



# HOGE RAAD VAN FINANCIËN

AFDELING « FINANCIËRINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

---

Advies

**EVALUATIE VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD  
VAN 13 DECEMBER 2013 EN ANALYSE VAN DE  
RECENTE BUDGETTAIRE EVOLUTIES**

---

JULI 2017



De Leden van de Afdeling:

de Heer J. SMETS, Voorzitter

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

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Secretariaat:

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



---

# INHOUD

---

Inhoud .....	5
Lijst van de afkortingen .....	11
Synthese .....	15
Deel I: Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 betreffende de uitvoering van artikel 3,§1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie .....	15
Deel II: Analyse van de recente budgettaire realisaties .....	18
Budgettaire realisaties van de Gezamenlijke Overheid binnen een middellange termijn perspectief.....	19
Begrotingsrealisaties 2016 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels (1): evaluatie volgens de regels van het SGP .....	20
Begrotingsrealisaties 2016 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels (2): analyse binnen het nationale begrotingskader .....	24
Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid .....	25
Op het niveau van de grote subsectoren en per Gemeenschap en Gewest .....	27
Deel I: Globale evaluatie van de toepassing van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 betreffende de uitvoering van artikel 3, §1 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie .....	29
I.1    Inleiding.....	31
I.2    De toepassing van het Samenwerkingsakkoord: een overzicht.....	31
I.2.1    Verbintenissen aangegaan door de ondertekenende partijen .....	32
I.2.2    Opdrachten die door het Samenwerkingsakkoord worden toegekend aan de Afdeling .....	33
I.2.2.1    Met betrekking tot de vastlegging van de begrotingsdoelstellingen (ex-ante, normatieve aanbeveling) .....	33
I.2.2.2    Met betrekking tot het nagaan van de naleving van de begrotingsdoelstellingen (ex-post monitoring).....	35
I.3    Vaststellingen van de Afdeling.....	37
I.3.1    Beslissingen binnen het Overlegcomité met betrekking tot de vastlegging van begrotingsdoelstellingen .....	37

I.3.2	Risico's bij de ontbreken van doelstellingen bepaald conform het Samenwerkingsakkoord .....	40
I.4	Conclusie van de Afdeling .....	42
Deel II:	Evaluatie van de begrotingsrealisaties van 2016.....	45
1	Begrotingsrealisaties 2016 binnen een middellange termijnperspectief ....	47
1.1	Analyse op het niveau van de Gezamenlijke Overheid .....	47
1.1.1	Een globaal beeld aan de hand van de nominale begrotingssaldi..	47
1.1.2	Evolutie in 2010-2016 van de overheidsontvangsten en –uitgaven	50
1.1.2.1	Overheidsontvangsten .....	51
1.1.2.1.1	Effectieve overheidsontvangsten.....	51
1.1.2.1.2	Voor de one shots gecorrigeerde ontvangsten en structurele verplichte heffingen .....	53
1.1.2.1.3	De structurele en andere determinanten van de belangrijkste verplichte heffingen .....	57
1.1.2.1.4	Een perspectief op langere termijn.....	59
1.1.2.2	Primaire overheidsuitgaven.....	61
1.1.2.2.1	Recente evoluties (2015-2016).....	61
1.1.2.2.2	Tussenstap: de primaire uitgaven volgens de HRF-definitie.. .....	63
1.1.2.2.3	Aanvullende correcties bij de primaire uitgaven: relatieve-prijzeneffecten en investeringscyclus van de Lokale Overheden .....	64
1.1.2.2.4	Situering op middellange termijn.....	70
1.1.2.2.5	Evolutie volgens de belangrijkste uitgavencategorieën in structurele termen (HRF).....	71
1.1.2.2.6	Analyse van de structurele evoluties bij de finale primaire uitgaven per grote Entiteit.....	76
1.1.2.3	Structurele primaire “basis”saldi en geraamde discretionaire “inspanningen” .....	78
1.1.3	Evaluatie rentelasten en schuldgraad .....	84
1.1.3.1	Evolutie van de rentelasten en determinanten.....	84
1.1.3.2	Algemene en endogene schuldevolutie.....	87
1.1.3.3	Exogene schulddeterminanten .....	89
1.1.3.4	Overheidswaarborgen ten gunste van de financiële sector....	93
1.2	Budgettaire evolutie van Entiteit I.....	95
1.2.1	Methodologische opmerkingen .....	95

1.2.2	Entiteit I (exclusief Zorgfonds).....	97
1.2.3	Federale Overheid .....	98
1.2.4	Sociale Zekerheid (exclusief Zorgfonds).....	105
1.2.5	Samenvatting: budgettaire evolutie van Entiteit I.....	111
1.3	Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en de Gewesten .....	114
1.3.1	Budgettaire realisaties van het jaar 2016 van de Gemeenschappen en de Gewesten .....	114
1.3.1.1	Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschap .....	114
1.3.1.1.1	ESR-vorderingensaldo.....	114
1.3.1.1.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	114
1.3.1.2	Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschap.....	115
1.3.1.2.1	ESR-vorderingensaldo.....	115
1.3.1.2.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	116
1.3.1.3	Budgettaire realisaties van het Waalse Gewest.....	117
1.3.1.3.1	ESR-vorderingensaldo.....	117
1.3.1.3.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	117
1.3.1.4	Budgettaire realisaties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest .....	119
1.3.1.4.1	ESR-vorderingensaldo.....	119
1.3.1.4.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	119
1.3.1.5	Budgettaire realisaties van de Duitstalige Gemeenschap .....	120
1.3.1.5.1	ESR-vorderingensaldo.....	120
1.3.1.5.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	121
1.3.1.6	Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschapscommissie 121	
1.3.1.6.1	ESR-vorderingensaldo.....	121
1.3.1.6.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	122
1.3.1.7	Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschapscommissie .....	122
1.3.1.7.1	ESR-vorderingensaldo.....	122
1.3.1.7.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	123
1.3.1.8	Budgettaire realisaties van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie .....	124
1.3.1.8.1	ESR-vorderingensaldo.....	124

1.3.1.8.2	Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016 .....	124
1.3.2	Analyse van de schuld van de Gemeenschappen en de Gewesten ....	125
1.3.2.1	De schuld van de Vlaamse Gemeenschap.....	126
1.3.2.1.1	Directe en indirecte schuld .....	127
1.3.2.1.2	Geconsolideerde brutoschuld .....	128
1.3.2.2	De schuld van de Franse Gemeenschap .....	129
1.3.2.2.1	Directe en indirecte schuld .....	130
1.3.2.2.2	Geconsolideerde brutoschuld (INR) .....	131
1.3.2.3	De schuld van het Waalse Gewest .....	131
1.3.2.3.1	Directe en indirecte schuld .....	132
1.3.2.3.2	Geconsolideerde brutoschuld (INR) .....	133
1.3.2.4	De schuld van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.....	134
1.3.2.4.1	Directe en indirecte schuld .....	135
1.3.2.4.2	Geconsolideerde brutoschuld .....	136
1.3.2.5	De schuld van de Duitstalige Gemeenschap .....	136
1.3.2.6	De schuld van de Franse Gemeenschapscommissie .....	138
1.3.2.7	De schuld van de Vlaamse Gemeenschapscommissie .....	138
1.3.2.8	De schuld van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie .....	139
1.3.2.9	De schuld van de interregionale eenheden.....	139
1.4	Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden.....	141
1.4.1	Totaalbeeld .....	141
1.4.2	De ontvangsten van de Lokale Overheden .....	142
1.4.3	De primaire uitgaven.....	148
2	Begrotingsrealisaties 2016 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels .....	153
2.1	Evaluatie volgens de regels van het Stabiliteits- en Groeipact door de Europese Commissie .....	153
2.1.1	Het preventieve luik van het SGP.....	154
2.1.1.1	De vaststelling van een significante afwijking .....	154
2.1.1.2	De toepassing van de flexibiliteitsclausule .....	155
2.1.1.3	De realisaties in 2016 en over de periode 2015-2016.....	156
2.1.1.3.1	De evolutie van het structureel saldo .....	156



2.1.1.3.2	De evolutie van de uitgavengroei.....	157
2.1.1.3.3	Conclusie van de globale analyse.....	158
2.1.2	Het corrigerende luik van het SGP.....	160
2.1.2.1	Het tekortcriterium.....	161
2.1.2.2	Het schuld criterium.....	161
2.2	Analyse van de begrotingsresultaten 2016 in het nationaal begrotingskader.....	165
2.2.1	Inleiding op de analyse van de begrotingsrealisaties 2016.....	165
2.2.1.1	Context: de monitoringopdracht van de Afdeling.....	165
2.2.1.2	De principes van de Afdeling bij de evaluatie van de begrotingsrealisaties 2016.....	166
2.2.2	Analyse van de Gezamenlijke Overheid.....	169
2.2.2.1	Analyse resultaten 2016.....	169
2.2.2.2	Analyse resultaten 2015-2016.....	171
2.2.3	Analyse per grote subsector.....	172
2.2.3.1	Analyse resultaten 2016.....	172
2.2.3.1.1	Entiteit I.....	172
2.2.3.1.2	Entiteit II.....	173
2.2.3.2	Analyse resultaten 2015-2016.....	175
2.2.4	Analyse per gemeenschap en gewest.....	176
2.2.4.1	De verschillende referentie-indicatoren.....	176
2.2.4.2	Verschillen in de doelstellingen voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten tussen het HRF-advies en het deel 1 van het Stabiliteitsprogramma: referentie-indicatoren I en II.....	178
2.2.4.2.1	Niveauverschillen in de vertrekbasis 2015 en wijziging van de one off «vaststelling autonomiefactor».....	178
2.2.4.2.2	Niveauverschillen in de vertrekbasis 2015 en wijziging van de one off “vaststelling autonomiefactor” voor de individuele gemeenschappen en gewesten.....	182
2.2.4.3	Verschillen in de nominale vorderingensaldi 2016 voor de individuele Gemeenschappen en Gewesten tussen het HRF-advies en het deel 2 van het Stabiliteitsprogramma: referentie-indicatoren I en III....	185
2.2.4.4	Omzetting van de nominale vorderingensaldi van de individuele gemeenschappen en gewesten naar structurele saldi.....	190

2.2.4.5	Analyse van de resultaten 2016 van de individuele gemeenschappen en gewesten.....	194
2.2.4.6	Analyse van de resultaten 2015–2016 van de individuele gemeenschappen en gewesten.....	199
3	Bijlagen.....	203
3.1	De impliciete belastingtarieven van de belangrijkste fiscale en parafiscale ontvangsten.....	203
3.2	De correcties bij de primaire uitgaven.....	204
3.3	Verschil traject GO en subsectoren tussen SP en HRF .....	205

---

## LIJST VAN DE AFKORTINGEN

---

ABCD	Association bruxelloise et brabançonne des compagnies dramatiques
AF	Autonomiefactor
ALESH	Amortisatiefonds voor Leningen voor de Sociale Huisvesting
AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie)
BAM nv	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
Bbp	Bruto binnenlands product
BCP	Belgian Commercial Paper
BFW	Bijzondere Financieringswet
BGHGT	Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds voor de Gemeentelijke Thesaurieën
BGHM	Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BIM	Brussels Instituut voor Milieubeheer
Btw	Belasting op de toegevoegde waarde
BV	Bedrijfsvoorheffing
COM	(Europese) Commissie
DBFM	Design, Build, Finance, Maintenance
DG	Duitstalige Gemeenschap
DG ECFIN	Directoraat-Generaal Economische en Financiële Zaken
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EDP	Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten)
EFSF	European Financial Stability Facility
EMTN	Euro Mid Term Note
EPRS	Effectief primair saldo
ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen
ESRBHG	Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
EU	Europese Unie
Eurostat	Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen
FG	Franse Gemeenschap
FGC	Franse Gemeenschapscommissie
FISIM	Financial intermediation services indirectly measured
FO	Federale Overheid

FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
FPD	Federale Pensioendienst
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GIMB	Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel
GO	Gezamenlijke Overheid
GPA	Gewestelijk Parkeeragentschap (Brussel)
HRF	Hoge Raad van Financiën
IKW	Interkabinettenwerkgroep
ILO	Investeringscyclus van de Lokale Overheden
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IZW	Instelling zonder winstoogmerk
KT	(Op) korte termijn
LL	Leefloon
LO	Lokale Overheden
LT	(Op) lange termijn
MIVB	Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel
MLSA	Minimum Linear Structurel Adjustment/ Minimale Lineaire Structurele Aanpassing
MTO	Medium-term (budgetary) objective (middellangetermijndoelstelling)
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto financieringsbehoeften
NFS	Netto te financieren saldo
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NR	Nationale Rekeningen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OG	Output gap
OLO	Obligation Linéaire – Lineaire Obligatie
OS	One shots
PB	Personenbelasting
PDOS	Pensioendienst voor de Overheidssector
POD	Programmatorische Overheidsdienst
PPS	Publiek-private samenwerking
PRS	Primair saldo
PRU	Primaire uitgaven
Rp	Relatieve prijzen
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

RW	Rest van de wereld
SB	Structural balance (structureel saldo)
SCvV	Studiecommissie voor de Vergrijzing
SF	Spring Forecast (lentepronose)
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SP	Stabiliteitsprogramma
SPABS	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires
SPABSB	Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires de Bruxelles
SWDE	Société wallonne des eaux
SZ	Sociale Zekerheid
VenB	Vennootschapsbelasting
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VPRS	Vereist primair saldo
VQV	Vennootschappen en quasi-vennootschappen
WG	Waals Gewest
ZIV	Ziekte- en invaliditeitsverzekering
ZOF	Vlaams Zorgfonds



---

## SYNTHESE

---

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

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

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013<sup>1</sup> (hierna: het Samenwerkingsakkoord) vraagt aan de Afdeling om voor 31 december 2017 een globale evaluatie te maken van de toepassing van het Samenwerkingsakkoord door de diverse Belgische Overheden (art. 4, §4).

Via het Samenwerkingsakkoord werd het Belgische **begrotingskader gewijzigd met het oog op een nationale vertaling van het evenwichtsprincipe** uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*, art. 3). Hiertoe worden enerzijds door de ondertekenende partijen<sup>2</sup> een aantal verbintenissen aangegaan, anderzijds een aantal opdrachten aan de Afdeling toegekend.

---

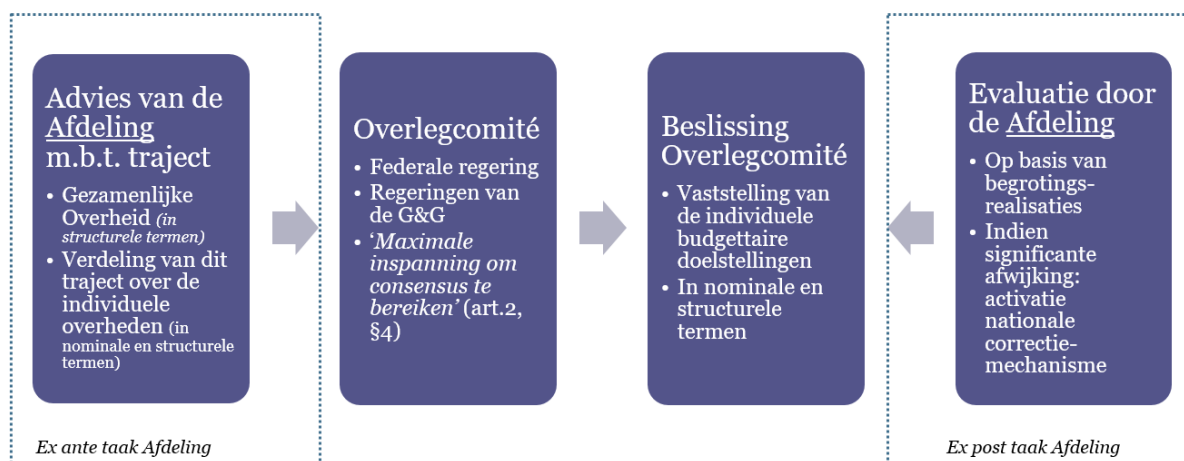
<sup>1</sup> Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (13 december 2013).

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

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

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

**Schema 1**  
**Overzicht van het Belgische begrotingskader**





De Afdeling stelt echter vast dat dit begrotingskader in de praktijk niet naar behoren wordt toegepast. De Afdeling heeft haar ex-ante opdracht wel degelijk goed kunnen vervullen: bij de actualisering van het Stabiliteitsprogramma heeft zij steeds een aanbeveling gedaan aan de verschillende overheden in het Overlegcomité over het globale begrotingstraject en de verdeling hiervan tussen de verschillende overheden. Dit is echter niet het geval voor de ex-post monitoringopdracht. Sinds het afsluiten van het Samenwerkingsakkoord werd binnen het Overlegcomité immers nog geen akkoord bereikt over het globale begrotingstraject en de verdeling ervan tussen de individuele entiteiten. Met betrekking tot de voorgaande begrotingsjaren 2014, 2015, 2016 werd door het Overlegcomité enkel akte genomen van het traject dat via het Stabiliteitsprogramma werd overgemaakt aan de Europese instellingen<sup>3</sup>. Dit is in tegenspraak met de procedure voor interfederale begrotingscoördinatie die is vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord.

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

Het niet-functioneren van de begrotingscoördinatie in België heeft tot gevolg dat er onzekerheid zou kunnen bestaan over het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid en zorgt ervoor dat de Afdeling haar monitoringopdracht zoals voorgeschreven door hetzelfde Samenwerkingsakkoord niet kan vervullen<sup>4</sup>. Een goede begrotingscoördinatie, zoals die met het Samenwerkingsakkoord wordt vooropgesteld, is echter van essentieel belang om de engagementen van België ten aanzien van de Europese Unie zowel op het vlak van het aanpassingstraject naar de MTO als op het vlak van de noodzakelijke onafhankelijke monitoring na te kunnen leven.

---

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

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

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

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

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

## ***Deel II: Analyse van de recente budgettaire realisaties***

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

## Budgettaire realisaties van de Gezamenlijke Overheid binnen een middellange termijn perspectief

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In 2016 is België onderworpen aan de bepalingen van het **preventieve luik** van het SGP wat betreft de budgettaire verplichtingen en de budgettaire monitoring. Conform die vereisten moet België voldoende vooruitgang boeken om zijn *Medium Term Objective* (MTO, 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 2016), alsook over twee gezamenlijk beschouwde jaren (2015-2016).

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

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

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

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

---

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

**Tabel 2**  
**Evaluatie van de naleving van het preventieve luik**

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

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

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

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

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

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

Ook het schuld criterium werd na het in acht nemen van relevante factoren ook als nageleefd beschouwd, ondanks de numerieke (*prima facie*) afwijking. Deze relevante factoren waren onder meer de lage nominale groei (wat het respect van het schuld criterium bemoeilijkt), het naleven van het preventieve luik (geen significante afwijking van het aanpassingspad naar de MTO) en de doorgevoerde structurele hervormingen (vooral de pensioenhervorming en maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid).

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>6</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).

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



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

#### Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> Economische Vooruitzichten 2016-2021, 20 juni 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

De vastgestelde negatieve afwijking van -0,4% bbp op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, tussen de in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016 weerhouden structurele verbetering voor 2016 (de referentie-indicator van de Afdeling) en de momenteel geobserveerde structurele verbetering, wordt in dit deel uitgesplitst over de **grote subsectoren** die samen de Gezamenlijke Overheid vormen<sup>11</sup>. De grote subsectoren betreffen Entiteit I, het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden. De hier vastgestelde afwijking wordt toegelicht in hoofdstuk 2.2.3 van dit Advies.

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

---

<sup>11</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.



---

**DEEL I: GLOBALE EVALUATIE VAN DE  
TOEPASSING VAN HET  
SAMENWERKINGSAKKOORD VAN  
13 DECEMBER 2013 BETREFFENDE DE  
UITVOERING VAN ARTIKEL 3, §1 VAN HET  
VERDRAG INZAKE STABILITEIT, COÖRDINATIE EN  
BESTUUR IN DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE  
UNIE**

---



## **I.1 Inleiding**

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013<sup>12</sup> (hierna: het Samenwerkingsakkoord) bepaalt in art. 4, §4 dat “*De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën wordt belast met een globale evaluatie van de toepassing van het Verdrag en van de samenwerkingsakkoorden door de diverse geledingen van de gezamenlijke Belgische overheid tegen uiterlijk 31 december 2017.*”

Om een reflectie over een globale evaluatie van het Samenwerkingsakkoord, dat de Belgische vertaling vormt van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*), mogelijk te maken worden hieronder eerst een aantal elementen in herinnering gebracht rond de toepassing van het Samenwerkingsakkoord (deel I.2). Vervolgens wordt nagegaan hoe de toepassing van het Samenwerkingsakkoord tot nu toe is verlopen en welke risico's verbonden zijn aan de huidige praktijk (deel I.3). Op basis van deze vaststellingen, heeft de Afdeling haar globale evaluatie gemaakt van de toepassing van het Samenwerkingsakkoord (deel I.4).

## **I.2 De toepassing van het Samenwerkingsakkoord: een overzicht**

In de eerste plaats wordt in dit deel beschreven welke verbintenissen de akkoordsluitende partijen<sup>13</sup> aangingen inzake de interne vertaling van het *Fiscal Compact*. Ten tweede wordt geschetst welke opdrachten door het Samenwerkingsakkoord aan de Afdeling werden toegekend en hoe de Afdeling deze tot op heden invulde.

---

<sup>12</sup> Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (13 december 2013).

<sup>13</sup> Het Samenwerkingsakkoord werd ondertekend door de vertegenwoordigers van Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest; het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie en goedgekeurd door de parlementen van de akkoordsluitende partijen.

### I.2.1 Verbintenissen aangegaan door de ondertekenende partijen

Volgens art. 3, §2 van het *Fiscal Compact* dienen de ondertekenende partijen de evenwichtsdoelstelling<sup>14</sup> in te schrijven in nationale wetgeving middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen. De interne Belgische omzetting van de evenwichtsdoelstelling gebeurde door art. 2 van het Samenwerkingsakkoord:

*“§1. De begrotingen van de akkoordsluitende partijen moeten in de lijn liggen van de evenwichtsdoelstelling van de rekeningen van de overheid zoals bepaald in artikel 3 van het Verdrag.*

*§ 2. Aan deze regel wordt geacht voor België voldaan te zijn indien het jaarlijks structureel saldo van de gezamenlijke overheid voldoet aan de middellangetermijndoelstelling, of het aanpassingstraject naar deze doelstelling zoals bepaald in het Stabiliteitsprogramma respecteert, met als benedengrens een structureel tekort van 0,5% van het BBP.”*

Vervolgens wordt in paragraaf 4 van hetzelfde artikel de ex-ante coördinatieprocedure beschreven met het oog op de vaststelling van de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden, die samen de Gezamenlijke Overheid vormen. art. 2, §4 schrijft immers voor dat:

*“In het raam van de actualisering van het Stabiliteitsprogramma worden de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid, bepaald in structurele termen overeenkomstig de methodes van de Commissie van de Europese Unie, verdeeld in nominale en structurele termen onder de diverse geledingen van de gezamenlijke overheid, op basis van een advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën (...).*

*Over de algemene begrotingsdoelstelling van de overheden wordt vooraf overlegd in het Overlegcomité. De akkoordsluitende partijen verbinden zich ertoe een maximale inspanning te leveren om tot een consensus te komen. De vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoordsluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen moet worden goedgekeurd door een beslissing van het Overlegcomité.”*

Tot slot bepaalt Art 3 van het Samenwerkingsakkoord dat *“Elke akkoordsluitende partij verbindt zich ertoe om, in de uitoefening van haar bevoegdheden en/of van haar voogdij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen bepaald in artikel 2 naleven.”*

---

<sup>14</sup> Dit artikel van het *Fiscal Compact* bepaalt dat de evenwichtsdoelstelling wordt nageleefd als een lidstaat zich op de MTO of het aanpassingspad daar naartoe bevindt.

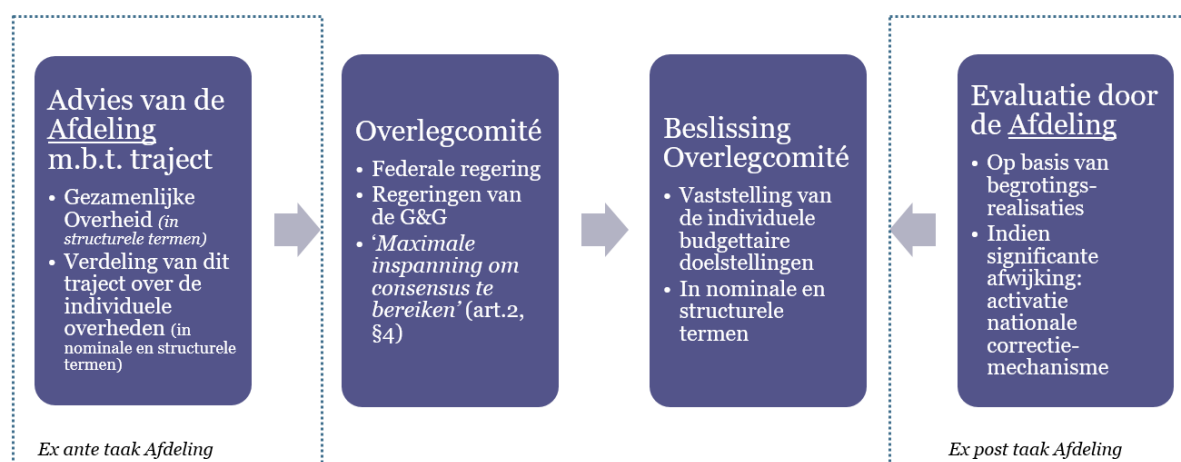


## I.2.2 Opdrachten die door het Samenwerkingsakkoord worden toegekend aan de Afdeling

Er wordt hierna een onderscheid gemaakt tussen de twee hoofdopdrachten die door het Samenwerkingsakkoord aan de Afdeling worden toegekend. Enerzijds, is er de aanbeveling m.b.t. het begrotingstraject; dit betreft de (ex-ante) normatieve opdracht van de Afdeling. Anderzijds, is er het nagaan van de naleving van de interne begrotingsafspraken, dit betreft de (ex-post) evaluatieopdracht van de Afdeling. Beide opdrachten zijn met elkaar verbonden via de vastlegging van de individuele begrotingsdoelstellingen door het Overlegcomité. Enerzijds levert de Afdeling hiervoor een normatieve aanbeveling, anderzijds is de Afdeling ook verantwoordelijk voor de controle van de naleving van deze begrotingsdoelstellingen.

Er wordt per opdracht telkens beschreven wat het Samenwerkingsakkoord rond deze opdracht bepaalt, om vervolgens de concrete toepassing hiervan door de Afdeling te onderzoeken.

**Schema 2**  
**Overzicht van de opdrachten toegekend aan de Afdeling**



### I.2.2.1 Met betrekking tot de vastlegging van de begrotingsdoelstellingen (ex-ante, normatieve aanbeveling)

In art. 2, §4 van het **Samenwerkingsakkoord** staat dat: 'In het raam van de actualisering van het Stabiliteitsprogramma worden de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid, bepaald in structurele termen overeenkomstig de methodes van de Commissie van de Europese Unie, verdeeld in nominale en structurele termen onder de diverse geledingen van de gezamenlijke overheid, op basis van een advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën.'

Met betrekking tot de ex-ante aanbeveling van de Afdeling over de begrotingsdoelstellingen legt het Samenwerkingsakkoord bijgevolg indirect vast dat:

- deze in structurele termen (*'overeenkomstig de methodes van de EC'*) moet bepaald worden op het niveau van de Gezamenlijke Overheid;
- deze in nominale en structurele termen moet verdeeld worden over *'de diverse geledingen van de Gezamenlijke Overheid'*.

**Het was aan de Afdeling om aan deze vereisten uit het Samenwerkingsakkoord een concrete invulling te geven.** Dat gebeurde via de opeenvolgende normatieve adviezen na het afsluiten van het Samenwerkingsakkoord in december 2013<sup>15</sup>. Hierin beschouwde de Afdeling steeds het jaarlijkse verloop van het structurele saldo als haar voorkeursindicator. De aanbevolen begrotingstrajecten werden zowel op het niveau van de gezamenlijke overheid als de individuele overheden geformuleerd in structurele termen. Deze keuze werd door de Afdeling steeds gemotiveerd op basis van het verzekeren van een maximale consistentie met het preventieve luik van het Stabiliteits- en groeipact (SGP), waarin de evolutie van het structurele saldo eveneens een sleutelindicator vormt (naast het uitgavencriterium). Om een benadering in structurele termen op het niveau van de individuele overheden mogelijk te maken, werd door het Secretariaat van de Afdeling een methodologie ontwikkeld in maart 2015<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Namelijk de normatieve adviezen van maart 2014, maart 2015, april 2016 en maart 2017.

<sup>16</sup> Een voorlopige methodologie werd reeds gebruikt binnen het kader van het Advies van maart 2014, maar deze werd verfijnd voor het Advies van maart 2015. Hierbij werd tevens opgemerkt dat de methodologie voor structurele saldi per entiteit in de toekomst kan worden aangepast in functie van de beschikbaarheid van de begrotingsrealisaties na de zesde staats hervorming, verder onderzoek van het Secretariaat van de Afdeling, een wijziging in de Europese methodologie of nieuwe relevante elementen (Advies van maart 2015, p. 68).

### 1.2.2.2 Met betrekking tot het nagaan van de naleving van de begrotingsdoelstellingen (ex-post monitoring)

Volgens art. 4, §1 van het **Samenwerkingsakkoord** wordt de Afdeling *'ermee belast jaarlijks de naleving te evalueren van de verbintenissen van de akkoordsluitende partijen in het raam van dit samenwerkingsakkoord en van de beslissingen van het Overlegcomité bedoeld in artikel 2, § 4.* [i.e. de vastlegging van de begrotingsdoelstellingen van de diverse geledingen van de Gezamenlijke Overheid]. Tegelijk moet volgens art. 4, §2 door de Afdeling een oordeel worden geveld of een akkoordsluitende partij op *'significante wijze'* afwijkt van haar doelstelling. Indien dit het geval is, wordt een automatisch correctiemechanisme gelanceerd waarbij het betrokken overheidsniveau zijn afwijking rechtvaardigt en binnen de 18 maanden een einde moet maken aan de afwijking <sup>17</sup>. De Afdeling moet in dat geval een advies uitbrengen over de omvang van noodzakelijke correctiemaatregelen en moet jaarlijks toezien op de implementatie hiervan (Art 4, §3).

Deze laatste twee elementen, namelijk de beoordeling van de significantie van een afwijking en de activatie van het nationale correctiemechanisme, vormen een uitbreiding van de evaluatieopdracht die de Afdeling reeds had op vlak van evaluatie vóór de ondertekening van het Samenwerkingsakkoord <sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Eventueel kan op basis van een advies van de Afdeling een langere termijn worden gerechtvaardigd, volgens de institutionele en economische realiteit, maar deze mag evenwel niet in strijd zijn met een eventuele termijn die de Europese Unie aan België zou opleggen.

<sup>18</sup> Artikel 49, §6 van de Bijzondere Financieringswet preciseert dat de Afdeling jaarlijks een advies dient op te stellen over de financieringsbehoeften van de overheden. De Afdeling kan tevens de minister van Financiën adviseren om de leningscapaciteit van een overheid in te perken indien ze van mening is dat de economische en monetaire unie in gevaar is, om te vermijden dat het interne en externe monetair evenwicht wordt verstoord en om een structurele ontsporing van de financieringsbehoeften te vermijden. Deze opdracht is later geëvolueerd naar de evaluatie van de naleving van de convergentie- en stabiliteitsprogramma's en de binnen dit kader afgesloten akkoorden tussen de Federale Overheid en de Gemeenschappen en Gewesten.

In het **methodologische Advies van januari 2016**<sup>19</sup> werd door de Afdeling een aantal principes vastgelegd over hoe de Afdeling de evaluatieopdracht uit het Samenwerkingsakkoord concreetiseert. De focus lag in het bijzonder op de vaststelling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij<sup>20</sup>. Een belangrijk aandachtspunt voor de Afdeling hierbij was *'er steeds over waken dat ze [de definitie van significantie] in lijn blijft met het preventieve luik van het Stabiliteits-en Groeipact (p. 9)*. In dat Advies werd door de Afdeling benadrukt dat de vaststelling van een significante afwijking, en dus de activatie van het correctiemechanisme, steeds gepaard zal gaan met zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve analyse van de begrotingsrealisaties.

Met betrekking tot het kwantitatieve aspect van de analyse staat het gerealiseerde verloop van het structureel saldo centraal, zowel op het niveau van de gezamenlijke overheid als de individuele overheden. De Afdeling volgt hierbij de Europese definitie op het vlak van de referentiejaren van de evaluatie. Er gebeurt dus met andere woorden zowel voor de Gezamenlijke Overheid als voor de akkoordsluitende partijen telkens een evaluatie op basis van enerzijds de begrotingsresultaten van het voorbije begrotingsjaar en anderzijds de gemiddelde begrotingsresultaten van de voorbije twee jaar (samen beschouwd).

- Voor de Gezamenlijke Overheid gelden dezelfde drempelwaarden en referentiejaren als binnen het SGP (0,50% bbp voor een jaar en gemiddeld 0,25% bbp over twee jaar). De afwijking wordt bepaald *'ten opzichte van het convergentietraject van het stabiliteitsprogramma (p. 13)*<sup>21</sup>.

---

<sup>19</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)

<sup>20</sup> Binnen datzelfde advies werd ook invulling gegeven aan de opdracht die via art. 5 van het Samenwerkingsakkoord aan de Afdeling werd toegekend, namelijk het verdelen van een financiële sanctie opgelegd door de Raad (binnen het kader van het niet nakomen van aangegane begrotingsverplichtingen). De Afdeling opteerde ervoor om in zo'n geval de sanctie te verdelen in functie van de vastgestelde afwijkingen en de motivatie van de Raad voor het opleggen van een sanctie (p. 23).

<sup>21</sup> Ook voor wat betreft het uitgavencriterium heeft de Afdeling beslist de significante afwijking te definiëren in referentie aan het preventieve luik van het SGP. Dit houdt in dat een afwijking op de aanbevolen uitgavengroei voor de Gezamenlijke Overheid als significant wordt beschouwd indien ze, net zoals voor het saldocriterium, 0,5% bbp per jaar bedraagt of gemiddeld 0,25% bbp per jaar over twee opeenvolgende jaren. Voor wat betreft het uitgavencriterium preciseerde de Afdeling dat een uitgavencriterium per entiteit niet expliciet vereist is door het Samenwerkingsakkoord en heel wat verder onderzoek in de materie vergt alvorens het kan worden geoperationaliseerd. De Afdeling sluit evenwel niet uit dat een uitgavencriterium per akkoordsluitende partij in de toekomst nog kan worden ontwikkeld, mocht er nood blijken aan een bijkomend criterium per entiteit.

- Voor de verdeling van de drempelwaarden op het niveau van de individuele overheden werd geopteerd voor een verdeling van bovenstaande drempelwaarden op basis van de budgettaire omvang van elke entiteit. De afwijking wordt hier bepaald ten opzichte van de doelstellingen zoals afgesproken in het Overlegcomité (zoals vastgelegd in de procedure opgenomen in Art 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord).

Om een significante afwijking van een overheid t.o.v. haar begrotingsdoelstelling tijdig vast te stellen, werd het evaluatieadvies van de Afdeling sinds 2015 vervroegd van het najaar naar de zomer (juni-juli). Hierdoor wordt een evaluatie van het voorgaande begrotingsjaar mogelijk na de publicatie van de overheidsrekeningen in april en kunnen de overheden, desgevallend, nog de passende correctiemaatregelen nemen in het begrotingsjaar zelf en bij het opstellen van de begrotingen t+1. Bovendien kan de Afdeling ook de vaststellingen van de EC en de Ecofin-Raad, gepubliceerd in mei/juni m.b.t. het voorgaande jaar meenemen in haar analyse.

### ***1.3 Vaststellingen van de Afdeling***

#### **1.3.1 Beslissingen binnen het Overlegcomité met betrekking tot de vastlegging van begrotingsdoelstellingen**

De Afdeling stelt vast dat sinds het Samenwerkingsakkoord in werking trad op 1 januari 2014, het niet mogelijk bleek om binnen het Overlegcomité tot een akkoord te komen nemen over de vaststelling van de individuele begrotingsdoelstellingen van de akkoordsluitende partijen en van de lokale overheden, zoals voorzien in Art 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord.

Aangezien door het Overlegcomité enkel akte werd genomen van de opeenvolgende Stabiliteitsprogramma's tussen april 2014 en 2016 en zo formeel goedgekeurde individuele begrotingsdoelstellingen ontbreken, kon de Afdeling geen invulling geven aan haar monitoringopdracht met betrekking tot naleving van de begrotingsdoelstellingen voor 2014, 2015 en 2016 in haar monitoringadviezen van 2015, 2016 en 2017 (met betrekking tot naleving van de begrotingsdoelstellingen voor 2014, 2015 en 2016).

In continuïteit met de reeds vóór het Samenwerkingsakkoord bestaande traditie van monitoring, opteerde de Afdeling ervoor om, ondanks de afwezigheid van formele begrotingsdoelstellingen, telkens een illustratieve oefening te maken. De inhoud hiervan wordt toegelicht in Tabel 6. In de adviezen van juli 2015, juli 2016 en het huidige Advies (juli 2017) werd de gerealiseerde structurele verbetering in respectievelijk 2014, 2015 en 2016 vergeleken met een door de Afdeling weerhouden referentie-indicator. Gezien de zuiver illustratieve aard van deze oefeningen, werd door de Afdeling geen uitspraak gedaan over de significantie van eventuele afwijkingen.

**Tabel 6**  
**Overzicht van de illustratieve evaluaties van de Afdeling (2015-2017)**

	Evaluatie realisaties 2014 (Advies van juli 2015)	Evaluatie realisaties 2015 (Advies van juli 2016)	Evaluatie realisaties 2016 (Advies van juli 2017)
<b>Status van de doelstellingen afgesproken in Overlegcomité?</b>	Het Stabiteitsprogramma (SP) 2014-2017 is een louter <u>indicatief</u> traject (globaal en individueel), gezien de verkiezingen in mei 2014. Het was aan de volgende regeringen om een beslissing te nemen over de begrotingsdoelstellingen (Overlegcomité, 30/04/2014). Er vond echter geen overleg plaats tussen de nieuw aangetreden regeringen, waardoor er enkel indicatieve doelstellingen waren.	Het Overlegcomité (29/04/2015) nam <u>akte</u> van het traject in het SP 2015-2018	Het Overlegcomité (29/04/2016) nam <u>akte</u> van het traject in SP 2016-2019
<b>Door de Afdeling weerhouden referentie-indicator voor de evaluatie realisaties?</b>	<u>Illustratieve evaluatie:</u> realisaties t.o.v. geplande structurele verbetering ( $\Delta$ SB) voor 2014 uit het SP 2014-2017 van april 2014 (= aanbeveling van de Afdeling van maart 2014).	<u>Illustratieve evaluatie:</u> realisaties t.o.v. geplande $\Delta$ SB voor 2015 uit het SP 2015-2018 van april 2015 (= aanbeveling van de Afdeling van maart 2015).  Evenwel bleek dat de geplande <u><math>\Delta</math>SB voor het geheel van de G&amp;G in deel I van het SP niet correspondeerde met de optelsom van de eigen begrotingsdoelstellingen</u> (geformuleerd in termen van een nominaal saldo) van de individuele G&G, gecommuniceerd in deel II van het SP. Bijgevolg was de Afdeling genoodzaakt om twee referentie-indicatoren te hanteren op het niveau van de individuele G&G <sup>22</sup> .	<u>Illustratieve evaluatie:</u> realisaties t.o.v. geplande $\Delta$ SB voor 2016 uit het SP 2016-2019 van april 2016 (verschillend van de aanbeveling van de Afdeling van april 2016).  Een identiek probleem als in het SP 2015-2018 m.b.t. de individuele G&G: de som van de eigen doelstellingen correspondeert niet met de geplande <u><math>\Delta</math>SB voor het geheel van de G&amp;G in deel I van het SP.</u>

Bron: Eigen illustratie op basis van de adviezen van juli 2015, juli 2016 en juli 2017.

<sup>22</sup> Namelijk, (i) de aanbevolen  $\Delta$ SB voor 2015 in het advies van de Afdeling van maart 2015, waarvan de optelsom correspondeert met het cijfer voor het geheel van de G&G uit deel I van het SP 2015-2018 en (ii) de structurele verbetering die kan worden afgeleid uit de eigen nominale doelstellingen van de G&G, gecommuniceerd in deel II van het SP 2015-2018 (waarvan de optelsom dus niet correspondeert met het cijfer voor het geheel van de G&G uit deel I van het SP 2015-2018).

Een bijkomende moeilijkheid bij de uitvoering van de monitoringopdracht is de aanwezigheid van een zekere inconsistentie tussen het begrotingstraject zoals meegegeven in de Stabiliteitsprogramma's van april 2015 (2015-2018) en april 2016 (2016-2019) voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en het begrotingstraject van de individuele Gemeenschappen en Gewesten, en dit op verschillende vlakken:

- op het vlak van de gehanteerde benadering, waarbij er m.b.t. het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten een doelstelling wordt geformuleerd in termen van het verloop van het structureel saldo terwijl de doelstelling van de individuele Gemeenschappen en Gewesten geformuleerd is in termen van een nominaal begrotingssaldo;
- op het vlak van de begrotingsdoelstelling zelf, waarbij de optelsom van de individuele doelstellingen van de Gemeenschappen en Gewesten niet overeenstemt met de nominale doelstelling die correspondeert met de geplande structurele verbetering op het niveau van het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten.

Tot slot valt op te merken dat tevens door het Overlegcomité van 28 april 2017 in het kader van de opmaak van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 opnieuw enkel akte werd genomen van het globale begrotingstraject dat een structureel evenwicht voorziet voor de gezamenlijke overheid en voor Entiteit I en Entiteit II tegen 2019. Voor het lopende begrotingsjaar 2017 werden dus tot op heden nog geen formele begrotingsdoelstellingen vastgelegd in de zin van art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord. In het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 werden, in tegenstelling tot in voorgaande jaren, geen begrotingsdoelstellingen van de individuele Gemeenschappen en Gewesten opgenomen ter onderbouwing van het globale traject. Het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 is beperkt tot een traject voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten.

### **I.3.2 Risico's bij de ontbreken van doelstellingen bepaald conform het Samenwerkingsakkoord**

Het ontbreken van doelstellingen goedgekeurd op het Overlegcomité volgens de overlegprocedure voorzien in art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord, heeft tot gevolg dat de Afdeling haar opdracht inzake evaluatie niet kan uitvoeren zoals werd voorzien in het Samenwerkingsakkoord. Dit brengt enkele belangrijke risico's met zich mee:



- Het ontbreken van formeel goedgekeurde doelstellingen op het Overlegcomité maakt het onmogelijk voor de Afdeling om te evalueren of de akkoordsluitende partijen hun verbintenissen en de beslissingen van het Overlegcomité hebben nageleefd (art. 4, §1). Bijgevolg is het eveneens niet mogelijk na te gaan welke akkoordsluitende partijen significant afwijken ten opzichte van hun verbintenis (art. 4, §2). De Afdeling kan dan ook haar rol in het budgettaire kader zoals bedoeld door het Samenwerkingsakkoord niet vervullen, waardoor een groter risico ontstaat dat de Europese budgettaire verbintenissen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact niet worden nageleefd.
- Het ontbreken van doelstellingen per akkoordsluitende partij conform artikel 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord heeft tot gevolg dat een effectief en correct werkend correctiemechanisme, zoals vereist door het begrotingspact van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, niet kan worden gegarandeerd. Volgens het Samenwerkingsakkoord (art. 4, §2) wordt dit automatische correctiemechanisme immers gelanceerd als de Afdeling een significante afwijking vaststelt bij een of meerdere akkoordsluitende partijen ten opzichte van haar verbintenissen. Door het ontbreken van formeel goedgekeurde begrotingsdoelstellingen, heeft de Afdeling geen juridische basis om het correctiemechanisme te activeren in geval van een significante afwijking. Hierdoor kan de Afdeling haar rol inzake het nationale correctiemechanisme niet vervullen.
- De afwezigheid van doelstellingen bepaald conform het Samenwerkingsakkoord impliceert dat de verdeling van een eventuele sanctie opgelegd door de Raad van de Europese Unie (ingevolge het niet nakomen van aangegane begrotingsverbintenissen) volgens de door de Afdeling geïdentificeerde tekortkomingen (art. 5) niet mogelijk is, gezien de Afdeling haar evaluatieopdracht zoals voorzien in art. 4, §1 en §2 niet kan uitvoeren.

Het spreekt voor zich dat de voormelde risico's zich significant sneller zullen voordoen indien deze gebreken niet worden geremedieerd en er door de Europese Commissie zou worden vastgesteld dat, voor wat betreft de Gezamenlijke Overheid, de Europese normen niet zouden zijn gerespecteerd.

## 1.4 Conclusie van de Afdeling

Met het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 werd in het Belgische begrotingskader een begrotingscoördinatie gecreëerd die nodig is voor de intra-Belgische vertaling van de vereisten van het *Fiscal Compact*. Dit begrotingskader blijkt in de praktijk evenwel niet naar behoren te worden toegepast. De Afdeling heeft haar ex-ante opdracht wel degelijk goed kunnen vervullen: bij de actualisering van het Stabiliteitsprogramma heeft zij steeds een aanbeveling gedaan aan de verschillende overheden in het Overlegcomité over het globale begrotingstraject en de verdeling hiervan tussen de verschillende overheden. Dit is echter niet het geval voor de ex-post monitoringopdracht. Sinds het afsluiten van het Samenwerkingsakkoord werd binnen het Overlegcomité immers nog geen akkoord bereikt over het globale begrotingstraject en de verdeling ervan tussen de individuele entiteiten.

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

Met deze conclusie sluit de Afdeling zich aan **bij zowel eerdere vragen die ze al heeft gesteld als externe analyses van de Europese Commissie en aanbevelingen van de Raad.**

De Afdeling nodigde reeds in haar Advies van juli 2015 de verschillende regeringen uit *“om te overleggen over de budgettaire doelstellingen met het oog op een akkoord dat overeenkomt met de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord (p. 24)”*. Aansluitend drong de Afdeling er in juli 2016 op aan *“dat er werk wordt gemaakt van een akkoord over doelstellingen 2016 zodat de Afdeling haar monitoringopdracht zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord kan uitvoeren (p. 25).”*

Daarnaast wordt door de Europese Commissie (EC) in het *Country Report 2017* volgende analyse gemaakt van de toepassing van het Samenwerkingsakkoord: *'Implementation of the 2013 cooperation agreement has been poor. Both in 2015 and in 2016, the federal government, the regions and communities did not achieve an agreement to formally commit to the fiscal trajectory proposed by the High Council of Finance. This lack of internal cooperation and burden sharing undermines the viability of the country's overall trajectory towards its medium term budgetary objective as laid down in the Stability Programme. A task force has been created to remedy the factors that prevented an agreement in the run up to past Stability Programmes. However, the obstacles appear to be rather political than technical (p. 17).'*<sup>23</sup>

Binnen het kader van het de analyse van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 (april 2017) wordt daar volgende vaststelling van de EC aan toegevoegd: *"subsequent consultations have not resulted in an agreement between the governments on the distribution of the general government target. This has been the case in 2014, 2015 and 2016 – every year since the principle of such agreed distribution was introduced in the Cooperation Agreement. (...) Consequently, the Public Borrowing Section of the High Council of Finance, which is also tasked with monitoring compliance with the agreed distribution of targets, is unable to fulfil its monitoring mandate. This means that it can also not activate the correction mechanism laid down in the Cooperation Agreement in the event of significant deviation from the agreed targets (p. 19)."* <sup>24</sup>

Op basis van deze vaststellingen werd, binnen het kader van het Europees Semester, door de Raad in zowel 2015<sup>25</sup> als 2016<sup>26</sup> volgende aanbeveling gericht aan de Belgische Overheden: *"Agree on an enforceable distribution of fiscal targets among all government levels'*. In 2017 stelt de EC aan de Raad voor om volgende aanbeveling aan België te richten: *"Agree on an enforceable distribution of fiscal targets among government levels and ensure independent fiscal monitoring"*.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report Belgium 2017 (Brussels, 22.2.2017 SWD(2017) 67 final).

<sup>24</sup> Assessment of the 2017 stability programme for Belgium (Note prepared by DG ECFIN staff, Brussels, 23 May 2017).

<sup>25</sup> COUNCIL RECOMMENDATION of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Belgium (2015/C 272/07).

<sup>26</sup> COUNCIL RECOMMENDATION of 12 July 2016 on the 2016 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2016 Stability Programme of Belgium (2016/C 299/09).

<sup>27</sup> Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Belgium (Brussels, 22.5.2017 COM(2017) 501 final).

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

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

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

---

**DEEL II: EVALUATIE VAN DE  
BEGROTINGSREALISATIES VAN 2016**

---



---

# 1 BEGROTINGSREALISATIES 2016 BINNEN EEN MIDDELLANGE TERMIJNPERSPECTIEF

---

## 1.1 *Analyse op het niveau van de Gezamenlijke Overheid*

In dit hoofdstuk worden de begrotingsresultaten in 2016 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid samengevat en geanalyseerd. Deze analyse gebeurt in drie stappen. Deel 1.1.1 gaat in op de evolutie van de begrotingssaldi van de Gezamenlijke Overheid in nominale termen en schetst zo een eerste beeld van de toestand van de overheidsfinanciën in 2016. In deel 1.1.2 ligt de focus op de bepaling van de structurele tendensen in de dynamiek van de ontvangsten en de (primaire) uitgaven. De geobserveerde (nominale, effectieve) evoluties worden gecorrigeerd voor de impact van verschillende niet-discretionaire factoren (zoals de conjunctuur, one shots, structurele effecten, relatieve-prijseffecten en de electorale investeringscyclus van de lokale overheden) om te komen tot de evolutie in structurele termen. Als een laatste stap in deze analyse wordt de geleverde structurele primaire inspanning bepaald, zowel langs uitgaven- als inkomstenzijde. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de schuldgraad en de rentelasten in deel 1.1.3.

### 1.1.1 Een globaal beeld aan de hand van de nominale begrotingssaldi

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

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

**Tabel 7**  
**De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (benadering in nominale termen, in % bbp)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
Ontvangsten (*)	(1)	49,7%	50,7%	50,1%	49,6%	49,0%	-0,6%	-0,7%
Uitgaven (*)	(2)	53,9%	53,8%	53,1%	52,1%	51,6%	-0,5%	-2,3%
Rentelasten		3,6%	3,3%	3,3%	3,0%	2,9%	-0,2%	-0,7%
Primaire uitgaven (*)	(3)	50,3%	50,5%	49,9%	49,1%	48,8%	-0,3%	-1,5%
<b>Primair saldo</b>	(1)-(3)	<b>-0,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,9%</b>
<b>Vorderingensaldo</b>	(1)-(2)	<b>-4,2%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>1,6%</b>

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

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

Onderstaande grafieken plaatsen de resultaten van 2016 in een **middellangetermijnperspectief** (2002-2016) en schetsen zo de positie van het afgesloten begrotingsjaar in relatie tot enkele tendensen.

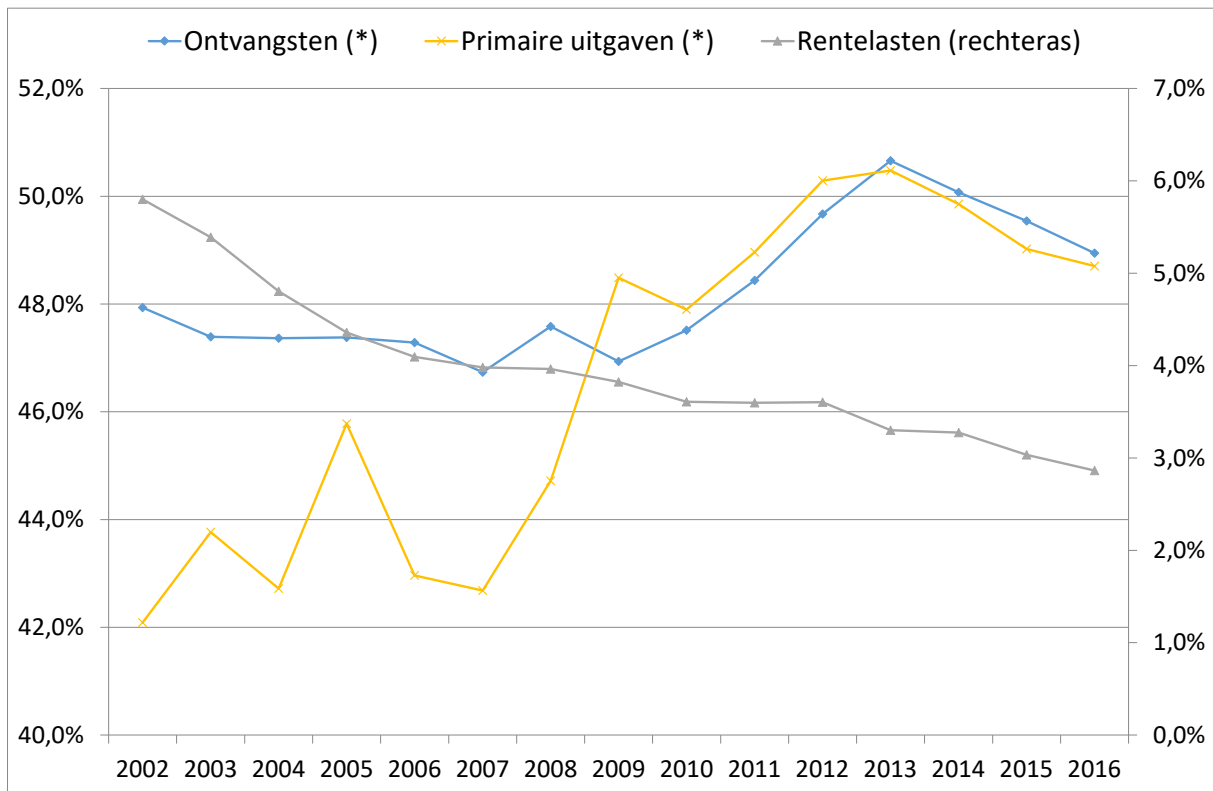
Het aandeel van de ontvangsten in het bbp liep sinds 2010 beduidend op en bereikte een hoogtepunt in 2013. Sinds 2014 daalde de ratio van de ontvangsten evenwel, een evolutie die zich in 2016 verder zette. De voorbije drie jaar daalde de ratio met 1,8 procentpunt bbp, ongeveer gelijk verdeeld over de gehele periode. De evolutie van het aandeel van de primaire uitgaven in het bbp wordt gekenmerkt door een aanzienlijke stijging tussen 2007 en 2012, tot boven de 50% bbp. In het begrotingsjaar 2014 werd een voorzichtige daling van de primaire uitgavenratio ingezet die in 2015 en 2016 verder wordt aangehouden. Beide ratio's zijn in een middellangetermijnperspectief, ondanks de afname in de voorbije twee jaar, nog steeds vrij hoog.

De verdeling van bovenstaande vaststellingen over de verschillende componenten van de primaire uitgaven en ontvangsten wordt in deel 1.1.2. in detail onderzocht. Bovendien moet worden opgemerkt dat het verloop van de nominale (effectieve) ontvangsten en uitgaven beïnvloed werd door de economische cyclus, eenmalige operaties en andere niet discretionaire effecten (o.a. structureffecten en relatieve prijzeneffecten). De analyse van de nominale primaire begrotingsaldi en haar componenten wordt daarom aangevuld met een benadering in structurele termen in het volgende deel (1.1.2).

De rentelasten dalen in 2016 verder tot 2,9% bbp. De trendmatige daling die werd opgetekend over de beschouwde periode, op een korte stagnatie na in de periode 2010-2012, wordt gestaag verder gezet. In deel 1.1.3 wordt hier in detail op ingegaan.



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

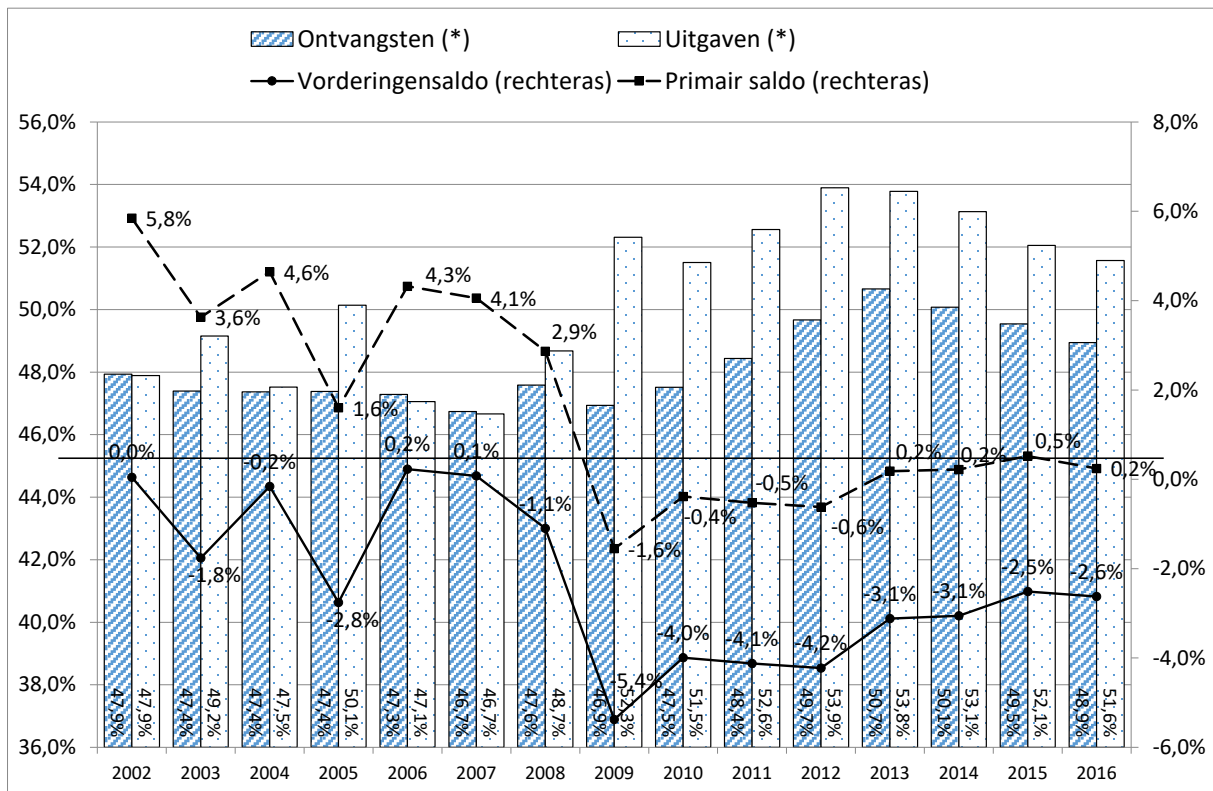


Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2017)) en eigen berekeningen.

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

De afzonderlijke evolutie van de ratio van de ontvangsten en (primaire) uitgaven is bepalend voor die van het nominale (primaire) vorderingensaldo. In een middellangetermijnperspectief toont het nominale vorderingensaldo een sterke terugval in 2009 (-5,4% bbp) om zich vervolgens trapsgewijs te herstellen tot een tekort van 2,6% bbp in 2016, evenwel een lichte toename ten opzichte van 2015. Het herstel van het vorderingensaldo wordt bevestigd door het verloop van het primaire begrotingssaldo. Vanaf 2013 boekt de Gezamenlijke Overheid opnieuw een beperkt primair overschot. In vergelijking met het pre-crisisniveau is de omvang van dit primaire overschot evenwel beperkt en daalde dit in 2016 terug tot 0,2% bbp.

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



Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2017)) en eigen berekeningen.

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

### 1.1.2 Evolutie in 2010-2016 van de overheidsontvangsten en -uitgaven

Dit deel bevat een relatief gedetailleerde analyse van de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven van de Gezamenlijke Overheid. Deze analyse beoogt meer verklarende elementen aan te geven voor de evolutie van de nominale en vooral structurele begrotingsaldi.

### 1.1.2.1 Overheidsontvangsten

#### 1.1.2.1.1 Effectieve overheidsontvangsten

Zoals in de vorige adviezen van de Afdeling houden de onderstaande tabellen en grafieken inzake de ontvangsten rekening met aan de EU<sup>28</sup> overgedragen fiscale heffingen en de opbrengst van de verkopen van materiële activa<sup>29</sup>. De verkopen van materiële activa worden in de gedetailleerde nationale rekeningen als negatieve uitgaven geboekt en niet als niet-fiscale ontvangsten. Omgekeerd wordt hier geen rekening gehouden met de toegerekende sociale bijdragen<sup>30</sup>. Daardoor wijken de hier gepresenteerde cijfers enigszins af van de gebruikelijk definitie van het Instituut voor de Nationale Rekeningen, zoals gepubliceerd in de overheidsrekeningen (gedetailleerde rekeningen en overzichtsrekeningen).

