

De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België

Luc BUFFEL & Evelien VANALME (*)

ABSTRACT

After the 2008 economic crisis and the subsequent sovereign debt crisis in the EU, a new set of rules on enhanced EU economic governance entered into force. This text deals with the concrete transposition of the European budgetary regulation (Six-Pack, Two-Pack and Fiscal Compact from the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU) into Belgian legislation. The budgetary framework of the federal State and the federated entities has been adapted by the two laws of 10 April 2014, modifying the budgetary calendar and the reporting practice and enhancing the role of the National Accounts Institute and the Court of Audit. The rules concerning the budgetary position of the Fiscal Compact are implemented by the Cooperation Agreement of 13 December 2013 between the Federal State and the federated entities. The Section 'Public sector borrowing requirement' of the High Council of Finance (HCF) has been assigned as an independent fiscal council. The Concertation Committee makes a decision on the budgetary targets for the different levels of government based on the advice of the HCF.

Keywords: Stability and Growth Pact, Fiscal Compact, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU, Budgetary Planning process, Budget systems, National Budget and Budget of Federated Entities, Intergovernmental Relations, Fiscal Federalism.

JEL Classification: E61, E62, H60, H61, H70, H77.

(*) Luc Buffel, adviseur-generaal en Evelien Vanalme, adviseur, beiden verbonden aan de FOD Financiën, Stafdienst voor Beleidsexpertise en -ondersteuning, Studiedienst.

Tekst afgesloten op 26 juni 2014.

Inhoudstafel

1	Algemene inleiding en situatieschets	91
2	Overzicht van de wetten die de Europese budgettaire regelgeving omzetten in Belgische wetgeving	95
3	Gevolgen voor de begrotingsnormering	99
3.1	Het Begrotingspact van het VSCB	99
3.2	De omzetting van het Begrotingspact in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013	102
4	Gevolgen voor de begrotingsopmaak en rapportering	104
4.1	Begrotingskaders voor de middellange termijn	104
4.2	Gewijzigde begrotingskalender	107
4.3	Gewijzigde rapportering	109
4.3.1	Boekhouding, publicatie van de begrotingsgegevens en prognoses	109
4.3.2	Algemene Gegevensbank	112
4.3.3	Inhoud Algemene Toelichting	113
4.3.4	Onderwerping van de lokale overheden aan de budgettaire ESR-normen	115
4.3.5	Voorwaardelijke verplichtingen van de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten	122
4.3.6	Melding van plannen tot uitgifte van nationaal schuldpapier ¹²⁴	
4.4	Begrotingsfondsen	125
4.5	Gemeenschappen en gewesten	126
5	Gewijzigde rol van de Belgische instellingen	132
5.1	Rekenhof	132

5.2	Overlegcomité	133
5.3	Hoge Raad van Financiën	135
5.3.1	Algemene inleiding	135
5.3.2	Formalisering van de rol van de Afdeling	136
5.3.3	Uitbreiding van de rol van de Afdeling	137
5.3.4	Aanpassing van de organisatie van de Afdeling	140
5.4	Instituut voor de Nationale Rekeningen	142
5.5	Federaal Planbureau	144
6	Besluit	146
7	Bijlagen	147
7.1	Lijst van de afkortingen	147
7.2	Bibliografie	149
7.2.1	Europese verdragen, verordeningen en richtlijnen	149
7.2.2	Documenten van de Europese Raad en de Europese Commissie	150
7.2.3	Belgische wetgeving	151
7.2.4	Belgische parlementaire documenten	153
7.2.5	Varia	154

1 Algemene inleiding en situatieschets

Met de oprichting van de Europese Muntunie was het een noodzaak om het begrotingsbeleid in de landen die tot deze unie behoren, te coördineren. In 1997 werd het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) ingevoerd om de muntunie te beschermen tegen ongunstige overloopeffecten van het begrotingsbeleid of van financiële ontwikkelingen in een individuele lidstaat. Het SGP bepaalde dat de aan de muntunie deelnemende lidstaten voortaan elk jaar een geactualiseerd stabiliteitsprogramma moesten indienen met gegevens over het beoogde traject inzake vorderingensaldo en schuldgraad voor het lopende jaar, het voorafgaande jaar en minimaal de drie volgende jaren. In dat stabiliteitsprogramma moest als middellangetermijndoelstelling gestreefd worden naar een begrotings situatie in evenwicht of met een overschot en het aanpassingstraject in de richting van deze middellangetermijndoelstelling moest in het stabiliteitsprogramma opgenomen worden. Op de Europese Raad van 22 en 23 maart 2005 werd het SGP aangepast waardoor er vanaf dan landspecifieke middellangetermijndoelstellingen gelden, afhankelijk van de schuldgraad en de potentiële economische groei van het betreffende land.

Na de financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende soevereine schulden crisis binnen de eurozone werd beslist om het economische bestuur en de begrotingskaders van de lidstaten van de EU en/of de eurozone te versterken. Dit werd geconcretiseerd in het Six-Pack, het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB)⁽¹⁾ en het Two-Pack. In de loop van het jaar 2013 en het eerste kwartaal van dit jaar, heeft België deze voormelde nieuwe regels geïmplementeerd via een samenwerkingsakkoord en drie wetteksten.

Een eerste reeks Europese wetgevende maatregelen, het zogenaamde **Six-Pack**, werd gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie op 23 november 2011. Het Six-Pack bestaat uit vijf verordeningen⁽²⁾ en een richtlijn⁽³⁾ (cf. bijlage 7.2.1 voor de precieze referenties). Het Six-Pack versterkt het SGP. Omwille van de grote onderlinge verwevenheid van de economieën van de lidstaten van de Europese Unie werd besloten de coördinatie van het economisch, begrotings- en financieel beleid van de lidstaten te versterken. Om nieuwe economische en financiële crisissen te voorkomen, werd het kader verstevigd om buitensporige tekorten te voorkomen en bij te sturen. Teven werd een steviger kader gecreëerd om macro-economische onevenwichten te voorkomen en bij te sturen, werden minimale eisen gesteld aan de nationale begrotingskaders en werd het toezicht door de Raad en de Europese Commissie (EC) op het economisch, begrotings- en financieel beleid van de lidstaten vergroot.

1 Ook het Begrotingsverdrag genoemd omdat een belangrijk deel ervan bestaat uit het zogenaamde 'Fiscal Compact' of 'Begrotingspact', het budgettaire luik ervan; uiteindelijk werd het VSCB in België slechts op 28/3/2014 geratificeerd en trad het er op 1/4/2014 in werking.

2 Een EU-verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten.

3 Een EU-richtlijn moet nog omgezet worden in de nationale wetgeving om in de lidstaten van toepassing te zijn.

Het *Six-Pack* geldt voor de 28 lidstaten. Sommige regels gelden enkel specifiek voor de lidstaten van de eurozone. Het is van kracht geworden op 13 december 2011, met uitzondering van de richtlijn betreffende de nationale begrotingskaders, waaraan de lidstaten ten laatste eind 2013 moesten beantwoorden. Wat strikt de begrotingsaangelegenheden betreft, bevat het wetgevende pakket van het Six-Pack vier teksten. Deze betreffen de versterking van het preventieve en het correctieve luik van het reeds in 2005 hervormde SGP. Daarin is onder meer voorzien in de invoering van een landspecifieke middellangetermijndoelstelling (MTO) ⁽⁴⁾ in het preventieve luik, in de aanpassing van de beslissingsprocedures en sanctiemechanismen om de toepassing van de begrotingsregels te verbeteren en in nieuwe vereisten voor de nationale begrotingskaders. De voorschriften voor de nationale begrotingskaders (het geheel van begrotingswetgeving, procedures en instituties en regels van de overheidsboekhouding) betreffen onder meer stelsels voor betrouwbare, tijdige en gedetailleerde statistische informatie (rapporteringsverplichtingen), begrotingsregels, procedures inzake de monitoring van de begrotingsuitvoering, de planning op middellange termijn, de mechanismen en regels die de betrekkingen tussen de verschillende overheidsgeledingen reguleren en onafhankelijke instanties die adviezen over en evaluaties van het begrotingsbeleid verstrekken.

Het **Two-Pack**, dat uit twee verordeningen bestaat, is van kracht sinds 30 mei 2013 ⁽⁵⁾ en versterkt de maatregelen van het Six-Pack. Het Two-Pack is echter enkel van toepassing op de eurolanden en heeft als doel om het begrotingstoezicht in de eurozone verder te versterken. Het Two-Pack betreft enerzijds het uitstippelen van een gemeenschappelijk budgettair tijdspad met het oog op de synchronisatie tussen de lidstaten van de voornaamste stappen bij de opstelling van de begroting en anderzijds het toezichtproces, met actieve betrokkenheid van de EC. De Verordening 472/2013 versterkt het economische en budgettaire toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden, zoals die welke steun van de Europese noodfondsen ontvangen. Die Verordening is dus niet van toepassing op België. De Verordening 473/2013 is gericht op het versterken van de monitoring van het begrotingsbeleid en het ex ante toezicht op het budgettaire en economische beleid. Deze verordening bevat onder meer een begrotingskalender voor het indienen en openbaar maken van het begrotingsontwerp en de begrotingsplannen op middellange termijn, die samen met het stabiliteitsprogramma dat het begrotingstraject vastlegt naar de MTO, en het Nationaal Hervormingsprogramma, moeten worden ingediend bij de EC. In het bijzonder bevat de Verordening een gemeenschappelijk budgettair tijdschema voor de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn en de ontwerpbegroting van de centrale overheid, regels voor onafhankelijke instanties belast met het toezicht op de naleving van de begrotingsregels en regels voor de monitoring en beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten, alsmede

4 Verder in de tekst wordt de term "middellangetermijndoelstelling" afgekort tot MTO (naar de Engelse term "medium-term objective").

5 Gepubliceerd op 27 mei 2013.

het opleggen en de uitwerking van een strenger toezicht voor de landen met een buitensporig begrotingstoezicht ⁽⁶⁾.

Op 2 maart 2012 werd het (intergouvernementele) **Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (vscb)** ondertekend. Met het vscb wil men de economische groei in de Europese Unie bevorderen door de ontwikkeling van een nauwere coördinatie van het economische beleid in de eurozone. Het vscb bevat enerzijds een onderdeel "Begrotingspact" en anderzijds de coördinatie van het economische beleid en het beleid ter verbetering van het concurrentievermogen en het bestuur van de eurozone. Het Begrotingspact (Fiscal Compact) (cf. voetnoot 1), dat in werking is getreden op 1 januari 2013, is bedoeld om de begrotingsdiscipline te bevorderen. Het Begrotingspact versterkt de budgettaire bepalingen van het Six-Pack. In het Begrotingspact wordt een budgettaire gouden regel (regel inzake begrotingsevenwicht) ingesteld, wordt voorgeschreven dat bij ernstige afwijkingen van de mto of het aanpassingstraject een correctiemechanisme automatisch moet in werking treden en wordt elke lidstaat tevens verplicht over een onafhankelijke instantie te beschikken die belast wordt met de controle over de naleving van de gouden regel.

Tabel 1: Nieuw EU-kader inzake governance

	SIX-PACK	TWO-PACK	VSCB
Wat ?	5 EU-Verordeningen en 1 EU-Richtlijn	2 EU-Verordeningen	Internationaal verdrag
Wie ?	EU-28 (met enig onderscheid tussen euro- en andere landen)	eurolanden	EU-25 (zonder het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Kroatië), begrotings- en economische bepalingen specifiek van toepassing op de eurolidstaten
Startdatum	13 december 2011	in 2013	1 januari 2013
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> ▶ aangescherpt en uitgebreid begrotingstoezicht (o.m. operationeel schuld criterium, uitgavenregel en sanctiemechanisme voor eurolidstaten) ▶ voorkomen en corrigeren van andere macro-economische onevenwichtigheden ▶ nieuwe, meer automatische besluitvormingsprocedures ▶ minimumvereisten voor nationale begrotingskaders 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ nog ingrijpender begrotingstoezicht en -coördinatie in het eurogebied ▶ onafhankelijke nationale instellingen waken over naleving van dwingende begrotingsregels ▶ precies tijdschema voor jaarlijkse begroting en voorafgaand onderzoek door de EC ▶ strenger toezichtsregime voor landen met 'financiële problemen' (automatisch bij ontvangen van de steun) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ restrictie op structureel tekort, bij voorkeur in de grondwet, automatisch correctiemechanisme ▶ verbintenis van eurolanden om EDP-aanbevelingen van de EC in principe te aanvaarden (*) ▶ rol voor het Europees Hof ▶ nauwere coördinatie van het economisch beleid ▶ topontmoetingen van het eurogebied

Bron: Advies van maart 2013 van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de HRF, op basis van een schema van de NBB, alsmede: Kamer DOC 3310/001 en Senaat 5-2447/1, bijlage 3, Aperçu du nouveau cadre de gouvernance de l'UE, blz. 39

(*) De eurolanden verbinden er zich toe een aanbeveling van de EC met betrekking tot het bestaan van een buitensporig tekort steeds te aanvaarden tenzij een gekwalificeerde meerderheid tegen deze aanbeveling is.

6 Op 20 juni 2014 werd door de ECOFIN-Raad van de Europese Unie de EDP-procedure tegen België opgeheven (Council of the European Union, Council closes excessive deficit procedures for Belgium, Czech Republic, Denmark, Netherlands, Austria and Slovakia, Luxembourg, 20 June 2014, 11089/14 (OP.en), Presse 349), zodat sindsdien dit versterkte toezicht niet meer van toepassing is op België. Dit hield onder meer in dat de Belgische federale regering om de drie maanden rapporten (voortgangsrapport) moest voorleggen met de maatregelen die ze heeft getroffen. Dit diende op een gecoördineerde wijze te gebeuren tussen de verschillende overheidsniveaus.

Deze tekst ⁽⁷⁾ betreft voornamelijk de institutionele aspecten van de Belgische overheidsfinanciën (aanpassing van het begrotingskader aan de Europese regels), alsmede ook de normatieve aspecten ervan (begrotingsnormen in de Belgische wetgeving), die de vertaling zijn in de Belgische wetgeving ⁽⁸⁾ van de Europese regelgeving.

De motieven achter de hervorming van de Europese budgettaire regelgeving en de Europese begrotingsnormen (uitgavenregel, gouden regel in verband met het saldo, middellangetermijndoelstelling en schuldenregel) zijn uitgebreid toegelicht in de bijdrage van D. Didderen ⁽⁹⁾ in dit Documentatieblad.

7 Informatie over de ontwikkeling van deze regelgeving en de implicaties ervan voor België zijn ook te vinden in meerdere Adviezen van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën: Advies van Maart 2012, blz. 70-84; Maart 2013, blz. 28-36; November 2013 (enkel over de inwerkingtreding van het "Two-Pack" en de implicaties voor België), blz. 40-45; Maart 2014, Gevolgen van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, blz. 21-25 (over de vermelde Afdeling).

8 Een overzicht van de huidige federale Belgische begrotingswetgeving is te vinden op de website van de Kamer (www.dekamer.be), in de brochure: "Begrotingsregels voor parlementair gebruik".

9 Didderen, D., 2014. La nouvelle gouvernance économique européenne: les motivations des réformes, *Documentatieblad* 2014/1.

2 Overzicht van de wetten die de Europese budgettaire regelgeving omzetten in Belgische wetgeving

De in de inleiding vermelde nieuwe Europese budgettaire regelgeving is in België omgezet in volgende wetteksten, die cursief zijn aangegeven:

De Wet van 18 juli 2013⁽¹⁰⁾ houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming ook door de deelstaten⁽¹¹⁾, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014. De niet-instemming met het vscb zou tot gevolg hebben gehad dat België geen recht zou hebben op financiële steun van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) indien dit mocht nodig blijken en dat als uiting van wantrouwen, de intrestvoeten op de Belgische schuldeffecten zouden stijgen.

De tenuitvoerlegging van het Begrotingspact kwam tot stand bij het *Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013*⁽¹²⁾ tussen de Federale Staat, 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. Waren de budgettaire bepalingen van het vscb niet tijdig in het nationale recht omgezet geweest, dan kon het Europees Hof van Justitie een boete opleggen van maximaal 0,1 % bbp, wat dus vermeden is. Er werd gekozen voor de soepelere vorm van een samenwerkingsakkoord in de plaats van de zwaardere en rigidere procedure en juridische vorm van een bijzondere wet. Daarnaast werd de keuze voor een samenwerkingsakkoord gemotiveerd door de Belgische institutionele structuur waarbij er geen hiërarchie is tussen het federale niveau en het niveau van de deelstaten. Dit samenwerkingsakkoord is juridisch bindend gemaakt door de goedkeuring ervan door de parlementen van de diverse overheidsentiteiten waarvan de regeringen het hebben gesloten⁽¹³⁾.

De Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen (in het vervolg van de tekst **Wet van 10 april 2014 [1]** genoemd)

10 Belgisch Staatsblad (BS) 7 april 2014.

11 Zie laatste alinea van deel 4.5 voor de decreten en de ordonnantie tot instemming met het VSCB.

12 BS 18 december 2013.

13 Wet van 13 maart 2014, nog niet in het BS gepubliceerd (tekst afgesloten op 26 juni 2014). Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 2014, BS 20 juni 2014. Decreet van het Waalse Gewest van 23 december 2013, BS 31 december 2013 (met een afzonderlijk Decreet van 23 december 2013, wat betreft de materies waarvan de uitoefening door de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest is overgedragen). Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 24 februari 2014, BS 25 april 2014. Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 23 december 2013, BS 31 december 2013. Decreet van de Franse Gemeenschap van 23 december 2013, BS 15 januari 2014. Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 december 2013, BS 16 januari 2014. Ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2013, BS 16 januari 2014.

*De Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (in het vervolg van de tekst **Wet van 10 april 2014 [2]** genoemd).*

Deze twee wetten van 10 april 2014 beogen de omzetting van de richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, maar ook het in overeenstemming brengen van het nationaal recht met de Verordening Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de Eurozone. In toepassing van art. 4 van Verordening 473/2013 moet een nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn samen met het nationaal hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma (begrotingskader op de middellange termijn) openbaar gemaakt worden.

De vermelde richtlijn kon niet in één wet worden omgezet omdat zo'n wetsontwerp zowel bepalingen zou bevatten die behoren tot artikel 78 (aangelegenheden waarbij het wetsontwerp dat door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is aangenomen, overgezonden wordt aan de Senaat dat dan zijn evocatierecht kan uitoefenen en de tekst dus al dan niet kan amenderen) als tot artikel 77 (aangelegenheden waarvoor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk zijn bevoegd) van de Grondwet. Het ontwerp van wet dat respectievelijk artikel 78 en 77 van de Grondwet betreft, brengt verschillende wijzigingen aan de Wet van 22 mei 2003 en aan de Wet van 16 mei 2003 aan.

Om de samenhang van deze twee wetsontwerpen, die op vele vlakken gelijkaardige voorschriften bevatten, te waarborgen werd één enkel parlementair document uitgewerkt. In dit verband dient erop gewezen dat deze twee wetten, die parlementair gelijktijdig zijn behandeld en ingediend, een heel grote mate van symmetrie vertonen doordat ze bepalingen bevatten die zowel voor de Federale Staat (fs) als voor de gemeenschappen en gewesten (G&G) gelden. Dit is het geval, mits de nodige aanpassingen - zoals de term Algemene Toelichting (bij de staatsbegroting) voor de G&G wordt vervangen door documenten ter informatie bij en ter verantwoording van de begroting -, voor de gevoeligheidsanalyse van de belangrijkste begrotingsvariabelen met betrekking tot de groei- en renteaanname, het opsommen van overheidsinstellingen die niet in de begroting zijn opgenomen maar wel tot de betreffende overheidsperimeter (consolidatiekring van de desbetreffende overheid) behoren alsmede een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld⁽¹⁴⁾, de uitbreiding van de functie van het Rekenhof, de maandelijkse rapporteringsverplichtingen, de

¹⁴ Het jongste overzicht van de consolidatiekring van de overheid is opgenomen in "De eenheden van de publieke sector, Stand van zaken op 17.04.2014" (http://www.nbb.be/DOC/DQ/N_pdf_PBT/PBT_lijst_NL.pdf) opgesteld door de NBB met de medewerking van de deskundigengroep van de Algemene Gegevensbank. De verhoging van de overheidsschuld van 99,9% bbp eind 2013 (derde kwartaalrapport van maart 2014 over het buitensporig tekort) tot 101,5% bbp is voor een zeer groot deel toe te schrijven aan de uitbreiding door het INR van de consolidatieperimeter van de overheid. Bij de toepassing van ESR2010 in de overheidsrekeningen van eind september 2014 zal de overheidsperimeter nogmaals en gevoelig zijn uitgebreid, wat een verhogend effect zal hebben op de schuldgraad.

economische begroting van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), de meerjarige begrotingsplanning, de evaluatie van de begrotingsprognoses en ten slotte de publicatie van relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen (contingent liabilities) zoals overheidsgaranties.

België werd op 24 januari 2014 wegens de niet omzetting van de richtlijn tegen 31 december 2013 in gebreke gesteld. België werd door de EC verzocht om tegen 24 maart 2014 zijn opmerkingen over deze ingebrekestelling te formuleren. In haar antwoord werd gewezen op het feit dat de wetsontwerpen reeds in het parlement werden ingediend en dat de urgentie voor het onderzoek werd aangevraagd.

