
SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

In dit advies van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de Hoge Raad van Financiën (hierna: de Afdeling) worden de recente budgettaire evoluties besproken. Vooraleer in te gaan op de voor 2018 opgetekende begrotingsresultaten, wenst de Afdeling een aantal vaststellingen te doen met betrekking tot het belang van begrotingscoördinatie en de vooruitzichten voor de begrotingsjaren 2019 en 2020 (deel 1 van het Advies). Daarna worden de begrotingsrealisaties 2018 gekaderd binnen een middellang termijnperspectief (deel 2 van het Advies) en getoetst aan de bestaande begrotingsregels (deel 3 van het Advies).

Vaststellingen van de Afdeling met betrekking tot de begrotingscoördinatie in 2019 en de vooruitzichten voor 2019-2020

Interne begrotingscoördinatie

In maart 2019 publiceerde de Afdeling haar aanbevelingen ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 ¹. De federale Regering in lopende zaken heeft op 26 april 2019 het Stabiliteitsprogramma van België 2019-2022 overgemaakt aan de Europese Commissie ².

Gelet op de federale en regionale verkiezingen op 26 mei 2019, bevat het Stabiliteitsprogramma een louter *indicatief* begrotingstraject en dit zowel voor de globale begrotingsdoelstelling van de Gezamenlijke Overheid als voor de verdeling van die doelstelling over Entiteit I ³ en Entiteit II ⁴. Het begrotingstraject voor Entiteit II wordt ook deze keer niet verder uitgesplitst over de individuele gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden.

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

² Zoals vereist in artikel 3 van de Europese Verordening nr. 1466/97 van de Europese Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op de begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid.

³ Entiteit I wordt gevormd door de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid.

⁴ Entiteit II bestaat uit de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenschapscommissies en de lokale overheden.

Er werd op het Overlegcomité van 24 april 2019 overleg gepleegd over het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 en het daarin opgenomen indicatieve begrotingstraject, tussen de verschillende regeringen op federaal en regionaal vlak, allen in lopende zaken.

De bewoordingen van het Stabiliteitsprogramma impliceren dat het overleg van april 2019 door de nieuw gevormde regeringen op federaal en regionaal niveau zal moeten worden overgedaan en aangevuld met een effectieve beslissing van het Overlegcomité over de individuele begrotingsdoelstellingen in nominale en structurele termen voor de periode 2019-2022 voor de Gezamenlijke Overheid en voor Entiteit I, Entiteit II, de individuele gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden.

De Afdeling stelt vast – afgezien van de uitzondering in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 met betrekking tot het traject voor de Gezamenlijke Overheid – dat er **sinds de inwerkingtreding van het Samenwerkingsakkoord** op 1 januari 2014 tussen de akkoordsluitende partijen **geen consensus** werd bereikt en bijgevolg **geen akkoord** werd afgesloten **over de begrotingsdoelstellingen**. De Afdeling stelt bovendien vast dat **noch in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 noch op het Overlegcomité van 24 april 2019 de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden die samen de Gezamenlijke Overheid vormen, werden gepreciseerd. Dit gaat regelrecht in tegen artikel 2, § 4, van het Samenwerkingsakkoord**⁵ dat door de Federale Overheid en de Gemeenschappen en de Gewesten werd ondertekend na de goedkeuring ervan door hun respectievelijke Parlementen.

De lacunes in de implementering van de begrotingscoördinatie hebben tot gevolg dat:

- er **vragen** zouden kunnen gesteld worden **bij de geloofwaardigheid van de vooropgestelde begrotingstrajecten**;
- de **Afdeling haar monitoringopdracht** zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord **niet kan vervullen**;
- de Afdeling **het nationale correctiemechanisme** zoals voorzien in datzelfde Samenwerkingsakkoord **niet kan activeren** in het geval zij een significante afwijking op het niveau van de Gezamenlijke Overheid zou waarnemen, aangezien deze afwijking niet aan een specifieke individuele overheid kan worden toebedeeld.

⁵ De integrale tekst van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 is opgenomen in bijlage 4.3.

De Afdeling herinnert daarom nogmaals aan het belang van een goede begrotingscoördinatie teneinde het aanpassingstraject naar de MTO (*Medium Term Objective* of middellange termijndoelstelling) te realiseren, conform de engagementen van België ten opzichte van de Europese Unie en zo de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen in het belang van de komende generaties.

