



**HOGE RAAD VAN FINANCIEN**

**AFDELING "FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID"**

---

**Advies**

**ANALYSE VAN DE RECENTE BUDGETTAIRE EVOLUTIES**

---

**JULI 2020**



De Leden van de Afdeling:

de Heer P. WUNSCH, Voorzitter

de Heer K. ALGOED

Mevrouw A. BAUWENS

de Heer E. DE BOECK

de Heer R. DELCOURT

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer D. DE SMEDT

de Heer A. DESSOY

de Heer A-M. PONCELET

de Heer C. SOIL

de Heer S. VANACKERE

de Heer N. WAEYAERT

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Secretariaat:

de Heer D. MALCORPS

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw E. VANALME

Vertaling:

Vertaaldienst FOD Financiën en de Heer G. HANCE



---

## INHOUD

---

Inhoud .....	5
Lijst van de afkortingen .....	9
Woord vooraf .....	11
Synthese en aanbevelingen .....	13
Begrotingsrealisaties 2019 binnen een middellang termijnperspectief .....	13
Begrotingsrealisaties 2019 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels, summiere vooruitblik naar 2020-2021 en aandachtspunten voor het toekomstige beleid .....	15
1    Begrotingsrealisaties 2019 binnen een middellang termijnperspectief .....	21
1.1    Budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid.....	21
1.1.1    Een globaal beeld aan de hand van de begrotingssaldi.....	21
1.1.2    De overheidsontvangsten .....	26
1.1.2.1    De effectieve overheidsontvangsten .....	27
1.1.2.2    De structurele overheidsontvangsten.....	31
1.1.3    De overheidsuitgaven.....	32
1.1.3.1    De effectieve primaire overheidsuitgaven .....	33
1.1.3.1.1    Evolutie van de lopende uitgaven.....	35
1.1.3.1.2    Evolutie van de kapitaaluitgaven.....	36
1.1.3.2    De structurele primaire overheidsuitgaven.....	39
1.1.3.3    Evolutie van de rentelasten en determinanten.....	41
1.1.4    Evolutie van de schuldgraad .....	42
1.1.4.1    De endogene schuldevolutie .....	43
1.1.4.2    Detail van de exogene schulddeterminanten .....	46
1.2    Budgettaire evolutie van Entiteit I.....	49
1.2.1    Methodologische opmerkingen .....	49
1.2.2    Entiteit I.....	49
1.2.3    Federale Overheid .....	51
1.2.4    Sociale Zekerheid .....	56
1.3    Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en de Gewesten .....	64
1.3.1    Methodologische opmerkingen .....	64

1.3.2	Budgettaire realisaties van het jaar 2019 van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten.....	65
1.3.3	Budgettaire realisaties van het jaar 2019 van de individuele gemeenschappen en gewesten.....	70
1.3.3.1	Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds).....	71
1.3.3.2	Franse Gemeenschap.....	73
1.3.3.3	Waals Gewest .....	75
1.3.3.4	Brussels Hoofdstedelijk Gewest .....	77
1.3.3.5	Duitstalige Gemeenschap .....	78
1.3.3.6	Franse Gemeenschapscommissie .....	79
1.3.3.7	Vlaamse Gemeenschapscommissie .....	81
1.3.3.8	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.....	82
1.4	Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden.....	83
1.4.1	Totaalbeeld .....	83
1.4.2	Ontvangsten van de Lokale Overheden .....	84
1.4.3	De primaire uitgaven.....	89
1.4.4	Evolutie van de schuldgraad van de LO .....	92
2	Begrotingsrealisaties 2019 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels .....	93
2.1	Evaluatie van de naleving van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact.....	94
2.1.1	Evaluatie van de naleving van de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact.....	95
2.1.1.1	De basisgedachte achter het preventieve luik .....	95
2.1.1.2	Het aanpassingstraject naar de middellange termijnbegrotingsdoelstelling.....	95
2.1.1.3	De uitgavenbenchmark.....	97
2.1.1.4	Vaststelling van een significante afwijking op basis van een globale evaluatie .....	97
2.1.1.5	De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van de vereiste structurele verbetering in de richting van de middellange termijn-doelstelling.....	99
2.1.1.5.1	De naleving van het structurele aanpassingstraject in het voorbije jaar .....	99
2.1.1.5.2	De verwachtingen voor 2020-2021 .....	100

2.1.1.6	De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van het uitgavencriterium.....	100
2.1.1.6.1	De naleving van het uitgavencriterium in het voorbije jaar	100
2.1.1.7	Het oordeel van de Europese Commissie op basis van een globale evaluatie .....	102
2.1.2	Evaluatie van de naleving van de criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact .....	103
2.1.2.1	De basisgedachte achter het correctieve luik .....	103
2.1.2.2	Het tekortcriterium.....	104
2.1.2.3	Het schuld criterium.....	105
2.1.2.4	Vaststelling van een significante afwijking op basis van een globale evaluatie .....	107
2.1.2.5	De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van het tekortcriterium.....	108
2.1.2.5.1	De naleving van het tekortcriterium in het voorbije jaar ...	108
2.1.2.5.2	De vooruitzichten voor 2020-2021 .....	109
2.1.2.6	De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van het schuld criterium .....	109
2.1.2.6.1	De naleving van het schuld criterium in het voorbije jaar..	109
2.1.2.6.2	De verwachtingen voor 2020-2021 .....	113
2.1.2.7	Het oordeel van de Europese Commissie op basis van een globale evaluatie .....	114
2.2	Analyse van de begrotingsresultaten van 2019 in het nationale begrotingskader.....	115
2.2.1	Context van de analyse: België beantwoordt niet aan de Europese eisen inzake interfederale begrotingscoördinatie en activering van het interne toezichtsmechanisme.....	115
2.2.1.1	De basisgedachte achter de interfederale begrotingscoördinatie en het toezicht daarop.....	115
2.2.1.2	De implementering van deze regelgeving in België.....	116
2.2.1.3	Het Stabiliteitsprogramma 2019–2022 .....	117
2.2.1.4	Aanbevelingen voor een betere interfederale begrotingscoördinatie .....	119
2.2.1.5	De principes van de Afdeling bij de zuiver illustratieve analyse van de begrotingsrealisaties 2019.....	120

2.2.2	Analyse op het niveau van de Gezamenlijke Overheid .....	121
2.2.2.1	De resultaten van 2019 voor de Gezamenlijke Overheid.....	121
2.2.2.2	De resultaten van 2018-2019 voor de Gezamenlijke Overheid .. .....	123
2.2.3	Analyse op het niveau van de subsectoren Entiteit I en Entiteit II	123
2.2.3.1	Entiteit I in 2019.....	123
2.2.3.2	Entiteit II in 2019 .....	124
2.2.3.3	Analyse van de resultaten van 2018-2019 voor Entiteit I en Entiteit II .....	126
3	Summiere vooruitblik naar 2020-2021 en aandachtspunten voor het toekomstige beleid .....	127
3.1	Aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie aan België (mei 2020) .....	128
3.2	Heroriëntatie van het Europees Semester 2020 (juni 2020) .....	133
3.3	Mogelijke gevolgen van de activering van de algemene ontsnappingsclausule op de toekomstige aanbevolen begrotingstrajecten .....	135
4	Bijlagen.....	137
4.1	Evolutie van het aantal begunstigden van de sociale uitkeringen ....	137
4.2	Uitvoering van het Europees Semester in 2020 .....	138



---

## LIJST VAN DE AFKORTINGEN

---

AF	Autonomiefactor
AJ	Aanslagjaar
AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie)
APB	Aanvullende personenbelasting
Bbp	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere Financieringswet
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Bni	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting op de toegevoegde waarde
CSR	Country-specific recommendations (landenspecifieke aanbevelingen)
DG	Duitstalige Gemeenschap
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EDP	Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten)
ESR	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
Eurostat	Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen
FG	Franse Gemeenschap
FGC	Franse Gemeenschapscommissie
FO	Federale Overheid
FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
FPD	Federale Pensioendienst
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
ILO	Investeringscyclus van de Lokale Overheden
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
LL	Leefloon
LO	Lokale Overheden
MLSA	Minimum Linear Structurel Adjustment/ Minimale Lineaire Structurele Aanpassing
MTD	Middellange termijn doelstelling

MTO	Medium-term (budgetary) objective (middellange termijndoelstelling)
NBB	Nationale Bank van België
NFB	Netto financieringsbehoeften
NR	Nationale Rekeningen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OG	Output gap
OS	One shots
PB	Personenbelasting
PDOS	Pensioendienst voor de Overheidssector
POD	Programmatorische Overheidsdienst
p.p.	Procentpunt
PPS	Publiek-private samenwerking
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SB	Structural balance (structureel saldo)
SF	Spring Forecast (lentepronose)
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SP	Stabiliteitsprogramma
SWT	Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag
SZ	Sociale Zekerheid
UVW-NWZ	Niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen
UVW-WZ	Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen
VenB	Vennootschapsbelasting
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WG	Waals Gewest
ZIV	Ziekte- en invaliditeitsverzekering
ZOF	Vlaams Zorgfonds

---

## WOORD VOORAF

---

Het Advies bevat drie delen en is hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, retrospectief gericht.

Het eerste deel is gewijd aan de analyse van de begrotingsrealisaties van het jaar 2019 gesitueerd in een middellang termijnperspectief. Naast de bespreking van de Gezamenlijke Overheid wordt de analyse toegespitst op de deelsectoren van de overheid en wordt stilgestaan bij de begrotingsevolutie die zich in Entiteit I en haar twee componenten, de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid, alsook in de Gemeenschappen en de Gewesten en de Lokale Overheden heeft voorgedaan.

Het tweede deel is gericht op de evaluatie van de begrotingsrealisaties van 2019 door deze te toetsen aan zowel de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact als aan de nationale uitgewerkte begrotingsregels. De beweegredenen die achter de Europese regels schuilgaan, worden in herinnering gebracht. Er wordt tevens aandacht besteed aan de stand van zaken met betrekking tot de door het Europees begrotingskader opgelegde interfederale begrotingscoördinatie en toetsing daarvan die tot op vandaag in ons land op onvoldoende mate werden geïmplementeerd.

In het derde en laatste deel van dit Advies wordt vooruitgekeken en volgt een summier overzicht van de aanbevelingen aan ons land die door de Europese Commissie en/of de Raad van de Europese Unie reeds in de eerste helft van 2020 in diverse rapporten werden geformuleerd.



---

## SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

---

In dit advies van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de Overheid' van de Hoge Raad van Financiën (hierna: de Afdeling) worden de recente budgettaire evoluties besproken. De Afdeling kadert de begrotingsrealisaties 2019 binnen een middellang termijnperspectief (deel 1 van het Advies) en toetst deze aan de bestaande begrotingsregels (deel 2 van het Advies). Tot slot wordt er kort vooruitgeblikt naar 2020-2021 en worden de aandachtspunten voor het toekomstige beleid aangehaald (deel 3 van het Advies).

### ***Begrotingsrealisaties 2019 binnen een middellang termijnperspectief***

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2019 een nominaal vorderingensaldo van -1,9% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte steeg zo met 1,1 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2018, waarin een tekort van 0,8% bbp werd gerealiseerd. De ratio van de overheidsontvangsten daalde in 2019 met 1,1 procentpunt bbp om een niveau van 48,7% bbp te bereiken. De sterke afname van de overheidsontvangsten vloeide onder meer voort uit een uitgesproken daling van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. De sterke groei van de voorafbetalingen door bedrijven in 2017-2018 was voor een deel van tijdelijke aard vanwege een verschuiving van de voorafbetalingen in de tijd. Voorts kenden ook de ontvangsten uit de directe belastingen op gezinnen een sterke daling als gevolg van de laatste fase van de *tax-shift*.

De ratio van de overheidsuitgaven bleef stabiel op 50,6% bbp. De toename van de primaire uitgaven met 0,1 procentpunt bbp kan worden verklaard door de toename van de sociale uitkeringen (+0,2 procentpunt bbp). Die toename werd deels gecompenseerd door de daling van de investeringsuitgaven met 0,1 procentpunt bbp.

Het primair saldo is afgenomen met 1,2 procentpunt bbp in 2019, van een primair overschot van 1,3% bbp naar een nipt overschot van 0,1% bbp. De verslechtering van het vorderingensaldo werd licht afgeremd door de verdere daling van de rentelasten met 0,1 procentpunt bbp. De rentelasten bereikten in 2019 een niveau van 2,0 % bbp.

**Tabel 1**  
**De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Ontvangsten (*)</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,1%</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,8%</b>	<b>48,7%</b>	<b>-1,1%</b>
<b>Fiscale en parafiscale ontvangsten</b>	<b>44,8%</b>	<b>44,0%</b>	<b>44,5%</b>	<b>44,7%</b>	<b>43,7%</b>	<b>-1,0%</b>
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB), niet-inwoners en IZW's	13,0%	12,5%	12,4%	12,4%	12,0%	-0,5%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,4%	3,5%	4,1%	4,4%	3,8%	-0,6%
Indirecte belastingen	13,5%	13,8%	13,7%	13,8%	13,9%	0,1%
Werkelijke sociale premies	14,1%	13,5%	13,4%	13,3%	13,3%	0,0%
Kapitaalbelastingen	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	-0,1%
<b>Niet-fiscale ontvangsten, waaronder</b>	<b>4,7%</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,0%</b>	<b>-0,1%</b>
Inkomen uit vermogen	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	-0,1%
<b>Primaire uitgaven (*)</b>	<b>49,1%</b>	<b>48,7%</b>	<b>47,9%</b>	<b>48,5%</b>	<b>48,6%</b>	<b>0,1%</b>
Bezoldigingen	10,3%	10,2%	10,2%	10,1%	10,1%	0,0%
Sociale uitkeringen, waaronder	24,7%	24,7%	24,5%	24,6%	24,8%	0,2%
<i>in geld</i>	17,0%	16,9%	16,9%	16,9%	17,0%	0,1%
<i>in natura</i>	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,8%	0,1%
Investerings	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%	2,6%	-0,1%
Overige	11,6%	11,4%	10,9%	11,1%	11,1%	0,0%
<b>Primair saldo</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-1,2%</b>
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,1%</b>
Cyclische component	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,3%	-0,1%
One shots	0,1%	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	-0,5%
<b>Structureel saldo</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-0,5%</b>
Structureel primair saldo	0,3%	0,3%	0,7%	0,2%	-0,4%	-0,6%
<b>Brutoschuld</b>	<b>105,2%</b>	<b>104,9%</b>	<b>101,8%</b>	<b>99,9%</b>	<b>98,7%</b>	<b>-1,2%</b>

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2020)), Economische Vooruitzichten 2020-2025 FPB (maart/juni 2020), en eigen berekeningen.

In een structurele benadering wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijk maatregelen op het vorderingensaldo. Beschouwd in structurele termen verslechterde het saldo met 0,5 procentpunt bbp in 2019 om een niveau van -2,4% bbp te bereiken. De structurele verslechtering is minder uitgesproken dan de nominale verslechtering (-1,1 procentpunt bbp) vanwege de afgenomen gunstige impact van de cyclische component en de eenmalige en tijdelijke factoren. In 2019 (+0,5% van het potentieel bbp) is de output gap licht afgenomen ten opzichte van 2018 (+0,7% van het potentieel bbp), maar positief gebleven. Daardoor is de positieve invloed van de output gap op het nominale vorderingensaldo afgenomen met 0,1 procentpunt bbp. De one shots hadden een positieve (gunstige) impact van 0,2% bbp op het begrotingsaldo, terwijl dit in 2018 nog een positieve impact van 0,6% bbp was (voornamelijk als gevolg van de tijdelijke toename van de voorafbetalingen door bedrijven).

In deel 1 van dit Advies wordt de budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid uitgesplitst over zijn subsectoren: Entiteit I (punt 1.2), de Gemeenschappen en de Gewesten (punt 1.3) en de Lokale Overheden (punt 1.4).

**Tabel 2**  
**Vorderingensaldi van de subsectoren van de Gezamenlijke Overheid**  
**volgens de HRF-definitie (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)	2018 (*)	Δ 2018-2019 (in p.p.) (*)
Entiteit I	-2,2%	-2,5%	-1,0%	-0,2%	-1,7%	-1,5%	-0,6%	-1,1%
Entiteit II	-0,2%	0,2%	0,3%	-0,6%	-0,2%	0,4%	-0,2%	0,0%
Gemeenschappen en Gewesten	-0,3%	0,0%	0,1%	-0,5%	-0,2%	0,2%	-0,1%	-0,1%
Lokale Overheden	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,1%	0,2%	-0,1%	0,2%
<b>Gezamenlijke Overheid</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-1,1%</b>

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid (april 2020)), Economische Vooruitzichten 2020-2025 FPB (maart/juni 2020), en eigen berekeningen.

### ***Begrotingsrealisaties 2019 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels, summiere vooruitblik naar 2020-2021 en aandachtspunten voor het toekomstige beleid***

De grote uitdaging vandaag is de verzoening en de co-existentie van wat de prioritaire doelstellingen van het algemene economische en budgettaire beleid dienen te zijn, met name enerzijds de noodzakelijke bedwinging van de gezondheids crisis en de verlichting van de desastreuze economische, sociale en budgettaire gevolgen daarvan alsook het noodzakelijke economische relancebeleid en, anderzijds de terugkeer op middellange en lange termijn naar houdbare en prudente overheidsfinanciën waarin buitensporige tekorten en excessieve schuldopbouw uit den boze zijn.

Ons land dient als verantwoordelijke Lidstaat van de Europese Unie, en de eurozone in het bijzonder, zich meer dan ooit in te schrijven in het gecoördineerde economische beleid, ondersteund door een gecoördineerd begrotingsbeleid, zoals dat door de Europese instanties nu en in de komende maanden verder zal gepreciseerd worden, omdat ons land met een uitgesproken open economie en dus voor onze welvaart zeer sterk afhankelijk van de andere Lidstaten, daar op termijn enkel de vruchten van kan dragen.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn moet worden veiliggesteld opdat de automatische stabilisatoren zouden kunnen spelen en dus conjuncturele schokken zouden kunnen opgevangen worden zonder daarbij de economie op schadelijke wijze te impacteren. België werd medio maart 2020, zoals zoveel andere landen, overvallen door de uitbraak van de COVID-19-pandemie maar een groot verschil met sommige andere Lidstaten van de eurozone is de ongunstige uitgangspositie van ons land op budgettair vlak. Om de weerbaarheid van onze economie en maatschappij op termijn te verhogen, dienen zeker ook op begrotingsvlak de nodige lessen getrokken te worden uit deze crisis zodat in lijn met de Europese begrotingscriteria in de toekomst werk wordt gemaakt van de aanbeveling om in economische goede tijden buffers aan te leggen voor minder gunstige tijden of om onverwachte interne of externe schokken op te vangen.

Het begrotingsbeleid dient geheroriënteerd te worden met een strategische visie op langere termijn en zonder de middellange termijnbegrotingsdoelstellingen steeds verder voor zich uit te schuiven zoals dat in het verleden herhaaldelijk het geval is geweest. Dat is een belangrijke voorwaarde om de jonge en toekomstige generaties toch nog alle kansen te kunnen bieden ondanks de kwetsbaarheden die ons land voor forse uitdagingen plaatsen. De economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, de gestage afbouw van de substantiële schuldgraad en de noodzaak van openbare investeringen die een duurzame economische groei mogelijk maken en garanderen dat de digitale en milieutransitie niet gemist worden, zijn daar enkele voorbeelden van.

De noodzaak van een ommekeer wordt duidelijk aangegeven door de resultaten van de evaluatie van de begrotingsrealisaties van het jaar 2019. De resultaten van de toetsing van de naleving van zowel de Europese criteria van het preventieve en het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact als van de nationale begrotingsregels zijn allerminst optimistisch.

Wat het preventieve luik betreft, heeft de Europese Commissie gewezen op:

- een significante afwijking in 2019 en voor 2018 en 2019 samen beschouwd van de minimaal vereiste structurele verbetering in de richting van de middellange termijnbegrotingsdoelstelling op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, zijnde het structureel evenwicht dat in het Stabiliteitsprogramma 2019–2022 nog in 2021 werd beoogd;
- een significante afwijking van de uitgavenbenchmark op het niveau van de Gezamenlijke Overheid in 2019 en voor 2018 en 2019 samen beschouwd.



Op basis van deze vaststellingen heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat er een significante afwijking is opgetreden van het aanpassingstraject in de richting van de middellange termijnbegrotingsdoelstelling zoals bedoeld in het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact.

Dat de vereisten van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact niet zijn nageleefd, is volgens de Europese Commissie een verzwarende factor bij de beoordeling van het feit dat België in 2019 op het eerste gezicht (prima facie) niet aan het schuld criterium van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact heeft voldaan.

Deze vaststellingen liggen volledig in lijn met de pessimistische verwachtingen van de Commissie in juni 2019 over de haalbaarheid van de (indicatieve) doelstellingen die voor 2019-2020 in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 werden weerhouden. De Commissie wees toen reeds op het risico op afwijkingen en zelfs significante afwijkingen ten opzichte van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact voor 2018 en 2019 tezamen.

Dat pessimisme noopte de Commissie in juni 2019 ertoe om nogmaals te wijzen op het feit dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn risicovol is en nog steeds een ernstige uitdaging vormt omwille van het samengaan van de hoge schuldgraad én de verwachte toename van de vergrijzingskosten, in het bijzonder de pensioenuitgaven en uitgaven voor langdurige zorg.

Het spreekt voor zich dat deze waarschuwing vandaag, nog meer dan in het verleden, een centraal aandachtspunt dient te zijn bij de uittekening van de toekomstige beleidsopties en het economische relanceplan.

Wat de naleving van de criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact betreft, heeft de Europese Commissie geoordeeld dat:

- ondanks de sterke toename van het nominaal vorderingstekort van de gezamenlijke overheid in 2019, het tekortcriterium van 3% bbp toch nog werd gerespecteerd; voor 2020 en 2021 verwacht de Commissie echter een substantiële overschrijding van die referentiewaarde;
- er geen relevante factoren in rekening kunnen worden gebracht aangezien de schuldgraad van de gezamenlijke overheid de referentiewaarde van 60% bbp overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde, namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde van 3% bbp blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is;

- er onvoldoende vooruitgang in de richting van de schuldreductiebenchmark werd gerealiseerd en ook met inachtnaeme van de relevante factoren het schuld criterium in 2019 niet is nageleefd;
- op basis van de analyse die de Commissie in het in artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde rapport van 20 mei 2020 heeft opgenomen, erop wijst dat niet is voldaan aan het tekort- en het schuld criterium van het Stabiteits- en Groeipact.

Op basis van de toetsing van de naleving van de nationale begrotingsregels zoals bepaald in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 <sup>1</sup> heeft de Afdeling de volgende besluiten getrokken:

- er is onvoldoende vooruitgang gemaakt op het vlak van de implementering van de vereiste interfederale begrotingscoördinatie en het toezicht daarop en dit ondanks de Europese vereiste betreffende de oprichting van nationale onafhankelijke instellingen die dienen in te staan voor de monitoring van de nationale begrotingsregels, met inbegrip van een regel om de middellange termijnbegrotingsdoelstelling op het nationale niveau te implementeren; deze instellingen zijn ook belast met de evaluatie in het kader van het automatisch correctiemechanisme.

De Afdeling herinnert om die reden nogmaals aan het belang van een goede begrotingscoördinatie teneinde het aanpassingstraject naar de middellange termijn doelstelling te realiseren, conform de engagementen van België ten opzichte van de Europese Unie en zo de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen in het belang van de komende generaties.

De boodschap opgenomen in het advies van de Afdeling van juli 2019 wordt daarom nogmaals herhaald met name dat ook de Europese Commissie reeds ernstige bemerkingen heeft gemaakt bij de mank lopende begrotingscoördinatie in België. In haar voorstel van aanbevelingen gericht aan de Europese Raad van 9 juli 2019 merkt de Commissie onder meer op dat:

- de begrotingscoördinatie tussen de overheden onvoldoende flexibel is om ruimte te creëren voor openbare investeringen;
- een doeltreffende begrotingscoördinatie noodzakelijk is in een federale staat zoals België waar een omvangrijk deel van de overheidsuitgaven tot de bevoegdheid behoort van de deelgebieden en de lokale overheden;

---

<sup>1</sup> Zie [https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord\\_13\\_december\\_2013.pdf](https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf)

- het ontbreken van een akkoord over de begrotingsdoelstellingen voor elk van de verschillende overheden de haalbaarheid van het globaal begrotingstraject richting de middellange termijn doelstelling kan ondermijnen.

Bij gebrek aan formeel aangegane engagementen over de in het Stabiliteitsprogramma van 2019–2022 (en alle andere Stabiliteitsprogramma's vanaf 2014) vastgelegde doelstellingen is de evaluatie van de naleving van de nationale begrotingsregels door de Afdeling slechts illustratief:

- op het niveau van de Gezamenlijke Overheid werd de in voormeld Stabilisatieprogramma beoogde structurele verbetering niet gehaald, noch in 2019 noch wanneer 2018 en 2019 samen worden beschouwd;
- hetzelfde besluit geldt voor Entiteit I (Federale Overheid en Sociale Zekerheid geconsolideerd);
- op het niveau van Entiteit II (Gemeenschappen, Gewesten, Gemeenschapscommissies en Lokale Overheden geconsolideerd) werd de als doelstelling vooropgestelde structurele verbetering wel gerealiseerd, zowel in 2019 als wanneer 2018 en 2019 samen worden genomen.

Tot slot wordt nog de aandacht gevestigd op het advies dat de Raad van de Europese Unie heeft uitgebracht na onderzoek van het Stabiliteitsprogramma 2020:

«De Raad beveelt aan dat België in 2020 en 2021 de volgende actie onderneemt:

1. Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. De algehele veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken en ervoor zorgen dat kritieke medische producten beschikbaar zijn.
2. De gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid en de samenleving verzachten, met name door doeltreffende actieve arbeidsmarktmaatregelen te bevorderen en de ontwikkeling van vaardigheden aan te moedigen.

3. Zorgen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de maatregelen om liquiditeit te verstrekken aan kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen en het ondernemingsklimaat te verbeteren. Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op infrastructuur voor duurzaam vervoer, het schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, digitale infrastructuur, zoals 5G- en gigabitnetwerken, en onderzoek en innovatie.»

---

# 1 BEGROTINGSREALISATIES 2019 BINNEN EEN MIDDELLANG TERMIJNPERSPECTIEF

---

## 1.1 *Budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid*

De cijfers in deel 1 zijn gebaseerd op de overheidsrekeningen 2019 zoals die op 20 april 2020 door het INR gepubliceerd zijn. De gegevens voor de eenmalige en tijdelijke factoren ('one shots') zijn afkomstig uit de "Economische vooruitzichten 2020-2025", zoals die op 23 juni 2020 door het FPB gepubliceerd is. Het FPB heeft in haar Economische Vooruitzichten van juni 2020 geen raming van het potentiële bbp opgemaakt gegeven de uitzonderlijke economische omstandigheden en daarmee gepaard gaande onzekerheid ten gevolge van de COVID-19-pandemie. De gegevens voor de cyclische component zijn daarom afkomstig uit de voorlopige versie van de "Economische vooruitzichten 2020-2025", zoals die op 20 maart 2020 door het FPB gepubliceerd is.

De analyse van de begrotingsresultaten van 2019 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid gebeurt in drie stappen. Deel 1.1.1 gaat in op het verloop van de begrotingssaldi van de Gezamenlijke Overheid en schetst zo een eerste algemeen beeld van de toestand van de overheidsfinanciën in 2019. Daarna verschuift de focus naar de bepaling van de (structurele) tendensen in de dynamiek van de ontvangsten (deel 1.1.2) en de overheidsuitgaven (deel 1.1.3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de schuldgraad in deel 1.1.4.

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

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2019 een nominaal vorderingensaldo van -1,9% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte verslechterde zo met 1,1 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2018, waarin een tekort van 0,8% bbp werd opgetekend. De ratio van de overheidsontvangsten, uitgedrukt in % bbp, vertoonde in 2019 een afname van 1,1 procentpunt bbp en bereikte daarmee een niveau van 48,7% bbp. De ratio van de overheidsuitgaven bleef ongewijzigd op 50,6% bbp.

Het primair saldo is in 2019 verslechterd met 1,2 procentpunt bbp ten opzichte van 2018, naar een niveau van 0,1% bbp. De daling van de rentelasten heeft een positieve bijdrage geleverd van 0,1 procentpunt bbp aan het begrotingssaldo in 2019. De rentelasten bereikten in 2019 een niveau van 2,0% bbp.

**Tabel 3**  
**Begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
Ontvangsten (*)	49,6%	49,1%	49,6%	49,8%	48,7%	-1,1%
Uitgaven (*)	52,0%	51,4%	50,2%	50,6%	50,6%	0,0%
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
Primaire uitgaven (*)	49,1%	48,7%	47,9%	48,5%	48,6%	0,1%
Primair saldo	0,5%	0,3%	1,6%	1,3%	0,1%	-1,2%
<b>Nominaal vorderingensaldo</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,1%</b>

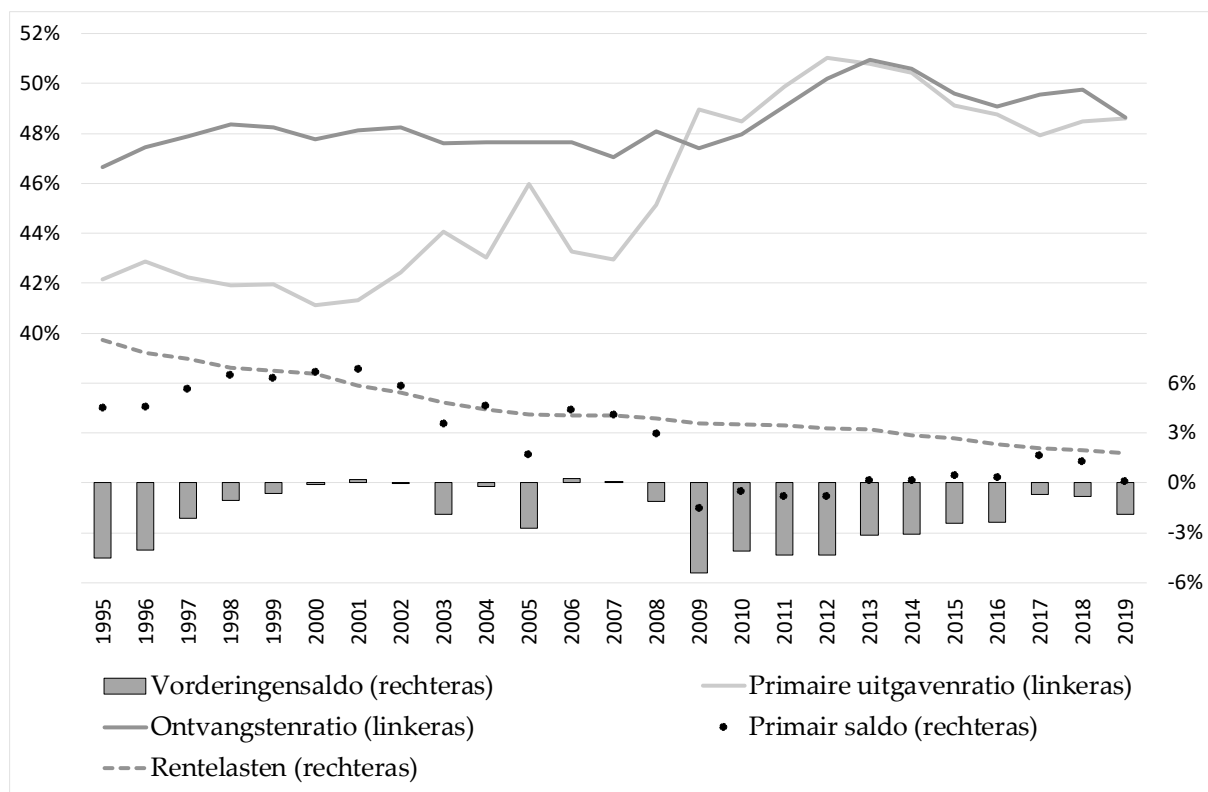
Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

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

Onderstaande grafiek plaatst de resultaten van 2019 in een **historisch perspectief** (1995-2019).

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De ratio van de ontvangsten liep sinds 2010 beduidend op en bereikte een hoogtepunt in 2013 (50,9% bbp). Vanaf 2014 daalde de ratio van de ontvangsten tot een niveau van 49,1% bbp in 2016. Gedurende 2017- 2018 deed zich opnieuw een beperkte toename voor van de ontvangsten, gevolgd door een significante daling in 2019 tot een niveau van 48,7% bbp. De ratio van de primaire uitgaven in het bbp wordt gekenmerkt door een aanzienlijke toename gedurende 2008-2012 (cumulatief 8,1 procentpunt bbp), en bereikte een piek in 2012 (51,0% bbp). Vanaf begrotingsjaar 2013 werd een daling van de primaire uitgavenratio ingezet die zich heeft verdergezet tot en met 2017 (cumulatief 3,1 procentpunt bbp). In 2018-2019 is de primaire uitgavenratio echter opnieuw toegenomen (cumulatief 0,7 procentpunt bbp). Beide ratio's, en in het bijzonder de primaire uitgavenratio, zijn, ten opzichte van het gemiddelde niveau in de periode 1995-2019, nog steeds vrij hoog. De trendmatige daling van de rentelasten die werd opgetekend over de beschouwde periode werd verdergezet in 2019.

De evolutie van de ratio's van de ontvangsten en uitgaven is bepalend voor die van het nominale vorderingensaldo. In een historisch perspectief kende het nominale vorderingensaldo een sterke terugval in 2009 (-5,4% bbp) om zich vervolgens trapsgewijs te herstellen. Na een stabilisatie van het tekort op 2,4% bbp gedurende 2015-2016 nam het tekort verder af tot 0,7% bbp in 2017 en bleef min of meer stabiel in 2018. Aan deze evolutie kwam in 2019 een einde, met een sterke afname van het vorderingensaldo tot een niveau van -1,9% bbp.

Het herstel van het vorderingensaldo na de financiële crisis in 2008 en de daaruit voortvloeiende grote recessie in 2009 volgde gedeeltelijk uit het verloop van het primaire begrotingssaldo. Vanaf 2013 boekte de Gezamenlijke Overheid opnieuw een beperkt primair overschot dat is blijven toenemen tot 2017. Vergeleken met het pre-crisisniveau bleef de omvang van dit primaire overschot evenwel beperkt. De verslechtering van het vorderingensaldo in 2019 volgde quasi-volledig uit de daling van de ontvangsten.

In een structurele benadering wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke factoren op het vorderingensaldo. Beschouwd in structurele termen verslechterde het saldo met 0,5 procentpunt bbp in 2019 om een niveau van -2,4% bbp te bereiken. De verslechtering van het structurele begrotingssaldo is het gevolg van de verslechtering van het nominale begrotingssaldo (-1,1 procentpunt van het bbp). De gunstige impact van de cyclische component en de eenmalige en tijdelijke factoren ('one shots') op het nominale saldo werd echter kleiner dan in 2018. De positieve impact van de one shots op het begrotingssaldo daalde met 0,5 procentpunt bbp en bleef beperkt tot 0,2% bbp. De cyclische component vertoonde een lichte daling met 0,1 procentpunt bbp en had een positieve impact van 0,3% bbp op het nominale vorderingensaldo, aangezien de output gap in de periode 2017-2019 positief was. Die factoren worden in detail besproken bij de analyse van de evolutie langs inkomsten- en uitgavenzijde in de delen 1.1.2.2 en 1.1.3.2 hierna.

**Tabel 4**  
**Begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid in structurele termen (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Nominaal vorderingensaldo</b>	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-1,1%
Cyclische component	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,3%	-0,1%
One shots	0,1%	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	-0,5%
<b>Structureel saldo</b>	-2,6%	-2,4%	-1,6%	-1,9%	-2,4%	-0,5%
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
Structureel primair saldo	0,3%	0,3%	0,7%	0,2%	-0,4%	-0,6%

Noot 1: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Noot 2: Het Federaal Planbureau heeft in haar Economische Vooruitzichten van juni 2020 geen raming van het potentiële bbp opgemaakt gegeven de uitzonderlijke economische omstandigheden en daarmee gepaard gaande onzekerheid ten gevolge van de COVID-19 pandemie. Voor de berekening van de cyclische component wordt daarom het potentieel bbp gebruikt dat werd geraamd in de Economische Vooruitzichten van maart 2020. De one shots zijn afkomstig uit de EV van juni 2020.

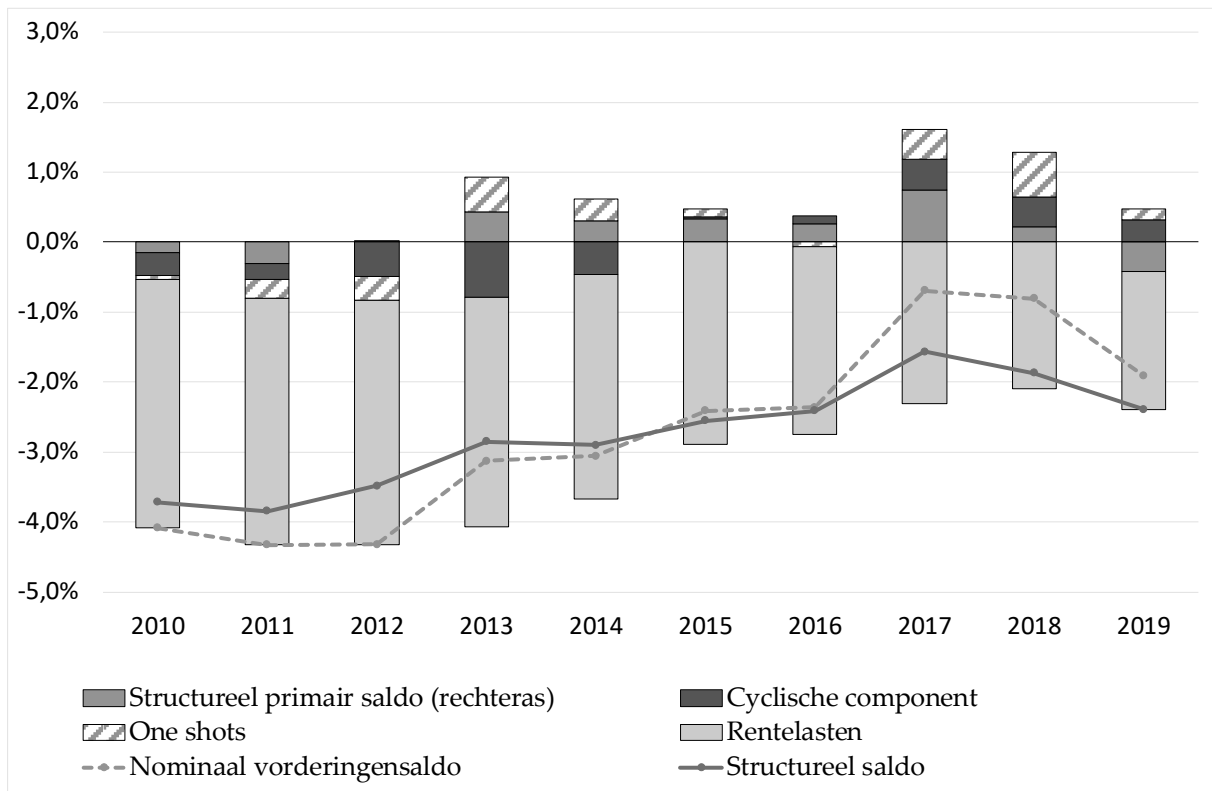
Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en de Economische projecties van het FPB (maart/juni 2020).

In 2018 vertoonde het structurele saldo voor het eerst sinds 2011 een verslechtering, dewelke zich heeft verdergezet in 2019. Het structurele saldo was in 2019 negatiever dan het nominale vorderingensaldo vanwege de positieve invloed van de conjunctuur en van de eenmalige en tijdelijke factoren op het nominale saldo (+0,5% bbp in totaal). Het structurele primaire saldo vertoonde in 2019 een daling met 0,6 procentpunt bbp tot een niveau van -0,4% bbp. Daarmee werd het structurele primaire saldo voor eerst sinds 2011 negatief.

Grafiek 2 plaatst het structureel saldo van 2019 en haar componenten in een middellangetermijnperspectief (2010-2019). Over het geheel van de beschouwde periode werd in 2017 het kleinste nominale tekort opgetekend.



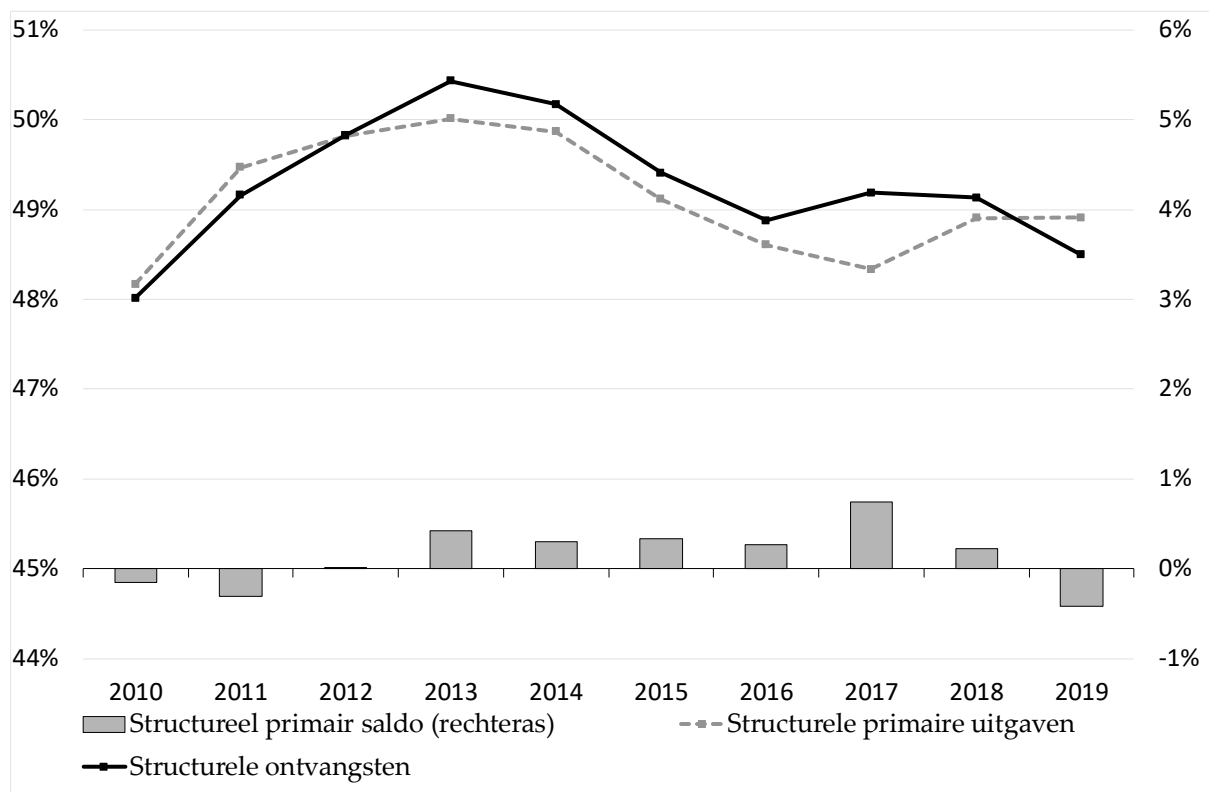
**Grafiek 2**  
**Samenstelling van het structurele saldo (in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en de Economische projecties van het FPB (maart/juni 2020).

