

---

## SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

---

In dit advies van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de Hoge Raad van Financiën (hierna: de Afdeling) worden de recente budgettaire evoluties besproken. Vooraleer in te gaan op de voor 2017 opgetekende begrotingsresultaten, wenst de Afdeling een aantal vaststellingen te doen met betrekking tot het belang van begrotingscoördinatie en het lopende begrotingsjaar 2018 (deel 1 van het Advies). Daarna worden de begrotingsrealisaties 2017 gekaderd binnen een middellang termijnperspectief (deel 2 van het Advies) en getoetst aan de bestaande begrotingsregels (deel 3 van het Advies).

### *Vaststellingen van de Afdeling met betrekking tot de begrotingscoördinatie en de vooruitzichten voor 2018*

**Een interne begrotingscoördinatie met goedgekeurde begrotingsdoelstellingen voor de individuele overheden is essentieel**

In maart 2018 publiceerde de Afdeling haar aanbevelingen ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma 2018-2021<sup>1</sup>. Het Overlegcomité van april 2018 keurde het traject van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 goed dat streeft naar het bereiken van de MTO (uitgedrukt in termen van het structureel saldo en vastgelegd op 0% van het bbp) in 2020 voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus. Hoewel dit engagement een vooruitgang betekent in vergelijking met de voorgaande jaren, stelt de Afdeling vast dat dit traject voor de Gezamenlijke Overheid niet volledig onderbouwd is, omdat een omvattend akkoord over de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden die samen de Gezamenlijke Overheid vormen voorlopig ontbreekt.

---

<sup>1</sup> Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 vraagt aan de Afdeling om bij de jaarlijkse actualisering van het Stabiliteitsprogramma een advies uit te brengen over het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid en de verdeling hiervan over de verschillende overheden. Dit normatieve advies vormt de basis voor een coördinatie in het Overlegcomité over het traject van de gezamenlijke overheid en de individuele begrotingsdoelstellingen.

Dit maakt dat het akkoord van het Overlegcomité van april 2018 slechts gedeeltelijk in overeenstemming is met de interfederale begrotingscoördinatie die voorzien is in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Een interne begrotingscoördinatie met als resultaat de goedkeuring van begrotingsdoelstellingen voor de individuele overheden is echter essentieel. Een goede begrotingscoördinatie zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord is van belang om het aanpassingstraject naar de MTO te realiseren, conform de engagementen van België t.o.v. de Europese Unie, en zo de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen in het belang van de komende generaties. Zij is tevens noodzakelijk om de in het Samenwerkingsakkoord voorgeschreven onafhankelijke monitoring op grond van individuele begrotingsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De Afdeling wenst op te merken dat sinds het Samenwerkingsakkoord in werking trad op 1 januari 2014, het Overlegcomité nog niet tot een akkoord is kunnen over de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden <sup>2</sup>. Bijgevolg kan de Afdeling ook in dit Advies geen formele evaluatie van de begrotingsrealisaties 2017 maken, en wordt ze noodgedwongen beperkt tot een zuiver illustratieve oefening (zie *infra*).

**De Afdeling dringt er bij de verschillende regeringen nogmaals op aan om in het Overlegcomité een consensus te bereiken over de expliciete verdeling van het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid over de individuele overheden.** Dit laatste is essentieel opdat de Afdeling in juli 2019 een formele evaluatie zou kunnen maken van de voor 2018 opgetekende begrotingsresultaten en haar monitoringopdracht zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord kan vervullen. Bij de afwezigheid van individuele begrotingsdoelstellingen kan de Afdeling het nationale correctiemechanisme niet activeren in het geval zij een significante afwijking op het niveau van de Gezamenlijke Overheid zou detecteren aangezien deze niet kan worden toebedeeld aan een specifieke overheid.

### **De vooruitzichten voor 2018**

Het traject opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018) streeft naar het bereiken van de *Medium Term Objective* (MTO, vastgelegd op het niveau van het structureel evenwicht) in 2020 voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus. Voor 2018 werd in het Stabiliteitsprogramma een structurele verbetering van 0,1 procentpunt bbp weerhouden.

