SYNTHESE

In dit Advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften" worden de budgettaire resultaten van de diverse overheden tot en met 2013 getoetst aan de vastgelegde doelstellingen in het Stabiliteitsprogramma 2013-2016, aangevuld met de beslissingen van het Overlegcomité van 2 juli 2013 alsook met de aanbevelingen van de Europese Commissie van juni 2013. De budgettaire saldi en de schuldgraad worden voor de Gezamenlijke Overheid en per overheidsniveau geanalyseerd, terwijl de verklarende factoren ervan beknopt worden behandeld.

Het jaar 2013 wordt gekenmerkt door een vermindering van het budgettaire tekort tot onder de drempel van 3% bbp, en dit voor het eerst sinds 2009. De Ecofin-Raad beschouwde deze toestand als duurzaam en heeft op 20 juni 2014 beslist om voor België een einde te maken aan de procedure buitensporige tekorten . De Belgische overheidsfinanciën zijn bijgevolg sinds dit jaar onderworpen aan het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact.

Aangezien dit Advies in de loop van het nationale budgettaire semester wordt gepubliceerd, worden de eerste begrotingsramingen met betrekking tot 2014, zoals voorgesteld in het ontwerp van Begrotingsplan (Draft Budgetary Plan) ingediend door België bij de Europese Commissie en in de Autumn Forecasts van deze laatste, eveneens onderzocht door de Afdeling. Deze ramingen worden in de mate van het mogelijke geanalyseerd ten opzichte van de bepalingen van het preventieve en het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact.

Budgettaire saldi en verklarende factoren

Evaluatie voor de Gezamenlijke Overheid

Op basis van de op 30 september 2014 gepubliceerde Nationale Rekeningen bedraagt het tekort van de Gezamenlijke Overheid in 2013 2,9% bbp. Dit resultaat is minder gunstig dan dat voorzien in de op 17 april jl. gepubliceerde Overheidsrekeningen, namelijk -2,6% bbp. Er werden sindsdien immers belangrijke herzieningen gemaakt ingevolge de invoering van het ESR 2010 en het heronderzoeken bij die gelegenheid van de indeling van bepaalde instellingen en budgettaire operaties. Deze elementen, waarvan de negatieve impact in 2013 bijzonder groot is (0,3% bbp), bestaan hoofdzakelijk uit de herclassificatie als primaire uitgaven van het totale bedrag van de voorwaardelijke investeringsbijdragen die zijn verleend door de Sociale Zekerheid aan de ziekenhuizen en door de Vlaamse Gemeenschap aan infrastructuren in de sociale sector (VIPA).

Tabel 1
Vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid (% bbp)

	2012	2013	2013-2012
Vorderingensaldo ESR2010 (1)	**-4,1%**	**-2,9%**	**1,2%**
pm. Vorderingensaldo ESR1995	*-4,1%*	*-2,6%*	*1,5%*
Doelstellingen NFB Stabiliteitsprogramma	-2,8%	-2,5%	0,3%
Cyclische component (2)	-0,6%	-0,8%	-0,2%
Eénmalige verrichtingen (one shots) (3)	-0,4%	0,6%	1,0%
Structureel saldo (1)-(2)-(3)	**-3,1%**	**-2,7%**	**0,4%**

Bron: INR, Overheidsrekeningen, Europese Commissie, Autumn Forecast, Stabiliteitsprogramma 2013-2016

Rekening houdend met de herzieningen ligt het budgettaire saldo in 2013 boven de doelstelling van het Stabiliteitsprogramma (-2,5% bbp) en de aanbeveling van de Ecofin-Raad van juni 2013, namelijk de beperking van het tekort tot -2,7% bbp om een veiligheidsmarge te behouden ten opzichte van de drempel van het buitensporige tekort. In het kader van deze evaluatie houdt de Afdeling echter rekening met het feit dat deze doelstellingen vóór het in overeenstemming brengen van de overheidsrekeningen met het ESR 2010 en het heronderzoeken van bepaalde operaties werden vastgelegd.

Buiten de aanpassingen met betrekking tot de perimeter van de overheidssector en volgens de boekhoudprincipes van het ESR 1995 zou het saldo van de overheid in 2013 -2,6% bbp geweest zijn en de Belgische begrotingsautoriteiten zouden op die manier aan de Europese doelstellingen hebben voldaan.