Grafiek 3 geeft het structureel primair saldo weer als het verschil tussen de structurele ontvangsten en de structurele primaire uitgaven binnen een middellangetermijnperspectief (2010-2019). Hier wordt nog eens visueel duidelijk dat het structureel primair saldo in 2019 negatief is geworden, dit voor het eerst sinds 2011. De structurele ontvangsten en uitgaven worden verder in detail besproken (zie delen 1.1.2.2 en 1.1.3.2).

**Grafiek 3**  
**Het structurele primaire saldo, de structurele ontvangsten en de primaire uitgaven**  
**(in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en de Economische projecties van het FPB (maart/juni 2020).

### 1.1.2 De overheidsontvangsten

De analyse van de overheidsontvangsten gebeurt in twee stappen. In een eerste stap wordt ingegaan op de evolutie van de effectieve (waargenomen) overheidsontvangsten (deel 1.1.2.1). In een tweede stap wordt gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur en de eenmalige en tijdelijke factoren (deel 1.1.2.2).

### 1.1.2.1 De effectieve overheidsontvangsten

Zoals in de vorige adviezen van de Afdeling zijn onderstaande tabellen en grafieken opgesteld op basis van de HRF-definitie <sup>2</sup> voor de ontvangstenratio. Volgens de HRF-definitie houden de ontvangsten rekening met de aan de EU overgedragen fiscale heffingen en de opbrengst van de verkopen van niet-financiële activa. De verkopen van die activa worden in de gedetailleerde nationale rekeningen als negatieve uitgaven geboekt en niet als niet-fiscale ontvangsten. Voorts wordt in de HRF-definitie geen rekening gehouden met de toegerekende sociale bijdragen. Daardoor wijken de hier gepresenteerde cijfers enigszins af van de overheidsrekeningen (ESR-concept) zoals gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Zoals uit Tabel 5 blijkt, zijn de HRF-correcties stabiel gebleven in 2019. Het niveauverschil tussen de totale ontvangstenratio volgens de HRF-definitie (48,7% bbp) en het ESR-concept (50,4% bbp) bleef dus gelijk. In 2019 namen de totale overheidsontvangsten volgens beide definities af met 1,1 procentpunt bbp.

**Tabel 5**  
**Totale ontvangsten: overgang van ESR naar HRF-definitie (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totale ontvangsten (ESR)</b>	<b>51,3%</b>	<b>50,7%</b>	<b>51,2%</b>	<b>51,4%</b>	<b>50,4%</b>	<b>-1,1%</b>
<b>HRF specifieke correcties</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>0,0%</b>
Toegerekende sociale premies	-2,2%	-2,2%	-2,2%	-2,2%	-2,2%	0,0%
Indirecte belastingen afgestaan aan de EU	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%
Verkoop van activa	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
<b>Totale ontvangsten (HRF)</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,1%</b>	<b>49,6%</b>	<b>49,8%</b>	<b>48,7%</b>	<b>-1,1%</b>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De afname van de totale ontvangstenratio is voor het grootste deel toe te schrijven aan een afname van de fiscale en parafiscale ontvangsten (-1,01 procentpunt bbp). De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten, uitgedrukt in % bbp, zijn licht afgenomen 2019 (-0,09 procentpunt bbp).

<sup>2</sup> Het detail van alle HRF-correcties om tot de HRF-definitie te komen is uitgelegd in bijlage 4.1 van het Advies van de Afdeling van juli 2019. We merken hierbij op dat er in dit Advies gekozen is om de HRF-correcties te blijven toepassen omwille van de eenvormigheid en de continuïteit in de tijdreeksen. Er kan onderzocht worden of deze werkwijze in de toekomst moet behouden blijven of dat dan eerder gebruik gemaakt moet worden van de pure concepten uit de nationale rekeningen met het oog op internationale benchmarking.

**Tabel 6**  
**Effectieve ontvangsten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totale ontvangsten (HRF)</b>	<b>49,58%</b>	<b>49,06%</b>	<b>49,56%</b>	<b>49,76%</b>	<b>48,66%</b>	<b>-1,10%</b>
<u>Fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>44,83%</u>	<u>44,03%</u>	<u>44,49%</u>	<u>44,68%</u>	<u>43,66%</u>	<u>-1,01%</u>
<i>Directe belastingen</i>	<i>16,32%</i>	<i>15,98%</i>	<i>16,57%</i>	<i>16,77%</i>	<i>15,76%</i>	<i>-1,02%</i>
Vennootschappen	3,35%	3,51%	4,12%	4,36%	3,80%	-0,56%
Gezinnen, niet-inwoners en IZW's	12,97%	12,47%	12,45%	12,41%	11,95%	-0,46%
Roerende voorheffing	0,98%	0,92%	0,85%	0,80%	0,79%	-0,01%
Beroepsgebonden inkomens (incl. bijz. bijdr.)	11,37%	10,95%	11,01%	10,97%	10,52%	-0,45%
Overige	0,61%	0,61%	0,59%	0,64%	0,64%	0,00%
<i>Indirecte belastingen</i>	<i>13,55%</i>	<i>13,78%</i>	<i>13,71%</i>	<i>13,81%</i>	<i>13,88%</i>	<i>0,07%</i>
Btw	6,71%	6,78%	6,78%	6,86%	6,80%	-0,06%
Accijnzen en gelijkgestelden	2,55%	2,68%	2,68%	2,69%	2,60%	-0,09%
Onroerende voorheffing en registratierechten	2,15%	2,17%	2,17%	2,11%	2,25%	0,13%
Douanerechten (afgestaan aan EU)	0,39%	0,42%	0,41%	0,42%	0,41%	-0,01%
Overige	2,14%	2,15%	2,07%	2,14%	2,23%	0,09%
<i>Werkelijke sociale premies</i>	<i>14,10%</i>	<i>13,49%</i>	<i>13,40%</i>	<i>13,28%</i>	<i>13,31%</i>	<i>0,04%</i>
Ten laste van de werkgevers	8,70%	8,18%	8,10%	7,95%	7,96%	0,01%
Ten laste van de gezinnen	5,40%	5,31%	5,31%	5,32%	5,35%	0,03%
<i>Kapitaalbelastingen (vermogensheffingen)</i>	<i>0,87%</i>	<i>0,78%</i>	<i>0,81%</i>	<i>0,82%</i>	<i>0,72%</i>	<i>-0,10%</i>
<u>Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten</u>	<u>4,75%</u>	<u>5,03%</u>	<u>5,06%</u>	<u>5,09%</u>	<u>4,99%</u>	<u>-0,09%</u>
Inkomen uit vermogen	0,84%	0,87%	0,90%	0,90%	0,82%	-0,08%
Verkoop van goederen en diensten	2,91%	3,11%	3,14%	3,18%	3,16%	-0,02%
Inkomens- en kapitaaloverdrachten	0,89%	0,93%	0,88%	0,88%	0,92%	0,04%
Verkoop van activa	0,11%	0,12%	0,14%	0,13%	0,10%	-0,04%

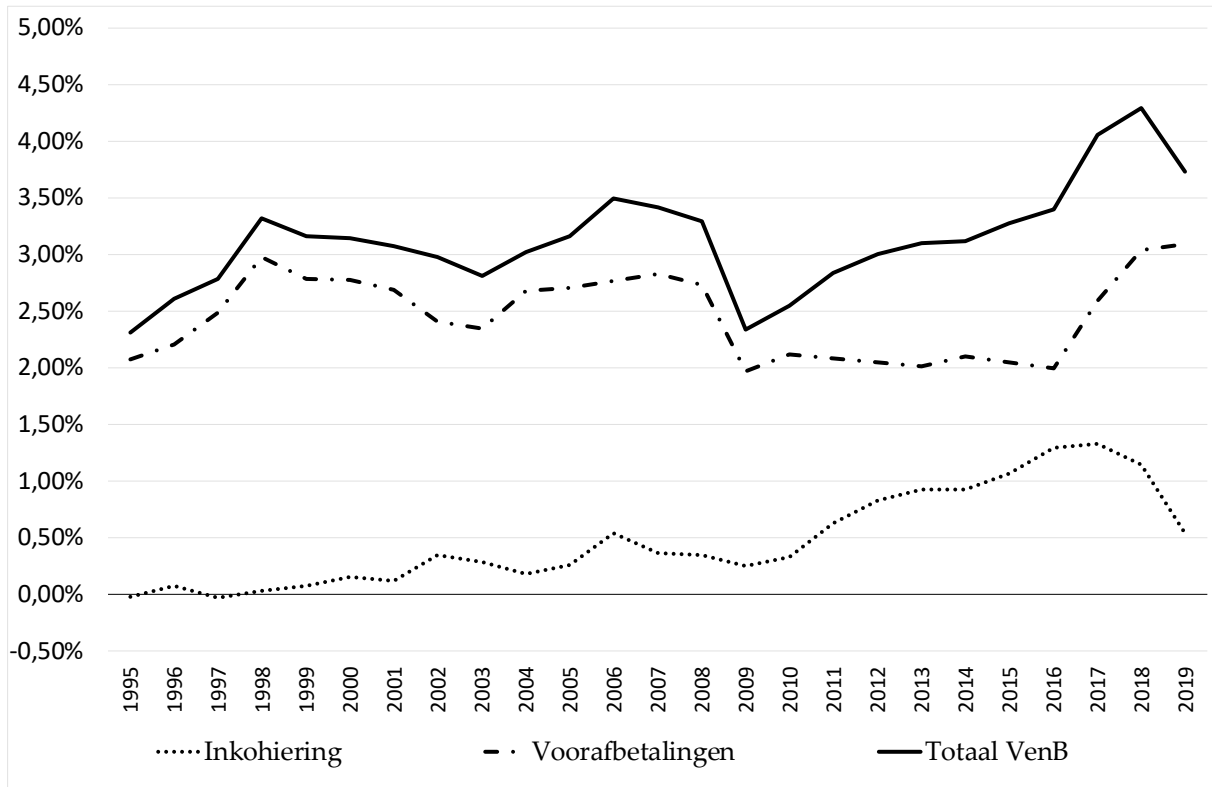
Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

Een detailbeschouwing van de afname in fiscale en parafiscale ontvangsten leert dat deze zijn oorzaak vindt in een daling van de directe belastingen en kapitaalbelastingen (respectievelijk -1,02 en -0,10 procentpunt bbp), licht afgeremd door een toename van de indirecte belastingen en werkelijke sociale premies (respectievelijk +0,07 en +0,04 procentpunt bbp). Deze laatste situeert zich in hoofdzaak bij de premies ten laste van de gezinnen.

In tegenstelling tot de periode 2017-2018 was er in 2019 een aanzienlijke afname van de ontvangsten uit de directe belastingen van toepassing op vennootschappen (-0,56 procentpunt bbp). Deze vloeit voort uit een uitgesproken daling van de ontvangsten uit belastingen op de winsten van vennootschappen (vennootschapsbelasting of VenB). Zoals uit Grafiek 4 blijkt is dit een breuk met de stijgende trend van de voorgaande jaren.

**Grafiek 4**  
**Evolutie van de componenten van de vennootschapsbelasting in 1995-2019**  
**(in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Grafiek 4 geeft de uitsplitsing weer van het verloop van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting over haar twee belangrijkste componenten <sup>3</sup>. In 2017-2018 zijn de voorafbetalingen aanzienlijk toegenomen (van 2,0% bbp in 2016 naar 3,0% bbp in 2018), na stabiel te zijn gebleven gedurende de periode 2010-2016. In 2019 zijn de voorafbetalingen quasi gestagneerd. Dit in tegenstelling tot de inkohieringen die een scherpe terugval ondergingen en meer dan halveerden. Gedurende de periode 2010-2016 kenden de inkohieringen een sterke toename (+1,0 procentpunt bbp). Aan deze toenametrend kwam een einde in 2018. De daling in 2019 heeft de inkohieringen herleid tot het niveau van 2011.

<sup>3</sup> Behalve voorafbetalingen en inkohieringen omvatten de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting ook de roerende voorheffing betaald door vennootschappen en de belasting van niet-inwoners (deel vennootschappen).

De vastgestelde toename van de voorafbetalingen in 2017-2018 kan verklaard worden door verschillende factoren. Ten eerste werd in januari 2017 de belastingvermeerdering bij onvoldoende voorafbetalingen verhoogd tot 2,25%, en vanaf januari 2018 verder naar 6,75% <sup>4</sup>. Dat heeft geleid tot een tijdelijke toename van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting die een verschuiving van het moment van betaling van het verschuldigde bedrag in de tijd betrof. Die verschuiving heeft zich in 2019 gemanifesteerd in de afgenomen belastinginnig via inkohieringen. Ten tweede verhoogde ook de belastbare grondslag van de vennootschapsbelasting door een daling van het tarief van de notionele interestaftrek (als gevolg van de daling van de referentierente voor risicokapitaal). Tot slot wordt de belastbare basis ook in belangrijke mate bepaald door het verloop van de conjunctuur, welke de laatste jaren gunstig was.

De ontvangsten uit directe belastingen op gezinnen, niet-inwoners en IZW's vertoonden een sterke daling (-0,46 procentpunt bbp). De afname houdt verband met de laatste fase van de *tax-shift*. De belastingvrije som voor de berekening van de personenbelasting werd verhoogd en de inkomensschijf van 40% werd verbreed (ten koste van het hogere tarief van 45%). Gedurende de periode 2014-2019 kenden de directe belastingen op gezinnen, niet-inwoners en IZW's een cumulatieve daling van 1,02 procentpunt bbp.

Onder de indirecte belastingen kenden de btw- en accijnsontvangsten een lichte terugval (respectievelijk -0,06 en -0,09 procentpunt bbp). Dit was in hoofdzaak het gevolg van een matiging van de particuliere consumptie, en het niet-indexeren van de accijnstarieven. Ook de ontvangsten uit heffingen op vermogen zijn in 2019 afgenomen (0,10 procentpunt bbp). Dit onder invloed van de lagerenteomgeving en de tarievenverlaging van de Vlaamse erfbelasting.

---

<sup>4</sup> Dit beïnvloedt het verschil tussen het boetetarief bij onvoldoende of geen voorafbetalingen en de rente om een voorafbetaling eventueel te financieren via een lening. Door de verhoging van het boetetarief wordt het voor bedrijven terug interessanter om bijvoorbeeld leningen aan te gaan om hun voorafbetalingen te financieren in plaats van de VenB via inkohieringen (inclusief belastingvermeerdering) te betalen.

### 1.1.2.2 De structurele overheidsontvangsten

Zoals in het deel hierboven werd toegelicht, daalde de (nominale) totale ontvangstenratio in 2019 met 1,10 procentpunt bbp ten opzichte van 2018. De waargenomen evolutie werd echter beïnvloed door het verloop van de conjunctuur en de impact van eenmalige en tijdelijke factoren (zogenaamde *one shots*). **In structurele termen nam de ontvangstenratio in 2019 af met 0,63 procentpunt bbp om zo een niveau van 48,5% bbp te bereiken.** Het verschil in verloop tussen beide ratio's (0,47% bbp) kan worden herleid tot de afgenomen impact van *one shots* op de ontvangsten in 2019. De impact van de conjunctuur op het verloop van de ontvangstenratio is immers quasi neutraal.

De ontvangstenratio in 2019 blijkt evenwel in geringe mate beïnvloed door eenmalige en tijdelijke meevallers langs ontvangstenzijde (0,16% bbp). Dat is een afname van 0,47 procentpunt bbp in vergelijking met 2018. Die tijdelijke meevallers betreffen onder meer een voorschot op de eindbelasting van het pensioenspaarkapitaal<sup>5</sup> en het afsluiten van een minnelijke schikking met een buitenlandse financiële instelling ten belope van 295 miljoen euro in het kader van een gerechtelijk onderzoek naar fiscale fraude en witwaspraktijken. De afname van de one shots ten opzichte van 2018 betreft in hoofdzaak het grotendeels wegvallen van de tijdelijke verhoging van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting. Een gedeelte van de toename van de voorafbetalingen was immers tijdelijk aangezien dit aanleiding geeft tot een lagere belastinginning via inkohieringen in 2019 en de volgende jaren.

**Tabel 7**  
**Structurele overheidsontvangsten over de periode 2015-2019**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totale ontvangsten (HRF)</b>	<b>49,58%</b>	<b>49,06%</b>	<b>49,56%</b>	<b>49,76%</b>	<b>48,66%</b>	<b>-1,10%</b>
Correctie voor de stand van de conjunctuur	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Impact van one shots	0,17%	0,19%	0,37%	0,64%	0,16%	-0,47%
<b>Structurele ontvangsten (HRF)</b>	<b>49,41%</b>	<b>48,88%</b>	<b>49,19%</b>	<b>49,13%</b>	<b>48,50%</b>	<b>-0,63%</b>
p.m. Structurele ontvangsten (ESR)	51,14%	50,55%	50,86%	50,80%	50,20%	-0,59%

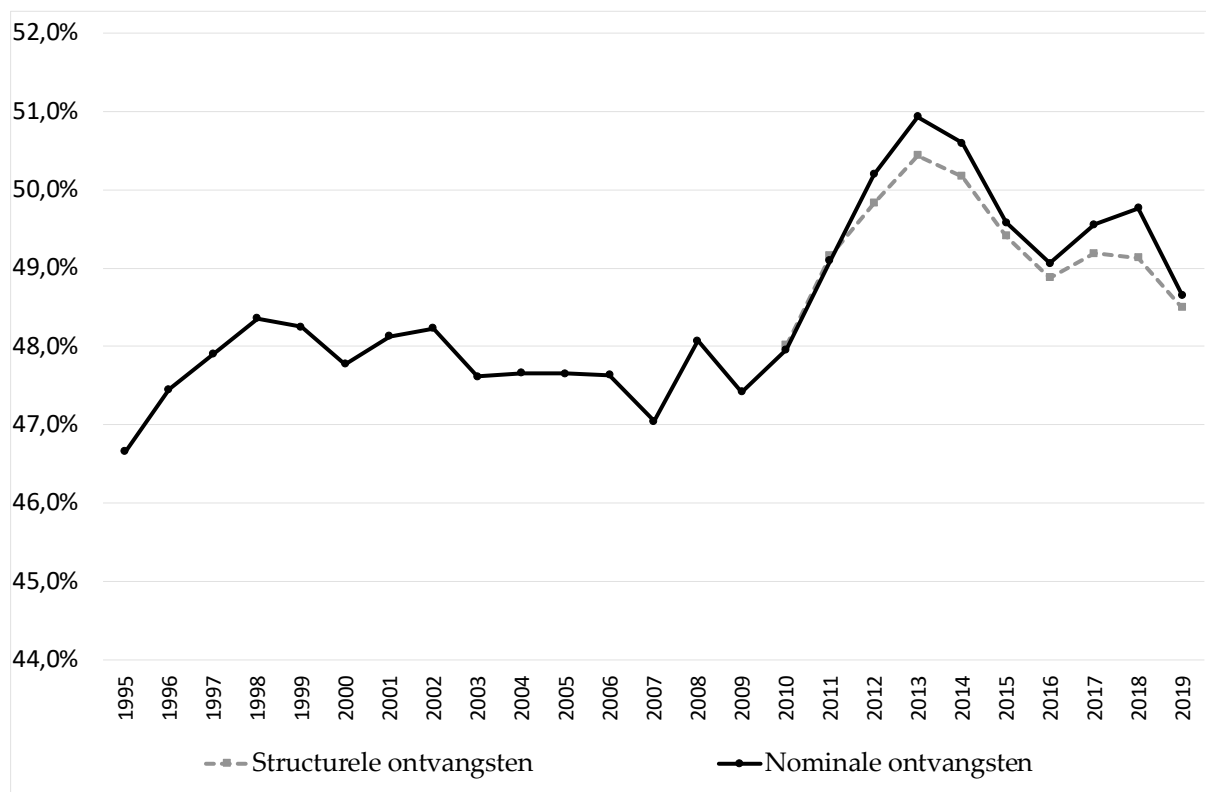
Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en de Economische projecties van het FPB (maart/ juni 2020).

Grafiek 5 geeft de evolutie weer van de nominale en de structurele ontvangstenratio in een historisch perspectief (1995-2019).

<sup>5</sup> Bij alle contracten die van vóór 2015 dateren en die nog niet definitief werden belast, wordt van 2015 tot en met 2019 elk jaar in september 1% van de kapitaalreserves (waarde op 31/12/2014) belast. De betaalde voorschotten zullen van de eindbelasting worden afgetrokken wanneer deze verschuldigd is.

Grafiek 5

Evolutie van de ontvangstenratio (nominaal en structureel, 1995 – 2019) (in % bbp)



Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en de Economische projecties van het FPB (maart/juni 2020). Aangezien de FPB reeks voor one shots pas beschikbaar is vanaf 2010, is het niet mogelijk om hiervoor structurele ontvangsten te bepalen.

### 1.1.3 De overheidsuitgaven

De analyse van de primaire overheidsuitgaven gebeurt in twee stappen. In een eerste stap wordt ingegaan op de evolutie van de effectieve (waargenomen) primaire overheidsuitgaven (zie deel 1.1.3.1). In een tweede stap wordt gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke factoren om tot de structurele primaire uitgavenratio te komen (zie deel 1.1.3.2). Tot slot wordt ook de evolutie van de rentelasten besproken (zie deel 1.1.3.3).



### 1.1.3.1 De effectieve primaire overheidsuitgaven

Net zoals bij de overheidsontvangsten zijn de tabellen en de grafieken van de primaire uitgaven opgesteld volgens de HRF-definitie. Dit houdt in dat de HRF-correcties die werden toegepast langst de ontvangstenzijde (zie deel 1.1.2.1), symmetrisch worden toegepast op de uitgaven om de neutraliteit op het niveau van het vorderingensaldo te garanderen.

**Tabel 8**  
**Primaire uitgaven: overgang van ESR naar HRF-definitie (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totale primaire uitgaven (ESR)</b>	<b>50,8%</b>	<b>50,4%</b>	<b>49,6%</b>	<b>50,1%</b>	<b>50,3%</b>	<b>0,2%</b>
<u>HRF specifieke correcties</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>0,0%</u>
Toegerekende sociale premies	-2,2%	-2,2%	-2,2%	-2,2%	-2,2%	0,0%
Overdracht indirecte belastingen naar EU	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%
Verkoop van activa	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
<b>Totale primaire uitgaven (HRF)</b>	<b>49,1%</b>	<b>48,7%</b>	<b>47,9%</b>	<b>48,5%</b>	<b>48,6%</b>	<b>0,1%</b>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De evolutie van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid werd in 2019 sterk beïnvloed door de begrotingssituatie op het federale niveau. De federale regering was, na haar ontslag eind 2018, het hele jaar 2019 in lopende zaken. De federale uitgaven werden deels geregeld via de toekenning van kredieten voor een periode van twee tot vier maanden, de zogenoemde voorlopige twaalfden. Dat houdt in dat de uitgaven in principe de bedragen van de laatst goedgekeurde uitgavenbegroting niet mogen overschrijden, gemeten over dezelfde termijn als de toegekende kredieten. Het systeem van voorlopige twaalfden impliceert een gedeeltelijke stabilisatie van de federale uitgaven ten opzichte van het voorgaande jaar. Het is slechts gedeeltelijk aangezien de verplichte uitgaven in de deelsector van de Sociale Zekerheid, zoals de pensioenen en de gezondheidszorg, niet onderworpen zijn aan die regeling.

De primaire uitgavenratio van de Gezamenlijke Overheid (GO) kende een dalend verloop van 49,11% bbp in 2015 <sup>6</sup> tot 47,94% bbp in 2017. In 2018 liep de primaire uitgavenratio echter weer op met 0,54 procentpunt bbp tot 48,48% bbp. Ook in 2019 werd een stijging van de primaire uitgavenratio opgetekend, zij het in mindere mate (+0,12 procentpunt bbp), tot 48,59% bbp. De lopende uitgaven (+0,28 procentpunt bbp) en de kapitaaluitgaven (-0,16 procentpunt bbp) kenden een tegengesteld verloop in 2019.

<sup>6</sup> De primaire uitgavenratio daalde al sinds zijn piek van 51,03% bbp in 2012, zoals verder weergegeven is in Grafiek 9 in deel 1.1.3.2.

**Tabel 9**  
**Effectieve primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totale primaire uitgaven (HRF)</b>	<b>49,11%</b>	<b>48,75%</b>	<b>47,94%</b>	<b>48,48%</b>	<b>48,59%</b>	<b>0,12%</b>
<u>Lopende uitgaven</u>	<u>45,43%</u>	<u>45,29%</u>	<u>44,59%</u>	<u>44,90%</u>	<u>45,18%</u>	<u>0,28%</u>
Bezoldigingen	10,34%	10,23%	10,15%	10,11%	10,12%	0,02%
Lonen	8,44%	8,39%	8,31%	8,24%	8,26%	0,02%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	1,90%	1,85%	1,85%	1,87%	1,86%	0,00%
Aankopen van goederen en diensten	4,12%	4,08%	4,06%	4,14%	4,11%	-0,03%
Subsidies aan bedrijven	3,84%	3,71%	3,64%	3,67%	3,75%	0,07%
waarvan loonkostensubsidies	1,20%	1,12%	1,09%	1,12%	1,13%	0,01%
Sociale uikeringsen	24,70%	24,67%	24,53%	24,60%	24,82%	0,21%
In geld	16,98%	16,94%	16,86%	16,90%	17,00%	0,10%
In natura	7,72%	7,73%	7,67%	7,70%	7,82%	0,11%
Inkomstenoverdrachten	2,44%	2,59%	2,21%	2,38%	2,38%	0,00%
waarvan naar de EU	1,35%	1,40%	1,12%	1,29%	1,27%	-0,03%
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>3,68%</u>	<u>3,46%</u>	<u>3,35%</u>	<u>3,58%</u>	<u>3,42%</u>	<u>-0,16%</u>
Bruto-investeringen in vaste activa	2,49%	2,42%	2,40%	2,65%	2,59%	-0,07%
Overige kapitaaluitgaven	1,18%	1,04%	0,95%	0,92%	0,83%	-0,09%
p.m. Terugbetaalbare belastingkredieten	0,20%	0,18%	0,21%	0,20%	0,22%	0,02%

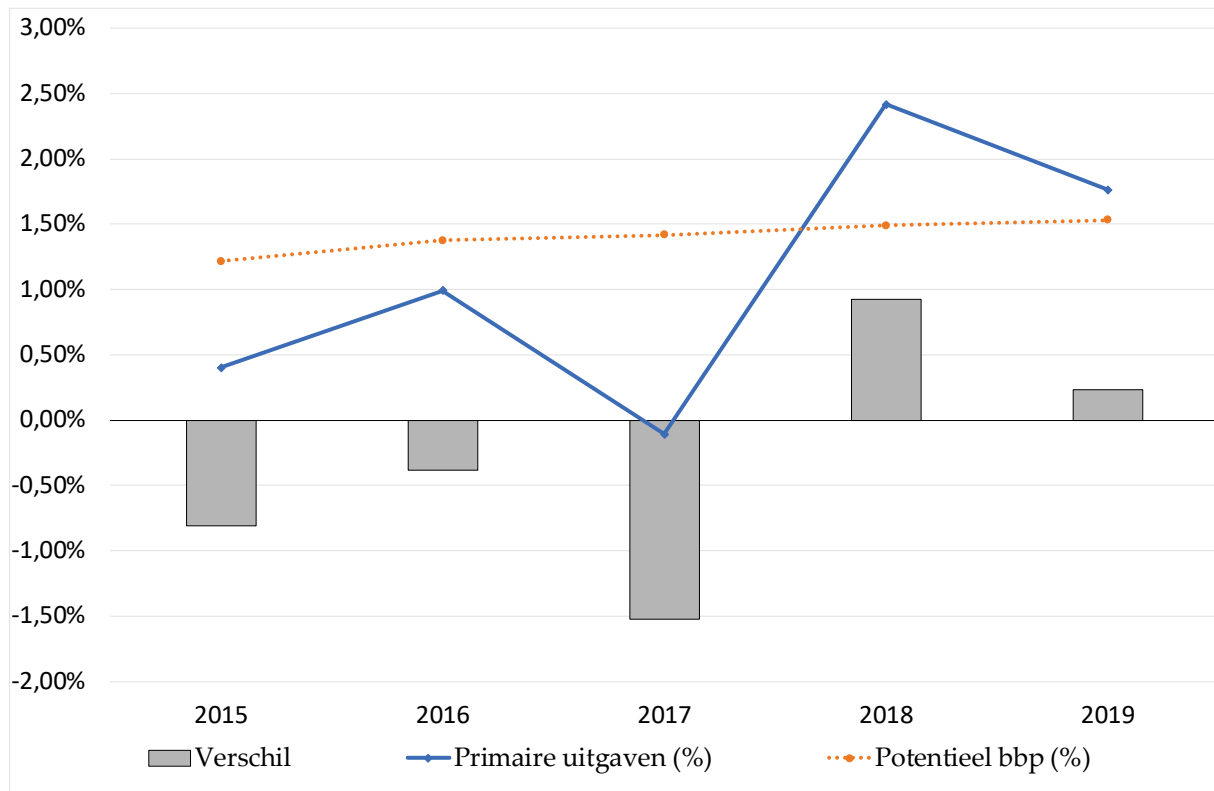
Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019).

In Grafiek 6 wordt de jaarlijkse reële groei van de primaire uitgaven vergeleken met de potentiële bbp-groei. In de jaren 2015-2017 groeiden de reële primaire uitgaven trager dan het potentiële bbp. In 2018 vond er een versnelling plaats van de reële primaire uitgavengroei en kwam die hoger te liggen dan de potentiële bbp-groei. In 2019 bedroeg de reële primaire uitgavengroei 1,76% op jaarbasis, en bleef hiermee hoger dan de door het Federaal Planbureau geraamde potentiële bbp-groei van 1,53% in dat jaar <sup>7</sup>.

<sup>7</sup> De gebruikte ramingen van het potentiële bbp zijn afkomstig uit de versie van maart 2020 van de Economische Vooruitzichten 2020-2025 van het Federaal Planbureau (FPB). In de versie van juni 2020 heeft het FPB geen herraming van het potentiële bbp gemaakt.

**Grafiek 6**  
**Groei van de reële primaire uitgaven en van het potentiële bbp (in %)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR en van het FPB. De primaire uitgaven in lopende prijzen werden gedeïnfleerd aan de hand van een gewogen deflator (consumtieprijsindex, index voor sociale uitkeringen in geld en bezoldigingen).

#### 1.1.3.1.1 Evolutie van de lopende uitgaven

De sociale uitkeringen (+0,21 procentpunt bbp) droegen het meest bij aan de stijging van de lopende uitgaven in 2019, gevolgd door de subsidies aan bedrijven (+0,07 procentpunt bbp) en de bezoldigingen (+0,02 procentpunt bbp). De aankopen van goederen en diensten (-0,03 procentpunt bbp) lieten een beperkte daling optekenen en de inkomstenoverdrachten aan andere sectoren bleven stabiel (zie Tabel 9).

De stijging van de sociale uitkeringen is onder meer toe te schrijven aan de vergrijzing van de bevolking. Zoals blijkt uit Tabel 10, werd de stijging van de sociale uitkeringen (+0,21 procentpunt bbp) in 2019 hoofdzakelijk veroorzaakt door de toename van de uitgaven voor gezondheidszorg (+0,14 procentpunt bbp), de pensioenen (+0,10 procentpunt bbp), de gezinsbijslagen (+0,07 procentpunt bbp) en de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (+0,07 procentpunt bbp). Daarentegen viel er een verdere daling op te merken van de werkloosheidsuitgaven (-0,08 procentpunt bbp) en van de uitgaven voor loopbaanonderbreking en voor het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag<sup>8</sup> (-0,07 procentpunt bbp) door de afname van het aantal uitkeringsgerechtigden. De uitgaven voor het leefloon (+0,01 procentpunt bbp) en de overige sociale uitkeringen bleven min of meer stabiel in 2019. In het deel 1.2.4 over de SZ wordt dieper ingegaan op de evolutie van de sociale uitkeringen.

**Tabel 10**  
**Evolutie van de sociale uitkeringen van de GO (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
Sociale uitkeringen	24,70%	24,67%	24,53%	24,60%	24,82%	0,21%
<i>In geld</i>	16,98%	16,94%	16,86%	16,90%	17,00%	0,10%
Pensioenen	10,23%	10,30%	10,39%	10,47%	10,58%	0,10%
Gezinsbijslagen	1,51%	1,48%	1,46%	1,44%	1,51%	0,07%
Loopbaanonderbreking en brugpensioen (SWT)	0,56%	0,52%	0,46%	0,41%	0,34%	-0,07%
Werkloosheid	1,45%	1,33%	1,19%	1,09%	1,01%	-0,08%
Uitkeringen ziekte en invaliditeit	1,79%	1,82%	1,84%	1,91%	1,98%	0,07%
Leefloon	0,24%	0,27%	0,29%	0,30%	0,31%	0,00%
Overige	1,19%	1,21%	1,23%	1,27%	1,27%	0,01%
<i>In natura</i>	7,72%	7,73%	7,67%	7,70%	7,82%	0,11%
waarvan gezondheidszorg	6,71%	6,67%	6,62%	6,63%	6,77%	0,14%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019).

### 1.1.3.1.2 Evolutie van de kapitaaluitgaven

De daling van de kapitaaluitgaven van de Gezamenlijke Overheid (zie Tabel 9) in 2019 doet zich zowel voor bij de overheidsinvesteringen (bruto-investeringen in vaste activa, -0,07 procentpunt bbp) als bij de overige kapitaaluitgaven (-0,09 procentpunt bbp).

<sup>8</sup> Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) stemt overeen met de voormalige brugpensioenen.

De overheidsinvesteringen bereikten in 2018 een piek van 2,65% bbp <sup>9</sup>. In 2019 liepen ze met 0,07 procentpunt bbp terug tot 2,59% bbp. Het verloop van de investeringen per overheidsniveau is weergegeven in Tabel 11.

**Tabel 11**  
**Bruto-investeringen in vaste activa per overheidsniveau (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
Bruto-investeringen in vaste activa van de GO	2,49%	2,42%	2,40%	2,65%	2,59%	-0,07%
Entiteit I	0,47%	0,47%	0,44%	0,45%	0,48%	0,03%
Entiteit II	2,03%	1,95%	1,96%	2,20%	2,11%	-0,10%
Gemeenschappen en Gewesten	1,31%	1,33%	1,26%	1,37%	1,36%	-0,01%
Lokale Overheden	0,71%	0,62%	0,70%	0,83%	0,75%	-0,08%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019).

Bij Entiteit I <sup>10</sup> werd in 2019 een stijging van de overheidsinvesteringen opgetekend (+0,03 procentpunt bbp), en bij de Gemeenschappen en Gewesten werd een beperkte afname (-0,01 procentpunt bbp) vastgesteld.

De piek van de investeringen bij de Lokale Overheden in 2018 (0,83% bbp) kadert binnen de zogenaamde investeringscyclus van de Lokale Overheden. In de aanloop naar de lokale verkiezingen (oktober 2018) nemen de overheidsinvesteringen immers traditioneel toe om vervolgens na afloop van de verkiezingen opnieuw af te nemen. In 2019 zijn de investeringen van de Lokale Overheden met 0,08 procentpunt bbp afgenomen tot 0,75% bbp.

#### **Kader 1: Evolutie van de investeringen van de Gezamenlijke Overheid**

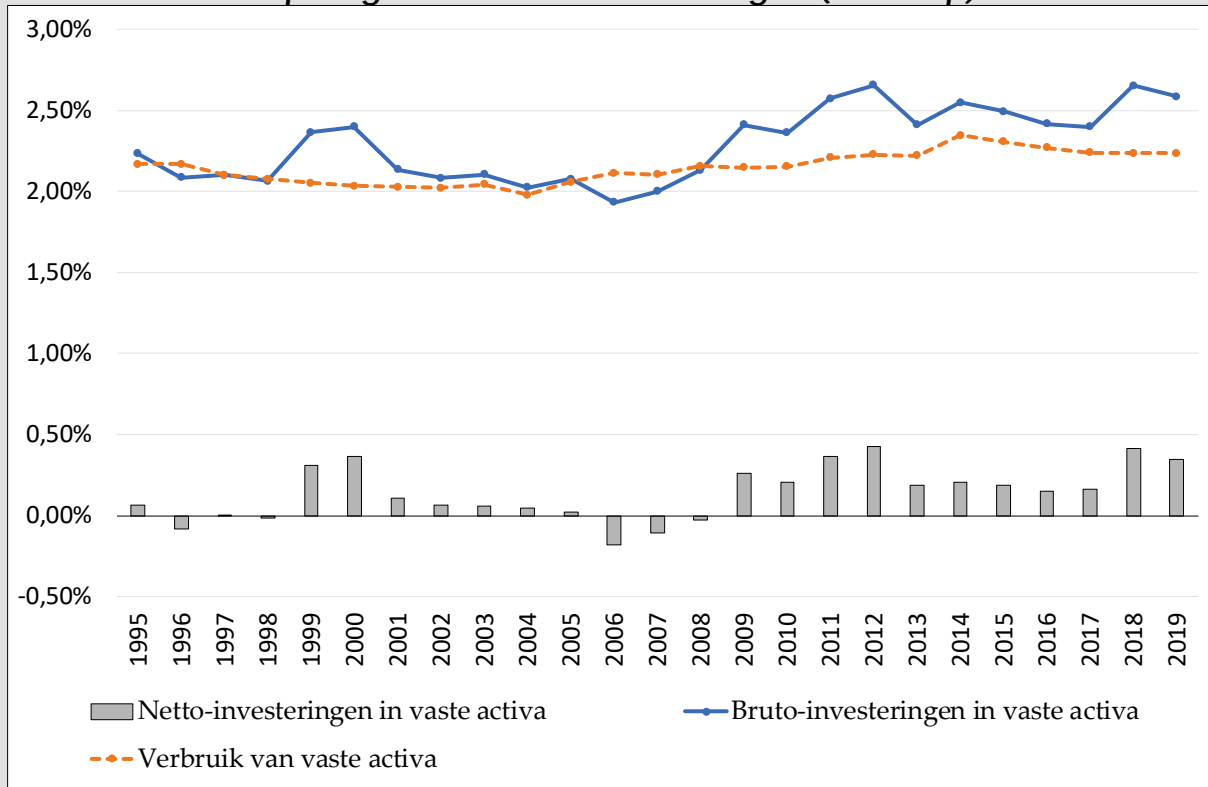
Op Europees niveau behoort België tot de groep landen met de laagste ratio van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het bbp. De bruto-investeringen van de Gezamenlijke Overheid, die in 2019 2,59% bbp bedroegen, lagen weliswaar boven het gemiddelde van de periode 1995-2019 (2,29% bbp).

<sup>9</sup> Merk op dat deze piek van 2,65% bbp in 2018 laag is in vergelijking met het niveau van de overheidsinvesteringen uit de jaren 1970, toen een piek van 5,5% bbp werd bereikt. Zie hiervoor het artikel "Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?", NBB, Economisch Tijdschrift september 2016.

<sup>10</sup> Entiteit I wordt gevormd door de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid.

Het verschil tussen de jaarlijkse bruto-investeringen en de jaarlijkse depreciatie van de kapitaalvoorraad (het verbruik of de waardevermindering van vast kapitaal) werd in 2019 iets kleiner (zie Grafiek 7). Dat betekent dat de netto-investeringen in 2019 een daling kenden, namelijk met 0,07 procentpunt bbp tot 0,35% bbp. Over de volledige periode 1995-2019 bedroegen de netto-investeringen van de Gezamenlijke Overheid gemiddeld 0,14% bbp.