In 2016 bedroegen de aldus gedefinieerde totale door de overheid (GO) geïnde ontvangsten 49,0% bbp (cf. tabel hierna), dit is 0,6 procentpunt bbp lager dan in 2015. Het is de derde keer na elkaar dat de ontvangstenratio afneemt sinds het begin van de financiële en economische crisis. Aldus komt voor een aanzienlijk deel – meer dan de helft – een einde aan de ononderbroken stijging van de ontvangstenratio sinds de periode 2010-2013. Die verdere daling in 2016 is meer dan volledig toe te schrijven aan de daling van de totale fiscale en parafiscale (effectieve sociale bijdragen) ontvangsten. Die gingen globaal van 45,0% bbp in 2015 naar 44,4% bbp in 2016, terwijl de niet-fiscale ontvangsten (inclusief de verkopen van materiële activa) marginaal toenamen (+0,1% bbp), na een meer uitgesproken achteruitgang van bijna 0,2% bbp in 2015.

---

<sup>28</sup> Sinds de invoering van het ESR 2010 bevatten die aan de EU overgedragen (indirecte) belastingen niet langer de overgedragen btw-ontvangsten. Deze worden sindsdien opnieuw opgenomen in de effectieve door de GO (S.13) en in het bijzonder door de FO geïnde ontvangsten.

<sup>29</sup> Daarentegen voert men hier zoals vroeger geen correctie meer door voor de rubriek "Saldo aan- en verkopen van niet-geproduceerde niet-financiële activa (NP)", omdat de dit jaar doorgevoerde wezenlijke methodologische herziening in de boekhoudkundige behandeling van de verkopen van mobilofonielicenties die correctie zonder voorwerp maakt.

<sup>30</sup> Die 'toegerekende' bijdragen komen immers overeen met een dubbele boeking bij de primaire uitgaven, die zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven moet geneutraliseerd worden, om neutraal te blijven in termen van begrotingssaldi.

**Tabel 8**  
**Effectieve (°) overheidsontvangsten over de periode 2011-2016 (% bbp)**

Niveaus en evolutie in % bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2015-16	2012-14	2014-16
<b>Effectieve totale ontvangsten (incl. afgestane aan de EU)</b>	<b>(1)=(2 tot 4)</b>	<b>47,5%</b>	<b>48,4%</b>	<b>49,7%</b>	<b>50,7%</b>	<b>50,1%</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,0%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-1,1%</b>
<b>Fiscale en parafiscale ontvangsten</b>	<b>(2)</b>	<b>42,9%</b>	<b>43,5%</b>	<b>44,6%</b>	<b>45,6%</b>	<b>45,3%</b>	<b>45,0%</b>	<b>44,35%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,9%</b>
* Directe belastingen	(2a)	15,3%	15,8%	16,1%	16,8%	16,8%	16,6%	16,3%	-0,3%	0,6%	-0,5%
+ Gezinnen, niet-inwoners en IZW's		12,6%	12,9%	13,1%	13,6%	13,5%	13,2%	12,7%	-0,5%	0,5%	-0,8%
: Beroepsgebonden inkomens (incl. bijz. bijdrage)		11,5%	11,7%	11,8%	12,1%	12,0%	11,8%	11,4%	-0,4%	0,2%	-0,6%
: Roerende voorheffing gezinnen		0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	1,2%	1,0%	1,0%	-0,1%	0,3%	-0,2%
: Overige		0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
+ Vennootschappen		2,6%	2,9%	3,1%	3,2%	3,2%	3,4%	3,5%	0,2%	0,1%	0,3%
* Indirecte belastingen (incl. van EU)	(2b)	13,1%	13,1%	13,4%	13,4%	13,3%	13,3%	13,6%	0,3%	-0,1%	0,3%
+ Btw		6,9%	6,9%	6,9%	7,0%	6,9%	6,7%	6,8%	0,1%	-0,1%	-0,1%
+ Accijnzen en gelijkgestelden		2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%	0,1%	0,0%	0,2%
+ Onroerende voorheffing, registratie & hypoth.		2,1%	2,2%	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	0,0%	0,1%	0,0%
+ Overige		2,0%	2,0%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	0,1%	-0,1%	0,1%
* Werkelijke sociale premies	(2c)	13,8%	14,0%	14,2%	14,4%	14,3%	14,3%	13,7%	-0,6%	0,0%	-0,5%
+ Effectieve werkgeversbijdragen (incl. doelgroepen)		8,4%	8,6%	8,8%	8,9%	8,8%	8,8%	8,3%	-0,5%	0,0%	-0,5%
+ Overige		5,4%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,4%	-0,1%	0,0%	-0,1%
* Kapitaalbelastingen	(2d)	0,7%	0,7%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	-0,1%	0,1%	-0,2%
pm - Fiscale ontvangsten (incl. kapitaalontvangsten)	(2)-(2c)	29,1%	29,5%	30,4%	31,2%	31,0%	30,7%	30,6%	-0,1%	0,6%	-0,4%
<b>Niet-fiscale ontvangsten (excl. toegerekende premies)</b>	<b>(3)</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,8%</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,1%</b>
* Inkomens uit vermogen		1,0%	1,2%	1,2%	1,3%	1,0%	0,9%	0,9%	0,0%	-0,2%	-0,1%
* Verkopen van goederen en diensten		2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	2,9%	0,1%	0,1%	0,1%
* Inkomens- en kapitaaloverdrachten		0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%	0,9%	0,0%	-0,2%	-0,1%
Verkopen van materiële activa	(4)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
<b>pm - Overheidsontvangsten synoptische rekeningen</b>	<b>(5)</b>	<b>49,3%</b>	<b>50,3%</b>	<b>51,6%</b>	<b>52,7%</b>	<b>52,0%</b>	<b>51,4%</b>	<b>50,8%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-1,3%</b>
Perimetercorrectie = toegerekende premies + EU + verkopen van activa	(5-1)	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,0%	1,8%	1,8%	0,0%	0,0%	-0,2%

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

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

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

Over de laatste twee globaal beschouwde jaren bedroeg de aldus berekende gecumuleerde achteruitgang van de totale overheidsontvangsten 1,1% bbp. Het grootste deel ervan (0,9% bbp) is gelokaliseerd bij de fiscale en parafiscale ontvangsten (verplichte heffingen) en de rest, iets meer dan 0,1% bbp bij de niet-fiscale ontvangsten.

De afname van de fiscale ontvangstenratio in 2016 (-0,1% bbp) blijft globaal beperkt en is toe te schrijven aan de uiteenlopende beweging van een daling van de directe belastingen van de gezinnen (-0,5% bbp<sup>31</sup>), een verhoging van de opbrengst van de Venb (+0,2% bbp), een aanzienlijke stijging van de indirecte belastingen (+0,3% bbp) en ten slotte een daling van de kapitaalbelastingen (-0,1%).

Bij de indirecte belastingen is de opgetekende verhoging gelokaliseerd zowel bij de btw (+0,1% bbp) als bij de accijnzen (+0,1% bbp), alsook bij de overige indirecte belastingen (exclusief belastingen op vastgoedtransacties) als gevolg van de maatregelen die getroffen waren om de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid te financieren.

<sup>31</sup> Waarvan het grootste deel (0,4% bbp) gelokaliseerd is bij de beroepsgebonden belastingen als gevolg van de uitwerking van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid, terwijl de opbrengst van de roerende voorheffing verder achteruit ging (-0,1% bbp).

De ratio van de totale effectieve sociale bijdragen nam uitgesproken af in 2016 (-0,6% bbp <sup>32</sup>). Het grootste deel ervan is gelokaliseerd bij de werkgeversbijdragen (-0,5% bbp) in het kader van de implementatie van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid. Die sterke afname van de effectieve sociale bijdragen is slechts zeer gedeeltelijk geneutraliseerd (-0,1% bbp) door een verlaging van de loonkostensubsidies voor de werkgelegenheid, en in het bijzonder door verlagingen van de bedrijfsvoorheffing die door de FO gestort zijn aan de ondernemingen van de marktsector en aan de universiteiten.

#### 1.1.2.1.2 Voor de one shots gecorrigeerde ontvangsten en structurele verplichte heffingen

Met het oog op een grondigere analyse worden de overheidsontvangsten in onderstaande tabel gecorrigeerd voor de weerslag van de eenmalige verrichtingen of de 'one shot' maatregelen. De ontvangsten worden ook gecorrigeerd voor de weerslag van bepaalde verlagingen van fiscale ontvangsten <sup>33</sup> of van sociale bijdragen, die volgens de nationale rekeningen geherklasseerd zijn bij de uitgaven voor loonkostensubsidies, alsook voor de weerslag van bepaalde fiscale uitgaven (terugbetaalbare belastingkredieten) die eveneens in het ESR2010 worden geklasseerd bij de finale primaire uitgaven <sup>34</sup> en niet bij de ontvangstenverminderingen.

De niet-recurrente factoren, exclusief de verkopen van materiële activa, zijn gebaseerd op gedetailleerde informatie afkomstig van de NBB en de in aanmerking genomen materiële activa zijn afkomstig van de gedetailleerde nationale rekeningen van het INR. De hier weerhouden niet-recurrente factoren bevatten dus tegelijk de verkopen van materiële activa, die een zekere variabiliteit vertonen in de tijd, en andere eenmalige meer klassieke verrichtingen inzake lopende fiscale ontvangsten en kapitaalontvangsten (zoals de ontvangsten van de fiscale regularisaties, enz.).

In 2016 bedroeg de totale weerslag van de one shots net zoals het jaar voordien 0,3% bbp. In termen van jaarlijkse variatie van de structurele ontvangstenratio zijn ze dus neutraal in 2016.

---

<sup>32</sup> Hetzij een relatieve daling van bijna 6%.

<sup>33</sup> Verminderingen van de federale bedrijfsvoorheffing die teruggestort worden aan de ondernemingen om hun arbeidskosten te verlagen.

<sup>34</sup> Hetzij bij de sociale uitkeringen, hetzij bij de inkomensoverdrachten aan de gezinnen (dienstencheques), hetzij bij de kapitaaloverdrachten (investeringsbijdragen en/of renovatiesteun).

**Tabel 9**  
**Voor one shots en voor bepaalde fiscale uitgaven gecorrigeerde ontvangsten**

Niveaus en evolutie in % bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2015-16	2012-14	2014-16
<b>Effectieve totale ontvangsten (incl. afgestane aan de EU)</b>	<b>(1)</b>	<b>47,5%</b>	<b>48,4%</b>	<b>49,7%</b>	<b>50,7%</b>	<b>50,1%</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,0%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-1,1%</b>
<b>Weerslag one shots (*), incl. verkopen van activa, w.o.</b>	<b>(2)</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,2%</b>
* Fiscale en parafiscale	(2a)	0,0%	-0,1%	0,2%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,3%	-0,2%
* Niet-fiscale (incl. verkopen van activa)	(2b)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Ontvangsten excl. one shots &amp; verkopen van activa</b>	<b>(3)=1-2</b>	<b>47,5%</b>	<b>48,4%</b>	<b>49,4%</b>	<b>50,1%</b>	<b>49,5%</b>	<b>49,3%</b>	<b>48,7%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,8%</b>
* Fiscale en parafiscale (incl. kapitaalontvangsten)	(3a)	43,0%	43,6%	44,5%	45,1%	44,9%	44,9%	44,1%	-0,7%	0,4%	-0,7%
* Niet-fiscale (lopende en kapitaalontvangsten)	(3b)	4,5%	4,8%	4,9%	5,0%	4,7%	4,5%	4,6%	0,1%	-0,2%	-0,1%
<b>Struct. fiscale en parafiscale heffingen (incl. EU)</b>	<b>(4)=(3a)</b>	<b>43,0%</b>	<b>43,6%</b>	<b>44,5%</b>	<b>45,1%</b>	<b>44,9%</b>	<b>44,9%</b>	<b>44,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,5%</b>	<b>-0,3%</b>
<b>Verminderen van de ontvangsten (af te trekken)</b>	<b>(4)</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,2%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>
Loonkostensubsidies (partim)	(4a)	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Terugbetaalbare belastingkredieten	(4b)	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
<b>Fiscale &amp; parafisc. ontv. excl. loonkostensubs. (partim) &amp; belastingkredieten</b>	<b>(5)=(3a-4)</b>	<b>41,5%</b>	<b>42,1%</b>	<b>42,8%</b>	<b>43,5%</b>	<b>43,4%</b>	<b>43,5%</b>	<b>42,9%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,5%</b>
pm. One shots + toegerekende premies + verminderingen ontvang.	(6)	3,7%	3,9%	4,3%	4,6%	4,4%	3,9%	3,8%	-0,1%	0,1%	-0,6%

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

De evolutie van de voor de one shots en de verkopen van activa gecorrigeerde overheidsontvangsten (lijn (3) van bovenstaande tabel) is dus in 2016 niet gevoelig verschillend van de ontvangsten zonder deze correcties. De globale daling van de structurele ratio bedroeg ongeveer 0,6% bbp en is meer dan volledig gelokaliseerd bij de fiscale en parafiscale ontvangsten.

Bovendien kunnen, zoals weergegeven in lijn 4 van de bovenstaande Tabel en zoals toegelicht in bijlage 3.1, bijkomende correcties gemaakt worden bij de ratio van de fiscale en parafiscale ontvangsten, parallel met degene die zijn aangebracht bij de primaire uitgaven. Een eerste bijkomende correctie (lijn 4.a) houdt bij de ontvangsten rekening met mechanismen die een deel van de heffingen op de factor arbeid neutraliseren. Die mechanismen verlagen de arbeidskosten en worden toch door Eurostat en het INR bij de uitgaven aangerekend in de plaats van bij de ontvangstenverlagingen of de fiscale uitgaven in de overzichtstabellen van de nationale rekeningen. Dat betreft, zoals de voorafgaande jaren, enerzijds de verlagingen van de werkgeversbijdragen voor de doelgroepen en anderzijds de terugbetalingen van bedrijfsvoorheffing om de arbeidskosten van ploegenarbeid, nachtarbeid en onderzoek en ontwikkeling van de universiteiten enz. te verlagen. Met andere meer specifieke loonkostensubsidies<sup>35</sup>, die een weinig meer dan 40% van de totale loonkostensubsidies vormen, wordt hier daarentegen geen rekening gehouden.

Het betreft ten slotte (lijn 4.b) bepaalde terugbetaalbare belastingkredieten die voortaan in het ESR 2010 als primaire begrotingsuitgaven worden geboekt en niet meer als fiscale uitgaven (ontvangstenverminderingen).

<sup>35</sup> Per orde van belangrijkheid betreft het hier voornamelijk de sociale Maribel voor de non-profitsector en de dienstencheques.

In totaal nam het gewicht van die als primaire uitgaven geboekte ontvangstenverminderingen in 2016 af met 0,15% bbp, waarbij de reeds in de twee voorgaande jaren waargenomen achteruitgang (het totaal van 1,6% bbp in 2013 nam af tot 1,2% bbp in 2016) verdergezet werd.

De ratio van de ontvangsten exclusief die verschillende correcties <sup>36</sup> (rubriek 1 van Tabel 10 hierna), is bedoeld om de saneringsinspanningen en de oriëntatie van het fiscaal beleid te evalueren op een wijze die de budgettaire, economische en fiscale realiteit <sup>37</sup> zo goed mogelijk tracht te benaderen. Die ratio is verder opgesplitst volgens de belastbare grondslagen (heffingen op de factor arbeid enerzijds en op de andere productiefactoren of belastinggrondslagen <sup>38</sup> anderzijds). De aldus na al die correcties berekende effectieve structurele ratio van de fiscale en parafiscale ontvangsten zou in 2016 aanzienlijk gedaald zijn met 0,6% bbp, na marginaal gestegen te zijn in 2015 (minder dan 0,1% bbp), en vooral na gestegen te zijn met 2,0% bbp tussen 2010 en 2013.

**Tabel 10**  
**Structurele verplichte heffingen op de belangrijkste productiefactoren**

Niveaus en evolutie in % bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2015-16	2012-14	2014-16
<b>Fisc. &amp; parafisc. ontv. excl. loonkostensubs. &amp; bel.kred.</b>	(1)	<b>41,5%</b>	<b>42,1%</b>	<b>42,8%</b>	<b>43,5%</b>	<b>43,4%</b>	<b>43,5%</b>	<b>42,9%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,5%</b>
+ Op de factor arbeid (PB + sociale bijdragen)	(2)	24,0%	24,2%	24,4%	24,8%	24,7%	24,7%	23,9%	-0,8%	0,3%	-0,8%
* Fiscale (PB en bijzondere bijdrage)	(2a)	11,3%	11,3%	11,3%	11,6%	11,7%	11,6%	11,3%	-0,3%	0,3%	-0,4%
* Overige (w.o. bijdragen) excl. loonkostensubsidies (part.)	(2b)	12,7%	12,8%	13,1%	13,2%	13,0%	13,1%	12,6%	-0,5%	0,0%	-0,5%
: Overheidssector		1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,8%	1,8%	0,0%	0,1%	0,2%
: Overige - Marktsector en buiten de GO		11,2%	11,3%	11,5%	11,6%	11,4%	11,3%	10,8%	-0,5%	-0,1%	-0,6%
+ Op de andere productiefactoren	(3)	17,6%	17,9%	18,5%	18,7%	18,7%	18,8%	19,0%	0,2%	0,2%	0,3%
* Op de inkomens uit vermogen, de VQV en op kapitaal	(3a)	6,2%	6,6%	6,9%	7,2%	7,4%	7,5%	7,4%	-0,1%	0,5%	0,1%
: Op de vennootschappen (VQV)		2,5%	2,8%	3,0%	3,1%	3,2%	3,2%	3,3%	0,1%	0,2%	0,1%
: Overige (RV en kapitaalbelastingen enz.)		3,7%	3,8%	3,9%	4,1%	4,2%	4,3%	4,2%	-0,1%	0,3%	0,0%
* Overige, indirecte en directe	(3b)	11,4%	11,3%	11,6%	11,5%	11,3%	11,3%	11,6%	0,3%	-0,2%	0,2%
: Btw en accijnzen		9,1%	8,9%	9,0%	9,0%	8,9%	8,8%	9,0%	0,2%	-0,1%	0,1%
: Overige (w.o. afgestane aan de EU)		2,3%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	0,1%	-0,2%	0,1%

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

<sup>36</sup> Hierbij noteren we dat die correcties in lijn liggen met de praktijk van de vorige Adviezen van de Afdeling.

<sup>37</sup> Bovendien noteren we dat de verminderingen van de bedrijfsvoorheffing als een aanvullende weerslag van het fiscaal beleid voorkomen in de budgettaire documenten.

<sup>38</sup> Hoofdzakelijk het kapitaal en zijn opbrengsten (in de brede zin) en de consumptie of de binnenlandse uitgaven.

De heffingen op de factor arbeid exclusief de weerslag van de one shots, van de loonkostensubsidies en de terugbetaalbare belastingkredieten, zijn in 2016 met niet minder dan 0,8% bbp afgenomen, na een opgetekende omvangrijke gelijkwaardige gecumuleerde stijging van 0,8% bbp tussen 2010 en 2013-14 <sup>39</sup>. In die laatste periode was die echter voor ongeveer twee derden toe te schrijven aan stijgende niet-discretionaire structureffecten die voor het grootste deel gebonden zijn aan een duidelijke stijging van het loonaandeel en ruimer dan dat van het aandeel van de belastbare beroepsgebonden inkomens in het bbp – zie verderop in de tekst voor een meer gedetailleerde analyse van de structureffecten bij de ontvangsten.

Parallel daarmee zijn de structurele heffingen op de andere productiefactoren (kapitaal en vermogen, consumptie, invoer en productie) in 2016 matig gestegen (+0,2% bbp) tot 19,0% bbp, na een lichte stijging (+0,1% bbp) in elk van de twee jaren voordien. Ondanks een lichte toename van de structurele ontvangsten van de Venb wordt immers in 2016 een beperkte achteruitgang (-0,1% bbp) opgetekend van de globale heffingen op de vennootschappen en de inkomens uit vermogen of ermee gelijkgestelde inkomens als gevolg van de afname van de andere lopende belastingen (inclusief van de indirecte belastingen) op de inkomens uit vermogen, op vastgoed- en effectentransacties, alsook op de kapitaalbelastingen, enz. Alleen de overige indirecte belastingen (op de consumptie, de invoer, de producten) en directe belastingen (andere dan op de inkomens) zijn aanzienlijk gestegen (+0,3% bbp), waaronder in het bijzonder de btw en de accijnzen (+0,2% bbp).

In een eerder middellang en meerjarig perspectief stelt men vast dat die structurele verplichte heffingen op de andere productiefactoren dan arbeid gevoelig zijn gestegen met in totaal 1,4% bbp tussen 2010 en 2016. Het belangrijkste deel <sup>40</sup> van die stijging is gelokaliseerd gebleven op de inkomens van de vennootschappen en uit vermogen, op het kapitaal en op de vastgoed- en effectentransacties, terwijl de heffingen op de consumptie, de invoer en de producten slechts in een veel beperktere mate stegen (+0,2% bbp in 6 jaar).

---

<sup>39</sup> Die verhoging is grosso modo voor telkens de helft verdeeld tussen de stijging van de fiscale ontvangsten (in de ruime zin, inclusief de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid) en de stijging van de parafiscale ontvangsten (totale effectieve sociale bijdragen exclusief bepaalde loonkostensubsidies).

<sup>40</sup> Hetzij 1,2% bbp over een totaal van 1,4% bbp, hetzij meer dan 85% van het totaal.



### 1.1.2.1.3 De structurele en andere determinanten van de belangrijkste verplichte heffingen

De hiervoor beschreven evoluties zijn potentieel toe te schrijven zowel aan discretionaire beslissingen van het fiscaal beleid (wijzigingen van de wetgeving inzake aanslagvoet en/of fiscale uitgaven, enz.) als aan meer structurele invloeden die voortvloeien uit wijzigingen van de samenstelling en het aandeel van de verschillende belastbare grondslagen in het bbp en de weerslag ervan op de opbrengst van de fiscale en parafiscale heffingen bij ongewijzigde wetgeving.

Die invloeden worden hier 'structureffecten' of 'compositie-effecten' bij de ontvangsten genoemd en zijn van nature van niet-discretionaire aard. Er dient evenwel genoteerd dat die structureffecten bij de ontvangsten occasioneel, zoals in 2015, indirect kunnen voortvloeien uit effecten die veroorzaakt zijn door doelbewuste ombuigingen inzake het economisch beleid op andere vlakken van het overheidsoptreden dan het fiscaal en parafiscaal beleid, zoals bijvoorbeeld het begrotingsbeleid (inzake uitgaven) en ruimer dan dat, het inkomensbeleid, waaronder in het bijzonder het loonbeleid. Voor de berekening van de effectieve weerslag van de oriëntatie inzake het discretionair fiscaal beleid is het dus van belang om in een 'top-down' correctie de endogene fiscale evoluties te onderscheiden die gebonden zijn aan de compositie-effecten bij de ontvangsten (de automatische weerslag van de samenstelling van het bbp en van de ermee gepaard gaande macro-economische belastinggrondslagen).

Aldus bijvoorbeeld zou bij de ontvangsten van de *belastingen op de beroepsgebonden inkomens* (Tabel 10, lijn 2.a) (inclusief de aanvullende PB en de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid) de in 2016 opgetekende duidelijke daling (-0,3% bbp) deze keer slechts in beperkte mate (minder dan 0,1% bbp of minder dan een vijfde van het totaal) toe te schrijven zijn <sup>41</sup> aan een nieuwe inkrimping, hoewel beperkter dan in 2015, van de belastbare macro-economische grondslag (-0,3% bbp in 2016). Die inkrimping is zelf, ondanks de duidelijke stijging van de werkgelegenheid van de loontrekkenden (+0,8%), toe te schrijven aan de aanvullende weerslag op 2016 van de indexsprong van 2015 samen met de quasi-blokkering van de loonsverhogingen buiten de index. Die 'endogene' weerslag werd versterkt door de duidelijke aanvullende weerslag op 2016 van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid en van de andere fiscale maatregelen, met een geraamde neerwaartse weerslag van 0,2% bbp op de ontvangsten van de PB (inclusief aanvullende PB).

---

<sup>41</sup> Op basis van nog voorlopige en gedeeltelijke gegevens van de Nationale Rekeningen voor 2016.

Meer algemeen is de evolutie van de ontvangsten van de beroepsgebonden belastingen in de laatste jaren (in het ESR 2010) ook toe te schrijven aan het evolutieprofiel van de terugbetaalbare belastingkredieten, die sinds 2013 een duidelijke inkrimping vertonen (zie ook lijn 4.b van Tabel 9). In 2016 zijn die belastingkredieten nog met 0,1% bbp afgenomen, wat toe te schrijven is aan een nieuwe belangrijke daling van de fiscale steun aan de investeringen van de gezinnen, in het bijzonder de afschaffing van de belastingverminderingen ten gunste van de investeringen in energiebesparing. Exclusief die belastingkredieten en de weerslag van de one shots is het impliciete belastingtarief op de beroepsgebonden inkomens duidelijk gedaald in 2016 (-0,4%), na quasi-stabiël gebleven te zijn in 2015 en duidelijk gestegen te zijn met 0,3% zowel in 2013 als in 2014 (bijlage 3.1).

De ontvangsten van de *VenB* (Tabel 10, rubriek 3.a) werden zeker nog meer uitgesproken dan in 2015 ondersteund door een toename van de belastbare macro-economische grondslag (+0,4% bbp), alsook door de opnieuw gunstige weerslag van de one shots, zoals bijvoorbeeld de terugbetaling aan de Staat van fiscale voordelen die aan de ondernemingen werden toegekend in het kader van het 'excess profit ruling' systeem. Het anticyclische karakter van die belasting leidde logischerwijs evenwel omgekeerd tot een lichte endogene verlaging van het overeenstemmende impliciete belastingtarief, zodat globaal het structureffect op dat impliciete belastingtarief quasi nul bleef. De overige directe belastingen bleven stabiel.

De stijging van de ontvangsten (+0,2% bbp) van de *indirecte belastingen en meer specifiek van de btw en de accijnzen* (Tabel 10, rubriek 3.b) deed zich voor in een context waarbij de macro-economische grondslag <sup>42</sup> globaal stabiel bleef in 2016 in % bbp na de duidelijke inkrimping ervan in de twee opeenvolgende jaren voordien (cumulatief -1,1% bbp in 2014 en 2015). De effectief opgetekende stijging in 2016 kan dus globaal beschouwd worden als discretionair van aard (de maatregelen getroffen in het kader van de financiering van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid).

---

<sup>42</sup> De macro-economische belastbare grondslag van de btw is de som van de finale consumptie-uitgaven van de particulieren, van de intermediaire consumptie van de overheid (aankopen van goederen en diensten), van de investeringen in woongebouwen van de gezinnen en van de overheidsinvesteringen (exclusief verkopen van bestaande vaste activa).

Bij de *totale sociale bijdragen* (Tabel 10, rubriek 2.b) waren de structureffecten op de evolutie van de overheidsontvangsten (+0,1% bbp) vooral iets minder negatief dan in 2015 vooral omdat het loonaandeel (exclusief toegerekende bijdragen en werkgeversbijdragen) minder daalde. In 2015 was het negatieve structureffect bij de sociale bijdragen (werkgeversbijdragen) nagenoeg gecompenseerd door de verschuiving ten belope van 0,1% bbp van de financiering van een deel van de gezinsbijslagen en van de fictieve of toegerekende bijdragen naar de effectieve (werkgevers)bijdragen. Daaruit volgt dat het grootste deel van de in 2016 opgetekende belangrijke afname (-0,6% bbp) komt van de gecorrigeerde<sup>43</sup> sociale bijdragen, hoofdzakelijk werkgeversbijdragen. Die afname wordt verklaard door de weerslag van de discretionaire maatregelen inzake sociale bijdragenverlagingen ten belope van iets meer dan 0,5% bbp, die getroffen werden in het kader van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid.

*In globo* zouden de 'compositie'- of structureffecten van de fiscale en parafiscale ontvangsten, welke de niet-discretionaire weerslag weergeven op die ontvangsten van de wijzigingen in de wegingen binnen het bbp van de verschillende belastbare grondslagen, een eerder marginale negatieve weerslag gehad hebben in 2016. De op een gedeeltelijke basis<sup>44</sup> berekende negatieve weerslag is hier voorlopig geraamd op minder dan 0,1% bbp. Dat is voornamelijk toe te schrijven aan een minder uitgesproken daling dan in 2015 van het loonaandeel of het aandeel van de beroepsgebonden inkomens, alsook aan een groei die eerder gericht is op de binnenlandse markt en naar componenten van de binnenlandse vraag die het meest indirecte belastingen voortbrengen (voornamelijk btw en accijnzen).

Bij wijze van vergelijking, de twee voorafgaande jaren (2014-2015) werden gekenmerkt door duidelijk meer uitgesproken negatieve compositie-effecten (gecumuleerd bijna -0,6% bbp), waarvan bijna 0,4% bbp in totaal bij de arbeidsgebonden inkomens en iets minder dan 0,2% bbp bij de btw en de accijnzen.

#### 1.1.2.1.4 Een perspectief op langere termijn

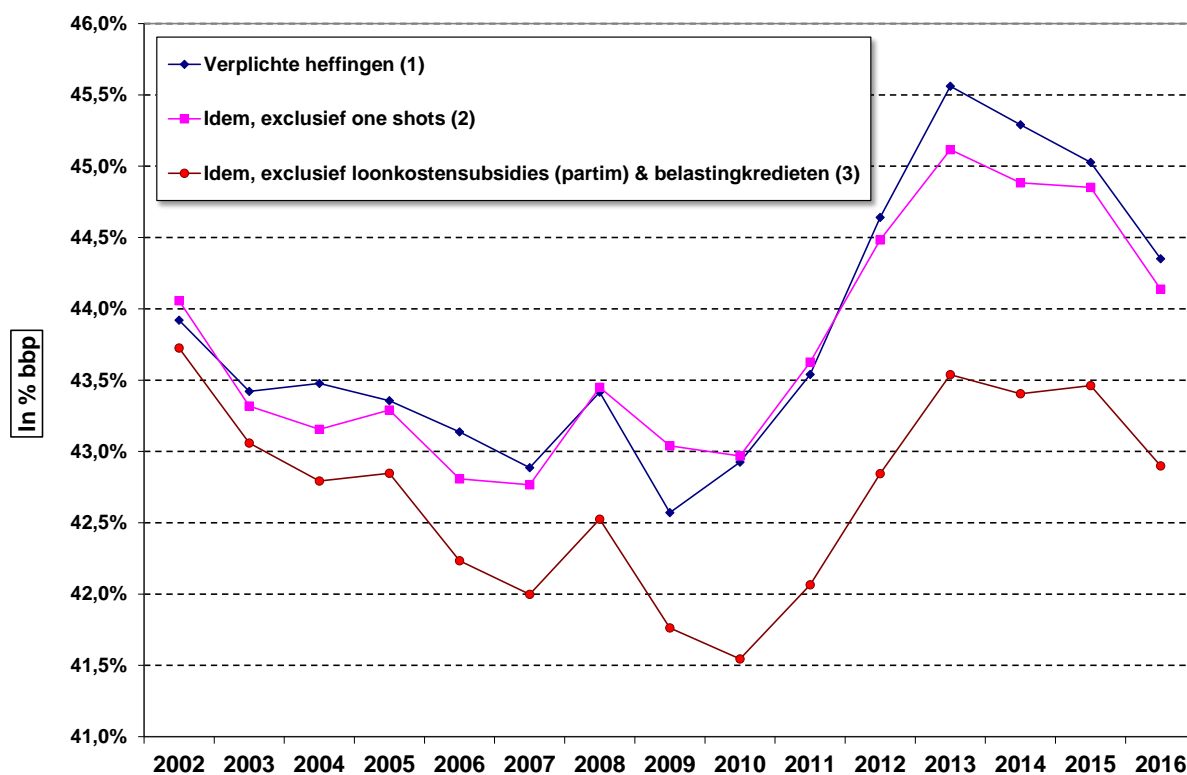
De verschillende indicatoren van de fiscale en parafiscale heffingen vertonen niet altijd op korte termijn gelijkaardige of vergelijkbare evoluties. Zelfs op middellange of langere termijn kan een zeker waarneembaar parallelisme groeiende cumulatieve en aanzienlijke verschillen verbergen.

---

<sup>43</sup> Hetzij, zelfs rekening houdend met een verlaging in 2016 met 0,1% bbp van het totaal van de loonkostensubsidies aan de marktsector die vanuit een strikt economisch standpunt zouden moeten beschouwd worden als verlagingen van de loonkosten en dat meer precies via de (quasi)-verminderingen van de sociale werkgeversbijdragen.

<sup>44</sup> Slechts met een deel – weliswaar met ongeveer 85% sterk overwegend – van de verplichte heffingen werd hier rekening gehouden voor die eerste raming van de structureffecten bij de ontvangsten.

**Grafiek 3**  
**Fiscale en parafiscale ontvangsten (\*) voor en na correcties (% bbp)**



Bron: INR, overheidsrekeningen, NBB, eigen berekeningen.

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

Zoals uit bovenstaande grafiek blijkt, volgt de ratio van de verplichte heffingen opnieuw, na een periode van een duidelijke terugloop van 8 jaar <sup>45</sup>, een duidelijk stijgend traject vanaf 2010-2011. Dit is zo ongeacht of er rekening wordt gehouden met de verlagingen van de fiscale ontvangsten of van de sociale bijdragen die geboekt worden als uitgaven.

Globaal zou de stijging van de structurele fiscale en parafiscale ontvangsten <sup>46</sup> sinds 2010 1,4% bbp (rubriek 1 van Tabel 10) bedragen.

<sup>45</sup> De voor de one shots gecorrigeerde fiscale en parafiscale ontvangsten vertonen tussen 2002 en 2010 een gecumuleerde achteruitgang van respectievelijk 2,3% en 1,3% bbp naargelang men die ontvangsten al of niet corrigeert voor de terugbetaalbare belastingkredieten en de reeds vermelde loonkostensubsidies.

<sup>46</sup> Exclusief diverse loonkostensubsidies en terugbetaalbare belastingkredieten.

Men kan evenwel berekenen dat de compositie-effecten, namelijk de weerslag van wijzigingen in de structuur van de groei van de belastbare ontvangsten en uitgaven, hebben bijgedragen tot de stijging in de periode 2010-2013 van de ratio van de verplichte heffingen, in het bijzonder van die op arbeid, die in de periode 2013-2016 meer dan volledig werd omgekeerd (-1,0% bbp). De quasi-stabilisatie van de totale sociale bijdragen sinds 2010 (-0,1% bbp) verbergt in feite een stijging van 0,3% bbp van de effectieve werkgeversbijdragen in de overheidssector, die meer dan geneutraliseerd is door een daling van 0,4% bbp bij de 'overige' sociale bijdragen (marktsector exclusief GO). De stijging van de werkgeversbijdragen van de GO is zelf grotendeels toe te schrijven aan de hervorming van de ambtenarenpensioenen van de Lokale Overheden, die leidde tot een toename van de door de Lokale Overheden gestorte bijdragen aan de Sociale Zekerheid.

Uit de grafiek hierboven blijkt eveneens dat correcties aan de ontvangsten, om rekening te houden met de fiscale uitgaven en de loonkostensubsidies (partim) vooral een weerslag hadden op de analyses op middellange en lange termijn. Het bedrag van de totale aldus berekende <sup>47</sup> loonkostensubsidies bleef opvallend stabiel in % bbp sinds 2010-2011 (rond 1,1% - 1,2% bbp) en in het bijzonder in 2014-2015. Alleen de terugbetaalbare belastingkredieten lieten een belangrijke cumulatieve terugloop van meer dan 0,3% bbp optekenen sinds de piek ervan van 2012 (voornamelijk bij de fiscale premies voor energiebesparingen, na de symmetrische stijging ervan in de periode 2008-12 (+0,3% bbp)).

### 1.1.2.2 Primaire overheidsuitgaven

#### 1.1.2.2.1 Recente evoluties (2015-2016)

De context van een strikter budgettair aanpassingsbeleid leidde volgens nog voorlopige gegevens voor het jaar 2016, tot een daling van 0,3% bbp van de niet gecorrigeerde ratio van de primaire uitgaven, wat een beperktere achteruitgang is dan welke is opgetekend in 2015 (-1,0% bbp). Die evoluties bleven evenwel beïnvloed door bepaalde eenmalige verrichtingen bij de uitgaven, en in een beperktere mate, door de weerslag van de economische cyclus op de waargenomen uitgavenratio, en dit zowel via het noemereffect (de fluctuaties van het effectieve bbp rond zijn geraamd potentieel traject) als via het tellereffect op de ratio via de cyclische werkloosheidsuitgaven.

---

<sup>47</sup> Exclusief loonkostensubsidies ten laste van de Sociale Zekerheid (en sinds 2015 gedeeltelijk ten laste van de G&G), die hier aangerekend blijven als primaire uitgaven.

**Tabel 11**  
**Primaire overheidsuitgaven, weerslag van de cyclus en van de eenmalige verrichtingen**

In % (effect. of pot.) bbp - AMECO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2014	2014-2016
Effectieve primaire uitgaven (PRU) in % bbp	49,7%	50,9%	52,3%	52,6%	51,8%	50,8%	50,5%	-0,3%	-0,4%	-1,3%
Cyclische correcties en one shots	-0,1%	0,0%	-1,2%	-0,9%	-0,7%	-0,4%	-0,6%	-0,2%	0,5%	0,1%
* Cyclische	-0,1%	0,1%	-0,4%	-0,9%	-0,5%	-0,3%	-0,4%	0,0%	-0,1%	0,2%
* One shots bij PRU (AMECO)	0,0%	-0,1%	-0,7%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	0,6%	-0,1%
Structurele PRU in % potentieel bbp	49,6%	50,9%	51,1%	51,6%	51,1%	50,5%	49,9%	-0,6%	0,1%	-1,3%
<i>Idem, jaarlijkse evolutie</i>	0,8%	1,2%	0,2%	0,5%	-0,5%	-0,7%	-0,6%			

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het INR en van de statistische gegevensbank AMECO van de Europese Commissie (mei 2017).

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

De eenmalige verrichtingen <sup>48</sup> aan de uitgavenzijde hebben in 2016, ten opzichte van 2015, op een ongunstige (opwaartse) wijze ten belope van 0,2% bbp bijgedragen tot de evolutie van de ratio van de primaire uitgaven, terwijl de conjunctuurevolutie (een zeer lichte verslechtering van de negatieve output gap met 0,03%) een heel lichte ongunstige weerslag had.

De structurele ratio ten opzichte van het nominale bbp van de primaire uitgaven, gecorrigeerd voor de cyclus en exclusief eenmalige verrichtingen volgens de Europese methodologie, is dus op die grondslag afgenomen met 0,6% bbp in 2016, na een iets grotere afname van 0,7% bbp in 2015. Die gecumuleerde verlaging van 1,3% bbp in twee jaar kwam er na een gemiddelde stabilisatie in de loop van de twee jaren voordien (2013 en 2014) en vooral na de belangrijke verhoging ten belope van 1,4% bbp – in de jaren 2011 en 2012.

<sup>48</sup> Exclusief de verkopen van materiële activa die reeds in aanmerking zijn genomen bij de omzetting van de ESR 2010 optiek naar de HRF optiek. Het betreft voornamelijk uitzonderlijke geleverde inspanningen inzake veiligheid en opvang van asielzoekers ten belope van ongeveer 0,2% bbp.

De structurele ratio van de primaire uitgaven, berekend volgens de gestandaardiseerde Europese procedure, blijft evenwel een onvolmaakte indicator van de onderliggende structurele evolutie van de primaire uitgaven. De indicator geeft slechts op een onvolledige wijze de bewuste oriëntatie en de wijzigingen van het begrotingsbeleid weer, voor zover dat een bepaald aantal andere niet-discretionaire (en ook niet-cyclische) factoren eveneens de evolutie van de ratio van de primaire uitgaven beïnvloedt. Onder deze factoren vallen vooral de potentiële weerslag op de nominale uitgavenratio van de wijzigingen van de relatieve prijzen <sup>49</sup>, de bijzondere investeringscyclus van de Lokale Overheden en ten slotte de budgettaire weerslag van de endogene socio-demografische evoluties (bij ongewijzigd sociaal beleid), hoofdzakelijk bij de evolutie van de leeftijdsstructuur van de bevolking en de weerslag ervan op de uitgaven gebonden aan de 'vergrijzing'. Het in aanmerking nemen van die factoren, indien mogelijk, is nuttig voor een diepgaandere evaluatie van de resultaten en de impulsen van het begrotingsbeleid.

#### 1.1.2.2.2 Tussenstap: de primaire uitgaven volgens de HRF-definitie

Op basis van de ESR 2010-methodologie van Eurostat leiden een aantal aangenomen boekhoudkundige conventies tot een weergave van de primaire uitgavenratio die niet noodzakelijk overeenkomt met de budgettaire realiteit. Deze factoren werden reeds grotendeels vermeld in vorige Adviezen en worden pro memorie weergegeven in bijlage 3.2.

In de tabel die volgt, werden dan ook verschillende correcties aangebracht aan de nominale gegevens om beter aan te sluiten op de gebruikelijke budgettaire logica. Deze correcties zijn neutraal op het vlak van het vorderingensaldo en in het bijzonder op dat van het primair saldo, omdat ze op symmetrische wijze voorkomen zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven.

---

<sup>49</sup> Verschillen tussen de evolutie, in de teller van de ratio, van de impliciete prijzen van de primaire uitgaven, die grotendeels bepaald is door de indexen voor de indexering van de bezoldigingen en de sociale uitkeringen, en in de noemer van de ratio, van de bbp-deflator, die zelf wordt beïnvloed door de schommelingen van de externe ruilvoeten.

**Tabel 12**  
**Nominale primaire uitgaven volgens de HRF-definitie**

In % van het effectieve nominale bbp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2014	2014-2016
<b>Niet-gecorrigeerde primaire uitgaven ESR 2010</b>	(1)	49,7%	50,9%	52,3%	52,5%	51,8%	50,8%	50,5%	-0,3%	-0,4%	-1,3%
- Correctie perimeter, toegerekende premies, EU-overdrachten & verkopen van activa	(2)	-1,8%	-1,9%	-2,0%	-2,1%	-2,0%	-1,8%	-1,8%	0,0%	0,0%	0,2%
<b>Primaire uitgaven HRF-definitie (excl. one shots)</b>	(3)=(1+2)	47,9%	49,0%	50,3%	50,5%	49,9%	49,1%	48,8%	-0,3%	-0,4%	-1,1%
- Overige in mindering te brengen correcties	(4)	1,4%	1,56%	1,6%	1,6%	1,5%	1,4%	1,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
* Loonkostensubsidies (doelgroepen & vermindering BV)	(4a)	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%
* Terugbetaalbare belastingkredieten	(4b)	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
<b>Gecorrigeerde PRU excl. belastingkredieten &amp; doelgroepen</b>	(5)=(3-4)	<b>46,5%</b>	<b>47,4%</b>	<b>48,7%</b>	<b>48,9%</b>	<b>48,4%</b>	<b>47,7%</b>	<b>47,5%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,8%</b>
<b>Bezoldigingen (excl. toegerekende premies)</b>	(5a)	<u>10,1%</u>	<u>10,0%</u>	<u>10,2%</u>	<u>10,3%</u>	<u>10,3%</u>	<u>10,2%</u>	<u>10,1%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>-0,2%</u>
Bruto lonen		8,5%	8,4%	8,5%	8,6%	8,6%	8,3%	8,3%	-0,1%	0,0%	-0,3%
Sociale bijdragen ten laste van de werkgevers		1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,9%	1,8%	0,0%	0,1%	0,1%
<b>Aankopen van goederen en diensten</b>	(5b)	<u>4,2%</u>	<u>4,2%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,3%</u>	<u>4,2%</u>	<u>4,1%</u>	<u>4,0%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-0,2%</u>
<b>Subsidies, part. (excl. doelgroepen &amp; vermindering BV)</b>	(5c)	<u>2,3%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,2%</u>	<u>2,2%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,1%</u>
w.o.: Overige loonkostensubsidies		0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%
w.o.: Niet-loongebonden subsidies		1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	0,0%	0,0%	-0,1%
<b>Sociale uitkeringen (niet-gecorrigeerd voor cyclus)</b>	(5d)	<u>23,8%</u>	<u>24,1%</u>	<u>24,7%</u>	<u>25,3%</u>	<u>25,2%</u>	<u>25,1%</u>	<u>25,2%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,0%</u>
Sociale uitkeringen in natura, w.o.:		7,6%	7,8%	7,9%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Gezondheidszorg		6,6%	6,7%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	6,9%	-0,1%	0,1%	0,0%
Sociale uitkeringen in geld		16,2%	16,3%	16,8%	17,3%	17,2%	17,1%	17,2%	0,0%	0,4%	0,0%
Totaal pensioenen		9,4%	9,6%	10,0%	10,3%	10,3%	10,4%	10,5%	0,1%	0,4%	0,2%
Werkloosh., bruggens., loopbaanonderbrekingen, FSO		2,6%	2,4%	2,4%	2,5%	2,3%	2,1%	1,9%	-0,1%	-0,1%	-0,4%
Gezinsbijslagen		1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	0,0%	0,0%	-0,1%
RIZIV-uitkering, beroepsziekten, arbeidsongevallen		1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	1,9%	1,9%	2,0%	0,1%	0,2%	0,1%
Overige uitkeringen, excl. belastingkredieten		1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	0,1%
<b>Overige lopende finale primaire uitgaven</b>	(5e)	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,3%</u>	<u>2,4%</u>	<u>2,6%</u>	<u>0,2%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,3%</u>
Financiering EU		1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,4%	1,4%	0,1%	-0,1%	0,2%
Overige, gecorrigeerd voor belastingkredieten		1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,2%	0,1%	0,0%	0,1%
<b>Kapitaaluitgaven (corr. verkopen activa &amp; belastingkred.)</b>	(5f)	<u>3,8%</u>	<u>4,4%</u>	<u>4,8%</u>	<u>4,2%</u>	<u>4,1%</u>	<u>3,7%</u>	<u>3,5%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,7%</u>	<u>-0,7%</u>
Bruto vaste kap.vorming (corr. verk. materiële activa)		2,5%	2,7%	2,7%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	0,0%	-0,2%	-0,1%
Overige kapitaaluitgaven, corr. belastingkredieten		1,3%	1,7%	2,1%	1,8%	1,7%	1,3%	1,1%	-0,2%	-0,4%	-0,6%

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

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

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

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

- a) de relatieve prijzeneffecten die gebonden zijn aan de specifieke kenmerken van de prijsindexeringsmechanismen van het merendeel van de primaire overheidsuitgaven<sup>50</sup> ten opzichte van de evolutie van de bbp-deflator. Die effecten zijn des te belangrijker naarmate de economie open is (gevoelig voor mogelijke schokken van de externe ruilvoeten) en worden institutioneel gekenmerkt door het bestaan van de sociale automatische loonindexeringsmechanismen;

<sup>50</sup> Hoofdzakelijk de bezoldigingen en de sociale uitkeringen (in geld of zelfs ook in natura).



b) de electorale cyclus van de investeringsuitgaven van de Lokale Overheden.

De manier waarop deze elementen in het algemeen de primaire uitgavenratio beïnvloeden, wordt uitgelegd in Bijlage 6.1 van het Advies van juli 2015, terwijl de geraamde budgettaire weerslag ervan wordt weergegeven in Tabel 13 hierna.

Bovendien zijn de jaren 2015 en 2016 specifieke jaren waarvoor een bijzondere behandeling noodzakelijk is voor wat betreft de relatieve prijzen en de weerslag ervan op de primaire uitgavenratio. Dit wordt toegelicht in het kader dat volgt.

#### ***Kader 1: Indexsprong van 2015 en relatieve prijzen in 2015-2016***

De belangrijkste reden voor de specifieke behandeling van de jaren 2015-2016 is de discretionaire indexsprong die is doorgevoerd halverwege 2015 bij de bezoldigingen en de sociale uitkeringen in geld<sup>51</sup>. Er dient aan herinnerd te worden dat de methodologie die door de Afdeling gewoonlijk gebruikt wordt voor die twee belangrijke componenten van de overheidsuitgaven, erin bestaat om als deflator van die uitgaven hun respectieve effectieve gemiddelde indexeringscoëfficiënt van het jaar zelf te gebruiken. Dat maakt het mogelijk om in een normale periode de effectieve reële groei (in volume) van die uitgaven te berekenen. In 2015 waren die coëfficiënten gelijk aan nul, dat vloeide evenwel niet voort uit een normale endogene evolutie, maar wel uit de invoering van een indexsprong of bevroering van de indexering van 2% ongeveer halverwege het jaar. Zonder indexsprong zou de indexeringscoëfficiënt normaal zijn toegenomen met 1,0% voor wat betreft de (geïndexeerde) sociale uitkeringen in geld en met 0,83% voor wat betreft de bezoldigingen.

Bijgevolg lag de nominale (en de facto ook de reële) groei van de uitgaven voor bezoldigingen en voor sociale uitkeringen in geld als jaargemiddelde in 2015 respectievelijk 1% en 0,83% lager dan de groei die er zou geweest zijn zonder indexsprong.

Bovendien speelde die indexsprong in 2016 over een gans jaar (en niet over slechts 5-6 maanden zoals in 2015), met een volledige negatieve weerslag van 2% (ten opzichte van 2014) op de effectieve nominale en reële evolutie van de bezoldigingen en sociale uitkeringen. De aanvullende weerslag in 2016 op de evolutie van de indexeringscoëfficiënten ten opzichte van het gemiddelde in 2015 kan aldus geraamd worden op 1% voor de sociale uitkeringen en op 1,17% voor de bezoldigingen.

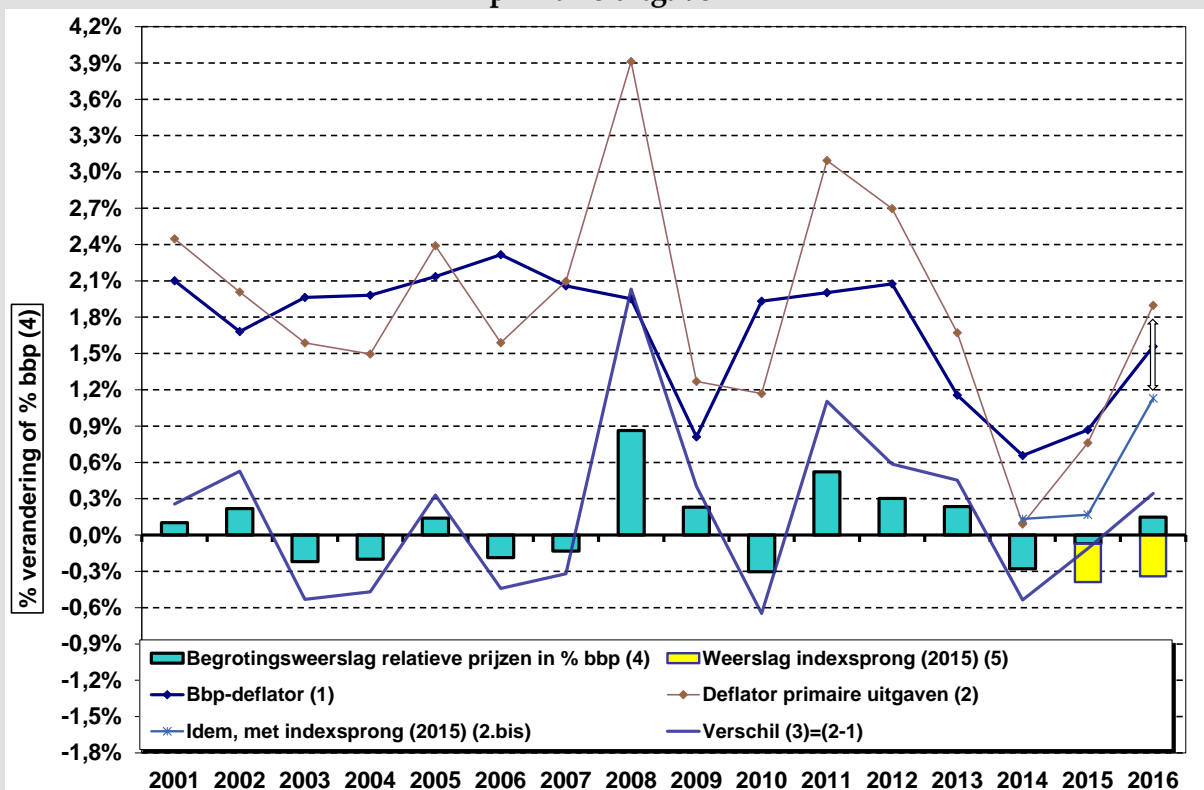
---

<sup>51</sup> De evolutie van de loonkostensubsidies in de gezondheidssector en dus die van de prijzen en uitgaven in de sector van de gezondheidszorg (uitkeringen in natura) kan eveneens onrechtstreeks in 2015-2016 de invloed ondergaan hebben van de indexsprong halverwege 2015.

Die verschillen bij de indexeringscoëfficiënten kunnen bijgevolg niet toegeschreven worden aan een niet-discretionair zuiver 'relatieve prijzen'-effect, maar wel aan een discretionaire beperking van de primaire uitgaven (een discretionaire inspanning in volume of tegen constante prijzen).

De grafiek hieronder geeft respectievelijk de evolutie weer van de wijzigingspercentages van de impliciete deflatoren van de primaire uitgaven en die van het bbp, die van de wijzigingspercentages van de relatieve prijzen (ratio van de twee deflatoren in kwestie), en van de geïnduceerde jaarlijkse budgettaire weerslag op de nominale ratio alsook, voor de bijzondere jaren 2015 en 2016, de jaarlijkse restrictieve budgettaire weerslag die specifiek gebonden is aan de indexsprong.

**Grafiek 4**  
**Deflatoren, relatieve prijzen en jaarlijkse budgettaire weerslag op de ratio van de**  
**primaire uitgaven**



Meer globaal gezien zou in 2016 de gewogen gemiddelde stijging van de impliciete prijzen van de primaire uitgaven, exclusief indexsprong, ongeveer 1,9% (lijn 2 van Grafiek 4) bedragen. Een cijfer dat iets hoger is dan de stijging van de bbp-deflator (+1,6%, lijn 1). Na of met de indexsprong (lijn 2.bis) bedroeg die stijging slechts 1,1%, wat een duidelijke versnelling is ten opzichte van het overeenstemmend cijfer voor 2015 (nauwelijks 0,2%). De aanvullende weerslag van de indexsprong van 2015 op het prijsniveau in 2016 van de totale primaire uitgaven bedroeg aldus -0,75%, met een geïnduceerde (neerwaartse) restrictieve budgettaire weerslag op de primaire uitgavenratio van 0,34% bbp (variabele 5). Per saldo was het relatieve prijzeneffect in de enge zin (exclusief indexsprong) in een heel beperkte mate ongunstig of stijgend (+0,2% bbp), ten opzichte van evenwel een heel licht gunstige (dalende) weerslag in 2015 (-0,1% bbp).

Over de 2 jaren 2015 en 2016 tezamen waren de relatieve prijzeneffecten in de enge zin (exclusief indexsprong) in een lichte mate ongunstige (stijgend). Men kan besluiten dat de indexsprong van 2015 in totaal de stijging van de (prijzen van de) geïndexeerde uitgaven (iets meer dan 70% van de totale primaire uitgaven) met 2% heeft beperkt, hetzij een globale weerslag in 2 jaar op het totaal van de primaire uitgaven van 1,4%, met een globale budgettaire weerslag over 2 jaar van ongeveer 0,65% bbp (waarvan iets meer dan de helft in 2016).

Tabel 13

**Structurele primaire uitgaven in waarde en in volume en belangrijkste componenten**

(% effectief of potentieel bbp)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2014	2014-16
<b>Primaire uitg. (PRU) HRF-def. (corr. verk. activa, enz.)</b>	<b>(1)</b>	<b>46,5%</b>	<b>47,4%</b>	<b>48,7%</b>	<b>48,9%</b>	<b>48,4%</b>	<b>47,7%</b>	<b>47,5%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,8%</b>
- Correcties voor cyclus en one shots	(2)	0,1%	0,3%	1,0%	1,0%	0,7%	0,4%	0,6%	0,2%	-0,3%	-0,1%
* Cycl. component (op basis van pot. bbp)	(2.a)	0,1%	-0,1%	0,4%	0,9%	0,5%	0,3%	0,3%	0,0%	0,1%	-0,2%
* One shots (NBB) excl. verkopen activa & perim.	(2.b)	0,0%	0,4%	0,6%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	-0,4%	0,1%
<b>Structurele PRU (% potentieel bbp in waarde)</b>	<b>(3)=(1-2)</b>	<b>46,4%</b>	<b>47,1%</b>	<b>47,7%</b>	<b>47,9%</b>	<b>47,7%</b>	<b>47,3%</b>	<b>46,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,8%</b>
<i>pm. Structurele PRU (% evolutie)(*)</i>		0,5%	0,7%	0,6%	0,2%	-0,2%	-0,4%	-0,3%			
<b>Overige in mindering te brengen correcties</b>	<b>(4)</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,0%</b>
* Relatieve prijzeneffect "Rp" (basis 2014)		-0,8%	-0,3%	0,0%	0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%
* Investeringscyclus van de LO		-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
<b>Struct. PRU, gecorr. Rp &amp; invest.cyclus LO (in vol.)</b>	<b>(5)=(3-4)</b>	<b>47,2%</b>	<b>47,4%</b>	<b>47,6%</b>	<b>47,6%</b>	<b>47,8%</b>	<b>47,4%</b>	<b>46,9%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,8%</b>
<i>Id. struct. jaarlijkse evolutie (% potentieel bbp)</i>		1,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,3%	-0,5%			
<i>% jaarlijkse verandering tegen constante prijzen</i>		3,4%	1,8%	1,4%	1,0%	1,2%	0,4%	0,2%		1,1%	0,3%
* Cycl. gecorr. sociale uitkeringen (% pot. bbp)	(5a)	24,2%	24,3%	24,5%	24,6%	24,9%	25,0%	24,9%	-0,1%	0,4%	0,0%
+ Gezondheidszorg		6,7%	6,7%	6,7%	6,8%	6,8%	6,9%	6,8%	0,0%	0,1%	0,0%
+ Pensioenen		9,6%	9,7%	9,9%	10,1%	10,3%	10,4%	10,4%	0,0%	0,3%	0,1%
+ Overige (cyclisch gecorrigeerd)		7,9%	7,9%	7,9%	7,8%	7,8%	7,7%	7,7%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
* Overige excl. loonkostensubsidies (part.) en belastingkredieten	(5b.)	23,1%	23,1%	23,0%	23,0%	22,9%	22,4%	22,1%	-0,4%	-0,2%	-0,8%
+ Bezoldigingen excl. toegerekende premies		10,2%	10,2%	10,2%	10,1%	10,2%	10,2%	10,0%	-0,2%	0,0%	-0,3%
+ Intermediair verbruik & overheidsinvesteringen		6,7%	6,8%	6,8%	6,7%	6,6%	6,5%	6,4%	0,0%	-0,2%	-0,1%
+ Overige (Subsidies & lop. en kapitaaloverdr.)		6,1%	6,1%	6,0%	6,2%	6,1%	5,8%	5,7%	-0,1%	0,0%	-0,4%
<b>pm. Structurele primaire ratio AMECO (mei 2017)</b>	<b>(6)</b>	<b>49,6%</b>	<b>50,9%</b>	<b>51,1%</b>	<b>51,6%</b>	<b>51,1%</b>	<b>50,5%</b>	<b>49,9%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-1,3%</b>
<b>pm. Primaire uitgaven ESR 2010</b>	<b>(7)</b>	<b>49,7%</b>	<b>50,9%</b>	<b>52,3%</b>	<b>52,5%</b>	<b>51,8%</b>	<b>50,8%</b>	<b>50,5%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-1,3%</b>

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

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

De ratio van de primaire uitgaven volgens de HRF-definitie zou in nominale <sup>52</sup> en structurele termen in 2016 met 0,3% bbp (lijn 3) afgenomen zijn, hetzij een cijfer dat heel dicht ligt bij dat van de Commissie (-0,3% bbp, zie Tabel 12, lijn nr. 6).