Daarnaast ligt de geactualiseerde raming van het budgettaire saldo onder de drempel van het buitensporige tekort, maar de veiligheidsmarge ten opzichte van deze drempel is zeer beperkt.

De vermindering van het budgettaire tekort ten opzichte van 2012, ten belope van 1,2% bbp, vloeit voort uit verschillende factoren. Vooreerst hebben de one-shots operaties sterk bijdragen tot de verbetering van het saldo (+1% bbp) omwille van enerzijds het wegvallen van de kapitaaloverdracht die in 2012 voor de herkapitalisatie van Dexia werd toegekend en anderzijds door diverse niet-recurrente fiscale ontvangsten. Deze laatste volgen in het bijzonder uit de fiscale regularisatie, de anticipatie op een maatregel met betrekking tot de liquidatieboni en de inkorting op gewestelijk niveau van de aangiftetermijn voor de successierechten.

De cyclische component van het budgettaire saldo zou daarentegen ten belope van 0,2% bbp hebben gewogen op de evolutie van dit saldo. Deze component, die de (negatieve) impact van de economische cyclus op de overheidsfinanciën weerspiegelt, is in 2013 relatief beperkt terwijl de reële economische groei in hetzelfde jaar zeer laag [1] was. Dit volgt uit een door de Europese Commissie gebruikte potentiële groeihypothese die voor het jaar 2013 zeer laag is (0,7%) en die de opeenvolgende verslechteringen van de groeivooruitzichten opneemt die in de laatste jaren werden waargenomen. Door het meer procyclische karakter van de potentiële groei kan de omvang van de conjunctuurcyclus en de impact ervan op de budgettaire resultaten worden gerelativeerd.

Zoals geraamd op basis van de hypothesen van de Europese Commissie zou het structurele saldo, namelijk het nominale saldo gecorrigeerd voor de impact van de one-shot operaties en de weerslag van de conjunctuurcyclus, in 2013 bijgevolg verbeterd zijn met ongeveer 0,4% bbp. Deze verbetering is lager dan degene die gedurende de procedure bij buitensporige tekorten door de Europese Commissie aan België werd aanbevolen, namelijk 0,75% bbp per jaar. Rekening houdend met de moeilijkheid om de cyclische component van het saldo te ramen en met de onzekerheden betreffende deze component, dient men echter voorzichtig te zijn in de interpretatie van het structurele saldo als de budgettaire inspanning. Bovendien weerspiegelen de schommelingen van dit structurele saldo slechts gedeeltelijk de impact van de budgettaire saneringsmaatregelen (budgettaire inspanning), waarvan een deel de verslechtering van het saldo bij ongewijzigd beleid compenseert.

---

[1] De impact van de cyclus op de begroting wordt gemeten door een budgettaire gevoeligheidscoëfficiënt (0,61) toe te passen op de output gap. Deze laatste meet de positie van de economie in de conjunctuurcyclus en wordt gedefinieerd als de ratio '(reële bbp – potentiële bbp) / potentiële bbp'.

Uit de gedetailleerde analyse van de overheidsrekeningen blijkt dat zowel op het vlak van de ontvangsten als de uitgaven inspanningen werden geleverd.

Tabel 2
Evolutie van de ontvangsten en uitgaven van de overheid* (% bbp)

	2012	2013	2012-2013	2009-2013
Totale ontvangsten, w.o.	**48,7%**	**49,4%**	***0,7%***	***3,5%***
Ontvangsten excl. eenmalige verrichtingen (one shots)	48,5%	48,9%	*0,4%*	*2,5%*
Primaire uitgaven	**49,4%**	**49,1%**	***-0,3%***	***1,4%***
Bezoldigingen	9,9%	10,0%	*0,1%*	*0,0%*
Sociale uitkeringen	24,7%	25,2%	*0,4%*	*0,9%*
Kapitaaluitgaven	4,8%	4,1%	*-0,8%*	*0,2%*
Overige uitgaven	9,9%	9,9%	*0,0%*	*0,4%*
Rentelasten	3,4%	3,2%	*-0,2%*	*-0,5%*
Primaire uitgaven excl. cyclus en one shots	**48,3%**	**48,4%**	***0,1%***	***2,1%***
Idem in variatie	1,2%	0,8%	*0,8%*	*1,9%*

