



# HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

---

Advies

**BEGROTINGSTRAJECT TER VOORBEREIDING VAN HET  
STABILITEITSPROGRAMMA 2016-2019**

---

APRIL 2016



De Leden van de Afdeling:

de Heer J. SMETS, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER

de Heer J. HILGERS

de Heer P. WUNSCH

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

de Heer M. DEWATRIPONT

Vertegenwoordiger van de Minister van Financiën

de Heer N. WAEYAERT

Vertegenwoordiger van de Minister van Begroting

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer G. CLÉMER

de Heer A-M. PONCELET

de Heer S. DURIEUX

de Heer D. DESMEDT

de Heer C. SOIL

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

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap

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 .....	9
Synthese en aanbevelingen .....	11
Globaal aanbevolen traject .....	13
Structureel evenwicht in 2018 .....	15
Minimaal vereist scenario om te voldoen aan het schuld criterium in 2017: Structureel evenwicht in 2019 .....	17
Verdeling van het traject.....	18
Traject voor Entiteit II .....	19
Traject voor de Gemeenschappen en Gewesten .....	20
Traject voor de Lokale Overheden.....	22
Traject voor Entiteit I.....	23
Individueel traject voor de Gemeenschappen en Gewesten .....	25
1    Evaluatie van de begroting 2015 .....	29
1.1    Evaluatie van het vorderingensaldo van de overheid.....	29
1.1.1    Geldende normen.....	29
1.1.2    Evaluatie op basis van de Winter Forecast (Europese Commissie) 32	
1.1.2.1    Evaluatie ten opzichte van de nationale doelstellingen.....	32
1.1.2.2    Evaluatie ten opzichte van de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact.....	33
1.1.2.2.1    Preventieve luik Stabiliteits- en Groeipact .....	35
1.1.2.2.2    Corrigerend luik van het Stabiliteits- en Groeipact .....	38
1.1.3    Op basis van projectie FPB.....	39
1.1.3.1    Evaluatie ten opzichte van de nationale doelstellingen.....	39
1.1.3.2    Evaluatie ten opzichte van de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact.....	41
1.2    Evaluatie van de schuldgraad .....	41
1.2.1    Algemene en endogene schuldevolutie .....	41
1.2.2    Exogene schulddeterminanten .....	42
1.2.3    Staatswaarborgen ten gunste van de financiële sector .....	45

2	Budgettaire scenario 2016-2021 bij ongewijzigd beleid van het Federaal Planbureau .....	47
2.1	Macro-economische context en conjunctuurevolutie .....	48
2.2	Globale evolutie van de overheidsfinanciën.....	53
2.2.1	Vooruitzichten op korte termijn (2016-2017).....	53
2.2.2	Vooruitzichten op middellange termijn 2015-2019 .....	58
2.3	Het traject inzake rentelasten en schuldgraad.....	60
2.4	Projectie bij ongewijzigd beleid per grote entiteit en per groot overheidsniveau .....	62
2.5	De hypothesen inzake reële groei van de primaire uitgaven van de grote entiteiten.....	65
2.6	Conclusies .....	67
3	Normatief traject voor de Gezamenlijke Overheid .....	69
3.1	Context.....	69
3.2	Onderzoek van het traject.....	71
3.2.1	Traject nodig teneinde het strikte respect van de Europese criteria te verzekeren (zowel preventief als correctief luik).....	71
3.2.2	Traject minimumvereisten preventieve luik + minimum MTO .....	74
3.2.3	Traject voorgesteld door de Afdeling.....	75
3.2.3.1	Structureel evenwicht in 2018 .....	76
3.2.3.2	Minimaal vereist scenario om te voldoen aan het schuld criterium in 2017: Structureel evenwicht in 2019 .....	79
4	Verdeling van het traject .....	81
4.1	Context.....	81
4.1.1	Impact gewestelijke personenbelasting op de verdeling van het traject .....	82
4.1.1.1	Herziening autonomiefactor en andere factoren .....	82
4.1.1.1.1	Situering van de gewestelijk fiscale autonomie na de Zesde Staatshervorming.....	82
4.1.1.1.2	De voorlopige autonomiefactor .....	83
4.1.1.1.3	De definitieve autonomiefactor en de hieruit voortvloeiende herziening van de voorbije aanslagjaren.....	87
4.1.1.1.4	De raming van de budgettaire impact van de herziening van de autonomiefactor en andere factoren door het Federaal Planbureau ..	88
	.....	88

4.1.1.2	Gedeeltelijke registratie in ESR van gewestelijke opcentiemen in 2015 .....	89
4.2	Traject van Entiteit II .....	90
4.2.1	Traject per gemeenschap en gewest .....	93
4.2.2	Traject van de Lokale overheden .....	101
4.3	Traject van Entiteit I.....	102
5	Bijlage: Schuld criterium .....	105
5.1	De 'debt reduction benchmark' .....	105
5.1.1	De standaard toepassing .....	105
5.1.2	De toepassing binnen de overgangsperiode .....	106
5.2	Van een overschrijding naar een EDP.....	107





---

## LIJST VAN DE AFKORTINGEN

---

Bbp	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere Financieringswet
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Btw	Belasting op de toegevoegde waarde
COMM	(Europese) Commissie
DBP	Draft budgetary plan (ontwerpbegrotingsplan)
DG	Duitstalige Gemeenschap
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EDP	Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten)
EFSF	European Financial Stability Facility
EI	Entiteit I
EII	Entiteit II
EPRS	Effectief primair saldo
ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
EUR	Euro
FG	Franse Gemeenschap
FGC/COCOF	Franse Gemeenschapscommissie
FO	Federale Overheid
FPB	Federaal Planbureau
FSO	Fonds voor Sluiting van Ondernemingen
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IZW	Instelling zonder winstoogmerk
LO	Lokale Overheden
MLSA	Minimum Linear Structurel Adjustment/ Minimale Lineaire Structurele Aanpassing
MTO	Medium-term (budgetary) objective (middellangetermijndoelstelling)
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto financieringsbehoeften

NR	Nationale Rekeningen
OGWG	Output gap Working Group
OS	One shots (eenmalige verrichtingen)
PB	Personenbelasting
PRSA	Primair saldo
PRU	Primaire uitgaven
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RVDW	Rest van de wereld
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SZ	Sociale Zekerheid
VenB	Vennootschapsbelasting
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VPRS	Vereist Primair Saldo
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WG	Waals Gewest

---

## SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

---

Dit Advies van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” kadert in de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 dat eind april 2016 moet worden overgemaakt aan de Europese Commissie. Onderhavig Advies is tevens in overeenstemming met de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 door enerzijds aanbevelingen te formuleren over de begrotingsdoelstellingen voor de Gezamenlijke Overheid voor de periode 2016-2019 en anderzijds over de verdeling van deze doelstellingen, in nominale en structurele termen, over de verschillende overheidsniveaus.

Het overheidstekort 2015 wordt volgens de Europese Commissie (in haar Winter Forecast van februari 2014) geraamd op 2,9%. Rekening houdend met de raming van de Europese Commissie inzake output gap en éénmalige verrichtingen correspondeert dit met een structureel saldo van -2,7% bbp, een verbetering van 0,2% bbp ten opzichte van 2014.

Het begrotingstraject 2016-2019 dat de Afdeling aanbeveelt is evenwel gebaseerd op de Economische Vooruitzichten 2016-2021 van het Federaal Planbureau, opgesteld op basis van de beschikbare gegevens op 14 maart 2016 <sup>1</sup>.

Deze projectie gaat voor 2015 uit van een overheidstekort geraamd op 2,6% bbp, met rentelasten van 2,9% bbp en een overeenkomstig primair overschot van 0,3% bbp. In 2015 zou, op basis van de projectie, een structurele verbetering van 0,3% worden opgetekend. Dit resultaat voor 2015 is een verbetering ten opzichte van de raming van de Europese Commissie. Dit doet vermoeden dat de ex post evaluatie 2015, welke zal gebeuren op basis van de Spring Forecast 2016 van de Europese Commissie, mogelijks iets beter zal zijn dan de evaluatie op basis van de Winter Forecast die in het Advies is opgenomen. Het moet echter wel worden opgemerkt dat op basis van de Winter Forecast, de Eurogroep reeds haar bezorgdheid heeft geuit omtrent de hoge schuldgraad van België (*Eurogroup Statement on follow-up to the Draft Budgetary Plans for 2016*, 7 maart 2016):

*“The high debt level remains a matter of concern. We note that, based on the winter forecast, Belgium is not projected to be compliant with the debt rule in 2015 and 2016. In this context, we look forward to the Commission’s forthcoming spring reassessment of Belgium’s compliance with the preventive arm and the debt rule.”*

---

<sup>1</sup> Dit is het scenario bij ongewijzigd beleid vóór de begrotingscontroles van maart/april 2016.

Het begrotingstekort zou bij ongewijzigd beleid en vóór het in aanmerking nemen van de weerslag van de begrotingscontroles van maart-april 2016 opnieuw stijgen tot 2,9% bbp in 2016, om daarna opnieuw te dalen in 2017, 2018 en 2019 tot respectievelijk 2,3% bbp, 2,2% bbp en 2,0% bbp.

Dit atypische traject bij ongewijzigd beleid voor de jaren 2016 en 2017 is nog frappanter in structurele termen, gegeven het gebrek aan een verwachte structurele verbetering in 2016 en omgekeerd in 2017 een verwachte aanzienlijke structurele verbetering (+0,6% bbp).

De verwachte stabiliteit van het structureel tekort bij ongewijzigd beleid verbergt in 2016 in feite een verslechtering van het structurele primaire saldo (ten belope van 0,2% bbp) terwijl de rentelasten met even snel afnemen (0,2% bbp). De verslechtering van het structureel primair saldo in 2016 is het gevolg van een aanzienlijke afname van de ratio van de structurele ontvangsten (-0,6%) ingevolge de effecten van de tax shift (daling van de heffingen op arbeid) welke slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden door een stijging van onder meer de indirecte belastingen. Daar tegenover staat dat de ratio van de structurele primaire uitgaven minder sterk zou dalen in 2016 (-0,4%). De reële primaire uitgaven in 2016 worden in belangrijke mate gedreven door de bijkomende uitgaven voorzien voor asiel en veiligheid in de projectie (ten belope van 0,3% bbp).

De belangrijke verbetering in 2017 die in de projectie bij ongewijzigd beleid wordt opgetekend volgt uit het feit dat verondersteld wordt dat de bijkomende uitgaven voor asiel en migratie voorzien in 2016 in belangrijke mate als niet-recurrent werden beschouwd (0,2% bbp). Gecombineerd met een restrictieve groei van de andere uitgaven daalt in 2017 de ratio van de structurele primaire uitgaven dan ook (-0,5%) terwijl de daling van de structurele ontvangstenratio in 2017 (-0,2%) beperkt blijft gegeven er geen nieuwe impact van de tax shift voorzien is in 2017. Dit gecombineerd met een verdere afname van de rentelasten voor 0,2% resulteert in een substantieel beter vorderingensaldo 2017 bij ongewijzigd beleid en de opmerkelijke structurele verbetering van 0,6% ten opzichte van 2016.

**Tabel 1**  
**Scenario bij ongewijzigd beleid van het Federaal Planbureau van maart 2016**

Begrotingsvooruitzichten op basis van de hypothesen van het FPB		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Procentuele veranderingen tenzij anders vermeld							
Reële bbp-groei	(1)	1,3%	1,4%	1,2%	1,5%	1,6%	1,5%
Potentiële groei	(2)	1,1%	1,1%	1,3%	1,4%	1,3%	1,1%
Verschil = verandering in output gap	(3) = (1)-(2)	0,2%	0,3%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,4%
Output gap (niveau)	(4)	-1,4%	-1,1%	-1,2%	-1,1%	-0,8%	-0,4%
Nominaal bbp	(5)	2,0%	2,3%	2,8%	3,0%	3,0%	3,0%
Bbp-deflator	(6)	0,7%	0,9%	1,6%	1,5%	1,4%	1,5%
Consumptieprijsindex	(7)	0,3%	0,6%	1,3%	1,5%	1,6%	1,6%
Niveau of gecumuleerde evolutie		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Effectieve NFB: niveau</b>	(8)	<b>-3,1%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-2,0%</b>
Primair saldo		0,0%	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Cyclische impact (niveau)	(9) = 60,5%*(4)	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
NFB gecorrigeerd voor de cyclus	(10) = (8)-(9)	-2,3%	-2,0%	-2,2%	-1,6%	-1,7%	-1,8%
One shots	(11)	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Structurele NFB</b>	(12) = (10)-(11)	<b>-2,6%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,8%</b>
<b>Structurele verbetering</b>	d.(12)		<b>0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>
Rentelasten	(13)	3,1%	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%
Structureel primair saldo	(14) = (12)+(13)	0,5%	0,6%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%
<b>Structurele primaire verbetering</b>	d.(14)		<b>0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,1%</b>
<b>Schuldgraad</b>	(15)	<b>106,7%</b>	<b>106,6%</b>	<b>107,2%</b>	<b>106,6%</b>	<b>105,9%</b>	<b>105,0%</b>

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

Bron: Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

## **Globaal aanbevolen traject**

Alvorens de Afdeling een traject kan aanbevelen voor het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 moet worden opgemerkt dat de regering in haar Stabiliteitsprogramma 2016-2019 een nieuwe MTO <sup>2</sup> dient te bepalen voor de periode 2017-2019 <sup>3</sup>. Dit volgt uit de normale herzieningscyclus van de MTO die voorzien is in het Europese budgettaire kader.

<sup>2</sup> De Medium Term Objective (MTO) is een centraal onderdeel van het Europees begrotingskader. Lidstaten worden geacht zich op hun MTO te bevinden of een voldoende snel aanpassingspad naar de MTO te respecteren. In het geval wordt afgeweken van de MTO of het aanpassingspad er naartoe kan een procedure significante afwijking worden opgestart, met mogelijk een financiële sanctie tot gevolg indien door de lidstaat in kwestie onvoldoende actie wordt ondernomen om de significante afwijking te corrigeren.

<sup>3</sup> Belangrijk om op te merken: de MTO die werd bepaald in 2012 voor de periode 2013-2016, nl. een structureel surplus van 0,75% bbp, gaat nog steeds op voor de evaluatie van 2016.

De diensten van de Europese Commissie hebben begin 2016, op basis van het geactualiseerde Ageing Report en Fiscal Sustainability Report, voor elke lidstaat een minimum MTO berekend. Deze ondergrens is voor België, volgens de Europese Commissie, gelijk aan een structureel tekort van 0,5% bbp. De belangrijke neerwaartse herziening van de minimum MTO naar -0,5% (ten opzichte van een surplus van 0,75%) is te danken aan de neerwaartse herziening van de vergrijzingskost.

Het moet worden opgemerkt dat de Europese Commissie slechts een ondergrens heeft berekend voor de lidstaten. Deze ondergrens volgt uit de mechanische toepassing van de formule voor de berekening van de MTO en garandeert niet dat aan alle vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact wordt voldaan, hier moet in het bijzonder gedacht worden aan het schuld criterium. Dit laatste kan er toe leiden dat het voor bepaalde lidstaten noodzakelijk kan zijn een ambitieuzere MTO te definiëren in hun Stabiliteitsprogramma 2016-2019 dan de minimum MTO berekend door de Europese Commissie teneinde te verzekeren dat de MTO en het convergentiepad naar de MTO voldoen aan alle Europese regels.

Uit de analyse van de Afdeling blijkt verder duidelijk dat de minimum MTO berekend door de Europese Commissie van -0,5% niet volstaat om te kunnen voldoen aan het schuld criterium. Het strekt dus tot aanbeveling dat de regeringen het structureel evenwicht handhaven als doelstelling in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019. Door voor een ambitieuzere doelstelling dan de minimum MTO te kiezen wordt verzekerd dat het traject van de globale overheid voldoet aan alle Europese begrotingsregels, inclusief het schuld criterium. Het structureel evenwicht wordt in dit advies dan ook beschouwd als de MTO voor België.

De Afdeling is na onderzoek tot het besluit gekomen dat het respecteren van het schuld criterium in 2017, in de huidige context, impliceert dat het structureel evenwicht uiterlijk in 2019 dient bereikt te worden. De Afdeling weerhoudt twee trajecten namelijk het behalen van het structureel evenwicht in 2018, overeenkomstig het Advies van de Afdeling van maart 2015, alsook een alternatief minimaal traject dat het structureel evenwicht in 2019 voorziet.

Ingevolge de hypothesen van het FPB, in het bijzonder voor wat betreft de verbetering van het financieringssaldo bij ongewijzigd beleid in het jaar 2017, blijft er een onevenwichtige spreiding met betrekking tot de bijkomende primaire inspanning in de beide scenario's (zie lijn d.11 in Tabel 2 en Tabel 3). **De Afdeling beveelt de regeringen dan ook met aandrang aan om de komende 18 maanden – dit wil zeggen in 2016 en bij de opstelling van de begroting 2017 - voldoende structurele maatregelen te nemen die de komende jaren een cumulatief effect kunnen genereren teneinde bij te dragen tot de vereiste primaire inspanning nodig op het einde van de periode (2018-2019). Het rendement van deze maatregelen zou eveneens een veiligheidsmarge kunnen vormen voor 2017 in het geval dat de projectie van het FPB met betrekking tot dat jaar zich niet of slechts gedeeltelijk zou realiseren.**

### **Structureel evenwicht in 2018**

Het voorgestelde scenario van structureel evenwicht in 2018 voorziet een structurele inspanning van 0,6% bbp in 2016, 0,9% bbp in 2017 en 0,8% bbp in 2018 waarna de MTO vooropgesteld door de Afdeling, het structureel evenwicht, wordt bereikt. Gegeven dat in dit scenario de MTO wordt bereikt in 2018 is er op basis van de hypothesen van het FPB geen bijkomende structurele inspanning vereist in 2019 voor het respect van het schuld criterium.

**Tabel 2**  
**Traject van structureel begrotingsevenwicht in 2018**

In % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%
Rentelasten	(2)	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
<hr/>						
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>0,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-2,3%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Cyclische weerslag	(6)	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(7)	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8) = (5)+(6)+(7)	<b>-2,6%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,2%</b>
Genormeerde rentelasten	(9)	2,9%	2,7%	2,4%	2,3%	2,2%
Genormeed structureel PRSA	(10) = (5) + (9)	0,6%	1,0%	1,6%	2,3%	2,2%
Structurele primaire verbetering	(d.10)		0,4%	0,7%	0,6%	-0,1%
Rentelasten	(d.9)		-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(11) = (8)+(9)-(3)	0,0%	0,6%	0,9%	1,8%	1,8%
Bijkomende primaire inspanning	(d.11)		0,6%	0,3%	0,9%	0,0%
<hr/>						
<b>Schuldgraad</b>	(12)	<b>106,6%</b>	<b>106,7%</b>	<b>105,1%</b>	<b>102,6%</b>	<b>100,0%</b>
Jaarlijks verschil, waarvan:	(13) = (d.12)	-0,1%	0,1%	-1,5%	-2,5%	-2,6%
Endogene evolutie	(13.a)	0,3%	-0,5%	-1,8%	-2,7%	-2,8%
Impact buiten NFB	(13.b)	-0,4%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%
Schuld criterium (*)						
"Backward looking" berekening	(14)		101,7%	102,1%	101,6%	100,4%
Verschil ('+' = respect criterium)	(14) - (12)		-5,0%	-3,0%	-1,0%	0,4%
"Forward looking" berekening	(15)		101,6%	100,4%	98,4%	96,1%
Verschil ('+' = respect criterium)	(15) - (12)t+2		-1,0%	0,4%	0,9%	1,5%

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

De vereiste structurele verbetering voor 2016 komt volgens dit traject uit op 0,6% bbp. Dit is een reële vermindering van het structureel tekort inclusief de uitgaven voor asiel en veiligheid. Het niet in aanmerking nemen van de uitgaven inzake asiel en veiligheid welke als niet-recurrent worden gezien - 0,2% bbp in 2016 volgens de projectie van het FPB- kan dus niet bijdragen tot de te leveren inspanning.

De vereiste verbetering voor 2017 is beduidend hoger dan de 0,7% verbetering voorzien in het Draft Budgetary Plan. Evenwel merkt de Afdeling op dat ingevolge de belangrijke verbetering die bij ongewijzigd beleid wordt waargenomen de *bijkomende* (primaire) inspanning die vereist is om dergelijke structurele verbetering te realiseren op basis van de projectie van het FPB, beperkt blijft. De Afdeling rekent er ook op dat een deel van de bijkomende structurele maatregelen die door de regeringen worden genomen in 2016, teneinde de vereiste structurele verbetering te realiseren, slechts ten volle uitwerking zullen hebben in 2017 (impact van de maatregelen ten belope van een volledig jaar) zodat de bijkomende inspanning die moet gerealiseerd worden in 2017 in dezelfde mate afneemt. Daarnaast moet ook nog worden opgemerkt dat het traject rekening houdt met een verwachte afname van de rentelasten, zodat de primaire begrotingsinspanning geringer uitvalt.



Voor wat betreft de uitgaven gemaakt in het kader van asiel en veiligheid, heeft de Afdeling vastgesteld dat deze in de projectie van het FPB inderdaad in grote mate als uitzonderlijk of niet-recurrent worden beschouwd. 0,2% bbp van de kosten gemaakt in 2016 bleken in de projectie niet-recurrent te zijn en vallen weg in 2017. De Afdeling stelt vast dat deze projectie werd afgesloten op 14 maart 2016. In de mate waarin een deel van de betrokken uitgaven recurrent blijken te zijn, zou het geprojecteerde resultaat kunnen wijzigen met een impact op de te realiseren begrotingsinspanning.

Dit traject is consistent met de criteria van het preventieve en correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Er wordt elk jaar een structurele verbetering van minimum 0,6% bbp aanbevolen om zo tot de MTO te komen in 2018. Belangrijk voor de Afdeling is dat in dit scenario het schuld criterium, in prospectieve berekening, wordt gerespecteerd vanaf 2017.

Het traject is eveneens consistent met het traject dat door de Afdeling vorig jaar werd aanbevolen. Het aanbevolen scenario verzekert het bereiken van het structureel evenwicht in 2018, alsook het respect van het schuld criterium vanaf 2017, het jaar na de transitieperiode.

#### **Minimaal vereist scenario om te voldoen aan het schuld criterium in 2017: Structureel evenwicht in 2019**

Deze variant voldoet eveneens aan de vereisten van het preventieve en correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact, maar het schuld criterium (*forward looking* berekening) wordt slechts met een nipte marge gerespecteerd. Deze marge is in dit scenario beduidend kleiner dan in het scenario waarbij het structureel evenwicht reeds wordt bereikt in 2018. De jaarlijks aanbevolen structurele verbetering voldoet aan de vereisten van het preventieve luik; 2019 kan hier als uitzonderlijk worden beschouwd gegeven dat dit het jaar is waarin de MTO wordt bereikt en de vereiste van een minimale structurele inspanning van 0,6% bbp vervalt.

Net zoals het voorgaande scenario voorziet dit traject een structurele verbetering van 0,6% bbp in 2016. In 2017 en 2018 wordt vervolgens respectievelijk 0,8% en 0,6% structurele verbetering aanbevolen. In 2019 moet dan nog een structurele verbetering van 0,3% bbp gebeuren teneinde te kunnen aanknopen met het structureel evenwicht. Ten opzichte van voorgaand scenario is er dus, door het uitstel van het structureel evenwicht, een iets geleidelijkere spreiding van de vereiste verbetering. Ook hier wenst de Afdeling er evenwel op te wijzen dat ze verwacht dat de bijkomende structurele maatregelen genomen in 2016 teneinde een structurele verbetering van 0,6% bbp te kunnen bereiken, een aanvullend rendement zullen sorteren in de daaropvolgende jaren.

**Tabel 3**  
**Traject van structureel begrotingsevenwicht tegen 2019**

In % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%
Rentelasten	(2)	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,3%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-2,3%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,0%</b>
cyclische weerslag	(6)	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
eenmalige verrichtingen (one-shots)	(7)	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8)=(5)+(6)+(7)	<b>-2,6%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,2%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(9)	2,9%	2,7%	2,4%	2,3%	2,2%
Genormeed structureel PRSA	(10) = (5) + (9)	0,6%	1,0%	1,5%	2,0%	2,2%
structurele primaire verbetering	(d.10)		0,4%	0,6%	0,4%	0,2%
rentelasten	(d.9)		-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(11)=(8)+(9)-(3)	0,0%	0,6%	0,8%	1,5%	1,8%
bijkomende primaire inspanning	(d.11)		0,6%	0,2%	0,7%	0,3%
<b>Schuldgraad</b>	(12)	<b>106,6%</b>	<b>106,7%</b>	<b>105,2%</b>	<b>103,0%</b>	<b>100,4%</b>
Jaarlijks verschil, waarvan:	(13) = (d.12)	-0,1%	0,1%	-1,4%	-2,2%	-2,6%
Endogene evolutie	(13.a)	0,3%	-0,5%	-1,7%	-2,4%	-2,8%
Impact buiten NFB	('13.b)	-0,4%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%
Schuld criterium (*)						
Backward looking berekening	(14)		101,7%	102,1%	101,7%	100,6%
Verschil ('+' = respect criterium)	(14) - (12)		-5,0%	-3,1%	-1,4%	0,1%
Forward looking berekening	(15)		101,7%	100,6%	98,7%	96,4%
Verschil ('+' = respect criterium)	(15) - (12)t+2		-1,4%	0,1%	0,8%	1,5%

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

## Verdeling van het traject

Zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 moet de Afdeling een advies opstellen over de begrotingsdoelstelling, in nominale en structurele termen, voor de verschillende overheidsgeledingen en per gemeenschap en gewest. Teneinde dit te kunnen realiseren heeft het HRF-Secretariaat vorig jaar een methodologie ontwikkeld die moet toelaten om per overheidsniveau een structureel saldo te berekenen, dat eveneens coherent is met de Europese methodologie. Deze methodologie werd uitvoerig besproken in bijlage 5.2 "Ramingen van de structurele saldi per overheidsniveau overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013", terug te vinden het HRF-advies van maart 2015.

Het moet worden opgemerkt dat deze methodologie steeds kan worden aangepast ingevolge nieuwe informatie of verder onderzoek in bepaalde materies. Het moet in het bijzonder worden opgemerkt dat de methodologie dient geactualiseerd te worden op basis van de eerste definitieve resultaten met betrekking tot 2015 (eerste jaar na toepassing van de Zesde Staatshervorming).

De Afdeling beveelt het structureel evenwicht als doelstelling aan en beschouwt dit tevens als de MTO voor de Gezamenlijke Overheid in haar advies. Teneinde dit te realiseren, beveelt de Afdeling aan dat elke subentiteit, inclusief elke gemeenschap en gewest, dit structureel evenwicht dient te realiseren. Het individuele traject per entiteit dient evenwel rekening te houden met de specifieke elementen waarmee deze entiteit wordt geconfronteerd.

De Afdeling heeft voor wat betreft de verdeling van het traject tussen Entiteit I en Entiteit II enkel gewerkt met de doelstelling structureel evenwicht in 2018.

## **Traject voor Entiteit II**

Het traject voor Entiteit II dat de Afdeling aanbeveelt gaat uit van het structureel evenwicht in 2018 dat in 2019 verder wordt aangehouden. Het traject volgt integraal uit de trajecten van de twee componenten van Entiteit II, Gemeenschappen en Gewesten en Lokale Overheden, welke elkaar compenseren.

De vertrekbasis van het traject in structurele termen van Entiteit II (en Entiteit I) is het nominaal saldo 2015 dat werd gecorrigeerd voor enerzijds de geraamde ESR-impact van de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren) bij de gewesten<sup>4</sup> en anderzijds voor de gedeeltelijke registratie van de gewestelijke oponenten in ESR in het startjaar. Dit resulteert voor Entiteit II in een baseline scenario en een aanbevolen structurele verbetering waar geen rekening gehouden is met de positieve ESR-impact op het vorderingensaldo van de herziening van de autonomiefactor in 2015-2017 en de negatieve ESR-impact op het saldo voorzien in 2018 ingevolge de afrekening.