Bovendien hebben de relatieve prijzeneffecten, zoals reeds vermeld is, de niet-discretionaire ratio van de primaire uitgaven opwaarts gedreven met 0,2% bbp. Exclusief het bijzondere 'relatieve prijzen'-effect zou de weerslag van de investeringscyclus van de LO nagenoeg neutraal geweest zijn in 2016 (een geraamde negatieve weerslag van slechts 0,02% bbp).

Zoals de tabel hierboven aantoont, bekomt men tot slot op basis hiervan een daling van de gecorrigeerde structurele ratio in volume van de PRU met 0,5% bbp. De reeds in 2015 opgetekende daling van 0,3% bbp wordt zo verdergezet en verruimd.

Aldus daalde die ratio voor de tweede keer en bovendien aanzienlijk sinds de crisis van 2008-2009. Die daling in 2016 geeft ook de structurele weerslag weer op de primaire uitgaven van de indexsprong halverwege 2015. Die evolutie in 2016 is op haar beurt toe te schrijven aan de combinatie van twee belangrijke componenten:

- 1) Enerzijds een achteruitgang van 0,1% bbp <sup>53</sup> – de eerste in 10 jaar – van de structurele ratio van de sociale uitkeringen, terwijl de totale pensioenuitgaven stabiliseerden op 10,4% van het potentiële bbp.
- 2) En voor de rest daalde het geheel van de primaire uitgaven exclusief sociale uitkeringen (-0,4% bbp) verder, deze keer voornamelijk bij de bezoldigingen (exclusief pensioenen) en kapitaaloverdrachten.

---

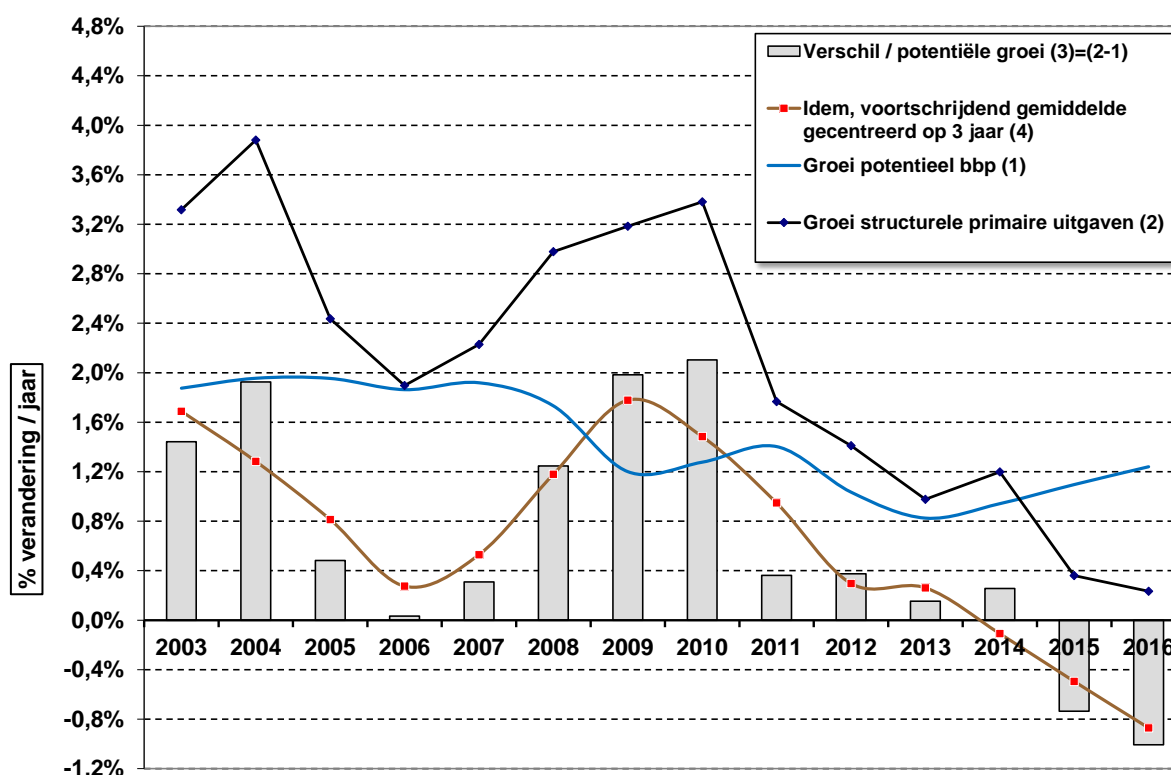
<sup>52</sup> In % van het nominale bbp en dus exclusief de correctie voor de relatieve prijzeneffecten (exclusief indexsprong in 2015).

<sup>53</sup> De eerste sinds 2005-2006 opgetekende daling, overgangperiode van een gunstig socio-demografisch dieptepunt inzake de vergrijzing en de evolutie van de pensioenuitgaven.

De nieuwe achteruitgang van de gecorrigeerde uitgaven (in % van het potentiële bbp in volume) was in 2016 het gevolg van een groeipercentage (tegen constante prijzen) dat lager geworden was dan het reeds lage groeipercentage van het geraamde potentiële bbp (sinds 2012 gemiddeld rond 1,0%, iets hoger op het einde van de periode). Zoals is weergegeven in de grafiek die volgt, is de reële groei van die primaire uitgaven gedaald tot nauwelijks 0,3% - 0,4% in 2015 en 2016, een duidelijke daling ten opzichte van 2014 (+1,2%) en het gemiddelde van de jaren 2011-2014 (+1,3%). Het verschil met de potentiële reële groei, lager dan 0,5% sinds 2011, is aldus gemiddeld voor de eerste keer in de laatste 5 jaar negatief geworden. De gemiddelde groei van de gecorrigeerde uitgaven over de laatste twee jaar, namelijk +0,3%, is aldus van zijn kant duidelijk gedaald ten opzichte van de potentiële groei (+1,2% volgens de diensten van de Commissie) ; dat brengt aldus het gemiddelde jaarlijkse verschil ten opzichte van de potentiële groei op -0,9%, tegenover +0,2% in 2013-2014.

Er dient ook aan herinnerd te worden dat de afname van dit verschil plaats had in een context waarin de geraamde potentiële groei zelf zeer sterk daalde. Die laatste nam volgens de ramingen van de Europese Commissie immers af van gemiddeld 1,6% in 2006-2010 (en zelfs 2,0% in 2001-2005) tot nauwelijks 1,1% in 2011-2016.

**Grafiek 5**  
**Reële groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven**



Bron: INR, overheidsrekeningen, eigen berekeningen.

In de loop van de laatste 5 jaar (2012-2016) was de vertraging van de reële groei van de structurele uitgaven aanzienlijk: jaarlijks gemiddeld +0,8% in de plaats van +2,7% in de periode ervoor (2007-2011), een inkrimping in relatieve termen van meer dan 60%. De weerslag van die opvallende vertraging op de (structurele) uitgavenratio werd evenwel beduidend afgeremd door de reeds vermelde gelijktijdige vertraging van de potentiële groei in de noemer van de ratio. Indien de potentiële groei in 2011-2016 gebleven was op zijn geraamde niveau van de 5 voorafgaande jaren (namelijk een groei van jaarlijks gemiddeld 1,6% in 2006-2010), zou, louter bij wijze van voorbeeld en ceteris paribus, de structurele ratio van de primaire uitgaven in dezelfde periode gedaald zijn met 0,9% bbp in de plaats van gestegen te zijn met 0,5% bbp. In termen van verschil zou dat een gecumuleerde gunstige weerslag van 1,4% bbp hebben gehad in 5 jaar (bijna 0,3% bbp per jaar).

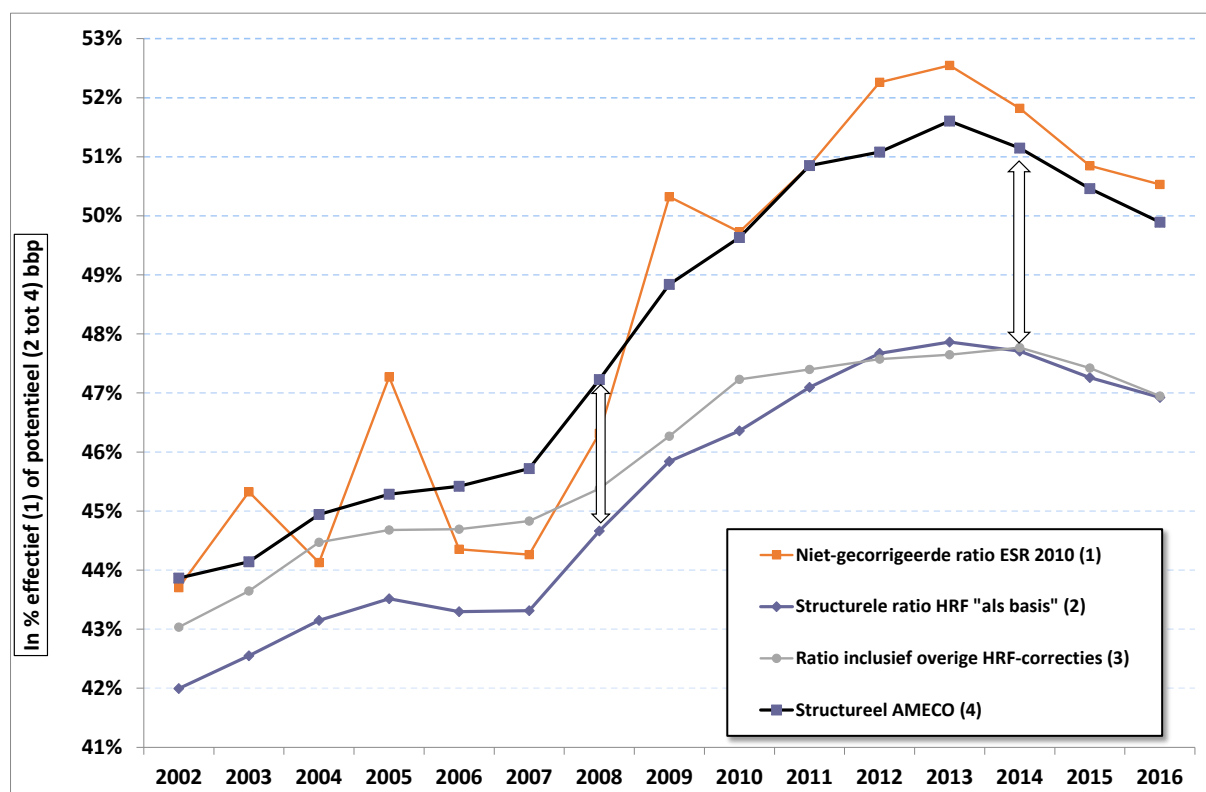
#### 1.1.2.2.4 Situering op middellange termijn

De grafiek hierna geeft over bijna 15 jaar 4 indicatoren weer van de evolutie van de primaire uitgavenratio's die voorkomen in Tabel 12 (de nummering van de overeenstemmende lijnen van de tabel worden hierna tussen haakjes weergegeven:

- 1) De niet-gecorrigeerde primaire uitgavenratio volgens het ESR 2010 (overzichtstabel) (lijn 7 van Tabel 13);
- 2) De voorgaande ratio, tussenstap van de nominale structurele HRF-ratio, gecorrigeerd voor de one shots, de perimeter en de conjunctuur- of cyclische invloeden, maar niet voor de relatieve prijzeneffecten en de investeringscyclus van de Lokale Overheden (lijn 3 van Tabel 13);
- 3) De voorgaande ratio, maar nu in volume (m.a.w. gecorrigeerd voor de relatieve prijzeneffecten) en ook gecorrigeerd voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden (lijn 5 van Tabel 13);
- 4) Illustratief wordt ook de structurele primaire uitgavenratio van de Europese Commissie, zonder perimetercorrecties, weergegeven (lijn 6 van Tabel 12).

Globaal is de gecorrigeerde primaire uitgavenratio in de laatste 5 jaar (2011-2016) volledig omgekeerd ten opzichte van de voorafgaande periode (2006-2011). Die daalde immers met 0,5% van het (potentiële) bbp in 2011-2016, terwijl die nog gestegen was met 2,7% van het (potentiële) bbp in 2006-2011.

Grafiek 6  
Vergelijking van de primaire uitgavenratio's



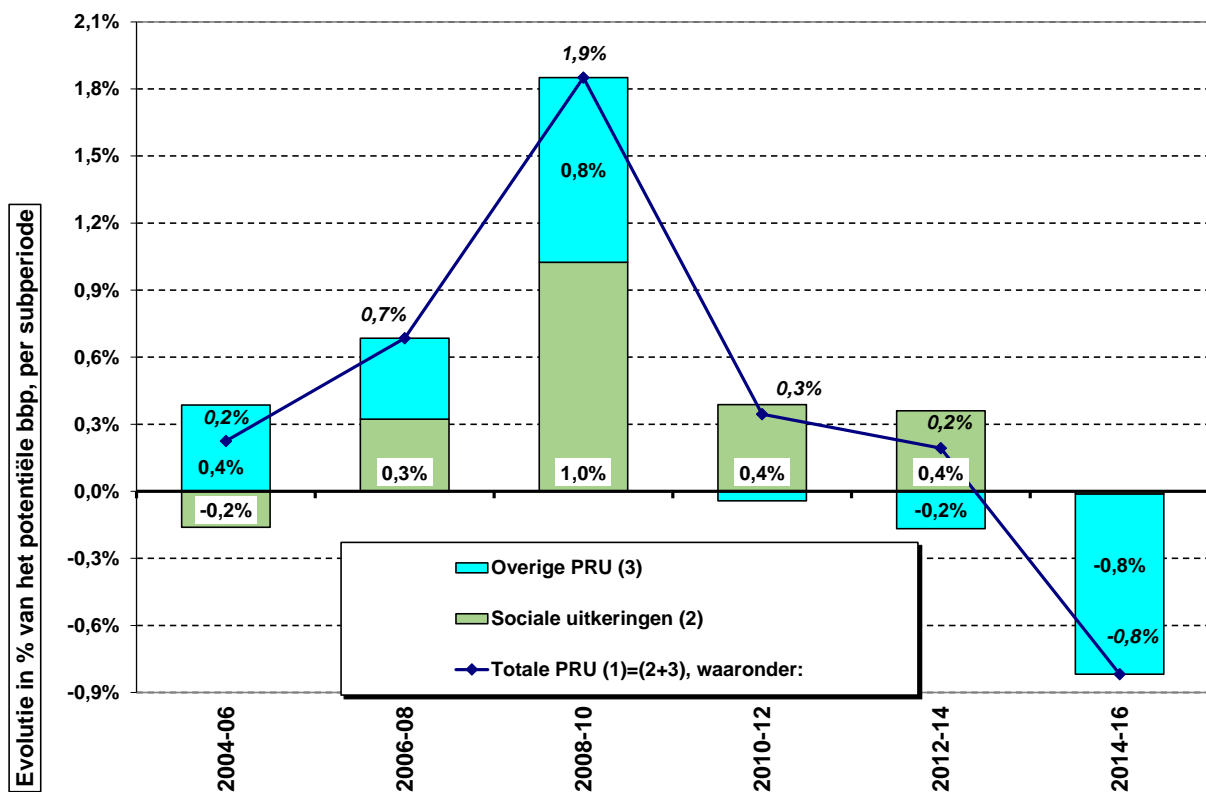
Het verschil tussen de nominale structurele ratio's 2 en 4 stabiliseerde grotendeels in de laatste jaren (sinds 2010). Ter herinnering, dit verschil is bijna volledig toe te schrijven aan verschillen in de definitie van de perimeter van de primaire uitgaven. In de HRF-definitie worden die uitgaven gedefinieerd exclusief toegerekende bijdragen en bepaalde verlagingen van duidelijk identificeerbare fiscale en parafiscale (bijdragen) ontvangsten die in het ESR 2010 sindsdien geboekt worden als primaire uitgaven. De overdrachten van fiscale ontvangsten naar de EU (exclusief btw) worden daarentegen als verplichte heffingen geboekt, en ook als inkomensoverdrachten naar de EU. Dat verschil bedroeg de laatste 3 jaar gemiddeld 3,5% bbp, waarvan alleen al 2,3% bbp bij de toegerekende bijdragen en 1,2% bij de loonkostensubsidies.

#### 1.1.2.2.5 Evolutie volgens de belangrijkste uitgaven categorieën in structurele termen (HRF)

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

Zo steeg de structurele ratio van de sociale uitkeringen niet meer in de laatste twee jaar (2015 en 2016) en voor de eerste keer in 10 jaar. In elk van de twee tweejarige subperioden voordien was die echter nog gestegen met ongeveer 0,4% bbp. Het is mogelijk dat de indexesprong van halverwege 2015 hierin een belangrijke rol heeft gespeeld, ten belope van ongeveer 0,4% bbp over twee jaar (waarvan de helft in 2016). Het is echter vooral bij de overige primaire uitgaven (exclusief sociale uitkeringen) waar de reeds in 2011-2012 ingezette breuk het meest opvallend is: de quasi-stabilisatie van de ratio in 2010-2012 en een gecumuleerde beperkte afname van 0,2% bbp in 2012-2014 (eveneens 2 jaar) gingen over in een duidelijk meer uitgesproken achteruitgang van 0,8% bbp in 2014-2016, hetzij 0,4% bbp als jaargemiddelde.

**Grafiek 7**  
**Evolutie per subperiode van de gecorrigeerde structurele ratio (tegen constante prijzen) van de primaire uitgaven en van de belangrijkste componenten**



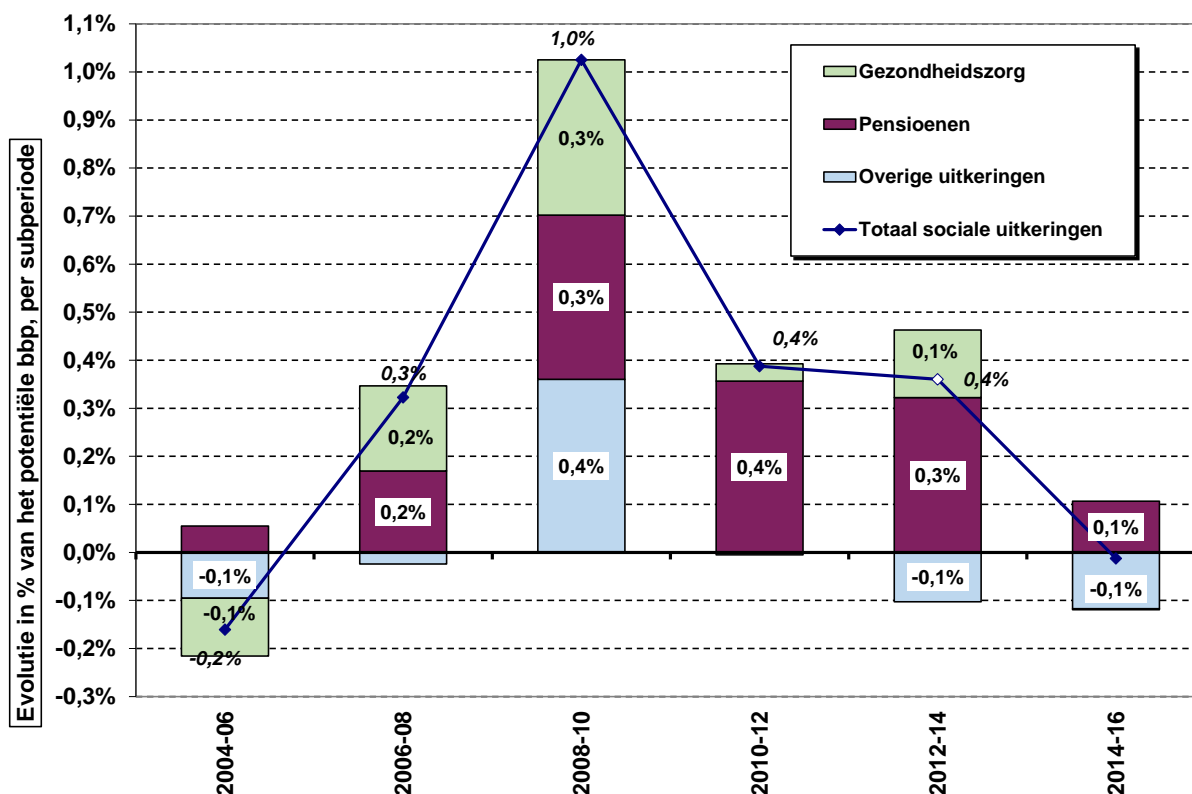
Bij die vaststelling moet men evenwel een kanttekening maken: de grote omvang van de achteruitgang van de structurele ratio in volume in 2014-2016 is ongetwijfeld grotendeels toe te schrijven – ongetwijfeld meer dan drie vierden – aan de geraamde weerslag van de indexesprong in 2015 (ongeveer 0,65% bbp). De voortzetting van die achteruitgang in de nabije toekomst is dus zonder nieuwe structurele maatregelen helemaal niet gewaarborgd.

Bij een iets meer gedetailleerde specifieke analyse van alleen de sociale uitkeringen (in natura en in geld) stelt men ook belangrijke wijzigingen vast.



Grafiek 8

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



Zoals reeds werd aangegeven is de vertraging van het reële groeitempo van de uitgaven voor sociale uitkeringen in de laatste twee jaar (gemiddeld) ten opzichte van de voorafgaande tweejaarlijkse resultaten tamelijk uitgesproken: een stijging van de structurele ratio van 0,4% bbp in 2 jaar ging over in 0,0% bbp in 2015-2016. Dat is hoofdzakelijk aan een driedelige evolutie toe te schrijven:

- 1) De toename van de structurele uitgaven van de totale pensioenen vertraagde zeer duidelijk: die toename van +0,4% bbp in 2010-2012 nam af tot +0,3% bbp in 2012-2014 en uiteindelijk tot slechts +0,1% bbp in 2014-2016.
- 2) Bij de gezondheidszorg stelt men ook een achteruitgang vast, hoewel minder uitgesproken (van +0,1% bbp in 2012-2014 tot +0,0% bbp in 2014-2016); dat is toe te schrijven aan de niet-indexering van de honoraria in de geneeskundige sector en aan structurele besparingsmaatregelen bij de geneesmiddelen. Die stabilisatie in 2015-2016 stelt aldus een breuk voor met de onderliggende historische evoluties.

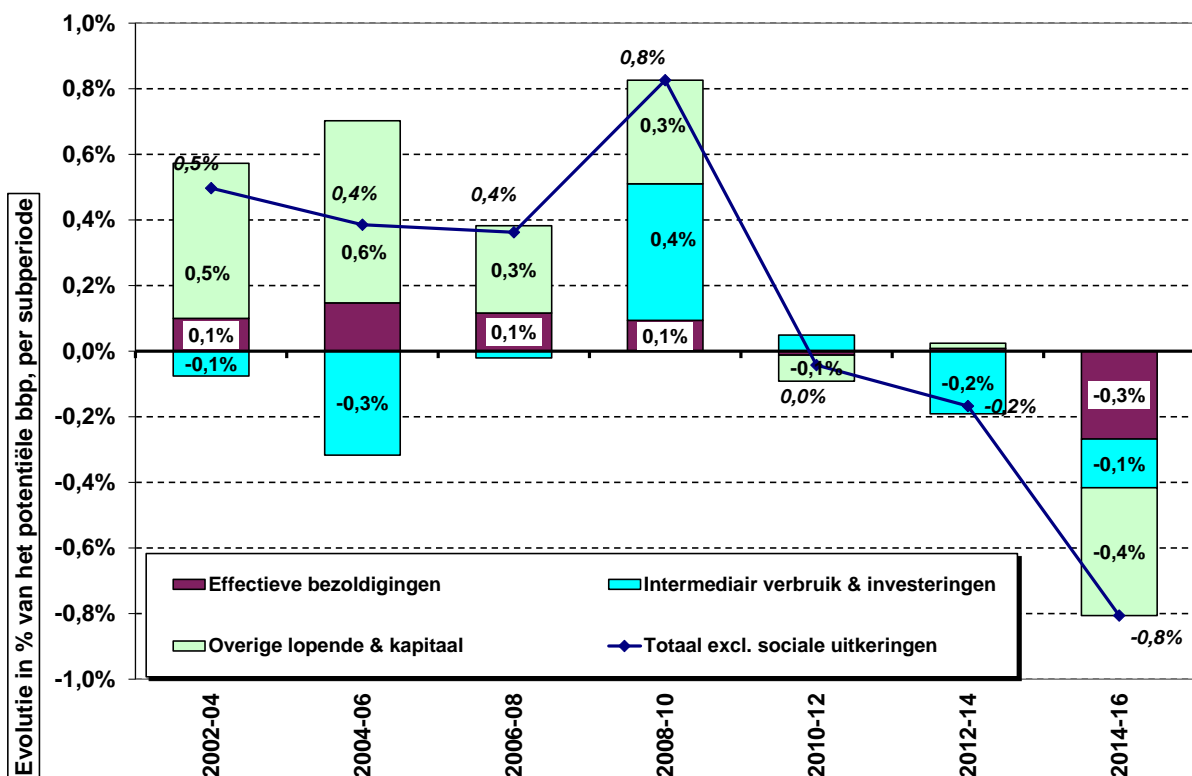
- 3) Tot slot zette de afname van de structurele ratio van de cyclisch gecorrigeerde overige sociale uitkeringen (waaronder de werkloosheid) zich door (-0,1% bbp) en kwam die zelfs nog iets duidelijker naar voren.

Grosso modo is de vertraagde stijging van de ratio van de pensioenen in de periode 2014-2016 geneutraliseerd door de symmetrische achteruitgang van de overige sociale uitkeringen, inclusief de gezondheidszorg.

In termen van determinanten vloeit dat resultaat voort uit tegengestelde invloeden. Enerzijds werden structurele besparingsmaatregelen getroffen bij de pensioenen en de gezondheidszorg. De weerslag ervan werd die laatste twee jaar versterkt door de aanzienlijke weerslag voor een gans jaar van de indexsprong van 2015. De socio-demografische evoluties, waaronder in het bijzonder de versnelde toename van het aantal gepensioneerden, hebben evenwel die inspanning afgeremd of ten minste gedeeltelijk tegengewerkt.

Bij de overige primaire uitgaven (exclusief sociale uitkeringen) wordt in 2014-2016 een duidelijke verderzetting van de achteruitgang vastgesteld die reeds was ingezet in 2012-2014.

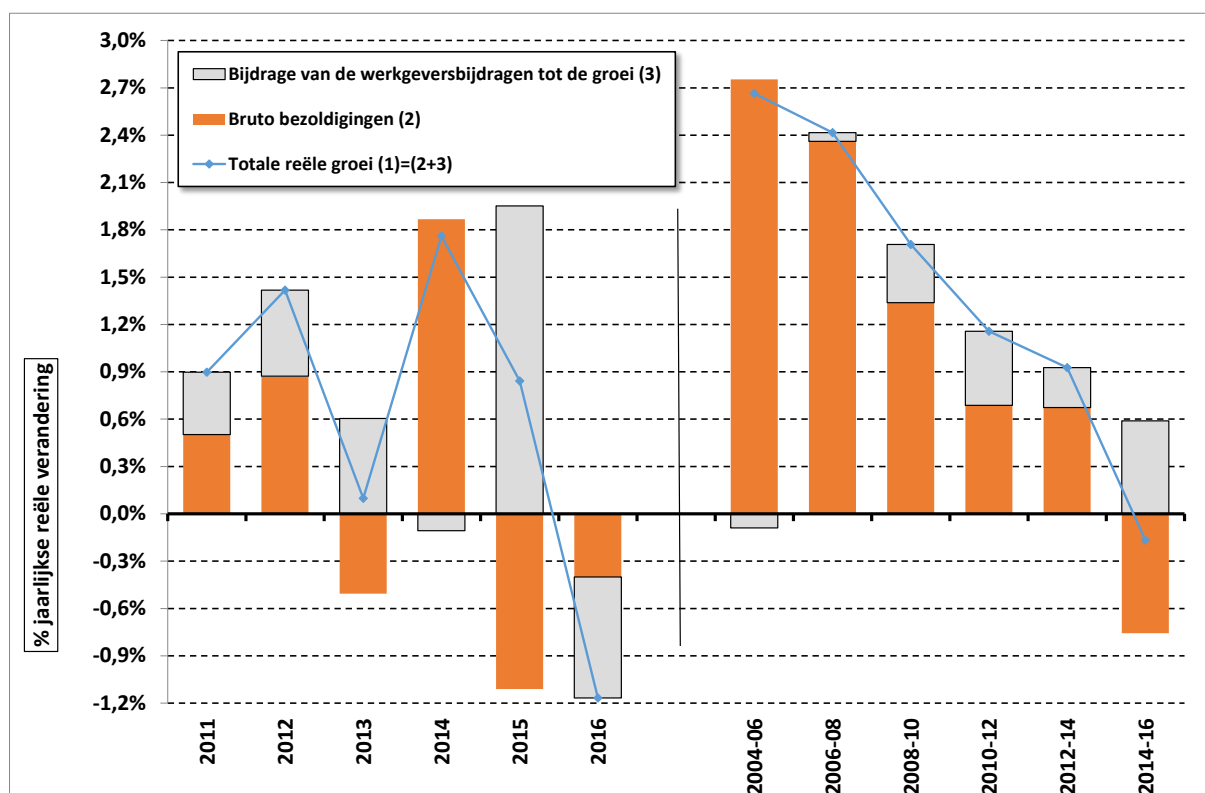
**Grafiek 9**  
**Evolutie van de ratio van de gecorrigeerde primaire uitgaven exclusief sociale uitkeringen (verschil in % bbp tussen de twee vermelde jaren)**



Een uitgesproken structurele daling (exclusief one shots) wordt in het bijzonder waargenomen in de categorie 'overige lopende uitgaven en kapitaaluitgaven' <sup>54</sup>, -0,4% bbp alsook bij de bezoldigingen (-0,3% bbp). In dat laatste geval is dat over 2 jaar voor het grootste deel (ongeveer -0,2% bbp) toe te schrijven aan de indexsprong van 2015.

Zoals onderstaande grafiek aangeeft, was de vertraging van het reële groeipercentage van de bezoldigingen (inclusief effectieve werkgeversbijdragen maar exclusief toegerekende bijdragen) sinds meer dan 12 jaar regelmatig en is het reële groeipercentage voor de eerste keer gemiddeld over twee jaar in de periode 2014-2016 negatief geworden.

**Grafiek 10**  
**Reële groei van de overheidsbezoldigingen en bijdragen**



Sinds de jaren 2009-2010 remde de trendmatige stijging van het impliciete tarief van de effectieve werkgeversbijdragen van de bezoldigingen dat bijzonder uitgesproken was in 2015, de vertraging van het reële groeipercentage van de loonkosten van de overheid (exclusief toegerekende bijdragen) af. Dat is tegelijk het gevolg van de recente stopzetting van de groei van de werkgelegenheid bij de overheid en van een duidelijke vertraging van de stijging van de reële gemiddelde bezoldigingen.

<sup>54</sup> Namelijk de subsidies (exclusief specifieke loonkostensubsidies in de marktsector), de overige inkomensoverdrachten aan de gezinnen en aan de IZW's (exclusief terugbetaalbare belastingkredieten), de totale overdrachten aan de rest van de wereld (RW) en aan de EU en de kapitaaloverdrachten waaronder de investeringssubsidies (exclusief belastingkredieten).

#### 1.1.2.2.6 Analyse van de structurele evoluties bij de finale primaire uitgaven per grote Entiteit

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

Daarnaast werden, zoals in de vorige Adviezen, de uitgaven van het Zorgfonds (ZOF) vóór 2016 bij de G&G in de plaats van bij de Sociale Zekerheid aangerekend. De pensioenuitgaven van Entiteit II die effectief ten laste zijn van Entiteit I <sup>55</sup> werden in dit Advies aangerekend als finale uitgaven van Entiteit I en niet als toegerekende budgettaire overdrachten aan Entiteit II.

De overdrachten van grote budgettaire bedragen van Entiteit I aan de G&G (exclusief Zorgfonds, maar inclusief Famifed) als gevolg van de nieuwe staatshervorming, zoals die zeer nauwkeurig konden worden geïdentificeerd in de Nationale Rekeningen bij de primaire uitgaven volgens de HRF-optiek, bedroegen in 2016 3,1% bbp (exclusief doelgroepen <sup>56</sup>). Het grootste deel van die overdrachten bestaat uit sociale uitkeringen (2,5% bbp), terwijl de rest (iets meer dan 0,5% bbp) bijna uitsluitend uit loonkostensubsidies (exclusief doelgroepen) bestaat. Indien men daarbij rekening houdt met de overdrachten aan de G&G van een groot deel van de verlagingen van sociale bijdragen voor doelgroepen (ongeveer 0,3% bbp), dan bedroegen de totale overgedragen budgettaire uitgaven meer dan 3,4% bbp (exclusief fiscale uitgaven). Het is bovendien niet onmogelijk dat bepaalde overdrachten van uitgaven van een relatief beperkte omvang, welke opgenomen zijn in al bestaande uitgavenmassa's (bezoldigingen, intermediaire consumptie), in deze fase niet konden worden geïdentificeerd en bijgevolg in aanmerking worden genomen. Dat zou echter de hier gemaakte berekening niet beduidend mogen beïnvloeden.

---

<sup>55</sup> En die in de Nationale Rekeningen worden geboekt als sociale uitgaven van de deelgebieden via een fictieve of toegerekende budgettaire overdracht afkomstig van Entiteit I.

<sup>56</sup> Die verlagingen van sociale bijdragen voor doelgroepen worden hier zoals op globaal of geaggregeerd niveau behandeld als verminderingen van ontvangsten en niet als finale primaire uitgaven. De daarbij horende overdracht naar de G&G bedroeg in 2015-2016 ongeveer 0,3% bbp.

De tabel die volgt schetst *bij constante perimeter* (dit wil zeggen na correctie voor de budgettaire weerslag in 2015 en 2016 van de effectieve hierboven geïdentificeerde overdrachten van primaire uitgaven naar de G&G zoals weergegeven in de voorlopige Nationale Rekeningen) de belangrijkste evoluties die de laatste jaren zijn vastgesteld bij de structurele primaire uitgaven van de belangrijkste overheidsniveaus, dus op een semi-gedesaggregeerd niveau.

**Tabel 14**  
**Evoluties van de (gecorrigeerde) structurele primaire uitgaven per grote Entiteit bij constante perimeter**

Evolutie van de ratio van de structurele PRU	2012	2013	2014	2015*	2016*	2010-12	2012-14	2014-16*
<b>Totaal GO in volume, % potentieel bbp, w.o.</b>	0,2%	0,1%	0,1%	-0,3%	-0,5%	0,4%	0,2%	-0,8%
+ Structurele sociale uitkeringen	0,2%	0,1%	0,3%	0,1%	-0,1%	0,4%	0,4%	0,0%
+ Overige	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	0,0%	-0,2%	-0,8%
<b>* Entiteit I (finale, cyclisch gecorrigeerd) (*)</b>	0,2%	-0,1%	0,1%	-0,1%	-0,4%	0,4%	0,0%	-0,5%
+ Structurele sociale uitkeringen	0,2%	0,2%	0,3%	0,1%	-0,1%	0,3%	0,5%	0,0%
+ Overige	0,0%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	0,1%	-0,5%	-0,5%
<b>* Entiteit II, finale, gecorr. invest.cyclus LO (*)</b>	0,0%	0,2%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,2%	-0,3%
+ Soc. uitkeringen excl. Staatshervorming	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	0,0%
+ Overige PRU	0,0%	0,3%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,3%	-0,3%
+ G&G (*)	-0,1%	0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,2%	0,0%
+ LO	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,3%

(\*) Exclusief Staatshervorming.

Bron: Eigen berekeningen op basis van het INR, voorlopige Rekeningen van de Overheid, NBB.

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

Op het globale niveau heeft men reeds kunnen vaststellen dat de structurele primaire uitgavenratio in 2015 overging in een daling (-0,3% bbp) en dat die daling in 2016 groter was (-0,5% bbp). Die daling in 2016 is grosso modo opgesplitst volgens een verdeelsleutel '80% / 20%' tussen de twee grote entiteiten, terwijl ze in 2015 eerder voor twee derden gelokaliseerd was bij Entiteit II. Voor de twee jaren 2015 en 2016 tezamen bedroeg de gecumuleerde structurele daling 0,8% bbp, waarvan 0,5% (bijna twee derden) bij Entiteit I en 0,3% bbp bij Entiteit II (quasi volledig bij de LO).

Bovendien is de verdeling binnen elke grote entiteit van deze globale evolutie in 2015-2016 over de structurele uitgaven op het vlak van sociale uitkeringen en over alle andere finale primaire uitgaven als volgt.

- Over de laatste twee jaar bleef de structurele ratio van de sociale uitkeringen stabiel, zowel op globaal niveau als bij elk van de twee grote entiteiten;

- De globale daling van 0,8% bbp van de ratio van de structurele primaire uitgaven (tegen constante prijzen) kwam dus alleen voor bij de primaire uitgaven exclusief sociale uitkeringen. Hier ook wordt de globale daling van 0,8% bbp in 2 jaar opgesplitst tussen een daling van 0,5% bbp (bijna twee derden) bij Entiteit I en 0,3% bbp bij Entiteit II (hoofdzakelijk de Lokale Overheden).

### 1.1.2.3 Structurele primaire "basis"saldi en geraamde discretionaire "inspanningen"

In dit deel worden een situering en een integratie geboden van de hiervoor toegelichte ontwikkelingen inzake structurele overheidsontvangsten en primaire overheidsuitgaven, die deze keer samen worden beschouwd. Zij vult dus de analyse van de evoluties van de structurele primaire saldi volgens de gebruikelijke benadering aan. Die bestaat in het aanbrengen van correcties voor de one shots en de cyclische budgettaire invloeden, die op het globale niveau zijn doorgevoerd (zie Hoofdstuk 2) op basis van de standaard en gemeenschappelijke Europese methodologie <sup>57</sup>.

De nadruk zal hier gelegd worden op de gekwantificeerde opname in de analyse van de structurele saldi, zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven, van bepaalde niet-conjuncturele en niet-discretionaire aanvullende invloeden, waarmee in de standaardbenaderingen gewoonlijk geen rekening wordt gehouden, maar die een nuttig bijkomend licht werpen op bepaalde onderliggende determinanten van de waargenomen evoluties.

In de gedetailleerde afzonderlijke analyse hierboven van de ontvangsten en de uitgaven konden 3 becijferde correcties geïdentificeerd worden:

- waarvan één bij de overheidsontvangsten – de 'compositie-effecten' of 'structuur'effecten;
- en twee bij de primaire uitgaven – de 'relatieve prijzen'effecten en de electorale investeringscyclus van de Lokale Overheden.

---

<sup>57</sup> Hetzij op basis van gegevens (output gap, one shots) afkomstig van het FPB in het nationale begrotingskader, hetzij op basis van de gegevens van de Europese Commissie (AMECO) in het Europese begrotingskader.

Er wordt echter geenszins beweerd dat die aanvullende correcties volledig zijn. Zij bevatten namelijk niet de endogene budgettaire weerslag van bepaalde socio-demografische evoluties die nochtans een zeer aanzienlijke weerslag hebben op de trajecten bij ongewijzigd beleid van de uitgaven voor sociale bescherming - hoofdzakelijk de pensioenuitgaven - en in een geringere mate ook de onderwijsuitgaven.

De tabel hieronder geeft die informatie weer in termen van jaarlijkse evolutie alsook per periode van 2 jaar. In die tabel worden de verschillende bijdragen tot de evoluties van de structurele primaire saldi op een samenvattende wijze weergegeven. Daarbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de berekende niet-discretionaire invloeden (one shots, cyclische, andere) en de geraamde <sup>58</sup> structurele of discretionaire evoluties. De weergegeven cijfers over de primaire uitgaven zijn omgekeerd <sup>59</sup>, zodat een verlaging van de (structurele) primaire uitgavenratio of een factor die bijdraagt tot die verlaging, die dus bijdraagt tot de verbetering van het primair saldo, voorkomt met een positief teken.

---

<sup>58</sup> De benadering is hier voor het grootste deel breed 'top-down' en niet 'bottom-up', de discretionaire maatregelen of 'inspanningen' bij de ontvangsten en uitgaven worden immers als een verschil berekend tussen de waargenomen evoluties en de totale geïdentificeerde niet-discretionaire invloeden.

<sup>59</sup> Een verlaging van de ratio zal dus weergegeven worden met een positief teken (bijdrage tot de verbetering van het primair saldo), en omgekeerd voor een verhoging van de ratio (negatief teken).

**Tabel 15**  
**Evolutie van de structurele primaire 'standaard' en 'gecorrigeerde' saldi en overzicht van de bijdragen tot die evolutie - in % bbp**

Jaarlijkse of gecumuleerde evoluties	In % bbp	2013	2014	2015	2016	2010-12	2012-14	2014-16
Effectief PRSA	(1)	0,8%	0,0%	0,3%	-0,3%	-0,2%	0,8%	0,0%
* Ontvangsten ("+" = stijging)		1,1%	-0,7%	-0,7%	-0,6%	2,3%	0,4%	-1,3%
* PRU (omgekeerd) ("+" = daling)		-0,3%	0,7%	1,0%	0,3%	-2,5%	0,4%	1,3%
pm - Overgang naar structureel PRSA	(2)=(2a+2b)	0,2%	0,3%	0,0%	-0,1%	-0,6%	0,5%	-0,2%
* Cyclische correcties ("+" = gunstig)	(2a)	-0,5%	0,4%	0,2%	0,0%	-0,3%	-0,1%	0,2%
* One shots (OS)	(2b)	0,7%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,3%	0,6%	-0,4%
<b>Nominaal structureel PRSA, w.o.</b>	<b>(3)=(1-2)</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,2%</b>
* Ontvangsten ("+" = stijging)	(3a)	0,8%	-0,4%	-0,1%	-0,5%	1,7%	0,3%	-0,6%
* PRU (omgekeerd) ("+" = daling)	(3b)	-0,2%	0,2%	0,4%	0,3%	-1,3%	0,0%	0,8%
<b>Overige correcties ("+" = gunstig)</b>	<b>(4)</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,4%</b>
* Compositie-effecten (Ontvangsten)	(4a)	0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,1%	0,5%	0,0%	-0,4%
+ Op arbeid		0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,5%	0,0%	-0,3%
+ Overige		0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
* Relatieve prijzeneffecten bij PRU	(4b)	-0,2%	0,3%	0,1%	-0,2%	-0,8%	0,0%	-0,1%
* Investeringscyclus van de LO	(4c)	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,2%	0,1%	0,1%
<b>Structurele inspanning ("+" = restrictief)</b>	<b>(5)=(3-4)</b>	<b>0,5%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,6%</b>
* Bij de ontvangsten	(5a)=(3a-4a)	0,5%	-0,2%	0,2%	-0,4%	1,2%	0,3%	-0,2%
+ Op arbeid		0,3%	0,1%	0,2%	-0,7%	0,0%	0,3%	-0,6%
+ Overige		0,3%	-0,3%	0,0%	0,3%	1,2%	0,0%	0,4%
* Bij de primaire uitgaven (in volume)	(5b)=(5)-(5a)	-0,1%	-0,1%	0,3%	0,5%	-0,3%	-0,2%	0,8%
+ Sociale uitkeringen		-0,1%	-0,3%	-0,1%	0,1%	-0,4%	-0,4%	0,0%
+ Overige		0,0%	0,2%	0,4%	0,4%	0,0%	0,2%	0,8%
+ Bij de ontvangsten		0,3%	0,0%	-0,3%	0,0%	0,3%	0,2%	-0,3%
+ Bij de primaire uitgaven		0,5%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,6%	0,4%	0,0%

Bron: Eigen berekeningen HRF op basis van: INR, NBB.

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

Aldus bijvoorbeeld is het (nominaal) structureel primair saldo in 2016 marginaal verslechterd (-0,1% bbp, lijn 3), ondanks de verderzetting van de budgettaire aanpassingsinspanningen – en in het bijzonder de aanvullende restrictieve weerslag op de primaire uitgaven van de indexsprong in 2015 (0,3% bbp, zie Kader 1).

In feite is die geringe verslechtering toe te schrijven aan de combinatie van een daling van de structurele ontvangstenratio volgens de definitie van de HRF ten belope van bijna 0,5% bbp en de gedeeltelijke neutralisering door de daling van de nominale structurele ratio van de primaire uitgaven (-0,3% bbp) van die achteruitgang bij de ontvangsten.

Bovendien blijken die 'aanvullende' overige niet-discretionaire invloeden (lijn 4 van de Tabel hierboven) globaal negatief en dus ongunstig te zijn, maar ze waren echter niet aanzienlijk.

Ze bedroegen aldus -0,2% bbp, waarvan de helft bij de ontvangsten en de overige helft bij de primaire uitgaven was gelokaliseerd, en wogen op de begrotingsresultaten van 2016.



De analyse van de resultaten van 2016, gecorrigeerd voor de overige invloeden is ietwat verfijnd: de geraamde primaire structurele inspanning is positief geworden (+0,1% bbp) en wordt als volgt opgesplitst (deel 5 van de tabel):

- De geraamde structurele inspanning bij de overheidsontvangsten (lijn 5a) exclusief compositie-effecten was negatief en leidde tot een daling van 0,4% bbp van de gecorrigeerde structurele ontvangstenratio. Dat is evenwel in de context van de taxshift toe te schrijven aan de combinatie van een globale discretionaire daling van 0,7% bbp op de factor arbeid en van de slechts zeer gedeeltelijke compensatie door de eerder beperkte stijging (+0,3% bbp) van de andere fiscale en niet-fiscale ontvangsten. Onder de heffingen op arbeid zelf trad er een zekere compensatie op van de taxshift door een beperking van bepaalde fiscale uitgaven en belastingkredieten inzake de PB alsook door een vermindering van bepaalde loonkostensubsidies die in dit Advies worden aangerekend als negatieve uitgaven;
- Bij de primaire uitgaven speelde de evolutie van de relatieve prijzeneffecten (exclusief indexsprong) eveneens een ongunstige rol ten belope van bijna 0,2% bbp (lijn 4b). Dat neutraliseerde aldus een niet te verwaarlozen deel (ongeveer een derde) van de daling van de structurele primaire uitgavenratio in volume (-0,5% bbp, lijn 5b) en van de bijdrage van die laatste tot de beoogde verbetering van het structurele (primaire) saldo. Bovendien is een belangrijk deel (ongeveer twee derden) van die daling van de ratio in volume toe te schrijven aan de aanvullende weerslag in 2016 van de indexsprong van halverwege 2015. Ten slotte is het grootste deel (80%) van de geraamde 'inspanning' bij de primaire uitgaven gelokaliseerd bij de uitgaven exclusief sociale uitkeringen (0,4% bbp), hoewel voor de eerste keer in 10 jaar ook een daling van de structurele ratio van de sociale uitkeringen in volume <sup>60</sup> (van 0,1% bbp) werd opgetekend;
- Ten slotte, dat de verbetering van het 'gecorrigeerd' structureel primair saldo (lijn 5) ook beperkt bleef in 2016 (minder dan 0,1% bbp ten opzichte van 0,5% bbp in 2015), was omdat de bij de primaire uitgaven (in volume <sup>61</sup>) geleverde verhoogde inspanning quasi volledig geneutraliseerd werd door de interne onderfinanciering van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid en de eruit voortvloeiende aanzienlijke achteruitgang van de gecorrigeerde structurele ontvangstenratio (-0,4% bbp, lijn 5a).

---

<sup>60</sup> Die inspanning bij de sociale uitkeringen is bovendien onderschat omdat de werkzaamheden van de Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV) duidelijk aantonen dat de ratio van de sociale uitkeringen trendmatig stijgend is (met iets minder dan 0,2% bbp per jaar) bij ongewijzigd beleid, die de referentievergelijkingsbasis is om de geleverde saneringsinspanningen correct te berekenen.

<sup>61</sup> Hetzij +0,5% bbp ten opzichte van +0,3% bbp in 2016 en -0,1% bbp in 2013-2014.

Indien men de analyse verruimt tot een globale analyse van de laatste twee jaar (2015 en 2016), die gezamenlijk de invloed ondergingen van de indexsprong van 2015 en van de invoering van structurele hervormingen, kan men de volgende analyse maken:

- Op een traditionele niet-gecorrigeerde grondslag was de verbetering van het (nominale) structurele primair saldo beperkt tot 0,2% bbp in 2 jaar (lijn 3). De overige aanvullende niet-discretionaire invloeden (lijn 4) daarentegen bedroegen cumulatief -0,4% bbp en waren volledig gelokaliseerd bij de ontvangsten (negatieve compositie-effecten, voor drie kwart op de factor arbeid <sup>62</sup>). De overige invloeden op de primaire uitgaven neutraliseerden elkaar nagenoeg gemiddeld in de periode.
- De berekende gecumuleerde structurele inspanning (lijn 5) bedroeg gecorrigeerd voor die aanvullende invloeden aldus 0,6% bbp (het drievoudige van het niet-gecorrigeerde bedrag). Hierbij werd de geraamde inspanning bij de primaire uitgaven (in volume), namelijk 0,8% bbp in 2 jaar, echter ook gedeeltelijk geneutraliseerd - een kwart in relatieve termen - door een opgetekende daling van de gecorrigeerde <sup>63</sup> structurele ontvangstenratio van 0,2% bbp (lijn 5a). Die laatste daling is opgesplitst in een geraamde discretionaire structurele daling van 0,6% bbp van de heffingen op arbeid en in een financiering ervan voor slechts twee derden door de stijging van de andere structurele ontvangsten (+0,4% bbp). De daling van de structurele primaire uitgavenratio in volume is volledig gelokaliseerd bij de sociale uitkeringen, terwijl de structurele ratio in volume van de sociale uitkeringen voor de eerste keer in vijftien jaar gestabiliseerd is over 2 jaar, ondanks een duidelijk snellere toename van het aantal gepensioneerden.

Ten opzichte van de tweejarige perioden voordien (2012-2014 en vooral 2010-2012) werd de huidige periode (2014-2016) volgens die grondigere analyse ook gekenmerkt door een inhoudelijk verschil bij het budgettaire aanpassingsbeleid of zelfs een tamelijk duidelijke breuk bij de uitgaven (die groter is dan degene die is vastgesteld bij de ontvangsten).

---

<sup>62</sup> Dat laatste negatief effect is ongetwijfeld gedeeltelijk toe te schrijven aan de onrechtstreekse weerslag van de indexsprong van 2015 op de evolutie van het globale loonaandeel in de economie en dus op de evolutie van de belastbare grondslagen (inkomens en consumptie) die de meeste ontvangsten voortbrengen.

<sup>63</sup> Exclusief geraamde compositie-effecten bij de ontvangsten.

- Ten opzichte van de periode voordien (2012-2014) was de evolutie van het 'traditionele' nominale structurele primair saldo weliswaar vergelijkbaar, maar was de samenstelling (ontvangsten tegenover primaire uitgaven) sterk verschillend. De berekende gecorrigeerde globale saneringsinspanning was daarentegen meer uitgesproken in 2014-2016 dan tijdens de periode voordien <sup>64</sup> en dat ondanks de ongunstige evolutie bij de structurele ontvangsten (een verschuiving in ongunstige zin van 0,5% bbp van de ene periode op de andere). Dat is toe te schrijven aan de primaire uitgaven waarvan een licht negatieve bijdrage (-0,2% bbp) in 2012-2014 overging in een duidelijk positieve bijdrage in 2014-2016 (+0,8% bbp), wat een gunstige verschuiving was van 1,0% bbp van de ene periode op de andere.
  
- Ten opzichte van de periode juist na de recessie van 2009, namelijk de periode 2010-2012, was de breuk bij het begrotingsbeleid meer uitgesproken, maar die kwam noch tot uiting in termen van *omvang* van de (niet-gecorrigeerde en gecorrigeerde (zie lijnen 3 en 5)) primaire budgettaire saneringsinspanning, noch in termen van samenstelling van die inspanning. Indien men rekening houdt met de 'andere niet-discretionaire correcties' <sup>65</sup>, was de discretionaire inspanning om het tekort te beperken bij de ontvangsten tussen 2010 en 2012 aanzienlijk (+1,2% bbp in 2 jaar), maar werd die gedeeltelijk – voor ongeveer een kwart - geneutraliseerd door een aanhoudende stijging, weliswaar duidelijk vertragend, van de structurele primaire uitgavenratio in volume (-0,3% bbp). Die belangrijke inspanning bij de ontvangsten was volledig gelokaliseerd buiten 'de factor arbeid'. In 2014-2016 was de saneringsinspanning daarentegen, zoals reeds werd uiteengezet, meer dan volledig gelokaliseerd bij de primaire uitgaven en werd die omgekeerd gedeeltelijk geneutraliseerd door een onvolledige financiering in dat stadium van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid.

---

<sup>64</sup> Hetzij +0,6% bbp in 2 jaar in de plaats van +0,1% bbp.

<sup>65</sup> Die waren globaal ook vergelijkbaar in belang, maar daarentegen zeer verschillend in samenstelling. In 2010-2012 waren de compositie-effecten bij de ontvangsten (in het bijzonder op de factor arbeid) gunstig, terwijl ze ongunstig (dalend) waren in 2014-2016. De relatieve prijzeneffecten en de investeringscyclus van de Lokale Overheden waren echter sterk ongunstig in 2010-12 (1,0% bbp), terwijl ze nagenoeg neutraal waren in 2014-16.

### 1.1.3 Evaluatie rentelasten en schuldgraad

#### 1.1.3.1 Evolutie van de rentelasten en determinanten

In 2016 is het gewicht van de rentelasten afgenomen van 3,0% bbp tot 2,9% bbp. Aldus wordt de trendmatige daling verdergezet, ondanks de ononderbroken stijging van de schuldgraad tot en met 2014 sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008. Hierbij dient opgemerkt dat de rentelasten niet zo snel zijn gedaald als verwacht omwille van twee factoren die de rentelasten hebben opgedreven. In 2016 was er een eenmalig opwaarts effect van de gerechtelijke veroordelingen die leidden tot onder meer achterstallige rentelasten (bij de rentelasten geboekt). Een tweede factor is toe te schrijven aan de weerslag van de FISIM (Financial intermediation services indirectly measured, indirect gemeten diensten van financiële intermediairs), het deel van de ontvangen en betaalde rentelasten dat beschouwd wordt als een vergoeding voor de geleverde diensten ('rentemarge', als intermediair verbruik geboekt in de overheidsrekeningen). Omdat deze rentemarge in 2016 sterk gedaald is ten opzichte van 2015, is het deel dat effectief als rentelasten wordt geboekt, groter geworden.

**Tabel 16**  
**Rentelasten en determinanten (in % bbp)**

	2012	2013	2014	2015	2016
Rentelasten (EDP)	3,6%	3,3%	3,3%	3,0%	2,9%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)	0,0%	-0,3%	0,0%	-0,2%	-0,2%
Verklarende factoren (bijdragen in pp bbp)					
* Evolutie van de impliciete rentevoet	-0,2%	-0,4%	0,0%	-0,3%	-0,1%
* Evolutie van de schuldgraad (t-1)	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%

Noot: In het ESR 2010 wordt met de netto-rentewinsten van financiële derivaten geen rekening gehouden.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR.

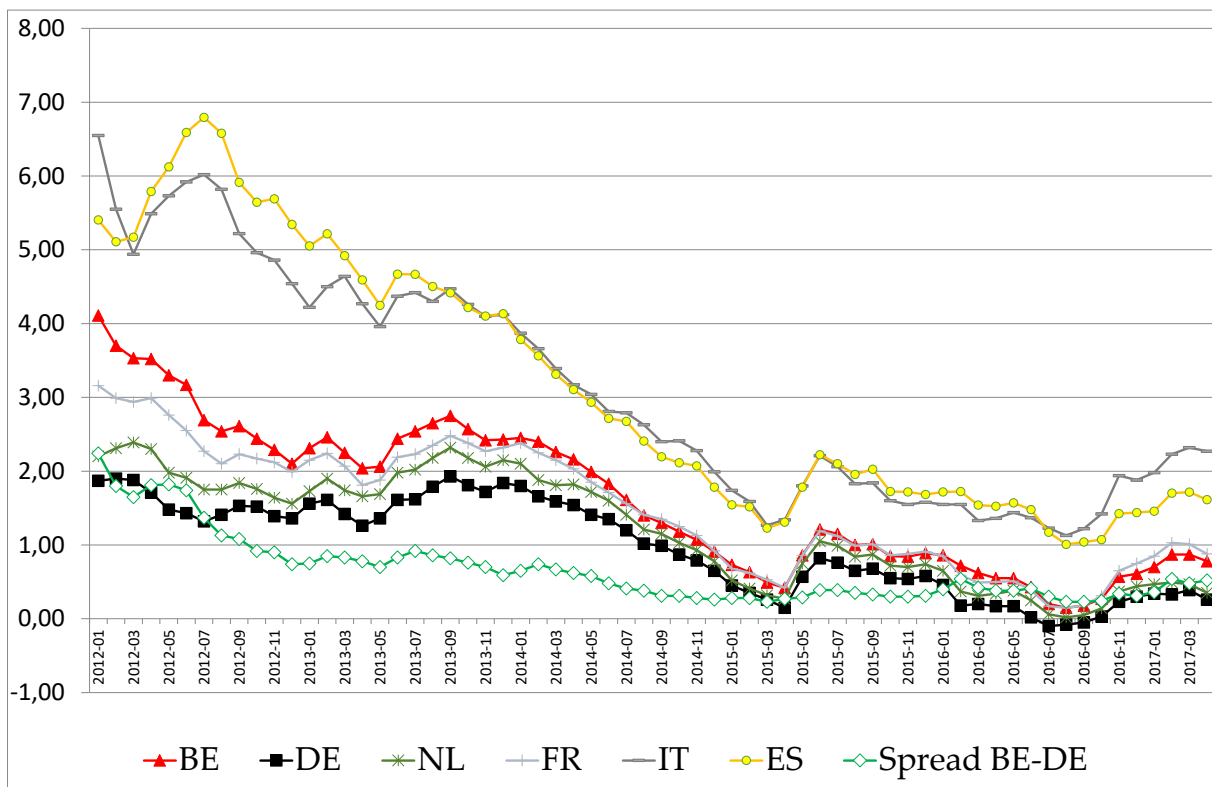
De jaarlijkse evolutie van de rentelasten in procent van het bbp in het verleden kan worden opgesplitst in een "rentevoet"-effect, dat rechtstreeks samenhangt met de evolutie van de impliciete rentevoet (rentelasten in verhouding tot de schuld van het jaar voordien) in de loop van het jaar en een zogenaamd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

In de periode 2012-2016 (zie Tabel 16) droeg de evolutie van de impliciete rente nagenoeg elk jaar bij tot een daling van de rentelasten. De gunstige bijdrage van de impliciete rentevoet is te danken aan de lagere marktrentevoeten waartegen nieuwe leningen werden gefinancierd of oudere leningen werden geherfinancierd. Aldus daalde het gemiddelde referentietarief van de OLO' s met een resterende looptijd van 10 jaar van 3,00% in 2012 tot 0,47% in 2016. De impliciete rente nam, ondanks de verlenging van de looptijd van de portefeuille, bijna elk jaar af en daalde van 3,6% in 2012 tot 2,8% in 2016 (zie Tabel 17).

De bijdrage van de evolutie van de schuldgraad was de voorbije drie jaar neutraal (0,0% bbp in 2014-2016), terwijl in de jaren 2012-2013 een licht opwaarts effect werd genoteerd.

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

**Grafiek 11**  
**Brutorendement van staatsobligaties op tien jaar**  
**(in %, referentielening, maandgemiddelden)**



Bron: NBB.

Zoals uit Grafiek 11 blijkt, trad sinds eind november 2011 een trendmatige daling op van de Belgische langetermijnrentevoeten tot aan het tweede trimester 2015. Na een kortstondige verhoging van de langetermijnrente in het tweede trimester 2015 als gevolg van onder meer de onzekerheid over de financieel-economische situatie in Griekenland, zette de langetermijnrente sindsdien de globale daling nog verder. De sterke daling van de langetermijnrentevoeten in België in 2015 en 2016 is, zoals in andere eurozonelidstaten, voor een groot deel toe te schrijven aan het sterk accommoderend monetaire beleid van de ECB, waarbij het Eurosysteem sinds maart 2015 maandelijks voor omvangrijke bedragen aan overheidsobligaties opkoopt op de secundaire markt (voor de Belgische staatsobligaties (in casu OLO's) gebeurt dit via de NBB) om de te lage inflatie te bestrijden en om de economische bedrijvigheid te stimuleren.