Bron: INR, Overheidsrekeningen, Berekeningen HRF
* Ontvangsten en uitgaven volgens de definitie van de Hoge Raad van Financiën

De overheidsontvangsten zijn in 2013 met 0,7% bbp gestegen tot 49,4% bbp. Een aanzienlijk aandeel van deze toename is te verklaren door de structurele maatregelen die door de regeringen werden genomen met betrekking tot de belastingheffingen, waaronder in het bijzonder de verhoging van de roerende voorheffing, de nieuwe definitie van de rentevoet van kracht voor de berekening van de notionele interesten en de verhoging van de accijzen op tabak en op alcohol.

De vermindering van de ratio van de primaire uitgaven (-0,3% bbp in 2013) volgt uit de daling van de kapitaaluitgaven die mogelijk wordt gemaakt door de afname van de investeringen van de Lokale Overheden na de verkiezingen van 2012, maar vooral door de aanrekening in 2012 op de overheidsrekeningen van de overdracht voor de herkapitalisatie van Dexia. De daling van de kapitaaluitgaven wordt deels gecompenseerd door de stijging van de sociale uitkeringen. Vooral de uitkeringen in geld zijn toegenomen (+0,3% bbp), waaronder de pensioenen en de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Deze evolutie is met name toe te schrijven aan de verhoging van het aantal begunstigden alsmede het gevolg van de evolutie van de leeftijdsstructuur. De toename van de gezondheidsuitgaven werd in 2013 beperkt door de verstrenging van de reële groeinorm voor de gezondheidszorg en door de daaropvolgende maatregelen, met name op het vlak van geneesmiddelen.

Er wordt daarnaast een lichte stijging van de door de overheid betaalde bezoldigingen vastgesteld. Deze verhoging is uitsluitend te verklaren door de toename van de werkgeversbijdragen en houdt verband met de stijging van de bijdragen van de Lokale Overheden tot de financiering van de pensioenen van hun statutaire ambtenaren.

Wanneer de primaire uitgaven worden gecorrigeerd om de impact van de niet-recurrente operaties en van de conjunctuurcyclus weg te werken, stabiliseren deze zich in 2013 in procent van het bbp. Rekening houdend met de historisch lage stijging van het potentiële bbp stemt deze stabilisering overeen met een zeer laag groeitempo van de uitgaven. Dit tempo is in 2013 overigens verder gevoelig vertraagd, wat het effect van de saneringsmaatregelen op de primaire uitgaven aantoont.

De overheidsfinanciën werden in 2013 gunstig beïnvloed door de vermindering van de rentelasten omwille van de lage rentevoeten waartegen de overheidsleningen werden gefinancierd. Het accommoderende monetaire beleid van de ECB, de kalmte op de financiële markten en de beperkte inflatie verklaren dit relatief lage niveau van de rentevoeten waardoor een vermindering van de impliciete rentevoet op de overheidsschuld, ondanks de verhoging van deze laatste, mogelijk was.

Evaluatie per overheidsniveau

Het tekort van Entiteit I (Federale Overheid + Sociale Zekerheid) en van Entiteit II (Gemeenschappen en Gewesten en Lokale Overheden) bedraagt in 2013 respectievelijk 2,5% bbp en 0,4% bbp, tegenover een tekort van respectievelijk 3,6% bbp en 0,5% bbp in 2012. De relatief aanzienlijke verbetering van het vorderingensaldo van de Federale Overheid is, zoals eerder vermeld, grotendeels te verklaren door de bijdrage van de niet-recurrente factoren (zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven). Dit vorderingensaldo komt overeen met de budgettaire doelstelling die in het Stabiliteitsprogramma van april 2013 werd vastgelegd.

