is dus gelijk aan het product van de jaarlijkse kost en het aantal rechthebbenden, waaraan een vergoeding voor de personeelskosten wordt toegevoegd. De afname in 2015 van de dotatie voor het recht op sociale integratie kan toegeschreven worden aan een neerwaartse herziening van de gemiddelde maandelijkse kost van het toekennen van de toelage (468,02 euro per maand tegenover 526,34 euro in 2014) ingevolge de Zesde Staatshervorming. Sinds juli 2014 werden de bevoegdheden inzake de begeleiding van de rechthebbenden op een leefloon op de arbeidsmarkt (activeringsmaatregelen) immers overgedragen naar de gewesten. De noodzakelijke middelen voor de implementatie van die nieuwe bevoegdheden zijn opgenomen in de door de Federale Overheid voorziene dotatie als gevolg van de overdracht van bevoegdheden inzake werkgelegenheid naar de gewesten.

¹¹⁸ Krachtens de programmawet van 19 december 2014 en die van 10 augustus 2015 zijn de intercommunales nu onderworpen aan de vennootschapsbelasting (VenB) om een loyale fiscale concurrentie te scheppen tussen de privésector en de overheidssector wanneer zij een gelijkaardige activiteit uitoefenen.

¹¹⁹ Krachtens het Regeerakkoord van december 2011 kunnen de lasten veroorzaakt door de wijzigingen die zijn aangebracht aan de reglementering inzake werkloosheid (criteria bij het zoeken naar een passende baan, een nieuw stelsel voor de jongeren die hun studies beëindigd hebben, degressiviteit van de uitkeringen) niet overgedragen worden op de

Tabel 67
Toelage voor het recht op leefloon

	2011	2012	2013	2014	2015
in miljoen euro	646,3	659,0	719,0	774,8	747,6
in % bbp	0,17%	0,17%	0,18%	0,19%	0,18%
jaarlijkse groei		1,97%	9,10%	7,76%	-3,50%

Bron: Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting van de Federale Staat voor het begrotingsjaar 2016, november 2015, berekeningen HRF.

De daling van de door de Federale Overheid overgedragen ontvangsten is daarnaast toe te schrijven aan de vermindering met 30% van het bedrag van de **toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening** (eveneens genoemd dotatie voor de opvang van vluchtelingen) ten opzichte van het cijfer in 2014. Deze dotatie bedroeg immers 282 miljoen euro in 2014 tegenover 197 miljoen euro in 2015, wat een verlaging is van 0,02% bbp. Juist zoals de dotatie voor het leefloon wordt die dotatie jaarlijks geraamd door het aantal rechthebbenden te berekenen (in functie van de gemiddelde groei in het verleden) en de maandelijkse kost van de toegekende steun. Omdat de Federale Overheid niet vervroegd heeft rekening gehouden met de migratiecrisis van 2015 ¹²⁰, heeft ze zich gebaseerd op een gemiddelde daling van het aantal rechthebbenden tussen 2011 en 2013 en heeft ze daarom het aantal ervan bij de berekening van de dotatie neerwaarts herzien.

Tabel 68
Toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening

	2011	2012	2013	2014	2015
in miljoen euro	353,5	421,5	347,3	282,7	197,3
in % bbp	0,09%	0,11%	0,09%	0,07%	0,05%
jaarlijkse groei		19,2%	-17,6%	-18,6%	-30,2%

Bron: Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting van de Federale Staat voor het begrotingsjaar 2016, november 2015, berekeningen HRF.

OCMW's en de Lokale Overheden. De POD Maatschappelijke integratie legt in samenwerking met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) sindsdien jaarlijks een aanvullende federale toelage daarvoor vast.

¹²⁰ Volgens het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) hebben in 2015 39 064 personen een eerste asielaanvraag in België ingediend tegenover 10 975 in 2014.

De door de gewesten en gemeenschappen overgedragen middelen, waaronder de Gemeentefondsen, vormen het belangrijkste deel van de door de Lokale Overheden ontvangen overdrachten. Het aandeel ervan in het bbp is licht gestegen in 2015 (+0,04 procentpunt bbp ten opzichte van 2014). De relatieve stabiliteit van de groei van de ontvangsten van de Gemeentefondsen is toe te schrijven aan het feit dat elk Gewest een snellere evolutie voorziet van die Fondsen dan die van de consumptieprijzen. De investeringssteun is bovendien licht afgenomen in 2015, in het bijzonder in het Waals Gewest.

Tabel 69
Detail van de overdrachten van de G&G naar de Lokale Overheden (% bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Inkomensoverdrachten	2,16%	2,19%	2,27%	2,26%	2,31%	0,05%
Vlaamse Gemeenschap	1,09%	1,12%	1,17%	1,15%	1,18%	0,02%
Franse Gemeenschap	0,48%	0,49%	0,49%	0,49%	0,48%	-0,01%
Duitstalige Gemeenschap	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Waals Gewest	0,45%	0,45%	0,47%	0,46%	0,49%	0,03%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,14%	0,01%
Franse Gemeenschapscommissie	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Investeringsbijdragen	0,20%	0,21%	0,21%	0,23%	0,22%	-0,01%
Vlaamse Gemeenschap	0,09%	0,10%	0,08%	0,08%	0,08%	0,00%
Franse Gemeenschap	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,00%
Duitstalige Gemeenschap	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%
Waals Gewest	0,08%	0,08%	0,10%	0,11%	0,09%	-0,02%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,00%
Franse Gemeenschapscommissie	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Bron: INR april 2016.

4.3 De primaire uitgaven

De primaire uitgaven van de Lokale Overheden bestaan vooral uit bezoldigingen, die de bezoldigingen bevatten van de administraties maar ook van de politiezones en van de OCMW's (exclusief ziekenhuizen en rustoorden). Daarna komen de aankopen van goederen en diensten en de investeringen.

In 2015 zijn de finale primaire uitgaven van de Lokale Overheden in % bbp gedaald. Hoewel de daling van de investeringen halverwege de gemeentelijke bestuursperiode de belangrijkste factor is van de daling van de uitgaven, stelt men evenwel een daling of een beperkte stijging vast van de meeste categorieën van uitgaven, waaronder de aankopen van goederen en diensten en de bezoldigingen.

Tabel 70
Samenstelling van de finale primaire uitgaven van de Lokale Overheden
(in % bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	2014-2015
Finale primaire uitgaven	6,47%	6,72%	6,65%	6,66%	6,52%	-0,14%
<u>Bezoldigingen</u>	<u>3,60%</u>	<u>3,68%</u>	<u>3,74%</u>	<u>3,78%</u>	<u>3,75%</u>	<u>-0,03%</u>
Lonen	2,76%	2,78%	2,78%	2,76%	2,75%	-0,02%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	0,84%	0,90%	0,97%	1,01%	1,00%	-0,01%
<u>Sociale uitkeringen, waaronder</u>	<u>0,47%</u>	<u>0,50%</u>	<u>0,47%</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,43%</u>	<u>0,01%</u>
Leefloon	0,19%	0,20%	0,21%	0,21%	0,23%	0,02%
<u>Subsidies aan bedrijven</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,14%</u>	<u>0,15%</u>	<u>0,01%</u>
<u>Inkomensoverdrachten</u>	<u>0,25%</u>	<u>0,27%</u>	<u>0,22%</u>	<u>0,23%</u>	<u>0,24%</u>	<u>0,00%</u>
<u>Aankopen van goederen en diensten</u>	<u>1,08%</u>	<u>1,12%</u>	<u>1,13%</u>	<u>1,17%</u>	<u>1,12%</u>	<u>-0,05%</u>
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>0,94%</u>	<u>1,02%</u>	<u>0,90%</u>	<u>0,92%</u>	<u>0,83%</u>	<u>-0,09%</u>
Investerings	0,88%	0,98%	0,86%	0,86%	0,79%	-0,07%
Idem, exclusief cyclus	0,92%	0,90%	0,91%	0,92%	0,90%	-0,03%
Overige kapitaaluitgaven	0,06%	0,04%	0,04%	0,06%	0,04%	-0,02%

Bron: INR april 2016, berekeningen HRF.

De bezoldigingen, die gelijkmatig stegen tussen 2011 en 2014 als gevolg van de inwerkingtreding van de hervorming van de pensioenen van de Lokale Overheden¹²¹ en de optrekking van de sociale bijdragevoeten die eruit voortvloeide, zijn in 2015 in % bbp gedaald. Dit zou toe te schrijven zijn aan de afwezigheid van een indexering van de bezoldigingen in de loop van dat jaar (door de regering besliste indexsprong), aan de stabilisatie van de het aantal personeelsleden berekend in voltijdse equivalenten¹²² (via de volledige niet vervanging van het personeel dat op pensioen gaat, het einde van de contracten voor onbepaalde duur, de outsourcing van bepaalde diensten en zelfs via afdankingen in een bepaal aantal gevallen) en aan de afname van het aantal vastbenoemde personeelsleden¹²³.

Ondanks de aanzienlijke stijging (12,4%) van het gemiddeld maandelijks aantal gerechtigden op een leefloon, de verruiming van de opdrachten van de OCMW's ingevolge de vergrijzing¹²⁴ en de migratiecrisis¹²⁵ zouden de uitgaven voor sociale uitkeringen slechts weinig gestegen zijn in 2015 (+ 0,01 procentpunt bbp). Daaronder zijn de uitgaven gebonden aan het leefloon slechts met 0,02 procentpunt bbp gestegen wegens de niet-indexering van het leefloon. Die stijging van de uitgaven voor sociale uitkeringen werd bovendien meer dan gecompenseerd door de waargenomen daling bij de andere categorieën van uitgaven, namelijk bij de aankopen van goederen en diensten (intermediaire consumptie) die in % bbp (-0,5%) aanzienlijk gedaald zijn.

¹²¹ Krachtens de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Voor meer details daaromtrent, zie het verslag van de Afdeling over de financiën van de Lokale Overheden (maart 2014).

¹²² Volgens de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels waren er 361 414 voltijdse equivalenten in het tweede trimester van 2015 tegenover 361 588 in 2011, het eerste jaar van de bestudeerde periode.

¹²³ Nog steeds volgens de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels waren er 61 784 vastbenoemde personeelsleden in 2011 tegenover 35 405 in het tweede trimester van 2015. Die vermindering zwakt de gevolgen van de stijging van de pensioenlasten voor het vastbenoemd personeel af. Die stijging bestaat in een geleidelijke verhoging van de basisbijdragevoeten tot in 2016 en in een responsabiliseringsbijdrage.

¹²⁴ Als gevolg van de demografische evolutie moesten de OCMW 's het aanbod van diensten en huisvesting voor ouderen uitbreiden. Dat bevat met name de verhoging van het aantal beschikbare bedden in de rusthuizen, de ontwikkeling en de financiering van nieuwe vormen van opvang, de verruiming van het aanbod van diensten om het thuisverblijf aan te moedigen (huishoudhulp, aan huis bezorgde maaltijden...) alsmede het stijgend aantal vragen om financiële steun om de huisvestingskosten en de verzorging van de ouderen te dekken.

¹²⁵ De migratiecrisis van 2015 trof vooral de Federale Overheid en de Lokale Overheden kwamen in principe slechts tussen gedurende de tweede fase van de opvang, wanneer de asielzoekers het statuut van vluchteling kregen. De weerslag van de crisis op de uitgaven voor sociale uitkeringen van de Lokale Overheden zal dus waarschijnlijk meer voelbaar zijn vanaf 2016.

Tabel 71
Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal van de gerechtigden op een leefloon

	2011	2012	2013	2014	2015 (*)
Gemiddeld maandelijks aantal leefloners	94 931	95 634	98 884	102 634	115 137
Jaarlijkse groei		0,7%	3,4%	3,8%	12,4%

Bron: POD Maatschappelijke Integratie.

(*) Enkel de gegevens betreffende de eerste 10 maanden van het jaar zijn beschikbaar voor 2015. De groei werd daarom berekend ten opzichte van dezelfde periode van het voorgaande jaar (eerste 10 maanden van 2014).

Naast conjuncturele factoren kunnen talrijke structurele factoren de evolutie van het aantal gerechtigden op een leefloon verklaren. Onder die factoren spelen de wijzigingen van de wetgeving inzake de werkloosheidsverzekering een belangrijke rol en met name de volgende maatregelen:

- de beperking in de tijd van de inschakelingsuitkering;
- de verlenging tot een jaar van de duur van de beroepsinschakelingstijd voor de nieuwe werkzoekenden;
- de weigering van het recht op een inschakelingsuitkering als gevolg van het niet bewijzen van een actieve deelname aan een aanbod van een individueel inschakelingstraject;
- de invoering van de DISPO-procedure (mogelijkheid van uitsluiting van de gerechtigde op inschakelingsuitkeringen in het kader van de procedure van activering van het zoekgedrag).

In het bijzonder heeft de inwerkingtreding op 1 januari 2015 van de beperking in de tijd van het recht op een inschakelingsuitkering een duidelijke weerslag gehad op het aantal gerechtigden op een leefloon gedurende de eerste tien maanden van 2015.

Er dient hier evenwel aan herinnerd dat een aanvullende federale toelage jaarlijks wordt vastgelegd door de POD Maatschappelijke Integratie, in samenwerking met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, om te vermijden dat de lasten veroorzaakt door de wijzigingen van de reglementering inzake werkloosheid zouden overgedragen worden op de OCMW's en de Lokale Overheden. Zoals voordien werd uitgelegd, werd die toelage voor het jaar 2015 vastgelegd op 63,8 miljoen euro.

De voor de electorale cyclus gecorrigeerde investeringsuitgaven tonen dat de verlaging van het aandeel van de investeringen in de totale primaire uitgaven groter was dan men in die fase van de electorale cyclus¹²⁶ zou kunnen verwachten. Die afwezigheid van een herneming van de investeringen zou eerst en vooral kunnen worden toegeschreven aan de investeringsplafonds die zijn opgelegd door bepaalde voogdijoverheden¹²⁷. Een tweede verklaring vormt de trend om in de categorie van de investeringen de besparingen te zoeken die moeten worden verwezenlijkt. De investeringen worden bijgevolg behandeld als een aanpassingsvariabele in het restrictieve begrotingsbeleid.

¹²⁶ In het verleden kwam de herneming van de investeringen immers dikwijls voor vanaf het derde boekjaar van de gemeentelijke bestuursperiode.

¹²⁷ Het Waals Gewest legt bijvoorbeeld sinds 2013 bakens voor leningen op aan de gemeenten waarover het de voogdij uitoefent. Het beperkt aldus het bedrag dat kan ontleend worden voor investeringen tot 180 euro per inwoner en per jaar. Voor de gemeenten met een tekort voor het eigen dienstjaar of onderworpen aan een beheersplan, bedraagt het maximaal leenbedrag respectievelijk 165 of 150 euro per inwoner en per jaar.

5 EVALUATIE VOLGENS DE REGELS VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

Sinds de afsluiting van de procedure bij buitensporige tekorten (*Excessive Deficit Procedure* of EDP) in juni 2014 is het preventief luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) van toepassing op België. Bij het niet respecteren van de criteria van dit luik bestaat de mogelijkheid dat de Raad een procedure bij significante afwijking kan opstarten. Het feit dat België onderworpen is aan het preventief luik, neemt evenwel niet weg dat nog steeds wordt gemonitord of bepaalde drempelwaarden m.b.t. het begrotingstekort of de schuldgraad (het zogenaamde corrigerend luik) overschreden worden. Indien dergelijke overschrijding wordt vastgesteld, heeft de Raad de mogelijkheid een nieuwe EDP te openen.

Volgende paragrafen koppelen terug naar de Belgische begrotingsresultaten in 2015 ten opzichte van de twee elementen van het Europese begrotingskader (nl. de criteria van het preventief en die van het corrigerend luik). Dit gebeurt aan de hand van de resultaten uit de *Spring Forecast 2016* (tenzij anders vermeld) en de analysedocumenten die de EC uitbracht binnen het kader van het Europees Semester 2016 ¹²⁸.

Ter info bevat bijlage 7.8 een overzichtstabel met betrekking tot het respecteren van de Europese begrotingsregels.

