



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING “FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID”

Advies

ANALYSE VAN DE RECENTE BUDGETTAIRE EVOLUTIES

JULI 2021

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 S. VANACKERE

de Heer N. WAEYAERT

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Secretariaat:

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw E. VANALME

de Heer D. MALCORPS

Vertaling:

Vertaaldienst FOD Financiën en de Heer G. HANCE

INHOUD

Inhoud	5
Lijst van de afkortingen	9
1 Brongegevens en methodologische wijziging.....	11
1.1 Gebruikte brongegevens	11
1.2 Methodologische wijziging	11
2 Het specifiek Europees begrotingskader in 2020, verlengd tot en met 2022: flexibiliteit zonder opschorting van de procedures van het Stabiliteits- en Groei-pact	15
2.1 Budgettaire flexibiliteit binnen het Europees normatief begrotingskader van het Groei- en Stabiliteitspact	15
2.2 Overzicht van de beslissingsprocedure inzake de activering respectievelijk de verlenging van de GEC.....	16
2.3 Gevolgen van de activering van de GEC voor België.....	17
2.3.1 Aanbevelingen voor de implementatie van de algemene ontsnappingsclausule.....	17
2.3.2 Methodologische gevolgen.....	18
2.4 Beoordeling van het Ontwerpbegrotingsplan 2021	19
2.5 De interventie van de Next Generation EU, waaronder de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht	20
2.5.1 De Europese faciliteit voor herstel en veerkracht in een notendop 20	
2.5.2 Voorwaarden gesteld aan de nationale herstel en veerkracht plannen	21
2.6 Aanpassing van het Europees Semester 2021 ingevolge de Faciliteit voor herstel en veerkracht	22
3 De overheidsfinanciën in 2020 en de budgettaire evolutie in 2015-2019 ...	25
3.1 De budgettaire impact van de COVID-maatregelen in 2020 in de verschillende overheidsgeledingen.....	25
3.1.1 Maatregelen genomen door de Federale Overheid en Sociale Zekerheid	29
3.1.2 Maatregelen genomen door de Gemeenschappen en Gewesten ...	30
3.1.2.1 Vlaams Gewest.....	30
3.1.2.2 Waals Gewest	31

3.1.2.3	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	33
3.1.2.4	Franse Gemeenschap	34
3.1.2.5	Duitstalige Gemeenschap	34
3.1.3	Garanties.....	35
3.2	Budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid.....	37
3.2.1	Een globaal beeld aan de hand van de begrotingssaldi.....	37
3.2.2	De overheidsontvangsten	42
3.2.2.1	De nominale overheidsontvangsten	42
3.2.2.2	De structurele overheidsontvangsten.....	46
3.2.3	De overheidsuitgaven.....	47
3.2.3.1	De nominale primaire overheidsuitgaven	47
3.2.3.1.1	Evolutie van de lopende uitgaven.....	50
3.2.3.1.2	Evolutie van de kapitaaluitgaven.....	51
3.2.3.2	De structurele primaire overheidsuitgaven.....	54
3.2.3.3	Evolutie van de rentelasten en determinanten.....	56
3.2.4	Evolutie van de schuldgraad	58
3.2.4.1	De endogene schuldevolutie	58
3.2.4.2	Detail van de exogene schulddeterminanten	61
3.3	Budgettaire evolutie van Entiteit I.....	64
3.3.1	Een globaal beeld op basis van de geconsolideerde rekening van Entiteit I.....	64
3.3.2	Budgettaire evolutie van de Federale Overheid	65
3.3.3	Budgettaire evolutie van de Sociale Zekerheid	72
3.4	Budgettaire evolutie van Entiteit II	80
3.4.1	Een globaal beeld op basis van de geconsolideerde rekening van Entiteit II.....	80
3.4.2	Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en Gewesten.....	81
3.4.3	Budgettaire evolutie van de individuele deelstaatgebieden	89
3.4.3.1	Voorafgaandelijke opmerkingen	89
3.4.3.1.1	ESR- versus HRF-benadering.....	89
3.4.3.1.2	De doorrekening van de negatieve economische groei in de transfers naar de deelstaatgebieden.....	90
3.4.3.2	Vlaamse Gemeenschap	94

3.4.3.3	Franse Gemeenschap	97
3.4.3.4	Waals Gewest	99
3.4.3.5	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	102
3.4.3.6	Duitstalige Gemeenschap	105
3.4.3.7	Franse Gemeenschapscommissie	106
3.4.3.8	Vlaamse Gemeenschapscommissie	108
3.4.3.9	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.....	109
3.4.4	Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden	111
3.4.4.1	Totaalbeeld.....	111
3.4.4.2	Ontvangsten van de Lokale Overheden.....	112
3.4.4.3	De primaire uitgaven	117
3.4.4.4	Evolutie van de schuldgraad van de LO	120
4	Rapport van de Europese Commissie over de budgettaire evolutie in 2020	123
4.1	Ter herinnering : het Europees begrotingskader.....	123
4.1.1	Het preventieve luik	123
4.1.2	Het correctieve luik	124
4.1.3	Omzetting van de Europese begrotingsregels naar de interne Belgische context.....	125
4.2	Uitzonderlijke context ingevolge de uitbraak van de COVID-19-pandemie	126
4.2.1	Aangepaste evaluatie door de Europese Commissie.....	126
4.2.2	Eerste deel van de evaluatie van het correctieve luik: prima facie	127
4.2.2.1	Tekortcriterium	127
4.2.2.1.1	2020 (realisaties)	129
4.2.2.1.2	2021 (raming Lentevooruitzichten 2021 EC of SP 4/2021 van de Lidstaat indien pessimistischer).....	129
4.2.2.1.3	Besluit van de EC inzake het tekortcriterium, vóór inachtneming van relevante factoren	130
4.2.2.2	Schuld criterium.....	130
4.2.2.2.1	2020 (realisaties)	131
4.2.2.2.2	Besluit van de EC inzake het tekortcriterium, vóór inachtneming van relevante factoren	133

4.2.3	Tweede deel van de evaluatie van het correctieve luik: in aanmerking neming van de relevante factoren.....	134
4.2.4	Globale beoordeling in het kader van artikel 126(3) van het VWEU	135
5	De Europese evaluatie van het Stabiliteitsprogramma 2021-2024 en het Nationaal plan voor herstel en veerkracht 2021 en aanbevelingen.....	139
5.1	Beoordeling door de Europese Commissie van het Stabiliteitsprogramma 2021-2024.....	139
5.2	Beoordeling door de Europese Commissie van het Belgisch plan voor herstel en veerkracht.....	143
6	Bijlagen.....	147
6.1	Overzicht van de HRF-correcties die in het verleden toegepast werden en rekeningen van de overheidssectoren volgens de voormalige HRF- definitie.....	147
6.1.1	Overzicht van de voormalige HRF-correcties.....	147
6.1.1.1	Voormalige saldo-neutrale HRF-correcties op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en bij de verschillende subsectoren van de overheid	148
6.1.1.2	Voormalige correcties met impact op het saldo van Entiteit I en Entiteit II	150
6.1.1.3	Voormalige correcties voor de financiering van de overheidspensioenen	152
6.1.2	Overheidsrekeningen volgens de voormalige HRF-definitie.....	154
6.2	Economische vooruitzichten voor de eurozone: ramingen van de Europese Commissie, de OESO en het IMF	158
6.3	Begrotingsrealisaties 2020 in de eurozone.....	160
6.4	Evolutie van het aantal begunstigden van de sociale uitkeringen	161

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

AF	Autonomiefactor
APB	Aanvullende personenbelasting
AVIQ	Agence pour une Vie de Qualité
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
GEC	General escape clause (algemene ontsnappingsclausule)
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IZW	Instelling zonder winstoogmerk
Kmo's	Kleine en middelgrote ondernemingen
LL	Leefloon

LO	Lokale Overheden
MTD	Middellange termijndoelstelling
MTO	Medium-term (budgetary) objective (middellange termijndoelstelling)
NBB	Nationale Bank van België
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NR	Nationale Rekeningen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PB	Personenbelasting
PDOS	Pensioendienst voor de Overheidssector
POD	Programmatorische Overheidsdienst
p.p.	Procentpunt
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RRF	Recovery and Resilience Facility (Faciliteit voor Herstel en Veerkracht)
RRP's	Recovery and resilience plans (plannen voor herstel en veerkracht)
RTBF	Radio télévision belge francophone
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
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
VTE	Voltijdse equivalenten
VVB	Verhuurdiensten van voertuigen met bestuurder
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WEO	World Economic Outlook
WG	Waals Gewest
ZIV	Ziekte- en invaliditeitsverzekering
ZOF	Vlaams Zorgfonds

1 BRONGEGEVENS EN METHODOLOGISCHE WIJZIGING

1.1 Gebruikte brongegevens

De reeks van het nominale bruto binnenlands product (bbp) die in dit Advies gebruikt wordt, is de versie die op 19 april 2021 door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) gepubliceerd werd.

Tabel 1
Nominaal bbp in lopende prijzen (in miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nominaal bbp in lopende prijzen	416 701	430 085	445 050	460 370	476 344	451 177

Bron: INR.

De realisaties in dit Advies zijn gebaseerd op de (voorlopige) overheidsrekeningen 2020 zoals die op 20 april 2021 door het INR gepubliceerd zijn. Dit zijn de rekeningen die opgesteld zijn conform de methodologie van het Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 2010 (ESR 2010).

1.2 Methodologische wijziging

Traditioneel heeft de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financiën (HRF) in haar adviezen steeds een aantal boekhoudkundige correcties toegepast op de ESR-realisaties uit de Nationale Rekeningen (NR) om de budgettaire realiteit beter te benaderen en omwille van de eenvormigheid en de continuïteit in de tijdreeksen.

In het Advies van juli 2020 werd de vraag gesteld of deze werkwijze in de toekomst behouden moet blijven of dat er eerder gebruik gemaakt moet worden van de pure concepten uit de nationale rekeningen met het oog op internationale benchmarking.

Omdat internationale vergelijking steeds belangrijker wordt, heeft de Afdeling ervoor gekozen om met ingang van dit Advies over te stappen naar de zuivere ESR-concepten.

De bedragen van de gewestelijke personenbelasting (PB) uit de Nationale Rekeningen zijn, conform het ESR 2010, opgesteld op basis van de werkelijk ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB. Vooral in 2015 ¹, het startjaar van de gewestelijke PB na de Zesde Staatshervorming, was er een aanzienlijk verschil tussen de ESR-ontvangsten en de effectieve kasontvangsten van de gewesten die bepaald werden door de voor de gewestelijke PB voorziene voorschottenregeling ². Daarom heeft de Afdeling er in de vorige adviezen voor gekozen om een correctie toe te passen voor de gewestelijke PB ³. Deze HRF-optiek baseert zich op de voorschotten die de gewesten ontvangen hebben in een bepaald begrotingsjaar. Het verschil tussen de gewestelijke PB volgens de voorschottenbenadering (HRF-optiek) en de gewestelijke PB volgens de inkohieringen (ESR-optiek) wordt in de rekening van de Federale Overheid (en van Entiteit I) afgetrokken van de ontvangsten, en symmetrisch, in de rekening van de Gemeenschappen en Gewesten (en van Entiteit II) bij de ontvangsten opgeteld in dit Advies. Deze correctie heeft dus wel een impact op het vorderingensaldo op niveau van Entiteit I, Entiteit II, de Federale Overheid en de Gemeenschappen en Gewesten, maar niet op het niveau van de Gezamenlijke Overheid.

Het verschil in gewestelijke PB tussen de voorschottenbenadering en in ESR wordt voor elk gewest en per jaar weergegeven in Tabel 2.

-
- ¹ Conform het ESR is de inkohiering bepalend voor het tijdstip en het bedrag van de aanrekening van de belastingontvangsten. Toegepast op de gewestelijke personenbelasting heeft die aanrekeningregel tot gevolg dat voor het aanvangsjaar 2015 geen twaalf maanden inkohieringen als ontvangsten konden geregistreerd worden omdat de inkohieringen van het aanslagjaar 2015 ten vroegste in juli 2015 konden starten aangezien de indieningstermijn voor de aangiften in de personenbelasting minstens tot 30 juni van het aanslagjaar loopt.
- ² In het kader van de fiscale autonomie van de gewesten voorziet artikel 54/1 van de BFW in een voorschottenregeling voor de gewestelijke PB. In uitvoering hiervan heeft de Federale Overheid reeds tijdens het begrotingsjaar 2015 maandelijks 1/12^{de} van de geraamde middelen voor het betrokken aanslagjaar 2015 gestort aan de gewesten. Deze worden hier de kasontvangsten uit de voorschottenregeling of kortweg voorschotten (van de gewestelijke PB) genoemd.
- ³ In het startjaar 2015 zou de strikte toepassing van de ESR-aanrekeningregel de budgettaire toestand van de deelgebieden immers aanzienlijk hebben bezwaard.

Tabel 2
Vershil in gewestelijke PB tussen de HRF-optiek (voorschottenbenadering) en de ESR-optiek

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>in miljoen euro</i>						
Vlaams Gewest	2 829	131	-610	-8	-263	-596
Waals Gewest	1 313	-312	59	-62	-31	-333
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	450	-119	57	-47	4	-97
Totaal gewesten	4 592	-300	-494	-117	-290	-1 025
<i>in % bbp</i>						
Vlaams Gewest	0,68%	0,03%	-0,14%	0,00%	-0,06%	-0,13%
Waals Gewest	0,32%	-0,07%	0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,07%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,11%	-0,03%	0,01%	-0,01%	0,00%	-0,02%
Totaal gewesten	1,10%	-0,07%	-0,11%	-0,03%	-0,06%	-0,23%

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 2021).

De Afdeling presenteert vanaf dit Advies de gewestelijke PB volgens de ESR-benadering. Daarnaast wordt ook telkens het saldo volgens de voorschottenbenadering (HRF-optiek) weergegeven.

Tabel 3
Vorderingensaldi in ESR versus vorderingensaldi in HRF-optiek (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vorderingensaldi in ESR						
Gezamenlijke Overheid	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,4%
<u>Entiteit I</u>	<u>-1,1%</u>	<u>-2,6%</u>	<u>-1,1%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-1,7%</u>	<u>-7,1%</u>
Federale Overheid	-1,3%	-2,6%	-1,3%	-0,2%	-1,9%	-7,2%
Sociale Zekerheid	0,2%	-0,1%	0,2%	0,0%	0,3%	0,1%
<u>Entiteit II</u>	<u>-1,3%</u>	<u>0,3%</u>	<u>0,4%</u>	<u>-0,5%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-2,3%</u>
Gemeenschappen en Gewesten	-1,4%	0,0%	0,2%	-0,4%	-0,2%	-2,4%
Lokale Overheden	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%
Vorderingensaldi in HRF-optiek						
Gezamenlijke Overheid	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,4%
<u>Entiteit I</u>	<u>-2,2%</u>	<u>-2,5%</u>	<u>-1,0%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>-1,6%</u>	<u>-6,9%</u>
Federale Overheid	-2,4%	-2,5%	-1,2%	-0,2%	-1,9%	-7,0%
Sociale Zekerheid	0,2%	-0,1%	0,2%	0,0%	0,3%	0,1%
<u>Entiteit II</u>	<u>-0,2%</u>	<u>0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>-0,6%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>-2,5%</u>
Gemeenschappen en Gewesten	-0,3%	0,0%	0,1%	-0,5%	-0,3%	-2,6%
Lokale Overheden	0,1%	0,2%	0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%
Verskil ESR-HRF = correctie voorschottenbenadering						
Gezamenlijke Overheid	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<u>Entiteit I</u>	<u>1,10%</u>	<u>-0,07%</u>	<u>-0,11%</u>	<u>-0,03%</u>	<u>-0,06%</u>	<u>-0,23%</u>
Federale Overheid	1,10%	-0,07%	-0,11%	-0,03%	-0,06%	-0,23%
Sociale Zekerheid	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<u>Entiteit II</u>	<u>-1,10%</u>	<u>0,07%</u>	<u>0,11%</u>	<u>0,03%</u>	<u>0,06%</u>	<u>0,23%</u>
Gemeenschappen en Gewesten	-1,10%	0,07%	0,11%	0,03%	0,06%	0,23%
Lokale Overheden	0,00%	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 2021).

Een overzicht van de HRF-correcties die in het verleden toegepast werden en een overzicht van de rekeningen van de grote entiteiten met de toepassing van de voormalige HRF-correcties is ter illustratie toegevoegd in bijlage 6.1.

2 HET SPECIFIEK EUROPEES BEGROTINGSKADER IN 2020, VERLENGD TOT EN MET 2022: FLEXIBILITEIT ZONDER OPSCHORTING VAN DE PROCEDURES VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

2.1 Budgettaire flexibiliteit binnen het Europees normatief begrotingskader van het Groei- en Stabiliteitspact

Het Europees begrotingskader wordt in 2020-2022 gekenmerkt door budgettaire flexibiliteit ingevolge de activering van de algemene ontsnappingsclausule (General Escape Clause of GEC) die is voorzien in het Groei- en Stabiliteitspact en die in 2020 voor de eerste maal werd ingezet na de uitbraak van de COVID-19 pandemie.

Algemeen gesteld, door de activatie van de algemene ontsnappingsclausule wordt de nodige begrotingsflexibiliteit aan de Lidstaten toegekend om een zware crisis te kunnen aanpakken en wordt de coördinatie van het budgettair beleid in periodes van ernstige economische achteruitgang (*severe economic downturn*) in de eurozone of gans de Europese Unie vergemakkelijkt.

Door de inzet van de GEC wordt het voor elke Lidstaat mogelijk om *tijdelijk* af te wijken van het aanpassingstraject naar zijn middellange termijndoelstelling en dus de aanbevolen budgettaire inspanningen *tijdelijk* op te schorten, *op voorwaarde dat de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn niet in gevaar wordt gebracht (mindfull to the preservation of fiscal sustainability) en dat de toegestane afwijkingen van tijdelijke aard dienen te zijn en een structurele ontsporing te allen tijde moet vermeden worden.*

De COVID-19-pandemie en de ermee gepaard gaande negatieve economische schok in alle Lidstaten van de eurozone en de Europese Unie werd in maart 2020 door de Europese beslissingsorganen als een “zwارة crisis”, zoals bedoeld in het Stabiliteits- en Groeipact, geclassificeerd.

De inzet van maximale begrotingsflexibiliteit moet de Lidstaten toelaten:

- een budgettair beleid te voeren dat de implementatie mogelijk maakt van alle maatregelen die vereist zijn voor wat de eerste prioriteit moet zijn, met name een adequate aanpak van de crisis;
- en tegelijkertijd toch binnen het regelgevend kader van het Stabiliteits- en Groeipact te blijven.

Zoals aangegeven in alle publicaties van de EC hieromtrent en zoals herhaaldelijk onderstreept door de Afdeling in haar recente adviezen, betekent de **activering van de algemene ontsnappingsclausule dus niet dat het Europees begrotingskader dat geënt is op het Stabiliteits- en Groeipact wordt opgeheven, dat blijft onverminderd van toepassing. Het tempo van de budgettaire consolidatie wordt enkel tijdelijk aangepast op voorwaarde dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar wordt gebracht.** De clausule maakt het voor de Lidstaten wel mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen te nemen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het Pact.

2.2 Overzicht van de beslissingsprocedure inzake de activering respectievelijk de verlenging van de GEC

- 20.03.2020: Mededeling van de Europese Commissie (EC) gericht aan de Raad van de Europese Unie: de EC oordeelt dat de voorwaarden voor de activatie van de GEC voldaan zijn, gelet op de ernstige economische neergang die wordt veroorzaakt door de uitbraak van de COVID-19.
- 23.03.2020: Goedkeuring van deze beoordeling door de Raad van de Europese Unie.
- 20.05.2020: De EC publiceert het rapport bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU omdat verwacht wordt dat het vorderingensaldo in 2020 de referentiewaarde van 3% bbp zal overschrijden en de schuldverminderingbenchmark in 2019 niet werd nageleefd. Niettemin oordeelt de EC dat, voor België net zoals voor de andere Lidstaten, het niet aangewezen is om in de gegeven omstandigheden een beslissing over de EDP te treffen omdat de onzekerheid, ingevolge de uitbraak van de COVID-19-pandemie en de buitengewone macro-economische en budgettaire impact daarvan, uitzonderlijk groot is en het begrotingsbeleid toch vooral ondersteunend moet zijn.

- 17.09.2020: In de publicatie van de Strategie voor een duurzame groei 2021⁴ kondigt de EC aan dat de GEC geactiveerd blijft in 2021;
- 03.03.2021: Mededeling van de EC dat de beslissing tot desactivering of verdere toepassing van de GEC zal genomen worden op basis van de algemene economische situatie: bevindt de economische activiteit zich boven of onder het niveau dat in de EU of de eurozone in de periode voorafgaand aan de crisis (eind 2019) werd waargenomen;
- 02.06.2021: De EC oordeelt op basis van de Lentevooruitzichten (2021 Spring Forecast) dat de voorwaarden voldaan zijn om de toepassing van de GEC in 2022 verder te zetten en de clausule naar alle waarschijnlijkheid vanaf 2023 te desactiveren.
- Na de desactivering van de GEC zal de specifieke toestand in elke Lidstaat doorslaggevend blijven voor de aanbevelingen en de evaluatie van het budgettair beleid.

2.3 Gevolgen van de activering van de GEC voor België

2.3.1 Aanbevelingen voor de implementatie van de algemene ontsnappingsclausule

In de aanbeveling die de Raad van de Europese Unie op 20 juli 2020 aan België richtte, werd aangeraden om overeenkomstig de GEC:

- de pandemie doeltreffend aan te pakken,
- de economie te ondersteunen,
- het daaruit voortvloeiende economische herstel te ondersteunen,
- van zodra de economische situatie het toelaat, een budgettair beleid na te streven dat gericht is op het veiligstellen van de begrotingstoestand op middellange termijn en de houdbaarheid van de schuld en op een verhoging van de investeringen.

⁴ Communication from the Commission on Annual Sustainable Growth Strategy 2021, Brussels, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

2.3.2 Methodologische gevolgen

De implementatie van deze begrotingsflexibiliteit **binnen** het regelgevend kader van het Stabiliteits- en Groeipact heeft ook methodologische gevolgen, zowel voor wat de door de Afdeling aanbevolen begrotingstrajecten betreft ⁵ als voor de evaluatie van het budgettaire beleid van de Lidstaten door de Europese Commissie:

- De Europese Commissie heeft in maart vorig jaar beslist om de maatregelen die worden genomen om de COVID-19-uitbraak aan te pakken en de nefaste socio-economische effecten van de pandemie te beperken, niet als eenmalige factoren of “one off’s” te beschouwen. Alhoewel sommige van die maatregelen van tijdelijke aard zijn, werd geopteerd om ze niet als “one off” te catalogeren, maar ze daarentegen onder de “algemene ontsnappingsclausule” onder te brengen omdat die laatste een verstrekkender flexibiliteit biedt ten opzichte van de budgettaire vereisten van het regelgevend begrotingskader van de Europese Unie.

De prognose bij ongewijzigd beleid die door het FPB in februari 2021 werd opgesteld ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma en het uitgangspunt vormt voor onderhavig advies, is conform de Europese benadering opgesteld. Vandaar dat de verwachte afbouw of vermindering van de COVID-19-maatregelen in 2021 en 2022 in die prognose aanleiding geeft tot een structurele verbetering bij ongewijzigd beleid ⁶. Dat is echter een verbetering die louter toe te schrijven is aan de stopzetting van de COVID-19-maatregelen, en niet volgt uit effectieve budgettaire inspanningen.

- In toepassing van diezelfde Europese benadering worden de tijdelijke en gerichte maatregelen die volgens de Afdeling in 2022 kunnen worden genomen teneinde de prille herneming van de economische activiteit niet te fnuiken, in het structurele concept opgenomen. Daar die stimuli als tijdelijke discretionaire ondersteuning zijn bedoeld, dienen zij in 2023 te worden stopgezet wat dan als een structurele verbetering van 0,3 procentpunt bbp kan worden aangemerkt ⁷.

⁵ Zie advies van de Afdeling “Advies ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2021–2024” van april 2021.

⁶ Zie de tabellen 16 en 17, lijn Δ7a1, van het advies van de Afdeling van april 2021 (zie infra).

⁷ Zie tabellen 16 en 17, lijn Δ7b, van het advies van de Afdeling van april 2021 (zie infra).

2.4 Beoordeling van het Ontwerpbegrotingsplan 2021

Zoals voor alle Lidstaten van de eurozone het geval was, werd het Ontwerpbegrotingsplan 2021 van België ⁸ op 18.11.2020 door de EC geëvalueerd ⁹ op basis van uitsluitend een “kwalitatieve” beoordeling van de begrotingsmaatregelen.

De EC:

- was van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan in het algemeen in overeenstemming was met de aanbevelingen van de Raad van 20.07.2020 en dat de meeste maatregelen de economie ondersteunden in een context van grote onzekerheid:
 - wat de maatregelen 2020 betreft: de geraamde budgettaire impact stemde ongeveer ¹⁰ overeen met de eigen inschatting van de EC: totale impact van 3,9% bbp, hetzij 3,6% langs de uitgavenzijde en 0,3% bbp langs de ontvangstenzijde; daarnaast overheidswaarborgen ten belope van 11,8% bbp om de liquiditeitsverschaffing aan ondernemingen te ondersteunen (met een verwachte effectieve opname beperkt tot 0,3% bbp in 2020);
 - wat de nieuwe maatregelen 2021 betreft: de EC raamde de negatieve impact van de nieuwe maatregelen op het vorderingensaldo op 0,6% bbp wat overeenstemt met de impact van de nieuwe uitgaven; de tijdelijke maatregelen langs de ontvangstenzijde zouden immers gecompenseerd worden door nieuwe structurele inkomsten; de nieuwe uitgaven zouden volgens de EC slechts voor de helft tijdelijk en crisisgerelateerd zijn, de overige maatregelen ter ondersteuning van de economische activiteit, geraamd op 0,3% bbp, zouden niet tijdelijk zijn of niet gecompenseerd worden door andere ingrepen;
- maar merkte wel op dat gegeven het niveau van de Belgische overheidsschuld en de belangrijke uitdaging met betrekking tot de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn, reeds vóór de COVID-19-crisis, het belangrijk is dat indien er ondersteunende maatregelen worden genomen dat deze de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn niet in gevaar brengen,

⁸ Definitieve versie van het ontwerpbegrotingsplan van 31.10.2020, na de actualisering van de tekst die volgde na het aantreden van de nieuwe federale Regering op 01.10.2020. Het Plan houdt nog geen rekening met de maatregelen genomen om de tweede golf van de pandemie in te perken.

⁹ Commission Opinion of 18.11.2020 on the Draft Budgetary Plan of Belgium C(2020)8501 final; Staff working document accompanying the document of 18.11.2020 SWD(2020) 851 final}.

¹⁰ Niet alle maatregelen inzake tijdelijke werkloosheid werden door de EC als discretionair beschouwd.

- verzocht België om regelmatig na te gaan of de ondersteunende maatregelen effectief en gepast zijn en deze indien nodig aan te passen aan de wijzigende omstandigheden.

2.5 De interventie van de Next Generation EU, waaronder de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht

2.5.1 De Europese faciliteit voor herstel en veerkracht in een notendop

De Next Generation EU is een tijdelijk instrument dat de Europese Commissie moet toelaten om de nodige fondsen op te halen om de onmiddellijke economische en sociale schade veroorzaakt door de COVID-19 pandemie te helpen herstellen.

De Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (Recovery and Resilience Facility of RRF) is de hoeksteen van de Next Generation EU en is ook nauw verbonden met de prioriteiten van de Commissie inzake het streven naar een houdbaar en inclusief economisch herstel op lange termijn met de nodige aandacht voor de uitdagingen en opportuniteiten van de groene en digitale transitie.

De doelstellingen van deze Europese faciliteit kunnen als volgt worden samengevat:

- een door de Europese Unie gefinancierde budgettaire impuls geven door het vertrekken van financiële steun voor de implementatie van hervormingen en investeringen die tegen eind 2026 door de Lidstaten dienen geïmplementeerd te worden,
- een bijdrage leveren tot het economisch herstel en de implementatie van houdbare en groeibevorderende hervormingen en investeringen, en in het bijzonder het stimuleren van de overgang naar een groene en digitale economie,
- de economische en maatschappelijke veerkracht en de potentiële groei versterken,
- en zodoende op korte termijn het herstel van gezondere overheidsfinanciën vergemakkelijken en op middellange en lange termijn bijdragen tot een versterking van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, tot de groei en tot het creëren van werkgelegenheid.

De RRF trad in werking op 19 februari 2021.

De RRF stelt in totaal 672,5 miljard euro ter beschikking van de Lidstaten in de vorm van:

- leningen voor een bedrag van 360 miljard euro;
- subsidies voor een bedrag van 312,5 miljard euro.

De door de Lidstaten ingediende nationale plannen voor herstel en veerkracht (recovery and resilience plans of RRP's) worden beoordeeld door de Europese Commissie. De Raad van de Europese Unie neemt de definitieve beslissing op basis van een voorstel overgemaakt door de Commissie. De goedkeuring van het plan heeft als onmiddellijk gevolg dat de betrokken Lidstaat een prefinanciering krijgt van 13% van het toegewezen bedrag.