Omdat de inflatie in de eurozone nog heel laag bleef, versoepelde de ECB haar monetair beleid verder. Op 10 maart 2016 besliste de ECB tot de verdere verlaging van haar rentevoeten en tot de uitbreiding van haar aankopen van effecten. Enkele maanden later werd het sterk accommoderend monetair beleid nog meer verruimd. Sinds 8 juni vorig jaar koopt de ECB immers maandelijks voor 80 in de plaats van voor 60 miljard euro<sup>66</sup> obligaties op de secundaire markt en niet alleen meer overheidsobligaties maar ook bedrijfsobligaties. De laatste maanden van 2016 steeg de langetermijnrente ietwat door de oversijpeling van de gestegen rentevoeten op lange termijn in de Verenigde Staten als gevolg van de aankondiging door de nieuwe president van de Verenigde Staten van een expansief budgettair beleid (onder meer een grootschalig programma van overheidsinvesteringen) en als gevolg van de gestegen inflatieverwachtingen in de Verenigde Staten die daarmee samenhangen. Eind 2016 waren de referentietarieven van de OLO's met een resterende looptijd tot en met 6 jaar zelfs negatief.

De kortetermijnrente in België is in 2015 en 2016, na reeds gedaald te zijn in de voorafgaande jaren, gevoelig afgenomen. Die gevoelige daling is toe te schrijven aan het sterk accommoderend beleid van de ECB, dat zijn voornaamste beleidstarieven sinds juni 2014 meerdere malen (laatste keer in april 2016) had verlaagd. Dit leidde ertoe dat sedert juni 2014 de uitgiften van driemaands schatkistcertificaten plaats hadden tegen een negatieve rentevoet; voor de langer lopende schatkistcertificaten was dat enkele maanden later ook het geval. Sedert het tweede semester 2014 tot eind 2016 daalt de rente op schatkistcertificaten dan ook globaal. De indicatieve rente van de driemaands schatkistcertificaten op de secundaire markt nam af van gemiddeld 0,05% in 2014 tot -0,58% in 2016. Die rente blijft sterk negatief in 2017.

---

<sup>66</sup> Sinds april 2017 koopt de ECB maandelijks opnieuw voor hoogstens 60 miljard obligaties op de secundaire markten en dit normaal tot minstens eind december 2017.

Het feit dat België ondanks de hoge overheidsschuld erg lage rentevoeten geniet, is mogelijks ook gedeeltelijk te danken aan een positieve financiële nettovermogenspositie van België als geheel (58,3% bbp in 2016), waardoor het dus netto-crediteur is ten opzichte van de rest van de wereld. De gezinnen kunnen dankzij hun aanzienlijk netto financieel vermogen de schulden van de overheid en van de vennootschappen theoretisch terugbetalen.

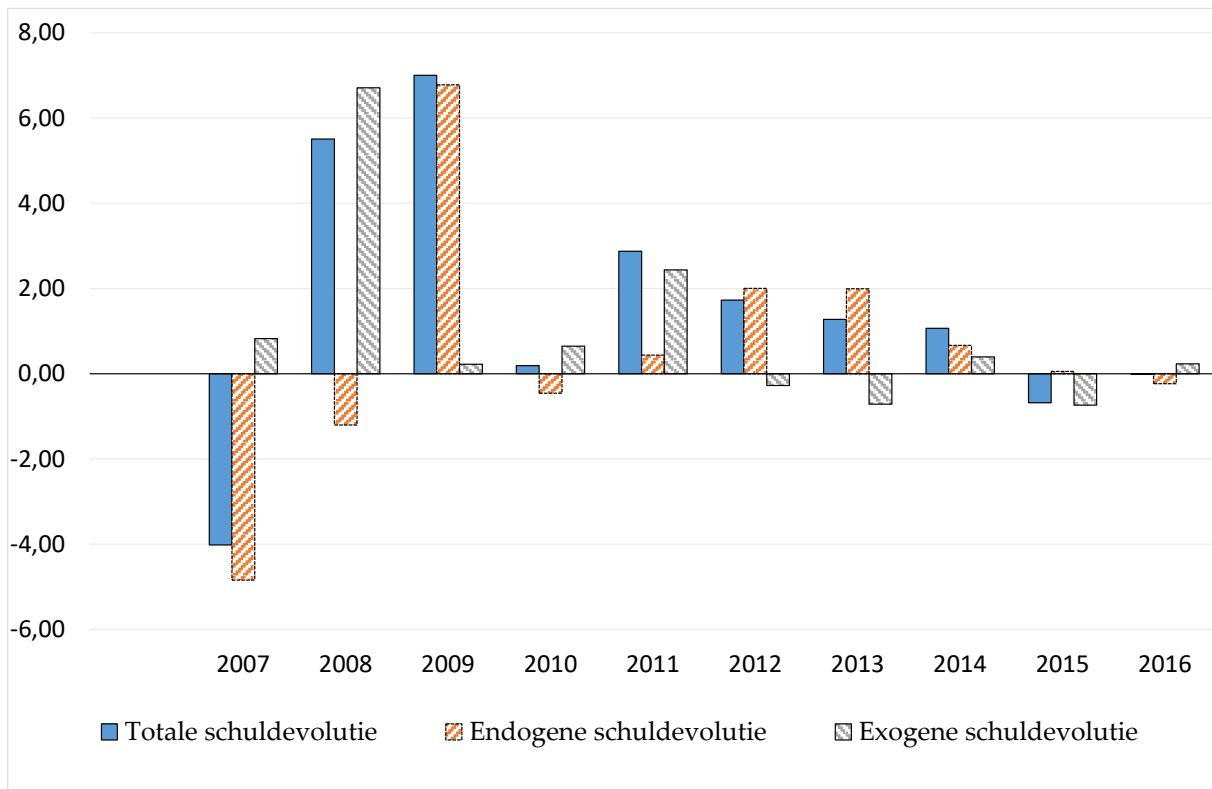
Uit Grafiek 11 blijkt verder dat sinds het laatste kwartaal van 2011 de rentevoeten van de belangrijkste eurozonelidstaten convergeren naar omlaag in de richting van de rente van de Duitse Bunds; het renteprofiel op de Belgische financiële markten is dus sinds meerdere jaren nagenoeg hetzelfde als dit van de eurozone. Aldus is de spread van de Belgische ten opzichte van de Duitse rente trendmatig gedaald tot gemiddeld 23 basispunten in maart 2015, net voor de nieuwe algemene renteverhogingen in de eurozone. Sinds april 2015 tot en met december 2016 ligt de spread tussen 23 en 54 basispunten. Dit leidt ertoe dat de gemiddelde spread tussen de Belgische en de Duitse staatsleningen licht toenam van 32 basispunten in 2015 tot 35 basispunten in 2016.

#### *1.1.3.2 Algemene en endogene schuldevolutie*

De schuldgraad is in 2016 stabiel gebleven op 106,0% bbp, nadat ze in 2015 voor het eerst sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis in 2008 was afgenomen met 0,7% bbp tot 106,0% bbp. De evolutie van de nominale schuld bestaat uit het vorderingensaldo plus de zogenaamde exogene factoren (tekort-schuldaanpassingen), die bestaan uit de verschillen tussen de kas- en incrementele boeking (onder meer het verschil tussen vervallen en gelopen intresten), de wijziging in de financiële activa voornamelijk als gevolg van kredietverleningen en deelnemingen en tenslotte waarderings- en residuele effecten. De totale schuldgraadvariatie (in % bbp) kan opgesplitst worden in een endogene variatie en een exogene variatie. De endogene schuldgraadvariatie vloeit voort uit de wisselwerking tussen de economische groei, het primair saldo en de impliciete rente. De endogene schuldevolutie meet de impact op de schuld van het primair saldo en het sneeuwbaaleffect. Het sneeuwbaaleffect meet de impact van de intrestuitgaven op de gecumuleerde schuld en de impact van de nominale bbp-groei op de schuldgraad (noemereffect). De stabilisatie van de schuldgraad in 2016 vloeit voort uit de even grote maar tegengestelde beweging van de endogene wijziging van de schuld (-0,2% bbp) en van de exogene wijziging van de schuld (+0,2% bbp)(zie deel 1.1.3.3).

Onderstaande Grafiek 12 splitst de totale schuldevolutie op in de endogene schuldevolutie en de exogene schuldevolutie.

**Grafiek 12**  
**Exogene en endogene schuldevolutie (in % bbp)**



Bron: NBB.

Zoals in onderstaande Tabel 17 is aangegeven, komt de **endogene schuldvariatie** (-0,2%) overeen met het verschil tussen het voor het neutraliseren van het sneeuwbaaleffect vereiste primair saldo (0,0% bbp) en het effectief primair saldo (0,2% bbp). Dat beperkte gunstig verschil is toe te schrijven aan het licht positieve primair saldo van 0,2% bbp, dat weliswaar is afgenomen tegenover 2015 (0,5% bbp), terwijl de impliciete rente op de schuld even hoog was als de nominale groeivoet van het bbp (namelijk 2,8%). In 2016 is dus het opwaarts sneeuwbaaleffect van de rente op de schuld voor het eerst sinds 2011 tot stilstand gebracht.



**Tabel 17**  
**Schuldgraad en determinanten (in % bbp)**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Verwezenlijkte schuldgraad</b>	<b>104,3%</b>	<b>105,6%</b>	<b>106,7%</b>	<b>106,0%</b>	<b>106,0%</b>
<i>Jaarlijks verschil (% bbp)</i>	1,7%	1,3%	1,1%	-0,7%	0,0%
Vereist primair saldo (VPRS) (°)	1,4%	2,2%	0,9%	0,6%	0,0%
Effectief primair saldo (EPRS)	-0,6%	0,2%	0,2%	0,5%	0,2%
<b>(1) Endogene wijziging van de schuld (VPRS) - (EPRS)</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,2%</b>
(2) Verrichtingen buiten vorderingensaldo	-0,3%	-0,7%	0,4%	-0,7%	0,2%
<b>Technische parameters</b>					
Impliciete rentevoet "i"	3,6%	3,2%	3,2%	2,9%	2,8%
Nominale groeivoet van het bbp "n"	2,2%	1,1%	2,3%	2,4%	2,8%
Reële groei van het bbp	0,1%	-0,1%	1,6%	1,5%	1,2%

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

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

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

### 1.1.3.3 Exogene schulddeterminanten

De **exogene schulddeterminanten** (verrichtingen buiten het vorderingensaldo) oefenden in 2016 per saldo een ongunstige weerslag uit op de overheidsschuldgraad (0,2% bbp), terwijl in 2015 de exogene factoren nog bijdroegen tot een schuldverlaging met 0,7% bbp. De exogene schuldverlaging in 2015 kwam er voornamelijk als gevolg van de terugbetaling door KBC van het resterende deel van de door de Vlaamse Gemeenschap in 2009 toegekende achtergestelde lening (laatste schijf van 2 miljard EUR plus een premie ten belope van 1 miljard EUR) (opgenomen in (1) in onderstaande Tabel 18 <sup>67</sup>). Onderstaande Tabel 18 geeft de netto weerslag weer van grote rubrieken van exogene factoren.

<sup>67</sup> In totaal (ook rekening gehouden met de kapitaaloverdrachten die het vorderingensaldo verzwaaarden) heeft de overheidssteun aan de financiële sector de overheidsschuld sinds 2008 cumulatief met 8,5% bbp opgedreven, eind 2016 bedroeg de netto weerslag ervan slechts 3,6% bbp omdat een deel (4,9% bbp) reeds werd teruggewonnen door verkopen van deelnemingen of de terugbetaling van al dan niet achtergestelde leningen.

**Tabel 18**  
**Weerslag van de exogene factoren op de overheidsschuld (in % bbp)**

	2012	2013	2014	2015	2016
Deelnemingen (1)	-0,7	-1,1	0,2	-0,8	0,1
Leningen (2)	1,5	0,7	0,5	0,1	0,2
Verschil intresten vastgestelde rechten - op kasbasis (3)	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Andere waarderingseffecten (4)	-0,8	-0,4	-0,7	-0,9	-0,7
Financiële derivaten (5)	0,0	-0,2	0,0	0,2	0,4
Pensioenuitgaven (6)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Verschil belastingontvangsten in ESR2010 en op kasbasis (7)	0,0	-0,0	0,2	0,3	0,4
Varia (8)	-0,5	0,0	-0,1	0,0	-0,6
<b>TOTAAL</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,2</b>

Bron: INR.

Bij de exogene schulddeterminanten die de schuld verhogen, worden hierna de belangrijkste factoren vermeld. In totaal leidden de netto deelnemingen (opgenomen in (1)) in 2016 tot een toename van de overheidsschuld met 0,1% bbp, tegenover een afname met 0,8% in 2015. De financiering van de verstrekte leningen (opgenomen in (2)) verhoogden de schuld in 2016 met 0,2% bbp (vooral door de G&G en de LO, voor nagenoeg dezelfde bedragen) en met 0,1% bbp in 2015. De financiering van de toename van de leningen die door de Vlaamse overheid op het vlak van de sociale huisvesting worden verstrekt (1,25 miljard EUR) deden de overheidsschuld met 0,3% bbp toenemen, ongeveer evenveel als in 2015, maar werd deels gecompenseerd <sup>68</sup>. Verschillen tussen de intresten op transactiebasis en de intresten op kasbasis (+1,3 miljard euro, bijna evenveel als in 2015) (opgenomen in (3)), 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 (1,55 miljard euro, tegenover 1,02 miljard euro in 2015) (opgenomen in (5)) deden samen de overheidsschuld met 0,7% bbp (tegenover +0,5% bbp in 2015) toenemen. De ongunstige weerslag van financiële derivaten als gevolg van de rentedaling heeft voornamelijk betrekking op de kasbetalingen (betaalde annulatiepremies die in het ESR 2010 worden beschouwd als waarderingverschillen zonder weerslag op het vorderingensaldo) verbonden aan renteswaps en swaptions die in het najaar 2014 werden gesloten om op de dan geldende rentevoorzwaarden Staatsobligaties te kunnen uitgegeven in 2015 en 2016. De pensioenuitgaven verbonden aan in het verleden overgenomen pensioenverplichtingen van pensioenfondsen van ondernemingen (onder meer van Belgacom) (opgenomen in (6)) verhoogden, net zoals in 2015, de schuld met ongeveer 0,1% bbp. Daarnaast dreven de reeds ingekohierde belastingen (in ESR2010) maar nog niet-geïnde belastingen (kasbasis) (opgenomen in (7)) – iets meer dan de helft gelokaliseerd bij de vennootschapsbelasting <sup>69</sup> - de overheidsschuld in 2016 op met 0,4% bbp (tegenover een schuldbijdrage van 0,3% bbp in 2015).

---

<sup>68</sup> Daarnaast waren er ook nog andere toegekende leningen en werden ook leningen terugbetaald ten belope van 1,6 miljard euro in 2015 en 1,0 miljard euro in 2016.

<sup>69</sup> Van een totaal verschil tussen belastingontvangsten in kas en in ESR 2010 van 1,8 miljard EUR is zo'n 1,2 miljard EUR afkomstig van de inkohieringen bij de vennootschapsbelasting, 0,2 miljard EUR van de inkohieringen personenbelasting (exclusief opcentiemen aan LO), -0,1 miljard EUR van de bedrijfsvoorheffing en 0,2 miljard EUR van de btw. De verschuivingen bij de sociale bijdragen leidden tot een schuldverlaging van 0,3 miljard euro.

Aan de andere kant leidden omvangrijke uitgiftepremies tot een exogene daling van de schuld (-3,11 miljard euro of -0,7% bbp) (opgenomen in (4)), 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. Dit gunstige effect was evenwel geringer dan in 2015 (-4,24 miljard euro of 1,0% bbp). Vooral in combinatie met ongunstige wisselkoersverschillen leidden die uitgifteverschillen in 2016 per saldo tot totale gunstige waarderingseffecten ten belope van 2,76 miljard euro of 0,7% bbp, een gevoelige afname ten opzichte van 2015 (-3,5 miljard euro of 0,9% bbp).

Ten slotte leidde de residuele post 'varia' (opgenomen in (8)) netto tot een schuldverlaging van 0,6% bbp, dit in hoofdzaak wegens de statistische correctie <sup>70</sup> van -0,7% bbp. Deze post bevat onder meer ook nog de toename van de kasmiddelen (0,8 miljard of 0,2% bbp in 2016, tegenover 0,27 miljard euro of 0,1% bbp in 2015).

In tegenstelling tot de vorige jaren had de steun aan de eurozonelidstaten in financiële moeilijkheden in 2016 geen impact op de overheidsschuld, omdat er geen leningen van het EFSF werden terugbetaald en er geen nieuwe kapitaalbreng was in het ESM <sup>71</sup>. Terwijl de overheidsschuld in 2015 afnam als gevolg van de terugbetaling van leningen van het EFSF door Griekenland ten belope van 0,4 miljard euro of 0,1% bbp, bleef ze in absolute bedragen in 2016 daarentegen stabiel.

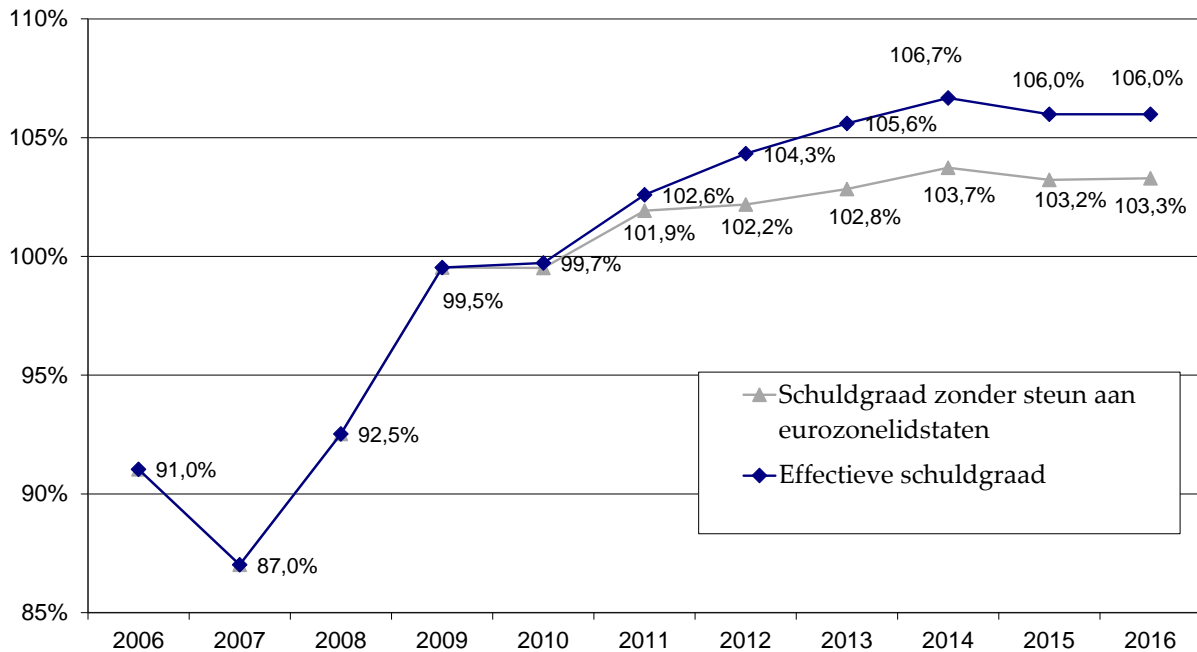
In onderstaande Grafiek 13 wordt het belang van de steun aan eurozonelidstaten in de evolutie van de totale schuld visueel aangetoond. Met de schuldstijging als gevolg van die in het kader van de Europese solidariteit verleende steun wordt als een verschoningsgrond rekening gehouden bij de Europese beoordeling van de toegelaten overheidsschuldevolutie. Sinds 2010 nam de weerslag van de steun van de eurozonelidstaten aan bepaalde eurozonelidstaten in financiële moeilijkheden met zienderogen toe en dit tot en met 2014. 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 2,9% bbp in 2014, zakte daarna in 2015 tot 2,8% bbp door de vermelde terugbetalingen en nam in 2016 verder af in % bbp tot 2,7% louter als gevolg van het noemereffect van een hoger bbp.

---

<sup>70</sup> Het verschil tussen de schuld op basis van de financiële rekening (uitstaande bedragen van de diverse schuldinstrumenten) en de berekening op basis van de schuld van het voorgaande jaar, vermeerderd met het vorderingensaldo en de geïdentificeerde exogene factoren.

<sup>71</sup> In tegenstelling tot de leningen van het EFSF leiden de leningen van het intergouvernementele ESM, de opvolger van het EFSF, niet tot een schuldverhoging bij de schuld verlenende eurozonelidstaten, maar bij het ESM zelf.

**Grafiek 13**  
**Schuldgraad (in % bbp)**



Bron: Eigen berekeningen op basis van de NBB.

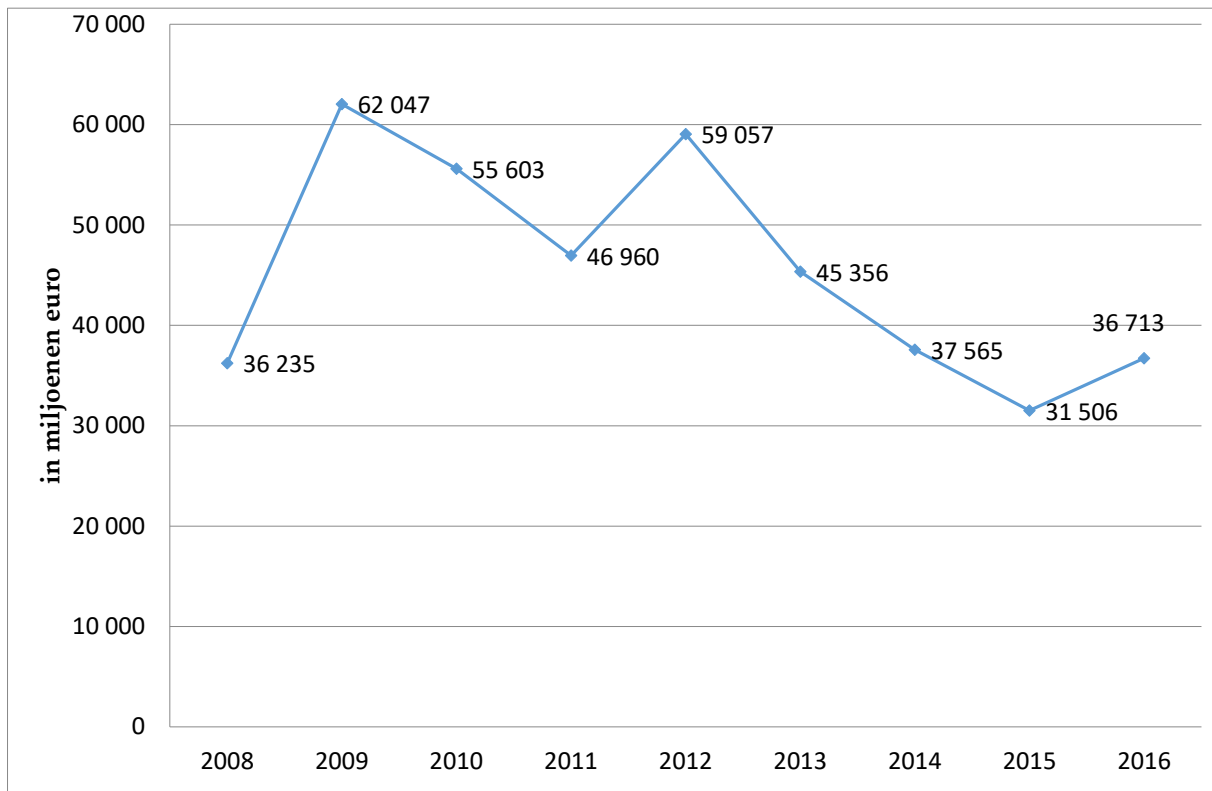
#### 1.1.3.4 Overheidswaarborgen ten gunste van de financiële sector

De door de overheid tijdens de financiële crisis gewaarborgde schuld van financiële instellingen is in de jaren 2013-2015 van 59,1 miljard euro <sup>72</sup> (15,2% bbp) tot 31,5 miljard euro (7,7% bbp) aanmerkelijk gedaald. Thans geniet sedert de herfst van 2014 nog slechts Dexia van een staatswaarborg die tijdens de financiële crisis aan financiële instellingen is toegekend. De door de Federale Staat gewaarborgde schuld van Dexia nam in 2016 tijdelijk toe tot 36,7 miljard euro. Die gevoelige toename in 2016 maakte het voor Dexia mogelijk een hoge liquiditeitsratio te verwerven en de toegenomen behoefte aan 'cash collateral' als gevolg van de gedaalde rentevoeten te financieren. In normale marktomstandigheden zal het uitstaande bedrag van die staatswaarborg in de toekomst verder afnemen.

<sup>72</sup> Dit zijn quasi alle staatswaarborgen. Eind 2008, 2009 en 2010 bedroeg het uitstaande bedrag van de door de Gewesten toegekende waarborgen respectievelijk 400, 250 en 94 miljoen euro.

Grafiek 14

Overheidswaarborgen ten gunste van financiële instellingen (uitstaande bedragen)



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

## 1.2 Budgettaire evolutie van Entiteit I

### 1.2.1 Methodologische opmerkingen

De rekeningen van Entiteit I, de Federale Overheid (FO) en de Sociale Zekerheid (SZ) zijn opgesteld volgens de **HRF-definitie**, die afwijkt van de gangbare definitie in de Nationale Rekeningen (NR). Bij de ontvangsten houdt de HRF-definitie rekening met de overdracht van fiscale ontvangsten (douanerechten) aan de EU en met de niet-fiscale ontvangsten uit de verkopen van materiële activa (negatieve uitgaven in het ESR 2010). De toegerekende sociale premies worden daarentegen niet meegerekend. Bij de uitgaven gebeurt een analoge correctie.

Door de verschillende **boekhoudkundige behandeling van de gewestelijke personenbelasting (PB)** is er vanaf 2015 een bijkomend verschil tussen de cijfers volgens de “HRF-benadering” en de cijfers uit de Nationale Rekeningen. Zoals in het Advies van juli 2016 <sup>73</sup> in detail uitgelegd is, baseert de HRF zich op de voorschottenbenadering voor de gewestelijke PB om de budgettaire realiteit van Entiteit I (en van de Federale Overheid (FO)) en van de gewesten beter weer te geven. De cijfers uit de Nationale Rekeningen zijn, conform het ESR 2010, opgesteld op basis van de werkelijk ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB. Het verschil tussen de twee benaderingen is vooral belangrijk in 2015 (4.592,3 miljoen euro of 1,1% bbp) <sup>74</sup>, aangezien dit het startjaar is van de gewestelijke PB en dat in de loop van dat jaar slechts een beperkt aantal maanden PB ingekohierd kon worden. Niettemin is er ook een minder omvangrijk verschil in 2016 (-299,7 miljoen euro of -0,07% bbp) <sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Pp. 79-81.

<sup>74</sup> De reeds in 2015 ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB die door het INR in de Nationale Rekeningen in de rekeningen van de G&G opgenomen zijn (namelijk 4.394,8 miljoen euro), werden door de HRF dus verhoogd (met 4.592,3 miljoen euro) om zo rekening te kunnen houden met de gewestelijke PB die de gewesten effectief in kas hebben ontvangen volgens de voorschottenregeling (met name 8.987,1 miljoen euro). Bij Entiteit I, en meer bepaald bij de Federale Overheid, werd dezelfde correctie maar met een tegengesteld teken (namelijk -4.592,3 miljoen euro) uitgevoerd op de fiscale ontvangsten.

<sup>75</sup> Merk op dat het bedrag van de voorschotten in 2016 rekening houdt met het afrekeningsaldo van de gewestelijke PB dat na 20 maanden gerealiseerd werd, namelijk tussen januari 2015 en augustus 2016. Zie ook het deel 4.1.2.1 van het Advies van maart 2017 en het deel 1.3 van dit Advies voor meer detail over de omvang en het teken van het verschil tussen de HRF-benadering en de cijfers uit de Nationale Rekeningen.

Tot en met 2015 werd het **Vlaams Zorgfonds (ZOF)** in de NR ingedeeld bij de sector van de Sociale Zekerheid. Om de budgettaire realiteit beter te benaderen, maakte de HRF een correctie ten opzichte van de NR door het ZOF uit de rekening van de SZ te halen en toe te wijzen aan de rekening van de G&G (en meer specifiek aan de Vlaamse Gemeenschap). Door de uitbreiding van de bevoegdheden van het ZOF, en door het feit dat het ZOF niet meer voornamelijk door sociale zekerheidsbijdragen wordt gefinancierd, wordt het ZOF vanaf 2016 (ook) in de NR ingedeeld bij de Vlaamse Gemeenschap in plaats van bij de Sociale Zekerheid. In 2016 wordt bijgevolg geen HRF-correctie voor het ZOF meer gemaakt.

Op 1 april 2016 zijn de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) en de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) samengesmolten tot de Federale Pensioendienst (FPD). Vanaf het jaar 2016 wordt de FPD in de NR geconsolideerd met de sector van de Sociale Zekerheid <sup>76</sup>. In 2016 vindt er dus een **herclassificatie van pensioenstelsels** plaats. De verschillende specifieke stelsels van overheidspensioenen <sup>77</sup> worden vanaf 2016 aangerekend bij de Sociale Zekerheid, zowel in de NR als in de HRF-optiek.

Voor de pensioenen van de ambtenaren van de FO en van Entiteit II (gefinancierd door Entiteit I) verschilt de HRF-benadering van de NR:

- Benadering in de nationale rekeningen (in ESR-termen): De overheidspensioenen worden geboekt als finale primaire uitgaven (nl. sociale uitkeringen) op de rekening van de voormalige werkgever van de gepensioneerde ambtenaren.
  - De uitgaven voor ambtenarenpensioenen (vooral in het onderwijs) van Entiteit II die effectief ten laste zijn van Entiteit I door wettelijke regelingen, worden in het ESR 2010 aangerekend als finale primaire uitgaven van Entiteit II (en niet van Entiteit I). Om het vorderingensaldo niet te beïnvloeden, heeft dit in de NR als boekhoudkundige tegenpost een overeenkomstige toegerekende lopende overdracht afkomstig van Entiteit I voor Entiteit II.

---

<sup>76</sup> Tot en met 2015 werd de PDOS geconsolideerd bij de rekening van de Federale Overheid, en de RVP bij de rekening van de Sociale Zekerheid in de NR.

<sup>77</sup> De hier bedoelde specifieke stelsels van overheidspensioenen zijn het Fonds voor weduwen en wezen, de Pool der parastatalen, het Fonds voor de pensioenen van de federale politie (voorheen Pensioenfonds van de geïntegreerde politie), en de pensioenfonds voor statutair personeel van overheidsbedrijven (onder meer De Post, Belgacom en NMBS).



- De pensioenuitgaven voor het personeel van de Federale Overheid worden, na de herclassificatie van pensioenstelsels vanaf 2016, in de NR nog steeds als finale primaire uitgaven van de FO geboekt, met als boekhoudkundige tegenpost een overeenkomstige toegerekende lopende overdracht afkomstig van de SZ voor de FO. Merk echter op dat de betreffende sociale bijdragen vanaf 2016 in de NR wel volledig aan de SZ worden toegerekend in plaats van aan de FO.
- HRF-benadering: er wordt een correctie gemaakt zonder impact op het vorderingensaldo ten opzichte van de NR om de budgettaire realiteit beter weer te geven.
- In de rekening van Entiteit I worden de finale primaire uitgaven verhoogd met de overheidspensioenen van Entiteit II die budgettair ten laste zijn van Entiteit I, en de toegerekende (puur boekhoudkundige) lopende overdracht wordt in mindering gebracht van de budgettaire overdrachten, ontvangen door Entiteit II, en die afkomstig zijn van Entiteit I. Deze HRF-correctie voor de overheidspensioenen van Entiteit II wordt tot en met 2015 toegepast op de rekening van de Federale Overheid, en, omwille van de herclassificatie van de pensioenstelsels, vanaf 2016 op de rekening van de Sociale Zekerheid.
  - Op een analoge manier worden de overheidspensioenen van de FO vanaf 2016 aangerekend als finale primaire uitgaven van de SZ (in plaats van de FO) en worden de budgettaire overdrachten van de SZ aan de FO verminderd met de overeenkomstige (boekhoudkundige) toegerekende lopende overdracht.

### 1.2.2 Entiteit I (exclusief Zorgfonds)

Door de grote onderlinge budgettaire verwevenheid van de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid is het nuttig om de geconsolideerde rekening van Entiteit I, die deze beide subsectoren omvat, nader te bekijken. De herclassificatie van pensioenstelsels vanaf 2016 (zie deel 1.2.1), beïnvloedt wel de rekening van de FO (zie deel 1.2.3) en van de SZ (zie deel 1.2.4), maar niet de geconsolideerde rekening van Entiteit I.

Het nominale vorderingensaldo van Entiteit I bedroeg -2,7% bbp in 2016. Dit is een verslechtering met 0,4 procentpunt bbp ten opzichte van 2015. Deze achteruitgang is even groot als de nominale verbetering die tussen 2013 en 2015 opgetekend werd. De verdere daling van de rentelasten (-0,2 procentpunt bbp) in 2016 kon de verslechtering van het primair saldo (-0,6 procentpunt bbp) van Entiteit I slechts gedeeltelijk compenseren.

**Tabel 19**  
**Rekening van Entiteit I volgens de HRF-definitie <sup>78</sup> (in % bbp)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
<b>Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten</b>	<b>(1)=(2)+(3)+(4)</b>	<b>33,4%</b>	<b>34,2%</b>	<b>33,8%</b>	<b>32,4%</b>	<b>31,8%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-1,6%</b>
<u>Fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten</u>	<u>(2)=(2a)-(2b)</u>	<u>17,5%</u>	<u>18,0%</u>	<u>18,0%</u>	<u>16,7%</u>	<u>16,6%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-0,8%</u>
(Vóór fiscale overdrachten)	(2a)	26,0%	26,5%	26,5%	23,9%	23,7%	-0,3%	-2,3%
(Over te dragen fiscale ontvangsten)	(2b)	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	7,0%	-0,2%	-1,5%
<u>(Geconsolideerde) effectieve sociale bijdragen</u>	<u>(3)</u>	<u>14,2%</u>	<u>14,4%</u>	<u>14,2%</u>	<u>14,2%</u>	<u>13,7%</u>	<u>-0,6%</u>	<u>-0,5%</u>
<u>Overige niet-fiscale ontvangsten (inclusief verkoop van activa)</u>	<u>(4)</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,9%</u>	<u>1,6%</u>	<u>1,4%</u>	<u>1,5%</u>	<u>0,1%</u>	<u>-0,3%</u>
Pm. Fiscale en parafiscale ontvangsten (vóór fiscale overdrachten)	(5)=(2a)+(3)	40,2%	40,9%	40,7%	38,2%	37,3%	-0,8%	-2,9%
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>(6)</b>	<b>33,9%</b>	<b>33,9%</b>	<b>33,4%</b>	<b>32,0%</b>	<b>32,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-1,9%</b>
Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)	(6a)	31,7%	31,5%	31,3%	27,3%	27,0%	-0,3%	-4,7%
Budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU	(6b)	2,2%	2,4%	2,2%	4,7%	5,1%	0,3%	2,8%
<b>Primair saldo</b>		<b>-0,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,3%</b>
Rentelasten		3,1%	3,0%	2,9%	2,6%	2,4%	-0,2%	-0,7%
<b>Vorderingensaldo</b>		<b>-3,6%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>1,0%</b>
<i>pm. Financiering pensioenen Entiteit II door Entiteit I (*)</i>		1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	0,0%	0,1%

(\*) Zie deel 1.2.1.

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De zesde staatshervorming, waarvan het begrotingsluik in 2015 in werking is getreden, heeft een duidelijke impact gehad in 2015. In dat jaar daalden zowel de totale ontvangsten na fiscale overdrachten als de primaire uitgaven van Entiteit I met 1,4 procentpunt bbp.

In 2016 bleven de primaire uitgaven van Entiteit I, uitgedrukt in % bbp, stabiel. De effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten van Entiteit I daalden echter met 0,6 procentpunt bbp. De daling van de fiscale overdrachten (-0,2 procentpunt bbp) werd meer dan tenietgedaan door de daling van de fiscale ontvangsten vóór overdrachten (-0,3 procentpunt bbp) en door de daling van de sociale bijdragen (-0,6 procentpunt bbp). De daling van zowel de fiscale ontvangsten vóór overdrachten als van de sociale bijdragen is grotendeels het gevolg van beleidsmaatregelen (zie respectievelijk deel 1.2.3 en deel 1.2.4), onder meer in het kader van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid.

### 1.2.3 Federale Overheid

In 2016 verslechterde het vorderingensaldo van de FO met 0,2 procentpunt bbp. Het tekort ging van -2,5% in 2015 naar -2,7% bbp in 2016.

<sup>78</sup> Het verschil tussen de HRF-definitie en de definitie uit de Nationale Rekeningen wordt uitgelegd in deel 1.2.1.

**Tabel 20**  
**Rekening van de Federale Overheid <sup>79</sup> (in % bbp)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
<b>Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten</b>	<b>(1)</b>	<b>27,6%</b>	<b>28,1%</b>	<b>27,8%</b>	<b>25,0%</b>	<b>24,2%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-3,4%</b>
Overgedragen ontvangsten aan andere overheden	(2)	<u>12,5%</u>	<u>12,5%</u>	<u>12,5%</u>	<u>9,5%</u>	<u>9,4%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>-3,1%</u>
Aan de Sociale Zekerheid	(2a)	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	2,3%	0,1%	-1,6%
Aan Entiteit II (BFW)	(2b)	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	7,0%	-0,2%	-1,5%
<b>Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>15,1%</b>	<b>15,6%</b>	<b>15,3%</b>	<b>15,5%</b>	<b>14,8%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,3%</b>
Fiscale en parafiscale	(3a)	<u>13,4%</u>	<u>13,9%</u>	<u>13,9%</u>	<u>14,3%</u>	<u>13,6%</u>	<u>-0,7%</u>	<u>0,2%</u>
Overige	(3b)	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,5%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,2%</u>	<u>0,0%</u>	<u>-0,4%</u>
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>(4)=(5)+(6)</b>	<b>15,4%</b>	<b>15,2%</b>	<b>14,9%</b>	<b>15,3%</b>	<b>15,0%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,5%</b>
Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)	(5)	10,2%	9,5%	9,2%	8,6%	5,4%	-3,2%	-4,7%
Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(6)	5,3%	5,7%	5,7%	6,7%	9,5%	2,8%	4,3%
Aan de EU	(6a)	1,3%	1,3%	1,2%	1,4%	1,4%	0,1%	0,1%
Aan de Sociale Zekerheid	(6b)	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	4,5%	2,5%	1,4%
Aan Entiteit II	(6c)	0,9%	1,0%	0,9%	3,4%	3,6%	0,2%	2,7%
<b>Primair saldo</b>		<b>-0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,2%</b>
Rentelasten		3,2%	3,0%	2,9%	2,7%	2,5%	-0,2%	-0,7%
<b>Vorderingensaldo</b>		<b>-3,5%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,9%</b>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Die verslechtering van het vorderingensaldo is toe te schrijven aan de daling van de effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten (-0,7 procentpunt bbp). Die verlaging is voor een groot deel te wijten aan de herclassificatie van de pensioenstelsels in de sector van de SZ. Die herclassificatie leidt immers tot een verschuiving in de aanrekening van de sociale bijdragen van de FO naar de SZ (ten belope van 0,6 procentpunt bbp). Exclusief die verschuiving vertoonden de ontvangsten van de FO toch nog een daling in 2016.

De evolutie van de primaire uitgaven (-0,4 procentpunt bbp) werd ook sterk beïnvloed door die herclassificatie. De forse toename van de budgettaire overdrachten aan andere overheidsniveaus (+2,8 procentpunt bbp) werd grotendeels gecompenseerd door de duidelijke vermindering van de finale primaire uitgaven (-3,2 procentpunt bbp).

Als gevolg van die evoluties is het primair saldo verslechterd met 0,4 procentpunt bbp tot 0,2% bbp. De voortgezette daling van de rentelasten op de schuld (-0,2 procentpunt bbp) heeft een gunstige weerslag uitgeoefend op het vorderingensaldo, wat het mogelijk maakte de verzwaaring van het vorderingentekort te verminderen met 0,2 procentpunt bbp.

<sup>79</sup> Het verschil tussen de HRF-definitie en de definitie uit de Nationale Rekeningen wordt uitgelegd in deel 1.2.1.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
Directe belastingen	14,7%	15,3%	15,4%	12,9%	12,5%	-0,4%	-2,2%
Huishoudens	11,4%	11,9%	12,0%	9,4%	8,8%	-0,6%	-2,7%
Vennootschappen	3,0%	3,1%	3,1%	3,3%	3,5%	0,2%	0,5%
Andere sectoren	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
Indirecte belastingen (incl. fiscale overdrachten aan EU)	10,5%	10,3%	10,2%	10,2%	10,4%	0,2%	-0,1%
Kapitaalbelastingen	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%
Effectieve sociale premies	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%	-0,6%	-0,6%
<b>Totaal fiscale en parafiscale ontvangsten</b>	<b>25,9%</b>	<b>26,4%</b>	<b>26,4%</b>	<b>23,8%</b>	<b>23,0%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-2,9%</b>
<b>Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten (incl. verkopen van activa)</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,4%</b>
<b>Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten</b>	<b>27,6%</b>	<b>28,1%</b>	<b>27,8%</b>	<b>25,0%</b>	<b>24,2%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-3,4%</b>
<i>p.m. Idem, bij constante perimeter</i>	<i>27,6%</i>	<i>28,1%</i>	<i>27,8%</i>	<i>25,0%</i>	<i>24,8%</i>	<i>-0,3%</i>	<i>-2,8%</i>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De effectieve totale ontvangsten vóór overdrachten hebben hun in 2014 ingezette daling verdergezet om uit te komen op 24,2% bbp. Bij constante perimeter (d.w.z. na de correctie voor de verschuiving van de sociale bijdragen als gevolg van de herclassificatie van de pensioenstelsels) bedroeg de daling van de effectieve totale ontvangsten vóór overdrachten 0,3 procentpunt bbp in 2016. Ten opzichte van het jaar 2012 bedroeg de achteruitgang 2,8 procentpunt bbp bij constante perimeter.

De daling van de effectieve totale ontvangsten vóór overdrachten in 2016 is volledig toe te schrijven aan de terugval van de fiscale en parafiscale ontvangsten (-0,8 procentpunt bbp). Deze laatste kwamen uit op 23,0% bbp, wat hun laagste niveau is in de beschouwde periode (2012-2016).

De ontvangsten uit de personenbelasting zijn sterk afgenomen (-0,6 procentpunt bbp), hoofdzakelijk wegens de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid (verhoging van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten en barema-aanpassing). Deze vermindering werd gedeeltelijk geneutraliseerd door de stijging van de indirecte belastingen (+0,2 procentpunt bbp). De ontvangsten uit de btw namen toe, aangezien het effect van het optrekken van de btw op elektriciteit in september 2015 volledig tot uitwerking kwam in 2016. De opeenvolgende verhogingen van de accijnzen hebben eveneens bijgedragen tot de stijging van deze ontvangsten.

De opbrengst van de vennootschapsbelasting nam ook gevoelig toe (+0,2 procentpunt bbp). Deze evolutie vloeit hoofdzakelijk voort uit een tijdelijk effect, dat geleid heeft tot een stijging van de ingekohierde belastingen. Het gaat meer bepaald om de terugvordering in 2016 van een deel van de aan ondernemingen toegekende fiscale voordelen in het kader van de voorafgaandelijke fiscale beslissingen (de “excess profit rulings”). De toename van de vennootschapsbelasting is ook toe te schrijven aan de daling van het referentietarief voor de notionele intrestaftrek.

Zoals eerder vermeld, wordt de daling van de effectieve sociale bijdragen (-0,6 procentpunt bbp) verklaard door de gewijzigde manier van boeken van de overheidspensioenen van de FO en van de verschillende specifieke stelsels van overheidspensioenen in 2016. Deze worden in 2016 niet langer geboekt bij de FO, maar bij de SZ, als gevolg van de fusie op 1 april 2016 van de Pensioendienst voor de Overheidssector en de Rijksdienst voor Pensioenen tot de Federale Pensioendienst.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
<b>Bezoldigingen</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,6%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,15%</b>
Lonen	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	-0,01%	-0,17%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,01%	0,02%
<b>Aankopen van goederen en diensten</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>-0,09%</b>
<b>Subsidies aan bedrijven</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,1%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,13%</b>
w.o. loonkostensubsidies (*)	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	-0,09%	-0,05%
<b>Sociale uitkeringen</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-3,09%</b>	<b>-3,10%</b>
Sociale uitkeringen in natura	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,02%	0,00%
Sociale uitkeringen in geld	3,7%	3,9%	3,9%	3,7%	0,6%	-3,10%	-3,10%
Pensioenen	3,0%	3,2%	3,2%	3,2%	0,1%	-3,08%	-2,91%
<i>p.m. Pensioenen bij constante perimeter (**)</i>	<i>3,0%</i>	<i>3,2%</i>	<i>3,2%</i>	<i>3,2%</i>	<i>3,2%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,19%</i>
Kinderbijslag	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,00%	-0,05%
Overige uitkeringen	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	-0,02%	-0,14%
w.o. terugbetaalbare belastingkredieten (*)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,01%	0,02%
<b>Kapitaaluitgaven</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,01%</b>	<b>-1,27%</b>
Bruto-investeringen in vaste activa	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,02%	-0,16%
Overige kapitaaluitgaven	1,7%	1,0%	0,9%	0,6%	0,6%	-0,01%	-1,11%
w.o. terugbetaalbare belastingkredieten (*)	0,3%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,03%	-0,30%
<b>Overige finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,03%</b>
w.o. terugbetaalbare belastingkredieten (*)	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,02%	-0,06%
<b>Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)</b>	<b>10,2%</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,2%</b>	<b>8,6%</b>	<b>5,4%</b>	<b>-3,19%</b>	<b>-4,71%</b>
<i>Idem, bij constante perimeter</i>	<i>10,2%</i>	<i>9,5%</i>	<i>9,2%</i>	<i>8,6%</i>	<i>8,5%</i>	<i>-0,09%</i>	<i>-1,61%</i>

(\*) De loonkostensubsidies <sup>80</sup> en de terugbetaalbare belastingkredieten <sup>81</sup> worden in het ESR 2010 geboekt als primaire uitgaven in plaats van als verminderde belastingontvangsten.

(\*\*) Bij constante perimeter worden de overheidspensioenen van de FO en de specifieke publieke pensioenstelsels in 2016 opnieuw aangerekend aan de FO in de plaats van aan de SZ <sup>82</sup>.

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

In 2016 namen de finale primaire uitgaven van de FO aanzienlijk af tot 5,4% bbp. Dit is een daling met 3,2 procentpunt bbp ten opzichte van 2015.

<sup>80</sup> De loonkostensubsidies hebben betrekking op werkgelegenheidsbevorderende maatregelen die deel uitmaken van een Interprofessioneel Akkoord en tot doel hebben om de loonkosten te verlichten. Voor de FO betreffen de loonkostensubsidies verminderingen van de bedrijfsvoorheffing. De overige loonkostensubsidies worden toegerekend aan de SZ of aan de gewesten (als gevolg van de bevoegdheidsoverdracht in het kader van de zesde staatshervorming).

<sup>81</sup> De terugbetaalbare belastingkredieten betreffen in hoofdzaak de belastingkorting voor kinderen ten laste en voor lage activiteitinkomens (toegerekend als sociale uitkeringen), voor de prestaties betaald met dienstencheques (toegerekend als inkomensoverdrachten aan gezinnen) en voor bepaalde energiebesparende investeringen (toegerekend als overige kapitaaluitgaven).

<sup>82</sup> De pensioenen van de FO bedragen nog 0,1% bbp in 2016. Het bedrag van deze post wijkt af van nul omdat hij volgens de HRF-definitie nog de inkomensgarantie voor ouderen bevat.

Deze afname vloeit voornamelijk voort uit de eerder vermelde herclassificatie van de publieke pensioenstelsels. De pensioenuitgaven van de FO zijn hierdoor fors teruggevallen (-3,1 procentpunt bbp). Bij constante perimeter vertonen de finale primaire uitgaven van de FO nog een vermindering, maar beperkter, van ongeveer 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van het jaar voordien.

De evolutie van de primaire uitgaven weerspiegelt ook de voortzetting van de besparingsmaatregelen inzake werkingskosten. Deze maatregelen leidden tot een lichte daling, in absolute en relatieve termen, van de overheidsbezoldigingen en van de aankopen van goederen en diensten. De subsidies aan bedrijven (met inbegrip van de loonkostensubsidies) namen eveneens af in zowel absolute als relatieve termen. Deze daling wordt verklaard door de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid: deze voorzien de affectatie in 2016 van de structurele vrijstelling van de storting van de bedrijfsvoorheffing van 1% <sup>83</sup> aan de begroting voor de vermindering van de basisbijdragen van de werkgevers.

De overige lopende uitgaven stegen als gevolg van de uitzonderlijke uitgaven in verband met de asielcrisis, ter versterking van de veiligheid en van de strijd tegen het terrorisme.

De kapitaaluitgaven namen licht toe in 2016, maar bevinden zich nog steeds op een laag niveau in vergelijking met de piek die in 2012 bereikt werd door de herkapitalisatie van Dexia. In 2016 hebben de terugbetalingen van belastingen aan Ethias en Elias, wegens rechterlijke beslissingen, en de herkapitalisatie door Dexia van zijn dochter Dexia Credit Local geleid tot een tijdelijke verhoging van de uitgaven voor kapitaaloverdrachten. De voortzetting van de vermindering van de terugbetaalbare belastingkredieten vormde evenwel een tegengewicht voor deze verhoging. De vermindering van de terugbetaalbare belastingkredieten is te wijten aan de afschaffing van de belastingkredieten voor energiebesparende investeringen.

---

<sup>83</sup> Geboekt als loonkostensubsidie conform het ESR 2010.

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

		2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
<b>Totaal budgettaire en fiscale overdrachten van de FO</b>	<b>(1)</b>	<b>17,8%</b>	<b>18,2%</b>	<b>18,2%</b>	<b>16,2%</b>	<b>18,9%</b>	<b>2,7%</b>	<b>1,2%</b>
Fiscale overdrachten	(1a)	12,5%	12,5%	12,5%	9,5%	9,4%	-0,1%	-3,1%
Budgettaire overdrachten	(1b)	5,3%	5,7%	5,7%	6,7%	9,5%	2,8%	4,3%
Overdrachten aan de EU (*)	(2)	1,3%	1,3%	1,2%	1,4%	1,4%	0,1%	0,1%
Budgettaire en fiscale overdrachten aan de SZ	(3)	7,0%	7,4%	7,5%	4,3%	6,8%	2,6%	-0,1%
Fiscale overdrachten	(3a)	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	2,3%	0,1%	-1,6%
Budgettaire overdrachten	(3b)	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	4,5%	2,5%	1,4%
Budgettaire en fiscale overdrachten aan Entiteit II	(4)	9,5%	9,5%	9,4%	10,6%	10,6%	0,1%	1,2%
Fiscale overdrachten	(4a)	8,6%	8,5%	8,5%	7,2%	7,0%	-0,2%	-1,5%
Budgettaire overdrachten	(4b)	0,9%	1,0%	0,9%	3,4%	3,6%	0,2%	2,7%
pm. Financiering pensioenen Entiteit II door de FO (**)	(5)	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	0,0%	-1,6%	-1,5%

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

(\*\*) De financiering van de pensioenen van Entiteit II, die effectief ten laste zijn van Entiteit I, wordt vanaf 2016 toegerekend aan de SZ in de plaats van aan de FO.

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De budgettaire en fiscale overdrachten van de FO aan de andere overheidsniveaus lieten in 2016 een duidelijke stijging optekenen (+2,7 procentpunt bbp). Deze stijging betreft vooral de toename van de budgettaire overdrachten aan de SZ (+2,5 procentpunt bbp). Dit wordt verklaard door de eerder aangehaalde herclassificatie van de pensioenstelsels: er wordt hierbij een subsidie voor de nieuwe Federale Pensioendienst toegekend door de FO aan de SZ. Deze overdracht neutraliseert zo grotendeels de eerder besproken daling van de pensioenuitgaven.

Zoals vermeld in het Advies van juli 2016, leidde de inwerkingtreding van het fiscale en budgettaire luik van de zesde staatshervorming in 2015 tot belangrijke verschuivingen op het vlak van budgettaire en fiscale overdrachten van de FO aan de andere overheidsniveaus.



Hoewel het leeuwendeel van de zesde staatshervorming van toepassing werd in 2015, was er nog een impact in 2016. Overeenkomstig de herziening van de Bijzondere Financieringswet (BFW), werd de bijdrage van de Gemeenschappen en Gewesten tot de sanering van de overheidsfinanciën verhoogd van 1,25 miljard euro in 2015 tot 2,5 miljard euro in 2016. De fiscale overdrachten van de FO aan Entiteit II werden bijgevolg verminderd. Deze vermindering van de fiscale overdrachten werd gecompenseerd door een stijging van de budgettaire overdrachten (hoofdzakelijk dotaties ten laste van de Algemene Uitgavenbegroting). In toepassing van de herziening van de BFW werd in 2016 een nieuwe dotatie toegekend door de FO aan de gemeenschappen voor de financiering van de nieuw overgedragen bevoegdheden op het vlak van ziekenhuisinfrastructuur.

De overdrachten aan de EU lieten een lichte stijging optekenen wegens de tijdelijke verhoging van de Belgische bijdrage aan de Europese begroting (in overeenstemming met het eigenmiddelenbesluit van 2014).

#### **1.2.4 Sociale Zekerheid (exclusief Zorgfonds)**

Het vorderingensaldo van de Sociale Zekerheid (SZ) bedroeg in 2016 0,0% bbp, na een licht overschot van 0,2% bbp in 2015. In 2016 bedroegen immers zowel de totale ontvangsten als de primaire uitgaven 21,6% bbp. De fiscale en budgettaire overdrachten aan de SZ werden telkens aangepast om ex ante het ESR-evenwicht in de SZ te behouden.

**Tabel 24**  
**Rekening van de Sociale Zekerheid (exclusief Zorgfonds) volgens de HRF-definitie <sup>84</sup>**  
**(in % bbp)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>(1)=(2)+(3)</b>	<b>21,5%</b>	<b>22,1%</b>	<b>22,1%</b>	<b>18,9%</b>	<b>21,6%</b>	<b>2,7%</b>	<b>0,0%</b>
- Ontvangsten afkomstig van andere overheden (*)	(2)	7,0%	7,4%	7,5%	4,3%	6,9%	2,6%	-0,1%
Fiscale	(2a)	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	2,3%	0,1%	-1,6%
Budgettaire	(2b)	3,1%	3,4%	3,6%	2,0%	4,6%	2,5%	1,5%
- Eigen ontvangsten, w.o.	(3)	14,6%	14,8%	14,6%	14,6%	14,7%	0,1%	0,1%
Bijdragen		13,6%	13,8%	13,6%	13,7%	13,6%	0,0%	0,0%
Fiscale		0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,0%	0,0%
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>(4)</b>	<b>21,6%</b>	<b>22,1%</b>	<b>22,1%</b>	<b>18,7%</b>	<b>21,6%</b>	<b>2,9%</b>	<b>0,0%</b>
- Sociale uitkeringen	(4a)	19,2%	19,7%	19,6%	17,2%	20,3%	3,1%	1,2%
- Overige finale primaire uitgaven, w.o. w.o. loonkostensubsidies (**)	(4b)	2,4%	2,4%	2,4%	1,4%	1,2%	-0,2%	-1,2%
- Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(4c)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
<b>Primair saldo</b>		<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,0%</b>
Rentelasten		0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%
<b>Vorderingensaldo</b>		<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,1%</b>

(\*) In hoofdzaak van de FO, ook een kleine budgettaire overdracht van de G&G voor de beheerskosten van Famifed in 2015 en 2016.

(\*\*) De loonkostensubsidies <sup>85</sup> worden in het ESR 2010 geregistreerd als primaire uitgaven in plaats van als verminderde ontvangsten uit sociale bijdragen.

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

<sup>84</sup> Het verschil tussen de HRF-definitie en de definitie van de Nationale Rekeningen wordt uitgelegd in deel 1.2.1.

<sup>85</sup> De loonkostensubsidies van de SZ betreffen de gerichte verlagingen van de sociale werkgeversbijdragen die als werkgelegenheidsbevorderende maatregelen worden genomen in het kader van interprofessionele akkoorden.

De *alternatieve financiering*<sup>86</sup> van de SZ steeg weliswaar in beperkte mate met 0,1 procentpunt bbp, maar bleef afgerond stabiel op 2,3% bbp. Ofschoon de alternatieve financiering afkomstig van de btw gevoelig forfaitair werd verminderd met het oog op het budgettaire evenwicht van de totale SZ in het ESR 2010<sup>87</sup>, is er globaal toch een beperkte stijging van de alternatieve financiering. Deze stijging volgt hoofdzakelijk uit de verhoging van de alternatieve financiering afkomstig uit de ontvangsten uit de roerende voorheffing en dit om de vermindering van de sociale bijdragen (vooral structurele werkgeversbijdrageverminderingen in de profitsector) in het kader van de taxshift te compenseren. De budgettaire overdrachten (*staatstoelagen*) lieten in 2016 een stijging met 2,5 procentpunt optekenen tot 4,6% bbp. Tussen 2010 en 2014 bestonden de staatstoelagen naast de gewone staatstoelagen ook uit een bijzondere staatstoelage, de zogenaamde evenwichtsdotatie. Deze bijzondere staatstoelage beoogde het evenwicht van het ESR-saldo van de SZ. In 2015 en 2016 werd die niet meer toegekend omwille van de zesde staatshervorming, waarbij een deel van de uitgaven van de SZ werd overgeheveld naar de gemeenschappen en de gewesten. De belangrijke stijging van de budgettaire overdrachten aan de SZ in 2016 wordt voor het grootste deel verklaard door de in deel 1.2.1 vermelde verschuiving naar de SZ van de aanrekeningwijze van de overheidspensioenen van de FO en van verschillende specifieke pensioenstelsels.

De *sociale bijdragen* zijn, ondanks de stijging van de werkgelegenheid met 59.000 eenheden en ondanks de verschuiving van sociale bijdragen van de FO naar de SZ, in 2016 per saldo met 0,1% bbp afgenomen tot 13,6% bbp. Dit volgt uit de verlaging van de sociale bijdragen op 1 april 2016 in het kader van de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid (taxshift).

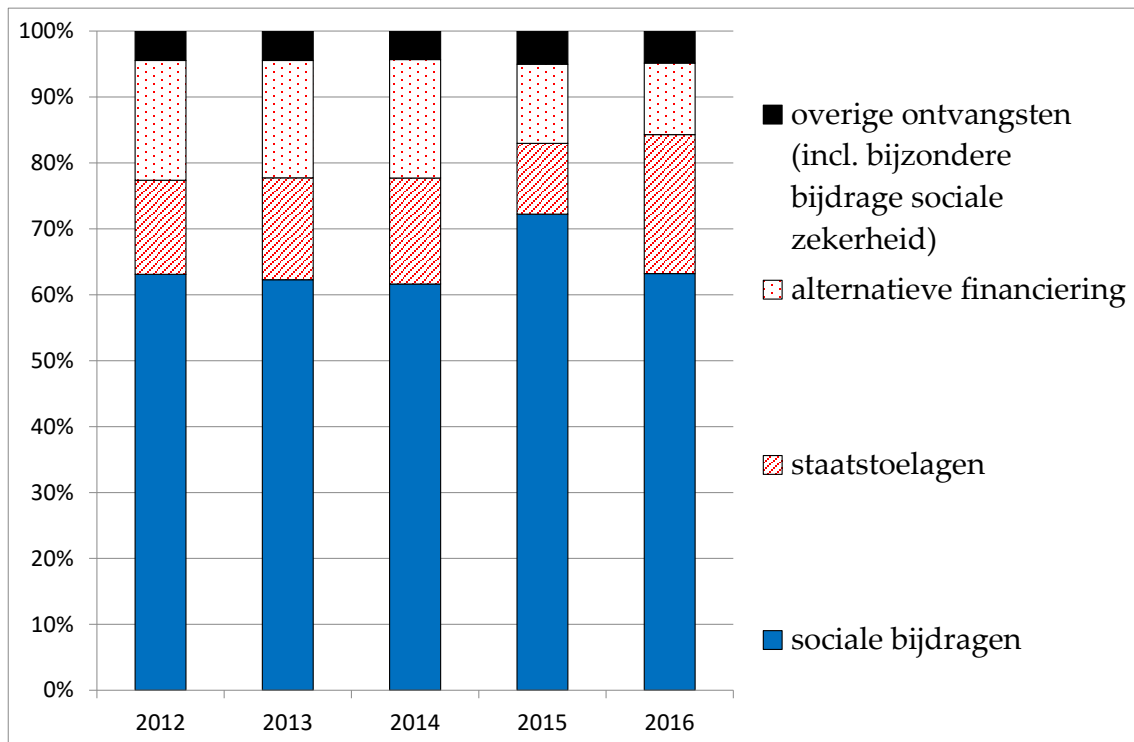
Onderstaande Grafiek 15 toont duidelijk aan dat de samenstelling van de ontvangsten van de SZ aanzienlijk is gewijzigd. In 2015 gebeurde dit als gevolg van de budgettaire impact van de bevoegdheidswijzigingen in het kader van de zesde staatshervorming en in 2016 als gevolg van de toegelichte verschuivingen inzake pensioenen. Zo steeg het aandeel van de staatstoelagen geleidelijk tot 16,1% in 2014, daalde het in 2015 tot 10,7% (als gevolg van de zesde staatshervorming) en steeg het opnieuw fors in 2016 tot 21,1% als gevolg van de verschuiving in de aanrekeningwijze van de overheidspensioenen.