Om te komen tot het nominaal saldo, dat volgt uit het traject en dat rekening houdt met de door het Federaal Planbureau geraamde ESR-weerslag van de herziening van de autonomiefactor, moet bij het genormeerd vorderingensaldo dat volgt uit dit baseline scenario de ESR-impact van de raming definitieve autonomiefactor terug opgeteld te worden.

---

<sup>4</sup> Dezelfde werkwijze wordt toegepast bij de Entiteit I. Deze kwestie heeft geen weerslag op de Gezamenlijke Overheid en wordt dus geneutraliseerd tussen de gewesten (Entiteit II) en de Federale Overheid (Entiteit I).

**Tabel 4**  
**Normatief traject van Entiteit II, terugkeer naar structureel evenwicht in 2018 (in % bbp)**

Entiteit II in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-0,36%	-0,15%	-0,19%	-0,59%	0,00%
Rentelasten	(2)	0,36%	0,36%	0,33%	0,30%	0,29%
Primair saldo	(3)	0,00%	0,21%	0,14%	-0,29%	0,29%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-0,26%	-0,13%	-0,13%	-0,17%	0,07%
One shot raming definitieve autonomiefactor	(5)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(6) = (1)-(5)	-0,48%	-0,27%	-0,31%	-0,25%	0,00%
Primair saldo	(7)	-0,12%	0,09%	0,02%	0,05%	0,29%
<b>Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor):</b>						
<b>Structurele verbetering</b>	(d.8)		<b>0,11%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(8)	<b>-0,26%</b>	<b>-0,15%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(9)	-0,21%	-0,24%	-0,22%	-0,16%	-0,09%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(10)	-0,09%	0,07%	0,00%	0,05%	0,00%
Correctie overdrachten	(11)	0,08%	0,03%	0,04%	0,03%	0,01%
<b>Genormeerde NFB</b>	(12) = (8)+(9)+(10)+(11)	<b>-0,48%</b>	<b>-0,29%</b>	<b>-0,25%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,07%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(13)	0,36%	0,36%	0,33%	0,31%	0,30%
Genormeerde structurele PRSA	(14) = (8) + (13)	0,10%	0,21%	0,26%	0,31%	0,30%
Structurele primaire verbetering	(d.14)		0,11%	0,04%	0,06%	-0,01%
Rentelasten	(d.13)		0,00%	-0,03%	-0,02%	-0,01%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(15) = (12)+(13)-(7)	0,00%	-0,02%	0,06%	0,18%	-0,06%
Bijkomende primaire inspanning	(d.15)		-0,02%	0,08%	0,13%	-0,24%
<b>Baselinescenario incl. one shot autonomiefactor:</b>						
One shot raming definitieve autonomiefactor	(16)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(17) = (12) + (16)</b>	<b>-0,36%</b>	<b>-0,17%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,42%</b>	<b>-0,07%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

- (a) Het vorderingensaldo van Entiteit II (alsook het primair saldo) werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.

### *Traject voor de Gemeenschappen en Gewesten*

Voor wat betreft de gemeenschappen en gewesten hanteert de Afdeling hetzelfde principe als in haar vorige adviezen. De doelstelling van een nominaal evenwicht, gegeven de Zesde Staatshervorming en de lastenoverdracht die daar werd voorzien, blijft centraal staan. Net zoals in het advies van maart 2015 verwacht de Afdeling dat dit nominaal evenwicht voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten alsook per gemeenschap en gewest wordt bereikt in 2018.

Gegeven de (negatieve) stand van de output gap correspondeert het nominaal evenwicht in 2018 met een structureel surplus voor de gemeenschappen en gewesten. Dit structureel surplus kan in 2018 compenseren voor het structurele tekort dat wordt toegestaan bij de Lokale Overheden ingevolge de investeringscyclus<sup>5</sup>. Daar de Afdeling het structureel evenwicht als MTO vooropstelt voor elke entiteit, kan in de mate dat de Lokale Overheden in 2019 terug aanknopen met het structureel evenwicht, voor de gemeenschappen en gewesten een beperkte structurele verslechtering voorzien worden om in 2019 eveneens het structureel evenwicht en aldus de MTO te bereiken. Doordat de output gap in 2019 nog licht negatief is, betekent dit in nominale termen een beperkt tekort.

**Tabel 5**  
**Normatief traject van het geheel gemeenschappen en gewesten, terugkeer naar nominaal begrotingsevenwicht in 2018 en structureel begrotingsevenwicht in 2019**

Gemeenschappen en Gewesten in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-0,25%	-0,15%	-0,09%	-0,39%	0,00%
Rentelasten	(2)	0,27%	0,28%	0,26%	0,24%	0,23%
Primair saldo	(3)	0,02%	0,13%	0,17%	-0,15%	0,23%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-0,19%	-0,17%	-0,06%	0,01%	0,06%
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(5)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(6) = (1)-(5)	-0,37%	-0,27%	-0,21%	-0,05%	0,00%
<b>Baseline scenario (excl. Oneshot autonomiefactor):</b>						
<i>Structurele verbetering</i>	(d.7)		<b>0,06%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,09%</b>	<b>-0,06%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(7)	<b>-0,19%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(8)	-0,18%	-0,20%	-0,19%	-0,13%	-0,07%
éénmalige verrichtingen (one-shots)	(9)	-0,08%	0,07%	0,00%	0,05%	0,00%
Correctie overdrachten	(10)	0,08%	0,03%	0,04%	0,03%	0,01%
<b>Genormeerde NFB</b>	(11) = (7)+(8)+(9)+(10)	<b>-0,37%</b>	<b>-0,23%</b>	<b>-0,18%</b>	<b>0,00%</b>	<b>-0,06%</b>
<b>Baselinescenario incl. oneshot autonomiefactor:</b>						
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(12)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(13) = (11) + (12)</b>	<b>-0,25%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,34%</b>	<b>-0,06%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

(a) Het vorderingensaldo van Entiteit II (alsook het primair saldo) werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.

<sup>5</sup> In de mate dat dit tekort bij de Lokale Overheden evenwel niet te wijten zou zijn aan de (nieuwe) impact van maatregelen genomen door de Federale Overheid.

Concreet houdt het traject voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten de volgende structurele verbetering in: 0,06% bbp in 2016 en 0,09% bbp in 2017 en 2018. Door, conform met het advies van de Afdeling in maart 2015, de structurele verbetering in 2016 enigszins in te perken, krijgen de gemeenschappen en gewesten de budgettaire ruimte om alle elementen van de Zesde Staatshervorming (waaronder de tweede ronde van saneringsbijdragen die voorzien is in de BFW voor 2016) in hun begrotingen te incorporeren zonder daarbij noodzakelijk investeringen budgettair af te straffen.

#### *Traject voor de Lokale Overheden*

Het voorgestelde traject voor de Lokale Overheden houdt een beperkte structurele verbetering in (0,05% bbp) in 2016 waarna zowel in 2017 als in 2018 een beperkte verslechtering van het structureel saldo (en bijgevolg ook van het nominaal saldo) wordt toegestaan om rekening te kunnen houden met de stijging van de investeringsuitgaven in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Dit is conform met de aanbeveling van de Afdeling in haar advies van maart 2015 en met de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 <sup>6</sup>.

Gegeven de Afdeling het structureel evenwicht naar voorschuift als MTO, en dat voor alle entiteiten, stelt ze voorop dat de Lokale Overheden in 2019 meteen terug aanknopen met het structureel evenwicht, wat een structurele verbetering zal vereisen van 0,06% bbp.

**Tabel 6**  
**Traject Lokale Overheden**

Lokale Overheden in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,11%	0,01%	-0,10%	-0,20%	0,00%
Rentelasten	(2)	0,09%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%
Primair saldo	(3)	-0,02%	0,08%	-0,03%	-0,14%	0,06%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-0,07%	0,04%	-0,07%	-0,18%	0,02%
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>0,05%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>0,06%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-0,07%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,04%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(6)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,01%
éénmalige verrichtingen (one-shots)	(7)	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8)=(5)+(6)+(7)	<b>-0,11%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,07%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,01%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

<sup>6</sup> Artikel 2, § 4, van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

## Traject voor Entiteit I

Ook bij Entiteit I werd gewerkt met een baseline scenario waarbij werd gezuiverd voor de geraamde ESR-impact van de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren). De ESR-impact van deze herziening op het saldo van Entiteit I is exact tegenovergesteld van de ESR-impact die wordt verwacht op het saldo van Entiteit II (gewesten).

De vereiste structurele verbetering voor Entiteit I volgt uit het verschil tussen de vereiste verbetering voor de Gezamenlijke Overheid en de vereiste structurele verbetering die volgt uit de trajecten van de Gemeenschappen en Gewesten en Lokale Overheden (Entiteit II).

**Tabel 7**  
**Normatief traject Entiteit I, terugkeer naar structureel evenwicht in 2018 (in % bbp)**

Entiteit I in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-2,28%	-2,79%	-2,12%	-1,61%	-2,02%
Rentelasten	(2)	2,56%	2,34%	2,14%	2,02%	1,95%
Primair saldo	(3)	0,27%	-0,46%	0,01%	0,40%	-0,07%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,05%	-2,16%	-1,60%	-1,64%	-1,91%
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(5)	-0,12%	-0,12%	-0,12%	0,34%	0,00%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(6) = (1)-(5)	-2,17%	-2,67%	-2,00%	-1,95%	-2,02%
Primair saldo	(7)	0,39%	-0,34%	0,13%	0,06%	-0,07%
<b>Baseline scenario (excl. Oneshot autonomiefactor):</b>						
<i>Structurele verbetering</i>	(d.8)		<b>0,49%</b>	<b>0,83%</b>	<b>0,74%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(8)	<b>-2,05%</b>	<b>-1,56%</b>	<b>-0,74%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(9)	-0,44%	-0,49%	-0,45%	-0,32%	-0,18%
éénmalige verrichtingen (one-shots)	(10)	0,41%	0,00%	0,08%	0,04%	0,08%
Correctie overdrachten	(11)	-0,08%	-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,01%
<b>Genormeerde NFB</b>	(12)= (8)+(9)+(10)+(11)	<b>-2,17%</b>	<b>-2,08%</b>	<b>-1,14%</b>	<b>-0,31%</b>	<b>-0,12%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(13)	2,56%	2,34%	2,12%	1,97%	1,87%
Genormeerde structurele PRSA	(14) = (8) + (13)	0,51%	0,77%	1,38%	1,97%	1,87%
Structurele primaire verbetering	(d.14)		0,27%	0,61%	0,59%	-0,10%
Rentelasten	(d.13)		-0,22%	-0,22%	-0,15%	-0,10%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(15)=(12)+(13)-(7)	0,00%	0,59%	0,84%	1,60%	1,83%
Bijkomende primaire inspanning	(d.15)		0,59%	0,25%	0,75%	0,23%
<b>Baselinescenario incl. oneshot autonomiefactor:</b>						
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(16)	-0,12%	-0,12%	-0,12%	0,34%	0,00%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(17) = (12) + (16)</b>	<b>-2,28%</b>	<b>-2,20%</b>	<b>-1,26%</b>	<b>0,03%</b>	<b>-0,12%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

(a) Het vorderingensaldo van Entiteit I (alsook het primair saldo) werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.



## Individueel traject voor de Gemeenschappen en Gewesten

Het traject voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten dient, zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, geventileerd te worden per gemeenschap en gewest. Hierbij werd hetzelfde principe gehanteerd zoals vorig jaar.

Vertrekkende van de meest recente ramingen inzake de realisaties 2015 per gemeenschap en gewest<sup>7</sup>, wordt bepaald welke structurele verbetering vereist is teneinde in 2018 per entiteit het nominaal evenwicht te kunnen bereiken. Deze structurele verbetering wordt berekend door het verschil te maken tussen het structureel saldo dat overeenstemt met het nominaal evenwicht in 2018 en het structureel saldo dat correspondeert met de raming van het nominaal saldo 2015. Deze totale vereiste verbetering wordt vervolgens verdeeld volgens het aanpassingsritme dat werd gedefinieerd voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten.

Om in 2019 tot het structureel evenwicht te komen per gemeenschap en gewest wordt vervolgens het structureel surplus aanbevolen in 2018 volledig afgebouwd.

Voor de drie gewesten werd eveneens gewerkt met het principe van het baseline scenario, waar het structurele pad wordt uitgetekend door geen rekening te houden met de (geraamde) ESR-impact van de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren). Het genormeerde saldo dat volgt uit het baselinescenario wordt vervolgens, conform de methode gebruikt op het niveau van Entiteit I en II, opgeteld met de 'one shot' raming definitieve autonomiefactor.

---

<sup>7</sup> Voorlopige gegevens van het INR, deze kunnen nog wijzigen in de publicatie van de Rekeningen van de Overheid 2015 voorzien voor midden april.

**Tabel 8**  
**Traject per gewest**

	<b>Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor)</b>					
<b><i>Aanbevolen structurele verbetering</i></b>		<b>0,023%</b>	<b>0,035%</b>	<b>0,035%</b>	<b>-0,032%</b>
Genormeerd structureel saldo	-0,061%	-0,038%	-0,003%	0,032%	0,000%
Genormeerde NFB	-0,151%	-0,118%	-0,089%	0,000%	-0,034%
<b>One shot autonomiefactor</b>	0,075%	0,075%	0,075%	-0,213%	0,000%
Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor	-0,075%	-0,043%	-0,014%	-0,213%	-0,034%
Indicatief genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor (in miljoen euro)	-309,21	-179,95	-58,78	-952,22	-156,90
	<b>Waals Gewest</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor)</b>					
<b><i>Aanbevolen structurele verbetering</i></b>		<b>0,027%</b>	<b>0,042%</b>	<b>0,042%</b>	<b>-0,003%</b>
Genormeerd structureel saldo	-0,108%	-0,081%	-0,039%	0,003%	0,000%
Genormeerde NFB	-0,145%	-0,091%	-0,062%	0,000%	-0,009%
<b>One shot autonomiefactor</b>	0,034%	0,034%	0,034%	-0,097%	0,000%
Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor	-0,111%	-0,057%	-0,028%	-0,097%	-0,009%
Indicatief genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor (in miljoen euro)	-455,33	-239,68	-120,91	-433,05	-42,53
	<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor)</b>					
<b><i>Aanbevolen structurele verbetering</i></b>		<b>-0,002%</b>	<b>-0,003%</b>	<b>-0,003%</b>	<b>-0,002%</b>
Genormeerd structureel saldo	0,010%	0,008%	0,005%	0,002%	0,000%
Genormeerde NFB	0,009%	-0,005%	-0,003%	0,000%	-0,003%
<b>One shot autonomiefactor</b>	0,010%	0,010%	0,010%	-0,028%	0,000%
Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor	0,019%	0,005%	0,007%	-0,028%	-0,003%
Indicatief genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor (in miljoen euro)	76,69	19,86	29,05	-124,83	-14,78

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

**Tabel 9**  
**Traject per gemeenschap en gemeenschapscommissie**

	<b>Franse Gemeenschap</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Aanbevolen structurele verbetering</b>		<b>0,009%</b>	<b>0,015%</b>	<b>0,015%</b>	<b>-0,021%</b>
Genormeerd structureel saldo	-0,018%	-0,008%	0,006%	0,021%	0,000%
Genormeerde NFB	-0,066%	-0,012%	-0,022%	0,000%	-0,012%
Indicatieve genormeerde NFB in miljoen euro	-271,15	-50,13	-97,43	0,00	-53,00
	<b>Duitstalige Gemeenschap</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Aanbevolen structurele verbetering</b>		<b>0,0023%</b>	<b>0,0036%</b>	<b>0,0036%</b>	<b>-0,0004%</b>
Genormeerd structureel saldo	-0,0093%	-0,0069%	-0,0033%	0,0004%	0,0000%
Genormeerde NFB	-0,0103%	-0,0070%	-0,0038%	0,0000%	-0,0002%
Indicatieve genormeerde NFB in miljoen euro	-42,32	-29,45	-16,35	0,00	-1,09
	<b>Franse Gemeenschapscommissie</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Aanbevolen structurele verbetering</b>		<b>0,0002%</b>	<b>0,0003%</b>	<b>0,0003%</b>	<b>-0,0001%</b>
Genormeerd structureel saldo	-0,0007%	-0,0005%	-0,0002%	0,0001%	0,0000%
Genormeerde NFB	-0,0010%	-0,0005%	-0,0003%	0,0000%	-0,0001%
Indicatieve genormeerde NFB in miljoen euro	-3,98	-2,12	-1,39	0,00	-0,34
	<b>Vlaamse Gemeenschapscommissie</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Aanbevolen structurele verbetering</b>		<b>-0,0006%</b>	<b>-0,0009%</b>	<b>-0,0009%</b>	<b>0,0000%</b>
Genormeerd structureel saldo	0,0025%	0,0019%	0,0009%	0,0000%	0,0000%
Genormeerde NFB	0,0025%	0,0019%	0,0009%	0,0000%	0,0000%
Indicatieve genormeerde NFB in miljoen euro	10,05	8,06	4,08	0,00	0,01
	<b>Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie</b>				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Aanbevolen structurele verbetering</b>		<b>0,0019%</b>	<b>0,0030%</b>	<b>0,0030%</b>	<b>-0,0009%</b>
Genormeerd structureel saldo	-0,0070%	-0,0051%	-0,0021%	0,0009%	0,0000%
Genormeerde NFB	-0,0093%	-0,0046%	-0,0033%	0,0000%	-0,0005%
Indicatieve genormeerde NFB in miljoen euro	-38,08	-19,40	-14,14	0,00	-2,18

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

De nominale saldi die volgen uit het traject in structurele termen per gemeenschap en gewest dienen met de nodige voorzichtigheid benadert te worden. Enerzijds kunnen de nominale saldi steeds wijzigen in functie van een herziening van de output gap of éénmalige factoren, anderzijds werd gewerkt met een voorlopige raming inzake de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren). Voor wat betreft de evaluatie van de begrotingsresultaten, ook per gemeenschap en gewest, wijst de Afdeling er op dat vooral de gerealiseerde structurele verbetering van belang is als indicator. De Afdeling preciseert tevens dat hierbij, conform de evaluatie op het Europese niveau, telkens wordt gekeken naar de structurele realisaties op één jaar én twee begrotingsjaren. De resultaten van deze oefening worden daarenboven, zoals vastgelegd is door de Afdeling in haar principes betreffende de evaluatieopdracht, steeds aangevuld met een kwalitatieve analyse die rekening moet houden met alle relevante factoren alvorens al dan niet een significante afwijking kan worden vastgesteld.

---

# 1 EVALUATIE VAN DE BEGROTING 2015

---

## 1.1 Evaluatie van het vorderingensaldo van de overheid

### 1.1.1 Geldende normen

België is sinds het verlaten van de procedure bij buitensporige tekorten (EDP) in juni 2014 onderworpen aan het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Het preventieve luik legt de begrotingsdoelstellingen vast die moeten verzekeren dat een lidstaat haar middellange termijn-doelstelling (MTO) behaalt of een aanpassingstraject dat een voldoende snelle convergentie naar de MTO verzekert, respecteert.

In 2015 moest België, volgens het preventieve luik, haar structureel saldo verbeteren met 0,6% bbp. Deze vereiste is het gevolg van enerzijds de stand van de output gap ('*normal times*') en anderzijds de schuldgraad (> 60% bbp) <sup>8</sup>. De groei van de reële overheidsuitgaven in 2015 moest dan weer beperkt worden tot 0% tenzij de groei van de uitgaven wordt gecompenseerd door discretionaire maatregelen aan ontvangstenzijde.

Daarnaast dient België ook nog steeds de voorwaarden van het corrigerend luik van het Stabiliteits- en Groeipact na te leven. Dit houdt in dat het nominale overheidstekort de drempel van 3% bbp niet mag overschrijden terwijl de schuldgraad aan een voldoende snel tempo moet dalen richting 60% bbp.

---

<sup>8</sup> Zie de matrix die de Europese Commissie in januari 2015 heeft gepubliceerd voor de bepaling van de vereiste structurele verbetering om de MTO te bereiken ([http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-3221\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3221_en.htm)). '*Normal times*' wordt gedefinieerd als een output gap met een niveau groter of gelijk aan -1,5% maar kleiner dan 1,5%.

Voor wat betreft het schuld criterium bevindt België zich in 2015, na de exit uit EDP in 2014, nog steeds in de transitieperiode <sup>9</sup>. Dit houdt in dat België pas op het einde van de transitieperiode (2016) dient te voldoen aan het schuld criterium. Gedurende de overgangperiode dient België evenwel voldoende vooruitgang te maken zodat op het einde van de periode kan worden voldaan aan het schuld criterium. Het schuld criterium wordt tijdens de transitieperiode vervangen door een minimale lineaire structurele aanpassing (*Minimum Linear Structural Adjustment* - MLSA) van het structureel saldo. Deze minimale vereiste structurele verbetering wordt zo berekend dat ze resulteert in een ex ante of een ex post naleving van het schuld criterium op het einde van de transitieperiode (2016).

Concreet betekent dit dat de Europese Commissie raamt welke structurele verbetering vereist is om ofwel te voldoen aan het schuld criterium op het einde van de transitieperiode volgens de *backward looking* <sup>10</sup> berekening ofwel te voldoen aan het schuld criterium volgens de *forward looking* <sup>11</sup> berekening <sup>12</sup>. Het minst zware van de twee berekende vereiste structurele verbeteringen wordt vervolgens weerhouden als criterium. Voor België werd bepaald dat, op basis van de Autumn Forecast van de Europese Commissie (november 2015), een minimale structurele verbetering van 1,1% bbp nodig was in 2015 (en 2016) om het *forward looking* schuld criterium te kunnen naleven in 2016.

---

<sup>9</sup> Het buitensporige tekort werd in 2013 gecorrigeerd, wat betekent dat de transitieperiode betrekking heeft op de jaren 2014, 2015 en 2016.

<sup>10</sup> De retrospectieve benadering van het schuld criterium houdt in dat wordt nagegaan of de schuldgraad van de drie jaren vóór het betrokken jaar jaarlijks zijn afgenomen met 1/20<sup>ste</sup> ten opzichte van de referentieschuldgraad van 60% bbp.

<sup>11</sup> Bij de prospectieve benadering wordt nagegaan of de verwachte evolutie van de schuldgraad voor het betrokken jaar en de volgende twee jaar consistent is met een jaarlijkse afname van de schuld met 1/20<sup>ste</sup> ten opzichte van de referentieschuldgraad van 60% bbp.

<sup>12</sup> Voor de volledigheid moet ook nog worden opgemerkt dat een derde berekeningswijze voor het schuld criterium bestaat, met name een berekening waarbij de schuldgraad wordt gezuiverd voor de impact van de economische cyclus.

Met betrekking tot de vereiste MLSA moet worden opgemerkt dat de Europese Commissie in het verslag ingevolge artikel 126 (3) <sup>13</sup> in februari 2015 duidelijk heeft aangehaald dat de inspanning vereist door de MLSA onder meer gegeven de toen geldende economische omstandigheden, in het bijzonder de combinatie van een beperkte reële groei en lage inflatie, niet haalbaar noch gewenst is. In haar beoordeling van het Ontwerpbegrotingsplan 2016 was de Europese Commissie <sup>14</sup> van mening dat de analyse gemaakt in het verslag ingevolge artikel 126 (3) nog steeds geldig was.

In haar Stabiliteitsprogramma 2015-2018 ingediend bij de Europese Commissie werd voor 2015 door de federale regering een structurele verbetering van 0,7% bbp voorzien voor de Gezamenlijke Overheid. Dit moest resulteren in een structureel saldo van -2% bbp in 2015, wat volgens de toen gekende macro-parameters overeenstemde met een nominaal saldo van -2,5% bbp. De aanbevolen structurele verbetering voor 2015 was gebaseerd op het HRF-advies (maart 2015) maar werd toegepast op de realisaties 2014 zoals gepubliceerd door het INR (midden april 2015) <sup>15</sup>.

De doelstellingen opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 waren coherent met zowel het preventieve als corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Voor wat betreft de naleving van het schuld criterium - in 2015 was in principe een structurele verbetering vereist van 1,1% bbp - werd in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 verwezen naar het Verslag van de Commissie van februari 2015 waarbij werd aangehaald dat dergelijke inspanning niet gewenst noch haalbaar bleek. Op het ogenblik van de opmaak van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 was de verwachting dat op basis van de toen gekende parameters en het weerhouden traject het schuld criterium in 2017 zou gerespecteerd worden.

---

<sup>13</sup> Dit verslag is de eerste stap in de procedure buitensporige tekorten en wordt opgesteld indien het overheidstekort de drempel van 3% bbp overschrijdt en/of de schuld in een onvoldoende snel tempo richting 60% evolueert. Eventueel kan dit verslag ook door de Commissie worden opgesteld indien ze van mening is dat, hoewel de twee criteria gerespecteerd zijn, er een gevaar bestaat op een buitensporig tekort. Dit rapport werd in februari 2015 opgesteld omdat, op basis van de Winter Forecast 2015, bleek dat het tekort voor 2014 boven de 3%-drempel zou uitkomen en er in de periode 2014-2015 te weinig vooruitgang zou geboekt worden voor de naleving van het schuld criterium.

<sup>14</sup> Zie Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Belgium (16 november 2015).

<sup>15</sup> De Afdeling kon nog niet beschikken over deze gegevens bij de afronding van haar advies met betrekking tot het te volgen budgettaire traject.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het traject weerhouden in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 niet formeel werd goedgekeurd door alle overheden. Het Overlegcomité van 29 april 2015 heeft slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018.

## 1.1.2 Evaluatie op basis van de Winter Forecast (Europese Commissie)

### 1.1.2.1 Evaluatie ten opzichte van de nationale doelstellingen

Het overheidstekort voor 2015 wordt door de Europese Commissie (Winter Forecast, februari 2016) geraamd op 2,9% bbp. Het tekort 2015 zou dus met 0,2% bbp dalen ten opzichte van 2014 en komt zo net onder de kritische 3%-drempel te liggen. Het primair saldo stagneerde in 2015 zodat de verbetering van het overheidstekort in 2015 volledig kan worden toegeschreven aan de daling van de rentelasten (-0,3% bbp).

Rekening houdend met de raming van de Europese Commissie inzake output gap en éénmalige verrichtingen wordt het structureel saldo voor 2015 op -2,7% bbp geschat. Ten opzichte van het structureel saldo voor 2014 wordt een verbetering van 0,2% bbp opgetekend.

**Tabel 10**  
**Raming van de begrotingsresultaten 2015 volgens de Europese Commissie (in % bbp)**

		2013	2014	2015
Primair saldo	(1)	0.4%	0.0%	0.0%
Rentelasten	(2)	3.3%	3.1%	2.9%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>(3) = (1)-(2)</b>	<b>-2.9%</b>	<b>-3.1%</b>	<b>-2.9%</b>
Cyclisch bestanddeel	(4)	-0.8%	-0.6%	-0.5%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(5)	0.6%	0.3%	0.3%
<b>Structureel saldo</b>	<b>(6) = (3)-(4)-(5)</b>	<b>-2.8%</b>	<b>-2.9%</b>	<b>-2.7%</b>
<b>Evolutie</b>	<b>(d.6)</b>		<b>-0.1%</b>	<b>0.2%</b>
Nominale doelstelling Stabiliteitsprogramma 2015-2018	(7)		-3.2%	-2.5%
Vershil	(3) - (7)		0.1%	-0.4%
Structurele evolutie Stabiliteitsprogramma 2015-2018	(8)			0.7%
Vershil	(d.6) - (8)			-0.5%

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

Bron: Europese Commissie, Winter Forecast (4 februari 2016).



