
SYNTHESE

Dit Advies van de Hoge Raad van Financiën, Afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” (hierna: de Afdeling) bestaat uit twee delen. In Deel I (‘Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013’) wordt vorm gegeven aan de vereiste van het Samenwerkingsakkoord om een eenmalige evaluatie te maken van de toepassing ervan. Deel II (‘Analyse van de recente budgettaire realisaties’) kadert binnen de evaluatieopdracht van de Afdeling en onderzoekt de begrotingsrealisaties van 2016.

Deel I : Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 betreffende de uitvoering van artikel 3,§1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013¹ (hierna: het Samenwerkingsakkoord) vraagt aan de Afdeling om voor 31 december 2017 een globale evaluatie te maken van de toepassing van het Samenwerkingsakkoord door de diverse Belgische Overheden (art. 4, §4).

Via het Samenwerkingsakkoord werd het Belgische **begrotingskader gewijzigd met het oog op een nationale vertaling van het evenwichtsprincipe** uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*, art. 3). Hiertoe worden enerzijds door de ondertekenende partijen² een aantal verbintenissen aangegaan, anderzijds een aantal opdrachten aan de Afdeling toegekend.

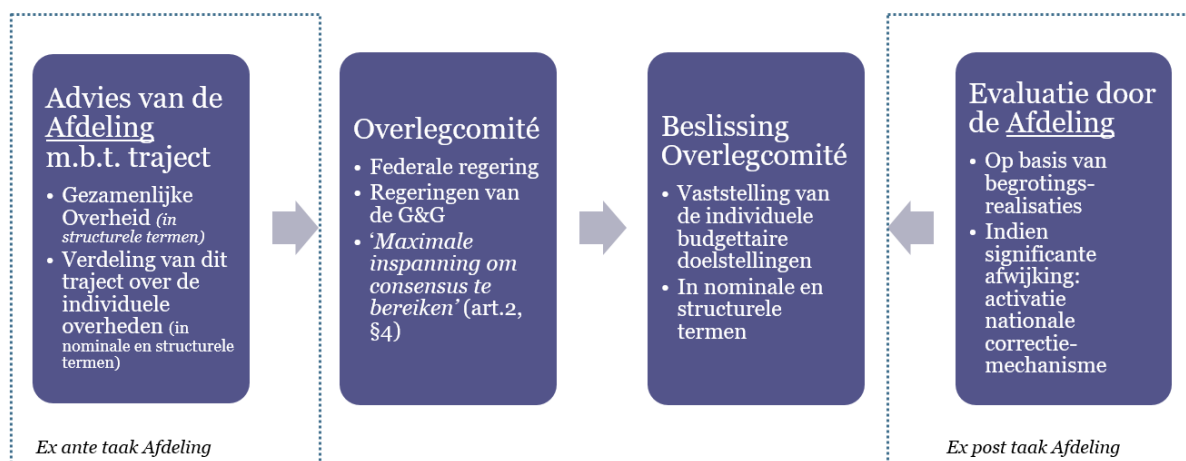
¹ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (13 december 2013).

² Het Samenwerkingsakkoord werd ondertekend door de vertegenwoordigers van Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie en goedgekeurd door de parlementen van de akkoordsluitende partijen.

Ten eerste wordt in het Samenwerkingsakkoord een formele procedure voor ex-ante begrotingscoördinatie vastgelegd (art. 2, §4). Bij de jaarlijkse actualisering van het Stabiliteitsprogramma dienen de Federale Overheid en de Gemeenschappen en Gewesten te overleggen binnen het Overlegcomité over hun individuele begrotingsdoelstellingen en dienen ze deze vervolgens formeel vast te leggen. Dit dient te gebeuren op basis van een normatief Advies van de Afdeling waarin een aanbeveling wordt gedaan voor het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid en de verdeling hiervan over de individuele overheden.