¹²⁸ Te raadplegen via de website van DG ECFIN:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm
http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/belgium_en.htm

5.1 Het preventief luik van het SGP

Indien het structureel begrotingsaldo van een lidstaat haar doelstelling op middellange termijn (*Medium Term Objective* of MTO) nog niet heeft bereikt, voorziet het preventief luik dat er jaarlijks een structurele begrotingsverbetering moet geleverd worden tot dit wel het geval is. Tot en met 2016 is België gebonden door een MTO van 0,75% bbp. Vanaf 2017 geldt voor België een nieuwe MTO, met name het structurele evenwicht ¹²⁹. Gegeven dat het structureel saldo voor 2014 (ter info -2,8% bbp) afweek van de MTO (+0,75% bbp) diende België in 2015 volgens het Europees kader een bepaalde begrotingsinspanning te leveren om het aanpassingstraject richting de MTO te verzekeren. De omvang van de vereiste begrotingsinspanning wordt gedefinieerd en nagegaan op basis van twee indicatoren: de evolutie van het structureel saldo (indicator 1) en die van de reële overheidsuitgaven (indicator 2). Hierna volgt voor beide criteria een terugblik op het begrotingsjaar 2015.

5.1.1 De evolutie van het structureel saldo

De omvang van de vereiste verbetering van het structureel saldo bedraagt in principe 0,5% bbp per jaar. De vereiste verbetering kan echter ook hoger of lager zijn afhankelijk van de schuldgraad van een lidstaat en de economische situatie ¹³⁰. Omdat de schuldgraad van België hoger is dan 60% bbp, vereisen de Europese regels een hogere jaarlijkse verbetering. De aanbeveling van Raad in juli 2014 vereiste van België een structurele verbetering van 0,6% bbp in 2015 ¹³¹.

¹²⁹ De minimale MTO (i.e. door het SGP mechanisch opgelegde ondergrens) is een structureel tekort van 0,5% bbp. Om echter een voldoende snelle schuldreductie te garanderen opteerde België in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 voor de ambitieuzere middellange termijn doelstelling van een structureel evenwicht. Deze nieuwe MTO is van toepassing vanaf 2017.

¹³⁰ Aangezien de output gap van België zich over de gehele periode binnen de marge van -1,5% en 1,5% bevindt, worden de economische condities als 'normaal' gedefinieerd. De te leveren structurele verbetering wordt dus niet aangepast i.f.v. de economische omstandigheden, enkel i.f.v. de schuldgraad. Zie de matrix van de EC die in januari 2015 gepubliceerd werd (*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*, COM2015 final).

¹³¹ COUNCIL RECOMMENDATION of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of Belgium and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Belgium

Er moet worden opgemerkt dat de vereiste verbetering kan aangepast worden indien uitzonderlijke gebeurtenissen buiten de controle van de overheid zich voordoen ¹³². Zo heeft België ingevolge de extra uitgaven binnen het kader van de vluchtelingen- en asielcrisis een aanvraag gedaan om voor 2015 en 2016 een tijdelijke afwijking te verkrijgen van het aanpassingspad naar de MTO. Volgens de EC bedraagt de impact in 2015 van de asielcrisis op het begrotingssaldo 0,03% bbp en kunnen deze extra uitgaven effectief als uitzonderlijk gecatalogeerd worden ¹³³. Bijgevolg mag de vereiste structurele verbetering hiervoor gecorrigeerd worden, deze wordt zo 0,57% bbp in plaats van 0,6% bbp.

Voor wat betreft 2016 kan pas ex post, bij de Spring Forecast 2017, worden bepaald welk deel van de extra uitgaven ingevolge de asiel- en veiligheids crisis effectief onder de clausule van uitzonderlijke uitgaven vallen. Bijlage 7.9 gaat verder in op de flexibiliteit onder het preventief luik in het kader van uitzonderlijke uitgaven buiten de controle van de overheid.

Het structureel tekort verkleinde – op basis van de EC-ramingen voor eenmalige factoren en de *output gap* - in **2015** tot -2,6% bbp, wat overeenstemt met een structurele verbetering van 0,2% bbp. In vergelijking met de doelstelling is er dus een negatieve jaarlijkse afwijking van -0,37% bbp. Deze afwijking ligt evenwel onder de drempelwaarde van -0,5% en wordt dus als niet significant beschouwd.

Tabel 72
Naleving vereiste structurele verbetering

	2014	2015
PREVENTIEF LUIK: de evolutie van het structureel saldo		
vereiste structurele verbetering	0,50%	0,60%
flexibiliteitsclausule	0,00%	0,03%
gecorrigeerde vereiste structurele verbetering	0,50%	0,57%
gerealiseerde structurele verbetering (SF2016)	0,07%	0,20%
gerealiseerde structurele verbetering (bevroren SF2015)	-0,13%	
<hr/>		
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp	-0,63%	-0,37%
p.m. drempelwaarde	-0,50%	-0,50%
2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp		-0,50%
p.m. drempelwaarde	-0,25%	-0,25%

Bron: AMECO, Spring Forecast 2016 en eigen berekeningen van het Secretariaat.

¹³² Art 5(1) en Art 6(3) van Verordening No 1466/97.

¹³³ *Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium* (DG ECFIN, 26 mei 2016).

De beoordeling voor 2015 beperkt zich in het Europees kader niet louter tot de evolutie ten opzichte van 2014. Ook de gemiddelde afwijking over de periode 2014-2015 speelt een rol. Wanneer de afwijking –in lijn met de Europese regels- in 2014 constant gehouden wordt op het niveau van de *Spring Forecast 2015*¹³⁴ (nl. -0,63% bbp), bedraagt de gemiddelde jaarlijkse afwijking voor de periode **2014-2015** -0,50% bbp. De toegestane limiet voor de gemiddelde tweejaarlijkse afwijking ligt echter op slechts -0,25% bbp, waardoor over de periode 2014-2015 een significante overschrijding van de drempelwaarde wordt vastgesteld.

5.1.2 De evolutie van de uitgavengroei

De verbetering van het structureel saldo wordt echter aangevuld met een tweede criterium om een zo volledig mogelijk beeld van het begrotingsbeleid te schetsen. Enerzijds speelt de volatiliteit in de ramingen van zowel de reële als de potentiële groei een niet onbelangrijke rol alsook de classificatie van maatregelen als tijdelijk en eenmalig (zie ook deel 1.1.2). Anderzijds geeft de evolutie van het structureel saldo niet noodzakelijk de discretionaire begrotingsbeslissingen van de overheid weer. Zo was bijvoorbeeld de verslechtering van het structureel saldo in 2014 in belangrijke mate gelieerd aan de terugval van de ontvangsten ingevolge een afname van ontvangsten uit de financiële sector en dus niet het gevolg van een beleidsbeslissing.

Om aan bovenstaande tekortkomingen van het structureel saldo tegemoet te komen, wordt daarom binnen het Europees toezicht op het begrotingsbeleid ook de reële groei van de overheidsuitgaven geanalyseerd t.o.v. een referentiewaarde (*expenditure benchmark*). Belangrijk om op te merken is dat het hier gaat over een gecorrigeerde uitgavengroei. Enerzijds wordt het uitgavenaggregaat netto gedefinieerd door te corrigeren voor discretionaire maatregelen langs inkomstenzijde¹³⁵. Anderzijds wordt het gezuiverd voor (i) de economische cyclus via de aftrek van conjuncturele werkloosheidsuitgaven, (ii) investeringspieken door het nemen van een vierjarig gemiddelde van overheidsinvesteringen en (iii) de financiering van uitgaven in het kader van EU-projecten die integraal gedekt wordt door Europese fondsen.

¹³⁴ Dit principe is conform met wat wordt toegepast bij de tweejaarlijkse beoordeling door de Europese Commissie zelf en wordt benoemd als *freezing* (zie ook onderaan Tabel 5 in de *Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium*; DG ECFIN, 26 mei 2016)

¹³⁵ De uitgavengroei mag immers hoger zijn dan het referentiepercentage zolang de overschrijding gecompenseerd wordt door discretionaire maatregelen aan ontvangstenzijde.

Aangezien België zijn MTO nog niet heeft bereikt mag de groei van het gecorrigeerde uitgavenaggregaat een bepaalde *lower* referentiewaarde niet overschrijden ¹³⁶. Voor de definiëring van een significante overschrijding worden dezelfde drempelwaarden als bij het criterium structurele verbetering gebruikt (nl. -0,5% bbp per jaar of gemiddeld -0,25% bbp over twee opeenvolgende jaren).

Voor 2015 werd de referentiewaarde voor de maximale uitgavengroei aanvankelijk vastgelegd op -0,03%. Net zoals bij het criterium voor de vereiste structurele verbetering mag ook bij het uitgavencriterium rekening worden gehouden met de bijkomende uitgaven voor de vluchtelingen- en asielcrisis (ter herinnering 0,03% bbp). Concreet wordt ingevolge het toepassen van de flexibiliteitsclausule de referentiewaarde voor de maximale uitgavengroei aangepast. Indien wordt rekening gehouden met de uitzonderlijke kosten ingevolge de asielcrisis wordt de referentiewaarde voor de reële uitgavengroei 0,03% (Voor meer uitleg, zie bijlage 7.9).

Tabel 73
Naleving uitgavencriterium

	2014	2015
PREVENTIEF LUIK: de uitgavengroei		
IN % VERANDERING T.O.V. HET VOORGAANDE JAAR		
standaard referentiewaarde	0,17%	-0,03%
na toepassing flexibiliteitsclausule	0,17%	0,03%
uitgavengroei (EC methodologie, SF2016)	0,24%	-0,15%
uitgavengroei (EC methodologie, bevroren SF2015)	0,55%	
IN % BBP (*)		
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp	-0,19%	0,09%
p.m. drempelwaarde	-0,50%	-0,50%
2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp		-0,05%
p.m. drempelwaarde	-0,25%	-0,25%

Bron: AMECO, Spring Forecast 2016 en eigen berekening van het Secretariaat.

(*) Het verschil tussen de gerealiseerde uitgavengroei en de referentiegroei van de uitgaven moet worden omgezet in % bbp om te kunnen bepalen of er een significante afwijking aanwezig is (de drempelwaarden voor een significante afwijking zijn immers in % bbp). De afwijking in % bbp wordt bekomen door het gecorrigeerde uitgavenaggregaat (maar niet netto van discretionaire inkomstenmaatregelen) van jaar t-1 te vermenigvuldigen met het verschil tussen de referentiewaarde en de gerealiseerde uitgavengroei (EC methodologie) vastgesteld in jaar t en vervolgens te delen door het bbp van jaar t.

¹³⁶ De *lower* referentiewaarde is gelijk aan de gemiddelde potentiële groei op middellange termijn (t-5 tot t+4) verminderd met een convergentiemarge indien de lidstaat de MTO nog niet bereikt heeft. De convergentiemarge is gelijk aan $(50/PG) * (\Delta SB^{req}/0,5)$, waarbij PG gelijk is aan het aandeel van de primaire uitgaven in het bbp en ΔSB^{req} aan de gevraagde structurele verbetering.

De reële uitgavengroei (gecorrigeerd conform de Europese methodologie) nam in 2015 evenwel af met -0,15%. Uitgedrukt in % bbp resulteert dit in een positieve afwijking van 0,09% bbp ten opzichte van de uitgavenbenchmark.

Opnieuw moet ook de gemiddelde afwijking over de periode **2014-2015** samen beschouwd worden. De afwijking in 2014 wordt eveneens constant gehouden op het niveau zoals vastgesteld in het *Spring Forecast 2015* (nl. -0,19% bbp). Dit brengt de gemiddelde jaarlijkse afwijking over deze twee jaren op -0,05% bbp, andermaal onder de Europese drempelwaarde van -0,25%.

Zowel op één jaar (2015) als over een periode van twee jaar (2014-2015) leefde België dus het uitgavencriterium na.

5.1.3 Conclusie preventief luik

Voor wat betreft het saldocriterium werd voor 2015 enige, maar geen significante, afwijking vastgesteld, terwijl het uitgavencriterium werd nageleefd. Voor wat betreft de periode 2014-2015 werd bij het saldocriterium evenwel een significante afwijking vastgesteld terwijl het uitgavencriterium opnieuw werd nageleefd.

De beide criteria van het preventief luik schetsen dus een verschillend beeld. Bijgevolg is er volgens de Europese regels een globale evaluatie ('*overall assessment*') nodig. Het doel van de globale evaluatie is ten eerste te achterhalen waarom beide indicatoren een verschillende beeld geven en ten tweede te bepalen welk criterium het onderliggende begrotingsbeleid het best weerspiegelt. Op basis van deze analyse wordt vervolgens beslist of er een significante afwijking plaatsvond binnen het preventief luik.

Uit de globale evaluatie van de Europese Commissie bleek dat de evolutie van het structureel saldo zowel in 2014 als 2015 aanzienlijk werd beïnvloed door tegenvallende inkomsten (respectievelijk ten belope van -0,3% en -0,6% bbp) ten opzichte van wat kon verwacht worden volgens de standaardelasticiteit van de inkomsten. Voor 2014 vloeide dit onder meer voort uit een terugval van ontvangsten uit de financiële sector (o.a. daling van de premies ontvangen voor het verlenen van staatswaarborgen en lagere opbrengst uit dividenden omwille van de terugbetaling van kredieten verleend aan financiële instellingen), terwijl dit voor 2015 vooral te wijten was aan een beperkte loongroei en lage inflatie (ten opzichte van de verandering in de bbp-deflator). Indien er voor dit negatieve effect gecorrigeerd wordt, is de afwijking van de gerealiseerde structurele verbetering over 2014-2015 t.o.v. de vereiste verbetering niet langer significant. Bijgevolg reflecteert het uitgavencriterium beter de onderliggende begrotingspositie.

Het **eindoordeel** van de EC voor 2015 -waarbij ook indirect 2014 in overweging werd genomen- was dan ook de vaststelling van enige afwijking ('*some deviation*') maar niet significante afwijking ten opzichte van het aanpassingspad richting de MTO. Aan deze vaststelling zijn geen directe gevolgen verbonden, er wordt geen procedure opgestart. Maar de afwijking vastgesteld voor 2015 zal indirect wel een weerslag hebben op de ex-post beoordeling van 2016 in de lente van 2017 via het tweejaarlijkse gemiddelde 2015-2016.

5.2 Het corrigerend luik van het SGP

De activatie van het corrigerend luik kan steeds gebeuren op basis van een overschrijding van één van de twee criteria. In de eerste plaats mag het nominaal financieringstekort de kritische drempel van 3% bbp niet overschrijden (het tekortcriterium). Daarnaast mag de schuldgraad niet groter zijn dan 60% bbp of dient deze voldoende snel die richting uit te gaan (het schuld criterium).

Indien één van beide criteria numeriek (*prima facie*) niet nageleefd werd, maakt de EC een rapport op conform artikel 126, paragraaf 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. In dit rapport gaat de EC na of effectief een EDP dient geopend te worden. Hierbij wordt rekening gehouden met alle relevante factoren ('*all factors pertinent to such a decision*').

Tabel 74
Naleving corrigerend luik

	2015
CORRIGEREND LUIK	
(1) Indicator 1: tekortcriterium	
Vorderingsaldo	-2,60%
p.m. drempelwaarde	-3,00%
Relevante factoren [Art 126(3)]	
(2) Indicator 2: schuld criterium	
Vereiste structurele verbetering (MLSA)	1,1%
Verschil met gerealiseerde structurele verbetering	-0,9%
p.m. drempelwaarde	-0,25%
Relevante factoren [Art 126(3)]	ja
(1+2) Conclusie corigerend luik	nageleefd

Bron: Rapport Art 126(3), EC en eigen berekeningen.