De twee wetten van 10 april 20/4 over de organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de Staat en de deelstaten, betreffen de stelsels voor begrotingsboekhouding, statistische rapportage, begrotingsplanning en begrotingsregels en bevatten in het bijzonder volgende elementen:

- ▶ de uiterste datum voor de indiening van de begrotingsontwerpen van de Federale Staat (cf. deel 4.2);
- ▶ de algemene rekening van de Federale Staat en van elke gemeenschap of gewest die ten laatste vanaf het begrotingsjaar 2020 aan het Rekenhof moet worden voorgelegd (cf. deel 5.1);
- ▶ de maandelijkse of driemaandelijke publicatie van begrotingsgegevens over de uitgaven en inkomsten (cf. deel 4.3.1 en 4.3.2);
- ▶ de begroting die opgesteld wordt aan de hand van de macro-economische vooruitzichten van de economische begroting opgesteld door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (cf. deel 5.4 en 5.5);
- ▶ de begroting die kadert in een begroting op middellange termijn, die de legislatuur en een minimumperiode van drie jaar bestrijkt. De jaarlijkse begroting wordt aangevuld met een meerjarige begrotingsprogrammatie (cf. deel 4.1).

In de marge van het hier behandelde onderwerp dient nog gewezen op de volgende federale comptabiliteitswet. De 'Wet van 8 mei 2014⁽¹⁵⁾ tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat' staat volledig los van de implementatie van de Europese budgettaire regelgeving. Die wet maakt het onder meer mogelijk dat diensten met een geringere omvang onder bepaalde voorwaarden gebruik kunnen maken van een boekhoudsysteem waarbij de algemene boekhouding en de budgettaire boekhouding los van elkaar bestaan.

15 BS 17 juni 2014.

De Wet van 28 februari 2014 ⁽¹⁶⁾ tot wijziging, wat het Instituut voor de nationale rekeningen betreft, van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, verduidelijkt dat het (door die wet opgerichte) INR ook belast is met het opstellen van de statistieken inzake de procedure bij buitensporige tekorten (meer bepaald de Nationale Bank van België (NBB)) en met het opstellen van de economische vooruitzichten (meer bepaald het Federaal Planbureau (FPB)) als basis voor het opstellen van de begroting en de meerjarige begrotingskaders van de verschillende overheden (opmaken van de macro-economische prognoses voor de meerjarenbegrotingskaders). Daarenboven zal het INR ook een gevoeligheidsanalyse doorvoeren met betrekking tot de vermelde economische vooruitzichten en om de drie jaar een evaluatie laten uitvoeren van die vooruitzichten (macro-economische prognoses).

Ten slotte is er nog een *Samenwerkingsakkoord van 30 april 2014* ⁽¹⁷⁾ dat de publicatie van de begrotingsgegevens organiseert en dat de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financiën (HRF) aanwijst als onafhankelijke instantie voor de beoordeling van de begrotingsprognoses.

16 BS 4 april 2014.

17 Samenwerkingsakkoord van 30 april 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies tot organisatie van de publicatie van de maandelijkse begrotingsgegevens en tot aanduiding van de onafhankelijke instelling belast met de evaluatie van de begrotingsprognoses, nog niet in het BS gepubliceerd (tekst afgerond op 26 juni 2014).

3 Gevolgen voor de begrotingsnormering

De basis van de Europese begrotingsnormering gaat terug tot het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (vweu), dat bepaalt dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten moeten vermijden. Dit houdt in dat het overheidstekort niet groter mag zijn dan 3 % van het bbp en dat de overheidsschuld niet groter mag zijn dan of voldoende moet dalen naar 60 % van het bbp.

Bij de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact in 2005 (cf. deel 1) werd het concept van de landspecifieke ⁽¹⁸⁾ middellangetermijndoelstelling (MTO) ingevoerd. De MTO's worden gedefinieerd in **structurele termen**, wat betekent dat ze gecorrigeerd zijn voor conjunctuurschommelingen en ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen. De MTO's liggen tussen -1 % bbp en een evenwicht of overschot. De MTO van een lidstaat kan eens in de vier jaar worden bijgesteld, maar ook wanneer er grote structurele hervormingen plaatsvinden. De **specifieke MTO voor België** is momenteel vastgelegd op een **overschot van 0,75 % bbp**.

Als antwoord op de economische en financiële crisis werd het Europese begrotingstoezicht versterkt en werd de begrotingsnormering verstrengd. De nieuwe Europese budgettaire regelgeving omvat het Six-Pack, het Two-Pack en het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (vscb) (cf. deel 1).

Het belangrijkste onderdeel van het vscb is het **Begrotingspact**. In de rest van dit hoofdstuk gaan we dieper in op de bepalingen uit dit Begrotingspact en de omzetting ervan in Belgische wetgeving. Het Begrotingspact bevat een aantal specifieke voorschriften om buitensporige overheidstekorten te voorkomen en om gezonde en houdbare overheidsfinanciën te handhaven, met name een "**regel inzake begrotingsevenwicht**" (gouden regel) en een "**automatisch correctiemechanisme**".

3.1 Het Begrotingspact van het VSCB

Het eerste belangrijke voorschrift uit het Begrotingspact van het vscb is de **evenwichtsregel**. Artikel 3, §1, a) van het vscb luidt als volgt: "*De begrotingssituatie van de algemene overheid van een verdragsluitende partij moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen.*" Er wordt voldaan aan deze evenwichtsregel, die in feite de bepalingen van het sgp herhaalt, als het jaarlijks structureel saldo van de gezamenlijke overheid voldoet aan de MTO zoals die bepaald werd in het herziene sgp, met als benedengrens een structureel tekort van 0,5 % bbp.

¹⁸ Artikel 2bis van Verordening 1466/1997 stelt dat elke lidstaat een gedifferentieerde middellangetermijndoelstelling heeft.

Deze regel inzake begrotingsevenwicht werd zoveel mogelijk afgestemd op de reeds bestaande Europese budgettaire regelgeving, en in het bijzonder op de regelgeving uit het Six-Pack.

Slechts wanneer de schuld van de gezamenlijke overheid aanzienlijk onder de drempel van 60 % van het bbp ligt, en wanneer de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn laag zijn, kan de MTO maximaal oplopen tot een tekort van 1,0 % van het bbp.

De verdragssluitende partijen moeten zorgen voor een snelle convergentie naar hun MTO, waarvan het tijdschema voorgesteld wordt door de Europese Commissie (EC), rekening houdend met de landspecifieke houdbaarheidsrisico's. De beoordeling van de vooruitgang naar en de naleving van de MTO gebeurt op basis van het structurele saldo overeenkomstig het herziene SGP, met een analyse van de uitgaven exclusief de discretionaire maatregelen op ontvangstenvlak. Slechts in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden mag tijdelijk afgeweken worden van de MTO of van het aanpassingstraject in die richting. Onder "uitzonderlijke omstandigheden" verstaat men een buiten de macht van de betrokken verdragssluitende partij vallende ongewone gebeurtenis die een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid, of perioden van ernstige economische neergang, mits de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn door de tijdelijke afwijking niet in gevaar komt.

Naast de evenwichtsregel voert artikel 3 van het vscb ook nog het automatisch correctiemechanisme in. Artikel 3, §1, e) van het vscb luidt: *"Indien significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting worden vastgesteld, treedt automatisch een correctiemechanisme in werking. Dit mechanisme houdt onder meer in dat de betrokken verdragssluitende partij maatregelen dient uit te voeren om de afwijkingen binnen een welbepaalde termijn te corrigeren."*

Artikel 3, §2 van het vscb bepaalt dat de vastgelegde regels uit artikel 3, §1, en bijgevolg de evenwichtsregel en het automatisch correctiemechanisme, van kracht moeten worden **in het nationale recht** van de verdragssluitende partijen middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen. Dit moet gebeuren binnen het jaar na de inwerkingtreding van het vscb, dus tegen 1 januari 2014.

Bovendien moet het correctiemechanisme ingesteld worden op nationaal niveau op basis van de op 20 juni 2012 door de EC voorgestelde gemeenschappelijke beginselen ⁽¹⁹⁾ inzake de aard, de omvang en het tijdschema voor de te nemen

¹⁹ COM(2012) 342 final. Mededeling van de Commissie: Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen.

corrigerende maatregelen, ook in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, en de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de regels inzake begrotingsevenwicht. Het correctiemechanisme moet de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle eerbiedigen.

Het Begrotingspact herneemt verder de regel voor **schuldaflossing** van het SGP. Wanneer de schuld van de gezamenlijke overheid de referentiewaarde van 60 % van het bbp overschrijdt, verbindt de verdragsluitende partij zich ertoe deze schuldratio met gemiddeld een twintigste van het verschil tussen de effectieve schuldgraad en de 60 %-drempel te verminderen.

Een verdragsluitende partij die onderworpen is aan een procedure bij buitensporige tekorten moet een budgettair en economisch partnerschapsprogramma opstellen⁽²⁰⁾ met een gedetailleerde beschrijving van de structurele hervormingen die moeten uitgevoerd worden om het buitensporige tekort effectief en duurzaam te corrigeren.

De verdragsluitende partijen moeten voortaan hun plannen tot uitgifte van nationaal schuldpapier vooraf melden aan de Raad van de EU en aan de EC, om de uitgifteplanning van nationaal schuldpapier beter te coördineren⁽²¹⁾ (cf. deel 4.3.6).

Tot slot verbinden de verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben zich ertoe om de voorstellen of aanbevelingen van de EC betreffende een buitensporig tekort altijd te steunen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid zich ertegen verzet⁽²²⁾.

Het VSCB is in werking getreden op 1 januari 2013, aangezien op dat ogenblik al 12 verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben, het verdrag bekrachtigd hadden. In België moest het VSCB bekrachtigd worden door de federale overheid en door de verschillende gemeenschappen en gewesten (cf. deel 4.5). In het kader van het VSCB heeft het Koninkrijk België verklaard dat, overeenkomstig zijn grondwettelijk recht, zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat van het Federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de gemeenschappen en gewesten, in het kader van hun bevoegdheden, optreden als componenten van het nationaal parlement zoals bedoeld door het VSCB.

20 Artikel 5 van het VSCB.

21 Artikel 6 van het VSCB.

22 Artikel 7 van het VSCB.

3.2 De omzetting van het Begrotingspact in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013

In België is er geen hiërarchie tussen het federale niveau en het niveau van de gemeenschappen en gewesten. Hierdoor kan geen enkel overheidsniveau de naleving van de begrotingsverplichtingen rechtstreeks opleggen aan een ander overheidsniveau. Om te voldoen aan alle bepalingen van het Six-Pack en het vscb, moeten alle Belgische overheidsniveaus het eens worden over de coördinatie van hun begrotingspolitiek. Artikel 92bis, §1 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen bepaalt dat de Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden.

Op 13 december 2013 werd het **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, ondertekend. Dit Samenwerkingsakkoord vertaalt de evenwichtsregel en het correctiemechanisme in Belgische wetgeving en er wordt een expliciet coördinatiemechanisme voorzien voor de begrotingsdoelstellingen. Het Samenwerkingsakkoord moest voor akkoord worden voorgelegd aan het Federale Parlement, aan het Parlement van de Vlaamse Gemeenschap, aan het Parlement van de Franse Gemeenschap, aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, aan de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, aan het Waalse Parlement, aan het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en aan de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie (cf. deel 4.5 en voetnoot 13 van deel 2).

De **evenwichtsregel** wordt vastgelegd door artikel 2 van het Samenwerkingsakkoord. De begrotingen van de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies moeten in lijn liggen met de evenwichtsdoelstelling zoals die bepaald werd in artikel 3 van het vscb. Er wordt geacht dat België voldoet aan deze evenwichtsregel als het jaarlijks structureel saldo van de gezamenlijke overheid voldoet aan de mto of het aanpassingstraject naar deze mto, zoals bepaald in het stabiliteitsprogramma, respecteert.

In het geval van België, waar het niveau van de schuld en de waarborgen hoog is en de vergrijzingskosten hoger liggen dan in de andere eurolanden, is de mto vastgelegd op een structureel overschot van 0,75 % bbp en is het nuttig om hieraan te voldoen of er naartoe te bewegen om duurzame en gezonde overheidsfinanciën op lange termijn te verzekeren.

In het kader van de actualisering van het stabiliteitsprogramma van België worden de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid bepaald in structurele termen overeenkomstig de methodes van de EC⁽²³⁾. Deze doelstellingen voor de gezamenlijke overheid moeten verdeeld worden in nominale en structurele termen over de verschillende subsectoren van de overheid op basis van een advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF) (cf. deel 5.3). In dat advies moet de Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de HRF het gedrag van de lokale overheden (LO) onderzoeken inzake investeringen en rekening houden met een eventuele aanpassing van de MTO. De vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen van de subsectoren van de overheid, waaronder ook de lokale overheden, in nominale en structurele termen moet worden goedgekeurd door het Overlegcomité (cf. deel 5.2).

De federale overheid, gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies verbinden zich ertoe om binnen de uitoefening van hun bevoegdheden en/of van hun voogdij, alle noodzakelijke maatregelen te nemen opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen zouden naleven.

Het **automatisch correctiemechanisme** uit het VSCB wordt uitgewerkt in artikel 4 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Het is de Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de HRF die belast wordt met de evaluatie van de naleving van de begrotingsverplichtingen en met het advies over de omvang van de correctiemaatregelen indien deze noodzakelijk blijken. In het deel 5.3 wordt dieper ingegaan op de rol van de HRF en het automatisch correctiemechanisme in de België.

23 De methodologie van de Europese Commissie voor het berekenen van de structurele begrotingssaldi wordt toegelicht in Kader 1 van het Advies "Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016" van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de Hoge Raad van Financiën, maart 2013, blz. 24-26.

4 Gevolgen voor de begrotingsopmaak en rapportering

4.1 Begrotingskaders voor de middellange termijn

Meer en meer wordt belang gehecht aan het meerjarenperspectief bij de begrotingsplanning, en dat om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren en om het beroep doen op eenmalige maatregelen op begrotingsvlak tegen te gaan.

In uitvoering van de preventieve arm van het sgr werd door Verordening Nr. 1466/97, gewijzigd door Verordening Nr. 1055/2005, bepaald dat de eurolanden jaarlijks een geactualiseerd **stabiliteitsprogramma** moeten indienen met gegevens over het beoogde begrotingstraject op middellange termijn. Het stabiliteitsprogramma moet gegevens verstrekken over het traject voor het vorderingensaldo en de schuldgraad van de gezamenlijke overheid en over de belangrijkste economische veronderstellingen voor het lopende jaar, het voorafgaande jaar en minimaal de drie volgende jaren. Het traject in het stabiliteitsprogramma moet gericht zijn op het bereiken of het behouden van de mto.

Met de nieuwe Europese budgettaire regelgeving ligt de focus meer dan ooit op de middellange termijn. Het meerjarenperspectief bij de nationale begrotingsopmaak wordt benadrukt in het Six-Pack en het Two-Pack, en het belang van de mto wordt versterkt in het vscb.

De artikelen 9, 10 en 11 van Richtlijn 2011/85/EU van het **Six-Pack** leggen de bepalingen vast voor de **begrotingskaders voor de middellange termijn** die de eu-lidstaten moeten opstellen. Deze bepalingen werden omgezet in Belgische wetgeving voor zowel de fo als de g&g. Voor de fo gebeurt dit door de toevoeging van een artikel 124/3 aan de Wet van 22 mei 2003 door artikel 10 van de Wet van 10 april 2014 [1]. Daarnaast voegt artikel 8 van de Wet van 10 april 2014 [2] een artikel 16/12 toe aan de Wet van 16 mei 2003 waardoor de bepalingen inzake begrotingskaders voor de middellange termijn ook van toepassing zijn op de g&g.

Het gevolg hiervan is dat zowel de begroting van de federale overheid, met inbegrip van de federale instellingen van de sociale zekerheid, als van elke gemeenschap en elk gewest zich moet inschrijven in een begrotingskader voor de middellange termijn, dat de regeerperiode dekt en minimaal een periode van drie jaar bestrijkt. De basis voor het begrotingskader op middellange termijn in België wordt gevormd door de globale begrotingsdoelstelling voor de gezamenlijke overheid en zijn verdeling ervan in nominale en structurele termen over de verschillende overheidsniveaus overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

De jaarlijkse begroting moet aangevuld worden met een **meerjarige begrotingsplanning**, op basis van het begrotingskader voor de middellange termijn. Hiermee wordt het meerjarenperspectief bij de nationale begrotingsplanning verzekerd.

De meerjarige begrotingsplanning van de FO en de G&G moet de volgende elementen bevatten:

- ▶ algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven;
- ▶ prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- ▶ een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën, uitgesplitst naar de voornaamste ontvangsten- en uitgavenposten, waarbij wordt getoond op welke wijze de aanpassing aan de middellangetermijndoelstellingen voor de begroting wordt verwezenlijkt, afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid;
- ▶ een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnimpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

Voor de begrotingsopmaak van 2015 betekent dit dat de verschillende regeringen op deze basis een meerjarenbegrotingsprogramma moeten opmaken dat de hele regeerperiode dekt. Dit programma zal onder meer meerjarenbegrotingsdoelstellingen moeten bevatten, prognoses voor elke grote uitgaven- en ontvangstenpost en een beschrijving van het beleid op middellange termijn.

De meerjarige begrotingsplanning van zowel de FO als de G&G moet gebaseerd zijn op de economische vooruitzichten van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (cf. deel 5.3.1), waarvan geacht wordt dat dit realistische macro-economische en budgettaire prognoses zijn.

Het begrotingskader, de meerjarige begrotingsplanning en zijn aanpassingen of eventuele actualiseringen worden gepubliceerd samen met de Algemene Toelichting van de FO (cf. deel 4.3.3), en in het geval van de G&G samen met de documenten ter informatie bij en ter verantwoording van de begroting. Bovendien moet elke afwijking van de jaarlijkse begroting ten opzichte van het begrotingskader naar behoren uitgelegd worden in de Algemene Toelichting of in de documenten ter informatie bij en ter verantwoording van de begroting van de G&G.

Het door een vorige regering bepaalde begrotingskader voor de middellange termijn kan evenwel door een nieuwe regering aangepast worden aan haar nieuwe beleidsprioriteiten. In dat geval moet de nieuwe regering de verschillen met het voorgaande begrotingskader voor de middellange termijn aangeven.

In het **Two-Pack** wordt het middellangetermijnperspectief op begrotingsvlak nog verder benadrukt. Verordening 473/2013 van het Two-Pack legt een gemeenschappelijk budgettair tijdschema (cf. deel 4.2) op aan de eurolanden en legt ook een aantal bepalingen vast voor de **nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn** die moeten stroken met hun begrotingskader voor de middellange termijn.

Het huidige Belgische begrotingsplan op middellange termijn wordt gevormd door het **Stabiliteitsprogramma 2014-2017**, dat de krachtlijnen en de doelstellingen voor het begrotingsbeleid voor de komende drie jaar vastlegt, en het Nationaal Hervormingsprogramma. Bij de opmaak van het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 werd het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 toegepast (cf. deel 3.2). Omwille van de federale en regionale verkiezingen die kort na de indiening van het Stabiliteitsprogramma van eind april 2014 plaatsvonden, werd slechts een indicatief traject opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2014-2017, zowel voor de globale begrotingsdoelstelling als voor de verdeling van de doelstellingen over de verschillende beleidsniveaus. Dit houdt in dat de volgende regeringen opnieuw zullen moeten overleggen en een beslissing moeten nemen in overeenstemming met het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Bij het opstellen van het indicatieve traject uit het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 heeft het Overlegcomité zich gebaseerd op een advies van de Afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” van de HRF, dat uitgaat van de middellange termijnvooruitzichten die het FPB opstelt in opdracht van het INR. Volgens het indicatieve traject uit het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 zou de MTO van 0,75 % bbp gerealiseerd worden in 2017 en zou het structureel evenwicht voor de gezamenlijke overheid bereikt moeten worden in 2016.

Tabel 2: Het indicatieve traject uit het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 (in % bbp)

	2014	2015	2016	2017
Gezamenlijk overheid				
Structureel saldo	-1,4	-0,7	0,0	0,7
Vorderingen saldo (nominaal)	-2,1	-1,4	-0,4	0,6
Schuldgraad (Maastrichtdefinitie)	101,2	99,4	96,7	93,2
Entiteit I				
Structureel saldo	-1,8	-1,1	-0,1	0,7
Vorderingensaldo (nominaal)	-2,3	-1,5	-0,4	0,6
Entiteit II				
Structureel saldo	0,4	0,4	0,2	0,1
Vorderingensaldo (nominaal)	0,1	0,1	0,0	0,0

Bron: Stabiliteitsprogramma 2014-2017 van België

4.2 Gewijzigde begrotingskalender

In 2010 werd de EU 2020-strategie vastgelegd om de economische groei in de Europese Unie in de komende tien jaar te ondersteunen. Om te komen tot een slimme, duurzame en inclusieve groei werden doelstellingen vastgelegd op het vlak van werkgelegenheid, onderzoek en innovatie, klimaatverandering en energie, onderwijs en armoedebestrijding. Om deze EU 2020-strategie ten volle te laten werken en ook doordat de economische crisis (cf. deel 1) duidelijk gemaakt had dat er nood was aan een sterk economisch bestuur en coördinatie op EU-niveau, heeft de Europese Commissie besloten dat er een jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie nodig was: het **Europees Semester**.