---

<sup>2</sup> Zie ook de globale evaluatie van de Afdeling van de toepassing van het Samenwerkingsakkoord (Deel 1 van het HRF-advies van juli 2017)

De Afdeling stelt vast dat er op basis van de momenteel beschikbare ramingen voor 2018 er een risico bestaat dat bij ongewijzigd beleid de doelstelling die voor 2018 is opgenomen in het Stabiliteitsprogramma niet gerealiseerd wordt. De meeste recente ramingen van zowel de EC als het FPB wijzen – bij ongewijzigd beleid – op een verslechtering van de structurele begrotings situatie in 2018. Afhankelijk van de geconsulteerde bron – in functie van hun raming voor 2018 en de door hen gehanteerde hypothesen inzake output gap en éénmalige verrichtingen <sup>3</sup> – zou het structureel saldo in 2018 verslechteren met 0,1 procentpunt bbp (EC), en met 0,4 % bbp (FPB).

**Tabel 1**  
**Overzicht van de huidige ramingen bij ongewijzigd beleid voor 2018**

	EC (mei 2018)		FPB (juni 2018)	
	2017	2018r	2017	2018r
Nominaal vorderingensaldo	-1,0%	-1,1%	-1,0%	-1,0%
Cyclische component	-0,1%	0,1%	-0,3%	-0,2%
One-shots	0,4%	0,2%	0,3%	0,6%
<b>Structureel saldo</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,4%</b>
Evolutie (Δ)		-0,1%		-0,4%

Bron: EC (*Spring forecast 2018*), INR (april 2018) en Economische Vooruitzichten 2018-2023 FPB (juni 2018)

**De Afdeling beveelt de regeringen dan ook met aandrang aan om tijdens het lopende en het komende begrotingsjaar de nodige structurele maatregelen te nemen zodat het traject opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018) gerealiseerd wordt en met het oog op het verzekeren van de houdbaarheid van de overheidsschuld.**

Binnen dit kader wenst de Afdeling ook op te merken dat de Europese Commissie bij haar analyse van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 aan België vroeg om de nodige maatregelen te nemen om de naleving van zowel het preventieve als het correctieve luik van het Stabiliteits- en groeipact (SGP) te verzekeren. Sinds de inwerkingtreding van het Europese schuld criterium binnen het correctieve luik van het SGP, kon België immers nog niet voldoen aan een numerieke (*prima facie*) naleving van het schuld criterium.

<sup>3</sup> Het verloop van het nominale vorderingensaldo is grotendeels gelijklopend in de ramingen van de EC en het FPB. Door het FPB wordt de (negatieve) cyclische component van het vorderingensaldo echter groter ingeschat dan door de EC (die voor 2018 zelfs een positieve impact van de cyclus ziet). Dit vloeit voort uit een verschillende raming van de output gap. Beide instellingen hanteren hiervoor eenzelfde methode, maar passen deze toe op hun eigen datareeksen. Daarnaast loopt ook de raming van de impact van one shots op het vorderingensaldo licht uiteen voor 2017. Voor 2018 is het verschil tussen de one shots van de EC en het FPB meer uitgesproken omdat door het FPB (onder meer) rekening kon worden gehouden met de sterke toename van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting die geobserveerd werd in het begin van 2018.

## **Begrotingsrealisaties 2017 binnen een middellange termijnperspectief**

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2017 een **nominaal vorderingensaldo** van -1,0% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte daalde zo met 1,4 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2016, waarin een tekort van 2,5% bbp werd gerealiseerd. Het aandeel van de overheidsontvangsten in het bbp steeg in 2017 met 0,5 procentpunt om een niveau van 49,6% bbp te bereiken. De sterke toename van de overheidsontvangsten vloeit voort uit een uitgesproken stijging van de ontvangsten uit belastingen op de winsten van vennootschappen. In 2017 werd immers een sterke groei van de voorafbetalingen door bedrijven opgetekend. Een gedeelte van deze toename is echter van een tijdelijke aard en wordt dus niet in aanmerking genomen in een structurele benadering.