---

<sup>86</sup> Ter herinnering, de alternatieve financiering door de FO werd vanaf 1994 toegepast ter compensatie van de besliste maatregelen inzake verlagingen van bijdragen voor de SZ. Die alternatieve financiering bestaat vooral uit middelen die van de btw afkomstig zijn, maar daarnaast ook van accijnzen op tabaksproducten en directe belastingen waaronder de roerende voorheffing en de personen- en vennootschapsbelasting (Programmawet van 2 januari 2001).

<sup>87</sup> Dit in afwachting van een structurele oplossing met de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. Een bondige toelichting ervan werd gegeven in Bijlage 5.2 van het Advies van de Afdeling van maart 2017.

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De totale primaire uitgaven zijn in 2016 met 2,9% bbp gestegen tot 21,6% bbp, wat meer dan volledig toe te schrijven is aan de toename van de sociale uitkeringen die met 3,1% bbp gestegen zijn, terwijl de overige finale primaire uitgaven (zoals bijvoorbeeld bezoldigingen, aankopen van goederen en diensten) onder meer door besparingsmaatregelen zijn afgenomen met 0,2% bbp tot 1,2% bbp.

De totale sociale uitkeringen zijn vooral gestegen door de pensioenen (+3,2% bbp) alsmede ook, maar in een veel geringere mate, door de ZIV-uitkeringen (+0,06% bbp). Indien echter abstractie wordt gemaakt van de in deel 1.2.1 toegelichte herclassificatie van de overheidspensioenen, zijn de totale sociale uitkeringen min of meer stabiel gebleven op 17,2% bbp, ondanks de indexering van de uitkeringen in juni 2016, terwijl er in 2015 geen indexering was.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016	2012-2016
Pensioenen	6,7%	7,0%	7,0%	7,1%	10,2%	3,18%	3,55%
<i>p.m. Pensioenen bij constante perimeter (*)</i>	6,7%	7,0%	7,0%	7,1%	7,1%	0,08%	0,45%
Gezondheidszorg	6,8%	6,9%	6,9%	6,1%	6,0%	-0,06%	-0,77%
Ziekte en invaliditeit	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	0,06%	0,28%
Werkloosheid	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	1,4%	-0,09%	-0,38%
Brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	-0,04%	-0,14%
Gezinsbijslagen	1,4%	1,4%	1,4%	0,0%	0,0%	0,00%	-1,40%
Overige sociale uitkeringen (excl. Zorgfonds)	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,04%	0,02%
<b>Totaal sociale uitkeringen</b>	<b>19,2%</b>	<b>19,7%</b>	<b>19,6%</b>	<b>17,2%</b>	<b>20,3%</b>	<b>3,08%</b>	<b>1,16%</b>
<i>p.m. Idem, bij constante perimeter (*)</i>	19,2%	19,7%	19,6%	17,2%	17,2%	-0,02%	-1,94%
<i>p.m. Pensioenen GO (**)</i>	9,9%	10,3%	10,3%	10,4%	10,5%	0,11%	0,55%
<i>p.m. Gezondheidszorg GO</i>	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	6,9%	-0,05%	0,10%
<i>p.m. Gezinsbijslagen GO</i>	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	-0,03%	-0,03%

(\*) Bij constante perimeter worden de overheidspensioenen van de FO en de specifieke publieke pensioenstelsels in 2016 opnieuw aangerekend aan de FO in de plaats van aan de SZ.

(\*\*) De cijfers van de HRF zijn iets hoger (ongeveer 0,1% bbp) dan die van het INR omdat de HRF in tegenstelling tot het INR de inkomensgarantie voor ouderen tot de pensioenen rekent.

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De bevoegdheidsoverdracht van de SZ naar de G&G inzake gezinsbijslagen en de ouderenzorg alsmede een deel van de gezondheidszorg zorgde voor een daling van de sociale uitkeringen in 2015 met respectievelijk 1,4% bbp en 0,8% bbp.

De forse stijging van de *pensioenen* in 2016 van 7,1% bbp tot 10,2% bbp is voor het grootste deel louter boekhoudkundig van aard. Indien met een constante perimeter wordt gerekend, dus abstractie makend van de herclassificatie van de overheidspensioenen, stegen die pensioenen slechts een weinig met bijna 0,1% bbp, voornamelijk als gevolg van de toename van het aantal begunstigen wegens de vergrijzing. De trendmatige toename van het aantal begunstigen wordt sinds 2015 immers afgeremd door beleidsmaatregelen zoals het optrekken van de minimumleeftijd voor het vervroegd pensioen en de verstrenging van de loopbaanvoorwaarden. Het beleid tot verhoging van de effectieve pensioenleeftijd werd in 2016 verdergezet. Daarnaast werden de pensioenuitgaven opgedreven door de indexering ervan op 1 juni 2016 en sociale correcties (voor een groot deel welvaartsaanpassingen), die reeds in 2015 genomen waren maar nog niet golden voor een gans jaar (zoals de op 1 september 2015 van kracht zijnde verhoging van alle minima met 2%) en die ook in 2016 werden genomen zoals de verhoging met 2% van de pensioenen die in 2011 ingingen en de verhoging op 1 augustus 2016 van de gewaarborgde minimumrustpensioenen voor alleenstaande gewezen zelfstandigen.

In 2016 namen de uitgaven voor *gezondheidszorg* een weinig af van 6,08% bbp tot 6,02% bbp, en dit ondanks de trendmatige stijging van de uitgaven die kan verwacht worden onder meer als gevolg van de vergrijzing en – in sterkere mate – van de snelle technologische vooruitgang die tot stijgende kosten van de behandelingen leidt. Die trendmatige stijging wordt onder meer door de beperking van de reële uitgavengroei tot 1,5% in toom gehouden. De kleine afname van de uitgaven is te danken aan nieuwe besparingsmaatregelen die bij de opstelling van de initiële begroting 2016 op 0,1% bbp<sup>88</sup> werden geraamd. Belangrijke besparingsmaatregelen zijn de niet-indexering van de erelonen in de medische sector en de invoering van het patent-cliff mechanisme, waarbij de prijs van een geneesmiddel waarvan het octrooi verstreken is, onmiddellijk daalt.

De *ziekte- en invaliditeitsuitkeringen* stegen in 2016 met 0,06% bbp van 1,8% bbp tot 1,9% bbp. Aldus wordt de trendmatige stijging verdergezet, die in hoofdzaak toe te schrijven is aan de forse toename van het aantal rechthebbenden op een invaliditeitsuitkering. Dit heeft deels te maken met de veroudering van de arbeidsmarkt, met de verschuivingen tussen de sociale uitkeringsstelsels door de genomen maatregelen op het vlak van de pensioenen en het werkloosheidsstelsel en met de toename van werkgebonden arbeidsongeschiktheid als gevolg van een verhoogd stressklimaat. Die volumegroei van de uitkeringen werd in 2016 echter deels afgeremd door de maatregelen tot re-integratie van arbeidsongeschikte personen en een verstrenging van de procedures voor de toekenning van en de controle op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Ook sociale correcties dreven deze uitgaven op, zoals bijvoorbeeld de verhoging van de minima met 2% vanaf 1 september 2015, wat pas in 2016 haar volledig effect bereikte, en de overschrijding van de spilindex in mei 2016.

De *werkloosheidsuitkeringen* daalden in 2016 met 0,1 procentpunt bbp tot 1,4% bbp. Dit is de derde daling op rij sinds 2014 en is voor het grootste deel toe te schrijven aan de daling van het totale aantal vergoede werklozen. Dat aantal daalde op basis van de RVA-cijfers met 0,3% in 2014, 10% in 2015 en 7% in 2016. Er vond een daling plaats bij zowel de tijdelijke werklozen, de werkzoekende volledig werklozen en de werklozen met bedrijfstoelage. Die daling van de uitkeringstrekkers is iets minder sterk dan vorig jaar wegens een gematigdere economische groei (1,2% bbp in 2016 tegenover 1,5% bbp in 2015) en omdat in 2015 (en voorgaande jaren) heel wat omvangrijke structurele besparingsmaatregelen werden genomen die het recht op uitkeringen (zoals de inschakelingsuitkeringen) beperkten. In 2016 werden nieuwe besparingsmaatregelen gericht op de verstrenging van de toelatingsvoorwaarden tot de werkloosheid genomen.

---

<sup>88</sup> Daarnaast werden ook nieuwe initiatieven genomen voor een geraamde kostprijs van 0,04% bbp.

In het algemeen is de daling van de werkloosheidsuitkeringen van de laatste jaren het gevolg van de afname van de cyclische werkloosheid, het demografisch effect met een lagere groei van de bevolking op beroepsleeftijd, van de eerder genomen structurele hervormingen van de arbeidsmarkt, in het bijzonder de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen, en de grotere uitstroom naar het pensioenstelsel en het stelsel van de ZIV-uitkeringen (deels als gevolg van de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen). Bovendien dient nog vermeld dat, zoals voor bepaalde andere sociale uitkeringen het geval was, er in 2015 uit de enveloppe voor de welvaartsaanpassing bekostigde sociale correcties werden doorgevoerd, die pas in 2016 voor een vol jaar uitwerking hadden. De uitgaven voor *werkloosheid met bedrijfstoeslag* (vroeger brugpensioen genoemd) en de *loopbaanonderbreking* namen in 2016 in heel beperkte mate af met 0,04% bbp als gevolg van de afname van deze uitkeringstrekkers, onder meer als gevolg van de beperking van de toegang tot tijdskrediet-loopbaanonderbreking.

### 1.2.5 Samenvatting: budgettaire evolutie van Entiteit I

In hoofdstuk 1.2 werd de budgettaire evolutie van Entiteit I onderzocht. Vooraf is het belangrijk om op te merken dat deze analyse gebeurde op basis van de ontvangsten en uitgaven bepaald volgens de HRF-definitie, die op bepaalde punten afwijkt van de ESR-benadering (zie deel 1.2.1 voor meer details). In 2016 wordt voor **Entiteit I**, voor het eerst sinds 2013, opnieuw een primair tekort vastgesteld (-0,2% bbp). De achteruitgang van het primaire saldo (-0,6% bbp) volgt uit een daling van de effectieve totale ontvangsten (na fiscale overdrachten) en een stabilisatie van de primaire uitgaven. Aangezien de rentelasten in 2016 met -0,2% bbp afnamen, werd de achteruitgang van het nominale vorderingensaldo (-0,4% bbp) deels afgeremd en bedroeg het nominaal tekort -2,7% bbp voor Entiteit I.

De begrotingsrealisaties van Entiteit I zijn het geconsolideerde resultaat van haar twee sterk verweven subsectoren, namelijk de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid. Op het niveau van de subsectoren werd de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven tussen 2015 en 2016 echter beïnvloed door een herclassificatie van de overheidspensioenen, die in de nationale rekeningen vanaf 2016 niet langer worden aangerekend bij de Federale Overheid maar bij de Sociale Zekerheid. Deze herclassificatie is neutraal op het niveau van Entiteit I, maar beïnvloedt wel de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven van haar subsectoren tussen 2015 en 2016.

In 2016 nam het primaire saldo van de **Federale Overheid** met 0,4% bbp af tot een tekort van -0,2% bbp. Aangezien de rentelasten in 2016 met -0,2% bbp afnamen, werd de achteruitgang van het nominale vorderingensaldo afgeremd tot -0,2 procentpunt bbp en wordt voor de Federale Overheid een nominaal tekort van -2,7% bbp opgetekend.

Wanneer abstractie wordt gemaakt van de impact van de herclassificatie van de overheidspensioenen (i.e. bij constante perimeter), namen de totale ontvangsten voor fiscale overdrachten af met -0,3% bbp, integraal te situeren bij de fiscale en parafiscale ontvangsten. De daling van de opbrengst van de directe belastingen en meer bepaald van de personenbelasting wordt slechts deels geneutraliseerd door een stijging in de opbrengst van de indirecte belastingen en een tijdelijke verhoging van de opbrengst van de vennootschapsbelasting. De primaire finale uitgaven namen, bij constante perimeter, af met 0,1% bbp. Deze evoluties kunnen onder meer verklaard worden door de maatregelen ter verlaging van de heffing op arbeid, maar worden ook beïnvloed door eenmalige maatregelen (*one shots*), de conjunctuur en de samenstelling van de economische groei (zie deel 1.1.2, voor een kwantificering van deze effecten op het niveau van de Gezamenlijke Overheid.)

In 2016 daalde het nominale vorderingssaldo van de **Sociale Zekerheid** met 0,2% tot een quasi-evenwicht, terwijl in 2015 nog een overschot van 0,2% bbp opgetekend werd.

Bij constante perimeter (neutralisatie van het effect de herclassificatie van de overheidspensioenen) wordt in 2016 een quasi-stabilisatie van de totale sociale uitkeringen geobserveerd. Deze stabilisatie volgt uit een tegengestelde evolutie in de afzonderlijke sociale uitkeringsstelsels: enerzijds, stegen vooral de uitgaven voor gepensioneerden en arbeidsongeschikten (ziekte en invaliditeit), anderzijds, daalden de uitgaven in verhouding tot het bbp voor werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoeslag, loopbaanonderbreking en gezondheidszorg.

De vastgestelde evoluties in de uitgaven voor sociale uitkeringen zijn het gevolg van, enerzijds, de evolutie van het aantal rechthebbenden (factor 'volume') en, anderzijds, de hoogte van de uitkering (factor 'prijs'). Beide factoren worden beïnvloed door zowel endogene elementen (vb. demografische vergrijzing, conjunctuur en een indexering in 2016) als beleidsmaatregelen. Op beleidsmatig niveau werden, enerzijds, in 2015 en 2016 maatregelen getroffen om de evolutie in volume te milderden (vb. verstrenging van procedures en controle arbeidsongeschiktheid, toelatingsvoorwaarden werkloosheid), anderzijds, werden -horizontaal over verschillende categorieën- in 2016 verschillende welvaartsaanpassingen doorgevoerd die bepaalde uitkeringsbedragen verhoogden. Bovendien vond er in 2016 eveneens een indexering plaats van de sociale uitkeringen. Tot slot kan worden opgemerkt dat bepaalde beleidsmaatregelen ook verschuivingen tussen de verschillende sociale zekerheidsstelsels kunnen veroorzaken.

De evolutie van de structurele primaire uitgaven over de periode 2012-2016 van Entiteit I is weergegeven in Tabel 14 van deel 1.1.2.2.6.





## 1.3 Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en de Gewesten

### 1.3.1 Budgettaire realisaties van het jaar 2016 van de Gemeenschappen en de Gewesten

De realisaties van het begrotingsjaar 2016 worden besproken op basis van de overheidsrekeningen 2016 (INR april 2017) na toepassing van de HRF-correcties.

#### 1.3.1.1 Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschap

##### 1.3.1.1.1 ESR-vorderingensaldo

In 2016 realiseert de Vlaamse Gemeenschap ei zo na het begrotingsevenwicht: het vorderingentekort (HRF-definitie) bedraagt amper 0,01% bbp (-36,6 miljoen euro). Voor de tweede maal op rij wordt het vorderingentekort afgebouwd: met 0,08% in 2015 en met 0,06% in 2016. Het evenwicht in 2016 volgt op een driejarige periode van tekorten.

Over de periode 2015-2016 daalde het vorderingentekort met 0,13% bbp, ondanks een toename van de intrestlasten (+0,02% bbp). Dat betekent dat sinds de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming en ondanks het feit dat de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën rechtstreeks weegt op de ontvangsten, het primair saldo met 0,16% bbp is verbeterd.

De bijdrage in de sanering, die ook al in 2014 van toepassing was, nam over de periode 2015 - 2016 toe met 0,34% bbp (+1,43 miljard euro). De bijdrage bedroeg in 2015 0,19% bbp (0,79 miljard euro) en verdubbelde in 2016 tot 0,38% bbp (1,58 miljard euro).

##### 1.3.1.1.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

De verbetering van het primair saldo (+0,07% in 2016) vloeit voort uit :

- een toename van de eigen ontvangsten (+0,13 bbp) en van de ontvangen budgettaire overdrachten (+0,11% bbp) die ruimschoots de daling van de BFW-overdrachten (-0,14% bbp) overtroffen;
- een zeer gering stijging van de primaire uitgaven (+0,03% bbp).

**Tabel 26**  
**Rekening van de Vlaamse Gemeenschap volgens de HRF**

% bbp	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>7,24%</b>	<b>7,32%</b>	<b>7,19%</b>	<b>9,15%</b>	<b>9,25%</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>5,17%</u>	<u>5,15%</u>	<u>5,13%</u>	<u>5,61%</u>	<u>5,59%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	5,01%	4,99%	4,96%	4,00%	3,86%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,16%	0,16%	0,17%	1,62%	1,72%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>2,07%</u>	<u>2,17%</u>	<u>2,06%</u>	<u>3,54%</u>	<u>3,67%</u>
Fiscale en parafiscale	1,35%	1,43%	1,41%	2,79%	2,91%
Niet-fiscale	0,72%	0,74%	0,65%	0,75%	0,75%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>7,03%</b>	<b>7,34%</b>	<b>7,23%</b>	<b>9,11%</b>	<b>9,14%</b>
Finale primaire uitgaven	5,78%	6,04%	5,94%	7,80%	7,84%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	1,25%	1,29%	1,28%	1,30%	1,30%
<b>Primair saldo</b>	<b>0,21%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>-0,04%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,11%</b>
Rentelasten	0,14%	0,10%	0,10%	0,11%	0,12%
<b>Vorderingensaldo (HRF-definitie)</b>	<b>0,07%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>-0,14%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,01%</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

De vermindering van de BFW-overdrachten stemt overeen met het verschil in doorstorting in zake de aan de Gemeenschap en het Gewest toegewezen gedeelten van de opbrengst van de federale personenbelasting en de aan de Gemeenschap toegewezen gedeelte van de opbrengst van de btw. De toename van de ontvangen budgettaire overdrachten stemt overeen met het verschil tussen de overgedragen bedragen in zake de dotaties toegekend omwille van de overheveling van de nieuwe bevoegdheden en in zake de reeds voor de zesde staatshervorming bestaande dotaties met betrekking tot de Nationale Plantentuin en de buitenlandse universitaire studenten. De stijging van de eigen ontvangsten spruit voort uit een toename van de belastingen andere dan de gewestelijke personenbelasting (+0,14% bbp). De voorschotten in zake de gewestelijke personenbelasting daalden licht in procenten van het bbp (-0,02% bbp).

### 1.3.1.2 Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschap

#### 1.3.1.2.1 ESR-vorderingensaldo

Het vorderingentekort van de Franse Gemeenschap zakte in 2016 tot -0,03% bbp (-116,7 miljoen euro). Dat is een verbetering met 0,03% bbp ten opzichte van 2015 en bijna een halvering in vergelijking met de periode 2012–2014.

Met een stabilisering van de intrestlasten in procenten van het bbp, verbeterden zowel het vorderingensaldo als het primair saldo met 0,03% bbp over de periode 2015–2016, maar de verbetering gebeurde vooral in 2016. Sinds de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming en ondanks het feit dat de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën de ontvangsten naar beneden drukt, werd het primair tekort omgebogen in een licht primair overschot.

De bijdrage tot de sanering bedroeg voor 2015 0,03% bbp (0,12 miljard euro) en verdubbelde in 2016 tot 0,06% bbp (0,25 miljard euro). Over beide jaren gecumuleerd steeg de bijdrage met 0,05% bbp (+0,22 miljard euro) ten opzichte van 2014.

### 1.3.1.2.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

De ombuiging van een primair tekort (-0,02% bbp in 2015) naar een overschot in 2016 (+0,01% bbp) is te wijten aan :

- een stijging van de ontvangen budgettaire overdrachten (+0,03% bbp);
- een daling van de primaire uitgaven (-0,01%) waarbij de sterke afname van de finale primaire uitgaven (-0,03% bbp) werd afgezwakt door de toename van de overgemaakte budgettaire overdrachten (+0,02% bbp).

**Tabel 27**  
**Rekening van de Franse Gemeenschap volgens de HRF**

% bbp	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>2,58%</b>	<b>2,58%</b>	<b>2,57%</b>	<b>3,33%</b>	<b>3,35%</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>2,40%</u>	<u>2,40%</u>	<u>2,38%</u>	<u>3,13%</u>	<u>3,17%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	2,27%	2,26%	2,25%	2,18%	2,19%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,13%	0,14%	0,12%	0,95%	0,99%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,19%</u>	<u>0,17%</u>
Fiscale en parafiscale	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Niet-fiscale	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%	0,17%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>2,60%</b>	<b>2,60%</b>	<b>2,58%</b>	<b>3,35%</b>	<b>3,34%</b>
Finale primaire uitgaven	1,96%	1,96%	1,94%	1,92%	1,89%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,64%	0,64%	0,65%	1,43%	1,45%
<b>Primair saldo</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>0,01%</b>
Rentelasten	0,04%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,03%</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

### 1.3.1.3 Budgettaire realisaties van het Waalse Gewest

#### 1.3.1.3.1 ESR-vorderingensaldo

Het vorderingentekort daalde in 2016 met 0,05% bbp tot -0,06% bbp wat het laagste peil is sinds 2012.

Gecumuleerd over de periode 2015–2016 stegen de intrestlasten met 0,02% bbp terwijl het primair saldo verbeterde met 0,13% ondanks de neerwaartse druk op de ontvangsten door de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën die op de federale overdrachten wordt ingehouden. Dit resulteerde in een daling van het vorderingentekort met 0,11% bbp sinds de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming.

De saneringsbijdrage verdubbelde in 2016 van 0,06% bbp (0,25 miljard euro) naar 0,12% bbp (0,49 miljard euro). Gecumuleerd over beide jaren nam de bijdrage toe met 0,10% bbp (+0,44 miljard euro) in vergelijking met 2014 wanneer de verplichte bijdrage een eerste maal werd ingehouden.

#### 1.3.1.3.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

De realisaties van 2016 volgen hetzelfde patroon als het jaar voordien, zij het met andere groeivoeten <sup>89</sup>: de toename van de ontvangsten (+0,07% bbp) is ruim voldoende om een geringe verhoging van de primaire uitgaven (+0,01% bbp) te compenseren zodat het primair saldo verbetert (met 0,06% bbp). Een beperkte stijging van de intrestlasten (+0,01% bbp) laat toe om het vorderingensaldo op te trekken (met 0,05% bbp).

---

<sup>89</sup> Het jaar 2015 was het aanvangsjaar van de zesde staatshervorming met sterke veranderingspercentages 2015/2014 van ontvangsten en uitgaven tot gevolg.

**Tabel 28**  
**Rekening van het Waalse Gewest volgens de HRF**

% bbp	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>1,98%</b>	<b>2,01%</b>	<b>1,95%</b>	<b>3,05%</b>	<b>3,12%</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,10%</u>	<u>1,10%</u>	<u>1,57%</u>	<u>1,57%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	0,96%	0,95%	0,94%	0,66%	0,63%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,15%	0,15%	0,17%	0,91%	0,94%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,87%</u>	<u>0,91%</u>	<u>0,85%</u>	<u>1,48%</u>	<u>1,55%</u>
Fiscale en parafiscale	0,64%	0,67%	0,63%	1,27%	1,29%
Niet-fiscale	0,23%	0,24%	0,22%	0,21%	0,26%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>1,94%</b>	<b>2,00%</b>	<b>2,02%</b>	<b>3,05%</b>	<b>3,06%</b>
Finale primaire uitgaven	1,37%	1,39%	1,40%	2,39%	2,39%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,57%	0,61%	0,62%	0,66%	0,66%
<b>Primair saldo</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,01%</b>	<b>-0,07%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,06%</b>
Rentelasten	0,13%	0,09%	0,11%	0,12%	0,13%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-0,09%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,18%</b>	<b>-0,12%</b>	<b>-0,06%</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

De afname van de BFW-overdrachten (-0,03% bbp) werd meer dan gecompenseerd door de hogere eigen ontvangsten (+0,07% bbp) en de toename van de ontvangen budgettaire overdrachten (+0,03% bbp).

De daling van de BFW-overdrachten stemt overeen met de lagere doorstortingen inzake het toegewezen gedeelte van de federale personenbelasting<sup>90</sup>. De toename van de eigen ontvangsten is vooral toe te schrijven aan de niet fiscale ontvangen (+0,05% bbp); de voorschotten inzake de gewestelijke personenbelasting namen met 0,01% bbp toe.

De lichte toename van de primaire uitgaven is het gevolg van de toename van de betaalde budgettaire overdrachten (+0,01% bbp). De finale primaire uitgaven stabiliseerden in procenten van het bbp. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk een uitspraak te doen over de precieze impact van de zesde staatshervorming op de uitgavenevoluitie. Ter indicatie kan wel vermeld worden dat een aantal posten, waarvoor in 2015 een opwaartse niveau aanpassing werd vastgesteld ingevolge de overheveling van nieuwe bevoegdheden, in 2016 als volgt evolueerden: uitkeringen in geld -0,01% bbp, uitkeringen in natura +0,03% bbp en subsidies aan bedrijven 0,00% bbp. De eerste twee posten houden onder meer verband met de gemeenschapsbevoegdheden die het Waalse Gewest uitoefent ingevolge het intra-franfone Sint-Emilie-akkoord.

<sup>90</sup> De inhouding op de toegewezen federale personenbelasting van de ten laste neming (door het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest) van de dotatie pendelaars toegekend aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat die in de overheidsrekeningen als een betaalde budgettaire overdracht wordt geregistreerd.

### 1.3.1.4 Budgettaire realisaties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

#### 1.3.1.4.1 ESR-vorderingensaldo

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest realiseerde in 2016 nog een licht vorderingenoverschot van 12,4 miljoen euro, in procenten bbp is dat een begrotingsevenwicht. In de periode 2013–2014 lagen de overschotten nog op een hoger niveau maar dat keerde in 2015 bij de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming. Gecumuleerd over 2015–2016 ging het vorderingenoverschot licht achteruit met 0,05% bbp.

Niettemin kon het begrotingsevenwicht in 2015 en 2016 gehandhaafd blijven ondanks de verplichte bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën die ingevolge de institutionele hervormingen geïntegreerd werd in de federale overdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten.

De bijdrage tot de sanering bedroeg voor 2015 0,018% bbp (0,07 miljard euro) en steeg in 2016 tot 0,033% bbp (0,14 miljard euro). Over beide jaren gecumuleerd steeg de bijdrage met 0,029% bbp (+0,12 miljard euro) ten opzichte van 2014.

#### 1.3.1.4.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

Zowel de ontvangsten als de uitgaven stabiliseerden op het niveau van 2015. De afname van de BFW-overdrachten (-0,02% bbp) en van de eigen ontvangsten (-0,04% bbp) werd integraal gecompenseerd door een verhoging van de ontvangen budgettaire overdrachten (+0,06% bbp) in 2016.

**Tabel 29**  
**Rekening van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volgens de HRF**

% bbp	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>0,85%</b>	<b>0,93%</b>	<b>0,96%</b>	<b>1,08%</b>	<b>1,08%</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,40%</u>	<u>0,45%</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,43%</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	0,27%	0,28%	0,31%	0,27%	0,25%
Ontvangen budgettaire overdrachten	0,11%	0,11%	0,13%	0,11%	0,17%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,47%</u>	<u>0,53%</u>	<u>0,51%</u>	<u>0,70%</u>	<u>0,66%</u>
Fiscale en parafiscale	0,34%	0,40%	0,37%	0,56%	0,51%
Niet-fiscale	0,13%	0,14%	0,14%	0,14%	0,14%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>0,83%</b>	<b>0,86%</b>	<b>0,88%</b>	<b>1,05%</b>	<b>1,05%</b>
Finale primaire uitgaven	0,60%	0,62%	0,63%	0,78%	0,77%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,23%	0,24%	0,25%	0,27%	0,28%
<b>Primair saldo</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,03%</b>	<b>0,03%</b>
Rentelasten	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-0,01%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,00%</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

De daling van de BFW-overdrachten stemt overeen met het verschil in doorstortingen tussen 2015 en 2016 op het niveau van de federale personenbelasting <sup>91</sup> (-0,02% bbp). De lagere eigen ontvangsten zijn vooral te verklaren door een daling van de ontvangsten inzake kapitaalbelastingen (-0,03% bbp) en door de iets lagere voorschotten inzake gewestelijke personenbelasting (-0,01% bbp). De toegenomen ontvangen budgettaire overdrachten zijn het gevolg van hogere transfers vanuit zowel de federale overheid als de lokale overheden (+0,05% bbp).

De primaire uitgaven stabiliseren omdat de hogere budgettaire overdrachten, onder meer naar de lokale overheden, worden gecompenseerd door een daling van de finale primaire uitgaven. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk een uitspraak te doen over de precieze impact van de zesde staatshervorming op de uitgavenevolucie. Ter indicatie kan wel vermeld worden dat de subsidies aan bedrijven, waarvoor in 2015 een opwaartse niveau aanpassing werd vastgesteld ingevolge de overheveling van nieuwe bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid, in 2016 stabiliseerden in procenten van het bbp.

### *1.3.1.5 Budgettaire realisaties van de Duitstalige Gemeenschap*

#### *1.3.1.5.1 ESR-vorderingensaldo*

Met uitzondering van het jaar 2015 werd de constante verbetering van het vorderingensaldo, die moet leiden tot het begrotingsevenwicht in 2018, verder gezet in 2016. Na een forse verslechtering in 2015 (met 91,4 miljoen euro tot -131,8 miljoen euro), die uitsluitend te wijten was aan de uitbreiding van de consolidatieperimeter met de PPS projecten inzake scholenbouw, neemt het vorderingentekort in 2016 af met 99,8 miljoen euro tot -32 miljoen euro.

Hetzelfde patroon tekende zich af op het niveau van het primair saldo omdat de intrestlasten, alhoewel toenemend, toch nog zeer beperkt blijven.

Over de eerste twee jaren van de toepassing van de zesde staatshervorming namen de ontvangsten sterker toe (stijging met 101,2 miljoen euro) dan zowel de primaire (toename met 90,3 miljoen euro) als de totale uitgaven (stijging met 92,9 miljoen euro) zodat het primair saldo verbeterde met 11,0 miljoen euro en het vorderingensaldo met 8,4 miljoen euro, ondanks de afhouding van de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën op de ontvangsten van de Gemeenschap.

---

<sup>91</sup> Met uitsluiting van de dotatie pendelaars die wel op de opbrengst van de federale personenbelasting wordt vooraf genomen maar die in de overheidsrekeningen als een ontvangen budgettaire overdracht wordt geregistreerd.



De bijdrage in de sanering, die ook al in 2014 van toepassing was, nam over de periode 2015-2016 toe met 0,0009% bbp (+3,94 miljoen euro). De bijdrage bedroeg in 2015 0,0005% bbp (2,16 miljoen euro) en verhoogde in 2016 tot 0,0010% bbp (4,39 miljoen euro).

### 1.3.1.5.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

**Tabel 30**  
**Rekening van de Duitstalige Gemeenschap volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>210,2</b>	<b>208,5</b>	<b>210,7</b>	<b>276,4</b>	<b>312,0</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>196,0</u>	<u>195,8</u>	<u>198,6</u>	<u>264,8</u>	<u>299,9</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	6,2	6,2	6,3	143,3	150,3
Ontvangen budgettaire overdrachten	189,8	189,5	192,3	121,5	149,6
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>14,2</u>	<u>12,8</u>	<u>12,2</u>	<u>11,6</u>	<u>12,0</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	14,2	12,8	12,2	11,6	12,0
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>213,3</b>	<b>290,2</b>	<b>251,0</b>	<b>407,1</b>	<b>341,2</b>
Finale primaire uitgaven	149,2	216,0	180,6	318,9	270,0
Overgemaakte budgettaire overdrachten	64,1	74,1	70,3	88,2	71,2
<b>Primair saldo</b>	<b>-3,2</b>	<b>-81,7</b>	<b>-40,2</b>	<b>-130,7</b>	<b>-29,3</b>
Rentelasten	1,4	0,7	0,2	1,1	2,7
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-4,5</b>	<b>-82,4</b>	<b>-40,4</b>	<b>-131,8</b>	<b>-32,0</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

De afname van het primair tekort en het vorderingentekort (met 101,4 respectievelijk met 99,8 miljoen euro) is het gevolg van een daling van de primaire uitgaven (-65,9 miljoen euro) die dubbel zo groot was als de aangroei van de ontvangsten (+35,5 miljoen euro) die vooral verklaard wordt door de hogere budgettaire overdrachten die werden ontvangen.

### 1.3.1.6 Budgettaire realisaties van de Franse Gemeenschapscommissie

#### 1.3.1.6.1 ESR-vorderingensaldo

In 2016 werd voor het vierde jaar op rij een vorderingenoverschot gerealiseerd, dit maal van 22,1 miljoen euro wat het beste resultaat is van de totale periode in beschouwing. Na een lichte terugval van het overschot in 2015 wordt het in 2016 met 14,8 miljoen opgetrokken.

In tegenstelling tot de meeste andere entiteiten, is de gecumuleerde verbetering van het primair saldo en het vorderingensaldo over de jaren 2015–2016 niet toe te schrijven aan beide jaren maar uitsluitend aan 2016.

De Franse Gemeenschapscommissie is met uitzondering van de onderwerping aan de responsabiliseringsbijdrage voor pensioenen niet rechtstreeks betrokken bij de zesde staatshervorming en zij werd niet onderworpen aan de verplichte bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën. Zij ondervindt wel op indirecte wijze een impact van de institutionele hervormingen ingevolge het intra-francofone Sint-Emilie-akkoord waardoor zij in de eentalig Franstalige structuren en instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad vanaf 2015 bepaalde nieuw overgehevelde gemeenschapsbevoegdheden uitoefent.

#### 1.3.1.6.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

Het hogere vorderingenoverschot in 2016 spruit voort uit de toename van de ontvangsten (+ 21,5 miljoen euro), en inzonderheid van de ontvangen budgettaire overdrachten (+16,1 miljoen euro) en een lichte stijging van de primaire uitgaven (+6,6 miljoen euro).

**Tabel 31**  
**Rekening van de Franse Gemeenschapscommissie volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>392,9</b>	<b>405,6</b>	<b>406,7</b>	<b>452,2</b>	<b>473,7</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>381,9</u>	<u>394,1</u>	<u>403,3</u>	<u>445,2</u>	<u>464,1</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	36,0	44,2	53,1	61,1	63,9
Ontvangen budgettaire overdrachten	345,9	349,9	350,2	384,1	400,2
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>10,9</u>	<u>11,5</u>	<u>3,4</u>	<u>7,0</u>	<u>9,6</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	10,9	11,5	3,4	7,0	9,6
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>391,8</b>	<b>394,6</b>	<b>396,0</b>	<b>445,7</b>	<b>452,3</b>
Finale primaire uitgaven	388,8	392,4	393,6	442,8	448,9
Overgemaakte budgettaire overdrachten	3,0	2,2	2,4	2,9	3,5
<b>Primair saldo</b>	<b>1,1</b>	<b>11,0</b>	<b>10,7</b>	<b>6,6</b>	<b>21,4</b>
Rentelasten	10,2	6,4	-1,6	-0,7	-0,7
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-9,1</b>	<b>4,7</b>	<b>12,3</b>	<b>7,3</b>	<b>22,1</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

#### 1.3.1.7 Budgettaire realisaties van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

##### 1.3.1.7.1 ESR-vorderingensaldo

Het vorderingenoverschot van 2016 bedraagt 2,1 miljoen euro. Afgezien van het uitzonderlijk hoge overschot dat in 2015 werd gerealiseerd <sup>92</sup> is dat een verbetering ten opzichte van de voorgaande jaren die telkens met een tekort werden afgesloten.

<sup>92</sup> Ingevolge de positieve impact op het saldo 2015 van een aangebrachte ESR-correctie voor de rechtzetting van het tijdstip van registratie van PPS-projecten waardoor de primaire uitgaven neerwaarts werden herzien.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie is het enige deelgebied dat niet door de zesde staatshervorming wordt geaffecteerd: er werden geen nieuwe bevoegdheden overgedragen, de federale financiering werd niet gewijzigd en er wordt geen responsabiliseringsbijdrage pensioenen ingehouden.

### 1.3.1.7.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

De aangroei van de ontvangsten met 5,0 miljoen euro vloeit voort uit de toename van de ontvangen budgettaire overdrachten (+3,1 miljoen euro) en de hogere niet-fiscale ontvangsten (+1,3 miljoen euro). De BFW-overdrachten, die gevormd worden door het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de federale personenbelasting, nemen minder snel toe dan in de periode 2012-2015 omdat er vanaf 2016 een einde is gekomen aan de overdracht van extra middelen<sup>93</sup> en deze transfer bijgevolg op kruissnelheid is gekomen.

**Tabel 32**  
**Rekening van de Vlaamse Gemeenschapscommissie volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>138,3</b>	<b>140,9</b>	<b>140,3</b>	<b>141,9</b>	<b>146,9</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>135,1</u>	<u>137,9</u>	<u>138,4</u>	<u>140,3</u>	<u>144,1</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	9,0	11,0	13,3	15,3	16,0
Ontvangen budgettaire overdrachten	126,1	126,8	125,1	125,0	128,1
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,2</u>	<u>3,1</u>	<u>1,9</u>	<u>1,6</u>	<u>2,9</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	3,2	3,1	1,9	1,6	2,9
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>141,0</b>	<b>141,2</b>	<b>162,9</b>	<b>129,9</b>	<b>142,4</b>
Finale primaire uitgaven	118,5	134,6	142,5	121,0	138,1
Overgemaakte budgettaire overdrachten	22,5	6,6	20,4	8,9	4,4
<b>Primair saldo</b>	<b>-2,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-22,6</b>	<b>12,0</b>	<b>4,5</b>
Rentelasten	0,8	0,9	1,1	2,0	2,4
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-3,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>-23,8</b>	<b>10,0</b>	<b>2,1</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

Aan de uitgavenzijde keerden de primaire uitgaven in 2016 terug naar een normaal niveau na de uitzonderlijke daling in 2015, en lopen de intrestlasten verder op ingevolge de schulden aangaan ter financiering van de in 2013 opgestarte PPS-projecten.

<sup>93</sup> Ingevolge het eerste luik van de “correcte financiering van de Brusselse Instellingen” (bijzondere wet van 19 juli 2012) dat tijdens de periode 2012–2015 jaarlijks 10 miljoen euro extra federale middelen toewijst aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie volgens de verhouding 20/80.

### 1.3.1.8 Budgettaire realisaties van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

#### 1.3.1.8.1 ESR-vorderingensaldo

Het begrotingsjaar 2016 werd, in tegenstelling tot de drie voorgaande jaren, beëindigd met een zeer klein vorderingenoverschot (van 5,1 miljoen euro). Dat is een verbetering van het saldo met 21,1 miljoen euro of 0,005% bbp ten opzichte van het voorgaande jaar.

De zesde staatshervorming had ingrijpende gevolgen voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie omdat met ingang van 2015 belangrijke gemeenschapsbevoegdheden en dus ook financiële middelen werden overgeheveld wat zich weerspiegelde in een opwaarts niveau-effect op de ontvangsten en uitgaven van de entiteit. Ondanks de verplichte bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën die in de gewijzigde middelenoverdracht is verwerkt, verbeterde het vorderingensaldo sinds 2015 met 0,005% bbp (hetzij 18,8 miljoen euro).

Over de periode 2015-2016 nam de saneringsbijdrage ten opzichte van 2014 toe met 0,004% bbp (+18,7 miljoen euro). De bijdrage bedroeg in 2015 0,002% bbp (10,2 miljoen euro) en steeg in 2016 tot 0,005% bbp (20,7 miljoen euro).

#### 1.3.1.8.2 Evolutie van de ontvangsten en de uitgaven in 2016

De in 2016 vastgestelde verbetering van het primair saldo met 37,1 miljoen euro (+0,009% bbp) spruit voort uit een stijging van de ontvangsten met 90,8 miljoen euro (+0,014% bbp) en een geringe toename van de primaire uitgaven met 53,7 miljoen euro (+0,005% bbp) wat amper 60% vertegenwoordigt van de jaarlijkse toename vastgesteld in de periode 2012–2014.

De intrestlasten stegen fors met 16,1 miljoen euro (+0,004% bbp) als gevolg van financiële leasing operaties die in 2015 werden opgestart.

**Tabel 33**  
**Rekening van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>88,9</b>	<b>88,0</b>	<b>92,4</b>	<b>1 197,9</b>	<b>1 288,7</b>
<u>Ontvangsten geïnd door andere overheden</u>	<u>86,4</u>	<u>87,6</u>	<u>92,2</u>	<u>1 196,2</u>	<u>1 287,7</u>
Overdrachten BFW (PB en btw)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangen budgettaire overdrachten	86,4	87,6	92,2	1 196,2	1 287,7
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>2,6</u>	<u>0,4</u>	<u>0,2</u>	<u>1,7</u>	<u>1,0</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	2,6	0,4	0,2	1,7	1,0
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>88,9</b>	<b>91,6</b>	<b>105,8</b>	<b>1 213,4</b>	<b>1 267,1</b>
Finale primaire uitgaven	56,8	58,2	70,8	1 168,7	1 207,8
Overgemaakte budgettaire overdrachten	32,2	33,4	35,0	44,7	59,2
<b>Primair saldo</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-13,4</b>	<b>-15,5</b>	<b>21,6</b>
Rentelasten	0,1	0,1	0,3	0,5	16,6
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,7</b>	<b>-13,7</b>	<b>-16,0</b>	<b>5,1</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Rekeningen van de overheid 2016 (INR, april 2017).

### 1.3.2 Analyse van de schuld van de Gemeenschappen en de Gewesten

De opvolging van de schuld van de Gemeenschappen en de Gewesten gebeurt op basis van twee concepten:

- de directe en de indirecte schuld zoals gedefinieerd door het betrokken deelgebied zelf;
- de geconsolideerde brutoschuld volgens het concept van het INR; deze definitie omvat ook de directe schuld en de indirecte schuld, maar laatstgenoemde wordt uitgebreider gedefinieerd dan in de benadering van het deelgebied.

Voor meer details over de verschillende methodologische benaderingen wordt verwezen naar de voorgaande adviezen van de Afdeling <sup>94</sup>.

Er worden door de Afdeling twee informatiebronnen geraadpleegd: de gegevens verstrekt door het deelgebied zelf voor wat de door haar gedefinieerde directe en de indirecte schuld betreft, en de overheidsrekeningen van het INR voor wat de geconsolideerde brutoschuld betreft. De in beschouwing genomen periode is 2012-2016. In vergelijking met voorgaande adviezen van de Afdeling kunnen wijzigingen optreden in de cijfers van de vorige jaren omdat steeds op de laatst beschikbare informatie wordt gewerkt en/of ingevolge de toepassing van nieuwe ESR-normen die een retroactieve herziening van de cijferreeksen kunnen veroorzaken (zoals bijvoorbeeld een wijziging van de consolidatieperimeter).

<sup>94</sup> Zie punt 3.4. van het HRF advies van juli 2015 en punt 3.6. van het HRF advies van november 2014.

Zoals in voorgaande adviezen van de Afdeling wordt in onderhavige analyse niet specifiek ingegaan op de evolutie van de gewaarborgde schuld omdat er een groot aantal gelijkenissen is tussen de gewaarborgde schuld en de indirecte schuld in het INR-concept.

In onderhavige analyse wordt ook de evolutie van de verhouding van de schuld tot de totale ontvangsten van de gemeenschappen en de gewesten opgevolgd, de zogenoemde schuldgraad. De totale ontvangsten zijn de ESR-ontvangsten in HRF-definitie.

In 2015 en 2016 daalt de schuldgraad ten opzichte van de periode 2012-2014, zelfs als de schuld in absolute bedragen en/of in procenten van het bbp stijgt. Dit wordt verklaard door de impact van de zesde staatshervorming<sup>95</sup> op de noemer van de verhouding schuld/ontvangsten. Ingevolge de overheveling van nieuwe bevoegdheden aan de Gemeenschappen en Gewesten is het niveau van de ontvangsten in 2015 immers gestegen omwille van de overdracht door de Federale Overheid van de financiële middelen ter financiering van de overgedragen bevoegdheden.

### 1.3.2.1 De schuld van de Vlaamse Gemeenschap

In onderstaande tabel wordt de evolutie van de totale schuld over de periode 2012-2016 weergegeven in de twee benaderingen: deelgebied en INR.

**Tabel 34**  
**Evolutie van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
Directe schuld (a)	6 421,2	4 384,1	4 614,2	4 106,9	4 624,4
Indirecte schuld	2,4	2,2	2,0	1,8	1,6
<b>TOTAAL</b>	<b>6 423,5</b>	<b>4 386,3</b>	<b>4 616,1</b>	<b>4 108,7</b>	<b>4 626,0</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,66%</i>	<i>1,12%</i>	<i>1,15%</i>	<i>1,00%</i>	<i>1,10%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>22,90%</i>	<i>15,30%</i>	<i>16,02%</i>	<i>10,94%</i>	<i>11,86%</i>
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>17 694,3</b>	<b>16 929,5</b>	<b>18 886,4</b>	<b>18 971,1</b>	<b>19 256,0</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>4,57%</i>	<i>4,32%</i>	<i>4,71%</i>	<i>4,62%</i>	<i>4,57%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>63,09%</i>	<i>59,04%</i>	<i>65,56%</i>	<i>50,53%</i>	<i>49,36%</i>

(a) Directe schuld bestaande uit de directe schuld op lange en korte termijn en de schulden overgenomen in de directe schuld.

Bron: Vlaamse Gemeenschap, Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

<sup>95</sup> En het intra-franfone Sint-Emilie-akkoord dat in het verlengde van de zesde staatshervorming werd afgesloten waardoor bepaalde nieuwe gemeenschapsbevoegdheden door het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie worden uitgeoefend, met daaraan gekoppeld een intra-franfone middelenoverdracht.

De totale schuld van de Vlaamse Gemeenschap (directe en indirecte schuld van de Vlaamse Ministeries, volgens eigen definitie) is in 2016 toegenomen met 0,5 miljard euro tot 4,6 miljard euro en bereikt aldus 1,1% van het bbp of 11,9% van de totale ontvangsten van de Gemeenschap. Dit is een lichte toename met 0,10% bbp en met 0,91% van de totale ontvangsten ten opzichte van 2015 waarin – over de beschouwde periode - het laagste schuldpeil werd bereikt na een terugbetaling door KBC van 3 miljard euro, zijnde de laatste schijf van de nog uitstaande steunkredieten verleend om het hoofd te bieden aan de financiële crisis van 2008, verhoogd met een verschuldigde premie (van 1 miljard euro).

De stijging van de totale schuld in 2016 is het gevolg van de toename van de directe schuld.

De geconsolideerde brutoschuld is gestegen met 0,3 miljard euro tot 19,3 miljard euro. Dit is minder snel dan het bbp en de totale ontvangsten want de schuld neemt af met 0,06% bbp.

#### 1.3.2.1.1 Directe en indirecte schuld

De evolutie van de directe schuld (van de Vlaamse ministeries, volgens eigen definitie) stemt overeen met het netto te financieren saldo, dat deels op lange en deels op korte termijn wordt gefinancierd, en met door de Vlaamse Gemeenschap bij decreet in de directe schuld overgenomen schulden van derden.

De directe schuld is toegenomen met 0,5 miljard euro:

- de overgenomen schulden zijn gedaald met 0,06 miljard euro ingevolge een afname van de schuld van de Gemeentelijke Holding;
- een stijging van de EMTN-schuld en de nieuwe Schuldschein<sup>96</sup> deden de directe schuld op lange termijn aangroeien met 0,4 miljard euro;
- de korte termijn schuld steeg met 0,2 miljard euro ingevolge een toename van de kasschuld en een afbouw van de schuld in Belgian Commercial Paper (BCP).

De indirecte schuld wordt gevormd door een schuld van de openbare vervoersmaatschappij De Lijn die verder werd afgelost en die eind 2016 nog 1,6 miljoen euro bedroeg.

---

<sup>96</sup> Leningsovereenkomst naar Duits recht.

### 1.3.2.1.2 Geconsolideerde brutoschuld

De geconsolideerde brutoschuld is in absolute waarde toegenomen met 0,3 miljard euro maar gedaald in procenten van het bbp (-0,06% bbp).

Zoals aangestipt in punt 1.3.2 is de geconsolideerde brutoschuld samengesteld uit de directe schuld en een zeer ruim gedefinieerde indirecte schuld. In het INR-concept van indirecte schuld worden de schulden van de instellingen die met de Vlaamse Gemeenschap worden geconsolideerd immers meegerekend.

De directe schuld groeide aan met 0,6 miljard euro tot 4,7 miljard euro <sup>97</sup> en de indirecte schuld bedroeg eind 2016 14,5 miljard euro, een daling met 0,3 miljard euro.

**Tabel 35**  
**Indirecte schuld van de Vlaamse Gemeenschap volgens de definitie van het INR**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Schulden van de consolidatieperimeter (= indirecte schuld definitie INR)</b>	<b>11 449,5</b>	<b>12 660,2</b>	<b>14 431,7</b>	<b>14 846,9</b>	<b>14 526,4</b>
<i>in % van het bbp</i>	2,95%	3,23%	3,60%	3,62%	3,45%
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	40,82%	44,15%	50,10%	39,55%	37,24%
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren (met inbegrip van sociale huisvestingsmaatschappijen)	9 719,1	10 059,7	11 248,3	11 607,7	11 530,6
Anderen: PPS, VIPA en financiële leasing	1 730,4	2 600,5	3 183,5	3 239,2	2 995,8

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

In tegenstelling tot de drie voorgaande jaren is de indirecte schuld (INR) in 2016 dus afgenomen. Ongeveer 75% van die daling (hetzij 0,2 miljard euro) wordt verklaard door een vermindering van de uitstaande schuld van het VIPA, de diverse PPS-projecten en de financiële leasing. Zij hebben eind 2016 een aandeel van 21% in de totale indirecte schuld (INR).

De uitstaande schulden van de geconsolideerde instellingen die gericht zijn op de financiering van de grote infrastructuurwerken en van de onderwijsinfrastructuur (hogescholen, universiteiten, ...) zijn in 2016 verhoogd met 0,4 miljard euro (vooral door het van start gaan van School Invest die instaat voor de financiering van de DBFM Scholen van Morgen). Daarentegen is de schuld van de instellingen die actief zijn in de sector van de sociale huisvesting en de schulden van diverse onderwijsinstellingen gedaald met 0,4 miljard euro. De schulden van nog een aantal andere instellingen die tot de consolidatieperimeter van de Vlaamse Gemeenschap behoren, waren in 2016 in hun globaliteit neerwaarts gericht (-0,08 miljard euro).

<sup>97</sup> De benadering van de Vlaamse Gemeenschap inzake directe schuld sluit dicht aan bij het INR-concept: eind 2016 bedroeg deze schuld 4,62 miljard euro (VG) respectievelijk 4,73 miljard euro (INR).



Deze vier sectoren en andere diverse instellingen die tot de consolidatieperimeter van de Vlaamse Gemeenschap gerekend worden, vertegenwoordigen samen ongeveer 79% van de totale indirecte schuld (INR). De maatschappijen voor sociale huisvesting alleen al - met een uitstaande schuld van 9,1 miljard euro eind 2016 - hebben een aandeel van 63%.

### 1.3.2.2 De schuld van de Franse Gemeenschap

De tabel hieronder geeft de totale schuld van de Franse Gemeenschap weer volgens de eigen definitie van de entiteit en volgens het INR-concept.

**Tabel 36**  
**Evolutie van de schuld van de Franse Gemeenschap (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 € )	2012	2013	2014	2015	2016
Directe schuld (a)	4 487,8	4 743,3	5 045,6	5 372,4	5 751,7
Indirecte schuld	96,0	93,8	91,5	89,1	14,1
Fonds d'Ecureuil (b)	-84,4	-85,1	-128,0	-128,2	-128,5
<b>TOTAAL</b>	<b>4 499,4</b>	<b>4 751,9</b>	<b>5 009,1</b>	<b>5 333,3</b>	<b>5 637,3</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,16%</i>	<i>1,21%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,30%</i>	<i>1,34%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>44,94%</i>	<i>46,98%</i>	<i>48,67%</i>	<i>39,08%</i>	<i>39,93%</i>
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>5 703,7</b>	<b>6 001,7</b>	<b>6 191,8</b>	<b>6 623,9</b>	<b>7 293,6</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,47%</i>	<i>1,53%</i>	<i>1,54%</i>	<i>1,61%</i>	<i>1,73%</i>
<i>in % van ESR ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>56,97%</i>	<i>59,33%</i>	<i>60,17%</i>	<i>48,53%</i>	<i>51,66%</i>

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

Bron: Franse Gemeenschap en Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

De totale schuld van de Franse Gemeenschap (volgens de definitie van de entiteit) vertoonde in 2016 een stijging van 304 miljoen euro en liep op tot 5,6 miljard euro, wat overeenkomt met 1,34% bbp (tegenover 1,30% bbp in 2015). De toename van de schuld/bbp-ratio ligt in lijn met deze die in de periode 2012-2015 vastgesteld werd. Die stijging wordt verklaard door de toename van de directe schuld van de entiteit, die niet voldoende werd gecompenseerd door de duidelijke achteruitgang van de indirecte schuld, noch door de in het Fonds Ecureuil (Eekhoornfonds) belegde reserves.

De geconsolideerde brutoschuld van de Franse Gemeenschap (INR-concept) volgde eveneens dezelfde stijgende tendens als de totale schuld in 2016 en liep op tot 7,3 miljard euro, wat het hoogste peil over de periode 2013-2016 is. Dat komt overeen met 1,73% bbp (tegenover 1,61% bbp in 2015). Die toename is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de stijging van de directe schuld, maar ook, in mindere mate, aan de stijging van de indirecte schuld van de entiteit.

#### 1.3.2.2.1 Directe en indirecte schuld <sup>98</sup>

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

De directe schuld van de Franse Gemeenschap bedroeg bijna 5,8 miljard euro in 2016, hetzij een toename van 0,4 miljard euro ten opzichte van het peil van het jaar voordien. Dit komt voor 2016 neer op een schuld van 1,36% bbp. Die schuld bestaat uit een schuld op lange termijn en een schuld op korte termijn, die in 2016 in tegengestelde richting evolueerden.

Eenzijds bedroeg de directe schuld op lange termijn van de entiteit 6,1 miljard euro in 2016, als gevolg van een stijging met 0,7 miljard euro in 2016 wegens het netto te financieren saldo van het boekjaar.

Anderzijds ging de directe schuld op korte termijn van -28,4 miljoen euro naar -367,3 miljoen euro tussen 2015 en 2016, wat precies overeenkwam met de toename van de activa op de lopende rekening van de Franse Gemeenschap. Die toename van het kasoverschot met 0,34 miljard euro is grotendeels toe te schrijven aan: de prefinanciering van de behoeften van het jaar 2017 (0,17 miljard euro), bewegingen van de andere bankrekeningen die geconsolideerd zijn met de schatkist (0,06 miljard euro) en het kleinere begrotingsonevenwicht (0,09 miljard euro).

De indirecte schuld van de Franse Gemeenschap bestaat enkel uit de schuld van de universiteiten <sup>99</sup>. Het uitstaande bedrag verminderde met 0,08 miljard euro, namelijk het bedrag van de aflossingen, en bedroeg 0,01 miljard euro in 2016.

---

<sup>98</sup> De analyse van de directe en de indirecte schuld volgens de definitie van de Franse Gemeenschap is gebaseerd op het jaarverslag van de overheidsschuld 2016 van de Federatie Wallonië-Brussel alsook op de algemene toelichting van de initiële begroting 2017.

<sup>99</sup> Het uitstaande bedrag van de schuld van de universiteiten bestaat uit leningen die in het verleden zijn aangegaan voor investeringen in onroerend goed en waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze aan het uitdoven zijn. Voor een meer volledige analyse van wat het begrip « *dette universitaire* » (schuld van de universiteiten) inhoudt, wordt de lezer verwezen naar de Adviezen van de HRF van november 2013 en 2014 alsook naar de initiële begroting 2017 van de Franse Gemeenschap, p.128.

De reserves van het Fonds Ecureuil <sup>100</sup> bleven nagenoeg stabiel in 2016 (+0,3 miljoen euro ten opzichte van het jaar 2015) en bedroegen dus 0,13 miljard euro. Het bedrag van dit Fonds moet afgetrokken worden van de directe schuld van de entiteit.

### 1.3.2.2.2 Geconsolideerde brutoschuld (INR)

In 2016 is het bedrag van de geconsolideerde brutoschuld van de Franse Gemeenschap (INR-concept) gestegen met 0,7 miljard euro (+0,12% bbp) ten opzichte van zijn peil van 2015, om uit te komen op bijna 7,3 miljard euro (tegenover 6,6 miljard euro het jaar voordien).

Die toename is tegelijk te wijten aan de stijging van de directe en de indirecte schuld (INR-concept) van de Franse Gemeenschap. De directe schuld bedroeg immers in 2016 6,1 miljard euro tegenover 5,5 miljard euro in 2015, hetzij een verhoging met iets minder dan 12%. De stijging van de indirecte schuld ten opzichte van het jaar voordien is geringer (+2,1%) en de indirecte schuld bedroeg in 2016 1,2 miljard euro.

**Tabel 37**  
**De indirecte schuld van de Franse Gemeenschap volgens de definitie van het INR**

( x 1.000.000 € )	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Schulden van de consolidatieperimeter (= indirecte schuld definitie INR)</b>	<b>1 177,0</b>	<b>1 191,5</b>	<b>1 051,9</b>	<b>1 131,4</b>	<b>1 155,3</b>
<i>in % bbp</i>	<i>0,30%</i>	<i>0,30%</i>	<i>0,26%</i>	<i>0,28%</i>	<i>0,27%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>11,76%</i>	<i>11,78%</i>	<i>10,22%</i>	<i>8,29%</i>	<i>8,18%</i>
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren	1 113,8	1 132,6	972,8	1 006,1	1 025,0
Anderen : Gedelgeerde missies, alternatieve financiering en financiële leasing	63,2	58,9	79,1	125,3	130,3

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

Binnen de indirecte schuld steeg in 2016 zowel de schuld van de instellingen die behoren tot de consolidatieperimeter als de schuld inzake de gedelegeerde opdrachten en de alternatieve financiering. De schuld van de instellingen die behoren tot de consolidatieperimeter vormt 89% van het totaal van de indirecte schuld van de entiteit.

### 1.3.2.3 De schuld van het Waalse Gewest

De onderstaande tabel geeft de totale schuld weer van het Waalse Gewest, enerzijds volgens de definitie van de entiteit zelf, anderzijds volgens de definitie van het INR.

<sup>100</sup> Voor een meer volledige analyse van dit Fonds, wordt de lezer verwezen naar de Adviezen van de HRF van november 2013 en 2014, alsook naar de initiële begroting 2017 van de Franse Gemeenschap, pp. 129 en 130.

**Tabel 38**  
**Evolutie van de schuld van het Waalse Gewest (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
Directe schuld (a)	6 620,3	6 752,5	7 462,9	8 246,6	8 682,0
Indirecte schuld	797,0	796,5	796,1	795,7	795,4
<b>TOTAAL (b)</b>	<b>7 417,3</b>	<b>7 549,0</b>	<b>8 259,0</b>	<b>9 042,3</b>	<b>9 477,4</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,91%</i>	<i>1,93%</i>	<i>2,06%</i>	<i>2,20%</i>	<i>2,25%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>96,53%</i>	<i>95,83%</i>	<i>105,46%</i>	<i>72,28%</i>	<i>72,07%</i>
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>17 808,7</b>	<b>18 334,9</b>	<b>19 578,9</b>	<b>20 481,0</b>	<b>21 417,6</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>4,60%</i>	<i>4,68%</i>	<i>4,89%</i>	<i>4,99%</i>	<i>5,08%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>231,75%</i>	<i>232,76%</i>	<i>250,01%</i>	<i>163,71%</i>	<i>162,87%</i>

(a) De directe schuld is hier samengesteld uit de langetermijnschuld, de kortetermijnschuld en de overgenomen indirecte schuld.