Het Europees Semester werd goedgekeurd door de lidstaten op 7 september 2010⁽²⁴⁾. Het gevolg hiervan is dat de EU en de eurozone hun economisch en begrotingsbeleid ex ante zullen coördineren, in lijn met zowel het Stabiliteits- en Groeipact als met de EU 2020-strategie, terwijl de nationale begrotingen nog in voorbereiding zijn. Het Europees Semester kan dan ook gezien worden als een nieuwe begrotingscyclus voor de EU-lidstaten.

Het Europees Semester kent verschillende fasen. Het start ieder jaar met de publicatie van het Jaarlijkse Groeirapport waarin de EC een gedetailleerde analyse maakt van de belangrijkste economische uitdagingen voor de hele EU en de prioritaire acties om deze aan te pakken voor het komende jaar.

Het Jaarlijkse Groeirapport zal bediscussieerd worden door de formaties van de Raad en het Europees Parlement vóór de lentetop van de Europese Raad in maart. Op de bijeenkomst van de Raad in de lente zullen de lidstaten de belangrijkste uitdagingen identificeren waartegen de EU aankijkt, vooral op basis van het Jaarlijkse Groeirapport, en ze zullen strategisch beleidsadvies geven. De Raad bespreekt met name de algemene macro-economische situatie, de vorderingen bij het bereiken van de vijf EU 2020-doelstellingen en de vorderingen bij de uitvoering van de kerninitiatieven. De adviezen van de Raad handelen onder meer over macro-economische en structurele hervormingen, zaken die de economische groei bevorderen en onderlinge verbanden hiertussen.

Rekening houdend met deze leidraad zullen de lidstaten hun begrotingsplannen voor de middellange termijn voorleggen in de stabiliteits- en convergentieprogramma's⁽²⁵⁾ in april. Zij worden samen met de nationale hervormingsprogramma's voor slimme, duurzame en inclusieve groei in april ingediend bij de EC. In mei/juni velt de EC een oordeel over deze programma's en doet per land de nodige aanbevelingen. Op basis van het oordeel van de EC zal de Raad landspecifieke aanbevelingen geven tegen juni-juli. Elk EU-land krijgt beleids-

24 Zie ook Verordening (EG) nr.1466/97 artikel 2bis.

25 De landen die (nog) niet tot de eurozone behoren moeten jaarlijks een convergentieprogramma indienen.

advies vóór de lidstaten hun ontwerpbegrotingen voor het volgende jaar indienen. Eind juni of begin juli neemt de Raad de aanbevelingen voor de verschillende landen formeel aan. De ontwerpbegrotingen zullen dan door de regeringen naar de nationale parlementen gestuurd worden, die hun recht om te beslissen over de nationale begroting ten volle zullen blijven uitoefenen.

Het **Two-Pack** versterkt de controle op het economische beleid en het begrotingsbeleid in de eurozone nog verder. Het Europees Semester werd aangevuld met een **gemeenschappelijk budgettair tijdschema voor de eurolanden**.

Als gevolg van het Two-Pack moeten de eurolanden, in het kader van het Europees Semester, bij voorkeur vóór 15 april maar uiterlijk tegen **30 april** van elk jaar hun nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn ⁽²⁶⁾ openbaar maken. Deze **nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn** moeten vanzelfsprekend in lijn liggen met hun begrotingskader voor de middellange termijn. Deze bepaling verandert niets aan de begrotingskalender zelf, omdat de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn en de stabiliteitsprogramma's in hetzelfde document gepresenteerd mogen worden.

Daarentegen bepaalt het Two-Pack ook dat de eurolidstaten voortaan een **ontwerpbegrotingsplan** ⁽²⁷⁾ moeten indienen bij de Commissie tegen **15 oktober** van elk jaar, vóór de goedkeuring van de begroting. Dit ontwerpbegrotingsplan bevat de begrotingsdoelstellingen voor het komende jaar voor de overheid, uitgesplitst per subsector van de overheid. De Commissie stelt zo spoedig mogelijk een advies op over het ontwerpbegrotingsplan en uiterlijk tegen 30 november. België heeft in oktober 2013 voor het eerst een dergelijk ontwerpbegrotingsplan ingediend. De beoordeling van de Commissie volgde op 15 november 2013.

Het Two-Pack heeft in België als gevolg dat de **ontwerpbegroting van de federale overheid** reeds bekend moet zijn op **15 oktober** ⁽²⁸⁾. De uiterste datum van indiening van de begroting die door art. 45 van de Wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat bepaald was, moest vervroegd worden van 31 oktober naar 15 oktober. Deze aanpassing gebeurde door art. 4 van de Wet van 10 april 2014 [1]. Voortaan geldt dat *“de ontwerpen van de middelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting worden, samen met een algemene toelichting bij die ontwerpen, ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat.”*

Het Two-Pack bepaalt verder nog dat de begroting van de centrale overheid jaarlijks uiterlijk op 31 december aangenomen of vastgesteld en openbaar gemaakt moet zijn, samen met de actuele belangrijkste parameters voor alle andere subsectoren van de algemene overheid. Indien de begroting op

26 Zie art. 4, lid 1 van Verordening 473/2013.

27 Zie art. 6, lid 1 van Verordening 473/2013. Het ontwerpbegrotingsplan wordt ook wel “draft budgetary plan” genoemd.

28 Zie art. 4, lid 2 van Verordening 473/2013.

31 december niet is aangenomen of vastgesteld en openbaar gemaakt, en dit omwille van objectieve redenen buiten de macht van de overheid, dan moeten de lidstaten uitgestelde-begrotingsprocedures toepassen waarover zij beschikken. In België wordt een wet op de voorlopige kredieten geopend indien blijkt dat de algemene uitgavenbegroting niet vóór het begin van het begrotingsjaar kan worden goedgekeurd en door het goedkeuren van de financierwet kunnen de door de wet ingevoerde belastingen verder geïnd worden.

4.3 Gewijzigde rapportering

4.3.1 Boekhouding, publicatie van de begrotingsgegevens en prognoses

Artikel 3.1 van Richtlijn 2011/85/EU bepaalt dat de nationale stelsels voor overheidsboekhouding waarover de lidstaten beschikken, volledig en coherent alle subsectoren van de overheid moeten bestrijken en de informatie moeten bevatten die nodig is voor de overgang naar op de ESR-norm ⁽²⁹⁾ gebaseerde gegevens. Die stelsels voor overheidsboekhouding moeten aan interne controle en onafhankelijke audits onderworpen zijn. De twee wetten van 10 april 2014 bepalen dat de algemene rekeningen van de federale overheid en van elke gemeenschap en gewest uiterlijk voor het begrotingsjaar 2020 voor certificering aan het Rekenhof worden voorgelegd (cf. deel 5.1). Merk op dat artikel 3 van de Wet van 10 april 2014 [1] ervoor zorgt dat de wijzigingen die door de omzetting van de Europese budgettaire regelgeving gelden voor de begroting van de federale overheid, ook van toepassing zijn op de federale instellingen van de sociale zekerheid.

Om te voldoen aan artikel 3.2 van Richtlijn 2011/85/EU werd zowel de Wet van 16 mei 2003 als de Wet van 22 mei 2003 uitgebreid, door respectievelijk artikel 8 van de Wet van 10 april 2014 [1] en artikel 6 van de Wet van 10 april 2014 [2]. Om tegemoet te komen aan de eis dat de begrotingsgegevens van alle subsectoren van de overheid regelmatig en tijdig openbaar gemaakt worden, krijgt de federale overheid tot taak om de op kasbasis of op boekhoudkundige basis gerealiseerde uitgaven en ontvangsten van de verschillende subsectoren van de overheid op een website te publiceren. Deze publicatie gebeurt maandelijks voor het einde van de daaropvolgende maand voor de federale overheid, de sociale zekerheid en de gemeenschappen en gewesten en driemaandelijks voor de lokale besturen voor het einde van het volgende kwartaal. Deze begrotingsgegevens bevatten de uitgaven en inkomsten van de instellingen die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

²⁹ Europees stelsel van rekeningen (ESR), het systeem van nationale en regionale rekeningen in de EU.

De instellingen die deel uitmaken van de consolidatiekring van de federale overheid zoals bepaald door het INR, moeten de noodzakelijke begrotingsgegevens elke maand, bij voorkeur op boekhoudkundige basis, overmaken aan de minister van Begroting. De federale instellingen van de sociale zekerheid moeten de gevraagde begrotingsgegevens maandelijks overmaken in opdracht van de minister van Begroting en de minister van Sociale Zaken samen.

De gemeenschappen en gewesten moeten hun begrotingsgegevens met betrekking tot de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten op kasbasis of boekhoudkundige basis maandelijks voor publicatie overmaken aan de federale overheid. Bovendien moeten de driemaandelijks begrotingsgegevens met betrekking tot de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten op kasbasis of boekhoudkundige basis van de lokale overheden (LO) die onder de voogdij vallen van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap driemaandelijks voor het einde van het volgende kwartaal door de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest voor publicatie overgemaakt worden aan de federale overheid.

De raden (zoals gemeenteraden) van de *Vlaamse lokale en provinciale besturen* moeten zich uiterlijk op 30 juni van het financiële boekjaar dat volgt op het financiële boekjaar waarop de rekening betrekking heeft, uitspreken over de vaststelling van de jaarrekening en deze dan onverwijld digitaal bezorgen aan de Vlaamse overheid. De jaarrekening 2013 van de besturen moet uiterlijk op 15 juli 2014 digitaal worden bezorgd ⁽³⁰⁾. Eind april dit jaar moesten de gemeenten en EU's van de VG voor het eerst een (enkel digitaal) kwartaalrapport bezorgen aan de Vlaamse overheid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur). Die verplichting die voortvloeit uit Richtlijn 2011/85/EU werd bij de laatste wijziging van de organieke decreten dd. 29 juni 2012 omgezet in Vlaams recht, waarna ze werd geïmplementeerd in het BBC-besluit ⁽³¹⁾ en een ministerieel besluit van 9 juli 2013. De kwartaalrapportering, die niet moet worden goedgekeurd door de raad of een ander bestuursorgaan ⁽³⁰⁾, is een verplichting voor de gemeenten, EU's en provincies, voor de autonome gemeente- en provinciebedrijven en voor de ocmw-verenigingen van publiek recht (behalve de verenigingen die een ziekenhuis beheren) en bevat enkel de verrichte transacties (uitgaven, ontvangsten, debetbedragen, creditbedragen) tot en met het einde van het betrokken kwartaal, zonder beleidsmatige informatie (doelstellingen, indicatoren...).

Naast de hiervoor vermelde begrotingsgegevens moet de federale overheid eveneens **gedetailleerde afstemmingstabellen** publiceren met de methode voor de overschakeling van gegevens op kasbasis of boekhoudkundige basis naar de op de ESR-norm gebaseerde gegevens.

30 Omzendbrief BB 2014/3 (van het Vlaams Ministerie van Bestuurszaken, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale en Provinciale Besturen – Financiën en Personeel) van 28 maart 2014 betreffende de kwartaalrapportering en andere Europese verplichtingen.

31 Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

België heeft besloten te voldoen aan die rapportering door gebruik te maken van de gegevens gebaseerd op de vastgestelde rechten en de aanrekeningen, overeenkomstig de methode van de economische hergroepering, ten einde overeenstemming te vinden met de rapportering die reeds wordt uitgevoerd in het kader van de berekening van het vorderingensaldo van de overheid op basis van de ESR-normen ⁽³²⁾.

De organisatie van de publicatie van de begrotingsgegevens wordt geregeld in een nieuw samenwerkingsakkoord dat goedgekeurd werd op het Overlegcomité van 30 april 2014. De Algemene Gegevensbank wordt hierdoor belast met de publicatie van de begrotingsgegevens van de verschillende subsectoren van de overheid (cf. deel 4.3.2).

Krachtens artikel 4.1 van de Richtlijn 2011/85/EU moeten de lidstaten erop toezien dat de begrotingsplanning gebaseerd is op realistische macro-economische en budgettaire prognoses die van de meest actuele informatie gebruikmaken. Om hieraan tegemoet te komen, breiden de twee wetten van 10 april 2014 respectievelijk de Wet van 22 mei 2003 en de Wet van 16 mei 2003 uit. Hierdoor moet de begroting van de federale overheid en van elke gemeenschap en elk gewest opgemaakt worden op basis van de **macro-economische prognoses van de economische begroting** van het INR. In het geval van de federale overheid moeten de eventuele afwijkingen van deze prognoses expliciet vermeld en verantwoord worden in de Algemene Toelichting bij de begroting. Ook de betekenisvolle verschillen met de recentere prognoses van de Europese Commissie en indien nodig van andere onafhankelijke instanties moeten in de Algemene Toelichting bij de begroting beschreven en toegelicht worden. In het geval van de gemeenschappen en gewesten moeten de eventuele afwijkingen ten opzichte van de prognoses uit de economische begroting van het INR uitdrukkelijk vermeld en gemotiveerd worden in de informatieve en rechtvaardigende documenten bij de begroting.

In uitvoering van artikel 4.4 van de Richtlijn 2011/85/EU moet zowel in de Algemene Toelichting bij de begroting van de federale overheid als in de documenten ter informatie bij en ter verantwoording van de begroting van elke gemeenschap en elk gewest een gevoeligheidsanalyse opgenomen worden met daarin een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaannames (cf. deel 4.3.3). Daarnaast moet informatie verstrekt worden over de voorwaardelijke verplichtingen (cf. deel 4.3.5) en de fiscale uitgaven (cf. deel 4.5), en een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen, maar die deel uitmaken van de consolidatiekring.

Artikel 4.7 van Richtlijn 2011/85/EU bepaalt dat Europese Commissie (Eurostat) de schuld en het begrotingstekort van de lidstaten per kwartaal en de ontwikkeling daarvan minstens om de drie maanden moet bekendmaken.

³² Service public de Wallonie, Circulaire du 28 avril 2014 – directive 2011/85 du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres. Mise en oeuvre de l'article 3.2, Pour les communes, blz. 1.

4.3.2 Algemene Gegevensbank

Na de staatshervormingen van 1980 en 1988 was er een belangrijke overdracht van bevoegdheden en bijhorende financiële middelen van de nationale staat naar de gemeenschappen en gewesten. Om te vermijden dat er een breuk zou komen in de gegevens inzake Belgische overheidsfinanciën werd de Algemene Gegevensbank opgericht door het Samenwerkingsakkoord van 1 oktober 1991⁽³³⁾. Naast de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie, zijn later ook de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie aangesloten bij de werkzaamheden van de Algemene Gegevensbank.

De Algemene Gegevensbank verzamelt de gegevens inzake overheidsfinanciën van de staat, de gemeenschappen, de gemeenschapscommissies en de gewesten, en deze gegevens zijn toegankelijk voor elk van die entiteiten. De statistieken inzake openbare financiën die de Algemene Gegevensbank beheert, betreffen:

- ▶ de begrotingsontvangsten en –uitgaven in termen van vastlegging en ordonnancering;
- ▶ de verrichtingen in kastermen en de schatkistverrichtingen;
- ▶ de schulden.

De Algemene Gegevensbank waakt bovendien over de uniforme opmaak van de statistieken zodat het Instituut voor de Nationale Rekeningen (cf. deel 5.3.1) op basis hiervan kwaliteitsvolle overheidsrekeningen kan opstellen.

De Algemene Gegevensbank valt onder het gezag van de Interministeriële Conferentie van Financiën en Begroting, die bestaat uit de ministers van Financiën en Begroting van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, en het secretariaat bevindt zich op de FOD Budget en Beheerscontrole.

In uitvoering van het Six-Pack werd door artikel 8 van de Wet van 10 april 2014 [1] de federale overheid ermee belast om de maandelijkse en/of driemaandelijke begrotingsgegevens op kasbasis of boekhoudkundige basis van de verschillende subsectoren van de overheid op een website⁽³⁴⁾ te publiceren (cf. deel 4.3.1). De organisatie van de publicatie van de begrotingsgegevens moet door een samenwerkingsakkoord geregeld worden.

33 Samenwerkingsakkoord van 1 oktober 1991 tussen de staat, de gemeenschappen, de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de gewesten tot oprichting van een algemene gegevensbank.

34 De website van de Algemene Gegevensbank is terug te vinden op <http://www.begroting.be/NL/figures/Pages/databank.aspx>.

Op het Overlegcomité van 30 april 2014 werd een nieuw samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gemeenschapscommissies goedgekeurd tot organisatie van de publicatie van de maandelijkse begrotingsgegevens en tot aanduiding van de onafhankelijke instelling belast met de evaluatie van de begrotingsprognoses. Door dit samenwerkingsakkoord wordt het verzamelen en publiceren van de maandelijkse en kwartaalbegrotingsgegevens van de verschillende subsectoren van de overheid toevertrouwd aan de Algemene Gegevensbank.

De publicatie van de begrotingsgegevens door de Algemene Gegevensbank gebeurt maandelijks voor het einde van de daaropvolgende maand voor de federale overheid, de sociale zekerheid en de gemeenschappen en gewesten en driemaandelijks voor de lokale overheden voor het einde van het volgende kwartaal. De begrotingsgegevens bevatten de uitgaven en inkomsten van de instellingen die deel uitmaken van de consolidatiekring. De Algemene Gegevensbank publiceert ook de gedetailleerde afstemmingstabellen met de methode voor de omschakeling van gegevens op kasbasis of boekhoudkundige basis naar gegevens op basis van het ESR. Zowel de federale overheid, met inbegrip van de sociale zekerheid, als de gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies moeten alle gegevens die voor de publicatie vereist zijn, ter beschikking stellen van de Algemene Gegevensbank.

4.3.3 Inhoud Algemene Toelichting

De Algemene Toelichting is een louter informatief begrotingsdocument waarover niet gestemd wordt. Naar dat soort document in de strikte zin wordt niet verwezen in de Europese regelgeving, wel uiteraard naar de algemene verplichtingen (zoals rapporteringsverplichtingen) waaraan de begroting moet voldoen.

Tot nu toe bevatte de Algemene Toelichting bij de begroting inzonderheid (art. 46 van de Wet van 22 mei 2003):

- ▶ de ontleding en de synthese van de begrotingen;
- ▶ een economisch verslag;
- ▶ een financieel verslag;
- ▶ een meerjarenraming;
- ▶ een Zilvernota, waarin de regering haar beleid met betrekking tot de vergrijzing uiteenzet.

Krachtens art. 5 van de Wet van 10 april 2014 [1] wordt dit artikel aangevuld om zodoende artikelen 4.4 (in verband met gevoeligheidsanalyse van de prognoses) en 14.1 (weerslag van overheidsinstellingen die niet zijn opgenomen in de begroting) van de vermelde richtlijn 2011/85/EU om te zetten. Aldus moet de Algemene Toelichting een gevoeligheidsanalyse (art. 5, lid 6^o) bevatten (zoals het stabiliteitsprogramma reeds een gevoeligheidsanalyse bevat ⁽³⁵⁾) van de belangrijkste begrotingsvariabelen in functie van verschillende macro-economische hypothesen (verschillende groei- en renteaannames). Krachtens artikel 5, lid 7^o moet de Algemene Toelichting tevens een opsomming bevatten van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen, maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld.

Tot nu toe werd in de Algemene Toelichting in het laatste deel van het hoofdstuk over het begrotingsbeleid “De overgangscorrectie van het primair begrotings-saldo naar het primair vorderingensaldo” enkel een totaalbedrag opgenomen met beknopte toelichting van de impact op het vorderingensaldo van de opname in de ESR-rekeningen van publieke instanties die niet in de begroting zijn opgenomen. Voor de federale overheid zijn die bedragen voor het lopende jaar en het jaar waarop de begroting betrekking heeft opgenomen in “A. perimeter van de overheidssector, punt c. Consolidatie fondsen en instellingen buiten begroting” en voor de sociale zekerheid in “b. Verschillen in toepassingsgebied”. Volledigheidshalve dient hierbij vermeld dat de “Dienst nationale/regionale rekeningen en conjunctuur” van de NBB regelmatig een update ⁽³⁶⁾ maakt van de lijst “De eenheden van de publieke sector” met de ESR-classificatie van alle overheidsinstellingen.

De eventuele afwijkingen bij de begroting van de Federale Staat van de macro-economische prognoses van de economische begroting van het INR worden krachtens art. 9 van de Wet van 10 april 2014 [1] expliciet vermeld en verantwoord in de Algemene Toelichting, zoals ook de betekenisvolle verschillen met de recentere prognoses van de Europese Commissie en indien nodig van andere onafhankelijke instanties. Dit moet ertoe bijdragen dat er wel degelijk uitgegaan wordt van realistische en betrouwbare macro-economische prognoses en hypothesen.

Het begrotingskader, de meerjarige begrotingsplanning en zijn eventuele actualiseringen worden krachtens art. 10 van de Wet van 10 april 2014 [1] samen met de Algemene Toelichting bij de begroting gepubliceerd. Elke afwijking van de jaarlijkse begroting ten opzichte van het begrotingskader wordt uitgelegd in de Algemene Toelichting bij de begroting. Zoals in hoofdstuk 4.5 over de G&G wordt toegelicht, dient veel informatie die moet opgenomen worden in de Algemene Toelichting, op symmetrische wijze opgenomen te worden in de documenten ter informatie bij en ter verantwoording van de begroting van de G&G.