2.5.2 Voorwaarden gesteld aan de nationale herstel en veerkracht plannen

Elk nationaal plan dient te beantwoorden aan de uitdagingen die in het kader van het Europees Semester werden bepaald, en in het bijzonder de landspecifieke aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie voor 2019 en 2020 heeft vastgesteld.

Bovendien dient elk nationaal plan bij te dragen tot de vier domeinen die werden uiteengezet in het rapport Duurzame Groei Strategie 2021 (*2021 Annual Sustainable Growth Strategy*) die bij de aanvang van het Europees Semester 2021 werd opgesteld:

1. duurzaamheid op het vlak van milieu (*environmental sustainability*);
2. productiviteit (*productivity*);
3. rechtvaardigheid (*fairness*);
4. macro economische stabiliteit (*macroeconomic stability*).

De Faciliteit voor herstel en veerkracht vormt een opportuniteit voor het creëren van Europese blikvangers of vlaggenschipinitiatieven (*flagships*) die de thema's aangeven die vereist zijn voor het creëren van tewerkstelling en groei en nodig zijn voor de realisatie van de groene en digitale transitie.

Daarom moedigt de Europese Commissie de Lidstaten aan om voorrang te geven aan investeringen en hervormingen in de volgende domeinen:

1. Opschalen → data cloud capaciteit & duurzame processors (*Scale up → data cloud capacities & sustainable processors*);
2. Versnellen → milieuvriendelijke technologieën & hernieuwbare energiebronnen (*Power up → clean technologies & renewables*);
3. Om- en bijscholen → onderwijs & training om de digitale vaardigheden te versterken (*Reskill & upskill → education & training to support digital skills*);

4. Moderniseren → digitalisering van de overheidsadministratie (*Modernise → digitalisation of public administration*);
5. Renoveren → energie-efficiëntie van gebouwen (*Renovate → energy efficiency of buildings*);
6. Opladen en bijtanken → duurzaam transport & oplaadpunten (*Recharge and refuel → sustainable transport & charging stations*);
7. Verbinden → uitrol van snelle breedbanddiensten (*Connect → roll-out of rapid broadband services*).

Teneinde de verbintenissen van de Lidstaten inzake groene en digitale transitie (de zogenaamde *twin transitions*) te versterken, dienen de nationale plannen de volgende doelstellingen te respecteren:

- Minimaal 37% van de uitgaven dienen milieu- en klimaatgerelateerde investeringen en hervormingen te zijn;
- Minimaal 20% van de uitgaven dienen de digitale transitie aan te moedigen, door bijvoorbeeld te investeren in de uitrol van 5G, de uitbouw van ultrasnelle of gigabit connectiviteit, de digitale vaardigheden van de burgers en de aanwending van meer digitale werkinstrumenten om de beschikbaarheid en de efficiëntie van de overheidsdiensten te verhogen ¹¹.

Bovendien dient elke investering en hervorming die in de nationale plannen wordt voorgesteld te voldoen aan het beginsel dat geen ernstige afbreuk mag worden gedaan aan de milieudoelstellingen (het “do not significant harm” principe). Die voorwaarde geldt dus ook voor niet-milieugerelateerde maatregelen. Deze milieudoelstellingen zijn: de inperking van de klimaatverandering, de aanpassing aan de klimaatverandering, de bescherming van water en maritieme bronnen, de circulaire economie, de preventie en controle van milieuverontreiniging en de biodiversiteit en de ecosystemen.

2.6 Aanpassing van het Europees Semester 2021 ingevolge de Faciliteit voor herstel en veerkracht

Het Europees Semester wordt in 2021 gekoppeld aan de plannen voor herstel en veerkracht (RRPs) van de Lidstaten en verloopt daarom enigszins anders dan gewoonlijk:

¹¹ Europese Commissie, “Next Generation EU”, Q&A on the Recovery and Resilience Facility, 16.06.2021; Europese Commissie, Vragen en antwoorden, “Commissie onderschrijft het Belgische herstel- en veerkrachtplan ter waarde van 5,9 miljard euro”, 23 juni 2021.

- eerdere start van het Europees Semester: de Annual Sustainable Growth Strategy ¹² werd vervroegd van november 2020 naar september 2020, het rapport bouwt verder op de Europese Green Deal en het concept van competitieve duurzaamheid;
- de richtdatum voor het indienen van de plannen bij de EC was 30 april met als absolute deadline midden 2022.; de Lidstaten werden aangemoedigd om het Nationaal Hervormingsplan en het Herstel- en Veerkrachtplan in één enkel document te integreren;
- de beoordeling door de EC van de RRP's vervangt de gebruikelijke landspecifieke rapporten en aanbevelingen;
- voor de Lidstaten die een RRP hebben ingediend, worden de landspecifieke aanbevelingen beperkt tot de budgettaire aspecten;
- de monitoring en de evaluatie van de macro-economische onevenwichtigheden blijft behouden; er zal bijzondere aandacht worden besteed aan de risico's veroorzaakt door de COVID-19-crisis.

Een andere nieuwigheid in 2021 is het rapport dat de Europese Commissie opstelt in uitvoering van artikel 126(3) van het VWEU inzake de naleving van het Stabiliteits- en Groeipact. Dat rapport wordt dit jaar niet per Lidstaat opgesteld maar wel voor alle Lidstaten samen in één enkel document.

Het Voorjaarspakket 2021 van de Europese Commissie (Spring Package 2021), dat de begrotingsrichtsnoeren voor de Lidstaten bevat, draagt de titel

“Voorjaarspakket Europees Semester: de weg effenen voor een sterk en duurzaam herstel”

en bestaat uit de volgende publicaties:

- mededeling over de respons vanuit het begrotingsbeleid (03.03.2021);
- economische voorjaarsprognoses 2021 (02.06.2021);
- verslag op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- verslag over de macro-economische onevenwichtigheden (niet voor België);

en verder:

¹² Communication from the Commission on Annual Sustainable Growth Strategy 2021, Brussels, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

- verslag over verscherpt toezicht voor Griekenland;
- de verslagen over het post-programmatoezicht voor Ierland, Spanje, Cyprus en Portugal;
- werkgelegenheidsrichtsnoeren.

3 DE OVERHEIDSFINANCIËN IN 2020 EN DE BUDGETTAIRE EVOLUTIE IN 2015-2019

3.1 De budgettaire impact van de COVID-maatregelen in 2020 in de verschillende overheidsgeledingen

In de bestrijding van de COVID-19-crisis hebben de verschillende overheden een diverse waaier aan maatregelen in het leven geroepen om de economische, humanitaire en sociale impact van de pandemie op te vangen. Tabel 4 geeft een overzicht van de budgettaire impact van de discretionaire maatregelen. De totale budgettaire impact bedroeg 21,2 miljard euro in 2020. Uitgedrukt in bbp-termen is dit 4,7% bbp. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën van maatregelen.

Het beheer van de gezondheids crisis kostte de overheden in totaal 5,3 miljard euro (1,2% bbp) in 2020. Het betreft onder meer de uitzonderlijke uitgaven in de gezondheidszorg verbonden aan de pandemie, het compenseren door de Federale overheid van de minderinkomsten in de gezondheidszorg vanwege uitgestelde medische behandelingen, het test- en tracingsysteem, de aankoop van beschermend en medisch materieel zoals mondklappers, meeruitgaven in het onderwijs, en een verhoogde vergoeding van medisch personeel.

De inkomenssteun aan gezinnen bedroeg in totaal 8,8 miljard euro (2,0% bbp). De sanitaire maatregelen hebben ertoe geleid dat een aanzienlijk deel van de werkende bevolking in tijdelijke werkloosheid belandde. Om het inkomensverlies op te vangen en de werkgelegenheid te behouden, werden uitzonderlijke steunmaatregelen ingevoerd. Er werd voor 3,9 miljard euro (0,9% bbp) aan uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid toegekend in 2020. Ook zelfstandigen die waren getroffen door de maatregelen, konden beroep doen op een tijdelijk overbruggingsrecht. Dit had een budgettaire impact van 3,3 miljard euro (0,7% bbp). Andere uitkeringen en premies bedroegen in totaal 1,5 miljard euro (0,3% bbp). Deze betreffen onder meer eindejaarspremies voor bepaalde groepen van getroffen personen, bijkomende financiële ondersteuning voor sociale assistentie, tussenkomst in de kosten van nutsvoorzieningen voor getroffen gezinnen, en een eenmalige twaalfrittenkaart van de NMBS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen) voor alle Belgen.

Bedrijven en zelfstandige ondernemers werden ondersteund met 7,2 miljard euro (1,6% bbp) aan bijkomende maatregelen en financiële steun:

- Vanwege de beperkingen die werden ingevoerd om de verspreiding van het virus tegen te gaan, werden veel bedrijven en zelfstandigen – met name in niet-essentiële sectoren gekenmerkt door sociale contacten en fysieke samenkomsten van groepen van mensen – gedwongen om hun activiteiten tijdelijk stop te zetten. Ook kenden veel bedrijven een omzetsdaling vanwege de afgenomen consumptie. Die bedrijven en zelfstandige ondernemers ontvingen premies ter compensatie van de gedaalde inkomsten. Die maatregelen hadden een budgettaire impact van 3,9 miljard euro.
- Daarnaast werden ook maatregelen ingevoerd ten belope van 0,8 miljard euro gericht op het versterken van de solvabiliteit van de bedrijven. Onder meer de *carry backward* waarbij verwachte verliezen voor het boekjaar 2020 in mindering gebracht konden worden van het resultaat van 2019, en de wederopbouwreserve die toelaat dat de winsten in de periode 2022-2024 tijdelijk in de vennootschap behouden blijven ter compensatie van het verlies in boekjaar 2020. Zelfstandigen worden ook vrijgesteld van het betalen van sociale bijdragen voor de jaren 2020 en 2021 op aanvraag.
- De steun aan specifieke bedrijfstakken liep op tot 2,5 miljard euro in 2020. De horeca en de evenementensector werden gedeeltelijk vrijgesteld van de werkgeversbijdragen voor het derde kwartaal van 2020. Van juni 2020 tot en met december 2020 werd in de horeca het verlaagd btw-tarief van 6% ingevoerd. Er werd voorzien in een forfaitaire subsidie aan de NMBS die moet voorkomen dat hun financiële situatie verslechtert als gevolg van de pandemie en hun openbare dienstopdrachten in het gedrang zouden komen. Andere specifieke sectoren die subsidies, premies of compensaties werden toegekend waren de crèches en kinderopvang, dienstenchequebedrijven, gesubsidieerde verenigingen actief in de culturele sector, in de jeugdsector, in de media en in de sportsector, rust- en zorgtehuizen, en de hotelsector.

De geraamde budgettaire impact van de discretionaire maatregelen als reactie op de COVID-19 crisis voor 2021 bedraagt momenteel 13,4 miljard euro (2,8% bbp). De raming voor 2021 gaat ervan uit dat er geen restricties meer zullen volgen in de tweede jaarhelft en de economische activiteit bijgevolg volledig kan hernemen. Sinds mei 2021 worden de sanitaire maatregelen en exploitatiebeperkingen in bepaalde sectoren gradueel opgeheven als gevolg van de afgenomen verspreiding van het COVID-19 virus en de positieve evolutie in de vaccinatiecampagne. De federale regering heeft op 18 mei 2021 beslist om de economische steunmaatregelen te verlengen tot en met 30 september 2021. Vanaf 1 oktober zou worden overgegaan naar meer uitzonderlijke maatregelen en relance-initiatieven.

Tabel 4 laat de maatregelen en initiatieven van lokale overheden buiten beschouwing. Ook steden, gemeenten en provincies hebben economische steunmaatregelen getroffen, in hoofdzaak gericht op het vrijwaren en verlichten van de lokale economie. De rechtstreekse steun van Gewesten aan de Lokale Overheden is wel opgenomen in de overzichtstabel.

Tabel 4
Discretionaire maatregelen als reactie op de COVID-19 crisis

<i>(in miljard EUR, tenzij anders vermeld)</i>	2020				2021³			
	Federale overheid & Sociale Zekerheid	Gemeenschappen en gewesten	Totaal 2020 ¹	<i>Totaal 2020 in % bbp</i>	Federale overheid & Sociale Zekerheid	Gemeenschappen en gewesten	Totaal 2021 ¹	<i>Totaal 2021 in % bbp</i>
Impact op het financieringssaldo van de overheid en de overheidsschuld								
Beheer van de gezondheids crisis	4,2	1,1	5,3	1,2%	2,5	0,6	3,1	0,6%
Inkomenssteun aan gezinnen	8,4	0,4	8,8	2,0%	4,6	0,3	5,0	1,0%
Uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid	3,9	0,0	3,9	0,9%	1,8	0,0	1,8	0,4%
Overbruggingsrecht voor zelfstandigen	3,3	0,0	3,3	0,7%	2,1	0,0	2,1	0,4%
Andere sociale uitkeringen en premies	1,1	0,4	1,5	0,3%	0,8	0,3	1,2	0,2%
Steun aan bedrijven en zelfstandige ondernemers	2,6	4,6	7,2	1,6%	2,4	2,4	4,8	1,0%
Premies bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling	0,8	3,1	3,9	0,9%	0,3	1,5	1,8	0,4%
Solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen ²	0,8	0,0	0,8	0,2%	0,7	0,0	0,7	0,1%
Steun aan specifieke bedrijfstakken	1,0	1,5	2,6	0,6%	1,3	0,9	2,3	0,5%
Investeringen ⁴	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,5	0,5	0,1%
Totaal	15,1	6,1	21,2	4,7%	9,5	3,9	13,4	2,8%

Bronnen: FOD BOSA, FOD Financiën, FOD WASO, FPB, gemeenschappen en gewesten, NBB.

¹ Exclusief de maatregelen van de lokale overheid. Sommige gemeenten hebben besloten tot een afschaffing, vermindering of betalingsuitstel van lokale bedrijfsbelastingen (op horecaterrassen, toeristische overnachtingen, enz.) en/of hebben cadeaubonnen en andere premies toegekend.

² De federale belastingvrijstelling op de gewestelijke premies en steun valt onder de "premies bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling"; de verhoogde fiscale aftrek van kosten voor restaurantbezoeken onder "steun aan specifieke bedrijfstakken"; de verminderde bedrijfsvoorheffing voor werkherleving na tijdelijke werkloosheid onder "solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen", terwijl ze in de overheidsrekeningen als subsidie wordt geboekt.

³ Voor 2021 werden alle maatregelen gekend op 4 juni 2021 in rekening gebracht volgens de op dat ogenblik gekende of geraamde budgettaire impact.

⁴ Het betreft relance-investeringen die niet behoren tot het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht (RRP).

Volgende delen beschrijven de voornaamste economische steunmaatregelen die werden getroffen door de verschillende overheidsgeledingen. Deze opsomming is niet-limitatief.

3.1.1 Maatregelen genomen door de Federale Overheid en Sociale Zekerheid

Alle werknemers tewerkgesteld bij ondernemingen die volledig of gedeeltelijk verplicht moeten sluiten kunnen gebruik maken van het systeem van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht. De werkloosheidsuitkering bedraagt 70 procent van het begrensde gemiddeld loon van de werknemer (geplafonneerd op 2.785 euro per maand)¹³. De regeling is van kracht sinds 13 maart 2020 en loopt volgens de laatste beslissingen minstens tot 30 september 2021. Bovenop de werkloosheidsuitkering ontving de werknemer een supplement van 5,63 euro per dag (enkel voor de periode 1 maart 2020 tot en met 30 september 2020), ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De degressiviteit van de werkloosheidsuitkering is bevroren: de toegekende uitkering op 1 april 2020 is bevroren tot en met 30 september 2021. Het basisrecht op inschakelingsuitkeringen voor jonge werklozen van 36 maanden, is met 18 maanden verlengd. Voor inschakelingsuitkeringen wordt met de periode van 1 april 2020 tot en met 30 september 2021 (volgens de laatste beslissingen) geen rekening gehouden bij de berekening van de duurtijd.

Voor zelfstandigen getroffen door de coronamaatregelen in 2020 werd voorzien in een overbruggingsrecht (1.292 euro per maand zonder gezinslast, 1.614 euro per maand met gezinslast). Afhankelijk van de periode, de gezondheidsmaatregelen die toen van kracht waren en de mate waarin de activiteiten konden worden uitgeoefend, gelden er andere voorwaarden. Ook bij quarantaine of sluiting van de school/kinderopvang hadden zelfstandigen recht op een overbruggingsrecht. Sectoren die zijn heropgestart vanaf mei 2020, konden aanspraak maken op een overbruggingsrecht. Voor oktober 2020 tot en met december 2020 werd voorzien in een dubbel overbruggingsrecht voor getroffen zelfstandigen. Vanaf 2021 werd een nieuwe regeling voor het overbruggingsrecht uitgewerkt. Deze regeling voorziet een uitkering aan zelfstandigen bij omzetsdaling, gedwongen onderbreking of quarantaine of zorg voor een kind. Het nieuwe en dubbele overbruggingsrecht blijven van kracht minstens tot en met september 2021.

¹³ Dit is 5 procentpunt hoger dan de 65% van het gemiddeld loon die wordt uitgekeerd bij werkloosheid.

Elke zelfstandige die moeilijkheden ondervindt door de gevolgen van het coronavirus, kon een aanvraag indienen om vrijgesteld te worden van de betaling van de sociale bijdragen, een vermindering te verkrijgen, of de betaling met een jaar uit te stellen, zonder dat daarvoor verhogingen werden aangerekend en zonder invloed op de uitkeringen. Deze maatregel is verlengd tot en met het vierde kwartaal van 2021.

3.1.2 Maatregelen genomen door de Gemeenschappen en Gewesten

3.1.2.1 Vlaams Gewest

De Vlaamse overheid heeft verscheidene premies in het leven geroepen voor alle bedrijven en zelfstandigen die gedeeltelijk of volledig verplicht moeten sluiten omwille van de veiligheidsmaatregelen, of een omzetsdaling ondervinden. In 2020 was er onder meer de Corona hinderpremie (eenmalige premie van 4.000 euro bij volledige sluiting t.e.m. 30 september 2020), de Corona compensatiepremie (forfaitaire premie van 3.000 euro (1.500 euro voor bijberoep) bij een omzetsdaling van minstens 60% in de periode van 14 maart en tot 30 april 2020), Corona ondersteuningspremie (een eenmalige premie van 2.000 euro (1.000 euro voor bijberoep) bij een omzetsdaling van meer dan 60% in de doorstartperiode omwille van de exploitatiebeperkingen door de coronamaatregelen). Vanaf augustus 2020 werd het Vlaams beschermingsmechanisme ingevoerd dat premies voorziet (5% tot 10% van de omzet in dezelfde periode vorig jaar) voor ondernemingen en zelfstandigen die een omzetsdaling van minstens 60% kennen ¹⁴.

¹⁴ Het Vlaams Beschermingsmechanisme 1 voorziet een premie van 7,5% van de omzet in de maanden augustus en september 2019 (3,75% voor zelfstandigen in bijberoep), met een maximum van 15.000 euro per onderneming. Dit bij een omzetsdaling van minstens 60% in de maanden augustus en september 2020. Het Vlaams Beschermingsmechanisme 2 voorziet een premie van 10% van de omzet in de periode van 1 oktober tot en met 15 november 2019 (5% voor zelfstandigen in bijberoep), met een maximum van 60.000 euro per onderneming. Dit bij een omzetsdaling van minstens 60% in dezelfde periode in 2020. Het Vlaams Beschermingsmechanisme 3 voorziet in dezelfde steunregeling als de tweede regeling voor de periode van 16 november tot en met 31 december 2020. Tot hiertoe werden reeds negen steunregelingen voorzien in het kader van het Vlaams Beschermingsmechanisme.

Werknemers getroffen door tijdelijke werkloosheid tussen 20 maart en 17 juli 2020 ontvingen een eenmalige premie van 203 euro voor het betalen van rekeningen voor nutsvoorzieningen (water, gas en elektriciteit). Crèches en andere opvangfaciliteiten die worden geconfronteerd met een lagere opkomst ontvangen een dagelijkse compensatie per dag per afwezig kind (indien de crèche geopend blijft). De subsidie voor actieve dienstenchequebedrijven werd opgetrokken tussen 16 maart 2020 en 30 juni 2020, en in november en december 2020.

Er is een noodfonds van 265 miljoen euro opgericht voor gesubsidieerde sectoren (cultuur, jeugd, media, sport, schoolreizen, etc.) en specifieke sectoren (sierteelt, delen van toerisme, mobiliteit en openbare werken). Van het fonds wordt ongeveer 30% verdeeld via de steden en gemeenten. Een derde van het bedrag is bedoeld voor de culturele sector. Alle organisaties met werkingsubsidies konden tot 31 augustus 2020 steun vragen voor bijkomende kosten of niet-gerealiseerde inkomsten door de coronacrisis.

Bedrijven die rechtspersonen en eenmanszaken zijn werd uitstel van betaling verleend voor de betaling van onroerende voorheffing aanslagjaar 2020 tot en met 30 april 2021. Ook de termijnen voor de verkeersbelasting, erfbelasting en registratiebelasting werden verlengd.

3.1.2.2 *Waals Gewest*

De Waalse overheid heeft verschillende premies in het leven geroepen om ondernemingen en zelfstandigen te steunen die economische schade hebben geleden vanwege de coronamaatregelen. Doorheen 2020 werden zestien steunmechanismen ontwikkeld gericht op zowel kleine ondernemingen en zelfstandigen als grote ondernemingen, specifiek voor uiteenlopende sectoren die werden getroffen, verschillend per kwartaal in 2020, waarbij zowel vaste vergoedingen werden toegekend als vergoedingen afhankelijk van de omvang van de gederfde inkomsten en het personeelsbestand.

Kleine ondernemingen en zelfstandigen die in maart en april 2020 verplicht moesten sluiten of hun activiteiten volledig hebben moeten stopzetten omwille van de veiligheidsmaatregelen ontvingen een corona “indemnité forfaitaire compensatoire” van 5.000 euro. Zelfstandigen en bedrijven die hun activiteiten aanzienlijk moesten terugschroeven, ontvingen een premie van 2.500 euro. Ondernemingen geconfronteerd met een daling van de omzet van meer dan 40% in het derde kwartaal van 2020, konden aanspraak maken op een vergoeding gelijk aan 30% van de omzet in het derde kwartaal van 2019 ¹⁵. Ook verenigingen die in het derde en/of vierde kwartaal van 2020 werden geconfronteerd met een omzetsdaling van 60% of meer, kwamen in aanmerking voor een vergoeding ten belope van 30% van de omzet. Kleine ondernemingen in de horeca, sport- en attractieparkensector die in het vierde kwartaal van 2020 verplicht moesten sluiten, maakten aanspraak op een vergoeding tussen 3.000 euro en 9.000 euro. Kleine ondernemingen en zelfstandigen in sectoren die als ‘minder essentieel’ werden beschouwd en verplicht dienden te sluiten in het vierde kwartaal van 2020, ontvingen een vergoeding tussen 2.250 euro en 6.750 euro. Verenigingen die in het vierde kwartaal van 2020 hun activiteiten dienden te staken, kwamen in aanmerking voor een forfaitaire vergoeding tussen 2.250 euro en 9.000 euro, afhankelijk van de grootte van het personeelsbestand. Ook voor het toerisme, de culturele sector, recreatie, contactberoepen, hotelsector en andere direct of indirect getroffen sectoren, werden vergoedingen in het leven geroepen vanaf het vierde kwartaal van 2020 afhankelijk van de grootte van het personeelsbestand, het omzetverlies of het aantal kamers (voor hotels).

Ziekenhuizen, rusthuizen, de sociale sector en de gehandicaptensector ontvingen extra middelen om de extra uitgaven als gevolg van de COVID-19 crisis op te vangen. Voor de ziekenhuizen werd 3.000 euro per bed per kwartaal voorzien. Voor de rusthuizen werd 250 euro per bed per kwartaal. De sociale sector ontving bijkomende middelen gericht op daklozen, kwetsbare personen. De gehandicaptensector ontving extra middelen voor bijkomende servicekosten gerelateerd aan de crisis. Werknemers in de hulp- en zorgsector ontvingen een extra bonus van 985 euro.

¹⁵ De vergoeding betrof minimaal 3.000 euro en maximaal 5.000 euro tot 40.000 euro, afhankelijk van de grootte van het personeelsbestand.

Gezinnen met een budgetmeter voor elektriciteitsverbruik en/of gasverbruik ontvingen eenmalige premies van 100 euro voor elektriciteit en 75 euro voor gas. Met deze premie kunnen zij hun verbruik terugbetalen dat door de leverancier is voorgeschoten na de opschorting van de vooruitbetalingsmogelijkheid tijdens de lockdown. Personen getroffen door tijdelijke werkloosheid (geheel of gedeeltelijk) ontvingen een eenmalige premie voor waterverbruik van 40 euro. Er werd een tijdelijk verbod afgekondigd op het afsluiten van water ingevoerd gedurende april en mei.

Bepaalde organisaties actief in de zorgsector (familiehulp, psychologische hulp, maatwerkbedrijven, etc.) die in 2020 een afname van de eigen ontvangsten ondervonden, ontvingen een eenmalige premie van 5.000 euro. De dienstenchequesector ontving extra ondersteuningsmiddelen en de subsidie werd opgetrokken.

3.1.2.3 *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

Bedrijven en zelfstandigen in specifieke sectoren (restaurants, cafés, hotels, reisbureaus, winkels, kappers, ontspanning- en sportactiviteiten, sociale inclusie-sector, etc.) met minder dan 50 VTE (voltijdse equivalenten) die verplicht moesten sluiten vanwege de lockdown in het eerste en tweede kwartaal van 2020, ontvingen een eenmalige premie van 4.000 euro. Kleine bedrijven (tussen 1 en 5 VTE) en zelfstandigen die een sterke omzetsdaling ondervonden, ontvingen een eenmalige premie van 2.000 euro.

Alle non-profit culturele en creatieve organisaties ontvingen tweemaal een premie van 2.000 euro. Ook cultuurwerkers zonder toegang tot tijdelijke werkloosheid of het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, ontvingen een premie van max. 1.500 euro afhankelijk van de gederfde inkomsten. Die premie werd ook in het vierde kwartaal van 2020 toegekend en verhoogd tot max. 2.000 euro.

Ondernemingen actief in de primaire productie van landbouwproducten of aquacultuur op het gebied van voeding die inkomensverlies leden, maakten in het tweede kwartaal van 2020 aanspraak op een premie van 3.000 euro. Uitbaters van taxibedrijven en VVB-diensten¹⁶ werden voor 2020 vrijgesteld van de jaarlijkse taxibelasting en ontvingen een eenmalige premie van 3.000 euro voor het tweede kwartaal van 2020.

¹⁶ Verhuurdiensten van voertuigen met bestuurder.

Werknemers van dienstenchequebedrijven ontvingen een bijkomende uitkering van 2,5 euro per uur bruto, bovenop de tijdelijke werkloosheidsuitkering. Dienstenchequebedrijven ontvingen een eenmalige premie van 4.000 euro. De subsidie voor actieve dienstenchequebedrijven werd opgetrokken. Erkende dierenasielen en maneges ontvingen een eenmalige subsidie van 1.500 tot 3.000 euro (afhankelijk van de werking).

Ondernemingen en zelfstandigen die in het vierde kwartaal van 2020 hun activiteiten dienden te staken vanwege de sanitaire maatregelen en exploitatiebeperkingen en behoorden tot de contactberoepen, autorijscholen en recreatieve sector, ontvingen een premie van 1.500 euro per actieve vestigingseenheid. Bars en cafés ontvingen in het vierde kwartaal van 2020 een premie van 3.000 euro. Verenigingen in de culturele en creatieve sector (met max. 5 VTE) hadden recht op een premie van 4.000 euro. Ondernemingen in de Brusselse evenementen-, culturele en toerismesector en van het nachtleven, ontvingen een premie van 3.000 euro, die kon oplopen tot 9.000 euro bij een omzetverlies van minstens 60%. Ondernemingen in de hotelsector konden aanspraak maken op een premie berekend per kamer ¹⁷.

Er werd afgezien van het heffen van de stadsbelasting voor het eerste semester van 2020. Verder werd er betalingsuitstel en verlenging van de termijnen voor betaling toegekend voor diverse belastingen (verkeersbelastingen, onroerende voorheffing, aangifte nalatenschap).

3.1.2.4 Franse Gemeenschap

Er werd bijkomende steun verleend aan sectoren die hebben geleden onder de lockdown in het eerste en tweede kwartaal van 2020, waaronder aan culturele centra, musea, theaters, festivals, cinema's, de media-, de boeken- en de sportsector. Ook de kinderopvang, scholen en universitaire ziekenhuizen ontvingen bijkomende middelen.

3.1.2.5 Duitstalige Gemeenschap

Er werd bijkomende steun verleend aan sectoren die hebben geleden onder de lockdown in het eerste en tweede kwartaal van 2020 (cultuur, sociaal, educatie, jeugd, sport).