De raming van de begrotingsresultaten voor 2015 wijst er duidelijk op dat de doelstellingen voorzien in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 niet werden gehaald. Er werd slechts een structurele verbetering van 0,2% bbp opgetekend in de Winter Forecast terwijl het Stabiliteitsprogramma een verbetering van 0,7% bbp voorzag. Bijgevolg wordt ook de vooropgestelde nominale doelstelling, een tekort van 2,5% bbp, niet behaald. Het nominale tekort voor 2015 zou volgens de Europese Commissie 2,9% bbp bedragen, wat 0,4% bbp hoger is dan het tekort voorzien in het Stabiliteitsprogramma.

De budgettaire impact van de asielcrisis wordt voor 2015 voorlopig op 0,03% bbp geraamd. Deze kosten worden door de Europese Commissie niet beschouwd als een éénmalige verrichting maar kunnen voor de periode 2015-2016 <sup>16</sup> wel, voor zover ze rechtsreeks gelinkt zijn aan de asielcrisis, gezien worden als uitzonderlijk en buiten de controle van de regering. Indien de Europese Commissie van mening is dat, op basis van de door lidstaat verstrekte informatie, deze kosten inderdaad uitzonderlijk zijn en een belangrijke impact hebben op de overheidsfinanciën dan kan een tijdelijke afwijking op het aanpassingspad naar de MTO worden toegestaan. De kosten kunnen ook worden aangehaald als een verzachtende omstandigheid bij het bepalen of een opstart van een procedure bij buitensporige tekorten nodig is.

#### *1.1.2.2 Evaluatie ten opzichte van de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact*

Op basis van de ramingen beschikbaar voor 2015 in de Winter Forecast van de Europese Commissie (februari 2016) kan ook worden nagegaan of België al dan niet voldoet aan de verplichtingen die voor 2015 worden opgelegd door het Stabiliteits- en Groeipact. Samengevat leidt dit tot het volgende resultaat:

---

<sup>16</sup> Indien de kosten voor asiel en migratie gedurende langer dan twee jaar blijven toenemen moet dit worden beschouwd als de nieuwe realiteit en niet langer een uitzonderlijke kost.

Tabel 11

Evaluatie van de naleving van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact in 2015

Preventief luik van het Stabiliteits- en Groeipact	Criterium	Raming (Winter Forecast)	Max. toegelaten afwijking	Geraamd verschil	Beoordeling door de Commissie
(1) Vereiste minimale verbetering van het structureel saldo (in % bbp)	0.6%	0.2%	0.5%	-0.4%	Globale evaluatie in mei 2016
(2) Maximale reële groeivoet van de uitgaven	(% verschil)		(% bbp)		
	0.0%	0,4%(*)	0.5%	-0.2%	
Correctief luik van het Stabiliteits- en Groeipact	Criterium	Raming (Winter Forecast)	Max. toegelaten afwijking	Geraamd verschil	Beoordeling door de Commissie
(1) Tekortcriterium (in % bbp)	-3%	-2.9%		0.1%	In overeenstemming
(2) Schuld criterium in de transitieperiode (% bbp): minimaal vereiste verbetering van het structureel saldo dat toelaat om het schuld criterium in 2016 te respecteren	1.1%	0.2%	0.25%	-0.9%	Evaluatie in mei 2016

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

Bron: Europese Commissie, Winter Forecast (februari 2016)

Noot: Het uitgavencriterium betreft een aanbeveling over de toegestane reële groeivoet van de uitgaven. Voor het bepalen van een significante afwijking - waarvan de drempels in % bbp zijn vastgelegd - is het bijgevolg noodzakelijk een eventuele overschrijding van de toegestane groeivoet uit te drukken in % bbp.

(\*) Raming van de Studiedienst.

De volgende paragrafen gaan iets dieper in op elk van de criteria en de resultaten. Daarbij wordt niet alleen op 2015 gefocust maar eveneens op de (geraamde) resultaten voor de periode 2014-2015. Een definitieve beoordeling door de Europese Commissie, waarbij mogelijks een procedure voor significante afwijking (preventief luik) of een procedure bij buitensporige tekorten (correctief luik) kan worden opgestart, zal pas gebeuren in mei 2016 op basis van de dan gekende realisaties voor 2015.

### 1.1.2.2.1 Preventieve luik Stabieleits- en Groeipact

Voor 2015 vereiste de Europese Commissie een structurele verbetering van minimaal 0,6% bbp. De geraamde verbetering bedraagt in de Winter Forecast 2016 slechts 0,2% bbp. Er is met andere woorden een afwijking van 0,4% bbp tussen de vereiste en de gerealiseerde structurele verbetering. Deze afwijking ligt net onder de grens van significante afwijking <sup>17</sup> en zou dus door de Commissie kunnen beschouwd worden als een bepaalde maar niet significante afwijking.

**Tabel 12**  
**Naleving vereiste structurele verbetering (periode 2014-2015)**

	Vereiste verbetering (in % bbp)	Raming (Winter Forecast)	Maximale toegestane afwijking	Geraamd verschil
<b>Evaluatie op één jaar</b>				
2014*	0.5%	-0.1%	0.5%	-0.6%
2015	0.6%	0.2%	0.5%	-0.4%
<b>Evaluatie op twee jaar</b>				
2014-2015	1.1%	0.1%	0.5%	-1.0%
<i>Gemiddeld</i>				
<i>per jaar</i>	0.6%	0.0%	0.25%	-0.5%

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

Bron: Europese Commissie, Winter Forecast (februari 2016) en eigen berekeningen

\* Voor 2014 werd conform het Europese principe "Freezing" <sup>18</sup> gewerkt met de structurele verbetering zoals opgetekend in de Spring Forecast 2015.

Uit de evaluatie die wordt gemaakt over de periode 2014-2015 blijkt dat de totale vereiste structurele verbetering 1,1% bbp bedroeg terwijl de Winter Forecast 2016 van de Europese Commissie uitgaat van een verbetering van 0,1% bbp in 2014-2015. Dit betekent een afwijking van 1% bbp over de twee jaar samen of gemiddeld 0,5% bbp per jaar. Op basis van deze raming zouden de drempels voor een significante afwijking (0,5% op twee jaar of 0,25% bbp per jaar) dus ruimschoots worden overschreden.

<sup>17</sup> Een afwijking van de vereiste structurele verbetering wordt, berekend over één jaar, als significant beschouwd indien ze 0,5% bbp of meer bedraagt. Over twee jaar berekend wordt een afwijking als significant beschouwd als ze 0,25% bbp per jaar bedraagt of 0,5% bbp over de twee jaar samen.

<sup>18</sup> Dit principe houdt in dat de resultaten voor 2014 overeenkomen met de realisaties opgetekend in de lenteprognoses 2015 van de Europese Commissie. Deze vormden de basis voor de ex post beoordeling van 2014 en worden voor de beoordeling van de periode 2014-2015 niet meer geüpdatet.

De Europese Commissie beoordeelt niet alleen de vereiste structurele verbetering maar analyseert eveneens het andere criterium van het preventieve luik, met name het uitgavencriterium. Indien ook dit criterium voor de Gezamenlijke Overheid wijst op een significante afwijking dan wordt, ex post<sup>19</sup>, een procedure significante afwijking opgestart. Indien dit criterium niet wijst op een significante afwijking, dan dient een globale beoordeling te gebeuren gezien de structurele verbetering significant afwijkt van het aanpassingspad naar MTO.

Voor 2015 werd, op basis van informatie uit de Winter Forecast van de Commissie, de reële uitgavengroei geraamd op 0,4%. Dit ligt boven de aanbevolen 0%-reële groei. Voor de bepaling van de aanwezigheid van een significante afwijking dient dit verschil evenwel te worden uitgedrukt in percentage bbp. Voor 2015 bedraagt de geraamde afwijking in percentage bbp 0,2%, wat duidelijk onder de drempel voor significante afwijking op één jaar (0,5% bbp) ligt. Deze afwijking duidt dus op een bepaalde maar niet significante afwijking voor 2015.

---

<sup>19</sup> Deze procedure kan voor wat betreft 2015 enkel opgestart worden op basis van de realisaties beschikbaar bij de Spring Forecast in mei 2016.

**Tabel 13**  
**Naleving uitgavencriterium (periode 2014-2015)**

	Maximale groei­voet reële uitgaven (% verschil)	Geraamde groei­voet reële uitgaven (% verschil) (c)	Maximale toegestane afwijking (in % bbp)	Geraamd verschil (in % bbp)
<b>Evaluatie op één jaar</b>				
2014 (a)	0.2%	0.5%	0.5%	-0.2%
2015 (b)	0.0%	0.4%	0.5%	-0.2%
<b>Evaluatie op twee jaar</b>				
2014-2015 <i>Gemiddeld</i>	0.2%	0.9%	0.5%	-0.4%
<i>per jaar</i>	<i>0.1%</i>	<i>0.5%</i>	<i>0.25%</i>	<i>-0.20%</i>

Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Europese Commissie, Winter Forecast 2016 en eigen berekeningen

- (a) Voor 2014 werd conform het Europese principe "Freezing" gewerkt met de groei­voet van de reële uitgaven en andere parameters zoals opgetekend in de Spring Forecast 2015.
- (b) Raming Studiedienst.
- (c) Het betreft enkel de primaire uitgaven welke in aanmerking worden genomen voor de bepaling van het uitgavencriterium. De primaire uitgaven worden onder meer gecorrigeerd voor de uitgaven die 100% worden gefinancierd door EU-fondsen, cyclische werkloosheidsuitgaven en discretionaire maatregelen aan ontvangsten­zijde terwijl investeringsuitgaven worden afgevlakt (over 4 jaar).

De evaluatie van het uitgavencriterium dient eveneens te gebeuren over een periode van twee jaar. Voor 2014-2015 samen duidt de analyse ook op een bepaalde maar niet significante afwijking. De gemiddelde afwijking per jaar wordt, op basis van de Winter Forecast 2016, geraamd op 0,20% bbp terwijl een afwijking van 0,25% bbp per jaar is toegestaan.

Op basis van de gegevens beschikbaar in de Winter Forecast 2016 zou er dus een globale beoordeling door de Europese Commissie noodzakelijk zijn voor de periode 2014-2015: het criterium voor de vereiste structurele verbetering wijst op een risico op significante afwijking terwijl het uitgavencriterium wijst op een bepaalde maar niet significante afwijking.

Bij de beoordeling van het Draft Budgetary Plan 2016 was de Commissie, op basis van de Autumn Forecast 2015, van mening dat het uitgavencriterium voor de periode 2014-2015 de betere indicator is van de begrotingsinspanning. Zowel in 2014 als 2015 is er immers een substantiële impact op het structureel saldo van de lagere ontvangsten (o.a. door het wegvallen van inkomsten uit de financiële sector). Op basis van de Winter Forecast 2016 zou eveneens kunnen worden geconcludeerd dat er een risico op een bepaalde maar niet significante afwijking van het aanpassingspad naar de MTO bestaat voor de periode 2014-2015. Zoals vermeld, zal de definitieve beoordeling door de Europese Commissie evenwel pas gebeuren in mei 2016.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de Commissie, bij de beoordeling van het Draft Budgetary Plan 2016, duidelijk heeft aangegeven dat het uitsluiten van de uitgaven inzake asiel- en migratiecrisis, voorlopig geraamd op 0,03% bbp voor 2015, niets wijzigt aan haar beoordeling.

#### 1.1.2.2.2 Corrigerend luik van het Stabiliteits- en Groeipact

Voor 2015 wordt het overheidstekort door de Europese Commissie voorlopig op 2,9% bbp geraamd (zie Tabel 11), net onder de drempel van 3% bbp. Hoewel het tekort voor 2015 onder de 3%-drempel ligt, moet worden opgemerkt dat het voorlopig blijft hangen in de gevarenzone.

Voor wat betreft het schuld criterium moet in principe worden voldaan aan een minimale vereiste structurele verbetering van 1,1% bbp in 2015 om het respect van het schuld criterium in 2016 te kunnen verzekeren. Er werd evenwel slechts een structurele verbetering van 0,2% bbp voor 2015 opgetekend in de Winter Forecast 2016, een afwijking van 0,9% bbp.

Bij de beoordeling van het Draft Budgetary Plan 2016 (op basis van de Autumn Forecast) was de Europese Commissie nog van mening dat het Verslag ingevolge artikel 126 (3) van februari 2015 nog steeds opging. In dit verslag werden de volgende factoren naar voorgeschoven om het schuld criterium als voldaan te beschouwen:

- Het respect van het schuld criterium is veeleisend gegeven de uitzonderlijke macro-economische context (lage inflatie gecombineerd met trage reële groei);
- De verwachting was dat het aanpassingspad richting MTO grotendeels gewaarborgd was;
- De verbintenis van de federale regering om groeistimulerende structurele hervormingen door te voeren.

Het valt evenwel af te wachten of deze analyse ook nog zal opgaan bij de ex post beoordeling voor 2015 door de Europese Commissie in het voorjaar 2016. De Eurogroep heeft op basis van de Winter Forecast 2016 alvast haar bezorgdheid geuit omtrent de hoge schuldgraad van België (*Eurogroup Statement on follow-up to the Draft Budgetary Plans for 2016*, 7 maart 2016):

*“The high debt level remains a matter of concern. We note that, based on the winter forecast, Belgium is not projected to be compliant with the debt rule in 2015 and 2016. In this context, we look forward to the Commission’s forthcoming spring reassessment of Belgium’s compliance with the preventive arm and the debt rule.”*

### **1.1.3 Op basis van projectie FPB**

#### *1.1.3.1 Evaluatie ten opzichte van de nationale doelstellingen*

De middellange termijn projectie 2016-2021 van het Federaal Planbureau (voor uitvoerige bespreking, zie hoofdstuk 2) verwacht dat er in 2015 een tekort van 2,6% bbp zal gerealiseerd worden. Dit is een opmerkelijke verbetering ten opzichte van de raming van de Europese Commissie, een tekort van 2,9% bbp. Dit verschil wordt in hoofdzaak verklaard door het moment waarop de gegevensinzameling werd afgesloten. Waar dit voor de Europese Commissie reeds eind januari 2016 was, was dit voor het Federaal Planbureau 14 maart 2016. Bijgevolg kon deze laatste rekening houden met recentere informatie met betrekking tot de realisaties 2015 welke gunstiger bleken te zijn dan bepaalde verwachtingen bij het afsluiten van de raming van de Europese Commissie.

**Tabel 14**  
**Raming van de begrotingsresultaten 2015 volgens het FPB (in % bbp)**

		2013	2014	2015
Primair saldo	(1)	0.4%	0.0%	0.3%
Rentelasten	(2)	3.3%	3.1%	2.9%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>(3) = (1)-(2)</b>	<b>-2.9%</b>	<b>-3.1%</b>	<b>-2.6%</b>
Cyclisch bestanddeel	(4)	-1.0%	-0.8%	-0.7%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(5)	0.6%	0.3%	0.3%
<b>Structureel saldo</b>	<b>(6) = (3)-(4)-(5)</b>	<b>-2.6%</b>	<b>-2.6%</b>	<b>-2.3%</b>
<b>Evolutie</b>	<b>(d.6)</b>		<b>0.0%</b>	<b>0.3%</b>
<hr/>				
Nominale doelstelling Stabiliteitsprogramma 2015-2018	(7)		-3.2%	-2.5%
<i>Verschil</i>	(3) - (7)		0.1%	-0.1%
Structurele evolutie Stabiliteitsprogramma 2015-2018	(8)			0.7%
<i>Verschil</i>	(d.6) - (8)			-0.4%

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

Bron: Middellange termijn projectie 2016-2021 bij ongewijzigd beleid Federaal Planbureau (21 maart 2016)

Gegeven dat de interestlasten in beide ramingen even hoog zijn, namelijk 2,9% bbp, blijkt dat de meest recente raming van het primair saldo (FPB) beter is dan de raming weerhouden in de projectie van de Commissie. In de middellange termijn projectie FPB wordt het primair saldo geraamd op +0,3% bbp terwijl de Europese Commissie nog uitging van een primair saldo van 0% bbp. Bijgevolg is het nominaal saldo 2015 volgens het FPB dus 0,3% bbp beter dan dat van de Europese Commissie. Op basis van het FPB blijkt dat de nominale doelstelling voorzien in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 net niet zou gehaald worden.

De projectie van het FPB houdt rekening met een budgettaire impact van 0,03% bbp in 2015 van de asielcrisis. Voor 2016 stijgen deze kosten, in combinatie met de bijkomende kosten voor veiligheid, tot 0,3%. Uit de projectie van het FPB blijkt evenwel dat een groot deel van deze kosten niet-recurrent zouden zijn (ten belope van 0,2% bbp) en dus zouden wegvallen in 2017.



Het structureel saldo 2015 op basis van FPB-parameters wordt op -2,3% bbp geraamd (t.o.v. -2,7% bbp in raming EC). Buiten een verschil in nominaal saldo moet worden opgemerkt dat de impact van de cyclus op het saldo hoger wordt ingeschat door het FPB dan door EC ingevolge een verschillende raming van het niveau van de output gap<sup>20</sup>. Voor wat betreft de éénmalige verrichtingen gaan beiden instanties uit van dezelfde raming, met name 0,3% bbp.

De structurele verbetering die in 2015 wordt opgetekend in de projectie van het FPB loopt op tot +0,3%. Hoewel beter dan de raming van de EC, blijft de structurele verbetering volgens het FPB nog steeds ruimschoots onder de aanbevolen 0,7% bbp.

### *1.1.3.2 Evaluatie ten opzichte van de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact*

Voor wat betreft de criteria van het preventieve en corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact dient er op te worden gewezen dat de naleving steeds wordt nagegaan aan de hand van de ramingen van de Europese Commissie. Zoals aangegeven in paragraaf 1.1.2.2 zal de ex post-evaluatie 2015 gebeuren op basis van de Spring Forecast beschikbaar in mei 2016.

De FPB-raming voor het resultaat 2015 doet evenwel vermoeden dat voor wat betreft de evaluatie voor 2015 de conclusies op basis van de Spring Forecast iets beter zullen zijn dan deze op basis van de Winter Forecast.

## **1.2 Evaluatie van de schuldgraad**

### **1.2.1 Algemene en endogene schuldevolutie**

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 begrotingsaldo (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.

---

<sup>20</sup> Voor een uitvoerige bespreking zie Kader 1, hoofdstuk 2.

De schuldgraad is verleden jaar voor het eerst sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis in 2008 een weinig afgenomen, met 0,1% bbp tot 106,6% bbp, volgens de cijfers van de Economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau van maart 2016. Deze beperkte daling is volledig toe te schrijven aan specifieke exogene factoren (zie 1.2.2). Op endogene wijze nam de schuldgraad immers nog toe met 0,3% bbp.

Zoals in onderstaande Tabel 15 is aangegeven, komt de **endogene schuldverhoging** overeen met het verschil tussen het voor het neutraliseren van het sneeuwbaaleffect vereiste primair saldo (+0,5% bbp) en het effectief primair saldo (0,3% bbp), dat 0,3% 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 (2,3%) dan de impliciete rente op de schuld (2,8%). De impliciete rente was nochtans met 0,2 procentpunt gedaald, wat te danken is aan de gevoelige daling van de marktrentevoeten op korte en op lange termijn.

### 1.2.2 Exogene schulddeterminanten

De **exogene schulddeterminanten** oefenden in 2015 per saldo een gunstige weerslag uit op de overheidsschuldgraad (-0,4% bbp), in tegenstelling tot de exogene schuldverhoging in 2014 met 0,6% bbp toen nettoaankopen van aandelen en overige deelnemingen de schuld verhoogden met 0,3% bbp, te vergelijken met de gunstige weerslag daarvan in 2015 (-0,6% bbp, cf. infra).

**Tabel 15**  
**Schuldgraad en determinanten (% bbp)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Verwezenlijkte schuldgraad</b>	<b>99,6%</b>	<b>102,2%</b>	<b>104,1%</b>	<b>105,1%</b>	<b>106,7%</b>	<b>106,6%</b>
<i>Jaarlijks verschil (% bbp)</i>	0,2%	2,6%	1,8%	1,0%	1,6%	-0,1%
Vereist primair saldo (VPRS) (°)	-0,8%	-0,1%	1,4%	1,9%	1,1%	0,5%
Effectief primair saldo (EPRS)	-0,4%	-0,5%	-0,6%	0,4%	0,0%	0,3%
<b>(1) Endogene wijziging van de schuld (VPRS) - (EPRS)</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,3%</b>
(2) Verrichtingen buiten vorderingensaldo	0,6%	2,2%	-0,1%	-0,5%	0,6%	-0,4%
<b>Technische parameters</b>						
Impliciete rentevoet "i"	3,8%	3,7%	3,6%	3,2%	3,0%	2,8%
Nominale groeivoet van het bbp "n"	4,7%	3,8%	2,2%	1,4%	2,0%	2,3%
Reële groei van het bbp	2,7%	1,8%	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%

Bron: Eigen berekeningen op basis van het FPB, 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.

Bij de exogene schulddeterminanten die de schuld verhogen, worden hierna de belangrijkste factoren vermeld. Verschillen tussen de intresten op transactiebasis en de intresten op kasbasis (+1,3 miljard EUR), die voor de boven pari uitgegeven effecten van de afgelopen jaren hoger zijn dan die op transactiebasis, alsmede de kosten van de annulatiepremies verbonden aan renteswaps en swaptions (0,8 miljard EUR) deden samen de overheidsschuld met 0,5% bbp toenemen. De pensioenuitgaven verbonden aan in het verleden overgenomen pensioenverplichtingen van pensioenfondsen van ondernemingen vermeerderden de schuld met ongeveer 0,1% bbp. Tenslotte verhoogden de toename van de leningen inzake sociale huisvesting (1,2 miljard EUR) 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 EUR) van Solar Chest (behorend tot de perimeter van het Waals Gewest) de overheidsschuld met 0,4% bbp.

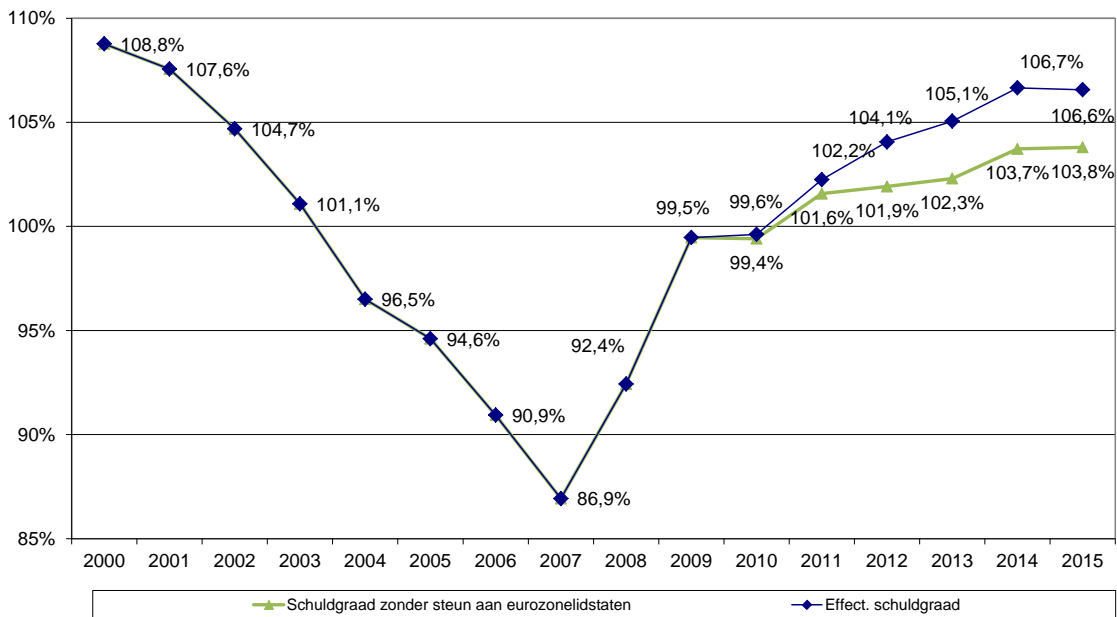
De twee belangrijkste factoren die de schuldgraad aanzienlijk verlaagden waren de volgende. In december verleden jaar betaalde KBC de rest van de door de Vlaamse Gemeenschap in 2009 toegekende achtergestelde lening terug ten belope van 3 miljard EUR (2 miljard EUR aan kapitaal en 1 miljard aan premie), wat de overheidsschuld met 0,7% bbp verlaagde. Het jaar voordien werd door KBC voor 0,5 miljard EUR terugbetaald 2014.

Zeer omvangrijke uitgiftepremies 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 accomoderend monetair beleid van de ECB gevoelig onder de couponrente lag van de effecten van de overheidsschuld, zodat de uitgiftewaarde van de effecten hoger was dan hun nominale waarde.

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 EUR), wat de Belgische overheidsschuld met 0,4 miljard EUR (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 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 EUR 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 1**  
**Schuldgraad (in % bbp)**



### 1.2.3 Staatswaarborgen ten gunste van de financiële sector

De door de Federale Overheid tijdens de financiële crisis gewaarborgde schuld van financiële instellingen is het afgelopen jaar, zoals de twee voorafgaande jaren, merkbaar afgenomen van 37,6 (9,4% bbp) tot 31,5 miljard euro (7,7% bbp). Thans geniet sedert de herfst van 2014 nog slechts één financiële instelling staatswaarborg die tijdens de financiële crisis aan financiële instellingen is toegekend.



---

## 2 BUDGETTAIR SCENARIO 2016-2021 BIJ ONGEWIJZIGD BELEID VAN HET FEDERAAL PLANBUREAU

---

In dit deel wordt het budgettair basisscenario bij ongewijzigd beleid <sup>21</sup> van het FPB van 21 maart 2016 onderzocht, dat als referentie zal dienen voor de beoordeling van de gevolgen van het normatieve begrotingstraject. Dit scenario berust op de geactualiseerde macro-budgettaire middellange termijn vooruitzichten van het Federaal Planbureau, die op 21 maart 2016 aan de federale regering werden overgemaakt met het oog op de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019, dat de federale regering bij de Europese autoriteiten tegen eind april 2016 zal moeten indienen. De belangrijkste macro-economische hypothesen van die vooruitzichten, alsmede die betreffende de overheidsfinanciën worden in detail weergegeven in het Rapport van 21 maart betreffende de “Economische vooruitzichten 2016-2021” van het FPB. De volgende elementen kunnen worden onthouden:

De hier voorgestelde vooruitzichten zijn gebaseerd op de op 14 maart 2016 beschikbare gegevens. De voor 2015 voorgestelde resultaten inzake overheidsrekeningen, die dienen als uitgangspunt voor de vooruitzichten 2016-2021, zijn nog voorlopige ramingen die door het INR tegen halverwege april kunnen worden gewijzigd voor de publicatie van de eerste officiële resultaten. De projectie houdt bovendien natuurlijk rekening met de weerslag van de staatshervorming, volgens de boekings- en aanrekeningsregels die vastgelegd zijn door het INR <sup>22</sup>.

Zoals de vorige jaren werd de projectie opgesteld “bij ongewijzigd beleid”, dus door rekening te houden met de geldende wetgevende bepalingen en de beslissingen die gekend zijn op 14 maart 2016 en, zoals het document van het FPB <sup>23</sup> aangeeft, “met de endogene dynamiek van de ontvangsten- en uitgavenposten die niet geleid worden door wettelijke bepalingen en, desgevallend, met de verlenging van de tendensen voor de zuiver discretionaire uitgaven.”

---

<sup>21</sup> En vóór de begrotingscontrole van maart/april 2016.

<sup>22</sup> Zie het “INR-advies inzake elementen uit de zesde staathervorming” van 9 september 2013, alsook dat van 10 februari 2015, genaamd “Aanrekeningen in het kader van de uitvoering van de hervorming van de bijzondere financieringswet”.

<sup>23</sup> Zie blz. 8.