35 In het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 werd de impact op het vorderingensaldo nagegaan van een positieve en van een negatieve afwijking met 0,5 procentpunt inzake reële bbp-groei. In vorige stabiliteitsprogramma's werd ook de impact nagegaan op de rentelasten van de federale overheidsschuld van een verhoging van de interestvoeten.

36 De laatste Stand van zaken dateert van 17 april 2014 en er wordt naar verwezen in ‘Perscommuniqué - INR – Rekeningen van de overheid 2013: tekort van 2,6 % bbp’.

Als besluit van dit hoofdstuk kan men stellen dat de Algemene Toelichting nog meer dan vroeger beleidsrelevante informatie zal bevatten, zodat het budgettair overheidsbeleid nog meer en gemakkelijker op een objectieve en grondige wijze zal kunnen worden beoordeeld.

4.3.4 Onderwerping van de lokale overheden aan de budgettaire ESR-normen

4.3.4.1 Verschillen tussen de traditionele gemeenteboekhouding en het ESR

Omdat het boekhoudsysteem van de lokale overheden gevoelig verschilt van dat van de FO en de G&G, wordt in dit hoofdstuk apart ingegaan op de toepassing van de ESR-normen op de LO. De omzettingstabel, die binnenkort gepubliceerd zal worden op de website van de FOD Budget en beheerscontrole, zal dan geheel specifiek zijn voor de LO. De boekhoudsystemen van de LO, met uitzondering van die van het Vlaams Gewest, vertonen ondanks verschillen ertussen, nog steeds gelijkenissen met de Nieuwe Gemeentelijke Boekhouding, die gevoelig verschilt van het ESR95⁽³⁷⁾. De LO mogen hun eigen boekhoudsysteem behouden maar moeten ervoor zorgen dat hun boekhoudsysteem voldoende gedetailleerd is voor de omzetting door het INR van hun eigen boekhoudcijfers naar het ESR via overgangstabellen en bijkomende correcties.

De belangrijkste verschillen tussen de traditionele gemeenteboekhouding⁽³⁸⁾ en het ESR zijn in een notendop de volgende:

- ▶ In het ESR worden de **leningverrichtingen** beschouwd als louter financiële verrichtingen zonder weerslag op het vorderingensaldo. In de traditionele gemeenteboekhouding echter worden de leningopbrengsten in de ontvangsten van de buitengewone begroting (registreert vermogensverrichtingen) en de terugbetalingen in de gewone begroting (registreert recurrente ontvangsten en uitgaven) opgetekend. Op basis van de traditionele boekhouding mogen in principe enkel schulden op lange termijn worden aangegaan voor de financiering van investeringen (klassieke gouden financieringsregel).
- ▶ In het ESR hebben **netto-investeringen** (investeringen, verminderd met de desinvesteringen of verkopen van niet-financiële activa) een onmiddellijke weerslag op het vorderingensaldo ongeacht de financieringswijze. In

37 Voor gedetailleerde info, zie: INR, Rekeningen van de overheid 2011, maart 2012, Methodologische vernieuwingen, Herziening van de opmaak van de statistieken voor de lokale overheidssector (in het bijzonder: 3. Omzetting van de gegevens uit de lokale boekhoudingen naar het ESR 1995), blz. 93-102 alsmede Van Cauter, K., 2013, Europese rapporteringen inzake overheidstekorten en schulden en de rol van de lokale overheden, Documentatieblad FOD Financiën 2013/4, pp. 13-39.

38 Grotendeels geïnspireerd op Belfius (2013), Fiche 2: Het budgettair stabiliteitspact en de ESR 95-normen, in: *De financiële uitdagingen voor de gemeentelijke bestuursperiode 2013-2018*, blz. 14.

de gemeentelijke boekhouding worden de met leningen gefinancierde investeringen slechts ten belope van de jaarlijkse aflossingsbedragen gradueel in de begroting opgenomen. In het ESR bestaat er geen onderscheid tussen de gewone en de buitengewone dienst en tussen investerings- en andere uitgaven en bevat het vorderingensaldo in tegenstelling tot de boekhouding van de LO zowel de exploitatie- als de kapitaalverrichtingen.⁽³⁹⁾

- ▶ In het ESR wordt het gebruik van reserves uit het verleden niet beschouwd als ontvangsten of het opbouwen ervan als uitgaven. In het ESR⁹⁵ wordt enkel rekening gehouden met de verrichtingen van het betrokken dienstjaar (en een eventuele aanrekening van ontvangsten en uitgaven uit voorgaande dienstjaren). Bijgevolg kan een evenwicht 'algemeen totaal' van een lokaal bestuur dankzij het dekken van een tijdelijk tekort op de verrichtingen van het eigen dienstjaar via de reserves of het overgedragen resultaat (overschot op de verrichtingen van vorige dienstjaren), in het ESR in principe tot een tekort leiden. In dit verband valt ten slotte op te merken dat de gemeenten sinds 1988 wettelijk een begrotingsevenwicht algemeen totaal moeten hebben en dit zowel voor de gewone dienst als voor de buitengewone dienst.
- ▶ In het ESR worden verrichtingen met financiële activa (zoals het aangaan of het terugbetalen van leningen of de verkoop van financiële activa) niet in de kapitaalrekening opgenomen maar afzonderlijk op de financiële rekeningen geboekt; deze transacties worden dus als financiële verrichtingen beschouwd zonder weerslag op het vorderingensaldo. Financiële verrichtingen worden in de boekhouding van de LO als ontvangsten of uitgaven geboekt.

4.3.4.2 Vernieuwingen bij de lokale besturen in het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In het **Vlaams Gewest** moeten alle lokale besturen (gemeenten, provincies en ocmw's en een reeks verzelfstandigde entiteiten) vanaf 2014 de regels toepassen van de zogenaamde 'beleids- en beheerscyclus' (BBC)⁽⁴⁰⁾. De BBC is een systeem van planning, budgettering en rapportering. Het aanpasbare meerjarenplan dat is opgesteld in het eerste jaar van elke bestuursperiode en over zes jaar loopt, vormt er de basis van en de jaarlijkse budgetten worden eruit afgeleid. Aldus zou worden voldaan aan de Europese eis inzake budgettaire planning op middellange termijn. De budgettaire normering inzake financieel evenwicht⁽⁴¹⁾ van de BBC houdt in dat jaarlijks een evenwicht op kasbasis (toestandseven-

39 Exploitatieverrichtingen= lopende verrichtingen, kapitaalverrichtingen= investeringen-verrichtingen

40 Zie Belfius (2012), Fiche 11: De nieuwe beleids- en beheerscyclus (BBC) voor de Vlaamse lokale besturen, in: *Een thematische benadering van de lokale financiën*.

41 Art. 14 van het Besluit Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

wicht) dient te worden verwezenlijkt en dat de autofinancieringsmarge op het einde van de periode gedekt door het zesjarige meerjarenplan, nul of positief moet zijn ('structureel' evenwicht) ⁽⁴²⁾.

Het *resultaat op kasbasis* omhelst het saldo van de geldbewegingen, verminderd met de bestemde gelden (in het meerjarenplan opgenomen gereserveerde gelden voor een specifieke bestemming in de volgende dienstjaren) en vermeerderd met het gecumuleerd resultaat van de vorige jaren. Het evenwicht op kasbasis komt overeen met het traditionele evenwicht algemeen totaal, afgezien evenwel van de er niet in opgenomen bestemde gelden. Op te merken valt dat leningen niet meer rechtstreeks moeten worden aangegaan voor specifieke investeringsprojecten maar om het globaal tekort (de thesauriebehoeften) te dekken.

De *autofinancieringsmarge* omhelst het saldo van de exploitatie-uitgaven en – ontvangsten plus de periodieke leninguitgaven en geeft aan in welke mate een lokaal bestuur financieel in staat is om nieuwe (investerings)uitgaven te dragen op basis van het overschot van de courante werking zonder bijkomende leningen. Voor de ocmw's moet bovendien de som van de zelffinancieringsmarges van elk jaar van de planningsperiode positief zijn.

De BBC vergemakkelijkt de rapportering volgens het ESR. Omdat de BBC gebaseerd is op transacties en er geen scheiding is tussen de gewone en buitengewone begroting en de overgedragen saldi uit het verleden bij de berekening van de autofinancieringsmarge voor de beoordeling van het structurele evenwicht niet meetellen, staat de BBC reeds iets dichterbij de ESR-aanrekening. De Europese eis informatie over de toegestane waarborgen of projecten van publiek-private samenwerking publiek te maken, kan echter niet waargemaakt worden in het kader van de BBC, zodat nog bijkomend statistisch werk zal dienen geleverd te worden. Aangezien het Agentschap voor Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid normaal verder de controle op de (financiële) correctheid van de beleidsrapporten (meerjarenplan, budget, jaarrekening) zal uitoefenen, rijst de vraag of volgens de Europese regelgeving dit wel als een voldoende onafhankelijke instantie zal mogen worden beschouwd. ⁽⁴³⁾

42 Het gaat hier niet over een structureel saldo in de traditionele betekenis van de EU, met name het saldo gecorrigeerd voor conjunctuurinvloeden en eenmalige maatregelen. Bovendien werd krachtens een Besluit van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 de definitie van structureel evenwicht in beperkte mate versoepeld. Die versoepeling houdt in dat er een structureel evenwicht is als het bestuur aantoonbaar dat de autofinancieringsmarge groter dan of gelijk aan nul zou zijn als de tijdelijke exploitatie-uitgaven, waarvoor het bestuur vóór 1 januari 2014 specifieke reserves heeft aangelegd niet worden meegeteld. Diezelfde versoepeling geldt ook voor de bijkomende voorwaarde voor de OCMW's (zie onderaan de paragraaf in deel 4.3.4.2 over de autofinancieringsmarge). Hierbij dient benadrukt dat dit niet toegelaten is voor structurele uitgaven. Het gaat dus niet om algemene reserves of om reserves voor verhoogde pensioenbijdragen, responsabiliseringsbijdragen of de pensioenen voor mandatarissen.

43 Leroy, J., Het Europees begrotingsbeleid en de lokale besturen, Lokaal, juli 2013, blz. 10.

In punt 3 van de ‘omzendbrief BB 2013/8 – De veralgemeende invoering van de beleids- en beheerscyclus’ wordt het uitgangspunt van de regels van de beleids- en beheerscyclus dat de ramingen zo realistisch mogelijk moeten worden opgemaakt, verduidelijkt. Realistisch ramen houdt in dat geen voorzichtigheidsmarge wordt ingebouwd in de ramingen van het budget en zeker niet in die van het meerjarenplan. De ontvangsten mogen niet worden onderschat en de uitgaven niet overschat. Dit betekent bijvoorbeeld concreet op het vlak van de personeelsuitgaven, dat niet de volledige ‘theoretische’ uitgaven moeten worden geraamd, maar dat bij de raming kan worden rekening gehouden met een bepaald ‘historisch’ percentage van uitgaven die niet worden gebruikt wegens diverse afwezigheden. De argumentatie voor deze aangepaste raming moet dan wel worden opgenomen in de toelichting. Deze verduidelijking is niet opgenomen in een besluit maar was reeds opgenomen in het Verslag aan de Regering betreffende het Besluit van 25 november 2010 betreffende de BBC ⁽⁴⁴⁾.

De gemeenten van het **Waals Gewest** moesten bij de opstelling van hun begroting 2014 voldoen aan de richtlijnen van de budgettaire omzendbrief van juli 2013 ⁽⁴⁵⁾ die gericht is op de naleving van de Europese budgettaire vereisten en op een stringenter begrotingsbeleid. De Waalse gemeenten worden krachtens die nieuwe omzendbrief ertoe verzocht een begroting voor het eigen dienstjaar in evenwicht in te dienen (volgens de traditionele boekhouding, niet in het ESR) en om dus geen rekening te houden met het gecumuleerde resultaat (dus bijvoorbeeld reserves als bijkomende financieringsmiddelen voor investeringen). Wanneer hun begroting niet in evenwicht is, zullen ze een convergentieplan moeten opstellen dat leidt tot een terugkeer naar het evenwicht op het eigen dienstjaar voor de gewone dienst en dat aangeeft hoe en tegen wanneer dat mogelijk is. Er wordt ook voorzien in een begrenzing van uitgaven van personeel, werking en leningen (zie hierna).

In het kader van die evenwichtsdoelstelling zijn enkele bakens uitgezet in verband met bepaalde uitgaven:

- ▶ voor de gemeenten (en hun geconsolideerde entiteiten) in evenwicht voor het eigen dienstjaar is het **leenbedrag voor investeringen** beperkt tot 180 euro per inwoner per jaar of tot de gemiddelde aflossingslast van de laatste vijf jaar. Voor de gemeenten (en hun geconsolideerde entiteiten) met een tekort voor het eigen dienstjaar is dit bedrag beperkt tot 165 euro per inwoner per jaar. Voor de gemeenten (en hun geconsolideerde entiteiten) die onderworpen zijn aan een beheersplan is het maximum leenbedrag beperkt tot 150 euro per inwoner per jaar;

44 Zie blz. 60432 en 60433 van het Belgisch Staatsblad (*‘Voorzichtigheid is een andere klassieke grondslag die echter niet gevolgd wordt in dit besluit. In plaats van voorzichtigheid toe te passen moet het doel van financiële verslagen zijn om geschikte, zo realistisch mogelijke en betrouwbare informatie te verschaffen om de gebruikers hun eigen risicobeoordeling te laten maken.’*)

45 Circulaire 23.7.2013 du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville Paul Furlan ayant pour objet les mesures prises par l’Union européenne dans le cadre du contrôle et de la publicité des données budgétaires et comptables. Traduction des données comptables et budgétaires des pouvoirs locaux en SEC95.

- ▶ de gemeenten (en hun geconsolideerde entiteiten) met een tekort voor het eigen dienstjaar worden ertoe aangezet drie bijkomende uitgaven-normen na te leven. Het stijgingspercentage van de netto kost van de **personeelsuitgaven** mag niet hoger zijn dan 0,75 % bovenop de indexering. De kredieten voor de **werkingsuitgaven** mogen globaal met slechts 2 % stijgen ten opzichte van de vastgelegde uitgaven van de rekening van 2012. Ten slotte wordt aanbevolen de toename van de **gemeent-dotatie aan de politiezones** ten opzichte van de aangepaste begrotingen van de politiezones voor 2013 te beperken tot 1 pri%. Een hogere stijging moet worden verantwoord.

Daarnaast gelden er ook striktere termijnen voor het indienen van de begrotingen en de rekeningen. Aldus bijvoorbeeld moet het schepencollege tegen 1 oktober een begrotingsontwerp voorbereiden dat moet overgemaakt worden aan het Waals Gewest (WG).⁽⁴⁶⁾ Dit moet het mogelijk maken dat het ontwerpbegrotingsplan van de gezamenlijke overheid tegen 15 oktober kan worden ingediend.

Volgens de vermelde omzendbrief van 23 juli 2013 moeten alle gemeenten, ocmw's en provincies een meerjarig begrotingskader, verplicht gemaakt door de vermelde Richtlijn, opstellen dat volgende vier elementen moet bevatten:

- ▶ de te bereiken meerjarige begrotingsdoelstellingen inzake overheidstekort, overheidsschuld of van elke andere synthetische begrotingsindicator;
- ▶ de begrotingsvooruitzichten inzake ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid;
- ▶ een beschrijving van de in overweging genomen beleidsmaatregelen op middellange termijn die aantoont hoe de aanpassing het mogelijk maakt de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn te bereiken in vergelijking met de vooruitzichten bij ongewijzigd beleid;
- ▶ een evaluatie van de mogelijke weerslag van de in overweging genomen maatregelen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

Dat meerjarig begrotingskader, met de budgettaire vooruitzichten (van onder meer de geplande investeringen en personeelsbeleid) die vanaf dit jaar zes jaar zullen beslaan, zal boordtabellen bevatten waarvan het model wordt vastgelegd door de Waalse Regering. Deze boordtabellen zullen ook opgesteld worden voor de trajecten van de geconsolideerde entiteiten, opgesteld in overleg met de gemeente. Die boordtabellen zullen niet onderzocht worden

⁴⁶ Een dergelijke verplichting geldt niet voor de Vlaamse lokale besturen. Deze moeten niet hun meerjarenplan of hun begroting vóór de goedkeuring door de raad (ten laatste op 31 december N-1) voorleggen aan de Vlaamse overheid. Wel heeft de Vlaamse overheid door het aan haar bezorgde meerjarenplan (thans tot 2019) reeds een betrouwbaar beeld van de toekomstige budgettaire evolutie van de LO.

door de regionale voogdij-overheid maar hebben enkel een informatief statistisch doel.

Als gevolg van de omzendbrief voor de begroting 2014⁽⁴⁷⁾ moesten de gemeenten van het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest** naast hun eigenlijke begroting 2014 in de traditionele voorstellingswijze ook een samenvatting ervan omgezet in het ESR95 voorstellen en bij de gemeenteraad indienen. Daarenboven gelden ook budgettaire beperkingen ten aanzien van de werkingskosten, personeelskosten, het schuldpeil en de investeringen. Aldus bijvoorbeeld wordt de schuld in principe beperkt tot het niveau van eind 2012. Die beperkingen zijn maar in beperkte mate vergelijkbaar met de budgettaire bakens voor de Waalse gemeenten omdat ze minder strikt zijn bepaald en minder gedetailleerd zijn uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld het geval is met de investeringen.

4.3.4.3 Omzetting van het saldo volgens de gemeenteboekhouding in het vorderingensaldo in het ESR

De door het INR te maken overgang van het door de LO aangeleverde saldo van de gewone dienst naar het vorderingensaldo (ESR) kan als volgt schematisch voorgesteld worden:

Tabel 3: De overgang van het saldo van de gewone dienst naar het vorderingensaldo (ESR)

Saldo van de gewone dienst (netto vastgestelde rechten/aanrekening)
+ buitengewone ontvangsten uit transfers en investeringen
- buitengewone uitgaven van transfers en investeringen
- gewone ontvangsten van terugbetalingen van leningen
+ gewone uitgaven van terugbetalingen van leningen
+ correcties omwille van verschillend aanrekeningstijdstip (bv. opcentiemen personenbelasting)
+ correcties voor niet-financiële operaties die worden omgezet in financiële operaties en omgekeerd (bv. superdividenden afkomstig van de verkoop van financiële activa of herwaarderingsmeerwaarden, deelnemingen en kapitaalparticipaties die worden geherkwalificeerd in kapitaaloverdrachten)
= vorderingensaldo (ESR)

Ook voor de BBC-boekhouding werd een overgangstabel ontwikkeld om het ESR-vorderingensaldo te berekenen. Schematisch gezien kan dit saldo afgeleid worden uit het BBC-systeem door:

- ▶ het resultaat van het exploitatiebudget te verminderen met de gerealiseerde wisselresultaten en meerwaarden;

47 Ministère de la Région Bruxelles-Capitale, Administration des Pouvoirs locaux, Direction générale, Elaboration des budgets communaux pour l'exercice 2014, CIRC 2013/13 du 09/08/2013.

- ▶ het resultaat van het investeringsbudget te verminderen met de ontvangsten en uitgaven met betrekking tot financiële participaties;
- ▶ enkel de schenkingen uit het liquiditeitenbudget op te nemen;
- ▶ en uiteindelijk deze drie gecorrigeerde resultaten samen te voegen.

Naast de hierboven vermelde correcties in de overgang- of afstemmingstabellen dienen zowel binnen het NGB-systeem als het BBC-systeem ook nog structurele en punctuele correcties te worden aangebracht voor de berekening van het ESR-vorderingensaldo.

De vermelde verschillen in aanrekening tussen de twee boekhoudstelsels leiden ertoe dat bij de overgang van het saldo in de gemeenteboekhouding naar het ESR95 het saldo in principe verslechtert omdat in het bijzonder met leningen gefinancierde investeringen in de gemeenteboekhouding slechts gradueel worden geboekt ten belope van het bedrag van de jaarlijkse leningaflossingen en in het ESR95 financiële verrichtingen niet meegerekend worden voor het vorderingensaldo. Aldus bijvoorbeeld dienden de Waalse gemeenten (exclusief die van de Duitstalige Gemeenschap) een (initiële) begroting voor 2014 in evenwicht in volgens hun eigen normen, maar leidde dit evenwicht bij de omzetting in ESR tot een geraamd gezamenlijk tekort van 361 miljoen euro.⁽⁴⁸⁾ Indien de investering echter (voor het grootste deel) wordt gerealiseerd uit de lopende ontvangsten van dat jaar en de schuld daalt door de jaarlijkse schuldaflossing of doordat nieuwe schulden kleiner zijn dan de kapitaalaflossing van dat jaar, dan is de impact op het ESR-saldo daarentegen positief.

4.3.4.4 Begrotingsnorm van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën voor de lokale overheden

De vermelde Afdeling beval in haar Verslag van maart 2014 over de budgettaire evolutie van de lokale overheden zoals in haar vorige adviezen aan om gemiddeld over de electorale cyclus een budgettair evenwicht in ESR te behalen⁽⁴⁹⁾. Deze aanbeveling laat kleine tekorten toe op het moment dat overheidsinvesteringen versnellen - met name op het einde van de gemeentelijke bestuursperiode -, op voorwaarde echter dat die tekorten worden gecompenseerd door kleine overschotten binnen eenzelfde bestuursperiode. Deze vorm van flexibiliteit draagt ertoe bij dat een terugval van overheidsinvesteringen vermeden wordt, inzonderheid op het einde van de bestuursperiode. Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 bevestigt dit principe van flexibiliteit inzake saldonorm

48 Zie: UVCW, 2014, Pouvoirs locaux et équilibre budgétaire: analyse critique des résultats avancés, Actualité du 10 Février 2014, <http://www.uvcw/actualites/3,13,2,0,5313.htm>.