Ook de Europese Commissie heeft ernstige bemerkingen bij de mank lopende begrotingscoördinatie in België. In haar voorstel van aanbevelingen gericht aan de Europese Raad ⁶ merkt de Commissie onder meer op dat:

- de begrotingscoördinatie tussen de overheden **onvoldoende flexibel is om ruimte te creëren voor openbare investeringen;**
- een doeltreffende begrotingscoördinatie **noodzakelijk is in een federale staat** zoals België waar een omvangrijk deel van de overheidsuitgaven tot de bevoegdheid behoort van de deelgebieden en de lokale overheden;
- het ontbreken van een akkoord over de begrotingsdoelstellingen voor elk van de verschillende overheden **de haalbaarheid van het globaal begrotingstraject richting MTO kan ondermijnen.**

Een vooruitblik naar het lopende jaar en 2020

Het Advies dat de Afdeling in maart 2019 heeft geformuleerd ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 is geconditioneerd door economische groeiperspectieven die zeer nauw aansluiten bij de potentiële groei ⁷. Desalniettemin werd **het maart-advies geformuleerd in een economische context gekenmerkt door grote economische onzekerheden**, zoals de onzekerheid op het niveau van de onderliggende macro-economische parameters ingevolge een mogelijke verslechtering van de internationale economische context, en de aanwezigheid van aanzienlijke politieke onzekerheden, zoals een mogelijke vertraging in de internationale handel en het risico op een ongestructureerde Brexit. Daarnaast bestaat er ook enige onzekerheid over de grootte van de terugval van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting nadat deze in 2018 een historisch hoog peil hebben bereikt. **De Afdeling merkt op dat deze onzekerheden vandaag nog steeds alomtegenwoordig zijn.**

⁶ Recommendation for a Council recommendation on the 2019 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Belgium, 05.06.2019, COM(2019) 501 final.

⁷ Economische Vooruitzichten 2019-2024, versie van 14 februari 2019, Federaal Planbureau.

Het traject opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 (april 2019) streeft naar het bereiken van de middellange termijn doelstelling of *Medium Term Objective (MTO)*, vastgelegd op het niveau van **het structureel evenwicht, in 2021** voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus. **Voor 2019 wordt in het Stabiliteitsprogramma een structurele verbetering van 0,15 procentpunt bbp weerhouden.** Die doelstelling anticipeert de goedkeuring van de aanvraag van België tot toekenning van de flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen⁸.

De Afdeling stelt vast dat zowel de Europese Commissie als het Federaal Planbureau (bij ongewijzigd beleid) een ongunstige evolutie van het structureel saldo in de komende jaren verwachten. Afhankelijk van de geraadpleegde bron en de door hen weerhouden hypothesen inzake output gap en éénmalige verrichtingen, zou het structureel saldo in 2019 ongeveer stabiliseren (EC), of verslechteren met 0,4% bbp (FPB). Voor 2020 wordt een achteruitgang verwacht van 0,3% bbp (EC), of 0,2% bbp (FPB).

Tabel 1
Overzicht van de huidige ramingen bij ongewijzigd beleid voor 2019-2020 van het structureel saldo (in % bbp)

% bbp	EC (mei 2019)			FPB (juni 2019)		
	2018	2019 ^f	2020 ^f	2018	2019 ^f	2020 ^f
Nominaal vorderingensaldo	-0,7%	-1,3%	-1,5%	-0,7%	-1,6%	-2,1%
Cyclische component	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%
One shots	0,6%	0,0%	0,1%	0,7%	0,2%	0,0%
Structureel saldo	-1,4%	-1,4%	-1,8%	-1,4%	-1,8%	-2,0%
Evolutie (Δ SB)		-0,04%	-0,32%		-0,41%	-0,19%

Bron: EC Spring Forecast 2019 (mei 2019), FPB Economische vooruitzichten 2019-2024 (juni 2019).

Op basis van de momenteel beschikbare ramingen is er een risico dat de doelstellingen die voor 2019 en 2020 in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 werden vooropgesteld, met name een structurele verbetering van 0,15% bbp in 2019 en 0,60% bbp in 2020, niet zullen gerealiseerd worden en dat nog een ernstige bijkomende inspanning zal vereist zijn.

De Afdeling beveelt de nieuwe regeringen dan ook met aandrang aan om tijdens het lopende en het komende begrotingsjaar de nodige structurele maatregelen te nemen zodat het traject opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 gerealiseerd wordt en de houdbaarheid van de overheidsschuld wordt verzekerd.