Parallel daalde het aandeel van de overheidsuitgaven met 0,9 procentpunt bbp tot 50,7% bbp. De daling van de rentelasten heeft hier voor 0,4 procentpunt bbp toe bijgedragen. Daarnaast is ook een tijdelijke vermindering van de Belgische bijdrage tot de begroting van de EU (0,3 procentpunt bbp) een belangrijke verklarende factor.

Het **primaair saldo** verbeterde in 2017 met 1 procentpunt bbp. Het primair overschot bedroeg in 2016 0,4% bbp terwijl dit in 2017 1,4% bbp is. De verbetering van het primaire saldo was iets minder uitgesproken dan dat van het vorderingensaldo gezien de daling van de rentelasten voor 0,4 procentpunt bbp heeft bijgedragen aan de verbetering van het begrotingssaldo. De rentelasten bereikten in 2017 een niveau van 2,5 % bbp.

**Tabel 2**  
**De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid**

	2013	2014	2015	2016	2017	2016-2017
<b>Ontvangsten (*)</b>	<b>50,6%</b>	<b>50,2%</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,1%</b>	<b>49,6%</b>	<b>0,5%</b>
<u>Fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>45,5%</u>	<u>45,4%</u>	<u>45,1%</u>	<u>44,3%</u>	<u>44,8%</u>	<u>0,5%</u>
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB)	13,3%	13,3%	12,9%	12,4%	12,4%	0,0%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,2%	3,2%	3,4%	3,6%	4,2%	0,7%
Directe belastingen op andere sectoren	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%
Indirecte belastingen	13,4%	13,3%	13,3%	13,5%	13,5%	0,0%
Werkelijke sociale premies	14,4%	14,3%	14,3%	13,7%	13,6%	-0,1%
Kapitaalbelastingen	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,0%
<u>Niet-fiscale ontvangsten, waaronder</u>	<u>5,1%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,6%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,8%</u>	<u>0,0%</u>
Inkomen uit vermogen	1,3%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%
<b>Primaire uitgaven (*)</b>	<b>50,5%</b>	<b>50,0%</b>	<b>49,1%</b>	<b>48,7%</b>	<b>48,2%</b>	<b>-0,5%</b>
Bezoldigingen	10,4%	10,3%	10,2%	10,1%	10,0%	-0,1%
Sociale uitkeringen, waaronder	25,3%	25,3%	25,2%	25,2%	25,2%	0,0%
in geld	17,4%	17,3%	17,2%	17,2%	17,2%	0,0%
in natura	7,9%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	0,0%
Investerings	2,4%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	0,0%
Overige	12,4%	11,9%	11,2%	11,1%	10,6%	-0,4%
<b>Primair saldo</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,0%</b>
Rentelasten	3,3%	3,3%	3,0%	2,9%	2,5%	-0,4%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>1,4%</b>
Cyclische component	-0,9%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,3%	0,2%
One shots	0,5%	0,3%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,4%
<b>Structureel saldo</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>0,9%</b>
Structureel primair saldo	0,6%	0,6%	1,0%	1,0%	1,5%	0,5%
<b>Brutoschuld</b>	<b>105,5%</b>	<b>107,0%</b>	<b>106,1%</b>	<b>106,0%</b>	<b>103,4%</b>	<b>-2,6%</b>
p.m. Vorderingensaldo Eniteit I	-2,7%	-2,6%	-2,3%	-2,6%	-1,1%	1,5%
p.m. Vorderingensaldo Eniteit II	-0,5%	-0,5%	-0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%
Geheel gemeenschappen en Gewesten	-0,2%	-0,4%	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Lokale Overheden	-0,3%	-0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	-0,1%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2018)), Economische Vooruitzichten 2018-2023 FPB (juni 2018), en eigen berekeningen.