49 Verslag over de budgettaire evolutie van de lokale overheden, maart 2014, blz. 43. De electorale cyclus van de investeringsuitgaven van de lokale overheden wijst op de versnelling van de investeringsuitgaven van de LO aan het einde van de gemeentelijke bestuursperiode en een vertraging bij de aanvang ervan.

voor de lokale overheden. Het bepaalt immers dat de Afdeling het gedrag van de LO inzake investeringen zal onderzoeken bij het voorstellen van begrotingsdoelstellingen per overheidsniveau en ermee rekening houden. Tevens worden de overheden die in hun beleid een financiële weerslag hebben op de LO of op hen de voogdij uitoefenen, krachtens art. 3 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 verplicht alle noodzakelijke maatregelen te nemen opdat de LO hun toegewezen begrotingsdoelstellingen zouden naleven. Ten slotte dient nog vermeld dat het begrotingsevenwicht vereist is voor het geheel van de lokale overheden en niet voor de afzonderlijke lokale overheden, waardoor de voogdijoverheid de budgettaire beperkingen in een zekere mate kan verdelen tussen de lokale overheden volgens het investeringsritme en de investeringsprojecten.

4.3.5 Voorwaardelijke verplichtingen van de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten

Art. 14.3. van Richtlijn 2011/85/EU regelt de rapporteringsverplichtingen inzake voorwaardelijke verplichtingen en schrijft hierover het volgende voor: *“Voor alle subsectoren van de overheid publiceren de lidstaten relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de overheidsbegrotingen, zoals onder meer overheidsgaranties, oninbare leningen en uit de exploitatie van overheidsbedrijven voortvloeiende verplichtingen, met vermelding van de omvang ervan. Tevens publiceren de lidstaten informatie over overheidsparticipaties in kapitaal van particuliere en overheidsbedrijven, voor zover het om economisch significante bedragen gaat.”* De overheidsgaranties toegekend in het kader van de financiële crisis worden daarbij apart vermeld. Tevens worden de buitenbalansdata betreffende publiek-private samenwerking (PPS) vermeld voor hun aangepaste kapitaalwaarde.

Thans publiceert het Agentschap van de schuld in zijn jaarverslag over de federale staatsschuld een overzicht per begunstigde instelling van de Staatswaarborgen en participaties van de Staat in bepaalde financiële instellingen.

Deze data over voorwaardelijke verbintenissen en potentiële verplichtingen zijn relevant voor de beoordeling van de EDP-data. De eerste overdracht van nationale data in antwoord op de nieuwe vragenlijst ⁽⁵⁰⁾ zal samen met de data in antwoord op de *‘Questionnaire on government controlled units classified outside general government’* plaats hebben in december 2014 en zal tenminste het vorige jaar (2013) betreffen; de data betreffende 2010-2012 kunnen meegedeeld worden op vrijwillige basis. Op het vlak van waarborgen zijn data voor de vier vorige jaren verplicht mee te delen. Eurostat zal voor het eerst vanaf januari 2015 deze data publiceren.

50 EC, Eurostat, Decision of Eurostat on government deficit and debt, 22 July 2013; Supplement on contingent liabilities and potential obligations to the EDP related questionnaire, p. 2.

De data zullen drie soorten gegevens betreffen: overheidswaarborgen, buitenbalans geregistreerde vormen van publiek-private samenwerking en ten slotte niet-inbare leningen.

- ▶ De **overheidswaarborgen** worden opgesplitst in eenmalige waarborgen (one-off guarantees), individuele waarborgen die gebonden zijn aan schuldinstrumenten en gestandaardiseerde waarborgen, die uitgegeven worden in grote aantallen en meestal voor kleine bedragen, zoals waarborgen voor hypotheekleningen en studieleningen. In die statistiek zullen de waarborgen verleend in het kader van het EFSF-mechanisme⁽⁵¹⁾, niet zijn opgenomen, en evenmin die welke afgeleide producten vormen, alsook de waarborgen in het kader van een depositobeschermingsstelsel en waarborgen die uitgegeven zijn voor gebeurtenissen die zeer moeilijk kunnen gedekt worden door een commerciële verzekering (zoals voor aardbevingen, grootschalige overstromingen ...).
- ▶ De uitstaande verplichtingen inzake **vormen van publiek-private samenwerking (PPS)** betreffen de aangepaste kapitaalwaarde van het contract (initiële kapitaalwaarde vermeld in het contract verminderd met de economische depreciatie) dat de huidige waarde weergeeft.
- ▶ Leningen waarvan de intrest- of kapitaalbetaling meer dan 90 dagen over tijd zijn worden reeds als **oninbare leningen** (non-performing loans) beschouwd, zoals ook leningen waarvan de intresten over een periode van minstens 90 dagen contractueel werden gekapitaliseerd, geherfinancierd of uitgesteld.

Voor de eerste maal is een toelichting opgenomen over de garanties verleend door de G&G in het Stabiliteitsprogramma 2014-2017, terwijl in het stabiliteitsprogramma van een paar jaren voordien enkel de Staatsgaranties werden opgenomen en het algemeen totaal van de overheidsgaranties. Op 13 december 2013 vroeg EU-commissaris O. Rehn uitdrukkelijk dat België in zijn driemaandelijkse verslagen⁽⁵²⁾ cijfers zou opnemen betreffende uitstaande begrotingsgaranties en de financiële risico's zou beoordelen en kwantificeren die verbonden zijn aan deze voorwaardelijke verplichtingen met potentieel grote gevolgen voor de overheidsbegrotingen, als bedoeld in art. 14.3, van Richtlijn 2011/85/EU. Gevolg gevend aan die uitdrukkelijke vraag werd in de actualisering in januari 2014 van het vermelde (tweede) kwartaalrapport van december 2013 een hoofdstuk ingelast over de waarborgen van de Federale overheid en vanaf het derde kwartaalrapport (van maart 2014) is gedetailleerde informatie verschaft over de waarborgen van de verschillende overheden (dus naast de FO ook de G&G) die een mogelijke invloed op de schuld kunnen hebben.

51 European Financial Stability Facility.

52 Dit zogenaamde kwartaalrapport EDP moet de Commissie in staat stellen na te gaan of België, dat op 21 juni 2013 in gebreke werd gesteld door de Raad en aangemaand werd zijn toestand van buitensporig begrotingstekort weg te werken (door met name zijn nominaal tekort terug te brengen tot 2,7% bbp en zijn structureel saldo te verbeteren met 1% bbp in 2013), vooruitgang heeft geboekt in het bijsturen van zijn buitensporig tekort.

De rapporteringsverplichtingen inzake de voorwaardelijke verplichtingen zijn voor respectievelijk de FO en de G&G geregeld in artikel 12 van de Wet van 10 april 2014 [1] en artikel 10 van de Wet van 10 april 2014 [2]. Aldus is art. 14.3 van Richtlijn 2011/85/EU in de Belgische wetgeving omgezet, door invoering van respectievelijk artikel 124/5 en 16.4 in de Wet van 10 april 2014 [1] en de Wet van 10 april 2014 [2]. De verplichting (voor de Staat) voortaan relevante informatie te publiceren over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting, met inbegrip van overheidsgaranties, zal in werking treden vanaf het begrotingsjaar 2015.

Tot nu toe is het maar één maal voorgevallen dat overheidswaarborgen toegekend in het kader van de financiële crisis sinds 2008 aan financiële instellingen, zijn geactiveerd, ongerekend de tegemoetkomingen van het Bijzonder Beschermingsfonds ingevolge het faillissement van een verzekeringsmaatschappij. Dit was het geval in 2011 met de tenlasteneming door de gewesten van verliezen ten belope van 450 miljoen euro bij de liquidatie van de Gemeentelijke Holding ⁽⁵³⁾.

4.3.6 Melding van plannen tot uitgifte van nationaal schuldpapier

Naast de openbaar bekend te maken data (cf. de vorige hoofdstukken 4.3.1. tot en met 4.3.5) zijn er ook data die enkel moeten worden meegedeeld aan de Europese Commissie en aan de Raad van de EU of aan de Eurogroep en die niet worden gepubliceerd. Krachtens art. 8.1 van Verordening nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ⁽⁵⁴⁾ brengen de lidstaten vooraf en tijdig verslag uit aan de Commissie en de Eurogroep over hun nationale schuldemissies. Met deze informatie wordt een betere coördinatie bevorderd van de nationale emissieplannen, zal het bovendien mogelijk worden passend toezicht te houden op de schuldontwikkelingen in de eurozone en zal de coördinatie van de emissiebesluiten worden verbeterd. ⁽⁵⁵⁾ Meer concreet dienen daartoe een jaarverslag en een kwartaalverslag opgesteld, volgens het model van de EC. ⁽⁵⁶⁾

Gelet op de potentieel snel veranderende marktomstandigheden moet de toekomstgerichte informatie in deze verslagen indicatief worden geacht.

53 In totaal was er een kapitaaloverdracht van 570 miljoen euro van de gewesten ten gunste van de Gemeentelijke Holding, opgesplitst in een uitwinning van waarborgen ten belope van 450 miljoen euro (225 miljoen euro voor het Vlaams Gewest, 197,5 miljoen euro voor het Waals Gewest en 107,5 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en 120 miljoen onder de vorm van de niet-terugvordering van kortlopende leningen (gelijk verdeeld over de drie gewesten).

54 Dit voorschrift is hernomen in artikel 6 van het VSCB, met dien verstande dat daar sprake is van verslaggeving aan de Raad van de EU in de plaats van aan de Eurogroep.

55 Europese Commissie, Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren over de indeling en de inhoud van ontwerp-begrotingsplannen en schuldemissierapporten, Brussel, 27.6.2013, COM(2013) 490 final, blz. 2.

56 Ibidem.

De vermelde verslagen mogen gelet op de potentiële gevoeligheid van deze informatie in principe niet aan het publiek worden bekendgemaakt. Wel wordt op de website van het federale Agentschap van de schuld ⁽⁵⁷⁾ het financieringsplan voor elk jaar gepubliceerd met opgave van de bruto financieringsbehoeften en de financieringsmiddelen voor dat jaar. Dit bevat onder meer de doelstellingen voor de jaarlijks uit te geven bedragen onder de vorm van OLO's, Euro Medium Term Notes/Schuldscheine en staatsbons alsmede de wijziging van het uitstaand bedrag van schatkistcertificaten. Deze publicatie kadert in het uitgiftebeleid van het Agentschap van de schuld dat gestoeld is op een combinatie van voorspelbaarheid en flexibiliteit ten einde op een passende wijze te kunnen reageren op veranderende marktomstandigheden. Naast de vermelde data worden ook het aantal uitgaven van OLO's en schatkistcertificaten meegedeeld.

4.4 Begrotingsfondsen

Er wordt impliciet verwezen naar de begrotingsfondsen in artikel 14.1 van Richtlijn 2011/85/EU dat voorschrijft dat in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedures alle instellingen en fondsen van de overheid die niet in de reguliere begrotingen op subsectorniveau zijn opgenomen, moeten worden vermeld en samen met andere relevante informatie gepresenteerd. Aan het principe zelf van begrotingsfondsen, die principieel een afbreuk doen aan de budgettaire principes van algemeenheid en niet-bestemming van de ontvangsten en die gefinancierd worden met variabele kredieten ⁽⁵⁸⁾, wordt in de Belgische wetgeving niets veranderd.

Het luik betreffende de begrotingsfondsen van de Wet van 10 april 2014 [1] is na de indiening van het oorspronkelijke wetsontwerp ingediend. Hoofdstuk III "Diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen" (amendementen nrs. 1 tot 21 van de regering) van dit wetsontwerp is ingevoegd om de uitvoering van de Europese begrotingsprogrammaties 2014-2020 en andere projecten mogelijk te maken. Gelijkzeitig worden Europese fondsen die met afgesloten Europese programmaties verband houden, opgeheven. De op 31 december 2013 beschikbare middelen van begrotingsfondsen die verband houden met de door de Europese Unie definitief afgesloten programmaties 2000-2006 en vorige, worden dus gedesaffecteerd en bij de algemene middelen van de Schatkist gevoegd. Het speciaal fonds tot dekking van de uitgaven in het kader van het driveprogramma wordt opgeheven. Ten slotte wordt in het algemeen bepaald dat vanaf het begrotingsjaar 2014 de prefinanciering van uitgaven die niet in aanmerking komen voor de Europese Unie, via toerekening op de begrotingskredieten van de betrokken diensten worden terugbetaald.

⁵⁷ http://www.debtagency.be/nl_data_financing_requirements.htm.

⁵⁸ Begrotingsfondsen in de zin van artikel 60 van de vermelde Wet van 22 mei 2003.

Er wordt een **Federaal Europees Sociaal Fonds** opgericht, dat gefinancierd wordt met toegewezen ontvangsten, met name bedragen gestort door de EC en de door derden terugbetaalde bedragen die ten onrechte werden uitgekeerd of als deelneming werden betaald. Het *Federaal Europees Sociaal Fonds – Programmatie 2014-2020* kan beschikken over een vastleggingsmachtiging waarvan het bedrag jaarlijks vastgelegd wordt in de algemene uitgavenbegroting. Diezelfde regeling geldt ook voor het nieuw opgerichte *Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen - Programmatie 2014-2020*.

Het nieuw opgerichte *Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie en Interne Veiligheid (ISF) – Programmatie 2014-2020* wordt gefinancierd met Europese ontvangsten met betrekking tot de prefinanciering(en) of terugbetalingen van in het kader van de programmatie uitgevoerde projecten en door derden toegekende financiering. Dit fonds doet aan prefinanciering van uitgaven betreffende projecten voor het deel dat ten laste valt van de EU met betrekking tot de Federale Staat en betaalt zoals de andere twee vernoemde nieuwe fondsen personeels-, werkings- en investeringsuitgaven van overheden van het fonds in het kader van technische assistentie. Alle nieuwe fondsen beschikken over een vastleggingsmachtiging waarvan het bedrag jaarlijks vastgelegd wordt in de Algemene Uitgavenbegroting, opdat de uitgaven zouden kunnen worden opgestart.

Het *BELINCOSOC-Fonds* wordt opgericht voor alle Europese of internationale projecten in het kader van de sociale bescherming die niet tot de Europese programmaties behoren. Dit fonds wordt gefinancierd met Europese en internationale ontvangsten met betrekking tot de prefinanciering(en) van de Europese en internationale projecten en de door derden toegekende financiering in het kader van de sociale bescherming. Dit fonds prefinanciert uitgaven betreffende Europese en internationale projecten in het kader van de sociale bescherming die door de EU of door internationale instellingen (mede) gefinancierd worden.

4.5 Gemeenschappen en gewesten

De begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn onderworpen aan de Wet van 16 mei 2003⁽⁵⁹⁾. De (federale) Wet van 10 april 2014 [2], die werd overlegd met de gefedereerde entiteiten, wijzigt deze Wet van 16 mei 2003 om deze in overeenstemming te brengen met de Europese budgettaire regelgeving van Richtlijn 2011/85/EU. In deel 5.1 wordt nader ingegaan op de controle van het Rekenhof van de algemene boekhouding

⁵⁹ Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, BS 25 juni 2003.

en de begrotingsboekhouding van de gemeenschappen en gewesten. In deel 4.3.5 werd de door de twee vermelde wetten van 10 april 2014 ingestelde verplichting voor de FO en de G&G toegelicht om relevante informatie te publiceren over voorwaardelijke verplichtingen en over participaties in bedrijven.

Gelet op de grote symmetrie tussen de bepalingen van de twee vermelde wetten van 10 april 2014 worden hierna enkel de verschillen opgesomd tussen de regelgeving betreffende de FO en die betreffende de G&G en wordt vooral ingegaan op de commentaren op en de concrete omzetting van het vscb in Belgisch recht door de G&G. De aangepaste Wet van 16 mei 2003 stelt de algemene bepalingen vast, die rechtstreeks van toepassing zijn op de G&G.

De bepalingen van de Wet van 10 april 2014 [2] tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 zijn merendeels identiek aan deze van de Wet van 10 april 2014 [1] tot wijziging van de wet van 22 mei 2003. Enkel aangaande volgende punten zijn er verschillen ⁽⁶⁰⁾:

- ▶ Terwijl de Wet tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 een aangelegenheid regelt zoals bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, is dit bij de Wet tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet (cf. deel 2).
- ▶ In de Wet van 10 april 2014 [2] tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 wordt de verplichting de betekenisvolle verschillen met de prognoses van de EC en/of andere autonome instellingen te beschrijven en verduidelijken, niet hernomen omdat de verantwoordingen van eventuele verschillen met de prognoses van de EC dezelfde zullen zijn voor de Federale Staat als voor de G&G en de Federale Staat die moet beargumenteren.
- ▶ Omdat in art. 47 van de Wet van 22 mei 2003 reeds voorgeschreven is dat bij het ontwerp van middelenbegroting een inventaris van alle fiscale uitgaven wordt gevoegd, wordt in de Wet tot wijziging van die wet het voorschrift (art. 14.2) van de vermelde Richtlijn gedetailleerde informatie bekend te maken over de weerslag van de belastinguitgaven op de ontvangsten, niet opgenomen, dit in tegenstelling tot de Wet tot wijziging van de wet van 16 mei 2003.

Daarnaast dienen nog de volgende verschillen van eerder louter formele of redactionele aard vermeld:

- ▶ Overeenkomstig art. 16/9 van de gewijzigde vermelde Wet van 16 mei 2003 worden de eventuele afwijkingen ten aanzien van de macro-economische prognoses van de economische begroting van het INR uitdrukkelijk vermeld en gemotiveerd in de informatieve en

⁶⁰ Zie: Belgische Senaat (2014), Wetsontwerp tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 [...] en van de wet van 16 mei 2003 [...], *Verslag namens de Commissie voor de Financien en voor de economische aangelegenheden*, 5-2811/2, 3 april 2014, pp. 5-6.

rechtvaardigende documenten bij de begroting, zoals dat het geval is voor de FS in de Algemene Toelichting bij de Staatsbegroting.

- ▶ Overeenkomstig art. 16/11, 3^o van de gewijzigde vermelde Wet van 16 mei 2003 bevatten de documenten ter informatie bij en ter verantwoording van de begroting van elke gemeenschap en elk gewest, naast een gevoeligheidsanalyse (art. 16/11, 1^o ⁽⁶¹⁾) en een analyse van de impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld van de niet in de begroting opgenomen instellingen en fondsen die tot de overheidsperimeter behoren (art. 16/11, 2^o), voor de entiteiten die een eigen belastingbevoegdheid hebben (de gewesten) gedetailleerde informatie over de gevolgen van belastinguitgaven voor de ontvangsten, zoals dat het geval is voor de FS ⁽⁶²⁾. Daartoe wordt een inventaris van de belastinguitgaven bij de ontwerpbegroting gevoegd; deze omvat alle kortingen, verminderingen en uitzonderingen op het algemeen stelsel van de belastingheffing die tijdens het begrotingsjaar gelden ten gunste van de belastingplichtigen of van economische, sociale of culturele activiteiten.

Om tegemoet te komen aan de kritiek in het Waalse en Brussels Parlement dat het VSCB eenzijdig zou gericht zijn op budgettaire soberheid dat niet bevorderlijk zou zijn voor de economische groei, wordt bij de concrete vertaling van het VSCB in de specifieke decreten en ordonnanties uitdrukkelijk rekening gehouden met maatschappelijke, economische en leefmilieudoelstellingen. Tevens is voorgeschreven dat vóór de goedkeuring van de in het VSCB voorziene correctie- of convergentieplannen ⁽⁶³⁾ het advies van de sociale partners zal gevraagd worden.

Om de kritiek te ondervangen dat het VSCB eenzijdig budgettair zou zijn, werd in het Decreet van het **Waals Gewest** van 23 december 2013 tot wijziging van het decreet van 15 december 2011 houdende organisatie van de begroting en van de boekhouding van de diensten van de Waalse Regering ⁽⁶⁴⁾, dat in werking trad op 1 januari 2014, een titel XII ingevoegd luidend als volgt: *“Bepalingen met betrekking tot de budgettaire, maatschappelijke, economische en leefmilieudoelstellingen.”* Daarbij is voorgeschreven dat de begroting in een convergentie past naar de maatschappelijke, economische, leefmilieu- en budgettaire doelstellingen, zoals onder meer die welke de EU in haar Europa 2020-strategie heeft vastgelegd. De naleving van dit voorschrift wordt minstens één keer per jaar beoordeeld door het Institut wallon de l'évaluation, de prospective et de la statistique (IWEPS) en de sociale partners hebben via de CESW

61 Met daarin een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaannames.

62 Voor de federale overheid wordt krachtens art. 47 van de vermelde Wet van 22 mei 2003 een inventaris van de belastinguitgaven gevoegd bij het ontwerp van middelenbegroting.

63 Het correctiemechanisme waarvan sprake in art. 3, lid 1, e^o en art. 3, lid 2 van het VSCB.

64 Oorspronkelijke titel: Décret du 23 décembre 2013 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon, BS 31 december 2013.