(b) Totale gewestsschuld zonder de residuele schuld van ALESH (Amortisatiefonds voor Leningen voor de Sociale Huisvesting) van het Waalse Gewest (die sinds 2004 onveranderd 790,2 miljoen euro bedraagt).

Bron: Waals Gewest en Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

De totale schuld van het Waalse Gewest (volgens de definitie van de entiteit zelf) is in 2016 opnieuw gestegen en bedraagt ongeveer 9,5 miljard euro, wat 2,25% bbp vertegenwoordigt. Deze stijging bedraagt 0,04% bbp, een duidelijk minder sterke toename dan in de twee voorgaande jaren (toename van 0,13% bbp in 2014 en van 0,14% bbp in 2015). Deze toename in 2016 is enkel te wijten aan de stijging van de directe schuld. De indirecte schuld daalde zeer licht.

De geconsolideerde brutoschuld (INR-concept) is eveneens gestegen en bedroeg in 2016 21,4 miljard euro. Ze vertegenwoordigde 5,08% bbp (ten opzichte van 4,99% bbp in 2015). Ook de toename van de geconsolideerde brutoschuld is het gevolg van de gestegen directe schuld van het Waalse Gewest. Haar indirecte schuld volgens de INR-definitie daalde.

### 1.3.2.3.1 Directe en indirecte schuld <sup>101</sup>

De directe schuld van het Waalse Gewest is in 2016 gestegen tot 8,7 miljard euro, een stijging van ongeveer 0,4 miljard euro ten opzichte van de 8,2 miljard in 2015. Dit betekende een toename van 5,3% ten opzichte van het voorgaande jaar, wat een minder grote stijging was dan in de twee voorgaande jaren (jaarlijkse groei van +10,5% in 2014 en 2015).

<sup>101</sup> Er is voorlopig geen schuldrapport over 2016 van het Waalse Gewest; daarom zijn het in juni 2017 door het Waalse Gewest bezorgde schatkistrapport en de algemene toelichting bij de begrotingsopmaak 2017 nuttig geweest voor deze analyse.

Deze toename (+1,3 miljard euro ten opzichte van 2015) wordt veroorzaakt door de directe schuld op lange termijn met, zoals beschreven in het schatkistrapport van het Waalse Gewest, een stijging van de bankleningen van het Gewest, een toename in de gedematerialiseerde uitgaven verwant aan de Duitse schuldbewijzen 'Schuldschein', een toename in het bedrag van de schatkistbewijzen en een herfinanciering via het EMTN-programma.

De directe schuld op korte termijn is daarentegen aanzienlijk gedaald in 2016 door een afname van 0,9 miljard euro in het debetbedrag op de zichtrekening (van 1,2 miljard euro eind 2015 naar 0,3 miljard eind 2016).

Nog steeds volgens de definitie van de entiteit zelf (en dus zonder ALESH) is de indirecte schuld van het Waalse Gewest, net zoals in de voorgaande jaren, zeer licht gedaald in 2016 (met 0,3 miljoen euro). Terwijl het belangrijkste onderdeel ervan, de schuld van de Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires (SPABS, Publiekrechtelijke maatschappijen belast met het bestuur van de schoolgebouwen), doorheen de bestudeerde periode constant bleef op 0,8 miljard euro, werd de schuld van de Société Wallonne Des Eaux (SWDE, Maatschappij voor watervoorziening) daarentegen afgelost ten belope van 0,3 miljoen euro in 2016 en bedroeg nog 0,05 miljoen euro.

#### 1.3.2.3.2 Geconsolideerde brutoschuld (INR) <sup>102</sup>

De geconsolideerde brutoschuld van het Waalse Gewest, volgens de definitie van het INR, heeft haar hoogste niveau bereikt in de beschouwde periode. Ze bedroeg 21,4 miljard euro in 2016, wat een groei met 0,09% bbp betekent. Deze toename is gelijkaardig aan die van 2015 (+0,11% bbp) en duidelijk lager dan in 2014 (+0,20% bbp). Deze toename wordt uitsluitend veroorzaakt door de directe schuld, die gegroeid is met 1,3 miljard euro en eind 2016 9,2 miljard euro bedroeg <sup>103</sup>. Haar indirecte schuld daarentegen is gedaald met 0,4 miljard euro en bedroeg 12,2 miljard euro.

---

<sup>102</sup> De bedragen die in deze tekst zijn opgenomen zijn INR-gegevens

<sup>103</sup> De directe schuld van de definitie van het Gewest bedroeg 8,68 miljard euro, ten opzichte van 9,20 miljard euro volgens het INR-concept.

**Tabel 39**  
**De indirecte schuld van het Waalse Gewest volgens de definitie van het INR**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Schulden van de consolidatieperimeter (= indirecte schuld definitie INR)</b>	<b>12 348,8</b>	<b>12 770,9</b>	<b>12 108,5</b>	<b>12 618,2</b>	<b>12 220,2</b>
<i>in % van het bbp</i>	3,19%	3,26%	3,02%	3,08%	2,90%
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	160,70%	162,12%	154,62%	100,86%	92,93%
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren (m.i.v sociale huisvestingsmaatschappijen)	8 204,7	8 490,0	7 649,1	8 109,2	7 899,5
Anderen: Gedelegeerde missies en alternatieve financiering (incl. FIWAPAC), ALESH schuld en financiële leasing	4 144,1	4 280,9	4 459,3	4 509,0	4 320,7

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

We herinneren eraan dat het concept van de indirecte schuld verschilt tussen het INR en het Waalse Gewest. Dat laatste neemt enkel de schulden van de SPABS<sup>104</sup> en van de SWDE in rekening.

De schuld van de sociale huisvestingsmaatschappijen liep in 2016 op tot 7,9 miljard euro. Die vormde daarmee het belangrijkste deel van de totale directe schuld (64,6%) en vertoonde een lichte afname tussen 2015 en 2016 (-0,2 miljard euro).

De schuld die voortvloeit uit de gedelegeerde opdrachten en uit de alternatieve financiering, en de schuld inzake financiële leasing bedroeg iets minder dan 29% van de totale indirecte schuld. De schuld is met 0,2 miljard euro gedaald en bedroeg 3,5 miljard euro eind 2016.

Ten slotte is de schuld van ALESH constant gebleven doorheen de periode (en sinds 2004). Ze bedroeg 790 miljoen euro; haar aandeel in de totale indirecte schuld bedroeg 6,5%.

#### 1.3.2.4 De schuld van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

De evolutie van de totale schuld over de periode 2012-2016 is opgenomen in onderstaande tabel volgens de twee benaderingen, deze van het deelgebied en deze van het INR.

<sup>104</sup> Sociétés Publiques d'Administration des Bâtiments Scolaires (SPABS, Publiekrechtelijke maatschappijen belast met het bestuur van de schoolgebouwen).

Tabel 40

## Evolutie van de schuld van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (toestand op 31/12)

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
Directe schuld (a)	3 146,0	3 020,5	2 949,9	2 750,4	2 688,0
Indirecte schuld	1 763,3	1 890,2	1 932,1	2 076,5	2 242,2
<b>TOTAAL</b>	<b>4 909,3</b>	<b>4 910,8</b>	<b>4 882,0</b>	<b>4 826,9</b>	<b>4 930,2</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,27%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,22%</i>	<i>1,18%</i>	<i>1,17%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>149,08%</i>	<i>134,27%</i>	<i>127,51%</i>	<i>108,68%</i>	<i>108,10%</i>
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>4 874,2</b>	<b>4 897,5</b>	<b>4 947,3</b>	<b>4 777,7</b>	<b>4 555,6</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>1,26%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,23%</i>	<i>1,16%</i>	<i>1,08%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>148,02%</i>	<i>133,91%</i>	<i>129,21%</i>	<i>107,57%</i>	<i>99,89%</i>

(a) Directe schuld bestaande uit de directe schuld op lange en korte termijn en de schulden overgenomen in de directe schuld (maar volledig afgebouwd sinds 2009).

Bron: Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

Na een daling in 2014 en 2015 steeg de totale schuld in 2016 met 0,10 miljard euro tot 4,9 miljard euro. In procenten van het bbp stabiliseert de schuld nagenoeg op 1,2% bbp. De schuldgraad (uitgedrukt in % van de ESR-ontvangsten) – met ontvangsten die in 2015 een sterke toename kenden ingevolge de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming en inzonderheid het tweede luik van de correcte financiering van de Brusselse instellingen – daalt in 2016 met 0,6% ten opzicht van het voorgaande jaar.

De indirecte schuld is de hoofdoorzaak van de verhoging van de totale schuld, zij stijgt met 0,17 miljard euro terwijl de directe schuld afneemt met 0,06 miljard euro.

De geconsolideerde brutoschuld daalt voor het tweede jaar op rij en was voor de eerste maal lager dan de totale ontvangsten. In procenten bbp bedraagt de schuldgraad 1,08% bbp.

#### 1.3.2.4.1 Directe en indirecte schuld

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest definieert de evolutie van zijn directe schuld als zijn netto te financieren saldo <sup>105</sup> en zijn indirecte schuld als het geheel van de leningen van derden waarvan het de betaling verzekert.

De directe gewestschuld bedroeg eind 2016 2,7 miljard euro en bestaat voor 95,6% uit schuld op lange termijn. De lichte daling van de schuld met 0,06 miljard is het gevolg van een vermindering met 0,10 miljard euro van de uitstaande leningen op lange termijn (2,57 miljard euro eind 2016) en een verhoging met 0,04 miljard euro van de korte termijn financiering (0,12 miljard euro).

<sup>105</sup> Aan het NFS wordt in principe de evolutie van de overgenomen indirecte schuld toegevoegd maar deze schuld is nihil met ingang van 2009.

De indirecte schuld volgens de definitie van het gewest kende de sterkste jaarlijkse toename (+8% of +0,17 miljard euro) van de beschouwde periode. Dit is te wijten aan de aangroeiende schuld van het Brussels Herfinancieringsfonds voor de Gemeentelijke Thesaurieën (+0,12 miljard euro tot een uitstaande schuld van 0,88 miljard euro eind 2016) en het Huisvestingsfonds (+0,07 miljard euro tot een uitstaande schuld van 0,87 miljard). Beide instellingen zijn verantwoordelijk voor het leeuwendeel (78%) van de totale indirecte schuld.

#### 1.3.2.4.2 Geconsolideerde brutoschuld

De geconsolideerde brutoschuld beliep eind 2016 in totaal 4,6 miljard euro of 1,08% bbp. Daarvan is 2,6 miljard euro directe schuld <sup>106</sup> en 2,0 miljard euro wordt als indirecte schuld geregistreerd.

De indirecte schuld wordt bijna integraal (99,4% eind 2016) gevormd door de schulden van instellingen die behoren tot de gewestelijke consolidatieperimeter. Bijna 50% van die schulden zijn voor rekening van de sociale huisvestingsmaatschappijen (974,3 miljard euro eind 2016). De schulden aangaande financiële leasing zijn in 2016 fors afgenomen door het wegvallen van dergelijke schulden bij de MIVB.

**Tabel 41**  
**Indirecte schuld van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volgens de definitie van het INR**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Schulden van de consolidatieperimeter (= indirecte schuld definitie INR)</b>	<b>1 764,1</b>	<b>1 902,9</b>	<b>1 936,2</b>	<b>2 024,2</b>	<b>1 992,6</b>
<i>in % bbp</i>	<i>0,46%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,48%</i>	<i>0,49%</i>	<i>0,47%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>53,57%</i>	<i>52,03%</i>	<i>50,57%</i>	<i>45,58%</i>	<i>43,69%</i>
Instellingen die tot de consolidatieperimeter behoren (met inbegrip van sociale huisvestingsmaatschappijen)	1 702,2	1 843,7	1 866,8	1 958,2	1 980,0
Anderen: financiële leasing	61,9	59,2	69,4	66,0	12,6

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

#### 1.3.2.5 De schuld van de Duitstalige Gemeenschap

De geconsolideerde brutoschuld van de Duitstalige Gemeenschap groeide in 2016 aan met 0,04 miljard euro tot 0,35 miljard euro, hetzij 0,084% bbp. Deze toename vloeit voort uit de stijging van de directe schuld. De indirecte schuld, die ontstond in 2015 ingevolge de lancering van PPS-projecten inzake scholenbouw, daalde licht.

<sup>106</sup> Het verschil in directe schuld tussen de definitie van het gewest (2,69 miljard euro) en het INR-concept (2,56 miljard euro) is beperkt.



**Tabel 42**  
**Evolutie van de schuld van de Duitstalige Gemeenschap (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
Directe schuld	66,6	103,7	192,7	216,8	259,7
Indirecte schuld	0,0	0,0	2,5	96,7	92,9
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>66,6</b>	<b>103,7</b>	<b>195,2</b>	<b>313,5</b>	<b>352,6</b>
<i>in % van het bbp</i>	0,017%	0,026%	0,049%	0,076%	0,084%
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	31,711%	49,717%	92,613%	113,412%	113,039%

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

### 1.3.2.6 De schuld van de Franse Gemeenschapscommissie <sup>107</sup>

De geconsolideerde brutoschuld van de Franse Gemeenschapscommissie bestaat volgens de definitie van het INR uitsluitend uit haar directe schuld op lange termijn en bedroeg 194,4 miljoen euro in 2016. De geconsolideerde brutoschuld van de Franse Gemeenschapscommissie daalde traag verder, maar toch iets sneller dan in de voorgaande jaren. Uitgedrukt in % bbp stabiliseerde de schuld zich op 0,05% bbp.

**Tabel 43**

#### **Evolutie van de schuld van de Franse Gemeenschapscommissie (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>198,1</b>	<b>198,4</b>	<b>197,3</b>	<b>196,2</b>	<b>194,4</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,05%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>50,44%</i>	<i>48,91%</i>	<i>48,52%</i>	<i>43,39%</i>	<i>41,04%</i>

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

### 1.3.2.7 De schuld van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

De geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse Gemeenschapscommissie ontstond in 2013 met de financiering van PPS-projecten en liep geleidelijk aan op van 7,5 miljoen euro in 2013 tot 37,0 miljoen euro in 2015.

De directe schuld ontstond in 2014 en wordt uitsluitend op lange termijn gefinancierd (25,0 miljoen euro in 2014 - 2015). Die schuld verdubbelde in 2016 tot 49,5 miljoen euro omdat een deel van de PPS-schuld in directe schuld werd omgezet; het niet omgezette saldo werd terugbetaald.

Bijgevolg bestaat de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (definitie INR) eind 2016 nog enkel uit directe schuld die op lange termijn wordt gefinancierd. Die schuld bedraagt 49,5 miljoen euro of 0,012% bbp.

---

<sup>107</sup> Bij gebrek aan informatie kon de analyse van de schuld volgens de definitie van de Franse Gemeenschapscommissie niet gemaakt worden. Het verslag over de schuld in 2016 (en het interne schatkistrapport) zullen niet klaar zijn voor de herfst van 2017. Het hoofdstuk over de schuld in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2017 van de entiteit betrof het jaar 2015 en niet het jaar 2016, en het document van het Rekenhof (“Préfiguration des résultats de l’exécution des budgets décentral et réglementaire de la Commission communautaire française pour l’année 2016”), wat in voorgaande jaren als referentie gebruikt werd, was nog niet beschikbaar. De afwijking tussen de schuld volgens de definitie van de entiteit en het INR-concept is echter zeer klein of onbestaande.

**Tabel 44**  
**Evolutie van de schuld van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>0,0</b>	<b>7,5</b>	<b>51,3</b>	<b>61,0</b>	<b>49,5</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,000%</i>	<i>0,002%</i>	<i>0,013%</i>	<i>0,015%</i>	<i>0,012%</i>
<i>in % van de ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>0,000%</i>	<i>5,355%</i>	<i>36,540%</i>	<i>42,960%</i>	<i>33,706%</i>

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

1.3.2.8 *De schuld van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*  
Vóór 2015 had de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen schulden. Dat veranderde in 2015 met de start van projecten die gefinancierd worden door financiële leasing. De bruto geconsolideerde schuld wordt dus uitsluitend gevormd door indirecte schuld en bedraagt 11,9 miljoen euro of 0,003% bbp eind 2016.

**Tabel 45**  
**Evolutie van de schuld van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>12,4</b>	<b>11,9</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,000%</i>	<i>0,000%</i>	<i>0,000%</i>	<i>0,003%</i>	<i>0,003%</i>
<i>in % van ESR-ontvangsten (HRF-definitie)</i>	<i>0,000%</i>	<i>0,000%</i>	<i>0,000%</i>	<i>1,032%</i>	<i>0,927%</i>

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

### 1.3.2.9 *De schuld van de interregionale eenheden*

De interregionale eenheden zijn de eenheden die niet aan een gewest of een gemeenschap in het bijzonder kunnen toegewezen worden maar niettemin niet kunnen uitgesloten worden van het geheel van Gemeenschappen en Gewesten.

**Tabel 46**  
**Evolutie van de schuld van de interregionale eenheden (toestand op 31/12)**

( x 1.000.000 EUR )	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD INR</b>	<b>375,7</b>	<b>366,7</b>	<b>461,9</b>	<b>476,0</b>	<b>6 439,7</b>
<i>in % van het bbp</i>	<i>0,10%</i>	<i>0,09%</i>	<i>0,12%</i>	<i>0,12%</i>	<i>1,53%</i>

Bron: Overheidsrekeningen 2016 (INR, april 2017).

De forse toename van de geconsolideerde brutoschuld in 2016 met 6,0 miljard euro, hetzij 1,41% bbp, is op 0,09 miljard euro na <sup>108</sup> - het gevolg van een methodologische vernieuwing bij de opstelling van de overheidsrekeningen 2016 die verband houdt met de zesde staats hervorming.

<sup>108</sup> Zijnde de schuldafname van de andere rubrieken binnen de interregionale eenheden.

Het betreft de zogenoemde “schuld van de ziekenhuizen” en meer bepaald het uitstaand bedrag aan verschuldigde investeringsbijdragen die aangerekend worden bij de overheden die bevoegd zijn voor de financiering van de infrastructuur en van de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen, de zogenoemde budgetten A1-A3 <sup>109</sup>. Sinds 1 januari 2016 zijn de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor bedoelde financiering. Gelet op het intra-franfone Sint-Emilie-akkoord, wordt deze bevoegdheid ook door het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie uitgeoefend.

De uitsplitsing van de nog te registreren investeringsbijdragen en van de uitstaande schuld dienaangaande over voornoemde deelgebieden is thans problematisch door een gebrek aan informatie. Daar het probleem op korte termijn niet kan opgelost worden – ondanks de inspanningen van diverse actoren – worden deze schulden in de Overheidsrekeningen 2016 niet verdeeld en toegewezen aan de interregionale eenheden.

Desbetreffende schuld bedraagt eind 2016 in totaal 6,1 miljard euro of 1,44% bbp.

---

<sup>109</sup> Overheidstussenkomsten in de uitgaven voor investeringen in de infrastructuur en de medisch-technische diensten van ziekenhuizen.

## 1.4 Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden

De lokale financiën worden zoals de financiën van de andere subsectoren onderzocht op basis van de voorlopige overheidsrekeningen van april 2017. Rekening houdend met de inzameling van aanvullende informatie betreffende de subsector van de Lokale Overheden, kunnen de weergegeven cijfers nog het voorwerp uitmaken van belangrijke wijzigingen tegen de publicatie van de definitieve rekeningen in de herfst van dit jaar. De voogdijoverheden dienen immers de individuele rekeningen van de Lokale Overheden onder hun voogdij van jaar t-1 in bij het INR tijdens de zomer van elk jaar sinds 2013.

Het grootste deel van de analyse in dit deel betreft de budgettaire evolutie van de Lokale Overheden van België in zijn geheel. Er dient evenwel gepreciseerd dat de Lokale Overheden onder de voogdij staan van de gewesten. Die beschikken over eigen reglementaire kaders en financieringsmechanismen die een nauwkeurig onderzoek van de lokale financiën in hun globaliteit, alsook vergelijkingen tussen de verschillende gewesten, moeilijker maken.

Tot slot dient eraan herinnerd te worden dat de ontvangsten en de uitgaven zijn uitgedrukt volgens de HRF-definitie. Die correcties bestaan erin de toegerekende sociale bijdragen en de door Entiteit I gefinancierde pensioenen af te trekken van het totale bedrag van de ontvangsten en de uitgaven, alsook de verkopen van activa als ontvangsten en niet als minderuitgaven aan te rekenen.

### 1.4.1 Totaalbeeld

Het **vorderingensaldo** van de Lokale Overheden werd voor 2016 geraamd op 0,16% bbp, wat een verbetering is met 0,10 procentpunt ten opzichte van de cijfers voor 2015. De daling van de rentelasten droeg daartoe bij voor bijna 0,02 procentpunt bbp. Het grootste deel van de verbetering komt dus van het primair overschot van de Lokale Overheden dat gestegen is met 0,08% bbp en uitkwam op 0,3% bbp.

De lichte afname van de ontvangsten van de Lokale Overheden is gecompenseerd door een duidelijke afname van de primaire uitgaven, die evenwel minder sterk was dan in de periode 2014-2015.

**Tabel 47**  
**Belangrijkste budgettaire indicatoren betreffende de Lokale Overheden (% bbp)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>6,42%</b>	<b>6,61%</b>	<b>6,63%</b>	<b>6,62%</b>	<b>6,59%</b>	<b>-0,03%</b>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,39%</u>	<u>3,44%</u>	<u>3,49%</u>	<u>3,50%</u>	<u>3,48%</u>	<u>-0,01%</u>
Fiscale	2,08%	2,17%	2,12%	2,22%	2,29%	0,07%
Niet-fiscale	1,30%	1,27%	1,37%	1,28%	1,19%	-0,08%
Ontvangsten afkomstig van andere overheden	<u>3,03%</u>	<u>3,18%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,13%</u>	<u>3,11%</u>	<u>-0,02%</u>
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>6,79%</b>	<b>6,77%</b>	<b>6,69%</b>	<b>6,44%</b>	<b>6,33%</b>	<b>-0,11%</b>
<u>Finale primaire uitgaven, waaronder</u>	<u>6,73%</u>	<u>6,71%</u>	<u>6,63%</u>	<u>6,39%</u>	<u>6,26%</u>	<u>-0,12%</u>
Investerings	0,99%	0,87%	0,85%	0,79%	0,75%	-0,03%
<i>Pm. exclusief investeringscyclus</i>	0,86%	0,86%	0,84%	0,83%	0,83%	-0,01%
Gestorte budgettaire overdrachten	<u>0,05%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,07%</u>	<u>0,01%</u>
<b>Primair saldo</b>	<b>-0,36%</b>	<b>-0,15%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,08%</b>
Rentelasten	0,14%	0,09%	0,10%	0,11%	0,10%	-0,02%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-0,50%</b>	<b>-0,24%</b>	<b>-0,17%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,10%</b>

Bron: INR april 2017, berekeningen HRF.

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

De verlaging van de **totale effectieve ontvangsten** is voor twee derden toe te schrijven aan de achteruitgang van de ratio van de door de andere overheidsniveaus overgedragen ontvangsten. De eigen ontvangsten daalden eveneens als gevolg van de afname van de niet-fiscale ontvangsten die niet volledig werd gecompenseerd door de toename van de fiscale ontvangsten.

De daling van de **primaire uitgavenratio** is voor het grootste deel toe te schrijven aan de verlaging van de ratio van de bezoldigingen van het personeel en de verzwakking van de investeringsuitgaven halverwege de gemeentelijke bestuursperiode. De aankopen van goederen en diensten (intermediaire consumptie) zijn eveneens gedaald.

#### 1.4.2 De ontvangsten van de Lokale Overheden

De middelen van de Lokale Overheden bestaan voor ongeveer de helft uit eigen ontvangsten (voornamelijk de fiscale ontvangsten<sup>110</sup>) en voor de andere helft uit budgettaire overdrachten afkomstig van de andere subsectoren van de overheid (in het bijzonder van de gewesten).

<sup>110</sup> De gemeentelijke fiscaliteit vindt haar oorsprong in artikel 170 § 4 van de Grondwet, die een fiscale autonomie toekent aan de gemeenten via het heffen van belastingen op de middelen van de belastingplichtigen. Die fiscale autonomie is beperkt door de naleving van bepaalde principes (grondwettelijke, regels inzake voorgedij, regels van de budgettaire inschrijving, regel van de publiciteit, federale wetten en Europese richtlijnen). Die middelen geven een speelruimte over hun gewone ontvangsten alsook de mogelijkheid om een specifiek beleid te voeren.

**Tabel 48**  
**Detail van de ontvangsten van de Lokale Overheden (% bbp)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>6,42%</b>	<b>6,61%</b>	<b>6,63%</b>	<b>6,62%</b>	<b>6,59%</b>	<b>-0,03%</b>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,39%</u>	<u>3,44%</u>	<u>3,49%</u>	<u>3,50%</u>	<u>3,48%</u>	<u>-0,01%</u>
Fiscale en parafiscale	2,08%	2,17%	2,12%	2,22%	2,29%	0,07%
Aanvullende PB	0,69%	0,73%	0,64%	0,74%	0,79%	0,05%
<i>Idem, exclusief weerslag inkohieringsritme (*)</i>	0,75%	0,76%	0,75%	0,74%	0,74%	0,00%
Onroerende voorheffing	1,15%	1,20%	1,20%	1,19%	1,21%	0,01%
Overige	0,24%	0,24%	0,27%	0,28%	0,29%	0,01%
Niet-fiscale	1,30%	1,27%	1,37%	1,28%	1,19%	-0,08%
<u>Overgedragen ontvangsten</u>	<u>3,03%</u>	<u>3,18%</u>	<u>3,14%</u>	<u>3,13%</u>	<u>3,11%</u>	<u>-0,02%</u>
Van de Federale Overheid	0,63%	0,68%	0,65%	0,61%	0,64%	0,03%
Van de Gemeenschappen en Gewesten	2,40%	2,49%	2,48%	2,52%	2,47%	-0,05%
Van de Sociale Zekerheid (**)	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%

Bron: INR april 2017, berekeningen van de HRF.

(\*) De correctie voor de weerslag van het inkohieringstempo wordt berekend op basis van het verschil van de opcentiemen bij de aanvullende personenbelasting ten opzichte van de trend berekend volgens de filtermethode Hodrick-Prescott.

(\*\*) Sinds 2016 worden de door de Federale Overheid gefinancierde pensioenen aangerekend ten laste van de Sociale Zekerheid (statistische correctie). De overdracht voor de door Entiteit I gefinancierde pensioenen van de Lokale Overheden werd afgetrokken van de overgedragen ontvangsten van de Federale Overheid in de periode 2012-2015 en van de overgedragen ontvangsten van de Sociale Zekerheid vanaf 2016.

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

Bij de **eigen ontvangsten** zijn de fiscale en parafiscale ontvangsten gestegen met 0,07 procentpunt bbp van 2015 tot 2016, waarvan 0,05 procentpunt toe te schrijven is aan de evolutie van de opcentiemen bij de personenbelasting<sup>111</sup> (PB). Zoals Belfius beklemtoont in zijn gewestelijke verslagen die de Begrotingen 2016 van de Lokale Overheden analyseren, is die toename echter niet het gevolg van een verbreding van de belastbare grondslag, noch van een opmerkelijke verhoging van de gemeentelijke belastingtarieven, maar eerder door de overdracht van ontvangsten van de aanvullende personenbelasting die niet geïnd waren in 2015 als gevolg van de belangrijke fluctuaties van het inkohieringstempo. Die vaststelling is bovendien bevestigd door de stabiliteit van de ratio van de aanvullende PB, gecorrigeerd voor de weerslag van het inkohieringstempo in dezelfde periode, alsook door de gemiddelde aanslagvoet van de gemeentelijke aanvullende PB die nagenoeg ongewijzigd bleef van 2015 tot 2016 (namelijk 7,5%).

<sup>111</sup> Als gevolg van de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming en van haar gevolgen op de financieringsmechanismen van de verschillende overheidsniveaus, worden de aanvullende gemeentelijke belastingen (en van de agglomeraties) sindsdien berekend als de som van de federale en de gewestelijke personenbelasting.

De ontvangsten van de Lokale Overheden worden eveneens beïnvloed door de beslissingen genomen door de federale regering en door de gewesten, ongeacht of het gaat over de parameters die het niveau en de evolutie van de overgedragen ontvangsten bepalen als over de maatregelen betreffende de PB en de onroerende voorheffing. Eerst en vooral leidt de door de federale regering in 2015 goedgekeurde taxshift tot een verschuiving van de belasting op arbeid (waarvan de ontvangsten gedeeltelijk de begrotingen van de gewesten en van de Lokale Overheden financieren) naar de belasting op de consumptie en de kapitaalinkomens (waarvan de ontvangsten enkel aan Entiteit I toekomen). Die hervorming beïnvloedt dus onrechtstreeks de belastbare grondslag van de gemeentelijke opcentiemen. Bovendien houdt de gedeeltelijke regionalisering van de PB in dat de gemeentelijke aanvullende PB sinds 2015 berekend wordt op de som van de federale en de gewestelijke PB. Bijgevolg zouden bepaalde door de gewesten in het kader van hun nieuwe fiscale autonomie getroffen maatregelen (zoals de verminderingen van en kortingen op de gewestelijke belastingen) een ongunstige weerslag kunnen hebben op de berekeningsbasis van de gemeentelijke aanvullende PB, ondanks artikel 5/1, § 4 van de Bijzondere Financieringswet dat bepaalt dat de invoering van een gewestelijke PB geen afbreuk mag doen aan het recht van de gemeenten en agglomeraties van gemeenten om aanvullende belastingen <sup>112</sup> te heffen.

De gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing <sup>113</sup> en op de andere fiscale ontvangsten (lokale belastingen <sup>114</sup> zoals de belastingen op de drijfkracht, op het parkeren, op de tweede verblijven, op afval, etc) zetten hun in 2015 vastgestelde weinig dynamische stijging verder. Elke post vertoonde een evolutie van 0,01 procentpunt bbp van 2015 tot 2016, ondanks hun respectieve evolutie van 0,06 en van 0,04 procentpunt bbp in de periode 2012-2016. Het grootste deel van de opbrengst van de onroerende voorheffing komt ondanks zijn gewestelijk karakter toe aan de steden en de gemeenten.

---

<sup>112</sup> Dat element werd beklemtoond door Bayenet en al (2017) in hun Overzicht van de nieuwe financieringsregels van de gemeenschappen en gewesten.

<sup>113</sup> Die opcentiemen (2,5% in Vlaanderen, 1,25% in Wallonië en 1,25% in Brussel) worden geheven op de basisheffing van het gewest (kadastraal inkomen vermenigvuldigd met het percentage van de gewestelijke grondbelasting) en variëren volgens de belastingregels van de steden, gemeenten en van de provincies.

<sup>114</sup> De samenstelling van de specifieke lokale fiscaliteit per belastingcategorie kan volgens de analyses van Belfius van de lokale begrotingen van 2016, variëren volgens de gemeenten. Ter illustratie, de soort lokale belasting die de belangrijkste ontvangsten voortbrengt, wordt voor de Waalse gemeenten gevormd door de belastingen op de prestaties inzake reinheid, voor de Vlaamse gemeenten door de belastingen op de economische activiteiten en voor de Brusselse gemeenten door de belastingen op het vermogen.



De eigen niet-fiscale ontvangsten daalden aanzienlijk in 2016 met 0,08 procentpunt bbp. Die ontvangstencategorie groepeert de inkomsten uit de prestaties van de Lokale Overheden (aansluitingen van gebouwen, doorgangsrechten voor het gebruik van de openbare ruimte, diensten aan de bevolking) en de inkomens uit vermogen (dividenden, ontvangen intresten, geïnde huurgelden).

De door de Federale Overheid overgedragen ontvangsten, die de financiering beogen van specifieke opdrachten, zijn met 0,03 procentpunt bbp gestegen in 2016. Die evolutie is grotendeels toe te schrijven aan de toename van de drie hierna toegelichte federale dotaties. Ten eerste, de overdrachten naar de politiezones zijn in het bijzonder gestegen door de verhoging van de subsidie voor de financiering van het eindeloopbaanstelsel van de lokale politie en de verhoging van de provisie voor aanwervingen in de politiezones die kampen met personeelsgebrek. Beide vingen aan in 2016 en hun totaal bedroeg bijna 0,01% bbp.

De verhoging van de federale dotatie aan de hulpverleningszones in het kader van de hervorming van de brandweerdiensten verklaart eveneens een stijging van 0,01% bbp, door over te gaan van 59,9 miljoen euro in 2015 tot 104,7 miljoen euro in 2016. Die overdracht beoogt de verzekering van de werkingsautonomie van de hulpverleningszones, de verwerving van bijzonder materieel, de aanwerving van personeel en de invoering van administratieve structuren. De hulpverleningszones werden immers opgericht in 2015 om de bundeling van de middelen binnen meergemeentelijke structuren te versterken, door de integratie van de gemeentelijke brandweerdiensten binnen de zone. Die structuren vormen sindsdien juridische entiteiten met een eigen begroting, die volledig operationeel zijn sinds 2016.

*Tabel 49*

*Toelagen voor de hulpverleningszones voor de financiering van de hervorming van de brandweerdiensten, om bijzonder materieel en uitrusting voor de werking te verwerven en om de aanwerving van brandweerlieden te verzekeren*

	2012	2013	2014	2015	2016
In miljoen euro	0,0	0,0	19,6	59,9	104,7
In % bbp	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		0,00%	0,00%	0,01%	0,01%

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2014 tot 2017 (FOD Binnenlandse Zaken), berekeningen van de HRF.

In tegenstelling tot 2015 is de aan de OCMW's gestorte dotatie voor het recht op sociale integratie met 0,01 procentpunt gestegen. Die dotatie ging van 744 miljoen euro in 2015 tot 823 miljoen euro in 2016, om de vermindering van die dotatie <sup>115</sup> in 2015 te corrigeren (door een opwaartse herziening van de gemiddelde maandelijkse kost voor het toekennen van de steun van 468,02 euro per maand in 2015 tot 500,24 euro per maand in 2016) en om de steun af te stemmen op het groeipercentage van de uitgaven voor het leefloon dat 0,02 procentpunt bbp bedroeg in 2016 (zie Tabel 53).

Bovendien werd aan die dotatie een bedrag van 76,4 miljoen euro toegevoegd om de weerslag van de veranderingen te wijten aan de hervorming van de werkloosheid <sup>116</sup> te compenseren.

**Tabel 50**  
**Toelage voor het recht op leefloon**

	2012	2013	2014	2015	2016
In miljoen euro	659,0	719,0	774,8	743,8	822,7
In % bbp	0,17%	0,18%	0,19%	0,18%	0,20%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		0,01%	0,01%	-0,01%	0,01%

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2014 tot 2017 (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie), berekeningen van de HRF.

Ondanks de gunstige evolutie van bepaalde federale dotaties, is het interessant om de achteruitgang met 0,01 procentpunt bbp te benadrukken van de toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening (eveneens genoemd dotatie voor de opvang van vluchtelingen). Juist zoals de dotatie voor het leefloon, wordt die dotatie jaarlijks geraamd door het aantal gerechtigden te berekenen (in functie van de gemiddelde groei in het verleden) en de maandelijkse kost van de toegekende steun. De berekening van dat bedrag werd aldus door de Federale Overheid neerwaarts herzien, gelet op de cijfers van 2016 van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. In 2016 hebben tweemaal minder vluchtelingen dan in 2015 een asielaanvraag ingediend bij de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken, namelijk 18.710 personen in totaal.

<sup>115</sup> Die toelage wordt jaarlijks berekend door het aantal gerechtigden te ramen (in functie van de gemiddelde groei in het verleden) en de maandelijkse kost van de toegekende steun. De toelage is dus gelijk aan het product van de jaarlijkse kost en het aantal gerechtigden, waaraan een vergoeding voor de personeelskosten wordt toegevoegd.

<sup>116</sup> Krachtens het Regeerakkoord van december 2011 kunnen de lasten veroorzaakt door de wijzigingen die zijn aangebracht aan de reglementering inzake werkloosheid (criteria bij het zoeken naar een passende baan, een nieuw stelsel voor de jongeren die hun studies beëindigd hebben, degressiviteit van de uitkeringen) niet overgedragen worden op de OCMW's en de Lokale Overheden. De POD Maatschappelijke integratie legt in samenwerking met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) sindsdien jaarlijks een aanvullende federale toelage daarvoor vast.

**Tabel 51**  
**Toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
In miljoen euro	421,5	344,3	282,7	170,3	147,7
In % bbp	0,11%	0,09%	0,07%	0,04%	0,04%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,01%

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2014 tot 2017 (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie), berekeningen van de HRF.

De door de Gemeenschappen en Gewesten overgedragen middelen, die voor een groot deel bestaan uit de gemeentefondsen, vormen het voornaamste deel van de door de Lokale Overheden ontvangen overdrachten. De inkomensoverdrachten vormen 35% van hun effectieve totale ontvangsten. In 2016 is het aandeel ervan in het bbp voor gans België gedaald met 0,01 procentpunt ondanks de toename van de overgedragen ontvangsten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan zijn gemeenten.

Rekening gehouden met de stabiliteit van de financieringsmechanismen van de gemeentefondsen <sup>117</sup>, betreft de waargenomen verlaging waarschijnlijk de andere toelagen (steun aan de gewestelijke centra voor steun aan de gemeenten, invoering van sportinfrastructuur, voorlopige kredieten voor de snelle demografische ontwikkeling, steun voor de herwaardering van de lage lonen, enz). We stellen eveneens vast dat de investeringssteun opnieuw gedaald is met 0,04 procentpunt bbp in 2016 en uitkwam op het laagste niveau sinds 2012 (0,18% bbp) en dat in alle gewesten van het land.

<sup>117</sup> De toekenningsmechanismen van de middelen van de gemeentefondsen zijn eigen aan elk gewest, maar in het algemeen stelt men een indexering vast van die middelen boven de evolutie van de consumptieprijsindex, zodat die overdrachten afkomstig van de voogdijoverheid in het algemeen tamelijk stabiel zijn in % bbp in de verschillende gewesten.

**Tabel 52**  
**Detail van de overdrachten van de G&G naar de Lokale Overheden (% bbp)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016
<b>Inkomensoverdrachten</b>	<b>2,19%</b>	<b>2,28%</b>	<b>2,26%</b>	<b>2,30%</b>	<b>2,29%</b>	<b>-0,01%</b>
Vlaamse Gemeenschap	1,12%	1,17%	1,15%	1,17%	1,15%	-0,01%
Franse Gemeenschap	0,49%	0,50%	0,49%	0,48%	0,47%	-0,01%
Duitstalige Gemeenschap	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Waals Gewest	0,45%	0,47%	0,46%	0,49%	0,50%	0,00%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,12%	0,12%	0,13%	0,14%	0,15%	0,01%
Franse Gemeenschapscommissie	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
<b>Investeringsbijdragen</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,18%</b>	<b>-0,04%</b>
Vlaamse Gemeenschap	0,10%	0,08%	0,08%	0,08%	0,06%	-0,02%
Franse Gemeenschap	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,01%	-0,01%
Duitstalige Gemeenschap	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
Waals Gewest	0,08%	0,10%	0,11%	0,09%	0,08%	-0,01%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,00%
Franse Gemeenschapscommissie	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Bron: INR april 2017, berekeningen van de HRF.

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

### 1.4.3 De primaire uitgaven

De primaire uitgaven van de Lokale Overheden bestaan vooral uit bezoldigingen, die de bezoldigingen bevatten van de administraties maar ook van de politiezones, de OCMW's (exclusief ziekenhuizen en rustoorden) en van de eenheden van de publieke sector die geïntegreerd zijn in de ruime perimeter van de overheid (zoals diverse intercommunales). Daarna komen de aankopen van goederen en diensten, de investeringen en de sociale uitkeringen.

**Tabel 53**  
**Samenstelling van de finale primaire uitgaven van de Lokale Overheden (in % bbp)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016
<b>Finale primaire uitgaven</b>	<b>6,73%</b>	<b>6,71%</b>	<b>6,63%</b>	<b>6,39%</b>	<b>6,26%</b>	<b>-0,12%</b>
<u>Bezoldigingen</u>	<u>3,68%</u>	<u>3,75%</u>	<u>3,76%</u>	<u>3,69%</u>	<u>3,64%</u>	-0,05%
Lonen	2,78%	2,78%	2,80%	2,67%	2,64%	-0,03%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	0,90%	0,97%	0,96%	1,01%	1,00%	-0,02%
<u>Aankopen van goederen en diensten</u>	<u>1,12%</u>	<u>1,17%</u>	<u>1,16%</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,08%</u>	<u>-0,03%</u>
<u>Sociale uitkeringen, waaronder</u>	<u>0,50%</u>	<u>0,48%</u>	<u>0,43%</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,45%</u>	<u>0,03%</u>
Leefloon	0,20%	0,21%	0,19%	0,22%	0,24%	0,02%
Pensioenen	0,12%	0,10%	0,07%	0,06%	0,06%	0,00%
<u>Subsidies aan bedrijven</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,20%</u>	<u>0,17%</u>	<u>0,15%</u>	<u>0,14%</u>	<u>-0,01%</u>
<u>Inkomensoverdrachten</u>	<u>0,27%</u>	<u>0,21%</u>	<u>0,21%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,17%</u>	<u>-0,01%</u>
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>1,04%</u>	<u>0,91%</u>	<u>0,91%</u>	<u>0,83%</u>	<u>0,78%</u>	<u>-0,05%</u>
Investeringscyclus	0,99%	0,87%	0,85%	0,79%	0,75%	-0,03%
Idem, exclusief investeringscyclus (*)	0,86%	0,86%	0,84%	0,83%	0,83%	-0,01%
Overige kapitaaluitgaven	0,05%	0,04%	0,06%	0,04%	0,03%	-0,01%
<b>Finale primaire uitgaven excl. investeringscyclus in reële termen (% potentieel bbp) (**)</b>	<b>6,55%</b>	<b>6,55%</b>	<b>6,56%</b>	<b>6,41%</b>	<b>6,29%</b>	<b>-0,12%</b>

Bron: INR april 2017, berekeningen van de HRF.

(\*) De correctie voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden wordt berekend op basis van de afwijking van de investeringen (exclusief verkopen van bestaande materiële activa) ten opzichte van de trend berekend volgens de Hodrick-Prescott-methode.

(\*\*) Een tweede budgettair aggregaat is toegevoegd voor een aanvullende analyse in reële termen. De verschillende uitgavensoorten zijn gedefleerd aan de hand van specifieke deflatoren: de indexeringsindex van de lonen (gecorrigeerd in 2015 en 2016 voor de weerslag van de indexsprong halverwege 2015), de indexeringsindex van de prestaties (eveneens exclusief indexsprong), de consumptieprijnsindex en de deflator van de overheidsinvesteringen. De finale primaire uitgaven zijn dan gecorrigeerd voor de weerslag van de investeringscyclus en uitgedrukt in % van het potentiële bbp in volume.

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

In 2016 zijn de **finale primaire uitgaven** van de Lokale Overheden met 0,12 procentpunt bbp gedaald en bereikten ze het laagste waargenomen niveau over de periode 2012-2016. De twee belangrijkste factoren van de vertraging van de finale primaire uitgaven zijn de achteruitgang van de uitgavenratio voor de bezoldigingen en de afname van de investeringen halverwege de gemeentelijke bestuursperiode <sup>118</sup> (-0,05 procentpunt bbp voor elk budgettair aggregaat, gevolgd door de daling van de aankopen van goederen en diensten (-0,03 procentpunt bbp). Men stelt eveneens een vermindering vast van de andere uitgaven categorieën met uitzondering van de sociale uitkeringen.

<sup>118</sup> De gemeentelijke bestuursperiode strekt zich uit van 2013 tot 2018.

Na correctie voor de weerslag van de investeringscyclus en voor de conjunctuur, zijn de finale primaire uitgaven eveneens gedaald met 0,12 procentpunt bbp in reële termen.

De ratio van de bezoldigingen daalde verder in 2016 (-0,05 procentpunt bbp) ondanks de inwerkingtreding van de hervorming van de pensioenen van de Lokale Overheden in 2011 <sup>119</sup> en de optrekking van de sociale bijdragevoeten die eruit voortvloeien. Die afname zou toe te schrijven zijn aan de weerslag van de discretionaire indexsprong halverwege 2015 op de nominale groei van de uitgaven voor bezoldigingen en sociale uitkeringen in 2016 <sup>120</sup>, aan de stabilisatie van het aantal personeelsleden berekend in voltijdse equivalenten <sup>121</sup> (via de niet-vervanging van het personeel dat op pensioen gaat, het einde van de contracten van bepaalde duur, de outsourcing van bepaalde diensten en zelfs via afdankingen in een bepaald aantal gevallen) en aan de afname van het aantal vastbenoemde personeelsleden <sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Krachtens de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Voor meer details daaromtrent, zie het verslag van de Afdeling over de financiën van de Lokale Overheden (maart 2014).

<sup>120</sup> Ter illustratie, de nominale groei en ook de facto de reële groei van de uitgaven voor bezoldigingen en sociale uitkeringen in geld (van de Gezamenlijke Overheid) lag als jaargemiddelde respectievelijk 1% en 0,83% lager dan wat die groei geweest zou zijn zonder indexsprong 2015. In 2016 speelde de indexsprong over een gans jaar (en niet over slechts 5-6 maanden zoals in 2015), met een volledige negatieve weerslag van 2% (ten opzichte van 2014) op de effectieve nominale en reële evolutie van de bezoldigingen en sociale uitkeringen. De aanvullende weerslag in 2016 op de evolutie van de indexeringscoëfficiënten kan dus geraamd worden op 1% voor de sociale uitkeringen en op 1,17% voor de bezoldigingen.

<sup>121</sup> Volgens de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten, waren er in het tweede trimester van 2016 282.091 voltijdse equivalenten tegenover 283.691 in 2012, het eerste jaar van de bestudeerde periode.

<sup>122</sup> Nog steeds volgens de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten waren er in 2016 129.226 vastbenoemde personeelsleden die bijdroegen tot het Gesolidariseerd Pensioenfonds, tegenover 134.641 in 2012, die respectievelijk 35,46% en 36,96% vormde van het totaal aantal personeelsleden. De verlaging van het aantal vastbenoemde personeelsleden betekent dat de Lokale Overheden hun basisbijdragevoet verlagen. Hun loonmassa daalt immers in het jaar 't' maar hun eigen pensioenverhouding (d.w.z. de pensioenlast gedeeld door de loonmassa) stijgt, wat een verhoging veroorzaakt van hun responsabiliseringsbijdrage in 't+1'. We stellen eveneens vast dat in 2016 alleen de oude pool 1 zijn reserves heeft gebruikt (2016 was het laatste jaar waarin een beroep kon worden gedaan op de reserves), terwijl de algemene reserves die gemeenschappelijk zijn aan alle pools reeds waren uitgeput.

De sociale uitkeringen zijn in 2016 in tegenstelling tot het jaar voordien gestegen met 0,03 procentpunt bbp, gezien de verruiming van de opdrachten van de OCMW's als gevolg van de demografische evolutie (zowel inzake de vergrijzing als inzake de demografische expansie in de grote steden), van de stijging van het aantal gerechtigden op een leefloon, van de stijgende lasten in verband met veiligheid en de migratiecrisis. De weerslag van de migratiecrisis werd voelbaar in de uitgaven voor sociale uitkeringen sinds 2016, toen de voordien toegekomen asielzoekers het vluchtelingenstatuut <sup>123</sup> hebben verkregen. Die toename van de sociale uitkeringen is voor een groot deel toe te schrijven aan de stijging van de uitgaven voor het leefloon van 0,02 procentpunt bbp in 2016. Dat komt overeen met een jaarlijkse stijging met 9,4% van de gerechtigden. Die stijging werd evenwel meer dan gecompenseerd door de duidelijke achteruitgang die werd waargenomen in de andere uitgavencategorieën.

*Tabel 54*

*Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal gerechtigden op een leefloon (LL)*

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Gemiddeld maandelijks aantal leefloners	95 634	98 884	102 634	116 187	127 082
Jaarlijkse groei		3,4%	3,8%	13,2%	9,4%

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2014 tot 2017 (POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie) & POD Maatschappelijke Integratie voor de cijfers van 2016, berekeningen van de HRF.

<sup>123</sup> Volgens Belfius zou de toename van de gerechtigden op het leefloon dat gerelateerd is aan het aantal erkende vluchtelingen een weerslag hebben op de financiën van de OCMW's vanaf 2016, gezien de duur van de procedures in verband met de asielaanvraag. Bovendien wijst de POD Maatschappelijke Integratie in zijn Statistisch Tijdschrift op een toename met 22% van het aantal vluchtelingen die een leefloon genieten. Zij vormden 11,2% van de gerechtigden in 2016 (gemiddelde berekend op basis van de eerste 8 maanden van het jaar). Over de periode 2012-2016 ging het gemiddeld maandelijks aantal vluchtelingen dat het leefloon geniet, van 6.656 naar 13.975.

De evolutie van het aantal gerechtigden op een leefloon kan ook beïnvloed zijn door talrijke structurele factoren. De POD Maatschappelijke Integratie toonde in zijn Statistisch Tijdschrift 2016 duidelijk de weerslag aan van volgende discretionaire beleidsmaatregelen op de lokale financiën: de weigering van het recht op een inschakelingsvergoeding als gevolg van het niet bewijzen van een actieve deelname aan een aanbod van een individueel inschakelingstraject, de DISPO-procedure die de gerechtigden op een inschakelingsuitkering uitsluit in geval van niet activering van het zoekgedrag naar werk, de verlenging tot een jaar van de duur van de beroepsinschakelingsstijd voor de nieuwe werkzoekenden en de beperking in de tijd van het recht op een inschakelingsuitkering (in werking getreden op 1 januari 2015). Zoals hogerop werd uitgelegd, werd in 2016 een bedrag van 76,4 miljoen euro toegevoegd aan de federale toelage voor het recht van het aan de OCMW's gestorte leefloon, om te vermijden dat de door die wijzigingen van de reglementering inzake werkloosheid veroorzaakte lasten zouden worden overgedragen op de Lokale Overheden.

Tot slot daalden de kapitaaluitgaven in 2016 met 0,05 procentpunt bbp, waarvan 0,03 procentpunt bbp toe te schrijven is aan de daling van de investeringen van de Lokale Overheden. De investeringen van de Lokale Overheden vormden in 2016 31% van de investeringen van de Gezamenlijke Overheid (tegenover 32% in 2015 en 39% in 2012). De voor het cyclisch effect van de gemeentelijke bestuursperiode gecorrigeerde investeringsuitgaven vertoonden een geringe daling (0,01 procentpunt bbp), die evenwel benadrukte dat een herneming van de investeringen zich met vertraging deed voelen. Ondanks de gunstige context van lage rentevoeten was het aandeel van de investeringen van de Lokale Overheden in hun finale primaire uitgaven lager dan wat men in die fase van de electorale cyclus<sup>124</sup> zou kunnen verwachten. Juist zoals het jaar voordien kan het behoud van een gering investeringsniveau van de Lokale Overheden toegeschreven worden aan de investeringsplafonds die zijn opgelegd door bepaalde voorgedijoverheden alsook aan de trend om de investeringen te behandelen als een aanpassingsvariabele in een context van een restrictief begrotingsbeleid. De federale en de gewestelijke investeringssteun is eveneens afgenomen.

---

<sup>124</sup> In het verleden kwam de herneming van de investeringen dikwijls voor vanaf het derde boekjaar van de gemeentelijke bestuursperiode en bereikte die een piek van de lokale investeringsuitgaven (ongeveer 1% bbp) in het jaar dat aan verkiezingen vooraf gaat en in het jaar zelf van de verkiezingen. Deze keer wordt nog geen enkele herneming waargenomen in het vierde boekjaar van de gemeentelijke bestuursperiode 2013-2018.



---

## 2 BEGROTINGSREALISATIES 2016 TEN OPZICHTE VAN DE BESTAANDE BEGROTINGSREGELS

---

### 2.1 *Evaluatie volgens de regels van het Stabiliteits- en Groeipact door de Europese Commissie*

In 2016 is België onderworpen aan de bepalingen van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) 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.

Parallel daarmee moet België nog altijd de referentiewaarden naleven inzake begrotingstekort en schuldgraad in het kader van het corrigerende luik van het SGP.

In geval van niet-naleving van die verplichtingen kan een procedure bij een significantie afwijking (preventieve luik) of een procedure bij buitensporige tekorten (*Excessive Deficit Procedure* - EDP) (corrigerende luik) opgestart worden.

In de onderstaande paragrafen worden de budgettaire realisaties van België in 2016 onderzocht ten aanzien van de criteria van het preventieve en het corrigerende luik op basis van de *Spring Forecast 2017* en van de door de Europese Commissie (EC) in het kader van het Europees semester gepubliceerde analysedocumenten <sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Documenten die kunnen gedownload worden op de site van de DG ECFIN:  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053_en_1.pdf)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01\\_be\\_sp\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_be_sp_assessment.pdf)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-531\\_be.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-531_be.pdf)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_-\\_belgium-fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_belgium-fr.pdf)

### 2.1.1 Het preventieve luik van het SGP

Volgens de regels van het preventieve luik moet België een budgettair aanpassingstraject volgen om zijn MTO te bereiken. Voor 2016 werd een MTO van 0,75% bbp vastgelegd <sup>126</sup>.

Bij de evaluatie of het aanpassingstraject naar de MTO wordt nageleefd (of als er geen significante afwijking is ten opzichte van dit traject) baseert de Commissie zich op twee indicatoren: enerzijds de evolutie van het structureel saldo en anderzijds de groei van de reële overheidsuitgaven.

De beschouwde uitgaven houden geen rekening met de rentelasten, de uitgaven voor volledig door Europese fondsen gefinancierde programma's van de EU en de cyclische werkloosheidsuitgaven. De investeringsuitgaven worden uitgesmeerd over 4 jaar. Een overschrijding van de uitgaven ten opzichte van het criterium kan worden gecompenseerd door discretionaire maatregelen bij de ontvangsten. Het uitgavencriterium wordt bepaald op basis van de vereiste structurele verbetering van het saldo, zodat de coherentie tussen de twee criteria verzekerd wordt.

#### 2.1.1.1 De vaststelling van een significante afwijking

De EC gaat bij haar evaluatie na of een significante afwijking bestaat ten opzichte van de vereisten voor elk criterium. Dit onderzoek heeft betrekking op een periode van een jaar (in dit geval 2016), alsook op twee gezamenlijk beschouwde jaren (2015-2016). Het is dus mogelijk dat geen enkele significante afwijking wordt vastgesteld over een enkel jaar, maar wel over twee opeenvolgende jaren.

Een afwijking wordt als significant beschouwd als die tenminste 0,5% bbp bedraagt over een jaar of ten minste gemiddeld 0,25% bbp over twee jaar. Bij het uitgavencriterium berekent de EC de globale weerslag van de afwijking op het saldo. De afwijking bij de uitgaven moet dus vooraf uitgedrukt worden in procent bbp om na te gaan of die al dan niet significant is.

---

<sup>126</sup> De EC maakte een driejaarlijkse herziening van de minimale MTO in 2016. Als gevolg van de structurele pensioenhervormingen en van de herzieningen van de demografische vooruitzichten heeft de Europese Commissie een minimale MTO berekend van -0,5% bbp voor de periode 2017-2019. De Afdeling had in haar Advies van april 2016 een ambitieuzere MTO van 0% bbp aanbevolen om alle vereisten van het SGP na te leven, in het bijzonder het schuld criterium. De Belgische regering heeft in haar Stabiliteitsprogramma 2016-2019 die aanbeveling gevolgd en heeft een MTO van 0% bbp vastgelegd voor 2017-2019 en heeft eraan herinnerd in het Stabiliteitsprogramma 2017-2020.

Een correctieprocedure (procedure bij een significante afwijking) kan enkel ex-post worden opgestart, wanneer de EC besluit dat er een significante afwijking bestaat. Eerst maakt de EC evenwel een grondige analyse van de twee criteria in het kader van een globale evaluatie. Die analyse wordt systematisch gemaakt. Die dient om de finale conclusie van de evaluatie te ondersteunen door een grondig onderzoek van de boodschap die door elke indicator wordt gebracht. In het geval van uiteenlopende signalen identificeert de EC de indicator die het best de oriëntatie van het onderliggende begrotingsbeleid weergeeft.

#### *2.1.1.2 De toepassing van de flexibiliteitsclausule*

Het Stabiliteits- en Groeipact staat elke lidstaat toe om tijdelijk af te wijken van zijn aanpassingstraject naar de MTO wanneer uitzonderlijke gebeurtenissen zich voordoen (genaamd 'flexibiliteitsclausule'). Die gebeurtenissen moeten onafhankelijk zijn van de wil van de regering en moeten een gevoelige weerslag hebben op de overheidsfinanciën. De tijdelijke afwijking mag evenmin de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn <sup>127</sup> in het gedrang brengen.

Het bedrag van de in aanmerking te nemen uitgaven wordt ex post bepaald op basis van de door de lidstaat geleverde waargenomen gegevens.

Concreet wordt in het preventieve luik de vereiste structurele verbetering van het saldo verminderd met het aandeel in het bbp van de in aanmerking te nemen uitzonderlijke uitgaven. De toegestane groeivoet van de uitgaven wordt eveneens aangepast in functie van de vereiste verbetering <sup>128</sup>.

Voor 2016 heeft de Belgische regering de toepassing van de flexibiliteitsclausule gevraagd voor de bijkomende uitzonderlijke uitgaven in verband met de asielcrisis, alsook met de versterking van de veiligheid en de strijd tegen het terrorisme.

Op basis van de informatie van het Stabiliteitsprogramma 2017-2019 was de EC van oordeel dat de in 2016 in aanmerking te nemen uitgaven 0,08% bbp bedroegen voor de uitgaven in verband met de asielcrisis en 0,05% bbp voor de uitgaven in verband met veiligheid. De toegestane afwijking ten opzichte van het aanpassingstraject in 2013 bedraagt dus in totaal 0,13% bbp.

---

<sup>127</sup> Artikel 5(1) en artikel 6(3) van verordening Nr. 1466/97. Die uitzonderlijke gebeurtenissen kunnen bovendien ingeroepen worden als een verzachtende factor bij het onderzoek van de noodzaak om een procedure bij buitensporige tekorten op te starten.

<sup>128</sup> Voor een gedetailleerde uitleg van de toepassing van de flexibiliteitsclausule in het preventieve luik, zie het Advies van de Afdeling van juli 2016 (bijlage 7.9).

### 2.1.1.3 De realisaties in 2016 en over de periode 2015-2016

De tabel hierna illustreert de budgettaire realisaties en vergelijkt die met de vereisten van het preventieve luik. De resultaten worden becommentarieerd in de paragrafen die volgen.

**Tabel 55**  
**Evaluatie van de naleving van het preventieve luik**

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

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

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

#### 2.1.1.3.1 De evolutie van het structureel saldo

De Raad van de Europese Unie heeft in zijn aanbeveling van 12 juli 2016<sup>129</sup> aan België gevraagd zijn structureel saldo met 0,6% bbp te verbeteren in 2016 (en in 2017).

<sup>129</sup> COUNCIL RECOMENDATION of 12 July 2016 on the National Reform Programme 2016 and delivering a Council Opinion on the 2016 Stability Programme of Belgium.

Die aanbeveling hield, conform de matrix van de vereisten van de EC <sup>130</sup> rekening met de positie van België in de economische cyclus en met zijn schuldgraad van meer dan 60% bbp.

Rekening gehouden met de toegestane flexibiliteitsclausule is de vereiste verbetering van het structureel saldo voor 2016 verminderd met 0,6% bbp tot 0,47% bbp.

Volgens de ramingen van de *Spring Forecast 2017* is het structureel saldo in 2016 verbeterd met 0,08% bbp, om uit te komen op -2,2% bbp. Ten opzichte van de voor de flexibiliteitsclausule van 0,47% bbp gecorrigeerde vereiste, bestaat er een afwijking van -0,39% bbp. Die afwijking moet niet als significant beschouwd worden omdat die onder de drempel ligt van -0,5% bbp.

Bij het gezamenlijke <sup>131</sup> onderzoek van de jaren 2015 en 2016 bedroeg de afwijking gemiddeld -0,38% bbp. De afwijking moet als significant beschouwd worden voor de periode 2015-2016, omdat de grenswaarde van 0,25% bbp werd overschreden.