In een **structurele benadering** wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijk maatregelen op het vorderingensaldo. Beschouwd in structurele termen verbeterde het saldo met 0,86 procentpunt bbp in 2017 om een niveau van -1,0% bbp te bereiken. De verbetering van het nominale begrotingssaldo (+1,45 procentpunt bbp) kan namelijk deels verbonden worden met het positieve verloop van de conjunctuur (+0,21 procentpunt bbp) als gevolg van een mindere negatieve output gap en de evolutie van de impact van eenmalige en tijdelijke factoren (+0,38 procentpunt bbp). In 2017 hebben de one shots een belangrijke positieve impact van +0,3% bbp (voornamelijk als gevolg van de tijdelijke toename van de voorafbetalingen door bedrijven) op het begrotingssaldo terwijl er in 2016 nog een negatieve impact van 0,1% bbp was.

# Begrotingsrealisaties 2017 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels

## Evaluatie op basis van de regels van het Stabiliteits- en groeipact

In de onderstaande paragrafen worden de budgettaire realisaties van België in 2017 onderzocht ten aanzien van de criteria van het preventieve en het corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) op basis van de gegevens uit het *Spring Forecast 2018*.

In 2017 is België onderworpen aan de bepalingen van het **preventieve luik** van het SGP voor wat betreft de budgettaire verplichtingen en de budgettaire monitoring. Conform die vereisten moet België voldoende vooruitgang boeken om zijn *Medium Term Objective* (MTO, middellange termijn doelstelling) te realiseren. Er kan een afwijking tussen de realisatie en de vereisten worden vastgesteld over een periode van een jaar (in dit geval 2017), alsook over twee jaren gezamenlijk beschouwd (2016-2017).

In Tabel 3 wordt de naleving van de criteria uit het preventieve luik samengevat. Twee indicatoren spelen hierin een rol: het verloop van het structureel saldo en de groei van de gecorrigeerde <sup>4</sup> reële primaire uitgaven.

**Tabel 3**  
**Evaluatie van de naleving van het preventieve luik**

	2016	2017	
	SF17	geen flex.	met flex.
<b>PREVENTIEF LUIK</b>			
<b>p.m. MTO</b>	0,75%	0%	0%
<b>(1) Indicator 1: evolutie van het structurele saldo (ΔSB)</b>			
<b>Vereiste structurele verbetering</b>	<b>0,47%</b>	<b>0,60%</b>	<b>0,58%</b>
Flexibiliteitsclausule	0,13%	0,00%	0,02%
Aanbeveling van de Raad	0,60%	0,60%	0,60%
Evolutie structurele saldo	0,08%	0,83%	0,83%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i>	-0,39%	0,23%	0,25%
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25%)</i>		-0,08%	-0,07%
<b>(2) Indicator 2: de netto uitgavengroei</b>			
<b>Referentiewaarde (variatie t.o.v. t-1)</b>	<b>0,23%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>0,03%</b>
Netto uitgavengroei (EC methodologie*, variatie t.o.v. t-1)	1,69%	0,97%	0,97%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,5% bbp)</i>	-0,56%	-0,47%	-0,45%
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i>		-0,52%	-0,51%

Bron: AMECO, *Spring Forecast 2018* en eigen berekeningen van het Secretariaat.

<sup>4</sup> De beschouwde uitgaven houden geen rekening met de rentelasten, de uitgaven die volledig gefinancierd worden door Europese fondsen en de cyclische werkloosheidsuitgaven. De investeringsuitgaven worden uitgesmeerd over 4 jaar. Een overschrijding van de uitgaven ten opzichte van het criterium kan worden gecompenseerd door discretionaire maatregelen bij de ontvangsten.

Volgens de ramingen van de *Spring Forecast 2018* is het structureel saldo in 2017 verbeterd met 0,83% bbp. Ten opzichte van de door de Raad van de EU gevraagde verbetering, gecorrigeerd voor de flexibiliteitsclausule <sup>5</sup>, van 0,58% bbp bestaat er een positieve afwijking van 0,25% bbp. Over de periode 2016-2017 was er een negatieve afwijking van gemiddeld -0,07% bbp ten opzichte van de gecorrigeerde vereiste verbetering. De afwijking is niet significant, omdat de drempelwaarde van 0,25% bbp niet werd overschreden.