(Conseil économique et social de Wallonie) eveneens de mogelijkheid om ten allen tijde een advies uit te brengen ten behoeve van de Regering.

De begroting kan tijdelijk van de begrotingsdoelstelling (MTO of aanpassings-traject naar de MTO) afwijken bij uitzonderlijke omstandigheden voor zover de tijdelijke afwijking de budgettaire houdbaarheid van het Waalse Gewest op lange termijn niet in het gedrang brengt. In het algemeen kan gesteld worden dat afwijkingen mogelijk zijn als die noodzakelijk zijn om het nemen van budgettaire maatregelen te vermijden die slechts de economische recessie zouden verergeren en aldus het overheidstekort zouden vergroten en dat het doen van contra-cyclische overheidsinvesteringen in geval van een recessie moeten mogelijk zijn. Bij de uitvoering van een correctiemechanisme in geval van een belangrijke afwijking vastgesteld ten aanzien van de middellange-termijndoelstelling of het aanpassingstraject naar de MTO, werkt de Regering een ontwerp-correctieplan uit dat moet streven naar de begrotingsdoelstelling door tegelijk bij te dragen tot het verwezenlijken van de maatschappelijke, economische en leefmilieudoelstellingen en dat zowel op een inspanning aan inkomstzijde als aan de uitgavenzijde steunt en in voorkomend geval sommige uitgaven kan vrijwaren. De lancering van een correctiemechanisme is weliswaar automatisch (cf. deel 5.3), maar niet de aanneming van de maatregelen. De Regering waakt er in het bijzonder over de opdrachten van openbare dienst en de capaciteit om in de instrumenten ten voordele van de duurzame ontwikkeling van het Waalse Gewest te investeren, te vrijwaren. Elke ontwerp-correctie wordt door het IWEPs ex ante beoordeeld op de maatschappelijke, leefmilieu- en economische effecten en wordt voorafgaandelijk van een advies van de sociale partners, verenigd in de CESW voorzien; die beoordeling omvat onder meer een analyse van de redistributieve impact van de ontworpen maatregelen. Het correctieplan wordt ook ex post door het IWEPs beoordeeld over de ex ante geraamde effecten en geeft eventueel aan of de maatregelen getroffen om de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen te halen, gewijzigd dienen te worden om de verscheidene doelstellingen te bereiken.

Het Decreet van 23 december 2013⁽⁶⁵⁾ tot wijziging van het decreet van 20 december 2011 houdende regeling van de begroting en de boekhouding van de Diensten van de regering van de **Franse Gemeenschap** (FG) is – mutatis mutandis - inhoudelijk volledig gelijk aan de overeenkomstige tekst van het Waals Gewest.

De Ordonnantie van het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest** (BHG) en ook die van de **Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie** van 20 december 2013 betreffende de goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord van 29 november⁽⁶⁶⁾ 2013 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake Stabiliteit,

65 Oorspronkelijke titel: Décret du 23 décembre 2013 modifiant le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, BS 7 januari 2014.

66 In feite gaat het hier over het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie en houdende goedkeuring van gewestelijke op begrotingsgebied geldende bepalingen, die aangepast zijn aan sommige bepalingen van voornoemd Akkoord ⁽⁶⁷⁾ heeft mutatis mutandis dezelfde opzet en doelstellingen als het decreet van het WG/de FG tot wijziging van het decreet van 15/20 december 2011 houdende regeling van de begroting en de boekhouding van de diensten van de Waalse Regering/Regering van de Franse Gemeenschap.

Uiteraard komen in de plaats van de betrokkenheid van de IWEPs en de CESF (Conseil Economique et Social de la Communauté Française)/CESW de instellingen IBSA/BISA (Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse/Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse) en de Conseil Economique et Social/Economische en Sociale Raad voor. Strikt gezien wordt er in geval van het opstellen door de regering van het BHG van een correctieplan niet uitdrukkelijk gesproken over het nastreven van sociale, economische en milieudoelstellingen (zoals bij het vermelde decreet van het/de WG/FG: Art. 78 §2, 1^o), maar die zijn wel impliciet vervat in de na te streven doelstellingen die kaderen in de Europa 2020-strategie en het VWEU (Verdrag betreffende de werking van de EU), naleving van de bepalingen bedoeld in de artikelen 8, 9, 11, 14, 106.2, en 153 van het VWEU en artikel 2 van het daaraan gehechte Protocol 26 met betrekking tot de diensten van algemeen belang) en tevens wordt uitdrukkelijk voorgescreven dat elk ontwerp van correctieplan het voorwerp uitmaakt van een ex ante evaluatie van de sociale, milieugerelateerde en economische effecten door het BISA.

Het Parlement van de **Duitstalige Gemeenschap** (DG) heeft op 14 oktober 2013 in het Parlement van de DG een resolutie ⁽⁶⁸⁾ aan de federale regering en de regering van de DG ingediend over het vscb. Zoals de andere Franstalige parlementen en het parlement van het BHG wenst ook het parlement van de DG dat er in het budgettaire overheidsbeleid meer aandacht zou worden besteed aan economische, sociale en milieudoelstellingen. Het vscb wordt immers geacht strengere budgettaire discipline op te leggen en aldus onvoldoende oog te hebben voor andere beleidsdoelstellingen, zodat de actiemogelijkheden van de overheid beperkt worden. Onder meer wordt het door de DG wenselijk bevonden dat bij de berekening van het deficit en de schuldenlast van staten specifiek zou worden rekening gehouden met duurzame investeringen, die het algemeen welzijn in de toekomst veilig stellen. Daarom roept het Parlement van de DG de federale regering op ervoor te zorgen dat de te leveren besparingsinspanningen voor de lidstaten die voortvloeien uit de toepassing van het vscb de economische en sociale perspectieven en de perspectieven voor het werkgelegenheidsbeleid niet mogen beknotten en dat bij de berekening van het tekort en de schuldenlast

67 Franse titel: Ordonnance du 20 décembre 2013 portant sur l'approbation de l'Accord de coopération du 29 novembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1, du Traité sur la stabilité, le coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et adoptant des dispositions régionales en matière budgétaire, adaptées à certaines dispositions dudit Accord, BS 16 januari 2014.

68 Dit is de officiële vertaling van 'Resolution an die Föderalregierung und die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Abstimmung über den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Deutschsprachigen Gemeinschaft'.

specifiek wordt rekening gehouden met investeringen. Daarenboven dienen de maatregelen die worden getroffen in het kader van het Begrotingspact essentieel gericht te zijn op de bestrijding van de werkloosheid en de armoede, op duurzame groei, welvaart, werkgelegenheid evenals op de doelstellingen van de klimaatbescherming en de uitdagingen van de demografische verandering. Hierbij dient er evenwel op gewezen dat die voluntaristische oproep geen bindend juridisch karakter heeft en dat de DG, in tegenstelling tot het WG, de FG en het VHG, geen (juridisch afdwingbaar) decreet heeft afgekondigd tot wijziging van het bestaande comptabiliteitsdecreet.

Tot op heden heeft de **Vlaamse Gemeenschap** in tegenstelling tot het WG en de FG, geen initiatief genomen om de afspraken, voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 om te zetten in decretale vorm onder meer omdat de VG bij de concrete juridische vertaling van de Europese regelgeving in tegenstelling tot de hierboven vermelde deelstaten het niet nodig achtte om het perspectief en de doelstellingen te verruimen. Bovendien wordt in artikel 4, lid § 2, van het zogenaamde Rekendecreet ⁽⁶⁹⁾ reeds aangegeven dat de bepalingen van het rekendecreet van toepassing zijn op alle publieke instellingen (naast deze welke nominatief zijn opgesomd in art. 4, lid § 1, 2^o) die in ESR deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid door onder sectorale code 13.12 te ressorteren, zodat dus reeds rekening is gehouden met art. 14 van Richtlijn 2011/85/EU (uitbreiding van de overheidsperimeter).

Het VSCB werd intussen goedgekeurd door zowel de federale overheid ⁽⁷⁰⁾ al door de deelgebieden, achtereenvolgens de Vlaamse Gemeenschap ⁽⁷¹⁾, de Duitstalige Gemeenschap ⁽⁷²⁾, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ⁽⁷³⁾, het Waals Gewest ⁽⁷⁴⁾, de Franse Gemeenschap ⁽⁷⁵⁾ en de Franse Gemeenschapscommissie ⁽⁷⁶⁾.

69 Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, BS 5 augustus 2011 (versie van 5 juli 2013, gepubliceerd op http://vormingbegroting.fenb.be/sites/default/files/documenten/rekendecreet_-_versie_5_juli_2013.pdf).

70 Wet van 18 juli 2013, BS 7 april 2014.

71 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 december 2012, BS 24 januari 2013.

72 Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 14 oktober 2013, BS 28 november 2013.

73 Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 december 2013, BS 16 januari 2014.

74 Decreet van het Waals Gewest van 23 december 2013, BS 31 december 2013. Tevens is er ook het Decreet van het Waals Gewest van 23 december 2013, tot instemming, wat de aangelegenheden betreft overgedragen van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest, met het VSCB, BS 31 december 2013.

75 Decreet van de Franse Gemeenschap van 23 december 2013, BS 9 januari 2014.

76 Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 23 december 2013, BS 31 december 2013.

5 Gewijzigde rol van de Belgische instellingen

5.1 Rekenhof

De Wetten van 10 april 2014 [1] en [2] voorzien in een versterking van de controle a posteriori door het Rekenhof van respectievelijk de federale overheidsboekhouding en van de boekhouding van de G&G. Krachtens art. 6 van de Wet tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 wordt uiterlijk vanaf de rekeningen over het begrotingsjaar 2020 de algemene rekening ⁽⁷⁷⁾ van de Federale Staat voor certificering aan het Rekenhof voorgelegd. Krachtens art. 3 van de Wet tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 wordt uiterlijk vanaf de rekeningen over het begrotingsjaar 2020 de algemene rekening ⁽⁷⁶⁾ van elke gemeenschap of gewest ⁽⁷⁸⁾ voor certificering voorgelegd aan het Rekenhof. Met deze twee artikels wordt artikel 3.1 van richtlijn 2011/85/EU omgezet, op grond waarvan volledige nationale boekhoudstelsels ter beschikking moeten zijn die worden onderworpen aan een interne controle en een onafhankelijke audit.

De regeling voor de certificering is dezelfde voor het federale niveau en dat van de deelstaten. Met de limietdatum van 2020 kan het Rekenhof zich voorbereiden op deze nieuwe taak en waarborgen dat de rekeningen op voldoende wijze de consolidatiekring van de Federale Staat en ook van de respectieve G&G dekken en wordt er dus voor gezorgd dat alle entiteiten dit zullen voorzien. De administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de staatsbedrijven zullen ten laatste tegen 1 januari 2016 aan de Wet van 22 mei 2003 onderworpen worden. Meerdere gefedereerde entiteiten hebben deze regel reeds ingevoerd in hun eigen wetgeving. Met certificering wordt bedoeld 'het met redenen omklede en gedetailleerde oordeel over de regelmatigheid, de waarachtigheid en de betrouwbaarheid van de overgemaakte rekening'.

De betreffende richtlijn vereist geen certificatie in de strikte zin van het woord, maar schrijft enkel voor dat de overheidsrekeningen dienen gecontroleerd te worden door een extern organisme. De certificatie zal de audits en interne controles die reeds in verschillende wetteksten vereist zijn, versterken. De huidige opdrachten inzake certificering van het Rekenhof blijven ongewijzigd tot 2020, maar vanaf dan komt er dus een opdracht bij. De openbare organismen en openbare instellingen van sociale zekerheid zijn niet gedekt door deze bepaling, omdat reeds voorzien is in een certificatie van de rekeningen door een bedrijfsrevisor voor de instellingen van sociale zekerheid van categorie D en de openbare instellingen van sociale zekerheid en omdat daarnaast de instellingen van

77 Volgens art. 4 en art. 9 van respectievelijk de vermelde Wet van 22 mei 2003 en de vermelde Wet van 16 mei 2003 bestaat de algemene rekening uit de jaarrekening en de rekening van uitvoering van de begroting. De jaarrekening bestaat volgens art. 17 van de vermelde Wet van 22 mei 2003 uit 1° de balans; 2° de resultatenrekening bevattende alle kosten en opbrengsten; 3° de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen, overeenkomstig de economische classificatie; 4° de toelichting. De verwoording van de inhoud van de jaarrekening is in art. 9 van de vermelde Wet van 16 mei 2003 ongeveer gelijk; wel is er bij de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen niet uitdrukkelijk bij vermeld dat die overeenkomstig de economische classificatie moet zijn opgesteld en is er geen sprake van de toelichting.

78 Bedoeld in artikel 2 van de Wet van 16 mei 2003: de VG, de FG, het WG, het BHG en de GGC.

categorie D en de openbare instellingen van sociale zekerheid gecontroleerd worden door regeringscommissarissen ⁽⁷⁹⁾. In dit verband werd tijdens de parlementaire discussie evenwel opgemerkt dat de functie van een bedrijfsrevisor, die de geschriften controleert en ze juist en echt verklaart, niet dezelfde is als van het Rekenhof, dat controleert of de uitgaven gebeuren zoals in de begroting werd bepaald ⁽⁸⁰⁾.

5.2 Overlegcomité

Het Overlegcomité is een orgaan waarin alle Belgische regeringen (FO en G&G) vertegenwoordigd zijn en is in 1980 opgericht om bevoegdheidsconflicten te beslechten en belangenconflicten tussen de verschillende entiteiten op te lossen. De beslissingen worden genomen bij consensus. In de samenstelling van dit comité is een dubbele pariteit gehanteerd (evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen en evenveel leden van de federale regering als van de regeringen van de gemeenschappen en gewesten): de premier, vijf leden van de federale regering, de minister-president van de Vlaamse regering, een minister uit de Vlaamse regering, de minister-president van de Franse Gemeenschapsregering, de minister-president van de Waalse Gewestregering, de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, een minister uit de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, van de andere taalgroep dan de minister-president (in de praktijk dus van de Nederlandse taalgroep); wanneer het gaat om een aangelegenheid die de Duitstalige Gemeenschap aanbelangt, woont ook de minister-president van de Duitstalige Gemeenschapsregering de vergadering bij.

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 schrijft de procedure voor hoe de begrotingsdoelstellingen vanaf 2014 tot stand komen. De aanbevelingen die de Afdeling in het raam van de actualisering van het stabiliteitsprogramma doet in haar advies over het begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma over de begrotingsdoelstellingen (algemene begrotingsdoelstelling van de gezamenlijke overheid bepaald in structurele termen overeenkomstig de methodes van de Europese Commissie en de verdeling ervan in individuele begrotingsdoelstellingen van de diverse geledingen van de GO ⁽⁸¹⁾ in nominale en structurele termen) moeten krachtens art. 2, § 4 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 ingediend worden bij het Overlegcomité dat formeel erover beslist en ze goedkeurt. Op deze wijze wordt gevolg gegeven aan de aanbeveling aan België van de Raad van 9 juli 2013 om expliciete coördinatiemaatregelen te treffen om te garanderen dat de

79 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Ontwerp van wet van 10 april 2014 [1] en [2], DOC 53 3408/001 en 3409/001, 27 februari 2014, blz. 9-10.

80 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp (3408/1-5) en Wetsontwerp (3409/1-3), standpunt van de heer Steven Vandeput en van minister van begroting O. Chastel, CRABV 53 PLEN 192, 26/03/2014, blz. 20.

81 Er is normaal niet voorzien dat er een begrotingstraject (ex ante) door de Afdeling zou worden opgesteld voor de LO uitgesplitst per gewest, zoals er wel een uitsplitsing is door het INR in de publicatie van de Rekeningen van de Overheid (ex post) van de samenstellende delen van het saldo van de LO per gewest. De begrotingsdoelstellingen zullen dus worden vastgelegd voor de LO in hun geheel.

begrotingsdoelstellingen bindend zijn op federaal en subfederaal niveau binnen een planningshorizon op middellange termijn ⁽⁸²⁾. Het is dus niet de Afdeling (adviesorgaan) die de begrotingsdoelstellingen goedkeurt maar het Overlegcomité (orgaan met politieke beslissingsmacht). In het algemeen zullen door het vermelde Samenwerkingsakkoord de relaties tussen de Afdeling en het Overlegcomité systematischer zijn ⁽⁸³⁾.

De overheden die het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 hebben goedgekeurd ⁽⁸⁴⁾ verbinden zich ertoe een maximale inspanning te leveren om tot een consensus te komen. Deze grote overheidsentiteiten verbinden zich ertoe om, in de uitoefening van hun bevoegdheden en/of van hun voogdij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden hun begrotingsdoelstellingen naleven.

Deze in het vermelde Samenwerkingsakkoord voorgeschreven werkwijze werd voor het eerst toegepast bij de totstandkoming van het Stabiliteitsprogramma 2014-2017. Hierbij dient er echter op gewezen dat dit Stabiliteitsprogramma dat werd opgesteld kort voor de federale en gewestverkiezingen van 25 mei 2014, een louter indicatief traject vormt zowel voor de globale begrotingsdoelstelling als voor de verdeling ervan over de verscheidene beleidsniveaus ⁽⁸⁵⁾. De volgende regeringen zullen dan opnieuw moeten overleggen over de begrotingsdoelstellingen en ze zullen een beslissing moeten nemen overeenkomstig de procedure voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Deze aanpassing is voorzien in artikel 11 van de Richtlijn 2011/85/EU die het mogelijk maakt dat de nieuwe regering van een lidstaat het begrotingskader voor de middellange termijn aanpast aan haar nieuwe beleidsprioriteiten en in dit geval de verschillen moet aangeven met het voorgaande begrotingskader voor de middellange termijn.

Met deze bindende regeling van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 wordt in de toekomst een situatie vermeden zoals die welke zich heeft voorgedaan in april 2013 toen de (wel door de FO goedgekeurde) verdeling van de begrotingsinspanningen en van de globale begrotingsdoelstelling niet officieel werd goedgekeurd door de G&G, die enkel akte namen van de in dat Stabiliteitsprogramma opgenomen verdeling. Op het Overlegcomité van 17 juli 2013 werd achteraf een akkoord bereikt tussen de Federale Staat, de

82 Onderdeel van aanbeveling van de Raad van 9 juli 2013 over het nationale hervormingsprogramma 2013 van België en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2016, PB EU C 217, 30 juli 2013.

83 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 3310/001 (Kamer) 5-2447/1 (Senaat), De tenuitvoerlegging van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB), Verslag namens het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden en de Commissies voor de Financiën van de Kamer en de Senaat uitgebracht door de Heer André Flahaut, de heer Philippe Mahoux en Mevrouw Fauzaya Talhaoui, 21 januari 2014, uiteenzetting door de heer Jan Smets, voorzitter van de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën, blz. 14.

84 Bedoeld worden de partijen die het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 hebben ondertekend, met name de Federale Staat, de VG, de FG, de DG, het WG, het BHG, de GGC en de FGC.

85 Het Stabiliteitsprogramma van België (2014-2017), blz. 2.

gewesten en de gemeenschappen over de verdeling van de te realiseren begrotingsinspanningen voor 2014. Met name mag het nominale tekort van de FO (en de sociale zekerheid dat in evenwicht moet zijn mede door de evenwichtsdotatie van de FO) maximaal 2,25 % bedragen en moet Entiteit II een resultaat van +0,1 % bbp behalen.

Doordat er in België geen hiërarchie is tussen het federale niveau en de deelstaten, kan de FO geen verplichtingen opleggen aan de deelstaten. Bijgevolg kan voor de vastlegging van de begrotingsdoelstellingen van de verschillende overheden enkel gewerkt worden bij overeenkomst. Over de algemene begrotingsdoelstelling van de algemene overheid wordt voorafgaand aan de indiening van het stabiliteitsprogramma overlegd in het Overlegcomité. De verdeling van de gezamenlijke doelstelling over de verschillende entiteiten moet gebeuren door een beslissing van het Overlegcomité. Doordat het Overlegcomité zich daartoe baseert op de adviezen van de Afdeling Financieringsbehoeften van de HRF, wordt de discussie geobjectiveerd.⁽⁸⁶⁾

5.3 Hoge Raad van Financiën

5.3.1 Algemene inleiding

In België bestaat er een duaal systeem van onafhankelijke budgettaire instanties (fiscal councils), waarbij enerzijds de positieve functie (vooruitzichten opstellen) uitgeoefend wordt door het INR en anderzijds de normatieve functie wordt uitgeoefend door de Afdeling Financieringsbehoeften van de HRF die budgettaire aanbevelingen doet voor het opstellen van het stabiliteitsprogramma en de beoordeling van de uitvoering van dit stabiliteitsprogramma.⁽⁸⁷⁾

De Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van het interfederale adviesorgaan de Hoge Raad van Financiën geldt als een 'onafhankelijke instantie belast met het toezicht op de naleving van begrotingsregels', zoals omschreven in art. 5 van de vermelde Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013, waaraan de lidstaten uiterlijk 31 oktober 2013 moesten voldoen. Haar rol als onafhankelijke begrotingsinstantie werd geofficialiseerd in het vermelde Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.

86 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, CRIV 53 DOC 906, Integraal verslag, Commissie voor de Financiën en de Begroting, 22-01-2014 Namiddag, Antwoord van Minister O. Chastel op de vraag van de heer C. Devlies over "een intern stabiliteitspact" (nr. 21596), blz. 5.