5.2.1 Tekortcriterium

De ondergrens van 3% bbp is niet absoluut. Een overschrijding is tijdelijk toegelaten, maar enkel onder welbepaalde voorwaarden. De overschrijding moet echter zowel van uitzonderlijke als tijdelijke aard zijn. Het begrotingstekort van België in 2014, nl. -3,2% bbp, is hiervan een interessante toepassing. Omdat de referentiewaarde overschreden werd, bracht de EC een rapport uit eind februari 2015¹³⁷. De analyse hierin toonde echter aan dat de overschrijding hoofdzakelijk te wijten was aan uitzonderlijke (methodologische overgang naar ESR 2010, onverwacht lagere ontvangsten) en tijdelijke factoren (vanaf 2015 zou het tekort duurzaam kleiner worden dan 3%). Omdat het tekort ook dicht bij de referentiewaarde bleef van 3% bbp was de EC van oordeel dat België aan het tekortcriterium voldeed in 2014.

In 2015 bleef het nominale tekort met 2,6% bbp duidelijk onder de 3%-drempelwaarde en zo ook onder het tekortcriterium.

5.2.2 Schuld criterium

Volgens Artikel 126 2(b) van het Verdrag betreffende de Werking van de EU mag de schuldgraad van de lidstaten niet hoger zijn dan 60% bbp of moet deze tegen een voldoende snel tempo afnemen richting deze referentiewaarde. Dit laatste principe werd geconcretiseerd via secundaire EU wetgeving.¹³⁸ Concreet is aan dit laatste principe voldaan indien het verschil tussen de schuldgraad en de 60% referentiewaarde over een periode van drie jaar daalde of zal dalen met gemiddeld 1/20^{ste} per jaar via ofwel een retrospectieve (ex-post) of een prospectieve (ex-ante) benadering. Bij het nagaan van de naleving wordt bovendien rekening gehouden met de impact van de conjunctuur. Deze elementen werden geoperationaliseerd tot een schuldreductie benchmark en opgenomen in de *Code of Conduct* van het SGP¹³⁹.

¹³⁷ Rapport onder Art. 126(3) van het TFEU, 27/02/2015.

¹³⁸ COUNCIL REGULATION (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Vervolgens geamendeerd door COUNCIL REGULATION (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 en COUNCIL REGULATION (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011.

¹³⁹ "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes", 3 september 2012.

Lidstaten die zich in november 2011 nog in de EDP bevonden, vallen echter onder een **overgangsregeling**. Pas na deze periode is de hierboven beschreven standaard *benchmark* van toepassing. Tijdens de driejarige overgangperiode moet een lidstaat voldoende vooruitgang boeken om op het einde van periode te kunnen voldoen aan de standaard toepassing van het schuld criterium. België corrigeerde zijn buitensporig tekort in 2013 en valt dus in de periode 2014-2016 onder deze regeling.

Over deze periode heen moet er 'voldoende vooruitgang in de richting van naleving' geboekt worden. Dit concept werd geconcretiseerd via de minimale lineaire structurele aanpassing (*Minimum Linear Structural Adjustment*: MLSA). Indien de lidstaat elk jaar zijn structurele begrotingsbalans verbetert met de MLSA, wordt op het einde van de overgangperiode (i.e. 2016 voor België) de naleving van het schuld criterium verzekerd ¹⁴⁰.

Voor 2015 bedroeg de vereiste MLSA voor België 1,1% bbp. In vergelijking met de gerealiseerde structurele verbetering van 0,2%, is er dus een negatieve afwijking van -0,9% bbp ¹⁴¹. Dit is ruim boven de maximaal toegelaten afwijking van 0,25% bbp.

Ingevolge de overschrijding voor 2015 bracht de EC op 15 mei 2016 conform **artikel 126, paragraaf 3** van het Verdrag betreffende de Europese Unie een rapport uit waarin het de numerieke afwijking beoordeelde met inbegrip van eventuele relevante factoren. Na analyse concludeerde het rapport dat België toch voldeed aan de voorwaarden van het corrigerend luik. De volgende drie factoren werden, net zoals bij de evaluatie voor 2014, aangehaald als relevante elementen voor deze beslissing:

¹⁴⁰ De berekening van de MLSA wordt uitgelegd in bijlage 6 van het Vade Mecum on the Stability and Growth Pact (2016 edition), EC, March 2016.

¹⁴¹ De hoge vereiste inspanning hangt samen met de in 2014 gerealiseerde structurele verbetering. De MLSA in 2014 bedroeg 0,8% bbp, terwijl het structureel saldo met 0,1% bbp verbeterde (volgens SF2016, niet bevroren op SF 2015). De vertraging opgelopen in 2014, betekende een verhoging van de vereiste MLSA in 2015.

- Er werd geen significante afwijking van het aanpassingspad naar de MTO toe vastgesteld binnen het preventief luik van het SGP. De constructie van de MTO bevat –naast andere zaken- reeds een element van versnelde schuldreductie indien de schuldgraad hoger is dan 60% bbp ¹⁴². De naleving van de MTO of het aanpassingspad daar naartoe verlaagt dus de schuld (tellereffect in de schuldgraad). Hierboven werd reeds de naleving voor het begrotingsjaar 2015 onderzocht. Bij ongewijzigd beleid werd er tevens ook voor 2016 geen significante afwijking vastgesteld. Deze laatste conclusie is echter afhankelijk van de grootte van het bedrag dat door de EC in rekening zal worden gebracht voor de extra asiel- en veiligheidsuitgaven binnen de flexibiliteitsclausule. Een finaal oordeel hierover volgt pas in de lente van 2017 (cf. bijlage 7.9).
- Structurele hervormingen zoals de recente pensioenhervormingen, de *tax shift* en de recent aangekondigde hervorming van de arbeidsmarktreglementering hebben een positief effect op de economische groei. Hierdoor verbetert de houdbaarheid van de schuld via een noemereffect van de schuldgraad.
- Daarnaast spelen ook de huidige buitengewone macro-economische omstandigheden een aanzienlijke rol. De lage nominale groei (combinatie van lage inflatie en reële groei) maakt de naleving van de berekende MLSA bijzonder veeleisend. Binnen deze context is volgens de EC de naleving van de MTO of het aanpassingspad daar naar toe de belangrijkste factor in de beoordeling van de naleving van de *debt rule* ¹⁴³.

De vertraging opgelopen in zowel 2014 als 2015 heeft evenwel gevolgen voor 2016. De te leveren structurele verbetering, de MLSA, loopt zo op tot 2% bbp om in 2016, het einde van de overgangperiode, te kunnen voldoen aan het schuld criterium. In haar advies van april 2016 ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 heeft de Afdeling voor 2016 echter een structurele verbetering van 0,6% bbp weerhouden in een traject dat voorziet om het schuld criterium vanaf 2017, in prospectieve benadering, te kunnen respecteren. De vereiste verbetering (nl. 2% bbp) nodig om vanaf 2016 te kunnen voldoen aan het schuld criterium werd door de Afdeling (en merk op ook door de Europese Commissie) als niet gewenst beschouwd.

¹⁴² Zie het advies van April 2016 voor meer informatie

¹⁴³ Belgium. Report prepared in accordance with Art 126(3) of the Treaty, DG ECFIN (18.05.2016) [p. 8]

6 ANALYSE VAN DE BEGROTINGSRESULTATEN IN HET NATIONAAL BEGROTINGSKADER

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 vereist van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid dat ze jaarlijks evalueert of de akkoordsluitende partijen hun doelstellingen, zoals overeengekomen op het Overlegcomité (art. 2, §4), hebben nageleefd (art. 4, §1) en om in het geval van de niet-naleving aan te duiden of de afwijking ten opzichte van de doelstelling al dan niet significant is (art. 4, §2). Indien door de Afdeling een significante afwijking wordt vastgesteld tussen de gerealiseerde begrotingsresultaten en de verbintenissen, wordt een automatisch correctiemechanisme gelanceerd.

Dit automatisch correctiemechanisme vereist dat het betrokken overheidsniveau zijn afwijking rechtvaardigt en vervolgens de nodige correctiemaatregelen neemt teneinde binnen een termijn van 18 maand een eind te maken aan de afwijking.

Teneinde beide opdrachten te kunnen uitvoeren, en dus haar monitoringrol ten volle te kunnen uitvoeren, moet de Afdeling evenwel kunnen beschikken over doelstellingen per overheidsniveau in nominale en structurele termen die werden goedgekeurd door het Overlegcomité zoals vereist wordt door art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord.

Het Overlegcomité van 29 april 2015 heeft echter slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 zoals ingediend bij de Europese Commissie en heeft dus geen doelstellingen per overheidsniveau vastgelegd conform art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord. De Afdeling constateert verder dat het Overlegcomité tot op heden nog steeds geen akkoord heeft bereikt over bindende doelstellingen per overheidsniveau voor wat betreft 2015.

Bijgevolg kan de Afdeling haar monitoringrol, zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord, niet uitvoeren. Ingevolge het ontbreken van formeel goedgekeurde doelstellingen voor 2015 kan de Afdeling niet nagaan of deze doelstellingen werden nageleefd en of een of meerdere entiteiten al dan niet op significante wijze afwijken van hun doelstelling. De Afdeling heeft bijgevolg dan ook geen juridische basis, met name formeel goedgekeurde doelstellingen per overheidsniveau, die nodig is voor het lanceren van het correctiemechanisme in het geval van een significante afwijking.

De Afdeling heeft evenwel beslist, in continuïteit met vorige evaluatieadviezen, om een illustratieve oefening te maken. De Afdeling opteert ervoor na te gaan of de door haar in maart 2015 aanbevolen structurele verbetering per overheidsniveau werd nageleefd. Deze aanbevolen structurele verbetering komt tevens overeen met het traject opgenomen in het eerste deel van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018. **De Afdeling wenst op te merken dat ze zich beperkt tot een vergelijking van de gerealiseerde resultaten met de door haar weerhouden referentie-indicator voor 2015 en zich dus niet zal uitspreken over een eventuele significante aard van een afwijking.**

6.1 Analyse van de Gezamenlijke Overheid

De Afdeling heeft in januari van dit jaar een publicatie uitgebracht waarin ze de principes voor haar evaluatieopdracht heeft vastgesteld ¹⁴⁴. Voor wat betreft de Gezamenlijke Overheid werd in de principes van de Afdeling gepreciseerd dat zowel het respect van het uitgavencriterium als het respect van de vereiste structurele verbetering zouden worden afgetoetst. Net zoals op het Europese niveau wordt enerzijds gekeken naar de realisaties van 2015 en anderzijds naar de gemiddelde realisaties over de periode 2014-2015.

De volgende paragrafen focussen zich op de naleving van de vereiste structurele verbetering zoals bepaald in het nationaal kader. Dit houdt in dat het gerealiseerde nominale resultaat van 2015 (en 2014) wordt omgezet in structurele termen door te corrigeren voor de impact van de conjunctuur en éénmalige verrichtingen zoals geraamd door het Federaal Planbureau in zijn meest recentste middellange termijn projectie ¹⁴⁵.

De analyse van het uitgavencriterium is reeds gebeurd in hoofdstuk 5 (paragraaf 5.1.2).

¹⁴⁴ Zie *Principes van de Afdeling betreffende haar evaluatieopdracht ingevolge het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en bepaling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij*, januari 2016.

¹⁴⁵ Economische Vooruitzichten 2016-2021, 21 juni 2016.

6.1.1 Analyse resultaten 2015

De referentie-indicator weerhouden voor de Gezamenlijke Overheid is de door de Afdeling aanbevolen structurele verbetering voor 2015, namelijk 0,7% bbp. Deze verbetering werd eveneens weerhouden in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018, teneinde het structureel evenwicht te bereiken in 2018, en zou de te realiseren doelstelling geweest zijn voor de Gezamenlijke Overheid in 2015. De referentie-indicator is ambitieuzer dan de vereiste verbetering die werd aanbevolen binnen het Europese begrotingskader, namelijk 0,6% bbp (zie paragraaf 5.1.1)

Het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 vertrekt van de structurele verbetering zoals die werd aanbevolen door de Afdeling maar heeft deze toegepast op het structurele saldo dat volgde uit de realisaties 2014 zoals gepubliceerd door het INR in april 2015 en hield bovendien rekening met de begrotingscontrole op het federale niveau ¹⁴⁶. Bijgevolg zijn er dus beperkte afwijkingen tussen het door de Afdeling aanbevolen structureel en nominaal saldo en de saldi opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018. De Afdeling focust zich evenwel in haar evaluatie, conform haar principes, op de gerealiseerde structurele verbetering en niet op het niveau van het structureel of nominaal saldo.

Op basis van de output gap en de eenmalige verrichtingen van het FPB verbeterde het structureel saldo van de Gezamenlijke Overheid in 2015 met 0,27 procentpunt bbp. Ten opzichte van de referentie-indicator, met name een structurele verbetering van 0,72% bbp, wordt er dus een afwijking van 0,46 procentpunt genoteerd voor 2015.

Indien, net zoals in het Europees begrotingskader, voor 2015 rekening wordt gehouden met de extra uitgaven in het kader van de asielcrisis (nl. 0,03% bbp) dan neemt de vereiste structurele verbetering af tot 0,69% bbp. Ten opzichte van deze 'flexibele' referentie-indicator blijft de afwijking van de Gezamenlijke Overheid nog steeds 0,4% bbp bedragen.

¹⁴⁶ Beide elementen waren nog niet beschikbaar bij het opstellen van het advies van de Afdeling in maart 2015.

Tabel 75
De budgettaire verwezenlijkingen van 2015 voor de Gezamenlijke Overheid ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator

		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 (b)	Referentie-indicator (= vereiste verbetering 2015 volgens SP) (c)	Vershil (b) - (c)
Primair Saldo	(1)	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%
Rentelasten	(2)	3,2%	2,9%	2,8%	0,1%
Nominaal vorderingensaldo	(3) = (1) - (2)	-3,1%	-2,6%	-2,5%	-0,1%
Cyclisch bestanddeel (0,61*OG)	(4)	-0,8%	-0,7%	-0,8%	0,1%
oneshots	(5)	0,3%	0,3%	0,3%	0,0%
Structureel saldo	(6) = (3) - (4) - (5)	-2,5%	-2,3%	-2,0%	-0,2%
Structurele verbetering			0,27%	0,72%	-0,46%
<i>P.M. structureel primair saldo</i>	(6) + (2)	0,6%	0,6%		
<i>structurele primaire verbetering</i>			0,0%		

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR, Federaal Planbureau en Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

Ondanks de verbetering die wordt genoteerd op het niveau van het nominaal saldo (0,5% procentpunt bbp), blijkt de structurele verbetering in 2015 relatief beperkt te zijn. Daarenboven blijkt uit Tabel 75 ook dat de verbetering van het structureel saldo volledig te danken is aan de verdere afname van de rentelasten in 2015, het structurele primaire saldo verbeterde immers niet in 2015.

De evolutie van het structureel primair saldo bleek in 2015, net zoals in 2014, in belangrijke mate te zijn beïnvloed door een terugval in de structurele ontvangstenratio (-0,4% bbp)¹⁴⁷. Zowel de indirecte belastingen, kapitaalbelastingen als de directe belastingen daalden in 2015 ten opzichte van de ontvangsten genoteerd in 2014 (-0,1% bbp). Deze daling was in het bijzonder uitgesproken voor wat betreft de personenbelasting. Dit was in hoofdzaak het gevolg van een daling van het loonaandeel (ten opzichte van het bbp) in 2015. Ondanks een toename in de werkgelegenheid daalde het loonaandeel immers omwille van onder andere de niet-indexering van de lonen in 2015 (indexsprong) en zeer beperkte loonsverhogingen buiten de index. Daarenboven werd de daling van de personenbelasting verstrekt door de eerste effecten van de tax shift, met name de verhoging van de forfaitaire beroepskosten. Deze terugval kon niet worden gecompenseerd door een toename van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. Ook de niet-fiscale ontvangsten namen in 2015 verder af (-0,2%).

De primaire uitgavenratio, gecorrigeerd voor oneshots en de cyclus, nam in 2015 ook substantieel af (-0,4% bbp) dankzij een inkrimping van de primaire uitgaven (exclusief sociale uitkeringen). De daling situeerde hoofdzakelijk bij een afname van investeringssteun aan andere sectoren, een afname van de overheidsinvesteringen en intermediaire consumptie.

¹⁴⁷ Voor een uitvoerige analyse van de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven zie hoofdstuk 1.2.