Ten tweede voorziet het Samenwerkingsakkoord ook in een ex-post monitoring van de begrotingsdoelstellingen overeengekomen in het Overlegcomité. Deze evaluatieopdracht werd aan de Afdeling toegekend. Indien de Afdeling een significante afwijking vaststelt tussen de begrotingsdoelstelling en -realisatie, wordt het nationale correctiemechanisme geactiveerd en dient de betrokken overheid een einde te maken aan de afwijking (art. 4).

Schema 1
Overzicht van het Belgische begrotingskader



De Afdeling stelt echter vast dat dit begrotingskader in de praktijk niet naar behoren wordt toegepast. De Afdeling heeft haar ex-ante opdracht wel degelijk goed kunnen vervullen: bij de actualisering van het Stabiliteitsprogramma heeft zij steeds een aanbeveling gedaan aan de verschillende overheden in het Overlegcomité over het globale begrotingstraject en de verdeling hiervan tussen de verschillende overheden. Dit is echter niet het geval voor de ex-post monitoringopdracht. Sinds het afsluiten van het Samenwerkingsakkoord werd binnen het Overlegcomité immers nog geen akkoord bereikt over het globale begrotingstraject en de verdeling ervan tussen de individuele entiteiten. Met betrekking tot de voorgaande begrotingsjaren 2014, 2015, 2016 werd door het Overlegcomité enkel akte genomen van het traject dat via het Stabiliteitsprogramma werd overgemaakt aan de Europese instellingen³. Dit is in tegenspraak met de procedure voor interfederale begrotingscoördinatie die is vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord.

Ook voor het lopende begrotingsjaar 2017 werd in het Overlegcomité nog geen akkoord bereikt over de vaststelling van de individuele begrotingsdoelstellingen. Bovendien stelt de Afdeling vast dat in het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 (april 2017, deel II), in tegenstelling tot voorgaande Stabiliteitsprogramma's, elke precisering van de indicatieve begrotingstrajecten van de individuele Gemeenschappen en Gewesten ontbreekt ter onderbouwing van het globale traject.

Het niet-functioneren van de begrotingscoördinatie in België heeft tot gevolg dat er onzekerheid zou kunnen bestaan over het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid en zorgt ervoor dat de Afdeling haar monitoringopdracht zoals voorgeschreven door hetzelfde Samenwerkingsakkoord niet kan vervullen⁴. Een goede begrotingscoördinatie, zoals die met het Samenwerkingsakkoord wordt vooropgesteld, is echter van essentieel belang om de engagementen van België ten aanzien van de Europese Unie zowel op het vlak van het aanpassingstraject naar de MTO als op het vlak van de noodzakelijke onafhankelijke monitoring na te kunnen leven.

³ Een bijkomende moeilijkheid is de vaststelling dat in de Stabiliteitsprogramma's van april 2015 en april 2016 de optelsom van de doelstellingen voor de individuele Gemeenschappen en Gewesten (meegegeven in hun eigen bijdragen aan het Stabiliteitsprogramma) niet overeenkomt met het traject voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten dat is opgenomen in het Stabiliteitsprogramma. In het Stabiliteitsprogramma van april 2017 zijn bovendien geen doelstellingen voor de individuele Gemeenschappen en Gewesten opgenomen, enkel een traject voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten (zie deel 2.2.4 voor meer details).

⁴ Voor het nagaan van de afwijking en de beoordeling van de significantie hiervan is het immers noodzakelijk om over begrotingsdoelstellingen te beschikken die formeel zijn goedgekeurd door het Overlegcomité.

Binnen het kader van haar globale evaluatie van de toepassing van het Verdrag en van het Samenwerkingsakkoord door de diverse geledingen van de gezamenlijke Belgische overheid en op basis van de binnen dit kader gedane vaststellingen, **wenst de Afdeling er bij de verschillende akkoordsluitende partijen dan ook op aan te dringen om te voorzien in een onderlinge begrotingscoördinatie zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord.** Rond de concrete invulling van dit begrotingsoverleg tussen de verschillende Belgische overheden worden in artikel 2, §4 verschillende aspecten vastgelegd.