87 Fiscal council in de ruimere zin dan die van art. 5 van de vermelde Verordening (EU) Nr. 473/2013. Zie: IMF Working Paper WP/14/58, Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A new Dataset, Xavier Debrun and Tidiane Kinda; alsmede Federal Planning Bureau, Working Paper 4-06, Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case, H. Bogaert, L. Dobbelaere, B. Hertveldt, I. Lebrun, June 2006

Om de duurzaamheid van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 te versterken ⁽⁸⁸⁾, werd het aan de verschillende parlementaire instellingen voorgelegd en door hen goedgekeurd.

De verdelingswijze van de doelstellingen van dit Samenwerkingsakkoord volgt een vroegere traditie, gesteund op overleg tussen de FO en de G&G die budgettaire samenwerkingsakkoorden afsloten, een soort intern stabiliteitsprogramma, zoals in de overgangsfase naar de EMU, het (laatste) Samenwerkingsakkoord inzake de begrotingsdoelstellingen van 19/12/2009 en de Samenwerkingsakkoorden van het Overlegcomité van 2 juli 2013 en van 17 juli 2013 over de verdeling van de doelstellingen voor respectievelijk 2013 en 2014 en dit Samenwerkingsakkoord is bedoeld om die verdelingswijze vast te leggen ⁽⁸⁹⁾. Door de wettelijke verankering van dit Samenwerkingsakkoord worden die verdelingswijze en de ermee gepaard gaande procedures geïnstitutionaliseerd, waardoor gehoor gegeven wordt aan artikel 13 van Richtlijn 2011/85/EU waarbij voorgeschreven is dat de lidstaten passende coördinatiemechanismen instellen voor de subsectoren van de overheid om te bewerkstelligen dat de begrotingskaders (met regels voor de begrotingsplanning, doelstellingen en meerjarige prognoses) worden toegepast op alle subsectoren van de overheid.

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, dat een kader schept voor een intern stabiliteitspact, trad in werking op 1 januari 2014 en is van onbepaalde duur. Het bevat geen concrete becijferde afspraken over begrotingstrajecten of begrotingsdoelstellingen maar geeft enkel een werkwijze (mechanismen) aan. Het Samenwerkingsakkoord versterkt de normatieve rol van de afdeling door er een wettelijke grondslag aan te geven en die rol wordt bovendien uitgebreid.

5.3.2 Formalisering van de rol van de Afdeling

De in art. 49, § 6 van de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989 aan de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" (in het vervolg van de tekst aangeduid als "de Afdeling") van de HRF toevertrouwde opdracht van begrotingsevaluatie wordt uitgebreid door het hier bedoelde Samenwerkingsakkoord ⁽⁹⁰⁾.

88 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 3310/001 (Kamer) 5-2447/1 (Senaat), De tenuitvoerlegging van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB), Verslag namens het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden en de Commissies voor de Financiën van de Kamer en de Senaat uitgebracht door de Heer André Flahaut, M. Philippe Mahoux en Madame Fauzaya Talhaoui, 21 januari 2014, Uiteenzetting door de heer Luc Coene, gouverneur van de Nationale Bank van België, blz. 10.

89 Ibidem, blz. 11.

90 De hierna volgende tekst is gedeeltelijk gebaseerd op: Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën, Advies 'Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2014-2017, maart 2014, 1. Gevolgen van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, blz. 21-25.

De timing van de Adviezen van de Afdeling kaderen de laatste jaren, meer precies sedert het Advies van maart 2011⁽⁹¹⁾, binnen het proces van het Europese begrotingstoezicht dat plaats heeft binnen het zogenaamde Europese Semester (cf. deel 4.2), de jaarlijkse cyclus binnen de EU van economische beleidscoördinatie. De Afdeling verstrekt jaarlijks twee Adviezen aan de regering. Enerzijds wordt er een advies verstrekt in de lente (maart/april) ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma dat de Belgische regering bij voorkeur tegen midden april en ten laatste tegen eind april van elk jaar bij de Europese Commissie moet indienen. In dit normatieve advies formuleert de Afdeling aanbevelingen over het begrotingstraject op middellange termijn (uitgaande van de middellange-termijnvooruitzichten van het FPB), dit om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op middellange en lange termijn te vrijwaren. Begrotingsdoelstellingen worden vastgelegd voor de gezamenlijke overheid. Deze doelstellingen worden ook verdeeld tussen Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en Entiteit II (gewesten en gemeenschappen en lokale overheden). De recente stabiliteitsprogramma's⁽⁹²⁾ zijn voor een zeer groot deel gebaseerd op de aanbevelingen van de HRF⁽⁹³⁾. Ook reeds vroeger, toen in juni of juli een jaarlijks verslag door de Afdeling werd opgesteld, was dat zo. Anderzijds geeft de Afdeling een retrospectief advies uit in de herfst, waarbij zij de uitvoering van het stabiliteitsprogramma evalueert. De begrotingsprestaties van het voorafgaande jaar (of de meest voorafgaande jaren) worden vergeleken met de doelstellingen van dit programma en de achterliggende redenen van een eventuele afwijking worden geanalyseerd.

5.3.3 Uitbreiding van de rol van de Afdeling

Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 verschaft een wettelijke basis aan deze aanbevelings- en evaluatiefuncties van de Afdeling en breidt ze tevens uit. De Afdeling heeft (krachtens art. 2, § 4 van dat Samenwerkingsakkoord) aldus de opdracht om in het raam van de jaarlijkse actualisering van het stabiliteitsprogramma, aanbevelingen te formuleren over de verdeling van de jaarlijkse structurele begrotingsdoelstelling van de gezamenlijke overheid, over de verschillende overheidsniveaus.

Reeds in haar Advies van maart 2013 heeft de Afdeling de nadruk gelegd op het begrip structureel saldo. Aldus had ze het voorgestelde begrotingstraject voor de gezamenlijke overheid aangepast in functie van de verslechtering van de economische vooruitzichten, wat leidde tot de aanbeveling van een genormeerd structureel evenwicht in 2015 en het bereiken van de MTO (+0,75 % bbp) in 2016, ten opzichte van een genormeerd nominaal begrotingsevenwicht in 2015 en een

91 Evaluatie 2010 en begrotingstrajecten voor het Stabiliteitsprogramma 2011-2015.

92 Meer bepaald de stabiliteitsprogramma's van april 2011, april 2012 en april 2013. Bij de opmaak van de begroting 2011 heeft de federale regering echter het vorderingensaldo beperkt tot -3,6 % bbp in de plaats van tot -3,7 % bbp, de doelstelling die was vooropgesteld in het Advies van maart 2011 van de Afdeling Financieringsbehoeften.

93 DOC 53 3310/001 (Kamer) 5-2447/1 (Senaat), op.cit., Uiteenzetting door de heer Jan Smets, voorzitter van de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën, blz. 13.

structureel overschot van 0,6 % bbp. Deze aanpassing maakte het mogelijk om het begrotingsbeleid minder afhankelijk te maken van schommelingen van de economische conjunctuur. Bovendien kan het begrotingsbeleid, als het voorrang geeft aan het structurele begrotingssaldo, in geval van opeenvolgende neerwaartse herzieningen van de economische groei, een stabiliserende rol spelen in de economie via het mechanisme van de automatische stabilisatoren ⁽⁹⁴⁾.

Naast de naleving van de regel inzake begrotingsevenwicht, moeten de aanbevelingen ook rekening houden met het gedrag van de lokale overheden inzake investeringsuitgaven die gekenmerkt worden door een electorale cyclus (cf. 4.3.4.4) of met een eventuele herziening van de MTO.

De Afdeling wordt ermee belast om toezicht te houden op de naleving van de budgettaire verbintenissen van de partijen die het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 hebben gesloten. Aldus wordt haar reeds uitgeoefende rol van toezicht op de budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau in het Samenwerkingsakkoord geformaliseerd.

Er wordt bij het evaluatieproces een specifieke procedure ingesteld in geval van een belangrijke ⁽⁹⁵⁾ afwijking tussen de budgettaire verwezenlijkingen en de doelstellingen op één of ander overheidsniveau ten opzichte van de doelstellingen. Stelt de Afdeling in het kader van haar herfstadvies, wanneer de definitieve gegevens over het vorige jaar beschikbaar zijn, een dergelijke afwijking vast, dan start een bilaterale procedure tussen de Afdeling en het betreffende overheidsniveau. Een eventuele afwijking zou ook kunnen worden vastgesteld op basis van voorlopige gegevens in het advies van de lente. Het betreffende overheidsniveau moet de afwijking onmiddellijk rechtvaardigen en correctiemaatregelen treffen. De correctiemaatregelen moeten een einde maken aan de afwijking ten opzichte van de doelstelling binnen een termijn van achttien maanden. Deze termijn kan op basis van een advies van de Afdeling verlengd worden om economische of institutionele redenen, waarbij echter de door de Europese Unie aan België opgelegde termijnen evenwel steeds moeten in acht genomen worden. De Afdeling is ook bevoegd om te oordelen of de afwijking te wijten is aan uitzonderlijke omstandigheden die een tijdelijke afwijking van de regel inzake begrotingsevenwicht zouden toelaten.

In de hypothese dat een afwijking wordt vastgesteld bij de lokale overheden, identificeert de Afdeling het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de federale regering en waarvoor de gewesten (die de voogdij uitoefenen over de lokale overheden) en gemeenschappen dus niet verantwoordelijk zijn. In dit verband kan gedacht worden aan bijvoorbeeld maatregelen aangaande de brandweer, de politiezones,

94 Afdeling Financieringsbehoeften van de HRF, Advies van maart 2013, blz. 57.

95 Uiteraard dient de Afdeling voordien eerst te specificeren wat dient verstaan te worden onder 'significante' afwijking

de ocmw's en de pensioenen ⁽⁹⁶⁾. In het aanvullende verslag van de Afdeling over 'de budgettaire evolutie van de lokale overheden' van maart 2014 wordt reeds de aandacht gericht op de financiën van de lokale overheden, dit in antwoord op de vraag vanwege het Overlegcomité. In het algemeen kan aldus worden verondersteld dat wanneer de lokale overheden onvoldoende inspanningen leveren om het begrotingsobjectief te bereiken, in het kader van de praktische uitvoering van het globale begrotingstraject een ander overheidsniveau maatregelen zou treffen om de afwijkingen te compenseren ⁽⁹⁷⁾.

De Afdeling zal een advies moeten uitbrengen over de omvang van de te treffen correctiemaatregelen en evalueert ook in een jaarlijks advies de implementatie ervan. Opdat deze opdracht doeltreffend zou kunnen uitgeoefend worden, moeten de betrokken regeringen aan de Afdeling de nodige gegevens bezorgen. Ten slotte zal de Afdeling een globale evaluatie van de toepassing van het vscb en van de Samenwerkingsakkoorden door de diverse overheidsgeledingen moeten maken tegen uiterlijk 31 december 2017.

Bovendien heeft de Afdeling als nieuwe opdracht een verdeling voor te stellen tussen de verschillende overheden van een eventuele door de Raad van de Europese Unie aan België opgelegde financiële sanctie wegens het niet nakomen van aangegane begrotingsverbintenissen, a rato van de door haar vastgestelde tekortkomingen.

De begrotingsprognoses die gehanteerd worden bij de opmaak van de begroting (zowel jaarlijkse ramingen als meerjarige begrotingsplanning) van de FO en van de G&G, moeten om de drie jaar worden geëvalueerd door de Afdeling op basis van objectieve criteria. Overeenkomstig artikel 124/4 en 16/13 van de respectieve vermelde Wet van 22 mei 2003 en de vermelde Wet van 16 mei 2003 (gewijzigd door de respectieve artikels 11 en 9 van de wetten van 10 april 2014) werd de vermelde Afdeling als onafhankelijke instantie met die taak wordt belast, in een samenwerkingsakkoord van het Overlegcomité van 30 april 2014 aangeduid ⁽⁹⁸⁾⁽⁹⁹⁾.

96 Vlaams Parlement, Ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de FO, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1 van het VSCB in de EMU, Verslag namens de Commissie voor Algemeen beleid, Financiën en Begroting uitgebracht door mevrouw Griet Smaers, stuk 2443 (2013-2014) – Nr. 2, 6 maart 2014, 1. Toelichting van de minister, blz. 4

97 Afdeling financieringsbehoeften van de HRF, Verslag over de budgettaire evolutie van de lokale overheden, maart 2014, blz. 23

98 Samenwerkingsakkoord van 30 april 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies tot organisatie van de publicatie van de maandelijkse begrotingsgegevens en tot aanduiding van de onafhankelijke instelling belast met de evaluatie van de begrotingsprognoses, nog niet in het BS gepubliceerd (tekst afgerond op 26 juni 2014).

99 In beide wetten wordt de Afdeling zelf niet vermeld, maar is enkel voorgeschreven dat die evaluatie geschiedt door een onafhankelijke instantie die in een samenwerkingsakkoord zal worden aangeduid. Dit is zo omdat aan de HRF enkel via een bijzondere wet of een samenwerkingsakkoord een nieuwe opdracht mag worden toevertrouwd.

Indien uit de evaluatie een significante afwijking (van de begrotingsresultaten ten opzichte van de ramingen) blijkt die de begrotingsprognoses over een periode van minstens vier opeenvolgende jaren scheeftrekt ⁽¹⁰⁰⁾, nemen de bevoegde diensten van de betreffende overheidsentiteit de nodige maatregelen om de methodologie van de toekomstige begrotingsprognoses te verbeteren en maken ze openbaar. Concreet wordt hier dus bijvoorbeeld bedoeld een verkeerde raming van niet-fiscale ontvangsten door een publieke instelling of van de fiscale ontvangsten over meerdere jaren die niet enkel te wijten is aan een zwakke voorspelkracht van de economische vooruitzichten. Bij haar evaluatie zondert de Afdeling dus het macro-economische bestanddeel af van de afwijking en gaat enkel na in hoeverre de afwijking te wijten is aan de raming door de administratie zelf en niet aan de macro-economische determinanten als exogene parameters. Bij een significante afwijking moet de betreffende administratie die de budgettaire raming (begrotingsprognose) heeft gemaakt, dan de nodige maatregelen nemen voor werkelijkheidsgetrouwer ramingen. In dit verband dient voor alle duidelijkheid nog erop gewezen dat het hier niet de economische vooruitzichten betreft die vereist zijn voor het opstellen van de begrotingen (economische begroting) en de meerjarige begrotingskaders van de verschillende overheden (cf. deel 5.4 en 5.5).

5.3.4 Aanpassing van de organisatie van de Afdeling

Het is voorzien dat het Koninklijk Besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën zal worden gewijzigd met het oog op zijn aangepaste takenpakket. De werkingsmethode van de Afdeling wordt aangepast omdat de verschillende overheidsniveaus nauwer betrokken worden bij haar werkzaamheden.

Voor de aangelegenheden die de lokale overheden (LO) aanbelangen, zullen aldus experts inzake financiën van de LO de vergaderingen van de Afdeling kunnen bijwonen als waarnemer, zoals thans reeds een vertegenwoordiger van de DG de vergaderingen als waarnemer kan bijwonen. De samenstelling van het Secretariaat wordt eveneens aangepast: het zal bestaan uit zes leden van Entiteit I, afkomstig van de FOD Financiën en van de FOD Budget en Beheerscontrole, en zes vertegenwoordigers van Entiteit II, elke vertegenwoordiger toegewezen door zijn voorgedijoverheid. Wat de vertegenwoordigers van Entiteit II betreft, zal het Secretariaat twee ambtenaren tellen die toegewezen zijn door de regering van de Vlaamse Gemeenschap, één ambtenaar toegewezen door de regering van de Franse Gemeenschap, één door de regering van het Waals Gewest, twee door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest na overleg met het Verenigd College van de GGC en het College van de Franse

¹⁰⁰ Zie: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Ontwerp van wet van 10 april 2014 [1] en [2], DOC 53 3408/001 en 3409/001, 27 februari 2014, Memorie van toelichting, blz. 13 en 19. Deze specificatie van de afwijking is niet in de tekst van de wetten zelf vermeld, maar wel in de Memorie van toelichting en is gebaseerd op art. 4, lid 6 van de Richtlijn 2011/85/EU die onder meer voorschrijft: "Indien uit de evaluatie een significante afwijking blijkt die gedurende ten minste vier opeenvolgende jaren van invloed is op de macro-economische prognoses neemt de betrokken lidstaat de nodige maatregelen en maakt hij een en andere openbaar."

Gemeenschapscommissie (COCOF). De taalpariteit tussen de leden van het Secretariaat zal moeten worden gerespecteerd. Door niet alleen vertegenwoordigers te hebben als lid in de Afdeling ⁽¹⁰¹⁾ – zoals thans reeds het geval is – maar ook in het Secretariaat, hebben de deelstaten ook zeggingsmacht bij de voorbereiding van de adviezen, dus bij de technische totstandkoming van de budgettaire ramingen.

De Voorzitter van de Afdeling zal steeds gezamenlijk worden voorgedragen door de (federale) minister van Financiën en de minister van Begroting, mits akkoord van de ministers van Financiën en Begroting van de gewesten en gemeenschappen. Bij gebrek aan een akkoord zal het voorstel worden voorgelegd aan het Overlegcomité dat dan een beslissing zal moeten nemen. Bovendien zal de Voorzitter steeds iemand zijn die afkomstig is van de Nationale Bank van België.

Volledigheidshalve dient nog vermeld dat het takenpakket van de afdeling ‘Fiscaliteit en Parafiscaliteit’ ook wordt uitgebreid door het vermelde ontwerp van koninklijk besluit. Deze afdeling wordt belast met de inzameling, de centralisatie, het beheer, de overdracht en de analyse van de informatie betreffende de ondergrondse economie en brengt daarover jaarlijks een rapport uit.

Ten einde een hoge mate van functionele autonomie te waarborgen, schrijft de Mededeling van de Commissie “Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen” ⁽¹⁰²⁾ voor dat de status, het mandaat en de verantwoordelijkheden van de toezichhoudende instellingen dienen te worden vastgelegd in wettelijke bepalingen, wat in het geval is met het Koninklijk Besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 2006 betreffende de HRF (in voorbereiding).

Hierna volgen bij wijze van afsluitend besluit over de HRF en het Samenwerkingsakkoord de bevindingen van de EC erover. Inzake het begrotingskader vindt de EC ⁽¹⁰³⁾ dat het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 de in de praktijk tot stand gekomen coördinatie formaliseert door i) het Intergouvernamenteel Overlegcomité een officiële rol te geven in het proces en ii) de adviserende rol van de HRF meer expliciet te maken. Voorts is ze van oordeel dat alhoewel het akkoord een wezenlijke verbetering betekent, veel zal afhangen van de uitvoering ervan en van de mate waarin de HRF erin slaagt een consensus te bewerkstelligen over de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn voor de overheid als geheel en over de spreiding van de lasten, waarin ze de jongste twee jaren niet volledig slaagde. In dit verband geeft ze

¹⁰¹ De Afdeling die in totaal 12 leden telt (de voorzitter inbegrepen) heeft zes vertegenwoordigers van de deelstaten, dus de helft van het totaal.

¹⁰² COM(2012) 342final, 20 juni 2012.

¹⁰³ Werkdocument van de diensten van de Commissie, Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2014 en het Stabiliteitsprogramma voor België bij Aanbeveling voor een Aanbeveling van de Raad over het NHP 2014 van België en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma 2014 van België, 2.6.2014, SWD(2014) 402 final, blz. 11.

de raad om eventueel aanvullende afspraken te maken om de doelstellingen post 2014 bindend te maken en de strategieën op elkaar af te stemmen om de negatieve impact van de resterende consolidatie-inspanningen te beperken.

5.4 Instituut voor de Nationale Rekeningen

Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) werd opgericht door de Wet van 21 december 1994 ⁽¹⁰⁴⁾ houdende sociale en diverse bepalingen. Het INR werkt onder het gezag van de minister van Economische Zaken en brengt de volgende instellingen, de zogenaamde “geassocieerde instellingen” samen:

- ▶ het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS, nu ADSEI ⁽¹⁰⁵⁾);
- ▶ de Nationale Bank van België (NBB);
- ▶ het Federaal Planbureau (FPB).

De Wet van 21 december 1994 werd een eerste maal gewijzigd door de Wet van 8 maart 2009 ⁽¹⁰⁶⁾. Het INR kreeg voortaan tot taak om, met de medewerking van de geassocieerde instellingen maar onder eigen verantwoordelijkheid, de volgende economische statistieken, analyses en vooruitzichten op te stellen:

- ▶ de reële nationale rekeningen;
- ▶ de financiële nationale rekeningen;
- ▶ de jaarlijkse en driemaandelijks rekeningen van de openbare besturen;
- ▶ de driemaandelijks nationale rekeningen;
- ▶ de bruto regionale producten;
- ▶ de statistieken van de buitenlandse handel, zowel binnen als buiten de Europese Unie, alsook de statistieken betreffende de doorvoer;
- ▶ de input-outputtabellen, met eventuele bijbehorende sectoriële rekeningen;
- ▶ de prijsobservatie en –analyse.

¹⁰⁴ BS 23 december 1994.

¹⁰⁵ Het NIS heet thans de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie.

¹⁰⁶ Wet van 8 maart 2009 tot wijziging van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, BS 30 april 2009.

De statistische basisgegevens die het INR hiervoor nodig heeft, zijn afkomstig van het NIS, en, voor wat de statistieken van de buitenlandse handel betreft, van de NBB.