¹⁷ Toeristenverblijven met een capaciteit van ten hoogste 18 logieseenheden ontvingen een forfaitaire premie van 20.000 euro. Toeristenverblijven met een capaciteit van meer dan 18 logieseenheden ontvingen een premie van 1.100 euro per hotelkamer of andere logieseenheid, met een maximum van 200.000 euro per hotel/aparthotel, en 800.000 euro per onderneming.

3.1.3 Garanties

De federale overheid en de verschillende gewestelijke overheden voorzagen in garantiemechanismen voor getroffen ondernemingen. In totaal bedroegen de garanties 52 miljard euro in 2020, zijnde 11,5% van het bbp.

In maart 2020 sloten de federale overheid en de financiële sector een akkoord om gezinnen en bedrijven van voldoende financiering te voorzien tijdens de coronacrisis. Met de wet van 27 maart 2020 en het koninklijk besluit van 14 april 2020 werd een staatswaarborgregeling ingevoerd voor nieuwe kredieten van maximaal 12 maanden die aan bepaalde voorwaarden voldoen (Garantie I). De regeling liep initieel af op 30 september 2020 en werd verlengd tot 31 december 2020. Het maximale bedrag aan kredieten gewaarborgd door de federale Staat is 50 miljard euro. De uiterlijke datum van aanspreking van de staatswaarborg is 30 juni 2023. Tot op heden werd een totaalbedrag van 3,3 miljard euro aan garanties aangesproken onder deze regeling ¹⁸.

Bij het ontwerp van de waarborgregeling in maart 2020 werd er nog van uitgegaan dat de coronacrisis een relatief korte duur zou hebben. Met de wet van 20 juli 2020 werd een nieuwe staatswaarborgregeling ingevoerd die betrekking heeft op nieuwe kredieten aan kmo's (kleine en middelgrote ondernemingen) met een duur van meer dan 12 maanden en ten hoogste 36 maanden (Garantie II). Het maximale waarborgbedrag van deze aanvullende regeling bedraagt 20% van de enveloppe van de eerste waarborgregeling. Dat betekent dat kredieten met een gezamenlijke hoofdsom van ten hoogste 10 miljard euro van de staatswaarborg kunnen genieten.

De aanvullende waarborgregeling werd december 2020 aangepast waardoor er tot 30 juni 2021 kredieten konden worden toegekend en waardoor het sinds 1 januari 2021 ook gaat om kredieten met een looptijd tussen de 12 maanden en 5 jaar. Die nieuwe regeling is ook toegankelijk voor kredietnemers die reeds op 31 december 2019 waren te aanzien als ondernemingen in moeilijkheden. In mei 2021 werd beslist de staatswaarborgregeling verder te verlengen tot en met 31 december 2021. De uiterlijke datum voor de aanspreking van de staatswaarborg is 30 juni 2025.

De Vlaamse overheid besliste om de bestaande 'generieke' waarborgregeling, met een al in de markt gezette capaciteit van 300 miljoen euro, uit te breiden met een Coronacrisiswaarborg van 100 miljoen euro. De waarborgregeling liep af eind 2020. Verder werd de waarborgcapaciteit van Gigarant (waarborgen boven 1,5 miljoen euro) opgetrokken van 1,5 miljard euro naar 3 miljard euro. Aanvragen kunnen nog worden ingediend tot 15 oktober 2021.

¹⁸ Dit is het bedrag van de leningen die genieten van de staatsgarantie, niet de daadwerkelijk geactiveerde garanties.

Het Brussels Waarborgfonds heeft bijkomende garanties en overbruggingskredieten aan ondernemingen voorzien die deze nodig hadden vanwege de COVID-19 crisis ten belope van 5 miljoen euro.

De Waalse investeringsmaatschappijen hebben bijkomende garanties en overbruggingskredieten aan ondernemingen voorzien die deze nodig hebben vanwege de COVID-19 crisis.

3.2 Budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid

De cijfers in deel 3 zijn gebaseerd op de overheidsrekeningen 2020 zoals die op 20 april 2021 door het INR gepubliceerd zijn. De gegevens voor de eenmalige en tijdelijke factoren (*'one shots'*) zijn afkomstig uit de "Economische vooruitzichten 2021-2026", zoals die op 24 juni 2021 door het Federaal Planbureau (FPB) gepubliceerd is.

De Hoge Raad van Financiën heeft besloten om geen HRF-correcties meer toe te passen op de overheidsrekeningen. Er zijn bijgevolg geen verschillen meer tussen de overheidsrekeningen zoals gepubliceerd door het INR en de cijfers in voorliggend Advies. In hoofdstuk 1 wordt meer toelichting gegeven bij deze methodologische wijziging. In bijlage 6.1.2 zijn de tabellen van de rekeningen van de overheidssectoren met HRF-correcties opgenomen.

De analyse van de begrotingsresultaten van 2020 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid gebeurt in drie stappen. Deel 3.2.1 gaat in op het verloop van de begrotingsaldi van de Gezamenlijke Overheid en schetst zo een eerste algemeen beeld van de toestand van de overheidsfinanciën in 2020. Daarna verschuift de focus naar de bepaling van de (structurele) tendensen in de dynamiek van de ontvangsten (deel 3.2.2) en de overheidsuitgaven (deel 3.2.3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de schuldgraad in deel 3.2.4.

3.2.1 Een globaal beeld aan de hand van de begrotingsaldi

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2020 een nominaal vorderingensaldo van -9,4% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte verslechterde zo met 7,5 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2019, waarin een tekort van 1,9% bbp werd opgetekend. De ratio van de overheidsontvangsten, uitgedrukt in % bbp, vertoonde in 2020 een lichte toename van 0,4 procentpunt bbp en bereikte daarmee een niveau van 50,6% bbp. De ratio van de overheidsuitgaven is toegenomen met 7,9 procentpunt bbp tot een niveau van 60,0% bbp. Het primair saldo is in 2020 verslechterd met 7,5 procentpunt bbp ten opzichte van 2019, naar een niveau van -7,4% bbp. De rentelasten zijn ongewijzigd gebleven op een niveau van 2,0% bbp.

Tabel 5
Begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

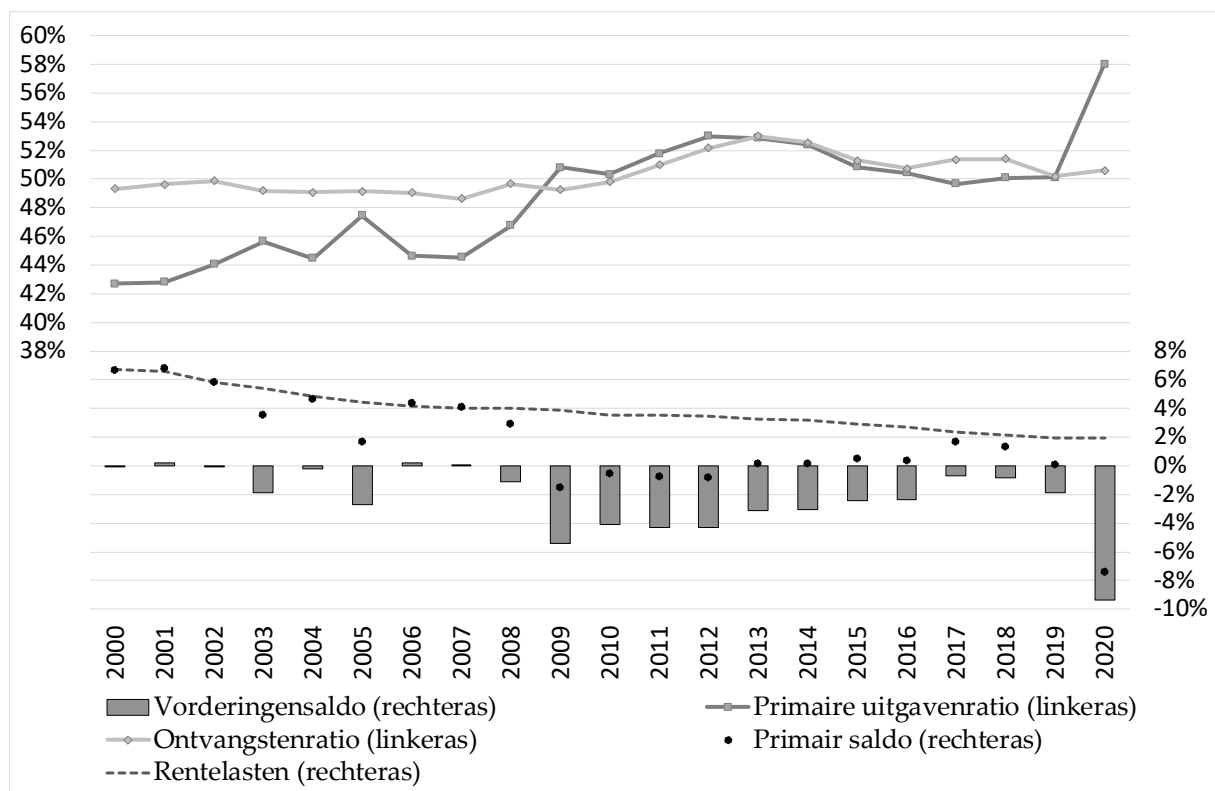
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Ontvangsten	51,3%	50,8%	51,3%	51,4%	50,2%	50,6%	0,4%
Uitgaven	53,7%	53,1%	52,0%	52,2%	52,1%	60,0%	7,9%
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%	2,0%	0,0%
Primaire uitgaven	50,8%	50,4%	49,7%	50,1%	50,1%	58,0%	7,9%
Primair saldo	0,5%	0,3%	1,7%	1,3%	0,1%	-7,4%	-7,5%
Nominaal vorderingensaldo	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,4%	-7,5%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021).

Onderstaande grafiek plaatst de resultaten van 2020 in een **historisch perspectief** (2000-2020).

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, Nationale Bank van België (NBB).

De ratio van de ontvangsten liep sinds 2010 beduidend op en bereikte een hoogtepunt in 2013 (53,0% bbp). Vanaf 2014 zette de ratio van de ontvangsten een dalende trend in tot een niveau van 50,8% bbp in 2016. In de periode 2018-2019 namen de ontvangsten tijdelijk toe tot 51,4% bbp, waarna zich in 2019 een daling voordeed tot 50,2% bbp. Ondanks de uitzonderlijke omstandigheden bleef de ontvangstenratio relatief stabiel in 2020. De ratio van de primaire uitgaven in het bbp wordt gekenmerkt door een aanzienlijke toename gedurende 2008-2012 (cumulatief 8,3 procentpunt bbp), en bereikte een piek in 2012 (53,0% bbp). Vanaf begrotingsjaar 2013 werd een daling van de primaire uitgavenratio ingezet die zich heeft verdergezet tot en met 2017 (cumulatief 3,3 procentpunt bbp). In 2018-2019 is de primaire uitgavenratio opnieuw licht toegenomen (cumulatief 0,5 procentpunt bbp). Vanwege de uitzonderlijke maatregelen die werden genomen ter bestrijding van de Covid-19 crisis, zijn in 2020 de primaire uitgaven toegenomen tot een uitzonderlijk hoog niveau (58,0% bbp). De trendmatige daling van de rentelasten die werd opgetekend over de beschouwde periode is gestabiliseerd in 2020 op een niveau van 2,0% bbp.

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. In 2020 werd een historisch uitzonderlijk nominaal tekort opgetekend van 9,4% 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, met uitschieters in 2017 en 2018. Vergeleken met het pre-crisisniveau bleef de omvang van dit primaire overschot evenwel beperkt. De verslechtering van het vorderingensaldo in 2020 volgde vrijwel volledig uit een scherpe toename van de primaire uitgaven.

In een structurele benadering wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke factoren op het vorderingensaldo. Vanwege de uitzonderlijke economische omstandigheden als gevolg van de Covid-19-crisis, dienen de structurele cijfers met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. De *output gap*, die wordt gebruikt voor het bekomen van de cyclische impact op het vorderingensaldo, is momenteel omgeven met veel onzekerheid. Het structureel saldo maakt verder geen abstractie van de steunmaatregelen die werden genomen om de economische impact van de Covid-19 crisis te beperken (zie deel 3.2.3.2).

Beschouwd in structurele termen verslechterde het structureel saldo met 2,9 procentpunt bbp in 2020 om een niveau van -5,7% bbp te bereiken. De verslechtering van het structureel saldo bleef dus aanzienlijk beperkter dan die van het nominaal begrotingssaldo (-7,5 procentpunt bbp). Dit is in hoofdzaak het gevolg van de afname in economische activiteit die gepaard ging met de Covid-19 crisis, hetgeen zich vertaalde in een sterk negatieve impact van de cyclische component op het vorderingensaldo (-3,8% bbp). Omwille van de sterke economische krimp, is de output gap negatief geworden. De gunstige impact van de eenmalige en tijdelijke maatregelen op het begrotingssaldo bleef beperkt tot 0,1% bbp.

Het structureel primair saldo is verslechterd met 2,9 procentpunt bbp. Deze factoren worden verder in detail besproken bij de analyse van de evolutie langs inkomsten- en uitgavenzijde in de delen 3.2.2.2 en 3.2.3.2 hierna.

Tabel 6
Begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid in structurele termen (in % bbp)

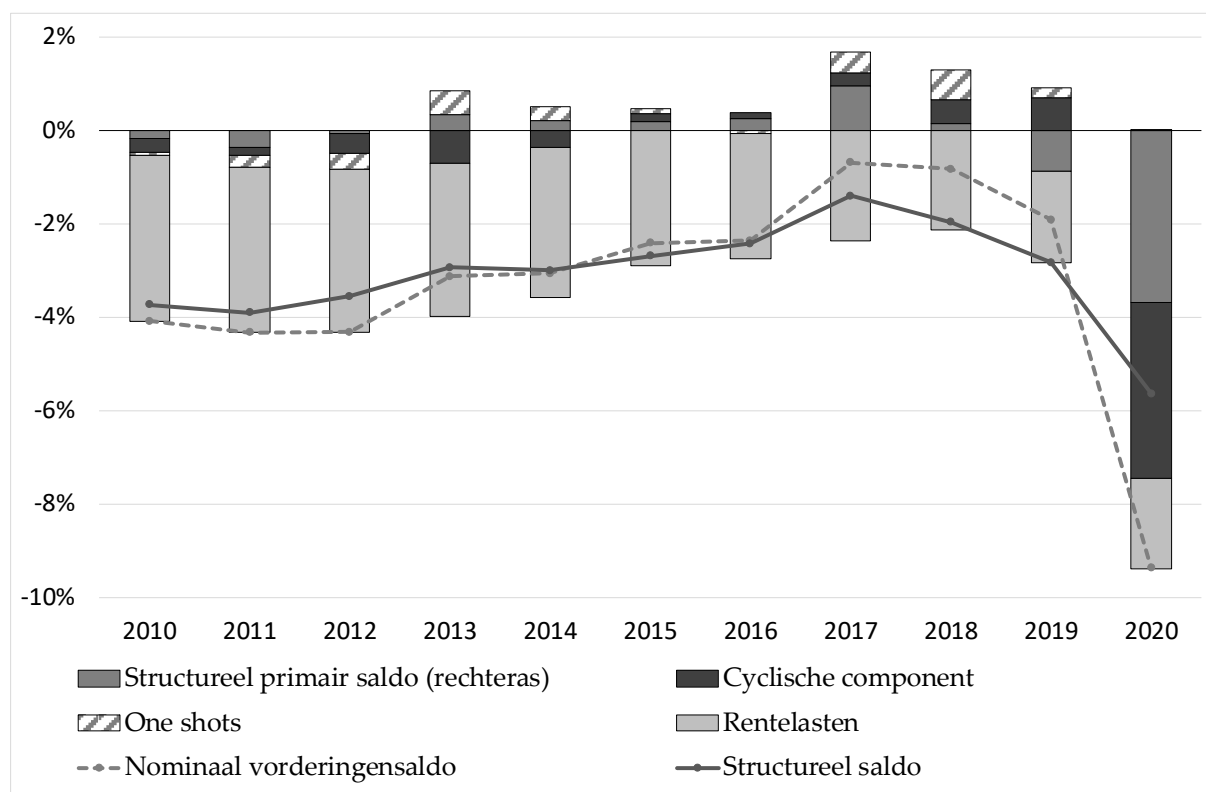
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Nominaal vorderingensaldo	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,4%	-7,5%
Cyclische component	0,2%	0,1%	0,3%	0,5%	0,7%	-3,8%	-4,5%
One shots	0,1%	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	0,0%	-0,2%
Structureel saldo	-2,7%	-2,4%	-1,4%	-2,0%	-2,8%	-5,6%	-2,8%
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%	2,0%	0,0%
Structureel primair saldo	0,2%	0,3%	1,0%	0,2%	-0,9%	-3,7%	-2,8%

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 2021) en de Economische projecties van het FPB (juni 2021).

Grafiek 2 plaatst het structureel saldo van 2020 en haar componenten in een middellangetermijnperspectief (2010-2020). Het structureel saldo kende vanaf 2011 een graduele verbetering, tot een piek van -1,4% bbp in 2017. Gedurende de periode 2018-2019 is het saldo opnieuw verslechterd met -1,4 procentpunt bbp tot -2,8% bbp. In 2020 is het structureel tekort verdubbeld en bereikte het een uitzonderlijke omvang.

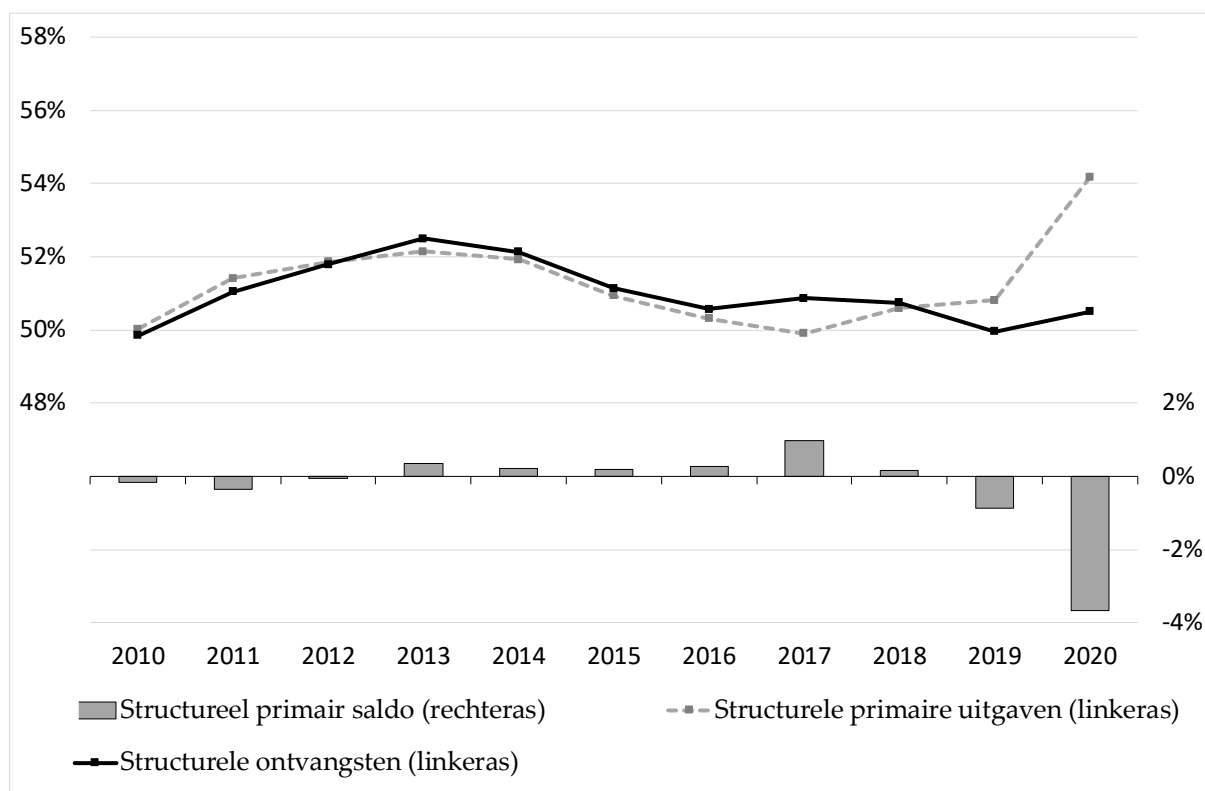
Grafiek 2
Samenstelling van het structurele saldo (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en de Economische projecties van het FPB (juni 2021).

Grafiek 3 geeft het structureel primair saldo weer als het verschil tussen de structurele ontvangsten en de structurele primaire uitgaven binnen een middellangetermijnperspectief (2010-2020). De structurele ontvangsten zijn toegenomen met 0,5 procentpunt bbp tot 50,5% bbp. De structurele primaire uitgaven zijn in 2020 sterk toegenomen met 3,4 procentpunt bbp tot 54,2% bbp, waardoor het structureel primair saldo is verslechterd van -0,9% bbp in 2019 naar -3,7% bbp in 2020. De structurele ontvangsten en uitgaven worden verder in detail besproken (zie delen 3.2.2.2 en 3.2.3.2).

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en de Economische projecties van het FPB (juni 2021).

3.2.2 De overheidsontvangsten

De analyse van de overheidsontvangsten gebeurt in twee stappen. In een eerste stap wordt ingegaan op de evolutie van de nominale (waargenomen) overheidsontvangsten (deel 3.2.2.1). In een tweede stap wordt gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur en de eenmalige en tijdelijke factoren (deel 3.2.2.2).

3.2.2.1 De nominale overheidsontvangsten

In tegenstelling tot de vorige adviezen van de Afdeling zijn onderstaande tabellen en grafieken opgesteld op basis van de ESR-definitie in plaats van de vroegere HRF-definitie voor de ontvangstenratio. Bijgevolg zijn de hier gepresenteerde cijfers overeenkomstig de overheidsrekeningen zoals gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

De totale ontvangstenratio is toegenomen met 0,41 procentpunt bbp in 2020. De toename is voor het grootste deel toe te schrijven aan een toename van de fiscale en parafiscale ontvangsten (0,44 procentpunt bbp). De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten, uitgedrukt in % bbp, bleven stabiel (-0,03 procentpunt bbp). Aangezien de overheidsontvangsten gecorreleerd zijn aan de evolutie van de economische activiteit, is het effect van sterke afname van de economische activiteit in 2020 bijgevolg weinig merkbaar in de cijfers uitgedrukt in bbp. Het noemereffect heeft dus een grote invloed. In absolute cijfers zijn de totale ontvangsten afgenomen met 10,8 miljard euro tot een niveau van 228,3 miljard euro, een daling met 4,5%. Alle subrubrieken van de ontvangsten zijn in absolute cijfers afgenomen, behalve de directe belastingen op de beroepsgebonden inkomens van gezinnen, niet-inwoners en instellingen zonder winstoogmerk (IZW's) (+0,7% ten opzichte van 2019) en de toegerekende sociale premies (+2,9% ten opzichte van 2019).

Tabel 7
Ontvangsten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten (ESR)	51,31%	50,75%	51,35%	51,38%	50,18%	50,59%	0,41%
<u>Fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>44,44%</u>	<u>43,63%</u>	<u>44,17%</u>	<u>44,21%</u>	<u>43,06%</u>	<u>43,51%</u>	<u>0,44%</u>
<i>Directe belastingen</i>	16,32%	15,99%	16,60%	16,76%	15,70%	15,87%	0,17%
Vennootschappen	3,35%	3,51%	4,13%	4,36%	3,79%	3,38%	-0,41%
Gezinnen, niet-inwoners en IZW's	12,97%	12,48%	12,47%	12,39%	11,91%	12,49%	0,58%
Roerende voorheffing	0,98%	0,92%	0,85%	0,79%	0,78%	0,69%	-0,08%
Beroepsgebonden inkomens (incl. bijz. bijdr.)	11,37%	10,95%	11,03%	10,97%	10,51%	11,17%	0,67%
Overige	0,61%	0,61%	0,60%	0,64%	0,63%	0,63%	0,00%
<i>Indirecte belastingen</i>	13,16%	13,36%	13,33%	13,37%	13,39%	13,20%	-0,19%
Btw	6,71%	6,78%	6,80%	6,85%	6,76%	6,60%	-0,16%
Accijnzen en gelijkgestelden	2,55%	2,68%	2,69%	2,69%	2,59%	2,53%	-0,05%
Onroerende voorheffing en registratierechten	2,15%	2,17%	2,18%	2,11%	2,23%	2,23%	0,00%
Overige	1,75%	1,73%	1,66%	1,72%	1,82%	1,84%	0,03%
<i>Werkelijke sociale premies</i>	14,10%	13,50%	13,43%	13,27%	13,26%	13,72%	0,45%
Ten laste van de werkgevers	8,66%	8,15%	8,09%	7,93%	7,94%	8,21%	0,28%
Ten laste van de gezinnen	5,43%	5,35%	5,33%	5,34%	5,33%	5,50%	0,17%
<i>Kapitaalbelastingen (vermogensheffingen)</i>	0,87%	0,78%	0,81%	0,82%	0,71%	0,72%	0,01%
<u>Niet fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>6,86%</u>	<u>7,13%</u>	<u>7,18%</u>	<u>7,17%</u>	<u>7,11%</u>	<u>7,08%</u>	<u>-0,03%</u>
Toegerekende sociale premies	2,22%	2,22%	2,23%	2,21%	2,18%	2,37%	0,19%
Inkomen uit vermogen	0,84%	0,87%	0,90%	0,89%	0,82%	0,65%	-0,17%
Inkomens- en kapitaaloverdrachten	0,89%	0,93%	0,89%	0,88%	0,94%	0,93%	0,00%
Verkoop van goederen en diensten	2,91%	3,11%	3,16%	3,18%	3,18%	3,13%	-0,05%

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 2021).

Een detailbeschouwing van de toename in fiscale en parafiscale ontvangsten leert dat deze zijn oorzaak vindt in een toename van de directe belastingen en werkelijke sociale premies (respectievelijk +0,17 en +0,45 procentpunt bbp), afgeremd door een afname van de indirecte belastingen (-0,19 procentpunt bbp). De kapitaalbelastingen zijn stabiel gebleven.

De ontvangsten uit directe belastingen op gezinnen, niet-inwoners en IZW's vertoonden een toename (+0,58 procentpunt bbp). De overheidsmaatregelen ter ondersteuning van de inkomens van gezinnen hebben de impact van de Covid-19 crisis op de huishoudens grotendeels opgevangen. De verschillende overheden hebben in totaal 9,1 miljard euro uitgegeven aan inkomensondersteuning voor gezinnen, waarvan 4,3 miljard euro aan uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid en 3,3 miljard euro aan het overbruggingsrecht voor zelfstandigen. In absolute cijfers zijn de ontvangsten uit directe belastingen op gezinnen, niet-inwoners en IZW's afgenomen met 0,6 miljard euro (-1,0% ten opzichte van 2019).

Onder de indirecte belastingen kenden de btw-¹⁹ en accijnsontvangsten een terugval (respectievelijk -0,16 en -0,05 procentpunt bbp). De particuliere consumptie is fel afgenomen in 2020 (-8,7%)²⁰ als gevolg van de opgelegde restricties in het kader van de Covid-19 crisis die de consumptiemogelijkheden van huishoudens inperkten. In absolute cijfers betrof de daling van de ontvangsten uit indirecte belastingen 4,2 miljard euro (-6,6% ten opzichte van 2019). De ontvangsten uit heffingen op vermogen zijn in 2020 stabiel gebleven.

De ontvangsten uit de directe belastingen van toepassing op vennootschappen vertoonden een sterke daling in 2020 (-0,41 procentpunt bbp). In absolute cijfers betrof het een daling van 15,6% (-2,8 miljard euro) ten opzichte van 2019. Grafiek 4 geeft de uitsplitsing weer van het verloop van de ontvangsten uit belastingen op de winsten van vennootschappen (vennootschapsbelasting of VenB) over haar twee belangrijkste componenten²¹. Sinds de periode 2017-2018 kenden de ontvangsten een sterke verschuiving van inkohieringen naar voorafbetalingen. In die periode werden nieuwe maatregelen geïntroduceerd die voorafbetalingen aanmoedigen²². Dit heeft geleid tot een toename van de voorafbetalingen in 2017-2018, hetgeen een tijdelijke verschuiving was in de tijd van de ontvangsten uit inkohieringen, zoals blijkt uit de scherpe terugval van inkohieringen in 2019.

¹⁹ Belasting op de toegevoegde waarde.