## 2.1 Macro-economische context en conjunctuurevolutie

In de macro-economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau (FPB), zou de economische groei, die in 2015 1,4% bedroeg, teruglopen tot 1,2% in 2016 om dan opnieuw te stijgen tot 1,5% in 2017 en om ongeveer op dit niveau te blijven in de vier daaropvolgende jaren (gemiddeld 1,5% in 2018-2021). Over het geheel van de vijfjarige periode 2016-2020, zou de reële groei aldus aanzienlijk boven de groei (slechts 0,9%) liggen die waargenomen werd tijdens de laatste 5 jaar (2011-2015). Voor 2016 blijft de raming van de reële groei van die nieuwe Vooruitzichten van maart bovendien in grote mate overeenstemmen met die recente raming van de Economische begroting van februari 2016. De reële vertraging van de economische groei in 2016 ten opzichte van 2015 is toe te schrijven aan de zeer duidelijke verwachte terugloop van de groei van de finale binnenlandse vraag, die van +1,7% in 2015 zou dalen tot slechts +0,4% in 2016; dat zou evenwel in tamelijk grote mate gecompenseerd worden door een gevoelige verbetering van de bijdrage van de netto uitvoer in volume tot de groei, die zou verbeteren van een negatief percentage van -0,3% bbp tot een positieve bijdrage van bijna +0,7% bbp in 2016.

In de projectie van het FPB zou de potentiële groei van haar kant tot in 2017 een zekere versnelling met 1,4%<sup>24</sup> kennen, alvorens daarna opnieuw een zekere achteruitgang te vertonen en af te nemen tot 1,2% op het einde van de projectieperiode. De door het FPB geraamde potentiële groei bedraagt gemiddeld over de periode 2016-2020 1,3%, hetzij 0,2% minder dan de verwachte effectieve groei. In 5 jaar zou de output gap dus cumulatief met 1,0% bbp verkleinen en uitgaande van -1,1% in 2015 bijna volledig gedicht worden.

### ***Kader 1: Output gap, potentiële groei en cyclische budgettaire gevolgen***

Voor zijn ramingen van de potentiële groei gebruikt het Planbureau in zijn vooruitzichten dezelfde methodologie<sup>25</sup> als de diensten van de Commissie. Toch verschilt het profiel van de potentiële groei van het FPB ietwat van dat van de Commissie<sup>26</sup>. Dat heeft een weerslag op de ramingen van de output gap, zowel in niveau als in evolutie, en bijgevolg ook op de ramingen van de cyclische budgettaire gevolgen en dus van de structurele begrotingssaldi en de evolutie ervan.

<sup>24</sup> Hoofdzakelijk wegens een versnelling tot in 2017 van de bijdrage van de factor arbeid (toename van de actieve bevolking) die +0,6% zou benaderen, ten opzichte van slechts gemiddeld 0,3% in de loop van de jaren 2013-2015.

<sup>25</sup> Maar met verschillen in de basisgegevens betreffende de respectieve bijdragen van de factor arbeid (potentieel actieve bevolking), de factor kapitaal en de globale factorproductiviteit. Het FPB gebruikt immers inzake prospectieve gegevens haar eigen



**Tabel 16**  
**Vergelijking van de hypothesen van het FPB en de Commissie inzake potentiële groei en output gap**

% verandering (A ,B, C) of % bbp (D, E)		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Effectieve groei</b>										
* FPB	A1	0,2%	0,0%	1,3%	1,4%	1,2%	1,5%	1,6%	1,5%	1,5%
* COMM & OGWG	A2	0,2%	0,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,7%	1,5%	1,5%	1,4%
Vershil	eA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
<b>Potentiële groei</b>										
* FPB	B1	1,1%	0,9%	1,1%	1,1%	1,3%	1,4%	1,3%	1,1%	1,2%
* COMM & OGWG	B2	1,0%	0,8%	1,0%	1,2%	1,3%	1,2%	1,4%	1,3%	1,4%
Vershil	eB	0,1%	0,2%	0,1%	-0,1%	0,0%	0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
<b>Vershil tussen effectieve en potentiële groei</b>		<b>C=A-B = d.DN = Jaarlijks verschil van de output gap</b>								
* FPB	C1	-0,9%	-0,9%	0,3%	0,3%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%
* COMM & OGWG	C2	-0,8%	-0,7%	0,4%	0,1%	0,0%	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%
Vershil	eC	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,2%	-0,1%	-0,4%	0,2%	0,2%	0,3%
<b>Output gap (Niveau)</b>		<b>DN</b>								
* FPB	D1N	-0,7%	-1,6%	-1,4%	-1,1%	-1,2%	-1,1%	-0,8%	-0,4%	-0,1%
* COMM & OGWG	D2N	-0,6%	-1,3%	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,0%
Vershil	eDN	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,2%	-0,4%	-0,7%	-0,5%	-0,3%	-0,1%
<b>Cyclische begrotingsweerslag (Niveau)</b>		<b>E</b>								
* FPB	E1	-0,4%	-1,0%	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%	0,0%
* COMM & OGWG	E2	-0,3%	-0,8%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,0%
Vershil	eE	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	0,0%
Id. Jaarlijks verschil	d.(eE)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,1%	-0,1%	-0,2%	0,1%	0,1%	0,1%

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van FPB, COM, OGWG.

Het verschil inzake potentiële groei tussen de twee ramingen is het grootst in 2017, wanneer het iets meer dan 0,2% bedraagt (Zie regel eB van Tabel 16) en in zeer hoge mate boven de groei ligt van de bevolking op arbeidsleeftijd. In 2018-2020 (3 jaar) ligt omgekeerd de potentiële groei in de projectie van het FPB gemiddeld bijna 0,2% lager dan die van de diensten van de Commissie. In de projectie van het FPB ligt de negatieve output gap (regel D1N) over het geheel van de periode die gedekt is in de ramingen van de Commissie, beduidend hoger dan in de ramingen van de Commissie (regel D2N) – namelijk met een gemiddeld verschil van 0,3% bbp in 2013-2015. Dit verschil wordt daarna nog groter – bijna 0,4% bbp in de daaropvolgende 2 jaar, is in 2017 groter dan 0,7% bbp en verkleint in hoge mate in de daaropvolgende jaren (de jaren 2018-2020).

economische middellange termijn vooruitzichten. Op deze wijze blijven de vooruitzichten inzake potentiële groei coherent met zijn macro-budgettaire projectie op middellange termijn.

<sup>26</sup> In hun wintervooruitzichten 2015-2017 (februari 2016).

In het scenario van het FPB is het cyclische bestanddeel van het begrotingsaldo (NFB), dat berekend wordt als het product van een vaste cyclische gevoeligheidscoëfficiënt (60,5%) en van de jaarlijkse geraamde output gap, nog duidelijk negatief in 2015 (-0,7% bbp)<sup>27</sup>. Dit cyclische bestanddeel begint waarlijk slechts te dalen in 2018 en dit wanneer het positieve verschil groter wordt tussen een reële groei van het bbp die verondersteld wordt stevig (1,5%) te blijven tot het einde van de periode en een potentiële groei die duidelijk vertraagt ten opzichte van de “piek” van 2017.

Bijgevolg blijft het cyclische budgettaire bestanddeel in de Projectie van het FPB duurzaam hoger dan in de ramingen van de Commissie, met een maximaal verschil in 2017 (0,4% bbp – regel e.E). Op symmetrische wijze is *ceteris paribus* het door het FPB geraamde structureel (of cyclisch gecorrigeerd) tekort in dezelfde mate verlaagd.

Inzake inflatie rekent de projectie van het FPB op een duidelijke versnelling in 2016-2017 ten opzichte van het percentage voor de jaren 2014 en 2015. De bbp-deflator zou aldus stijgen van gemiddeld 0,8% in 2014-2015 tot 1,6% in 2016. De nationale consumptieprijsindex zou evolueren van een gemiddelde stijging van bijna 0,5% in 2014-2015 naar 1,5% in 2016 (verdrievoudiging).

Indien men bovendien rekening houdt met de specificiteiten van de indexeringsmechanismen (uitgevlakte en vertraagde indexering op basis van de gezondheidsindex) zowel van de overheidsbezoldigingen als van de sociale uitkeringen<sup>28</sup>, kan men bovendien een impliciete (gewogen) deflator berekenen van de finale primaire overheidsuitgaven. Op basis van de in de projectie van het FPB in aanmerking genomen inflatiehypothesen inzake de nationale consumptieprijsindex en de gezondheidsindex, zou die gewogen deflator met 1,0% stijgen in 2016 en met 1,3% in 2017 en zou die daarna gemiddeld in 2018-2020 1,4% bedragen (hetzij hetzelfde tempo als de bbp-deflator).

---

<sup>27</sup> Zie regel 13 van Tabel 17.

<sup>28</sup> Die in totaal bijna twee derden van de primaire uitgaven vormen, zonder bovendien rekening te houden met de loonsubsidies en de inkomensoverdrachten aan de Gezinnen en de IZW's, exclusief de sociale uitkeringen (in natura of in geld).

Dat zou een duidelijke versnelling zijn ten opzichte van de zeer zwakke inflatie van de primaire uitgaven in 2014 en 2015 (respectievelijk nauwelijks 0,1% en 0,2%), gedeeltelijk wegens de daling van de energieprijzen, de blokkering van de reële lonen in 2014 en 2015 en de indexesprong vanaf 1 april 2015. Het verschil in respectief inflatietempo van de overheidsuitgaven en van het bbp heeft een indirecte weerslag op de overheidsfinanciën, voornamelijk op de evolutie van de effectieve en structurele nominale ratio van de primaire uitgaven in % van het (effectieve of potentiële) bbp.

De evolutie van de (structurele) nominale ratio van de primaire uitgaven kan immers opgesplitst worden in twee verklarende factoren:

- 1) een bestanddeel in volume, gebonden aan het groeiverschil tussen de primaire uitgaven in volume (of tegen constante prijzen), in de teller van de ratio, en de reële groei van het (potentiële) bbp in volume, in de noemer van de ratio;
- 2) een bestanddeel in (relatieve) prijzen, gebonden aan het groeiverschil tussen de prijzen van de primaire uitgaven, in de teller van de ratio, en de bbp-deflator of het prijsverloop van het bbp, in de noemer van diezelfde ratio.

Het volume-effect houdt in dat de nominale ratio van de primaire uitgaven aldus gunstig (neerwaarts) zal beïnvloed worden, wanneer de reële groei van de primaire uitgaven lager is dan die van het (potentiële) bbp, en omgekeerd wanneer die reële groei van de primaire uitgaven hoger is dan die van het (potentiële) reële bbp.

Op analoge wijze wordt de nominale ratio van de primaire uitgaven gunstig (neerwaarts) beïnvloed wanneer de gemiddelde prijzen van de primaire uitgaven, in de teller, minder snel stijgen dan de bbp-deflator of het prijsverloop van het bbp, in de noemer, en omgekeerd (opwaartse ongunstige druk op de ratio) in het tegengestelde geval.

Het negatieve inflatieverschil tussen de prijzen van de overheidsuitgaven en de prijzen van het bbp zou, nadat dit verschil meer dan 0,6% bedroeg gedurende 2 opeenvolgende jaren (2014-2015), op basis van de vooruitzichten van het FPB in 2016 op dit hoge niveau (-0,6%) blijven. Daarna zou het gevoelig afnemen in 2017 tot slechts 0,2% (zie regel 8 van Tabel 17). Daaruit zou in 2017 een gunstige (dalende) weerslag volgen van 0,1% bbp, duidelijk kleiner dan in 2014-2016, op de nominale ratio van de primaire uitgaven, en dus indirect op het overheidstekort. In 2018-2020 zou dit verschil als gemiddelde over 3 jaar verdwijnen in een context van externe ruilvoeten en interne relatieve prijzen die verondersteld worden globaal stabiel te blijven.

**Tabel 17**  
**Macro-economische hypothesen en belangrijkste begrotingsresultaten van de projectie van het FPB**

Groeivoeten (1 tot 8) en % bbp (9 tot 19)		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Jaarl. gem. 2016-2019
<b>Reële bbp-groei</b>	<b>(1)</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>
Potentiële bbp-groei	(2)	1,1%	1,1%	1,3%	1,4%	1,3%	1,1%	1,2%	1,3%
Vershil = verandering in de output gap	(3)=(1)-(2)	0,2%	0,3%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%
Output gap (Niveau)	(4)	-1,4%	-1,1%	-1,2%	-1,1%	-0,8%	-0,4%	-0,1%	-0,9%
Bbp-deflator	(5)	0,7%	0,9%	1,6%	1,5%	1,4%	1,5%	1,3%	1,5%
Consumptieprijsindex	(6)	0,3%	0,6%	1,3%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%
Impliciete deflator van de primaire uitgaven	(7)	0,1%	0,2%	1,0%	1,3%	1,5%	1,5%	1,3%	1,3%
Relatieve prijzen van de primaire uitgaven	(8)=(7 - 5)	-0,6%	-0,7%	-0,6%	-0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,2%
Invloed op de jaarlijkse evolutie van de PRU-ratio	(9)=0.49* (8)	<b>-0,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,1%</b>
In % bbp									Evolutie (°)
<b>Effectieve NFB : Niveau (EDP)</b>	<b>(10)</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>0,6%</b>
Primair saldo	(11)	0,0%	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%	-0,1%
Rentelasten (EDP)	(12)	3,1%	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%	2,2%	-0,7%
Cyclische weerslagen (Niveau)	(13) = 0.605 * (4)	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%	-0,1%	0,4%
Cyclisch gecorrigeerde NFB	(14)=(10)-(13)	-2,3%	-2,0%	-2,2%	-1,6%	-1,7%	-1,8%	-1,7%	0,2%
Eenmalige verrichtingen (One shots (OS))	(15)	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,2%
* Bij de ontvangsten	(15.a)	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,2%
* Bij de (primaire) uitgaven	(15.b)	-0,1%	0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
pm. Cyclische correcties & OS (Niveaus)	(16)=(13+15)	-0,5%	-0,3%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	-0,2%	0,0%	0,1%
Idem, jaarlijks verschil	(17)=d.(16)	<b>-0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>		
Structurele NFB	(18)=(14 - 15)	-2,6%	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%	-1,7%	0,5%
<b>Jaarlijkse structurele evolutie</b>	<b>(19)=d.(18)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	

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

(°) Evolutie 2015-2019.

## 2.2 Globale evolutie van de overheidsfinanciën

In de projectie van het FPB wordt het globaal overheidstekort voor 2015 geraamd op 2,6% bbp, met rentelasten van 2,9% bbp en een overeenkomstig primair overschot van 0,3% bbp. Dit begrotingstekort zou bij ongewijzigd beleid en vóór het in aanmerking nemen van de weerslag van de begrotingscontrole van maart-april 2016 opnieuw stijgen tot 2,9% bbp, en daarna opnieuw dalen tot 2,3% bbp in 2017 en tot 2,2% bbp in 2018.

### 2.2.1 Vooruitzichten op korte termijn (2016-2017)

Dit atypische traject bij ongewijzigd beleid voor de jaren 2016 en 2017 moet grondiger en meer in detail geanalyseerd worden. Dit is des te meer het geval omdat het contrast eveneens in termen van structurele tekorten frappant is tussen het gebrek aan een verwachte structurele verbetering in 2016 en omgekeerd een in 2017 verwachte aanzienlijke structurele verbetering (+0,6%bbp).

In dit scenario bij ongewijzigd beleid (en vóór de begrotingscontrole van maart-april 2016) zou het structureel tekort in 2016 onveranderd blijven op 2,3% bbp, dus lager dan de doelstelling van een verbetering van 0,72 % bbp zoals vastgelegd in het Stabiliteitsprogramma van april 2015 <sup>29</sup>. De verslechtering van 0,3% bbp van het nominale tekort in 2016 zou bijgevolg volledig toe te schrijven zijn aan de cyclische factoren en vooral aan de afname van de eenmalige invloeden die vroeger gunstig waren.

---

<sup>29</sup> Zie in het bijzonder Tabel 8 van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018, waarbij als middellange termijn doelstelling het bereiken van een structureel begrotingsevenwicht vanaf 2018 is vastgelegd.

**Tabel 18**  
**Structurele budgettaire vooruitzichten op basis van de hypothesen van het FPB**

Niveaus of gecumuleerde evolutie	% bbp	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolutie		
								2015-2019 °	2016	2017
Structurele NFB	(1)	-2,6%	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%	0,5%	0,0%	0,6%
Structureel primair saldo	(2)	0,5%	0,6%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	-0,2%	-0,2%	0,3%
* Structurele ontvangsten	(3)	49,2%	48,9%	48,3%	48,1%	47,9%	47,8%	-1,2%	-0,6%	-0,2%
+ Op de socio-professionele inkomens	(3.a)	25,8%	25,8%	24,8%	24,7%	24,4%	24,2%	-1,6%	-1,0%	-0,1%
: Fiscale (PB + bijzondere bijdrage)		11,5%	11,4%	11,0%	11,0%	10,8%	10,6%	-0,8%	-0,4%	0,0%
: Effectieve bijdragen		14,3%	14,4%	13,8%	13,6%	13,6%	13,6%	-0,8%	-0,6%	-0,2%
+ Overige fiscale		18,6%	18,6%	18,9%	18,9%	18,9%	18,9%	0,3%	0,3%	0,0%
: VenB, roerende voorheffing, op kapitaal	(3.b)	5,0%	5,1%	5,2%	5,2%	5,2%	5,3%	0,2%	0,1%	0,0%
: Btw, Accijnzen & Overige		13,7%	13,5%	13,7%	13,7%	13,7%	13,7%	0,1%	0,2%	0,0%
+ Niet-fiscale ontvangsten	(3.c)	4,7%	4,5%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	0,1%	0,1%	0,0%
* Nominale structurele PRU (% potentiële bbp)	(4)	48,6%	48,3%	47,9%	47,4%	47,4%	47,4%	-1,0%	<b>-0,4%</b>	<b>-0,5%</b>
+ Tegen constante prijzen van 2014	(4.a)	48,6%	48,6%	48,5%	48,1%	48,1%	48,0%	-0,7%	<b>-0,1%</b>	<b>-0,4%</b>
: Cyclisch gecorr. sociale uitkeringen, w.o.:	(4.a.1)	24,8%	25,2%	25,2%	25,2%	25,3%	25,6%	0,4%	0,0%	0,0%
* Pensioenen		10,3%	10,5%	10,6%	10,7%	10,8%	10,9%	0,4%	0,1%	0,1%
* Gezondheidszorg		8,0%	8,0%	7,9%	8,0%	8,0%	8,1%	0,1%	-0,1%	0,0%
* RIZIV, beroepsziekten, arbeidsongevallen		1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,1%	0,2%	0,1%	0,1%
* Werkloosh., FSO, brugpensioen, loopbaanonderbr.		2,2%	2,0%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
* Gezinsbijslagen & Andere div.		2,6%	2,7%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	0,0%	0,1%	-0,1%
: Exclusief sociale uitkeringen	(4.a.2)	23,8%	23,5%	23,3%	22,9%	22,7%	22,4%	<b>-1,1%</b>	<b>-0,14%</b>	-0,4%
* Bezoldigingen excl. fictieve bijdragen		10,1%	10,2%	10,1%	10,0%	9,8%	9,7%	-0,5%	0,0%	-0,2%
* Intermediaire consumptie		4,3%	4,2%	4,2%	4,1%	4,1%	4,0%	-0,2%	0,0%	-0,1%
* Overige lopende overdrachten & Subsidies		4,2%	4,2%	4,2%	4,1%	4,0%	4,0%	-0,2%	0,0%	-0,1%
<i>pm. Subtotaal van bovenstaande</i>		18,7%	18,5%	18,6%	18,2%	17,9%	17,8%	<b>-0,8%</b>	0,0%	-0,4%
* Overdrachten aan RVDW & Financiering EU		1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	-0,1%	0,1%	-0,1%
* Overheidsinvesteringen		2,4%	2,5%	2,5%	2,6%	2,7%	2,6%	0,0%	-0,1%	0,1%
* Overige kapitaaluitgaven		1,4%	1,1%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	-0,2%	-0,2%	0,0%
<i>pm. Subtotaal van bovenstaande</i>		5,1%	4,9%	4,7%	4,7%	4,8%	4,6%	-0,3%	<b>-0,2%</b>	<b>0,0%</b>
+ "Relatieve prijzen"-effecten (Basis 2014)	(4.b)	0,0%	-0,3%	-0,6%	-0,7%	-0,6%	-0,6%	<b>-0,3%</b>	-0,3%	-0,1%
<b>Jaarlijkse evolutie van het structureel primair saldo</b>	<b>(5)=d.(2)</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>2019/15</b>		
<b>Reële groei van de structurele primaire uitgaven</b>	<b>(6)</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,3%</b>	<b>0,9%</b>			<b>1,0%</b>
<b>* Cyclisch gecorrigeerde sociale uitkeringen</b>	<b>(6.a)</b>		2,5%	1,3%	1,5%	1,9%	2,0%			<b>1,8%</b>
: Exclusief werkloosheid & brugpensioenen	(6.a.1)		3,3%	2,0%	1,9%	2,1%	2,1%			2,3%
+ Totaal pensioenen			3,4%	2,2%	2,3%	2,5%	2,3%			2,5%
+ Gezondheidszorg			2,0%	0,1%	1,8%	2,0%	2,2%			1,6%
+ Overige, w.o. RIZIV			5,1%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%			2,8%
: Cyclisch gecorr. werkloosheid, brugpensioen enz.	(6.a.2)		-5,9%	-6,3%	-3,4%	-0,2%	0,4%			-3,1%
<b>* Overige, exclusief sociale uitkeringen</b>	<b>(6.b)</b>		-0,4%	<b>0,7%</b>	<b>-0,5%</b>	0,6%	-0,3%			<b>0,0%</b>
: Bezoldigingen, Intermed. cons. & Overdr. & Subsidies	(6.b.1)		0,3%	<b>1,5%</b>	<b>-0,9%</b>	0,1%	0,2%			0,2%
: Kapitaal & Overdrachten RVDW & EU	(6.b.2)		-3,1%	-2,1%	1,3%	2,6%	-2,5%			-0,8%

Bron: Berekeningen HRF op basis van: Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 van maart 2016.

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

(°) Gecumuleerde evolutie.

Die in het scenario bij ongewijzigd beleid in 2016 verwachte begrotingsresultaten zouden gevolgd worden door een "spontane" structurele verbetering in 2017 van niet minder dan 0,6% globaal (waarvan 0,2% verlaging van de rentelasten). Het komt er nu op aan die resultaten te ontcijferen.

De verwachte stabiliteit van het structureel tekort bij ongewijzigd beleid verbergt **in 2016** in feite een verslechtering van de structurele primaire saldi (ten belope van 0,2% bbp) en dit in symmetrie met de gelijkwaardige verlaging van het gewicht van de rentelasten. Die verslechtering is zelf grotendeels het gevolg van een aanzienlijke afname van de ratio van de structurele ontvangsten van 0,6% bbp, na een meer beperkte structurele daling genoteerd in 2015 (-0,25% bbp). Die afname van de structurele ontvangsten is zelf het gevolg van een sterke daling van de verplichte (effectieve sociale en fiscale) heffingen op de socio-professionele inkomens (-1,0% bbp in 2016, waarvan 0,4% bij de PB en 0,6% bbp bij de effectieve sociale bijdragen – waarvan voor het grootste deel bij de werkgeversbijdragen). Die daling van de heffingen op de factor arbeid wordt slechts voor een beperkt deel gecompenseerd (voor iets meer dan 0,3% bbp of 33% in het totaal) door een stijging van alle overige (fiscale en niet-fiscale) ontvangsten, onder meer van de indirecte belastingen voor 0,2% bbp. Een deel van die daling van de ontvangstenratio in 2016 is ongetwijfeld toe te schrijven aan ongunstige “structuur”- of “compositie”-effecten bij de ontvangsten <sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> En in het bijzonder aan een relatieve daling van het gewicht van de belastbare grondslagen die het meest belastingen opbrengen, als gevolg van een verwachte daling van het loonaandeel alsmede van een verkleining van de btw-grondslag. Dit laatste vloeit voort uit het feit dat de reële bbp-groei hoofdzakelijk getrokken wordt door de netto-export (en niet door de binnenlandse vraag) en bovendien uit het feit dat de deflator van de btw-grondslag gevoelig minder snel zou stijgen dan de bbp-deflator.

Die gevoelige daling van de structurele ratio van de overheidsontvangsten (-0,6% bbp) wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd door een symmetrische achteruitgang van de structurele nominale ratio van de primaire uitgaven van 0,4% bbp. Die daling zou, nog altijd in 2016 en op basis van de projectie van het FPB, voor het grootste deel toe te schrijven zijn (0,3% bbp) aan de verwachte weerslag van de daling van de relatieve prijzen<sup>31</sup>. De structurele ratio in volume van die uitgaven zou van haar kant slechts een beperkte daling laten optekenen van 0,1% bbp in 2016. Die daling zou het gevolg zijn van een reële groei van de primaire uitgaven die nauwelijks lager zou zijn dan die van het potentiële bbp (1,0% in vergelijking met 1,3%). Die reële groei van de primaire uitgaven in 2016 is evenwel voor een niet verwaarloosbaar deel opwaarts gedreven door belangrijke bijkomende uitgaven ten belope van 0,3% bbp, die voorzien en verwerkt zijn in de projectie van het FPB inzake het asiel- en veiligheidsbeleid. Voor wat betreft de meerkost ingevolge de asielcrisis, heeft de Europese Commissie, bij de beoordeling van het Draft Budgetary Plan 2016, aangegeven dat deze kosten in principe als uitzonderlijk kunnen beschouwd worden voor de periode 2015-2016. De Commissie zal echter op basis van geobserveerde gegevens een definitieve beoordeling, onder meer van de exacte omvang van de meerkost, maken. De diensten van de Commissie hebben evenwel niet aanvaard dat die bijkomende uitgaven, zelfs gedeeltelijk, mogen beschouwd worden als eenmalige of “one shot” verrichtingen en bijgevolg mogen afgetrokken worden van het structureel tekort. Voor wat betreft de meerkost inzake veiligheidsbeleid is tot op heden geen officiële communicatie beschikbaar vanwege de Commissie over een eventueel uitzonderlijk statuut.

Omgekeerd vloeit de structurele budgettaire verbetering voor 2017 die door het FPB voorzien wordt in zijn zogenaamde scenario “bij ongewijzigd beleid”, deels voort uit een veronderstelde gevoelige afname (of niet-verlenging) van deze uitgaven – van twee derden of ongeveer 0,2% bbp – vanaf 2017.

---

<sup>31</sup> De impliciete of gemiddelde prijzen van de primaire overheidsuitgaven zouden onder meer op basis van de indexeringshypothese van de overheidsbezoldigingen en de sociale overheidsuitkeringen met ongeveer 1% stijgen in 2016, tegenover een verwachte verhoging van de bbp-deflator van 1,6% in 2016. De relatieve prijzen van de primaire overheidsuitgaven zouden dus dalen met 0,6% in 2016; dit zou een neerwaartse (gunstige) weerslag hebben van 0,3% bbp op de structurele nominale ratio van de primaire uitgaven en dit bij een ratio bij een gegeven volume.



Het structurele begrotingstraject **voor het jaar 2017** is dus in meerdere opzichten erg verschillend van dat van 2016. De verbetering van het structurele saldo met 0,6% bbp vloeit voort uit een daling met meer dan 0,2% bbp van het gewicht van de rentelasten en uit een verbetering van het structurele primaire saldo met 0,3% bbp. De daling van de structurele ontvangstenratio is hier veel beperkter (-0,2% bbp). Ze is hoofdzakelijk het gevolg van een voortgezette afkalving van de sociale bijdragen (hoofdzakelijk werkgeversbijdragen), die niet gecompenseerd wordt op het vlak van de andere ontvangsten. Maar deze keer wordt deze afkalving meer dan geneutraliseerd door een substantiële daling van de nominale structurele ratio van de primaire uitgaven (-0,5% bbp, of iets meer dan in 2016).