De afname van de uitgaven in structurele termen werd dus volledig geneutraliseerd door een gelijkwaardige afname van de structurele ontvangsten, resulterend in een status quo van het structureel primair saldo.

6.1.2 Analyse resultaten 2014-2015

Net zoals het Europees begrotingstoezicht heeft de Afdeling besloten om ook de gemiddelde evolutie van het structureel saldo over twee jaar te analyseren. Teneinde zo coherent mogelijk te zijn, werd ook hier het principe van bevriezing (zie ook paragraaf 5.1) toegepast. Dit houdt in dat de resultaten voor 2014 die in aanmerking worden genomen voor de evaluatie 2014-2015 constant worden gehouden op het niveau van de resultaten 2014 die de Afdeling gebruikt heeft bij haar evaluatie van het begrotingsjaar 2014 (*Recente budgettaire evoluties en evaluatie ten opzichte van de doelstellingen*, juli 2015).

De jaarlijkse gemiddelde gerealiseerde structurele verbetering over de periode 2014-2015 bedraagt 0,0% bbp, terwijl de gemiddelde aanbevolen verbetering 0,6% bbp bedroeg. De geconstateerde afwijking is iets groter dan werd vastgesteld op basis van gegevens beschikbaar bij de Europese Commissie. Dit is enerzijds te wijten aan een verschil in de raming van de éénmalige verrichtingen en de output gap tussen de Europese Commissie en het Federaal Planbureau. Anderzijds ligt ook de gemiddelde aanbevolen verbetering binnen het nationaal kader hoger dan die van de Commissie omwille van de ambitieuzere structurele verbetering weerhouden voor 2015 in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

Tabel 76
De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2014-2015 voor de Gezamenlijke Overheid

	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator (structurele verbetering volgens SP**)	Vershil
2014*	-0,2%	0,5%	-0,7%
2015	0,3%	0,7%	-0,5%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	0,0%	0,6%	-0,6%

Bron: Eigen berekeningen op basis van Nationale Rekeningen april 2016 (INR), FPB, Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en HRF-advies juli 2015.

* Resultaat zoals besproken in het evaluatieadvies van juli 2015.

** Ter herinnering: in het advies van juli 2015 werd voor wat betreft de evaluatie 2014 in het nationaal kader gewerkt met een indicator die werd weerhouden door de Afdeling. Dit volgde enerzijds uit het feit dat er geen formeel akkoord beschikbaar was over de doelstellingen 2014 (Stabiliteitsprogramma 2014-2017 was slechts indicatief omwille van de toen nakende verkiezingen). Anderzijds hielden de doelstellingen van het SP 2014-2017 geen rekening met de impact van de invoering van het ESR 2010 en de herzieningen uitgevoerd door het INR. Bijgevolg opteerde de Afdeling voor een indicator die rekening hield met deze impact. De weerhouden structurele verbetering was evenwel gelijk aan deze hernomen in het SP 2014-2017 en de aanbeveling van de Afdeling (maart 2014).

De verklaring voor de quasi stabilisatie in structurele termen over de periode 2014-2015 kon voor beide jaren gevonden worden in een terugval van de ontvangsten ten opzichte van het bbp. In 2014 werd in het bijzonder een sterke afname van de niet-fiscale ontvangsten opgetekend (-0,3% bbp) die zich verder zette in 2015 (-0,2% bbp). Daarenboven nam ook in de twee jaren het loonaandeel (t.o.v. het bbp) af zodat de ontvangsten uit de personenbelasting lager uitvielen dan wat kon verwacht worden op basis van de standaardelasticiteit.

De analyse van de Afdeling sluit zich dus aan bij de conclusie van de Europese Commissie (zie paragraaf 5.1.3) welke ook wees op de daling van de ontvangstenratio in de periode 2014-2015 ten opzichte van wat kon verwacht worden volgens de standaardelasticiteiten als verklarende factor voor de beperkte structurele verbetering.

6.2 Analyse per subsector

Zoals de Afdeling in haar principes heeft vastgelegd, focust ze zich ook per subsector op de gerealiseerde structurele verbetering. Om dit mogelijk te maken heeft het Secretariaat een methodologie voor het bepalen van structurele saldi per overheidsniveau uitgewerkt ¹⁴⁸ en werden de aanbevelingen omtrent de budgettaire trajecten per overheidsniveau in de jongste adviezen uitgewerkt op basis van een te realiseren structurele verbetering.

Net zoals voor de Gezamenlijke Overheid wordt de evaluatie zowel voor 2015 als voor de periode 2014-2015 uitgevoerd. De resultaten 2014 die in aanmerking worden genomen voor de evaluatie op tweejaarlijkse basis zijn conform het principe van de bevrozing gelijk aan de realisaties die beoordeeld werden in het advies van juli 2015. De Afdeling heeft in haar principes aangenomen dat ze, voorlopig, geen uitgavencriterium per entiteit zal uitwerken. Een uitgebreide analyse van de evolutie van de uitgaven per subsector kan evenwel worden terug gevonden in de voorgaande hoofdstukken.

Zoals reeds aangegeven heeft het Overlegcomité slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en zijn er dus geen goedgekeurde doelstellingen per overheidsniveau beschikbaar. Voor wat betreft de aanbevolen structurele verbetering weerhoudt de Afdeling, net zoals voor de Gezamenlijke Overheid, de structurele verbetering 2015 zoals opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 als referentie-indicator. Dit komt overeen met de aanbevelingen van de Afdeling voor 2015 (maart 2015).

¹⁴⁸ Ter info: het INR heeft in april 2015 de eerste overheidsrekeningen (2015) na staatshervorming gepubliceerd. Het is op dit moment evenwel nog niet mogelijk de volledige impact van de Zesde Staatshervorming in kaart te brengen (in het bijzonder aan uitgavenzijde). Bijgevolg opteert het Secretariaat ervoor de actualisatie van de methodologie na staatshervorming op een later tijdstip en op basis van een zo volledig mogelijk beeld uit te voeren.

De nominale saldi uit het Stabiliteitsprogramma werden evenwel gecorrigeerd om rekening te kunnen houden met de impact van de herziening van de gewestelijke personenbelasting die plaatsvond in het najaar van 2015. Het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 heeft de éénmalige verrichtingen gebruikt in het advies van de Afdeling in maart 2015 immers aangevuld met de niet-recurrente impact van de definitieve bepaling van de autonomiefactor in 2018 ¹⁴⁹. De berekening van deze niet-recurrente impact was in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 gebaseerd op de toen gekende raming van de gewestelijke PB, welke 750 miljoen euro lager uitviel dan initieel geanticipeerd ¹⁵⁰. Ingevolge een uitgebreidere ramingsoefening werd in de 2de federale begrotingscontrole 2015 het bedrag voor de gewestelijke PB evenwel terug naar boven herzien (nl. 8.855 miljoen euro). Bijgevolg opteert de Afdeling ervoor de niet-recurrente impact van de definitieve bepaling van de autonomiefactor voor 2015 te baseren op de raming inzake de gewestelijke PB zoals weerhouden in de 2^{de} begrotingscontrole 2015 ¹⁵¹ daar de effectieve voorschotten gestort aan de gewesten corresponderen met de gewestelijke PB zoals voorzien in de 2^{de} begrotingscontrole 2015.

Deze aanpassing heeft geen enkele weerslag op de vereiste structurele verbetering daar het traject werd uitgezet in structurele termen en heeft dus enkel een aanpassing van het nominaal saldo 2015 tot gevolg (ten opzichte van het nominaal saldo 2015 in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018).

6.2.1 Analyse resultaten 2015

De referentie-indicator weerhouden voor de Gezamenlijke Overheid in 2015, nl. een structurele verbetering van 0,7% bbp, werd als volgt opgesplitst: een structurele verbetering van 0,6% bbp te realiseren door Entiteit I terwijl Entiteit II 0,1% bbp structurele verbetering diende te realiseren (gelijk verdeeld over het geheel van de gemeenschappen en gewesten en de Lokale Overheden).

¹⁴⁹ Voor een uitvoerige toelichting over de herziening van de autonomiefactor en andere factoren wordt verwezen naar paragraaf 4.1.1 van het advies van de Afdeling ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma uitgebracht in april 2016.

¹⁵⁰ In de initiële begroting 2015 werd de gewestelijke PB geraamd op 9.012 miljoen euro. Naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole 2015 werd dit 8.262 miljoen euro.

¹⁵¹ Concreet heeft dit voor gevolg dat de definitieve autonomiefactor zoals geraamd op het moment van de 2^{de} begrotingscontrole 2015 25,256% zou bedragen en de gewesten dus in 2015 (op basis van de autonomiefactor hernomen in de BFW, nl. 25,990%) teveel gewestelijke PB zouden ontvangen hebben (onshot met positieve weerslag op het nominaal saldo), terwijl in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 werd vertrokken van het feit dat de definitieve autonomiefactor hoger werd geraamd dan 25,990% en de gewesten in 2015 dus te weinig gewestelijke PB zouden ontvangen hebben (onshot met negatieve weerslag op het nominaal saldo).

De gerealiseerde structurele verbetering (zie Tabel 77) toont aan dat de afwijking die werd geconstateerd op het niveau van de Gezamenlijke Overheid (0,4%) voornamelijk te lokaliseren is bij Entiteit I (0,5 procentpunt bbp) en in veel mindere mate bij de Lokale Overheden (0,02 procentpunt bbp) terwijl het geheel van de gemeenschappen en gewesten licht beter presteerden (0,1 procentpunt bbp) dan wat werd verwacht volgens de referentie-indicator (zie paragraaf 6.3 voor een uitvoerige bespreking).

Het in rekening brengen van de extra uitgaven (0,03% bbp) als gevolg van de asielcrisis (waarvan het overgrote deel in 2015 te lokaliseren is bij de Federale Overheid ¹⁵²) wijzigt dit niet.

Merk op dat de impact van de Zesde Staatshervorming ook tot uiting komt in de berekening van de structurele saldi per subsector. Zo verschuift in 2015, ingevolge de overdracht van bevoegdheden en de fiscale autonomie inzake PB, een deel van de cyclische gevoeligheid van Entiteit I naar de Gemeenschappen en Gewesten. De correctie voor overdrachten stijgt dan weer in 2015, ondanks een afname van de output gap, gegeven dat de elasticiteit van de overdrachten in het eerste jaar na de Zesde staathervorming minder hoog is dan voor de staatshervorming. Dit volgt uit het feit dat diverse startbedragen vastgelegd zijn in de herziene BFW en in 2015 dus niet variëren in functie van de economische cyclus (vanaf 2016 is voor het merendeel van de overdrachten opnieuw een koppeling aan de groei voorzien) ¹⁵³.

¹⁵² Zie Tabel 89 in bijlage 7.9.

¹⁵³ Verdere toelichting betreffende impact van de Zesde staatshervorming op de methodologie per structurele saldi kan worden terug gevonden in bijlage 5.2 (meer specifiek punt 5.2.8) van het advies van maart 2015.

Tabel 77
De budgettaire verwezenlijkingen 2015 per subsector ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator

ENTITEIT I		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 * (b)	Referentie-indicator (= vereiste verbetering 2015 volgens SP**) (c)	Verschil (b) - (c)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-2,57%	-2,30%	-2,09%	-0,21%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,64%	-0,46%	-0,56%	0,11%
One shots	(3)	0,31%	0,28%	0,24%	0,05%
<i>w.o. one shot autonomiefactor</i>			-0,15%	-0,08%	-0,07%
Correctie overdrachten	(4)	-0,06%	-0,08%	-0,09%	0,00%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-2,17%	-2,04%	-1,68%	-0,36%
Structurele verbetering			0,13%	0,62%	-0,49%

GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 * (b)	Referentie-indicator (= vereiste verbetering 2015 volgens SP**) (c)	Verschil (b) - (c)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,34%	-0,27%	-0,29%	0,02%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,17%	-0,19%	-0,23%	0,04%
One shots	(3)	0,11%	0,07%	0,10%	-0,03%
<i>w.o. one shot autonomiefactor</i>			0,15%	0,08%	0,07%
Correctie overdrachten	(4)	0,06%	0,08%	0,09%	0,00%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,34%	-0,24%	-0,25%	0,01%
Structurele verbetering			0,10%	0,05%	0,06%

LOKALE OVERHEDEN		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 (b)	Referentie-indicator (= vereiste verbetering 2015 volgens SP) (c)	Verschil (b) - (c)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,17%	-0,03%	-0,13%	0,09%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,04%	-0,03%	-0,04%	0,01%
One shots	(3)	-0,11%	-0,01%	0,00%	-0,01%
Structureel saldo	(4) = (1) - (2) - (3)	-0,02%	0,01%	-0,09%	0,10%
Structurele verbetering			0,03%	0,05%	-0,02%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR, Federaal Planbureau en Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

* De nominale saldi 2015 weerhouden in de tabel voor Entiteit I en de Gemeenschappen en Gewesten wijken af van de ESR-saldi zoals gepubliceerd in de Nationale Rekeningen. Voor wat betreft de gewestelijke PB werd hier immers het volledige bedrag dat de gewesten ontvangen hebben volgens de voorschottenregeling in aanmerking genomen, teneinde de budgettaire realiteit zo goed mogelijk te benaderen, terwijl in het ESR enkel het deel dat reeds werd ingekohierd, werd aangerekend bij de gewesten (het deel van de gewestelijke PB dat nog niet werd ingekohierd, wordt in het ESR aangerekend bij de Federale Overheid).

** Ter herinnering: de oneshots van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 werden aangepast om rekening te kunnen houden met de herziening van de gewestelijke PB naar aanleiding van de 2^{de} begrotingscontrole 2015. Dit heeft enkel een weerslag op het nominaal saldo.

De beperkte structurele verbetering opgetekend bij Entiteit I is, net zoals bij de Gezamenlijke Overheid, vooral te danken aan een afname van de rentelasten. Het primair saldo van Entiteit I bleef nagenoeg constant in 2015, de substantiële daling (-1,3 procentpunt bbp) die werd genoteerd aan ontvangstenzijde (na fiscale overdrachten) werd nagenoeg volledig gecompenseerd door een afname van de primaire uitgaven (-1,4% procentpunt bbp). De hoofdreden voor deze belangrijke afname van zowel de ontvangsten- als uitgavenratio is de Zesde Staatshervorming.

Zo verschuift ingevolge de uitbreiding van de fiscale autonomie (gewestelijke PB) immers een belangrijk deel van de directe belastingen van de Federale Overheid naar de gewesten. Deze afname werd evenwel niet volledig gecompenseerd door de daling van de fiscale overdrachten van Entiteit I naar Entiteit II. Indien abstractie wordt gemaakt van de impact van de Zesde Staatshervorming blijkt de ontvangstenratio van Entiteit I in 2015 verder af te nemen. In het bijzonder de opbrengst van de directe belastingen op gezinnen liep beduidend terug in 2015 (-0,4 procentpunt bbp) als gevolg van de afname van het aandeel van de loonmassa in het bbp (zie supra). Deze daling kon, zij het deels, gecompenseerd worden door een toename van de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Net als in 2014 werd bij de Federale Overheid ook een daling van de niet-fiscale ontvangsten (-0,2 procentpunt bbp hoofdzakelijk bij het inkomen uit vermogen).

Ook de uitgavenratio daalde in 2015 sterk. Dit is in hoofdzaak een verschuiving van sociale uitkeringen (o.a. gezinsbijslag) van Entiteit I naar de Gemeenschappen en Gewesten. Los van deze bevoegdheidsoverdracht dalen in het bijzonder de werkloosheidsuitkeringen dankzij een structurele hervorming van het systeem. Deze afname werd evenwel quasi gecompenseerd door een toename in de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (deels als gevolg van de hervorming van het werkloosheidsstelsel) en de pensioenen. De overige primaire uitgaven van Entiteit I (uitgedrukt in % bbp) namen in 2015, net zoals in 2014, verder af. Dit is in het bijzonder het geval voor wat betreft de kapitaaluitgaven, wat deels het gevolg is van een beperking op het belastingkrediet voor bepaalde energiebesparende investeringen. Ook de bezoldigingen namen in 2015 af, onder meer dankzij de niet-indexering van de lonen van de ambtenaren.