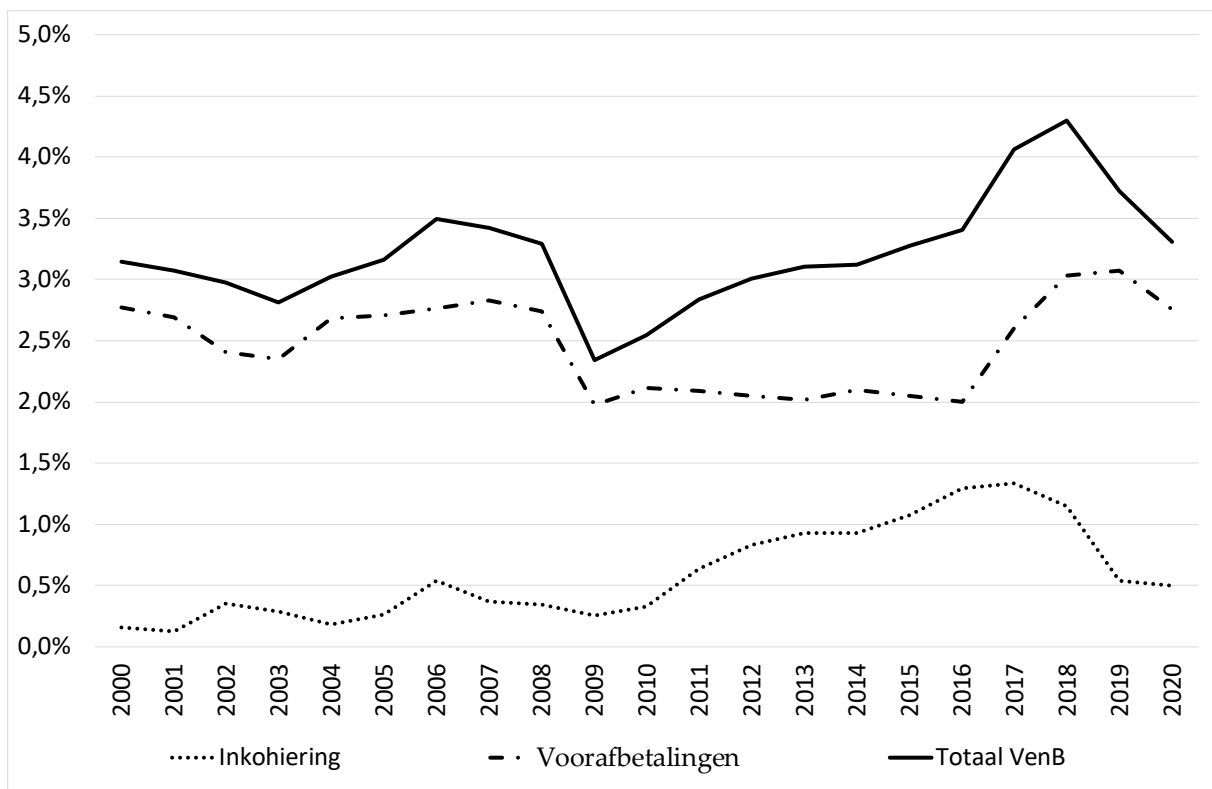
²⁰ Nationale Bank van België (2021). *Nationale rekeningen 2020. Eerste raming van de jaarlijkse rekeningen*. April 2021.

²¹ 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).

²² In januari 2017 werd de belastingvermeerdering bij onvoldoende voorafbetalingen verhoogd tot 2,25%, en vanaf januari 2018 verder naar 6,75%.

Verder hebben ook fiscale maatregelen gericht op het versterken van de solvabiliteit van bedrijven die getroffen zijn door de Covid-19 crisis, bijgedragen tot de afname van de ontvangsten uit de VenB. Zo is er voorzien in een 'carry-backward' waarbij verwachte verliezen voor het boekjaar 2020 in mindering gebracht konden worden van het resultaat van 2019. Ook is voorzien in een wederopbouwreserve, waarbij het verlies in boekjaar 2020 toelaat dat winsten in de periode 2022-2024 tijdelijk via een vrijgestelde reserve in de vennootschap behouden blijven ²³.

Grafiek 4
Evolutie van de componenten van de vennootschapsbelasting in 2000-2020
(in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021).

²³ Zowel de *carry-backward* als de wederopbouwreserve zijn beperkt tot een maximum van 20 miljoen euro. De wederopbouwreserve wordt toch geheel of gedeeltelijk belastbaar in de mate dat de vennootschap op eender welk moment na de aanleg van de reserve uitkeringen uit haar eigen vermogen verricht, of haar personeelskosten laat dalen tot beneden 85% van de personeelskosten in boekjaar 2019.

3.2.2.2 De structurele overheidsontvangsten

Zoals in het deel hierboven werd toegelicht, nam de totale ontvangstenratio toe in 2020 met 0,4 procentpunt bbp ten opzichte van 2019. De waargenomen evolutie wordt 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 2020 toe met 0,5 procentpunt bbp om zo een niveau van 50,4% bbp te bereiken. Het beperkte verschil in verloop tussen beide ratio's (0,07% bbp) kan worden herleid tot de afgenomen impact van one shots op de ontvangsten in 2020. De impact van de conjunctuur op het verloop van de ontvangstenratio is immers quasi neutraal. We benadrukken dat de structurele benadering met de nodige voorzichtigheid dient te worden geïnterpreteerd vanwege de uitzonderlijke en onzekere economische omstandigheden en de invloed daarvan op de berekening van het structureel saldo.

De ontvangstenratio in 2020 blijkt evenwel in geringe mate beïnvloed door eenmalige en tijdelijke meevallers langs ontvangstenzijde (0,06% bbp). Deze zijn afgenomen met 0,17 procentpunt bbp in vergelijking met 2019. De afname van de one shots ten opzichte van 2019 betreft in hoofdzaak het wegvallen van de tijdelijke verhoging van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting (cf. supra). Andere one shots die enkel betrekking hadden op 2019 waren een voorschot op de eindbelasting van het pensioenspaarkapitaal en het afsluiten van een minnelijke schikking met een buitenlandse financiële instelling in het kader van een gerechtelijk onderzoek naar fiscale fraude en witwaspraktijken.

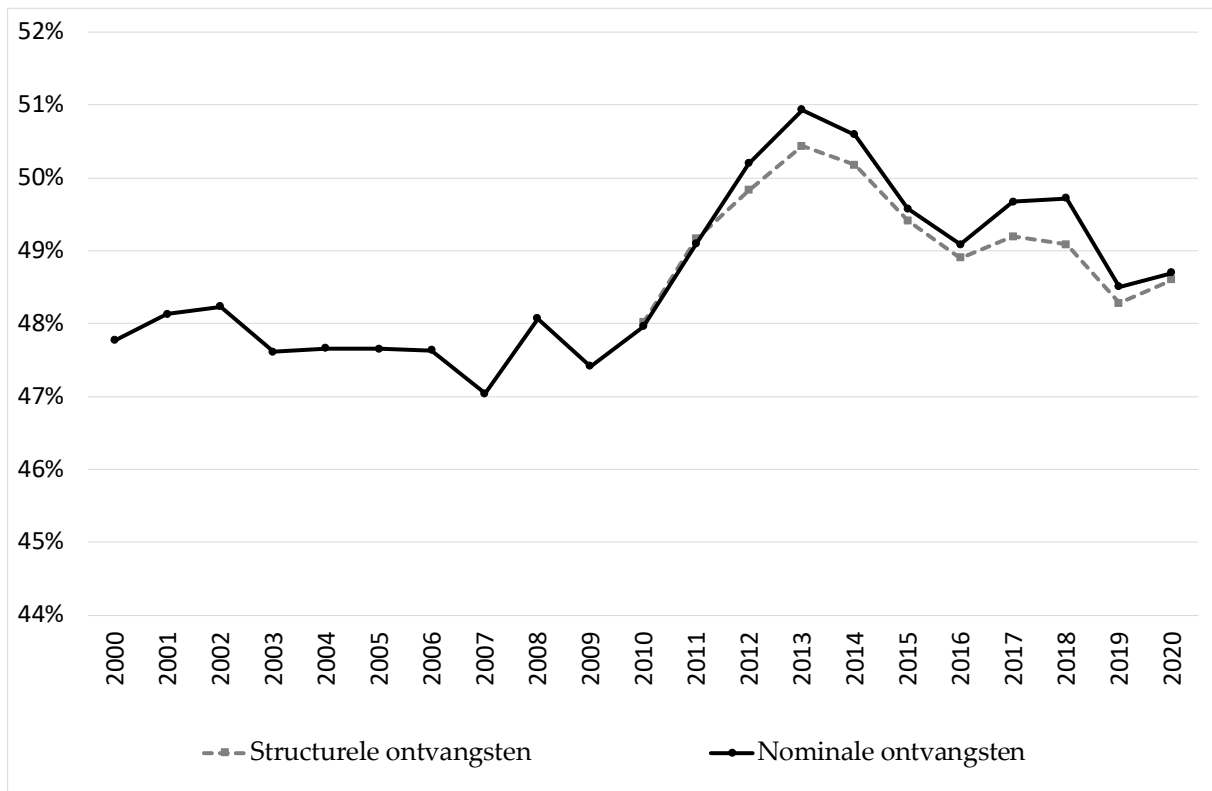
Tabel 8
Structurele overheidsontvangsten over de periode 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten (ESR)	51,3%	50,8%	51,3%	51,4%	50,2%	50,6%	0,4%
Correctie voor de stand van de conjunctuur	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Impact van de one shots	0,2%	0,2%	0,5%	0,6%	0,2%	0,1%	-0,2%
Structurele ontvangsten (ESR)	51,1%	50,6%	50,9%	50,7%	50,0%	50,5%	0,5%
p.m. Structurele ontvangsten (HRF)	49,4%	48,9%	49,2%	49,1%	48,3%	48,6%	0,3%

Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en de Economische projecties van het FPB (juni 2021).

Grafiek 5 geeft de evolutie weer van de nominale en de structurele ontvangstenratio in een historisch perspectief (2000-2020).

Grafiek 5
Evolutie van de ontvangstenratio (nominale en structureel, 2000 – 2020, in % bbp)



Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en de Economische projecties van het FPB (juni 2021). Aangezien de FPB reeks voor one shots pas beschikbaar is vanaf 2010, is het niet mogelijk om hiervoor structurele ontvangsten te bepalen.

3.2.3 De overheidsuitgaven

De analyse van de primaire overheidsuitgaven gebeurt in twee stappen. In een eerste stap wordt ingegaan op de evolutie van de nominale (waargenomen) primaire overheidsuitgaven (zie deel 3.2.3.1). 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 3.2.3.2). Tot slot wordt ook de evolutie van de rentelasten besproken (zie deel 3.2.3.3).

3.2.3.1 De nominale primaire overheidsuitgaven

Net zoals bij de overheidsontvangsten zijn de tabellen en de grafieken van de primaire uitgaven opgesteld volgens de ESR-definitie. De hier gepresenteerde cijfers zijn bijgevolg overeenkomstig de overheidsrekeningen zoals gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

De evolutie van de primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid kende in 2020 een ongeziene toename. Alle overheden hebben uitzonderlijke maatregelen genomen om de economische impact van de Covid-19 crisis maximaal te mitigeren. De budgettaire impact van deze maatregelen resulteerde in een toename van de primaire uitgaven met 7,9 procentpunt bbp. In absolute cijfers zijn de primaire uitgaven in 2020 toegenomen met 23 miljard euro tot een niveau van 262 miljard euro (+9,6%).

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale primaire uitgaven (ESR)	50,8%	50,4%	49,7%	50,1%	50,1%	58,0%	7,9%
<u>Lopende uitgaven</u>	<u>47,3%</u>	<u>47,1%</u>	<u>46,5%</u>	<u>46,6%</u>	<u>46,7%</u>	<u>54,4%</u>	<u>7,6%</u>
Bezoldigingen	12,6%	12,5%	12,4%	12,3%	12,3%	13,4%	1,1%
Lonen	8,4%	8,4%	8,3%	8,3%	8,3%	9,0%	0,7%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,0%	4,4%	0,4%
Aankopen van goederen en diensten	4,1%	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	4,3%	0,3%
Subsidies aan bedrijven	3,8%	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	5,1%	1,3%
waarvan loonkostensubsidies	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	0,0%
Sociale uitkeringen	24,7%	24,7%	24,6%	24,6%	24,6%	28,4%	3,9%
In geld	17,0%	16,9%	16,9%	16,9%	16,8%	20,3%	3,5%
In natura	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	8,1%	0,4%
Inkomstenoverdrachten	2,1%	2,2%	1,8%	2,0%	2,0%	3,1%	1,1%
waarvan naar de EU	1,0%	1,0%	0,7%	0,9%	0,8%	1,0%	0,2%
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>3,6%</u>	<u>3,3%</u>	<u>3,2%</u>	<u>3,4%</u>	<u>3,4%</u>	<u>3,7%</u>	<u>0,2%</u>
Bruto-investeringen in vaste activa	2,5%	2,4%	2,4%	2,6%	2,7%	2,8%	0,1%
Overige kapitaaluitgaven	1,1%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,1%
p.m. Terugbetaalbare belastingkredieten	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	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 2021).

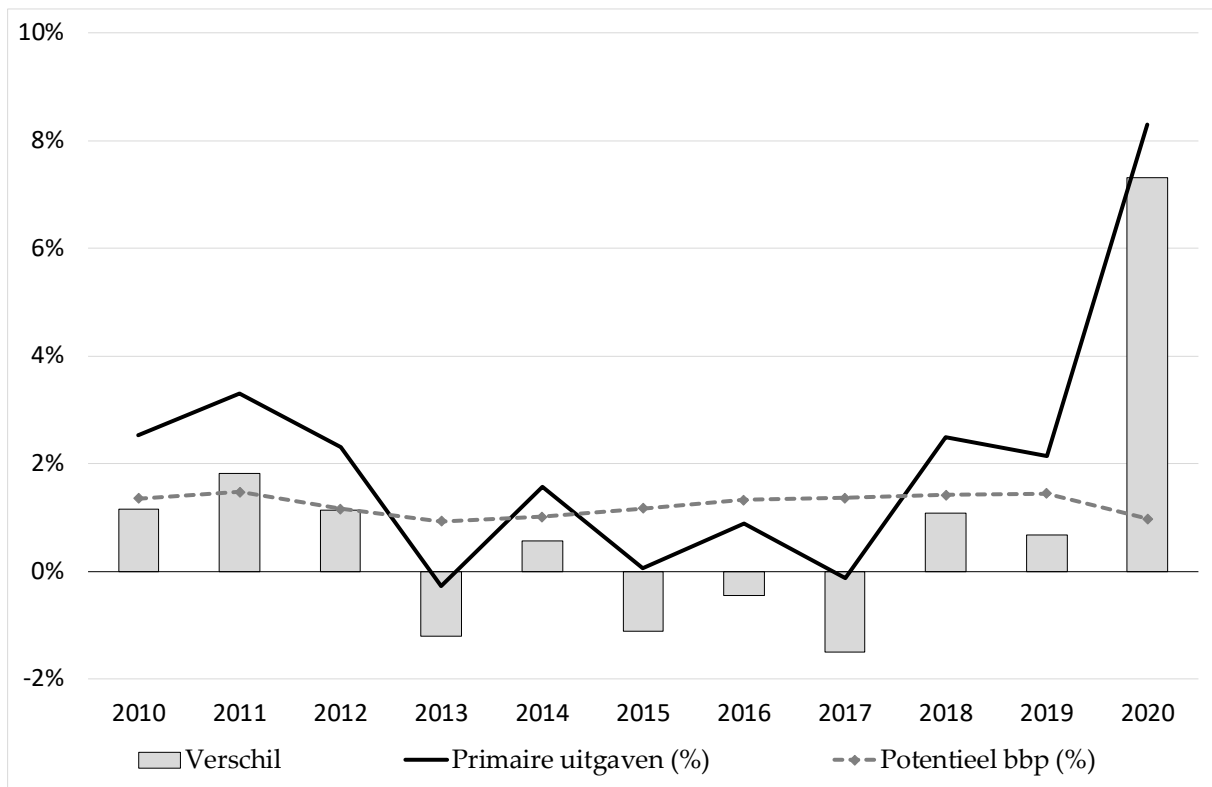
In de voorgaande jaren kende de primaire uitgavenratio van de Gezamenlijke Overheid (GO) een verloop van 50,8% bbp in 2015²⁴ tot 49,7% bbp in 2017. In 2018 liep de primaire uitgavenratio echter weer op met 0,45 procentpunt bbp tot 50,1% bbp, gevolgd door een stabilisatie in 2019.

De toename van de primaire uitgaven in 2020 situeert zich quasi volledig in de lopende uitgaven (+7,6 procentpunt bbp). De kapitaaluitgaven zijn maar beperkt toegenomen (+0,2 procentpunt bbp), in absolute cijfers een toename met 0,23 miljard euro (+1,4%).

²⁴ De primaire uitgavenratio daalde al sinds zijn piek van 52,99% bbp in 2012, zoals verder weergegeven is in Grafiek 9 in deel 3.2.3.2.

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 de periode 2018-2019 vond er een versnelling plaats van de reële primaire uitgavengroei en kwam die hoger te liggen dan de potentiële bbp-groei. In 2020 bedroeg de reële primaire uitgavengroei 8,3% op jaarbasis, en was hiermee 7,3 procentpunt hoger dan de door het Federaal Planbureau geraamde potentiële bbp-groei van 1% in dat jaar.

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 gedeïfleerd aan de hand van een gewogen deflator (consumptieprijsindex, index voor sociale uitkeringen in geld en bezoldigingen).

3.2.3.1.1 Evolutie van de lopende uitgaven

De sociale uitkeringen (+3,9 procentpunt bbp) droegen het meest bij aan de stijging van de lopende uitgaven in 2020, gevolgd door de subsidies aan bedrijven (+1,3 procentpunt bbp), de bezoldigingen (+1,1 procentpunt bbp) en de inkomstenoverdrachten aan andere sectoren (+1,1 procentpunt bbp). De toename in aankopen van goederen en diensten (+0,03 procentpunt bbp) bleef beperkt (zie Tabel 9).

De stijging van de sociale uitkeringen is in hoofdzaak toe te schrijven aan de economische en gezondheidsmaatregelen genomen ter bestrijding van de Covid-19 crisis. Zoals blijkt uit Tabel 10, zijn de uitgaven voor werkloosheid toegenomen met 1,81 procentpunt bbp, en meer dan verdubbeld ten opzichte van 2019, tot een niveau van 2,81% bbp. Hieronder vallen de uitkeringen toegekend aan werknemers die getroffen werden door tijdelijke werkloosheid vanwege de coronamaatregelen.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Sociale uitkeringen	24,70%	24,67%	24,57%	24,58%	24,57%	28,44%	3,87%
<i>In geld</i>	16,98%	16,94%	16,89%	16,85%	16,83%	20,32%	3,49%
Pensioenen (excl. IGO)	10,10%	10,18%	10,28%	10,32%	10,35%	11,37%	1,03%
Gezinsbijslagen	1,51%	1,48%	1,46%	1,44%	1,50%	1,60%	0,10%
Loopbaanonderbreking en brugpensioenen (SWT)	0,56%	0,52%	0,46%	0,41%	0,34%	0,32%	-0,02%
Werkloosheid	1,45%	1,33%	1,20%	1,09%	1,00%	2,81%	1,81%
Uitkeringen ziekte en invaliditeit	1,79%	1,82%	1,85%	1,91%	1,96%	2,25%	0,29%
Leefloon	0,24%	0,27%	0,29%	0,30%	0,30%	0,32%	0,02%
Overige (incl. IGO)	1,32%	1,34%	1,36%	1,39%	1,38%	1,64%	0,26%
<i>In natura</i>	7,72%	7,73%	7,68%	7,73%	7,75%	8,12%	0,38%
waarvan gezondheidszorg	6,71%	6,66%	6,63%	6,66%	6,71%	7,01%	0,29%

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 2021).

Ook de vergrijzing van de bevolking droeg bij aan de toename van de sociale uitkeringen, met een stijging van 1,03 procentpunt bbp in de pensioenuitgaven. Vanwege het noemereffect is die toename sterker in vergelijking met de vorige jaren. In absolute cijfers hebben de pensioenuitgaven in 2020 het groeipad van de voorbije jaren gevolgd (jaarlijks gemiddeld 4% toename).

Verder zijn ook de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (+0,29 procentpunt bbp), de gezinsbijslagen (+0,10 procentpunt bbp) en de overige sociale uitkeringen (+0,26 procentpunt bbp) toegenomen. De sociale uitkeringen in natura aan gezondheidszorg zijn toegenomen met 0,29 procentpunt bbp. Ook hier speelt echter het noemereffect, aangezien in absolute termen de sociale uitkeringen voor gezondheidszorg zijn afgenomen (-1,2%). Dat is voor het eerst sinds 1997. De uitgaven voor het leefloon (+0,02 procentpunt bbp), en voor loopbaanonderbreking en het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag ²⁵ (-0,02 procentpunt bbp) bleven min of meer stabiel in 2020. In het deel 3.3.3 over de SZ wordt dieper ingegaan op de evolutie van de sociale uitkeringen.

3.2.3.1.2 Evolutie van de kapitaaluitgaven

De toename van de kapitaaluitgaven van de Gezamenlijke Overheid (zie Tabel 9) in 2020 doet zich zowel voor bij de overheidsinvesteringen (bruto-investeringen in vaste activa, +0,11 procentpunt bbp) als bij de overige kapitaaluitgaven (+0,13 procentpunt bbp).

De bruto-overheidsinvesteringen namen in de periode 2018-2019 toe tot 2,66% bbp en piekten in 2020 op 2,77% bbp ²⁶. Ook hier maskeert de negatieve bbp-groei in de noemer dat de overheidsinvesteringen zijn afgenomen met 1,5% in absolute cijfers (-190 miljoen euro). Het verloop van de bruto-investeringen per overheidsniveau is weergegeven in Tabel 11.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Gezamenlijke overheid	2,49%	2,41%	2,41%	2,65%	2,66%	2,77%	0,11%
Entiteit I	0,48%	0,46%	0,44%	0,45%	0,48%	0,59%	0,12%
Entiteit II	2,01%	1,95%	1,97%	2,20%	2,19%	2,18%	-0,01%
G&G (geheel)	1,31%	1,33%	1,26%	1,37%	1,40%	1,44%	0,04%
Lokale Overheden	0,70%	0,62%	0,70%	0,82%	0,79%	0,74%	-0,05%

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 2021).

²⁵ Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) stemt overeen met de voormalige brugpensioenen.

²⁶ Merk op dat deze piek van 2,77% bbp 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.

Zowel bij Entiteit I ²⁷ als bij de Gemeenschappen en Gewesten werd in 2020 een stijging van de bruto-overheidsinvesteringen opgetekend (met resp. +0,12 en +0,04 procentpunt bbp). Hoofdzakelijk de vernieuwing van de uitrusting bij Defensie heeft geleid tot een sterke toename van de bruto-investeringen van de Federale Overheid (+0,10 procentpunt bbp).

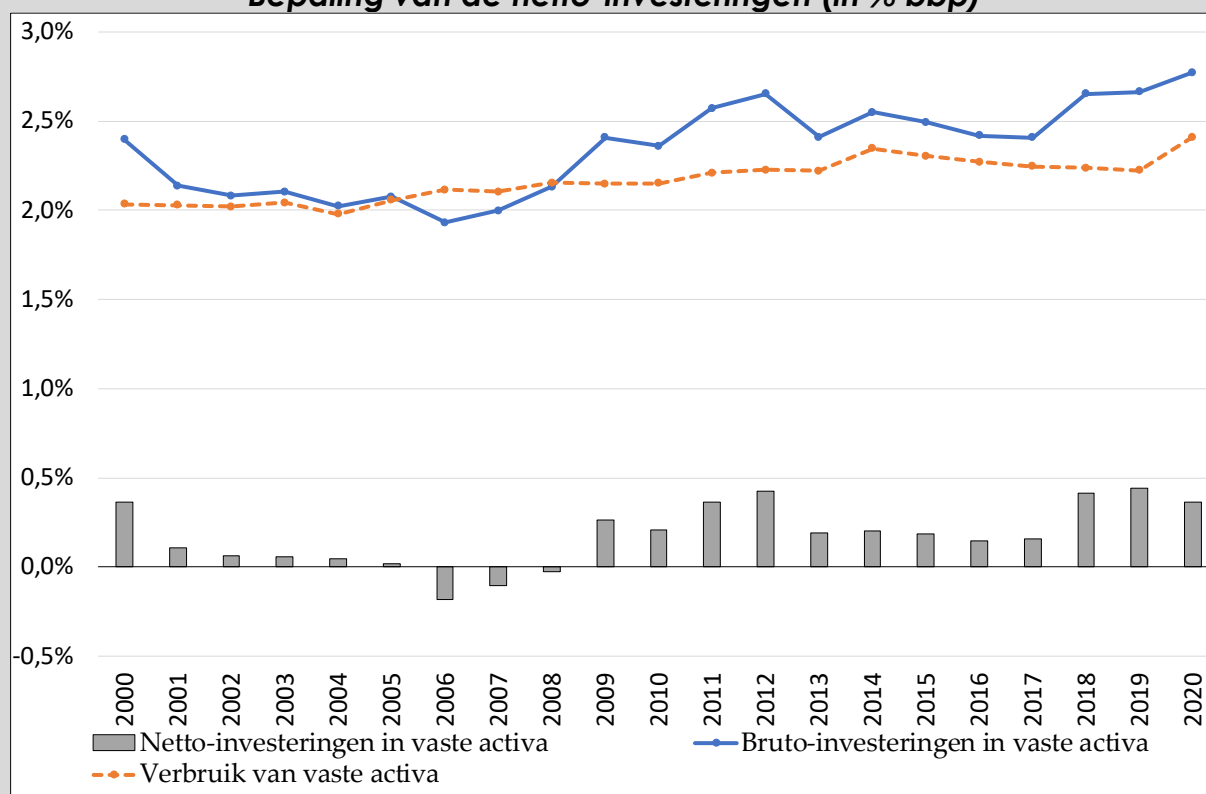
Bij de Lokale Overheden zijn de bruto-investeringen afgenomen (-0,05 procentpunt bbp). De piek van de bruto-investeringen bij de Lokale Overheden in 2018 (0,82% bbp) kadert binnen de zogenaamde investeringscyclus van de Lokale Overheden. In de aanloop naar de lokale verkiezingen (oktober 2018) nemen de overheidsinvesteringen immers traditioneel toe om vervolgens na afloop van de verkiezingen opnieuw af te nemen. In de periode 2019-2020 zijn de bruto-investeringen van de Lokale Overheden met 0,08 procentpunt bbp cumulatief afgenomen tot 0,74% bbp.

Kader 1: Evolutie van de investeringen van de Gezamenlijke Overheid

De bruto-investeringen van de Gezamenlijke Overheid bedroegen in 2020 2,77% bbp. Op Europees niveau behoort België tot de groep landen met de laagste ratio van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het bbp. Het EU-gemiddelde voor 2020 bedroeg 3,3% bbp. De bruto-investeringen van de Gezamenlijke Overheid lagen weliswaar boven het gemiddelde van de periode 2000-2020 (2,35% bbp). Opvallend is dat de investeringen gedurende de afgelopen drie jaar een hoger niveau bereikten in verhouding tot de voorbije twee decennia.

²⁷ Entiteit I wordt gevormd door de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid.

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



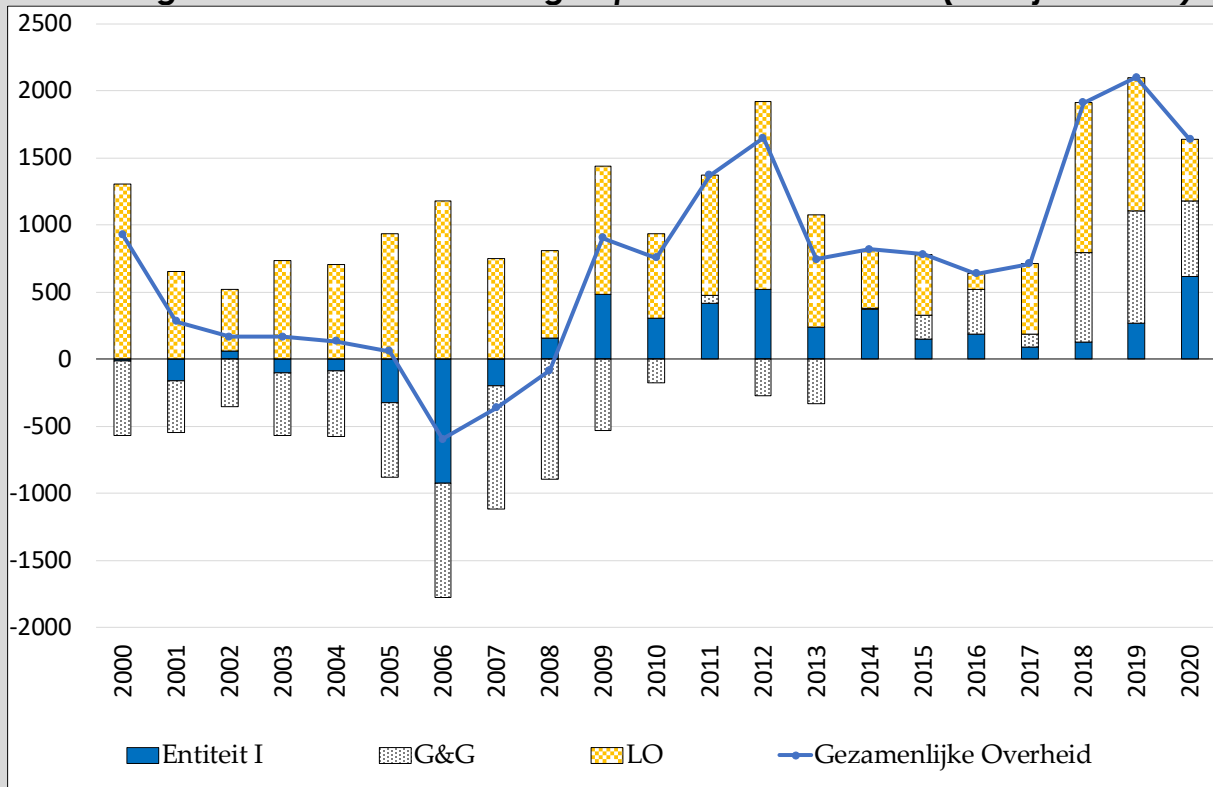
Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Het verschil tussen de jaarlijkse bruto-investeringen en de jaarlijkse depreciatie van de kapitaalvoorraad (het verbruik of de waardevermindering van vast kapitaal) werd in 2020 iets kleiner (zie Grafiek 7). Dit betekent dat de netto-investeringen in 2020 een daling kenden, namelijk met 0,08 procentpunt bbp tot 0,36% bbp. Net zoals in de periode 2018-2019 vond er een hogere netto-aangroei van de investeringen plaats vergeleken met de voorbije twee decennia. Over de volledige periode 2000-2020 bedroegen de netto-investeringen van de Gezamenlijke Overheid gemiddeld 0,18% bbp.