Bij de structurele primaire uitgaven draagt de daling van de nominale ratio deze keer echter slechts in vrij geringe mate (0,1% bbp) bij tot de voorziene evolutie van de relatieve prijzen. Het voornaamste deel (meer dan 85%) van deze geraamde daling van de nominale structurele ratio van de primaire uitgaven is bijgevolg bij het andere bestanddeel "Volume" terug te vinden, ten belope van 0,4% bbp. Dit vloeit voort uit een reële primaire uitgavengroei in 2017 (slechts +0,5% in totaal) die zeer ruim onder de door het FPB geraamde potentiële bbp-groei ligt (1,4%), en ook gevoelig onder de gemiddelde jaarlijkse reële groei van de structurele primaire uitgaven over de projectieperiode 2015-2020 ligt (namelijk +1,0% per jaar).

De daling van de structurele ratio van de primaire uitgaven in volume in 2017 valt echter slechts voor ongeveer de helft (0,2% bbp op een totaal van 0,4% bbp) te verklaren door de voormelde hypothese dat het leeuwendeel (ongeveer twee derden) van de totale in 2016 aangegane bijkomende uitgaven voor asiel en veiligheid niet verlengd worden in 2017. De onderliggende evolutie van de reële primaire uitgaven (exclusief "uitzonderlijke" uitgaven) blijft dus in ruime mate restrictief, met een onderliggende reële groei die tot amper 1% beperkt wordt (inclusief sociale uitkeringen).

**In 2018** zou het structurele tekort in beperkte mate verslechteren, met 0,1% bbp, en dit onder invloed van een nieuwe beperkte afkalving van de ontvangstenratio, alsook van de verkiezingspiek van de investeringen van de Lokale Overheden die zich in dat jaar voordoet, alvorens een terugloop van dit structurele tekort op symmetrische wijze verwacht wordt in 2019-2020. Het structurele saldo zou op basis hiervan uitkomen op -1,8% bbp in 2018, wat een vergelijkbaar verschil is ten opzichte van de beoogde doelstelling van een structureel evenwicht in 2018 zoals vastgelegd in het vorige Stabiliteitsprogramma.

## 2.2.2 Vooruitzichten op middellange termijn 2015-2019

Meer in een middellange termijn perspectief zou de verlaging van het effectieve overheidstekort tussen 2015 en 2019 in het scenario bij ongewijzigd beleid 0,6% bbp bedragen in 4 jaar. Dit zou volgen uit een verlaging van het gewicht van de rentelasten met 0,7% dat gedeeltelijk geneutraliseerd zou worden door een geringe verslechtering van het primair overschot (-0,1% bbp).

Nog steeds over de periode 2015-2019 (4 jaar) zou volgens de gegevens van het FPB de vermindering van het cyclisch budgettaire bestanddeel <sup>32</sup> 0,4% bbp bedragen (jaarlijks gemiddeld 0,1% bbp – zie regel 13 van Tabel 17) en zich feitelijk concentreren op de 2 laatste jaren (2018-2019). De verlaging van het cyclisch gecorrigeerde overheidstekort zou bijgevolg beperkt zijn tot 0,2% bbp in 4 jaar (regel 14).

Bovendien zou de veronderstelde vermindering van de netto opbrengst van de eenmalige maatregelen, ten belope van 0,2% bbp over dezelfde periode (regel 15), een ongunstige weerslag hebben op de evolutie van het tekort. Ten slotte zou het structurele overheidstekort (regel 18 van Tabel 17), dus na correctie voor de cyclische invloeden en voor de weerslag van de eenmalige (one shots) maatregelen, met 0,5% bbp verbeteren, dus met gemiddeld iets meer dan 0,1% bbp per jaar.

Indien men bovendien van die verwachte evoluties van het structureel saldo de reeds vermelde verwachte daling van de rentelasten (0,7% bbp over de periode 2015-2019) aftrekt, bekomt men bij ongewijzigd beleid een lichte verwachte verslechtering van het *structureel* primair begrotingssaldo of exclusief rentelasten, met 0,2% bbp, hetzij minder dan 0,1% bbp gemiddeld per jaar (zie Tabel 18 hiervoor, regel 2).

---

<sup>32</sup> Zelf berekend op basis van de evolutie van de output gap, dit wil zeggen het groeiverschil tussen het effectieve reële bbp en het geraamde potentiële bbp.

Inzake de *ratio van de structurele ontvangsten* <sup>33</sup>, merkt men over de periode 2015-2019 (regel 3 van Tabel 18) een belangrijke verwachte verlaging op van 1,2% bbp in 4 jaar (bijna 0,3% bbp gemiddeld per jaar). Die verlaging is bijzonder duidelijk in 2016 (-0,6% bbp, vóór begrotingscontrole). Die verlaging van de ratio van de ontvangsten (bij ongewijzigde wetgeving) over 4 jaar is bijzonder uitgesproken bij de directe belastingen (-0,6% bbp in totaal, meer dan volledig gelokaliseerd bij de directe belastingen op het inkomen van de gezinnen – exclusief roerende voorheffing, met -0,8% bbp) en bij de effectieve sociale bijdragen (-0,8% bbp), gedeeltelijk gecompenseerd door een stijging van de indirecte belastingen (+0,2% bbp) en van de niet-fiscale ontvangsten (+0,1% bbp).

Inzake de *primaire uitgaven* (regel 4) leidt het door het FPB in aanmerking genomen scenario in de loop van dezelfde periode tot een verlaging van de structurele nominale ratio met 1,0% bbp.

Dit laatste cijfer zou op zijn beurt voortvloeien uit een gunstige invloed (dalend) van de relatieve prijzen ten belope van 0,3% bbp (ongeveer een derde van het totaal), die voornamelijk in 2016 plaatsvindt, terwijl het structurele volume-effect de resterende daling van 0,7% bbp zou verklaren.

Er vindt hier een nogal uitgesproken asymmetrische evolutie plaats, met een voortgezette stijging van de structurele “vergrijzings”-uitgaven of van de sociale uitkeringen, ten belope van 0,4% bbp, terwijl omgekeerd de structurele ratio in volume van de overige uitgaven aanzienlijk zou dalen (-1,1% bbp over 4 jaar) op het geaggregeerde niveau van de Gezamenlijke Overheid. Dit cijfer is belangrijk omdat het, zoals het onderste deel van Tabel 18 (regel 6.b) aangeeft, een gemiddelde reële nulgroei veronderstelt van de totale primaire uitgaven exclusief sociale uitkeringen gedurende 4 opeenvolgende jaren.

---

<sup>33</sup> De ontvangsten in de projectie worden hier berekend op basis van een definitie die zeer sterk gelijkt op die van de overzichtstabellen van het INR, waarbij de enige traditionele correctie in de werkzaamheden van de HRF bestaat in het *niet* in aanmerking nemen van de toegerekende of fictieve sociale bijdragen en dit om een symmetrische dubbeltelling te vermijden bij de primaire uitgaven.

Bij de sociale uitkeringen zouden er hier ook uiteenlopende evoluties zijn. Er zou (vooral) een opwaartse druk zijn op het vlak van de overheidspensioenen (+0,4% bbp), van de uitgaven voor ziekte en invaliditeit (RIZIV) en van andere uitgaven <sup>34</sup> met +0,2% bbp, en in beperktere mate op het vlak van de gezondheidszorg, waarbij verondersteld wordt dat de toename van de reële gezondheidszorguitgaven goed beheerst wordt (slechts +0,1% bbp). De daling van de structurele uitgaven in verband met ondertewerkstelling (werkloosheid, brugpensioenen, enz.) zou daarentegen een niet te verwaarlozen deel dekken (0,3% bbp op een totaal van 0,7% bbp) van de stijging van deze “opwaartse” sociale uitkeringen.

### **2.3 Het traject inzake rentelasten en schuldgraad**

Het begrotingstraject dat het Federaal Planbureau uit zijn macro-economische vooruitzichten afleidt, vertaalt zich eveneens in een hieruit voortvloeiend traject voor de schuldgraad. Dit laatste traject vloeit op zijn beurt niet alleen voort uit de reeds beschreven evolutie inzake overheidstekort, maar ook uit de weerhouden hypothesen op macro-financieel vlak (reële groei, inflatie en rentevoeten) en op het vlak van de verrichtingen “buiten NFB”.

Ter herinnering, de evolutie van de schuldgraad wordt bepaald door twee centrale elementen: a) de exogene verrichtingen “buiten NFB” die het bruto-niveau van de schuldgraad beïnvloeden zonder weerslag op de begrotingssaldi in het ESR 2010-boekhoudsysteem, en b) een zogenaamde “endogene” component. Deze laatste hangt enerzijds direct af van het effectief waargenomen primair saldo (exclusief interesten) en anderzijds van de macro-financiële voorwaarden die de parameters vormen van het “sneeuwbal”-effect, dat gemeten wordt vertrekkend van *het (gecorrigeerd) verschil tussen de gemiddelde (of impliciete) rentevoet op de schuld en de nominale groei van het bbp.*

---

<sup>34</sup> Beroepsziekten, arbeidsongevallen.

**Tabel 19**  
**Determinanten van de evolutie van de schuldgraad**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-19°
<b>Schuldgraad: Niveau</b>	<b>(1)</b>	<b>106,7%</b>	<b>106,6%</b>	<b>107,2%</b>	<b>106,6%</b>	<b>105,9%</b>	<b>105,0%</b>	<b>104,0%</b>	<b>-1,6%</b>
Jaarlijks verschil, w.o.:	(2)=d.(1)	1,6%	-0,1%	0,7%	-0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,0%	-1,6%
* Endogene evolutie, w.o.	(3)=(3a.+3b.)	1,0%	0,3%	0,1%	-0,9%	-0,9%	-1,1%	-1,2%	-2,8%
+ Effect van het "gecorrigeerd verschil" (**)	(3a.)	1,1%	0,5%	-0,2%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,7%	-2,6%
+ Effectief primair saldo (-)	(3b.)	0,0%	-0,3%	0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,5%	-0,2%
* Weerslagen "buiten NFB"	(4)	0,6%	-0,4%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	1,2%
Nominale bbp-groei "n"	(5)	2,0%	2,3%	2,8%	3,0%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%
Nominale impliciete rentevoet "i"	(6)	3,0%	2,8%	2,6%	2,4%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%
Gecorrigeerd verschil: "(i - n) / (1+n)"	(7)=(6-5)/(1+(6)	1,0%	0,5%	-0,2%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,7%	-0,6%
pm. Impliciete reële rentevoet	(8)	2,4%	1,9%	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%

(°) Gecumuleerde evolutie over de periode 2015-2019 (1 tot 4) of % gemiddelde jaarlijkse verandering (5 tot 8).

(°°) Stemt overeen met het vereist primair saldo.

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

Welnu, het traject van het FPB wordt tijdens de projectieperiode gekenmerkt door een veronderstelde overgang van een nog positief (ongunstig) verschil van 0,8% in 2014-2015 naar een negatief (gunstig) verschil van gemiddeld -0,6% in 2016-2019 (4 jaar).

Dit wordt zowel verklaard door een versnelling van de nominale groei<sup>35</sup>, die zou stijgen van gemiddeld 2,2% in 2014-2015 tot 3,0% in 2016-2019, als door de tezelfdertijd voortgezette daling van de (impliciete of gemiddelde) nominale rentevoet van 3% in 2014 tot 2,2% in 2019. Gemiddeld zou deze rentevoet evolueren van 2,9% in 2014-2015 naar slechts 2,3% in 2016-2019.

In een dergelijke context van een negatief (met andere woorden gunstig) geworden verschil bevindt men zich opnieuw voor meerdere jaren in een situatie van "omgekeerd sneeuwbaaleffect". Met een effectief primair saldo, bij ongewijzigd beleid, dat relatief stabiel blijft en dicht bij het evenwicht, wordt het verschil tussen de effectieve en vereiste primaire saldi systematisch positief, voor ongeveer 0,8% gemiddeld per jaar. Dit leidt tot een vergelijkbare endogene vermindering van de schuldgraad (zie regel 3a).

<sup>35</sup> Deze versnelling vloeit op zijn beurt zowel voort uit een zekere veronderstelde versnelling van de reële groei die vanaf 2017 gelijk aan of hoger dan 1,5% zou blijven, als uit een normalisatie van de inflatie rond 1,5-1,6%, eveneens na de bijzonder lage cijfers van de jaren 2013-2015 (gemiddeld 1,0%) of 2014-2015 (gemiddeld 0,8%).

Het jaar 2016 blijft niettemin een overgangsjaar, met een nieuwe verwachte toename van de schuldgraad van de overheid, bij ongewijzigd beleid, van 0,7% bbp. Deze zou in zeer ruime mate (+0,6% bbp) voortvloeien uit de invloed van de ongunstige (schuldverhogende) verrichtingen “buiten NFB”. Maar vanaf 2017 zou de schuldgraad dalen met 0,6% bbp, hoofdzakelijk onder invloed van de endogene evolutie (omkering van het “sneeuwbal”effect) ten belope van 0,9% bbp, terwijl verondersteld wordt dat de verrichtingen buiten NFB een lichte schuldverhogende druk zouden uitoefenen (van ongeveer 0,2% bbp) op diezelfde schuldgraad. De daling van de schuldgraad vanaf 2017, in het traject bij ongewijzigd beleid van het FPB, blijft echter ontoereikend om te voldoen aan de voorgeschreven doelstellingen uit het Stabiliteits- en Groeipact.

## ***2.4 Projectie bij ongewijzigd beleid per grote entiteit en per groot overheidsniveau***

De volgende tabel geeft de belangrijkste begrotingsindicatoren per entiteit en per groot overheidsniveau weer, en dit zoals ze voortvloeien uit de begrotingsprojectie van het FPB voor de periode 2016-2021. Men moet evenwel opmerken dat de vorderingensaldi (en primaire saldi) van de Federale Overheid (FO) en van de Gemeenschappen en Gewesten (G&G), net zoals in het Advies van maart 2015, gecorrigeerd werden ten opzichte van de brutogegevens van de projectie, om rekening te houden met de onvolledige storting in ESR 2010 van de gewestelijke opcentiemen op de PB, in het geval van de inwerkingtreding van de Zesde Staatshervorming. Zo worden in de initiële projectie in ESR 2010 enkel de opcentiemen met betrekking tot de in 2015 ingekohierde personenbelasting geboekt als ontvangsten van de gewesten. Het resterende bedrag ten opzichte van het globale bedrag van de fiscale autonomie dat aan de gewesten toegekend werd onder de vorm van financiële overdrachten, werd niet in rekening gebracht in de ESR 2010-boekhouding. Voor het jaar 2015 komt dit bedrag, exclusief schommelingen in het inkohieringstempo, neer op ongeveer 4,67 miljard euro vanuit het standpunt van de gewesten (ofwel iets meer dan 1,1% bbp).

Om conform te blijven met de begrotingsrealiteit van de verschillende overheidsniveaus, in het bijzonder van de FO en de G&G, werden de ESR-vorderingensaldi van deze verschillende overheidsniveaus gecorrigeerd in deel A van de tabel om de impact van deze gedeeltelijke storting te neutraliseren, rekening houdend met de volledigheid van de middelen die ter beschikking gesteld werden van de gewesten. De andere overgangscorrecties in verband met de financieringsmechanismen van de G&G, en die door het FPB beschouwd worden als symmetrische eenmalige verrichtingen ("one shots") en als neutraal voor het globale begrotingssaldo van de overheid, werden eveneens in dit bovenste deel van de tabel in rekening genomen.

In een tweede stap werden de overige correcties voor one shots (exclusief de hierboven beschreven BFW-correcties) meegenomen bij zowel de (primaire) finale uitgaven als bij de ontvangsten (netto na budgettaire overdrachten), om, globaal en voor elke grote entiteit, de voor alle eenmalige (one shots) invloeden gecorrigeerde begrotingssaldi weer te geven.

**Tabel 20**  
**Begrotingssaldi exclusief one shots en structurele saldi: globaal en per grote entiteit**

Globale begrotingsvooruitzichten en per entiteit In % bbp		Niveaus						Evolutie 2015-19
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
NFB met BFW-correcties	A.	-3,1%	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%	0,6%
* Entiteit I	A.I.	-2,5%	-2,3%	-2,6%	-2,0%	-1,9%	-2,0%	0,2%
* Entiteit II	A.II	-0,6%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,4%
+ Gemeenschappen & Gewesten	A.II.G&G	-0,4%	-0,2%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,3%
+ Lokale Overheden	A.II.LO	-0,2%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,1%
Overige weerslagen (finale) one shots	(B)	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,2%
* Entiteit I	(B.I)	0,4%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,2%
* Entiteit II	(B.II)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
NFB gecorr. voor BFW & one shots (excl. BFW)	C=A-B.	-3,4%	-3,0%	-3,0%	-2,4%	-2,3%	-2,1%	0,9%
* Entiteit I	C.I.=A.I - B.I	-2,9%	-2,6%	-2,7%	-2,1%	<b>-2,0%</b>	-2,1%	0,5%
+ Primair saldo	C.I.a	-0,1%	0,0%	-0,4%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,1%
+ Rentelasten	C.I.b	2,8%	2,6%	2,3%	2,1%	2,0%	2,0%	-0,6%
* Entiteit II	C.II = A.II - B.II	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,4%
+ Primair saldo	C.II.a	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%
+ Rentelasten	C.II.b	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	-0,1%
pm. Voor one shots gecorr. NFB van Entiteit II	C.II.	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,4%
+ G&G	C.II.G&G	-0,5%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,3%
+ LO	C.II.LO	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,1%
Structurele NFB per entiteit (incl. cycl. correctie)	D.	-2,60%	-2,31%	-2,28%	-1,73%	-1,81%	-1,84%	0,48%
w.o.: Structureel primair saldo		0,54%	0,60%	0,42%	0,74%	0,50%	0,41%	-0,20%
* Entiteit I, incl. overdrachten intra-GO, w.o.:	D.I	-2,33%	-2,07%	-2,18%	-1,61%	-1,66%	-1,92%	0,15%
+ Structureel primair saldo		0,49%	0,49%	0,16%	0,52%	0,36%	0,03%	-0,46%
* Entiteit II, incl. overdrachten intra-GO	D.II	-0,28%	-0,24%	-0,11%	-0,11%	-0,15%	0,09%	0,33%
+ G&G	D.II.G&G	-0,27%	-0,17%	-0,15%	-0,04%	0,02%	0,07%	0,24%
+ LO	D.II.LO	-0,01%	-0,07%	0,04%	-0,07%	-0,18%	0,02%	0,09%

Noot: Wegens afrondingen kan het totaal iets afwijken (maximaal 0,1% bbp) van de som van de overeenkomstige bestanddelen.

Tot slot geeft het onderste deel van de tabel de structurele saldi per groot overheidsniveau weer, met andere woorden de saldi die niet enkel gecorrigeerd zijn voor de one shots, maar ook voor de cyclische invloeden zoals ze gemeten werden per entiteit volgens de specifieke HRF-methodologie en in overeenstemming met de door de Commissie weerhouden globale cyclische coëfficiënt. Deze correcties bevatten de cyclische correcties tussen de entiteiten (FO en G&G) onderling op het vlak van de budgettaire en fiscale overdrachten, zonder impact op de globale cyclische correctie.

Op basis hiervan (zie deel A van Tabel 20) zou het vorderingentekort bij ongewijzigd beleid van Entiteit I, aangepast voor de “BFW-correcties”, evolueren van 2,3% bbp (2015) naar 2,6% bbp in 2016, om voor het vervolg stabiel te blijven (jaren 2017-2020) rond 1,9 tot 2% bbp. Voor de periode 2015-2019 zou de verbetering beperkt blijven (+0,2% bbp), als gevolg van de combinatie van een vermindering van het gewicht van de rentelasten met 0,6% bbp en van een verslechtering bij ongewijzigd beleid van het gecorrigeerd primair saldo met 0,4% bbp.

Bij Entiteit II zou het gecorrigeerde tekort eerst nogal gevoelig (-0,3% bbp tussen 2014 en 2016)<sup>36</sup> afnemen, vooraleer het op dit niveau stabiel zou blijven tot in 2018. De gevoelige verbetering in 2019 (van bijna 0,3% bbp) zou hoofdzakelijk voortvloeien uit de neerwaartse ommekeer in 2019 van de investeringscyclus van de Lokale Overheden, na de in 2018 bereikte uitgavenpiek.

De overige invloeden van de one shots (exclusief overgangsmaatregelen in verband met de BFW) hebben op hun beurt een niet te verwaarlozen invloed op de begrotingsrealisaties per entiteit. Op basis hiervan lijkt de gecorrigeerde evolutie van Entiteit I iets gunstiger, namelijk een daling van het tekort exclusief one shots met 0,5% bbp deze keer (periode 2015-2019), met een lichte verslechtering van het primair saldo gecorrigeerd voor de one shots (-0,1% bbp). Voor Entiteit II zouden de resultaten praktisch ongewijzigd zijn.

Tot slot vervolledigt het derde deel (de lijnen D) de tabel de weergave, waarbij deze keer de totale cyclische invloeden per overheidsniveau geïntegreerd worden. Zoals reeds vermeld zou het globale structurele tekort stabiel blijven rond 1,7 à 1,8% bbp vanaf 2017-2018, zonder daarna onder dit niveau te kunnen zakken.

---

<sup>36</sup> Waaronder 0,1% van de daling als gevolg van het gewicht van de rentelasten.



Bij Entiteit I zou het structurele tekort bij ongewijzigd beleid afnemen met 0,1% bbp over 4 jaar, en dit meer dan volledig omwille van de verwachte daling van het gewicht van de rentelasten (-0,6% bbp). Bij Entiteit II zou het structurele tekort verbeteren met 0,3% bbp, waarvan 0,1% bbp omwille van de daling van de rentelasten. Deze structurele verbetering zou zich grotendeels situeren bij de deelgebieden.

In 2018 zou het structurele saldo van Entiteit II nog negatief zijn (ten belope van 0,2% bbp). Dit resterende structurele tekort zou zich op het niveau van de Lokale Overheden voordoen en zou toe te schrijven zijn aan het tijdelijk hoge niveau van de publieke investeringen van de Lokale Overheden, op de piek van hun op dit vlak welgekende cyclus.

## 2.5 De hypothesen inzake reële groei van de primaire uitgaven van de grote entiteiten

De waargenomen trajecten uit de projectie voor de verschillende overheidsniveaus op het vlak van de primaire uitgaven vloeien voort uit de weerhouden hypothesen voor zowel de “endogene”<sup>37</sup> evolutie als voor het gevoerde discretionaire beleid. De volgende tabel herneemt de verschillende impliciete hypothesen die afgeleid kunnen worden uit de gedetailleerde gegevens van de projectie van het FPB inzake gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven over de periode 2015-2020 (5 jaar).

**Tabel 21**  
**Vergelijking van de jaarlijkse reële groei van de structurele finale primaire uitgaven**

% jaarlijkse verandering in volume - 2015-2020	TOTAAL	Entiteit I	Entiteit II
Totaal structurele primaire uitgaven	1,0%	1,0%	0,9%
* Sociale uitkeringen	1,7%	1,9%	0,8%
* Overige	0,1%	-1,9%	0,9%
+ Bezoldigingen + Intermediaire consumptie	0,2%	-1,1%	0,6%
+ Subsidies + Overige lopende uitgaven	0,3%	-1,0%	1,7%
+ Kapitaaluitgaven	-0,8%	-8,5%	1,6%

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

<sup>37</sup> Op het vlak van socio-demografische evoluties, van toekomstige invloeden van bestaande wetgeving, enz.

Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid wordt de reële groei van de primaire uitgaven, van gemiddeld 1% over de periode, hoofdzakelijk veroorzaakt door de groei van de sociale uitkeringen (+1,7%) en in het bijzonder van de pensioenen (+2,4% per jaar) die bijna volledig budgettair ten laste zijn van Entiteit I. Daarnaast wordt de geprojecteerde reële groei van de overige primaire uitgaven (iets minder dan 50% van het totaal) quasi nihil verondersteld (+0,1% per jaar). De gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven van de twee grote entiteiten is trouwens globaal quasi identiek aan het algemene gemiddelde (dicht bij 1%). De samenstelling ervan is echter erg verschillend.

Bij Entiteit I, waar het aandeel van de sociale uitkeringen in zeer ruime mate domineert (meer dan drie kwart van het totaal van de primaire uitgaven), wordt de toename van deze sociale uitkeringen (+1,9%) gedeeltelijk gecompenseerd door een veronderstelde uitgesproken daling (-1,8% per jaar gedurende 5 jaar) van het geheel van de overige primaire uitgaven (wettelijke uitgaven, werkgelegenheidssubsidies, investeringsuitgaven, enz.).

De toename van de primaire uitgaven bij Entiteit II is daarentegen homogener. De groei van de sociale uitkeringen, die na de staatshervorming aan belang gewonnen hebben (ongeveer 20% van het totaal van de primaire uitgaven van Entiteit II tegenover 10% voorheen), blijft relatief beperkt (+0,8% per jaar), en dit met name omwille van het zwakke dynamisme van de reële uitgaven voor gezinsbijslagen (+0,4% per jaar). De reële groei van de overige primaire uitgaven van Entiteit II, die bijna 80% van het totaal van de primaire uitgaven van Entiteit II uitmaken, blijft daarentegen positief, dicht bij het algemene gemiddelde van 1,0%.

## 2.6 Conclusies

In het scenario bij ongewijzigd beleid van het FPB blijft het terugdringen van het structurele tekort tegen 2018-2019 belemmerd door de zeer gevoelige daling van de ratio van de structurele ontvangsten (-1,2% bbp over 4 jaar), terwijl omgekeerd de ratio van de structurele primaire uitgaven over dezelfde periode een quasi symmetrische daling van 1% bbp zou laten optekenen. Deze daling van de ratio van de structurele ontvangsten vloeit voort uit een gecombineerde daling van de ratio's van de belastingen op socio-professionele inkomens (PB) en de sociale bijdragen, voornamelijk werkgeversbijdragen, ten belope van in totaal 1,6% bbp, die slechts zeer gedeeltelijk, voor 0,4% bbp of slechts ongeveer een kwart, geneutraliseerd zou worden door een compenserende verhoging van de overige ontvangsten (vooral de overige directe belastingen).

Op een iets meer gedesaggregeerd niveau, per grote entiteit, zou Entiteit II erin slagen om zijn structureel tekort in 2018 praktisch te laten verdwijnen, dichtbij het cyclische hoogtepunt van de investeringen van de Lokale Overheden. Bij Entiteit I zou het structureel tekort bij ongewijzigd beleid slechts met 0,1% bbp afnemen in de periode 2015-2019, wat ruim onvoldoende is om het initiële gat (2015) van 2,1% te dichten. Hier zou de daling van de structurele ontvangstenratio van Entiteit I (van 0,9% bbp) de daling van de nominale structurele ratio van de finale primaire uitgaven (van 0,4% bbp) gevoelig overschrijden, zodat men een nieuwe verslechtering van het structureel primair saldo van Entiteit I zou vaststellen. Enkel de endogene vermindering van het gewicht van de rentelasten (van 0,6% bbp) zou toelaten om deze verslechtering te neutraliseren en om desondanks uit te komen op een beperkte structurele verbetering van het vorderingensaldo.



---

## 3 NORMATIEF TRAJECT VOOR DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

---

### 3.1 Context

De federale regering heeft in haar Draft Budgetary Plan, overgemaakt aan de Europese Commissie in oktober 2016, een traject voorzien dat conform het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 nog steeds het structureel evenwicht beoogt in 2018.

Alvorens de Afdeling een traject kan aanbevelen voor het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 moet worden opgemerkt dat de regering in haar Stabiliteitsprogramma 2016-2019 een nieuwe MTO <sup>38</sup> dient te bepalen voor de periode 2017-2019 <sup>39</sup>. Dit volgt uit de normale herzieningscyclus van de MTO die voorzien is in het Europese budgettaire kader. De minimum MTO wordt elke drie jaar herzien, waarbij de laatste herziening dateert van 2012. Ter herinnering: de minimale MTO berekend door de Europese Commissie in 2012 voor de periode 2013-2016 was voor België gelijk aan een structureel surplus van 0,75% bbp.