Het vorderingensaldo van de Lokale Overheden verbeterde in 2015 tot een quasi evenwicht (-0,03% bbp)¹⁵⁴. De ontvangstenratio bleef nagenoeg stabiel, de toename van de ontvangsten uit de personenbelastingen (dankzij technische factoren) werd immers gecompenseerd door een afname van de niet-fiscale ontvangsten. Bijgevolg vloeit de verbetering van het vorderingensaldo grotendeels voort uit de afname van de primaire uitgaven (-0,14 procentpunt bbp). Deze daling is voornamelijk terug te vinden in een verdere afname van de investeringen terwijl in mindere mate ook de bezoldigingen en aankopen van goederen en diensten daalden.

In structurele termen wordt evenwel slechts een beperkte verbetering genoteerd (+0,03 procentpunt bbp), daar het nominaal saldo 2014 via de éénmalige verrichtingen gecorrigeerd werd voor de belangrijke terugval, als gevolg van de vertraging van het inkohieringsritme, in de opbrengst uit de opcentiemen op de personenbelasting.

6.2.2 Analyse resultaten 2014-2015¹⁵⁵

De jaarlijkse gemiddelde structurele evolutie over de periode 2014-2015 was licht negatief voor Entiteit I (-0,01%) terwijl, volgens de weerhouden indicatoren, een gemiddelde structurele verbetering van 0,45% bbp was voorzien. Het verschil (-0,46% procentpunt bbp) volgt enerzijds uit de structurele verslechtering die in 2014 werd opgetekend (zie evaluatieadvies juli 2015) en anderzijds uit de beperkte verbetering gerealiseerd in 2015. In beide gevallen is de terugval van de ontvangstenratio een verklarende factor.

Bij de Gemeenschappen en Gewesten stabiliseert het structureel saldo over de periode 2014-2015. De structurele verslechtering in 2014 wordt zo goed als geneutraliseerd dankzij de structurele verbetering opgetekend in 2015. Er bestaat een zeer beperkte afwijking (-0,01% bbp) ten opzichte van de gemiddelde aanbevolen verbetering die volgt uit de weerhouden indicatoren.

Over de periode 2014-2015 blijken dus enkel de Lokale Overheden een gemiddelde structurele verbetering te hebben opgetekend. De opgetekende gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering (+0,03%) is evenwel lager dan de gemiddelde aanbevolen verbetering voor de periode 2014-2015, resulterend in een afwijking van -0,1% procentpunt bbp.

¹⁵⁴ Er moet worden opgemerkt dat in het bijzonder voor de Lokale Overheden dit een provisorisch resultaat is dat nog sterk kan variëren in de publicatie van de Overheidsrekeningen 2015 voorzien in het najaar.

¹⁵⁵ Voor een uitvoerige bespreking van de resultaten 2014, zie evaluatieadvies juli 2015.

Tabel 78
De budgettaire verwezenlijkingen over de periode 2014-2015 per subsector

ENTITEIT I	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator (structurele verbetering volgens SP**)	Vershil
2014*	-0,16%	0,27%	-0,43%
2015	0,13%	0,62%	-0,49%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	-0,01%	0,44%	-0,46%

GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator (structurele verbetering volgens SP**)	Vershil
2014*	-0,11%	-0,03%	-0,08%
2015	0,10%	0,05%	0,06%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	0,00%	0,01%	-0,01%

LOKALE OVERHEDEN	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator (structurele verbetering volgens SP**)	Vershil
2014*	0,03%	0,22%	-0,19%
2015	0,03%	0,05%	-0,02%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	0,03%	0,13%	-0,10%

Bron: Eigen berekeningen op basis van Nationale Rekeningen april 2016 (INR), FPB, Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en HRF-advies juli 2015.

* Resultaat zoals besproken in het evaluatieadvies van juli 2015.

** Ter herinnering: in het advies van juli 2015 werd voor wat betreft de evaluatie 2014 in het nationaal kader gewerkt met een indicator die werd weerhouden door de Afdeling. Dit volgde enerzijds uit het feit dat er geen formeel akkoord beschikbaar was over de doelstellingen 2014 (Stabiliteitsprogramma 2014-2017 was slechts indicatief omwille van de toen nakende verkiezingen). Anderzijds hielden de doelstellingen van het SP 2014-2017 geen rekening met de impact van de invoering van het ESR 2010 en de herzieningen uitgevoerd door het INR. Bijgevolg opteerde de Afdeling voor een indicator die rekening hield met deze impact. De weerhouden structurele verbetering was evenwel gelijk aan deze hernomen in het SP 2014-2017 en de aanbeveling van de Afdeling (maart 2014).

6.3 Analyse per Gemeenschap en Gewest

Ook de resultaten van de individuele gemeenschappen en gewesten worden bekeken ten opzichte van de aanbevolen structurele verbetering. Het Overlegcomité van 29 april 2015 heeft slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 wat inhoudt dat er voor de gemeenschappen en gewesten twee mogelijke referentie-indicatoren zijn. Enerzijds is er de structurele verbetering die volgt uit het eerste deel van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en welke tevens overeenstemt met de structurele verbetering die werd aanbevolen door de Afdeling (maart 2015). Anderzijds is er de structurele verbetering die kan afgeleid worden uit de nominale doelstellingen voor 2015 die de gemeenschappen en gewesten zelf hebben gecommuniceerd en welke werden opgenomen in het tweede deel van het Stabiliteitsprogramma (nl. 3.5.3 Entiteit II).

Bij afwezigheid van officiële doelstellingen opteert de Afdeling er dan ook voor de gerealiseerde structurele verbetering ter vergelijken met twee referentie-indicatoren. Namelijk haar eigen aanbeveling (= deel I van het Stabiliteitsprogramma) én de structurele verbetering die volgt uit de nominale doelstellingen (= deel II Stabiliteitsprogramma). Zoals reeds opgemerkt in de inleiding van dit hoofdstuk wordt geen uitspraak gedaan over een eventuele significante aard van een mogelijke afwijking tussen de gerealiseerde verbetering en de aanbevolen verbetering.

De nominale doelstellingen van de gewesten zoals die volgen uit het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 werden, net zoals op het niveau van het geheel van de gemeenschappen en gewesten, aangepast om rekening te kunnen houden met de herziening van de gewestelijke PB (via aanpassing van oneshots, zie supra). Deze aanpassing heeft enkel een weerslag op het nominaal saldo voor wat betreft de indicatoren die volgen uit Deel I van het Stabiliteitsprogramma. Indien wordt gewerkt met de (nominale) doelstellingen uit deel II van het Stabiliteitsprogramma heeft deze aanpassing wel een weerslag op de vereiste structurele verbetering. Dit volgt uit het feit dat de structurele verbetering die volgt uit deel II wordt bepaald op basis van de nominale doelstellingen 2015 zoals gecommuniceerd door de gemeenschappen en gewesten.

De gerealiseerde structurele saldi per gemeenschap en gewest werden bepaald aan de hand van de methodologie van het Secretariaat ¹⁵⁶ en op basis van de output gap en oneshots zoals gecommuniceerd door het Federaal Planbureau ¹⁵⁷. De oneshots in 2014 en 2015 bij de gemeenschappen en gewesten omvatten de impact van de BFW-afrekeningssaldi ¹⁵⁸, de opbrengst uit de fiscale regularisatie (voor wat betreft de successierechten) en voor wat betreft 2015 de impact van de raming van de definitieve autonomiefactor (en andere factoren) ¹⁵⁹. Het startpunt voor de berekening van de structurele saldi per gemeenschap en gewest is telkens het nominale saldo zoals besproken in hoofdstuk 3.

6.3.1 Analyse resultaten 2015

Tabel 79 vergelijkt, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de gerealiseerde structurele evolutie met enerzijds de aanbevolen structurele evolutie volgens deel I van het Stabiliteitsprogramma (referentie-indicator I) en anderzijds de aanbevolen structurele verbetering die kan worden afgeleid uit deel II van het Stabiliteitsprogramma (referentie-indicator II). Tabel 80 bevat deze vergelijking voor de drie gemeenschapscommissies en de Duitstalige Gemeenschap.

¹⁵⁶ Zie bijlage 5.2 van het advies van maart 2015, zoals gepreciseerd in voetnoot 148 werd deze methodologie voorlopig nog niet geactualiseerd.

¹⁵⁷ Economische Vooruitzichten 2016-2021, 21 juni 2016.

¹⁵⁸ Deze worden als volgt in aanmerking genomen: afrekeningssaldo jaar t-1 – afrekeningssaldo jaar t. Dus het verschil tussen de twee saldi (tussen wat in jaar t werd ontvangen als afrekening voor jaar t-1 en wat zou moeten ontvangen geweest zijn, nl. afrekening jaar t uitbetaald in jaar t+1) wordt als éénmalig effect beschouwd.

¹⁵⁹ Voor een uitvoerige toelichting wordt verwezen naar deel 4.1.1.1 van het Advies ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma uitgebracht in april 2016.

Tabel 79
Budgettaire verwezenlijkingen 2015 per gemeenschap en gewest ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicatoren

Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 * (b)	Referentie-indicator I (SP - Deel I) ** (c)	Vershil (d) = (b) - (c)	Referentie-indicator II (SP - Deel II) ** (e)	Vershil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,139%	-0,076%	-0,149%	0,073%	-0,133%	0,057%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,095%	-0,109%	-0,134%	0,025%	-0,134%	0,025%
One shots	(3)	0,055%	0,058%	0,064%	-0,005%	0,064%	-0,005%
w.o. one shot autonomiefactor			0,092%	0,051%	0,041%	0,051%	0,041%
Correctie overdrachten	(4)	0,031%	0,046%	0,047%	-0,001%	0,047%	-0,001%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,130%	-0,072%	-0,126%	0,054%	-0,110%	0,038%
Structurele verbetering			0,058%	0,027%	0,032%	0,043%	0,016%
Franse Gemeenschap		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 (b)	Referentie-indicator I (SP - Deel I) (c)	Vershil (d) = (b) - (c)	Referentie-indicator II (SP - Deel II) (e)	Vershil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,052%	-0,066%	-0,045%	-0,021%	-0,061%	-0,005%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,037%	-0,040%	-0,037%	-0,003%	-0,037%	-0,003%
One shots	(3)	0,013%	-0,039%	0,002%	-0,041%	0,002%	-0,041%
Correctie overdrachten	(4)	0,025%	0,030%	0,023%	0,007%	0,023%	0,007%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,054%	-0,017%	-0,033%	0,016%	-0,049%	0,032%
Structurele verbetering			0,037%	0,008%	0,029%	-0,008%	0,045%
Waal Gewest		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 * (b)	Referentie-indicator I (SP - Deel I) ** (c)	Vershil (d) = (b) - (c)	Referentie-indicator II (SP - Deel II) ** (e)	Vershil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,177%	-0,112%	-0,086%	-0,026%	-0,167%	0,055%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,024%	-0,027%	-0,046%	0,019%	-0,046%	0,019%
One shots	(3)	0,016%	0,033%	0,029%	0,004%	0,029%	0,004%
w.o. one shot autonomiefactor			0,047%	0,023%	0,024%	0,023%	0,024%
Correctie overdrachten	(4)	0,003%	0,004%	0,012%	-0,009%	0,012%	-0,009%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,172%	-0,122%	-0,081%	-0,041%	-0,162%	0,040%
Structurele verbetering			0,050%	0,015%	0,035%	-0,066%	0,116%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 * (b)	Referentie-indicator I (SP - Deel I) ** (c)	Vershil (d) = (b) - (c)	Referentie-indicator II (SP - Deel II) ** (e)	Vershil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	0,051%	0,019%	0,010%	0,009%	0,000%	0,019%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,009%	-0,010%	-0,012%	0,002%	-0,012%	0,002%
One shots	(3)	0,022%	0,024%	0,010%	0,014%	0,010%	0,014%
w.o. one shot autonomiefactor			0,016%	0,006%	0,009%	0,006%	0,009%
Correctie overdrachten	(4)	0,002%	0,002%	0,002%	0,000%	0,002%	0,000%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	0,037%	0,002%	0,010%	-0,008%	0,000%	0,002%
Structurele verbetering			-0,035%	-0,002%	-0,033%	-0,012%	-0,023%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR, Federaal Planbureau en Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

* De nominale saldi 2015 weerhouden in de tabel voor de Gewesten wijken af van de ESR-saldi zoals gepubliceerd in de Nationale Rekeningen. Voor wat betreft de gewestelijke PB werd hier immers het volledige bedrag dat de gewesten ontvangen hebben volgens de voorschottenregeling in aanmerking genomen, teneinde de budgettaire realiteit zo goed mogelijk te benaderen, terwijl in het ESR enkel het deel dat reeds werd ingekohierd, werd aangerekend bij de gewesten (het deel van de gewestelijke PB dat nog niet werd ingekohierd, wordt in het ESR aangerekend bij de Federale Overheid).

** Ter herinnering: de oneshots van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 werden aangepast om rekening te kunnen houden met de herziening van de gewestelijke PB naar aanleiding van de 2^{de} begrotingscontrole 2015.

De Vlaamse Gemeenschap heeft in 2015 een structurele verbetering gerealiseerd van 0,058 procentpunt bbp. Deze verbetering volgt in hoofdzaak uit de verbetering van het nominaal saldo van de entiteit, de negatieve weerslag van de conjunctuur op het saldo wordt immers grotendeels gecompenseerd door de (positieve) weerslag van de eenmalige verrichtingen en de correctie voor overdrachten. De verbetering van het nominaal saldo in 2015 kwam er dankzij een forse toename van zowel de eigen ontvangsten als de overdrachten (in hoofdzaak als gevolg van de Zesde Staatshervorming) terwijl de stijging van de primaire uitgaven iets minder uitgesproken was (zie paragraaf 3.3.2.2).

Ten opzichte van referentie-indicator I (= deel I SP in Tabel 79) wordt bij de Vlaamse Gemeenschap een positieve marge van 0,032% bbp opgetekend. Deze positieve marge halveert ongeveer, indien de vergelijking wordt gemaakt met de structurele verbetering die volgt uit deel II van het Stabiliteitsprogramma (referentie-indicator II). Dit volgt uit het feit dat de structurele verbetering die kan worden afgeleid uit de nominale doelstelling 2015 zoals gecommuniceerd door de Vlaamse Gemeenschap, ambitieuzer is dan de aanbeveling van de Afdeling.

Ondanks een verslechtering van het nominaal saldo in 2015, ingevolge een grotere toename van de primaire uitgaven dan van de ontvangsten (voor verdere toelichting zie paragraaf 3.3.3.2), heeft de Franse Gemeenschap een structurele verbetering gerealiseerd van 0,037% bbp. De structurele verbetering is volledig te danken aan de correcties die worden gemaakt voor de overgang van het nominaal naar het structureel saldo. In het bijzonder de eenmalige verrichtingen, bij de Franse Gemeenschap beperkt tot de impact van het verschil tussen het BFW-afrekeningssaldo 2014 en het BFW-afrekeningssaldo 2015¹⁶⁰, hadden een negatieve weerslag op het nominaal saldo.

Volgens referentie-indicator I had de Franse Gemeenschap in 2015 een structurele verbetering van 0,008 procentpunt bbp moeten verwezenlijken, er is bijgevolg een positieve marge van 0,029 procentpunt. Ten opzichte van referentie-indicator II loopt deze marge verder op tot 0,045 procentpunt bbp. Op basis van de eigen doelstelling werd immers een structurele verslechtering verwacht in plaats van de structurele verbetering aanbevolen door de Afdeling.

¹⁶⁰ Ingevolge het verschil tussen een negatief afrekeningssaldo 2014 (uitbetaald in 2015) en een relatief groot positief afrekeningssaldo 2015 (uitbetaald in 2016).

De gerealiseerde structurele verbetering opgetekend in het Waals Gewest bedraagt 0,05% bbp. Deze verbetering is voornamelijk te danken aan de verbetering van het nominaal saldo 2015 ten opzichte van het saldo 2014 ¹⁶¹. Deze verbetering volgt uit een toename van de ontvangsten (hoofdzakelijk als gevolg van de Zesde Staatshervorming) die meer dan voldoende was om de toename van de uitgaven te compenseren (zie paragraaf 3.3.4.2).