⁸ Die aanvraag werd ingediend ter gelegenheid van de overhandiging aan de Europese Commissie van het ontwerp-begrotingsplan 2019 in oktober 2018. Inmiddels heeft de Commissie hierover een voorstel van positief advies overgemaakt aan de Europese Raad.

Binnen dit kader wenst de Afdeling ook de aandacht te vestigen op **de pessimistische inschatting van de Europese Commissie over de naleving van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact in 2019 en 2020**. De Commissie heeft geconcludeerd dat:

1. de globale evaluatie het risico op significante afwijking ten opzichte van het aanpassingstraject naar de MTO in 2018 en 2019 tezamen bevestigt;
2. op basis van de globale evaluatie een significante afwijking ten opzichte van het aanpassingstraject naar de MTO wordt verwacht in 2019 en 2020 in die mate dat er een risico bestaat dat de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact niet worden nageleefd.

De Afdeling wenst te herinneren aan de mogelijke gevolgen indien voormelde risico's en verwachtingen werkelijkheid zouden worden. Het niet respecteren van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact op realisatiebasis kan aanleiding geven tot een beslissing van de Europese Raad om de procedure bij buitensporige tekorten (Excessive Deficit Procedure of EDP) opnieuw (zoals in 2014) op te starten of een procedure bij significante afwijking te beginnen.

De concrete aanbevelingen van de Commissie zijn hernomen in punt 1.4. van onderhavig Advies.

Begrotingsrealisaties 2018 binnen een middellang termijnperspectief

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2018 een nominaal vorderingensaldo van -0,7% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte daalde zo met 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2017, waarin een tekort van 0,8% bbp werd gerealiseerd. De ratio van de overheidsontvangsten steeg in 2018 met 0,4 procentpunt bbp om een niveau van 50,0% bbp te bereiken. De sterke toename van de overheidsontvangsten vloeide voornamelijk voort uit een uitgesproken stijging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. Net zoals in 2017 werd ook in 2018 immers een sterke groei van de voorafbetalingen door bedrijven opgetekend. Een gedeelte van deze toename is echter van een tijdelijke aard en wordt dus niet in aanmerking genomen in een structurele benadering.

Parallel steeg de ratio van de overheidsuitgaven met 0,3 procentpunt bbp tot 50,7% bbp. De toename van de primaire uitgaven met 0,5 procentpunt bbp kan onder meer worden verklaard door de stijging van de Belgische bni-bijdrage tot de begroting van de EU (deze was in 2017 tijdelijk verminderd), de toename van de sociale uitkeringen en de stijging van de overheidsinvesteringen in 2018. De toename van de primaire uitgaven werd deels gecompenseerd door de daling van de rentelasten met 0,2 procentpunt bbp.

Het primair saldo bleef ongewijzigd in 2018. Het primair overschot bedroeg zowel in 2017 als in 2018 1,6% bbp. Dit in tegenstelling tot het vorderingensaldo dat een lichte verbetering optekende omwille van de verdere daling van de rentelasten. De rentelasten bereikten in 2018 een niveau van 2,3 % bbp.

Tabel 2
De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

	2014	2015	2016	2017	2018	2017-2018
Ontvangsten (*)	50,2%	49,6%	49,0%	49,6%	50,0%	0,4%
Fiscale en parafiscale ontvangsten	45,4%	45,0%	44,1%	44,7%	45,1%	0,4%
Directie belastingen op de gezinnen (w.o. PB)	13,3%	12,9%	12,4%	12,4%	12,4%	0,0%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,2%	3,4%	3,6%	4,2%	4,5%	0,3%
Directe belastingen op andere sectoren	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%
Indirecte belastingen	13,3%	13,3%	13,5%	13,5%	13,6%	0,1%
Werkelijke sociale premies	14,3%	14,3%	13,7%	13,6%	13,5%	-0,1%
Kapitaalbelastingen	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,0%
Niet-fiscale ontvangsten, waaronder	4,8%	4,6%	4,9%	4,9%	4,9%	0,0%
Inkomen uit vermogen	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%
Primaire uitgaven (*)	50,0%	48,9%	48,6%	48,0%	48,5%	0,5%
Bezoldigingen	10,3%	10,2%	10,1%	10,0%	10,0%	-0,1%
Sociale uitkeringen, waaronder	25,3%	25,2%	25,1%	25,0%	25,2%	0,2%
in geld	17,3%	17,2%	17,2%	17,1%	17,3%	0,2%
in natura	8,0%	8,0%	8,0%	7,9%	7,9%	0,0%
Investeringen	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%	2,4%	0,2%
Overige	12,1%	11,3%	11,1%	10,7%	10,9%	0,2%
Primair saldo	0,2%	0,6%	0,4%	1,6%	1,6%	-0,1%
Rentelasten	3,3%	3,0%	2,8%	2,5%	2,3%	-0,2%
Vorderingensaldo	-3,1%	-2,4%	-2,4%	-0,8%	-0,7%	0,1%
Cyclische component	-0,7%	-0,3%	-0,2%	0,0%	0,1%	0,0%
One shots	0,3%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,7%	0,3%
Structureel saldo	-2,8%	-2,2%	-2,1%	-1,2%	-1,4%	-0,2%
Structureel primair saldo	0,5%	0,8%	0,7%	1,3%	0,8%	-0,5%
Brutoschuld	107,5%	106,3%	106,1%	103,4%	102,0%	-1,4%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2019)), Economische Vooruitzichten 2019-2024 FPB (juni 2019), en eigen berekeningen.