De driejaarlijkse herziening van de MTO is erop gericht om rekening te kunnen houden met eventuele hervormingen of de evolutie van andere elementen die een rol spelen in de lange termijn houdbaarheid van de openbare financiën<sup>40</sup>. De houdbaarheidscomponent wordt, voor de berekening van de MTO, meebepaald door de volgende elementen:

---

<sup>38</sup> De Medium Term Objective (MTO) is een centraal onderdeel van het Europees begrotingskader. Lidstaten worden geacht zich op hun MTO te bevinden of een voldoende snel aanpassingspad naar de MTO te respecteren. In het geval wordt afgeweken van de MTO of het aanpassingspad er naartoe kan een procedure significante afwijking worden opgestart, met mogelijk een financiële sanctie tot gevolg indien door de lidstaat in kwestie onvoldoende actie wordt ondernomen om de significante afwijking te corrigeren.

<sup>39</sup> Belangrijk om op te merken: de MTO die werd bepaald in 2012, nl. 0,75% bbp, gaat nog steeds op voor de evaluatie van 2016.

<sup>40</sup> De bepaling van de MTO gebeurt via twee berekeningen en is gebonden aan enkele vooraf vastgelegde limieten. Voor de bepaling van de uiteindelijke minimale MTO is er een ondergrens vastgelegd op een tekort van -0,5% bbp bij landen die het Fiscal Compact ondertekenden (zoals België) en met een schuldgraad hoger dan 60% bbp of -1% bbp indien de schuldgraad lager is dan deze drempelwaarde. De uiteindelijke minimale MTO wordt vervolgens bepaald door de minst negatieve waarde die volgt uit twee berekeningen. De eerste berekening is de 'medium benchmark' die moet verzekeren dat onder een 'normale conjunctuur' het tekortcriterium van 3% bbp niet overschreden wordt. De tweede berekening is de hierboven beschreven houdbaarheidscomponent. Toegepast

- Het begrotingssaldo noodzakelijk om de schuldgraad op 60% te stabiliseren;
- De inspanning die nodig is om de schuldgraad richting de 60% te doen dalen;
- De begrotingsinspanning die noodzakelijk zal zijn om de vergrijzingsuitgaven op te vangen.

De begrotingsinspanning op horizon 2060 noodzakelijk voor de financiering van de vergrijzing werd recent geüpdatet in het Fiscal Sustainability Report 2015 op basis van het Ageing Report (2015) <sup>41</sup>. Beide rapporten worden om de drie jaar geactualiseerd.

De diensten van de Europese Commissie hebben begin 2016, op basis van het geactualiseerde Ageing Report en Fiscal Sustainability Report, voor elke lidstaat een minimum MTO berekend. Deze ondergrens is voor België, volgens de Europese Commissie, gelijk aan een structureel tekort van 0,5% bbp. De belangrijke neerwaartse herziening van de minimum MTO naar -0,5% (ten opzichte van een surplus van 0,75%) is te danken aan de neerwaartse herziening van de vergrijzingskost. Zowel de pensioenkost als de kost van de langdurige zorg werden in beide rapporten, voor wat betreft België, naar beneden toe herzien. Dit is het gevolg van een herziening van de bevolkingsvooruitzichten en hervormingen op het vlak van de pensioenen.

Het moet worden opgemerkt dat de Europese Commissie slechts een ondergrens heeft berekend voor de lidstaten. Deze ondergrens volgt uit de mechanische toepassing van de formules voor de berekening van de MTO en garandeert niet dat aan alle vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact wordt voldaan, hier moet in het bijzonder gedacht worden aan het schuld criterium. Dit laatste kan er toe leiden dat het voor bepaalde lidstaten noodzakelijk kan zijn een ambitieuzere MTO te definiëren in hun Stabiliteitsprogramma 2016-2019 dan de minimum MTO berekend door de Europese Commissie teneinde te verzekeren dat de MTO en het convergentiepad naar de MTO voldoen aan alle Europese regels. Zoals blijkt uit de analyse van de Afdeling bevindt België zich in dit geval.

---

op België wordt de 'minimum' benchmark lager geschat dan de VSCB ondergrens (-0,5%) en speelt deze berekening dus niet mee bij de bepaling van de minimale MTO. De minimale MTO volgt voor België bijgevolg integraal uit de houdbaarheidscomponent.

<sup>41</sup> Voor België werd de vergrijzingskost in het Fiscal Sustainability Report (t.o.v. de vergrijzingskost opgenomen in het Ageing Report voor België) nogmaals geactualiseerd om rekening te kunnen houden met de inmiddels gestemde hervormingen van de regering.

Gegeven dat er in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 dus een nieuwe MTO moet worden gedefinieerd, beveelt de Afdeling dan ook in haar traject een doelstelling aan die volgens haar noodzakelijk is zodat de Gezamenlijke Overheid kan voldoen aan al haar Europese verplichtingen.

### **3.2 Onderzoek van het traject**

Net zoals in het Advies van vorig jaar worden de doelstellingen in structurele termen gedefinieerd op basis van een vereiste structurele verbetering. De berekening van het saldo in structurele termen gebeurt volgens de Europese methodologie en vertrekt van de output gap en one shots zoals geraamd door het Federaal Planbureau in de Economische Vooruitzichten 2016-2021 van maart 2016. Vervolgens worden de structurele doelstellingen uitgedrukt in nominale termen.

De Afdeling heeft verschillende trajecten onderzocht gedurende haar werkzaamheden teneinde na te gaan welk traject voldoet aan de Europese vereisten en welke doelstelling de regeringen best naar voor kunnen schuiven in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 om te kunnen voldoen aan deze vereisten. De trajecten in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 zijn ter illustratieve titel; in paragraaf 3.2.3 worden de trajecten welke de Afdeling aanbeveelt, voorgesteld.

#### **3.2.1 Traject nodig teneinde het strikte respect van de Europese criteria te verzekeren (zowel preventief als correctief luik)**

De Afdeling heeft eerst en vooral onderzocht welk traject nodig zou zijn om te verzekeren dat in 2016 aan alle Europese criteria wordt voldaan. In het bijzonder wordt met dit traject nagegaan welke structurele verbetering vereist is in 2016 om te kunnen voldoen aan het schuld criterium<sup>42</sup>. Zoals reeds besproken in hoofdstuk 1 bevindt België zich sinds het verlaten van de procedure bij buitensporige tekorten (in 2014) momenteel in het laatste jaar van de transitieperiode voor wat betreft het schuld criterium. Dit houdt in dat België in 2016 in principe zou moeten voldoen aan het schuld criterium.

---

<sup>42</sup> Bijlage 5 bevat een beknopte samenvatting van het schuld criterium.

Gedurende de transitieperiode wordt het schuld criterium tijdelijk vervangen door het concept Minimale Lineaire Structurele Aanpassing (MLSA). Deze vereiste structurele aanpassing wordt zo berekend dat ze, indien effectief gerealiseerd, resulteert in de naleving van het schuld criterium op het eind van de transitieperiode. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 bedroeg de MLSA in 2015 1,1%. Op basis van de projectie van het FPB werd een structurele verbetering opgetekend van 0,3% (Tabel 17), ruimschoots lager dan de aanbevolen 1,1%. De vertraging die in 2015 (en 2014) werd opgelopen moet volgens dit concept evenwel ingehaald worden.

Op basis van de Middellange termijn projectie van het FPB (maart 2016) kon een MLSA voor 2016 worden berekend die moet resulteren in het respect van het schuld criterium in 2016. De MLSA voor 2016 loopt, ingevolge de beperkte structurele verbetering gerealiseerd in 2014 en 2015, op tot 2,3% bbp. Om dus zoals voorzien in de Europese regels, op het eind van de transitieperiode te kunnen voldoen aan het schuld criterium, zou in 2016 in principe een structurele verbetering van 2,3% moeten worden opgetekend.



**Tabel 22**  
**Traject dat voldoet aan de vereiste MLSA in 2016**

In % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%
Rentelasten	(2)	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>2,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-2,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Cyclische weerslag	(6)	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(7)	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8)=(5)+(6)+(7)	<b>-2,6%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,2%</b>
Genormeerde rentelasten	(9)	2,9%	2,7%	2,4%	2,2%	2,1%
Genormeerd structureel PRSA	(10) = (5) + (9)	0,6%	2,6%	2,4%	2,2%	2,1%
Structurele primaire verbetering	(d.10)		2,0%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
Rentelasten	(d.9)		-0,2%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(11)=(8)+(9)-(3)	0,0%	2,2%	1,7%	1,7%	1,7%
Bijkomende primaire inspanning	(d.11)		2,2%	-0,6%	0,1%	0,0%
<b>Schuldgraad</b>	(12)	<b>106,6%</b>	<b>105,0%</b>	<b>102,7%</b>	<b>100,3%</b>	<b>97,7%</b>
Jaarlijks verschil, waarvan:	(13) = (d.12)					
Endogene evolutie	(13.a)	0,3%	-2,2%	-2,5%	-2,6%	-2,7%
Impact buiten NFB	(*13.b)	-0,4%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%
Schuld criterium (*)						
"Backward looking" berekening	(14)		101,7%	101,6%	100,4%	98,5%
Verschil ('+' = respect criterium)	(14) - (12)		-3,3%	-1,1%	0,1%	0,7%
"Forward looking" berekening	(15)		100,4%	98,5%	96,3%	94,0%
Verschil ('+' = respect criterium)	(15) - (12)t+2		0,1%	0,7%	1,0%	1,6%

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

Zoals blijkt uit Tabel 22, vereist dergelijk traject een zeer grote inspanning in 2016 die niet realiseerbaar is. Daarenboven heeft de Europese Commissie in haar beoordeling van het Draft Budgetary Plan aangegeven dat haar analyse gemaakt in het verslag ingevolge artikel 126 (3) (in februari 2015, zie 1.1.1) nog steeds in grote mate van toepassing is. De inspanning vereist door de MLSA in 2016 is, gegeven de combinatie van de beperkte reële groei en lage inflatie, niet gewenst.

De Afdeling wenst met dit illustratieve traject evenwel aan te tonen dat het niet behalen van de vooropgestelde doelstellingen inzake structurele verbetering binnen het Europees kader tot gevolg heeft dat opgelopen vertragingen dienen te worden ingehaald teneinde het respect van alle criteria en in het bijzonder van het schuld criterium te kunnen verzekeren.

### 3.2.2 Traject minimumvereisten preventieve luik + minimum MTO

Vervolgens heeft de Afdeling onderzocht welk traject voldoet aan de minimum vereisten van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Hierbij wordt een jaarlijkse structurele verbetering van 0,6% per jaar voorzien, het absolute minimum gegeven de stand van de output gap <sup>43</sup>, wat resulteert in het behalen van de minimum MTO in 2018 zoals berekend door de Europese Commissie ( een structureel tekort van 0,5%, zie 3.1).

Gegeven dat dit scenario het absolute minimum weergeeft, wordt in 2019 geen bijkomende structurele aanpassing voorzien. De minimum MTO wordt in dit illustratieve scenario dus verder aangehouden.

**Tabel 23**  
**Traject « Europees minimum » voor wat betreft het preventieve luik van het SGP**

In % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%
Rentelasten	(2)	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>0,6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-2,3%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,5%</b>
Cyclische weerslag	(6)	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(7)	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8)=(5)+(6)+(7)	<b>-2,6%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,7%</b>
Genormeerde rentelasten	(9)	2,9%	2,7%	2,4%	2,3%	2,18%
Genormeed structureel PRSA	(10) = (5) + (9)	0,6%	1,0%	1,3%	1,8%	1,68%
Structurele primaire verbetering	(d.10)	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	-0,10%
Rentelasten	(d.9)		-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,10%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(11)=(8)+(9)-(3)	0,0%	0,6%	0,6%	1,3%	1,28%
Bijkomende primaire inspanning	(d.11)		0,6%	0,0%	0,7%	0,00%
<b>Schuldgraad</b>	(12)	<b>106,6%</b>	<b>106,7%</b>	<b>105,4%</b>	<b>103,4%</b>	<b>101,3%</b>
Jaarlijks verschil, waarvan:	(13) = (d.12)					
Endogene evolutie	(13.a)	-0,1%	0,1%	-1,2%	-2,0%	-2,1%
Impact buiten NFB	('13.b)	-0,4%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%
Schuld criterium (*)						
"Backward looking" berekening	(14)		101,7%	102,1%	101,7%	100,7%
Vershil ('+' = respect criterium)	(14) - (12)		-5,0%	-3,3%	-1,7%	-0,5%
"Forward looking" berekening	(15)		101,7%	100,7%	99,1%	97,2%
Vershil ('+' = respect criterium)	(15) - (12)t+2		-1,7%	-0,5%	-0,1%	<b>0,5%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

<sup>43</sup> Normal times: output gap tussen -1,5% en 1,5% (zie de tabel op blz. 39 van het Vademecum on the Stability and Growth Pact 2016).

De Afdeling acht ook dit scenario niet wenselijk, het scenario voorziet pas in een respect van het schuld criterium in 2019 (*forward looking* berekening). Dit is een vertraging van drie jaar ten opzichte van het einde van de transitieperiode (2016) en is niet aanvaardbaar. Het laat immers de mogelijkheid aan de Europese Commissie om een procedure bij buitensporige tekorten op te starten ingevolge het niet respecteren van het schuld criterium.

Uit dit traject blijkt dan ook duidelijk dat de minimum MTO berekend door de Europese Commissie van -0,5% niet volstaat om te kunnen voldoen aan het schuld criterium. Het strekt dus tot aanbeveling dat de regeringen het structureel evenwicht handhaven als doelstelling in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019. Door voor een ambitieuzere doelstelling dan de minimum MTO te kiezen wordt verzekerd dat het traject van de globale overheid voldoet aan alle Europese begrotingsregels, inclusief het schuld criterium. Het structureel evenwicht wordt in dit advies dan ook beschouwd als de MTO voor België.

### **3.2.3 Traject voorgesteld door de Afdeling**

De Afdeling is na onderzoek tot het besluit gekomen dat het respecteren van het schuld criterium in 2017, in de huidige context, impliceert dat het structureel evenwicht uiterlijk in 2019 dient bereikt te worden. De Afdeling weerhoudt twee trajecten, namelijk het behalen van het structureel evenwicht in 2018, overeenkomstig het Advies van de Afdeling van maart 2015, alsook een alternatief minimaal traject dat het structureel evenwicht in 2019 voorziet.

Ingevolge de hypothesen van het FPB, in het bijzonder voor wat betreft de verbetering van het financieringssaldo bij ongewijzigd beleid in het jaar 2017, blijft er een onevenwichtige spreiding met betrekking tot de bijkomende primaire inspanning in de beide scenario's (zie lijn d.11 in Tabel 24 en Tabel 25). De Afdeling beveelt de regeringen dan ook met aandrang aan om de komende 18 maanden – dit wil zeggen in 2016 en bij de opstelling van de begroting 2017 - voldoende structurele maatregelen te nemen die de komende jaren een cumulatief effect kunnen genereren teneinde bij te dragen tot de vereiste primaire inspanning nodig op het einde van de periode (2018-2019). Het rendement van deze maatregelen zou eveneens een veiligheidsmarge kunnen vormen voor 2017 in het geval dat de projectie van het FPB met betrekking tot dat jaar zich niet of slechts gedeeltelijk zou realiseren.

Zoals gewoonlijk zal de Afdeling in de toekomst moeten analyseren in welke mate de vooruitzichten inzake economische en potentiële groei evolueren. Desbetreffend kan de Afdeling in functie van eventuele wijzigingen het ritme van budgettaire consolidatie heronderzoeken, al zal ze steeds moeten voldoen aan de Europese regels.

### 3.2.3.1 *Structureel evenwicht in 2018*

Het voorgestelde scenario van structureel evenwicht in 2018 voorziet een structurele inspanning van 0,6% bbp in 2016, 0,9% bbp in 2017 en 0,8% bbp in 2018 waarna de MTO vooropgesteld door de Afdeling, het structureel evenwicht, wordt bereikt. Gegeven dat in dit scenario de MTO zou bereikt worden in 2018 is er op basis van de hypothesen van het FPB geen bijkomende structurele inspanning vereist in 2019 voor het respect van het schuld criterium .

Het structureel evenwicht in 2018 komt ingevolge de stand van de output gap overeen met een nominaal tekort van -0,4% bbp. Bij het aanhouden van het structureel evenwicht zal voor de Gezamenlijke Overheid het nominaal evenwicht bereikt worden bij het sluiten van de output gap, volgens de Economische Vooruitzichten 2016 -2021 van het FPB, in 2021.

Hoewel nog steeds het structureel evenwicht wordt beoogd in 2018, verschilt dit traject op het vlak van vereiste structurele verbetering van wat door de federale regering werd voorzien in haar Draft Budgetary Plan (oktober 2015). De Afdeling heeft immers vastgesteld dat het traject voorzien in het DBP, met name een verbetering van 0,8% bbp in 2016, 0,7% bbp in 2017 en 0,5% bbp in 2018, niet meer resulteert in het structureel evenwicht en dat daarenboven de vereiste verbetering in 2018 niet langer voldoet aan de minimale vereisten van het Europese kader.

**Tabel 24**  
**Traject van structureel begrotingsevenwicht in 2018**

In % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%
Rentelasten	(2)	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
<hr/>						
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>0,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-2,3%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Cyclische weerslag	(6)	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
Eenmalige verrichtingen (one shots)	(7)	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8)=(5)+(6)+(7)	<b>-2,6%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,2%</b>
Genormeerde rentelasten	(9)	2,9%	2,7%	2,4%	2,3%	2,2%
Genormeed structureel PRSA	(10) = (5) + (9)	0,6%	1,0%	1,6%	2,3%	2,2%
Structurele primaire verbetering	(d.10)		0,4%	0,7%	0,6%	-0,1%
Rentelasten	(d.9)		-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(11)=(8)+(9)-(3)	0,0%	0,6%	0,9%	1,8%	1,8%
Bijkomende primaire inspanning	(d.11)		0,6%	0,3%	0,9%	0,0%
<hr/>						
<b>Schuldgraad</b>	(12)	<b>106,6%</b>	<b>106,7%</b>	<b>105,1%</b>	<b>102,6%</b>	<b>100,0%</b>
Jaarlijks verschil, waarvan:	(13) = (d.12)	-0,1%	0,1%	-1,5%	-2,5%	-2,6%
Endogene evolutie	(13.a)	0,3%	-0,5%	-1,8%	-2,7%	-2,8%
Impact buiten NFB	('13.b)	-0,4%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%
Schuld criterium (*)						
"Backward looking" berekening	(14)		101,7%	102,1%	101,6%	100,4%
Verskil ('+' = respect criterium)	(14) - (12)		-5,0%	-3,0%	-1,0%	0,4%
"Forward looking" berekening	(15)		101,6%	100,4%	98,4%	96,1%
Verskil ('+' = respect criterium)	(15) - (12)t+2		-1,0%	0,4%	0,9%	1,5%

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

De vereiste structurele verbetering voor 2016 komt volgens dit traject uit op 0,6% bbp. Dit is een reële vermindering van het structureel tekort inclusief de uitgaven voor asiel en veiligheid. Het niet in aanmerking nemen van de uitgaven inzake asiel en veiligheid welke als niet-recurrent worden gezien, 0,2% bbp in 2016 volgens de projectie van het FPB, kan dus niet bijdragen tot de leveren inspanning.

De vereiste verbetering voor 2017 is beduidend hoger dan de 0,7% verbetering voorzien in het Draft Budgetary Plan. Evenwel merkt de Afdeling op dat ingevolge de belangrijke verbetering die bij ongewijzigd beleid wordt waargenomen (zie hoofdstuk 2) de *bijkomende* (primaire) inspanning die vereist is om dergelijke structurele verbetering te realiseren op basis van de projectie van het FPB, beperkt blijft. De Afdeling rekent er ook op dat een deel van de bijkomende structurele maatregelen die door de regeringen worden genomen in 2016, teneinde de vereiste structurele verbetering te realiseren, slechts ten volle uitwerking zullen hebben in 2017 (impact van de maatregelen ten belope van een volledig jaar) zodat de bijkomende inspanning die moet gerealiseerd worden in 2017 in dezelfde mate afneemt. Daarnaast moet ook nog worden opgemerkt dat het traject rekening houdt met een verwachte afname van de rentelasten, zodat de primaire begrotingsinspanning geringer uitvalt.

Voor wat betreft de uitgaven gemaakt in het kader van asiel en veiligheid, heeft de Afdeling vastgesteld dat deze in de projectie van het FPB inderdaad in grote mate als uitzonderlijk of niet-recurrent worden beschouwd. 0,2% bbp van de kosten gemaakt in 2016 bleken in de projectie niet-recurrent te zijn en vallen weg in 2017. De Afdeling stelt vast dat deze projectie werd afgesloten op 14 maart 2016. In de mate waarin een deel van de betrokken uitgaven recurrent blijken te zijn, zou het geprojecteerde resultaat kunnen wijzigen met een impact op de te realiseren begrotingsinspanning.

In 2018 wordt tot slot een structurele verbetering aanbevolen van 0,8% om zo tot het structureel evenwicht te komen voor de Gezamenlijke Overheid. Gegeven dat de Afdeling een MTO van structureel evenwicht aanbeveelt, is geen verdere structurele verbetering vereist in 2019.

Dit traject is consistent met de criteria van het preventieve en correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Er wordt elk jaar een structurele verbetering van minimum 0,6% bbp aanbevolen om zo tot de MTO te komen in 2018. Belangrijk voor de Afdeling is dat in dit scenario het schuld criterium, in prospectieve berekening, wordt gerespecteerd vanaf 2017.

Dergelijk traject is consistent met het traject dat door de Afdeling vorig jaar werd aanbevolen. Het aanbevolen scenario verzekert het bereiken van het structureel evenwicht in 2018, alsook het respect van het schuld criterium vanaf 2017, het jaar na de transitieperiode.

### 3.2.3.2 *Minimaal vereist scenario om te voldoen aan het schuld criterium in 2017: Structureel evenwicht in 2019*

Deze variant voldoet eveneens aan de vereisten van het preventieve en correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact, maar het schuld criterium (*forward looking* berekening) wordt slechts met een nipte marge gerespecteerd. Deze marge is in dit scenario beduidend kleiner dan in het scenario waarbij het structureel evenwicht reeds wordt bereikt in 2018. De jaarlijks aanbevolen structurele verbetering voldoet aan de vereisten van het preventieve luik; 2019 kan hier als uitzonderlijk worden beschouwd gegeven dat dit het jaar is waarin de MTO wordt bereikt en de vereiste van een minimale structurele inspanning van 0,6% bbp vervalt.

Net zoals het voorgaande scenario voorziet dit traject een structurele verbetering van 0,6% bbp in 2016. In 2017 en 2018 wordt vervolgens respectievelijk 0,8% en 0,6% structurele verbetering aanbevolen. In 2019 moet dan nog een structurele verbetering van 0,3% bbp gebeuren teneinde te kunnen aanknopen met het structureel evenwicht. Ook hier resulteert het bereiken van het structureel evenwicht in een licht nominaal tekort voor de Gezamenlijke Overheid (-0,2% bbp) ingevolge de nog licht negatieve output gap in 2019.

Ten opzichte van voorgaand scenario is er, door het uitstel van het structureel evenwicht, een iets geleidelijkere spreiding van de vereiste verbetering. Ook hier wenst de Afdeling er evenwel op te wijzen dat ze verwacht dat de bijkomende structurele maatregelen genomen in 2016 teneinde een structurele verbetering van 0,6% bbp te kunnen bereiken, een aanvullend rendement zullen sorteren in de daaropvolgende jaren.

**Tabel 25**  
**Traject van het structureel begrotingsevenwicht tegen 2019**

In % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%
Rentelasten	(2)	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%
Primair saldo (PRSA)	(3)	0,3%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
<hr/>						
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>0,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,3%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-2,3%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,0%</b>
cyclische weerslag	(6)	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
eenmalige verrichtingen (one-shots)	(7)	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8)=(5)+(6)+(7)	<b>-2,6%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,2%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(9)	2,9%	2,7%	2,4%	2,3%	2,2%
Genormeerd structureel PRSA	(10) = (5) + (9)	0,6%	1,0%	1,5%	2,0%	2,2%
structurele primaire verbetering	(d.10)		0,4%	0,6%	0,4%	0,2%
rentelasten	(d.9)		-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(11)=(8)+(9)-(3)	0,0%	0,6%	0,8%	1,5%	1,8%
bijkomende primaire inspanning	(d.11)		0,6%	0,2%	0,7%	0,3%
<hr/>						
<b>Schuldgraad</b>	(12)	<b>106,6%</b>	<b>106,7%</b>	<b>105,2%</b>	<b>103,0%</b>	<b>100,4%</b>
Jaarlijks verschil, waarvan:	(13) = (d.12)	-0,1%	0,1%	-1,4%	-2,2%	-2,6%
Endogene evolutie	(13.a)	0,3%	-0,5%	-1,7%	-2,4%	-2,8%
Impact buiten NFB	(13.b)	-0,4%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%
Schuld criterium (*)						
Backward looking berekening	(14)		101,7%	102,1%	101,7%	100,6%
Verschil ('+' = respect criterium)	(14) - (12)		-5,0%	-3,1%	-1,4%	0,1%
Forward looking berekening	(15)		101,7%	100,6%	98,7%	96,4%
Verschil ('+' = respect criterium)	(15) - (12)t+2		-1,4%	0,1%	0,8%	1,5%

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.



---

## 4 VERDELING VAN HET TRAJECT

---

### 4.1 Context

Zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 moet de Afdeling een advies opstellen over de begrotingsdoelstelling, in nominale en structurele termen, voor de verschillende overheidsgeledingen en per gemeenschap en gewest. Teneinde dit te kunnen realiseren heeft het HRF-Secretariaat vorig jaar een methodologie ontwikkeld die moet toelaten om per overheidsniveau een structureel saldo te berekenen, dat eveneens coherent is met de Europese methodologie. Deze methodologie werd uitvoerig besproken in bijlage 5.2 *“Ramingen van de structurele saldi per overheidsniveau overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013”*, terug te vinden in het HRF-advies van maart 2015.

Het moet worden opgemerkt dat deze methodologie steeds kan worden aangepast ingevolge nieuwe informatie of verder onderzoek in bepaalde materies. Het moet in het bijzonder worden opgemerkt dat de methodologie dient geactualiseerd te worden op basis van de eerste definitieve resultaten met betrekking tot 2015 (eerste jaar na toepassing van de Zesde Staatshervorming).

De Afdeling beveelt het structureel evenwicht aan als doelstelling en beschouwt dit tevens als MTO voor de Gezamenlijke Overheid in haar advies (zie hoofdstuk 3). Teneinde dit te realiseren, beveelt de Afdeling aan dat elke subentiteit, inclusief elke gemeenschap en gewest, dit structureel evenwicht dient te realiseren. Het individuele traject per entiteit dient evenwel rekening te houden met de specifieke elementen waarmee deze entiteit wordt geconfronteerd.

De Afdeling heeft voor wat betreft de verdeling van het traject tussen Entiteit I en Entiteit II enkel gewerkt met de doelstelling structureel evenwicht in 2018.

Ingevolge de Zesde Staatshervorming en in het bijzonder de herziening van de Bijzondere Financieringswet moet dit jaar met enkele bijzonderheden worden rekening gehouden alvorens het traject kan verdeeld worden tussen enerzijds Entiteit I en anderzijds Gemeenschappen en Gewesten en Lokale Overheden (Entiteit II). Deze elementen, welke het gevolg zijn van de verruiming van de fiscale autonomie van de gewesten inzake personenbelasting, worden in de volgende paragrafen toegelicht.