Grafiek 8 toont de verdeling van de netto-investeringen²⁸ over de verschillende overheidsniveaus. Sinds 2009 werd jaarlijks een netto-aangroei van de vaste activa opgetekend. Opvallend zijn ook de positieve netto-investeringen door de Gemeenschappen en Gewesten in de recente periode 2018-2020.

²⁸ Een negatief bedrag komt overeen met negatieve netto-investeringen (depreciatie groter dan bruto-investeringen).

Grafiek 8
Verdeling van de netto-investeringen per overheidsniveau (in miljoen euro)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

3.2.3.2 De structurele primaire overheidsuitgaven

Zoals hiervoor toegelicht werd, nam de (nominale) primaire uitgavenratio van de Gezamenlijke Overheid in 2020 toe met 7,9 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 nam de primaire uitgavenratio in 2020 toe met 3,4 procentpunt bbp tot een niveau van 54,2% bbp.

De output gap – het verschil tussen het reële bbp en het potentiële bbp – was sterk negatief in 2020. Dit betekent dat de conjunctuur een ongunstige invloed uitoefende op de overheidsfinanciën, en dat de cyclisch gecorrigeerde uitgavenratio bijgevolg lager is dan de nominale uitgavenratio. In de periode 2015-2019 was de output gap positief waardoor de structurele primaire uitgavenratio hoger was dan de nominale uitgavenratio. Vanwege de uitzonderlijke economische toestand is de output gap momenteel omgeven met veel onzekerheid en dient de cyclische impact op het vorderingensaldo met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Zoals uit Tabel 12 blijkt, bedroeg de impact van de conjunctuur op de primaire uitgavenratio +3,8% bbp in 2020, wat een verschil is van 4,5 procentpunt bbp ten opzichte van 2019. 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) ²⁹.

De weerslag van de eenmalige en tijdelijke factoren op de primaire uitgavenratio bleef in 2020 beperkt tot 0,04% bbp, een lichte toename ten opzichte van 2019 wanneer de one shots een impact van 0,02% bbp hadden op de uitgavenratio. De steunmaatregelen die werden genomen om de economische impact van de Covid-19 crisis te beperken, worden door het Planbureau niet gerekend tot de eenmalige en tijdelijke maatregelen (de zogenaamde ‘one shots’ of ‘one offs’), conform de Europese richtlijnen in het kader van de General Escape Clause (zie punt 2.1 van het HRF-advies van maart 2020). Bijgevolg worden zij gedeeltelijk tot het structureel saldo gerekend ³⁰.

Tabel 12
Structurele primaire uitgaven over de periode 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale primaire uitgaven (ESR)	50,8%	50,4%	49,7%	50,1%	50,1%	58,0%	7,9%
Correctie voor de stand van de conjunctuur	-0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,5%	-0,7%	3,8%	4,5%
Tellereffect	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,5%	0,6%
Noemereffect	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,6%	3,3%	3,9%
Impact van one shots	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Structurele primaire uitgaven (ESR)	50,9%	50,3%	49,9%	50,6%	50,8%	54,2%	3,4%
p.m. Structurele primaire uitgaven (HRF)	49,2%	48,6%	48,2%	48,9%	49,1%	52,3%	3,1%

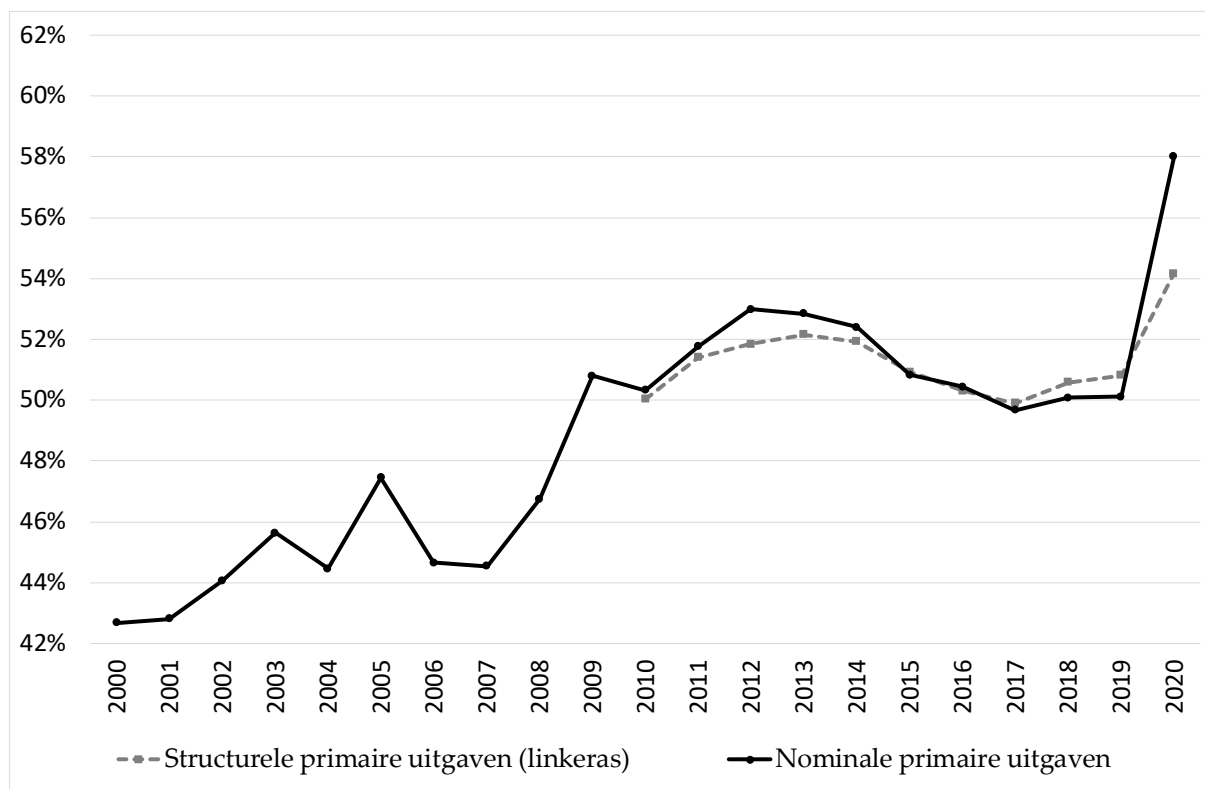
Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en de Economische projecties van het FPB (juni 2021).

²⁹ De raming van de cyclische component is gebaseerd op de methodologie van de Europese Commissie. Daarbij wordt de output gap vermenigvuldigd met semi-elasticiteiten voor de uitgavenratio – opgesplitst voor het tellereffect, zijnde de impact van de conjunctuur op de werkloosheidsuitgaven, en het noemereffect, zijnde de impact van de verandering in bbp op de ratio – die werden geraamd voor iedere lidstaat afzonderlijk.

³⁰ Gedeeltelijk aangezien de uitgaven voor tijdelijke werkloosheid tot de cyclische component behoren. De cyclische component betreft evenwel een raming op basis van semi-elasticiteiten, en houdt geen rekening met de werkelijke uitgaven.

Grafiek 9 geeft de evolutie weer van de nominale en de structurele uitgavenratio sinds 2000. Opvallend hierbij is de forse uitgavengroei tussen 2007 en 2012, die in omvang quasi even groot is als de recente toename van de uitgavengroei in 2020. Tussen 2012 en 2017 nam de uitgavenratio zowel in nominale als in structurele termen af. In 2018 kwam aan die dalende trend evenwel een einde.

Grafiek 9
Evolutie van de primaire uitgavenratio (nominale en structureel, 2000-2020)
(in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en van het FPB (Economische vooruitzichten, juni 2021). 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.

3.2.3.3 Evolutie van de rentelasten en determinanten

In 2020 bleef het gewicht van de rentelasten stabiel op 2,0% bbp. Daarmee kwam een voorlopig einde aan de dalende trend van de voorbije jaren. De impliciete rente op de overheidsschuld daalde wel verder tot 1,9%. De gemiddelde looptijd van de uitstaande overheidsschuld daalde licht tot 9,7 jaar.

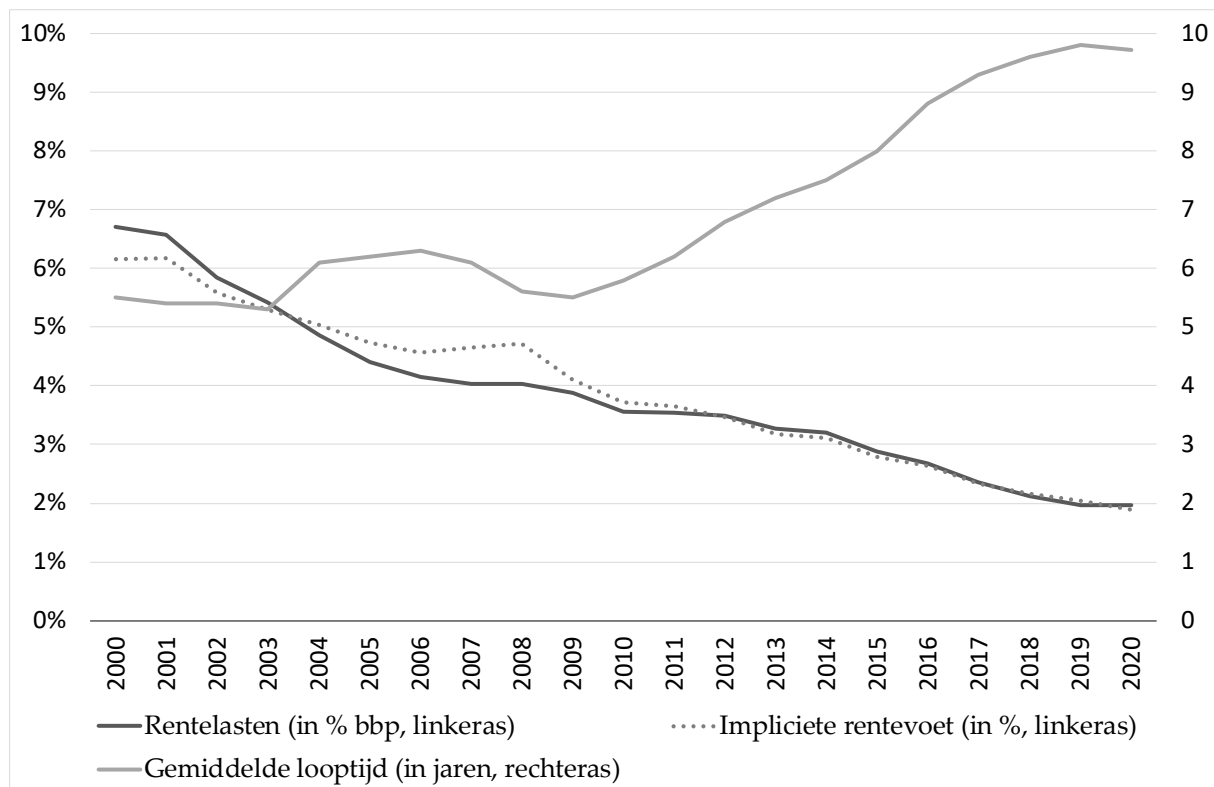
Tabel 13
Evolutie van de rentelasten

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%	2,0%	0,0%
Impliciete rente	2,8%	2,6%	2,3%	2,2%	2,0%	1,9%	-0,1%
Gemiddelde looptijd (in jaren)	7,96	8,65	9,29	9,62	9,81	9,72	-0,09

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB, Federaal Agentschap van de Schuld.

Plaatsen we de evolutie van deze variabelen binnen een historisch perspectief (2000-2020), dan wordt duidelijk dat het verloop in 2020 niet aansluit bij de trend die sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis (2008-2009) geobserveerd werd. Zowel de rentelasten als de impliciete rentevoeten lijken te stabiliseren. Opvallend is ook dat de gemiddelde looptijd van de schuld voor het eerst sinds 2009 is afgenomen. Maken we abstractie van het noemereffect, blijkt dat in absolute cijfers de rentelasten de dalende trend hebben verdergezet met een afname van 0,5 miljard euro (-5,5%).

Grafiek 10
Evolutie van de rentelasten, impliciete rentevoet en gemiddelde looptijd (resp. in % bbp, procent en jaren)

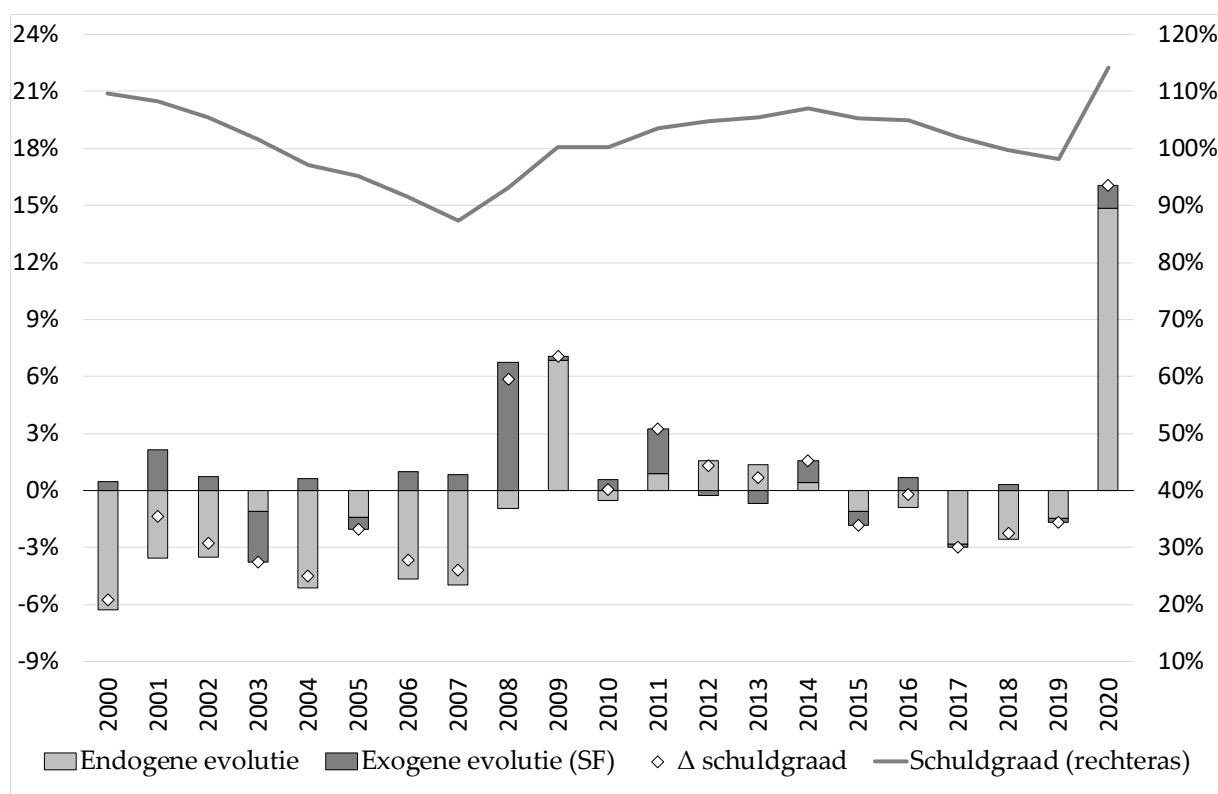


Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB, Federaal Agentschap van de Schuld.

3.2.4 Evolutie van de schuldgraad

De schuldgraad bedroeg **114,1% bbp op het einde van 2020**. De schuldgraad is toegenomen met 16,1 procentpunt bbp ten opzichte van 2019, toen de schuldgraad 98,1% bbp bedroeg. De totale schuldgraadvariatie (in % bbp) kan worden opgesplitst in een endogene variatie (deel 3.2.4.1) en een exogene variatie (deel 3.2.4.2).

Grafiek 11
Evolutie van de schuldgraad (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

3.2.4.1 De endogene schuldevolutie

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 primair saldo dat noodzakelijk is om de schuldgraad constant te houden (vereist primair saldo) en het (gerealiseerde) effectief primair saldo. Het primair 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).

De toename van de schuldgraad in 2020 volgt bijna volledig uit de endogene toename van de schuldgraad (+16,3 procentpunt bbp). Ten opzichte van 2019 is het gerealiseerde primair saldo afgenomen van 0,1% bbp naar -7,4% bbp, terwijl het primair saldo dat vereist is voor een stabilisatie van de schuldgraad, is toegenomen tot 7,4% bbp. Aldus hadden beide factoren in 2020 een schuldverhogend effect, in tegenstelling tot de periode 2015-2019 waarin zij beiden bijdroegen tot de daling van de schuldgraad.

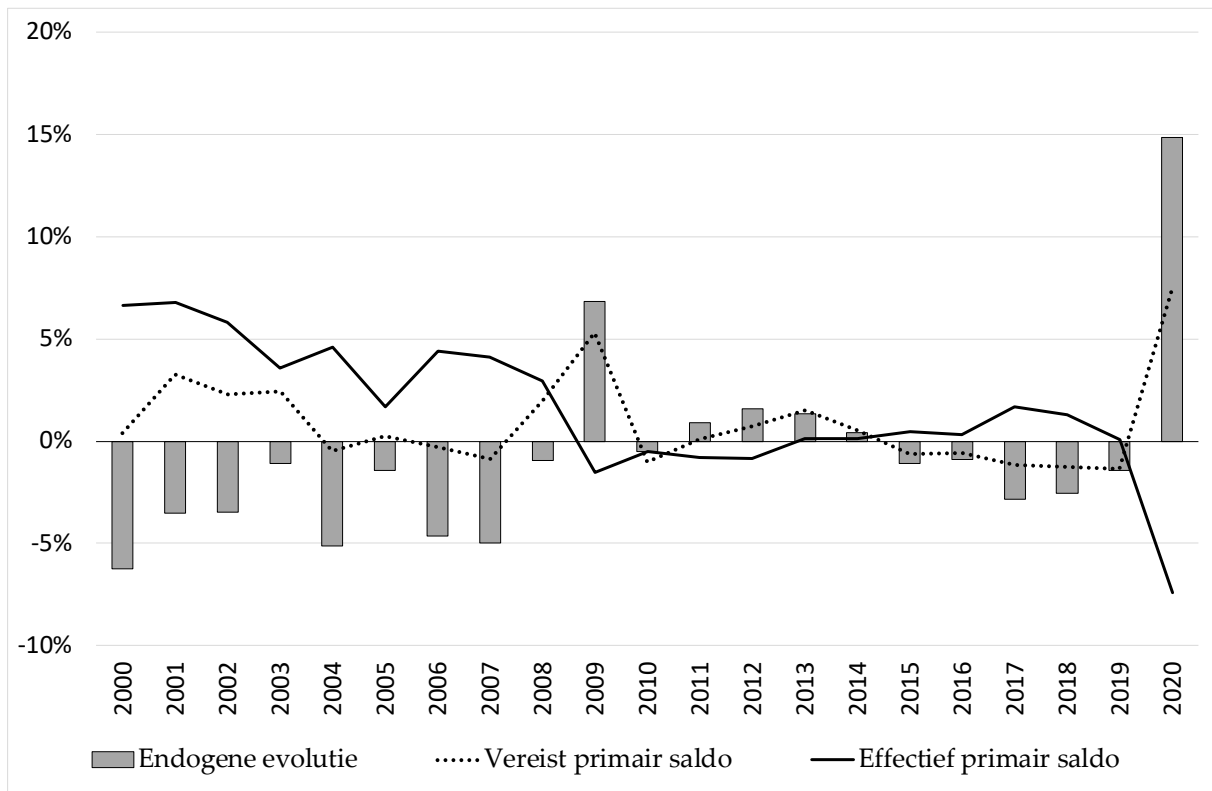
Tabel 14
Evolutie van de schuldgraad (in % bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Schuldratio		105,2%	105,0%	102,0%	99,8%	98,1%	114,1%	16,1%
Evolutie (Δ)	$=(1)+(2)$	-1,8%	-0,2%	-3,0%	-2,2%	-1,7%	16,1%	17,8%
waarvan endogene evolutie	$(1)=(1.a)-(1.b)$	<u>-1,1%</u>	<u>-0,9%</u>	<u>-2,8%</u>	<u>-2,6%</u>	<u>-1,4%</u>	<u>14,9%</u>	<u>16,3%</u>
Vereist primair saldo voor stabilisatie	(1.a)	-0,6%	-0,6%	-1,2%	-1,3%	-1,4%	7,4%	8,8%
Effectief primair saldo	(1.b)	0,5%	0,3%	1,7%	1,3%	0,1%	-7,4%	-7,5%
waarvan exogene evolutie	(2)	<u>-0,7%</u>	<u>0,7%</u>	<u>-0,2%</u>	<u>0,3%</u>	<u>-0,3%</u>	<u>1,2%</u>	<u>1,5%</u>
Detail vereist primair saldo voor stabilisatie								
Nominale bbp groei ('n')	(3)	3,4%	3,2%	3,5%	3,4%	3,5%	-5,3%	-8,8%
Impliciete rentevoet ('i')	(4)	2,8%	2,6%	2,3%	2,2%	2,0%	1,9%	-0,1%
Gecorrigeerd verschil $[(n-i)/(1+n)]$	$(5)=[(3)-(4)]/[1+(3)]$	-0,6%	-0,6%	-1,1%	-1,2%	-1,4%	7,6%	9,0%

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 de omvang van het endogene factoren van een ongeziene omvang indien wordt vergeleken met de evolutie van de voorbije twee decennia. Dat zowel door de sterke toename van het vereist primair saldo, als het groot effectief primair tekort. De toename van de endogene schuldevolutie in 2020 betekent een breuk met de periode 2015-2019 waarin de endogene factoren een schuldverminderend effect hadden.

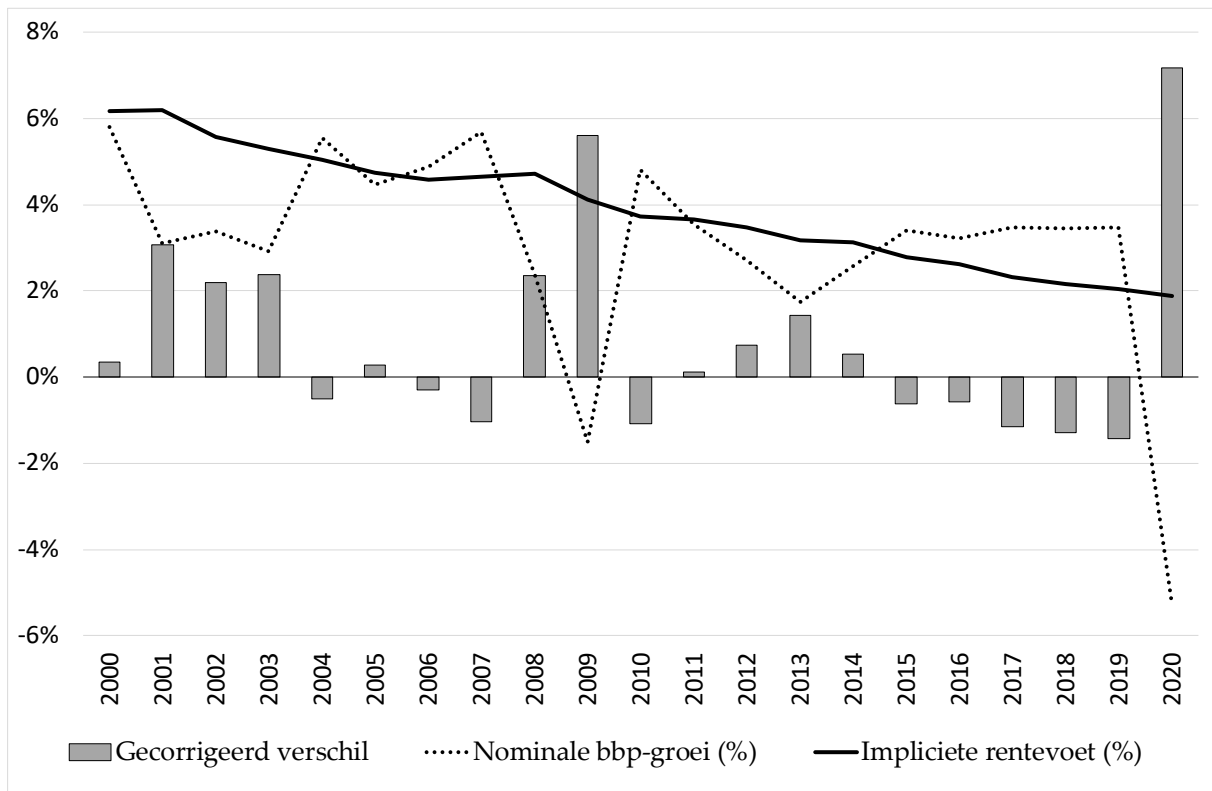
Grafiek 12
Detail van de endogene schuldevolutie (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Dat het voor de stabilisatie van de schuldgraad vereist primair saldo sterk is toegenomen in 2020, wordt verklaard door de uitzonderlijke negatieve nominale bbp-groei. Die is afgenomen met 8,8 procentpunt bbp ten opzichte van 2019. De impliciete rentevoet is licht afgenomen met 0,1 procentpunt bbp tot 1,9%, een historisch laag peil. Aangezien de negatieve nominale bbp-groei onder de impliciete rentevoet noteert, is het vereist primair saldo positief geworden. Daarmee is de gunstige impact van het omgekeerd sneeuwbaaleffect van de voorbije jaren doorbroken.

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

3.2.4.2 Detail van de exogene schulddeterminanten

De exogene schulddeterminanten (verrichtingen zonder impact op het vorderingensaldo) oefenden in 2020 per saldo **een ongunstige (schuldverhogende) weerslag uit van 1,2% bbp** op de schuldgraad. Ter vergelijking: in 2019 hadden de exogene factoren een verminderende impact op de schuldgraad. Tabel 15 geeft de **grote rubrieken van exogene factoren** weer.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totaal	-0,7%	0,7%	-0,2%	0,3%	-0,3%	1,2%	1,5%
Netto deelnemingen	(1) -0,9%	0,2%	-0,5%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%
Leningen	(2) 0,0%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,1%
Afgeleide financiële producten	(3) 0,3%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Verskil intresten op transactiebasis vs kasbasis	(4) 0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,0%
Uitgifte boven (-)/onder(+) de nominale waarde	(5) -1,0%	-0,8%	-0,3%	-0,2%	-0,5%	-0,9%	-0,4%
Chartaal geld en deposito's	(6) 0,0%	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,4%	0,8%	1,3%
Verskil timing fiscale ontvangsten (ESR vs kas)	(7) 0,2%	0,3%	-0,2%	0,2%	-0,1%	0,8%	1,0%
Pensioenen	(8) 0,1%	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%	0,0%
Residuele statistische discrepantie	(10) 0,1%	-0,4%	0,1%	-0,4%	-0,2%	-0,5%	-0,4%

Noot: In ESR 2010 maken de uitgiftepremies boven/onder de nominale waarde deel uit van de rentelasten. Naar analogie met de methodologie van Eurostat en het INR worden deze hier geklasseerd onder de exogene schulddeterminanten.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Het verschil tussen de reeds ingekohierde belastingen (ESR) maar nog niet-geïnde belastingen (kasbasis) (opgenomen in lijn (7)) had in 2020 een schuldverhogend effect van 0,8% bbp. Deze toename is het gevolg van fiscale maatregelen in het kader van de Covid-19 crisis. Om de economische impact van de crisis te verlichten en de liquiditeit van bedrijven zoveel mogelijk te vrijwaren, hebben de verschillende overheden in 2020 een verlenging van de betalingstermijnen, betalingsplannen en/of uitstel van betaling van verscheidene belastingen toegekend aan bedrijven en huishoudens. Het verschil in timing van de fiscale ontvangsten had in 2019 nog een schuldverminderend effect van -0,1% bbp.