Volgens de EC bedroeg de netto reële groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven 0,97% in 2017, terwijl de norm (na toepassing van de flexibiliteitsclausule) een reële groei van 0,03% was. Indien de budgettaire impact van de afwijking tussen beide groeivoeten wordt uitgedrukt in % bbp, bedroeg de negatieve afwijking -0,45% bbp in 2017. Deze afwijking blijft hiermee (niet) onder de drempelwaarde van 0,5% bbp. Over de periode 2016-2017 bedroeg de gemiddelde negatieve afwijking ten opzichte van de referentiewaarde -0,51% bbp. Deze afwijking is significant; de drempelwaarde van 0,25% bbp werd immers overschreden.

Beide indicatoren geven een verschillend beeld over de significantie van de afwijking. De evolutie van het structureel begrotingssaldo werd beïnvloed door de daling van de rentelasten (nl. -0,2% bbp in 2016 en -0,4% bbp in 2017), waardoor volgens de EC het uitgavencriterium <sup>6</sup> een beter beeld geeft van de onderliggende begrotingsinspanning.

Er bestaat echter een substantiële onzekerheid over de omvang van de one offs langs inkomstzijde in 2017. De aanzienlijke toename van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting vloeit in hoofdzaak voort uit een tijdelijke stijging van de voorafbetalingen. Gezien de grote moeilijkheid om de omvang van de tijdelijke stijging in te schatten, is de EC van oordeel dat niet met een voldoende vaststaande zekerheid kan worden beoordeeld of de gezamenlijke overheid voor 2017 en voor de periode 2016 en 2017 samen beschouwd significant afweek van het vereiste aanpassingspad naar de MTO.

Parallel moet België nog altijd de referentiewaarden naleven inzake het begrotingstekort en de schuldgraad in het kader van het **corrigerende luik van het SGP**. Het nominaal tekort bedroeg in 2017 -1,0% bbp en lag dus ruim onder de kritische drempelwaarde van 3% bbp voor het tekortcriterium.

---

<sup>5</sup> Voor 2017 heeft de Belgische regering de toepassing van de flexibiliteitsclausule aangevraagd voor de uitzonderlijke veiligheidsuitgaven binnen het kader van de strijd tegen het terrorisme. Door de EC werd de bijkomende impact hiervan vastgesteld op 0,02% bbp in 2017.

<sup>6</sup> Het signaal van het uitgavencriterium werd negatief beïnvloed door de hoger dan verwachte inflatie-evolutie, maar ook na correctie blijft de afwijking significant.

Met betrekking tot het schuld criterium kan een numerieke (*prima facie*) afwijking worden vastgesteld. Voor de EC is de naleving van het aanpassingspad naar de MTO een belangrijke relevante factor om het schuld criterium toch als nageleefd te beschouwen, ondanks een numerieke afwijking. Gegeven dat er onvoldoende robuust bewijs is voor het bestaan van een significante afwijking van het aanpassingspad naar de MTO, wordt geen EDP geopend voor het niet-respecteren van het schuld criterium in 2017.

**Tabel 4**  
**Evaluatie van de naleving van het corrigerende luik**

	2017	2018	2019
<b>CORRIGEREND LUIK</b>			
<b>(1) Indicator 1: tekort criterium</b>			
Vorderingensaldo <i>p.m. drempelwaarde (-3% bbp)</i>	-1,03%	-1,09%	-1,34%
<b>(2) Indicator 2: schuld criterium</b>			
<b>Schuldgraad</b>	103,12%	101,55%	100,19%
<u>Schuld criterium</u>			
Forward looking	99,26%		
Backward looking	101,82%		
Cyclically adjusted	102,94%		
<u>Afwijking</u>			
Forward looking (t.o.v. schuldgraad t+2)	-0,93%		
Backward looking (t.o.v. schuldgraad t)	-1,30%		
Cyclically adjusted (t.o.v. backward looking t)	-1,12%		

Bron: AMECO, *Spring Forecast 2018* en eigen berekeningen van het Secretariaat.

### Analyse in het nationale begrotingskader

Het Overlegcomité van 28 april 2017 heeft slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 zoals ingediend bij de Europese Commissie en heeft dus geen formele doelstellingen per overheidsniveau vastgelegd conform art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Bijgevolg is het voor de Afdeling onmogelijk om na te gaan in welke mate deze doelstellingen werden nageleefd en invulling te geven aan de monitoringopdracht die haar werd toegekend via het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 (zie hierboven).

De Afdeling heeft evenwel beslist, in continuïteit met vorige adviezen en in bijzonder het Advies van juli 2017, om een illustratieve oefening te maken. **De Afdeling wenst op te merken dat ze zich beperkt tot een vergelijking van de gerealiseerde resultaten met een door haar weerhouden referentie-indicator voor 2017 en zich dus niet zal uitspreken over een eventuele significante aard van een afwijking.**

In het methodologische Advies van januari 2016 <sup>7</sup> werden door de Afdeling een aantal principes vastgelegd over hoe de Afdeling de evaluatieopdracht uit het Samenwerkingsakkoord concreetiseert. Ten eerste staat de gerealiseerde evolutie van het structurele saldo centraal, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als de individuele overheden. Ten tweede gaat de Afdeling, in lijn met de criteria van het preventieve luik van het SGP zowel de begrotingsrealisaties van het voorbije begrotingsjaar (t-1) als de voorbije twee begrotingsjaren na.

Als referentie-indicator voor de illustratieve beoordeling van de begrotingsrealisaties in 2017 opteerde de Afdeling ervoor om de structurele verbetering ( $\Delta SB$ ) uit het traject van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017 te weerhouden. Deze referentie-indicator wordt enkel gehanteerd op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en de grote subsectoren (nl. Entiteit I, het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden).

De Afdeling stelt immers vast dat in het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 (april 2017) elke precisering van de indicatieve begrotingstrajecten van de individuele G&G ontbreekt ter onderbouwing van het traject opgenomen voor het geheel van de G&G en -in het verlengde hiervan- het traject van de Gezamenlijke Overheid. Bijgevolg ontbreekt het de Afdeling aan een relevante referentie-indicator voor het maken van een illustratieve oefening op het niveau van de individuele G&G.

In het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 werd voor 2017 een structurele verbetering van 1,0 % bbp vooropgesteld voor de Gezamenlijke Overheid. Deze structurele verbetering is dus de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator, wat aanzienlijk hoger is dan het minimum vereist volgens het preventieve luik van het SGP, namelijk 0,6 procentpunt bbp.

---

<sup>7</sup> “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).

Op basis van het gerealiseerde nominale vorderingensaldo, de raming van de output gap en de eenmalige verrichtingen verbeterde het structureel saldo van de Gezamenlijke Overheid in 2017 met 0,86% bbp. Ten opzichte van de referentie-indicator, met name een structurele verbetering van 1,0% bbp, wordt er dus een negatieve afwijking van -0,14 procentpunt bbp vastgesteld voor 2017<sup>8</sup>. De positieve afwijking op het niveau van het nominaal begrotingsaldo (+ 0,40 procentpunt bbp) wordt tenietgedaan wanneer dit saldo wordt uitgedrukt in structurele termen en dus gecorrigeerd wordt voor de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke factoren (in totaal -0,54 procentpunt bbp).

**Tabel 5**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van 2017 voor de Gezamenlijke Overheid ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

		Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
		2016 (a)	2017 (b)	$\Delta 2017$ (c)=(b)-(a)	2016 (d)	2017 (e)	$\Delta 2017$ (f)=(e)-(d)	2016 (g)=(a)-(d)	2017 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2017$ (i)=(c)-(f)
<b>Nominaal saldo</b>	(1)	-2,48%	-1,03%	<b>1,45%</b>	-2,62%	-1,57%	<b>1,05%</b>	0,14%	0,54%	<b>0,40%</b>
Cyclisch gedeelte	(2)	-0,56%	-0,35%	<b>0,21%</b>	-0,58%	-0,54%	<b>0,04%</b>	0,02%	0,19%	<b>0,17%</b>
One shots	(3)	-0,07%	0,31%	<b>0,38%</b>	-0,06%	-0,06%	<b>0,00%</b>	0,00%	0,37%	<b>0,37%</b>
<b>Structureel saldo (SB)</b>	(4)=(1)-(2)-(3)	-1,86%	-1,00%	<b>0,86%</b>	-1,98%	-0,98%	<b>1,00%</b>	0,12%	-0,02%	<b>-0,14%</b>
Rentelasten	(5)	2,87%	2,46%	<b>-0,40%</b>	2,86%	2,55%	<b>-0,31%</b>	0,01%	-0,09%	<b>-0,10%</b>
Structureel primair saldo	(6)=(4)+(5)	1,01%	1,47%	<b>0,46%</b>	0,88%	1,58%	<b>0,70%</b>	0,13%	-0,11%	<b>-0,24%</b>

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR (april 2018), Federaal Planbureau (juni 2018) en Stabiliteitsprogramma 2017-2020 (april 2017), zonder toepassing van de flexibiliteitsclausule.

De vastgestelde negatieve afwijking kan worden uitgesplitst over de **grote subsectoren** die samen de Gezamenlijke Overheid vormen<sup>9</sup>. De grote subsectoren betreffen Entiteit I (-0,07 procentpunt bbp), het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten (-0,11 procentpunt bbp) en de Lokale Overheden (+ 0,04 procentpunt bbp). De hier vastgestelde afwijkingen worden toegelicht in deel 3.2.3.1 van dit Advies.

<sup>8</sup> Indien de referentie-indicator in het nationaal begrotingskader voor de toepassing van de flexibiliteitsclausule wordt gecorrigeerd, dan wordt de voor 2017 vereiste verbetering van het structurele saldo 0,98 procentpunt bbp. Bijgevolg verlaagt het in aanmerking nemen van de flexibiliteit de negatieve afwijking tussen de realisaties en de referentie-indicator evenredig tot 0,12% bbp

<sup>9</sup> Rond de toepassing van de flexibiliteitsclausule voor de extra uitgaven voor de asielcrisis en veiligheid, dient te worden opgemerkt dat op basis van de beschikbare informatie een uitsplitsing van het bedrag voor de Gezamenlijke Overheid over de subsectoren niet mogelijk is. Ter illustratie kan wel worden meegegeven dat het overgrote deel, net als in 2015, te lokaliseren is bij de Federale Overheid.

Zoals eerder toegelicht bij de beschrijving van de evaluatieprincipes van de Afdeling wordt er niet enkel naar de jaarlijkse structurele verbetering in 2017 gekeken, maar ook de gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering over de periode 2016-2017 wordt geanalyseerd. Over 2016-2017 samen beschouwd, is er een negatieve afwijking van -0,28% bbp tussen de gemiddelde gerealiseerde verbetering van het structurele saldo (0,53 procentpunt bbp) en de gemiddelde vereiste verbetering volgens door de Afdeling weerhouden referentie-indicator (0,81 procentpunt bbp) <sup>10</sup>.

**Tabel 6**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2016-2017 voor de Gezamenlijke Overheid**

		2016*	2017	Jaarlijks gemiddelde 2016-2017 (c)=[(a)+(b)]/2
		(a)	(b)	
Gerealiseerde ΔSB	(1)	0,20%	0,86%	<b>0,53%</b>
Referentie-indicator ΔSB	(2)	0,61%	1,00%	<b>0,81%</b>
<b>Verschil</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>-0,41%</b>	<b>-0,14%</b>	<b>-0,28%</b>

(\*) Resultaat zoals in het Advies van juli 2017 in overeenstemming met het principe van bevrozing.

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR (april 2018), Federaal Planbureau (juni 2018) en Stabiliteitsprogramma 2017-2020 (april 2017), zonder toepassing van de flexibiliteitsclausule.

<sup>10</sup> Indien ook hier rekening wordt gehouden met de toepassing van de flexibiliteitsclausule, dan daalt de gemiddelde afwijking tussen de (gecorrigeerde) referentie-indicator en de realisatie tot 0,21% bbp. Met betrekking tot de bijkomende uitgaven voor de asiel- en veiligheids crisis werd in 2016 immers de EC een bedrag van 0,13% bbp in aanmerking genomen. Gecombineerd met de 0,02% bbp voor 2017, dient de gemiddelde referentie-indicator met 0,08% bbp verlaagd te worden.