Tabel 3
Budgettaire saldi per overheidsniveau (% bbp)

(% bbp)	**Realisaties 2012 (ESR2010)**	**Realisaties 2013 (ESR2010)**	**Doelstellingen 2013 (*)**
Gezamenlijke Overheid	**-4,1%**	**-2,9%**	**-2,5%**
Entiteit I	-3,6%	-2,5%	-2,5%
Federale Overheid	-3,4%	-2,4%	-2,5%
Sociale Zekerheid	-0,1%	-0,1%	0,0%
Entiteit II	-0,5%	-0,4%	0,0%
Gemeenschappen en Gewesten	0,0%	-0,2%	-0,1%
Lokale Overheden	-0,5%	-0,2%	0,1%

Bron: INR, Overheidsrekeningen, Stabiliteitsprogramma 2013-2016, opgemaakt vóór de uitvoering van het ESR 2010 en de andere methodologische wijzigingen

(*) Deze doelstellingen worden uit het Stabiliteitsprogramma van april 2013 overgenomen. Voor de verdeling van de normen binnen Entiteit II wordt er geen rekening gehouden met de voorstellen van het Overlegcomité van juli 2013 met betrekking tot de reserve voor het tekort van de Lokale Overheden en de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen in de mate dat deze voorstellen vervolgens niet werden geconcretiseerd.

Net zoals in 2012 heeft de Sociale Zekerheid in 2013 een vorderingensaldo opgetekend dat bij het evenwicht aanleunt. Dit resultaat moet echter worden gerelativeerd rekening houdend met de stijging van de evenwichtsdotatie (+0,3% bbp in 2013) die sinds 2010 door de Federale Overheid wordt toegekend aan de Sociale Zekerheid zodat deze laatste haar rekeningen in evenwicht kan brengen. Het aandeel van deze dotatie in de aan de Sociale Zekerheid overgedragen middelen is gestegen terwijl het aandeel van de alternatieve financiering, die op een meer structurele basis wordt gedefinieerd, is gedaald.

De resultaten van de Federale Overheid en van de Sociale Zekerheid dienen bijgevolg te worden beoordeeld rekening houdend met de verhoging van de budgettaire overdrachten tussen deze twee overheidsniveaus.

Het resultaat van de Lokale Overheden, -0,2% bbp, is beter dan het vorderingensaldo dat werd opgetekend in 2012 (nl. -0,5%) maar voldoet nog niet aan de doelstelling die werd vastgelegd in het Stabiliteitsprogramma 2013-2016. Ondanks de terugval van de bruto-investeringen, als gevolg van de investeringscyclus, namen de uitgaven van de Lokale Overheden toe. De toename van de lopende uitgaven is in hoofdzaak het gevolg van de verdere toename van de sociale premies betaald door de Lokale Overheden. De stijging van de sociale werkgeversbijdragen is volledig toe te schrijven aan de verdere toename van de pensioenbijdragen die moeten betaald worden door de Lokale Overheden en dit door de hervorming van de financiering van de pensioenen van hun statutaire ambtenaren. De Lokale Overheden hebben daarnaast in 2013 een verhoging genoten van de ontvangsten uit de opcentiemen op de PB en van de door de Federale Overheid toegekende overdrachten ingevolge een inhaalbeweging bij de doorstorting van de boetes van het Verkeersveiligheidsfonds.

De impact van het ESR 2010 en van het heronderzoeken van bepaalde operaties was het grootste op het vlak van het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten, waardoor hun tekort opliep tot -0,2% bbp en dus iets boven de doelstelling van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016 uitkwam (nl. 0,04% bbp).

Het verschil van -0,04% bbp tussen de realisaties en de globale doelstelling volgt voornamelijk uit de diverse (methodologische) wijzigingen die het INR heeft uitgevoerd in april en september 2014 op vraag van Eurostat en de invoering van het ESR 2010. Deze wijzigingen hadden in het bijzonder een negatieve impact op de vorderingensaldi van de Vlaamse Gemeenschap (als gevolg van de voorwaardelijke investeringsbijdragen van het VIPA) en, in mindere mate, van het Waals Gewest (als gevolg van de uitbreiding van de consolidatieperimeter en de alternatieve financiering). Dit verklaart het verschil tussen de vastgelegde doelstellingen en de realisaties. Hierdoor behaalden deze twee entiteiten niet hun individuele doelstelling die werd vastgelegd door het Overlegcomité van 2 juli 2013.