Ook chartaal geld & deposito's (lijn (6)) hadden in 2020 een sterk schuldverhogende impact van 0,8% bbp. Dat in tegenstelling tot het vorige jaar, toen een schuldverminderende impact van -0,4% bbp werd opgetekend.

Een van de exogene factoren die in 2020 een aanzienlijk schuldverminderende impact had, zijn de uitgiftepremies (lijn (5)). Die resulteerden in een daling van de schuldgraad met 0,9% bbp aangezien de marktrente voor een groot deel onder de couponrente lag zodat de uitgiftewaarde van de effecten hoger was dan hun nominale waarde. Dat als gevolg van het accommoderende monetaire beleid van de Europese Centrale Bank (ECB). De uitgiftepremies zijn toegenomen vanwege de uitzonderlijk hoge financieringsbehoeften in 2020 ³¹.

³¹ De Federale Overheid heeft in 2020 voor een uitzonderlijk bedrag van 52,6 miljard euro aan schuldbewijzen uitgegeven.

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 2020 een schuldverhogend effect (0,3% bbp) van een omvang vergelijkbaar met die van de voorbije jaren.

De netto deelnemingen (lijn (1)) leidden in 2020 tot een lichte toename van de schuldgraad met 0,2% bbp, een omvang evenredig aan die van 2019 ³². De financiering van de verstrekte leningen (lijn (2)) deed de schuld in 2020 toenemen met 0,4% bbp. Dat ligt iets hoger in vergelijking met vorige jaren vanwege de staatsleningen die verschillende overheden hebben verstrekt in het kader van de Covid-19 crisis, waaronder aan Brussels Airlines. Ook de schuldtoename ten gevolge van pensioenuitgaven verbonden aan in het verleden overgenomen pensioenverplichtingen van pensioenfondsen van ondernemingen zoals Proximus (lijn (8)) bleef in 2020 stabiel ten opzichte van vorige jaren (0,1% bbp).

De schuldverminderende impact van de afgeleide financiële producten (lijn (3)) – die met -0,03% bbp zeer beperkt blijft – 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 2020. Dit heeft grotendeels betrekking op de terugkoop van schulden boven de nominale waarde. Tot slot had de residuele statistische discrepantie ³³ (lijn (10)) in 2020 een schuldverminderend effect van -0,5% bbp.

³² 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.

³³ 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.

3.3 Budgettaire evolutie van Entiteit I

3.3.1 Een globaal beeld op basis van de geconsolideerde rekening van Entiteit I

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

De rekening van Entiteit I werd zwaar getroffen door de COVID-19-crisis in 2020. Het nominale vorderingensaldo van Entiteit I bedroeg in ESR-termen -7,1% bbp in 2020, wat neerkomt op een verslechtering met 5,4 procentpunt bbp ten opzichte van 2019 ³⁴.

Tabel 16
Rekening van Entiteit I (in % bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Totale ontvangsten vóór overdrachten aan andere overheden	(1)=(2)+(7)	40,7%	38,6%	39,1%	39,8%	38,2%	38,1%	0,0%	-5,3%
Ontvangsten exclusief ontvangen overdrachten	(2)=(3)+(6)	40,6%	38,6%	39,1%	39,4%	38,2%	38,1%	0,0%	-5,3%
Fiscale en parafiscale ontvangsten	(3)=(4)+(5)	38,5%	36,3%	36,8%	37,2%	35,9%	36,0%	0,1%	-5,0%
Fiscale ontvangsten	(4)	24,4%	22,8%	23,4%	24,0%	22,7%	22,4%	-0,4%	-6,8%
Werkelijke sociale premies	(5)	14,1%	13,5%	13,4%	13,2%	13,2%	13,7%	0,4%	-2,1%
Niet-fiscale ontvangsten	(6)	2,2%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,1%	-0,1%	-10,0%
Ontvangen overdrachten afkomstig van andere overheden	(7)	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	-65,1%
Overgedragen fiscale ontvangsten aan Entiteit II	(8)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	6,6%	-0,2%	-7,7%
Totale ontvangsten na fiscale overdrachten	(9)=(1)-(8)	33,6%	31,7%	32,3%	33,0%	31,4%	31,6%	0,1%	-4,8%
Fiscale en parafiscale ontvangsten na fiscale overdrachten	(10)=(11)+(12)	31,4%	29,4%	30,0%	30,4%	29,2%	29,4%	0,3%	-4,4%
Fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten	(11)=(4)-(8)	17,3%	15,9%	16,6%	17,2%	16,0%	15,8%	-0,2%	-6,4%
Werkelijke sociale premies	(12)=(5)	14,1%	13,5%	13,4%	13,2%	13,2%	13,7%	0,4%	-2,1%
Overige niet-fiscale ontvangsten	(13)=(6)+(7)	2,3%	2,3%	2,3%	2,6%	2,2%	2,1%	-0,1%	-10,4%
Primaire uitgaven	(14)=(15)+(16)	39,2%	38,9%	38,1%	38,2%	38,1%	43,5%	5,4%	8,1%
Finale primaire uitgaven	(15)	26,3%	25,9%	25,4%	25,4%	25,5%	30,5%	5,1%	13,6%
Overgemaakte overdrachten	(16)=(17)+(18)	12,9%	13,0%	12,7%	12,8%	12,7%	13,0%	0,3%	-2,7%
Overgedragen fiscale ontvangsten aan Entiteit II	(17)=(8)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	6,6%	-0,2%	-7,7%
Budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU	(18)	5,8%	6,1%	5,8%	6,0%	5,9%	6,4%	0,5%	2,9%
Primair saldo	(19)=(1)-(14)	1,5%	-0,2%	1,0%	1,6%	0,0%	-5,4%	-5,4%	
Rentelasten	(20)	2,6%	2,4%	2,1%	1,9%	1,7%	1,7%	0,0%	-5,0%
Vorderingensaldo (ESR)	(21)=(19)-(20)	-1,1%	-2,6%	-1,1%	-0,3%	-1,7%	-7,1%	-5,4%	
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)	(22)				0,4%				
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	(23)=(21)-(22)	-1,1%	-2,6%	-1,1%	-0,6%	-1,7%	-7,1%	-5,4%	
p.m. Financiering pensioenen Entiteit II door Entiteit I	(24)	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	0,1%	
P.m. Correctie voor voorschottenbenadering	(25)	-1,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	
Gecorrigeerd vorderingensaldo (HRF-optiek)	(26)=(21)+(25)	-2,2%	-2,5%	-1,0%	-0,2%	-1,6%	-6,9%	-5,3%	

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 2021).

(*) Het betreft hier de som van de overdrachten van fiscale ontvangsten, overige inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten aan Entiteit II.

³⁴ Het vorderingensaldo van Entiteit I volgens de voorschottenbenadering inzake gewestelijke PB (HRF-optiek) bedroeg -6,9% bbp. Dit was een daling met 5,3 procentpunt bbp ten opzichte van 2019.

De effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten daalden in nominale termen met 5,3% in 2020. Het nominale bbp daalde eveneens met 5,3% in dat jaar, waardoor de ratio van de effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten nagenoeg stabiel bleef. De overgedragen fiscale ontvangsten aan Entiteit II daalden sterker dan het nominale bbp (-0,2 procentpunt bbp). Samen heeft dit geleid tot een beperkte stijging van de ratio van de totale ontvangsten na fiscale overdrachten van Entiteit I van 31,4% bbp in 2019 tot 31,6% bbp in 2020.

De primaire uitgavenratio van Entiteit I steeg met 5,4 procentpunt bbp tot 43,5% bbp in 2020. Het zijn met name de finale primaire uitgaven (+5,1 procentpunt bbp of +13,6% nominale groei) die verantwoordelijk zijn voor de sterke stijging. Door het noemereffect liet de ratio van de overgemaakte overdrachten aan Entiteit II en de Europese Unie (EU) (+0,3 procentpunt bbp) een beperkte toename optekenen, ondanks de terugval in absolute cijfers (-2,7%) in 2020. De sterke toename van de primaire uitgavenratio resulteerde in een forse terugval van het primair saldo van Entiteit I (-5,4 procentpunt bbp), dat sterk negatief werd in 2020 (-5,4% bbp). Tot slot bleef de ratio van de rentelasten stabiel op 1,7% bbp.

3.3.2 Budgettaire evolutie van de Federale Overheid

Het nominale vorderingensaldo van de Federale Overheid verslechterde in 2020 in ESR-termen met 5,3 procentpunt bbp tot -7,2% bbp³⁵. De COVID-19-crisis deed de uitgaven sterk oplopen, terwijl de ontvangsten terugliepen.

³⁵ Het vorderingensaldo van de Federale Overheid volgens de voorschottenbenadering inzake gewestelijke PB (HRF-optiek) bedroeg -7,0% bbp in 2020. Dit was een daling met 5,1 procentpunt bbp ten opzichte van 2019.

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

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Totale ontvangsten vóór overdrachten aan andere overheden	(1)=(2)+(5)	26,3%	24,9%	25,5%	26,3%	24,7%	24,2%	-0,5%	-7,1%
Eigen ontvangsten	(2)=(3)+(4)	26,3%	24,3%	24,8%	25,3%	24,0%	23,5%	-0,5%	-7,3%
Fiscale en parafiscale	(3)	24,2%	22,1%	22,7%	23,3%	21,9%	21,5%	-0,4%	-7,0%
Niet-fiscale	(4)	2,1%	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	-0,1%	-10,5%
Ontvangen overdrachten van andere overheden	(5)	0,1%	0,6%	0,6%	1,0%	0,6%	0,7%	0,0%	-1,8%
Overgedragen fiscale ontvangsten aan andere overheden	(6)	9,3%	9,2%	9,9%	10,1%	10,1%	10,3%	0,2%	-3,0%
Aan de Sociale Zekerheid	(6a)	2,2%	2,3%	3,1%	3,2%	3,3%	3,7%	0,4%	6,5%
Aan Entiteit II	(6b)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	6,6%	-0,2%	-7,7%
Totale ontvangsten na fiscale overdrachten	(7)=(1)-(6)	17,0%	15,7%	15,6%	16,3%	14,6%	13,9%	-0,7%	-10,0%
Fiscale en parafiscale	(8)=(3)-(6)	14,9%	12,9%	12,8%	13,2%	11,8%	11,2%	-0,6%	-10,3%
Overige	(9)=(4)+(5)	2,1%	2,8%	2,7%	3,1%	2,7%	2,6%	-0,1%	-8,5%
Primaire uitgaven	(10)=(11)+(12)	25,0%	25,0%	24,6%	24,6%	24,8%	29,6%	4,8%	13,0%
Finale primaire uitgaven	(11)	7,9%	6,9%	6,6%	6,6%	6,6%	7,7%	1,0%	9,5%
Overgemaakte overdrachten	(12)=(6)+(13)	17,1%	18,1%	18,0%	18,1%	18,2%	21,9%	3,7%	14,2%
Overgedragen fiscale ontvangsten aan andere overheden	(6)	9,3%	9,2%	9,9%	10,1%	10,1%	10,3%	0,2%	-3,0%
Budgettaire overdrachten aan andere overheden (incl. aan EU)	(13)	7,7%	8,9%	8,1%	8,0%	8,1%	11,6%	3,5%	35,6%
Primair saldo	(14)=(1)-(10)	1,3%	-0,1%	0,9%	1,7%	-0,2%	-5,4%	-5,3%	
Rentelasten	(15)	2,6%	2,5%	2,2%	1,9%	1,8%	1,8%	0,0%	-5,5%
Vorderingensaldo (ESR)	(16)=(14)-(15)	-1,3%	-2,6%	-1,3%	-0,2%	-1,9%	-7,2%	-5,3%	
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)	(17)				0,4%				
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	(18)=(16)-(17)	-1,3%	-2,6%	-1,3%	-0,6%	-1,9%	-7,2%	-5,3%	
P.m. Correctie voor voorschottenbenadering	(19)	-1,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	
Gecorrigeerde totale ontvangsten vóór overdrachten	(20)=(1)+(19)	25,2%	25,0%	25,6%	26,3%	24,7%	24,4%	-0,3%	-6,5%
Gecorrigeerde eigen ontvangsten	(21)=(2)+(19)	25,2%	24,4%	25,0%	25,4%	24,1%	23,7%	-0,3%	-6,6%
Gecorrigeerde fiscale en parafiscale ontvangsten	(22)=(3)+(19)	23,1%	22,2%	22,8%	23,3%	22,0%	21,8%	-0,2%	-6,2%
Gecorrigeerde totale ontvangsten na fiscale overdrachten	(23)=(7)+(19)	15,9%	15,8%	15,7%	16,3%	14,6%	14,1%	-0,6%	-8,9%
Gecorrigeerde fiscale en parafiscale ontvangsten na fiscale overdrachten	(24)=(8)+(19)	13,7%	13,0%	13,0%	13,2%	11,9%	11,4%	-0,5%	-9,0%
Gecorrigeerde primair saldo	(25)=(14)+(19)	0,2%	0,0%	1,0%	1,7%	-0,1%	-5,2%	-5,1%	
Gecorrigeerd vorderingensaldo (HRF-optiek)	(26)=(16)+(19)	-2,4%	-2,5%	-1,2%	-0,2%	-1,9%	-7,0%	-5,1%	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

De ratio van de totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten aan andere overheden daalde met 0,5 procentpunt bbp in 2020. Het noemereffect, veroorzaakt door de scherpe daling van het nominale bbp, verhult de duik die de totale ontvangsten eigenlijk namen (nominaal -7,1% op jaarbasis). De fiscale overdrachten aan andere overheden vertoonden, uitgedrukt in % bbp, een stijging met 0,2 procentpunt bbp, en in absolute cijfers verminderden ze met 3,0% op jaarbasis. Na fiscale overdrachten bedroegen de totale ontvangsten van de FO nog 13,9% bbp in 2020.

De primaire uitgaven van de FO stegen met 4,8 procentpunt bbp tot 29,6% bbp in 2020. Het grootste deel van deze stijging (+3,7 procentpunt bbp) valt toe te schrijven aan de toename van de (budgettaire en fiscale) overdrachten aan andere overheidssectoren. Daarnaast namen ook de finale primaire uitgaven van de FO (+1,0 procentpunt bbp) toe onder impuls van de genomen maatregelen om de COVID-19-crisis te beheersen.

Die evoluties resulteerden in een verslechtering van het primair saldo van de FO met 5,3 procentpunt bbp. Het primair saldo van de FO vertoonde een tekort van 5,4% bbp in 2020. Het was van 1983 geleden dat het primair saldo van de FO nog zo sterk negatief geweest was. Enkel de rentelasten bleven, uitgedrukt in % bbp, nagenoeg stabiel in 2020.

De ratio van de **totale ontvangsten vóór overdrachten** kwam in 2020 uit op 24,18% bbp, tegenover 24,66% bbp in 2019. Er deed zich zowel een daling voor bij de fiscale en parafiscale ontvangsten (-0,39 procentpunt bbp) als bij de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten (-0,09 procentpunt bbp).

Tabel 18
Totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten van de FO (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Directe belastingen	13,80%	12,20%	12,86%	13,26%	12,12%	11,96%	-0,16%	-6,6%
Gezinnen	10,29%	8,51%	8,55%	8,70%	8,14%	8,36%	0,22%	-2,8%
Vennootschappen	3,27%	3,43%	4,07%	4,30%	3,72%	3,31%	-0,41%	-15,8%
Andere sectoren	0,24%	0,25%	0,24%	0,26%	0,26%	0,29%	0,03%	6,9%
Indirecte belastingen (*)	9,69%	9,81%	9,75%	9,86%	9,69%	9,50%	-0,20%	-7,2%
Kapitaalbelastingen	0,14%	0,10%	0,11%	0,11%	0,09%	0,07%	-0,02%	-30,8%
Effectieve sociale premies	0,56%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	-5,2%
Totaal fiscale en parafiscale ontvangsten	24,19%	22,12%	22,74%	23,25%	21,92%	21,54%	-0,39%	-7,0%
Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten	2,12%	2,77%	2,73%	3,07%	2,74%	2,65%	-0,09%	-8,5%
Totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten	26,32%	24,90%	25,46%	26,32%	24,66%	24,18%	-0,48%	-7,1%
P.m. Correctie voor voorschottenbenadering	-1,10%	0,07%	0,11%	0,03%	0,06%	0,23%	0,17%	
Gecorrigeerde directe belastingen	12,70%	12,27%	12,97%	13,28%	12,18%	12,19%	0,00%	-5,3%
Gecorrigeerde directe belastingen op gezinnen	9,19%	8,58%	8,66%	8,73%	8,20%	8,58%	0,38%	-0,9%
Gecorrigeerde totale fiscale en parafiscale ontvangsten	23,09%	22,19%	22,85%	23,28%	21,98%	21,76%	-0,22%	-6,2%
Gecorrigeerde totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten	25,22%	24,97%	25,57%	26,35%	24,72%	24,41%	-0,31%	-6,5%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

(*) In dit Advies wordt geen HRF-correctie meer toegepast voor de aan de Europese Unie (EU) overgedragen fiscale ontvangsten (voornamelijk douanerechten). Net als in de NR maken zij geen deel meer uit van de ontvangsten en uitgaven van de Federale Overheid, maar worden zij rechtstreeks als ontvangsten van de instellingen van de Europese Unie beschouwd (sector S.212).

Bij de fiscale en parafiscale ontvangsten kenden zowel de directe belastingen, de indirecte belastingen, de kapitaalbelastingen als de effectieve sociale premies een daling in absolute cijfers in 2020. Door de scherpe daling van het nominale bbp (-5,3% op jaarbasis), is de terugval echter niet bij alle ontvangstencategorieën zichtbaar wanneer ze als een ratio in verhouding tot het bbp uitgedrukt worden.

Uitgedrukt in % bbp daalde de ratio van de directe belastingen in ESR-termen met 0,16 procentpunt bbp in 2020 ³⁶. De neergang van de ratio van de directe belastingen op vennootschappen (-0,41 procentpunt bbp) werd deels geneutraliseerd door de evolutie van de ratio van de directe belastingen op gezinnen, niet-inwoners en instellingen zonder winstoogmerk (IZW's). De impact van de COVID-19-crisis voor de gezinnen werd voor een groot deel opgevangen door de overheidsmaatregelen inzake inkomenssteun aan gezinnen. De roerende voorheffing bij de natuurlijke personen kende wel een meer uitgesproken daling (-0,08 procentpunt bbp), hoofdzakelijk door de minderontvangsten bij de roerende voorheffing op dividenden.

Bij de directe belastingen op vennootschappen was er zowel een forse daling van de vennootschapsbelasting als van de roerende voorheffing betaald door vennootschappen. Vooral de voorafbetalingen kenden een sterke terugval in 2020. De crisis speelt hierin een belangrijke rol, maar daarnaast nam de FO ook maatregelen op het vlak van de vennootschapsbelasting, zoals de carry-backward en de wederopbouwreserve, om de impact van de COVID-19-crisis op de bedrijven te verzachten en hun solvabiliteit te versterken (zie ook deel 3.2.2.1).

De ratio van de indirecte belastingen nam in 2020 af met 0,20 procentpunt bbp. De grootste daling bij de indirecte belastingen wordt veroorzaakt door de ongunstige evolutie van de btw-ontvangsten. De restricties die opgelegd werden om de COVID-19-crisis in te dammen, en de grote onzekerheid, hebben de consumptie ondermijnd in 2020. Ook de genomen maatregelen, zoals de tijdelijke verlaging van de btw in de horeca tot 6% ³⁷, hebben geleid tot lagere btw-ontvangsten. Daarnaast liepen de accijnsontvangsten terug, onder meer door de lagere opbrengst van de accijnzen op energieproducten.

De daling van de kapitaalbelastingen werd veroorzaakt door een verminderde opbrengst van de taks op het langetermijnsparen. Bij de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten was er vooral een daling van het inkomen uit vermogen door de kleinere ontvangen dividenden van de federale participaties.

³⁶ Wanneer de directe belastingen volgens de voorschottenbenadering inzake gewestelijke PB beschouwd worden, bleef deze ratio stabiel in 2020.

³⁷ Als steunmaatregel aan de zwaar getroffen horecasector werd het btw-tarief op restaurant- en cateringdiensten met uitzondering van het verschaffen van alcoholische dranken van 8 mei 2020 tot en met 31 december 2020 verlaagd tot 6%. Merk op dat er daarnaast een btw-verlaging naar 6% was voor mondklappers en hydroalcoholische gels vanaf 4 mei 2020.

De ratio van de **finale primaire uitgaven** van de FO steeg in 2020 met 1,04 procentpunt bbp tot 7,67% bbp. Alle finale primaire uitgavencategorieën kenden een toename. De grootste stijging deed zich voor bij de subsidies aan bedrijven (+0,39 procentpunt bbp), gevolgd door de bezoldigingen (+0,17 procentpunt bbp), de sociale uitkeringen van de FO (+0,16 procentpunt bbp), de kapitaaluitgaven (+0,13 procentpunt bbp), de aankopen van goederen en diensten (+0,10 procentpunt bbp) en de overige finale primaire uitgaven (+0,09 procentpunt bbp).

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Bezoldigingen	<u>2,39%</u>	<u>2,34%</u>	<u>2,29%</u>	<u>2,23%</u>	<u>2,20%</u>	<u>2,37%</u>	<u>0,17%</u>	<u>1,9%</u>
Lonen	1,62%	1,58%	1,53%	1,47%	1,45%	1,54%	0,10%	1,0%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	0,77%	0,76%	0,75%	0,76%	0,76%	0,83%	0,07%	3,5%
Aankopen van goederen en diensten	<u>0,94%</u>	<u>0,92%</u>	<u>0,85%</u>	<u>0,88%</u>	<u>0,88%</u>	<u>0,98%</u>	<u>0,10%</u>	<u>5,4%</u>
Subsidies aan bedrijven	<u>1,21%</u>	<u>1,12%</u>	<u>1,08%</u>	<u>1,16%</u>	<u>1,21%</u>	<u>1,60%</u>	<u>0,39%</u>	<u>25,2%</u>
w.o. loonkostensubsidies (*)	0,76%	0,69%	0,64%	0,69%	0,72%	0,77%	0,06%	2,0%
Sociale uitkeringen	<u>2,16%</u>	<u>1,24%</u>	<u>1,26%</u>	<u>1,26%</u>	<u>1,28%</u>	<u>1,44%</u>	<u>0,16%</u>	<u>6,5%</u>
Sociale uitkeringen in natura	0,05%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%	0,08%	0,02%	17,2%
Sociale uitkeringen in geld	2,10%	1,17%	1,19%	1,20%	1,22%	1,36%	0,14%	6,0%
Pensioenen	1,47%	0,54%	0,54%	0,54%	0,54%	0,59%	0,05%	3,1%
Overige uitkeringen	0,64%	0,63%	0,66%	0,66%	0,68%	0,77%	0,10%	8,3%
Kapitaaluitgaven	<u>0,78%</u>	<u>0,80%</u>	<u>0,71%</u>	<u>0,65%</u>	<u>0,66%</u>	<u>0,80%</u>	<u>0,13%</u>	<u>13,3%</u>
Bruto-investeringen in vaste activa	0,45%	0,45%	0,42%	0,43%	0,46%	0,56%	0,10%	16,1%
Overige kapitaaluitgaven	0,33%	0,35%	0,29%	0,22%	0,21%	0,23%	0,03%	7,2%
Overige finale primaire uitgaven	<u>0,42%</u>	<u>0,45%</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,37%</u>	<u>0,39%</u>	<u>0,48%</u>	<u>0,09%</u>	<u>16,0%</u>
Finale primaire uitgaven	7,89%	6,87%	6,56%	6,56%	6,64%	7,67%	1,04%	9,5%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021).

(*) 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.

De ratio van de subsidies aan bedrijven nam toe tot 1,60% bbp, het hoogste niveau in meer dan 30 jaar. Een deel van de uitgaven voor het beheersen van de gezondheidscrisis, zoals uitgaven voor beschermingsmiddelen voor het verzorgend personeel, zijn in 2020 in de NR aangerekend bij de subsidies. Daarnaast werd er in 2020 steun verleend aan bedrijven in de luchtvaartsector en aan de horeca ³⁸, en de subsidie aan de NMBS was in 2020 hoger dan in 2019.

³⁸ Via een subsidie aan het Waarborg- en Sociaal Fonds Horeca.

De werkingskosten ³⁹ van de FO, waaronder de bezoldigingen en de aankopen van goederen en diensten, namen eveneens toe door de genomen maatregelen voor het beheer van de gezondheids crisis.

De sociale uitkeringen van de FO stegen met 0,16 procentpunt bbp in 2020. De pensioenen van de voormalige ambtenaren van de FO bleven hun groeipad van de voorbije jaren volgen door de toename van het aantal begunstigden. De uitgaven voor de inkomensgarantie voor ouderen en uitkeringen voor personen met een handicap stegen in 2020 sterker dan in andere jaren omwille van de extra coronapremie die vanaf juli 2020 maandelijks toegekend werd ter ondersteuning van de kwetsbaarste gezinnen.

De toename van de kapitaaluitgaven (+0,13 procentpunt bbp) is vooral toe te schrijven aan de hogere bruto-investeringen in 2020, onder meer bij defensie en aan informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Tot slot wordt de stijging van de overige finale primaire uitgaven (+0,09 procentpunt bbp) verklaard door de toename van de inkomensoverdrachten aan andere sectoren.

De **overdrachten van de FO** aan de andere overheidsgeledingen zijn in 2020 opgelopen met 3,74 procentpunt bbp tot 21,93% bbp. Het zijn vooral de overdrachten aan de SZ die fors toegenomen zijn (+3,53 procentpunt bbp). Om het hoofd aan de COVID-19-crisis te bieden heeft de SZ fors hogere uitgaven gekend, terwijl de sociale bijdragen in nominale termen terugliepen. Om het begrotingsevenwicht bij de SZ te bewaren, heeft de FO daarom een uitzonderlijk hoge evenwichtsdotatie overgemaakt aan de SZ in 2020 (zie deel 3.3.3).

³⁹ De werkingskosten zitten in de NR verspreid over de rubrieken bezoldigingen, aankopen van goederen en diensten

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

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Totale overdrachten van de FO	(1)=(2)+(3)+(4)	17,09%	18,12%	18,01%	18,06%	18,18%	21,93%	3,74%	14,2%
Overdrachten aan de SZ	(2)	4,17%	6,70%	6,95%	6,83%	7,08%	10,61%	3,53%	42,0%
Overdrachten aan Entiteit II	(3)	11,95%	10,44%	10,35%	10,36%	10,26%	10,27%	0,01%	-5,2%
aan de Gemeenschappen en Gewesten	(3a)	11,06%	9,81%	9,71%	9,72%	9,62%	9,51%	-0,11%	-6,4%
aan de Lokale Overheden	(3b)	0,89%	0,63%	0,64%	0,65%	0,63%	0,76%	0,12%	12,9%
Inkomensoverdrachten aan de EU (*)	(4)	0,96%	0,98%	0,71%	0,87%	0,85%	1,05%	0,20%	17,2%

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 2021).

(*) In dit Advies wordt geen HRF-correctie meer toegepast voor de aan de EU overgedragen fiscale ontvangsten (voornamelijk douanerechten). Net als in de NR maken zij geen deel meer uit van de ontvangsten en uitgaven van de Federale Overheid, maar worden zij rechtstreeks als ontvangsten van de instellingen van de Europese Unie beschouwd (sector S.212).

De overdrachten van de FO aan Entiteit II bleven, uitgedrukt in % bbp, vrijwel constant in 2020 (+0,01 procentpunt bbp). De overdrachten aan de Gemeenschappen en de Gewesten vertoonden een krimp (-0,11 procentpunt bbp, of een daling in absolute cijfers met 6,4% op jaarbasis) (zie deel 3.4.2), terwijl de overdrachten aan de Lokale Overheden wel een positieve groei lieten optekenen (+0,12 procentpunt bbp, of een nominale groei op jaarbasis van 12,9%) (zie deel 3.4.4).

Tot slot stegen de inkomensoverdrachten aan de EU in 2020 met 0,20 procentpunt bbp tot 1,05% bbp, door de toename van de bijdrage op basis van het bruto nationaal inkomen (bni).