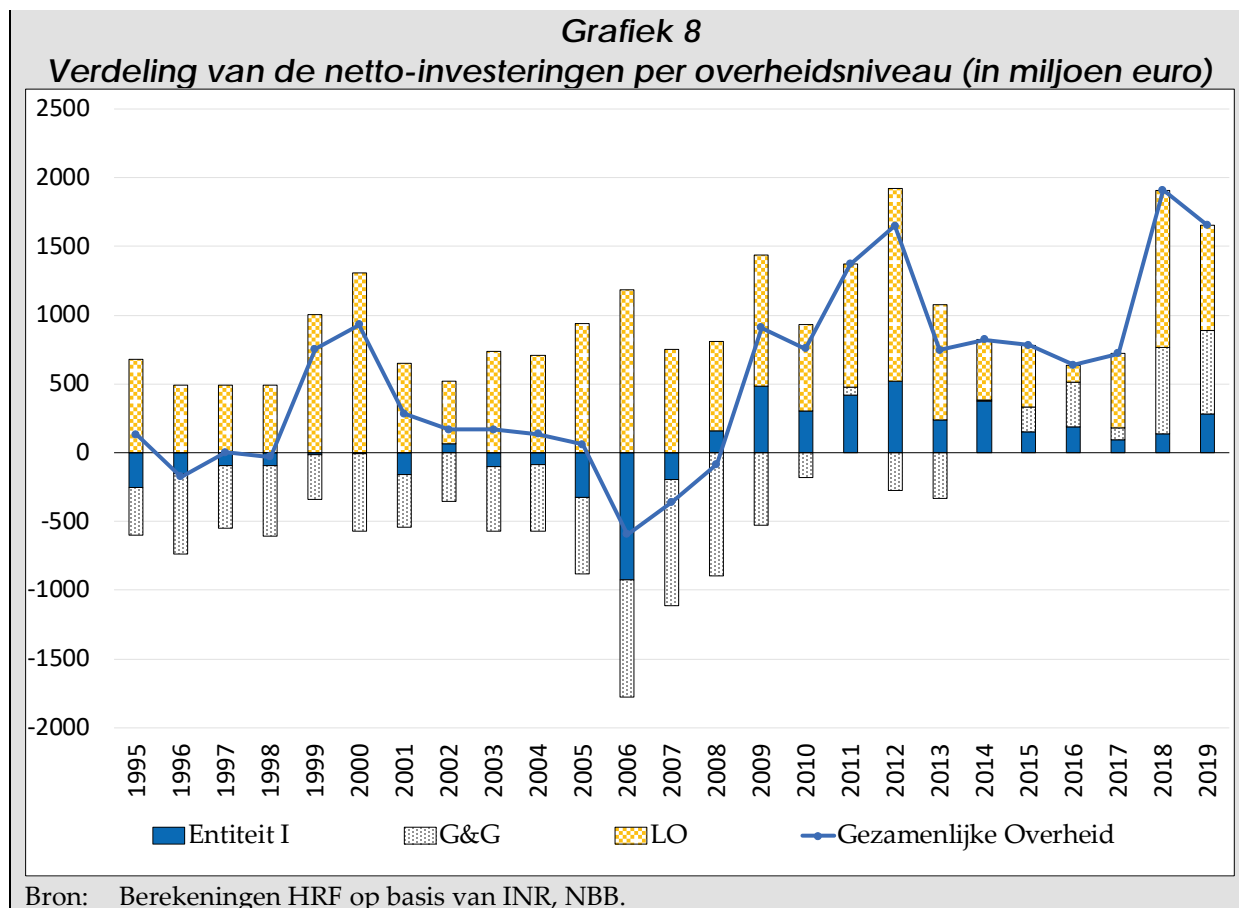
**Grafiek 7**  
**Bepaling van de netto-investeringen (in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Grafiek 8 toont de verdeling van de netto-investeringen <sup>11</sup> over de verschillende overheidsniveaus.

<sup>11</sup> Een negatief bedrag komt overeen met negatieve netto-investeringen (depreciatie groter dan bruto-investeringen).



### 1.1.3.2 De structurele primaire overheidsuitgaven

Zoals hiervoor toegelicht werd, nam de (nominale) primaire uitgavenratio van de Gezamenlijke Overheid in 2019 toe met 0,12 procentpunt bbp. De evolutie van de primaire uitgavenratio wordt echter beïnvloed door het verloop van de conjunctuur en door de impact van eenmalige en tijdelijke factoren (de zogenaamde one shots). In structurele termen bleef de primaire uitgavenratio in 2019 op hetzelfde niveau als in 2018 (48,91% bbp).

De output gap – het verschil tussen het reële bbp en het potentiële bbp – was positief in de volledige periode 2015-2019<sup>12</sup>. Dit betekent dat de conjunctuur een gunstige invloed uitoefende op de overheidsfinanciën, en dat de cyclisch gecorrigeerde uitgavenratio's bijgevolg hoger zijn dan de nominale uitgavenratio's. In 2019 was de output gap echter iets minder positief dan in 2017 en 2018.

<sup>12</sup> De gebruikte ramingen van de output gap zijn afkomstig uit de versie van maart 2020 van de Economische Vooruitzichten 2020-2025 van het Federaal Planbureau (FPB). In de versie van juni 2020 heeft het FPB geen herraming van de output gap gemaakt.

Zoals uit Tabel 12 blijkt, bedroeg de impact van de conjunctuur op de primaire uitgavenratio -0,33% bbp in 2019, wat een verschil is van 0,10 procentpunt bbp ten opzichte van 2018. Ter illustratie wordt de impact van de conjunctuur opgesplitst in twee onderdelen. Enerzijds is er een tellereffect dat de weerslag van de cyclus weergeeft op de werkloosheidsuitgaven. Anderzijds is er een noemereffect dat de weerslag van de cyclus op de primaire uitgavenratio weerspiegelt (i.e. het uitdrukken van de uitgaven in relatie tot het potentiële bbp in plaats van tot het geobserveerde bbp).

De weerslag van de eenmalige en tijdelijke factoren op de primaire uitgavenratio was in 2019 beperkt tot 0,01% bbp, terwijl er in 2018 nauwelijks impact van de one shots op de uitgavenratio was.

**Tabel 12**  
**Structurele primaire uitgaven over de periode 2015-2019**

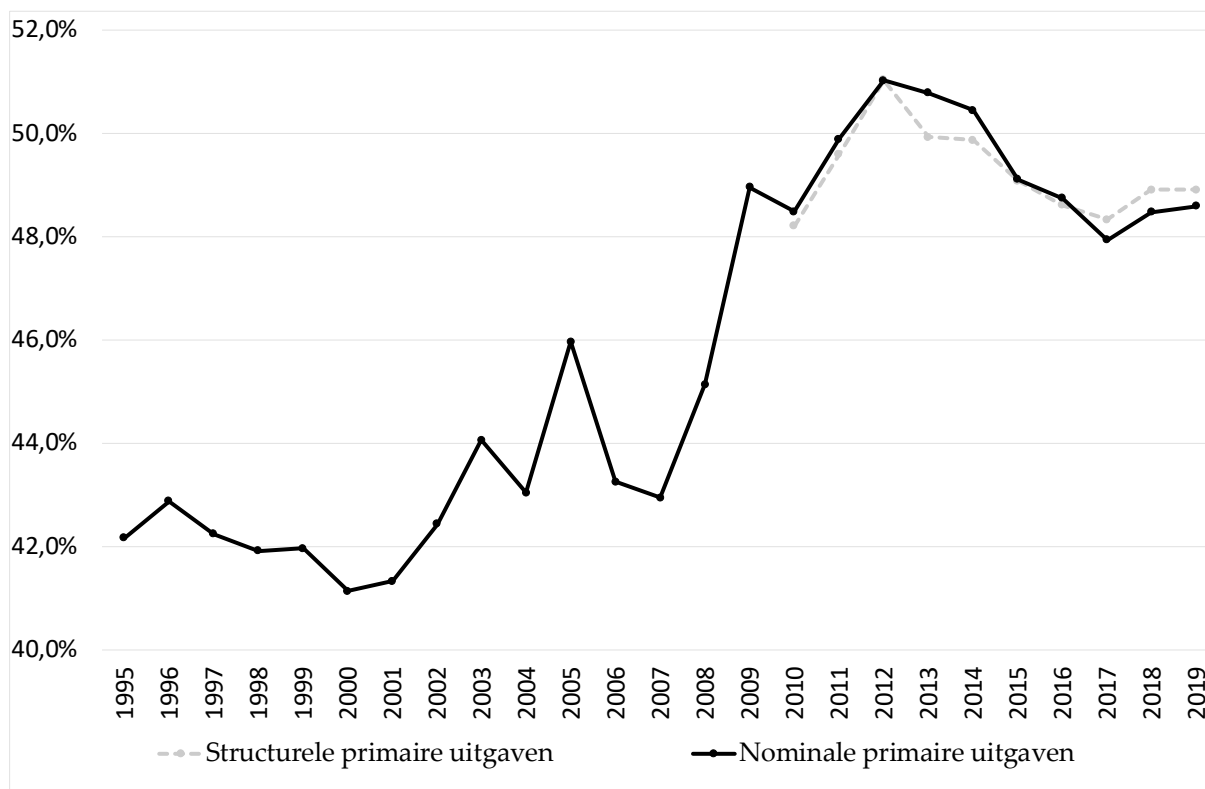
	2015	2016	2017	2018	2019	$\Delta$ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totale primaire uitgaven (HRF)</b>	<b>49,11%</b>	<b>48,75%</b>	<b>47,94%</b>	<b>48,48%</b>	<b>48,59%</b>	<b>0,12%</b>
Impact van de conjunctuur	-0,03%	-0,11%	-0,45%	-0,43%	-0,33%	0,10%
Tellereffect	0,00%	-0,01%	-0,06%	-0,06%	-0,04%	0,01%
Noemereffect	-0,03%	-0,10%	-0,39%	-0,37%	-0,29%	0,09%
Impact van one shots	0,06%	0,25%	0,05%	0,00%	0,01%	0,01%
<b>Structurele primaire uitgaven (HRF)</b>	<b>49,08%</b>	<b>48,61%</b>	<b>48,34%</b>	<b>48,91%</b>	<b>48,91%</b>	<b>0,00%</b>
p.m. structurele primaire uitgaven (ESR)	50,81%	50,28%	50,01%	50,57%	50,62%	0,04%

Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en de Economische projecties van het FPB (juni 2020).

Grafiek 9 geeft de evolutie weer van de nominale en de structurele uitgavenratio sinds 1995. Opvallend hierbij is de forse uitgavengroei tussen 2007 en 2012. Tussen 2012 en 2017 nam de uitgavenratio zowel in nominale als in structurele termen af. In 2018 (en 2019) kwam aan die dalende trend evenwel een einde.



**Grafiek 9**  
**Evolutie van de primaire uitgavenratio (nominaal en structureel, 1995-2019)**  
**(in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en van het FPB (Economische vooruitzichten, juni 2020). Aangezien de reeks voor de one shots van het FPB pas beschikbaar is vanaf 2010, is het niet mogelijk om de structurele uitgaven te bepalen voor de eerdere jaren.

### 1.1.3.3 Evolutie van de rentelasten en determinanten

In 2019 nam het gewicht van de rentelasten af tot 2,0% bbp. In vergelijking met 2018 stemt dat overeen met een daling van 0,1 procentpunt bbp. In het verlengde hiervan daalde in 2019 ook de impliciete rente op de overheidsschuld tot 2,0%. De gemiddelde looptijd van de uitstaande overheidsschuld steeg tot 9,8 jaar.

**Tabel 13**  
**Evolutie van de rentelasten**

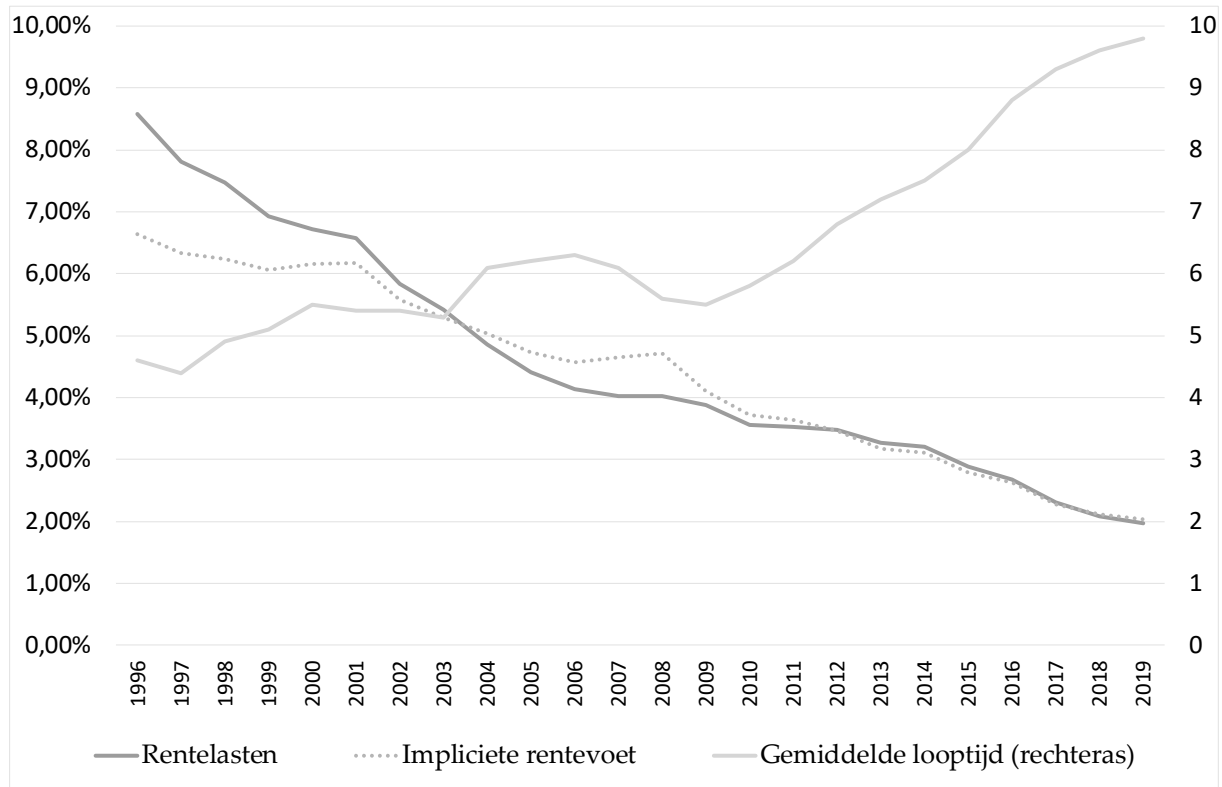
	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
Rentelasten (in % bbp)	2,9%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
Impliciete rente (in %)	2,8%	2,6%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
Gemiddelde looptijd (in jaar)	7,96	8,65	9,29	9,62	9,81	0,19

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Plaatsen we de evolutie van deze variabelen binnen een historisch perspectief (1996-2019), dan wordt duidelijk dat het verloop in 2019 aansluit bij de trend die sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis (2008-2009) geobserveerd werd. De rentelasten en impliciete rentevoet dalen, terwijl de gemiddelde looptijd van de schuld toeneemt.

**Grafiek 10**

*Evolutie van de rentelasten, impliciete rentevoet en gemiddelde looptijd (in jaren)*

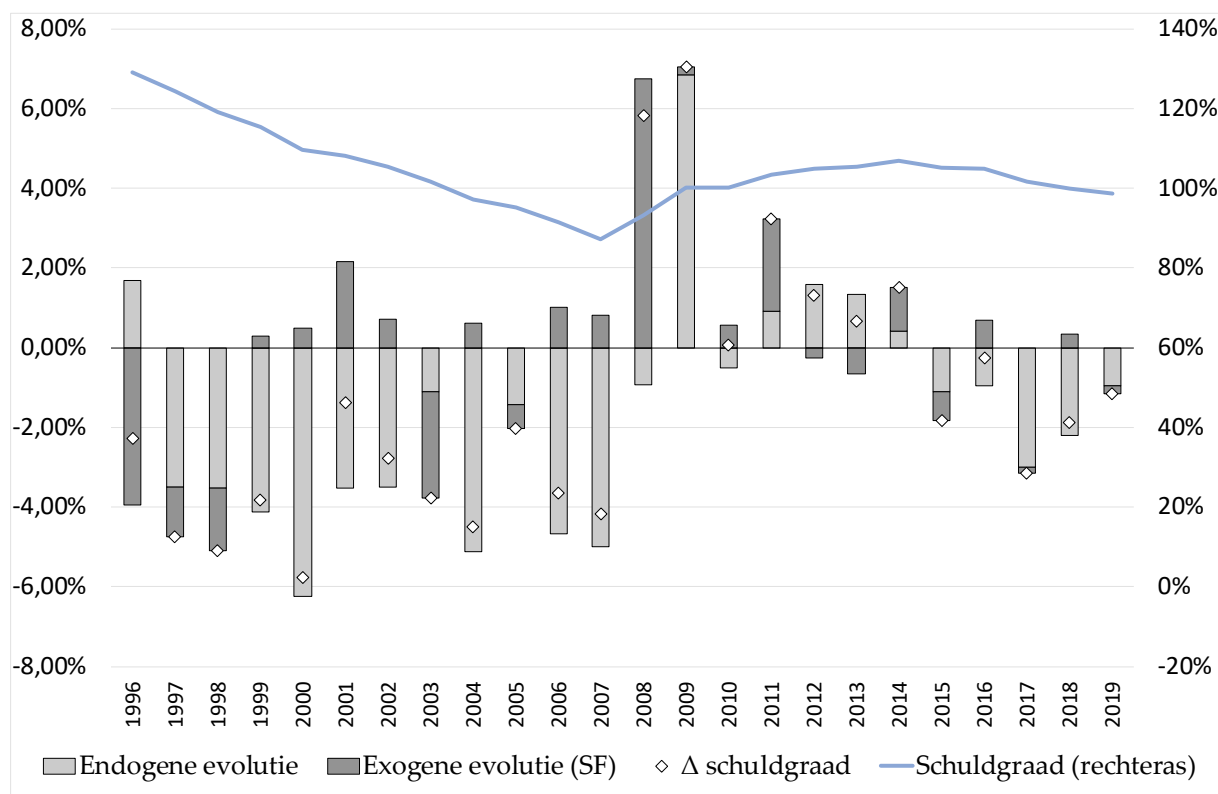


Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

#### 1.1.4 Evolutie van de schuldgraad

De schuldgraad bedroeg **98,7% bbp op het einde van 2019**. De schuldgraad is gedaald met 1,2 procentpunt bbp ten opzichte van 2018, toen de schuldgraad 99,9% bbp bedroeg. De totale schuldgraadvariatie (in % bbp) kan worden opgesplitst in een endogene variatie (deel 1.1.4.1) en een exogene variatie (deel 1.1.4.2).

**Grafiek 11**  
**Evolutie van de schuldgraad (in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

#### 1.1.4.1 De endogene schuldevolutie

Vooraf dient opgemerkt te worden dat, ondanks het feit dat het omgekeerde sneeuwbaaleffect nog steeds speelt in 2019, het ritme van de schuldafbouw niet beantwoordt aan de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact (zie deel 2).

De endogene schuldgraadvariatie vloeit voort uit de wisselwerking tussen de economische groei, het primair saldo en de impliciete rente.

De endogene schuldgraadvariatie is immers gelijk aan het verschil tussen het primaire saldo dat noodzakelijk is om de schuldgraad constant <sup>13</sup> te houden (vereiste primaire saldo) en het (gerealiseerde) effectieve primaire saldo. Het primaire saldo dat vereist is voor het stabiliseren van de schuldgraad is afhankelijk van het verschil tussen de nominale bbp-groei (noemereffect) en de impliciete rentevoet van de uitstaande schuld (tellereffect).

<sup>13</sup> Om te voldoen aan de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact, volstaat een stabilisatie van de schuldgraad echter niet en dient de schuldgraad effectief in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde van 60% bbp in een bevredigend tempo te benaderen.

De afname van de schuldgraad in 2019 (-1,2% bbp) volgt bijna volledig uit de endogene daling van de schuldgraad (-1,0% bbp). Ten opzichte van 2018 is het gerealiseerde primaire overschot afgenomen naar 0,1% bbp, terwijl het primaire saldo dat vereist is voor een stabilisatie van de schuldgraad, ongewijzigd is gebleven op -0,9% bbp. Het verschil tussen beide is daardoor in 2019 verkleind. Dat het effectief primair saldo is verkleind, heeft ertoe geleid dat het effect van de endogene factoren op de schuldgraad is afgenomen, van -2,2% bbp in 2018 naar -1,0% bbp in 2019.

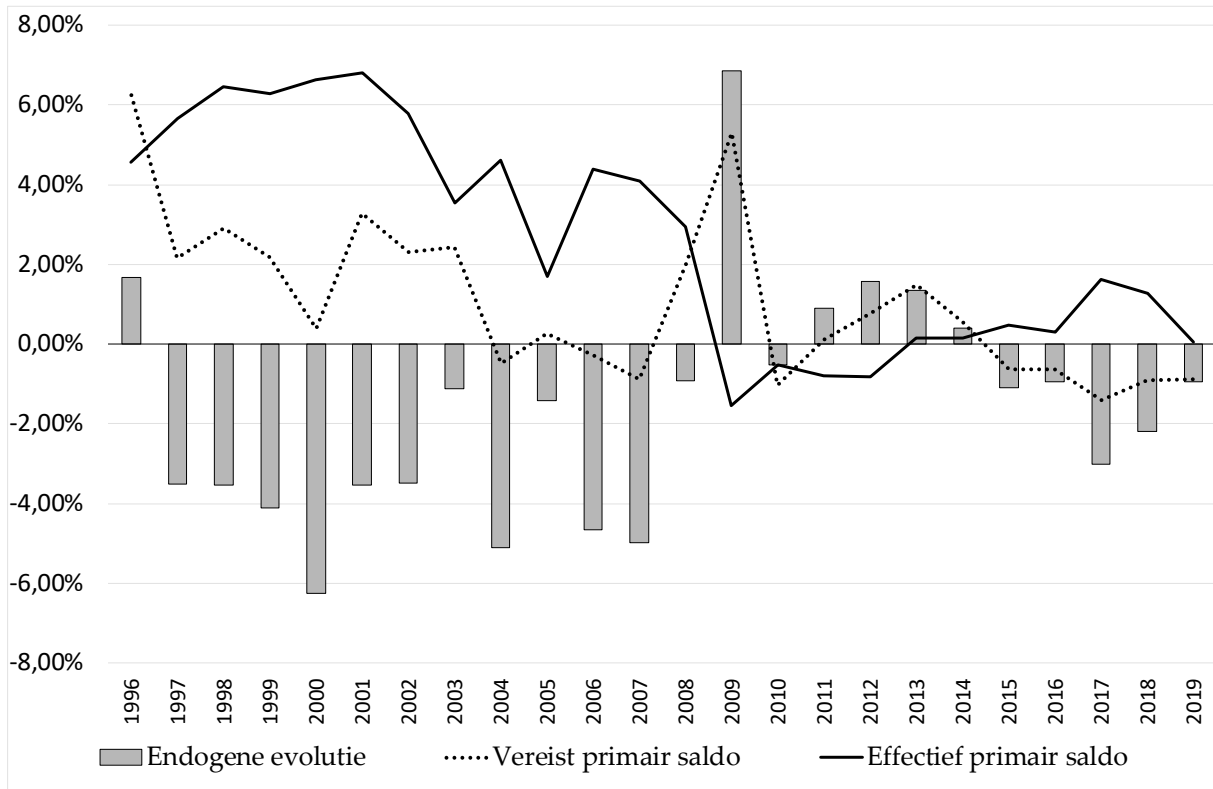
**Tabel 14**  
**Evolutie van de schuldgraad (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
<b>Schuldratio</b>	105,2%	104,9%	101,8%	99,9%	98,7%	-1,2%
Evolutie (Δ)	-1,8%	-0,3%	-3,1%	-1,9%	-1,2%	0,7%
<u>waarvan endogene evolutie</u>	<u>-1,1%</u>	<u>-0,9%</u>	<u>-3,0%</u>	<u>-2,2%</u>	<u>-1,0%</u>	<u>1,2%</u>
Vereist primair saldo voor stabilisatie	-0,6%	-0,6%	-1,4%	-0,9%	-0,9%	0,0%
Effectief primair saldo	0,5%	0,3%	1,6%	1,3%	0,1%	-1,2%
<u>waarvan exogene evolutie</u>	<u>-0,7%</u>	<u>0,7%</u>	<u>-0,1%</u>	<u>0,3%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-0,5%</u>
<b>Detail vereist primair saldo voor stabilisatie</b>						
Nominale bbp groei ('n')	3,4%	3,2%	3,7%	3,0%	2,9%	-0,1%
Impliciete rentevoet ('i')	2,8%	2,6%	2,3%	2,1%	2,0%	-0,1%
Gecorrigeerd verschil [(n-i)/(1+n)]	-0,6%	-0,6%	-1,3%	-0,9%	-0,9%	0,0%

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Grafiek 12 en Grafiek 13 plaatsen de endogene schuldevolutie binnen een historisch perspectief. Zoals uit Grafiek 12 blijkt, is er met de daling van de endogene schuldevolutie in de periode 2015-2019 opnieuw aansluiting gemaakt met de periode voor de financieel-economische crisis van 2008-2009. Uit de grafiek blijkt echter opnieuw een afname van het schuldverminderend effect in de endogene evolutie van de schuldgraad in 2019 ten opzichte van 2018. De reden hiervoor is bovenvermelde afname van het gerealiseerd primair saldo.

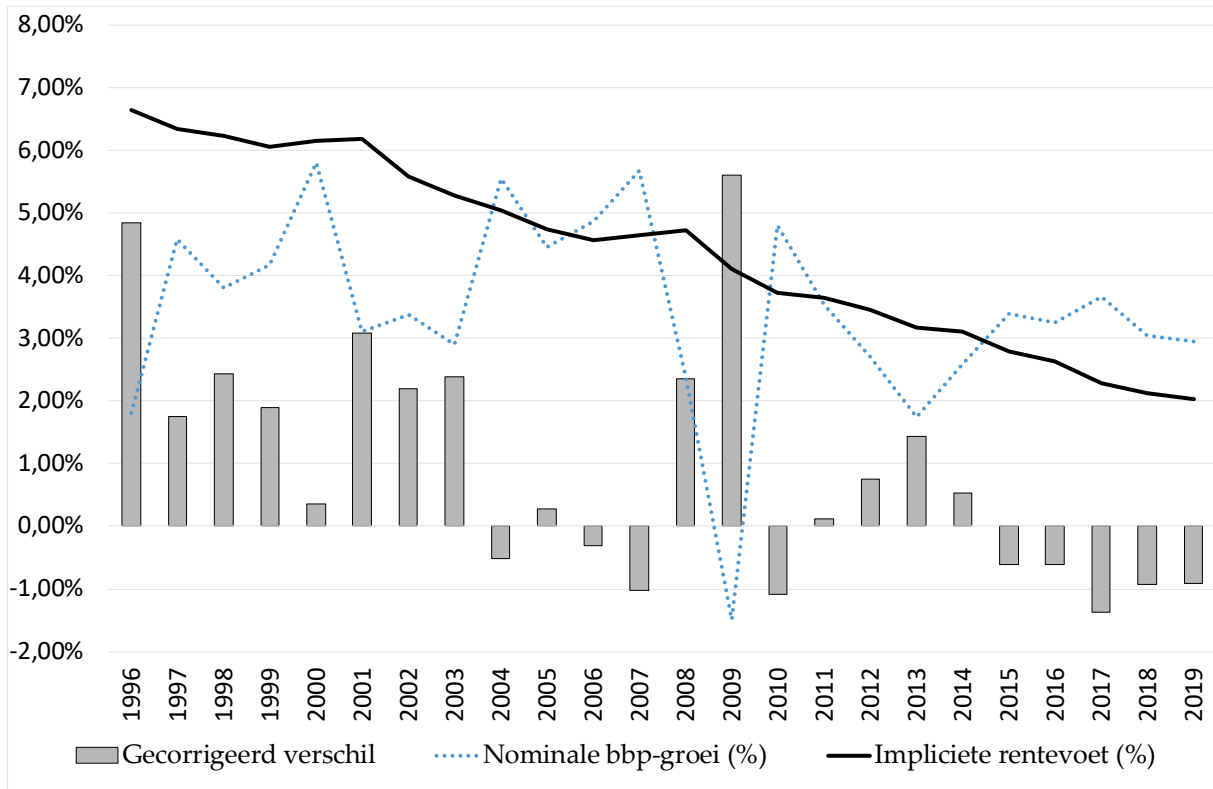
Grafiek 12  
Detail van de endogene schuldevolutie (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Dat het voor de stabilisatie van de schuldgraad vereist primair saldo ongewijzigd is gebleven in 2019, kan worden verklaard door de gelijklopende evolutie van de nominale bbp-groei en de impliciete rentevoet. Beide zijn licht afgenomen met 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van 2018. Het vereist primair saldo blijft echter negatief aangezien de impliciete rentevoet, die gedaald is tot een historisch laag peil (2,0%), onder de nominale bbp-groei blijft. Hierdoor zet het omgekeerd sneeuwbaaleffect van de voorbije jaren zich verder.

**Grafiek 13**  
**Vershil impliciete rente - nominale bbp-groei (in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

#### 1.1.4.2 Detail van de exogene schulddeterminanten

De exogene schulddeterminanten (verrichtingen zonder impact op het vorderingensaldo) oefenden in 2019 per saldo **een gunstige (schuldverminderende) weerslag uit van 0,2% bbp** op de schuldgraad. Ter vergelijking: in 2018 hadden de exogene factoren een verhogende impact op de schuldgraad. Onderstaande Tabel 15 geeft de **grote rubrieken van exogene factoren** weer.

**Tabel 15**  
**Detail van de exogene factoren (in % bbp)**

		2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
<b>Totaal</b>		<b>-0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,5%</b>
Netto deelnemingen	(1)	-0,9%	0,2%	-0,5%	0,1%	0,2%	0,0%
Leningen	(2)	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
Afgeleide financiële producten	(3)	0,3%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Vershil intresten op transactiebasis vs kasbasis	(4)	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,0%
Uitgifte boven (-)/onder(+) de nominale waarde	(5)	-1,0%	-0,8%	-0,3%	-0,2%	-0,5%	-0,3%
Chartaal geld en deposito's	(6)	0,0%	0,4%	0,0%	-0,2%	-0,2%	0,0%
Vershil timing fiscale ontvangsten (ESR vs kas)	(7)	0,2%	0,3%	-0,1%	0,2%	0,0%	-0,2%
Pensioenen	(8)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Varia	(9)	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	-0,1%
Residuele statistische discrepantie	(10)	0,1%	-0,6%	0,0%	-0,4%	-0,3%	0,1%

Noot: De uitgiftepremies boven/onder de nominale waarde maken deel uit van de rentelasten (ESR 2010). De NBB en ECB klasseren deze onder de exogene schulddeterminanten.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Een van de exogene factoren die in 2019 een aanzienlijke schuldverminderende impact had, zijn de uitgiftepremies (lijn (5)). Die resulteerden in een daling van de schuldgraad met 0,5% bbp aangezien de marktrente voor een groot deel onder de couponrente lag zodat de uitgiftewaarde van de effecten hoger was dan hun nominale waarde, dit als gevolg van het accommoderende monetaire beleid van de ECB.

Het verschil tussen de reeds ingekohierde belastingen (ESR) maar nog niet-geïnde belastingen (kasbasis) (opgenomen in lijn (7)) had in 2019 een verwaarloosbaar effect op de schuldgraad. Dit verschil in timing van de fiscale ontvangsten had in 2018 nog een schuldverhogend effect van 0,2% bbp.

Het verschil tussen de intresten op transactiebasis en de intresten op kasbasis (lijn (4)) die voor de boven pari uitgegeven effecten van de afgelopen jaren hoger zijn dan die op transactiebasis, hadden in 2019 een schuldverhogende impact (0,3% bbp) met een omvang vergelijkbaar aan die van de voorbije jaren.

De netto deelnemingen (lijn (1)) leidden in 2018 tot een lichte toename van de schuldgraad met 0,2% bbp, een omvang gelijkaardig aan deze van vorig jaar.<sup>14</sup> De financiering van de verstrekte leningen (lijn (2)) deed de schuld in 2019 toenemen met 0,2% bbp. Dit ligt in lijn met vorige jaren. Ook de schuldtoename ten gevolge van pensioenuitgaven verbonden aan in het verleden overgenomen pensioenverplichtingen van pensioenfondsen van ondernemingen zoals Belgacom (lijn (8)) bleef in 2019 stabiel ten opzichte van vorige jaren (0,1% bbp).

<sup>14</sup> De aanzienlijke schuldverminderende impact van de netto deelnemingen in 2017 vloeide in belangrijke mate voort uit de verkoop van een deel van de participatie van de federale overheid in BNP Paribas Fortis.

De impact van de afgeleide financiële producten (lijn (3)) en chartaal geld & deposito's (lijn (6)) hadden gezamenlijk een schuldverminderend effect van -0,2% bbp. De impact van de afgeleide financiële producten – die met -0,03% bbp erg beperkt is – betreft onder meer de kosten verbonden aan renteswaps en andere afgeleide producten die in het najaar van 2014 werden gesloten om op de dan geldende lage rentevoorwaarden overheidsobligaties te kunnen uitgeven in 2015 en 2016.

Onder de rubriek 'Varia' (lijn (9)) wordt een schuldtoename opgetekend van 0,1% bbp in 2019. Dit heeft grotendeels betrekking op de terugkoop van schulden boven de nominale waarde. Tot slot had de residuele statistische discrepantie <sup>15</sup> (lijn (10)) in 2019 een schuldverminderend effect van -0,3% bbp.

---

<sup>15</sup> De overheidsschuld wordt bepaald op basis van de financiële rekeningen (uitstaande bedragen van de diverse schuldinstrumenten). De statistische discrepantie is het verschil tussen, enerzijds, het verloop van de aldus gemeten schuld en, anderzijds, het financieringssaldo en de overige gekende verklarende factoren uit de niet-financiële rekeningen.



## 1.2 Budgettaire evolutie van Entiteit I

### 1.2.1 Methodologische opmerkingen

De rekeningen van Entiteit I, de Federale Overheid (FO) en de Sociale Zekerheid (SZ) zijn opgesteld volgens de HRF-definitie, die afwijkt van de definitie in de Nationale Rekeningen. Deze afwijkingen worden in detail uitgelegd in bijlage 4.1 van het Advies van de Afdeling van juli 2019 <sup>16</sup>. Ze betreffen in het bijzonder de aanrekening van de pensioenen van de overheidssector en de boekhoudkundige behandeling van de gewestelijke personenbelasting (PB). Die laatste aanpassing wijzigt de vorderingensaldi van de deelsectoren van de overheid, zonder impact evenwel op het saldo van de Gezamenlijke Overheid.

### 1.2.2 Entiteit I

Door de grote onderlinge budgettaire verwevenheid van de FO en de SZ is het nuttig om de geconsolideerde rekening van Entiteit I, die deze beide subsectoren omvat, nader te bekijken.

Het nominale vorderingensaldo van Entiteit I bedroeg -1,7% bbp in 2019. Ten opzichte van 2018 was dat een forse verslechtering met 1,5 procentpunt bbp. Het vorderingensaldo van Entiteit I (en van de Federale Overheid) werd echter in 2018 eenmalig positief beïnvloed doordat in 2018 de afrekening gebeurde met de Gemeenschappen en Gewesten ingevolge de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (AF). De impact van deze afrekening voor de vaststelling van de definitieve AF bedroeg 0,4% bbp <sup>17</sup>. Gecorrigeerd voor deze one shot factor bedroeg de achteruitgang van het nominale saldo van Entiteit I 1,1 procentpunt bbp in 2019.

---

<sup>16</sup> Advies "Analyse van de recente budgettaire evoluties", juli 2019, pp.153-160.

<sup>17</sup> De totale impact van de afrekening voor de vaststelling van de definitieve AF bedroeg 1.626,5 miljoen euro. In Kader 2 van het Advies van de Afdeling van juli 2019 (pp.79-81) wordt in detail ingegaan op de autonomiefactor.

**Tabel 16**  
**Rekening van Entiteit I <sup>18</sup> volgens de HRF-definitie (in % bbp) <sup>19</sup>**

		2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten</b>	<b>(1)=(2)+(3)+(4)</b>	<b>32,3%</b>	<b>31,7%</b>	<b>32,2%</b>	<b>32,9%</b>	<b>31,5%</b>	<b>-1,4%</b>
<u>Fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten</u>	<u>(2)=(2a)-(2b)</u>	<u>16,5%</u>	<u>16,4%</u>	<u>17,1%</u>	<u>17,6%</u>	<u>16,5%</u>	<u>-1,1%</u>
(Vóór fiscale overdrachten)	(2a)	23,6%	23,3%	23,9%	24,5%	23,3%	-1,1%
(Over te dragen fiscale ontvangsten)	(2b)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	0,0%
<u>(Geconsolideerde) effectieve sociale bijdragen</u>	<u>(3)</u>	<u>14,1%</u>	<u>13,5%</u>	<u>13,4%</u>	<u>13,2%</u>	<u>13,3%</u>	<u>0,0%</u>
<u>Overige niet-fiscale ontvangsten (inclusief verkoop van activa)</u>	<u>(4)</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,7%</u>	<u>2,1%</u>	<u>1,7%</u>	<u>-0,4%</u>
Pm. Fiscale en parafiscale ontvangsten (vóór fiscale overdrachten)	(5)=(2a)+(3)	37,7%	36,8%	37,3%	37,7%	36,6%	-1,1%
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>(6)</b>	<b>31,9%</b>	<b>31,8%</b>	<b>31,1%</b>	<b>31,3%</b>	<b>31,5%</b>	<b>0,2%</b>
Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU)	(6a)	27,2%	26,9%	26,4%	26,5%	26,7%	0,2%
Budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU	(6b)	4,7%	5,0%	4,7%	4,8%	4,8%	0,0%
<b>Primair saldo</b>	<b>(7)=(1)-(6)</b>	<b>0,4%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-1,6%</b>
Rentelasten	(8)	2,6%	2,4%	2,1%	1,9%	1,7%	-0,1%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>(9)=(7)-(8)</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,5%</b>
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)	(10)				0,4%		-0,4%
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	(11)=(9)-(10)	-2,2%	-2,5%	-1,0%	-0,6%	-1,7%	-1,1%
<i>pm. Financiering pensioenen Entiteit II door Entiteit I (*)</i>		1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	0,0%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

(\*) De boekingswijze van de pensioenstelsels van de overheidssector werd in detail toegelicht in bijlage 4.1 van het Advies van de Afdeling van juli 2019.

De ratio van de effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten verslechterde in 2019 met 1,4 procentpunt bbp <sup>20</sup>. De afname met 0,4 procentpunt bbp van de niet-fiscale ontvangsten komt grosso modo overeen met het wegvallen van de one shot voor de vaststelling van de definitieve AF. Daarmee komen de niet-fiscale ontvangsten weer op hun niveau van de jaren 2015-2017. De fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten (-1,1 procentpunt bbp) vielen echter terug tot 16,5% bbp. Ook de fiscale ontvangsten vóór overdrachten kenden een vergelijkbare terugval. De fiscale overdrachten bleven immers quasi stabiel in 2019. De ratio van de effectieve sociale bijdragen bleef ten slotte ook min of meer stabiel in 2019.

<sup>18</sup> Exclusief het Zorgfonds.

<sup>19</sup> In deze tabel stemmen de "fiscale overdrachten" overeen met de rubriek "inkomensoverdrachten van fiscale ontvangsten aan andere overheden" uit de NR. De "budgettaire overdrachten" stemmen overeen met de som van de rubrieken "overige inkomensoverdrachten aan andere overheden" en "kapitaaloverdrachten aan andere overheden" uit de NR. De fiscale overdrachten bevatten hier de toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting en van de btw die aan de G&G worden toegekend. De nieuwe dotaties (gezinsbijslagen, ouderenzorg, enz.) die verband houden met de nieuwe bevoegdheden die door de Zesde Staatshervorming aan de G&G werden overgeheveld en die in de Algemene Uitgavenbegroting van de FO ingeschreven zijn, maken sinds 2015 deel uit van de "budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU".

<sup>20</sup> Tegenover -1,1 procentpunt bbp wanneer gecorrigeerd wordt voor de one shot vaststelling definitieve AF.

De primaire uitgavenratio nam in 2019 toe met 0,2 procentpunt bbp. In combinatie met de sterke terugval van de ontvangstenratio zorgde dit voor een verslechtering van het primair saldo van Entiteit I met 1,6 procentpunt bbp<sup>21</sup>. Het primair saldo kwam bijgevolg uit op 0,0% bbp in 2019. De daling van de rentelasten op de schuld (-0,1 procentpunt bbp) zette zich verder in 2019. Die daling kon de toename van de primaire uitgavenratio en de afname van de ontvangstenratio slechts in beperkte mate compenseren.

### 1.2.3 Federale Overheid

Het nominale vorderingensaldo van de Federale Overheid (FO) verslechterde in 2019 met 1,7 procentpunt bbp: van -0,2% bbp in 2018 tot -1,9% bbp in 2019. Van deze verslechtering is 0,4 procentpunt bbp toe te schrijven aan het wegvallen van de one shot voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor die het saldo van de FO in 2018 gunstig beïnvloedde.

**Tabel 17**  
**Rekening van de Federale Overheid (in % bbp)**

		2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten</b>	<b>(1)</b>	<b>25,1%</b>	<b>24,3%</b>	<b>24,8%</b>	<b>25,7%</b>	<b>24,2%</b>	<b>-1,5%</b>
Overgedragen ontvangsten aan andere overheden	(2)	9,3%	9,2%	9,9%	10,1%	10,1%	0,1%
Aan de Sociale Zekerheid	(2a)	2,2%	2,3%	3,1%	3,2%	3,3%	0,1%
Aan Entiteit II	(2b)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	0,0%
<b>Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>15,7%</b>	<b>15,1%</b>	<b>15,0%</b>	<b>15,7%</b>	<b>14,1%</b>	<b>-1,6%</b>
Fiscale en parafiscale	(3a)	14,1%	13,4%	13,3%	13,7%	12,4%	-1,3%
Overige	(3b)	1,6%	1,7%	1,6%	2,0%	1,7%	-0,3%
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>(4)=(5)+(6)</b>	<b>15,5%</b>	<b>15,1%</b>	<b>14,0%</b>	<b>13,9%</b>	<b>14,2%</b>	<b>0,2%</b>
Finale primaire uitgaven	(5)	8,9%	5,8%	5,5%	5,5%	5,6%	0,1%
Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(6)	6,6%	9,3%	8,5%	8,4%	8,6%	0,1%
Aan de EU	(6a)	1,3%	1,4%	1,1%	1,3%	1,3%	0,0%
Aan de Sociale Zekerheid	(6b)	1,9%	4,4%	3,9%	3,6%	3,8%	0,2%
Aan Entiteit II	(6c)	3,3%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	0,0%
<b>Primair saldo</b>	<b>(7)=(3)-(4)</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,7%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-1,8%</b>
Rentelasten	(8)	2,6%	2,5%	2,1%	1,9%	1,8%	-0,1%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>(9)=(7)-(8)</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,7%</b>
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)					0,4%		-0,4%
Vorderingensaldo exclusief one shot AF		-2,4%	-2,5%	-1,1%	-0,6%	-1,9%	-1,4%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

<sup>21</sup> Gecorrigeerd voor de one shot vaststelling definitieve AF, bedroeg de verslechtering van het primair saldo 1,3 procentpunt bbp in 2019.

De toename van het tekort vloeide enerzijds voort uit de aanzienlijke daling van de effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten (-1,5 procentpunt bbp, waarvan -0,4 procentpunt wegens het wegvallen van de one shot “vaststelling definitieve AF”). De fiscale overdrachten aan andere overheidsniveaus (+0,1 procentpunt bbp) namen enigszins toe, wat de terugval van de effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten versterkte tot 1,6 procentpunt bbp.

Anderzijds viel er een stijging van de primaire uitgaven (+0,2 procentpunt bbp) te noteren in 2019. De finale primaire uitgaven en de budgettaire overdrachten aan andere overheidsniveaus namen elk met ongeveer 0,1 procentpunt bbp toe.

Deze evoluties resulteerden in een verslechtering van het primair saldo van de FO met 1,8 procentpunt bbp. Het primair saldo werd hierdoor negatief. Het bedroeg met name -0,1% bbp in 2019. Enkel de aanhoudende daling van de rentelasten op de schuld (-0,1 procentpunt bbp) had een gunstige invloed op de evolutie van het vorderingensaldo van de FO tussen 2018 en 2019.

De ratio van de effectieve totale ontvangsten vóór overdrachten kwam in 2019 uit op 24,2% bbp, tegenover 25,7% bbp in 2018.

**Tabel 18**  
**Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten van de Federale Overheid**  
**(in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
Directe belastingen	12,70%	12,26%	12,94%	13,30%	12,23%	-1,07%
Huishoudens	9,19%	8,58%	8,65%	8,75%	8,23%	-0,52%
Vennootschappen	3,27%	3,43%	4,06%	4,29%	3,74%	-0,56%
Andere sectoren	0,24%	0,25%	0,24%	0,26%	0,27%	0,01%
Indirecte belastingen (incl. fiscale overdrachten aan EU)	10,08%	10,24%	10,14%	10,30%	10,17%	-0,13%
Kapitaalbelastingen	0,14%	0,10%	0,11%	0,11%	0,09%	-0,02%
Effectieve sociale premies	0,56%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%
<b>Totaal fiscale en parafiscale ontvangsten</b>	<b>23,48%</b>	<b>22,61%</b>	<b>23,21%</b>	<b>23,73%</b>	<b>22,51%</b>	<b>-1,22%</b>
<u>Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten (incl. verkopen van activa)</u>	<u>1,58%</u>	<u>1,68%</u>	<u>1,64%</u>	<u>2,01%</u>	<u>1,70%</u>	<u>-0,31%</u>
<b>Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten</b>	<b>25,06%</b>	<b>24,29%</b>	<b>24,85%</b>	<b>25,74%</b>	<b>24,21%</b>	<b>-1,53%</b>
<i>p.m. Idem, bij constante perimeter (*)</i>	<i>25,06%</i>	<i>24,84%</i>	<i>25,39%</i>	<i>26,26%</i>	<i>24,73%</i>	<i>-1,54%</i>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

(\*) De sociale bijdragen met betrekking tot de overheidspensioenen worden hier vanaf 2016 opnieuw aangerekend als ontvangsten van de FO in plaats van de SZ.

De daling doet zich voor bij verschillende ontvangstencategorieën. Bij de (para)fiscale ontvangsten zijn de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting (-0,56 procentpunt bbp), de personenbelasting (-0,52 procentpunt bbp) en de indirecte belastingen (-0,13 procentpunt bbp) afgenomen.

In de jaren 2017-2018 werd een toename van de voorafbetalingen vastgesteld, als gevolg van de forse verhoging van het basistarief voor de belastingvermeerdering in geval van onvoldoende voorafbetalingen die vanaf 2017 werd geïmplementeerd. Dit heeft de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting tijdelijk omhooggeduwd. Het betrof echter een verschuiving in de tijd van de betaling, wat zich in 2019 manifesteerde in een afgenomen belastinginning via de inkohieringen (zie deel 1.1.2.1). De daling van de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting is dan ook vrijwel volledig toe te schrijven aan de minderopbrengsten uit de inkohieringen.

De laatste fase van de *tax-shift*, met onder meer het optrekken van de belastingvrije som en de aanpassing van de belastingschijven, zorgde voor de opgetekende daling bij de opbrengst uit de personenbelasting (zie deel 1.1.2.1). Terwijl de directe belastingen op de huishoudens in 2015 9,19% bbp bedroegen, waren ze in 2019 teruggelopen tot 8,23% bbp. Dit is een daling van 0,96 procentpunt bbp over de volledige beschouwde periode 2015-2019.

De daling van de indirecte belastingen werd veroorzaakt door een afname van de btw- en accijnsontvangsten in 2019. Aan de basis van de afnames ligt het matige verloop van de consumptieve bestedingen van de gezinnen en het niet-indexeren van de accijnstarieven.

De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten daalden met 0,31 procentpunt bbp tot 1,70% bbp in 2019. De daling valt toe te schrijven aan het wegvallen van de one shot voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor. De afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor op de gewestelijke personenbelasting werd in de overheidsrekeningen volgens het ESR immers volledig in het jaar 2018 geboekt als een kapitaaloverdracht die afkomstig is van de Gemeenschappen en Gewesten, ten belope van 0,35% bbp.

Door de herclassificatie van de stelsels van de overheidspensioenen en van meerdere specifieke stelsels in de rekening van de SZ vanaf 2016, wegens de fusie van de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) en de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) tot de Federale Pensioendienst (FPD); zijn ook de overeenkomstige effectieve sociale bijdragen<sup>22</sup> verschoven van de rekening van de FO naar de rekening van de SZ.

---

<sup>22</sup> Zie het Advies van de Afdeling van juli 2017 voor meer details. Deze bijdragen bedragen ongeveer 0,6% bbp.

De ratio van de finale primaire uitgaven van de FO bedroeg 5,60% bbp in 2019. Dit is een stijging met 0,10 procentpunt bbp ten opzichte van 2018. Nochtans werd de stijging van de finale primaire uitgaven beperkt door het systeem van voorlopige twaalfden waaraan de federale uitgaven in 2019 onderworpen waren.

**Tabel 19**  
**Finale primaire uitgaven van de FO (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Bezoldigingen</b>	<b>1,82%</b>	<b>1,77%</b>	<b>1,72%</b>	<b>1,66%</b>	<b>1,65%</b>	<b>-0,01%</b>
Lonen	1,62%	1,58%	1,53%	1,47%	1,45%	-0,02%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	0,21%	0,20%	0,19%	0,19%	0,20%	0,02%
<b>Aankopen van goederen en diensten</b>	<b>0,94%</b>	<b>0,92%</b>	<b>0,85%</b>	<b>0,89%</b>	<b>0,91%</b>	<b>0,02%</b>
<b>Subsidies aan bedrijven</b>	<b>1,21%</b>	<b>1,12%</b>	<b>1,07%</b>	<b>1,16%</b>	<b>1,18%</b>	<b>0,02%</b>
w.o. loonkostensubsidies (*)	0,76%	0,69%	0,64%	0,69%	0,68%	-0,01%
<b>Sociale uitkeringen</b>	<b>3,71%</b>	<b>0,69%</b>	<b>0,71%</b>	<b>0,74%</b>	<b>0,78%</b>	<b>0,04%</b>
Sociale uitkeringen in natura	0,05%	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	0,01%
Sociale uitkeringen in geld	3,65%	0,62%	0,65%	0,67%	0,71%	0,03%
Pensioenen	3,15%	0,12%	0,12%	0,15%	0,16%	0,01%
<i>p.m. Pensioenen bij constante perimeter (**)</i>	3,13%	3,14%	3,15%	3,12%	3,12%	-0,01%
Kinderbijslag	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Overige uitkeringen	0,51%	0,50%	0,53%	0,53%	0,55%	0,02%
<b>Kapitaaluitgaven</b>	<b>0,80%</b>	<b>0,82%</b>	<b>0,72%</b>	<b>0,68%</b>	<b>0,68%</b>	<b>0,01%</b>
Bruto-investeringen in vaste activa	0,46%	0,45%	0,42%	0,43%	0,47%	0,03%
Overige kapitaaluitgaven	0,34%	0,37%	0,30%	0,25%	0,22%	-0,03%
<b>Overige finale primaire uitgaven</b>	<b>0,42%</b>	<b>0,45%</b>	<b>0,38%</b>	<b>0,37%</b>	<b>0,39%</b>	<b>0,01%</b>
<b>Finale primaire uitgaven</b>	<b>8,89%</b>	<b>5,78%</b>	<b>5,46%</b>	<b>5,50%</b>	<b>5,60%</b>	<b>0,10%</b>
<i>Idem, bij constante perimeter (**)</i>	<i>8,88%</i>	<i>8,80%</i>	<i>8,49%</i>	<i>8,48%</i>	<i>8,56%</i>	<i>0,08%</i>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

(\*) De loonkostensubsidies van de FO (verminderingen van de bedrijfsvoorheffing) worden in het ESR 2010 geboekt als primaire uitgaven en niet als een vermindering van de fiscale ontvangsten.

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

De grootste stijging werd opgetekend bij de sociale uitkeringen (+0,04 procentpunt bbp), gevolgd door de aankopen van goederen en diensten en de subsidies aan bedrijven (telkens +0,02 procentpunt bbp).

Bij de (finale) kapitaaluitgaven (+0,01 procentpunt bbp) werd de stijging van de investeringen <sup>23</sup> van de FO (+0,03 procentpunt bbp) vrijwel geneutraliseerd door de daling van de overige kapitaaluitgaven (-0,03 procentpunt bbp). Verder hief de daling van de bezoldigingen (-0,01 procentpunt bbp) de stijging van de overige finale primaire uitgaven (+0,01 procentpunt bbp) nagenoeg op.

De budgettaire en fiscale overdrachten van de FO aan de andere overheidsniveaus zijn in 2019 opgelopen tot 18,72% bbp. De stijging deed zich zowel voor bij de fiscale overdrachten (+0,08 procentpunt bbp) als bij de budgettaire overdrachten (+0,13 procentpunt bbp).

**Tabel 20**  
**Overdrachten van de FO aan andere overheden (in % bbp)**

		2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totaal budgettaire en fiscale overdrachten van de FO</b>	<b>(1)</b>	<b>15,92%</b>	<b>18,53%</b>	<b>18,39%</b>	<b>18,51%</b>	<b>18,72%</b>	<b>0,21%</b>
Fiscale overdrachten	(1a)	9,34%	9,19%	9,87%	10,06%	10,14%	0,08%
Budgettaire overdrachten	(1b)	6,58%	9,34%	8,52%	8,45%	8,57%	0,13%
Overdrachten aan de EU (*)	(2)	1,35%	1,40%	1,12%	1,29%	1,27%	-0,03%
Budgettaire en fiscale overdrachten aan de SZ	(3)	4,17%	6,70%	6,94%	6,84%	7,12%	0,29%
Fiscale overdrachten	(3a)	2,24%	2,30%	3,07%	3,23%	3,35%	0,12%
Budgettaire overdrachten	(3b)	1,93%	4,40%	3,87%	3,61%	3,78%	0,17%
Overdrachten aan Entiteit II	(4)	10,40%	10,43%	10,33%	10,38%	10,33%	-0,05%
Aan de Gemeenschappen en Gewesten	(4a)	9,81%	9,80%	9,69%	9,73%	9,69%	-0,04%
Aan de Lokale Overheden	(4b)	0,60%	0,63%	0,63%	0,65%	0,64%	-0,01%
pm. Financiering pensioenen Entiteit II door de FO (**)	(5)	1,55%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

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

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

Het zijn de overdrachten aan de SZ die fors toegenomen zijn (+0,29 procentpunt bbp) in 2019. Deze overdrachten bedroegen in 2019 7,12% bbp, het hoogste niveau in de beschouwde periode. De fiscale overdrachten aan de SZ stegen met 0,12 procentpunt bbp, terwijl de budgettaire overdrachten aan de SZ toenamen met 0,17 procentpunt bbp. Naast de andere staatstoelagen omvatten de budgettaire overdrachten de sinds 2016 door de FO toegekende subsidie voor de Federale Pensioendienst aan de SZ (zie deel 1.2.4).

<sup>23</sup> Gemeten als de bruto-investeringen in vaste activa.

De overdrachten aan de EU daalden daarentegen met 0,03 procentpunt bbp in 2019. De daling manifesteerde zich zowel bij de bijdrage op basis van de btw (-0,01 procentpunt bbp) als bij de bijdrage op basis van het bruto nationaal inkomen aan de EU-begroting (-0,02 procentpunt bbp).

Ook de overdrachten van de FO aan Entiteit II kenden een daling in 2019 (-0,05 procentpunt bbp). De overdrachten aan de Gemeenschappen en Gewesten namen af met 0,04 procentpunt bbp (zie deel 1.3) en de overdrachten aan de Lokale Overheden daalden met 0,01 procentpunt bbp (zie deel 1.4).

#### **1.2.4 Sociale Zekerheid**

Ex ante wordt voor de Sociale Zekerheid (SZ) jaarlijks het ESR-begrotingsevenwicht vooropgesteld. Om dit (ex ante) ESR-evenwicht te garanderen, worden de ontvangsten van de SZ bijgestuurd door middel van de fiscale en budgettaire overdrachten van de Federale Overheid.

De rekening van de SZ sloot het jaar 2019 af met een overschot van 0,2% bbp. Deze verbetering ten opzichte van 2018, toen de rekening van de SZ een evenwicht vertoonde, wordt verklaard door een toename van de ontvangsten (+0,3 procentpunt bbp) die de stijging van de primaire uitgaven (+0,1 procentpunt bbp) overtrof.



**Tabel 21**  
**Rekening van de Sociale Zekerheid <sup>24</sup> volgens de HRF-definitie (in % bbp)**

		2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>(1)=(2)+(3)</b>	<b>18,6%</b>	<b>21,1%</b>	<b>21,2%</b>	<b>21,0%</b>	<b>21,4%</b>	<b>0,3%</b>
- Ontvangsten afkomstig van andere overheden (*)	(2)	4,2%	6,7%	7,0%	6,9%	7,1%	0,2%
Fiscale	(2a)	2,2%	2,3%	3,1%	3,2%	3,3%	0,1%
Budgettaire	(2b)	2,0%	4,4%	3,9%	3,7%	3,8%	0,1%
- Eigen ontvangsten, w.o.	(3)	14,4%	14,4%	14,3%	14,2%	14,2%	0,1%
Bijdragen	(3a)	13,5%	13,5%	13,3%	13,2%	13,2%	0,0%
Fiscale	(3b)	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,1%
Niet-fiscale en niet-parafiscale	(3c)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>(4)</b>	<b>18,4%</b>	<b>21,2%</b>	<b>21,1%</b>	<b>21,1%</b>	<b>21,2%</b>	<b>0,1%</b>
- Sociale uitkeringen	(4a)	17,0%	19,9%	19,8%	19,8%	19,9%	0,1%
- Overige finale primaire uitgaven w.o. loonkostensubsidies (**)	(4b)	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	0,0%
- Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(4c)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
<b>Primair saldo</b>	<b>(5)=(1)-(4)</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>
Rentelasten	(6)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>(7)=(5)-(6)</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

(\*) In hoofdzaak van de FO; ook een kleine budgettaire overdracht van de G&G voor de beheerskosten van Famifed vanaf 2015.

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

De eigen ontvangsten van de SZ bestaan voor het grootste deel uit de sociale bijdragen. In 2019 bedroegen de sociale bijdragen 13,2% bbp, net als in 2018. Ten opzichte van 2015 (en 2016) werd echter een daling van 0,3 procentpunt bbp opgetekend, wat toe te schrijven valt aan de vermindering van de sociale werkgeversbijdragen in het kader van de *tax-shift*.

De sociale bijdragen (van de werknemers en de werkgevers) volstaan niet om de uitgaven van de SZ te dekken. Daarom worden de middelen van de SZ aangevuld met overdrachten die afkomstig zijn van de andere overheidsniveaus, hoofdzakelijk van de Federale Overheid. De (budgettaire) overdracht van de Gemeenschappen en Gewesten aan de SZ bedroeg 0,01% bbp in 2019 <sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Exclusief het Zorgfonds.

<sup>25</sup> Vanaf het jaar 2015 was er een overdracht van de G&G aan de SZ voor de beheerskosten van Famifed.

De financiering van de SZ werd in 2017 hervormd <sup>26</sup>. De overdrachten die afkomstig zijn van de FO bestaan sindsdien uit de volgende drie bronnen:

- De *alternatieve financiering*. Deze alternatieve financiering werd in 2017 vereenvoudigd door slechts twee financieringsbronnen te behouden (voor de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen): de btw en de roerende voorheffing waarop een vast percentage wordt voorafgenomen. Deze bronnen worden eventueel aangevuld met een voorafname op de accijnzen op tabak. De alternatieve financiering bestaat uit een basisbedrag dat aangevuld wordt met een bedrag ter compensatie van de impact van de *tax-shift* op de sociale bijdragen en met een bedrag om de gezondheidszorg te financieren.
- Een *globale federale staatstoelage* (voor elk socialezekerheidsstelsel), met een vast bedrag onafhankelijk van de conjunctuur. Dit bedrag kan aangepast worden in functie van de evolutie van de gezondheidsindex en van de vergrijzing.
- Een *evenwichtsdotatie*, waarvan het bedrag elk jaar voor elk socialezekerheidsstelsel vastgelegd wordt. De bepaling van dat bedrag houdt rekening met een aantal responsabiliseringsfactoren.

Het aandeel van de sociale bijdragen in de totale ontvangsten van de SZ nam in 2019 verder af tot 61,9%. In 2018 bedroeg het aandeel van de sociale bijdragen 62,8%. De verschuiving in 2019 ging in de richting van een groter aandeel van zowel de alternatieve financiering (15,7% in plaats van 15,4%), de staatstoelagen met inbegrip van de evenwichtsdotatie (17,7% in plaats van 17,4%) en de overige ontvangsten (4,7% in plaats van 4,5%) (zie Grafiek 14).

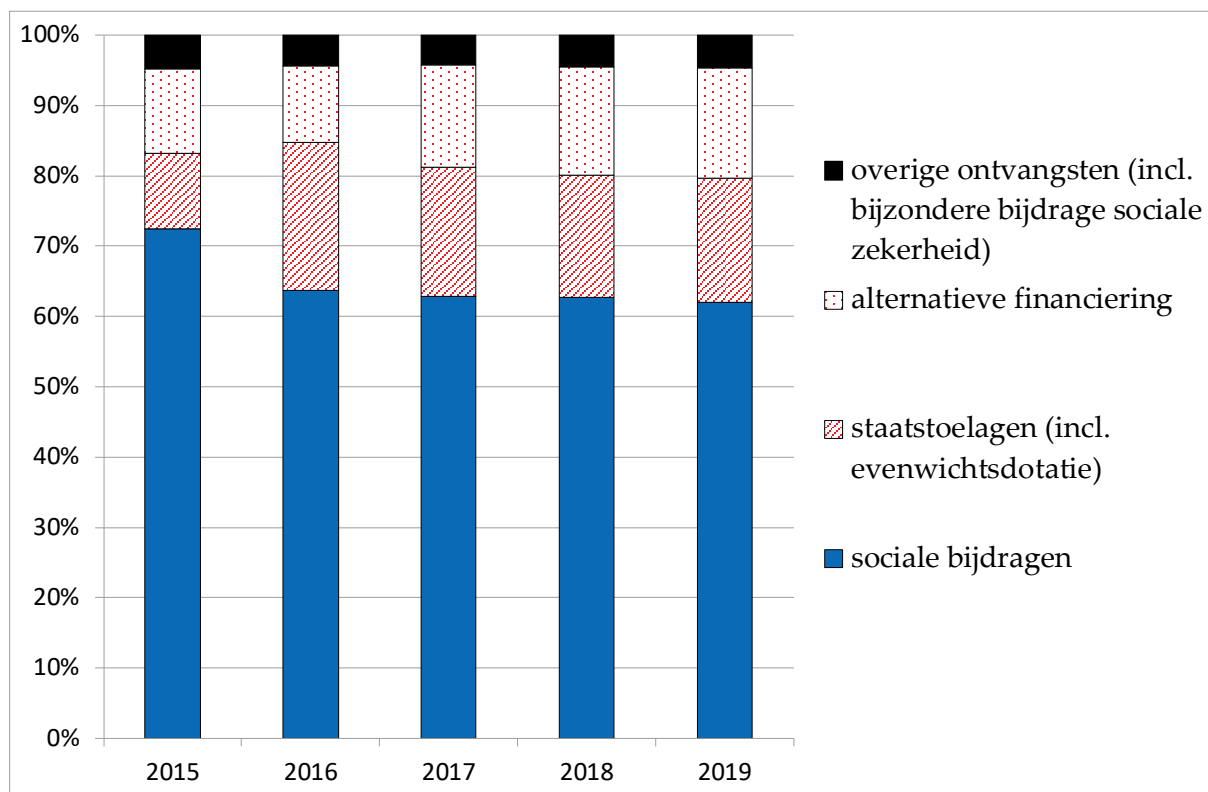
Uitgedrukt als een percentage van het bbp bedroeg de alternatieve financiering 3,3% bbp in 2019. De staatstoelagen, waaronder de evenwichtsdotatie <sup>27</sup>, kwamen in 2019 uit op 3,8% bbp.

---

<sup>26</sup> Het doel van de hervorming was onder meer om de financiering van de SZ af te stemmen op de structurele daling van de uitgaven. Deze daling was het gevolg van zowel de bevoegdheidsoverdracht in het kader van de Zesde Staatshervorming als van de verlaging van de reële groeinorm voor de gezondheidszorguitgaven van 3% naar 1,5%.

<sup>27</sup> Er werd enkel een evenwichtsdotatie toegekend aan het werknemersstelsel van 3.055,4 miljoen euro in 2019, tegenover 2.109,1 miljoen euro in 2018 (Bron: Koninklijk besluit van 29 september 2019). Aan het zelfstandigenstelsel werd geen evenwichtsdotatie toegekend omdat zijn saldo een overschot vertoonde.

**Grafiek 14**  
**De ontvangsten van de SZ (in % van het totaal)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De sociale uitkeringen (van de SZ) stegen in 2019 met 0,14 procentpunt bbp tot 19,89% bbp. Uitgedrukt in % bbp viel er een toename te noteren bij de gezondheidszorguitgaven (+0,13 procentpunt bbp), de pensioenen (+0,10 procentpunt bbp) en de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (+0,07 procentpunt bbp). De daling van de werkloosheidsuitgaven (-0,08 procentpunt bbp) en de uitkeringen voor brugpensioen en loopbaanonderbreking (-0,07 procentpunt bbp) volstond niet om de stijging van de uitgaven voor de gezondheidszorg, de pensioenen en de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen te compenseren. De ratio van de overige sociale uitkeringen bleef min of meer stabiel.

**Tabel 22**  
**De door de SZ betaalde sociale uitkeringen (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
Pensioenen	6,98%	10,09%	10,17%	10,24%	10,34%	0,10%
<i>p.m. Pensioenen bij constante perimeter (*)</i>	<i>6,98%</i>	<i>7,06%</i>	<i>7,14%</i>	<i>7,26%</i>	<i>7,38%</i>	<i>0,12%</i>
Gezondheidszorg	5,96%	5,90%	5,85%	5,86%	5,98%	0,13%
Ziekte en invaliditeit	1,79%	1,82%	1,84%	1,91%	1,98%	0,07%
Werkloosheid	1,45%	1,33%	1,19%	1,09%	1,01%	-0,08%
Brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen	0,53%	0,48%	0,43%	0,39%	0,32%	-0,07%
Gezinsbijslagen	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Overige sociale uitkeringen (excl. Zorgfonds)	0,25%	0,29%	0,27%	0,26%	0,26%	0,00%
<b>Totaal sociale uitkeringen</b>	<b>16,95%</b>	<b>19,92%</b>	<b>19,76%</b>	<b>19,75%</b>	<b>19,89%</b>	<b>0,14%</b>
<i>p.m. Idem, bij constante perimeter (*)</i>	<i>16,95%</i>	<i>16,89%</i>	<i>16,73%</i>	<i>16,77%</i>	<i>16,93%</i>	<i>0,16%</i>
p.m. Pensioenen GO (**)	10,23%	10,30%	10,39%	10,47%	10,58%	0,10%
p.m. Gezondheidszorg GO	6,71%	6,67%	6,62%	6,63%	6,77%	0,14%
p.m. Gezinsbijslagen GO	1,51%	1,48%	1,46%	1,44%	1,51%	0,07%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

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

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

De **gezondheidszorguitgaven** van de SZ namen in 2019 toe met 0,13 procentpunt bbp. De quasi-stabilisatie (en zelfs daling gedurende de periode 2015-2017) van deze uitkeringscategorie in de voorgaande jaren kwam hiermee ten einde. Door een aantal besparingsmaatregelen bleef de reële groei van de uitgaven voor de gezondheidszorg immers tot in 2018 onder de reële groeinorm van 1,5% die sinds 2014 van toepassing is. In 2019 werden de gezondheidszorguitgaven niet meer bijgestuurd en werd de reële groeinorm ruim overschreden.

De **pensioenuitgaven** bij de SZ stegen in 2019 met 0,10 procentpunt bbp tot 10,34% bbp. De toename van het aantal begunstigden (zie Tabel 58 in bijlage 4.1) is het gevolg van de vergrijzing van de bevolking en van het hogere aandeel vrouwen dat een eigen pensioen krijgt. De spontane stijging van de pensioenuitgaven werd evenwel afgeremd door de genomen maatregelen zoals de verstrenging van de voorwaarden voor vervroegd pensioen<sup>28</sup> of de afschaffing van de pensioenbonus.

<sup>28</sup> De toegangsvoorwaarde voor het vervroegd pensioen werd geleidelijk verstrengd tot een minimumleeftijd van 63 jaar (vanaf 2018) en een loopbaanvoorwaarde van 42 jaar (vanaf 2019). Voor lange loopbanen van meer dan 42 jaar bestaan echter nog uitzonderingen op de minimumleeftijd voor het vervroegd pensioen.

De **ziekte- en invaliditeitsuitkeringen** bleven ook in 2019 hun stijgende trend verderzetten (+0,07 procentpunt bbp) en kwamen uit op 1,98% bbp. Ten opzichte van 2015 bedraagt de toename 0,19 procentpunt bbp, wat neerkomt op een nominale gemiddelde stijging van 4,7% per jaar in de periode 2015-2019. De stijging wordt verklaard door de toename van het aantal begunstigden. Door de genomen maatregelen op het vlak van de pensioenen en het werkloosheidsstelsel zijn er verschuivingen tussen de sociale uitkeringsstelsels. Daarnaast spelen de vergrijzing van de bevolking, de evolutie van de arbeidsmarkt en de toename van bepaalde ziektebeelden, met name de musculoskeletale aandoeningen en psychische stoornissen, een rol.

De **werkloosheidsuitgaven** daalden in 2019 met 0,08 procentpunt bbp tot 1,01% bbp, wat het laagste niveau in de beschouwde periode 2015-2019 is. De dalende tendens van het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) (zie Tabel 58 in bijlage 4.1) die zich de voorbije jaren voordeed, heeft zich in 2019 verdergezet. De Belgische economie groeide gestaag in 2019 (+1,4%), al was er een zekere vertraging ten opzichte van 2018 (+1,5%). De daling van het aantal UVW-WZ werd verder ondersteund door het demografisch effect van een grotere uitstroom uit de arbeidsmarkt naar het pensioenstelsel en het aantal arbeidsplaatsen dat hierdoor vrijkomt, en tot slot door de genomen maatregelen, zoals de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen. Daarentegen zorgde het optrekken van de leeftijdsvoorwaarde<sup>29</sup> voor het aanvragen van een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende voor een toename van het aantal UVW-WZ van 60 jaar en ouder. Bij de tijdelijke werkloosheid werd in 2019 echter een stijging van het aantal dagen en het aantal fysieke eenheden per maand opgetekend. De evolutie van de tijdelijke werkloosheid om economische redenen nam voor het eerst sinds 2012 weer toe.

---

<sup>29</sup> Deze leeftijdsvoorwaarde, die 60 jaar was in 2015, wordt telkens met één jaar opgetrokken tot 65 jaar in 2020. In 2019 bedroeg de leeftijdsvoorwaarde bijgevolg 64 jaar.

De uitkeringen voor het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT, voormalige brugpensioenen), loopbaanonderbreking en tijdskrediet (deel SZ) daalden in 2019 met 0,07 procentpunt bbp door een afname van het aantal begunstigden. Het aantal vrijgestelde personen in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT) bleef verder dalen in 2019 (-28,3%), enerzijds door de striktere reglementering die de instroom doet afnemen, en anderzijds door de grotere uitstroom naar het pensioenstelsel wegens de vergrijzing<sup>30</sup>. Daarnaast zette de dalende trend van het aantal uitkeringstrekkers voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven<sup>31</sup> zich verder in 2019 (-2,0%) (zie Tabel 58 in bijlage 4.1).

Tot slot worden de gezinsbijslagen vanaf 2015 niet langer aangerekend in de rekening van de SZ, maar in de rekening van de G&G omwille van de bevoegdheidsoverdracht na de Zesde Staatshervorming.

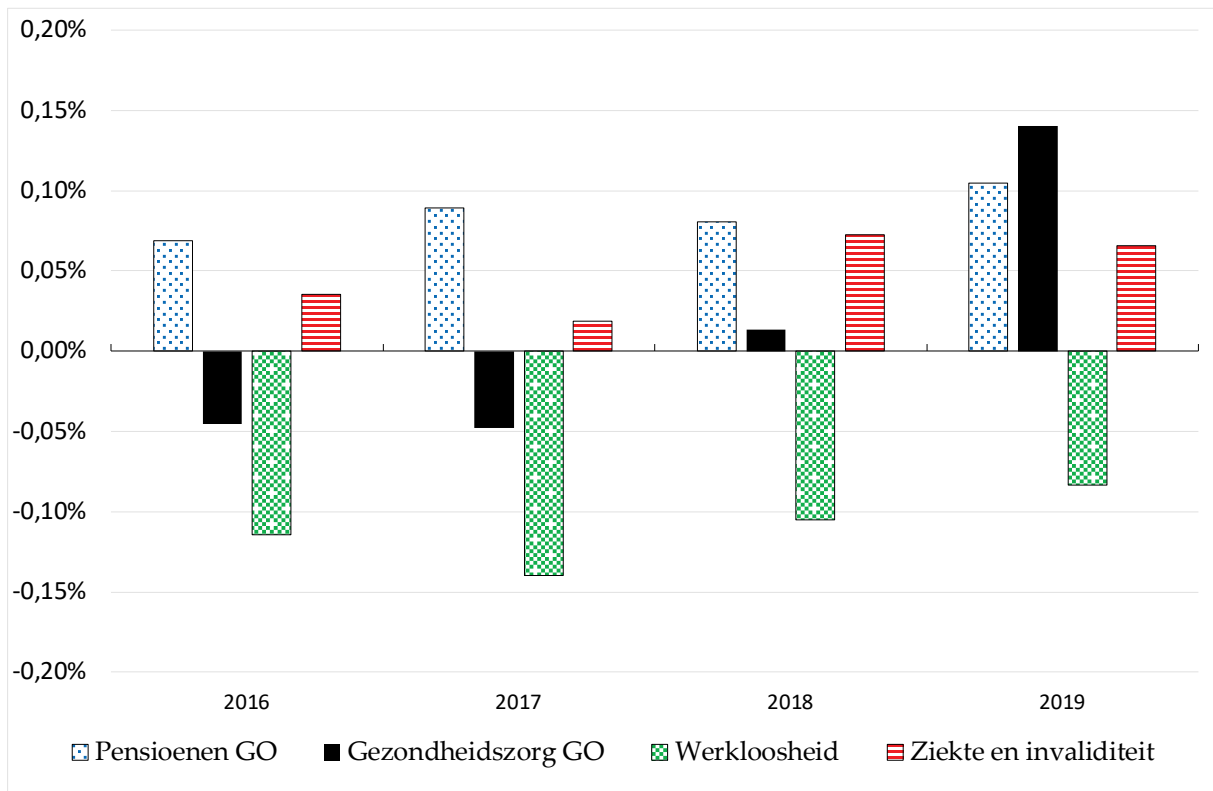
De evolutie ten opzichte van het voorgaande jaar, uitgedrukt in procentpunt bbp, van de belangrijkste sociale uitkeringen wordt weergegeven in Grafiek 15.

---

<sup>30</sup> De uitstroom naar het pensioenstelsel werd nog versterkt door de mogelijkheid voor SWT'ers om te kiezen voor vervroegde uittreding sinds 1 januari 2019, terwijl zij voorheen tot 65 jaar in dit stelsel moesten blijven.

<sup>31</sup> Echter, als enkel naar de thematische verloven gekeken wordt, was er een stijging van 5,1% in het aantal begunstigden van een uitkering in 2019. De thematische verloven omvatten ouderschapsverlof, verlof voor medische bijstand en verlof voor palliatieve zorgen. Ook in de voorgaande jaren werd er een stijging bij de thematische verloven opgetekend.

**Grafiek 15**  
**Evolutie van de sociale uitkeringen t.o.v. het voorgaande jaar (in % bbp)**



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

## 1.3 Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en de Gewesten

### 1.3.1 Methodologische opmerkingen

De realisaties van het begrotingsjaar 2019 worden besproken op basis van de Rekeningen van de Overheid 2019 (INR, versie april 2020) na toepassing van de HRF-correcties <sup>32</sup>. Een belangrijk verschil tussen de HRF-benadering en de bedragen uit de Nationale Rekeningen is de boekhoudkundige behandeling van de gewestelijke personenbelasting (PB). De bedragen uit de Nationale Rekeningen zijn, conform het ESR 2010, opgesteld op basis van de werkelijk ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB, terwijl de HRF zich baseert op de voorschotten op de gewestelijke PB die de gewesten effectief ontvangen hebben (voorschottenbenadering) om de budgettaire realiteit van de Gemeenschappen en de Gewesten (en van de Federale Overheid) beter weer te geven. Het verschil <sup>33</sup> tussen de twee benaderingen is vooral belangrijk in 2015 (4.592,3 miljoen euro of 1,10% bbp), aangezien dit het startjaar is van de gewestelijke PB en er in de loop van dat jaar slechts een beperkt aantal maanden PB ingekohierd kon worden. Er zijn minder omvangrijke verschillen in 2016 (-299,7 miljoen euro of -0,07% bbp), 2017 (-494,2 miljoen euro of -0,11% bbp), 2018 (-116,6 miljoen euro of -0,03% bbp) en 2019 (-289,7 miljoen euro of -0,06% bbp).

**Tabel 23**  
**Verskil in gewestelijke PB tussen de HRF-optiek (voorschottenbenadering) en de INR-optiek**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>in miljoen euro</i>					
Vlaams Gewest	2 828,5	131,0	-610,3	-7,5	-263,1
Waals Gewest	1 313,3	-312,0	59,3	-62,2	-30,7
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	450,5	-118,8	56,8	-46,9	4,2
<b>Totaal gewesten</b>	<b>4 592,3</b>	<b>-299,7</b>	<b>-494,2</b>	<b>-116,6</b>	<b>-289,7</b>
<i>in % bbp</i>					
Vlaams Gewest	0,68%	0,03%	-0,14%	0,00%	-0,06%
Waals Gewest	0,32%	-0,07%	0,01%	-0,01%	-0,01%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,11%	-0,03%	0,01%	-0,01%	0,00%
<b>Totaal gewesten</b>	<b>1,10%</b>	<b>-0,07%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-0,06%</b>

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020) en NBB.

<sup>32</sup> Zie bijlage 4.1 van het Advies van de Afdeling van juli 2019 voor een gedetailleerde beschrijving.

<sup>33</sup> In de HRF-benadering wordt dit verschil opgeteld bij de eigen fiscale ontvangsten (PB) van de G&G.



### 1.3.2 Budgettaire realisaties van het jaar 2019 van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten

De rekening van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten (G&G) vertoonde in 2019 een vorderingensaldo van -0,23% bbp. Dit was een verbetering met 0,23 procentpunt bbp ten opzichte van 2018. Het vorderingensaldo van de G&G werd echter in 2018 eenmalig negatief beïnvloed doordat in dat jaar de afrekening gebeurde met de Federale Overheid (Entiteit I) ingevolge de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (AF). De impact van deze afrekening voor de vaststelling van de definitieve AF bedroeg -0,35% bbp voor het geheel van de G&G. Gecorrigeerd voor de one shot “vaststelling definitieve AF” werd er in 2019 een verslechtering van het vorderingensaldo ten opzichte van 2018 waargenomen ten belope van 0,12 procentpunt bbp.

**Tabel 24**  
**Rekening van de Gemeenschappen en Gewesten <sup>34</sup> volgens de HRF-definitie (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>16,73%</b>	<b>16,94%</b>	<b>16,91%</b>	<b>16,87%</b>	<b>16,81%</b>	<b>-0,06%</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>9,88%</u>	<u>9,89%</u>	<u>9,78%</u>	<u>9,81%</u>	<u>9,76%</u>	<u>-0,05%</u>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>6,85%</u>	<u>7,05%</u>	<u>7,12%</u>	<u>7,06%</u>	<u>7,04%</u>	<u>-0,02%</u>
Fiscale en parafiscale	4,97%	5,06%	5,06%	4,94%	4,94%	0,00%
Niet-fiscale	1,87%	1,99%	2,06%	2,12%	2,11%	-0,01%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>16,81%</b>	<b>16,71%</b>	<b>16,61%</b>	<b>17,10%</b>	<b>16,80%</b>	<b>-0,30%</b>
Finale primaire uitgaven	14,26%	14,24%	14,13%	14,27%	14,36%	0,09%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	2,55%	2,46%	2,48%	2,83%	2,44%	-0,39%
<b>Primair saldo</b>	<b>-0,09%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,29%</b>	<b>-0,23%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,24%</b>
Rentelasten	0,25%	0,26%	0,23%	0,23%	0,23%	0,00%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-0,33%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>0,06%</b>	<b>-0,46%</b>	<b>-0,23%</b>	<b>0,23%</b>
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,35%		0,35%
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	-0,33%	-0,03%	0,06%	-0,11%	-0,23%	-0,12%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

Tegenover de forse afname van de primaire uitgaven (-0,30 procentpunt bbp) stond een daling van de effectieve totale ontvangsten (-0,06 procentpunt bbp). De rentelasten bleven stabiel. De daling van de primaire uitgaven wordt veroorzaakt door de fikse terugval van de overgemaakte (budgettaire) overdrachten aan de andere overheden (-0,39 procentpunt bbp). Het is immers in deze rubriek dat het wegvallen van de one shot “vaststelling definitieve AF”, die geboekt werd als een kapitaaloverdracht van de G&G aan de FO, tot uiting komt. De finale primaire uitgaven kenden daarentegen een toename van 0,09 procentpunt bbp.

<sup>34</sup> Inclusief het Vlaams Zorgfonds.

Bij de effectieve totale ontvangsten was er zowel een daling van de eigen ontvangsten (-0,02 procentpunt bbp) als van de van andere overheden ontvangen overdrachten (-0,05 procentpunt bbp).

De eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de G&G bleven stabiel in 2019. Het detail van deze ontvangstencategorie wordt weergegeven in Tabel 25. De directe belastingen kenden een stijging met 0,02 procentpunt bbp door de gunstige evolutie van de gewestelijke personenbelasting (voorschottenbenadering) voor het geheel van de G&G in 2019. In 2018 was er daarentegen een duidelijke daling merkbaar in de opbrengst van de gewestelijke PB, die voornamelijk het gevolg was van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor in het kader van de Bijzondere Financieringswet (BFW). De definitieve autonomiefactor voor de gewestelijke PB die vanaf 2018 van toepassing is (en dus van kracht blijft in 2019), werd vastgelegd op 24,957%, terwijl er in de periode 2015-2017 gewerkt werd met een hogere voorlopige autonomiefactor van 25,990% <sup>35</sup>.

De indirecte belastingen kenden een stijging van 0,06 procentpunt bbp die veroorzaakt werd door de toename van de registratierechten (+0,07 procentpunt bbp). De terugloop van de Vlaamse energieheffing (-0,02 procentpunt bbp) werd gecompenseerd door de groei van de overige indirecte belastingen <sup>36</sup> (+0,02 procentpunt bbp), waaronder de milieuheffingen en de onroerende voorheffing.

De daling van de kapitaalbelastingen (-0,08 procentpunt bbp) neutraliseerde de stijging van de directe en indirecte belastingen bij de G&G in 2019. Het zijn met name de successierechten die een terugloop van 0,08 procentpunt bbp lieten optekenen in 2019, onder meer door hervormingen in de Vlaamse erfbelasting.

---

<sup>35</sup> Hierdoor krijgen de G&G vanaf 2018 een kleiner deel van de opbrengsten uit de PB. De regularisatie voor de voorgaande jaren gebeurde via de one shot “afrekening definitieve autonomiefactor”.

<sup>36</sup> De indirecte belastingen zijn hier gedefinieerd als de rubriek “belastingen op productie en invoer (D.2)” uit de nationale rekeningen.

**Tabel 25**  
**Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de G&G (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<u>Directe belastingen (gezinnen)</u>	<u>2,45%</u>	<u>2,50%</u>	<u>2,45%</u>	<u>2,34%</u>	<u>2,36%</u>	<u>0,02%</u>
Gewestelijke PB (voorschottenbenadering)	2,16%	2,23%	2,17%	2,09%	2,11%	0,02%
Verkeersbelasting gezinnen	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,24%	0,00%
Overige directe belastingen (o.a. kijk- en luistergeld WG)	0,03%	0,03%	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%
<u>Indirecte belastingen</u>	<u>1,73%</u>	<u>1,82%</u>	<u>1,86%</u>	<u>1,84%</u>	<u>1,90%</u>	<u>0,06%</u>
Registratierechten	0,90%	0,91%	0,94%	0,94%	1,01%	0,07%
Vlaamse energieheffing	0,00%	0,07%	0,12%	0,05%	0,03%	-0,02%
Overige indirecte belastingen	0,83%	0,85%	0,80%	0,85%	0,87%	0,02%
<u>Kapitaalbelastingen</u>	<u>0,74%</u>	<u>0,68%</u>	<u>0,70%</u>	<u>0,71%</u>	<u>0,62%</u>	<u>-0,08%</u>
Successierechten	0,60%	0,55%	0,57%	0,59%	0,51%	-0,08%
Schenkingsrechten	0,12%	0,13%	0,14%	0,11%	0,11%	0,00%
Fiscale regularisatie	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<u>Effectieve sociale premies</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,00%</u>
<b>Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten G&amp;G</b>	<b>4,97%</b>	<b>5,06%</b>	<b>5,06%</b>	<b>4,94%</b>	<b>4,94%</b>	<b>0,00%</b>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De G&G ontvingen in 2019, uitgedrukt in % bbp, minder overdrachten van andere overheden (-0,05 procentpunt bbp) (zie Tabel 26). Deze overdrachten zijn voornamelijk afkomstig van de Federale Overheid. Ze worden grotendeels bepaald op basis van de Bijzondere Financieringswet (BFW). De daling van de ontvangen overdrachten kan worden verklaard door de evolutie van de BFW-parameters<sup>37</sup>. Verder was er een temperende invloed op de overdrachten van de slechts gedeeltelijke koppeling aan de reële groei van de dotaties en, in mindere mate, van de stijging van de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van de eigen ambtenaren van de G&G (van 0,042% bbp in 2018 naar 0,044% bbp in 2019). De bijdragen van de G&G tot de sanering van de overheidsfinanciën zijn sinds 2016 op kruissnelheid gekomen.

<sup>37</sup> De BFW-parameters die gebruikt werden voor de doorstorting in 2019 zijn afkomstig uit de Economische begroting van februari 2019 van het Federaal Planbureau. Deze Economische begroting raamde de reële bbp-groei voor 2019 op 1,3% en de inflatie op 1,6%. Voor de vaststelling van de doorstorting in 2018 werd uitgegaan van zowel een hogere reële bbp-groei (1,8%) als een hogere inflatie (1,7%) voor 2018 op basis van de Economische begroting van februari 2018. Volgens de laatste cijfers van het INR (april 2020) zou de reële bbp-groei in 2019 echter uitgekomen zijn op 1,4%, wat een ongunstig noemereffect heeft op de ratio van de overdrachten, terwijl de reële bbp-groei in 2018 zou uitgekomen zijn op 1,5%, wat dan weer een gunstig noemereffect opleverde.

**Tabel 26**  
**Door de G&G ontvangen overdrachten van andere overheden (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
Dotatie "federale PB" (Gemeenschappen + Gewesten)	3,48%	3,22%	3,13%	3,14%	3,14%	-0,01%
Dotatie "btw" (Gemeenschappen)	3,57%	3,63%	3,64%	3,65%	3,63%	-0,02%
Overige ontvangen overdrachten	2,83%	3,04%	3,01%	3,01%	3,00%	-0,02%
<b>Ontvangen overdrachten van andere overheden</b>	<b>9,88%</b>	<b>9,89%</b>	<b>9,78%</b>	<b>9,81%</b>	<b>9,76%</b>	<b>-0,05%</b>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De ratio van de finale primaire uitgaven van de G&G steeg in 2019 met 0,09 procentpunt bbp tot 14,36% bbp (zie Tabel 27). Achter deze stijging vielen uiteenlopende evoluties van de verschillende uitgavencategorieën waar te nemen. Uitgedrukt in % bbp, was er een toename van de bezoldigingen (+0,09 procentpunt bbp), de sociale uitkeringen (+0,03 procentpunt bbp), de aankopen van goederen en diensten (+0,02 procentpunt bbp) en de overige finale primaire uitgaven (+0,01 procentpunt bbp). Bij de sociale uitkeringen werd de stijging vooral veroorzaakt door de toename van de gezinsbijslagen (+0,07 procentpunt bbp). Daarentegen viel er een daling te noteren bij de kapitaaluitgaven (-0,04 procentpunt bbp), waarvan -0,01 procentpunt bbp bij de bruto-investeringen, en de subsidies aan bedrijven (-0,01 procentpunt bbp).

**Tabel 27**  
**Finale primaire uitgaven van de G&G (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<u>Bezoldigingen</u>	4,48%	4,44%	4,48%	4,46%	4,55%	0,09%
Lonen	3,89%	3,87%	3,91%	3,90%	3,98%	0,08%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	0,59%	0,57%	0,57%	0,56%	0,57%	0,01%
<u>Aankopen van goederen en diensten</u>	1,89%	1,83%	1,86%	1,88%	1,90%	0,02%
<u>Subsidies aan bedrijven</u>	2,05%	2,03%	2,00%	1,97%	1,96%	-0,01%
w.o. loonkostensubsidies (*)	0,35%	0,33%	0,33%	0,31%	0,31%	0,00%
<u>Sociale uitkeringen</u>	3,62%	3,62%	3,60%	3,65%	3,68%	0,03%
<i>Sociale uitkeringen in natura</i>	1,64%	1,69%	1,69%	1,73%	1,70%	-0,03%
Gezondheidszorg	0,74%	0,74%	0,75%	0,76%	0,77%	0,01%
Overige sociale uitkeringen in natura	0,90%	0,95%	0,94%	0,97%	0,93%	-0,04%
<i>Sociale uitkeringen in geld</i>	1,98%	1,93%	1,91%	1,93%	1,98%	0,05%
Gezinsbijslagen	1,51%	1,48%	1,46%	1,44%	1,51%	0,07%
Zorgverzekering en uitkeringen handicap	0,21%	0,20%	0,20%	0,21%	0,21%	0,00%
Loopbaanonderbreking en tijdskrediet	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,00%
Overige sociale uitkeringen in geld	0,23%	0,21%	0,22%	0,26%	0,24%	-0,02%
<u>Kapitaaluitgaven</u>	1,79%	1,84%	1,75%	1,86%	1,82%	-0,04%
Bruto-investeringen in vaste activa	1,31%	1,33%	1,26%	1,37%	1,36%	-0,01%
Overige kapitaaluitgaven	0,47%	0,51%	0,49%	0,49%	0,46%	-0,03%
<u>Overige finale primaire uitgaven</u>	0,43%	0,48%	0,45%	0,45%	0,46%	0,01%
<b>Finale primaire uitgaven</b>	<b>14,26%</b>	<b>14,24%</b>	<b>14,13%</b>	<b>14,27%</b>	<b>14,36%</b>	<b>0,09%</b>
<i>p.m. Financiering pensioenen G&amp;G door Entiteit I (**)</i>	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	0,0%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

(\*) De loonkostensubsidies (gerichte sociale bijdrageverminderingen voor doelgroepen via het arbeidsmarktbeleid) worden in het ESR 2010 geboekt als primaire uitgaven.

(\*\*) De boekingswijze van de overheidspensioenen werd in detail toegelicht in bijlage 4.1.3 van het Advies van de Afdeling van juli 2019.

De forse stijging van de overdrachten van de G&G aan andere overheden in 2018 (+0,35 procentpunt bbp) werd gevolgd door een fikse terugval van deze overdrachten in 2019 (-0,39 procentpunt bbp) (zie Tabel 28). De afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor werd immers in de nationale rekeningen volledig in het jaar 2018 geboekt als een kapitaaloverdracht van de G&G aan Entiteit I. De overige (inkomens)overdrachten aan Entiteit I kenden in 2019 een daling met 0,03 procentpunt bbp. Dit komt door het wegvallen van de overdracht voor de beheerskosten van Famifed vanwege de gemeenschappen die de dienst van de gezinsbijslagen in 2019 overgenomen hebben.

De overdrachten aan de Lokale Overheden maken het leeuwendeel uit van de door de G&G overgemaakte overdrachten aan andere overheden. Deze overdrachten bleven stabiel op 2,43% bbp in 2019. De inkomensoverdrachten aan de LO stegen met 0,03 procentpunt bbp. De overdrachten met betrekking tot de Gemeentefondsen bleven stabiel, terwijl de andere toelagen een stijging kenden (zie deel 1.4). De kapitaaloverdrachten aan de LO daalden in 2019 met 0,03 procentpunt bbp. Zij bestaan bijna uitsluitend uit investeringsbijdragen, en die daalden met 0,01 procentpunt bbp. Daarnaast was er in 2018 een eenmalige andere kapitaaloverdracht aan de LO geweest van 0,02% bbp voor schuldovertnames van gemeenten in het Vlaams Gewest, die in 2019 wegviel.

**Tabel 28**  
**Door de G&G overgemaakte overdrachten aan andere overheden (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<u>Overdrachten aan Entiteit I</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,05%</u>	<u>0,40%</u>	<u>0,01%</u>	<u>-0,39%</u>
Inkomensoverdrachten aan Entiteit I	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,01%	-0,03%
Kapitaaloverdrachten aan Entiteit I	0,00%	0,00%	0,00%	0,35%	0,00%	-0,35%
<u>Overdrachten aan de Lokale Overheden</u>	<u>2,49%</u>	<u>2,41%</u>	<u>2,43%</u>	<u>2,43%</u>	<u>2,43%</u>	<u>0,00%</u>
Inkomensoverdrachten aan de LO	2,27%	2,24%	2,26%	2,26%	2,29%	0,03%
Kapitaaloverdrachten aan de LO	0,22%	0,17%	0,17%	0,17%	0,14%	-0,03%
<b>Door de G&amp;G overgemaakte overdrachten</b>	<b>2,55%</b>	<b>2,46%</b>	<b>2,48%</b>	<b>2,83%</b>	<b>2,44%</b>	<b>-0,39%</b>

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

### 1.3.3 Budgettaire realisaties van het jaar 2019 van de individuele gemeenschappen en gewesten

Hierna worden de rekeningen van de individuele Gemeenschappen en Gewesten besproken. Tabel 29 geeft een samenvatting van de vorderingensaldi van de individuele G&G volgens de HRF-definitie.

**Tabel 29**  
**Vorderingensaldi van de individuele G&G volgens de HRF-definitie (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)	2018(*)	Δ 2018(*)-2019 (in p.p.)
Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds)	-0,13%	0,02%	0,18%	-0,15%	0,06%	0,21%	0,07%	-0,01%
Franse Gemeenschap	-0,07%	-0,02%	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-0,03%	-0,05%	-0,03%
Waals Gewest	-0,13%	-0,05%	-0,05%	-0,17%	-0,09%	0,08%	-0,07%	-0,02%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,03%	0,01%	-0,03%	-0,10%	-0,13%	-0,03%	-0,06%	-0,07%
Duitstalige Gemeenschap	-0,0316%	-0,0066%	-0,0078%	-0,0007%	-0,0043%	-0,0035%	0,00%	-0,0035%
Franse Gemeenschapscommissie	0,0018%	0,0058%	0,0035%	0,0016%	-0,0017%	-0,0033%	0,00%	-0,0033%
Vlaamse Gemeenschapscommissie	0,0024%	0,0005%	-0,0005%	-0,0077%	-0,0012%	0,0065%	-0,01%	0,0065%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	-0,0038%	0,0025%	0,0052%	-0,0207%	-0,0045%	0,0162%	-0,02%	0,0162%
Niet-verdeelde interregionale eenheden	-0,01%	0,00%	0,01%	0,03%	0,02%	-0,01%	0,03%	-0,01%
<b>Geheel van de G&amp;G (inclusief Zorgfonds)</b>	<b>-0,33%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>0,06%</b>	<b>-0,46%</b>	<b>-0,23%</b>	<b>0,23%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>-0,12%</b>

(\*) Gecorrigeerd voor de one shot “vaststelling definitieve autonomiefactor”.

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

### 1.3.3.1 Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds)

Het vorderingentekort van de Vlaamse Gemeenschap (VG) van 0,15% bbp (-693,3 miljoen euro) dat in 2018 opgetekend werd, werd omgebogen tot een vorderingenoverschot van 0,06% bbp (273,6 miljoen euro) in 2019 (zie Tabel 30). Dit is een verbetering van 0,21 procentpunt bbp (+966,9 miljoen euro) ten opzichte van 2018. De afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor, die volledig in 2018 aangerekend werd, had het vorderingensaldo van 2018 echter negatief beïnvloed ten belope van 0,22% bbp (1.017,6 miljoen euro). Gecorrigeerd voor deze one shot “vaststelling definitieve AF” ging het vorderingensaldo van de VG er licht op achteruit in 2019 (-0,01 procentpunt bbp). De forse daling van de primaire uitgaven (-0,18 procentpunt bbp) wordt vooral door het wegvallen van de one shot “vaststelling definitieve AF” verklaard. De effectieve totale ontvangsten kenden een stijging met 0,03 procentpunt bbp, terwijl de rentelasten tot slot stabiel bleven in 2019.

**Tabel 30**  
**Rekening van de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds) volgens de HRF**

% bbp	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>9,59%</b>	<b>9,69%</b>	<b>9,76%</b>	<b>9,76%</b>	<b>9,78%</b>	<b>0,03%</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>5,53%</u>	<u>5,48%</u>	<u>5,48%</u>	<u>5,50%</u>	<u>5,50%</u>	<u>0,00%</u>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>4,06%</u>	<u>4,22%</u>	<u>4,29%</u>	<u>4,25%</u>	<u>4,28%</u>	<u>0,03%</u>
Fiscale en parafiscale	3,04%	3,16%	3,17%	3,09%	3,12%	0,02%
Niet-fiscale	1,02%	1,06%	1,12%	1,16%	1,17%	0,01%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>9,62%</b>	<b>9,56%</b>	<b>9,48%</b>	<b>9,81%</b>	<b>9,63%</b>	<b>-0,18%</b>
Finale primaire uitgaven	8,34%	8,29%	8,21%	8,29%	8,38%	0,09%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	1,28%	1,27%	1,27%	1,53%	1,25%	-0,28%
<b>Primair saldo</b>	<b>-0,03%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,28%</b>	<b>-0,06%</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,21%</b>
Rentelasten	0,09%	0,11%	0,11%	0,10%	0,09%	0,00%
<b>Vorderingensaldo (HRF-definitie)</b>	<b>-0,13%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,18%</b>	<b>-0,15%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,21%</b>
p.m. vorderingensaldo in miljoen euro	-523,6	91,7	780,5	-693,3	273,6	966,9
p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)	-1,31%	0,22%	1,79%	-1,55%	0,59%	2,14%
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,22%		0,22%
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	-0,13%	0,02%	0,18%	0,07%	0,06%	-0,01%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De VG ontving in 2019 5,50% bbp aan overdrachten die afkomstig waren van andere overheden, wat uitgedrukt in % bbp vrijwel gelijk is als in 2018. Dit zijn voornamelijk de BFW-overdrachten die afkomstig zijn van de Federale Overheid en evolueren in functie van de in de BFW vastgelegde parameters. De eigen ontvangsten van de VG namen toe met 0,03 procentpunt bbp. Er werd zowel een groei opgetekend bij de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten (+0,02 procentpunt bbp) als bij de niet-fiscale ontvangsten (+0,01 procentpunt bbp). Bij de eigen fiscale ontvangsten van de VG was er in 2019 een stijging van de directe (+0,03 procentpunt bbp) en indirecte belastingen (+0,05 procentpunt bbp), die groter was dan de daling van de kapitaalbelastingen (-0,05 procentpunt bbp). De daling van de kapitaalbelastingen is toe te schrijven aan de afname van de successierechten na de hervorming van de Vlaamse erfbelasting vanaf 1 september 2018. De stijging van de directe belastingen was het gevolg van de toename van de opbrengst van de gewestelijke PB (voorschottenbenadering) in 2019 (+0,03 procentpunt bbp). Bij de indirecte belastingen werd de daling van de Vlaamse energieheffing (-0,02 procentpunt bbp) meer dan gecompenseerd door de stijging van de overige indirecte belastingen (+0,07 procentpunt bbp), waaronder de registratierechten vallen.



De finale primaire uitgaven van de VG namen in 2019 toe met 0,09 procentpunt bbp. Er viel zowel een stijging te noteren bij de bezoldigingen (+0,04 procentpunt bbp), de sociale uitkeringen (+0,03 procentpunt bbp), de inkomensoverdrachten aan andere sectoren (+0,02 procentpunt bbp) als bij de aankopen van goederen en diensten (+0,01 procentpunt bbp). De subsidies aan bedrijven en de finale kapitaaluitgaven, waaronder de investeringen, bleven, uitgedrukt in % bbp, vrijwel stabiel.

De forse daling van de door de VG overgemaakte (budgettaire) overdrachten aan andere overheden (-0,28 procentpunt bbp) is vooral toe te schrijven aan het wegvallen van de one shot “vaststelling definitieve AF” (-0,22 procentpunt bbp), die volledig in 2018 geboekt werd als een kapitaaloverdracht van de VG aan de Federale Overheid. De inkomensoverdrachten van de VG aan Entiteit I namen daarnaast af met 0,02 procentpunt bbp doordat de VG vanaf 2019 zelf instaat voor de dienst van de gezinsbijslagen en er dus geen overdracht aan de SZ meer is voor de beheerskosten van Famifed. Tot slot was er in 2019 een daling van de overdrachten van de VG aan de Lokale Overheden (-0,03 procentpunt bbp). De inkomensoverdrachten aan de LO bleven vrijwel stabiel. Daarentegen was er enerzijds een daling van de investeringsbijdragen aan de LO in 2019 (-0,01 procentpunt bbp) en anderzijds was er in 2018 eenmalig een bijkomende kapitaaloverdracht aan de LO geweest van 0,02% bbp (95,3 miljoen euro) voor schuldovertnames bij gemeentefusies (zie deel 1.4).

#### 1.3.3.2 Franse Gemeenschap

Het vorderingensaldo van de Franse Gemeenschap (FG) verslechterde in 2019 met 0,03 procentpunt bbp (-125,5 miljoen euro) tot -0,07% bbp (-334,8 miljoen euro) (zie Tabel 31). De daling van de primaire uitgaven (-0,02 procentpunt bbp) werd meer dan tenietgedaan door de afname van de effectieve totale ontvangsten (-0,04 procentpunt bbp), terwijl de rentelasten net als in de vorige jaren stabiel bleven.

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

% bbp	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>3,41%</b>	<b>3,43%</b>	<b>3,40%</b>	<b>3,39%</b>	<b>3,35%</b>	<b>-0,04%</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>3,09%</u>	<u>3,12%</u>	<u>3,10%</u>	<u>3,08%</u>	<u>3,04%</u>	<u>-0,04%</u>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,32%</u>	<u>0,31%</u>	<u>0,31%</u>	<u>0,31%</u>	<u>0,31%</u>	<u>0,00%</u>
Fiscale en parafiscale	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Niet-fiscale	0,32%	0,31%	0,31%	0,31%	0,31%	0,00%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>3,44%</b>	<b>3,41%</b>	<b>3,43%</b>	<b>3,41%</b>	<b>3,39%</b>	<b>-0,02%</b>
Finale primaire uitgaven	2,03%	2,00%	2,02%	2,01%	1,99%	-0,02%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	1,41%	1,42%	1,41%	1,39%	1,40%	0,01%
<b>Primair saldo</b>	<b>-0,03%</b>	<b>0,02%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,04%</b>	<b>-0,02%</b>
Rentelasten	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,00%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-0,07%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,07%</b>	<b>-0,03%</b>
p.m. vorderingensaldo in miljoen euro	-275,6	-65,8	-217,6	-209,3	-334,8	-125,5
p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)	-1,94%	-0,45%	-1,43%	-1,34%	-2,11%	-0,77%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De daling van de effectieve totale ontvangsten van de FG is te wijten aan de afname van de ontvangen overdrachten van andere overheden (-0,04 procentpunt bbp). De eigen niet-fiscale ontvangsten bleven, uitgedrukt in % bbp, nagenoeg stabiel. De ontvangen overdrachten van andere overheden zijn hoofdzakelijk van de Federale Overheid afkomstig. Het is met name de evolutie van de BFW-overdrachten die de ontvangsten van de FG in 2019 negatief beïnvloed hebben.

De finale primaire uitgaven van de FG daalden in 2019 met 0,02 procentpunt bbp tot 1,99% bbp. Er was meer bepaald een daling van telkens ongeveer 0,01 procentpunt bbp bij de subsidies aan bedrijven, inkomensoverdrachten aan andere sectoren en finale kapitaaluitgaven (waarvan -0,01 procentpunt bbp bij de investeringen). De aankopen van goederen en diensten en de sociale uitkeringen bleven, uitgedrukt in % bbp, vrijwel stabiel, terwijl er bij de bezoldigingen een stijging van 0,01 procentpunt bbp werd waargenomen.

De overdrachten van de FG aan andere overheden stegen met 0,01 procentpunt bbp tot 1,40% bbp in 2019. De inkomensoverdrachten van de FG aan de Lokale Overheden stegen met 0,02 procentpunt bbp. De overdrachten aan de andere G&G vertoonden echter een daling (-0,02 procentpunt bbp). Dit zijn vooral overdrachten van de FG aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie in uitvoering van het intra-francofone Sint-Emilie-akkoord <sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Het Sint-Emilie-akkoord regelt de overheveling van de uitoefening van bepaalde gemeenschapsbevoegdheden en de bijbehorende middelen van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

### 1.3.3.3 Waals Gewest

Het Waals Gewest (WG) boekte in 2019 een vorderingstekort van 0,09% bbp (-420,7 miljoen euro). Ten opzichte van 2018 is dit een verbetering van 0,08 procentpunt bbp (+342,3 miljoen euro) (zie Tabel 32). In 2018 was er echter een eenmalige negatieve impact van de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor, die 0,10% bbp (457,1 miljoen euro) bedroeg voor het WG. Gecorrigeerd voor deze one shot “vaststelling definitieve AF” was er tussen 2018 en 2019 een achteruitgang van het vorderingensaldo van 0,02 procentpunt bbp. De evolutie van de ratio van de primaire uitgaven (-0,09 procentpunt bbp) werd in belangrijke mate beïnvloed door de one shot “vaststelling definitieve AF”. De ratio van de effectieve totale ontvangsten nam met 0,02 procentpunt bbp af, en de rentelasten bleven, uitgedrukt in % bbp, stabiel.

**Tabel 32**  
**Rekening van het Waals Gewest volgens de HRF**

% bbp	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>3,11%</b>	<b>3,17%</b>	<b>3,11%</b>	<b>3,08%</b>	<b>3,06%</b>	<b>-0,02%</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>1,55%</u>	<u>1,54%</u>	<u>1,49%</u>	<u>1,49%</u>	<u>1,48%</u>	<u>-0,01%</u>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>1,56%</u>	<u>1,63%</u>	<u>1,62%</u>	<u>1,59%</u>	<u>1,58%</u>	<u>-0,01%</u>
Fiscale en parafiscale	1,36%	1,38%	1,36%	1,32%	1,33%	0,00%
Niet-fiscale	0,20%	0,25%	0,26%	0,27%	0,26%	-0,01%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>3,15%</b>	<b>3,13%</b>	<b>3,09%</b>	<b>3,17%</b>	<b>3,07%</b>	<b>-0,09%</b>
Finale primaire uitgaven	2,50%	2,48%	2,45%	2,46%	2,48%	0,01%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,65%	0,65%	0,64%	0,70%	0,59%	-0,11%
<b>Primair saldo</b>	<b>-0,04%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,02%</b>	<b>-0,09%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>0,08%</b>
Rentelasten	0,09%	0,09%	0,07%	0,08%	0,08%	0,00%
<b>Vorderingensaldo (HRF-definitie)</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,17%</b>	<b>-0,09%</b>	<b>0,08%</b>
p.m. vorderingensaldo in miljoen euro	-547,3	-210,7	-214,0	-763,0	-420,7	342,3
<u>p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)</u>	<u>-4,23%</u>	<u>-1,54%</u>	<u>-1,54%</u>	<u>-5,40%</u>	<u>-2,90%</u>	<u>2,49%</u>
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,10%		0,10%
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	-0,13%	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-0,09%	-0,02%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De ratio van de ontvangen overdrachten van andere overheden nam in 2019 af met 0,01 procentpunt bbp. De overdrachten van de Federale Overheid, die hoofdzakelijk uit BFW-overdrachten bestaan, bleven vrijwel stabiel. De overdrachten vanwege de andere G&G daalden met 0,01 procentpunt bbp. De overdrachten van de andere G&G aan het Waals Gewest betreffen voornamelijk de overdrachten die afkomstig zijn van de Franse Gemeenschap in uitvoering van het intra-franfone Sint-Emilie-akkoord, en die bedoeld zijn voor de uitvoering van de aan het WG overgehevelde gemeenschapsbevoegdheden.

De daling van de eigen ontvangsten van het WG (-0,01 procentpunt bbp) vloeit voort uit de afname van de niet-fiscale ontvangsten in 2019. De eigen fiscale ontvangsten bleven nagenoeg stabiel. Binnen de eigen fiscale ontvangsten van het WG namen de directe belastingen, uitgedrukt in % bbp, af door de lagere ratio van de opbrengst van de gewestelijke PB (-0,01 procentpunt bbp volgens de voorschottenbenadering) en stegen de indirecte belastingen (+0,02 procentpunt bbp), waaronder de registratierechten.

De finale primaire uitgaven van het WG kenden in 2019 een stijging van 0,01 procentpunt bbp, die voortvloeit uit de toename van de bezoldigingen (+0,02 procentpunt bbp). Alle andere finale primaire uitgavencategorieën van het WG bleven, uitgedrukt in % bbp, min of meer stabiel in 2019. Hoewel ook de finale kapitaaluitgaven stabiel bleven, kende de subcategorie van de investeringen een lichte toename (+0,01 procentpunt bbp).

De terugval van de overgemaakte (budgettaire) overdrachten van het WG aan andere overheden (-0,11 procentpunt bbp) in 2019 is voornamelijk het gevolg van het wegvallen van de one shot "vaststelling definitieve AF" (-0,10 procentpunt bbp), die volledig in 2018 geboekt werd als een kapitaaloverdracht van het WG aan de Federale Overheid. Doordat het WG vanaf 2019 zelf instaat voor de dienst van de gezinsbijslagen<sup>39</sup>, is er bovendien geen overdracht aan de SZ meer geboekt voor de beheerskosten van Famifed (-0,01 procentpunt bbp). De overdrachten van het WG aan de Lokale Overheden kenden daarentegen een stijging met 0,01 procentpunt bbp in 2019, met zowel een (lichte) toename van de inkomensoverdrachten als van de investeringsbijdragen.

---

<sup>39</sup> Op grond van het Sint-Emilie-akkoord is de uitoefening van de bevoegdheid van de gezinsbijslagen overgedragen van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest.

### 1.3.3.4 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het vorderingensaldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) verslechterde van -0,10% bbp (-439,3 miljoen euro) in 2018 naar -0,13% bbp (-613,7 miljoen euro) in 2019. Dit is een achteruitgang met 0,03 procentpunt bbp (-174,4 miljoen euro) (zie Tabel 33). In 2018 werd het vorderingensaldo van het BHG eenmalig negatief beïnvloed door de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor, die een impact van 0,03% bbp (151,8 miljoen euro) had. Gecorrigeerd voor de one shot “vaststelling definitieve AF” liep de verslechtering van het vorderingensaldo van het BHG tussen 2018 en 2019 op tot 0,07 procentpunt bbp. De effectieve totale ontvangsten van het BHG liepen terug met 0,04 procentpunt bbp in 2019. De primaire uitgaven bleven in 2019, uitgedrukt in % bbp, stabiel door het temperende effect van het wegvallen van de one shot “vaststelling definitieve AF”. De rentelasten bleven tot slot stabiel op 0,02% bbp.

**Tabel 33**  
**Rekening van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volgens de HRF**

% bbp	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>1,07%</b>	<b>1,07%</b>	<b>1,04%</b>	<b>1,07%</b>	<b>1,03%</b>	<b>-0,04%</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,37%</u>	<u>0,39%</u>	<u>0,37%</u>	<u>-0,02%</u>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,69%</u>	<u>0,66%</u>	<u>0,67%</u>	<u>0,68%</u>	<u>0,66%</u>	<u>-0,02%</u>
Fiscale en parafiscale	0,56%	0,51%	0,52%	0,52%	0,49%	-0,03%
Niet-fiscale	0,13%	0,15%	0,15%	0,16%	0,16%	0,01%
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>1,02%</b>	<b>1,05%</b>	<b>1,06%</b>	<b>1,15%</b>	<b>1,14%</b>	<b>0,00%</b>
Finale primaire uitgaven	0,75%	0,77%	0,78%	0,84%	0,87%	0,03%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,26%	0,28%	0,27%	0,31%	0,28%	-0,03%
<b>Primair saldo</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,03%</b>	<b>-0,01%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>-0,03%</b>
Rentelasten	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,00%
<b>Vorderingensaldo (HRF-definitie)</b>	<b>0,03%</b>	<b>0,01%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-0,10%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,03%</b>
p.m. vorderingensaldo in miljoen euro	125,8	33,3	-132,7	-439,3	-613,7	-174,4
p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)	2,83%	0,72%	-2,85%	-8,94%	-12,59%	-3,65%
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,03%		0,03%
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	0,03%	0,01%	-0,03%	-0,06%	-0,13%	-0,07%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De ontvangen overdrachten van andere overheden daalden met 0,02 procentpunt bbp in 2019. De overdrachten die afkomstig zijn van de Federale Overheid vormen de grootste categorie van de ontvangen overdrachten. Deze van de Federale Overheid ontvangen overdrachten, die de BFW-overdrachten omvatten, bleven, uitgedrukt in % bbp, vrijwel stabiel in 2019. De overdrachten aan het BHG die afkomstig zijn van de overige G&G (-0,01 procentpunt bbp) en van de Lokale Overheden (-0,01 procentpunt bbp) namen evenwel af.

De eigen ontvangsten van het BHG kenden een daling van 0,02 procentpunt bbp in 2019 doordat de daling van de eigen fiscale ontvangsten (-0,03 procentpunt bbp) sterker was dan de stijging van de niet-fiscale ontvangsten (+0,01 procentpunt bbp). De kapitaalbelastingen namen met 0,03 procentpunt bbp af, waarbij de daling zich zowel bij de successierechten als de schenkingsrechten voordeed. De directe belastingen, waaronder de opbrengst van de gewestelijke PB, en de indirecte belastingen bleven min of meer stabiel, uitgedrukt in % bbp.

De finale primaire uitgaven van het BHG stegen met 0,03 procentpunt bbp in 2019. Er werd een stijging van telkens 0,01 procentpunt bbp opgetekend bij de bezoldigingen, de aankopen van goederen en diensten en de finale kapitaaluitgaven. De overige finale primaire uitgavencategorieën bleven min of meer stabiel, uitgedrukt in % bbp. De overgemaakte (budgettaire) overdrachten aan andere overheden daalden met 0,03 procentpunt bbp. Deze daling is toe te schrijven aan het wegvallen van de one shot voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (-0,03 procentpunt bbp), die volledig in 2018 geboekt werd als een kapitaaloverdracht van het BHG aan de Federale Overheid. De overdrachten van het BHG aan de Lokale Overheden en aan de andere G&G, met name de gemeenschapscommissies, bleven vrijwel stabiel.

#### *1.3.3.5 Duitstalige Gemeenschap*

Het vorderingstekort van de Duitstalige Gemeenschap (DG) liep op van 3,4 miljoen euro (-0,0007% bbp) in 2018 tot 20,2 miljoen euro (-0,0043% bbp) in 2019 (zie Tabel 34). De verslechtering van het vorderingensaldo met 16,8 miljoen euro of 0,0035 procentpunt bbp is toe te schrijven aan een uitgavengroei die hoger ligt dan de ontvangstengroei in 2019.

**Tabel 34**  
**Rekening van de Duitstalige Gemeenschap volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>277,1</b>	<b>313,3</b>	<b>322,0</b>	<b>331,0</b>	<b>345,1</b>	<b>14,1</b>
Ontvangen overdrachten van andere overheden	264,8	299,7	308,1	317,2	327,0	9,9
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>12,3</u>	<u>13,7</u>	<u>13,9</u>	<u>13,8</u>	<u>18,1</u>	<u>4,2</u>
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	12,3	13,7	13,9	13,8	18,1	4,2
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>408,9</b>	<b>335,7</b>	<b>349,8</b>	<b>328,4</b>	<b>359,0</b>	<b>30,6</b>
Finale primaire uitgaven	320,7	264,1	274,8	257,7	271,6	13,9
Overgemaakte budgettaire overdrachten	88,2	71,6	75,0	70,7	87,4	16,8
<b>Primair saldo</b>	<b>-131,8</b>	<b>-22,3</b>	<b>-27,8</b>	<b>2,6</b>	<b>-13,9</b>	<b>-16,5</b>
Rentelasten	0,1	5,9	6,8	6,1	6,4	0,3
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-131,9</b>	<b>-28,2</b>	<b>-34,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-20,2</b>	<b>-16,8</b>
p.m. vorderingensaldo in % bbp	-0,0316%	-0,0066%	-0,0078%	-0,0007%	-0,0043%	-0,0035%
p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)	-47,59%	-9,00%	-10,75%	-1,04%	-5,86%	-4,82%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De effectieve totale ontvangsten van de DG stegen in 2019 met 14,1 miljoen euro tot 345,1 miljoen euro. De financiële middelen van de DG bestaan voornamelijk uit overdrachten van andere overheden. Zij stegen met 9,9 miljoen euro tot 327,0 miljoen euro in 2019. Zowel de federale dotaties als de overdrachten van het Waalse Gewest kenden een toename. De eigen niet-fiscale ontvangsten namen toe met 4,2 miljoen euro tot 18,1 miljoen euro, het hoogste niveau in de beschouwde periode 2015-2019.

De primaire uitgaven van de DG stegen met 30,6 miljoen euro tot 359,0 miljoen euro. De toename van de finale primaire uitgaven (+13,9 miljoen euro) is vooral toe te schrijven aan een toename van de bezoldigingen en de sociale uitkeringen. Daarnaast stegen de overdrachten van de DG aan andere overheden met 16,8 miljoen euro. De rentelasten van de DG stegen tot slot met 0,3 miljoen euro tot 6,4 miljoen euro.

### 1.3.3.6 Franse Gemeenschapscommissie

Na zes opeenvolgende jaren (2013-2018) van een vorderingenoverschot heeft de Franse Gemeenschapscommissie (FGC) het begrotingsjaar 2019 afgesloten met een vorderingentekort van 8 miljoen euro (0,0017% bbp) (zie Tabel 35). Ten opzichte van 2018 is dit een verslechtering van 15,5 miljoen euro (-0,0033 procentpunt bbp). De primaire uitgaven (+23,8 miljoen euro) en de rentelasten (+0,2 miljoen euro) kenden immers een sterkere stijging dan de effectieve totale ontvangsten (+8,5 miljoen euro).

**Tabel 35**  
**Rekening van de Franse Gemeenschapscommissie volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>463,3</b>	<b>490,1</b>	<b>505,4</b>	<b>514,7</b>	<b>523,2</b>	<b>8,5</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>456,4</u>	<u>471,1</u>	<u>492,7</u>	<u>502,9</u>	<u>511,5</u>	<u>8,6</u>
Eigen ontvangsten	6,9	19,0	12,7	11,8	11,7	-0,1
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	6,9	19,0	12,7	11,8	11,7	-0,1
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>455,7</b>	<b>465,4</b>	<b>490,8</b>	<b>507,7</b>	<b>531,4</b>	<b>23,8</b>
Finale primaire uitgaven	452,8	462,4	486,5	498,2	522,8	24,6
Overgemaakte budgettaire overdrachten	2,9	3,0	4,3	9,5	8,7	-0,8
<b>Primair saldo</b>	<b>7,6</b>	<b>24,7</b>	<b>14,6</b>	<b>7,0</b>	<b>-8,3</b>	<b>-15,3</b>
Rentelasten	0,3	-0,1	-0,8	-0,5	-0,3	0,2
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>7,3</b>	<b>24,8</b>	<b>15,4</b>	<b>7,6</b>	<b>-8,0</b>	<b>-15,5</b>
p.m. vorderingensaldo in % bbp	0,0018%	0,0058%	0,0035%	0,0016%	-0,0017%	-0,0033%
p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)	1,58%	5,05%	3,06%	1,47%	-1,52%	-2,99%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De FGC wordt voornamelijk gefinancierd door de ontvangen overdrachten van de andere overheden. Zij stegen in 2019 met 8,6 miljoen euro tot een niveau van 511,5 miljoen euro. De dotatie "federale PB" steeg met 1,7 miljoen euro. De overige ontvangen overdrachten, die in 2019 stegen met 6,9 miljoen euro, zijn hoofdzakelijk afkomstig van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Franse Gemeenschap. Ingevolge het intrafrancofone Sint-Emilie-akkoord oefent de FGC immers vanaf 2015 bepaalde nieuw overgehevelde gemeenschapsbevoegdheden uit in de eentalig Franstalige structuren en instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De eigen ontvangsten van de FGC, die uitsluitend uit niet-fiscale ontvangsten bestaan, daalden met 0,1 miljoen euro tot 11,7 miljoen euro.

De finale primaire uitgaven stegen met 24,6 miljoen euro. De meeste uitgavencategorieën stegen in absolute termen, met uitzondering van de sociale uitkeringen. De overgemaakte (budgettaire) overdrachten van de FGC bestaan uitsluitend uit overdrachten aan de Lokale Overheden (LO). De inkomensoverdrachten aan de LO bleven stabiel en de investeringsbijdragen aan de LO daalden met 0,8 miljoen euro.



### 1.3.3.7 Vlaamse Gemeenschapscommissie

De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) boekte in 2019 een vorderingstekort van 5,8 miljoen euro (-0,0012% bbp) (zie Tabel 36). Ten opzichte van 2018 is dit een verbetering met 29,7 miljoen euro (+0,0065 procentpunt bbp). De primaire uitgaven kenden in 2019 een daling met 29,7 miljoen euro. De effectieve totale ontvangsten kenden een beperkte toename (+0,8 miljoen euro), terwijl de rentelasten stegen met 0,9 miljoen euro.

**Tabel 36**  
**Rekening van de Vlaamse Gemeenschapscommissie volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>141,9</b>	<b>146,9</b>	<b>151,4</b>	<b>157,5</b>	<b>158,2</b>	<b>0,8</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>140,3</u>	<u>144,1</u>	<u>149,1</u>	<u>151,8</u>	<u>155,4</u>	<u>3,6</u>
Eigen ontvangsten	1,6	2,9	2,3	5,6	2,8	-2,8
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	1,6	2,9	2,3	5,6	2,8	-2,8
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>129,9</b>	<b>142,4</b>	<b>151,4</b>	<b>190,0</b>	<b>160,3</b>	<b>-29,7</b>
Finale primaire uitgaven	121,0	138,1	139,5	167,4	142,8	-24,7
Overgemaakte budgettaire overdrachten	8,9	4,4	11,9	22,6	17,6	-5,1
<b>Primair saldo</b>	<b>12,0</b>	<b>4,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-32,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>30,5</b>
Rentelasten	2,0	2,4	2,3	2,9	3,8	0,9
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>10,0</b>	<b>2,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>-35,5</b>	<b>-5,8</b>	<b>29,7</b>
p.m. vorderingensaldo in % bbp	0,0024%	0,0005%	-0,0005%	-0,0077%	-0,0012%	0,0065%
p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)	7,08%	1,43%	-1,53%	-22,53%	-3,68%	18,85%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De belangrijkste financieringsbron van de VGC zijn de ontvangen overdrachten van andere overheden. Zij zijn hoofdzakelijk afkomstig van de andere G&G, namelijk van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Vlaamse Gemeenschap. De overdrachten vanwege de andere G&G stegen met 3,1 miljoen euro en de dotatie "federale PB", die afkomstig is van de Federale Overheid, nam toe met 0,4 miljoen euro. De eigen niet-fiscale ontvangsten van de VGC daalden daarentegen met 2,8 miljoen euro in 2019.

De finale primaire uitgaven van de VGC daalden in 2019 met 24,7 miljoen euro. Dit is vooral het gevolg van het terugvallen van de investeringen (-21,3 miljoen euro) die in 2018 een piek kenden. De overgemaakte (kapitaal)overdrachten aan de andere G&G daalden tot slot met 5,1 miljoen euro.

### 1.3.3.8 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Het vorderingstekort van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) bedroeg in 2019 21,5 miljoen euro (-0,0045% bbp) (zie Tabel 37). Ten opzichte van 2018, toen het vorderingensaldo verslechterd was tot -95,3 miljoen euro (-0,0207% bbp), betekent dit een verbetering van 73,8 miljoen euro (+0,0162 procentpunt bbp). De verbetering van het primair saldo van de GGC (+74,4 miljoen euro) vloeide enerzijds voort uit een toename van de effectieve totale ontvangsten (+35,5 miljoen euro) en anderzijds uit een afname van de primaire uitgaven (-38,9 miljoen euro). De rentelasten namen tot slot toe met 0,7 miljoen euro.

**Tabel 37**  
**Rekening van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie volgens de HRF**

(x 1.000.000 €)	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>1 197,2</b>	<b>1 290,1</b>	<b>1 341,5</b>	<b>1 385,5</b>	<b>1 421,0</b>	<b>35,5</b>
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>1 196,2</u>	<u>1 287,7</u>	<u>1 338,6</u>	<u>1 381,1</u>	<u>1 417,3</u>	<u>36,2</u>
Eigen ontvangsten	1,0	2,3	2,9	4,4	3,7	-0,7
Fiscale en parafiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niet-fiscale	1,0	2,3	2,9	4,4	3,7	-0,7
<b>Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)</b>	<b>1 212,6</b>	<b>1 262,6</b>	<b>1 301,1</b>	<b>1 464,0</b>	<b>1 425,0</b>	<b>-38,9</b>
Finale primaire uitgaven	1 155,2	1 202,5	1 240,5	1 391,8	1 344,0	-47,8
Overgemaakte budgettaire overdrachten	57,4	60,1	60,6	72,1	81,0	8,9
<b>Primair saldo</b>	<b>-15,3</b>	<b>27,5</b>	<b>40,4</b>	<b>-78,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>74,4</b>
Rentelasten	0,5	16,6	17,1	16,8	17,5	0,7
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-15,8</b>	<b>10,9</b>	<b>23,3</b>	<b>-95,3</b>	<b>-21,5</b>	<b>73,8</b>
p.m. vorderingensaldo in % bbp	-0,0038%	0,0025%	0,0052%	-0,0207%	-0,0045%	0,0162%
p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.)	-1,32%	0,85%	1,74%	-6,88%	-1,51%	5,36%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2020).

De GGC wordt vooral gefinancierd door overdrachten die afkomstig zijn van andere overheden. In 2019 namen die ontvangen overdrachten toe met 36,2 miljoen euro. De ontvangen overdrachten bestaan sinds 2015 voornamelijk uit de federale dotaties voor de nieuwe bevoegdheden. Daarnaast ontvangt de GGC gewestelijke dotaties van de andere G&G. De eigen niet-fiscale ontvangsten van de GGC daalden met 0,7 miljoen euro in 2019.

De daling van de finale primaire uitgaven van de GGC (-47,8 miljoen euro) is toe te schrijven aan de terugval van de finale kapitaaluitgaven (-106,7 miljoen euro). Nadat de investeringsbijdragen in 2018 een piek vertoonden, liepen ze in 2019 terug. De sociale uitkeringen van de GGC kenden daarentegen een toename met 48,8 miljoen euro in 2019, vooral door de evolutie van de gezinsbijslagen. Ten slotte was er een stijging van de door de GGC aan andere overheden overgemaakte (budgettaire) overdrachten (+8,9 miljoen euro).

## 1.4 Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden

De lokale financiën worden zoals de financiën van de andere subsectoren onderzocht op basis van de overheidsrekeningen van april 2020. Rekening houdend met de inzameling van aanvullende informatie betreffende de subsector van de Lokale Overheden, kunnen de weergegeven cijfers nog het voorwerp uitmaken van wijzigingen in de publicatie van de rekeningen in de herfst van dit jaar. De voogdijoverheden dienen immers de individuele rekeningen van de Lokale Overheden onder hun voogdij van het voorgaande jaar (t-1) in bij het INR tijdens de zomer van elk jaar (t) sinds 2013.

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

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

### 1.4.1 Totaalbeeld

Het **vorderingensaldo** van de Lokale Overheden wordt voor 2019 geraamd op 0,05% bbp, wat een verbetering is met 0,17 procentpunt bbp ten opzichte van de cijfers voor 2018. Deze verbetering kan worden toegerekend aan een toename van het primaire overschot van de Lokale Overheden, hetgeen uitkwam op 0,05% bbp in 2019.

De stagnatie van de ratio van de effectieve totale ontvangsten van de Lokale Overheden ging gepaard met een afname van de ratio van de primaire uitgaven met 0,16 procentpunt bbp, om uit te komen op respectievelijk 6,41% bbp (effectieve totale ontvangstenratio) en 6,36% bbp (primaire uitgavenratio) in 2019.

**Tabel 38**  
**Rekening van de Lokale Overheden (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>6,51%</b>	<b>6,53%</b>	<b>6,55%</b>	<b>6,41%</b>	<b>6,41%</b>	<b>0,00%</b>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,42%</u>	<u>3,49%</u>	<u>3,48%</u>	<u>3,33%</u>	<u>3,34%</u>	<u>0,01%</u>
Fiscale	2,18%	2,21%	2,16%	2,04%	2,14%	0,10%
Niet-fiscale	1,24%	1,28%	1,32%	1,29%	1,20%	-0,09%
<u>Ontvangsten afkomstig van andere overheden</u>	<u>3,08%</u>	<u>3,04%</u>	<u>3,07%</u>	<u>3,08%</u>	<u>3,07%</u>	<u>-0,01%</u>
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>6,34%</b>	<b>6,29%</b>	<b>6,33%</b>	<b>6,52%</b>	<b>6,36%</b>	<b>-0,16%</b>
<u>Finale primaire uitgave, waaronder</u>	<u>6,28%</u>	<u>6,22%</u>	<u>6,26%</u>	<u>6,45%</u>	<u>6,29%</u>	<u>-0,16%</u>
Investeringscyclus	0,76%	0,69%	0,78%	0,91%	0,81%	-0,11%
<i>Pm. Exclusief investeringscyclus</i>	0,82%	0,82%	0,81%	0,81%	0,81%	0,00%
<u>Gestorte budgettaire overdrachten</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,07%</u>	<u>0,07%</u>	<u>0,07%</u>	<u>0,06%</u>	<u>-0,01%</u>
<b>Primair saldo</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,24%</b>	<b>0,21%</b>	<b>-0,11%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,16%</b>
Rentelasten	0,05%	0,03%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,21%</b>	<b>-0,12%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,17%</b>

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

Bron: INR (april 2020), berekeningen HRF.

De stagnatie van de **effectieve totale ontvangsten** is het resultaat van stagnatie van zowel de eigen ontvangsten als de ontvangsten die worden overgedragen door de andere overheden. De stagnatie van de eigen ontvangsten verhuult dat de eigen niet-fiscale ontvangsten zijn afgenomen met 0,1 procentpunt bbp, hetgeen werd gecompenseerd door een toename van diezelfde orde grootte van de eigen fiscale ontvangsten.

De daling van de **primaire uitgavenratio** vloeit grotendeels voort uit een afname van de investeringen en andere kapitaaluitgaven bij het begin van de nieuwe gemeentelijke legislatuur. Deze afname sluit aan bij de geobserveerde investeringscyclus in het verleden, zij het iets minder uitgesproken (cf. infra).

## 1.4.2 Ontvangsten van de Lokale Overheden

De middelen van de Lokale Overheden bestaan voor iets meer dan de helft uit eigen ontvangsten (voornamelijk de fiscale ontvangsten <sup>40</sup>) en voor de rest uit budgettaire overdrachten afkomstig van de andere subsectoren van de overheid (in het bijzonder van de gewesten).

<sup>40</sup> De gemeentelijke fiscaliteit vindt haar oorsprong in artikel 170 § 4 van de Grondwet, die een fiscale autonomie toekent aan de gemeenten via het heffen van belastingen op de middelen van de belastingplichtigen. Die fiscale autonomie is beperkt door de naleving van bepaalde principes (grondwettelijke, regels inzake voogdij, regel van de budgettaire inschrijving, regel van de publiciteit, federale wetten en Europese richtlijnen). Die middelen geven een speelruimte over hun gewone ontvangsten alsook de mogelijkheid om een specifiek beleid te voeren.

**Tabel 39**  
**De ontvangsten van de Lokale Overheden (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Effectieve totale ontvangsten</b>	<b>6,51%</b>	<b>6,53%</b>	<b>6,55%</b>	<b>6,41%</b>	<b>6,41%</b>	<b>0,00%</b>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,42%</u>	<u>3,49%</u>	<u>3,48%</u>	<u>3,33%</u>	<u>3,34%</u>	<u>0,01%</u>
Fiscale en parafiscale	2,18%	2,21%	2,16%	2,04%	2,14%	0,10%
Aanvullende PB	0,73%	0,78%	0,75%	0,70%	0,74%	0,04%
Idem, exclusief weerslag inkohieringsritme (*)	0,74%	0,74%	0,73%	0,73%	0,73%	0,00%
Onroerende voorheffing	1,18%	1,18%	1,16%	1,09%	1,15%	0,06%
Overige	0,27%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,00%
Niet-fiscale	1,24%	1,28%	1,32%	1,29%	1,20%	-0,09%
<u>Overgedragen ontvangsten</u>	<u>3,08%</u>	<u>3,04%</u>	<u>3,07%</u>	<u>3,08%</u>	<u>3,07%</u>	<u>-0,01%</u>
Van de Federale Overheid	0,60%	0,63%	0,63%	0,65%	0,64%	-0,01%
Van de Gemeenschappen & Gewesten	2,49%	2,41%	2,43%	2,43%	2,43%	0,00%
Van de Sociale Zekerheid (**)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

(\*) De correctie voor de weerslag van het inkohieringstempo stemt overeen met de door het Federaal Planbureau berekende one shots.

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

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

Bron: INR (april 2020), berekeningen HRF.

Bij de **eigen ontvangsten** zijn de fiscale en parafiscale ontvangsten toegenomen met 0,10 procentpunt bbp in 2019, waarvan 0,04 procentpunt toe te schrijven is aan de evolutie van de aanvullende personenbelasting (APB). Indien rekening wordt gehouden met de schommelingen in het inkohieringstempo, bleef de ratio van de APB op hetzelfde niveau. De gemiddelde aanslagvoet van de gemeentelijke APB wijzigde van 7,21% naar 7,20% in het Vlaamse Gewest, van 7,83% naar 7,84% in het Waalse Gewest, en bleef stabiel op 6,41% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De ontvangsten van de Lokale Overheden worden eveneens beïnvloed door de beslissingen genomen door de federale regering en door de gewesten, ongeacht of het gaat over de parameters die het niveau en de evolutie van de overgedragen ontvangsten bepalen als over de maatregelen betreffende de PB en de onroerende voorheffing. Eerst en vooral leidde de door de federale regering in 2015 goedgekeurde *tax-shift* tot een verschuiving van de belasting op arbeid (waarvan de ontvangsten gedeeltelijk de begrotingen van de gewesten en van de Lokale Overheden financieren) naar de belasting op consumptie en de kapitaalinkomens (waarvan de ontvangsten enkel aan Entiteit I toekomen). Die hervorming heeft dus de belastbare grondslag van de gemeentelijke APB beïnvloed. Bovendien houdt de gedeeltelijke regionalisering van de PB in dat de gemeentelijke APB sinds 2015 berekend wordt op de som van de federale en de gewestelijke PB.

De ontvangsten uit de gemeentelijke en provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing <sup>41</sup> zijn toegenomen met 0,06 procentpunt bbp en bedroegen 1,15% bbp in 2019. De andere fiscale ontvangsten (lokale belastingen <sup>42</sup> zoals de belastingen op de drijfkracht, op het parkeren, op de tweede verblijven, op afval, enz.) zijn stabiel gebleven op 0,25% bbp.

De eigen niet-fiscale ontvangsten daalden ten belope van 0,09 procentpunt bbp. Deze ontvangstencategorie groepeerde de inkomsten uit de prestaties van de Lokale Overheden (aansluiting van gebouwen, doorgangsrechten voor het gebruik van de openbare ruimte, diensten aan de bevolking) en de inkomens uit vermogen (dividenden, ontvangen intresten, geïnde huurgelden).

De door de Federale Overheid overgedragen ontvangsten, die de financiering beogen van specifieke opdrachten, zijn stabiel gebleven in 2019. We lichten de drie belangrijkste federale toelagen verder toe.

De federale overdrachten naar de politiezones en de hulpverleningszones zijn toegenomen in 2019. De federale overdrachten maken een derde uit van het totale budget van de politiezones, en een vijfde van het totale budget van de hulpverleningszones.

---

<sup>41</sup> De opcentiemen (3,97% in Vlaanderen, 1,25% in Wallonië en 1,25% in Brussel) worden geheven op de basisheffing van het gewest (kadastraal inkomen vermenigvuldigd met het percentage van de gewestelijke grondbelasting) en variëren volgens de belastingregels van de steden, gemeenten en van de provincies. In 2018 werd een deel van het takenpakket van de Vlaamse provincies overgeheveld naar het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Een deel van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing werd geïntegreerd in de Vlaamse basisheffing. Na te zijn afgenomen in 2018 is de provinciale aanslagvoet in het Vlaamse Gewest ongewijzigd gebleven op gemiddeld 173 opcentiemen in 2019. De gemeentelijke aanslagvoet is licht gestegen van gemiddeld 877 opcentiemen in 2018 tot 880 opcentiemen in 2019.

<sup>42</sup> De samenstelling van de specifieke lokale fiscaliteit per belastingcategorie kan volgens de analyses van Belfius van de lokale begrotingen van 2019 variëren per gemeente. Ter illustratie, de soort lokale belasting die de belangrijkste ontvangsten voortbrengt wordt voor de Waalse gemeenten gevormd door de belastingen op de prestaties inzake reinheid, voor de Vlaamse gemeenten door de belastingen op de economische activiteiten, en voor de Brusselse gemeenten door de belastingen op het vermogen.

De aan de OCMW's gestorte toelage voor het recht op sociale integratie is toegenomen tot 0,27% bbp in 2019. De groei van het gemiddeld maandelijks aantal begunstigden van middelen voor sociale integratie ('leefloon') bedroeg 1,7% in 2019, wat minder is dan in voorgaande jaren. De remming van de groei is te wijten aan bijzondere omstandigheden in de voorgaande jaren en de gunstige economische conjunctuur in 2019 <sup>43</sup>.

**Tabel 40**  
**Toelage voor het recht op leefloon en evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal gerechtigden op een leefloon (LL)**

	2015	2016	2017	2018	2019
In miljoen euro	743,8	873,9	1039,9	1085,1	1272,6
In % bbp	0,18%	0,20%	0,23%	0,24%	0,27%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		0,02%	0,03%	0,00%	0,03%
Gemiddeld maandelijks aantal leefloners	116 160	127 159	140 252	144 561	147 045
Jaarlijkse evolutie (% groeivoet)		9,5%	10,3%	3,1%	1,7%

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2015 tot 2018 (POD Maatschappelijke Integratie, strijd tegen de armoede en sociale economie), Wet tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden november en december 2019 & POD Maatschappelijke Integratie (Statistisch Verslag februari 2020), berekeningen Secretariaat HRF.

Daarnaast kende de toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening (ook gekend als de dotatie voor de opvang van vluchtelingen) een lichte toename. Zoals de toelage voor het leefloon wordt ook deze toelage jaarlijks geraamd door het aantal gerechtigden te berekenen (in functie van de gemiddelde groei in het verleden) en de maandelijks kost van de toegekende steun. Op basis van de cijfers van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen blijkt dat het aantal vluchtelingen (exclusief aanvragen voor hervestiging en overbrenging) dat een asielaanvraag indiende bij de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken sterk is toegenomen in vergelijking met de jaren 2017-2018 <sup>44</sup>. Tevens is in juli 2019 een welvaartsaanpassing gebeurd waarbij de leefloonbedragen voor de eerste twee categorieën vanaf 1 juli 2019 met 2% werden verhoogd.

<sup>43</sup> Zo is, onder andere, vanaf 2015 de professionele inschakelingsuitkering beperkt in de tijd en zijn de criteria hiervoor verstrengd. Ook de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering is verstrengd. Verder is het aandeel van erkende vluchtelingen in het totale aantal begunstigden dat een leefloon ontvangt toegenomen van 8% in 2014 tot 13,6% in 2018.

<sup>44</sup> Het Commissariaat-generaal maakt melding van 27.742 personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend in 2019, ten opzichte van 23.443 personen in 2018 en 19.688 personen in 2017.

**Tabel 41**  
**Toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening**

	2015	2016	2017	2018	2019
In miljoen euro	170,3	161,4	124,9	104,9	124,2
In % bbp	0,041%	0,038%	0,028%	0,023%	0,026%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		-0,003%	-0,010%	-0,005%	0,003%

Bron: Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2015 tot 2018 (POD Maatschappelijke Integratie, strijd tegen de armoede en sociale economie), Wet tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden november en december 2019, berekeningen Secretariaat HRF.

De door de Gemeenschappen en Gewesten overgedragen middelen, die voor een groot deel bestaan uit de Gemeentefondsen <sup>45</sup>, vormen het voornaamste deel van de door de Lokale Overheden ontvangen overdrachten. De inkomensoverdrachten vormen 36% van hun effectieve totale ontvangsten. Het aandeel van deze overgedragen middelen in het bbp is met 0,03 procentpunt bbp gestegen in 2019. De toename situeert zich bij de inkomensoverdrachten van de Franse Gemeenschap (+0,02 procentpunt bbp) en het Waals Gewest (+0,01 procentpunt bbp).

De waargenomen stijging betreft de andere toelagen; de financieringsmechanismen van de Gemeentefondsen zijn stabiel gebleven in 2019. We stellen eveneens vast dat de investeringssteun in 2019 licht is gedaald (-0,01 procentpunt bbp) en uitkwam op het laagste niveau over de periode 2014-2019 (0,14% bbp).

<sup>45</sup> De toekenningsmechanismen van de middelen van de Gemeentefondsen zijn eigen aan elk gewest, maar in het algemeen stelt men een indexering vast van die middelen boven de evolutie van de consumptieprijsindex, zodat die overdrachten afkomstig van de voogdijoverheid in het algemeen tamelijk stabiel zijn in % bbp in de verschillende gewesten.



**Tabel 42**  
**Overdrachten van de G&G naar de Lokale Overheden (in % bbp) (\*)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Inkomensoverdrachten</b>	<b>2,27%</b>	<b>2,24%</b>	<b>2,26%</b>	<b>2,26%</b>	<b>2,29%</b>	<b>0,03%</b>
Vlaamse Gemeenschap	1,15%	1,13%	1,15%	1,16%	1,16%	0,00%
Franse Gemeenschap	0,47%	0,46%	0,45%	0,46%	0,47%	0,02%
Duitstalige Gemeenschap	0,0138%	0,0137%	0,0142%	0,0148%	0,0150%	0,0003%
Waals Gewest	0,49%	0,48%	0,49%	0,47%	0,48%	0,01%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,14%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,00%
Franse Gemeenschapscommissie	0,0004%	0,0004%	0,0005%	0,0005%	0,0005%	0,0000%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,0084%	0,0086%	0,0085%	0,0100%	0,0106%	0,0006%
<b>Investeringsbijdragen</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,14%</b>	<b>-0,01%</b>
Vlaamse Gemeenschap	0,08%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	-0,01%
Franse Gemeenschap	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%
Duitstalige Gemeenschap	0,0070%	0,0026%	0,0023%	0,0003%	0,0002%	-0,0001%
Waals Gewest	0,09%	0,08%	0,08%	0,06%	0,06%	0,01%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	0,02%	0,00%
Franse Gemeenschapscommissie	0,0000%	0,0000%	0,0004%	0,0016%	0,0014%	-0,0002%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0005%	0,0005%

(\*) De inkomensoverdrachten en investeringsbijdragen voor 2019 bedragen respectievelijk voor de Vlaamse Gemeenschap: 5.494 en 217 miljoen euro; Franse Gemeenschap: 2.239 en 37 miljoen euro; Duitstalige Gemeenschap: 71 en 1 miljoen euro; Waals Gewest: 2.258 en 306 miljoen euro; Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 700 en 116 miljoen euro; Franse Gemeenschapscommissie: 2 en 6 miljoen euro; Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: 50 en 2 miljoen euro.

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

Bron: INR (april 2020), berekeningen HRF.

### 1.4.3 De primaire uitgaven

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

In 2019 zijn de **finale primaire uitgaven** van de Lokale Overheden met 0,16 procentpunt bbp afgenomen naar een niveau van 6,29% bbp.

De belangrijkste verklarende factor voor de afname van de finale primaire uitgaven ligt bij de afname van de investeringsratio bij het begin van de gemeentelijke bestuursperiode (-0,11 procentpunt bbp), gevolgd door de aankopen van goederen en diensten (-0,04 procentpunt bbp) en de bezoldigingen (-0,03 procentpunt bbp). Daartegenover staat een toename van de subsidies aan bedrijven (+0,03 procentpunt bbp).

**Tabel 43**  
**De finale primaire uitgaven van de Lokale Overheden (in % bbp)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019 (in p.p.)
<b>Finale primaire uitgaven</b>	<b>6,28%</b>	<b>6,22%</b>	<b>6,26%</b>	<b>6,45%</b>	<b>6,29%</b>	<b>-0,16%</b>
<u>Bezoldigingen</u>	<u>3,65%</u>	<u>3,65%</u>	<u>3,58%</u>	<u>3,62%</u>	<u>3,60%</u>	<u>-0,03%</u>
Lonen	2,65%	2,67%	2,60%	2,60%	2,59%	-0,01%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	1,00%	0,98%	0,98%	1,02%	1,01%	-0,01%
<u>Aankopen van goederen en diensten</u>	<u>1,06%</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,12%</u>	<u>1,14%</u>	<u>1,10%</u>	<u>-0,04%</u>
<u>Sociale uitkeringen, waaronder</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,44%</u>	<u>0,45%</u>	<u>0,46%</u>	<u>0,47%</u>	<u>0,00%</u>
Leefloon	0,24%	0,27%	0,29%	0,30%	0,31%	0,00%
Pensioenen	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%	0,00%
<u>Subsidies aan bedrijven</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,15%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,10%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,03%</u>
<u>Inkomensoverdrachten</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>-0,01%</u>
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>0,83%</u>	<u>0,75%</u>	<u>0,85%</u>	<u>1,00%</u>	<u>0,88%</u>	<u>-0,11%</u>
Investeringscyclus	0,76%	0,69%	0,78%	0,91%	0,81%	-0,11%
Idem, exclusief investeringscyclus (*)	0,82%	0,82%	0,81%	0,81%	0,81%	0,00%
Overige kapitaaluitgaven	0,07%	0,07%	0,06%	0,08%	0,07%	-0,01%

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

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

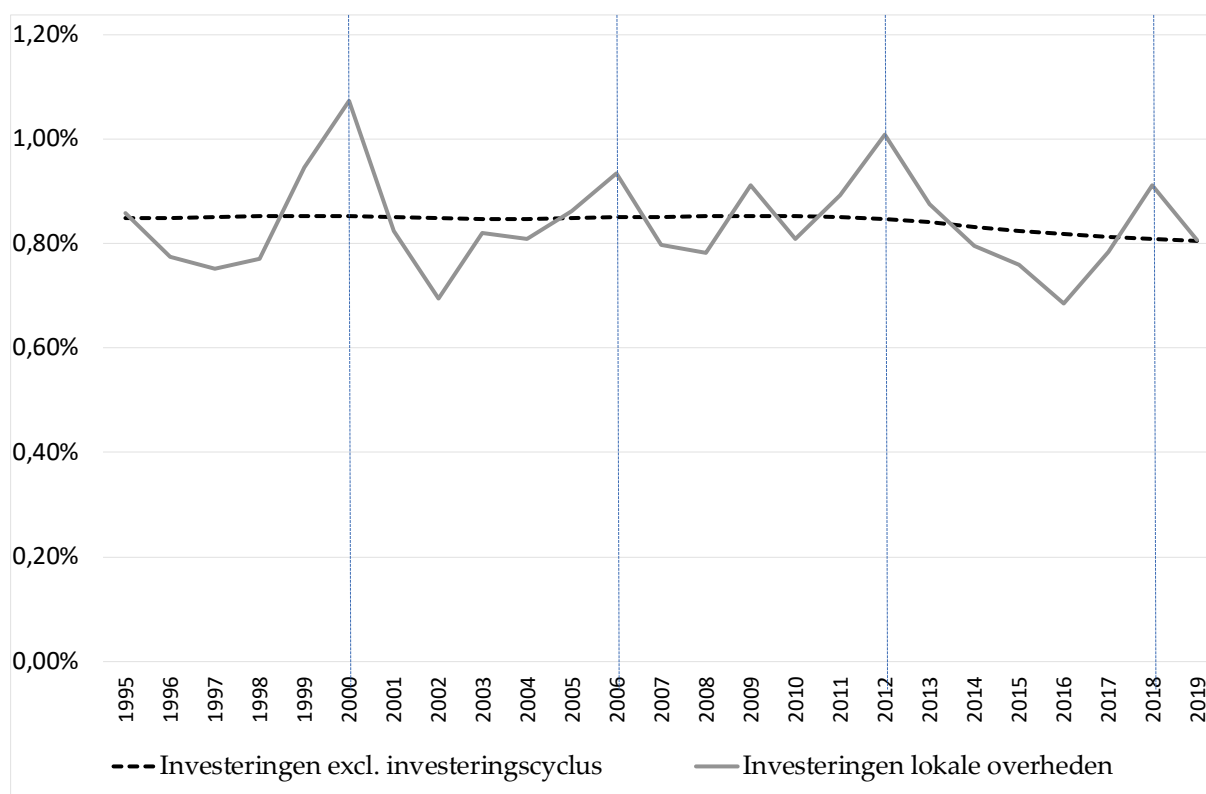
Bron: INR (april 2020), berekeningen HRF.

De kapitaaluitgaven namen in 2019 af met 0,11 procentpunt bbp, hetgeen volledig toe te schrijven is aan de afgenomen investeringen van de Lokale Overheden. De bruto-investeringen in vaste activa van de Lokale Overheden vormden in 2019 30% van de bruto-investeringen in vaste activa van de Gezamenlijke Overheid (tegenover 33% in 2018 en 31% in 2017).

Zoals uit Grafiek 16 blijkt, was er een terugval van de lokale investeringen vanaf 2012 (verkiezingsjaar) met een dieptepunt in 2016. Er deed zich naar analogie met de vorige investeringscycli een significante toename voor in het jaar voorafgaand aan en gedurende het voorbije verkiezingsjaar 2018. Het bereikte niveau van 2018 is echter lager vergeleken met het niveau dat in aanloop naar voorgaande verkiezingsjaren geobserveerd werd (2000, 2006 en 2012). De terugval in 2019 is vergelijkbaar met de terugval tijdens de jaren volgend op de vorige verkiezingsjaren.

De voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden gecorrigeerde investeringsuitgaven zijn de voorbije drie jaar op hetzelfde niveau van 0,81% bbp gebleven. Echter valt op dat de gecorrigeerde investeringsuitgaven gedurende de voorbije legislatuur 2012-2018 duidelijk afgenomen zijn ten opzichte van voorgaande legislaturen, van 0,85% bbp naar 0,81% bbp.

**Grafiek 16**  
**De overheidsinvesteringen van de Lokale overheden (in % bbp)**



Bron: INR (april 2020), berekeningen HRF. Investeringen zijn exclusief de verkopen van bestaande materiële activa. De trend werd berekend volgens de Hodrick-Prescott-methode.

De ratio van de bezoldigingen nam af in 2019 met 0,03 procentpunt bbp. Deze daling kan, onder andere, verklaard worden door de afname van het aantal vast benoemde personeelsleden in voltijdse equivalenten <sup>46</sup>.

De sociale uitkeringen zijn op hetzelfde niveau gebleven. Het aantal gerechtigden op een leefloon is minder toegenomen vergeleken met vorige jaren en de federale toelage aan de OCMW's voor het recht op sociale integratie is in verhouding tot het aantal gerechtigden toegenomen (cf. supra).

<sup>46</sup> Volgens de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid waren er gedurende 2019 gemiddeld 107.675 statutair benoemde ambtenaren in voltijdse equivalenten actief bij de gemeenten en provincies, tegenover 110.275 in 2018.

#### 1.4.4 Evolutie van de schuldgraad van de LO

Tabel 44 geeft weer dat de schuldgraad van de lokale overheden de voorbije jaren systematisch is gedaald, van 5,84% bbp in 2015 naar 4,90% bbp in 2019. Op 1 januari 2019 zijn in Vlaanderen vijftien gemeenten gefuseerd naar zeven fusiegemeenten. Om gemeenten aan te moedigen tot een vrijwillige fusie voorzag de Vlaamse overheid in een gedeeltelijke schuldovername. De schuldovertnames hebben plaatsgevonden op 31 juli 2018 voor in totaal 95,3 miljoen euro (0,21% bbp) <sup>47</sup>. In 2019 hebben geen nieuwe fusies plaatsgevonden.

*Tabel 44*  
*De schulden van de Lokale Overheden*

	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2018-2019
In miljoen euro	24.344	24.169	23.642	23.433	23.166	-267
In % bbp	5,84%	5,62%	5,30%	5,10%	4,90%	-0,20%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		-0,22%	-0,32%	-0,20%	-0,20%	0,00%

Bron: INR (april 2020), berekeningen HRF.

<sup>47</sup> Aalter: 14,2 miljoen euro; Deinze: 20 miljoen euro (maximumbedrag); Kruisem: 7,8 miljoen euro; Lievegem: 12,9 miljoen euro; Oudsbergen: 11,7 miljoen euro; Pelt: 16 miljoen euro; Puurs-Sint-Amands: 12,7 miljoen euro. De schuldovername bedraagt maximaal 500 euro per inwoner van de gemeente (toestand op 31 december 2016), met een maximum van 20 miljoen euro per fusie.

---

## 2 BEGROTINGSREALISATIES 2019 TEN OPZICHTE VAN DE BESTAANDE BEGROTINGSREGELS

---

Na de analyse van de budgettaire evoluties in 2019 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en de verschillende overheidsgeledingen, wordt in dit tweede gedeelte aandacht besteed aan **de evaluatie van de begrotingsrealisaties 2019** waarbij de budgettaire uitkomsten worden vergeleken met het bestaand normatief kader en de door diverse overheden al dan niet formeel aangegane verbintenissen.

De evaluatie gebeurt aan de hand van de verschillende begrotingsregels die van toepassing zijn, te weten de Europese begrotingsregels en de nationale begrotingsregels:

1. De naleving van de Europese regels, zijnde de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact die van toepassing zijn op de Gezamenlijke Overheid, wordt geëvalueerd op basis van de Voorjaarsvooruitzichten 2020 die op 6 mei 2020 werden gepubliceerd en de overige rapporten die de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester reeds in de loop van 2020 heeft afgeleverd <sup>48</sup>.
2. De naleving van de nationale begrotingsregels, zijnde het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 <sup>49</sup> en het jaarlijks geactualiseerde Stabiliteitsprogramma, wordt geëvalueerd op basis van de overheidsrekeningen 2019 <sup>50</sup> en het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 dat door de Regering op 26 april 2019 bij de Europese Commissie werd ingediend, nadat het voor overleg op 24 april 2019 aan het Overlegcomité tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen werd voorgelegd.

---

<sup>48</sup> European Commission, «European Semester Spring Package: Recommendations for a coordinated response to the coronavirus pandemic», 20 May 2020, met onder meer: 1) «Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery»; 2) «Report prepared in accordance with Article 126(3) of the TFEU – Belgium», COM (2020) 534 final (20.05.2020). Andere rapporten: 1) Werkdocument van de diensten van de Commissie: «Landverslag België 2020. Met inbegrip van een beoordeling van de vooruitgang bij preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden.», SWD(2020) 500 final (26.2.2020); 2) «Aanbeveling van de Europese Commissie voor een aanbeveling van de Raad van de Europese Unie over het Nationale Hervormingsprogramma 2020 van België met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma 2020 van België», COM (2020) 501 final (20.05.2020).

<sup>49</sup> Zie [https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord\\_13\\_december\\_2013.pdf](https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf)

<sup>50</sup> Rekeningen van de overheid 2019, INR, 30 april 2020.

Er wordt ook in beperkte mate vooruitgekeken naar 2020 en 2021 op basis van de Voorjaarsvooruitzichten 2020 van de Europese Commissie.

## ***2.1 Evaluatie van de naleving van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact***

De Europese begrotingsregels zijn vervat in het preventieve luik en het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Sinds de afsluiting van de procedure bij buitensporige tekorten (Excessive Deficit Procedure of EDP) in juni 2014, valt België onder het preventieve luik van het SGP en is ons land onderworpen aan het schuld criterium.

De begrotingsdoelstelling op middellange termijn staat centraal in het preventieve luik. Zolang deze doelstelling nog niet is bereikt, dient een aanpassingstraject daarnaar gevolgd te worden.

Bij het niet respecteren van de criteria van het preventieve luik bestaat de mogelijkheid dat de Raad van de Europese Unie een procedure bij significante afwijking (Significant Deviation Procedure) opstart.

Bij het niet respecteren van de criteria van het correctieve luik bestaat de mogelijkheid dat de Raad van de Europese Unie een procedure buitensporige tekorten (Excessive Deficit Procedure) opstart.

In 2011 werd het SGP een tweede maal <sup>51</sup> aangepast om een antwoord te bieden aan de tekortkomingen die door de economische en financiële crisis van 2008/2009 op het vlak van het toezicht op de Lidstaten aan het licht kwamen. De term Six Pack verwijst naar het geheel van wettelijke bepalingen die toen werden aangenomen. Zowel het preventieve als het correctieve luik van het SGP werden hierdoor gewijzigd. Zo werd onder meer in het preventieve luik de uitgavenbenchmark ingevoegd en in het correctieve luik werd de schuldreductiebenchmark geïntroduceerd.

---

<sup>51</sup> Het SGP werd na zijn goedkeuring in 1997 een eerste maal gewijzigd in 2005 met als doel om meer rekening te houden met de economische omstandigheden en de specifieke kenmerken van de Lidstaten.

## 2.1.1 Evaluatie van de naleving van de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact

### 2.1.1.1 De basisgedachte achter het preventieve luik <sup>52</sup>

Het preventieve luik is bedoeld om de toepassing van het correctieve luik te vermijden. De grondgedachte van het preventieve luik is dat indien de Lidstaten de criteria van het preventieve luik naleven, zij niet aan het correctieve luik – dat ook wel Excessive Deficit Procedure (EDP) wordt genoemd – zullen onderworpen worden, of anders gesteld, dat buitensporige tekorten en excessieve schulden worden vermeden.

Het preventieve luik beoogt een begrotingsbeleid dat zowel op korte, middellange als lange termijn tot gezonde en houdbare overheidsfinanciën leidt, wat van groot belang is voor alle Lidstaten van de Europese Unie en niet in het minst van de eurozone, omdat zij omwille van hun sterke onderlinge afhankelijkheid allen gebaat zijn met een gecoördineerd economisch beleid, ondersteund door een gecoördineerd budgettair beleid.

### 2.1.1.2 Het aanpassingstraject naar de middellange termijnbegrotingsdoelstelling

De kern van het preventieve luik is **de middellange termijnbegrotingsdoelstelling** (Medium Term Objective of MTO) die specifiek voor elke Lidstaat om de drie jaar wordt bepaald en in structurele termen wordt uitgedrukt, dus na uitsluiting van:

- 1) de cyclische invloeden op het begrotingsaldo, en
- 2) de impact van éénmalige en tijdelijke maatregelen.

Door de MTO in structurele en niet in nominale termen uit te drukken, blijft het aanpassingstraject naar en het beoogde structurele saldo zelf ongewijzigd in geval van conjuncturele schommelingen (binnen de 3 jaar waarvoor de MTO geldt) en wordt er voor de periodes met een negatieve output gap een veiligheidsmarge opgebouwd ten opzichte van de referentiewaarden die voor het nominaal tekort en de schuldgraad in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn bepaald.

---

<sup>52</sup> Zie *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact*, edities 2018 & 2019.

Met andere woorden, het aanpassingstraject naar en het bereiken van het beoogde structurele saldo laat toe om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn veilig te stellen en de automatische stabilisatoren ten volle te laten spelen. Om voldoende speelruimte te creëren voor de werking van deze stabilisatoren (zoals een stijging van de werkloosheids- en andere sociale uitkeringen en een daling van de fiscale ontvangsten in economisch minder goede tijden) dienen buffers te worden aangelegd in conjunctureel gunstiger tijden. Dus hoe groter de positieve output gap, hoe groter de vereiste nominale budgettaire inspanning, en omgekeerd.

Omwille van de houdbaarheid wordt bij de driejaarlijkse vaststelling van de landspecifieke MTO rekening gehouden met de specifieke toestand in de Lidstaat op het vlak van:

- de economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking,
- de vereiste om toch een zekere manoeuvreerruimte te behouden die onder meer openbare investeringen moet mogelijk maken,
- de schuldgraad en in het bijzonder de vaststelling of deze onder of boven de referentiewaarde van het VWEU ligt (zie ook de matrix opgenomen in punt 3.3),
- de richting die de economie van het land uitgaat, verbetering of verslechtering van de economische toestand: dit wordt bepaald door de groei van het reëel bbp te vergelijken met de groei van het potentieel bbp (zie ook de matrix opgenomen in punt 3.3).

Het SGP bepaalt de regels die de Lidstaten bij de opmaak van hun meerjarige begrotingsplannen (Stabiliteits- en Convergentieprogramma's en de Ontwerpbegrotingsplannen) dienen te volgen teneinde op progressieve wijze die middellange termijn doelstelling te bereiken.

Die begrotingsregels werden in 2011 ingevolge de aanpassing van het SGP door het Six Pack verstrengd door de invoering van de uitgavenbenchmark (expenditure benchmark).



### 2.1.1.3 De uitgavenbenchmark

De **uitgavenbenchmark** legt een bovengrens op aan de netto groei van de overheidsuitgaven. Het betreft een uitgavenaggregaat<sup>53</sup> dat nauw aansluit bij de primaire uitgaven en het adjectief “netto” betekent dat een eventuele overschrijding van de maximale uitgavengroei gecompenseerd kan worden door discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde. Vanaf 2017<sup>54</sup> wordt in de evaluatie van de naleving van het preventieve luik van het SGP meer aandacht gehecht aan die uitgavenbenchmark.

**De naleving van het preventieve luik van het SGP wordt sindsdien getoetst aan de hand van de twee criteria: de in structurele termen uitgedrukte begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO) of desgevallend het aanpassingstraject<sup>55</sup> naar die MTO, en de uitgavenbenchmark.**

### 2.1.1.4 Vaststelling van een significante afwijking op basis van een globale evaluatie

De Europese Commissie gaat op basis van een globale evaluatie (an overall assessment) na of er een significante afwijking bestaat ten opzichte van elk van de twee criteria van het preventieve luik van het SGP.

Dit betekent dat zowel de indicator van de uitgavengroei als de indicator van de jaarlijkse minimale structurele evolutie van het saldo worden geëvalueerd en dit niet enkel voor het voorbije jaar, 2019, maar ook voor de twee voorgaande jaren samen beschouwd, 2018-2019.

---

<sup>53</sup> De precieze definitie van de netto primaire overheidsuitgaven waarop het uitgaven criterium is gebaseerd, luidt als volgt: de totale overheidsuitgaven met uitsluiting van de rentelasten, de uitgaven in het kader van Europese programma's die integraal gefinancierd worden door Europese fondsen, de cyclische werkloosheidsuitgaven,

- waarbij de nationaal gefinancierde investeringsuitgaven in het jaar worden vervangen door het gemiddelde van de nationaal gefinancierde investeringsuitgaven over vier jaar zodat de pieken in de investeringen worden uitgevlakt;
  - waarbij de one offs langs de uitgavenzijde niet worden meegerekend;
- een overschrijding van de maximaal toegelaten groei kan gecompenseerd worden door discretionaire maatregelen langs de ontvangstenzijde maar ook hier dienen de one offs langs de ontvangstenzijde uitgesloten te worden.

<sup>54</sup> Ingevolge de bekrachtiging van de opinie van het Economisch en Financieel Comité van 29 november 2016.

<sup>55</sup> Het traject volgens hetwelk het structurele saldo stapsgewijs evolueert naar de MTO.

Tot en met 2016 was de MTO vastgelegd op een structureel overschot van 0,75% bbp voor België. De Commissie maakte een driejaarlijkse herziening van de minimale MTO in 2016. Als gevolg van de structurele pensioenhervormingen en de herziening van de demografische vooruitzichten heeft de Commissie een minimale MTO voor België berekend van -0,5% bbp voor de periode 2017-2019 en van 0,0% bbp voor de periode 2020-2022.

De Belgische federale regering heeft in haar Stabiliteitsprogramma's van april 2016, 2017, 2018 en 2019 de MTO vastgesteld op het niveau van het structurele evenwicht, op basis van de aanbeveling van de Afdeling met het oog op een voldoende snelle reductie van de overheidsschuld.

Indien de twee voormelde indicatoren verschillende signalen uitzenden, zal de Commissie de indicator identificeren die het best de oriëntatie van het onderliggende begrotingsbeleid weergeeft.

Het is ook mogelijk dat er geen significante afwijking wordt vastgesteld voor één enkel jaar maar wel over de twee voorgaande jaren samen beschouwd.

Een negatieve afwijking wordt als "significant" beschouwd als de afwijking ten minste -0,50% bbp op jaarbasis of gemiddeld -0,25% bbp per jaar over de twee jaren samengenomen bedraagt.

Een procedure bij significante afwijking (Significant Deviation Procedure) kan enkel op basis van begrotingsrealisaties worden opgestart wanneer de Commissie vaststelt dat er zich effectief een significante afwijking heeft voorgedaan.

### 2.1.1.5 De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van de vereiste structurele verbetering in de richting van de middellange termijn-doelstelling

#### 2.1.1.5.1 De naleving van het structurele aanpassingstraject in het voorbije jaar

Het aanpassingstraject in de richting van de MTO wordt gedefinieerd in termen van een jaarlijkse vereiste verbetering van het structurele saldo ( $\Delta SB$ ). Voor 2019 werd de minimale jaarlijkse structurele verbetering door de Raad van de Europese Unie vastgelegd op 0,6 procentpunt bbp (vóór toepassing van de flexibiliteitsclausule inzake structurele hervormingen). Omdat België een schuldgraad heeft die gevoelig *hoger* is dan 60% bbp en de toestand van de conjunctuur als normaal werd beschouwd, diende de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo hoger te zijn dan de 0,5 procentpunt bbp die geldt voor de Lidstaten met een schuldratio die *lager of gelijk* is aan voormelde referentiewaarde <sup>56</sup>.

Rekening houdend met de clausule inzake structurele hervormingen voor 2019, werd de minimale structurele verbetering herleid van 0,6 procentpunt bbp naar 0,1 procentpunt bbp.

De vereiste structurele verbetering wordt vervolgens vertaald naar een maximaal toegelaten nominale <sup>57</sup> uitgavengroei (uitgavenbenchmark). De naleving van het uitgavencriterium van het preventieve luik wordt in het volgende punt onderzocht.

Op basis van de begrotingsrealisaties weerhouden in de Voorjaarsvooruitzichten 2020 van de Commissie werd in 2019 geen structurele verbetering gerealiseerd: het structurele saldo verslechterde met 0,6 procentpunt bbp terwijl het aanpassingstraject in de richting van de MTO een verbetering vereiste met 0,1 procentpunt bbp.

---

<sup>56</sup> Zie ook de matrix opgenomen in punt 3.3.

<sup>57</sup> De uitgavenbenchmark wordt vanaf 2018 in nominale termen uitgedrukt (en ervoor in reële termen).

Tabel 45

## Evaluatie van de naleving van het preventieve luik: evolutie van het structureel saldo

Europese Commissie	2018	2019
	(zonder flexibiliteit)	(met flexibiliteit)
in procentpunten bbp, tenzij anders vermeld	Spring Forecast 2019	Spring Forecast 2020
<b>PREVENTIEF LUIK</b>		
p.m. MTO (in % bbp)	0,0	0,0
<b>Indicator : evolutie van het structurele saldo (<math>\Delta</math>SB)</b>		
<b>Vereiste structurele verbetering (na correctie flexibiliteit)</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>
Flexibiliteitsclausule		0,5
Aanbeveling van de Raad	0,6	0,6
Evolutie structureel saldo (bevrozing 2018)	0,0	-0,6
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)	<b>-0,6</b>	<b>-0,7</b>
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp p.m. drempelwaarde (-0,25%)		<b>-0,6</b>

Bron: AMECO, Spring Forecast 2019 en 2020, en eigen berekeningen van het Secretariaat.