In deel I van het Stabiliteitsprogramma werd een structurele verbetering van 0,015% bbp vooropgesteld, terwijl op basis van de eigen nominale doelstelling een structurele verslechtering van -0,066% bbp werd verwacht. Met een structurele verbetering van 0,05% werd ten opzichte van beide referentie-indicatoren dus een positieve marge geregistreerd van respectievelijk 0,035 procentpunt bbp en 0,116 procentpunt bbp.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest laat voor 2015 een structurele verslechtering optekenen van 0,035% bbp. Dit volgt uit de terugval van het nominaal saldo in 2015, van 205 miljoen euro in 2014 naar 77 miljoen euro (zie paragraaf 3.3.5.2). Het primair overschot daalde in 2015 omdat de groei van de primaire uitgaven de toename van de ontvangsten (in het bijzonder bij de eigen fiscale ontvangsten ingevolge de gewestelijke PB) overtrof.

Zowel referentie-indicator I als II voorzagen in een verslechtering van het structureel saldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar de gerealiseerde verslechtering bleek in beide gevallen de toegestane verslechtering te overschrijden. Ten opzichte van de HRF-aanbeveling (= referentie-indicator I) bestaat een negatieve marge van 0,033 procentpunt bbp terwijl ten opzichte van de structurele verslechtering die volgde uit de nominale doelstelling de negatieve marge 0,023 procentpunt bbp bedraagt.

Tabel 80 bevat de vergelijking tussen de realisaties en de aanbevolen structurele evolutie, respectievelijk uit deel I en II van het Stabiliteitsprogramma, voor de drie gemeenschapscommissies en de Duitstalige Gemeenschap.

¹⁶¹ Merk op dat het tekort 2014 beduidend hoger ligt dan het tekort weerhouden in het evaluatieadvies in juli 2015. Zoals reeds werd aangekondigd in dat advies werden voor wat betreft het Waals Gewest door het INR in september 2015 bijkomende ESR-correcties aangebracht die hebben geleid tot een verslechtering van het saldo 2014 (zie ook paragraaf 3.2.2 van hoofdstuk 3).

Tabel 80
Budgettaire verwezenlijkingen 2015 per gemeenschap en gewest ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicatoren (vervolg)

Duitstalige Gemeenschap		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 (b)	Referentie- indicator I (SP - Deel I) (c)	Verschil (b) - (c)	Referentie- indicator II (SP - Deel II) (e)	Verschil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,0100%	-0,0098%	-0,0074%	-0,0024%	-0,0101%	0,0003%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,0006%	-0,0007%	-0,0008%	0,0001%	-0,0008%	0,0001%
One shots	(3)	0,0002%	-0,0006%	0,0000%	-0,0006%	0,0000%	-0,0006%
Correctie overdrachten	(4)	0,0000%	0,0002%	0,0002%	0,0000%	0,0002%	0,0000%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,0096%	-0,0087%	-0,0068%	-0,0019%	-0,0095%	0,0008%
Structurele verbetering			0,0009%	0,0013%	-0,0004%	-0,0014%	0,0023%

Frans Gemeenschapscommissie		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 (b)	Referentie- indicator I (SP - Deel I) (c)	Verschil (b) - (c)	Referentie- indicator II (SP - Deel II) (e)	Verschil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	0,0030%	-0,0010%	0,0016%	-0,0025%	0,0000%	-0,0010%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,0001%	-0,0001%	-0,0001%	0,0000%	-0,0001%	0,0000%
One shots	(3)	0,0001%	-0,0002%	0,0000%	-0,0002%	0,0000%	-0,0002%
Correctie overdrachten	(4)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	0,0030%	-0,0007%	0,0017%	-0,0024%	0,0001%	-0,0008%
Structurele verbetering			-0,0038%	-0,0004%	-0,0034%	-0,0020%	-0,0018%

Vlaamse Gemeenschapscommissie		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 (b)	Referentie- indicator I (SP - Deel I) (c)	Verschil (b) - (c)	Referentie- indicator II (SP - Deel II) (e)	Verschil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,0060%	0,0024%	-0,0073%	0,0098%	-0,0073%	0,0098%
Cyclisch bestanddeel	(2)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
One shots	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Correctie overdrachten	(4)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,0060%	0,0025%	-0,0073%	0,0098%	-0,0073%	0,0098%
Structurele verbetering			0,0085%	0,0001%	0,0084%	0,0001%	0,0084%

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie		Realisatie 2014 (a)	Realisatie 2015 (b)	Referentie- indicator I (SP - Deel I) (c)	Verschil (b) - (c)	Referentie- indicator II (SP - Deel II) (e)	Verschil (f) = (b) - (e)
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,0035%	-0,0093%	-0,0039%	-0,0054%	-0,0039%	-0,0054%
Cyclisch bestanddeel	(2)	0,0000%	-0,0032%	-0,0039%	0,0007%	-0,0039%	0,0007%
One shots	(3)	-0,0002%	-0,0022%	0,0000%	-0,0022%	0,0000%	-0,0022%
Correctie overdrachten	(4)		0,0031%	0,0029%	0,0002%	0,0029%	0,0002%
Structureel saldo	(5) =(1)-(2)-(3)-(4)	-0,0034%	-0,0069%	-0,0029%	-0,0041%	-0,0029%	-0,0041%
Structurele verbetering			-0,0036%	0,0006%	-0,0042%	0,0006%	-0,0042%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR, Federaal Planbureau en Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

Ondanks de stabilisatie van het tekort van de Duitstalige Gemeenschap (zowel in 2014 als 2015 -40 miljoen euro - ontvangsten en uitgaven namen in 2015 immers in gelijke mate toe - zie paragraaf 3.3.6.2) wordt er toch een beperkte structurele verbetering opgetekend in 2015. Deze verbetering volgt uit de negatieve weerslag van de conjunctuur en eenmalige verrichtingen op het saldo. Vooral het verschil tussen het afrekeningssaldo 2014 en dat van 2015 heeft voor wat betreft de Duitstalige Gemeenschap een negatieve weerslag gehad op het nominaal saldo (zie ook voetnoot 160).

Indien de opgetekende verbetering wordt vergeleken met de structurele verbetering zoals aanbevolen door de Afdeling (= referentie-indicator I in Tabel 80), dan wordt een negatieve marge van 0,0004 procentpunt bbp geregistreerd voor de Duitstalige Gemeenschap. Ten opzichte van referentie-indicator II (structurele evolutie die volgt uit eigen nominale doelstelling), met name een structurele verslechtering, wordt evenwel een positieve marge van 0,0023 procentpunt bbp opgetekend.

Het structureel saldo van de COCOF verslechtert in 2015 met 0,0038 procentpunt bbp. Deze verslechtering volgt uit het nominaal deficit dat wordt opgetekend in 2015 terwijl in 2014 nog een nominaal surplus werd geregistreerd. De verslechtering van het nominaal saldo is in hoofdzaak terug te brengen tot de negatieve ESR-correcties die werden aangebracht op het nominaal saldo 2015 en welke hebben geleid tot een forse toename van de primaire uitgaven (zie paragraaf 3.3.7.2). Zowel referentie-indicator I als II stonden een structurele verslechtering toe, maar in beide gevallen bleek de gerealiseerde verslechtering de toegestane marge te overschrijden. Ten opzichte van deel I van het Stabiliteitsprogramma wordt een afwijking van -0,0034 procentpunt bbp genoteerd, terwijl dit ten opzichte van deel II van het Stabiliteitsprogramma -0,0018 procentpunt bbp wordt.

Zowel het nominaal saldo als het structureel saldo van de Vlaamse Gemeenschapscommissie verbeterde in 2015 met 0,008 procentpunt bbp. Ten opzichte van de referentie-indicatoren, welke gelijk zijn, is er een positieve marge van 0,0085% bbp. Deze verbetering volgt uit het nominaal surplus dat in 2015 wordt opgetekend dankzij een positieve ESR-correctie (i.v.m. het tijdstip van registratie van een PPS-project) die werd aangebracht op het nominaal saldo van de VGC (zie paragraaf 3.3.9.2).

Tot slot blijkt dat het structureel saldo van de GGC verslechtert in 2015 met 0,0036 procentpunt bbp. De verslechtering volgt uit de verslechtering van het nominaal saldo 2015 als gevolg van de negatieve impact van de ESR-correcties die werden aangebracht (o.a. voor alternatieve financiering) (zie paragraaf 3.3.8.2). Ten opzichte van de referentie-indicatoren (0,0006 procentpunt bbp – gelijk in de twee delen van het Stabiliteitsprogramma) wordt er dus een negatieve marge van 0,0042 procentpunt bbp genoteerd.

6.3.2 Analyse resultaten 2014-2015 ¹⁶²

De jaarlijkse gemiddelde structurele evolutie van de Vlaamse Gemeenschap bedroeg over de periode 2014-2015 0,005% bbp. Zowel ten opzichte van de gemiddelde aanbevolen verbetering bepaald voor 2015 op basis van eerste deel van het Stabiliteitsprogramma als het tweede deel van het Stabiliteitsprogramma, wordt een positieve marge opgetekend.

Bij de Franse Gemeenschap wordt over de periode 2014-2015 een jaarlijkse gemiddelde verbetering van 0,009 procentpunt bbp opgetekend. De beperkte verbetering is evenwel niet voldoende in vergelijking met de vereiste verbetering, ongeacht welke referentie-indicator voor 2015 wordt gebruikt. De gemiddelde afwijking ten opzichte van de verwachte structurele verbetering bedraagt 0,016 procentpunt bbp indien wordt gewerkt met referentie-indicator I en 0,008 procentpunt bbp indien referentie-indicator II wordt genomen.

Het Waals Gewest realiseerde, gemiddeld genomen, over de periode 2014-2015 een jaarlijkse structurele verbetering van 0,012% bbp. Ten opzichte van referentie-indicator I, is er een negatieve marge van 0,023 procentpunt bbp. Indien echter wordt rekening gehouden met referentie-indicator II (en dus de eigen doelstelling van het Waals Gewest), wordt een positieve marge vastgesteld van 0,018 procentpunt bbp.

Bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt een jaarlijkse gemiddelde structurele verslechtering van 0,017% bbp opgetekend over de periode 2014-2015. Zowel ten opzichte van referentie-indicator I als II wordt een positieve marge opgetekend.

¹⁶² Voor een uitvoerige bespreking van de resultaten 2014, zie evaluatieadvies juli 2015.

Tabel 81
De budgettaire verwezenlijkingen over de periode 2014-2015 per gemeenschap en gewest

Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	-0,049%	-0,075%	0,026%	-0,075%	0,026%
2015	0,058%	0,027%	0,032%	0,043%	0,016%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	0,005%	-0,024%	0,029%	-0,016%	0,021%
Franse Gemeenschap	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	-0,018%	0,043%	-0,061%	0,043%	-0,061%
2015	0,037%	0,008%	0,029%	-0,008%	0,045%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	0,009%	0,025%	-0,016%	0,017%	-0,008%
WaaIs Gewest	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	-0,026%	0,054%	-0,080%	0,054%	-0,080%
2015	0,050%	0,015%	0,035%	-0,066%	0,116%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	0,012%	0,034%	-0,023%	-0,006%	0,018%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	0,002%	-0,051%	0,053%	-0,051%	0,053%
2015	-0,035%	-0,002%	-0,033%	-0,012%	-0,023%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	-0,017%	-0,027%	0,010%	-0,032%	0,015%

Bron: Eigen berekeningen op basis van Nationale Rekeningen april 2016 (INR), FPB, Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en HRF-advies juli 2015.

* Resultaat zoals besproken in het evaluatieadvies van juli 2015.

** Ter herinnering: in het advies van juli 2015 werd voor wat betreft de evaluatie 2014 in het nationaal kader gewerkt met een indicator die werd weerhouden door de Afdeling. Dit volgde enerzijds uit het feit dat er geen formeel akkoord beschikbaar was over de doelstellingen 2014 (Stabiliteitsprogramma 2014-2017 was slechts indicatief omwille van de toen nakende verkiezingen). Anderzijds hielden de doelstellingen van het SP 2014-2017 geen rekening met de impact van de invoering van het ESR 2010 en de herzieningen uitgevoerd door het INR. Bijgevolg opteerde de Afdeling voor een indicator die rekening hield met deze impact. De weerhouden structurele verbetering was evenwel gelijk aan deze hernomen in het SP 2014-2017 en de aanbeveling van de Afdeling (maart 2014).

De Duitstalige Gemeenschap heeft over de periode 2014-2015 een gemiddelde structurele verbetering van jaarlijks 0,006% bbp gerealiseerd. Dit was evenwel, ongeachte de referentie-indicator die wordt weerhouden, lager dan de gemiddelde aanbevolen structurele verbetering per jaar.

Voor de Franse Gemeenschapscommissie werd een gemiddelde jaarlijkse structurele verslechtering van 0,0015% bbp opgetekend over de periode 2014-2015. Ongeacht de referentie-indicator die in aanmerking wordt genomen, is deze gerealiseerde verslechtering beter dan de gemiddelde aanbevolen structurele evolutie. In de beide gevallen wordt dus een positieve marge genoteerd.

Ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie heeft een gemiddelde jaarlijkse structurele verslechtering gerealiseerd over de periode 2014-2015. Ten opzichte van de referentie-indicator wordt echter wel, dankzij de verbetering gerealiseerd in 2015, een positieve marge van 0,0023 procentpunt bbp opgetekend.

De gemiddelde gerealiseerde jaarlijkse structurele evolutie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bedroeg over de periode 2014-2015 -0,003% bbp, terwijl een gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering van 0,001% bbp werd weerhouden als referentie-indicator. Bijgevolg wordt dus een negatieve marge geconstateerd ten belope van 0,004 procentpunt bbp.

Tabel 82
De budgettaire verwezenlijkingen over de periode 2014-2015 per gemeenschap en gewest (vervolg)

Duitstalige Gemeenschap	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	0,0118%	0,0152%	-0,0035%	0,0152%	-0,0035%
2015	0,0009%	0,0013%	-0,0004%	-0,0014%	0,0023%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	0,0064%	0,0083%	-0,0019%	0,0069%	-0,0006%
Frans Gemeenschapscommissie	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	0,001%	-0,005%	0,005%	-0,005%	0,005%
2015	-0,0038%	-0,0004%	-0,0034%	-0,0020%	-0,0018%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	-0,0015%	-0,0025%	0,0010%	-0,0033%	0,0018%
Vlaamse Gemeenschapscommissie	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	-0,0096%	-0,0059%	-0,0037%	-0,0059%	-0,0037%
2015	0,0085%	0,0001%	0,0084%	0,0001%	0,0084%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	-0,0005%	-0,0029%	0,0023%	-0,0029%	0,0023%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I (2015: Deel I SP) **	Vershil	Referentie-indicator II (2015: Deel II SP) **	Vershil
2014*	-0,0025%	0,0007%	-0,0032%	0,0007%	-0,0032%
2015	-0,0036%	0,0006%	-0,0042%	0,0006%	-0,0042%
Jaarlijks gemiddelde 2014-2015	-0,0030%	0,0007%	-0,0037%	0,0007%	-0,0037%

Bron: Eigen berekeningen op basis van Nationale Rekeningen april 2016 (INR), FPB, Stabiliteitsprogramma 2015-2018 en HRF-advies juli 2015.

* Resultaat zoals besproken in het evaluatieadvies van juli 2015.

** Ter herinnering: in het advies van juli 2015 werd voor wat betreft de evaluatie 2014 in het nationaal kader gewerkt met een indicator die werd weerhouden door de Afdeling. Dit volgde enerzijds uit het feit dat er geen formeel akkoord beschikbaar was over de doelstellingen 2014 (Stabiliteitsprogramma 2014-2017 was slechts indicatief omwille van de toen nakende verkiezingen). Anderzijds hielden de doelstellingen van het SP 2014-2017 geen rekening met de impact van de invoering van het ESR 2010 en de herzieningen uitgevoerd door het INR. Bijgevolg opteerde de Afdeling voor een indicator die rekening hield met deze impact. De weerhouden structurele verbetering was evenwel gelijk aan deze hernomen in het SP 2014-2017 en de aanbeveling van de Afdeling (maart 2014).