Indien echter de gerealiseerde vorderingensaldi worden geraamd vóór de invoering van het ESR 2010 en de andere wijzigingen die het INR heeft aangebracht op vraag van Eurostat dan blijkt dat de begrotingsdoelstelling voor het geheel van Gemeenschappen en Gewesten die werd vastgelegd door het Overlegcomité wel zou zijn bereikt en dat op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie na elke entiteit zou voldoen aan haar individuele doelstelling die werd bepaald door het Overlegcomité van 2 juli 2013.

Tabel 4
Vergelijking van de budgettaire realisaties 2013 met de doelstellingen voor alle Gemeenschappen en Gewesten

	Doelstelling 2013 Overlegcomité 2 juli 2013 (1)	Gerealiseerd vorderingensaldo 2013 in ESR 2010 (2)	Verschil (3) = (2) - (1)	Gerealiseerd vorderingensaldo 2013 voor ESR 2010 en wijzigingen INR (4)	Verschil (5) = (4) - (1)
Vlaamse Gemeenschap (a)	0,0	-343,0	-343,0	342,2	342,2
Franse Gemeenschap	-228,0	-142,8	85,2	-166,3	61,7
Waals Gewest	-110,0	-285,1	-175,1	-32,3	77,7
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-132,0	126,1	258,1	145,5	277,5
Duitstalige Gemeenschap	-67,0	-66,2	0,8	-66,0	1,0
Franse Gemeenschapscommissie	0,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0,0*	16,4	16,4	16,4	16,4
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,0*	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
Interregionale eenheden		3,6	3,6	3,6	3,6
Statistische aanpassing		0,3	0,3	0,3	0,3
Totaal	**-537,0**	**-680,5**	**-143,5**	**253,6**	**790,6**
In % bbp	*-0,14%*	*-0,17%*	*-0,04%*	*0,06%*	*0,20%*

Bron: Overheidsrekeningen 2013 (INR) en beslissing Overlegcomité van 2 juli 2013

* Impliciet veronderstelde doelstelling

(a) Inclusief Zorgfonds

Noot: voor de berekening van de vorderingensaldi vóór de invoering van het ESR 2010 en andere wijzigingen werd enkel een correctie uitgevoerd voor de operaties die volgen uit de heronderzoeken van het INR en de gevolgen van het ESR 2010 alsook voor het PPS-project Scholen van Morgen (gezien het advies van Eurostat (september 2013) pas bekend werd na het vastleggen van de doelstelling in het Overlegcomité (juli 2013)). Het vorderingensaldo vóór ESR 2010 en wijzigingen INR houdt dus wel rekening met de saldi van de instellingen waar voor het eerst informatie werd ontvangen (gezien deze al veel langer tot de consolidatieperimeter behoren).

Schuldgraad

De schuldgraad van de overheid werd eind 2013 geëvalueerd op 104,5% bbp, namelijk een stijging met 0,5% bbp ten opzichte van 2012.

Tabel 5
Evolutie van de schuldgraad

	2009	2010	2011	2012	2013
Schuldgraad gezamenlijke overheid	**99,3%**	**99,6%**	**102,1%**	**104,0%**	**104,5%**
waarvan G&G (a)	*10,8%*	*11,3%*	*11,7%*	*12,0%*	*11,8%*

Bron: INR

(a) Bijdrage van de Gemeenschappen en Gewesten tot de geconsolideerde brutoschuld van de Gezamenlijke Overheid

Nog meer dan het budgettaire saldo, werd het niveau van de overheidsschuld aanzienlijk herzien in het kader van de uitvoering van het ESR 2010 en andere aanpassingen die op vraag van Eurostat werden aangebracht. De striktere toepassing van de criteria met betrekking tot de overheidsperimeter heeft geleid tot de uitbreiding ervan, met name tot de toevoeging van de schuld van de gewestelijke sociale huisvestingsmaatschappijen en van de intercommunales en gemeentebedrijven, de overname van de schulden van de publiek-private samenwerkingen en de toevoeging van de voorwaardelijke investeringsbijdragen. De sinds april 2014 verrichte herzieningen resulteerden in een stijging met 6,8% bbp van de schuldgraad, vooral op het vlak van de Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden. Deze toename werd gedeeltelijk gecompenseerd door een opwaartse herziening van het bbp ingevolge de invoering van het ESR 2010, zodat de schuldgraad met 3,3% bbp is toegenomen.