De negatieve afwijking bedraagt 0,7% bbp wat volgens de Europese Commissie wijst op een **significante afwijking** van de minimaal vereiste structurele verbetering omdat de drempelwaarde van -0,50% bbp werd overschreden.

Als 2018 en 2019 samen worden beschouwd, wordt eveneens een **significante afwijking** genoteerd omdat de gemiddelde 2-jarige negatieve afwijking van 0,6% bbp ruimschoots de drempelwaarde van -0,25% bbp overtreft.

#### 2.1.1.5.2 De verwachtingen voor 2020-2021

Vertrekkende van een structureel tekort voor de gezamenlijke overheid van 2,62% bbp, verwacht de Commissie op basis van de Voorjaarsvooruitzichten 2020 een verslechtering van het structurele tekort in 2020 tot 4,70% bbp ( $\Delta$  van -2,08 procentpunten bbp) en vervolgens een verbetering van het structurele tekort in 2021 tot 2,91% bbp ( $\Delta$  van +1,79 procentpunten).

#### 2.1.1.6 De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van het uitgavencriterium

##### 2.1.1.6.1 De naleving van het uitgavencriterium in het voorbije jaar

Bedoelde uitgaven zijn de netto primaire overheidsuitgaven, zoals gedefinieerd in punt 2.1.1.3.

Op 13 juli 2018 heeft de Raad van de Europese Unie België aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger kon liggen dan 1,6%, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele verbetering met 0,6 procentpunt bbp. Maar aangezien later werd geoordeeld dat België in aanmerking kwam voor de gevraagde tijdelijke afwijking van 0,5 % van het bbp op grond van de clausule inzake structurele hervormingen, werd de vereiste structurele aanpassing voor 2019 verminderd van 0,6 tot 0,1 procentpunt bbp, wat overeenstemt met een maximale nominale groei van de netto primaire uitgaven van 2,8 % in 2019 <sup>58</sup>.

**Tabel 46**  
**Evaluatie van de naleving van het preventieve luik: uitgavencriterium**

Europese Commissie	2018 (zonder flexibiliteit)	2019 (met flexibiliteit)
	EC methodologie vanaf 2018	
	Spring Forecast 2019	Spring Forecast 2020
<b>PREVENTIEF LUIK</b>		
p.m. MTO (% bbp)	0,0	0,0
<b>Indicator uitgavenbenchmark :</b>	<b>netto-uitgavengroei in nominale termen</b>	
<b>Referentiewaarde voor t (variatie t.o.v. t-1)</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,8%</b>
Netto-uitgavengroei in nominale termen (variatie t.o.v. t-1) (bevriezing 2018)	3,1%	4,3%
1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp (bevriezing 2018) <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>
Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i>		<b>-0,7</b>

Bron: AMECO, Spring Forecast 2019 en 2020, en eigen berekeningen van het Secretariaat.

Op basis van de begrotingsresultaten 2019 weerhouden in de Voorjaarsvooruitzichten 2020 van de Commissie, wordt een nominale netto-uitgavengroei van 4,3% afgeleid tegenover een benchmark van 2,8%. De uitgavenbenchmark werd in 2019 met 0,7% bbp overschreden, het uitgavencriterium van het preventieve luik werd dus niet nageleefd. Daar de afwijking groter is dan de drempelwaarde van -0,5% bbp, wijst dit volgens de Europese Commissie op een **significante afwijking** van de uitgavenbenchmark.

Voor 2018 en 2019 samen beschouwd, wordt eveneens een **significante afwijking** vastgesteld want de gemiddelde 2-jarige afwijking bedraagt -0,7% bbp en overschrijdt de drempelwaarde van -0,25% bbp.

Voor de netto primaire overheidsuitgaven bedoeld in de uitgavenbenchmark werden geen verwachte waarden voor 2020-2021 weergegeven.

<sup>58</sup> Zoals aanbevolen op 9 juli 2019.

### *2.1.1.7 Het oordeel van de Europese Commissie op basis van een globale evaluatie*

Op basis van de toetsing van de begrotingsrealisaties voor 2019 en 2018-2019 tezamen heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat **er een significante afwijking is opgetreden van het aanpassingstraject in de richting van de middellange termijnbegrotingsdoelstelling** omdat:

- een significante afwijking is vastgesteld voor wat de vereiste structurele verbetering van het saldo betreft, zowel voor 2019 als voor 2018-2019 samen beschouwd;
- een significante afwijking is vastgesteld voor wat de uitgavenbenchmark betreft, zowel voor 2019 als voor 2018-2019 samen beschouwd.

**Dat de vereisten van het preventieve luik van het SGP niet zijn nageleefd, is volgens de Europese Commissie een verzwarende factor bij de beoordeling van het feit dat België in 2019 op het eerste gezicht (prima facie) niet aan het schuld criterium van het correctieve luik van het SGP heeft voldaan.**

Deze vaststellingen liggen volledig in lijn met de pessimistische verwachtingen van de Commissie in juni 2019 over de haalbaarheid van de (indicatieve) doelstellingen die voor 2019-2020 in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 werden weerhouden. De Commissie wees toen reeds op het risico op afwijkingen en zelfs significante afwijkingen ten opzichte van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact voor 2018 en 2019 tezamen.

Dat pessimisme noopte de Commissie in juni 2019 ertoe om nogmaals te wijzen op het feit dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn risicovol is en nog steeds een ernstige uitdaging vormt omwille van het samengaan van de hoge schuldgraad én de verwachte toename van de vergrijzingskosten, in het bijzonder de pensioenuitgaven en uitgaven voor langdurige zorg.

Het spreekt voor zich dat deze waarschuwing vandaag, nog meer dan in het verleden, een centraal aandachtspunt dient te zijn bij de uittekening van de toekomstige beleidsopties en het economische relanceplan.

## 2.1.2 Evaluatie van de naleving van de criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact

### 2.1.2.1 De basisgedachte achter het correctieve luik <sup>59</sup>

Het correctieve luik van het SGP is gericht op de in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) opgenomen vereiste dat de Lidstaten buitensporige tekorten en excessieve schuldniveaus moeten vermijden omwille van de onderlinge afhankelijkheid en de sterke overloopeffecten (spillovers) tussen de Lidstaten van de Europese Unie, en van de eurozone in het bijzonder. In een dergelijke context van interdependentie kunnen ongezonde overheidsfinanciën in sommige Lidstaten de rol van het monetaire beleid bemoeilijken <sup>60</sup>. Om dit risico te verminderen, werden limietwaarden bepaald:

- het nominale vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid mag de kritische drempel van 3% van het bbp niet overschrijden; dit is het tekortcriterium van het correctieve luik;
- de schuldgraad van de gezamenlijke overheid mag niet groter zijn dan 60% van het bbp of dient in voldoende mate af te nemen en deze referentiewaarde in een bevredigend tempo te benaderen; dit is het schuld criterium van het correctieve luik.

Het correctieve luik wordt ook wel Excessive Deficit Procedure (EDP) genoemd waarbij de term “deficit” verwijst naar zowel een buitensporig tekort als een excessieve schuld die niet in een bevredigend tempo afneemt.

De EDP of procedure buitensporige tekorten wordt geregeld in artikel 126 van het VWEU. Het artikel bepaalt dat de Lidstaten buitensporige tekorten en/of excessieve schuld dienen te vermijden. Het regelt de verschillende stappen die dienen doorlopen te worden alvorens effectief kan worden overgegaan tot de opstarting van de procedure bij buitensporige tekorten.

---

<sup>59</sup> Zie Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, edities 2018 & 2019.

<sup>60</sup> Hoge schuldniveaus in sommige Lidstaten kunnen problemen opleveren voor andere Lidstaten, vooral in economisch moeilijke tijden. Hoge tekorten kunnen een destabiliserende en inflatoire impact hebben, vooral in economisch goede tijden.

Niettemin zal een overschrijding van één of van beide voornoemde referentiewaarden *automatisch* aanleiding geven tot de opstelling door de Europese Commissie van het rapport bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU, waarin een eerste evaluatie wordt gemaakt van de voorwaarden om de procedure buitensporige tekorten al dan niet op te starten. Alvorens hiertoe effectief over te gaan, dienen heel wat stappen doorlopen te worden (geregeld in de artikelen 126(4) tot 126(11) van het VWEU). De finale beslissing tot het opstarten van die EDP wordt genomen door de Raad van de Europese Unie op voorstel van de Europese Commissie.

#### 2.1.2.2 Het tekortcriterium

Het nominale vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid mag de kritische drempel van 3% van het bbp niet overschrijden. In de evaluatie worden in principe geen andere overwegingen in rekening gebracht. De Europese Commissie gaat over tot de opstelling van het rapport bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU van zodra er een effectieve of verwachte <sup>61</sup> overschrijding van de referentiewaarde is.

Het VWEU voorziet echter dat in 2 specifieke gevallen een overschrijding van de referentiewaarde toch geen aanleiding zal geven tot het inzetten van de EDP, met name wanneer minstens één van de twee volgende voorwaarden zijn voldaan:

- het tekort is substantieel en permanent gedaald en bereikt intussen een niveau dat dicht bij 3% van het bbp ligt,
- de overschrijding van de referentiewaarde is uitzonderlijk en tijdelijk en het tekortniveau ligt nog steeds dicht bij 3% van het bbp.

Het rapport bedoeld in artikel 126(3) geeft een *globale* beoordeling (overall assessment) en neemt ook de context waarin het buitensporige tekort zich heeft voorgedaan, in aanmerking. Zo wordt onder meer nagegaan of het tekort al dan niet hoger is dan de overheidsinvesteringen. Andere relevante factoren zijn de economische en budgettaire situatie van de Lidstaat op middellange termijn.

Niettemin zullen die relevante factoren enkel in de globale beoordeling worden meegenomen indien:

- de schuldgraad lager is dan 60% bbp, ongeacht de omvang van het tekort;

---

<sup>61</sup> Een overschrijding verwacht op basis van de vooruitzichten van de Europese Commissie, of van de ramingen opgenomen in het Stabiliteits- en Convergenceprogramma of het Ontwerpbeegrotingsplan van de betrokken Lidstaat.



- de schuldgraad hoger is dan 60% bbp: dan alleen als het tekort dicht aanleunt bij de referentiewaarde van 3% bbp en slechts tijdelijk is.

In de huidige context waarin alle Lidstaten van de Europese Unie een uitgesproken en nooit geziene negatieve economische schok ondergaan ingevolge de uitbraak van de COVID-19 pandemie, is het nuttig te preciseren wat verstaan wordt onder “uitzonderlijk” en “tijdelijk”.

*Uitzonderlijk* betekent dat het buitensporige tekort voortvloeit uit:

1. een ongewone gebeurtenis buiten de controle van de overheid van de Lidstaat met een grote impact op de openbare financiën van het land;
2. een zware economische achteruitgang (a severe economic downturn).

*Tijdelijk* houdt in dat de vooruitzichten van de Commissie aangeven dat het tekort opnieuw onder de 3% van het bbp zal zakken eens de ongewone gebeurtenis of de zware economische achteruitgang is afgelopen.

Een *zware economische achteruitgang* wordt gedefinieerd <sup>62</sup> als een negatieve reële groei van het bbp, of als een gecumuleerd outputverlies in een verlengde periode van zeer lage reële groei van het bbp in verhouding tot de potentiële reële groei van het bbp.

### 2.1.2.3 Het schuld criterium

In het correctieve luik werd ingevolge het Six Pack (2011) het schuld criterium op gelijke voet gezet met het tekort criterium om het belang van de houdbaarheid van de schuld te benadrukken <sup>63</sup>. Er werd gepreciseerd wat vanaf dan dient verstaan te worden onder “in voldoende mate afnemen van de schuldgraad”. Deze woorden staan voor de naleving van de zogenaamde schuldvermindering benchmark (debt reduction benchmark).

Het nieuwe begrip *schuldvermindering benchmark* werd gedefinieerd als een jaarlijkse vermindering van het verschil tussen de schuldgraad en de drempelwaarde van 60% van het bbp met 5% gemiddeld over de 3 voorbije jaren. De benchmark is dus een jaarlijkse vermindering van het differentieel van de schuldgraad met 1/20<sup>ste</sup> over de 3 voorbije jaren.

---

<sup>62</sup> Artikel 2(2) van de Regulerings (EC) 1467/97.

<sup>63</sup> Daarnaast werd ook een overgangperiode voorzien voor de Lidstaten die zich in november 2011 in de procedure van buitensporige tekorten (EDP) bevonden; die overgangperiode beslaat de 3 jaren ná de rechtzetting van het buitensporige tekort. Om de afdwingbaarheid van het schuld- en tekort criterium in de eurozone te versterken, werden sancties voorzien in elke etappe van de procedure voor buitensporige tekorten (EDP).

De formulering “de 3 voorbije jaren” dient echter genuanceerd te worden. De benchmark wordt geacht ook gerespecteerd te zijn als de vooruitzichten van de Europese Commissie aangeven dat de vereiste vermindering van het differentieel van de schuldgraad verwacht wordt plaats te vinden over de 3-jarige periode die gevormd wordt door het laatst gekende jaar (data) en de 2 daaropvolgende jaren (vooruitzichten).

Een tweede nuancering betreft de invloed van de economische cyclus op het tempo van de schuldgraadvermindering. De schuldverminderingbenchmark wordt aangepast voor deze impact (zie verder in de tekst) omdat het als niet wenselijk werd beschouwd om in economisch zware tijden omvangrijke begrotingsinspanningen noodzakelijk te maken om aan het schuld criterium te kunnen voldoen. Het SGP beoogt immers houdbare overheidsfinanciën op middellange en lange termijn en dit behelst ook de aanleg van budgettaire buffers in economisch goede tijden.

De evaluatie van de schuldreductiebenchmark verloopt volgens 3 mogelijke configuraties. Het schuld criterium wordt niet nageleefd als in geen van deze 3 benaderingen de schuldreductiebenchmark wordt gerespecteerd. Om aan het schuld criterium te voldoen is het bijgevolg voldoende om in één van die 3 benaderingen de schuldreductiebenchmark te respecteren.

Die 3 configuraties zijn de backward looking benchmark, de forward looking benchmark en de cyclisch gecorrigeerde benchmark:

- backward looking: de schuldgraad van het jaar (t) wordt vergeleken met de benchmark die wordt afgeleid op basis van de schuldgraad van de jaren (t-1), (t-2) en (t-3);
- forward looking: de verwachte schuldgraad van het jaar (t+2) wordt vergeleken met de benchmark die wordt berekend op basis van de verwachte respectievelijk de gerealiseerde schuldgraad van de jaren (t+1), (t) en (t-1).

De evaluatie van de naleving van het schuld criterium verloopt stapsgewijs <sup>64</sup>:

---

<sup>64</sup> Wat niet opgaat in het geval de schuldgraad voor de eerste maal hoger uitvalt dan de referentiewaarde van 60% van het bbp want dan kunnen noch de backward looking noch de forward looking benchmark op zinvolle wijze berekend worden. Als de schuldgraad bovendien binnen de tijdshorizon van de vooruitzichten van de Commissie niet opnieuw beneden de referentiewaarde daalt, zal dit automatisch aanleiding geven tot de opstelling van het rapport bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU; de Commissie zal dan in dat rapport echter de gepaste aandacht besteden aan alle relevante factoren alvorens te concluderen dat de schuldgraad excessief is.

1. als de schuldgraad hoger is dan 60% van het bbp,
2. **en** de schuldgraad is te hoog volgens de backward looking meting,
3. **en** de schuldgraad is tevens te hoog volgens de forward looking meting,
4. **en** de overschrijding van de benchmark kan niet aan de economische cyclus worden toegeschreven,
5. **dan wordt het schuld criterium niet gerespecteerd.**

Als op basis van de forward looking benchmark (stap 3) het schuld criterium ook niet wordt gerespecteerd, wordt de benchmark gecorrigeerd voor de cyclische impact. De cyclisch gecorrigeerde benchmark wordt vervolgens vergeleken met de backward looking benchmark.

#### 2.1.2.4 Vaststelling van een significante afwijking op basis van een globale evaluatie

Een overschrijding van één of van beide criteria van het correctieve luik van het SGP betekent niet dat de procedure bij buitensporige tekorten onmiddellijk wordt opgestart, maar het is wel de aanleiding voor de Europese Commissie om een verslag op te stellen zoals bedoeld in artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

Het rapport bedoeld in artikel 126(3) geeft een *globale* beoordeling (overall assessment) en neemt bijvoorbeeld ook de context waarin het buitensporige tekort zich heeft voorgedaan, in aanmerking.

In dat rapport analyseert de Commissie verder alle relevante factoren die de schuldgraad beïnvloeden. Mogelijke relevante factoren zijn:

- een ongunstige macro-economische omgeving, en inzonderheid een lage inflatie; deze kan de afbouw van de schuldgraad moeilijker maken en het naleven van de SGP-vereisten veeleisender maken;
- de implementatie van groeibevorderende structurele hervormingen; deze verbeteren de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn door hun impact op de economische groei;
- het bereiken van de MTO of het naleven van het aanpassingstraject daarnaar; dit is noodzakelijk om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, of de snelle convergentie daarnaartoe, te garanderen bij normale economische omstandigheden.

## 2.1.2.5 De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van het tekortcriterium

### 2.1.2.5.1 De naleving van het tekortcriterium in het voorbije jaar

Op basis van de begrotingsrealisaties 2019 weerhouden in de Voorjaarsvooruitzichten 2020 van de Commissie nam het nominaal vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid in 2019 toe met 1,10 procentpunt bbp en bedroeg -1,91% bbp.

**Het tekortcriterium werd bijgevolg in 2019 gerespecteerd**, zoals dat ook tijdens de periode 2015-2018 het geval was.

**Tabel 47**  
**Evaluatie van het corrigerende luik: het tekortcriterium (in % bbp)**

Europese Commissie	2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
	Spring Forecast 2020					
<b>CORRIGERENDE LUIK van SGP</b>						
<b>Indicator : tekortcriterium</b>						
Vorderingensaldo (% bbp) <i>p.m. drempelwaarde (-3 % bbp)</i>	-2,36%	-0,69%	-0,81%	-1,91%	-8,87%	-4,23%

Bron: AMECO, Spring Forecast 2020 EC (06.05.2020).

De overheidsinvesteringen bleven volgens de Commissie in de periode 2018-2019 stabiel rond 2,6 % van het bbp, wat boven het overheidstekort lag.

De toename van het tekort in 2019 ten opzichte van het voorgaande jaar is volgens de Europese Commissie met name het gevolg van een grote daling van de huidige belastingen op inkomsten en vermogen. Met name de inkomsten uit de vennootschapsbelasting daalden na een tijdelijke piek in 2017 en 2018 als gevolg van een verschuiving in het tijdschema van de belastinginning.

Een door de federale regering aangebrachte verklaring<sup>65</sup> die mede die toename van het tekort kan verklaren is de beperkte speelruimte waarover de regering in lopende zaken beschikte om op federaal niveau tekortverminderende maatregelen te nemen.

Het in 2019 gerealiseerd vorderingensaldo is hoger uitgevallen dan voorzien in het indicatief Stabiliteitsprogramma 2019-2022 waar het was begroot op -0,77% bbp ( $\Delta$  is 1,14 procentpunt bbp), en het is tevens hoger dan het tekort van 1,70% bbp dat was vooropgesteld in het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2019 ( $\Delta$  is 0,21 procentpunt bbp).

<sup>65</sup> Op 11 mei 2020 hebben de Belgische autoriteiten een brief gezonden naar de Europese Commissie met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97.

#### 2.1.2.5.2 De vooruitzichten voor 2020-2021

Voor **de jaren 2020 en 2021** verwacht de Commissie (Spring Forecast 2020) dat het nominaal vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid zal oplopen tot respectievelijk 8,9% bbp en 4,2% bbp.

Op basis van de raming weerhouden in het Stabiliteitsprogramma 2020 (van 30 april 2020) zou het overheidstekort 7,5% bbp bedragen in 2020 en zou de impact van de maatregelen gericht op de inperking van de COVID-19 pandemie en de ondersteuning van de economie 2,3% bbp bedragen <sup>66</sup>.

**Maar ook de Commissie merkt op dat de begrotingsvooruitzichten voor de middellange termijn onderhevig blijven aan grote onzekerheid.**

De in de Voorjaarsvooruitzichten 2020 verwachte stijging van het tekort impliceert dat op het eerste gezicht **het tekortcriterium in de twee eerstvolgende jaren niet zou gerespecteerd worden**. Er kunnen geen relevante factoren in rekening worden gebracht aangezien de schuldgraad van de gezamenlijke overheid de referentiewaarde van 60 % bbp overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde, namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde van 3% bbp blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is (zie ook punt 2.1.2.2).

#### 2.1.2.6 *De evaluatie door de Europese Commissie van het respect van het schuld criterium*

##### 2.1.2.6.1 De naleving van het schuld criterium in het voorbije jaar

Volgens de begrotingsrealisaties 2019 weerhouden in de Voorjaarsvooruitzichten van de Commissie bedraagt in 2019 de schuldgraad 98,6% bbp, dus ruim boven de referentiewaarde van 60% bbp.

---

<sup>66</sup> Dit is zonder rekening te houden met de door de verschillende overheden uitgewerkte garantieregelingen die overeenstemmen met 11,8% bbp in 2020. Het Stabiliteitsprogramma 2020 verschaft geen informatie voor 2021.

**Tabel 48**  
**Evolutie van de schuldgraad**

in % bbp	2016	2017	2018	2019	COM 2020	Com 2021
primair saldo	0,31	1,61	1,28	0,06	-6,84	-2,37
intrestlasten	2,68	2,30	2,09	1,97	2,03	1,86
NFS	-2,36	-0,69	-0,81	-1,91	-8,87	-4,23
schuldgraad	104,87	101,67	99,84	98,63	113,85	110,02
<i>stockflow adjustments</i>	<i>0,68</i>	<i>-0,13</i>	<i>0,33</i>	<i>-0,20</i>	<i>0,24</i>	<i>0,71</i>

Bron: AMECO, Spring Forecast 2020 EC (06.05.2020).

Het resultaat betekent wel een daling ten opzichte van 2018 met 1,20 procentpunt bbp. Dit is volgens de Commissie het gevolg van een klein primair overschot (0,06% bbp), schuldverlagende stock-flow adjustments (-0,20% bbp) en een neerwaarts sneeuwbaaleffect van 0,9% bbp ingevolge de reële bbp-groei en een stijging van de prijzen (inflatie-effect). Dit werd wel gedeeltelijk tenietgedaan door de rente-uitgaven (1,97% bbp), die weliswaar daalden (-0,12 procentpunt bbp).

De overheidsschuld daalde in de periode 2016-2018 gestaag van 104,9 % tot 99,8 % bbp, als gevolg van de primaire overschotten en afnemende rentebetalingen.

De gerealiseerde schuldgraad bevindt zich onder het niveau dat voor 2019 in het indicatief Stabiliteitsprogramma 2019-2022 (100,6% bbp) en in het indicatief ontwerpbegrotingsplan van oktober 2019 (101,5% bbp) werd verwacht.

Zoals hiervoor toegelicht, wordt de naleving van het schuld criterium beoordeeld op basis van drie verschillende configuraties: de retrospectieve (backward looking benchmark), de prospectieve (forward looking benchmark) en deze gecorrigeerd voor de impact van de conjuncturele cyclus (cyclically adjusted benchmark). Er wordt aan het schuld criterium voldaan als het criterium in één van die benaderingen wordt nageleefd.

In de retrospectieve configuratie wordt het schuld criterium in 2019 geëvalueerd op basis van de vereiste afname van de schuldgraad gedurende de periode 2016-2018. In deze benadering dient de schuldgraad in 2019 de benchmark van 98,0% bbp te respecteren.

In de prospectieve configuratie gebeurt de evaluatie op basis van de vereiste afname gedurende de periode 2018-2020. In deze benadering dient de schuldgraad in 2021 de benchmark van 100,1% bbp te respecteren.

In de cyclisch gecorrigeerde benadering bedraagt de genormeerde schuldgraad 100,9% bbp.

**Tabel 49**  
**Evaluatie van het corrigerende luik: het schuld criterium**

Europese Commissie	2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
	Spring Forecast 2020					
<b>CORRIGERENDE LUIK van SGP</b>						
<b>Indicator : schuld criterium</b>						
<b>Schuldgraad (% bbp)</b>	104,87%	101,67%	99,84%	98,63%	113,85%	110,02%
<u>Schuld criterium</u>						
Backward looking				97,97%	96,13%	100,06%
Forward looking				100,06%	103,08%	
Cyclically adjusted				100,87%	101,85%	101,88%
<u>Afwijking</u>						
Backward looking (t.o.v. schuldgraad t)*				-0,66%	-17,72%	-9,96%
Forward looking (t.o.v. schuldgraad t+2) *				-9,96%		
Cyclically adjusted (t.o.v. backward looking t)*				-2,90%	-5,72%	-1,82%

(\*) Plusteken = criterium nageleefd, minteken = criterium niet nageleefd.

Bron: AMECO, Spring Forecast 2020 EC (06.05.2020).

In geen van de drie configuraties wordt de schuldreductiebenchmark in 2019 nageleefd. De negatieve afwijking bedraagt 0,7% in de retrospectieve benadering, 10,0% in de prospectieve benadering en 2,9% in de cyclisch gecorrigeerde benadering.

**De Commissie is van oordeel dat er onvoldoende vooruitgang in de richting van de schuldreductiebenchmark werd gerealiseerd. Alvorens alle relevante factoren in aanmerking te nemen, voldoet België in 2019 dus niet aan het schuld criterium, wat op het eerste gezicht (prima facie) wijst op het bestaan van een buitensporig tekort, zoals bedoeld in artikel 126 van het Stabiliteits- en Groeipact.**

Dit betekent echter nog niet dat de procedure bij buitensporige tekorten onmiddellijk wordt opgestart, maar het is wel de aanleiding voor de Commissie om een verslag op te stellen zoals bedoeld in artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

In dat verslag analyseert de Commissie **alle relevante factoren die de schuldgraad beïnvloeden**. Voor de beoordeling van de naleving van het schuld criterium in 2019 werden de volgende drie factoren nader onderzocht:

- de waargenomen macro-economische omstandigheden;
- de tenuitvoerlegging van groeibevorderende structurele hervormingen in de afgelopen jaren;
- de significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn.

1. Wat de **eerste relevante factor** betreft, met name de macro-economische omstandigheden, met inbegrip van de structurele hervormingen, is de Commissie van oordeel dat deze niet als verzachtende factor kunnen aangevoerd worden om te verklaren waarom België in 2019 onvoldoende vooruitgang heeft geboekt in de richting van de schuldreductiebenchmark, en wel om de volgende redenen:

- de reële bbp-groei lag in de periode 2016-2018 boven het potentieel (dankzij dynamische investeringen en particuliere consumptie, terwijl de bijdrage van de netto-uitvoer beperkt bleef);
- de nominale groei trok in 2017 aan en nam in 2018 en 2019 licht af als gevolg van de vertraging van de economische activiteit en de zwakkere bbp-deflator.

**Tabel 50**  
**Macro-economische parameters**

<b>groevoeten tenzij anders vermeld</b>	2016	2017	2018	2019	COM 2020	Com 2021
nominaal bbp	3,28	3,72	3,01	3,01	-5,82	8,35
reëel bbp	1,51	1,96	1,46	1,37	-7,16	6,69
potentiële bbp	1,39	1,33	1,45	1,52	0,79	1,33
deflator bbp	1,74	1,72	1,53	1,62	1,44	1,56
output gap (% bbp)	0,40%	1,03%	1,04%	0,88%	-7,07%	-2,16%

Bron: AMECO, Spring Forecast 2020 EC (06.05.2020).

2. Wat de **structurele hervormingen** betreft, was de Commissie in haar landverslag 2020<sup>67</sup> van oordeel dat:

- België slechts een beperkte vooruitgang heeft geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2019, deels door het uitblijven van de vorming van een federale regering met volle bevoegdheden;
- België echter enige vooruitgang heeft geboekt bij het in gang zetten van investeringen in duurzame vervoersinfrastructuur, maar dat er geen vooruitgang is geboekt op het gebied van de coördinatie van het begrotingsbeleid van alle overheidsniveaus;

<sup>67</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie: SWD(2020) 500 final van 26.2.2020, "Landverslag België 2020. Met inbegrip van een beoordeling van vooruitgang bij preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden."



- in 2019 de federale regering in lopende zaken de uitvoering heeft voortgezet van eerder vastgestelde maatregelen, met name de hervorming van de vennootschapsbelasting, de “taxshift”, de pensioenhervorming en de hervorming van de arbeidsmarkt (de “jobdeal”).

Wat **de overheidsinvesteringen** betreft, deze bleven in 2018 en 2019 stabiel rond 2,6% bbp, wat boven het overheidstekort lag dat steeg van 0,8% bbp in 2018 tot 1,9% bbp in 2019, zoals toegelicht in punt 2.1.2.2.

3. Zoals toegelicht in punt 2.1.1, werd in 2019 een significante afwijking opgetekend voor beide criteria van het preventieve luik, zijnde het respect van **het aanpassingstraject naar de middellange termijndoelstelling en de uitgavenbenchmark**; dezelfde vaststelling geldt wanneer 2018 en 2019 tezamen worden beschouwd.

De niet-naleving van de vereisten van het preventieve luik van het SGP is volgens de Commissie een verzwarende factor bij de beoordeling van het feit dat België in 2019 op het eerste gezicht (prima facie) niet aan het schuld criterium heeft voldaan.

#### 2.1.2.6.2 De verwachtingen voor 2020-2021

Volgens de Voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen van 98,6% van het bbp in 2019 tot 113,8% in 2020 en 110,0% bbp in 2021.

De Commissie heeft ook een schuldhoudbaarheidsanalyse uitgevoerd. Deze geeft aan dat de schuldpositie, ondanks de risico's, op de middellange termijn houdbaar blijft, omdat ook belangrijke verzachtende factoren (waaronder het schuldprofiel en het historisch lage niveau van de rentevoeten) een rol spelen. Hoewel de schuldpositie als gevolg van de COVID-19-crisis verslechtert tot 113,8% bbp in 2020 en 110% bbp in 2021, verwacht de Commissie dat de schuldgraad in het referentiescenario naar verwachting op een houdbaar (dalend) traject op de middellange termijn zal liggen. Dat betekent een schuldgraad in de buurt van 95% bbp in 2030; in een ongunstig scenario (met hogere rentetarieven en lagere economische groei) zou dit eerder 105% bbp zijn.

### *2.1.2.7 Het oordeel van de Europese Commissie op basis van een globale evaluatie*

Het tekortcriterium werd in 2019 gerespecteerd, maar voor de volgende twee jaren wordt op basis van de Voorjaarsvooruitzichten 2020 van de Europese Commissie een overschrijding verwacht.

Met inachtnaam van de relevante factoren concludeert de Europese Commissie dat **het schuld criterium** als gedefinieerd in het VWEU en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 **in 2019 niet is nageleefd**.

**De analyse die de Commissie in het in artikel 126(3) van het VWEU bedoelde rapport van 20 mei 2020 heeft opgenomen, wijst erop dat niet is voldaan aan het tekort- en het schuld criterium van het Stabiliteits- en Groeipact.**

## 2.2 Analyse van de begrotingsresultaten van 2019 in het nationale begrotingskader

### 2.2.1 Context van de analyse: België beantwoordt niet aan de Europese eisen inzake interfederale begrotingscoördinatie en activering van het interne toezichtsmechanisme

#### 2.2.1.1 De basisgedachte achter de interfederale begrotingscoördinatie en het toezicht daarop

Zowel de interfederale begrotingscoördinatie als het toezicht daarop vinden hun oorsprong in de Two Pack van 2013.

Het Two Pack zijn twee reguleringen die op 30 mei 2013 in werking zijn getreden en een versterking beogen van de monitoring en het toezicht op de Lidstaten van de eurozone. Het Two Pack kwam tegemoet aan **de nood van een sterk uitgebouwd toezichtmechanisme**. Eén van de doelstellingen van het Two Pack is de monitoring en de evaluatie van de ontwerpbegrotingsplannen (Draft Budgetary Plans) en het verzekeren van een tijdige en effectieve correctie van de excessieve tekorten <sup>68</sup>.

Het Two Pack wijzigt niets aan de vereisten die gesteld worden aan het begrotingsbeleid van de Lidstaten van de eurozone. Het heeft enkel als doel **de budgettaire samenwerking te versterken en het periodieke opvolgingsproces te formaliseren**. Het is van toepassing op alle Lidstaten van de eurozone.

Naast de verplichting om jaarlijks een ontwerpbegrotingsplan tegen 15 oktober in te dienen bij de Commissie en de Eurogroep <sup>69</sup>, werd voorzien dat **nationale onafhankelijke instellingen dienen in te staan voor de monitoring van de nationale begrotingsregels, met inbegrip van een regel om de middellange termijnbegrotingsdoelstelling op het nationale niveau te implementeren**. Deze instellingen zijn ook belast met de evaluatie in het kader van het automatisch correctiemechanisme.

---

<sup>68</sup> Een andere doelstelling van het Two Pack is de stroomlijning van de voorwaarden gesteld aan de landen waarvan de financiële stabiliteit problematisch is.

<sup>69</sup> De Commissie velt een oordeel over het ontwerpbegrotingsplan en kan een aanpassing ervan vragen indien het plan een ernstige inbreuk betekent op het Stabieliteits- en Groeipact.

### 2.2.1.2 De implementering van deze regelgeving in België

De interfederale begrotingscoördinatie en de vertaling van de Europese begrotingsregels naar nationale begrotingsregels kreeg vorm door het Samenwerkingsakkoord dat op 13 december 2013<sup>70</sup> tussen de Federale overheid, de Gewesten, de Gemeenschappen en de Gemeenschapscommissies werd afgesloten, na de goedkeuring ervan door hun respectievelijke Parlementen, betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

Verder werden het Federaal Planbureau en de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën aangeduid als de onafhankelijke instellingen. In voormeld samenwerkingsakkoord worden de opdrachten van de Afdeling als onafhankelijke budgettair adviesorgaan (Independant Fiscal Council) verantwoordelijk voor de monitoring van de nationale begrotingsregels en de evaluatie van de naleving daarvan duidelijk vastgelegd. Het koninklijk besluit van 23 mei 2018 betreffende Hoge Raad van Financiën<sup>71</sup> heeft de werking en de samenstelling van de Afdeling aangepast om haar onafhankelijkheid te garanderen en haar werking en samenstelling volledig in overeenstemming te brengen met de Europese vereisten.

**De wettelijke basis voor de interfederale begrotingscoördinatie en het vereiste toezicht zijn dus geregeld, maar de concrete uitvoering hiervan is problematisch.**

**Een eerste majeur probleem is het gebrek aan effectieve interfederale begrotingscoördinatie.** De Afdeling heeft vastgesteld dat – afgezien van de uitzondering in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 met betrekking tot het traject voor de Gezamenlijke Overheid – er sinds de inwerkingtreding van het Samenwerkingsakkoord op 1 januari 2014 tussen de akkoordsluitende partijen geen consensus werd bereikt en bijgevolg geen akkoord werd afgesloten over de begrotingsdoelstellingen.

De in de opeenvolgende Stabiliteitsprogramma's opgenomen aanpassingstrajecten in de richting van de middellange termijnbegrotingsdoelstelling (MTO) werden bovendien sinds 2014 niet onderbouwd door een omvattend akkoord over de verdeling van de globale begrotingsdoelstellingen tussen de individuele overheden die samen de Gezamenlijke Overheid vormen.

---

<sup>70</sup> Zie [https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord\\_13\\_december\\_2013.pdf](https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf)

<sup>71</sup> Zie [https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs\\_mb\\_2018\\_05\\_31.pdf](https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2018_05_31.pdf).

Dergelijk integraal akkoord is nochtans vereist om de haalbaarheid van de MTO te kunnen verzekeren en om de Afdeling toe te laten haar onafhankelijke monitoringopdracht uit te voeren. Als gevolg van het ontbreken van individuele begrotingsdoelstellingen kan het in het Samenwerkingsakkoord van 2013 voorziene correctiemechanisme dat automatisch wordt geactiveerd indien de Afdeling een significante afwijking vaststelt tussen het gerealiseerde begrotingsresultaat en de begrotingsdoelstelling van de betrokken individuele overhe(i)d(en), niet toegepast worden. Het ontbreken van de begrotingsdoelstellingen voor de individuele overheden gaat regelrecht in tegen artikel 2, § 4, van het Samenwerkingsakkoord.

**Een tweede probleem is de tenuitvoerlegging van voormeld koninklijk besluit van 23 mei 2018**<sup>72</sup>, in het bijzonder de operationalisering van het Secretariaat van de Afdeling in de beoogde vorm als onafhankelijk budgettair adviesorgaan.

#### 2.2.1.3 *Het Stabiliteitsprogramma 2019–2022*

Gelet op de federale en regionale verkiezingen op 26 mei 2019, bevat het Stabiliteitsprogramma een *louter indicatief*<sup>73</sup> *begrotingstraject* en dit zowel voor de globale begrotingsdoelstelling van de Gezamenlijke Overheid als voor de verdeling van die doelstelling over Entiteit I en Entiteit II. Het begrotingstraject voor Entiteit II wordt ook deze keer niet verder uitgesplitst over de individuele gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden.

---

<sup>72</sup> Zie [https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs\\_mb\\_2018\\_05\\_31.pdf](https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2018_05_31.pdf).

<sup>73</sup> Het indicatieve karakter van het begrotingstraject is niet nieuw: in het verkiezingsjaar 2014 was dit ook het geval in het Stabiliteitsprogramma 2014-2017 dat aan de vooravond van de vorige federale en regionale verkiezingen werd opgesteld.

**Tabel 51**  
**Stabiliteitsprogramma 2019-2022**  
**Verdeling van het indicatief traject tussen Entiteit I en Entiteit II**

% bpp	2018	2019	2020	2021	2022
Entiteit I					
Vorderingensaldo	-0,17	<b>-0,68</b>	-0,09	0,05	0,02
Structureel saldo	-0,76	<b>-0,63</b>	-0,10	0,00	0,00
<i>Verbetering structureel saldo (<math>\Delta SB</math>)</i>		<b>0,13</b>	0,53	0,10	0,00
Entiteit II					
Vorderingensaldo	-0,51	<b>-0,09</b>	-0,07	0,02	0,01
Structureel saldo	-0,17	<b>-0,15</b>	-0,08	0,00	0,00
<i>Verbetering structureel saldo (<math>\Delta SB</math>)</i>		<b>0,02</b>	0,07	0,08	0,00
Gezamenlijke overheid					
Vorderingensaldo	-0,69	<b>-0,77</b>	-0,16	0,08	0,02
Structureel saldo	-0,93	<b>-0,78</b>	-0,18	0,00	0,00
<i>Verbetering structureel saldo (<math>\Delta SB</math>)</i>		<b>0,15</b>	0,60	0,18	0,00

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019-2022 van België, tabel 5.

Er werd op het Overlegcomité van 24 april 2019 overleg gepleegd over het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 en het daarin opgenomen indicatieve begrotingstraject, tussen de verschillende regeringen op federaal en regionaal vlak. Alle betrokken regeringen, de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen, bevonden zich op dat moment in lopende zaken, ingevolge de verkiezingen van 26 mei 2019.

De beslissing van het Overlegcomité luidde als volgt:

« Het Overlegcomité:

1. *neemt akte van de door de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën in zijn advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2019-2022 aanbevolen trajecten;*
2. *neemt akte van het indicatieve karakter van het stabiliteitsprogramma 2019–2022 en van het indicatieve karakter van de trajecten van de verschillende overheidsniveaus voor entiteit I, entiteit II en voor België als geheel;*
3. *neemt akte van de indicatieve trajecten die zijn opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2019–2022 voor entiteit I, entiteit II en alle overheidsniveaus die resulteren in de verwezenlijking van de MTO in 2021 voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus;*

4. *bevestigt dat deze indicatieve trajecten zich inschrijven in het onderhandelingsproces dat met de Europese Commissie gestart werd met betrekking tot de flexibiliteit voor de structurele hervormingen opgenomen in het Nationaal Hervormingsprogramma zoals goedgekeurd door het Overlegcomité van 25 april 2018 en met betrekking tot de flexibiliteit voor de strategische investeringen conform de Position Paper zoals goedgekeurd door het Overlegcomité van 28 maart 2018 en de beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor strategische investeringen van 27 maart 2019. »*

#### 2.2.1.4 Aanbevelingen voor een betere interfederale begrotingscoördinatie

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

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

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

Ook de Europese Commissie heeft ernstige bemerkingen bij de mank lopende begrotingscoördinatie in België. In haar voorstel van aanbevelingen gericht aan de Europese Raad van 9 juli 2019 merkt de Commissie onder meer op dat:

- de begrotingscoördinatie tussen de overheden onvoldoende flexibel is om ruimte te creëren voor openbare investeringen;

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

#### *2.2.1.5 De principes van de Afdeling bij de zuiver illustratieve analyse van de begrotingsrealisaties 2019*

Voor deze illustratieve analyse baseert de Afdeling zich – naar analogie met de voorgaande adviezen - op de Rekeningen van de overheid 2019 die door het INR eind april 2020 werden gepubliceerd, met dien verstand dat voor de berekening van de structurele saldi één gegeven – met name de éénmalige en tijdelijke maatregelen (one off's) - wordt overgenomen uit de door het Federaal Planbureau op 23 juni 2020 gepubliceerde Economische Vooruitzichten 2020-2025. Een punt van verschil met voorgaande adviezen is dat bepaalde data voor de berekening van de cyclische component van 2019 (het potentieel bbp en de daaruit afgeleide output gap) ditmaal overeenstemmen met deze van de Economische Vooruitzichten van maart 2020 (en niet van juni) <sup>74</sup>.