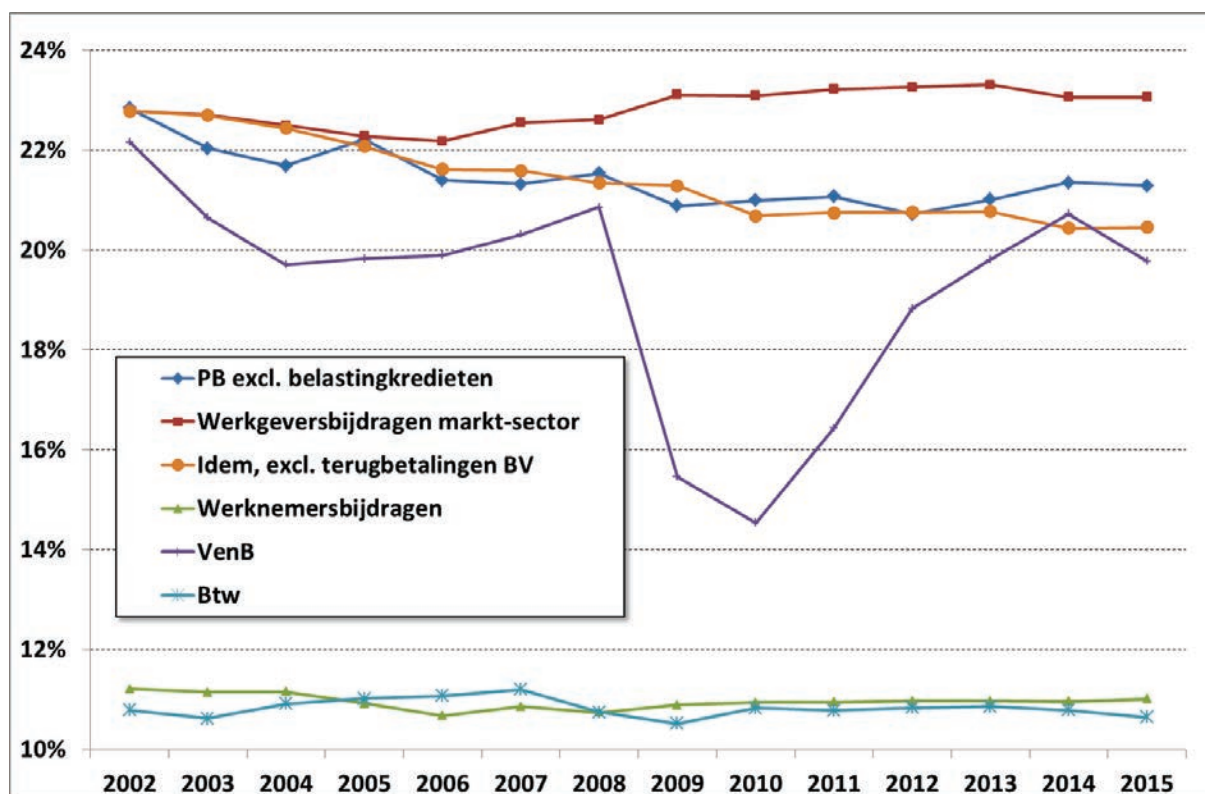
7 BIJLAGEN

7.1 De impliciete belastingtarieven van de belangrijkste fiscale en parafiscale ontvangsten

In het verlengde van de analyse van de voor de one shots en bepaalde loonsubsidies gecorrigeerde ontvangsten in paragraaf 1.2.1.2 geeft de onderstaande grafiek de evolutie weer van enkele macro-fiscale impliciete belastingtarieven. Die laatste geven de structurele fiscale of parafiscale ontvangsten weer in verhouding tot de meest representatieve theoretische belastbare macro-fiscale grondslagen.

Grafiek 16

Impliciete belastingtarieven van de belangrijkste fiscale en parafiscale ontvangsten



Na een verhoging in 2013-2014 stabiliseerde het impliciete PB-tarief in 2015 op een peil dat zeer dicht lag bij dat van voor de financiële crisis. De verhoging in 2013-14 is toe te schrijven aan een gevoelige vermindering van de terugbetaalbare belastingkredieten (fiscale uitgaven). Het impliciete belastingpercentage van de heffingen die de loonkost in de marktsector beïnvloeden, stabiliseerde in 2015, na een lichte daling in 2014, zowel voor als na het in aanmerking nemen van de terugbetalingen van bedrijfsvoorheffing aan de ondernemingen. Het impliciete belastingtarief van de VenB, die een inzakking kende in 2009-2010 tijdens de financiële crisis, vertoonde een lichte daling in 2015, maar lag in 2013-2015 dicht bij het peil genoteerd in de jaren van voor de crisis. Het impliciete btw-tarief vertoonde, zoals reeds werd aangegeven, voor het tweede opeenvolgende jaar een nieuwe daling.

7.2 De correcties bij de primaire uitgaven

Meerdere statistische en boekhoudkundige correcties werden aangebracht in de analyse van de primaire uitgaven (en op symmetrische wijze bij de ontvangsten) om de budgettaire realiteit beter te benaderen en om een zekere continuïteit te waarborgen, waar die nodig wordt geacht, met de analyses die voordien in ESR95 werden gemaakt. Zo wordt een analyse gemaakt volgens een 'functionele' economische logica en niet volgens een strikt boekhoudkundige logica.

- Zo worden bijvoorbeeld de directe uitgaven voor sociale uitkeringen van werkgevers van de overheidssector, die gefinancierd worden door de zogenaamde 'toegerekende' of 'fictieve' bijdragen, tweemaal geboekt bij de primaire uitgaven in de overzichtsrekeningen van het INR (alsmede in de gegevensbank AMECO).
- Bovendien worden bepaalde niet-fiscale ontvangsten, meestal eenmalige, die afkomstig zijn van de verkoop van materiële (gebouwen enz.) of immateriële (brevetten, mobilofonielicenties, enz.) activa in het ESR 2010 (net zoals in het ESR95) geboekt als negatieve kapitaaluitgaven (publieke desinvesteringen) en niet als ontvangsten.
- Bepaalde aan de Europese Unie overgedragen fiscale ontvangsten - zoals een deel van de btw - en de bijdragen tot de financiering van de EU, worden als eigen overheidsontvangsten van de Belgische GO geboekt (en symmetrisch daarmee als inkomensoverdrachten aan de EU), terwijl de overige overgedragen ontvangsten dat niet zijn (momenteel bijna uitsluitend de douanerechten).

- Bepaalde gerichte sociale (werkgevers)bijdragen, gericht op doelgroepen, die voordien (ESR95) als dusdanig werden behandeld (verliezen van ontvangsten), worden voortaan 'geherbruteerd' bij de ontvangstenzijde (opnieuw toegevoegd bij de opgetekende effectieve bijdragen) en tegelijkertijd aangerekend bij de productiesubsidies (genoemd loonsubsidies).
- Nog altijd worden volgens diezelfde logica verminderingen van de bedrijfsvoorheffing (BV) van de natuurlijke personen geboekt als productiesubsidies (loonsubsidies) en niet als een vermindering van de ontvangsten. Het betreft hier de verminderingen van bedrijfsvoorheffing die worden afgestaan aan bepaalde takken (ondernemingen en universiteiten) om de arbeidskosten te verlagen op basis van welgedefinieerde criteria (ploegenarbeid, nachtarbeid, onderzoek en ontwikkeling, enz.) en die effectief worden geheven op de gezinnen maar direct worden afgestaan door de Staat aan de ondernemingen van de betreffende sectoren.
- Ten slotte worden in het nieuwe ESR 2010, en in tegenstelling tot het ESR95, bepaalde fiscale uitgaven bij de PB voortaan eveneens 'gebruteerd', wat wil zeggen dat zij voortaan als primaire (begrotings)uitgaven worden aangerekend en niet als verminderingen van de (socio-professionele) belastingen van de gezinnen.

7.3 Detail van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap

Tabel 83
Detail van de directe en indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap

Toestand op 31/12 (x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld VG				
LT-schuld	4 785,00	3 735,00	2 485,00	3 201,50
EMTN	4 670,00	3 620,00	2 370,00	3 201,50
Private leningen	115,00	115,00	115,00	0,00
BAM NV	100,00	100,00	100,00	0,00
Finindus NV	15,00	15,00	15,00	0,00
KT-schuld	1 412,74	428,31	1 910,31	755,00
BCP (KT-schuld)	363,41	0,00	0,00	755,00
Kasschuld (a)	1 049,33	428,31	1 910,31	0,00
TOTAAL directe schuld (1)	6 197,74	4 163,31	4 395,31	3 956,50
Overgenomen indirecte schuld				
Betrekkingen met lokale en regionale besturen				
Vismijn Oostende	3,228	3,050	2,862	2,670
Gemeentelijke Holding	220,215	217,783	215,352	147,770
TOTAAL overgenomen indirecte schuld (incl herfinanciering overname) (2)	223,443	220,834	218,213	150,440
TOTAAL DIRECTE SCHULD (3) = (1) + (2)	6 421,186	4 384,144	4 613,524	4 106,940
Indirecte schuld				
Gemeenschappelijk vervoer - De Lijn	2,358	2,172	1,981	1,800
TOTAAL indirecte schuld (excl Aquafin) (4)	2,358	2,172	1,981	1,800
TOTALE SCHULD (5) = (3) + (4)	6 423,544	4 386,316	4 615,505	4 108,740

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

(a) Bestaande uit de stand van de zichtrekeningen van het MVG en de stand van de Waarborgrekening.

7.4 Detail van de schuld van het Waals Gewest

Tabel 84
Detail van de directe en indirecte schuld van het Waals Gewest

Toestand op 31/12 (x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld WG				
Leningen lange termijn <i>waarvan overgenomen indirecte</i>	5 459,90 109,00 n.b.	5 563,90 n.b.	5 985,70 n.b.	7 067,10 n.b.
Leningen op KT Lopend commercieel papier uitgifte (-)/plaatsing (+)	1 160,40 0,00	1 188,60 0,00	1 477,20 -687,60	1 179,50 0,00
Debet/credit (-) op de rekening/courant	1 160,40	1 188,60	789,60	1 179,50
TOTAAL directe schuld (1)	6 620,30	6 752,50	7 462,90	8 246,60
Indirecte schuld WG				
SPABS (Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires) (a)	795,35	795,35	795,35	795,35
Watervoorziening: SWDE (Société Wallonne de Distribution d'eau)	1,69	1,14	0,77	0,35
TOTAAL indirecte schuld (2)	797,04	796,50	796,13	795,71
TOTALE SCHULD (3) = (1) + (2)	7 417,34	7 549,00	8 259,03	9 042,31
<i>ALESH (Amortisatiefonds van de Leningen voor Sociale Huisvesting) (4)</i>	790,21	790,21	790,21	790,21
TOTALE SCHULD (incl. ALESH) (5) = (3) + (4)	7 417,34	7 549,00	8 259,03	9 042,31

Bron: Ministerie van het Waals Gewest.

(a) De schuld van de SPABS wordt voor 75% afgelost door het Waals Gewest; de overige 25% wordt ten laste genomen door de Franse Gemeenschapscommissie.

7.5 Detail van de schuld van de Franse Gemeenschap

Tabel 85
Detail van de directe en indirecte schuld van de Franse Gemeenschap

Toestand op 31/12 (x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld FG				
Leningen lange termijn	4 526,704	4 810,180	5 033,100	5 400,800
Leningen op KT	-38,872	-66,920	12,500	-28,400
Lopend commercieel papier	0,000	0,000	0,000	0,000
Debet op de rekening/courant	0,000	0,000	12,500	0,000
Credit op de rekening/courant	38,872	66,920	0,000	28,400
TOTAAL directe schuld (1)	4 487,832	4 743,260	5 045,600	5 372,400
Indirecte schuld FG				
"Academische schuld" voor universiteiten (a)	96,039	93,790	91,500	89,100
TOTAAL indirecte schuld (2)	96,039	93,790	91,500	89,100
TOTAAL schuld (3) = (1) + (2)	4 583,871	4 837,050	5 137,100	5 461,500
Fonds Ecureuil (b) (4)	-84,433	-85,130	-128,000	-128,200
TOTALE SCHULD (incl. fonds Ecureuil) (5) = (3) + (4)	4 499,438	4 751,920	5 009,100	5 333,300

Bron: Ministerie van de Franse Gemeenschap.

- (a) Het betreft louter de "academische schuld" van de schuld van de universiteiten. Dit is met name de schuld die aangegaan is voor de aankoop van onderwijsgebouwen. Daarnaast bevat de schuld van de universiteiten ook nog een sociale component waarin de Franse Gemeenschap enkel tussenkomt voor rentelasten boven de 1,25%.
- (b) Het Fonds Ecureuil werd in 2003 opgericht met als hoofddoel het opbouwen van financiële reserves.

7.6 Detail van de schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Tabel 86

Detail van de directe en indirecte schuld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Toestand op 31/12 (x 1.000.000 euros)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld BHG				
Gewestelijke langetermijnleningen	3084,54	2994,54	2870,75	2668,75
Gewestelijke kortetermijnleningen	61,496	25,988	79,147	81,626
Totaal directe schuld (1)	3146,036	3020,528	2949,897	2750,376
Indirecte schuld BHG				
MIVB				
<i>MIVB (Schuld in balans)</i>	160,751	122,092	108,293	85,698
<i>MIVB leasing niet in balans</i>	62,99	60	57	54
BGHGT (Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds voor de Gemeentelijke Thesaurieën)	493,019	572,569	671,721	760,09
Gesubsidieerde werken	0,578	0,333	0,183	0,047
Haven van Brussel	22,276	22,014	23,143	22,824
GIMB (Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel)	1,455	1,331	1,266	0
BRINFIN (Bruxelles Infrastructure Finance)	0,003	0,003	0	0
SOFIBRU	0,48	0,405	0,326	0,246
BRUSTART	0,004	0,002	0	0
BRUSOC	0,006	0,014	0,011	0,01
B2E	5,871	5,113	4,327	3,518
Geconsolideerde Sfar (filiaal GIMB)	19,863	32,299	29,991	33,826
BXL-BIOGAZ	0,05	0,05	0,05	1,05
VisitBrussels	0,089	0,119	1,219	0,031
Sociale kredietmaatschappijen	93,785	91,382	87,842	81,64
BGHM (Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij)	76,298	89,712	139,53	137,456
WoningFonds	789,55	862,527	770,241	799,534
NetBrussel	35,255	29,208	22,907	16,339
Impulse	0,005	0,003	0,002	0
ACTIRIS	0,001	0,001	0,001	0,025
GPA (Gewestelijk Parkeeragenschap)	0	0	0	1,011
Atrium	0,753	0,836	1,02	0,034
Werkcentrale	0	0	0	0,127
ESRBHG (Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest)	0	0	0	0,156
HELLOBRU	0,2	0,209	0	0
BIM (Brussels Instituut voor Milieubeheer)	0,009	0,01	0,012	0,01
Citydev (financiële leasing)	0	0	13,015	12,581
TOTAAL indirecte schuld (2)	1763,291	1890,232	1932,1	2010,253
TOTAAL schuld (3) = (1) + (2)	4909,327	4910,76	4881,997	4760,629

Bron: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

7.7 Detail van de schuld van de Franse Gemeenschapscommissie

Tabel 87

Detail van de directe en indirecte schuld van de Franse Gemeenschapscommissie

Toestand op 31/12 (x 1.000.000 EUR)	2012	2013	2014	2015
Directe schuld FGC				
Gebouw 'Rue des Palais'	16,206	15,409	14,568	13,683
TOTAAL directe schuld (1)	16,206	15,409	14,568	13,683
Indirecte schuld FGC				
Leningen gelinkt aan sociale infrastructuur (kinderkribbes) (a)	0,338	0,259	0,178	0,096
Gebouw ABCD (Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques)	0,217	0,19	0,164	0,136
Appartementsgebouw Boulevard Saint-Germain te Parijs (b)	0,795	0,756	0,726	0,695
Sportief complex Woluwe		1,438	1,386	1,314
Overbruggingskrediet: schuld van SPABSB (Société Publique d'Administration des Bâtiments Scolaires de Bruxelles) (c)	180,59	180,31	180,31	180,31
TOTAAL indirecte schuld (2)	181,939573	182,953	182,764	182,551
TOTALE SCHULD (3) = (1) + (2)	198,145573	198,362	197,332	196,234

Bron: Franse Gemeenschapscommissie.