Tabel 21
Overdrachten van België aan de Europese Unie (in % bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Inkomensoverdrachten aan de EU (*)	(1)=(2)+(3a)+(3b)+(4)	0,96%	0,98%	0,71%	0,87%	0,85%	1,05%	0,20%	17,2%
Derde middelenbron (op basis van de btw)	(2)	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,13%	0,13%	0,00%	-4,6%
Vierde middelenbron (bijdrage op basis van het bni)	(3a)	0,73%	0,76%	0,48%	0,65%	0,63%	0,81%	0,18%	22,1%
Bijdrage in financiering Britse korting (bni)	(3b)	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,08%	0,02%	27,5%
Overige inkomstenoverdrachten	(4)	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,00%	-7,5%
<i>p.m. Totale bni-bijdrage</i>	<i>(3)=(3a)+(3b)</i>	<i>0,84%</i>	<i>0,86%</i>	<i>0,59%</i>	<i>0,75%</i>	<i>0,72%</i>	<i>0,92%</i>	<i>0,20%</i>	<i>21,0%</i>
P.m. Fiscale overdrachten: indirecte belastingen geboekt op rekening EU	(5)=(5a)+(5b)	0,39%	0,42%	0,41%	0,42%	0,41%	0,40%	-0,01%	-7,3%
Traditionele eigen middelen	(5a)	0,33%	0,36%	0,36%	0,35%	0,35%	0,33%	-0,02%	-10,3%
Bijdragen aan het Resolutiefonds	(5b)	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,01%	11,5%
P.m. Totale financiering voor EU	(6)=(2)+(5)	1,35%	1,40%	1,13%	1,29%	1,26%	1,45%	0,19%	9,3%
<i>p.m. Totale bijdrage eigen middelen EU-begroting</i>	<i>(7)=(2)+(3)+(5a)</i>	<i>1,29%</i>	<i>1,34%</i>	<i>1,07%</i>	<i>1,23%</i>	<i>1,20%</i>	<i>1,38%</i>	<i>0,18%</i>	<i>9,1%</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 2021) en de NBB.

(*) In dit Advies wordt geen HRF-correctie meer toegepast voor de aan de EU overgedragen fiscale ontvangsten (voornamelijk douanerechten). Net als in de NR maken zij geen deel meer uit van de ontvangsten en uitgaven van de Federale Overheid, maar worden zij rechtstreeks als ontvangsten van de instellingen van de Europese Unie beschouwd (sector S.212).

3.3.3 Budgettaire evolutie van de 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 2020 af met een overschot van 0,1% bbp. Dit is een daling met 0,2 procentpunt bbp ten opzichte van 2019, toen de rekening van de SZ een overschot van 0,3% bbp vertoonde. De stijging van de ratio van de primaire uitgaven (+4,2 procentpunt bbp) overtrof immers de toename van de totale ontvangstenratio (+4,0 procentpunt bbp).

Tabel 22
Rekening van de Sociale Zekerheid (in % bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	(1)=(2)+(3)	18,7%	21,1%	21,3%	21,0%	21,3%	25,3%	4,0%	12,5%
Ontvangsten afkomstig van andere overheden (*)	(2)	4,3%	6,7%	7,0%	6,9%	7,1%	10,6%	3,5%	41,9%
Fiscale	(2a)	2,2%	2,3%	3,1%	3,2%	3,3%	3,7%	0,4%	6,5%
Budgettaire	(2b)	2,0%	4,4%	3,9%	3,6%	3,8%	6,9%	3,1%	73,2%
Eigen ontvangsten	(3)	14,5%	14,4%	14,3%	14,1%	14,2%	14,7%	0,5%	-2,1%
Werkelijke sociale premies	(3a)	13,6%	13,5%	13,4%	13,2%	13,2%	13,6%	0,4%	-2,1%
Fiscale	(3b)	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,0%	-1,3%
Niet-fiscale en niet-parafiscale	(3c)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	-7,8%
Primaire uitgaven	(4)	18,5%	21,2%	21,1%	21,1%	21,0%	25,2%	4,2%	13,6%
Sociale uitkeringen	(4a)	17,0%	17,8%	17,7%	17,7%	17,6%	20,8%	3,2%	11,9%
Overige finale primaire uitgaven	(4b)	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	2,0%	0,8%	61,7%
w.o. loonkostensubsidies (**)		0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-3,0%
Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(4c)	0,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	0,2%	1,4%
Primair saldo	(5)=(1)-(4)	0,2%	-0,1%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,1%	-0,2%	
Rentelasten	(6)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,3%
Vorderingensaldo	(7)=(5)-(6)	0,2%	-0,1%	0,2%	0,0%	0,3%	0,1%	-0,2%	

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 2021).

(*) In hoofdzaak van de FO; ook een kleine budgettaire overdracht van de Gemeenschappen en Gewesten (G&G) voor de beheerskosten van Famifed van 2015 tot 2019.

(**) 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 2020 bedroegen de sociale bijdragen 13,6% bbp. Door het noemereffect (forse terugval van het nominale bbp) is dit een stijging met 0,4 procentpunt bbp ten opzichte van 2019, ondanks de daling in absolute cijfers met 2,1% op jaarbasis.

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 Federale Overheid ⁴⁰.

Sinds de hervorming van de financiering van de SZ in 2017 ⁴¹ bestaan de overdrachten die afkomstig zijn van de FO uit de volgende drie bronnen:

⁴⁰ In de periode 2015-2019 was er ook een kleine budgettaire overdracht van de Gemeenschappen en Gewesten aan de SZ voor de beheerskosten van Famifed. Die daalde geleidelijk van 0,08% bbp in 2015 tot 0,01% bbp in 2019.

⁴¹ 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%.

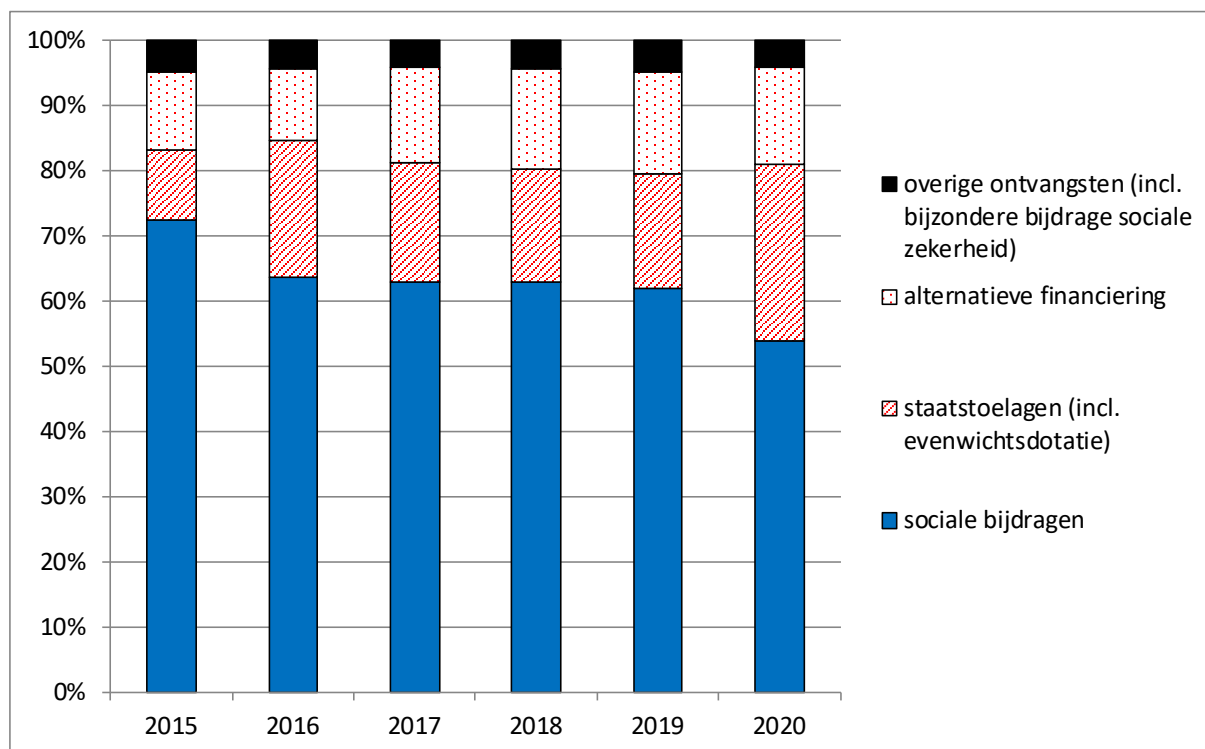
- De *alternatieve financiering*. Deze alternatieve financiering werd in 2017 vereenvoudigd door slechts twee financieringsbronnen te behouden (voor de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen): de btw en de roerende voorheffing waarop een vast percentage wordt voorafgenomen. Die bronnen worden 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 kende een forse terugval in 2020 tot 53,9%. In 2019 bedroeg het aandeel van de sociale bijdragen nog 62,0%. Ook het aandeel van de alternatieve financiering (van 15,6% naar 14,8%) en van de overige ontvangsten (van 4,8% naar 4,1%) in de totale ontvangsten van de SZ nam af in 2020. Het verschil werd opgevangen door de staatstoelagen (zie Grafiek 14). In 2020 was maar liefst 27,1% van de totale middelen van de SZ afkomstig van de staatstoelagen van de Federale Overheid, waaronder de evenwichtsdotatie, waar dat in 2019 17,6% was. Om het ex ante ESR-begrotingsevenwicht van de SZ te bewaren, heeft de Federale Overheid immers de fikse uitgavenstijgingen in de SZ en de terugval in absolute cijfers van de eigen ontvangsten van de SZ gecompenseerd door een fors hogere evenwichtsdotatie in 2020 ⁴².

Uitgedrukt als een percentage van het bbp bedroeg de alternatieve financiering 3,7% bbp in 2020 (+0,4 procentpunt bbp) De staatstoelagen, waaronder de evenwichtsdotatie, kwamen in 2020 uit op 6,9% bbp (+3,1 procentpunt bbp).

⁴² Voor het jaar 2020 werd er een evenwichtsdotatie van 10.604,1 miljoen euro toegekend aan het werknemersstelsel en een evenwichtsdotatie van 3.536,5 miljoen euro aan het stelsel van de zelfstandigen, tegenover 2.473,6 miljoen euro voor het werknemersstelsel en 0 euro voor het zelfstandigenstelsel in 2019 (Bron: Koninklijk besluit van 14 januari 2021).

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De COVID-19-crisis heeft de ratio van de sociale uitkeringen (van de SZ) in 2020 doen oplopen tot een recordhoogte van 20,85% bbp (+ 3,20 procentpunt bbp). Enerzijds lieten de sociale uitkeringen in absolute cijfers een sterke groei optekenen (+11,9% op jaarbasis). Anderzijds stuwde de terugval van het nominale bbp de ratio van de sociale uitkeringen nog verder omhoog.

Uitgedrukt in % bbp viel er een toename te noteren bij de werkloosheidsuitkeringen (+1,81 procentpunt bbp), de pensioenen (+0,85 procentpunt bbp), de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (+0,29 procentpunt bbp), de uitgaven voor de gezondheidszorg (+0,24 procentpunt bbp) en de overige sociale uitkeringen (+0,03 procentpunt bbp). Enkel de uitkeringen voor brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen (-0,02 procentpunt bbp) kenden een daling.

Tabel 23
De door de SZ betaalde sociale uitkeringen (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Pensioenen	6,98%	7,98%	8,07%	8,13%	8,19%	9,03%	0,85%	4,5%
Gezondheidszorg	5,96%	5,91%	5,87%	5,89%	5,94%	6,18%	0,24%	-1,4%
Ziekte en invaliditeit	1,79%	1,82%	1,85%	1,91%	1,96%	2,25%	0,29%	8,6%
Werkloosheid en overbruggingsrecht (*)	1,45%	1,33%	1,20%	1,09%	1,00%	2,81%	1,81%	167,0%
Brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen	0,53%	0,48%	0,43%	0,39%	0,32%	0,30%	-0,02%	-12,0%
Overige sociale uitkeringen (incl. Zorgfonds)	0,33%	0,29%	0,27%	0,26%	0,24%	0,27%	0,03%	6,0%
Totaal sociale uitkeringen	17,04%	17,82%	17,68%	17,67%	17,65%	20,85%	3,20%	11,9%
p.m. Pensioenen GO (excl. IGO)	10,10%	10,18%	10,28%	10,32%	10,35%	11,37%	1,03%	4,1%
p.m. Gezondheidszorg GO	6,71%	6,66%	6,63%	6,66%	6,71%	7,01%	0,29%	-1,2%
p.m. Gezinsbijslagen GO	1,51%	1,48%	1,46%	1,44%	1,50%	1,60%	0,10%	1,0%

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 2021).

(*) Het overbruggingsrecht voor zelfstandigen wordt bij de rubriek van de werkloosheidsuitgaven geboekt in de NR.

Met een nominale stijging van 167,0% op jaarbasis namen de **uitgaven voor werkloosheid en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen** uitermate fors toe in 2020. Die uitkeringen stegen met 1,81 procentpunt bbp tot 2,81% bbp in 2020, en zijn zo verantwoordelijk voor meer dan de helft van de toename in de sociale uitkeringen in dat jaar. De COVID-19-pandemie, met lockdowns die zorgden voor een tijdelijke afname of stopzetting van de economische activiteit in verschillende sectoren, heeft gezorgd voor een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt in 2020. De tijdelijke werkloosheid kende in maart 2020 met de ingang van de eerste lockdown van de ene dag op de andere een exponentiële stijging. Het stelsel heeft als een buffer gediend tegen het risico op massaal jobverlies ten gevolge van de crisis. Tijdens de tweede lockdown kon het beroep op tijdelijke werkloosheid worden beperkt dankzij een betere kennis over het virus en een ruimere beschikbaarheid van beschermingsmiddelen. Over het hele jaar 2020 bekeken nam het aantal gemiddelde maandelijks aantal tijdelijke werklozen in fysieke eenheden met 414,5% toe tegenover 2019 (zie Tabel 67 in bijlage 6.4). Voor zelfstandigen werd ook een buffer tegen de crisis voorzien door een versoepeling van het overbruggingsrecht. In het geval van een verplichte sluiting of een aanzienlijke omzetzak hadden zelfstandigen die sociale bijdragen betaalden in België, recht op een uitkering ⁴³.

⁴³ Er werd in 2020 voor 4,3 miljard euro aan uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid en voor 3,3 miljard euro aan overbruggingsrecht voor zelfstandigen uitgegeven (zie ook deel 3.2.3).

Het gemiddelde maandelijkse aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) steeg in 2020 met 3,0% ten opzichte van 2019 (zie Tabel 67 in bijlage 6.4). Hun aantal nam voor het eerst sinds 2015 weer toe. In verhouding tot de omvang van de crisis en de mate waarin de economische activiteit beperkt werd, bleef die toename eerder beperkt ⁴⁴. De toename is vooral te wijten aan de moeizame uitstroom naar werk uit het stelsel van werkloosheid in 2020, eerder dan aan een hogere instroom ⁴⁵.

De **pensioenuitgaven** bij de SZ stegen in 2020 met 0,85 procentpunt bbp tot 9,03% bbp. Deze toename is sterker dan de voorbije jaren door de terugval in het bbp. De nominale groei van 4,5% op jaarbasis ligt in de buurt van de groei van de voorbije jaren. De toename van het aantal begunstigden (zie Tabel 67 in bijlage 6.4) is het gevolg van de vergrijzing van de bevolking en van het hogere aandeel vrouwen dat een eigen pensioen krijgt.

De **ziekte- en invaliditeitsuitkeringen** namen met 0,29 procentpunt bbp toe tot 2,25% bbp in 2020. De nominale groei van deze ZIV-uitkeringen bedroeg in 2020 8,6%. Over de hele periode 2015-2020 bedroeg de nominale gemiddelde stijging 6,4% per jaar. De stijging wordt verklaard door de toename van het aantal begunstigden. Door de genomen maatregelen op het vlak van de pensioenen en het werkloosheidsstelsel in de voorbije jaren zijn er verschuivingen geweest tussen de sociale uitkeringsstelsels. Daarnaast spelen de vergrijzing van de bevolking, de evolutie van de arbeidsmarkt en de toename van bepaalde ziektebeelden, zoals depressies en burnouts ⁴⁶, een rol.

⁴⁴ In 2009, tijdens de financieel-economische crisis, nam het gemiddeld maandelijks aantal UVW-WZ toe met 7,5%.

⁴⁵ Het stelsel van tijdelijke werkloosheid en het moratorium op faillissementen zijn twee maatregelen die de werknemers tegen ontslag beschermd hebben.

⁴⁶ Volgens de statistieken van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) behoort 36,1% van de personen (loontrekkenden en zelfstandigen) in invaliditeit in 2020 tot de ziektegroep van de psychische stoornissen. Van deze ziektegroep lijdt 46,0% onder een depressie en 19,6% onder een burnout. Het aandeel van personen met een depressie en een burnout in de invaliditeit steeg van 20,5% in 2016 tot 23,7% in 2020. (Bron: <https://www.riziv.fgov.be/nl/statistieken/uitkeringen/Paginas/langdurige-arbeidsongeschiktheid-burnout-depressie.aspx>).

De evolutie van de **gezondheidszorguitgaven** van de SZ liet een gemengd beeld zien in 2020. Uitgedrukt in % bbp namen de gezondheidszorguitgaven toe met 0,24% bbp omwille van het noemereffect. Het totale bedrag dat de Sociale Zekerheid aan de gezondheidszorg spendeerde kromp evenwel met 1,4% ten opzichte van 2019. Enerzijds werden in 2020 extra middelen vrijgemaakt om de gezondheids crisis die veroorzaakt werd door de COVID-19-pandemie te beheersen. Anderzijds werden niet-dringende medische behandelingen uitgesteld in 2020. De minderuitgaven wegens het uitstel in de behandelingen hebben de meeruitgaven voor het beheer van de gezondheids crisis overtroffen.

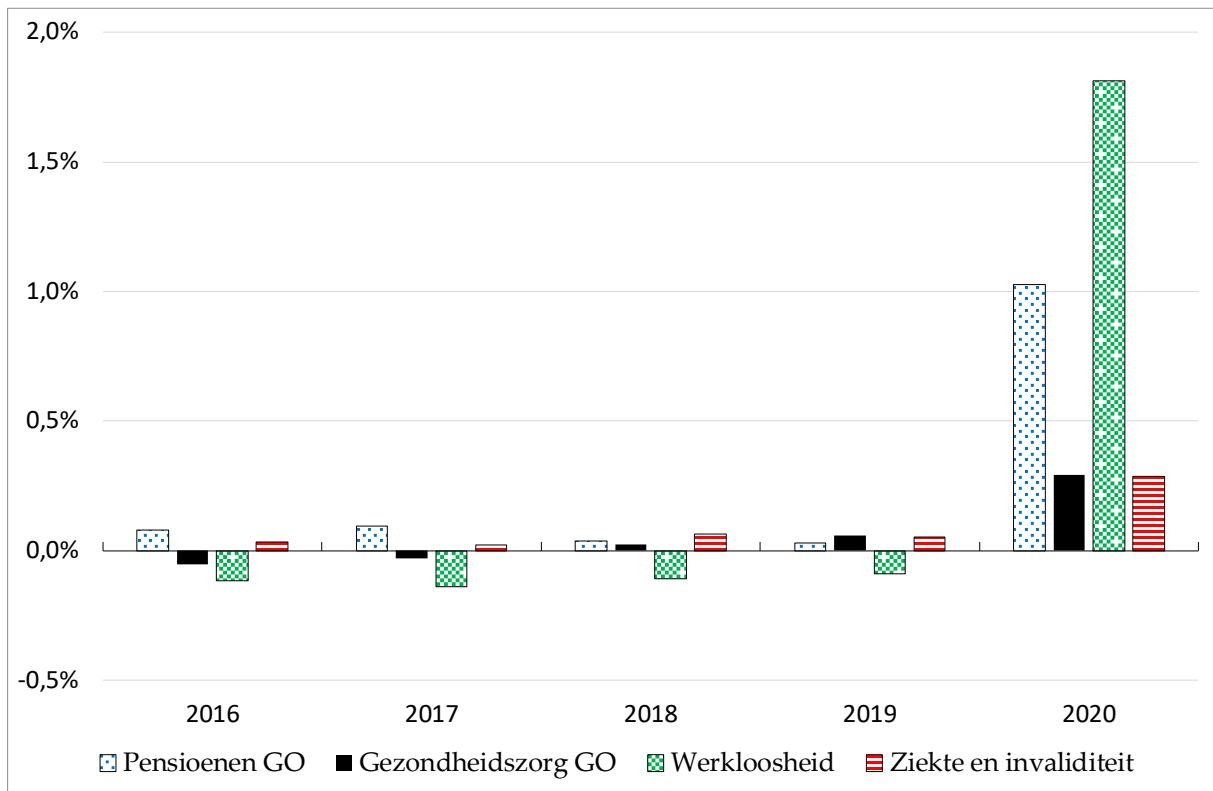
De **uitkeringen voor het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT, voormalige brugpensioenen), loopbaanonderbreking en tijdskrediet** (deel SZ) daalden in 2020 met 0,02 procentpunt bbp. Het aantal vrijgestelde personen in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT) bleef verder dalen in 2020 (-32,0%), enerzijds door de striktere reglementering die de instroom doet afnemen, en anderzijds door de grotere uitstroom naar het pensioenstelsel wegens de vergrijzing. In 2020 bedroeg het aantal SWT'ers nog maar een derde van het aantal SWT'ers in 2015 (zie Tabel 67 in bijlage 6.4).

Voor het eerst sinds 2015 was er in 2020 een toename in het aantal uitkeringstrekkers voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven⁴⁷ (zie Tabel 67 in bijlage 6.4). Het aantal uitkeringstrekkers voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet bleef verder dalen in 2020, maar de stijging in het aantal uitkeringstrekkers voor de thematische verloven overtrof de daling van de andere onderbrekingsuitkeringen. Die evolutie werd in belangrijke mate beïnvloed door het corona-ouderschapsverlof dat van 1 mei 2020 tot en met 30 september 2020 van toepassing was, en een bijkomende stimulans gaf aan het stelsel van het ouderschapsverlof dat ook in de voorbije jaren al in opmars was.

De evolutie ten opzichte van het voorgaande jaar, uitgedrukt in procentpunt bbp, van de belangrijkste sociale uitkeringen van de Gezamenlijke Overheid wordt weergegeven in Grafiek 15. Merk op dat de stijging in 2020 versterkt werd door de terugval van het nominale bbp (noemereffect).

⁴⁷ De thematische verloven omvatten ouderschapsverlof, verlof voor medische bijstand en verlof voor palliatieve zorgen.

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

3.4 Budgettaire evolutie van Entiteit II

3.4.1 Een globaal beeld op basis van de geconsolideerde rekening van Entiteit II

Entiteit II omvat zowel de subsector van de Gemeenschappen en Gewesten als de subsector van de Lokale Overheden. Net als bij Entiteit I⁴⁸ werden de overheidsfinanciën van Entiteit II in 2020 ongunstig beïnvloed door de COVID-19-crisis. De geconsolideerde rekening van Entiteit II wordt weergegeven in Tabel 24 hieronder, terwijl de rekening van het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten opgenomen is in deel 3.4.2, en de rekening van het geheel van de Lokale Overheden in deel 3.4.4. Het deel 3.4.3 bevat de rekeningen van de individuele gemeenschappen en gewesten.

In ESR-termen bedroeg het nominale vorderingensaldo van Entiteit II -2,3% bbp⁴⁹. Ten opzichte van 2019 is dit een daling met 2,0 procentpunt bbp. Terwijl de Lokale Overheden als enige subsector van de overheid een overschot (0,14% bbp) boekte in 2020 (zie deel 3.4.4), liep het tekort van het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten in ESR-termen op tot 2,41% bbp in dat jaar (zie deel 3.4.2).

Tabel 24
Rekening van Entiteit II (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	22,7%	24,2%	24,2%	23,9%	23,8%	24,4%	0,6%	-3,0%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	12,0%	12,0%	11,9%	11,9%	11,8%	12,0%	0,1%	-4,2%
<u>Eigen ontvangsten</u>	10,7%	12,2%	12,3%	12,0%	12,0%	12,4%	0,4%	-1,9%
Fiscale en parafiscale	6,0%	7,3%	7,4%	7,0%	7,1%	7,5%	0,3%	-0,7%
Niet-fiscale	4,7%	4,8%	4,9%	4,9%	4,9%	5,0%	0,1%	-3,7%
Primaire uitgaven	23,7%	23,6%	23,6%	24,2%	23,8%	26,4%	2,6%	5,1%
Finale primaire uitgaven	23,6%	23,6%	23,5%	23,8%	23,8%	26,4%	2,6%	5,2%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	-65,1%
Primair saldo	-1,0%	0,5%	0,7%	-0,3%	0,0%	-2,0%	-2,1%	
Rentelasten	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%	-9,7%
Vorderingensaldo (ESR)	-1,3%	0,3%	0,4%	-0,5%	-0,2%	-2,3%	-2,0%	
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,4%				
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	-1,3%	0,3%	0,4%	-0,2%	-0,2%	-2,3%	-2,0%	
P.m. Correctie voor voorschottenbenadering	1,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	
<i>Gecorrigeerde totale ontvangsten</i>	23,8%	24,1%	24,1%	23,9%	23,8%	24,2%	0,4%	-3,7%
<i>Gecorrigeerde eigen ontvangsten</i>	11,8%	12,1%	12,2%	11,9%	12,0%	12,2%	0,3%	-3,2%
<i>Gecorrigeerde eigen fiscale en parafiscale ontvangsten</i>	7,1%	7,3%	7,2%	7,0%	7,1%	7,2%	0,2%	-2,9%
<i>Gecorrigeerd primair saldo</i>	0,1%	0,5%	0,6%	-0,3%	0,0%	-2,3%	-2,2%	
<i>Gecorrigeerd vorderingensaldo (HRF-optiek)</i>	-0,2%	0,2%	0,3%	-0,6%	-0,3%	-2,5%	-2,2%	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

⁴⁸ Entiteit I omvat de subsector van de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid (zie deel 3.3).

⁴⁹ Het vorderingensaldo van Entiteit II volgens de voorschottenbenadering inzake gewestelijke PB (HRF-optiek) bedroeg -2,5% bbp in 2020. Dit was een daling met 2,2 procentpunt bbp ten opzichte van 2019.

De totale ontvangsten van Entiteit II daalden (nominaal -3,0% op jaarbasis), maar minder sterk dan het bbp (nominaal -5,3%). Daardoor nam de ratio van de totale ontvangsten toe tot 24,4% bbp in 2020 (+0,6 procentpunt bbp). De ratio van de eigen ontvangsten van Entiteit II (+0,4 procentpunt bbp) nam sterker toe dan de ratio van de ontvangen overdrachten afkomstig van Entiteit I (+0,1 procentpunt bbp). De nominale groei van de eigen ontvangsten van Entiteit II (-1,9%) was met andere woorden minder negatief dan de nominale groei van de ontvangen overdrachten (-4,2%), dewelke op zijn beurt minder negatief was dan de terugval van het nominale bbp in het jaar 2020 (-5,3%).

De ratio van de primaire uitgaven van Entiteit II liep in 2020 op tot 26,4% bbp (+2,6 procentpunt bbp). Die stijging valt volledig toe te schrijven aan de toename van de finale primaire uitgaven. De finale primaire uitgaven lieten een nominale groei van 5,2% optekenen op jaarbasis, onder impuls van de genomen maatregelen om de impact van de COVID-19-crisis te beperken. De overdrachten van Entiteit II aan Entiteit I bleven beperkt.

De fors toegenomen uitgaven hebben in 2020 geleid tot een primair saldo van Entiteit II (in ESR) dat nog niet eerder zo negatief was, namelijk -2,0% bbp. De rentelasten van Entiteit II bleven, uitgedrukt in % bbp, op hetzelfde niveau als in 2019 (0,2% bbp). In vergelijking met de periode 2015-2018 is de ratio van de rentelasten evenwel gedaald (-0,1 procentpunt bbp).

3.4.2 Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en Gewesten

De rekening van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten (G&G) vertoonde in 2020 een vorderingstekort van 2,41% bbp in ESR-termen. Nooit eerder is het tekort van de G&G zo hoog opgelopen. De forse daling van het vorderingensaldo van de G&G in ESR (-2,18 procentpunt bbp) heeft te maken met de door de G&G genomen maatregelen om de COVID-19-crisis aan te pakken, en met de inkrimping van de economische activiteit in 2020.

Wanneer het vorderingensaldo van Entiteit II volgens de voorschottenbenadering inzake gewestelijke PB (HRF-optiek) beschouwd wordt, liep het tekort op tot 2,64% bbp, wat een verslechtering is met 2,35 procentpunt bbp ten opzichte van 2019. Het verschil tussen de opbrengst van de gewestelijke PB in het ESR 2010 en de opbrengst van de gewestelijke PB volgens de voorschottenbenadering (HRF-optiek) wordt toegelicht in het deel 1.2, en de impact per jaar voor de gewesten wordt weergegeven in Tabel 2 in dat deel.