Het INR vertrouwt opdrachten toe aan de geassocieerde instellingen en stuurt en coördineert de uitvoering van deze opdrachten. Bovendien zorgt het INR voor een optimale samenwerking tussen de geassocieerde instellingen. Elke geassocieerde instelling heeft op elk ogenblik het recht de gegevens, statistische tabellen en vooruitzichten, zelfs indien deze voorlopig zijn, te raadplegen die werden opgemaakt door de andere geassocieerde instellingen in het kader van de haar door het INR toevertrouwde opdrachten. De statistische tabellen en de vooruitzichten die door het INR opgemaakt worden, worden zonder verwijl meegedeeld aan de minister van Economische Zaken en ze worden regelmatig gepubliceerd op initiatief van het INR.

Het INR vertrouwt het opstellen van de statistische tabellen voor de input-outputtabellen toe aan het FPB. Het uitvoeren van de prijsobservatie en –analyse wordt door het INR toevertrouwd aan de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Het opstellen van de statistische tabellen voor de reële nationale rekeningen, de financiële nationale rekeningen, de driemaandelijks nationale rekeningen, de bruto nationale producten en de statistieken voor de buitenlandse handel wordt door het INR toevertrouwd aan de NBB. Tot slot vertrouwt het INR, in nauwe samenwerking met het FPB, het opstellen van de statistieken voor de jaarlijkse en driemaandelijks rekeningen van de openbare besturen ook toe aan de NBB.

Binnen het INR bestaan drie wetenschappelijke comités die advies geven over de wetenschappelijke waarde en objectiviteit van de door het INR gebruikte methodes en de resultaten meedelen van zijn werkzaamheden. Deze wetenschappelijke comités, die elk gekenmerkt worden door specifieke bevoegdheden, zijn:

- ▶ het wetenschappelijk comité voor de nationale rekeningen;
- ▶ het wetenschappelijk comité voor de economische begroting dat verantwoordelijk is voor economische vooruitzichten voor het opstellen van de begrotingen en meerjarige begrotingskaders van de verschillende overheden;
- ▶ het wetenschappelijk comité voor de prijsobservatie en –analyse.

De **Wet van 28 februari 2014** ⁽¹⁰⁷⁾ wijzigt de Wet van 21 december 1994 voor wat het INR betreft. In overeenstemming met de omzetting van Richtlijn 2011/85/EU staat het INR in voor de **economische begroting** die de economische vooruitzichten bevat die vereist zijn voor het opstellen van de begrotingen, en het INR

¹⁰⁷ Wet van 28 februari 2014 tot wijziging, wat het Instituut voor de nationale rekeningen betreft, van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, BS 4 april 2014.

staat ook in voor de **meerjarige begrotingskaders** van de verschillende overheden. Het INR vertrouwt het opstellen van de economische begroting en de meerjarige begrotingskaders van de verschillende overheden toe aan het FPB. Daarnaast moet het INR voortaan instaan voor de **statistieken inzake de procedure bij buitensporige tekorten**. In artikel 3 van de Wet van 28 februari 2014 vertrouwt het INR het opstellen van deze laatstgenoemde statistieken toe aan de NBB. De NBB baseert zich daarbij zowel op gegevens verzameld door het NIS en opgesteld door het INR, als op gegevens die de rapporteringsplichtige entiteiten rechtstreeks aan het INR overmaken.

Bij de economische vooruitzichten van het INR wordt vereist dat een gevoeligheidsanalyse toegevoegd wordt en een vergelijking met de vooruitzichten van de Europese Commissie, en desgevallend ook van andere onafhankelijke instellingen.

Om de drie jaar moet een evaluatie uitgevoerd worden van de economische vooruitzichten van het INR die gebruikt worden voor de economische begroting en de meerjarige begrotingskaders. Deze evaluatie moet gebeuren door een wetenschappelijk Comité dat voor een deel samengesteld is uit leden die extern zijn aan het INR. Het resultaat van die evaluatie wordt bekendgemaakt en geïntegreerd in de daaropvolgende macro-economische vooruitzichten. Als uit deze evaluatie een betekenisvolle afwijking blijkt over een periode van minstens vier opeenvolgende jaren, zullen noodzakelijke maatregelen genomen worden en openbaar gemaakt worden.

Tot slot moet opgemerkt worden dat het wettelijke kader omtrent het INR niet enkel beïnvloed wordt door de nieuwe Europese budgettaire regelgeving, maar ook door de zesde staatshervorming. In het kader van de zesde staatshervorming zal het INR hervormd worden om er de gewesten en gemeenschappen in te integreren en zo rekening te houden met de toenemende rol van de gemeenschappen en gewesten in het economische bestuur van België. Er zullen daartoe vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten opgenomen worden in de raad van bestuur en in de wetenschappelijke comités van het INR. Daarnaast zou er een Interfederaal Instituut voor de Statistiek opgericht worden. Op 4 april 2014 heeft de ministerraad reeds twee voorontwerpen van wet goedgekeurd die het INR hervormen en het Interfederaal Instituut voor de Statistiek oprichten in het kader van de staatshervorming.

5.5 Federaal Planbureau

Artikel 124 van de Wet van 21 december 1994 ⁽¹⁰⁸⁾ houdende sociale en diverse bepalingen heeft het Federaal Planbureau in zijn huidige vorm opgericht. Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid en staat onder het gezamenlijk gezag van de Eerste minister en de minister van Economische Zaken, maar heeft desondanks een grote autonomie. Het FPB maakt studies en vooruitzichten over economische, sociale en milieubeleidskwesties. Het merendeel van de werkzaamheden van

¹⁰⁸ BS 23 december 1994.

het FPB zijn wettelijk voorgeschreven. Er gebeuren ook werkzaamheden op vraag van de regering, de sociale partners of het parlement, of op eigen initiatief.

De activiteiten van het FPB bevatten onder meer:

- ▶ het opstellen van de vooruitzichten inzake de sociaal-economische evolutie en de factoren die deze evolutie bepalen;
- ▶ het analyseren van de vooruitzichten inzake de sociaal-economische evolutie en de factoren die deze evolutie bepalen;
- ▶ het inschatten van de gevolgen van de keuzes inzake economisch en sociaal beleid;
- ▶ het uitvoeren van structurele analyses op middellange en lange termijn op economisch en sociaal vlak en op het vlak van het leefmilieu;
- ▶ het uitwisselen van prognosegegevens met betrekking tot het gewestelijke, federale en internationale niveau, zowel op het economische, sociale als milieuvlak;
- ▶ het meewerken aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen;
- ▶ het deelnemen aan de coördinatie en de uitvoering van de verschillende aspecten van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling ⁽¹⁰⁹⁾;
- ▶ het verzekeren van het secretariaat van de Studiecommissie voor de Vergrijzing. ⁽¹¹⁰⁾

Door het omzetten van Richtlijn 2011/85/EU in Belgische wetgeving is door de Wet van 28 februari 2014 bepaald dat het INR instaat voor de **economische begroting** die de economische vooruitzichten bevat die vereist zijn voor het opstellen van de begrotingen, alsook voor de **meerjarige begrotingskaders** van de verschillende overheden. Het INR vertrouwt deze taken toe aan het FPB (cf. deel 5.3.1). In de praktijk staat het FPB dus in voor het opstellen van de macro-economische en budgettaire prognoses voor de begrotingsplanning. We merken nogmaals op dat de begroting van de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten gebaseerd moet zijn op de prognoses uit de economische begroting van het INR, en dus de facto van het FPB, en dat eventuele afwijkingen vermeld moeten worden in de documenten bij de begroting (cf. deel 4.3.1 en deel 4.3.3). De betekenisvolle verschillen met de recentere prognoses van de Europese Commissie en indien nodig van andere onafhankelijke instanties moeten ook beschreven en toegelicht worden.

109 Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, BS 28 juni 1997.

110 Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, BS 14 september 2001.

6

Besluit

Het begrotingsbeleid van de Belgische overheden werd weliswaar in een strakker en dwingend institutioneel kader ingepast om tegemoet te komen aan de nieuwe Europese regelgeving, maar toch blijven de lidstaten autonoom verantwoordelijk in hun begrotingsbeleid. Aldus zal krachtens de implementatie van drie wetten en een samenwerkingsakkoord gemakkelijker voorkomen worden dat de begrotingsevolutie, zowel op het niveau van de gezamenlijke overheid als van de diverse subsectoren van de overheid, ontspoort. De nauwgezette opvolging van de begrotingsevolutie, de begrotingsopmaak op basis van realistische uitgangspunten, de actieve betrokkenheid van de Europese Commissie bij het begrotingsproces en de gerichtheid ervan op het realiseren van houdbare financiën op middellange en lange termijn alsmede de automatische correctie bij afwijkingen ten opzichte van de budgettaire doelstellingen dragen ertoe bij dat budgettair (voluntaristische) onverantwoorde avonturen sterk bemoeilijkt worden. Daartoe staan ook twee onafhankelijke 'fiscal councils' (in de ruime zin) waarvan de rol versterkt is, met name de Hoge Raad van Financiën en het Instituut voor de Nationale Rekeningen, borg voor. Daarenboven wordt ook de vergelijkbaarheid van de budgettaire positie en evolutie tussen de lidstaten vergemakkelijkt, wat kan bijdragen tot een soort 'peer review', die kan leiden tot een meer voorbeeldig budgettair gedrag van de lidstaten.

Hoewel bij de beoordeling van het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 door de EC erkend wordt dat België op het vlak van het begrotingskader aanzienlijke vorderingen gemaakt heeft met het invoeren van meer structurele coördinatie-regelingen (en met de implementatie van het Begrotingspact in het algemeen), vindt de EC dat het zou kunnen dat er nadere afspraken tussen de diverse subsectoren van de overheid moeten worden gemaakt om de doelstellingen na 2014 bindend te maken ⁽¹¹¹⁾.

111 EC, Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2014 van België en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma 2014 van België. Werkdocument van de diensten van de Commissie, Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2014 en het Stabiliteitsprogramma voor België, SWD (2014) 402 final, 2.6.2014, blz. 11.

7 Bijlagen

7.1 Lijst van de afkortingen

ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
AT	Algemene Toelichting
BB	Binnenlands bestuur
BBC	Beheers- en beleidscyclus
BBP	Bruto binnenlands product
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BISA	Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse
BS	Belgisch Staatsblad
CESW	Conseil économique et social de Wallonie
DG	Duitstalige Gemeenschap
EC	Europese Commissie
EDP	Excessive deficit procedure (buitensporigetekortprocedure)
EFSF	European Financial Stability Facility
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
ESR	Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen
EU	Europese Unie
FG	Franse Gemeenschap
FGC	Franse Gemeenschapscommissie
FO	Federale overheid
FOD	Federale overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau

FS	Federale Staat
G&G	Gemeenschappen en gewesten
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	Gezamenlijke overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IWEPS	Institut wallon de l'évaluation, de prospective et de la statistique
LO	Lokale overheden
MTO	Medium-term objective (middellangetermijndoelstelling)
NBB	Nationale Bank van België
NGB	Nieuwe gemeentelijke boekhouding
NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek (nu omgevormd tot ADSEI)
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
PB	Publicatieblad van de Europese Unie
PPS	Publiek-private samenwerking
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
UE	Union Européenne (Europese Unie)
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VG	Vlaamse Gemeenschap
VSCB	Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WG	Waals Gewest

7.2 Bibliografie

7.2.1 Europese verdragen, verordeningen en richtlijnen

Verordening (EG) Nr. 1466/1997 van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, PB (Publicatieblad van de Europese Unie) EU L 209, 2 augustus 1997.

Verordening (EG) Nr. 1055/2005 van de Raad van 27 juni 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economische beleid, PB EU L 174, 7 juli 2005.

vweu: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, geconsolideerde versie in PB EU C 83, 30 maart 2010.

Six-Pack: Verordening (EU) Nr. 1175/2011, Verordening (EU) Nr. 1177/2011, Richtlijn 2011/85/EU, Verordening (EU) Nr. 1176/2011, Verordening (EU) Nr. 1174/2011, Verordening (EU) Nr. 1173/2011.

- ▶ **Verordening (EU) Nr. 1175/2011** van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, PB EU L 306, 23 november 2011.
- ▶ **Verordening (EU) Nr. 1177/2011** van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, PB EU L 306, 23 november 2011.
- ▶ **Richtlijn 2011/85/EU** van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, PB EU L 306, 23 november 2011.
- ▶ **Verordening (EU) Nr. 1176/2011** van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, PB EU L 306, 23 november 2011.
- ▶ **Verordening (EU) Nr. 1174/2011** van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, PB EU L 306, 23 november 2011.
- ▶ **Verordening (EU) Nr. 1173/2011** van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, PB EU L 306, 23 november 2011.

VSCB: Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, 2 maart 2012.

Two-Pack: Verordening (EU) Nr. 472/2013 en Verordening (EU) Nr. 473/2013, PB EU L 140, 27 mei 2013.

- ▶ Verordening (eu) Nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, pb eu L 140, 27 mei 2013.
- ▶ **Verordening (EU) Nr. 473/2013** van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, PB EU L 140, 27 mei 2013.

7.2.2 Documenten van de Europese Raad en de Europese Commissie

Europese Commissie, 2012, Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen, *Mededeling van de Commissie*, COM(2012) 342 final, 20 juni 2012.

Europese Commissie, 2013, Vademecum on the Stability and Growth Pact, *European Economy, Occasional Papers* 151, mei 2013, ISSN1725-3209.

Europese Commissie, 2013, Richtsnoeren over de indeling en de inhoud van ontwerpbegrotingsplannen en schuldemissierapporten, *Mededeling van de Commissie*, COM(2013) 490 final, 27 juni 2013.

Europese Commissie, 2014, Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2014 en het Stabiliteitsprogramma voor België bij Aanbeveling voor een Aanbeveling van de Raad over het NHP 2014 van België en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma 2014 van België, *Werkdocument van de diensten van de Commissie*, SWD(2014) 402 final, 2 juni 2014.

Eurostat, EC, 2013, Supplement on contingent liabilities and potential obligations to the EDP related questionnaire, *Decision of Eurostat on government deficit and debt*, 22 juli 2013.

Raad van de Europese Unie, 2013, **Aanbeveling** van de Raad van **9 juli 2013** over het nationale hervormingsprogramma 2013 van België en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2016, PB EU C 217, 30 juli 2013.

Raad van de Europese Unie, 2014, Council closes excessive deficit procedures for Belgium, Czech Republic, Denmark, Netherlands, Austria and Slovakia, 11089/14 (OP.en), *Presse* 349, Luxembourg, 20 juni 2014.

7.2.3 Belgische wetgeving

Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980.

Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, BS 17 januari 1989.

Samenwerkingsakkoord van 1 oktober 1991 tussen de staat, de gemeenschappen, de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de gewesten tot oprichting van een algemene gegevensbank.

Wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, BS 23 december 2013.

Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, BS 28 juni 1997.

Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, BS 14 september 2001.

Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, BS 25 juni 2003.

Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, BS 3 juli 2003.

Koninklijk Besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën, BS 13 april 2014.

Wet van 8 maart 2009 tot wijziging van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, BS 30 april 2009.

Besluit van 25 juni 2010 van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 7 oktober 2010.

Decreet van 8 juli 2011 (van de Vlaamse overheid) houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, BS 5 augustus 2011 (versie van 5 juli 2013, gepubliceerd op http://vormingbegroting.fenb.be/sites/default/files/documenten/rekendecreet_-_versie_5_juli_2013.pdf).

Circulaire du 23 juillet 2013 (du service public de Wallonie) relative aux mesures prises par l'Union européenne dans le cadre du contrôle et de la publicité des données budgétaires et comptables. Traduction des données comptables et budgétaires des pouvoirs locaux en SEC95, BS 16 september 2013.

Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Staat, 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, BS 18 december 2013.

Décret du 23 décembre 2013 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon, BS 31 december 2013.

Décret du 23 décembre 2013 modifiant le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, BS 7 januari 2014.

Wet van 28 februari 2014 tot wijziging, wat het Instituut voor de nationale rekeningen betreft, van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, BS 4 april 2014.

Omzendbrief van 28 maart 2014 BB 2014/3 (van het Vlaams Ministerie van Bestuurszaken, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale en Provinciale Besturen – Financiën en Personeel) betreffende de kwartaal-rapportering en andere Europese verplichtingen, BS 18 juni 2014.

Wet van 10 april 2014 [1]: wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen, BS 25 april 2014.

Wet van 10 april 2014 [2]: wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, BS 25 april 2014.

Circulaire du 28 avril 2014 (du service public de Wallonie) - directive 2011/85 du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres- Mise en oeuvre de l'article 3.2, pour les communes, nog niet in het BS gepubliceerd (tekst afgerond op 26 juni 2014).

Circulaire du 9 août 2013 de la Ministère de la Région Bruxelles-Capitale, Administration des Pouvoirs locaux, Direction générale, Elaboration des budgets communaux pour l'exercice 2014, CIRC 2013/13.

Samenwerkingsakkoord van 30 april 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies tot organisatie

van de publicatie van de maandelijkse begrotingsgegevens en tot aanduiding van de onafhankelijke instelling belast met de evaluatie van de begrotingsprognoses, nog niet in het BS gepubliceerd (tekst afgerond op 26 juni 2014).

Wet van 8 mei 2014 tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat, BS 17 juni 2014.

7.2.4 Belgische parlementaire documenten

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2011, Begrotingsregels voor parlementair gebruik, *Brochure*, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/budget/begrotingsregels.pdf.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2014, De tenuitvoerlegging van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (vscb), uiteenzetting door de heer Luc Coene, en uiteenzetting door de heer Jan Smets, *Verslag namens het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden en de Commissies voor de Financiën van de Kamer en de Senaat*, DOC 53 3310/001 (Kamer) en 5-2447/1 (Senaat), 21 januari 2014.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2014, Antwoord van Minister O. Chastel op de vraag van de heer C. Devlies over “een intern stabiliteitspact” (nr. 21596), *Integraal verslag, Commissie voor de Financiën en de Begroting*, CRIV 53 DOC 906, 22 januari 2014.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2014, Memorie van toelichting, Ontwerp van wet van 10 april 2014 [1] en [2], DOC 53 3408/001 en 3409/001, 27 februari 2014.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2014, Wetsontwerp (3408/1-5) en Wetsontwerp (3409/1-3), standpunt van de heer Steven Vandepuut en van minister van begroting O. Chastel, CRABV 53 PLEN 192, 26 maart 2014.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat, 2014, De tenuitvoerlegging van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (vscb), *Verslag*, DOC 53 3310/001 (Kamer) en 5-2447/1 (Senaat), 21 januari 2014.

Belgische Senaat, 2014, Wetsontwerp tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 [...] en van de wet van 16 mei 2003 [...], *Verslag namens de Commissie voor de Financiën en voor de economische aangelegenheden*, 5-2811/2, 3 april 2014.

Vlaams Parlement, 2014, Ontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de FO, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1 van het vscb in de EMU, *Verslag namens de Commissie voor Algemeen beleid, Financiën en Begroting*, stuk 2443 (2013-2014) – Nr. 2, 6 maart 2014.

7.2.5 Varia

Belfius, 2012, Fiche 11: De nieuwe beleids- en beheerscyclus (BBC) voor de Vlaamse lokale besturen, *Een thematische benadering van de lokale financiën*.

Belfius, 2013, Fiche 2: Het budgettaire stabiliteitspact en de ESR 95-normen, *Financiële uitdagingen voor de gemeentelijke bestuursperiode 2013-2018*.

Bogaert, H., Dobbelaere, L., Hertveldt, B. en Lebrun, I., 2006, Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case, *Federal Planning Bureau Working Paper 4-06*.

Debrun, X. en Tidiane, K., 2014, Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A new Dataset, *IMF Working Paper WP/14/58*.

Didderen, D., 2014, La nouvelle gouvernance économique européenne: les motivations des réformes, *Documentatieblad 2014/1*.

Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), 2012, Rekeningen van de overheid 2011: Methodologische vernieuwingen, Herziening van de opmaak van de statistieken voor de lokale overheidssector (in het bijzonder: 3. Omzetting van de gegevens uit de lokale boekhoudingen naar het ESR 1995), maart 2012.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", 2011, Evaluatie 2010 en begrotingstrajecten voor het Stabiliteitsprogramma 2011-2015, *Advies* van maart 2011.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", 2012, Begrotingstraject voor het Stabiliteitsprogramma 2012-2015, *Advies* van maart 2012.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", 2013, Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016, *Advies* van maart 2013.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", 2013, Recente budgettaire evoluties en beoordeling ervan ten opzichte van het stabiliteitsprogramma, *Advies* van november 2013.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", 2014, Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2014-2017, *Advies* van maart 2014.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", 2014, Verslag over de budgettaire evolutie van de lokale overheden, Verslag van maart 2014.

Leroy, J., 2013, Het Europees begrotingsbeleid en de lokale besturen, Lokaal juli 2013, pp. 8-12.

Stabiliteitsprogramma 2014-2017 van België.

Union des Villes et Communes de Wallonie (uvcw), 2014, Analyse critique des résultats avancés, Actualité du 10 Février 2014, <http://www.uvcw/actualites/3,13,2,0,5313.htm>.

Van Cauter, K., 2013, Europese rapporteringen inzake overheidstekorten en schulden en de rol van de lokale overheden, *Documentatieblad* 2013/4.