- (a) Schuld m.b.t. de bevoegdheden die op 1 januari 1994 van de Franse Gemeenschap zijn overgedragen naar de Franse Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest.
- (b) Erfpacht samen met de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest (aandeel FGC = 7%).
- (c) Overbruggingskrediet m.b.t. de SPABS wordt voor 25% wordt afgelost door de FGC; de overige 75% wordt door het Waals Gewest afgelost.

7.8 Overzichtstabel respect Europees kader

Tabel 88
Overzichtstabel respect Europees kader

	2014	2015
PREVENTIEF LUIK		
(1) Indicator 1: evolutie van het structurele saldo		
vereiste structurele verbetering	0,50%	0,60%
flexibiliteitsclausule	0,00%	0,03%
gecorrigeerde vereiste structurele verbetering	0,50%	0,57%
gerealiseerde structurele verbetering (SF2016)	0,07%	0,20%
gerealiseerde structurele verbetering (bevroren SF2015)	-0,13%	
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp	-0,63%	-0,37%
p.m. drempelwaarde	-0,50%	-0,50%
2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp		-0,50%
p.m. drempelwaarde	-0,25%	-0,25%
(2) Indicator 2: de uitgavengroei		
standaard referentiewaarde	0,17%	-0,03%
na toepassing flexibiliteitsclausule	0,17%	0,03%
uitgavengroei (EC methodologie)	0,24%	-0,15%
uitgavengroei (EC methodologie, bevroren SF2015)	0,55%	
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp	-0,19%	0,09%
p.m. drempelwaarde	-0,50%	-0,50%
2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp		-0,05%
p.m. drempelwaarde	-0,25%	-0,25%
(1+2) Conclusie preventief luik		
Prima facie over 1 jaar		globale evaluatie
Prima facie over 2 jaar		globale evaluatie
Eindconclusie		Enige afwijking
CORRIGEREND LUIK		
(1) Indicator 1: tekortcriterium		
Vorderingsaldo		-2,60%
p.m. drempelwaarde		-3,00%
Relevante factoren [Art 126(3)]		
(2) Indicator 2: schuld criterium		
Vereiste structurele verbetering (MLSA)		1,11%
Verschil met gerealiseerde structurele verbetering		-0,91%
p.m. drempelwaarde		-0,25%
Relevante factoren [Art 126(3)]		ja
(1+2) Conclusie corrigerend luik		
		nageleefd

Bron: AMECO, Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium; DG ECFIN, 26 mei 2016 en eigen berekeningen.

7.9 De flexibiliteit binnen het preventieve luik voor uitzonderlijke uitgaven

In het *Draft Budgetary Plan* (DBP) voor 2016 van oktober 2015 gaf België voor het eerst aan dat het van oordeel was dat de **bijkomende uitgaven binnen het kader van de asiel- en migratiecrisis** voortvloeiden uit een uitzonderlijke gebeurtenis, buiten de controle van de regering en met aanzienlijke financiële gevolgen. Op basis hiervan vroeg België de toepassing van Art 5(1) en 6(3) van de Europese verordening 1466/97 (hierna: 'de flexibiliteitsclausule'). Deze clausule laat een tijdelijke afwijking (maximaal twee jaar) van het aanpassingspad naar de MTO toe voor dergelijke uitgaven, onder het voorbehoud dat het de houdbaarheid van de openbare financiën niet in gevaar brengt.

In de ontwerpbegroting voor 2016 van oktober 2015 (*Draft Budgetary Plan* of DBP) werden de bijkomende uitgaven als gevolg van de asielcrisis daarom beschouwd als een *one-off* uitgave. Door deze classificatie wordt ook de evolutie van het structureel saldo beïnvloed. Bij de berekening van het structureel saldo wordt er namelijk een correctie doorgevoerd voor eenmalige uitgaven en verhoogt dus ook de structurele verbetering t.o.v. het voorgaande begrotingsjaar.

In de beoordeling van het DBP aanvaardde de EC het principe dat het aanpassingspad naar de MTO gecorrigeerd mag worden voor de uitzonderlijke uitgaven, maar hield de uiteindelijke beslissing (in het bijzonder met betrekking tot de omvang van de extra uitgaven) nog open afhankelijk van de ex post data die de Belgische overheden moesten aanleveren¹⁶³. Tegelijk werden ook enkele algemene principes met betrekking tot de flexibiliteitsclausule geconcretiseerd: (i) de bijkomende (i.e. ten opzichte van een baseline scenario) uitgaven mogen niet beschouwd worden als *éénmalige uitgaven*, aangezien deze niet-noodzakelijk tijdelijk en niet-recurrent zijn; bovendien (ii) komen ook enkel de kosten die rechtstreeks verband houden aan de verhoogde toestroom van vluchtelingen en na correctie voor bijdragen uit de Europese begroting in aanmerking¹⁶⁴.

Binnen het kader van de begrotingscontrole in maart 2016 diende België eveneens een verzoek in om ook de **extra veiligheidsuitgaven** binnen het kader van de strijd tegen terrorisme onder hetzelfde principe te behandelen. In de beoordeling van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 aanvaardde de EC opnieuw het principe, maar een finaal oordeel volgt pas in de lente van 2017 op basis van ex post data¹⁶⁵.

¹⁶³ COMMISSION OPINION of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM [COM(2015) 8100]

¹⁶⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION 2016 DRAFT BUDGETARY PLANS: overall assessment [COM(2015) 800]

¹⁶⁵ Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium (DG ECFIN, 26 mei 2016)

Tabel 89 toont de evolutie van de bedragen die in principe in aanmerking komen voor de flexibiliteitsclausule in 2015. Voorlopig wordt niet verder ingegaan op de situatie voor 2016 om de volgende redenen; een ex post oordeel zal pas in de lente van 2017 beschikbaar zijn, terwijl een nationale inschatting momenteel zeer instabiel is gegeven dat het begrotingsjaar 2016 nog volop bezig is en zowel de extra uitgaven in het kader van de asielcrisis als in het kader van veiligheid nog sterk kunnen fluctueren.

Tabel 89

Overzicht van de uitgaven die in aanmerking komen voor de flexibiliteitsclausule (in miljoen euro tenzij anders vermeld)

	2015			
	DBP	MON	SP	EC
ASIEL				
Gezamenlijke overheid	134	134	0	nb
p.m. in % bbp	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%
Federale Overheid	134	134	0,0	
Vlaamse Gemeenschap	nb	nb	0,0	
Franse Gemeenschap	nb	nb	0,0	
Waals Gewest	nb	nb	0,0	
Brusselse H. Gewest	nb	nb	0,0	
Overige	nb	nb	0,0	
VEILIGHEID				
Gezamenlijke overheid				
p.m. in % bbp				
Federale overheid				
Vlaamse Gemeenschap				
Franse Gemeenschap				
Waals Gewest				
Brusselse H. Gewest				
Overige				
TOTAAL (GO)	134	134	0	nb
p.m. in % bbp	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%

Bron: Cijfers DBP uit het *Draft Budgetary Plan 2016* (oktober 2015), MON uit het rapport van het Monitoringcomité binnen het kader van de begrotingscontrole 2016 (8 maart 2016), SP uit het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (april 2016), op basis van bijlage 4 (cijfers steeds in ESR optiek en na aftrek van de EU bijdrage) voor asielbeleid, EC uit *Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium* (DG ECFIN, 26 mei 2016). De lijn 'Overige' in de tabel bevat de som van de bedragen van de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Hierna wordt de concrete toepassing van de flexibiliteitsclausule binnen het preventief luik kort geschetst. De vereiste aanpassing naar de MTO wordt gecorrigeerd voor de bijkomende kosten op twee vlakken: (a) in de vereiste verbetering van het structureel saldo en (b) de maximale uitgavengroei. Telkens worden de principes kort geschetst en vervolgens toegepast op de begrotingsrealisaties van 2015.

7.9.1 Toepassing binnen het preventief luik (1): verbetering van het structureel saldo

Met betrekking tot de vereiste verbetering van het structureel saldo is de toepassing van de flexibiliteitsclausule eenvoudig. De door de Raad gevraagde verbetering voor een bepaald begrotingsjaar (welke afhankelijk is van de conjunctuur en de schuldgraad, zie hoofdstuk 5), wordt naar beneden herzien met het totaal van de uitgaven dat in aanmerking komt, uitgedrukt in % bbp, voor de flexibiliteitsclausule. Tabel 90 maakt de oefening aan de hand van de door de EC in aanmerking genomen cijfers bij de evaluatie van 2015.

Tabel 90
Naleving criterium vereiste structurele verbetering en flexibiliteitsclausule

Jaar	Bron	correctie?	verbetering structurele saldo				afwijking in % bbp	
			gevraagd				1-jarig	2-jarig
			Raad	correctie	resterend	gerealiseerd		
2014	SF2015	geen	0,50%	0,00%	0,50%	-0,13%	-0,63%	
2015	SF2016	geen	0,60%	0,00%	0,60%	0,20%	-0,40%	-0,52%
		EC cijfers	0,60%	0,03%	0,57%	0,20%	-0,37%	-0,50%
<i>p.m. drempelwaarde</i>							-0,50%	-0,25%

Bron: AMECO en eigen berekeningen.

7.9.2 Toepassing binnen het preventief luik (2): de uitgavengroei

De toepassing van de flexibiliteitsclausule binnen de tweede indicator van het preventief luik, namelijk de netto reële uitgavengroei, ligt minder voor de hand. Volgens de interpretatie van het Secretariaat van de HRF gebeurt de correctie niet, zoals intuïtief kan verwacht worden, door de bijkomende uitgaven van het uitgaventotaal af te trekken, maar de correctie gebeurt via een verhoging van de toegestane maximale uitgavengroei (de zogenaamde *reference rate*)¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Het idee achter de hercalibratie van de convergentiemarge wordt uitgelegd in Box 1.10 van het *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact (2016 edition)*, EC, March 2016. Er is echter geen expliciete verwijzing naar de flexibiliteitsclausule.

De maximale uitgavengroei wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde potentiële bbpgroei (tussen t-5 en t+4). Wanneer een lidstaat, zoals België, zich nog niet op zijn MTO bevindt, wordt dit groeicijfer verlaagd met een 'convergentiemarge' om -in principe- een verbetering van het structureel saldo te verzekeren. De convergentiemarge is bepaald volgens deze formule:

$$conv\ marge = \frac{50}{PG} \times \frac{\Delta SB^{req}}{0,5}$$

Hierbij staat PG voor het aandeel van de primaire uitgaven in het bbp, en ΔSB^{req} voor de vereiste structurele verbetering. Als de gevraagde verbetering verkleint (cf. supra), nl. van 0,6% naar 0,57% in 2015, daalt bijgevolg ook de convergentiemarge en stijgt dus de toegelaten maximale uitgavengroei

Tabel 91
Naleving uitgavencriterium en flexibiliteitsclausule

Jaar	Bron	correctie?	MT pot groei	conv marge	ΔSB na correctie	conv marge recalibrated	reference rate	uitgaven- groei	afwijking in % bbp		
									1-jarig	2-jarig	
			1	2	3	4=2*3/0,5%	5=1-4	6			
2014	SF2015	geen	1,16	0,99	0,50%	0,99	0,17	0,55	-0,19		
2015	SF2016	geen	1,16	0,99	0,60%	1,18	-0,03	-0,15	0,06	-0,06	
		EC	1,16	0,99	0,57%	1,12	0,03	-0,15	0,09	-0,05	
									<i>p.m. drempelwaarde</i>	-0,50%	-0,25%

Bron: AMECO en eigen berekeningen van het Secretariaat.

7.9.3 Quid 2016?

Tot slot is het interessant om kort vooruit te blikken naar 2016. In de analyse van het Stabiliteitsprogramma 2016 hield de EC de impact van de bijkomende uitgaven voor de asielcrisis (0,17% bbp) en de veiligheid (0,12% bbp) voorlopig op 0,29% bbp. Na toepassing van de flexibiliteitsclausule zou, volgens de *ex ante* gegevens weerhouden door de EC, de afwijking –bij ongewijzigd beleid- t.o.v. de door de Raad gevraagde structurele verbetering, voor 2016 niet langer significant zijn.

Voor wat betreft het uitgavencriterium zou, op basis van de huidige gegevens, de flexibiliteit voor wat betreft de uitgaven in het kader van de asielcrisis en in de strijd tegen de terreur geen verschil maken. De afwijking ten opzichte van de uitgaven benchmark in 2016 blijft, *ex ante*, significant.

Tegelijk moet echter aan het principe herinnerd worden dat enkel het door de EC *ex post* vastgestelde bedrag bepalend zal zijn voor de evaluatie van het begrotingsresultaat in 2016 t.o.v. de Europese verplichtingen. De EC zal hiervoor enkel de feitelijke gerealiseerde uitgaven in aanmerking nemen die een rechtstreeks verband hebben met ofwel de asielcrisis ofwel de uitzonderlijke veiligheidssituatie, en die bovendien van niet-recurrente aard zijn (zie eerder). Een definitieve beoordeling kan dus voor wat betreft 2016 pas plaatsvinden op basis van de lentevooruitzichten 2017 van de Europese Commissie.

Op te merken valt dat de bedragen die voor de asiel- en veiligheids crisis in de verschillende begrotingen (federale overheid, individuele gemeenschappen & gewesten) voor 2016 zijn opgenomen (waarop ook de voorlopige EC inschatting gebaseerd is) vaak provisies zijn en dus nog in belangrijke mate kunnen fluctueren in het lopende begrotingsjaar. Zo werd bijvoorbeeld in de initiële begroting van de federale overheid een provisie voorzien voor de asielcrisis van 350 miljoen euro, terwijl deze later in het monitoringcomité naar boven herzien werd tot 650 miljoen euro. In de aangepaste begroting 2016 (na de begrotingscontrole in maart) werd het totale bedrag, dat 'in aanmerking komt voor de toepassing van de flexibiliteitsclausule', en voor het eerst ook de extra uitgaven voor veiligheid omvat, verhoogd tot 1.112 miljoen euro¹⁶⁷. Tot de uiteindelijke (bijkomende) uitgaven in 2016 bekend zijn en beoordeeld werden door de EC (m.b.t. de directe link en niet-recurrentie), dient het bedrag dat in aanmerking komt voor de flexibiliteitsclausule met enige omzichtigheid behandeld te worden.

Tot slot de bemerking dat de gehanteerde flexibiliteit ook eindig is. Na twee jaar kunnen de bijkomende kosten binnen n.a.v. de asiel- en veiligheids crisis niet langer als onverwacht (of uitzonderlijk) beschouwd worden, maar eerder als de nieuwe realiteit. In concreto geldt de flexibiliteit voor de bijkomende asieluitgaven dus enkel tot 2016 en voor de veiligheidsuitgaven tot 2017.

¹⁶⁷ Samenstelling: naast de provisie van 650 miljoen euro voor de asiel- en migratiecrisis werden ook 65,9 miljoen euro uitgaven inzake de asielcrisis uit de normale kredieten (uitgaven voor sociale integratie) toegevoegd. M.b.t. de bijkomende uitgaven voor veiligheid werd een bedrag van 495 miljoen euro weerhouden (een provisie van 95 miljoen euro voor uitgaven in 2016 die voortvloeien uit in 2015 genomen maatregelen inzake de strijd tegen terrorisme en radicalisering en van 400 miljoen bij de initiële begroting ingeschreven provisie). Op het totaalbedrag van 1145 miljoen werd vervolgens een correctie ten belope van 99,1 miljoen euro toegepast om de bijkomende uitgaven te corrigeren voor het recurrente (structurele) deel, zoals de Europese principes voorschrijven.

D/2016/11.691/7