Tabel 6
Impact van de invoering van het ESR 2010 en andere elementen op de overheidschuld in september 2014

	2012	2013
ESR 2010	**4,8%**	**4,9%**
Uitbreiding van de consolidatieperimeter	1,0%	1,0%
waarvan G&G	*0,3%*	*0,3%*
waarvan LO	*0,6%*	*0,6%*
Sociale huisvestingsmaatschappijen (G&G)	3,8%	3,8%
PPS (G&G en LO)	0,1%	0,1%
Methodologische aanpassingen die niet gerelateerd zijn aan het ESR2010 (a)	**1,4%**	**1,8%**
Voorwaardelijke investeringsbijdragen	1,4%	1,8%
waarvan G&G	*0,3%*	*0,5%*
Andere	0,0%	0,0%
IMPACT OPERATIES SEPTEMBER 2014	***6,2%***	***6,8%***

Bron: INR

(a) Enerzijds heeft het INR de invoering van een nieuw systeem voor de nationale rekeningen aangegrepen om bepaalde andere elementen verder te verfijnen of te onderzoeken om zo de kwaliteit van de geconsolideerde brutoschuld te verhogen. Anderzijds zijn bepaalde andere elementen dan weer een indirect gevolg van de invoering van het ESR 2010, zoals reglementering die reeds onder het ESR 1995 bestond maar naar aanleiding van de nieuwe handleiding ESR 2010 werd verduidelijkt.

De stijging van de schuldgraad in 2013 ten opzichte van 2012 is uitsluitend toe te schrijven aan de endogene schulddynamiek (+1,1% bbp) terwijl de operaties exclusief financieringsbehoeften een gunstige impact hebben (-0,5% bbp). Deze positieve bijdrage is met name te verklaren door het verkopen van deelnemingen die vroeger door de Belgische Staat werden verworven of door de terugbetaling van leningen die in het kader van de steun aan de financiële sector werden toegekend. De totale impact op de overheidsschuld van de financiële steun aan de financiële sector zou eind 2013 4,6% bedragen ten opzichte van 8,4% bbp zoals eind 2012 geraamd. De totale waarborgen zouden nog zijn verminderd tot 11,5% bbp op het einde van 2013.

De endogene schuldstijging in 2013 volgt uit het feit dat het primaire overheidssaldo lager ligt dan het saldo dat in datzelfde jaar wordt vereist om de schuld te stabiliseren. Het lage niveau van de nominale groei in 2013 (+1,8%) in vergelijking met de impliciete rentevoet en het relatief lage niveau van het primaire saldo verklaren deze toestand. Rekening houdend met zijn hoge niveau is de schuldgraad van de Belgische overheid bijzonder gevoelig voor de schommelingen van de nominale groei, namelijk de aan de conjunctuurcyclus inherente schommelingen gecombineerd met de schommelingen van de bbp-prijzen.

De totale geconsolideerde brutoschuld van de Gemeenschappen en Gewesten [2] bedroeg op 31 december 2013 11,8% bbp. Dit is een lichte daling ten opzichte van de geconsolideerde brutoschuld op 31 december 2012 (12% bbp) die volledig werd gerealiseerd door de eerste terugbetaling van KBC aan de Vlaamse Gemeenschap van de verleende kapitaalinjectie (1,75 miljard euro).

Vooruitzichten 2014 in het kader van de nieuwe vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact

De Afdeling heeft de criteria onderzocht die België voortaan moet naleven in het Europees kader voor het begrotingstoezicht. De vereisten waaraan moet worden voldaan in het preventieve en correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), worden voorgesteld, maar zonder dat hun pertinentie als begrotingsregel wordt beoordeeld. In dit Advies beperkt de Afdeling zich er bijgevolg toe om het nieuwe kader voor het begrotingstoezicht voor te stellen; de Afdeling wil niet anticiperen op haar functie met betrekking tot de evaluatie van de doelstellingen, waarmee ze belast werd door het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en die door de Afdeling zal worden uitgeoefend vanaf 2015.