#### 2.1.1.3.2 De evolutie van de uitgavengroei

In 2016 mocht de groei van de gecorrigeerde reële primaire uitgaven (rekening gehouden met de flexibiliteitsclausule en na aftrek van de discretionaire maatregelen bij de ontvangsten) niet hoger zijn dan 0,23%.

De EC corrigeert voortaan systematisch in haar onderzoek van de naleving van dit criterium de waargenomen geaggregeerde uitgaven, om rekening te houden met de weerslag van de eenmalige en tijdelijke maatregelen (de "one shots"), zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven. Die correctie wordt uitgevoerd op het niveau van de globale <sup>132</sup> analyse. De one shots worden ook weggelaten uit de berekening van de indicator van het structureel saldo.

---

<sup>130</sup> Die matrix maakt een modulering mogelijk van de jaarlijkse vereiste aanpassing in functie van de economische omstandigheden (waarde van de output gap) en van de schuldgraad. Cf. *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*, COM(2015) final.

<sup>131</sup> Conform de benadering van de EC is de afwijking in 2015 constant gehouden op het niveau van de in de *Spring Forecast 2016* geraamde resultaten. De afwijking bedroeg in 2015 -0,37% bbp.

<sup>132</sup> De wetgeving betreffende het preventieve luik maakt het de EC niet mogelijk om rechtstreeks de geaggregeerde uitgaven te corrigeren voor de weerslag van de one-offs. De correctie wordt dus gemaakt op het niveau van de globale analyse.

Die nieuwe benadering is conform het Advies van het Economisch en Financieel Comité van 29 november 2016 betreffende de vereenvoudiging van de evaluatie van de naleving van de regels van het SGP<sup>133</sup>. De paragrafen en de tabel van dit hoofdstuk hernemen evenwel ter informatie de gegevens van de evaluatie zonder die correctie voor de one shots. De weerslag van de one shots op de omvang van de afwijking kan aldus beter worden geïdentificeerd<sup>134</sup>.

Volgens de ramingen van de EC bedroeg de groei van de uitgaven (gecorrigeerd voor de one shots) 1,38% in 2016 ten opzichte van de norm van 0,23%. Uitgedrukt in % bbp bedroeg de afwijking -0,56% bbp en overschreed die bijgevolg de drempel van de significante afwijking van -0,5% bbp.

Over de periode 2015-2016<sup>135</sup> werd eveneens een significante afwijking vastgesteld. Uitgedrukt in % bbp bedroeg de gemiddelde afwijking ten opzichte van de referentiewaarde -0,29% bbp en overschreed die dus de grenswaarde van -0,25% bbp.

Zonder correctie voor de one shots bedroeg de groei van de uitgaven 1,69% in 2016. Uitgedrukt in % bbp bedroeg de afwijking -0,72% bbp in 2016. Voor de jaren 2015 en 2016 bedroeg de afwijking -0,31% bbp en overschreed die de drempel van de significante afwijking.

De conclusie verandert niet wanneer rekening gehouden wordt met de one shots: de grenswaarde van de significante afwijking wordt overschreden voor het uitgavencriterium.

#### 2.1.1.3.3 Conclusie van de globale analyse

In 2016 wijst de indicator van het structureel saldo op een afwijking die niet significant is, terwijl het uitgavencriterium wijst op een significante afwijking. Het signaal dat overgebracht wordt door elke indicator verschilt dus alleen voor 2016. Bij het gezamenlijk onderzoek van 2015-2016 brengen de twee indicatoren dezelfde boodschap: er is een overschrijding van de drempel van de significante afwijking.

---

<sup>133</sup> Dat Advies werd goedgekeurd door de Raad Ecofin van 6 december 2016. Cf. *Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm.*

<sup>134</sup> Conform de door de EC in haar analyse van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 aangenomen benadering. De belangrijkste voor 2016 in aanmerking genomen one shots betreffen voor de one shots bij de uitgaven, de beslissing over de eigen middelen van 2014, de herkapitalisering van Dexia Crédit local, en voor de one shots bij de ontvangsten, de terugbetaling door de ondernemingen van fiscale voordelen die werden toegekend door de overheid in het kader van de voorafgaande beslissingen in fiscale zaken (*excess profit rulings*).

<sup>135</sup> Conform de benadering van de EC is de afwijking in 2015 constant gehouden op het niveau van de in de *Spring Forecast 2016* geraamde realisaties. De afwijking in 2015 bedroeg -0,01% bbp.

Alvorens te besluiten over de naleving van België van de vereisten van het preventieve luik, heeft de EC die indicatoren grondig geanalyseerd in het kader van de globale analyse.

Die analyse toont aan dat het uitgavencriterium in 2016 negatief werd beïnvloed door een hogere inflatie dan voorzien.

De toegestane groeivoet van de uitgaven is immers uitgedrukt in reële termen <sup>136</sup>. Omdat de ramingen van de uitgaven in de nationale begrotingen uitgedrukt worden in nominale termen, gebruikt de EC de bbp-deflator als inflatiemaatstaf om het uitgavencriterium in nominale termen om te zetten. In de evaluatiefase maakt de omgekeerde omzetting het mogelijk de waargenomen groei van de uitgaven te vergelijken met de norm.

Om de evaluatie te kunnen ramen, legt De EC de toegestane groei van de uitgaven voor het jaar t vast op basis van het gemiddelde van de ramingen van de bbp-deflator van de *Spring* en *Autumn Forecast* van het jaar t-1 <sup>137</sup>. De referentiegroeivoet voor de uitgaven van 2016 werd bijgevolg bepaald op basis van de *Spring* en *Autumn Forecast 2015*.

Op basis van het gemiddelde van die ramingen moest de bbp-deflator 1% bedragen in 2016. Op basis van de *Spring Forecast 2017* bedroeg die echter 1,6%. Die onvoorziene inflatie heeft bijgedragen tot het opdrijven van de uitgavengroei. Dat leidde in het bijzonder tot de vier maanden vroegere indexering van de overheidsbezoldigingen en de sociale uitkeringen dan voorzien in de *Autumn Forecast 2015* (of op het ogenblik van de opstelling van de begroting 2016). De EC raamt de negatieve weerslag van die onvoorziene inflatie op 0,2% bbp. Bij de correctie van de afwijking bij de uitgaven voor die onvoorziene inflatie, verlaagt die afwijking tot -0,4% bbp voor 2016 en komt die bijgevolg onder de drempel van een significante afwijking te liggen.

De twee indicatoren van het structureel saldo en van de uitgaven brengen aldus dezelfde boodschap in 2016. Er bestaat een niet significante afwijking te opzichte van het aanpassingstraject naar de MTO.

---

<sup>136</sup> De toegestane groeivoet van de uitgaven wordt berekend op basis van een reële variabele, de potentiële groeivoet van de economie op middellange termijn.

<sup>137</sup> Vanaf 2017 zullen enkel de vooruitzichten van de *Spring Forecast* van het jaar t-1 worden gebruikt voor het jaar t. Bovendien wordt het uitgavencriterium in de in mei 2017 gepubliceerde specifieke aanbevelingen per land bepaald in nominale termen.

Voor de periode 2015-2016 beoordeelt de EC eveneens het signaal dat elke indicator brengt. De overschrijding van de drempel voor het criterium van het structureel saldo wordt genuanceerd door de lagere ontvangsten in 2015 ten opzichte van de standaardelasticiteiten, in een context van geringe inflatie en van een geringe loongroei. Die weerslag werd geraamd op 0,6% bbp bij de evaluatie van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019. De gemiddelde afwijking bij het structureel saldo zou aldus teruggebracht zijn tot -0,08% bbp over de periode 2015-2016 en zou bijgevolg lager zijn dan de drempel van de significante afwijking.

Inzake het uitgavencriterium houdt de EC eveneens rekening met de onvoorziene inflatie in 2016. De gemiddelde afwijking zou aldus verlagen tot -0,2% bbp in 2015-2016 en zou niet meer significant zijn.

Rekening houdend met die factoren, gaan de twee indicatoren, de indicator van het structureel saldo en die van de uitgaven in dezelfde richting: de gemiddelde afwijking voor de jaren 2015 en 2016 is niet significant.

Over de globale naleving van het preventieve luik kan besloten worden dat België afwijkt van zijn aanpassingstraject in 2016 en in 2015-2016, maar dat die afwijking niet als significant moet worden beschouwd.

## **2.1.2 Het corrigerende luik van het SGP**

De vereisten van het corrigerende luik zijn van toepassing als referentiewaarden die het mogelijk maken het bestaan van een buitensporig tekort te identificeren.

Eenzijds mag het (nominale) vorderingensaldo de grenswaarde van 3% bbp niet overschrijden (tekortcriterium).

Anderzijds mag de schuldgraad het plafond van 60% bbp niet overschrijden of moet die die referentiewaarde in een bevredigend tempo benaderen (schuld criterium). Dat houdt in dat de afwijking tussen de schuldgraad en het plafond van 60% bbp elk jaar gemiddeld over drie jaar met 1/20<sup>ste</sup> moet afnemen, volgens een retrospectieve of volgens een prospectieve benadering, rekening houdend met de weerslag van de economische cyclus. Er geldt een overgangperiode voor de landen waartegen in 2011 <sup>138</sup> een procedure bij buitensporige tekorten loopt.

---

<sup>138</sup> Die operationalisering van het schuld criterium werd uitgevoerd met de eind 2011 in werking getreden Six-pack. Het schuld criterium werd in detail uitgelegd in het Advies van de Afdeling van april 2016 (punt 1.1.1 en bijlage).



Als één van de referentiewaarden *prima facie* niet wordt nageleefd, stelt de EC een rapport op op basis van artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dat rapport vormt de eerste fase in het kader van de EDP. Het rapport onderzoekt de relevante factoren om de naleving van de criteria te evalueren en om vast te stellen of het gerechtvaardigd is om een EDP op te starten.

De naleving van België aan het corrigerende luik wordt in de hierna volgende tabel synthetisch weergegeven.

**Tabel 56**  
**Evaluatie van de naleving van het corrigerende luik**

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

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

#### 2.1.2.1 Het tekortcriterium

Het nominaal tekort bedroeg in 2016 -2,6% bbp en lag dus onder de kritische drempelwaarde van 3% bbp. Het tekortcriterium werd bijgevolg nageleefd.

#### 2.1.2.2 Het schuld criterium

België werd als gevolg van het uittreden in 2014 uit de procedure bij buitensporige tekorten voor de naleving van het schuld criterium onderworpen aan een overgangperiode van drie jaar (2014-2016). Het jaar 2016 was dus het laatste jaar dat die overgangperiode van toepassing was. Vanaf 2017 is het schuld criterium volledig van toepassing.

Gedurende de overgangperiode moet voldoende vooruitgang verwezenlijkt worden om het schuld criterium op het einde van de periode, dus 2016, na te leven.

Voor de evaluatie van die vooruitgang bepaalt de EC een minimaal lineair structureel aanpassingstraject (*Minimum Linear Structural Adjustment* – MLSA), waarvan de inachtnaam de naleving van het schuld criterium op het einde van de periode mogelijk maakt. Dit traject wordt geactualiseerd in functie van de actualisatie van de macro-economische parameters en van de naleving van de MLSA gedurende de overgangperiode.

Twee voorwaarden zijn vastgelegd voor de vaststelling of de verwezenlijkte vooruitgang om het schuld criterium in de overgangsfase na te leven, voldoende is:

- De jaarlijkse afwijking ten opzichte van de MLSA mag niet groter zijn dan 0,25% bbp.
- De jaarlijkse aanpassing die tijdens de overgangsfase nog moet worden verwezenlijkt, mag niet groter zijn dan 0,75% bbp, tenzij de door de MLSA vereiste inspanning groter is (die uitzondering geldt voor België).

Op basis van de voor 2016 <sup>139</sup> berekende MLSA moest een structurele verbetering van 2,2% bbp verwezenlijkt zijn voor de naleving van het schuld criterium eind 2016.

Volgens de gegevens van de *Spring Forecast 2017* zou het structureel saldo met slechts 0,1% bbp verbeterd zijn. De verbetering zou dus duidelijk kleiner zijn dan de in 2016 vereiste MLSA. De afwijking zou -2,2% bbp bedragen. Omdat de drempel van 0,25% is overschreden, schijnt België niet de noodzakelijke inspanningen geleverd te hebben voor de naleving van het schuld criterium op het einde van de overgangperiode.

Aangezien België *prima facie* het schuld criterium niet naleeft, heeft de EC op 22 mei 2017 conform artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een rapport opgesteld. Dat rapport houdt rekening met de relevante factoren om de naleving van het criterium te onderzoeken en stelt vast of een EDP moet worden opgestart.

Na analyse van de relevante factoren kwam de EC tot de conclusie dat het schuld criterium in dat stadium voor 2016 als nageleefd moest worden beschouwd. Er werd in het bijzonder met drie factoren rekening gehouden wegens de weerslag ervan op de dynamiek van de schuld en de houdbaarheid:

- De ongunstige economische omstandigheden, onder meer het geringe inflatieniveau, die de naleving van de schuldregel meer veeleisend maken.

---

<sup>139</sup> Berekening op basis van de *Spring Forecast 2017*, weergegeven in het conform artikel 126(3) van het Verdrag opgestelde rapport ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-531\\_be.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-531_be.pdf)).

De door de MLSA vereiste inspanning van 2,2% bbp is aanzienlijk hoger dan de vereiste structurele verbetering van het structureel saldo die vereist is in de aanbeveling van de Raad in het kader van het preventieve luik (0,6% bbp). De EC is van oordeel dat een dergelijke inspanning kan beschouwd worden als noch haalbaar, noch wenselijk, rekening houdend met de ongunstige economische omstandigheden.

De EC signaleert evenwel dat de macro-economische omstandigheden verbeteren, met een verwachte herneming van de groei en een versnelling van de bbp-deflator. De economische omstandigheden zullen dus niet meer kunnen worden beschouwd als verzachtende omstandigheden voor 2017. De EC stelt immers op basis van haar vooruitzichten vast dat de schuldregel (volgens de prospectieve benadering) niet zal nageleefd worden in 2017 en 2018. De afwijking ten opzichte van de referentiewaarde voor de schuldgraad wordt geraamd op -2,7 procentpunt bbp in 2017 en op -2,1 procentpunt bbp in 2018.

- De globale overeenstemming met het aanpassingstraject naar de MTO. Omdat de MTO eigen aan elke Lidstaat rekening houdt met zijn schuldgraad en zijn impliciete verplichtingen, moet de naleving ervan (of de naleving van het aanpassingstraject naar de MTO) de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn verzekeren.

Voor het begrotingsjaar 2016 werd geen significante afwijking ten opzichte van het aanpassingstraject naar de MTO vastgesteld. Dezelfde vaststelling geldt eveneens voor het begrotingsjaar 2017, op basis van de ramingen van de *Spring Forecast 2017*.

Bij het gezamenlijk onderzoek van de jaren 2016-2017 waarschuwt de EC echter voor het risico van een significante afwijking. Ze verduidelijkt evenwel dat die afwijking in 2017 nog kan gecorrigeerd worden. Parallel met de vaststelling van de huidige naleving van het schuld criterium is de EC van oordeel dat in 2017 bijkomende maatregelen moeten getroffen worden om de naleving van het preventieve luik in 2016-2017 te verzekeren.

- De invoering van structurele hervormingen om de groei te stimuleren en bij te dragen tot de verlaging op middellange en lange termijn van de schuldgraad.

De EC legt de nadruk op de vooruitgang die verwezenlijkt is bij de structurele hervormingen, inzake de concurrentiekracht, de pensioenen en de fiscaliteit. De hervormingen van het kader van de loononderhandelingen (wet van 1996 op het concurrentievermogen) worden in het bijzonder als van wezenlijk belang beschouwd.

Op basis van artikel 126(3) opgemaakte rapporten werden reeds opgesteld in 2015 en 2016, omdat het schuld criterium *prima facie* voor 2014 en 2015 niet werd nageleefd. Wanneer de EC rekening hield met de relevante factoren, kwam ze eveneens tot de conclusie dat België het schuld criterium naleefde en dat geen EDP moest worden opgestart.

## **2.2 Analyse van de begrotingsresultaten 2016 in het nationaal begrotingskader**

### **2.2.1 Inleiding op de analyse van de begrotingsrealisaties 2016**

#### *2.2.1.1 Context: de monitoringopdracht van de Afdeling*

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

Dit automatisch correctiemechanisme vraagt dat het betrokken overheidsniveau zijn afwijking rechtvaardigt en vervolgens de nodige correctiemaatregelen neemt teneinde binnen een termijn van 18 maand <sup>140</sup> een eind te maken aan de afwijking. De Afdeling moet in dat geval een advies uitbrengen over de omvang van de noodzakelijke correctiemaatregelen en moet jaarlijks toezien op de implementatie hiervan (art. 4, §3).

Teneinde de monitoringopdracht, zoals vereist volgens art. 4 van het Samenwerkingsakkoord, ten volle te kunnen uitvoeren, moet de Afdeling evenwel kunnen beschikken over begrotingsdoelstellingen per overheidsniveau zoals beschreven in art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord. Dit laatste artikel preciseert dat er bij de actualisering van het Stabiliteitsprogramma een begrotingscoördinatie moet plaatsvinden tussen de verschillende overheidsniveaus, op basis van een advies van de Afdeling, en dat de individuele begrotingsdoelstellingen moeten worden vastgelegd door het Overlegcomité.

Het Overlegcomité van 29 april 2016 heeft echter slechts akte genomen van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 zoals ingediend bij de Europese Commissie en heeft dus geen doelstellingen per overheidsniveau vastgelegd conform art. 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord.

---

<sup>140</sup> Eventueel kan op basis van een advies van de Afdeling een langere termijn worden gerechtvaardigd, volgens de institutionele en economische realiteit, maar deze mag evenwel niet in strijd zijn met een eventuele termijn die de Europese Unie aan België zou opleggen.

**Ingevolge het ontbreken van formeel goedgekeurde doelstellingen voor 2016 kan de Afdeling niet nagaan of deze doelstellingen werden nageleefd en of één, of, meerdere entiteiten al dan niet op significante wijze afwijken van hun doelstelling.** Er is bijgevolg dan ook geen juridische basis, met name formeel goedgekeurde doelstellingen per overheidsniveau, die nodig is voor het lanceren van het correctiemechanisme in het geval van een significante afwijking. De Afdeling kan haar monitoringrol, zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord, dan ook niet uitvoeren.

Binnen dit kader wenst de Afdeling **te verwijzen naar haar globale evaluatie van de toepassing van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013** (Deel I van dit Advies). Hierin werd immers vastgesteld dat sinds de inwerkingtreding van het Samenwerkingsakkoord (1 januari 2014) het niet mogelijk is gebleken om binnen het Overlegcomité tot een akkoord te komen over de begrotingsdoelstellingen van de verschillende overheden, zoals is voorzien in art. 2 §4 van het Samenwerkingsakkoord. Als gevolg hiervan kan de Afdeling de haar toebedeelde monitoringopdracht niet vervullen zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord. Op basis van deze vaststellingen wenst de Afdeling er bij de verschillende akkoordsluitende partijen nogmaals op aan te dringen om te voorzien in een begrotingscoördinatie zoals vereist volgens Artikel 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord.

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

#### *2.2.1.2 De principes van de Afdeling bij de evaluatie van de begrotingsrealisaties 2016*

Via het **methodologische Advies van januari 2016**<sup>141</sup> werden door de Afdeling een aantal principes vastgelegd over hoe de Afdeling de evaluatieopdracht uit het Samenwerkingsakkoord concretiseert. Hieronder worden **een aantal principes**, relevant voor de illustratieve evaluatie die volgt, in herinnering gebracht:

- Voor wat betreft de kwantitatieve evaluatie van de begrotingsrealisaties wordt in de principes van de Afdeling gepreciseerd dat de gerealiseerde evolutie van het structurele saldo centraal staat, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als de individuele overheden.

---

<sup>141</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).

- In lijn met de criteria van het preventieve luik van het SGP zullen door de Afdeling zowel de begrotingsrealisaties van het voorbij begrotingsjaar (t-1) als de voorbije twee begrotingsjaren (t-2 en t-1 samen beschouwd) worden nagegaan.

Bij het nagaan van de gemiddelde naleving over de voorbij twee jaar, hanteert de Afdeling sinds het Advies van juli 2016 het principe van bevrozing. In lijn met het Europese begrotingstoezicht wordt de beoordeling van de begrotingsrealisatie van twee jaar geleden (t-2) constant gehouden op de beoordeling van dat begrotingsjaar die door de Afdeling is gemaakt in t-1. Concreet wordt voor de evaluatie van de begrotingsrealisaties in 2015-2016 samen, de afwijking voor 2015 overgenomen uit het rapport van de Afdeling van juli 2016.

Als referentie-indicator voor de illustratieve beoordeling van de begrotingsrealisaties in 2016 opteerde de Afdeling ervoor om de **structurele verbetering ( $\Delta SB$ ) uit het traject van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016 te weerhouden** <sup>142</sup>. Deze referentie-indicator wordt enkel gehanteerd op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en de grote subsectoren (nl. Entiteit I, het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden). Met betrekking tot de keuze van een referentie-indicator voor de individuele Gemeenschappen en Gewesten zijn er een aantal specifieke moeilijkheden, die in detail worden toegelicht in deel 2.2.4.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de voor 2016 weerhouden structurele verbetering (uit het Stabiliteitsprogramma 2016-2019) enigszins verschilt van de aanbeveling van de Afdeling in haar Advies van april 2016. Dit verschil wordt verklaard in bijlage 3.3 op het niveau van de subsectoren die in het Stabiliteitsprogramma gedetailleerd worden (i.e. Entiteit I, geheel van de G&G, Lokale Overheden).

---

<sup>142</sup> Concreet gaat het voor de Gezamenlijke Overheid en Entiteit I over het traject opgenomen in Tabel 5 van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (p. 21). De referentie-indicator voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale overheden werd bepaald op basis van de afzonderlijke trajecten zoals meegegeven in Tabel 7 van het Stabiliteitsprogramma (p. 25), en die optellen tot het traject van Entiteit II opgenomen in Tabel 5 van het Stabiliteitsprogramma.

**Tabel 57**  
**Overzicht indicatoren voor illustratieve evaluatie 2016**

Analyse resultaten 2016		
	Referentie-indicator 2016	Begrotingsrealisatie 2016
Gezamenlijke Overheid	ΔSB uit traject SP 2016-2019 (april 2016, deel I)	ΔSB berekend op basis van het nominaal saldo, volgens HRF-definitie zoals gepubliceerd door het INR in april 2017, dat werd omgezet in structurele termen door te corrigeren voor de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke maatregelen (op basis van FPB-gegevens zoals gepubliceerd in juni 2017)
Subsectoren: Entiteit I, geheel G&G, Lokale Overheden		
Individuele G&G	<u>Referentie-indicator I:</u> ΔSB zoals aanbevolen door de Afdeling in het Advies van april 2016 <u>Referentie-indicator III:</u> ΔSB bepaald op basis van de eigen begrotingsdoelstellingen van de individuele G&G uit het SP 2016-2019 (april 2016, deel II) <sup>143</sup>	

De volgende paragrafen leggen de nadruk op de naleving van de vereiste structurele verbetering zoals bepaald in het nationaal begrotingskader. Dit houdt in dat bij **de bepaling van de geobserveerde structurele verbetering** het gerealiseerde nominale resultaat van 2015 en 2016, zoals gepubliceerd in de nationale rekeningen van het INR, wordt omgezet in structurele termen door te corrigeren voor de impact van de conjunctuur en eenmalige verrichtingen (*one shots*) zoals geraamd door het Federaal Planbureau in zijn meest recente middellange termijnprojectie van juni 2017 <sup>144</sup>.

Wat betreft de hieronder weerhouden saldi dient te worden meegegeven dat deze op het niveau van de subsectoren niet corresponderen met de gepubliceerde ESR-saldi, maar die nominale vorderingensaldi zijn opgesteld volgens 'HRF definitie'. Volgens dit concept wordt rekening gehouden met de voorschotten inzake de gewestelijke opcentiemen en niet de effectieve ingekohierde gewestelijke personenbelasting <sup>145</sup>.

Binnen dit kader dient ook te worden opgemerkt dat de correctie van het nominale vorderingensaldo voor de impact van de conjunctuur en eenmalige verrichtingen (*one shots*) zoals geraamd door het Federaal Planbureau kan verschillen van de correcties voor deze factoren zoals geraamd door de EC binnen het kader van het *Spring Forecast* 2017 (en welke de basis vormden voor evaluatie van de begrotingsrealisaties 2016 volgens de regels van het SGP in deel 2.1).

<sup>143</sup> Waarbij de som van de eigen doelstellingen niet correspondeert met de geplande ΔSB voor het geheel van de G&G in deel I van het SP.

<sup>144</sup> Economische Vooruitzichten 2017-2022, 20 juni 2017.

<sup>145</sup> Zie nota 'Methodologische vernieuwingen' van de Nationale Bank van België - Rekeningen van de overheid (april 2017) en de toelichting eerder in dit Advies (p. 81).



Voor de berekening van het structureel begrotingsaldo per overheidsniveau wordt de methodologie gehanteerd die door het Secretariaat van de Afdeling werd uitgewerkt in het Advies van maart 2015.

## 2.2.2 Analyse van de Gezamenlijke Overheid

### 2.2.2.1 Analyse resultaten 2016

De referentie-indicator weerhouden door de Afdeling is voor de Gezamenlijke Overheid de structurele verbetering voor 2016 zoals voorzien in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016, namelijk 0,61% bbp. Dit is net iets hoger dan het minimum vereist volgens de criteria van het preventieve luik van het SGP.

Op basis van de huidige ramingen van het nominale vorderingensaldo, de output gap en eenmalige verrichtingen verbeterde het structureel saldo van de Gezamenlijke Overheid zich in 2016 met 0,20% bbp. Ten opzichte van de referentie-indicator, met name de structurele verbetering van 0,61% bbp uit het Stabiliteitsprogramma, wordt er dus een **negatieve afwijking van -0,41% bbp vastgesteld voor 2016**.

Deze afwijking wordt verder toegelicht in Tabel 58. De afwijking zelf wordt getoond in kolom *i* ( $\Delta 2016$ ) en rij 4 (structureel saldo, SB). De overige kolommen (i.e. de niveaus in 2015 en 2016) en rijen (i.e. de verschillende componenten van het structureel saldo) maken een analyse van deze afwijking in het verloop van het structureel saldo mogelijk.

**Tabel 58**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van 2016 voor de Gezamenlijke Overheid ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

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

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

De vastgestelde negatieve afwijking valt uiteen in twee grote componenten:

- Een afwijking (-0,17% bbp) in de evolutie van het nominale vorderingensaldo, waarbij de huidige raming van het startpunt, het tekort in 2015 (namelijk -2,51% bbp); 0,09% bbp beter is dan in het Stabiliteitsprogramma (namelijk -2,60% bbp) terwijl het in 2016 gerealiseerde tekort (namelijk -2,62% bbp) 0,08% bbp hoger is dan de doelstelling uit het Stabiliteitsprogramma (namelijk 2,54% bbp);
- Een afwijking (0,25% bbp) in de evolutie van de eenmalige en tijdelijke factoren (waarvoor in een benadering in structurele termen gecorrigeerd wordt), waarbij de voor 2015 geraamde impact momenteel 0,21% bbp lager wordt ingeschat dan in het Stabiliteitsprogramma.

Ook voor 2016 kende de EC aan de Belgische overheden een **flexibiliteit** toe voor bijkomende uitgaven inzake de asielcrisis en veiligheid <sup>146</sup>. In het preventieve luik van het SGP wordt de vereiste structurele verbetering verminderd met het aandeel van de uitzonderlijke, bijkomende uitgaven in verhouding tot het bbp. De EC evalueert ex post het bedrag van de uitgaven die in aanmerking komen voor de flexibiliteitsclausule <sup>147</sup>. Op basis van de gegevens die door België in april 2017 werden overgemaakt, werd door de EC een bedrag van 0,13% bbp weerhouden voor de flexibiliteitsclausule in 2016 <sup>148</sup>. Hiervan is 0,08% bbp verbonden met bijkomende uitgaven voor de asielcrisis en 0,05% bbp opgenomen voor de extra veiligheidsuitgaven.

Indien de referentie-indicator voor de toepassing van de flexibiliteitsclausule wordt gecorrigeerd, dan brengt dit de voor 2016 vereiste verbetering van het structurele saldo op 0,48% bbp. In het verlengde hiervan verlaagt het in aanmerking nemen van de flexibiliteit de negatieve afwijking tussen de realisaties en de referentie-indicator tot -0,28% bbp.

---

<sup>146</sup> Het SGP staat een tijdelijke afwijking toe ten opzichte van het aanpassingstraject naar de MTO in geval van uitzonderlijke gebeurtenissen (Artikel 5(1) en artikel 6(3) van Verordening Nr 1466/97). Die gebeurtenissen moeten buiten de wil om zijn van de regering en moeten een gevoelige weerslag hebben op de overheidsfinanciën. De tijdelijke afwijking mag eveneens de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn niet in gevaar brengen. Deze uitzonderlijke gebeurtenissen kunnen bovendien worden ingeroepen als een verzachtende factor bij het onderzoek naar de noodzaak om een procedure bij buitensporige tekorten op te starten. Voor een gedetailleerde toelichting van de toepassing van de flexibiliteitsclausule in het preventieve luik, zie het Advies van de Afdeling van juli 2016 (bijlage 7.9).

<sup>147</sup> De ex post toepassing hangt samen met de definiëring van de uitgaven die in aanmerking komen voor de toepassing van de flexibiliteitsclausule door de EC. Het betreft hier enkel de werkelijke, bijkomende en niet-recurrerende uitgaven. Een ex-ante inschatting van deze bedragen is in het verlengde hiervan moeilijk (de vastleggingen gebeuren via provisie).

<sup>148</sup> Zie hoofdstuk 2.1.1 (Evaluatie volgens de criteria uit het preventieve luik van het SGP) van dit Advies voor meer details.

Tot slot valt op te merken dat de geobserveerde verbetering van het structureel saldo in 2016 van 0,20% bbp in hoofdzaak verklaard wordt door een verdere daling van de rentelasten, het **structurele primaire saldo** bleef immers nagenoeg constant in 2016. Om deze vaststelling te verklaren kan worden verwezen naar de detailanalyse van de uitgaven- en ontvangstenevolutie van de Gezamenlijke Overheid in hoofdstuk 1.1.2 van dit Advies.

#### *2.2.2.2 Analyse van de resultaten 2015-2016*

Zoals eerder toegelicht bij de beschrijving van de evaluatieprincipes van de Afdeling wordt er niet enkel naar de jaarlijkse structurele verbetering in 2016 gekeken, maar ook de gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering over de periode 2015-2016 wordt geanalyseerd (zie Tabel 59). Over 2015-2016 samen beschouwd, is er een negatieve afwijking van -0,4% bbp tussen de gemiddelde gerealiseerde verbetering van het structurele saldo (0,2% bbp) en de gemiddelde vereiste verbetering volgens door de Afdeling weerhouden referentie-indicator (0,67% bbp) <sup>149</sup>.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de budgettaire evolutie in 2015 kan verwezen worden naar het Advies van juli 2016. Samenvattend kan worden meegegeven dat de in 2015 geobserveerde verbetering van het structurele saldo eveneens correspondeert met de daling van de rentelasten, in het verlengde van een quasi identieke afname van de structurele ontvangstenratio en structurele primaire uitgavenratio.

Indien ook hier rekening wordt gehouden met de toepassing van de flexibiliteitsclausule, dan daalt de gemiddelde afwijking tussen de (gecorrigeerde) referentie-indicator en de realisatie tot -0,35% bbp. Met betrekking tot de bijkomende uitgaven voor de asielcrisis in 2015 werd door de EC een bedrag van 0,03% bbp in aanmerking genomen. Gecombineerd met de 0,13% bbp voor 2016, dient de gemiddelde referentie-indicator zo met 0,08% bbp verlaagd te worden.

---

<sup>149</sup> Aangezien door het Overlegcomité ook enkel akte was genomen van het traject 2015-2018 in het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 van april 2015 (cf. deel I van dit Advies over de globale evaluatie van het Samenwerkingsakkoord), werd binnen het kader van de illustratieve evaluatie in het Advies van juli 2016 eveneens de in het stabiliteitsprogramma voorziene structurele verbetering weerhouden als referentie-indicator.

**Tabel 59**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2015-2016 voor de Gezamenlijke Overheid**

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

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

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

## 2.2.3 Analyse per grote subsector

### 2.2.3.1 Analyse resultaten 2016

De vastgestelde negatieve afwijking van -0,4% bbp op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, tussen de in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016 weerhouden structurele verbetering voor 2016 (de referentie-indicator van de Afdeling) en de momenteel geobserveerde structurele verbetering, wordt in dit deel uitgesplitst over de grote subsectoren die samen de Gezamenlijke Overheid vormen.

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 <sup>150</sup>.

In dit deel van het Advies ligt de nadruk op het verklaren van de afwijking tussen de in 2016 geobserveerde evolutie van het structurele saldo en de hiervoor door de Afdeling weerhouden referentie-indicator. Voor een gedetailleerde analyse van de geobserveerde evolutie van het structureel saldo kan worden verwezen naar hoofdstuk 1.1.2 van dit Advies.

#### 2.2.3.1.1 Entiteit I

Op het niveau van **Entiteit I** werd in het Stabiliteitsprogramma een structurele verbetering van 0,57% bbp in 2016 voorzien, terwijl op basis van de huidige realisaties een beperkte structurele verbetering van 0,06% bbp geobserveerd kan worden. Tussen beide bestaat dus een negatieve afwijking ten belope van -0,52% bbp.

<sup>150</sup> Op basis van bijlage 4 van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017, gaat het hier over +/- 2/3 van het bedrag van de Gezamenlijke Overheid.

**Tabel 60**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van 2016 voor Entiteit I ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

		Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
		2015 (a)	2016 (b)	$\Delta 2016$ (c)=(b)-(a)	2015 (d)	2016 (e)	$\Delta 2016$ (f)=(e)-(d)	2015 (g)=(a)-(d)	2016 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2016$ (i)=(c)-(f)
<b>Nominaal saldo</b>	(1)	-2,29%	-2,68%	<b>-0,39%</b>	-2,30%	-2,35%	<b>-0,06%</b>	0,00%	-0,33%	<b>-0,33%</b>
Cyclisch gedeelte	(2)	-0,39%	-0,44%	<b>-0,05%</b>	-0,44%	-0,49%	<b>-0,05%</b>	0,05%	0,05%	<b>0,00%</b>
One shots	(3)	0,16%	-0,29%	<b>-0,45%</b>	0,37%	-0,27%	<b>-0,64%</b>	-0,21%	-0,03%	<b>0,19%</b>
° One shot autonomiefactor		-0,15%	-0,12%	<b>0,04%</b>	-0,08%	-0,08%	<b>0,00%</b>	-0,08%	-0,04%	<b>0,04%</b>
° Overige		0,31%	-0,18%	<b>-0,49%</b>	0,45%	-0,19%	<b>-0,64%</b>	-0,14%	0,01%	<b>0,15%</b>
Correctie overdrachten	(4)	-0,08%	-0,02%	<b>0,06%</b>	-0,08%	-0,03%	<b>0,06%</b>	0,00%	0,00%	<b>0,00%</b>
<b>Structureel saldo (SB)</b>	<b>(5)=(1)-(2)-(3)-(4)</b>	<b>-1,98%</b>	<b>-1,92%</b>	<b>0,06%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>-1,57%</b>	<b>0,57%</b>	<b>0,17%</b>	<b>-0,35%</b>	<b>-0,52%</b>

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

Deze afwijking wordt verder toegelicht in Tabel 60. Naar analogie met de toelichting op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, kan deze afwijking verdeeld worden over de verschillen componenten die samen de evolutie van het structurele saldo bepalen:

- Een afwijking (-0,33% bbp) in de evolutie van het nominale vorderingensaldo, welke het gevolg is van een in 2016 hoger geobserveerd tekort (namelijk -2,68% bbp) dan voorzien in het Stabiliteitsprogramma (namelijk -2,35% bbp);
- Een afwijking (0,19% bbp) in de evolutie van de eenmalige en tijdelijke factoren (waarvoor in een benadering in structurele termen gecorrigeerd wordt), in hoofdzaak verbonden met een verlaging van de geraamde impact in 2015 ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma (namelijk -0,21% bbp)

#### 2.2.3.1.2 Entiteit II

Op het niveau van **Entiteit II** kan een positieve afwijking tussen de referentie-indicator en de voor 2016 geobserveerde evolutie van het structurele saldo vastgesteld worden. Deze is ongeveer gelijk gespreid over de twee subsectoren die samen Entiteit II vormen.

**Tabel 61**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van 2016 voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

		Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
		2015 (a)	2016 (b)	$\Delta 2016$ (c)=(b)-(a)	2015 (d)	2016 (e)	$\Delta 2016$ (f)=(e)-(d)	2015 (g)=(a)-(d)	2016 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2016$ (i)=(c)-(f)
<b>Nominaal saldo</b>	(1)	-0,29%	-0,10%	<b>0,18%</b>	-0,27%	-0,14%	<b>0,13%</b>	-0,02%	0,03%	<b>0,05%</b>
Cyclisch gedeelte	(2)	-0,16%	-0,18%	<b>-0,02%</b>	-0,18%	-0,20%	<b>-0,02%</b>	0,02%	0,02%	<b>0,00%</b>
One shots	(3)	0,02%	0,18%	<b>0,16%</b>	0,00%	0,15%	<b>0,15%</b>	0,02%	0,03%	<b>0,01%</b>
° One shot autonomiefactor		0,15%	0,12%	<b>-0,04%</b>	0,08%	0,08%	<b>0,00%</b>	0,08%	0,04%	<b>-0,04%</b>
° Overige		-0,14%	0,06%	<b>0,20%</b>	-0,08%	0,07%	<b>0,15%</b>	-0,06%	-0,01%	<b>0,05%</b>
Correctie overdrachten	(4)	0,08%	0,02%	<b>-0,06%</b>	0,08%	0,03%	<b>-0,06%</b>	0,00%	0,00%	<b>0,00%</b>
<b>Structureel saldo (SB)</b>	<b>(5)=(1)-(2)-(3)-(4)</b>	<b>-0,22%</b>	<b>-0,12%</b>	<b>0,10%</b>	<b>-0,17%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>0,06%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>0,04%</b>

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

Voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten voorzag het Stabiliteitsprogramma in een structurele verbetering van 0,06% bbp in 2016, terwijl een structurele verbetering van 0,10% bbp opgetekend werd op basis van de huidige ramingen (Tabel 61). De positieve afwijking tussen de observatie en de referentie-indicator van 0,04% bbp kan quasi volledig verbonden worden met de evolutie van het nominale vorderingensaldo. Het tekort voor 2015 wordt momenteel 0,02% bbp hoger geraamd dan in het Stabiliteitsprogramma, terwijl in 2016 een tekort werd gerealiseerd dat 0,03% bbp lager is dan de doelstelling uit het Stabiliteitsprogramma.

Binnen dit kader is het echter essentieel om op te merken dat de vaststelling gedaan wordt op het niveau van het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten, met de in het Stabiliteitsprogramma vooropgestelde structurele verbetering voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten als referentie-indicator. Zoals hierna wordt toegelicht, correspondeert deze referentie-indicator niet met de doelstellingen weerhouden voor de individuele Gemeenschappen en Gewesten in deel II van het Stabiliteitsprogramma.

**Tabel 62**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van 2016 voor de Lokale Overheden ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

		Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
		2015 (a)	2016 (b)	$\Delta 2016$ (c)=(b)-(a)	2015 (d)	2016 (e)	$\Delta 2016$ (f)=(e)-(d)	2015 (g)=(a)-(d)	2016 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2016$ (i)=(c)-(f)
<b>Nominaal saldo</b>	(1)	0,07%	0,16%	<b>0,10%</b>	-0,03%	-0,05%	<b>-0,02%</b>	0,10%	0,21%	<b>0,11%</b>
Cyclisch gedeelte	(2)	-0,03%	-0,03%	<b>0,00%</b>	-0,03%	-0,03%	<b>0,00%</b>	0,00%	0,00%	<b>0,00%</b>
One shots	(3)	-0,02%	0,04%	<b>0,06%</b>	-0,01%	0,00%	<b>0,01%</b>	-0,01%	0,04%	<b>0,05%</b>
<b>Structureel saldo (SB)</b>	<b>(4)=(1)-(2)-(3)</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,00%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,06%</b>

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

Voor de Lokale Overheden werd in het Stabiliteitsprogramma in 2016 een structurele verslechtering van -0,02% bbp toegelaten, terwijl op basis van de huidige ramingen het structureel saldo met 0,04% bbp verbeterde (Tabel 62). Er bestaat dus een positieve afwijking tussen beide van 0,06% bbp. Deze is het netto resultaat van:

- Een positieve afwijking (0,11% bbp) in de evolutie van het nominale vorderingensaldo, waarbij enerzijds het in 2016 gerealiseerde saldo aanzienlijk beter is dan de doelstelling uit het Stabiliteitsprogramma (respectievelijk een overschot van 0,16% bbp en een tekort van -0,05% bbp) maar anderzijds wordt ook het saldo in 2015 momenteel anders ingeschat dan in het Stabiliteitsprogramma (respectievelijk een overschot van 0,07% bbp en een tekort van -0,03% bbp);
- Een negatieve afwijking (-0,05% bbp) in de evolutie van de eenmalige en tijdelijke factoren, in hoofdzaak verbonden met een opwaartse herziening van de impact hiervan in 2016.

#### 2.2.3.2 Analyse van de resultaten 2015-2016

In overeenstemming met de evaluatieprincipes van de Afdeling en de analyse op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, wordt ook op het niveau van de grote subsectoren de gemiddelde jaarlijkse afwijking over de periode 2015-2016 geanalyseerd.

De gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering op het niveau van **Entiteit I** was over de periode 2015-2016 licht positief (0,10% bbp) terwijl, volgens de weerhouden referentie-indicatoren, een gemiddelde structurele verbetering van 0,60% bbp werd vereist. De negatieve afwijking tussen de beide percentages van -0,50% bbp correspondeert nagenoeg met de in 2015 en 2016 vastgestelde jaarlijkse afwijking.

Op het niveau van **Entiteit II** kan over de periode 2015-2016 gemiddeld een positieve afwijking (0,07% bbp) worden vastgesteld tussen de referentie-indicator en de geobserveerde structurele verbetering. Dit vloeit voort uit de vaststelling dat enerzijds voor het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten zowel in 2015 als 2016 de structurele verbetering hoger was dan voorzien door de referentie-indicator. Anderzijds werd de voor 2015 vastgestelde negatieve afwijking met betrekking tot de Lokale Overheden gecompenseerd door een aanzienlijke positieve afwijking in 2016, waardoor er gemiddeld genomen over de periode 2015-2016 een licht positieve afwijking wordt opgetekend.

**Tabel 63**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2015-2016 voor de subsectoren van de Gezamenlijke Overheid**

		2015*	2016	Jaarlijks gemiddelde 2015-2016 (c)=[(a)+(b)]/2
		(a)	(b)	
<b>ENTITEIT I</b>				
Gerealiseerde ΔSB	(1)	0,13%	0,06%	<b>0,10%</b>
Referentie-indicator ΔSB	(2)	0,62%	0,57%	<b>0,60%</b>
<b>Vershil</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>-0,49%</b>	<b>-0,52%</b>	<b>-0,50%</b>
<b>GEHEEL GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN</b>				
Gerealiseerde ΔSB	(1)	0,10%	0,10%	<b>0,10%</b>
Referentie-indicator ΔSB	(2)	0,05%	0,06%	<b>0,05%</b>
<b>Vershil</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,05%</b>
<b>LOKALE OVERHEDEN</b>				
Gerealiseerde ΔSB	(1)	0,03%	0,04%	<b>0,04%</b>
Referentie-indicator ΔSB	(2)	0,05%	-0,02%	<b>0,01%</b>
<b>Vershil</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>-0,02%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,02%</b>

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

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

## 2.2.4 Analyse per gemeenschap en gewest

### 2.2.4.1 De verschillende referentie-indicatoren

Zoals hiervoor toegelicht, hebben de gemeenschappen en de gewesten op het Overlegcomité van april 2016 enkel akte genomen van het ontwerp van Stabiliteitsprogramma 2016–2019 zonder formele verbintenissen aan te gaan met betrekking tot de budgettaire doelstellingen voor het begrotingsjaar 2016 en hun bijdrage tot de realisatie van de globale doelstellingen voor de Gezamenlijke Overheid voor de periode 2016-2019.

Bij gebrek aan formeel goedgekeurde doelstellingen per gemeenschap en gewest wordt de Afdeling **voor de derde maal op rij** in de onmogelijkheid gesteld om haar opdracht tot evaluatie van de begrotingsrealisaties, haar toegekend krachtens art. 4 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, uit te voeren. Vandaar dat de Afdeling geen “evaluatie” maar een illustratieve “analyse” maakt van de begrotingsresultaten 2016, zonder hieraan desgevallend een vaststelling van een significante afwijking in het kader van een activatie van het nationaal correctiemechanisme te kunnen verbinden omdat dergelijke afwijking enkel uit een evaluatie zoals bedoeld in voormeld Samenwerkingsakkoord kan voortvloeien.



De analyse van de Afdeling gebeurt – zoals in het HRF-Advies van juni 2016 - aan de hand van verschillende referentie-indicatoren. Toch is de situatie niet helemaal dezelfde als het voorgaande jaar. De door de Afdeling in haar Advies van maart 2016 geformuleerde aanbevelingen voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten werden ditmaal niet als dusdanig in het Stabiliteitsprogramma overgenomen maar op bepaalde punten aangepast <sup>151</sup>:

- Recentere cijfers voor het vertrekpunt 2015: het Stabiliteitsprogramma gaat uit van het nominaal vorderingensaldo van het geheel van gemeenschappen en gewesten voor 2015 zoals gepubliceerd in de overheidsrekeningen 2015 (INR april 2016), terwijl het HRF-Advies vertrekt van het vorderingensaldo 2015 geraamd door het FPB in haar middellange termijn projecties van maart 2016 <sup>152</sup> (zie verder punt 2.2.4.2.1).
- Een lagere inschatting van de one off met betrekking tot de budgettaire impact van de definitieve vaststelling van de autonomiefactor, kortweg one off «vaststelling autonomiefactor»: op de uitdrukkelijke vraag van de interfederale kabinettenwerkgroep die in april 2016 is samengekomen in het kader van de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016–2019, heeft het Secretariaat van de Afdeling een andere inschatting gemaakt van bedoelde one off teneinde – op verzoek van de gewesten - rekening te houden het inningspercentage (van 98,72%) dat door de federale overheid wordt toegepast voor de vaststelling van de voorschotten inzake de gewestelijke personenbelasting die aan de gewesten maandelijks worden gestort. In deel 1 van het Stabiliteitsprogramma werd deze herrekende one off «vaststelling autonomiefactor» weerhouden en niet deze die door de Afdeling in haar Advies van maart 2016 werd toegepast (zie verder punt 2.2.4.2.1).

De impact van beide aanpassingen wordt in de Tabel 64 weergegeven. Voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten wordt bijgevolg in onderhavige analyse rekening gehouden met twee referentie-indicatoren:

- Referentie-indicator I: aanbevelingen van het HRF-Advies van maart 2016 <sup>153</sup>;
- Referentie-indicator II: doelstellingen in deel 1 van het Stabiliteitsprogramma 2016–2019.

---

<sup>151</sup> De derde aanpassing betreft Entiteit I: opname van de resultaten van de begrotingscontrole 2016 en aanpassing van de correctie voor eenmalige factoren.

<sup>152</sup> Beide wel in HRF-definitie (subsector G&G met inbegrip van het Vlaamse Zorgfonds en met de voorschottenbenadering inzake gewestelijke personenbelasting).

<sup>153</sup> In het HRF-advies van juli 2016 stemde de referentie-indicator I overeen met de doelstellingen in deel 1 van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 die wel gelijk waren aan de aanbevelingen van de Afdeling in haar advies van maart 2015.

De referentie-indicator II bestaat uitsluitend op het niveau van de subsector Gemeenschappen en Gewesten en werd in het Stabiliteitsprogramma niet verder uitgewerkt voor de individuele gemeenschappen en gewesten. Voor deze laatste herneemt het Stabiliteitsprogramma – in deel 2 - enkel de door de deelgebieden zelf meegedeelde vorderingensaldi voor het begrotingsjaar 2016 en volgende.

De gemeenschappen en gewesten roepen tevens de toepassing in van de flexibiliteitsclausule voor de toegenomen uitgaven ingevolge de asielcrisis waardoor de bijkomende budgetten voor deze uitgaven buiten de begrotingsdoelstellingen worden gehouden (zie ook Tabel 69).

Gelet op de verschillende inschatting van deze bijkomende budgetten door de Europese Commissie enerzijds en het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 anderzijds en gelet op de vaststelling dat in het Stabiliteitsprogramma de optelling van deze bijkomende uitgaven voor de verschillende sectoren van de overheid niet overeenstemt met het globale cijfer, wordt in de analyse van de begrotingsresultaten van de gemeenschappen en gewesten geen rekening gehouden met de toepassing van de flexibiliteitsclausule. Dit gebeurt enkel voor de evaluatie van de Gezamenlijke Overheid en op basis van de door de Europese Commissie gehanteerde cijfers.

De individuele begrotingssaldi van gemeenschappen en gewesten vermeld in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma zijn referentie-indicator III in onderhavige analyse <sup>154</sup>.

#### *2.2.4.2 Verschillen in de doelstellingen voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten tussen het HRF-advies en het deel 1 van het Stabiliteitsprogramma: referentie-indicatoren I en II*

##### *2.2.4.2.1 Niveauverschillen in de vertrekbasis 2015 en wijziging van de one off «vaststelling autonomiefactor»*

Onderstaande tabel vat de verschillen tussen beide referentie-indicatoren voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten samen.

---

<sup>154</sup> In het HRF-advies van juli 2016 golden de begrotingssaldi van de individuele gemeenschappen en gewesten - zoals hernomen in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018 – als referentie-indicator II en was er geen derde referentie-indicator.

**Tabel 64**  
**Doelstellingen 2016 voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten: HRF-  
aanbevelingen versus Stabiliteitsprogramma**

Subsector G&G	Aanbeveling HRF Advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel I) IKW april 2016		
	% bbp	2015	Referentie-indicator I 2016	2015	Referentie-indicator II 2016
Vorderingensaldo (a)		-0,247%	-0,113%	-0,270%	-0,136%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>		0,120%	0,119%	0,077%	0,077%
<i>Overige correcties</i>		-0,180%	-0,106%	-0,180%	-0,106%
Structureel saldo		-0,187%	-0,127%	-0,167%	-0,107%
<i>Genormeerde structurele verbetering</i>			0,060%		0,060%

(a): Na toepassing van de correctie voor de one shot “vaststelling autonomiefactor”.

Bron: Advies van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid”, *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019), april 2016.

- 1) Alhoewel in het Stabiliteitsprogramma wordt uitgegaan van een hoger vorderingentekort voor 2015 (-0,27% bbp t.o.v. -0,25% bbp in het HRF-advies), ligt het structureel tekort lager (-0,17% bbp t.o.v. -0,19% bbp in het HRF-advies) omdat de positieve impact die uitgaat van de correcties voor de overgang van het nominaal naar het structureel saldo lager uitvalt (-0,06% bbp t.o.v. -0,10% bbp in het HRF-advies) <sup>155</sup> ingevolge de neerwaartse herrekening van de one off “vaststelling autonomiefactor” (0,08% bbp t.o.v. 0,12% bbp in het HRF-advies).

Ondanks de niveauverschillen, is de genormeerde structurele verbetering voor 2016 in beide benaderingen dezelfde, met name 0,06% bbp.

Dit geeft voor 2016 een lager toegelaten structureel tekort (-0,11% bbp t.o.v. -0,13% bbp in het HRF-advies) wat overeenstemt met een hoger toegelaten vorderingentekort (-0,14% bbp t.o.v. -0,11% bbp in het HRF-advies).

- 2) De herrekening van de geraamde impact van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor beïnvloedt de in het Stabiliteitsprogramma weerhouden doelstellingen voor de begrotingsjaren 2015 tot 2018 op het niveau van de gewesten (en in omgekeerde zin op het niveau van de Federale Overheid).

De impact van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor wordt immers in rekening gebracht bij de vaststelling van het vorderingensaldo (in het ESR 2010) zodat een herrekening van die impact ook een effect heeft op de budgettaire trajecten. Uitgaande van de hypothese dat de definitieve autonomiefactor lager zal zijn dan de voorlopige autonomiefactor verloopt die beïnvloeding als volgt:

<sup>155</sup> Vorderingensaldo MIN correcties = structureel saldo, en in dit geval zijn de totale correcties negatief.

- een positieve (gunstige) impact op het vorderingensaldo van de gewesten voor elk van de begrotingsjaren 2015 tot en met 2017: met als gevolg een positieve one off voor elk van die begrotingsjaren (die dus in mindering wordt gebracht van het nominaal vorderingensaldo bij de omzetting naar het structureel saldo);
- een negatieve (nadelige) impact op het vorderingensaldo van de gewesten in het begrotingsjaar 2018: met als gevolg een negatieve one off voor dat begrotingsjaar (die dus wordt toegevoegd aan het nominaal vorderingensaldo bij de omzetting naar het structureel saldo); de one off 2018 is de gecumuleerde impact voor de periode 2015 – 2017 met een inversie van het teken.

Voor de Federale Overheid speelt die impact in tegengestelde richting zodat de aanrekening neutraal is voor de Gezamenlijke Overheid.

De autonomiefactor bepaalt het tarief van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting en bijgevolg de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting, kortweg gewestelijke personenbelasting, die overeenstemt met de gewestelijke opcentiemen verminderd met de geregionaliseerde fiscale uitgaven. Er wordt verwacht dat de voorlopig bij wet vastgestelde autonomiefactor (zijnde 25,990%) die van toepassing is voor de aanslagjaren 2015 tot en met 2017 te hoog werd ingeschat <sup>156</sup>. De definitieve autonomiefactor kan slechts met ingang van het begrotingsjaar 2018 worden toegepast omdat de factoren die toelaten die definitieve waarde te bepalen slechts na de begrotingscontrole 2017 allemaal beschikbaar zijn.

De regularisatie van de periode 2015–2017, die in het ESR 2010 integraal op het begrotingsjaar 2018 wordt aangerekend, zal bijgevolg nadelig zijn voor de gewesten (en in het voordeel spelen van de Federale Overheid): negatieve one off voor de gewesten in het begrotingsjaar 2018 (en een positieve one off voor de Federale Overheid).

---

<sup>156</sup> Verwachting die intussen werd bevestigd.

Zonder in te gaan op de details van de technische berekening, bestaat de regularisatie erin dat de door elk gewest te veel ontvangen gewestelijke opcentiemen voor de aanslagjaren 2015–2017 dienen terug gegeven te worden aan de Federale Overheid. In het HRF-Advies van maart 2016 (en van maart 2017) werd de impact van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor geraamd door in de berekening van de regularisatie de gewestelijke opcentiemen voor 100% in aanmerking te nemen. In de herrekenende versie, die nà het Advies van maart 2016 aan het HRF Secretariaat werd gevraagd, wordt slechts gerekend met 98,72% van de gewestelijke opcentiemen. Dat percentage stemt overeen met het bij koninklijk besluit vastgestelde inningspercentage dat door de Federale Overheid wordt toegepast op de geraamde ontvangsten van de gewestelijke personenbelasting van een gegeven aanslagjaar voor de bepaling van de maandelijkse bedragen die tijdens het betrokken aanslagjaar aan de gewesten worden gestort bij wijze van voorschotten op de uiteindelijke ontvangsten van het betrokken aanslagjaar die over meerdere jaren gespreid worden geïnd. Door te rekenen met lagere ontvangsten inzake gewestelijke opcentiemen daalt de geraamde impact van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor en bijgevolg de omvang van de in rekening te brengen one off bij de omzetting van het nominaal vorderingensaldo naar het structureel saldo (en omgekeerd).

**Tabel 65**  
**Herrekening van de one off "vaststelling autonomiefactor"**

2015 - 2018 % bbp	Raming one off "vaststelling autonomiefactor"							
	HRF Advies april 2016				Stabiliteitsprogramma 2016 - 2019			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Vlaams Gewest	0,075%	0,075%	0,075%	-0,213%	0,042%	0,042%	0,042%	-0,119%
Waals Gewest	0,034%	0,034%	0,034%	-0,097%	0,025%	0,025%	0,025%	-0,071%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,010%	0,010%	0,010%	-0,028%	0,010%	0,010%	0,010%	-0,028%
Totaal	0,119%	0,119%	0,119%	-0,338%	0,077%	0,077%	0,077%	-0,218%

3) Op het niveau van de individuele gemeenschappen en gewesten is het verschil in het vertrekpunt, zijnde de nominale vorderingensaldi 2015, tussen het HRF-advies en het Stabiliteitsprogramma beperkt: het Stabiliteitsprogramma gaat uit van een vorderingentekort dat zowel voor de Vlaamse Gemeenschap als voor het Waalse Gewest 0,01% bbp hoger ligt dan de saldi 2015 in het HRF-advies. Bijgevolg is het verschil van 0,2% bbp vastgesteld voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten (zie punt "1") hiervoor) grotendeels toe te schrijven aan het vorderingensaldo van de rubriek "niet-verdeelde interregionale eenheden" (zie ook Tabel 68):

- die in het HRF-advies niet meetelt omdat de som van de individuele gemeenschappen en gewesten wordt gemaakt (saldo 2015 van 19,6 miljoen euro, hetzij 0,005% bbp);

- die in het Stabiliteitsprogramma wel meetelt (saldo 2015 van -70,5 miljoen euro, hetzij -0,017% bbp).

#### 2.2.4.2.2 Niveauverschillen in de vertrekbasis 2015 en wijziging van de one off “vaststelling autonomiefactor” voor de individuele gemeenschappen en gewesten

In de hiernavolgende tabellen wordt voor elke gemeenschap en gewest een overzicht gegeven van de vorderingensaldi 2015 weerhouden in het HRF-advies en in het Stabiliteitsprogramma.

Deze vorderingensaldi 2015 worden omgezet in structurele saldi voor 2015 in de veronderstelling dat de correcties dezelfde zijn als deze weerhouden in het HRF-advies, met uitzondering van de one off “vaststelling autonomiefactor” die – zoals aangegeven in Tabel 65 - voor het Stabiliteitsprogramma werd herrekend van 0,12% bbp naar 0,08% bbp.

**Tabel 66**  
**Saldi 2015 van de individuele gemeenschappen en gewesten: HRF-aanbevelingen versus Stabiliteitsprogramma**

Individuele G&G	Aanbeveling HRF Advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel I)	
% bbp				
	2015		2015	
<b>Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)</b>				
Vorderingensaldo	-0,075%		-0,076%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,075%</i>		<i>0,042%</i>	
<i>Overige correcties</i>	<i>-0,090%</i>		<i>-0,090%</i>	
Structureel saldo	-0,061%		-0,028%	
<b>Franse Gemeenschap</b>				
Vorderingensaldo	-0,066%		-0,066%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>-0,048%</i>		<i>-0,048%</i>	
<i>Overige correcties</i>	<i>-0,048%</i>		<i>-0,048%</i>	
Structureel saldo	-0,018%		-0,018%	
<b>Waals Gewest</b>				
Vorderingensaldo	-0,111%		-0,112%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,034%</i>		<i>0,025%</i>	
<i>Overige correcties</i>	<i>-0,037%</i>		<i>-0,037%</i>	
Structureel saldo	-0,108%		-0,099%	
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>				
Vorderingensaldo	0,019%		0,019%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,010%</i>		<i>0,010%</i>	
<i>Overige correcties</i>	<i>-0,001%</i>		<i>-0,001%</i>	
Structureel saldo	0,010%		0,009%	
<b>SUBTOTAAL : VG+FG+WG+BHG</b>				
Vorderingensaldo	-0,234%		-0,236%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,120%</i>		<i>0,077%</i>	
<i>Overige correcties</i>	<i>-0,176%</i>		<i>-0,176%</i>	
Structureel saldo	-0,177%		-0,136%	

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Overheidsrekeningen 2015 van april 2016, Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

**Tabel 67**  
**Saldi 2015 van de individuele gemeenschappen en gewesten: HRF-aanbevelingen versus Stabiliteitsprogramma (vervolg)**

Individuele G&G	Aanbeveling HRF Advies maart 2016	Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel I)	
% bbp	2015	2015	
<b>Duitstalige Gemeenschap</b>			
Vorderingensaldo	-0,010%	-0,010%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>			
<i>Overige correcties</i>	-0,001%	-0,001%	
Structureel saldo	-0,009%	-0,009%	
<b>Franse Gemeenschapscommissie</b>			
Vorderingensaldo	-0,001%	-0,001%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>			
<i>Overige correcties</i>	0,000%	0,000%	
Structureel saldo	-0,001%	-0,001%	
<b>Vlaamse Gemeenschapscommissie</b>			
Vorderingensaldo	0,002%	0,002%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>			
<i>Overige correcties</i>	0,000%	0,000%	
Structureel saldo	0,002%	0,002%	
<b>Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie</b>			
Vorderingensaldo	-0,009%	-0,009%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>			
<i>Overige correcties</i>	-0,002%	-0,002%	
Structureel saldo	-0,007%	-0,007%	
<b>SUBTOTAAL : DG+FGC+VGC+GGC</b>			
Vorderingensaldo	-0,018%	-0,018%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>			
<i>Overige correcties</i>	-0,004%	-0,004%	
Structureel saldo	-0,014%	-0,014%	

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Overheidsrekeningen 2015 van april 2016, Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

Als de rubriek "niet-verdeelde interregionale eenheden" – die in de overheidsrekeningen deel uitmaakt van de subsector Gemeenschappen en Gewesten – mede in beschouwing wordt genomen, stemt de som van bovenstaande individuele vorderingensaldi, correcties en structurele saldi perfect overeen met deze van de subsector Gemeenschappen en Gewesten: zie Tabel 68.