In een structurele benadering wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijk maatregelen op het vorderingensaldo. Beschouwd in structurele termen verslechterde het saldo met 0,2 procentpunt bbp in 2018 om een niveau van -1,4% bbp te bereiken. De verbetering van het nominale begrotingssaldo (+0,1 procentpunt bbp) kan namelijk deels verbonden worden met de evolutie van de impact van eenmalige en tijdelijke factoren (+0,3 procentpunt bbp). In 2018 hebben de one shots een belangrijke positieve impact van +0,7% bbp op het begrotingssaldo gehad (voornamelijk als gevolg van de tijdelijke toename van de voorafbetalingen door bedrijven), terwijl dit in 2017 nog een positieve impact van 0,3% bbp was.

In deel 2 van dit Advies wordt de budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid uitgesplitst over zijn subsectoren: Entiteit I (punt 2.2), de Gemeenschappen en de Gewesten (punt 2.3) en de Lokale Overheden (punt 2.4).

Tabel 3
Vorderingensaldi van de subsectoren van de Gezamenlijke Overheid
volgens de HRF-definitie (in % bbp)

	2014	2015	2016	2017	2018	2017-2018	2018 (*)	2017-2018 (*)
Entiteit I	-2,6%	-2,2%	-2,6%	-1,0%	-0,2%	0,8%	-0,5%	0,5%
Entiteit II	-0,5%	-0,2%	0,2%	0,2%	-0,5%	-0,7%	-0,2%	-0,3%
Gemeenschappen en Gewesten	-0,4%	-0,3%	0,0%	0,0%	-0,5%	-0,5%	-0,1%	-0,1%
Lokale Overheden	-0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,2%	0,0%	-0,2%
Gezamenlijke Overheid	-3,1%	-2,4%	-2,4%	-0,8%	-0,7%	0,1%	-0,7%	0,1%

(*) Gecorrigeerd voor de one shot "vaststelling definitieve autonomiefactor".

Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2019)), Economische Vooruitzichten 2019-2024 FPB (juni 2019), en eigen berekeningen.

Begrotingsrealisaties 2018 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels

Evaluatie van de naleving van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact

De budgettaire realisaties van België in 2018 worden 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 de lentevooruitzichten van de Europese Commissie (*Spring Forecast 2019* van mei 2019).

Het preventieve luik beoogt de houdbaarheid van de openbare financiën op middellange termijn veilig te stellen.

België is onderworpen aan de bepalingen van het **preventieve luik** van het SGP voor wat betreft de budgettaire verplichtingen en de budgettaire monitoring. Conform die vereisten moet België voldoende vooruitgang boeken om zijn middellange termijn doelstelling of *Medium Term Objective* (MTO) te realiseren. Er wordt nagegaan of er een afwijking is opgetreden tussen de realisatie en de vereisten, zowel over een periode van een jaar (in dit geval 2018), als over twee jaren gezamenlijk beschouwd (in dit geval 2017-2018).

In Tabel 4 wordt de naleving van de criteria uit het preventieve luik samengevat. Twee indicatoren spelen hierin een rol: het verloop van het structureel saldo en de reële groei van de gecorrigeerde netto primaire uitgaven ⁹.