---

[2] Rekening houdend met de interregionale eenheden en de consolidatie tussen de deelgebieden

In het kader van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SPG) moet de Belgische overheid een regel inzake de verbetering van het structurele saldo naleven, alsook een regel met betrekking tot de evolutie van de uitgaven:

(1) het criterium van het structurele saldo: het SGP vereist een verbetering van het structurele saldo van minstens 0,5% bbp per jaar tot de realisatie van de MTO. Voor België wordt deze verbetering vanaf 2015 opgetrokken tot 0,6% bbp rekening houdend met de schuldgraad die hoger ligt dan 60% bbp en de economische context die als neutraal wordt beschouwd.

(2) het criterium van de uitgaven (expenditure benchmark): de evolutie van de uitgaven wordt beperkt tot een referentiegroeivoet die wordt vastgelegd in functie van de potentiële groei maar die lager is dan deze laatste rekening houdend met het feit dat België haar MTO nog niet heeft bereikt. De nieuwe ontvangsten die volgen uit de budgettaire saneringsmaatregelen, worden afgetrokken van de uitgaven die in aanmerking worden genomen voor de bepaling van het uitgavencriterium. Voor de jaren 2014 en 2015 bedraagt de groeivoet van de uitgaven die verenigbaar is met de convergentie in een voldoende tempo naar de MTO respectievelijk 0,2% en 0% in reële termen. Voor het jaar 2015 houdt dit criterium bijgevolg in dat de uitgaven in reële termen constant gehouden zouden moeten worden wanneer er geen aanvullende discretionaire ontvangsten zijn, of dat deze uitgaven in reële termen zouden moeten dalen wanneer tot belastingverminderingen wordt beslist.

De naleving van de criteria van het preventieve luik wordt door de Europese Commissie geëvalueerd. De overschrijding van deze criteria wordt geacht significant te zijn wanneer zij hoger ligt dan 0,5% bbp gedurende een jaar of gemiddeld 0,25% bbp gedurende twee opeenvolgende jaren.

Sinds het overmaken van het Draft Budgetary Plan aan de Europese autoriteiten en de publicatie van haar herfstprojecties, heeft de Commissie zich nog niet uitgesproken over het naleven van deze criteria. De meest recente beschikbare informatie beperkt zich tot de gegevens van het Draft Budgetary Plan en de gegevens gepubliceerd in de databank van de herfstprojectie. Volgens het ontwerp van budgettaire plan dat door België bij de Europese Commissie werd ingediend zou de verbetering van het structurele saldo in 2014 en 2015 respectievelijk 0,3% bbp en 0,7% bbp bedragen, wat hoger is dan de minimum vereiste uit het preventieve luik voor het laatstgenoemde jaar. Volgens de Autumn Forecast van de Commissie zou het structurele saldo daarentegen verbeteren met 0,1% bbp in 2014 en 0,4% bbp in 2015. De verschillen tussen beide ramingen kunnen grotendeels verklaard worden door het feit dat het scenario van de Europese Commissie geen rekening houdt met het rendement van de maatregelen die nog niet voldoende zijn gespecificeerd en door de neerwaartse herziening, in datzelfde scenario, van de nominale en potentiële economische groei.

Naast de bepalingen van het preventieve luik wordt België eveneens onderworpen aan de regels van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact, dat als bedoeling heeft te vermijden dat een Lidstaat in een situatie van buitensporig tekort komt. Enerzijds mag het nominale vorderingensaldo van de overheid niet hoger liggen dan de referentiewaarde van -3% bbp. Anderzijds wordt er een regel inzake de vermindering van de schuldgraad toegepast (schuldcriterium). Volgens deze regel moet het verschil tussen de schuldgraad en het referentiepercentage van 60% bbp verminderen met gemiddeld 1/20ste per jaar over een periode van drie jaar en dit op basis van een retrospectieve of, desgevallend, prospectieve benadering [3].

[3] De retrospectieve benadering berekent de vermindering met 1/20ste op basis van gegevens van het lopende jaar en van de twee voorgaande jaren, terwijl de prospectieve benadering deze vermindering evalueert op basis van gegevens van het lopende jaar en van de twee daaropvolgende jaren.