- Deze dient jaarlijks plaats te vinden bij de actualisering van het Stabiliteitsprogramma op basis van een advies van de Afdeling;
- Deze behelst de bepaling van het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid en de verdeling van dit begrotingstraject over de diverse geledingen die samen de Gezamenlijke Overheid vormen;
- Deze heeft als finaliteit de vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoordsluitende partijen en van de Lokale Overheden door een beslissing van het Overlegcomité, waarbij de akkoordsluitende partijen - conform het Samenwerkingsakkoord- een maximale inspanning leveren om tot een consensus te komen.

De Afdeling doet bijgevolg een dringende oproep aan de verschillende regeringen om tot een akkoord te komen over het globale begrotingstraject en de verdeling hiervan over de verschillende deelsectoren van de overheid en de individuele gemeenschappen en gewesten. Dit in uitvoering van de verbintenis die zij hebben aangegaan in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en op basis van de normatieve aanbeveling van de Afdeling over deze begrotingstrajecten (uitgebracht binnen het kader van haar ex-ante opdracht). De vastlegging van begrotingsdoelstellingen door het Overlegcomité, geeft aan de Afdeling de mogelijkheid om de door het Samenwerkingsakkoord toegekende monitoringopdracht uit te voeren en maakt de activatie van het nationale correctiemechanisme, in geval van de vaststelling van een significante afwijking, mogelijk.

Deel II : Analyse van de recente budgettaire realisaties

In Deel II van dit Advies ligt de focus op de begrotingsrealisaties van 2016. Enerzijds worden deze gekaderd binnen een middellangetermijnperspectief (hoofdstuk 1 van het Advies). Anderzijds worden deze beschouwd ten opzichte van de bestaande begrotingsregels (hoofdstuk 2). Deze begrotingsregels omvatten zowel het Europese begrotingskader als het nationale begrotingskader.

Budgettaire realisaties van de Gezamenlijke Overheid binnen een middellangetermijnperspectief

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2016 een nominaal vorderingensaldo van -2,6% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte steeg zo met 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2015, waarin een tekort van 2,5% bbp werd gerealiseerd. Zowel het aandeel van de overheidsuitgaven als van de -ontvangsten in het bbp nam af in 2016, waarbij de afname langs ontvangstenzijde (-0,6% bbp) deze langs uitgavenzijde (-0,5% bbp) overtrof.

Tabel 1
De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (benadering in nominale termen, in % bbp)

	2012	2013	2014	2015	2016	15-16	12-16
Ontvangsten (*)	49,7%	50,7%	50,1%	49,6%	49,0%	-0,6%	-0,7%
Fiscale en parafiscale ontvangsten	44,6%	45,6%	45,3%	45,0%	44,4%	-0,7%	-0,3%
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB)	12,8%	13,3%	13,3%	13,0%	12,5%	-0,5%	-0,3%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,1%	3,2%	3,2%	3,4%	3,5%	0,2%	0,5%
Directe belastingen op andere sectoren	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
Indirecte belastingen	13,4%	13,4%	13,3%	13,3%	13,6%	0,3%	0,2%
Werkelijke sociale premies	14,2%	14,4%	14,3%	14,3%	13,7%	-0,6%	-0,5%
Kapitaalbelastingen	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	-0,1%	-0,1%
Niet-fiscale ontvangsten, waaronder	5,0%	5,1%	4,8%	4,6%	4,7%	0,1%	-0,4%
Inkomen uit vermogen	1,2%	1,3%	1,0%	0,9%	0,9%	0,0%	-0,4%
Primaire uitgaven (*)	50,3%	50,5%	49,9%	49,1%	48,8%	-0,3%	-1,5%
Bezoldigingen	10,2%	10,3%	10,3%	10,2%	10,1%	-0,1%	-0,1%
Sociale uitkeringen, waaronder	24,8%	25,4%	25,3%	25,2%	25,3%	0,1%	0,5%
in geld	16,9%	17,4%	17,3%	17,2%	17,3%	0,0%	0,4%
in natura	7,9%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	0,0%	0,1%
Investerings	2,6%	2,4%	2,5%	2,5%	2,4%	-0,1%	-0,2%
Overige	12,7%	12,3%	11,8%	11,2%	11,0%	-0,2%	-1,8%
Primair saldo	-0,6%	0,2%	0,2%	0,5%	0,2%	-0,3%	0,9%
Rentelasten	3,6%	3,3%	3,3%	3,0%	2,9%	-0,2%	-0,7%
Vorderingensaldo	-4,2%	-3,1%	-3,1%	-2,5%	-2,6%	-0,1%	1,6%
Brutoschuld	104,3%	105,6%	106,7%	106,0%	106,0%	0,0%	1,7%
p.m. Vorderingensaldo Eniteit I	-3,6%	-2,7%	-2,5%	-2,3%	-2,7%	-0,4%	1,0%
p.m. Vorderingensaldo Eniteit II	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,2%	0,1%	0,3%	0,6%
Geheel gemeenschappen en Gewesten	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,1%	0,2%	0,0%
Lokale Overheden	-0,5%	-0,2%	-0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,7%

Bron: INR Rekeningen van de overheid (april 2017), 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).

Wanneer de vergelijking wordt gemaakt tussen de evolutie van de ontvangsten en de evolutie van de primaire uitgaven (-0,3% bbp), is het verschil nog uitgesprokener. Op basis van deze vaststelling kan worden afgeleid dat het primair saldo in 2016 met 0,3 procentpunt bbp achteruit ging, het primair surplus bedroeg in 2016 0,2% bbp, terwijl dit in 2015 nog 0,5% bbp was. Een verdere daling van de rentelasten (-0,2% bbp) kon de verslechtering van het primair saldo in 2016 ten opzichte van 2015 dus slechts deels compenseren, wat resulteerde in een hoger nominaal vorderingstekort.

Dit globaal beeld van de overheidsfinanciën wordt doorheen hoofdstuk 1 van dit Advies verder aangevuld en gedifferentieerd:

- Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid wordt in hoofdstuk 1.1 de geobserveerde evolutie van de geaggregeerde overheidsontvangsten en -uitgaven uitgesplitst over de verschillende subcomponenten van de ontvangsten en uitgaven. Vervolgens wordt ook een reeks van verschillende correcties toegepast op de nominale (effectief te observeren) cijfers om de onderliggende, discretionaire evolutie te identificeren (i.e. correcties voor de impact van de economische cyclus, eenmalige en tijdelijke factoren, de samenstelling van de economische groei, de evolutie van de relatieve prijzen en de lokale investeringscyclus).
- Daarnaast wordt de budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid uitgesplitst over de verschillende overheden die samen de Gezamenlijke Overheid vormen; namelijk Entiteit I (hoofdstuk 1.2), de Gemeenschappen en Gewesten (hoofdstuk 1.3) en de Lokale Overheden (hoofdstuk 1.4).

Begrotingsrealisaties 2016 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels (1): evaluatie volgens de regels van het SGP

In de onderstaande paragrafen worden de budgettaire realisaties van België in 2016 onderzocht ten aanzien van de criteria van het preventieve en het corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) op basis van de gegevens uit het *Spring Forecast 2017*.

In 2016 is België onderworpen aan de bepalingen van het **preventieve luik** van het SGP wat betreft de budgettaire verplichtingen en de budgettaire monitoring. Conform die vereisten moet België voldoende vooruitgang boeken om zijn *Medium Term Objective* (MTO, middellangetermijndoelstelling) te realiseren. Er kan een afwijking tussen de realisatie en de vereisten worden vastgesteld over een periode van een jaar (in dit geval 2016), alsook over twee gezamenlijk beschouwde jaren (2015-2016).

De Raad van de Europese Unie heeft in zijn aanbeveling van 12 juli 2016 aan België gevraagd zijn structureel saldo met 0,6% bbp te verbeteren in 2016. Rekening gehouden met de toegestane flexibiliteit voor de bijkomende uitgaven binnen het kader van de asiel- en veiligheids crisis, is de vereiste verbetering van het structureel saldo voor 2016 verminderd met 0,13% bbp tot 0,47% bbp. Volgens de ramingen van de *Spring Forecast 2017* is het structureel saldo in 2016 verbeterd met 0,08% bbp en bestaat er dus een negatieve afwijking van -0,39% bbp. Die afwijking moet niet als significant beschouwd worden omdat die onder de drempel ligt van -0,5% bbp.

Bij het gezamenlijke onderzoek van de jaren 2015 en 2016 bedroeg de afwijking gemiddeld -0,38% bbp. De afwijking moet als significant beschouwd worden voor de periode 2015-2016, omdat de grenswaarde van 0,25% bbp werd overschreden.

In 2016 mocht de groei van de gecorrigeerde⁵ reële primaire uitgaven (rekening gehouden met de flexibiliteitsclausule en na aftrek van de discretionaire maatregelen bij de ontvangsten) niet hoger zijn dan 0,23%. Volgens de ramingen van de EC bedroeg de groei van de uitgaven (gecorrigeerd voor de one shots) 1,38% in 2016 ten opzichte van de norm van 0,23%. Uitgedrukt in % bbp bedroeg de afwijking -0,56% bbp en overschreed die bijgevolg de drempel van de significante afwijking van -0,5% bbp.

Over de periode 2015-2016 werd eveneens een significante afwijking vastgesteld. Uitgedrukt in % bbp bedroeg de gemiddelde afwijking ten opzichte van de referentiewaarde -0,29% bbp en overschreed die dus de grenswaarde van -0,25% bbp.

⁵ De beschouwde uitgaven houden geen rekening met de rentelasten, de uitgaven voor volledig door Europese fondsen gefinancierde programma's van de EU en de cyclische werkloosheidsuitgaven. De investeringsuitgaven worden uitgesmeerd over 4 jaar. Een overschrijding van de uitgaven ten opzichte van het criterium kan worden gecompenseerd door discretionaire maatregelen bij de ontvangsten.

Tabel 2
Evaluatie van de naleving van het preventieve luik

	2015	2016	
	SF16	N. Flex.	Flex.
PREVENTIEF LUIK			
p.m. MTO	0,75%	0,75%	0,75%
(1) Indicator 1: evolutie van het structurele saldo			
Vereiste structurele verbetering		0,60%	0,47%
Flexibiliteitsclausule		0,00%	0,13%
Aanbeveling van de Raad		0,60%	0,60%
Evolutie structurele saldo		0,08%	0,08%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i>	-0,37%	-0,52%	-0,39%
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i>		-0,45%	-0,38%
(2) Indicator 2: de uitgavengroei			
Referentiewaarde (variatie t.o.v. t-1)		-0,03%	0,23%
BENADERING MET CORRECTIE IMPACT ONE SHOTS			
Uitgavengroei (EC methodologie, variatie t.o.v. t-1)		1,38%	1,38%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i>	-0,01%	-0,69%	-0,56%
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i>		-0,35%	-0,29%
p.m. ZONDER CORRECTIE IMPACT ONE SHOTS			
Uitgavengroei (EC methodologie, variatie t.o.v. t-1)		1,69%	1,69%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i>	0,09%	-0,84%	-0,72%
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i>		-0,38%	-0,31%

* Volgens de benadering van de EC zijn de realisaties van het begrotingsjaar met het oog op de raming ervan vastgesteld op basis van de geraamde resultaten in de Spring Forecast 2016.

Bron: AMECO, Spring Forecast 2017 en eigen berekeningen van het Secretariaat.

Alvorens een besluit te formuleren over de naleving van België van de vereisten van het preventieve luik, heeft de EC die indicatoren grondig geanalyseerd in het kader van de globale analyse. Die analyse toont aan dat het uitgavencriterium in 2016 negatief werd beïnvloed door een hogere inflatie dan voorzien. Daarnaast werd in 2015 de geobserveerde evolutie van het structureel saldo negatief beïnvloed door de lagere ontvangsten ten opzichte van de standaardelasticiteiten.

Door de EC wordt met beide factoren rekening gehouden waardoor de eerder geobserveerde afwijking in 2016 voor het uitgavencriterium en de gemiddelde afwijking in 2015-2016 voor beide indicatoren onder de drempel van een significante afwijking komt te liggen. Zo kan over de globale naleving van het preventieve luik besloten worden dat België afwijkt van zijn aanpassingstraject in 2016 en in 2015-2016, maar dat die afwijking niet als significant moet worden beschouwd.

Parallel moet België nog altijd de referentiewaarden naleven inzake het begrotingstekort en de schuldgraad in het kader van het **corrigerende luik van het SGP**. Het nominaal tekort bedroeg in 2016 -2,6% bbp en lag dus onder de kritische drempelwaarde van 3% bbp voor het tekortcriterium.

Ook het schuld criterium werd na het in acht nemen van relevante factoren ook als nageleefd beschouwd, ondanks de numerieke (*prima facie*) afwijking. Deze relevante factoren waren onder meer de lage nominale groei (wat het respecteren 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 maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid).

Tabel 3
Evaluatie van de naleving van het corrigerende luik

	2016
CORRIGEREND LUIK	
(1) Indicator 1: tekortcriterium	
Vorderingensaldo <i>p.m. drempelwaarde (-3% bbp)</i>	-2,62%
(2) Indicator 2: schuld criterium	
(2a) Overgangperiode	
Structurele evolutie	0,08%
Vereiste structurele verbetering (MLSA)	2,24%
Afwijking <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i>	-2,16%

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

Begrotingsrealisaties 2016 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels (2): analyse binnen het nationale begrotingskader

Het Overlegcomité van 29 april 2016 heeft slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 zoals ingediend bij de Europese Commissie en heeft dus geen formele doelstellingen per overheidsniveau vastgelegd conform art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Bijgevolg is het voor de Afdeling onmogelijk om na te gaan in welke mate deze doelstellingen werden nageleefd en invulling te geven aan de monitoringopdracht die haar werd toegekend via het Samenwerkingsakkoord (zie Deel I hierboven).

De Afdeling heeft evenwel beslist, in continuïteit met vorige adviezen en in bijzonder het Advies van juli 2016, om een illustratieve oefening te maken. **De Afdeling wenst op te merken dat ze zich beperkt tot een vergelijking van de gerealiseerde resultaten met een door haar weerhouden referentie-indicator voor 2016 en zich dus niet zal uitspreken over een eventuele significante aard van een afwijking.**

Via het **methodologische Advies van januari 2016**⁶ werden door de Afdeling een aantal principes vastgelegd over hoe de Afdeling de evaluatieopdracht uit het Samenwerkingsakkoord concretiseert. Ten eerste staat de gerealiseerde evolutie van het structurele saldo centraal, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als de individuele overheden. Ten tweede gaat de Afdeling, in lijn met de criteria van het preventieve luik van het SGP zowel de begrotingsrealisaties van het voorbije begrotingsjaar (t-1) als de voorbije twee begrotingsjaren na.

Als referentie-indicator voor de illustratieve beoordeling van de begrotingsrealisaties in 2016 opteerde de Afdeling ervoor om de **structurele verbetering (ΔSB) uit het traject van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016 te weerhouden**⁷. Deze referentie-indicator wordt enkel gehanteerd op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en de grote subsectoren (nl. Entiteit I, het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden). Met betrekking tot de keuze van een referentie-indicator voor de individuele Gemeenschappen en Gewesten zijn er een aantal specifieke moeilijkheden, die in detail worden toegelicht in deel 2.2.4.

⁶ "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).

⁷ Concreet gaat het voor de Gezamenlijke Overheid en Entiteit I over het traject opgenomen in Tabel 5 van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (p.21), de referentie-indicator voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale overheden werd bepaald op basis van de afzonderlijke trajecten zoals meegegeven in Tabel 7 van het Stabiliteitsprogramma (p.25) en telt op tot het traject van Entiteit II opgenomen in Tabel 5 van het Stabiliteitsprogramma.

De volgende paragrafen focussen zich op de naleving van de vereiste structurele verbetering zoals bepaald in het nationaal begrotingskader. Dit houdt in dat bij **de bepaling van de geobserveerde structurele verbetering** het gerealiseerde nominale resultaat van 2015 en 2016, zoals gepubliceerd in de nationale rekeningen van het INR ⁸, wordt omgezet in structurele termen door te corrigeren voor de impact van de conjunctuur en eenmalige verrichtingen (*one shots*) zoals geraamd door het Federaal Planbureau in zijn recentste middellangetermijnprojectie van juni 2017 ⁹.

Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid

De referentie-indicator weerhouden door de Afdeling is voor de Gezamenlijke Overheid de structurele verbetering voor **2016** zoals voorzien in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016, namelijk 0,61% bbp. Op basis van de huidige ramingen verbeterde het structureel saldo van de Gezamenlijke Overheid in 2016 met 0,20% bbp. Ten opzichte van de referentie-indicator wordt er dus een negatieve afwijking van -0,41% bbp vastgesteld voor 2016. Zoals in Tabel 4 kan worden vastgesteld, valt deze afwijking uit te splitsen over de verschillende componenten van het structureel saldo.

Indien de referentie-indicator voor de toepassing van de flexibiliteitsclausule voor bijkomende uitgaven inzake de asielcrisis en veiligheid wordt gecorrigeerd (de EC neemt hiervoor een bedrag van 0,13% bbp in aanmerking), verlaagt de negatieve afwijking tussen de realisaties en de referentie-indicator tot -0,28% bbp.

Tabel 4
De budgettaire verwezenlijkingen van 2016 voor de Gezamenlijke Overheid ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator

		Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
		2015 (a)	2016 (b)	$\Delta 2016$ (c)=(b)-(a)	2015 (d)	2016 (e)	$\Delta 2016$ (f)=(e)-(d)	2015 (g)=(a)-(d)	2016 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2016$ (i)=(c)-(f)
Nominaal saldo	(1)	-2,51%	-2,62%	-0,11%	-2,60%	-2,54%	0,06%	0,09%	-0,08%	-0,17%
Cyclisch gedeelte	(2)	-0,58%	-0,66%	-0,08%	-0,65%	-0,73%	-0,07%	0,07%	0,07%	-0,01%
One shots	(3)	0,15%	-0,08%	-0,23%	0,36%	-0,12%	-0,48%	-0,21%	0,04%	0,25%
Structureel saldo (SB)	(4)=(1)-(2)-(3)	-2,09%	-1,89%	0,20%	-2,31%	-1,70%	0,61%	0,22%	-0,19%	-0,41%
Rentelasten	(5)	3,03%	2,86%	-0,17%	2,90%	2,68%	-0,22%	0,13%	0,18%	0,05%
Structureel primair saldo	(6)=(4)+(5)	0,95%	0,98%	0,03%	0,59%	0,99%	0,40%	0,36%	-0,01%	-0,36%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR (april 2017), Federaal Planbureau (juni 2017) en Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (april 2016); zonder toepassing van de flexibiliteitsclausule.

⁸ Wat betreft de hieronder weerhouden saldi dient te worden meegegeven dat deze op het niveau van de subsectoren niet overeenkomen met de gepubliceerde ESR-saldi, maar die nominale vorderingensaldi zijn opgesteld volgens 'HRF-definitie'. Volgens dit concept wordt rekening gehouden met de voorschotten inzake de gewestelijke opcentiemen en niet met de effectief ingekohierde gewestelijke personenbelasting.

⁹ Economische Vooruitzichten 2016-2021, 20 juni 2017.

Tot slot valt op te merken dat de geobserveerde verbetering van het structureel saldo in 2016 van 0,20% bbp in hoofdzaak verklaard wordt door een verdere daling van de rentelasten, het structurele primaire saldo bleef immers nagenoeg constant in 2016. Om deze vaststelling te verklaren kan worden verwezen naar de detailanalyse van de uitgaven- en ontvangstenevolutie van de Gezamenlijke Overheid in hoofdstuk 1.1 van dit Advies

Over **2015-2016** samen beschouwd, is er een negatieve afwijking van -0,43% bbp tussen de gemiddelde gerealiseerde verbetering van het structurele saldo (0,23% bbp) en de gemiddelde vereiste verbetering volgens de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator (0,67% bbp). Indien ook hier rekening wordt gehouden met de toepassing van de flexibiliteitsclausule, dan daalt de gemiddelde afwijking tussen de (gecorrigeerde) referentie-indicator en de realisatie tot -0,35% bbp ¹⁰.

Tabel 5
De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2015-2016 voor de Gezamenlijke Overheid

		2015*	2016	Jaarlijks gemiddelde 2015-2016
		(a)	(b)	(c)=[(a)+(b)]/2
Gerealiseerde ΔSB	(1)	0,27%	0,20%	0,23%
Referentie-indicator ΔSB	(2)	0,72%	0,61%	0,67%
Vershil	(3)=(1)-(2)	-0,46%	-0,41%	-0,43%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR (april 2017), Federaal Planbureau (juni 2017) en Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (april 2016); zonder toepassing van de flexibiliteitsclausule.

(*) Resultaat zoals in het Advies van juli 2016 in overeenstemming met het principe van bevrozing.

¹⁰ Met betrekking tot de bijkomende uitgaven voor de asielcrisis in 2015 werd door de EC een bedrag van 0,03% bbp in aanmerking genomen, terwijl voor 2016 een bedrag van 0,13% bbp geldt voor de bijkomende uitgaven voor de asielcrisis en veiligheid.

Op het niveau van de van de grote subsectoren en per Gemeenschap en Gewest

De vastgestelde negatieve afwijking van -0,4% bbp op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, tussen de in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016 weerhouden structurele verbetering voor 2016 (de referentie-indicator van de Afdeling) en de momenteel geobserveerde structurele verbetering, wordt in dit deel uitgesplitst over de **grote subsectoren** die samen de Gezamenlijke Overheid vormen¹¹. De grote subsectoren betreffen Entiteit I, het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden. De hier vastgestelde afwijking wordt toegelicht in hoofdstuk 2.2.3 van dit Advies.

Het resultaat van de illustratieve oefening **per Gemeenschap en Gewest wordt** opgenomen in hoofdstuk 2.2.4 van dit Advies. De oefening werd hier evenwel bemoeilijkt door de vaststelling dat de structurele verbetering die volgt uit het eerste deel van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de structurele verbetering die kan afgeleid worden uit de nominale doelstellingen voor 2016 die de gemeenschappen en gewesten zelf hebben gecommuniceerd en welke werden opgenomen in het tweede deel van het Stabiliteitsprogramma niet overeenstemmen (voor bijkomende details: zie hoofdstuk 2.2.4).

¹¹ Rond de toepassing van de flexibiliteitsclausule voor de extra uitgaven voor de asielcrisis en veiligheid, dient te worden opgemerkt dat op basis van de beschikbare informatie een uitsplitsing van het bedrag voor de Gezamenlijke Overheid over de subsectoren niet mogelijk is. Ter illustratie kan wel worden meegegeven dat het overgrote deel, net als in 2015, te lokaliseren is bij de Federale Overheid.