⁹ De beschouwde uitgaven houden geen rekening met de rentelasten, de uitgaven die volledig gefinancierd worden door Europese fondsen en de cyclische werkloosheidsuitgaven. De investeringsuitgaven worden uitgesmeerd over 4 jaar. One offs worden zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde buiten beschouwing gelaten. Een overschrijding van de uitgaven ten opzichte van het criterium kan worden gecompenseerd door discretionaire maatregelen bij de ontvangsten.

Tabel 4
Evaluatie van de naleving van het preventieve luik

EC	2017 (met flexibiliteit)	2018 (zonder flexibiliteit)
	Spring Forecast 2018	Spring Forecast 2019
PREVENTIEF LUIK		
p.m. MTO (in % bbp)	0,0%	0,0%
I. Indicator: evolutie van het structurele saldo (ΔSB)		
Vereiste structurele verbetering (na correctie flexibiliteit)	0,58%	0,60%
Flexibiliteitsclausule	0,02%	
Aanbeveling van de Raad	0,60%	0,60%
Evolutie structurele saldo (bevriezing 2017)	0,83%	0,05%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp (bevriezing 2017) <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i>	0,25%	-0,55%
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25%)</i>		-0,15%
PREVENTIEF LUIK		
p.m. MTO (in % bbp)	0,0%	0,0%
II. Indicator uitgavenbenchmark: netto-uitgavengroei in nominale termen		
Referentiewaarde voor t (variatie t.o.v. t-1)	1,60%	1,61%
Netto-uitgavengroei in nominale termen (variatie t.o.v. t-1) (bevriezing 2017)	2,49%	3,15%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp (bevriezing 2017) <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i>	-0,45%	-0,73%
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i>		-0,59%

Bron: AMECO, Spring Forecast 2019.

Volgens de ramingen van de *Spring Forecast 2019* is het structureel saldo in 2018 zo goed als gestabiliseerd op het niveau van het voorgaande jaar (met name -1,4% bbp in 2017); de structurele verbetering bedroeg amper 0,05% bbp. Ten opzichte van de door de Europese Raad gevraagde verbetering met 0,60% bbp, bestaat er een negatieve afwijking van 0,55% bbp. Over de periode 2017-2018 was er een negatieve afwijking van gemiddeld 0,15% bbp. De afwijking is niet significant, omdat de drempelwaarde van 0,25% bbp niet werd overschreden.

Volgens de EC bedroeg de nominale groei van de gecorrigeerde netto primaire uitgaven 3,1% in 2018, terwijl de norm slechts een toename van 1,6% toeliet. Indien de budgettaire impact van de afwijking tussen beide groeivoeten wordt uitgedrukt in % bbp, bedroeg de negatieve afwijking 0,73% bbp in 2018. Deze afwijking betekent een significante afwijking omdat de drempelwaarde van 0,50% bbp fors werd overschreden. Over de periode 2017-2018 bedroeg de gemiddelde negatieve afwijking ten opzichte van de referentiewaarde 0,59% bbp. Deze afwijking is significant omdat ze niet onder de drempelwaarde van 0,25% bbp bleef.

Beide indicatoren geven een verschillend beeld over de significantie van de afwijking. De evolutie van het structureel begrotingsaldo werd beïnvloed door de daling van de rentelasten (nl. -0,3% bbp in 2017 en -0,2% bbp in 2018), waardoor volgens de Europese Commissie het uitgavencriterium een beter beeld geeft van de onderliggende begrotingsinspanning.

De Commissie vestigt de aandacht op de substantiële onzekerheid over het al dan niet structurele karakter van de in 2017 en 2018 waargenomen groei van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting.

Om die reden en in lijn met haar beoordeling van mei 2018, is de Europese Commissie ook nu van oordeel dat zowel de omvang van de meerontvangsten in de vennootschapsbelasting als de grote onzekerheid over het al dan niet structurele karakter ervan, niet toelaten om met voldoende vaststaande zekerheid te besluiten of op het niveau van de gezamenlijke overheid de afwijking van het aanpassingstraject naar de middellange termijndoelstelling (MTO) in 2018 en in 2017-2018 tezamen beschouwd significant is.

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

Het in 2018 gerealiseerde nominaal vorderingstekort is 0,1% bbp lager dan het voorgaande jaar en bedraagt 0,7% bbp. Het ligt dus ruim onder de kritische drempelwaarde van 3% bbp voor het tekortcriterium. Bovendien zou het tekort volgens de lentevoorzichten van de EC ook in 2019 en 2020 onder de drempelwaarde blijven. België voldoet bijgevolg aan het tekortcriterium.

Met betrekking tot het schuld criterium kan een numerieke (*prima facie*) afwijking worden vastgesteld. Voor de Europese Commissie is de naleving van het aanpassingspad naar de MTO een belangrijke relevante factor om het schuld criterium toch als nageleefd te beschouwen, ondanks een numerieke afwijking. **Gegeven dat er onvoldoende robuust bewijs is voor het bestaan van een significante afwijking van het aanpassingspad naar de MTO, wordt geen procedure bij buitensporige tekorten (EDP) geopend voor het niet-respecteren van het schuld criterium in 2018.**

Tabel 5
Evaluatie van de naleving van het corrigerende luik

EC	2018	2019	2020
	Spring Forecast 2019		
CORRIGEREND LUIK			
Indicator: schuld criterium			
Schuldgraad (% bbp)	102,01%	101,28%	100,74%
Schuld criterium			
Forward looking	98,12%		
Backward looking	100,87%		
Cyclically adjusted	101,98%		
Afwijking			
Forward looking (t.o.v. schuldgraad t+2) *	-2,62%		
Backward looking (t.o.v. schuldgraad t) *	-1,14%		
Cyclically adjusted (t.o.v. backward looking t) *	-1,11%		

Bron: AMECO, *Spring Forecast 2019* en eigen berekeningen van het Secretariaat.

Analyse in het nationale begrotingskader

Het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 werd besproken op het Overlegcomité van 27 april 2018. **Voor het eerst sinds 2014 werd niet enkel akte genomen** van de voorgestelde middellange termijn doelstellingen en begrotingstrajecten maar kwam het Overlegcomité tot een beslissing. Er werd **instemming bereikt** over het traject van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 dat gericht is op het bereiken van de MTO in 2020 voor het geheel van de verschillende overheidsgeledingen, waarbij de MTO werd vastgesteld op 0,0% bbp. **Maar dit akkoord gaat niet verder dan het niveau van de Gezamenlijke Overheid.**

De uitkomst van het Overlegcomité betekent **toch een vooruitgang** in vergelijking met de voorgaande jaren maar het resultaat **beantwoordt echter nog steeds niet aan de interfederale begrotingscoördinatie** waartoe de Federale Overheid, de individuele gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies zich in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 hebben verbonden¹⁰. **Het goedgekeurde traject voor de Gezamenlijke Overheid werd in 2018 immers opnieuw niet onderbouwd door een omvattend akkoord over de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden** die samen de Gezamenlijke Overheid vormen.

Ingevolge het ontbreken van formeel goedgekeurde individuele doelstellingen voor 2018 kan de Afdeling niet nagaan of één of meerdere entiteiten al dan niet op significante wijze afwijken van hun doelstelling. De Afdeling heeft daarom beslist dat de toetsing van de naleving van de doelstellingen in 2018 een zuiver illustratieve oefening blijft.

¹⁰ De integrale tekst van het Samenwerkingsakkoord is opgenomen in bijlage 4.3.

Centraal in deze evaluatie – ongeacht of ze illustratief is of niet - staat de gerealiseerde evolutie van het structurele saldo, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als de individuele overheden. Verder 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 na¹¹.

De referentie-indicator, die door de Afdeling werd weerhouden voor de analyse van de resultaten van de Gezamenlijke Overheid, is de structurele verbetering die voor 2018 is opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 zoals goedgekeurd op het Overlegcomité van 27 april 2018. Die structurele verbetering bedraagt 0,06% bbp. Op basis van het nominale vorderingensaldo 2018, de raming van het cyclische gedeelte en van de one shots verslechterde het structureel saldo met 0,24% bbp. Dit betekent een negatieve afwijking van 0,29% bbp ten opzichte van de referentie-indicator.

Tabel 6
Budgettaire verwezenlijkingen van 2018 voor de Gezamenlijke Overheid ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator (in % bbp)

% bbp	Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
	2017 (a)	2018 (b)	$\Delta 2018$ (c)=(b)-(a)	2017 (d)	2018 (e)	$\Delta 2018$ (f)=(e)-(d)	2017 (g)=(a)-(d)	2018 (h)=(b)-(e)	$\Delta 2018$ (i)=(c)-(f)
Nominaal saldo	-0,83%	-0,69%	0,14%	-1,03%	-0,98%	0,05%	0,20%	0,29%	0,09%
Cyclisch gedeelte	0,02%	0,06%	0,03%	-0,39%	-0,17%	0,22%	0,41%	0,23%	-0,19%
One shots	0,32%	0,67%	0,35%	0,21%	-0,01%	-0,23%	0,11%	0,68%	0,57%
Structureel saldo (SB)	-1,18%	-1,41%	-0,24%	-0,86%	-0,80%	0,06%	-0,32%	-0,61%	-0,29%
Rentelasten	2,47%	2,25%	-0,22%	2,46%	2,31%	-0,15%	0,02%	-0,05%	-0,07%
Structureel primair saldo	1,30%	0,84%	-0,46%	1,60%	1,51%	-0,09%	-0,30%	-0,67%	-0,36%

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen (INR april 2019), Economische Vooruitzichten Federaal Planbureau (juni 2019) en Stabiliteitsprogramma 2018-2021, zonder toepassing van de flexibiliteitsclausule voor 2017.

De evolutie van het nominaal vorderingensaldo tussen 2017 en 2018 is lichtjes beter dan wat in het Stabiliteitsprogramma werd verwacht (met name 0,09% bbp beter). Zoals in het vorige jaar, wordt in 2018 de positieve afwijking op het niveau van het nominaal vorderingensaldo vernietigd bij de overgang van de nominale naar de structurele benadering van het saldo door te corrigeren voor de impact van de conjunctuur en de éénmalige en tijdelijke factoren (in totaal 0,38% bbp). De economische conjunctuur evolueerde minder gunstig dan verwacht (impact van -0,19% bbp op het vorderingensaldo) en de tijdelijke en eenmalige factoren vielen hoger uit dan vooropgesteld (impact van +0,57% bbp op het vorderingensaldo), voornamelijk ten gevolge van de sterke stijging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting die als one shot worden beschouwd.

¹¹ Overeenkomstig het methodologisch advies van de Afdeling van januari 2016: “Principes van de Afdeling betreffende haar evaluatieopdracht ingevolge het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en bepaling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij”.

De rentelasten zijn tussen 2017 en 2018 sterker gedaald dan verwacht in het Stabiliteitsprogramma (daling met 0,22% bbp in vergelijking met een verwachte afname met 0,15% bbp in het Stabiliteitsprogramma). Het structurele primaire saldo was in 2018 nog steeds positief maar daalde wel met 0,46% bbp. De lagere rentelasten hebben de verslechtering van het structurele saldo tot ongeveer de helft beperkt.

Over 2017-2018 samen beschouwd, wordt een gemiddelde negatieve afwijking vastgesteld van 0,22% bbp tussen de gerealiseerde gemiddelde structurele verbetering (Δ SB van 0,31% bbp) en de vereiste gemiddelde structurele verbetering (Δ SB van 0,53% bbp) die gebaseerd is op het Stabiliteitsprogramma 2018-2021.

Tabel 7
De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2017-2018
voor de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

		2017*	2018	Jaarlijks gemiddelde 2017-2018
		(a)	(b)	(c)=[(a)+(b)]/2
Gerealiseerde Δ SB	(1)	0,86%	-0,24%	0,31%
Referentie-indicator Δ SB	(2)	1,00%	0,06%	0,53%
Vershil	(3)=(1)-(2)	-0,14%	-0,29%	-0,22%

(*) Resultaat zoals vermeld in het Advies van juli 2018, in overeenstemming met het principe van bevrozing.

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Rekeningen van de overheid 2018 (INR april 2019), Economische Vooruitzichten Federaal Planbureau (juni 2019) en Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018).

Omdat de Europese Commissie de begrotingsrealisaties op het niveau van de Gezamenlijke Overheid evalueert op basis van de door de Europese Raad bepaalde minimale structurele verbetering (Δ SB) die vereist is voor het bereiken van de MTO en de Afdeling voor haar illustratieve evaluatie-oefening uitgaat van het aanpassingstraject naar de MTO zoals weerhouden in het Stabiliteitsprogramma, kunnen er tussen beide benaderingen verschillen optreden in de afwijkingen tussen de realisaties en de doelstellingen en bijgevolg ook in de vergelijking van die afwijkingen met de drempelwaarden van 0,50% bbp voor de 1-jarige afwijking en 0,25% bbp voor de gemiddelde 2-jarige afwijking.