## 4.1.1 Impact gewestelijke personenbelasting op de verdeling van het traject

### 4.1.1.1 Herziening autonomiefactor en andere factoren

#### 4.1.1.1.1 Situering van de gewestelijk fiscale autonomie na de Zesde Staatshervorming

De gewesten hebben ingevolge de Zesde Staatshervorming met ingang van het aanslagjaar 2015 een grotere fiscale autonomie op de personenbelasting verworven.

De gewestelijke fiscale autonomie inzake personenbelasting bestaat uit de heffing van opcentiemen op een deel van de personenbelasting, het toestaan van kortingen en het toepassen van belastingverminderingen en –vermeerderingen op deze opcentiemen voor zover deze belastingverminderingen en –vermeerderingen verbonden zijn aan de materiële bevoegdheden van de gewesten. Het geheel van opcentiemen, kortingen, belastingverminderingen en –vermeerderingen vormt de gewestelijke personenbelasting.

De verruimde fiscale autonomie komt in de plaats van de vóór de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming bestaande overdrachten inzake personenbelasting naar de gewesten en verschaft ten dele ook de middelen ter financiering van de welbepaalde fiscale uitgaven in de personenbelasting die met ingang van het aanslagjaar 2015 niet langer een federale maar een exclusief gewestelijke bevoegdheid zijn geworden <sup>44</sup> <sup>45</sup>.

Afgezien van mogelijke verhogingen of verlagingen van het tarief van de opcentiemen die door de gewesten zelf zouden beslist worden, is de autonomiefactor de graadmeter van de fiscale autonomie omdat hij de omvang van de gewestelijke opcentiemen bepaalt.

---

<sup>44</sup> Het betreft de fiscale uitgaven in de volgende welbepaalde domeinen waaronder het verwerven of het behouden van de eigen woning en de energiebesparende investeringen (de volledige lijst van bedoelde uitgaven is opgenomen in artikel 5/5, § 4, BFW).

<sup>45</sup> De geregionaliseerde fiscale uitgaven worden voor 40% gefinancierd vanuit de gewestelijke opcentiemen en voor 60% door een nieuwe dotatie personenbelasting (bedoeld in art. 35*decies*, BFW) toegekend vanaf het begrotingsjaar 2015.

#### 4.1.1.1.2 De voorlopige autonomiefactor

De autonomiefactor is een verhouding waarvan de teller uit drie elementen is opgebouwd en de noemer overeenstemt met de op 31 december 2016 geïnde ontvangsten van de belasting Staat van het aanslagjaar 2015.

De drie elementen van de teller zijn :

- A = het totaal bedrag – berekend voor het begrotingsjaar 2015 – van de aan de drie gewesten toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting (bedoeld in art. 33, BFW);
- B = 40% van de geregionaliseerde fiscale uitgaven (bedoeld in art. 5/5, § 4, BFW) van het aanslagjaar 2015, uitgedrukt bij ongewijzigd beleid en vastgesteld bij het verstrijken van de aanslagtermijn van 18 maanden (hetzij toestand op 30 juni 2016);
- C = het laagste bedrag van het per gewest bepaalde bedrag van de negatieve term van het begrotingsjaar 2015 herrekend op basis van het aandeel van het gewest in de PB dotatie bedoeld in A.

Waarbij de teller =  $A + B - C$ .

Het bedrag van de gewestelijke opcentiemen van een gegeven aanslagjaar wordt bekomen door de autonomiefactor (uitgedrukt in % met drie decimalen) toe te passen op het bedrag van de belasting Staat van het betrokken aanslagjaar. Het tarief van de gewestelijke opcentiemen stemt overeen met de verhouding tussen het bedrag van de gewestelijke opcentiemen en het bedrag van de gereduceerde belasting Staat, hetzij de belasting Staat verminderd met het bedrag van de gewestelijke opcentiemen.

Een vereenvoudigd voorbeeld ter illustratie :

*Autonomiefactor = 25% en belasting Staat = 100*

*Gewestelijke opcentiemen = 25% x 100 = 25*

*Tarief gewestelijke opcentiemen = 25/(100-25) = 33%*

### *Waarom dient de autonomiefactor herzien te worden?*

Daar geen van de elementen van de teller noch de noemer op het ogenblik van de inwerkingtreding van de institutionele hervormingen op 1 juli 2014 beschikbaar waren, werd in de bijzondere financieringswet een voorlopige autonomiefactor bepaald die – in afwachting van de latere vaststelling van de definitieve autonomiefactor - van toepassing is voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017. Die voorlopige autonomiefactor bedraagt 25,990% en werd in de loop van 2013 afgeleid op basis van een extrapolatie van de toen beschikbare fiscale data (aanslagjaar 2011) omgerekend naar de nieuwe context na de Zesde Staatshervorming. Het tarief van de gewestelijke opcentiemen bedraagt voorlopig dus 35,117% voor de aanslagjaren 2015 tot en met 2017 <sup>46</sup>.

De reden waarom de voorlopige autonomiefactor tot en met het aanslagjaar 2017 wordt toegepast, ligt in de beschikbaarheid van de vereiste data. De autonomiefactor kan immers slechts op definitieve wijze bepaald worden als alle vereiste data definitief zijn vastgesteld.

Zoals aangegeven in onderstaande tabel, zal het laatst beschikbare gegeven de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 zijn.

---

<sup>46</sup> Afgezien van eventuele gewestelijke beslissingen tot verhoging of verlaging van dit tarief, wat in theorie nog mogelijk is voor het AJ 2017 : de impact van dergelijke beslissingen valt desgevallend volledig buiten het kader van de herziening, afrekening en verrekening besproken in onderhavige tekst.

**Tabel 26**  
**Autonomiefactor**

Element van de autonomiefactor	Vereiste data	Beschikbaarheid
<b>TELLER :</b>		
Component A: oude PB dotatie (vóór 6 <sup>de</sup> SHV)	Dotatie berekend voor begrotingsjaar 2015 (art. 33, BFW)	Begrotingscontrole 2016
Component B: 40 % van de geregionaliseerde fiscale uitgaven AJ 2015	Gerealiseerde geregionaliseerde fiscale uitgaven (bedoeld in art. 5/5, § 4, BFW) (incl. regionale verdeling), uitgedrukt bij ongewijzigd beleid en vastgesteld bij het verstrijken van de in art. 359, WIB 1992 bepaalde aanslagtermijn, hetzij op 30 juni 2016	Na certificering door het Rekenhof uiterlijk tegen 31.12.2016, op basis van data door de Minister van Financiën overgemaakt aan het Rekenhof uiterlijk op 31.10.2016 (art 81 <sup>ter</sup> , BFW)
Component C : laagste bedrag van de per gewest herrekenende negatieve term	Negatieve term en PB sleutel (resp. art. 33 <sup>bis</sup> en 33, BFW)	Begrotingscontrole 2016
<b>NOEMER :</b>		
Belasting Staat AJ 2015	Ontvangsten geïnd tot en met 31.12.2016 (art. 5/2, § 1, lid 3, 2°, BFW)	Na certificering door het Rekenhof uiterlijk tegen 30.04.2017, op basis van data door de Minister van Financiën overgemaakt aan het Rekenhof uiterlijk op 01.03.2017 (art. 81 <sup>ter</sup> , BFW)

In de huidige stand van zaken blijven er twee grote onbekenden over : de geregionaliseerde fiscale uitgaven van het aanslagjaar 2015 en de belasting Staat van datzelfde aanslagjaar. Beide elementen werden in het raam van de begroting 2015 geraamd en vervolgens herhaamd bij de begrotingsopstelling en –controle 2016, en telkenmale viel de voorlopig herrekenende autonomiefactor lager uit dan de in de BFW voorziene voorlopige waarde van 25,990%.

Deze intermediaire inschattingen bieden echter geen uitsluitel over de definitieve waarde van de autonomiefactor, noch over de omvang of het teken (+/-) van de budgettaire impact van de toekomstige herziening van de autonomiefactor. Zeker is wel dat die herziening een impact heeft die tegengesteld is voor de federale overheid en de gewesten en dat de impact op de gezamenlijke overheid nihil is.

### *Waarom herziening van de autonomiefactor in 2018 ?*

Uit wat voorafgaat, is duidelijk dat het tijdstip waarop het geheel van alle vereiste data met zekerheid beschikbaar zal zijn, niet toelaat om reeds voor het aanslagjaar 2017 de definitieve autonomiefactor in te schakelen in de berekening van de gewestelijke opcentiemen. De gewestelijke opcentiemen van het aanslagjaar 2017 dienen immers een eerste maal geraamd te worden in het kader van de initiële begroting 2017 die in het najaar van 2016 wordt opgesteld. Zelfs voor de begrotingscontrole 2017, die normaliter doorgaat in februari/maart 2017, is de voorziene beschikbaarheid te nipt, mede rekening houdende met de in de bijzondere financieringswet voorziene procedure :

*bepaling van de definitieve autonomiefactor bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen na overleg met de gewestregeringen op grond van de verslagen van het Rekenhof (art. 5/2, § 1, vijfde lid, en art. 81ter, BFW).*

Daarom zal de definitieve autonomiefactor slechts worden toegepast vanaf de raming van de gewestelijke opcentiemen van het aanslagjaar 2018 die een eerste maal zal plaatsvinden bij de opstelling van de initiële begroting voor het begrotingsjaar 2018 in het najaar van 2017.

Voor de toepassing van de in de BFW voorziene afrekening (in +/-) van de gewestelijke opcentiemen per gewest <sup>47</sup>, ingevolge de vaststelling van de definitieve autonomiefactor, zijn bovendien ook de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en de reële groei van het bbp van de begrotingsjaren 2016 en 2017 vereist. Deze parameters kunnen slechts na afloop van het betrokken begrotingsjaar bepaald worden. Wat het begrotingsjaar 2017 betreft, zal die vaststelling dus slechts begin 2018 plaatsvinden.

Zoals toegelicht in het vervolg van de tekst, wordt in de meerjarenraming van het FPB de herziening van de autonomiefactor (en van nog andere factoren) ESR-matig integraal geïmpacteerd op 2018 <sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Zoals bedoeld in artikel 54, § 1, zevende tot negende lid, BFW.

<sup>48</sup> In de BFW is echter voorzien dat afrekening op kasbasis inzake gewestelijke opcentiemen wordt verrekend (in +/-) met de maandelijkse stortingen op kasbasis aan de gewesten inzake

#### 4.1.1.1.3 De definitieve autonomiefactor en de hieruit voortvloeiende herziening van de voorbije aanslagjaren

Zodra de definitieve autonomiefactor is bepaald, dienen de voorbije aanslagjaren (2015 tot en met 2017) geregulariseerd te worden. Indien de definitieve autonomiefactor lager zou liggen dan 25,990% zouden de gewesten voor de voorbije aanslagjaren teveel aan gewestelijke opcentiemen hebben ontvangen, met een teruggave of een negatieve budgettaire impact op het begrotingsjaar 2018 tot gevolg. In het omgekeerde geval zou de rechtzetting van het tekort aan opcentiemen in het verleden uitmonden in een positieve budgettaire impact voor de gewesten in 2018.

In de meerjarenvooruitzichten van het Federaal Planbureau van maart 2016, die aan de basis liggen van onderhavig HRF advies, wordt een voorlopige inschatting gemaakt van de herziening van de autonomiefactor en de budgettaire ESR-matige impact daarvan op de periode 2015 – 2017 enerzijds en het begrotingsjaar 2018 anderzijds. Het Federaal Planbureau gaat uit van een neerwaartse herziening van de autonomiefactor en raamt de budgettaire impact voor de gewesten in ESR op -1,5 miljard euro in 2018.

---

toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting, het bedrag van nationale solidariteit en het overgangsbedrag (beide worden ook vooraf genomen op de opbrengst van de federale personenbelasting). Wat specifiek het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, kan de verrekening ook plaatsvinden op de middelen die kaderen in de correcte financiering van de Brusselse instellingen, met name de overdrachten “pendelaars” en “internationale ambtenaren” bedoeld in de art. 64<sup>quater</sup> en 64<sup>quinquies</sup>, BFW. De verrekening vindt plaats met ingang van de tweede maand die volgt op de maand waarin de autonomiefactor definitief wordt vastgesteld. Die verrekening op kasbasis op elk van de maandelijkse stortingen is wel beperkt tot 2% van die maandelijkse stortingen (overeenkomstig artikel 54, § 1, negende lid, BFW).

Voormelde verrekening “vanaf de tweede maand” impliceert dat – met de hypothese dat het desbetreffende koninklijk besluit wordt getroffen in de loop van de maand mei 2017 - de maandelijkse verrekeningen ten vroegste vanaf juli 2018 kunnen plaatsvinden. Dat betekent dat de verrekening op kasbasis onmogelijk kan afgerond worden in 2018.

Dergelijke verrekening op kasbasis wordt in ESR echter als een transitorische post beschouwd en transitorische posten (zoals trouwens ook de betaling door de FOD Financiën aan de gewesten van de maandelijkse voorschotten inzake de gewestelijke personenbelasting en de hiermee verbonden afrekening in september van het volgende jaar op basis van de effectief geïnde ontvangsten) hebben geen impact op het vorderingensaldo van de betrokken overheden, dus noch van de federale overheid noch van de gewesten.

#### 4.1.1.1.4 De raming van de budgettaire impact van de herziening van de autonomiefactor en andere factoren door het Federaal Planbureau

De geraamde budgettaire ESR-impact op de gewesten van de door het FPB verwachte neerwaartse herziening van de autonomiefactor wordt in zijn meerjarenprojecties beschouwd als one shots of éénmalige verrichtingen in positieve zin voor de periode 2015 – 2017 en in negatieve zin voor 2018 (in omgekeerde richting voor de federale overheid).

De éénmalige negatieve ESR-impact in 2018 (geraamd op -1,5 miljard euro of -0,34% bbp) zit dus verdeeld over de drie voorgaande jaren als positieve ESR-impact die voor elk van de jaren 2015 – 2017 wordt geraamd op +0,12% bbp.

In de raming van deze one shots heeft het FPB niet alleen rekening gehouden met de door hem lager ingeschatte autonomiefactor, maar ook met :

- a) de toekomstige vaststelling van het definitief referentiebedrag van de geregionaliseerde fiscale uitgaven van het aanslagjaar 2015 (dat verwacht wordt af te wijken van het voorlopig vastgestelde bedrag van 3.047.959.879 euro) en hun regionale verdeling;
- b) de herziening van de teller van de autonomiefactor (ingevolge de herziening van het referentiebedrag van de fiscale uitgaven : zie *infra*) en de herziening van het basisbedrag van het begrotingsjaar 2015 van het mechanisme van nationale solidariteit (ingevolge de herziening van het referentiebedrag van de fiscale uitgaven : zie *infra*, en de herziening van de teller van de autonomiefactor).

Vertaald naar de bepalingen van de BFW, heeft het FPB dus rekening gehouden met :

- art. 54, § 1, zesde lid, BFW, hetzij de herzieningen bedoeld in a) en b) hiervoor;
- art. 54, § 1, zevende lid, BFW, hetzij de bepaling van de definitieve autonomiefactor en daaruit voortvloeiende herzieningen <sup>49</sup> <sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> In de BFW is voorzien dat de in a) en b) bedoelde afrekeningen op kasbasis alsook hun impact op de bedragen van het overgangsmechanisme worden verrekend (in +/-) met de maandelijkse stortingen aan de gewesten inzake toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting, het bedrag van de nationale solidariteit en het overgangsbedrag en dit met ingang van de tweede maand die volgt op de maand waarin de autonomiefactor definitief wordt vastgesteld. Die verrekening op kasbasis op elk van de maandelijkse stortingen is wel beperkt tot 2% van die maandelijkse stortingen (overeenkomstig artikel 54, §1, negende lid, BFW).



In de tabellen van onderhavig hoofdstuk wordt de volledige door het FPB geraamde ESR-impact van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor en de in a) en b) bedoelde herzieningen (hetzij 0,34% bbp in 2018 en de verdeling hiervan met tegengesteld teken over de jaren 2015 – 2017) afzonderlijk vermeld onder de benaming “one shot (raming definitieve) autonomiefactor”.

#### 4.1.1.2 Gedeeltelijke registratie in ESR van gewestelijke opcentiemen in 2015

Naar analogie met het HRF advies van maart 2015, wordt het nominaal vorderingensaldo van de gemeenschappen en gewesten van 2015 bij ongewijzigd beleid gecorrigeerd voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke personenbelasting<sup>51</sup>. Door die gedeeltelijke registratie te compenseren wordt gerekend met het integrale bedrag van de door het FPB geraamde gewestelijke personenbelasting van het aanslagjaar 2015 en stemt het vorderingensaldo 2015 beter overeen met de budgettaire realiteit van de gewesten.

De gedeeltelijke registratie in ESR is het gevolg van de wijze waarop de personenbelasting in de overheidsrekeningen wordt aangerekend, zowel wat de federale, de gewestelijke als de lokale overheden betreft.

De gewestelijke personenbelasting wordt beschouwd als een belasting op inkomen. De aanrekening in ESR gebeurt op het moment dat het verschuldigd bedrag wordt vastgesteld, dat is het tijdstip van de inkohiering van de belasting. Gelet op een betalingstermijn van twee maanden, wordt de gewestelijke personenbelasting geregistreerd op getransactionaliseerde kasbasis. Dat betekent dat het moment van registratie in ESR wordt bepaald door de effectieve kasontvangsten twee maanden naar voor te schuiven<sup>52</sup>.

---

Het FPB legt in de meerjarenraming de integrale ESR-matige impact van de herzieningen bedoeld in a) en b) op het begrotingsjaar 2018, ongeacht in welk jaar de effectieve verrekening op kasbasis zal kunnen beëindigd worden. Zoals hiervoor toegelicht, wordt die verrekening op kasbasis in ESR aangemerkt als een transitorische post zonder enig effect op het vorderingensaldo van de gewesten en de federale overheid.

<sup>50</sup> Het is niet duidelijk of het FPB ook rekening heeft gehouden met de impact van de herziening van het referentiebedrag van de geregionaliseerde fiscale uitgaven (en de regionale verdeling hiervan) en de herziening van het basisbedrag van het mechanisme van nationale solidariteit (en met de definitieve vaststelling van de verdeelsleutel van de federale personenbelasting van het aanslagjaar 2015: uitsluitend een impact per gewest, geen impact op het geheel van de gewesten) op het overgangsmechanisme van de gewesten.

<sup>51</sup> Zie paragraaf 2.2 van het HRF – advies van maart 2015.

<sup>52</sup> Zie INR adviezen van 9 september 2013 en 10 februari 2015 dienaangaande.

De gewestelijke personenbelasting werd ingevoegd met ingang van het aanslagjaar 2015. De inkohieringen konden, gelet op de aangiftetermijnen in de personenbelasting, ten vroegste vanaf juli 2015 starten. De bedragen die in ESR op 2015 kunnen aangerekend worden, bestrijken dus geen volledig jaar en hangen bovendien ook af van het inkohieringsritme (dat van jaar tot jaar kan variëren). In de meerjarenraming bij ongewijzigd beleid hanteert het FPB een inkohieringspercentage van 47,7% in 2015. Het niet ingekohierde gedeelte (geraamd op bijna 4,7 miljard euro) wordt beschouwd als een one shot die het vorderingensaldo in negatieve zin beïnvloedt.

In onderhavig advies wordt vertrokken van een vorderingensaldo 2015 dat rekening houdt met een inkohiering à 100%.

De correctie voor het onvolledige jaar is éénmalig omdat vanaf 2016 zowel de inkohieringen van het voorgaande als van het lopende aanslagjaar worden aangerekend in de overheidsrekeningen. De correctie voor het inkohieringsritme keert wel jaarlijks terug maar kan in omvang van jaar tot jaar variëren.

## **4.2 Traject van Entiteit II**

Het traject voor Entiteit II dat de Afdeling aanbeveelt gaat uit van het structureel evenwicht in 2018 dat in 2019 verder wordt aangehouden. Het traject volgt integraal uit de trajecten van de twee componenten van Entiteit II, Gemeenschappen en Gewesten (zie paragraaf 4.2.1) en Lokale Overheden (zie paragraaf 4.2.2), welke elkaar compenseren.

De vertrekbasis van het traject in structurele termen van Entiteit II (en Entiteit I) is het nominaal saldo 2015 dat werd gecorrigeerd<sup>53</sup> voor enerzijds de geraamde ESR-impact van de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren) bij de gewesten (zie paragraaf 4.1.1.1) en anderzijds voor de gedeeltelijke registratie van de gewestelijke opcentiemen in ESR in het startjaar (zie paragraaf 4.1.1.2). Dit resulteert voor Entiteit II in een baseline scenario en een aanbevolen structurele verbetering waarbij geen rekening gehouden is met de positieve ESR-impact op het vorderingensaldo van de herziening van de autonomiefactor in 2015-2017 en de negatieve ESR-impact op het saldo voorzien in 2018 ingevolge de afrekening.

---

<sup>53</sup> Dezelfde werkwijze wordt toegepast bij de Entiteit I. Ter herinnering: deze kwestie heeft geen weerslag op de Gezamenlijke Overheid en wordt dus geneutraliseerd tussen de gewesten (Entiteit II) en de Federale Overheid (Entiteit I).

Om te komen tot het nominaal saldo, dat volgt uit het traject en dat rekening houdt met de door het Federaal Planbureau geraamde ESR-weerslag van de herziening van de autonomiefactor, moet bij het genormeerd vorderingensaldo (exclusief one shot raming definitieve autonomiefactor) dat volgt uit dit baseline scenario de 'one shot' raming van de definitieve autonomiefactor terug opgeteld te worden.

De Afdeling hecht er belang aan om er op te wijzen dat de ESR-impact van de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren) nog steeds in hoge mate onzeker is, gezien bepaalde elementen nodig voor de berekening nog niet gekend zijn. Het genormeerd saldo inclusief 'one shot' raming van de definitieve autonomiefactor moet dus met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Daarenboven kunnen de nominale doelstellingen die volgen uit het structurele traject eveneens wijzigen in functie van de raming van de output gap of een herziening van de éénmalige verrichtingen. Voor de Afdeling primeert dan ook de realisatie van de vereiste structurele verbetering. Dit heeft de Afdeling duidelijk aangegeven in de principes die ze zal hanteren bij haar evaluatie-opdracht (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).

Tot slot moet worden opgemerkt dat de Afdeling de benadering van het baseline scenario (gezuiverd voor de weerslag in ESR van de herziening van de autonomiefactor) ook zal hanteren bij de evaluatie van de begrotingsdoelstellingen en in het bijzonder bij de beoordeling of de vereiste structurele verbetering werd gehaald.

**Tabel 27**  
**Normatief traject van Entiteit II, terugkeer naar het structureel evenwicht in 2018 (in % bbp)**

Entiteit II in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-0,36%	-0,15%	-0,19%	-0,59%	0,00%
Rentelasten	(2)	0,36%	0,36%	0,33%	0,30%	0,29%
Primair saldo	(3)	0,00%	0,21%	0,14%	-0,29%	0,29%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-0,26%	-0,13%	-0,13%	-0,17%	0,07%
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(5)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(6) = (1)-(5)	-0,48%	-0,27%	-0,31%	-0,25%	0,00%
Primair saldo	(7)	-0,12%	0,09%	0,02%	0,05%	0,29%
<b>Baseline scenario (excl. Oneshot autonomiefactor):</b>						
<b>Structurele verbetering</b>	(d.8)		<b>0,11%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(8)	<b>-0,26%</b>	<b>-0,15%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(9)	-0,21%	-0,24%	-0,22%	-0,16%	-0,09%
éénmalige verrichtingen (one-shots)	(10)	-0,09%	0,07%	0,00%	0,05%	0,00%
Correctie overdrachten	(11)	0,08%	0,03%	0,04%	0,03%	0,01%
<b>Genormeerde NFB</b>	(12) = (8)+(9)+(10)+(11)	<b>-0,48%</b>	<b>-0,29%</b>	<b>-0,25%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,07%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(13)	0,36%	0,36%	0,33%	0,31%	0,30%
Genormeerde structurele PRSA	(14) = (8) + (13)	0,10%	0,21%	0,26%	0,31%	0,30%
Structurele primaire verbetering	(d.14)		0,11%	0,04%	0,06%	-0,01%
Rentelasten	(d.13)		0,00%	-0,03%	-0,02%	-0,01%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(15) = (12)+(13)-(7)	0,00%	-0,02%	0,06%	0,18%	-0,06%
Bijkomende primaire inspanning	(d.15)		-0,02%	0,08%	0,13%	-0,24%
<b>Baselinescenario incl. oneshot autonomiefactor:</b>						
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(16)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(17) = (12) + (16)</b>	<b>-0,36%</b>	<b>-0,17%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,42%</b>	<b>-0,07%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

(a) Het vorderingensaldo van Entiteit II (alsook het primair saldo) werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.

De Afdeling beveelt voor Entiteit II dus het structureel evenwicht aan in 2018 en houdt dit verder aan in 2019. Het structureel evenwicht in 2018 volgt uit het licht structureel surplus aanbevolen bij de Gemeenschappen en Gewesten, teneinde daar het nominaal evenwicht te bekomen, wat het beperkte structureel tekort toegestaan bij de Lokale Overheden, ingevolge de electorale investeringscyclus, moet compenseren. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze compensatie enkel opgaat voor het deel van het tekort van de Lokale Overheden dat niet te wijten zou zijn aan de (nieuwe) impact van maatregelen genomen door de Federale Overheid <sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Zie artikel 4, §1 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

#### 4.2.1 Traject per gemeenschap en gewest

Voor wat betreft de gemeenschappen en gewesten hanteert de Afdeling hetzelfde principe als in haar vorige adviezen. De doelstelling van een nominaal evenwicht, gegeven de Zesde Staatshervorming en de lastenoverdracht die daarbij werd voorzien, blijft centraal staan. Net zoals in het advies van maart 2015 verwacht de Afdeling dat dit nominaal evenwicht voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten alsook per gemeenschap en gewest wordt bereikt in 2018.

Gegeven de (negatieve) stand van de output gap correspondeert het nominaal evenwicht in 2018 met een structureel surplus voor de gemeenschappen en gewesten. Dit structureel surplus kan in 2018 compenseren voor het structurele tekort dat wordt toegestaan bij de Lokale Overheden ingevolge de investeringscyclus<sup>55</sup>. Daar de Afdeling het structureel evenwicht als MTO vooropstelt, kan in de mate dat de Lokale Overheden in 2019 terug aanknopen met het structureel evenwicht (zoals voorzien in het traject van de LO, zie 4.2.2), voor de gemeenschappen en gewesten een beperkte structurele verslechtering voorzien worden om in 2019 eveneens het structureel evenwicht en aldus de MTO te bereiken. Doordat de output gap in 2019 nog licht negatief is, betekent dit in nominale termen een beperkt tekort.

---

<sup>55</sup> In de mate dat dit tekort bij de Lokale Overheden evenwel niet te wijten zou zijn aan de (nieuwe) impact van maatregelen genomen door de Federale Overheid.

**Tabel 28**  
**Normatief traject van het geheel van de gemeenschappen en gewesten, terugkeer naar het nominaal begrotingsevenwicht in 2018 en het structureel begrotingsevenwicht in 2019**

Gemeenschappen en Gewesten in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-0,25%	-0,15%	-0,09%	-0,39%	0,00%
Rentelasten	(2)	0,27%	0,28%	0,26%	0,24%	0,23%
Primair saldo	(3)	0,02%	0,13%	0,17%	-0,15%	0,23%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-0,19%	-0,17%	-0,06%	0,01%	0,06%
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(5)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(6) = (1)-(5)	-0,37%	-0,27%	-0,21%	-0,05%	0,00%
<b><u>Baseline scenario (excl. Oneshot autonomiefactor):</u></b>						
<b>Structurele verbetering</b>	(d.7)		<b>0,06%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,09%</b>	<b>-0,06%</b>
<b>Genomeerde structurele NFB</b>	(7)	<b>-0,19%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(8)	-0,18%	-0,20%	-0,19%	-0,13%	-0,07%
éénmalige verrichtingen (one-shots)	(9)	-0,08%	0,07%	0,00%	0,05%	0,00%
Correctie overdrachten	(10)	0,08%	0,03%	0,04%	0,03%	0,01%
<b>Genomeerde NFB</b>	(11) = (7)+(8)+(9)+(10)	<b>-0,37%</b>	<b>-0,23%</b>	<b>-0,18%</b>	<b>0,00%</b>	<b>-0,06%</b>
<b><u>Baselinescenario incl. oneshot autonomiefactor:</u></b>						
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(12)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
<b>Genomeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(13) = (11) + (12)</b>	<b>-0,25%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,34%</b>	<b>-0,06%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

(a) Het vorderingensaldo van Entiteit II (alsook het primair saldo) werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.