Gedurende de overgangsperiode van de drie jaren (2014, 2015 en 2016) die volgen op de correctie van het buitensporige tekort moet voldoende vooruitgang worden geboekt met betrekking tot de evolutie van de schuldgraad, zodat de regel voor de schuldgraad wordt nageleefd op het einde van de overgangsperiode (namelijk in 2016). Concreet raamt de Commissie een minimale jaarlijkse aanpassing van het structureel saldo gedurende de periode 2014-2016 die toelaat om het schuldcriterium in 2016 na te leven. Op basis van de lenteprojecties in 2014 van de Europese Commissie bedraagt deze vereiste minimale aanpassing 0,3% bbp, overeenstemmend met de verbetering van het structureel saldo die in 2014, 2015 en 2016 moet worden gerealiseerd om de schuldgraad te verminderen met gemiddeld 1/20ste van het verschil ten opzichte van 60% bbp over de periode 2016-2018[4].

De aanpassing, zoals berekend door de Europese Commissie op basis van haar lenteprojecties in 2014, namelijk 0,3% bbp, is echter gebaseerd op optimische hypotheses met betrekking tot de vooruitzichten inzake nominale en potentiële groei alsook voor de schuldgraad die toen nog was bepaald vóór de uitbreiding van de perimeter. Dit cijfer zal door de Europese Commissie worden herzien.

[4] De Commissie berekent de aanpassing van het structureel saldo waardoor het schuldcriterium kan worden nageleefd op het einde van de overgangsperiode, respectievelijk op basis van de retrospectieve en prospectieve benadering, en gebruikt het minst bindende criterium. Voor België betrof het het prospectieve criterium, vandaar een aanpassing van het saldo die toelaat het verschil tegenover 60% bbp tegen 2018 (2016 + 2 jaar) met 1/20ste te verminderen.

Tabel 7

De door België na te leven normen in het kader van het Europees begrotingstoezicht

Preventief luik van het Stabiliteits- en Groeipact		
Criterium	**Referentiewaarde**	**Opmerkingen**
(1) Minimale verbetering van het structureel saldo	***(% bbp)***	
Vereiste verbetering in 2014	0,5%	Ongunstige economische omstandigheden (1) en schuld > 60% bbp
Vereiste verbetering in 2015	0,6%	Neutrale economische omstandigheden (2) en schuld > 60% bbp
(2) Maximale uitgavengroei	***(% verandering)***	
Maximale uitgavengroei in 2014	0,2%	Gecorrigeerde reële uitgaven (3), exclusief discretionaire maatregelen
Maximale uitgavengroei in 2015	0,0%	
Correctief luik van het Stabiliteits- en Groeipact		
Criterium	**Referentiewaarde**	**Opmerkingen**
(1) Drempel buitensporig tekort (nominaal saldo) (% bbp)	-3,0%	
(2) Schuldcriterium gedurende de overgangsperiode (% bbp): vereiste minimale verbetering van het structureel saldo van 2014 t.e.m. 2016 waardoor	0,3%(5)	Schuldregel: jaarlijkse vermindering met 1/20ste (gemiddeld over 3 jaren) van het verschil tussen de effectieve

(1) Output gap ligt tussen -1,5% et -4% bbp

(2) Output gap ligt tussen -1,5% et 1,5% bbp

(3) Aftrek van de cyclische component van de werkloosheidsuitgaven, van de uitgaven die verband houden met de programma's van de Europese Unie en die volledig worden gefinancierd door ontvangsten uit fondsen van de Europese Unie en afvlakking over 4 jaar van de investeringsuitgaven.

(4) De naleving van dit criterium wordt beoordeeld op basis van een retrospectieve of, desgevallend, prospectieve benadering. De minst bindende benadering wordt gebruikt gedurende de overgangsperiode.

(5) Op basis van de 'Spring Forecast 2014' van de Europese Commissie.

Op grond van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 zal de Afdeling vanaf 2015 het respecteren van de doelstellingen door de verschillende Overheden evalueren. Als de Afdeling bij deze gelegenheid een verschil vaststelt ten opzichte van de doelstellingen zal ze bepalen of dit verschil belangrijk is en of het aangewezen is een correctiemechanisme in werking te stellen. De doelstellingen van de verschillende overheden moeten formeel worden vastgesteld door het Overlegcomité en dit op basis van een Advies dat de Afdeling zal opstellen in maart ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma.