
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 ¹.

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):

¹ Dit is het scenario bij ongewijzigd beleid vóór de begrotingscontroles van maart/april 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.”

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 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%
Vershil = 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
Effectieve NFB: niveau	(8)	-3,1%	-2,6%	-2,9%	-2,3%	-2,2%	-2,0%
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%
Structurele NFB	(12) = (10)-(11)	-2,6%	-2,3%	-2,3%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
Structurele verbetering	d.(12)		0,3%	0,0%	0,6%	-0,1%	0,0%
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%
Structurele primaire verbetering	d.(14)		0,1%	-0,2%	0,3%	-0,2%	-0,1%
Schuldgraad	(15)	106,7%	106,6%	107,2%	106,6%	105,9%	105,0%

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 MTO² dient te bepalen voor de periode 2017-2019³. Dit volgt uit de normale herzieningscyclus van de MTO die voorzien is in het Europese budgettaire kader.

² 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.

³ 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/>						
Structurele verbetering	(d.5)		0,6%	0,9%	0,8%	0,0%
Genormeerde structurele NFB	(5)	-2,3%	-1,7%	-0,8%	0,0%	0,0%
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%
Genormeerde NFB	(8)=(5)+(6)+(7)	-2,6%	-2,4%	-1,4%	-0,4%	-0,2%
Genormeerde rentelasten	(9)	2,9%	2,7%	2,4%	2,3%	2,2%
Genormeerd 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%
Gecumuleerde primaire inspanning	(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/>						
Schuldgraad	(12)	106,6%	106,7%	105,1%	102,6%	100,0%
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%
Vershil ('+' = respect criterium)	(14) - (12)		-5,0%	-3,0%	-1,0%	0,4%
"Forward looking" berekening	(15)		101,6%	100,4%	98,4%	96,1%
Vershil ('+' = 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%
<hr/>						
Structurele verbetering	(d.5)		0,6%	0,8%	0,6%	0,3%
Genormeerde structurele NFB	(5)	-2,3%	-1,7%	-0,9%	-0,3%	0,0%
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%
Genormeerde NFB	(8)=(5)+(6)+(7)	-2,6%	-2,4%	-1,5%	-0,7%	-0,2%
(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%
Gecumuleerde primaire inspanning	(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/>						
Schuldgraad	(12)	106,6%	106,7%	105,2%	103,0%	100,4%
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 gewesten⁴ en anderzijds voor de gedeeltelijke registratie van de gewestelijke opcentiemen 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.

⁴ 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).

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.

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%
Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor):						
Structurele verbetering	(d.8)		0,11%	0,07%	0,07%	0,00%
Genormeerde structurele NFB	(8)	-0,26%	-0,15%	-0,08%	0,00%	0,00%
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%
Genormeerde NFB	(12) = (8)+(9)+(10)+(11)	-0,48%	-0,29%	-0,25%	-0,08%	-0,07%
(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%
Gecumuleerde primaire inspanning	(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%
Baselinescenario incl. one shot autonomiefactor:						
One shot raming definitieve autonomiefactor	(16)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor	(17) = (12) + (16)	-0,36%	-0,17%	-0,13%	-0,42%	-0,07%

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 investeringscyclus⁵. 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.

⁵ 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 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%
<u>Baseline scenario (excl. Oneshot autonomiefactor):</u>						
Structurele verbetering	(d.7)		0,06%	0,09%	0,09%	-0,06%
Genormeerde structurele NFB	(7)	-0,19%	-0,13%	-0,03%	0,06%	0,00%
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%
Genormeerde NFB	(11) = (7)+(8)+(9)+(10)	-0,37%	-0,23%	-0,18%	0,00%	-0,06%
<u>Baselinescenario incl. oneshot autonomiefactor:</u>						
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(12)	0,12%	0,12%	0,12%	-0,34%	0,00%
Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor	(13) = (11) + (12)	-0,25%	-0,11%	-0,06%	-0,34%	-0,06%

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 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 ⁶.

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%
Structurele verbetering	(d.5)		0,05%	-0,02%	-0,02%	0,06%
Genormeerde structurele NFB	(5)	-0,07%	-0,02%	-0,04%	-0,06%	0,00%
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%
Genormeerde NFB	(8)= (5)+(6)+(7)	-0,11%	-0,06%	-0,07%	-0,08%	-0,01%

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.

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).

⁶ Artikel 2, § 4, van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

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%
Baseline scenario (excl. Oneshot autonomiefactor):						
Structurele verbetering	(d.8)		0,49%	0,83%	0,74%	0,00%
Genormeerde structurele NFB	(8)	-2,05%	-1,56%	-0,74%	0,00%	0,00%
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%
Genormeerde NFB	(12) = (8)+(9)+(10)+(11)	-2,17%	-2,08%	-1,14%	-0,31%	-0,12%
(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%
Gecumuleerde primaire inspanning	(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%
Baselinescenario incl. oneshot autonomiefactor:						
Oneshot raming definitieve autonomiefactor	(16)	-0,12%	-0,12%	-0,12%	0,34%	0,00%
Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming definitieve autonomiefactor	(17) = (12) + (16)	-2,28%	-2,20%	-1,26%	0,03%	-0,12%

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 gewest⁷, 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.

⁷ 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

	Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor)					
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		0,023%	0,035%	0,035%	-0,032%
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%
One shot autonomiefactor	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
	Waals Gewest				
	2015	2016	2017	2018	2019
Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor)					
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		0,027%	0,042%	0,042%	-0,003%
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%
One shot autonomiefactor	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
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest				
	2015	2016	2017	2018	2019
Baseline scenario (excl. one shot autonomiefactor)					
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		-0,002%	-0,003%	-0,003%	-0,002%
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%
One shot autonomiefactor	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

	Franse Gemeenschap				
	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		0,009%	0,015%	0,015%	-0,021%
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
	Duitstalige Gemeenschap				
	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		0,0023%	0,0036%	0,0036%	-0,0004%
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
	Franse Gemeenschapscommissie				
	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		0,0002%	0,0003%	0,0003%	-0,0001%
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
	Vlaamse Gemeenschapscommissie				
	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		-0,0006%	-0,0009%	-0,0009%	0,0000%
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
	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie				
	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Aanbevolen structurele verbetering</i>		0,0019%	0,0030%	0,0030%	-0,0009%
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.