Concreet houdt het traject voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten de volgende structurele verbetering in: 0,06% bbp in 2016 en 0,09% bbp in 2017 en 2018. Door, conform met het advies van de Afdeling in maart 2015, de structurele verbetering in 2016 enigszins in te perken, krijgen de gemeenschappen en gewesten de budgettaire ruimte om alle elementen van de Zesde Staats Hervorming (waaronder de tweede ronde van saneringsbijdragen die voorzien is in de BFW voor 2016) in hun begrotingen te incorporeren zonder daarbij noodzakelijk investeringen budgettair af te straffen. In 2019 kan vervolgens een lichte versoepeling voorzien worden om de door de Afdeling vooropgestelde MTO, het structureel evenwicht, te bereiken.

Het traject voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten dient, zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, geventileerd te worden per gemeenschap en gewest. Hierbij werd hetzelfde principe gehanteerd zoals vorig jaar.

Vertrekkende van de meest recente ramingen inzake de realisaties 2015 per gemeenschap en gewest, wordt bepaald welke structurele verbetering vereist is teneinde in 2018 per entiteit het nominaal evenwicht te kunnen bereiken. Deze structurele verbetering wordt berekend door het verschil te maken tussen het structureel saldo dat overeenstemt met het nominaal evenwicht in 2018 en het structureel saldo dat overeenstemt met de raming van het nominaal saldo 2015. Deze totale vereiste verbetering wordt vervolgens verdeeld volgens het aanpassingsritme dat werd gedefinieerd voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten.

Om in 2019 tot het structureel evenwicht te komen per gemeenschap en gewest wordt vervolgens het structureel surplus aanbevolen in 2018 volledig afgebouwd.

Concreet werd als vertrekpunt voor de individuele gemeenschappen en gewesten gewerkt met de voorlopige vorderingensaldi 2015 zoals geraamd door het INR (31 maart 2016)<sup>56</sup>. De optelsom van deze saldi verschilt in beperkte mate van het saldo voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten dat werd opgenomen in de projectie van het FPB. Zoals het FPB voorziet het INR eveneens in een correctie van de saldi van de gewesten in 2015 ingevolge de gedeeltelijke registratie van de gewestelijke personenbelasting volgens de ESR-regels<sup>57</sup> maar de berekening van de correctie verloopt anders.

Voor de drie gewesten werd eveneens gewerkt met het principe van het baseline scenario, waarbij het structurele pad wordt uitgetekend door geen rekening te houden met de (geraamde) ESR-impact van de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren). Het genormeerde saldo dat volgt uit het baselinescenario wordt vervolgens, conform de methode gebruikt op het niveau van Entiteit I en II, opgeteld met de 'one shot' raming van de definitieve autonomiefactor.

---

<sup>56</sup> Noot: deze kunnen nog wijzigen in de publicatie van de Rekeningen van de Overheid 2015 voorzien voor midden april.

<sup>57</sup> Deze correctie per deelgebied verschilt in beperkte mate van de correctie die werd uitgevoerd op het geheel van de gemeenschappen en gewesten en welke gebaseerd was op gegevens verstrekt door het FPB. Het INR corrigeert op basis van het bedrag van de voorschotten die de gewesten in 2015 ontvangen hebben, terwijl het FPB de correctie uitvoert op basis van een eigen geactualiseerde raming van de gewestelijke PB. Dit verschil in benadering resulteert in een beperkte afwijking van 70 miljoen euro tussen de som van de gemeenschappen en gewesten en het geheel van de gemeenschappen en gewesten.

Tot slot moet worden opmerkt dat de BFW-afrekeningssaldi, die voorspruiten uit de verschillen tussen de voorlopige en de definitieve parameters, net zoals vorig jaar als éénmalige verrichtingen worden beschouwd. De wijze waarop deze ESR-matig in aanmerking werden genomen, werd dit jaar evenwel door het FPB herzien. Vorig jaar werd in jaar t het afrekeningssaldo van het jaar t-1 beschouwd als een éénmalige verrichting (gezien deze afrekening wordt toegevoegd of afgetrokken van de middelen van het jaar t). Dit jaar worden de afrekeningssaldi als volgt in aanmerking genomen:

$$\begin{aligned} & \text{Éénmalige verrichting inzake het afrekeningssaldo in jaar t} \\ & \qquad \qquad \qquad = \\ & \text{Afrekeningssaldo jaar t-1 – afrekeningssaldo jaar t} \end{aligned}$$

Op deze wijze wordt enkel het verschil tussen de twee afrekeningssaldi als éénmalig beschouwd.

Hierna volgen de tabellen van de acht deelgebieden en hun pad aanbevolen door de Afdeling volgens de hierboven beschreven principes.

De nominale saldi die volgen uit het traject in structurele termen per gemeenschap en gewest dienen met de nodige voorzichtigheid benaderd te worden. Enerzijds kunnen de nominale saldi steeds wijzigen in functie van een herziening van de output gap of éénmalige factoren, anderzijds werd gewerkt met een voorlopige ESR-matige raming inzake de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren). Voor wat betreft de evaluatie van de begrotingsresultaten, ook per gemeenschap en gewest, wijst de Afdeling er op dat vooral de gerealiseerde structurele verbetering van belang is als indicator. De Afdeling preciseert tevens dat hierbij, conform de evaluatie op het Europese niveau, telkens wordt gekeken naar de structurele realisaties op één jaar én twee begrotingsjaren. De resultaten van deze oefening worden daarenboven, zoals vastgelegd in door de Afdeling in haar principes betreffende de evaluatieopdracht, steeds aangevuld met een kwalitatieve analyse die rekening moet houden met alle relevante factoren alvorens al dan niet een significante afwijking kan worden vastgesteld.



**Tabel 29**  
**Traject Vlaamse Gemeenschap**

Vlaamse Gemeenschap + Zorgfonds in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-0,075%				
One shot raming definitieve autonomiefactor	(2)	0,075%	0,075%	0,075%	-0,213%	0,000%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(3) = (1)-(2)	-0,151%				
<b>Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor):</b>						
<i>Structurele verbetering</i>	(d.4)		<b>0,023%</b>	<b>0,035%</b>	<b>0,035%</b>	<b>-0,032%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(4)	<b>-0,061%</b>	<b>-0,038%</b>	<b>-0,003%</b>	<b>0,032%</b>	<b>0,000%</b>
Cyclische weerslag	(5)	-0,105%	-0,117%	-0,107%	-0,077%	-0,042%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(6)	-0,030%	0,023%	0,000%	0,030%	0,000%
Correctie overdrachten	(7)	0,045%	0,014%	0,021%	0,015%	0,008%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8) = (4)+(5)+(6)+(7)	<b>-0,151%</b>	<b>-0,118%</b>	<b>-0,089%</b>	<b>0,000%</b>	<b>-0,034%</b>
<b>Baselinescenario incl. one shot autonomiefactor:</b>						
One shot raming definitieve autonomiefactor	(9)	0,075%	0,075%	0,075%	-0,213%	0,000%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(10) = (8) + (9)</b>	<b>-0,075%</b>	<b>-0,043%</b>	<b>-0,014%</b>	<b>-0,213%</b>	<b>-0,034%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

(a) Het vorderingensaldo van de VG werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.

**Tabel 30**  
**Traject Franse Gemeenschap**

Franse Gemeenschap in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,066%				
<i>Structurele verbetering</i>	(d.2)		<b>0,009%</b>	<b>0,015%</b>	<b>0,015%</b>	<b>-0,021%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(2)	<b>-0,018%</b>	<b>-0,008%</b>	<b>0,006%</b>	<b>0,021%</b>	<b>0,000%</b>
Cyclische weerslag	(3)	-0,038%	-0,043%	-0,039%	-0,028%	-0,016%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(4)	-0,039%	0,031%	0,000%	0,000%	0,000%
Correctie overdrachten	(5)	0,029%	0,008%	0,010%	0,007%	0,004%
<b>Genormeerde NFB</b>	(6) = (2)+(3)+(4)+(5)	<b>-0,066%</b>	<b>-0,012%</b>	<b>-0,022%</b>	<b>0,000%</b>	<b>-0,012%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

**Tabel 31**  
**Traject Waals Gewest**

Waals Gewest in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-0,111%				
One shot raming definitieve autonomiefactor	(2)	0,034%	0,034%	0,034%	-0,097%	0,000%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(3) = (1)-(2)	-0,145%				
<b>Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor):</b>						
<i>Structurele verbetering</i>	(d.4)		<b>0,027%</b>	<b>0,042%</b>	<b>0,042%</b>	<b>-0,003%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(4)	<b>-0,108%</b>	<b>-0,081%</b>	<b>-0,039%</b>	<b>0,003%</b>	<b>0,000%</b>
Cyclische weerslag	(5)	-0,026%	-0,029%	-0,026%	-0,019%	-0,011%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(6)	-0,015%	0,017%	0,000%	0,014%	0,000%
Correctie overdrachten	(7)	0,004%	0,002%	0,003%	0,002%	0,001%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8) = (4)+(5)+(6)+(7)	<b>-0,145%</b>	<b>-0,091%</b>	<b>-0,062%</b>	<b>0,000%</b>	<b>-0,009%</b>
<b>Baselinescenario incl. one shot autonomiefactor:</b>						
One shot raming definitieve autonomiefactor	(9)	0,034%	0,034%	0,034%	-0,097%	0,000%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(10) = (8) + (9)</b>	<b>-0,111%</b>	<b>-0,057%</b>	<b>-0,028%</b>	<b>-0,097%</b>	<b>-0,009%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

(a) Het vorderingensaldo van de WG werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.

**Tabel 32**  
**Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

Brussels Hoofdstedelijk Gewest in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	0,019%				
One shot raming definitieve autonomiefactor	(2)	0,010%	0,010%	0,010%	-0,028%	0,000%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(3) = (1)-(2)	0,009%				
<b>Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor):</b>						
<i>Structurele verbetering</i>	(d.4)		<b>-0,002%</b>	<b>-0,003%</b>	<b>-0,003%</b>	<b>-0,002%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(4)	<b>0,010%</b>	<b>0,008%</b>	<b>0,005%</b>	<b>0,002%</b>	<b>0,000%</b>
Cyclische weerslag	(5)	-0,009%	-0,010%	-0,009%	-0,007%	-0,004%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(6)	0,006%	-0,004%	0,000%	0,004%	0,000%
Correctie overdrachten	(7)	0,002%	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8) = (4)+(5)+(6)+(7)	<b>0,009%</b>	<b>-0,005%</b>	<b>-0,003%</b>	<b>0,000%</b>	<b>-0,003%</b>
<b>Baselinescenario incl. one shot autonomiefactor:</b>						
One shot raming definitieve autonomiefactor	(9)	0,010%	0,010%	0,010%	-0,028%	0,000%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(10) = (8) + (9)</b>	<b>0,019%</b>	<b>0,005%</b>	<b>0,007%</b>	<b>-0,028%</b>	<b>-0,003%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

(a) Het vorderingensaldo van het BHG werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.

**Tabel 33**  
**Traject Duitstalige Gemeenschap**

Duitstalige Gemeenschap in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,0103%				
<i>Structurele verbetering</i>	(d.2)		<b>0,0023%</b>	<b>0,0036%</b>	<b>0,0036%</b>	<b>-0,0004%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(2)	<b>-0,0093%</b>	<b>-0,0069%</b>	<b>-0,0033%</b>	<b>0,0004%</b>	<b>0,0000%</b>
Cyclische weerslag	(3)	-0,0006%	-0,0007%	-0,0006%	-0,0005%	-0,0003%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(4)	-0,0006%	0,0005%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Correctie overdrachten	(5)	0,0002%	0,0001%	0,0002%	0,0001%	0,0001%
<b>Genormeerde NFB</b>	(6) = (2)+(3)+(4)+(5)	<b>-0,0103%</b>	<b>-0,0070%</b>	<b>-0,0038%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>-0,0002%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

**Tabel 34**  
**Traject Franse Gemeenschapscommissie**

Franse Gemeenschapscommissie in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,0010%				
<b>Structurele verbetering</b>	(d.2)		<b>0,0002%</b>	<b>0,0003%</b>	<b>0,0003%</b>	<b>-0,0001%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(2)	<b>-0,0007%</b>	<b>-0,0005%</b>	<b>-0,0002%</b>	<b>0,0001%</b>	<b>0,0000%</b>
Cyclische weerslag	(3)	-0,0001%	-0,0001%	-0,0001%	-0,0001%	0,0000%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(4)	-0,0002%	0,0001%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Correctie overdrachten	(5)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
<b>Genormeerde NFB</b>	(6)= (2)+(3)+(4)+(5)	<b>-0,0010%</b>	<b>-0,0005%</b>	<b>-0,0003%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>-0,0001%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

**Tabel 35**  
**Traject Vlaamse Gemeenschapscommissie**

Vlaamse Gemeenschapscommissie in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	0,0025%				
<b>Structurele verbetering</b>	(d.2)		<b>-0,0006%</b>	<b>-0,0009%</b>	<b>-0,0009%</b>	<b>0,0000%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(2)	<b>0,0025%</b>	<b>0,0019%</b>	<b>0,0009%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>
Cyclische weerslag	(3)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(4)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Correctie overdrachten	(5)	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
<b>Genormeerde NFB</b>	(6)= (2)+(3)+(4)+(5)	<b>0,0025%</b>	<b>0,0019%</b>	<b>0,0009%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>0,0000%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

**Tabel 36**  
**Traject Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie**

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,0093%				
<b>Structurele verbetering</b>	(d.2)		<b>0,0019%</b>	<b>0,0030%</b>	<b>0,0030%</b>	<b>-0,0009%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(2)	<b>-0,0070%</b>	<b>-0,0051%</b>	<b>-0,0021%</b>	<b>0,0009%</b>	<b>0,0000%</b>
Cyclische weerslag	(3)	-0,0030%	-0,0034%	-0,0031%	-0,0022%	-0,0012%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(4)	-0,0022%	0,0021%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Correctie overdrachten	(5)	0,0030%	0,0017%	0,0019%	0,0013%	0,0008%
<b>Genormeerde NFB</b>	(6)= (2)+(3)+(4)+(5)	<b>-0,0093%</b>	<b>-0,0046%</b>	<b>-0,0033%</b>	<b>0,0000%</b>	<b>-0,0005%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021 en voorlopige gegevens INR.

#### 4.2.2 Traject van de Lokale overheden

Het voorgestelde traject voor de Lokale Overheden houdt een beperkte structurele verbetering in (0,05% bbp) in 2016, waarna zowel in 2017 als in 2018 een beperkte verslechtering van het structureel saldo (en bijgevolg ook van het nominaal saldo) wordt toegestaan om rekening te kunnen houden met de stijging van de investeringsuitgaven in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Dit is conform met de aanbeveling van de Afdeling in haar advies van maart 2015 en met de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013<sup>58</sup>.

Gegeven dat de Afdeling het structureel evenwicht naar voor schuift als MTO, en dat voor alle entiteiten, stelt ze voorop dat de Lokale Overheden in 2019 meteen terug aanknopen met het structureel evenwicht, wat een structurele verbetering zal vereisen van 0,06% bbp.

Het (structurele) tekort dat in 2018 wordt aanbevolen, wordt gecompenseerd door het met een structureel overschot overeenstemmend nominale evenwicht aanbevolen voor de gemeenschappen en gewesten in 2018 in de mate dat het tekort niet te wijten zal zijn aan de (nieuwe) impact van federale maatregelen.

<sup>58</sup> Artikel 2, § 4, van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

**Tabel 37**  
**Traject Lokale Overheden**

Lokale Overheden in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid	(1)	-0,11%	0,01%	-0,10%	-0,20%	0,00%
Rentelasten	(2)	0,09%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%
Primair saldo	(3)	-0,02%	0,08%	-0,03%	-0,14%	0,06%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-0,07%	0,04%	-0,07%	-0,18%	0,02%
<b>Structurele verbetering</b>	(d.5)		<b>0,05%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>0,06%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(5)	<b>-0,07%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,04%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(6)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,01%
éénmalige verrichtingen (one-shots)	(7)	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Genormeerde NFB</b>	(8)= (5)+(6)+(7)	<b>-0,11%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,07%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,01%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

Het feit dat een beperkte verslechtering van het structureel en nominaal saldo in 2017 en 2018 wordt toegestaan bij de Lokale Overheden betekent evenwel niet dat ze geen inspanningen dienen te leveren. De verslechtering van het nominaal tekort wordt immers in 2018 ingeperkt tot -0,1% bbp, terwijl bij ongewijzigd beleid een nominaal tekort wordt verwacht van -0,2% bbp.

### 4.3 Traject van Entiteit I

Ook bij Entiteit I werd gewerkt met een baseline scenario waarbij werd gezuiverd voor de geraamde ESR-impact van de herziening van de autonomiefactor (en andere factoren). De impact van deze herziening op het saldo van Entiteit I is exact tegenovergesteld aan de impact die wordt verwacht op het saldo van Entiteit II (gewesten).

De vereiste structurele verbetering voor Entiteit I werd vervolgens bepaald als het saldo tussen de vereiste verbetering voor de Gezamenlijke Overheid en de vereiste structurele verbetering die volgt uit de trajecten van de Gemeenschappen en Gewesten en Lokale Overheden (Entiteit II).

Indien de Gezamenlijke Overheid reeds in 2018 het structureel evenwicht dient te bereiken, dan moet Entiteit I in 2016 een structurele verbetering van 0,5% bbp realiseren, 0,8% bbp in 2017 en 0,7% bbp in 2018. Gezien het structureel evenwicht, en dus de MTO, wordt bereikt in 2018 dient er in 2019 geen verdere structurele verbetering plaats te vinden.

**Tabel 38**  
**Normatief traject Entiteit I, terugkeer naar het structureel evenwicht in 2018 (in % bbp)**

Entiteit I in % bbp		2015	2016	2017	2018	2019
NFB bij ongewijzigd beleid (a)	(1)	-2,28%	-2,79%	-2,12%	-1,61%	-2,02%
Rentelasten	(2)	2,56%	2,34%	2,14%	2,02%	1,95%
Primair saldo	(3)	0,27%	-0,46%	0,01%	0,40%	-0,07%
Structurele NFB bij ongewijzigd beleid	(4)	-2,05%	-2,16%	-1,60%	-1,64%	-1,91%
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(5)	-0,12%	-0,12%	-0,12%	0,34%	0,00%
NFB gezuiverd voor raming definitieve autonomiefactor	(6) = (1)-(5)	-2,17%	-2,67%	-2,00%	-1,95%	-2,02%
Primair saldo	(7)	0,39%	-0,34%	0,13%	0,06%	-0,07%
<b>Baseline scenario (excl. Oneshot autonomiefactor):</b>						
<b>Structurele verbetering</b>	(d.8)		<b>0,49%</b>	<b>0,83%</b>	<b>0,74%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Genormeerde structurele NFB</b>	(8)	<b>-2,05%</b>	<b>-1,56%</b>	<b>-0,74%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Cyclische weerslag	(9)	-0,44%	-0,49%	-0,45%	-0,32%	-0,18%
éénmalige verrichtingen (one-shots)	(10)	0,41%	0,00%	0,08%	0,04%	0,08%
Correctie overdrachten	(11)	-0,08%	-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,01%
<b>Genormeerde NFB</b>	(12) = (8)+(9)+(10)+(11)	<b>-2,17%</b>	<b>-2,08%</b>	<b>-1,14%</b>	<b>-0,31%</b>	<b>-0,12%</b>
(Genormeerde) rentelasten	(13)	2,56%	2,34%	2,12%	1,97%	1,87%
Genormeerde structurele PRSA	(14) = (8) + (13)	0,51%	0,77%	1,38%	1,97%	1,87%
Structurele primaire verbetering	(d.14)		0,27%	0,61%	0,59%	-0,10%
Rentelasten	(d.13)		-0,22%	-0,22%	-0,15%	-0,10%
<b>Gecumuleerde primaire inspanning</b>	(15) = (12)+(13)-(7)	0,00%	0,59%	0,84%	1,60%	1,83%
Bijkomende primaire inspanning	(d.15)		0,59%	0,25%	0,75%	0,23%
<b>Baselinescenario incl. oneshot autonomiefactor:</b>						
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(16)	-0,12%	-0,12%	-0,12%	0,34%	0,00%
<b>Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor</b>	<b>(17) = (12) + (16)</b>	<b>-2,28%</b>	<b>-2,20%</b>	<b>-1,26%</b>	<b>0,03%</b>	<b>-0,12%</b>

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

Bron: Eigen berekeningen op basis van het Federaal Planbureau, Economische Vooruitzichten 2016-2021.

(a) Het vorderingensaldo van Entiteit I (alsook het primair saldo) werd gecorrigeerd om te compenseren voor de gedeeltelijke registratie in ESR van de gewestelijke opcentiemen in het begrotingsjaar 2015.





---

## 5 BIJLAGE: SCHULDCRITERIUM

---

### 5.1 De 'debt reduction benchmark'

Volgens Artikel 126, 2(b), van het VWEU dient de schuldgraad van de lidstaten lager te zijn dan 60% bbp of 'sufficiently diminishing and approaching the reference value at a satisfactory pace'. Het laatste principe werd geconcretiseerd via secundaire EU wetgeving<sup>59</sup>. Concreet is aan dit laatste principe voldaan indien het verschil tussen de schuldgraad en de 60% referentiewaarde over drie jaar daalde of zal dalen met gemiddeld 1/20<sup>ste</sup> per jaar [via een retrospectieve (ex post) of prospectieve (ex ante) benadering]. Bij het nagaan van de naleving wordt bovendien rekening gehouden met de impact van de conjunctuur. Deze elementen worden geoperationaliseerd tot een *debt reduction benchmark* en zo meegegeven in de *Code of Conduct* van het SGP<sup>60</sup>.

Lidstaten die zich in november 2011 in de EDP bevonden, vallen echter onder een overgangsregeling voor de drie jaar nadat hun buitensporig tekort gecorrigeerd werd. Pas na deze periode is de standaard *benchmark* van toepassing. Aangezien België in 2011 aan verstrengd Europees toezicht gebonden was, wordt hieronder ingegaan op beide situaties.

#### 5.1.1 De standaard toepassing

Er wordt een (numerieke) overschrijding van het schuld criterium vastgesteld indien de schuldgraad ( $b_t$ ) hoger is dan de 60% bbp referentiewaarde, tenzij aan een van onderstaande drie voorwaarden voldaan is:

- De schuldgraad de voorbije drie jaar voldoende - zoals hierboven gedefinieerd - daalde in de richting van de referentiewaarde. Dit betreft het retrospectieve (*backward looking*:  $bb_t$ ) criterium.

$$b_t < bb_t = 60\% + \frac{0.95}{3}(b_{t-1} - 60\%) + \frac{0.95^2}{3}(b_{t-2} - 60\%) + \frac{0.95^3}{3}(b_{t-3} - 60\%)$$

---

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> "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.

- De prognoses van de EC voorspellen dat – bij ongewijzigd beleid - de vereiste aanpassing binnen de twee jaar zal plaatsvinden. De dan verwachte schuldgraad ( $b_{t+2}$ ) moet hiervoor onder een prospectief (*forward looking*:  $bb_{t+2}$ ) criterium blijven.

$$b_{t+2} < bb_{t+2} = 60\% + \frac{0.95}{3}(b_{t+1} - 60\%) + \frac{0.95^2}{3}(b_t - 60\%) + \frac{0.95^3}{3}(b_{t-1} - 60\%)$$

- De overschrijding van het retrospectieve criterium kan integraal aan de impact van de conjunctuur toegerekend worden <sup>61</sup>.

$$(b_t)^{adjusted} = \left( \frac{B_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^*) (1 + p_{t-h})} \right) < bb_t$$

Het is belangrijk op te merken dat slechts aan één van bovenstaande voorwaarden voldaan hoeft te zijn om te voldoen aan het schuld criterium.

### 5.1.2 De toepassing binnen de overgangperiode

Tijdens de driejarige overgangperiode moet een lidstaat voldoende vooruitgang boeken om op het einde van de periode te kunnen voldoen aan de standaard toepassing van het schuld criterium. België corrigeerde het buitensporige tekort in 2013 en valt dus in de periode 2014-2016 onder de overgangsregeling. Over deze periode heen moet er ‘voldoende vooruitgang in de richting van naleving’ geboekt worden. Dit concept werd geconcretiseerd via de idee van een minimale lineaire structurele inspanning (*Minimum Linear Structural Adjustment*: MLSA). Indien de lidstaat elk jaar haar structurele begrotingssaldo verbetert met de MLSA, wordt op het einde van de overgangperiode (nl. 2016 voor België) de naleving van het schuld criterium verzekerd.

De berekening gebeurt in drie stappen. Ten eerste wordt telkens de schuldgraad bepaald die overeenstemt met de naleving van de drie voorwaarden (retrospectief, prospectief en gecorrigeerd voor de cyclus: zie hierboven) op het einde van de overgangperiode. Vervolgens wordt de inspanning berekend die noodzakelijk is om die schuldgraad te bereiken. Uiteindelijk wordt de minst bindende inspanning geselecteerd als MLSA. Deze berekening wordt bovendien jaarlijks geactualiseerd om in te kunnen spelen op de begrotingsrealisaties en wijzigende macro-economische omgeving.

---

<sup>61</sup> Binnen de teller wordt er gecorrigeerd voor de cyclische component van het tekort van de laatste drie jaar ( $C_t$ ). Voor de noemer is er een correctie van het nominale bbp in de veronderstelling dat de laatste drie jaar de potentiële groei  $i(y_t^*)$  werd gerealiseerd (met een omvorming van dit reële cijfer via de prijsdeflator  $p_t$ ).

De naleving van het schuld criterium binnen de overgangperiode wordt nagegaan via een dubbele controle: (i) de jaarlijkse effectieve structurele inspanning van de lidstaat mag maximaal  $\frac{1}{4}$  % bbp van de MLSA afwijken, en (ii) de resterende structurele inspanning mag niet hoger zijn dan  $\frac{3}{4}$  % bbp.

## 5.2 Van een overschrijding naar een EDP

Een zuivere numerieke overschrijding van de referentiewaarden is een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde voor de opstart van de EDP. Uiteindelijk hangt dit af van het oordeel van de EC in een rapport op basis van Art 126(3) van het VWEU. Binnen bepaalde marges kan hierin rekening gehouden worden met relevante (omgevings-)factoren. De lijst met relevante factoren is niet exhaustief, maar deze vallen *grosso modo* binnen drie categorieën:

- De economische positie op middellange termijn, met in het bijzonder de potentiële groei, conjuncturele ontwikkelingen en het netto sparen van de private sector (*private sector net savings position*);
- De budgettaire positie op middellange termijn; met in het bijzonder de naleving van de MTO of het aanpassingspad hiernaar toe en de implementatie van structurele hervormingen (eventueel binnen het kader van het Europees Semester);
- De schuldpositie op middellange termijn; met in het bijzonder de schulddynamiek, houdbaarheid en *stock-flow* (tekort-schuld) aanpassingen (o.a. steun aan financiële sector of solidariteit met andere lidstaten).

Maar het staat de lidstaat vrij om zelf factoren aan te brengen, die vervolgens op relevantie beoordeeld worden door de EC.

**D/2016/11.691/3**