Om in overeenstemming te zijn met de doelstellingen (zowel in het Stabiliteitsprogramma als in de HRF-aanbevelingen), dient vermeld te worden dat de vorderingensaldi die voor de subsectoren Entiteit I en Entiteit II uit de overheidsrekeningen werden overgenomen (uitgedrukt in ESR) eerst werden omgezet in HRF-definitie <sup>75</sup>. Dit concept houdt rekening met de voorschotten inzake de gewestelijke personenbelasting en niet met de effectief ingekohierde bedragen.

---

<sup>74</sup> Deze data voor 2019 werden in de Economische Vooruitzichten 2020-2025 van 23 juni 2020 niet door het FPB herzien.

<sup>75</sup> Het detail van alle HRF-correcties om tot de HRF-definitie te komen is uitgelegd in bijlage 4.1 van het Advies van de Afdeling van juli 2019. We merken hierbij op dat er in dit Advies gekozen is om de HRF-correcties te blijven toepassen omwille van de eenvormigheid en de continuïteit in de tijdreeksen. Er kan onderzocht worden of deze werkwijze in de toekomst moet behouden blijven of dat dan eerder gebruik gemaakt moet worden van de pure concepten uit de nationale rekeningen met het oog op internationale benchmarking.



De principes die door de Afdeling worden toegepast bij de concretisering van haar evaluatieopdracht <sup>76</sup> en die relevant zijn voor onderhavige illustratieve oefening, zijn nog steeds dezelfde:

- voor wat betreft de kwantitatieve evaluatie van de begrotingsrealisaties, staat de gerealiseerde evolutie van het structureel saldo centraal, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als van de subsectoren;
- in lijn met de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact, worden zowel de begrotingsrealisaties van het voorbije jaar (2019) als van de voorbij twee jaren samen (2018 en 2019) in beschouwing genomen.

Zowel voor de Gezamenlijke Overheid als voor de Entiteit I en Entiteit II wordt het indicatief begrotingstraject van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 als referentie-indicator genomen.

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

### *2.2.2.1 De resultaten van 2019 voor de Gezamenlijke Overheid*

De referentie-indicator die door de Afdeling wordt weerhouden voor de analyse van de resultaten van 2019 van de Gezamenlijke Overheid is de structurele verbetering die voor 2019 is opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022, waarvan akte werd genomen op het Overlegcomité van 24 april 2019. Die structurele verbetering bedraagt 0,15 procentpunt bbp en houdt rekening met de toepassing van de flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen. Door de goedkeuring van de inzet van deze clausule werd de voor ons land bepaalde jaarlijkse minimale structurele verbetering met 0,6 procentpunt bbp voor 2019 verminderd met 0,5 procentpunt bbp tot 0,15 procentpunt bbp.

Het structureel tekort verslechterde in 2019 met 0,52 procentpunt bbp tot 2,39% bbp. Dit betekent een negatieve afwijking van 0,67 procentpunt bbp ten opzichte van de referentie-indicator die een structurele verbetering vereiste met 0,15 procentpunt bbp.

---

<sup>76</sup> “Principes van de Afdeling betreffende haar evaluatieopdracht ingevolge het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en bepaling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij”, HRF januari 2016.

**Tabel 52**  
**Budgettaire verwezenlijkingen van 2019 voor de Gezamenlijke Overheid ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

% bbp (tenzij anders vermeld)	Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
	2018	2019	$\Delta 2018-2019$	2018	2019	$\Delta 2018-2019$	2018	2019	$\Delta 2018-2019$
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a) (p.p. bbp)	(d)	(e)	(f)=(e)-(d) (p.p. bbp)	(g)=(a)-(d) (p.p. bbp)	(h)=(b)-(e) (p.p. bbp)	(i)=(c)-(f) (p.p. bbp)
<b>Nominaal saldo</b>	-0,81%	-1,91%	-1,10	-0,69%	-0,77%	-0,09	-0,12	-1,13	-1,01
Cyclisch gedeelte	0,42%	0,33%	-0,10	0,04%	0,04%	0,00	0,39	0,29	-0,10
One shots	0,64%	0,15%	-0,48	0,20%	-0,03%	-0,24	0,43	0,18	-0,25
<b>Structureel saldo (SB)</b>	<b>-1,87%</b>	<b>-2,39%</b>	<b>-0,52</b>	<b>-0,93%</b>	<b>-0,78%</b>	<b>0,15</b>	<b>-0,94</b>	<b>-1,61</b>	<b>-0,67</b>
Rentelasten	2,09%	1,97%	-0,12	2,25%	2,09%	-0,16	-0,16	-0,12	0,04
Structureel primair saldo	0,22%	-0,41%	-0,64	1,33%	1,32%	-0,01	-1,10	-1,73	-0,62

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen (INR, april 2020), de Economische Vooruitzichten 2020-2025 (FPB, 20.03.2020 en 23.06.2020), het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 met toepassing van de flexibiliteitsclausule voor 2019.

De afwijking in het structureel saldo ten opzichte van de referentie-indicator is weergegeven in kolom i van Tabel 52 op rij 4. De componenten van het structureel saldo (rijen 1 tot 3) en hun evolutie tussen 2018 en 2019 leveren de verklaring voor deze afwijking.

Het nominale vorderingentekort verslechterde tussen 2018 en 2019 met 1,10 procentpunt bbp terwijl in het Stabiliteitsprogramma een quasi stabilisatie op het niveau van 2018 werd verwacht; de negatieve afwijking ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma bedraagt 1,01 procentpunt bbp. De cyclische component daalde in 2019 in plaats van te stabiliseren op het niveau van 2018 (de negatieve afwijking ten opzichte van de referentie bedroeg 0,10 procentpunt bbp); de éénmalige en tijdelijke factoren namen tussen 2018 en 2019 sterker af dan verwacht (de negatieve afwijking ten opzichte van de referentie bedroeg 0,25 procentpunt bbp). De evolutie van deze beide factoren heeft op het niveau van het structurele saldo de negatieve afwijking ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma getemperd met in totaal 0,35 procentpunt bbp.

Het **structurele primaire saldo** dat in 2018 nog positief was, sloeg in 2019 om naar een tekort terwijl in het Stabiliteitsprogramma werd uitgegaan van een stabilisatie van het voor 2018 verwachte overschot. De afwijking op het niveau van het structurele primaire saldo ten opzichte van het referentie-indicator bedroeg -0,62 procentpunt bbp. Die negatieve afwijking werd bijna niet verergerd door de intrestlasten omdat de in het Stabiliteitsprogramma vooropgestelde daling zo goed als gerealiseerd werd.

### 2.2.2.2 De resultaten van 2018-2019 voor de Gezamenlijke Overheid

Wanneer 2018 en 2019 samen worden beschouwd, bedroeg de vereiste verbetering van het structurele saldo gemiddeld 0,10 procentpunt bbp. Dat streefdoel werd niet gehaald: er trad gemiddeld een verslechtering op van het structurele saldo met 0,38 procentpunt bbp. De gemiddelde negatieve afwijking ten opzichte van de referentie-indicator bedraagt aldus 0,48 procentpunt bbp. Vooral het jaar 2019 droeg bij tot het niet behalen van de in de Stabiliteitsprogramma's van 2018 en 2019 beoogde doelstellingen.

**Tabel 53**  
**De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2018-2019**  
**voor de Gezamenlijke Overheid**

p.p. bbp		1-jarige afwijking 2018*	1-jarige afwijking 2019	gemiddelde 2-jarige afwijking 2018-2019 (c)=[(a)+(b)]/2
		(a)	(b)	
Gerealiseerde ΔSB	(1)	-0,24	-0,52	-0,38
Referentie-indicator ΔSB	(2)	0,06	0,15	0,10
<b>Verschil</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>-0,29</b>	<b>-0,67</b>	<b>-0,48</b>

(\*) Resultaat zoals vermeld in het Advies van juli 2019, in overeenstemming met het principe van "bevrozing" naar analogie met de door de Europese Commissie toegepaste evaluatiemethode.

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen (INR, april 2020), de Economische Vooruitzichten 2020-2025 (FPB, 20.03.2020 en 23.06.2020), het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 met toepassing van de flexibiliteitsclausule voor 2019.

## 2.2.3 Analyse op het niveau van de subsectoren Entiteit I en Entiteit II

### 2.2.3.1 Entiteit I in 2019

Op het niveau van Entiteit I werd in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 een verbetering van het structurele saldo vooropgesteld met 0,13 procentpunt bbp, maar op basis van de thans gekende realisaties ging het structurele saldo achteruit met 0,86 procentpunt bbp. De negatieve afwijking ten opzichte van de referentie-indicator bedraagt bijgevolg 0,99 procentpunt bbp.

De afwijking in het structureel saldo is weergegeven in kolom (i) op de onderste rij.

**Tabel 54**  
**Budgettaire verwezenlijkingen van 2019 voor Entiteit I ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

% bbp (tenzij anders vermeld)	Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
	2018	2019	$\Delta 2018-2019$	2018	2019	$\Delta 2018-2019$	2018	2019	$\Delta 2018-2019$
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a) (p.p. bbp)	(d)	(e)	(f)=(e)-(d) (p.p. bbp)	(g)=(a)-(d) (p.p. bbp)	(h)=(b)-(e) (p.p. bbp)	(i)=(c)-(f) (p.p. bbp)
<b>Nominaal saldo</b>	-0,23%	-1,74%	-1,50	-0,17%	-0,68%	-0,51	-0,06	-1,05	-0,99
Cyclisch gedeelte	0,29%	0,22%	-0,07	0,03%	0,02%	0,00	0,26	0,19	-0,07
One shots	0,56%	-0,01%	-0,56	0,55%	-0,08%	-0,63	0,01	0,07	0,06
° One shot autonomiefactor	0,35%	0,00%	-0,35	0,36%	0,00%	-0,36	-0,01	0,00	0,01
° Overige	0,20%	-0,01%	-0,21	0,19%	-0,08%	-0,27	0,01	0,07	0,06
Correctie overdrachten	0,01%	0,00%	-0,01	0,01%	0,00%	-0,01	0,00	0,00	0,00
<b>Structureel saldo (SB)</b>	<b>-1,09%</b>	<b>-1,95%</b>	<b>-0,86</b>	<b>-0,76%</b>	<b>-0,63%</b>	<b>0,13</b>	<b>-0,33</b>	<b>-1,32</b>	<b>-0,99</b>

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen (INR, april 2020), de Economische Vooruitzichten 2020-2025 (FPB, 20.03.2020 en 23.06.2020), het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 met toepassing van de flexibiliteitsclausule voor 2019.

De afwijking (-0,99 procentpunt bbp) op het niveau van het structurele saldo wordt helemaal verklaard door het verloop van het nominale vorderingensaldo dat driemaal sterker daalde dan verwacht in het Stabiliteitsprogramma: afname tussen 2018 en 2019 met 1,50 procentpunt bbp in plaats van de vooropgestelde daling met 0,51 procentpunt bbp. Dit resulteerde in een negatieve afwijking van het nominale saldo ten opzichte van de referentie-indicator van 0,99 procentpunt bbp.

De afwijkingen ten opzichte van de referentie-indicator op het niveau van de cyclische component en de one shots compenseerden elkaar (respectievelijk -0,07 en +0,06 procentpunt bbp) en beïnvloedden bijgevolg voormelde afwijking op het niveau van het structurele saldo niet.

### 2.2.3.2 Entiteit II in 2019

Zoals eerder opgemerkt, beperkt onderhavige *illustratieve* analyse zich tot het niveau van Entiteit II, zonder verdere opdeling over het geheel van gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden wegens het ontbreken van een begrotingstraject voor deze twee subsectoren in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022.

De afwijking in het structureel saldo is weergegeven in kolom (i) op de onderste rij.

**Tabel 55**  
**Budgettaire verwezenlijkingen van 2019 voor Entiteit II ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator**

% bbp (tenzij anders vermeld)	Realisatie			Referentie-indicator			Verschil		
	2018	2019	$\Delta$ 2018-2019	2018	2019	$\Delta$ 2018-2019	2018	2019	$\Delta$ 2018-2019
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a) (p.p. bbp)	(d)	(e)	(f)=(e)-(d) (p.p. bbp)	(g)=(a)-(d) (p.p. bbp)	(h)=(b)-(e) (p.p. bbp)	(i)=(c)-(f) (p.p. bbp)
<b>Nominaal saldo</b>	-0,58%	-0,17%	0,40	-0,51%	-0,09%	0,42	-0,06	-0,08	-0,02
Cyclisch gedeelte	0,14%	0,11%	-0,03	0,01%	0,01%	0,00	0,13	0,09	-0,03
One shots	0,08%	0,16%	0,08	-0,35%	0,05%	0,39	0,43	0,11	-0,31
° One shot autonomiefactor	-0,35%	0,00%	0,35	-0,36%	0,00%	0,36	0,01	0,00	-0,01
° Overige	0,44%	0,16%	-0,28	0,02%	0,05%	0,03	0,42	0,11	-0,31
Correctie overdrachten	-0,01%	0,00%	0,01	-0,01%	0,00%	0,01	0,00	0,00	0,00
<b>Structureel saldo (SB)</b>	<b>-0,78%</b>	<b>-0,44%</b>	<b>0,34</b>	<b>-0,17%</b>	<b>-0,15%</b>	<b>0,02</b>	<b>-0,61</b>	<b>-0,29</b>	<b>0,32</b>

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen (INR, april 2020), de Economische Vooruitzichten 2020-2025 (FPB, 20.03.2020 en 23.06.2020), het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 met toepassing van de flexibiliteitsclausule voor 2019.

In het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 werd op het niveau van Entiteit II een lichte verbetering van het structurele saldo verwacht met 0,02 procentpunt bbp, hetzij zo goed als een stabilisatie van het in 2018 verwachte structurele tekort.

De beoogde doelstelling werd in positieve zin overtroffen: Entiteit II realiseerde in 2019 een structurele verbetering van 0,34 procentpunt bbp zodat de positieve afwijking ten opzichte van de referentie-indicator 0,32 procentpunt bbp bedroeg.

Dat is grotendeels het gevolg van de one shots andere dan deze met betrekking tot de definitieve vaststelling van de autonomiefactor die niet meer speelde in 2019. De overige one shots daalden tussen 2018 en 2019 (met 0,28 procentpunt bbp) in plaats van ongeveer te stabiliseren zoals vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma. De verklaring ligt in de impact van het ritme van inkohiering van de gewestelijke en de gemeentelijke aanvullende opcentiemen op de personenbelasting en de afrekeningen dienaangaande. Die factoren hadden in 2019 een kleiner positief effect op het nominale vorderingensaldo dan in 2018. Bij de overgang van het nominale naar het structurele saldo moest dus in 2019 een kleinere correctie gebeuren dan in het voorgaande jaar. Dit resulteerde in een lager structureel tekort in 2019 ten opzichte van het vorige jaar.

### 2.2.3.3 Analyse van de resultaten van 2018-2019 voor Entiteit I en Entiteit II

Wanneer 2018 en 2019 samen worden beschouwd, bedroeg de vereiste verbetering van het structurele saldo van entiteit I gemiddeld 0,14 procentpunt bbp. Dat streefdoel werd niet gehaald: er trad gemiddeld een verslechtering op van het structurele saldo met 0,43 procentpunt bbp. De gemiddelde negatieve afwijking ten opzichte van de referentie-indicator bedraagt aldus 0,58 procentpunt bbp. Vooral het jaar 2019 droeg bij tot het niet behalen van de in de Stabiliteitsprogramma's van 2018 en 2019 beoogde doelstellingen. Deze resultaten zijn parallel met de vaststellingen voor de gezamenlijke overheid.

**Tabel 56**  
**Budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2018-2019 voor Entiteit I en Entiteit II**

p.p. bbp		1-jarige afwijking 2018*	1-jarige afwijking 2019	gemiddelde 2-jarige afwijking 2018-2019
		(a)	(b)	(c)=[(a)+(b)]/2
<b>ENTITEIT I</b>				
Gerealiseerde ΔSB	(1)	-0,01	-0,86	-0,43
Referentie-indicator ΔSB	(2)	0,16	0,13	0,14
<b>Vershil</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>-0,17</b>	<b>-0,99</b>	<b>-0,58</b>
<b>ENTITEIT II</b>				
Gerealiseerde ΔSB	(1)	-0,23	0,34	0,06
Referentie-indicator ΔSB	(2)	-0,10	0,02	-0,04
<b>Vershil</b>	<b>(3)=(1)-(2)</b>	<b>-0,12</b>	<b>0,32</b>	<b>0,10</b>

(\*) Resultaat zoals vermeld in het Advies van juli 2019, in overeenstemming met het principe van "bevrozing" naar analogie met de door de Europese Commissie toegepaste evaluatiemethode.

Bron: Eigen berekeningen op basis van de Overheidsrekeningen (INR, april 2020), de Economische Vooruitzichten 2020-2025 (FPB, 20.03.2020 en 23.06.2020), het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 met toepassing van de flexibiliteitsclausule voor 2019.

Op het niveau van entiteit II tekende zich een verschillende evolutie af. Het structurele saldo mocht over de periode 2018-2019 gemiddeld met 0,04 procentpunt bbp dalen. In plaats van die afname tekende zich een gemiddelde verbetering af van 0,06 procentpunt bbp met als gevolg dat er een positieve afwijking van 0,10 procentpunt bbp ten opzichte van de referentie-indicator gerealiseerd werd.

---

### 3 SUMMIERE VOORUITBLIK NAAR 2020-2021 EN AANDACHTSPUNTEN VOOR HET TOEKOMSTIGE BELEID

---

De Europese Commissie heeft in de loop van 2020 reeds diverse rapporten over België gepubliceerd die kaderen in de uitvoering van het Europees Semester voor de coördinatie van het economische beleid (tussen de Lidstaten).

Deze rapporten bevatten naast evaluaties ook belangrijke aanbevelingen voor het economische beleid en het begrotingsbeleid.

Het betreft onder meer:

- Landverslag 2020 voor België <sup>77</sup> van 26.02.2020 met een brede analyse van het economische beleid en onder meer een beoordeling van de vooruitgang die België heeft gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de op 9 juli 2019 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen;
- Rapport van 20.05.2020 in uitvoering van artikel 126(3) van het VWEU <sup>78</sup> omdat België in 2019 het schuld criterium van het correctieve luik van het SGP niet heeft gerespecteerd en het tekort criterium in 2020 zal overschrijden;
- Aanbeveling van 20.05.2020 over het Nationale Hervormingsprogramma 2020 en het Stabiliteitsprogramma 2020 van België <sup>79</sup>.

Daarnaast heeft de Commissie het Europees Semester geheroriënteerd <sup>80</sup> om rekening te houden met het feit dat de Europese Unie ingevolge de pandemie veroorzaakt door het coronavirus momenteel de zwaarste economische schok ooit ondergaat.

De hierna opgenomen aanbevelingen zijn een summier overzicht van al deze rapporten en oriëntaties.

---

<sup>77</sup> Doc. SWD (2020) 500 final.

<sup>78</sup> Doc. COM (2020) 534 final.

<sup>79</sup> Doc. COM (2020) 501 final.

<sup>80</sup> Spring Semester Factsheet.

### 3.1 Aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie aan België (mei 2020)

De aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie op voorstel van de Europese Commissie heeft verstrekt op 20 mei 2020 zijn gericht op het aanpakken van de sociaal-economische gevolgen van de COVID-19-pandemie en het bevorderen van het economisch herstel <sup>81</sup>. Deze aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

1. Op budgettair vlak moet elke noodmaatregel die werd genomen om de crisis, veroorzaakt door de uitbraak van de COVID-19 pandemie, het hoofd te bieden **strikt proportioneel, noodzakelijk en beperkt zijn in de tijd**.
2. De **houdbaarheid van de begroting op middellange termijn** mag niet in gevaar komen. Dat is de voorwaarde die verbonden is aan de activering van de algemene ontsnappingsclausule, die het mogelijk maakt om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO).
3. De **tijdelijke afwijkingen** van de budgettaire verplichtingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), die door de activering van de algemene ontsnappingsclausule mogelijk gemaakt worden, **schorsen de procedures van het SGP niet op**.
4. België dient – zoals alle andere Lidstaten – samen te werken met de Europese Unie om de maatregelen voor te bereiden die nodig zijn voor een terugkeer naar een normale werking van onze samenlevingen en economieën en naar duurzame groei, waarin onder meer **de groene transitie en de digitale transformatie** moeten geïntegreerd worden, net als **de lessen die uit de COVID-19-crisis** worden getrokken.
5. De uitzonderlijke maatregelen die de werking van de ééngemaakte markt belemmeren, dienen geschrapt te worden zodra zij niet langer onmisbaar zijn, teneinde een vlotte en soepele overgang naar de herstelfase en het vrije verkeer van goederen, diensten en werknemers te waarborgen.  
Er dienen **crisisparaatheidsplannen in de gezondheidssector** opgesteld te worden, met inbegrip van verbeterde aankoopstrategieën, gediversifieerde toeleveringsketens en strategische reserves van essentiële goederen.

---

<sup>81</sup> Voor een gedetailleerd overzicht wordt verwezen naar het document van de Europese Commissie: Aanbeveling van de Europese Commissie voor een aanbeveling aan de Raad van de Europese Unie over het Nationale Hervormingsprogramma 2020 van België met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma 2020 van België, 20.05.2020, COM (2020) 501 final.



6. België wordt aangemoedigd **ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die door de Europese Unie werden gecreëerd** om bijstand te kunnen bieden aan de mensen en sectoren die het zwaarst door de problemen zijn getroffen. Die mogelijkheden houden onder meer de benutting in van alle ongebruikte middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen waarvoor meer flexibiliteit en vereenvoudigde en gestroomlijnde procedures werden ingesteld. Het betreft eveneens de mogelijkheid om in het boekjaar 2020-2021 gebruik te maken van een medefinancieringspercentage van 100% uit de begroting van de Unie teneinde de druk op de kasstroom te verlichten.
7. Attent zijn voor **het risico**, dat door de Raad als aanzienlijk wordt ingeschat, van **een toename van de interregionale en intraregionale verschillen** binnen België als gevolg van de waarschijnlijke ongelijke verdeling van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie ten gevolge van de uiteenlopende specialisatiepatronen van de regio's. Dit risico bestaat ook tussen de Lidstaten van de Unie waardoor het convergentieproces wordt bedreigd en gerichte beleidsacties noodzakelijk geacht worden.
8. De maatregelen die België heeft genomen als reactie op de COVID-19-pandemie zijn over het algemeen in overeenstemming met de richtsnoeren van de mededeling van de Commissie over een gecoördineerde economische respons op de COVID-19 uitbraak. **De volledige uitvoering van deze maatregelen, gevolgd door een heroriëntering van het begrotingsbeleid naar het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties** als de economische omstandigheden dat toelaten, **zal bijdragen tot het behoud van budgettaire houdbaarheid op middellange termijn.**
9. Om **de veerkracht van het gezondheidsstelsel bij een ernstige volksgezondheids crisis te verbeteren**, moeten een aantal tekortkomingen die bij de uitbraak van de COVID-19-uitbraak aan het licht zijn gekomen, aangepakt worden: 1) het structureel tekort aan gezondheidswerkers, 2) zorgen voor voldoende kritieke medische producten, met inbegrip van beschermende uitrusting, in het bijzonder voor gezondheidswerkers en werknemers die bij de uitoefening van hun beroep aan het virus kunnen worden blootgesteld, 3) een strategie op het gebied van openbare gezondheidszorg, die volledig is gecoördineerd met het beleid inzake preventie en langdurige zorg, 4) de vlotte uitvoering van het binnen de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid bereikte akkoord over de openbare gezondheidszorg om ziekenhuispersoneel en -infrastructuur (dat een federale bevoegdheid is) ter beschikking te stellen van voorzieningen voor langdurige zorg (dat een bevoegdheid van de gemeenschappen is).

10. Ingevolge de crisis veroorzaakt door de pandemie-uitbraak, zal de werkloosheid zal naar verwachting toenemen tot 7% in 2020 en in 2021 enigszins afnemen tot 6,6%. Om te **voorkomen dat de stijging van de werkloosheid structureel wordt**, zijn verdere inspanningen nodig om **het bestaande actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken**. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar het waarborgen van een alomvattende aanpak voor degenen die het verst van de arbeidsmarkt afstaan en waarschijnlijk het hardst zullen worden getroffen door de negatieve sociaal-economische gevolgen van de crisis. Voorts blijft de loonwage gemiddeld hoog bij alle loontrekkenden, met uitzondering van degenen met een zeer laag loon (50% van het gemiddelde loon). Dit is een belangrijke oorzaak van de relatief hoge arbeidskosten, die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de vraag naar arbeid, met name voor banen met een geringe productiviteit.
11. **Arbeidsmobiliteit moet worden bevorderd in de richting van sectoren waar er grote tekorten zijn**, waaronder de gezondheidszorg, de informatie- en communicatietechnologieën (ICT) en de beroepen waarvoor technische en beroepsbekwaamheid vereist is. Dit zal gepaard gaan met belangrijke behoeften op het gebied van om- en bijscholing.
12. Voor een efficiënte en doeltreffende uitvoering, onder meer door intermediairs, van de **regelingen ter ondersteuning van de liquiditeit van ondernemingen** is het essentieel om ervoor te zorgen dat ondernemingen, en met name **kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen**, van deze regelingen kunnen **gebruik maken om hen te beschermen en een sneller herstel mogelijk te maken**. Bij het ontwerpen en uitvoeren van deze maatregelen moet rekening worden gehouden met de veerkracht van de banksector, met inbegrip van de intermediairs.
13. Nood aan verdere inspanningen van de overheid om **de administratieve lasten voor bedrijven te verminderen** door onder meer een aanpassing van de belasting- en arbeidswetgeving en diverse andere maatregelen op het vlak van onder meer het vergunningenbeleid, de uitrol van 5G, de digitalisering en het voorzien van voldoende middelen voor het gerechtelijk apparaat.
14. Om het economisch herstel te bevorderen, dienen mature publieke **investeringsprojecten vervroegd** te worden **en** particuliere investeringen **bevorderd** te worden, onder meer door relevante hervormingen. Zoals uiteengezet in zijn nationaal energie- en klimaatplan 2021-2030, heeft België aanzienlijke investeringsbehoeften.

15. De landspecifieke aanbevelingen 2019 die de Raad op 9 juli 2019 heeft aangenomen, hadden ook betrekking op hervormingen die essentieel zijn om uitdagingen op middellange tot lange termijn aan te pakken. Deze aanbevelingen **zijn nog steeds relevant** en zullen gedurende de jaarlijkse cyclus van het Europees Semester gemonitord blijven worden. Dat geldt ook voor aanbevelingen betreffende het investeringsgerelateerd economisch beleid. Met die aanbevelingen moet rekening worden gehouden bij de strategische programmering van de financiering van het cohesiebeleid na 2020, ook wat betreft de maatregelen ter verzachting van de huidige crisis en de exit-strategieën.
16. België dient verder **bij te dragen** tot de voortgang in de richting van de **duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties** en aan de gemeenschappelijke inspanning om **in de Unie te komen tot concurrerende duurzaamheid**.
17. België moet, als lid van de eurozone, en rekening houdend met de politieke richtsnoeren van de Eurogroep, ervoor zorgen dat zijn **beleid consistent blijft met de aanbevelingen voor de eurozone en gecoördineerd wordt met dat van de andere lidstaten van de eurozone**. Een nauwe coördinatie tussen de economieën van de economische en monetaire unie is immers essentieel voor een snel herstel van de economische impact van COVID-19.

In het licht van deze beoordeling heeft de Raad van de Europese Unie het Stabiliteitsprogramma 2020 onderzocht en zijn advies daarover luidt als volgt:

**De Raad beveelt aan dat België in 2020 en 2021 de volgende actie onderneemt:**

*«1. Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. De algehele veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken en ervoor zorgen dat kritieke medische producten beschikbaar zijn.*

*2. De gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid en de samenleving verzachten, met name door doeltreffende actieve arbeidsmarktmaatregelen te bevorderen en de ontwikkeling van vaardigheden aan te moedigen.*

*3. Zorgen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de maatregelen om liquiditeit te verstrekken aan kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen en het ondernemingsklimaat te verbeteren. Mature publieke investeringsprojecten vroeger en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op infrastructuur voor duurzaam vervoer, het schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, digitale infrastructuur, zoals 5G- en gigabitnetwerken, en onderzoek en innovatie.»*

### 3.2 Heroriëntatie van het Europees Semester 2020 (juni 2020) <sup>82</sup>

De Commissie zal de landspecifieke aanbevelingen herstructureren om de nieuwe socio-economische realiteit na de uitbraak van de COVID-19-pandemie te weerspiegelen en de Lidstaten aan te zetten om maatregelen te nemen die gericht zijn op:

- de verlichting van de directe gezondheids- en socio-economische impact van de coronaviruspandemie;
- het herstel van de economische groei;
- de ondersteuning van de milieu- en digitale transitie (the green and digital transitions) in de éénheidsmarkt.

De jaarlijkse strategie voor een duurzame groei (Annual Sustainable Growth Strategy) is geconcentreerd op de aanmoediging van **competitieve duurzaamheid** (competitive sustainability) om een **economie** uit te bouwen die **ten dienste staat van de mensen en de planeet**. Dit acht de Commissie in de nieuwe context van de coronavirus crisis van het allergrootste belang.

De landspecifieke aanbevelingen zijn gericht op de 4 dimensies van die competitieve duurzaamheid: 1) economische stabiliteit, 2) sociale rechtvaardigheid, 3) ecologische houdbaarheid en 4) productiviteit en competitiviteit, met een bijzondere nadruk op de gezondheid.

Door de pandemie werd de interconnectiviteit tussen de economische, de sociale en de ecologische aspecten in de verf gezet zodat de nood aan een door het holisme geïnspireerde herstelstrategie <sup>83</sup> duidelijk werd.

**De vier voormelde dimensies staan voor:**

#### 1. Economische stabiliteit

De aanbevelingen weerspiegelen de activering van de “algemene ontsnappingsclausule”, die de Lidstaten toelaat om tijdelijk af te stappen van de budgettaire vereisten teneinde de tewerkstelling te beschermen, de ondernemingen te helpen en een krachtig economisch herstel te ondersteunen.

---

<sup>82</sup> De uitvoering van het Europees Semester 2020 – volgens de toestand op 11.07.2020 – is voor wat België betreft, opgenomen in bijlage 4.2.

<sup>83</sup> In die context blijft de integratie van “Sustainable Development Goals” van de Verenigde Naties belangrijk.

Een ondersteunend begrotingsbeleid is momenteel gerechtvaardigd in alle Lidstaten om het herstel van de consumptie, de investeringen en de groei te vergemakkelijken.

## 2. **Sociale rechtvaardigheid**

Het is volgens de Commissie van het allergrootste belang dat jobs bewaard blijven, adequate werkloosheidsuitkeringen voorzien worden, en inkomensvervangende uitkeringen aan alle arbeidskrachten voorzien worden. Bij de terugkeer naar het werk de gezondheid en de veiligheid beschermd te worden. De garantie moet worden geboden dat mensen hun vaardigheden kunnen blijven ontplooien, inzonderheid de digitale vaardigheden, dat is volgens de Commissie een topprioriteit. De collectieve inspanningen moeten ook geconcentreerd zijn op de aanpak van ongelijkheden en armoede, en de bescherming van kwetsbare groepen.

## 3. **Green deal**

Investeren met het oog op het economisch herstel creëert de opportuniteit om de economie van de Europese Unie een nieuwe vorm te geven en te richten op duurzaamheid. De nationale overheden zouden projecten moeten identificeren die de klimaatneutraliteit een boost kunnen geven, in het bijzonder in de sectoren industrie en transport. De Europese Green deal en de implementatie van de “National Energy and Climate Plans” zouden de handleiding moeten zijn voor het sturen van de investeringen.

## 4. **Productiviteit**

Sterkere productiviteitsgroei en een vlotte werking van de éénheidsmarkt zijn volgens de Commissie cruciaal om een krachtig herstel te bewerkstelligen. Het beleid zou innovatie, investeringen in digitalisering, onderwijs, vaardigheden en opleiding moeten ondersteunen, en een ondersteunende omgeving voor investeringen en een goed functionerende arbeidsmarkt moeten creëren.

De volgende stappen in dit proces zijn nu dat de Europese Commissie de Raad van de Europese Unie oproept om de geheroriënteerde landspecifieke aanbevelingen te bekrachtigen en dat de Lidstaten deze aanbevelingen integraal en tijdig uitvoeren.

### 3.3 Mogelijke gevolgen van de activering van de algemene ontsnappingsclausule op de toekomstige aanbevolen begrotingstrajecten <sup>84</sup>

Zoals toegelicht in het advies die de Afdeling in april 2020 heeft afgeleverd, is de in maart 2020 geactiveerde “algemene ontsnappingsclausule” <sup>85</sup> bedoeld om de coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de Lidstaten in tijden van ernstige economische neergang (severe economic downturn) te vergemakkelijken.

Het standpunt van de Commissie is dat de (verwachte) ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19 uitbraak de activering van die clausule toelaat.

Wat het preventieve luik van het SGP betreft, maakt de activering van de algemene ontsnappingsclausule het mogelijk om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de middellange termijndoelstelling (MTO), op voorwaarde dat de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.

Voor het corrigerende deel kan de Raad van de Europese Unie ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen.

Het is belangrijk te onderstrepen dat de algemene ontsnappingsclausule de procedures van het Stabiliteits- en Groeipact niet schorst. De clausule maakt het voor de Lidstaten mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het Pact te nemen.

In de huidige context waarin de economieën van de meeste Lidstaten krimpen en er nog veel onzekerheid is over de duur en de omvang van de COVID-19-pandemie en de eruit voortvloeiende economische en budgettaire impact, is het nuttig om te herinneren aan het feit dat in de vaststelling van de landspecifieke MTO rekening wordt gehouden met onder meer:

---

<sup>84</sup> Zie Verslag van de Europese Commissie opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 20.5.2020, COM(2020) 534 final.

<sup>85</sup> Zie aanneming op 20 maart 2020 van een mededeling van de Europese Commissie over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact. Die clausule is neergelegd in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën ingestemd met de beoordeling van de Commissie.

- de richting die de economie van het land uitgaat, een verbetering of een verslechtering van de economische toestand: dit wordt bepaald door de groei van het reëel bbp te vergelijken met de groei van het potentieel bbp;
- de schuldgraad en in het bijzonder de vaststelling of deze onder of boven de referentiewaarde van het VWEU ligt.

**Tabel 57**  
**Matrix voor de bepaling van de jaarlijkse vereiste structurele verbetering**

	voorwaarde	Vereiste jaarlijkse structurele verbetering (procentpunt bbp)	
		Overheidsschuld $\leq$ 60% bbp & laag/medium houdbaarheidsrisico	Overheidsschuld $>$ 60% bbp OF hoog houdbaarheidsrisico
<b>uitzonderlijke slechte tijden</b>	groei reëel bbp $<$ 0 OF output gap $<$ -4	geen aanpassing vereist	geen aanpassing vereist
<b>zeer slechte tijden</b>	$-4 \leq$ output gap $<$ -3	0	0,25
<b>slechte tijden</b>	$-3 \leq$ output gap $<$ -1,5	0 als bbp groei lager is dan potentieel, 0,25 als hoger dan potentieel	0,25 als bbp groei lager is dan potentieel, 0,50 als hoger dan potentieel
<b>normale tijden</b>	$-1,5 \leq$ output gap $<$ -1,5	0,5	$>$ 0,5
<b>goede tijden</b>	output gap $\geq$ -1,5	$>$ 0,5 als bbp groei lager is dan potentieel, $\geq$ 0,75 als hoger dan potentieel	$\geq$ 0,75 als bbp groei lager is dan potentieel, $\geq$ 1 als hoger dan potentieel

Bron: Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2018 edition, p.38.



## 4 BIJLAGEN

### 4.1 Evolutie van het aantal begunstigen van de sociale uitkeringen

**Tabel 58**  
**Evolutie van het aantal begunstigen van de sociale uitkeringen**  
**(in eenheden, tenzij anders vermeld)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2018-2019 % verandering	2015-2018 % verandering
<b>Pensioenen</b>							
Rust- en/of overlevingspensioenen (op 1 januari)	2 483 523	2 531 718	2 564 616	2 626 425	n.b.	n.b.	5,8%
w.o. werknemers, zelfstandigen en gemengde loopbanen	1 979 550	2 015 906	2 042 746	2 098 197	2 150 758	2,5%	6,0%
w.o. overheidssector	503 973	515 812	521 870	528 228	n.b.	n.b.	4,8%
<b>Ziekte en invaliditeit</b>							
Invalideit: aantal gevallen (op 31 december)	370 408	390 765	404 657	426 607	447 867	5,0%	15,2%
w.o. werknemers	346 971	366 293	379 908	400 745	420 504	4,9%	15,5%
w.o. zelfstandigen	23 437	24 472	24 749	25 862	27 363	5,8%	10,3%
<b>Werkloosheid</b>							
Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) (gemiddeld maandelijks aantal)	417 432	395 213	373 701	348 221	329 360	-5,4%	-16,6%
Niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ) (gemiddeld maandelijks aantal)	153 470	137 168	113 590	90 256	61 678	-31,7%	-41,2%
Totaal UVW-WZ en UVW-NWZ (gemiddeld maandelijks aantal)	570 902	532 381	487 291	438 477	391 038	-10,8%	-23,2%
Tijdelijke werkloosheid in fysieke eenheden (gemiddeld maandelijks aantal)	123 637	118 150	97 258	93 119	98 530	5,8%	-24,7%
<b>Brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen</b>							
Niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag (SWT met vrijstelling, vroeger brugpensioen) (gemiddeld maandelijks aantal)	96 176	88 127	76 904	65 680	47 113	-28,3%	-31,7%
Uitkeringstrekkers loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven (gemiddeld maandelijks aantal)	288 107	280 197	272 070	254 541	249 367	-2,0%	-11,7%
w.o. tijdskrediet	143 387	129 109	117 922	111 399	107 392	-3,6%	-22,3%
w.o. thematische verloven	74 126	76 935	81 915	83 983	88 299	5,1%	13,3%
w.o. loopbaanonderbreking	70 594	74 154	72 233	59 160	53 676	-9,3%	-16,2%
<b>Gezinsbijslagen (*)</b>							
Aantal rechtgevendende kinderen kinderbijslag (op 31 december)	2 789 000	2 805 972	2 819 660	2 822 977	n.b.	n.b.	1,2%
w.o. Vlaamse Gemeenschap	1 559 447	1 569 175	1 578 121	1 582 829	1 594 848	0,8%	1,5%
w.o. Franse Gemeenschap/ Waals Gewest	910 959	913 744	917 256	914 679	921 325	0,7%	0,4%
w.o. Duitstalige Gemeenschap	14 703	14 671	14 558	14 513	n.b.	n.b.	-1,3%
w.o. Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	303 891	308 382	309 725	310 956	311 388	0,1%	2,3%
<b>Leefloon</b>							
Aantal leefloners (gemiddeld maandelijks aantal)	116 160	127 159	140 252	144 561	147 045	1,7%	24,4%
<b>Arbeidsmarkt</b>							
Beroepsbevolking (jaargemiddelden, duizenden personen)	5 277	5 309	5 359	5 395	5 450	1,0%	2,2%
Bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar) (jaargemiddelden, duizenden personen)	7 284	7 300	7 312	7 325	7 338	0,2%	0,6%

Bron: Federale Pensioendienst (Jaarverslag 2018 en Jaarlijkse Statistiek van de uitkeringsgerechtigden 2019), RIZIV (Jaarverslag 2017, website en per mail), RVA (Jaarverslag 2019), Famifed (website), Vlaamse Gemeenschap (Groepakket, per mail), Waals Gewest (AVIQ, per mail), Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Iriscare, per mail), POD Maatschappelijke Integratie (Statistisch Verslag februari 2020), NBB (Jaarverslag 2019, gedetailleerde statistische tabellen).

(\*) Er treedt een breuk op in de reeks omdat de gemeenschappen de dienst van de gezinsbijslagen in 2019 overgenomen hebben van Famifed.

## 4.2 Uitvoering van het Europees Semester in 2020

*stand van zaken op 11.07.2020*

**17.12.2019** - aanzet van het Europees Semester 2020 voor de coördinatie van het economisch beleid

- Goedkeuring door de Europese Commissie van de jaarlijkse strategie voor duurzame groei <sup>86</sup>.
- Aanneming door de Commissie van het waarschuwingsmechanismeverslag: België wordt **niet** genoemd als een van de Lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- Aanneming door de Commissie van een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad van de Europese Unie over het economisch beleid van de eurozone aangenomen.

**26.02.2020:**

Landverslag 2020 voor België [*SWD(2020) 500 final*] met een brede analyse van het economische beleid van België:

- Beoordeling van de vooruitgang die België heeft gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de op 9 juli 2019 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen (*PB C 301 van 5.9.2019, blz. 117*),
- Beoordeling van het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in voorgaande jaren werden goedgekeurd en beoordeling van de vooruitgang die België in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.

**13.03.2020:**

Aanneming door de Europese Commissie van een mededeling waarin wordt opgeroepen tot een gecoördineerde economische aanpak van de crisis, veroorzaakt door de uitbraak van de COVID-19 pandemie, door alle actoren op nationaal niveau en op het niveau van Europese Unie [*COM(2020) 112 final*].

**20.03.2020:**

Aanneming door de Europese Commissie van een mededeling over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact [*COM(2020) 123 final*].

---

<sup>86</sup> Waarbij rekening werd gehouden met de Europese pijler van sociale rechten (geproclameerd door het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie).

**23.03.2020:**

Instemming van de ministers van Financiën van de Lidstaten met de beoordeling van de Commissie inzake de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

**30.04.2020:**

Indiening door België van zijn Nationale Hervormingsprogramma 2020 en zijn Stabiliteitsprogramma 2020.

**20.05.2020:**

De Europese Commissie brengt een overeenkomstig artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie opgesteld verslag uit omdat:

- België zich in 2019 niet aan de schuldregel heeft gehouden;
- de geplande overschrijding in 2020 van de tekortdrempel van 3 % van het bbp.

**20.05.2020:**

Aanbeveling van de Europese Commissie voor een aanbeveling van de Raad van de Europese Unie over het Nationale Hervormingsprogramma 2020 van België met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma 2020 van België [*COM (2020) 501 final*].

**D/2020/11.691/7**