Tabel 68

**Saldi 2015 van de individuele gemeenschappen en gewesten: HRF-aanbevelingen versus Stabiliteitsprogramma voor het geheel van gemeenschappen en gewesten**

% bbp	Aanbeveling HRF Advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel I)	
	2015		2015	
<b>Som van individuele G&amp;G</b>				
Vorderingensaldo	-0,252%		-0,253%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,120%		0,077%	
<i>Overige correcties</i>	-0,180%		-0,180%	
Structureel saldo	-0,192%		-0,150%	
<b>Niet-verdeelde interregionale eenheden</b>				
Vorderingensaldo	0,005%		-0,017%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,000%		0,000%	
<i>Overige correcties</i>	0,000%		0,000%	
Structureel saldo	0,005%		-0,017%	
<b>Subsector Gemeenschappen en Gewesten</b>				
Vorderingensaldo	-0,247%		-0,270%	
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,120%		0,077%	
<i>Overige correcties</i>	-0,180%		-0,180%	
Structureel saldo	-0,187%		-0,167%	

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Overheidsrekeningen 2015 van april 2016, Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

#### 2.2.4.3 Verschillen in de nominale vorderingensaldi 2016 voor de individuele Gemeenschappen en Gewesten tussen het HRF-advies en het deel 2 van het Stabiliteitsprogramma: referentie-indicatoren I en III

In onderstaande tabellen worden achtereenvolgens de begrotingsaldi 2016 van deel 2 van het Stabiliteitsprogramma weergegeven (referentie-indicator III) en wordt de vergelijking gemaakt met de HRF-aanbevelingen voor het begrotingsjaar 2016 (referentie-indicator I).

**Tabel 69**  
**Begrotingssaldi van de individuele gemeenschappen en gewesten zoals vermeld in het Stabiliteitsprogramma 2016–2019 - deel 2**

	2015	2016		2017	2018	2019
	Realisatie	Initieel	Aangepast			
VG		-171,0	-463,0	0,0	0,0	0,0
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>	-57,3		-94,4			
FG	-271,1	-199,0	-285,5	-135,0	0,0	0,0
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>	-0,5		-15,0			
WG		-388,0	-401,0	-148,0	-148,0	-242,0
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>	-53,9	-27,8	-40,8			
BHG	76,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>	-3,0	-5,1	-5,1			
GGC		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>	-0,7	-1,4	-1,4			
FGC		0,0	-2,1	-1,4	0,0	-0,3
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>			-1,5			
DG	-39,0		-44,4	-36,3	0,0	0,0
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>	-0,030		-1,045			
<b>Totaal</b>			<b>-1 196,0</b>	<b>-320,7</b>	<b>-148,0</b>	<b>-242,3</b>
<i>% bbp</i>			<i>-0,28%</i>	<i>-0,07%</i>	<i>-0,03%</i>	<i>-0,05%</i>
<i>w.o. Δ uitgaven asielcrisis</i>			<i>-159,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>% bbp</i>			<i>-0,04%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
<b>Totaal excl. Δ uitgaven asielcrisis</b>			<b>-1 036,8</b>	<b>-320,7</b>	<b>-148,0</b>	<b>-242,3</b>
<i>% bbp</i>			<i>-0,25%</i>	<i>-0,07%</i>	<i>-0,03%</i>	<i>-0,05%</i>

Bron: Stabiliteitsprogramma van België (2016–2019) – deel 2.

Gelet op het door de gemeenschappen en gewesten gemaakte voorbehoud bij deze begrotingssaldi (zie ook punt 2.2.4.1) en het ontbreken van formeel goedgekeurde doelstellingen voor 2016 en volgende begrotingsjaren, zijn de in Tabel 69 weergegeven trajecten slechts illustratief.

Bovenstaande saldi houden geen rekening met de one off “vaststelling autonomiefactor”. Daarom wordt in Tabel 70 tot en met Tabel 73 in eerste instantie de vergelijking gemaakt voor het begrotingsjaar 2016 tussen deze saldi en het door de Afdeling genormeerd vorderingensaldo vóór toepassing van de correctie voor de one off “vaststelling autonomiefactor”. Vervolgens wordt het vorderingensaldo na toepassing van die correctie afgeleid.

Zoals in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma, werd steeds rekening gehouden met het recentste begrotingssaldo voor het begrotingsjaar 2016: het saldo na begrotingscontrole indien beschikbaar, zoniet het saldo van de initiële begroting.

**Tabel 70**  
**Saldi 2016 van de individuele gemeenschappen en gewesten: HRF-aanbevelingen**  
**versus Stabiliteitsprogramma 2016–2019 - deel 2**

2016	Aanbeveling HRF Advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel II)		Verschil tussen	
Individuele Gemeenschappen en Gewesten	Referentie-indicator I 2016 (SP - deel I) **		Referentie-indicator III 2016		Referentie-indicatoren 2016 (III - I)	
	% bbp	nominaal	% bbp	nominaal	% bbp	nominaal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)
<b>Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)</b>						
<i>Baseline scenario (excl. one shot AF)</i>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,023%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,038%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,118%	-497,0	-0,110%	-463,0	0,008%	34,0
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,075%</i>	<i>317,0</i>	<i>0,042%</i>	<i>177,3</i>	<i>-0,033%</i>	<i>-139,7</i>
Genormeerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,043%	-180,0	-0,068%	-285,7	-0,025%	-105,7
<b>Franse Gemeenschap</b>						
<i>Baseline scenario (excl. one shot AF)</i>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,009%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,008%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,012%	-50,1	-0,068%	-285,5	-0,056%	-235,4
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>						
Genormeerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,012%	-50,1	-0,068%	-285,5	-0,056%	-235,4
<b>Waal Gewest</b>						
<i>Baseline scenario (excl. one shot AF)</i>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,027%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,081%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,091%	-383,9	-0,095%	-401,0	-0,004%	-17,1
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,034%</i>	<i>144,2</i>	<i>0,025%</i>	<i>105,2</i>	<i>-0,009%</i>	<i>-39,0</i>
Genormeerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,057%	-239,7	-0,070%	-295,8	-0,013%	-56,1
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>						
<i>Baseline scenario (excl. one shot AF)</i>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>-0,002%</b>					
Genormeerd structureel saldo	0,008%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,005%	-21,9	0,000%	0,0	0,005%	21,9
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,010%</i>	<i>41,8</i>	<i>0,010%</i>	<i>41,7</i>	<i>0,000%</i>	<i>-0,1</i>
Genormeerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	0,005%	19,9	0,010%	41,7	0,005%	21,8
<b>SUBTOTAAL : VG+FG+WG+BHG</b>						
<i>Baseline scenario (excl. one shot AF)</i>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,057%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,120%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,226%	-952,90	-0,273%	-1 149,50	-0,047%	-196,60
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,119%</i>	<i>503,00</i>	<i>0,077%</i>	<i>324,20</i>	<i>-0,042%</i>	<i>-178,80</i>
Genormeerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,107%	-449,90	-0,196%	-825,30	-0,089%	-375,40

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

**Tabel 71**  
**Saldi 2016 van de individuele gemeenschappen en gewesten: HRF-aanbevelingen**  
**versus Stabiliteitsprogramma 2016–2019 - deel 2 - vervolg**

2016	Aanbeveling HRF Advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel II)		Verschil tussen	
Individuele Gemeenschappen en Gewesten	Referentie-Indicator I 2016 (SP - deel I) **		Referentie-indicator III 2016		Referentie-indicatoren 2016 (III - I)	
	% bbp	nominaal	% bbp	nominaal	% bbp	nominaal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)
<b>Duitstalige Gemeenschap</b>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,002%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,007%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,007%	-29,4	-0,011%	-44,4	-0,004%	-15,0
<b>Franse Gemeenschapscommissie</b>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,000%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,001%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,001%	-2,1	0,000%	-2,1	0,000%	0,0
<b>Vlaamse Gemeenschapscommissie</b>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>-0,001%</b>					
Genormeerd structureel saldo	0,002%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	0,002%	8,1	0,000%	0,0	-0,002%	-8,1
<b>Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie</b>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,002%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,005%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,005%	-19,4	0,000%	0,0	0,005%	19,4
<b>SUBTOTAAL : DG+FGC+VGC+GGC</b>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>	<b>0,004%</b>					
Genormeerd structureel saldo	-0,011%					
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,010%	-42,9	-0,011%	-46,5	-0,001%	-3,6

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

Uit Tabel 70 en Tabel 71 hierboven blijkt dat alle gemeenschappen en gewesten voor het begrotingsjaar 2016 een vorderingensaldo (vóór toepassing van de correctie voor de one off "vaststelling autonomiefactor") voorstellen dat minder ambitieus is dan de aanbevelingen van de Afdeling in haar Advies van maart 2016, met uitzondering van:

- de Vlaamse Gemeenschap waar het bedoelde tekort 34,0 miljoen euro onder het aanbevolen tekort ligt;
- het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat een evenwicht voorop stelt in plaats van een toegelaten tekort van 21,9 miljoen euro;
- de Franse Gemeenschapscommissie die de HRF-aanbeveling volgt;
- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die naar een evenwicht streeft in plaats van een toegestaan tekort van 19,4 miljoen euro.

De grootste afwijking in negatieve zin wordt genoteerd voor de Franse Gemeenschap waar het beoogde vorderingentekort (-285,5 miljoen euro) meer dan vijf maal hoger ligt dan de HRF-aanbeveling (-50,1 miljoen euro).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de afwijking tussen enerzijds, de optelsom van de saldi die op voorstel van de gemeenschappen en gewesten in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma werden opgenomen voor het begrotingsjaar 2016 en, anderzijds de aanbevelingen van de Afdeling voor dat begrotingsjaar 200 miljoen euro bedraagt, hetzij 0,05% bbp: vorderingensaldo van -1.196 miljoen euro t.o.v. -995,8 miljoen euro (zie Tabel 72).

Die afwijking loopt op nadat de voorgestelde vorderingensaldi worden gecorrigeerd voor de one off “vaststelling autonomiefactor” omdat die correctie in het Stabiliteitsprogramma 0,04% bbp lager werd ingeschat dan in het HRF-advies. De negatieve afwijking op het niveau van het gecorrigeerd vorderingensaldo voor het begrotingsjaar 2016 bedraagt dan -379 miljoen euro of 0,09% bbp: het gecorrigeerd vorderingensaldo van -871,8 miljoen euro t.o.v. -492,8 miljoen euro (zie Tabel 72).

**Tabel 72**  
**Optelling van de saldi 2016 van de individuele Gemeenschappen en Gewesten:**  
**HRF-aanbevelingen versus Stabiliteitsprogramma 2016-2019 – deel 2**

2016	Aanbeveling HRF advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel II)		Verschil tussen	
G&G	Referentie-indicator I 2016 % bbp	nominaal	Referentie-indicator III 2016 % bbp	nominaal	Referentie-indicatoren 2016 (III - I) % bbp	nominaal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)
	som van individuele g&g		som van individuele g&g			
<i>Baseline scenario (excl. one shot AF)</i>						
<b>Genormeerd structurele verbetering</b>	<b>0,061%</b>	<b>257,9</b>				
Genormeerd structureel saldo	-0,130%	-548,7				
Genormeerd nominaal vorderingensaldo	-0,236%	-995,8	-0,284%	-1 196,0	-0,048%	-200,2
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	<i>0,119%</i>	<i>503,0</i>	<i>0,077%</i>	<i>324,2</i>	<i>-0,042%</i>	<i>-178,8</i>
Genormeerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF (a)	-0,117%	-492,8	-0,207%	-871,8	-0,090%	-379,0

(a) Het verschil tussen het genormeerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor de one shot autonomiefactor (AF) in kolom (1) (hetzij -0,117% bbp) en het vorderingensaldo vermeld in Tabel 64 (-0,113% bbp) is te wijten aan de rubriek “niet-verdeelde interregionale eenheden” die in de overheidsrekeningen deel uitmaakt van de subsector Gemeenschappen en Gewesten.

Bron: Advies van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid”, *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

De optelsom van de vorderingensaldi die op voorstel van de gemeenschappen en gewesten in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma werden vermeld, stemt niet overeen met de doelstelling die voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten werd vooropgesteld in deel 1 van het Stabiliteitsprogramma (ongeacht of de correctie voor de one off “vaststelling autonomiefactor” wordt toegepast of niet). De optelsom bevindt zich 0,07% bbp (hetzij 298 miljoen euro) onder de doelstelling voor de ganse subsector (zie Tabel 73).

Tabel 73

**Doelstellingen van gemeenschappen en gewesten voor begrotingsjaar 2016: som van de individuele saldi versus doelstelling voor de subsector G&G**

2016	Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel II)		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel I)		Verschil tussen	
G&G	Referentie-indicator III 2016 % bbp nominaal		Referentie-indicator II 2016 % bbp nominaal		Referentie-indicatoren 2016 (III - II) % bbp nominaal	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)
	Som van individuele g&g		Subsector G&G			
<i>Baseline scenario (excl. one shot AF)</i>						
<b>Genormeerde structurele verbetering</b>			<b>0,060%</b>	<b>252,1</b>		
Genormerd structureel saldo			-0,107%	-450,7		
Genormerd nominaal vorderingensaldo	-0,284%	-1 196,0	-0,213%	-897,8	0,071%	298,2
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,077%	324,2	0,077%	324,1	0,000%	-0,1
Genormerd vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,207%	-871,8	-0,136%	-573,7	0,071%	298,1

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

#### 2.2.4.4 Omzetting van de nominale vorderingensaldi van de individuele gemeenschappen en gewesten naar structurele saldi

De analyse van de begrotingsresultaten 2016 houdt in dat de gerealiseerde structurele verbetering wordt bepaald en dat die wordt vergeleken met de aanbevolen verbetering van het structureel saldo.

Bij gebrek aan een formeel goedgekeurde begrotingsdoelstelling of –traject, voert de Afdeling de analyse voor de individuele gemeenschappen en gewesten uit aan de hand van de twee referentie-indicatoren I (HRF-advies) en III (deel 2 van het Stabiliteitsprogramma) <sup>157</sup>.

De structurele saldi die werden afgeleid van de vorderingensaldi die door de gemeenschappen en gewesten in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma werden vermeld, zijn gebaseerd op dezelfde correcties als toegepast in het HRF-advies, met uitzondering van de one off "vaststelling autonomiefactor" die in de referentie-indicator III gelijk is aan de herrekende raming die rekening houdt met het inningspercentage van 98,12% (zie toelichting 2) in punt 2.2.4.2.1) en voor de drie gewesten samen 0,08% bbp bedraagt tegenover 0,12% bbp in het HRF-advies.

De omzetting van de vorderingensaldi van beide referentie-indicatoren in structurele saldi wordt weergegeven in Tabel 74 hierna (zie punt 2.2.4.4).

<sup>157</sup> Referentie-indicator II (deel 1 van het Stabiliteitsprogramma) wordt enkel toegepast voor de analyse van de subsector Gemeenschappen en Gewesten, samen met de referentie-indicator I (HRF-advies).

Tabel 74

*De structurele verbeteringen voor het begrotingsjaar 2016: de aanbevelingen van het HRF-advies versus het deel 2 van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*

2016	HRF Advies maart 2016 referentie-indicator I	Stabiliteitsprogramma 2016- 2019 deel 2 referentie- indicator III	Vershil tussen referentie-indicatoren I en III
% bbp	(1)	(2)	(2) - (1)
<b>Vlaamse Gemeenschap</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,118%	-0,110%	0,008%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,075%	0,042%	-0,033%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,043%	-0,068%	-0,025%
Totaal correcties	-0,004%	-0,038%	-0,033%
<i>Cyclische component</i>	-0,117%	-0,117%	0,000%
<i>One shot AF</i>	0,075%	0,042%	-0,033%
<i>Overige one shots</i>	0,023%	0,023%	0,000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,014%	0,014%	0,000%
Genormeerd structureel saldo	-0,038%	-0,030%	0,008%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,023%</b>	<b>0,031%</b>	<b>0,008%</b>
<b>Franse Gemeenschap</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,012%	-0,068%	-0,056%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,000%	0,000%	0,000%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,012%	-0,068%	-0,056%
Totaal correcties	-0,004%	-0,004%	0,000%
<i>Cyclische component</i>	-0,043%	-0,043%	0,000%
<i>One shot AF</i>			
<i>Overige one shots</i>	0,031%	0,031%	0,000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,008%	0,008%	0,000%
Genormeerd structureel saldo	-0,008%	-0,064%	-0,056%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,009%</b>	<b>-0,046%</b>	<b>-0,056%</b>
<b>Waaals Gewest</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,091%	-0,095%	-0,004%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,034%	0,025%	-0,009%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,057%	-0,070%	-0,013%
Totaal correcties	0,024%	0,015%	-0,009%
<i>Cyclische component</i>	-0,029%	-0,029%	0,000%
<i>One shot AF</i>	0,034%	0,025%	-0,009%
<i>Overige one shots</i>	0,017%	0,017%	0,000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,002%	0,002%	0,000%
Genormeerd structureel saldo	-0,081%	-0,085%	-0,004%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,027%</b>	<b>0,023%</b>	<b>-0,004%</b>
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,005%	0,000%	0,005%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,010%	0,010%	0,000%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	0,005%	0,010%	0,005%
Totaal correcties	-0,003%	-0,003%	0,000%
<i>Cyclische component</i>	-0,010%	-0,010%	0,000%
<i>One shot AF</i>	0,010%	0,010%	0,000%
<i>Overige one shots</i>	-0,004%	-0,004%	0,000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,001%	0,001%	0,000%
Genormeerd structureel saldo	0,008%	0,013%	0,005%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>-0,002%</b>	<b>0,003%</b>	<b>0,005%</b>
<b>VG + FG + WG + BHG</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,226%	-0,273%	-0,047%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,119%	0,077%	-0,042%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,107%	-0,196%	-0,089%
Totaal correcties	0,013%	-0,030%	-0,042%
<i>Cyclische component</i>	-0,198%	-0,198%	0,000%
<i>One shot AF</i>	0,119%	0,077%	-0,042%
<i>Overige one shots</i>	0,067%	0,067%	0,000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,025%	0,025%	0,000%
Genormeerd structureel saldo	-0,120%	-0,166%	-0,047%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,057%</b>	<b>0,011%</b>	<b>-0,047%</b>

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

Tabel 75

*De structurele verbeteringen voor het begrotingsjaar 2016: de aanbevelingen van het HRF-advies versus het deel 2 van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 - vervolg*

2016	HRF Advies maart 2016 referentie-indicator I	Stabiliteitsprogramma 2016- 2019 deel 2 referentie- indicator III	Vershil tussen referentie-indicatoren I en III
% bbp	(1)	(3)	(2) - (1)
<b>Duitstalige Gemeenschap</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0070%	-0,0105%	-0,0036%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0070%	-0,0105%	-0,0036%
Totaal correcties	-0,0006%	-0,0006%	0,0000%
<i>Cyclische component</i>	-0,0007%	-0,0007%	0,0000%
<i>One shot AF</i>			
<i>Overige one shots</i>	0,0000%	0,0000%	0,0000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,0001%	0,0001%	0,0000%
Genormeerd structureel saldo	-0,0064%	-0,0100%	-0,0036%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,0023%</b>	<b>-0,0012%</b>	<b>-0,0036%</b>
<b>Franse Gemeenschapscommissie</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0005%	-0,0005%	0,0000%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0005%	-0,0005%	0,0000%
Totaal correcties	0,0000%	0,0000%	0,0000%
<i>Cyclische component</i>	-0,0001%	-0,0001%	0,0000%
<i>One shot AF</i>			
<i>Overige one shots</i>	0,0001%	0,0001%	0,0000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Genormeerd structureel saldo	-0,0005%	-0,0005%	0,0000%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,0002%</b>	<b>0,0002%</b>	<b>0,0000%</b>
<b>Vlaamse Gemeenschapscommissie</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	0,00191%	0,00000%	-0,0019%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,00000%	0,00000%	0,0000%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	0,00191%	0,00000%	-0,0019%
Totaal correcties	0,00002%	0,00002%	0,0000%
<i>Cyclische component</i>	-0,00001%	-0,00001%	0,0000%
<i>One shot AF</i>			
<i>Overige one shots</i>	0,00003%	0,00003%	0,0000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,00000%	0,00000%	0,0000%
Genormeerd structureel saldo	0,00189%	-0,00002%	-0,0019%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>-0,00061%</b>	<b>-0,00252%</b>	<b>-0,0019%</b>
<b>Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0046%	0,0000%	0,0046%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0046%	0,0000%	0,0046%
Totaal correcties	0,0005%	0,0005%	0,0000%
<i>Cyclische component</i>	-0,0034%	-0,0034%	0,0000%
<i>One shot AF</i>			
<i>Overige one shots</i>	0,0021%	0,0021%	0,0000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,0017%	0,0017%	0,0000%
Genormeerd structureel saldo	-0,0051%	-0,0005%	0,0046%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,0019%</b>	<b>0,0065%</b>	<b>0,0046%</b>
<b>DG + FGC + VGC + GGC</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0102%	-0,0110%	-0,0009%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,0102%	-0,0110%	-0,0009%
Totaal correcties	0,0000%	0,0000%	0,0000%
<i>Cyclische component</i>	-0,0042%	-0,0042%	0,0000%
<i>One shot AF</i>			
<i>Overige one shots</i>	0,0023%	0,0023%	0,0000%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,0019%	0,0019%	0,0000%
Genormeerd structureel saldo	-0,0101%	-0,0110%	-0,0009%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,0039%</b>	<b>0,0030%</b>	<b>-0,0009%</b>

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.



**Tabel 76**  
**De optelsom van de individuele structurele verbeteringen voor het begrotingsjaar 2016: de aanbevelingen van het HRF-advies versus het deel 2 van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019**

2016	HRF advies maart 2016 referentie-indicator I	Stabiliteitsprogramma 2016- 2019 deel 2 referentie- indicator III	Verschil tussen referentie-indicatoren I en III
% bbp	(1)	(3)	(2) - (1)
<b>Som van individuele G&amp;G</b>			
Aanbevolen vorderingensaldo niet gecorrigeerd voor one shot AF	-0,24%	-0,28%	-0,05%
<i>One shot definitieve vaststelling AF</i>	0,12%	0,08%	-0,04%
Aanbevolen vorderingensaldo gecorrigeerd voor one shot AF	-0,12%	-0,21%	-0,09%
Totaal correcties	0,01%	-0,03%	-0,04%
<i>Cyclische component</i>	-0,20%	-0,20%	0,00%
<i>One shot AF</i>	0,12%	0,08%	-0,04%
<i>Overige one shots</i>	0,07%	0,07%	0,00%
<i>Correctie overdrachten</i>	0,03%	0,03%	0,00%
Genormeerd structureel saldo	-0,13%	-0,18%	-0,05%
<b>Structurele verbetering</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,01%</b>	<b>-0,05%</b>

Bron: Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", *Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019*, april 2016; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016, eigen berekeningen.

De structurele verbetering die voor het begrotingsjaar 2016 wordt afgeleid op basis van de referentie-indicator III is over het algemeen gevoeliger kleiner dan de door de Afdeling aanbevolen structurele verbetering (referentie-indicator I). Die vaststelling gaat niet op voor:

- de Vlaamse Gemeenschap die een structurele verbetering ambiëert die 0,008% bbp hoger ligt dan in het HRF-advies;
- het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest waarvan de structurele verbetering 0,005% bbp hoger is dan de door de HRF aanbevolen verbetering;
- de Franse Gemeenschapscommissie met een zelfde structurele verbetering als in het HRF-advies;
- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die de HRF-aanbeveling met 0,005% bbp overtreft.

Dit zijn de deelgebieden waarvoor het vorderingensaldo in overeenstemming was met of ambitieuzer was dan de aanbevelingen in het HRF-advies.

De Franse Gemeenschap vertoont de grootste afwijking in negatieve zin: de aanbevolen structurele verbetering met 0,009% bbp wordt genegeerd en het structureel saldo wordt verwacht te verslechteren met 0,046% bbp.

De optelsom van de individuele doelstellingen van referentie-indicator III inzake structurele verbetering bedraagt nog geen 25% van wat door de Afdeling werd aanbevolen: totale structurele verbetering van 0,01% bbp t.o.v. de aanbevolen 0,06% bbp.

#### *2.2.4.5 Analyse van de resultaten 2016 van de individuele gemeenschappen en gewesten*

Het uitgangspunt voor deze analyse zijn de vorderingensaldi 2016 uit de overheidsrekeningen 2016 (publicatie INR in april 2017) maar uitgedrukt in HRF definitie. Dit laatste betekent dat de vorderingensaldi in het ESR 2010 worden aangepast om rekening te houden met de voorschottenbenadering inzake gewestelijke personenbelasting <sup>158 159</sup>.

De omzetting van de gerealiseerde vorderingensaldi naar structurele saldi verloopt volgens de methodologie die door het Secretariaat in het Advies van de Afdeling van maart 2015 werd uitgewerkt en op basis van de output gap en one shots die door het FPB in juni 2017 werden meegedeeld <sup>160</sup>. De one shots (uitgedrukt in nominale bedragen) voor het begrotingsjaar 2016 zijn identiek aan deze van het HRF-Advies van april 2017 <sup>161</sup>, met uitzondering van de nieuwe one shot die in voormeld Advies werd ingevoerd en betrekking heeft op de afrekening van de ontvangsten inzake gewestelijke personenbelasting na de eerste 20 maanden van het aanslagjaar <sup>162</sup>. Om de coherentie tussen de realisaties en de referentie-indicatoren te behouden, wordt deze correctie in onderhavige analyse van 2016 buiten beschouwing gelaten.

---

<sup>158</sup> Voor meer toelichting hierover zie de bijlage «Methodologische vernieuwingen», punt 4, bij de overheidsrekeningen 2016.

<sup>159</sup> De indeling van het Vlaamse Zorgfonds bij de Vlaamse overheid is vanaf 2016 een feit ingevolge een wijziging van de sectorclassificatie die in de overheidsrekeningen 2016 werd doorgevoerd. Een aanpassing van de ESR 2010 vorderingensaldi – zoals toegepast door de HRF tot en met 2015 - is dus met ingang van het begrotingsjaar 2016 overbodig. Zie in dit verband de toelichting in de bijlage «Methodologische vernieuwingen» punt 2, bij de overheidsrekeningen 2016.

<sup>160</sup> Economische vooruitzichten 2017 – 2022 van 20 juni 2017.

<sup>161</sup> In het HRF-advies van april 2016 werd reeds gerekend met de gerealiseerde one shots voor het begrotingsjaar 2016. Uitgedrukt in procenten van het bbp kunnen er wel geringe verschillen optreden ingevolge de herziening van het bbp in lopende prijzen tussen de projecties van het FPB van maart 2017 en de overheidsrekeningen van het INR van april 2017.

<sup>162</sup> Zie Advies van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid”, Begrotingstrajecten ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2017-2020, april 2017, punt 4.1.2.2.4.

In Tabel 77 wordt voor de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de in 2016 gerealiseerde structurele evolutie vergeleken met enerzijds, de aanbevolen structurele evolutie in het HRF-Advies van april 2016 (referentie-indicator I) en anderzijds, met de structurele verbetering/verslechtering die kan worden afgeleid uit de vooropgestelde vorderingensaldi in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma (referentie-indicator III). In Tabel 78 gebeurt hetzelfde voor de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

**Tabel 77**  
**Budgettaire verwezenlijkingen 2016 per gemeenschap en gewest ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicatoren**

% bbp		O.b.v. NR april 2017 definitie) (HRF)		Aanbeveling HRF Advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel II)	
		Realisatie 2015 *	Realisatie 2016 *	Referentie- indicator I	Vershil	Referentie- indicator III	Vershil
		(a)	(b)	(c)	(d) = (b) - (c)	(e)	(f) = (b) - (e)
<b>Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,065%	-0,009%	-0,043%	0,034%	-0,068%	0,059%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,093%	-0,106%	-0,117%	0,011%	-0,117%	0,011%
One shots	(3)	0,018%	0,088%	0,098%	-0,010%	0,065%	0,023%
w.o. one shot autonomiefactor		0,093%	0,074%	0,075%	-0,001%	0,042%	0,032%
Correctie overdrachten	(4)	0,045%	0,013%	0,014%	-0,001%	0,014%	-0,001%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,034%	-0,004%	-0,038%	0,035%	-0,030%	0,027%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>0,031%</b>	<b>0,023%</b>	<b>0,008%</b>	<b>0,031%</b>	<b>0,000%</b>
<b>Franse Gemeenschap</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,061%	-0,028%	-0,012%	-0,016%	-0,068%	0,040%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,034%	-0,039%	-0,043%	0,004%	-0,043%	0,004%
One shots	(3)	-0,039%	0,019%	0,031%	-0,012%	0,031%	-0,012%
Correctie overdrachten	(4)	0,029%	0,007%	0,008%	-0,001%	0,008%	-0,001%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,016%	-0,015%	-0,008%	-0,007%	-0,064%	0,049%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>0,001%</b>	<b>0,009%</b>	<b>-0,009%</b>	<b>-0,046%</b>	<b>0,047%</b>
<b>Waal Gewest</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,116%	-0,064%	-0,057%	-0,007%	-0,070%	0,006%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,023%	-0,026%	-0,029%	0,003%	-0,029%	0,003%
One shots	(3)	0,029%	0,048%	0,051%	-0,003%	0,042%	0,006%
w.o. one shot autonomiefactor		0,045%	0,032%	0,034%	-0,002%	0,025%	0,007%
Correctie overdrachten	(4)	0,004%	0,002%	0,002%	0,000%	0,002%	0,000%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,126%	-0,087%	-0,081%	-0,006%	-0,085%	-0,002%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>0,038%</b>	<b>0,027%</b>	<b>0,011%</b>	<b>0,023%</b>	<b>0,015%</b>
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	0,006%	0,003%	0,005%	-0,002%	0,010%	-0,007%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,008%	-0,009%	-0,010%	0,001%	-0,010%	0,001%
One shots	(3)	0,011%	0,024%	0,006%	0,017%	0,006%	0,018%
w.o. one shot autonomiefactor		0,016%	0,009%	0,010%	-0,001%	0,010%	-0,001%
Correctie overdrachten	(4)	0,002%	0,001%	0,001%	0,000%	0,001%	0,000%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	0,001%	-0,012%	0,008%	-0,020%	0,013%	-0,025%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>-0,014%</b>	<b>-0,002%</b>	<b>-0,012%</b>	<b>0,003%</b>	<b>-0,017%</b>

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen 2016, INR april 2017; Economische vooruitzichten 2017–2022, FPB april 2017; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016.

De Vlaamse Gemeenschap kon in 2016 het vorderingentekort verminderen met 0,056% bbp. Dit vertaalt zich in een structurele verbetering van 0,031% bbp omdat de aan te rekenen correcties toenamen met 0,025% bbp ten opzichte van het voorgaande jaar. Als de vergelijking wordt gemaakt met de door de HRF aanbevolen structurele verbetering (referentie-indicator I) wordt een positieve marge van 0,008% bbp vastgesteld. In vergelijking met de eigen doelstellingen van de referentie-indicator III beantwoordt de gerealiseerde structurele verbetering exact aan het streefdoel.

De in 2016 gerealiseerde daling van het vorderingentekort van de Franse Gemeenschap met 0,033% bbp wordt zo goed als volledig ongedaan gemaakt door een stijging van de aan te rekenen correcties met 0,032% bbp, zodat het structureel saldo amper hoger ligt dan het voorgaande jaar: de structurele verbetering bedraagt slechts 0,001% bbp. De vergelijking van dit resultaat met aanbevelingen/doelstellingen levert uiteenlopende conclusies op naargelang de weerhouden referentie-indicator. Op basis van de referentie-indicator I (HRF-advies) wordt de aanbevolen structurele verbetering niet gehaald, de negatieve afwijking bedraagt 0,009% bbp. Daarentegen wordt op basis van de referentie-indicator III (eigen doelstellingen in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma) het streefdoel wel gerealiseerd en met een ruime positieve marge van 0,047% bbp; dit heeft alles te maken met het streefdoel zelf dat minder ambitieus was dan de HRF-aanbeveling.

Het Waalse Gewest kon in 2016 het vorderingentekort verminderen met 0,052% bbp. Dit vertaalt zich in een structurele verbetering van 0,038% bbp omdat de aan te rekenen correcties toenamen met 0,014% bbp ten opzichte van het voorgaande jaar. Hiermee worden de aanbevelingen/doelstellingen in de twee referentie-indicatoren met een ruime marge behaald: er wordt een positieve marge opgetekend van 0,011% bbp ten opzichte van de door de HRF aanbevolen structurele verbetering en een hogere positieve marge van 0,015% bbp ten opzichte van de structurele verbetering afgeleid van de eigen doelstelling vermeld in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma die iets minder ambitieus was dan de HRF-aanbeveling.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest realiseerde in 2016 een licht vorderingenoverschot van 0,003% bbp, wat iets onder de resultaten van het voorgaande jaar lag. Deze quasi stabilisatie herhaalt zich niet op het niveau van het structureel saldo dat afneemt met 0,014% bbp ten opzichte van 2015 als gevolg van de toename van de aan te rekenen correcties met 0,011% bbp. Het structureel evenwicht van 2015 wordt aldus in 2016 omgezet in een structureel tekort van -0,012% bbp. Dit resultaat beantwoordt niet aan de HRF-aanbeveling (referentie-indicator I) die slechts een lichte structurele verslechtering met 0,002% bbp voorzag. Ten opzichte van de structurele verbetering van 0,003% bbp die op basis van de eigen doelstelling (referentie-indicator III) kan afgeleid worden, bedraagt de negatieve afwijking -0,017% bbp.

**Tabel 78**  
**Budgettaire verwezenlijkingen 2016 per gemeenschap en gewest ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicatoren - vervolg**

% bbp		O.b.v. NR april 2017 (HRF definitie)		Aanbeveling HRF Advies maart 2016		Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (deel II)	
		Realisatie 2015 *	Realisatie 2016 *	Referentie-indicator I	Vershil	Referentie-indicator III	Vershil
		(a)	(b)	(c)	(d) = (b) - (c)	(e)	(f) = (b) - (e)
<b>Duitstalige Gemeenschap</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,03213%	-0,00759%	-0,00699%	-0,00060%	-0,01054%	0,00295%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,00057%	-0,00064%	-0,00071%	0,00007%	-0,00071%	0,00007%
One shots	(3)	-0,00062%	0,00026%	0,00000%	0,00026%	0,00000%	0,00026%
Correctie overdrachten	(4)	0,00019%	0,00012%	0,00014%	-0,00002%	0,00014%	-0,00002%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,03113%	-0,00733%	-0,00643%	-0,00090%	-0,00998%	0,00265%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>0,02380%</b>	<b>0,00234%</b>	<b>0,02145%</b>	<b>-0,00121%</b>	<b>0,02500%</b>
<b>Franse Gemeenschapscommissie</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	0,00178%	0,00525%	-0,00050%	0,00575%	-0,00050%	0,00575%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,00007%	-0,00008%	-0,00009%	0,00001%	-0,00009%	0,00001%
One shots	(3)	-0,00016%	0,00004%	0,00012%	-0,00008%	0,00012%	-0,00008%
Correctie overdrachten	(4)	0,00000%	0,00000%	0,00000%	0,00000%	0,00000%	0,00000%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	0,00201%	0,00529%	-0,00054%	0,00583%	-0,00053%	0,00582%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>0,00328%</b>	<b>0,00019%</b>	<b>0,00309%</b>	<b>0,00020%</b>	<b>0,00309%</b>
<b>Vlaamse Gemeenschapscommissie</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	0,00245%	0,00050%	0,00191%	-0,00141%	0,00000%	0,00050%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,00001%	-0,00001%	-0,00001%	0,00000%	-0,00001%	0,00000%
One shots	(3)	-0,00004%	0,00001%	0,00003%	-0,00002%	0,00003%	-0,00002%
Correctie overdrachten	(4)	0,00000%	0,00000%	0,00000%	0,00000%	0,00000%	0,00000%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	0,00250%	0,00050%	0,00189%	-0,00139%	-0,00002%	0,00052%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>-0,00200%</b>	<b>-0,00061%</b>	<b>-0,00139%</b>	<b>-0,00252%</b>	<b>0,00052%</b>
<b>Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie</b>							
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,00389%	0,00121%	-0,00461%	0,00581%	0,00000%	0,00121%
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,00271%	-0,00308%	-0,00339%	0,00031%	-0,00339%	0,00031%
One shots	(3)	-0,00223%	-0,00044%	0,00215%	-0,00259%	0,00215%	-0,00259%
Correctie overdrachten	(4)	0,00300%	0,00157%	0,00171%	-0,00015%	0,00171%	-0,00015%
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,00195%	0,00316%	-0,00508%	0,00824%	-0,00047%	0,00363%
<b>Structurele verbetering</b>			<b>0,00511%</b>	<b>0,00193%</b>	<b>0,00318%</b>	<b>0,00654%</b>	<b>-0,00143%</b>

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen 2016, INR april 2017; Economische vooruitzichten 2017-2022, FPB april 2017; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016.

Het vorderingentekort van de Duitstalige Gemeenschap nam in 2016 af met 0,025% bbp. Deze gunstige evolutie is op 0,001% bbp na terug te vinden op het niveau van het structureel saldo dat met 0,024% bbp verbeterde. Dit resultaat overtreft met een ruime positieve marge van 0,021% bbp de HRF-aanbeveling (referentie-indicator I) die slechts een structurele verbetering van 0,002% bbp beoogde. Ten opzichte van de referentie-indicator III (eigen doelstellingen vermeld in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma) is de positieve marge nog groter (+0,025% bbp) omdat deze een lichte daling met 0,002% bbp van het structureel tekort toeliet.

Voor de Franse Gemeenschapscommissie nam het vorderingenoverschot in 2016 toe met 0,005% bbp. Deze stijging wordt op het structurele niveau licht afgezwakt door een toename van de totaal aan te rekenen correcties, maar bedroeg niettemin nog 0,003% bbp. In vergelijking met de twee referentie-indicatoren (I en III), die beiden een quasi stabilisatie van het structureel saldo beoogden, wordt dus een positieve marge van 0,003% bbp opgetekend.

In de Vlaamse Gemeenschapscommissie zijn het structureel saldo en het vorderingensaldo in 2016 gelijk omdat de correcties bijna onbestaande zijn. Zowel in nominale als in structurele termen wordt een verslechtering met 0,002% bbp genoteerd. Dit betekent een lichte negatieve afwijking van 0,001% bbp ten opzichte van de door de Afdeling toegelaten structurele verslechtering (referentie-indicator I). De referentie-indicator afgeleid uit de eigen doelstellingen wordt wel bijna integraal behaald.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zette zowel in nominale als in structurele termen het tekort van 2015 om in een overschot in 2016. Daar de aan te rekenen correcties in hun totaliteit stabiliseerden, is de verbetering van het vorderingensaldo en het structurele saldo gelijk aan 0,005% bbp. De door de HRF (referentie-indicator I) aanbevolen structurele verbetering wordt met een positieve marge van 0,003% bbp behaald, terwijl de structurele verbetering afgeleid uit de eigen doelstellingen (referentie-indicator III) net niet wordt behaald (afwijking van -0,001% bbp).

**Tabel 79**  
**Som van de budgettaire verwezenlijkingen 2015 en 2016 per gemeenschap en gewest**

% bbp		Realisatie 2015 *		Realisatie 2016 *	
<b>Som van individuele G&amp;G</b>		(a)		(b)	
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,27%		-0,10%	
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,16%		-0,18%	
One shots	(3)	0,02%		0,18%	
Correctie overdrachten	(4)	0,08%		0,02%	
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,20%		-0,12%	
<b>Structurele verbetering</b>				<b>0,09%</b>	
<b>Interregionale eenheden</b>		(a)		(b)	
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,02%		0,00%	
Cyclisch bestanddeel	(2)	0,00%		0,00%	
One shots	(3)	0,00%		0,00%	
Correctie overdrachten	(4)	0,00%		0,00%	
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,02%		0,00%	
<b>Structurele verbetering</b>				<b>0,01%</b>	
<b>subsector G&amp;G</b>		(a)		(b)	
Nominaal vorderingensaldo	(1)	-0,29%		-0,10%	
Cyclisch bestanddeel	(2)	-0,16%		-0,18%	
One shots	(3)	0,02%		0,18%	
Correctie overdrachten	(4)	0,08%		0,02%	
Structureel saldo	(5) = (1)-(2)-(3)-(4)	-0,22%		-0,12%	
<b>Structurele verbetering</b>				<b>0,10%</b>	

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen 2016, INR april 2017; Economische vooruitzichten 2017–2022, FPB april 2017; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016.

Indien de optelsom wordt gemaakt van de realisaties van de individuele gemeenschappen en gewesten voor 2015 en 2016 en deze vervolledigd wordt met de saldi van de niet-verdeelde interregionale eenheden, bekomt men de gerealiseerde structurele saldi voor de subsector Gemeenschappen en Gewesten zoals besproken in punt 2.2.4.4 en weergegeven in bovenstaande tabel.

#### 2.2.4.6 Analyse van de resultaten 2015–2016 van de individuele gemeenschappen en gewesten

De Vlaamse Gemeenschap realiseerde over de periode 2015 – 2016 een gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering van 0,045% bbp. Dit betekent dat een positieve marge werd gerealiseerd, zowel ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering aanbevolen in het HRF-advies als ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering die werd afgeleid van de doelstellingen opgenomen in deel 2 van het Stabiliteitsprogramma.

In de Franse Gemeenschap bedraagt de gerealiseerde gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering 0,019% bbp. Ook hier werden de twee referentie-indicatoren overtroffen in positieve zin.

De gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering in het Waalse Gewest bedraagt 0,044% bbp, waardoor eveneens een positieve marge werd opgetekend in vergelijking met beide referentie-indicatoren.

Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is de gemiddelde jaarlijkse structurele evolutie negatief: een gemiddelde daling van 0,024% bbp. Geen van beide referentie-indicatoren, die zeer dicht bij elkaar aansluiten en een zeer beperkte gemiddelde jaarlijkse structurele verslechtering toelieten, worden gehaald.

**Tabel 80**  
**De budgettaire verwezenlijkingen over de periode 2015–2016 per gemeenschap en gewest**

<b>Vlaamse Gemeenschap (incl. Zorgfonds)</b>	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	0,058%	0,027%	0,032%	0,043%	0,016%
2016	0,031%	0,023%	0,008%	0,031%	0,000%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	0,045%	0,025%	0,020%	0,037%	0,008%
<b>Franse Gemeenschap</b>	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	0,037%	0,008%	0,029%	-0,008%	0,045%
2016	0,001%	0,009%	-0,009%	-0,046%	0,047%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	0,019%	0,009%	0,010%	-0,027%	0,046%
<b>Waal Gewest</b>	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	0,050%	0,015%	0,035%	-0,066%	0,116%
2016	0,038%	0,027%	0,011%	0,023%	0,015%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	0,044%	0,021%	0,023%	-0,021%	0,065%
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	-0,035%	-0,002%	-0,033%	-0,012%	-0,023%
2016	-0,014%	-0,002%	-0,012%	0,003%	-0,017%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	-0,024%	-0,002%	-0,023%	-0,004%	-0,020%

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen 2016, INR april 2017; Economische vooruitzichten 2017–2022, FPB april 2017; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016.

\* Resultaten opgetekend in het analyserend Advies van de Afdeling van juli 2016.

In de Duitstalige Gemeenschap bedraagt de gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering 0,0124% bbp. Als dit resultaat wordt vergeleken met de gemiddelde jaarlijkse structurele evolutie volgens de twee referentie-indicatoren, wordt in beide gevallen een positieve marge genoteerd.



De Franse Gemeenschapscommissie tekende een gemiddelde jaarlijkse structurele verslechtering op van 0,0002% bbp over de periode 2015 – 2016. Dit betekent dat de HRF-aanbeveling gemiddeld gezien in zeer beperkte mate werd overschreden (een negatieve marge), maar dat ten opzichte van de tweede referentie-indicator, die op basis van de eigen doelstellingen werd afgeleid, gemiddeld een positieve marge kon gerealiseerd worden.

De gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering in de Vlaamse Gemeenschapscommissie bedraagt 0,0032% bbp. Beide referentie-indicatoren werden gemiddeld beschouwd in positieve zin overtroffen.

De omgekeerde situatie doet zich voor in de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: de gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering werd voor geen van beide referentie-indicatoren gerealiseerd. De gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering bedroeg -0,0008% bbp.

**Tabel 81**  
**De budgettaire verwezenlijkingen over de periode 2015–2016 per gemeenschap en gewest - vervolg**

Duitstalige Gemeenschap	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	0,0009%	0,0013%	-0,0004%	-0,0014%	0,0023%
2016	0,0238%	0,0023%	0,0215%	-0,0012%	0,0250%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	0,0124%	0,0018%	0,0105%	-0,0013%	0,0137%
Franse Gemeenschapscommissie	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	-0,0038%	-0,0004%	-0,0034%	-0,0020%	-0,0018%
2016	0,0033%	0,0002%	0,0031%	0,0002%	0,0031%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	-0,0002%	-0,0001%	-0,0001%	-0,0009%	0,0006%
Vlaamse Gemeenschapscommissie	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	0,0085%	0,0001%	0,0084%	0,0001%	0,0084%
2016	-0,0020%	-0,0006%	-0,0014%	-0,0025%	0,0005%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	0,0032%	-0,0002%	0,0035%	-0,0012%	0,0044%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	Gerealiseerde structurele verbetering	Referentie-indicator I HRF Advies april 2016	Vershil	Referentie-indicator III SP 2016-2019, deel 2	Vershil
2015*	-0,0036%	0,0006%	-0,0042%	0,0006%	-0,0042%
2016	0,0051%	0,0019%	0,0032%	0,0065%	-0,0014%
Jaarlijks gemiddelde 2015-2016	0,0008%	0,0013%	-0,0005%	0,0036%	-0,0028%

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen 2016, INR april 2017; Economische vooruitzichten 2017–2022, FPB april 2017; Stabiliteitsprogramma van België (2016-2019) – deel 2, april 2016.

\* Resultaten opgetekend in het analyserend Advies van de Afdeling van juli 2016.



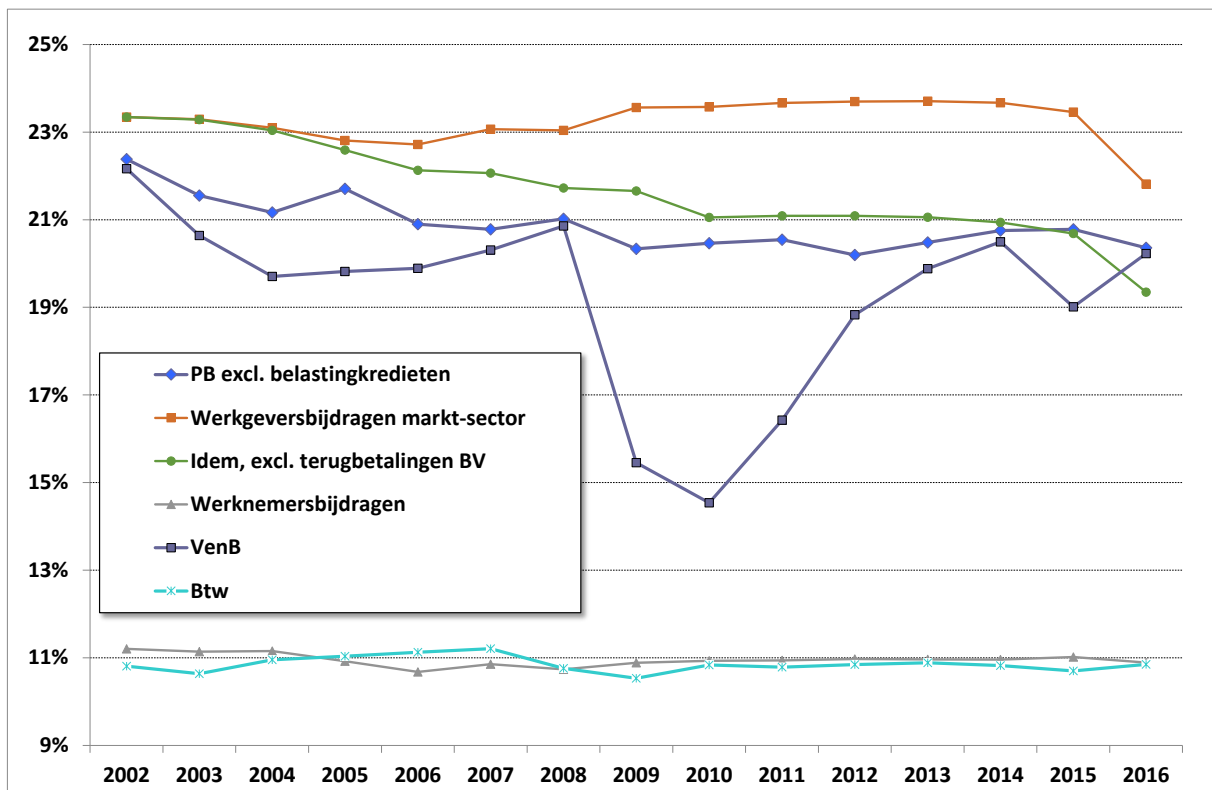
### 3 BIJLAGEN

#### 3.1 De impliciete belastingtarieven van de belangrijkste fiscale en parafiscale ontvangsten

In het verlengde van de analyse van de voor de one shots en bepaalde loonkostensubsidies gecorrigeerde ontvangsten in deel 1.1.2.1.2 geeft de onderstaande grafiek de evolutie weer van enkele macro-fiscale impliciete belastingtarieven. Die laatste geven de structurele fiscale en parafiscale ontvangsten weer in verhouding tot de meest representatieve theoretische belastbare macro-fiscale grondslagen.

Grafiek 16

Impliciete belastingtarieven van de belangrijkste fiscale en parafiscale ontvangsten



In 2016 boog het impliciete belastingtarief van de PB om in een lichte daling (-0,4%) na een stijging in 2013 en 2014 en een stabilisatie in 2015. Die stijging in 2013-2014 is grotendeels toe te schrijven aan een gevoelige vermindering van de terugbetaalbare belastingkredieten (fiscale uitgaven). De heffingtarieven die de loonkosten van de marktsector beïnvloeden, zowel voor als na het in aanmerking nemen van de terugbetalingen van bedrijfsvoorheffing aan de ondernemingen, daalden in 2016 uitgesproken <sup>163</sup>, na een periode van relatieve stabilisatie in 2010-2015. In de periode 2012-2016 bereikte de cumulatieve daling van het impliciete belastingtarief in de marktsector gecorrigeerd voor de PB-verlagingen 4%, dus een relatieve daling van meer dan 16%.

Het impliciete belastingtarief van de Venb, die een inzakking kende tijdens de financiële crisis, zou opnieuw gestegen zijn in 2016 en neutraliseerde aldus de daling in 2015, maar lag aldus dicht bij het niveau van de jaren voor de crisis. Het impliciete belastingtarief van de btw vertoonde een lichte stijging na de symmetrische daling in 2015.

### ***3.2 De correcties bij de primaire uitgaven***

Meerdere statistische en boekhoudkundige correcties werden aangebracht in de analyse van de primaire uitgaven (en op symmetrische wijze bij de ontvangsten) om de budgettaire realiteit beter te benaderen en om een zekere continuïteit te waarborgen, waar die nodig wordt geacht, met de analyses die voordien in het ESR95 werden gemaakt. Zo wordt een analyse gemaakt volgens een 'functionele' economische logica en niet volgens een strikt boekhoudkundige logica.

- Zo worden bijvoorbeeld de directe uitgaven voor sociale uitkeringen van werkgevers van de overheidssector, die gefinancierd worden door de zogenaamde 'toegerekende' of 'fictieve' bijdragen, tweemaal geboekt bij de primaire uitgaven in de overzichtsrekeningen van het INR (alsmede in de gegevensbank AMECO).
- Bovendien worden bepaalde niet-fiscale ontvangsten, meestal eenmalige, die afkomstig zijn van de verkoop van materiële (gebouwen enz.) of immateriële (brevetten, mobilofonielicenties, enz.) activa in het ESR 2010 (net zoals in het ESR95) geboekt als negatieve kapitaaluitgaven (publieke desinvesteringen) en niet als ontvangsten.

---

<sup>163</sup> Die daling bedroeg 1,7% zonder correctie voor de loonkostensubsidies in de vorm van PB-verlagingen en 1,4% met die correctie.

- Bepaalde aan de Europese Unie overgedragen fiscale ontvangsten - zoals een deel van de btw – en de bijdragen tot de financiering van de EU, worden als eigen overheidsontvangsten van de Belgische GO geboekt (en symmetrisch daarmee als inkomensoverdrachten aan de EU), terwijl de overige overgedragen ontvangsten dat niet zijn (momenteel bijna uitsluitend de douanerechten).
- Bepaalde gerichte sociale (werkgevers)bijdragen, gericht op doelgroepen, die voordien (ESR95) als dusdanig werden behandeld (verliezen van ontvangsten), worden voortaan ‘geherbruteerd’ bij de ontvangstenzijde (opnieuw toegevoegd bij de opgetekende effectieve bijdragen) en tegelijkertijd aangerekend bij de productiesubsidies (genoemd loonkostensubsidies).
- Nog altijd worden volgens diezelfde logica verminderingen van de bedrijfsvoorheffing (BV) van de natuurlijke personen geboekt als productiesubsidies (loonkostensubsidies) en niet als een vermindering van de ontvangsten. Het betreft hier de verminderingen van bedrijfsvoorheffing die worden afgestaan aan bepaalde takken (ondernemingen en universiteiten) om de arbeidskosten te verlagen op basis van welgedefinieerde criteria (ploegenarbeid, nachtarbeid, onderzoek en ontwikkeling, enz.) en die effectief worden geheven op de gezinnen maar direct worden afgestaan door de Staat aan de ondernemingen van de betreffende sectoren.
- Ten slotte worden in het nieuwe ESR 2010, en in tegenstelling tot het ESR95, bepaalde fiscale uitgaven bij de PB voortaan eveneens ‘gebruteerd’, wat wil zeggen dat zij voortaan als primaire (begrotings)uitgaven worden aangerekend en niet als verminderingen van de (beroepsgebonden) belastingen van de gezinnen.

### **3.3 *Verschil traject GO en subsectoren tussen SP en HRF***

Zoals uit een gedetailleerde analyse van het Stabiliteitsprogramma (SP) 2016-2019 van april 2016 blijkt, stemmen de daarin voor 2016 weerhouden structurele verbeteringen niet overeen met de door de Afdeling aanbevolen structurele verbeteringen (in haar Advies van april 2016) op het niveau van de gezamenlijke overheid en de grote subsectoren (Entiteit I, geheel van de G&G en de lokale overheden).

**Tabel 82**  
**Gezamenlijke Overheid**

	SP 2016-2019		HRF april 2016		Verschil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
NFB	-2,60	-2,54	-2,64	-2,37	-0,04	0,17
Cyclisch bestanddeel	-0,65	-0,73	-0,65	-0,73	0,00	0,00
One off	0,36	-0,12	0,32	0,07	-0,04	0,19
<b>SB</b>	<b>-2,31</b>	<b>-1,70</b>	<b>-2,31</b>	<b>-1,71</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,01</b>
<b>ΔSB</b>		0,61		0,60		-0,01

Bron: Stabiliteitsprogramma 2016-2019 en Advies van de Afdeling van april 2016.

Hoewel het verschil tussen de door het Stabiliteitsprogramma vereiste en de door de Afdeling aanbevolen structurele verbetering op het niveau van de gezamenlijke overheid beperkt is (-0,01% bbp, zie Tabel 82), zijn er aanzienlijke verschillen op het niveau van Entiteit I (-0,08% bbp) en de lokale overheden (+0,07% bbp) die elkaar nagenoeg compenseren.

**Tabel 83**  
**Entiteit I**

	SP 2016-2019		HRF april 2016		Verschil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
NFB	-2,30	-2,35	-2,28	-2,20	0,01	0,15
Cyclisch bestanddeel	-0,44	-0,49	-0,44	-0,49	0,00	0,00
One off	0,37	-0,27	0,29	-0,12	-0,08	0,14
AF	-0,08	-0,08	-0,12	-0,12	-0,04	-0,04
Overige	0,45	-0,19	0,41	0,00	-0,04	0,19
Correctie overdrachten	-0,08	-0,03	-0,08	-0,03	0,00	0,00
<b>SB</b>	<b>-2,15</b>	<b>-1,57</b>	<b>-2,05</b>	<b>-1,56</b>	<b>0,09</b>	<b>0,01</b>
<b>ΔSB</b>		0,57		0,49		-0,08

Bron: Stabiliteitsprogramma 2016-2019 en Advies van de Afdeling van april 2016.

De reden achter het geobserveerde verschil tussen de ΔSB voor Entiteit I in het SP en het Advies van de Afdeling is een hoger geraamd structureel tekort in 2015 in het SP dan wat als vertrekbasis werd genomen door de Afdeling, terwijl de SB doelstelling ongewijzigd bleef. Het hogere structurele tekort hangt in hoofdzaak samen met een hogere raming van de (positieve) impact van eenmalige en tijdelijke factoren op het nominale saldo in 2015.

**Tabel 84**  
**Geheel van de G&G**

	SP 2016-2019		HRF april 2016		Verschil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
NFB	-0,27	-0,14	-0,25	-0,11	0,02	0,02
Cyclisch bestanddeel	-0,18	-0,20	-0,18	-0,20	0,00	0,00
One off	0,00	0,15	0,04	0,19	0,04	0,04
AF	0,08	0,08	0,12	0,12	0,04	0,04
Overige	-0,08	0,07	-0,08	0,07	0,00	0,00
Correctie overdrachten	0,08	0,03	0,08	0,03	0,00	0,00
<b>SB</b>	<b>-0,17</b>	<b>-0,11</b>	<b>-0,19</b>	<b>-0,13</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,02</b>
$\Delta$ SB		0,06		0,06		0,00

Bron: Stabiliteitsprogramma 2016-2019 en Advies van de Afdeling van april 2016.

Ondanks een verschil in het niveau van het structureel saldo tussen het Stabiliteitsprogramma en het Advies van de Afdeling voor 2015 en 2016, correspondeert de vereiste structurele verbetering voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten in het stabiliteitsprogramma met de aanbeveling van de Afdeling.

**Tabel 85**  
**Lokale Overheden**

	SP 2016-2019		HRF april 2016		Verschil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
NFB	-0,03	-0,05	-0,11	-0,06	-0,07	0,00
Cyclisch bestanddeel	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	0,00	0,00
One off	-0,01	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00
<b>SB</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,07</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,07</b>	<b>0,00</b>
$\Delta$ SB		-0,02		0,05		0,07

Bron: Stabiliteitsprogramma 2016-2019 en Advies van de Afdeling van april 2016.

De reden achter het geobserveerde verschil tussen de  $\Delta$ SB in het SP en de verbetering aanbevolen door de Afdeling, is een beduidend beter vorderingensaldo in 2015 dat werd opgenomen in het SP ten opzichte van het vorderingensaldo voor de lokale overheden in het Advies van de Afdeling, terwijl de doelstelling voor het structureel begrotingssaldo(niveau) ongewijzigd bleef. Met betrekking tot het vorderingensaldo in 2015 kon het SP immers beschikken over de overheidsrekeningen 2015 gepubliceerd in april 2016 terwijl de Afdeling nog uitging van de projectie van het Federaal Planbureau (maart 2016).

**D/2017/11.691/3**