Tabel 25
Rekening van de Gemeenschappen en de Gewesten (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Totale ontvangsten (ESR)	18,09%	19,56%	19,62%	19,43%	19,33%	19,67%	0,34%	-3,6%
Ontvangen overdrachten van andere overheden	11,14%	11,17%	11,09%	11,06%	10,96%	10,96%	0,00%	-5,3%
Eigen ontvangsten (ESR)	6,96%	8,39%	8,53%	8,37%	8,37%	8,71%	0,34%	-1,5%
Fiscale en parafiscale (ESR)	3,82%	5,13%	5,18%	4,97%	4,99%	5,24%	0,25%	-0,6%
Niet-fiscale	3,14%	3,26%	3,35%	3,40%	3,38%	3,47%	0,09%	-2,7%
Primaire uitgaven	19,29%	19,26%	19,18%	19,63%	19,34%	21,85%	2,51%	7,0%
Finale primaire uitgaven	16,70%	16,79%	16,70%	16,81%	16,94%	19,14%	2,20%	7,0%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	2,58%	2,46%	2,48%	2,82%	2,39%	2,70%	0,31%	7,1%
Primair saldo (ESR)	-1,19%	0,30%	0,44%	-0,20%	0,00%	-2,17%	-2,17%	
Rentelasten	0,25%	0,26%	0,25%	0,24%	0,23%	0,24%	0,01%	-1,1%
Vorderingensaldo (ESR)	-1,44%	0,04%	0,19%	-0,44%	-0,23%	-2,41%	-2,18%	
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,35%				
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	-1,44%	0,04%	0,19%	-0,08%	-0,23%	-2,41%	-2,18%	
P.m. Correctie voor voorschottenbenadering	1,10%	-0,07%	-0,11%	-0,03%	-0,06%	-0,23%	-0,17%	
<i>Gecorrigeerde totale ontvangsten</i>	<i>19,20%</i>	<i>19,49%</i>	<i>19,51%</i>	<i>19,41%</i>	<i>19,27%</i>	<i>19,45%</i>	<i>0,17%</i>	<i>-4,4%</i>
<i>Gecorrigeerde eigen ontvangsten</i>	<i>8,06%</i>	<i>8,32%</i>	<i>8,42%</i>	<i>8,34%</i>	<i>8,31%</i>	<i>8,49%</i>	<i>0,17%</i>	<i>-3,3%</i>
<i>Gecorrigeerde eigen fiscale en parafiscale ontvangsten</i>	<i>4,92%</i>	<i>5,06%</i>	<i>5,07%</i>	<i>4,94%</i>	<i>4,93%</i>	<i>5,01%</i>	<i>0,08%</i>	<i>-3,7%</i>
<i>Gecorrigeerd primair saldo</i>	<i>-0,09%</i>	<i>0,23%</i>	<i>0,33%</i>	<i>-0,22%</i>	<i>-0,06%</i>	<i>-2,40%</i>	<i>-2,34%</i>	
<i>Gecorrigeerd vorderingensaldo (HRF-optiek)</i>	<i>-0,34%</i>	<i>-0,03%</i>	<i>0,07%</i>	<i>-0,46%</i>	<i>-0,29%</i>	<i>-2,64%</i>	<i>-2,35%</i>	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

In absolute cijfers namen de primaire uitgaven van de G&G op jaarbasis toe met 7,0%, terwijl de totale ontvangsten van de G&G daalden met 3,6% in 2020. Doordat de daling van het nominale bbp (-5,3%) in 2020 sterker was dan de daling van de totale ontvangsten, nam de ratio van de totale ontvangsten van de G&G in verhouding tot het bbp evenwel toe (+0,34 procentpunt bbp). Die vaststelling geldt in het bijzonder voor de eigen ontvangsten van de G&G, zowel voor de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten (+0,25 procentpunt bbp, zie Tabel 26) als voor de eigen niet-fiscale ontvangsten (+0,09 procentpunt bbp). De overdrachten die de G&G ontvangen van andere overheden bleven, uitgedrukt in % bbp, stabiel in 2020 (zie Tabel 27).

De terugval van het nominale bbp heeft de toename van de ratio van de primaire uitgaven in 2020 nog versterkt. Door de genomen COVID-19-maatregelen (zie ook deel 3.1) namen vooral de finale primaire uitgaven van de G&G aanzienlijk toe (zie Tabel 28). Daarnaast kenden ook de overdrachten van de G&G aan andere overheden een stijging (+0,31 procentpunt bbp, zie Tabel 29). Die stijging vloeit voort uit de bijkomende financiële middelen die de G&G verleenden aan de Lokale Overheden om hun extra uitgaven die door de COVID-19-crisis en de genomen maatregelen veroorzaakt werden, te compenseren.

In ESR-termen is de ratio van de **eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de G&G** in 2020 toegenomen met 0,25 procentpunt bbp tot 5,24% bbp (zie Tabel 26). Volgens de voorschottenbenadering van de gewestelijke personenbelasting (PB) is de ratio van de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten in mindere mate toegenomen (+0,08 procentpunt bbp). De ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB waren in 2020 immers hoger dan de bedragen die de gewesten ontvangen hebben op basis van de voorschottenregeling. Het verschil tussen de inkohieringen en de voorschotten bedroeg in dat jaar 1.025 miljoen euro of 0,23% bbp voor de drie gewesten samen (zie Tabel 2 in deel 1.2). In absolute cijfers namen de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de G&G volgens zowel de ESR-benadering als de voorschottenbenadering af, maar minder sterk dan het nominale bbp.

De ratio van de directe belastingen nam in 2020 toe met 0,26 procentpunt bbp (ESR). Niet alleen de ratio in verhouding tot het bbp nam toe, maar ook de nominale groei van deze ontvangstencategorie was positief (+4,9%) in ESR-termen. Die toename valt bijna uitsluitend toe te schrijven aan de stijging van de werkelijk ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB (+0,24 procentpunt bbp of een nominale groei van 5,4% op jaarbasis). Op basis van de ontvangen voorschotten vertoonde de gewestelijke PB daarentegen een nominale krimp van 1,8% in 2020 ⁵⁰, maar door het noemereffect (terugval van het nominale bbp) is de ratio van de gewestelijke PB volgens de voorschottenbenadering toch toegenomen (+0,08 procentpunt bbp). De opbrengst van de verkeersbelasting op de gezinnen (+0,01 procentpunt bbp) werd niet beïnvloed door de COVID-19-crisis.

De ratio van de indirecte belastingen van de G&G daalde met 0,05 procentpunt bbp in 2020, als gevolg van de lagere opbrengst uit de registratierechten (-0,05 procentpunt bbp). De overige indirecte belastingen namen, uitgedrukt in % bbp, iets toe (+0,01 procentpunt bbp), maar ze daalden in absolute cijfers met 4,5% in 2020. Een aantal gewestelijke belastingen ⁵¹ waarvan de opbrengst door de COVID-19-crisis getroffen werd, liet negatieve groeicijfers optekenen.

⁵⁰ Gezien de forse terugval van de economische activiteit in 2020, is de impact van de COVID-19-crisis op de opcentiemen van de gewestelijke PB eerder beperkt, met dank aan de automatische stabilisatoren waardoor het inkomen van de gezinnen minder getroffen werd.

⁵¹ Onder meer de belasting op de inverkeerstelling, de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en gewestelijke belastingen op vervuiling.

De opbrengst van de kapitaalbelastingen (+0,04 procentpunt bbp) hield stand in 2020. De impact op de successierechten (+0,03 procentpunt bbp en -0,4% nominale groei) van de toegekende termijnverlengingen ⁵² om de aangiftes van nalatenschap in te dienen, bleef beperkt ⁵³.

Tabel 26
Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de G&G (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Directe belastingen (gezinnen) (ESR)	1,35%	2,57%	2,56%	2,37%	2,41%	2,67%	0,26%	4,9%
Gewestelijke PB (ESR)	1,06%	2,30%	2,29%	2,12%	2,17%	2,42%	0,24%	5,4%
Verkeersbelasting gezinnen	0,25%	0,25%	0,25%	0,24%	0,24%	0,26%	0,01%	0,4%
Overige directe belastingen (o.a. kijk- en luistergeld WG)	0,03%	0,03%	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,0%
Indirecte belastingen	1,73%	1,83%	1,87%	1,84%	1,90%	1,85%	-0,05%	-7,8%
Registratierechten	0,90%	0,91%	0,94%	0,94%	1,00%	0,94%	-0,05%	-10,4%
Vlaamse energieheffing	0,00%	0,07%	0,12%	0,05%	0,03%	0,03%	0,00%	-16,3%
Overige indirecte belastingen	0,83%	0,85%	0,80%	0,85%	0,87%	0,88%	0,01%	-4,5%
Kapitaalbelastingen	0,74%	0,68%	0,70%	0,71%	0,62%	0,66%	0,04%	0,4%
Successierechten	0,60%	0,55%	0,57%	0,58%	0,50%	0,53%	0,03%	-0,4%
Schenkingsrechten	0,12%	0,13%	0,14%	0,11%	0,11%	0,12%	0,01%	3,7%
Fiscale regularisatie	0,02%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	1,5%
Werkelijke sociale premies	0,00%	0,05%	0,05%	0,06%	0,05%	0,06%	0,00%	-0,8%
Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten G&G (ESR)	3,82%	5,13%	5,18%	4,97%	4,99%	5,24%	0,25%	-0,6%
P.m. Correctie voor voorschottenbenadering	1,10%	-0,07%	-0,11%	-0,03%	-0,06%	-0,23%	-0,17%	
Gecorrigeerde directe belastingen	2,45%	2,50%	2,45%	2,34%	2,35%	2,45%	0,09%	-1,6%
Gecorrigeerde gewestelijke PB (voorschotten)	2,16%	2,23%	2,18%	2,09%	2,11%	2,19%	0,08%	-1,8%
Gecorrigeerde fiscale en parafiscale ontvangsten G&G	4,92%	5,06%	5,07%	4,94%	4,93%	5,01%	0,08%	-3,7%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

De door de G&G ontvangen overdrachten van andere overheden namen in 2020 in absolute cijfers even snel af als het nominale bbp (-5,3%), waardoor de ratio van de ontvangen overdrachten op hetzelfde niveau (10,96% bbp) bleef als in 2019 (zie Tabel 27). De door de G&G ontvangen overdrachten zijn voornamelijk afkomstig van de Federale Overheid. Daarnaast wordt er in het ESR een fictieve inkomensoverdracht van de Sociale Zekerheid aan de G&G geboekt ter compensatie van het feit dat de pensioenen van de voormalige ambtenaren van de G&G in het ESR als finale primaire uitgaven van de G&G geboekt worden, zelfs al wordt de werkelijke financiering door Entiteit I verzekerd. De door de G&G ontvangen overdrachten van de Federale Overheid worden grotendeels bepaald op basis van de Bijzondere Financieringswet (BFW). De daling van de ontvangen overdrachten in 2020 kan worden verklaard door de zeer ongunstige evolutie van de BFW-parameters, in het bijzonder van de reële groei, na het uitbreken van de COVID-19-crisis.

⁵² Deze termijnverlengingen werden ingevoerd omdat de veiligheidsmaatregelen tijdens de lockdowns tot vertragingen leidden bij het vervullen van de formaliteiten.

⁵³ Bij de bepaling van de ESR-ontvangsten inzake successierechten van het jaar 2020 werd er nog rekening gehouden met de kasontvangsten tot en met februari 2021.

Door de snel wijzigende economische vooruitzichten na het uitbreken van de COVID-19-crisis in 2020, werden uitzonderlijk voor de doorstortingen aan de G&G in 2020 niet de BFW-parameters uit de Economische begroting van februari 2020 van het Federaal Planbureau gebruikt, maar wel die uit de herziene Economische begroting van juni 2020. De Economische begroting van juni 2020 raamde de reële bbp-groei voor 2020 op -10,6% en de inflatie ⁵⁴ op 0,8%. Volgens de laatste cijfers van het INR (april 2021) zou de reële bbp-groei in 2020 echter uitgekomen zijn op -6,3%, wat minder negatief is dan de gebruikte raming van -10,6%, en de inflatie voor het jaar 2020 wordt ex post op 0,7% geraamd ⁵⁵. Bijgevolg heeft het noemereffect een bijkomende ongunstige invloed gehad op de ratio van de overdrachten in 2020 ⁵⁶. Merk tot slot op dat de duik van de BFW-overdrachten in het jaar 2020 afgeremd werd doordat de dotaties slechts een gedeeltelijke koppeling aan de reële groei hebben.

Tabel 27
Door de G&G ontvangen overdrachten van andere overheden (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Dotatie "federale PB" (Gemeenschappen + Gewesten)	3,48%	3,22%	3,14%	3,14%	3,12%	3,09%	-0,02%	-6,0%
Dotatie "btw" (Gemeenschappen)	3,57%	3,63%	3,65%	3,65%	3,61%	3,46%	-0,15%	-9,2%
Overige ontvangen overdrachten (*)	4,08%	4,31%	4,31%	4,27%	4,24%	4,41%	0,17%	-1,4%
Ontvangen overdrachten van andere overheden	11,14%	11,17%	11,09%	11,06%	10,96%	10,96%	0,00%	-5,3%
<i>p.m. Financiering pensioenen G&G door Entiteit I (*)</i>	<i>1,26%</i>	<i>1,27%</i>	<i>1,29%</i>	<i>1,27%</i>	<i>1,27%</i>	<i>1,37%</i>	<i>0,10%</i>	<i>2,5%</i>

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

(*) De uitgaven voor ambtenarenpensioenen (vooral in het onderwijs) van de G&G die effectief ten laste zijn van Entiteit I door wettelijke regelingen, worden in het ESR 2010 aangerekend als finale primaire uitgaven van de G&G (en niet van Entiteit I). Om het vorderingensaldo niet te beïnvloeden, heeft dit in de NR als boekhoudkundige tegenpost een overeenkomstige toegerekende lopende overdracht afkomstig van Entiteit I voor de G&G.

⁵⁴ Gemeten als de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen.

⁵⁵ De uiteindelijk betere groeiparameters voor 2020 dan oorspronkelijk (in de Economische begroting van juni 2020) geraamd, resulteren in een positieve afrekening voor het jaar 2020. Die afrekening wordt in het begrotingsjaar 2021 geïntegreerd, waardoor ze een positieve invloed zal hebben op de BFW-overdrachten van 2021.

⁵⁶ Voor de vaststelling van de doorstortingen in 2019 werd uitgegaan van een reële bbp-groei van +1,3% en een inflatie van 1,6% voor het jaar 2019 op basis van de Economische begroting van februari 2019. De laatste ramingen van het INR (april 2021) bedragen 1,7% voor de reële bbp-groei en 1,4% voor de inflatie in het jaar 2019. Ook in 2019 had het noemereffect dus een ongunstige invloed op de overdrachten.

De ratio van de **finale primaire uitgaven van de G&G** steeg in 2020 met 2,20 procentpunt bbp tot 19,14% bbp (zie Tabel 28). Deze recordhoogte is het gevolg van de COVID-19-crisis. Alle finale primaire uitgavencategorieën vertoonden een nominale stijging in 2020. De terugval van het nominale bbp (noemereffect) stuwde de ratio's van de verschillende finale primaire uitgavencategorieën nog verder omhoog in dat jaar. De finale primaire uitgaven van de G&G stegen voornamelijk door de steunmaatregelen die de G&G genomen hebben in het kader van de COVID-19-crisis (zie ook deel 3.1).

De sterkste stijging deed zich voor bij de overige finale primaire uitgaven (+0,73 procentpunt bbp). De inkomensoverdrachten van de G&G aan de gezinnen namen toe met 0,26 procentpunt bbp, door diverse inkomensondersteunende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een tussenkomst in de energie- en waterfactuur en in de huur van kwetsbare gezinnen. Daarnaast namen de inkomensoverdrachten van de G&G aan de instellingen zonder winstoogmerk (IZW's) toe (+0,09 procentpunt bbp) door verleende compensaties voor inkomensdalingen, terwijl de G&G in 2020 voor het eerst inkomensoverdrachten aan bedrijven (0,37% bbp) toekenden. Ook onder de rubriek van de subsidies aan bedrijven (+0,27 procentpunt bbp) werden in de NR bepaalde COVID-19-gerelateerde steunmaatregelen aan het bedrijfsleven geboekt. Meer dan de helft van de totale overheidssteun aan bedrijven en zelfstandige ondernemers in het kader van de COVID-19-maatregelen werd door de G&G voorzien (zie deel 3.1). De gewesten kenden bijvoorbeeld een schadevergoeding toe aan een groot deel van de zelfstandigen en bedrijven die door de lockdowns werden getroffen, en voor de zwaarst getroffen sectoren, zoals de horeca, de evenementensector en het toerisme, werd vaak een bijzondere compensatie uitgewerkt.

De toename van de uitgaven van de G&G voor de aankopen van goederen en diensten (+0,12 procentpunt bbp) en voor de sociale uitkeringen in natura (+0,12 procentpunt bbp) werd onder meer beïnvloed door de genomen maatregelen om de gezondheids crisis te bedwingen. Hiertoe maakten de G&G specifieke middelen vrij in verband met hun bevoegdheden op dat vlak, onder meer voor preventiecampagnes, contactopsporing en onderzoeksprojecten rond COVID-19, en ze kenden extra middelen toe aan de ziekenhuizen en rusthuizen. Ook de sociale uitkeringen in geld (+0,31 procentpunt bbp) namen toe in het crisisjaar 2020 door de genomen maatregelen en demografische factoren.

De kapitaaluitgaven van de G&G stegen met 0,11 procentpunt bbp in 2020, waarvan 0,07 procentpunt bbp toe te schrijven is aan de stijging van de overige kapitaaluitgaven. Dit betreft voornamelijk investeringsbijdragen aan bedrijven. Achter de evolutie van de ratio van de bruto-investeringen van de G&G in 2020 (+0,04 procentpunt bbp) gaat eigenlijk een daling in absolute cijfers schuil (-2,3% op jaarbasis), dewelke gemaskeerd wordt door de nog grotere daling van het nominale bbp (-5,3%).

Ten slotte sloot de nominale groei van de bezoldigingen in 2020 (+3,6%) aan bij de gemiddelde nominale groei van de afgelopen jaren.

Tabel 28
Finale primaire uitgaven van de G&G (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Bezoldigingen	5,78%	5,75%	5,82%	5,77%	5,82%	6,37%	0,54%	3,6%
Lonen	3,89%	3,87%	3,92%	3,89%	3,96%	4,34%	0,38%	3,9%
Sociale premies t.l.v. de werkgevers	1,89%	1,88%	1,90%	1,88%	1,87%	2,03%	0,16%	2,8%
Aankopen van goederen en diensten	1,89%	1,83%	1,84%	1,87%	1,91%	2,02%	0,12%	0,6%
Subsidies aan bedrijven	2,05%	2,05%	2,01%	1,97%	2,01%	2,27%	0,27%	7,3%
w.o. loonkostensubsidies (*)	0,04%	0,06%	0,06%	0,07%	0,08%	0,09%	0,01%	4,1%
Sociale uitkeringen	4,80%	4,88%	4,88%	4,90%	4,91%	5,34%	0,43%	3,0%
Sociale uitkeringen in natura	1,64%	1,68%	1,68%	1,71%	1,69%	1,81%	0,12%	1,2%
Gezondheidszorg	0,74%	0,73%	0,74%	0,74%	0,76%	0,81%	0,05%	0,9%
Overige sociale uitkeringen in natura	0,90%	0,95%	0,95%	0,97%	0,93%	1,00%	0,07%	1,4%
Sociale uitkeringen in geld	3,16%	3,20%	3,20%	3,18%	3,22%	3,53%	0,31%	4,0%
Gezinsbijslagen	1,51%	1,48%	1,46%	1,44%	1,50%	1,60%	0,10%	1,0%
Pensioenen	1,30%	1,31%	1,32%	1,31%	1,29%	1,39%	0,10%	2,4%
Zorgverzekering en uitkeringen handicap	0,12%	0,20%	0,20%	0,21%	0,20%	0,24%	0,04%	11,6%
Loopbaanonderbreking en tijdskrediet	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,00%	-11,4%
Overige sociale uitkeringen in geld	0,19%	0,17%	0,18%	0,21%	0,21%	0,28%	0,07%	29,0%
Kapitaaluitgaven	1,76%	1,81%	1,70%	1,84%	1,85%	1,96%	0,11%	0,5%
Bruto-investeringen in vaste activa	1,31%	1,33%	1,26%	1,38%	1,39%	1,44%	0,04%	-2,3%
Overige kapitaaluitgaven	0,44%	0,48%	0,44%	0,47%	0,45%	0,52%	0,07%	9,2%
Overige finale primaire uitgaven	0,43%	0,48%	0,44%	0,46%	0,46%	1,18%	0,73%	145,4%
Finale primaire uitgaven	16,70%	16,79%	16,70%	16,81%	16,94%	19,14%	2,20%	7,0%
p.m. Financiering pensioenen G&G door Entiteit I (**)	1,26%	1,27%	1,29%	1,27%	1,27%	1,37%	0,10%	2,5%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

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

(**) De uitgaven voor ambtenarenpensioenen (vooral in het onderwijs) van de G&G die effectief ten laste zijn van Entiteit I door wettelijke regelingen, worden in het ESR 2010 aangerekend als finale primaire uitgaven van de G&G (en niet van Entiteit I). Om het vorderingensaldo niet te beïnvloeden, heeft dit in de NR als boekhoudkundige tegenpost een overeenkomstige toegerekende lopende overdracht afkomstig van Entiteit I voor de G&G.

De overdrachten van de G&G aan andere overheden stegen in 2020 met 0,31 procentpunt bbp (zie Tabel 29). Die stijging is volledig toe te schrijven aan de toegenomen overdrachten aan de Lokale Overheden (+0,32 procentpunt bbp). Sinds 2019 zijn de inkomensoverdrachten van de G&G aan Entiteit I zeer klein geworden. Doordat de gemeenschappen de dienst van de gezinsbijslagen vanaf 2019⁵⁷ overgenomen hebben, is de overdracht vanwege de gemeenschappen voor de beheerskosten van Famifed weggevallen. Merk op dat er in 2018 een uitzonderlijke kapitaaloverdracht van 0,35% bbp gebeurde door de G&G aan Entiteit I. 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 gewesten aan de Federale Overheid.

De overdrachten aan de Lokale Overheden (LO) maken het leeuwendeel uit van de door de G&G overgemaakte overdrachten aan andere overheden. Deze overdrachten kenden in 2020 een piek van 2,70% bbp. Uitgedrukt in % bbp, namen de inkomensoverdrachten aan de LO toe met 0,32 procentpunt bbp tot 2,55% bbp in 2020, terwijl de kapitaaloverdrachten aan de LO vrijwel stabiel bleven op 0,15% bbp. Die kapitaaloverdrachten bestaan bijna uitsluitend uit investeringsbijdragen⁵⁸. In absolute cijfers was er een daling van de investeringsbijdragen aan de LO (-3,1%) in 2020, waardoor de dalende trend van de voorbije jaren verdergezet werd. De inkomensoverdrachten aan de LO kenden daarentegen ook in absolute cijfers een forse stijging in 2020 (+8,1%). De overdrachten met betrekking tot de Gemeentefondsen werden niet door de COVID-19-crisis beïnvloed en bleven bijgevolg stabiel. In 2020 hebben de Lokale Overheden echter bijkomende toelagen en subsidies ontvangen van de G&G, waaronder extra ondersteuning voor cultuur-, sport en jeugdverenigingen, de financiering van bijkomende sociale uitgaven inzake armoedebestrijding, zorg en scholen, en toelagen voor de organisatie van de vaccinatiecentra.

⁵⁷ De Vlaamse Gemeenschap, Franse Gemeenschap en Duitstalige Gemeenschap hebben de dienst van de gezinsbijslagen overgenomen van Famifed sinds 2019. De overname door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gebeurde in 2020.

⁵⁸ In 2018 was er een eenmalige andere kapitaaloverdracht aan de LO geweest van 0,02% bbp voor schuldovertnames van gemeenten in het Vlaams Gewest.

Tabel 29
Door de G&G overgemaakte overdrachten aan andere overheden (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Overdrachten aan Entiteit I	0,10%	0,05%	0,05%	0,40%	0,01%	0,00%	-0,01%	-68,2%
Inkomensoverdrachten aan Entiteit I	0,10%	0,05%	0,05%	0,05%	0,01%	0,00%	-0,01%	-67,8%
Kapitaaloverdrachten aan Entiteit I	0,00%	0,00%	0,00%	0,35%	0,00%	0,00%	0,00%	-76,9%
Overdrachten aan de Lokale Overheden	2,49%	2,42%	2,44%	2,43%	2,38%	2,70%	0,32%	7,5%
Inkomensoverdrachten aan de LO	2,27%	2,24%	2,26%	2,26%	2,24%	2,55%	0,32%	8,1%
Kapitaaloverdrachten aan de LO	0,22%	0,17%	0,17%	0,17%	0,14%	0,15%	0,00%	-3,1%
Door de G&G overgemaakte overdrachten	2,58%	2,46%	2,48%	2,82%	2,39%	2,70%	0,31%	7,1%

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

3.4.3 Budgettaire evolutie van de individuele deelstaatgebieden ⁵⁹

3.4.3.1 Voorafgaandelijke opmerkingen

3.4.3.1.1 ESR- versus HRF-benadering

Onderhavige analyse is zoals de andere delen van dit advies gebaseerd op de voorlopige rekeningen voor 2020 die in april 2021 door het INR zijn gepubliceerd. Die rekeningen worden opgesteld volgens de ESR-methodologie.

Zoals aangegeven in deel 1, worden de adviezen en rapporten van de Afdeling voortaan helemaal opgesteld volgens de zuivere ESR-concepten en worden er geen boekhoudkundige correcties meer toegepast op de ESR-data uit de nationale rekeningen van het INR. De ESR-benadering is immers de nationale en internationale standaard.

De belangrijkste motivatie achter deze ommekeer is de harmonisatie van de gegevens tussen de Afdeling en de diverse instellingen die werkzaam zijn op het terrein van de overheidsfinanciën, zowel in nationaal als in internationaal verband. Door af te zien van deze boekhoudkundige correcties en over te schakelen op de ESR-data wil de Afdeling de vergelijkbaarheid en bijgevolg de transparantie en leesbaarheid van haar adviezen verhogen. Voortaan zijn de berekeningen en de analyses van de Afdeling perfect vergelijkbaar met die van andere nationale instellingen zoals het INR en het FPB maar ook van internationale organisaties zoals de EC, de OESO en het IMF.

⁵⁹ In ESR, tenzij anders vermeld.

Niettemin zal de Afdeling omwille van de continuïteit in haar data, toch nog één technische correctie behouden. Het betreft de ontvangsten uit de gewestelijke personenbelasting waarvoor naast de ESR-benadering nog steeds de HRF-benadering zal vermeld worden.

Ter herinnering, de ESR-benadering gaat uit van de ingekohierde bedragen terwijl de HRF-benadering steunt op de voorschottenbenadering. Het onderscheid tussen beide was essentieel voor een goed begrip van de ESR-begrotingssaldi in 2015, het jaar waarin de gewestelijke personenbelasting voor het eerst in zijn huidige configuratie (na zesde staatshervorming) werd toegepast. Door uit te gaan van de inkohieringen die slechts in de tweede helft van dat jaar startten, kon slechts een fractie van een normale jaaropbrengst geboekt worden in ESR en werden de vorderingensaldi van de gewesten (en dus van Entiteit II) in negatieve zin geïmpacteerd terwijl het vorderingensaldo van Entiteit I in dezelfde mate werd opgekrikt. Daarom opteerde de Afdeling destijds om de voorschottenbenadering toe te passen zodat de vorderingensaldi rekening hielden met ontvangsten inzake gewestelijke personenbelasting die een volledige (weliswaar geraamde) jaaropbrengst voorstelden.

Ondertussen zijn we zes jaar verder maar de voorschottenbenadering bewijst nog steeds zijn nut, zoals nogmaals blijkt uit de realisaties 2020. Het door de federale administratie gerealiseerde inkohieringsritme van de personenbelasting kan immers van jaar tot jaar vrij sterk variëren. Bijgevolg is enige nuancering vereist bij de interpretatie van de vorderingensaldi van de betrokken overheden. Daarom zal de Afdeling in haar adviezen, voor wat specifiek de gewestelijke personenbelasting betreft, nog steeds beide benaderingen weergeven.

3.4.3.1.2 De doorrekening van de negatieve economische groei in de transfers naar de deelstaatgebieden

In de tabellen per individueel deelstaatgebied wordt de voorstelling van de overheidsrekeningen overgenomen.

De rubriek “ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten” stemt overeen met de toegewezen gedeelten van de opbrengst van de federale personenbelasting en btw ⁶⁰ die getransfereerd worden door de federale overheid.

⁶⁰ De in de BFW bedoelde samengevoegde en gedeelde belastingen.

De rubriek “budgettaire overdrachten vanwege andere overheden” bevatten naast federale overdrachten ook overdrachten van andere overheden, voornamelijk van andere gemeenschappen en gewesten ⁶¹. De federale overdrachten bestaan uit de in de BFW voorziene dotaties zesde staatshervorming en tal van kleinere dotaties die aan gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies worden overgemaakt.

Afgezien van de impact van de demografische parameters en van de jaarlijks variërende verdeelsleutels (onder meer in functie van de in de betrokken entiteit gelocaliseerde ontvangsten van de federale personenbelasting), evolueren de overdrachten ⁶² jaarlijks in functie van de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en voor het merendeel van de overdrachten de reële groei van het bbp die al dan volledig wordt doorgerekend:

- Overdrachten 2019: inflatie 1,6% en reële bbp-groei 1,3% ⁶³;
- Overdrachten 2020: inflatie 0,8% en reële bbp-groei -10,6% ⁶⁴.

Uit onderstaande analyse blijkt dat de aan de deelstaatgebieden overgemaakte overdrachten, zowel de overdrachten van fiscale ontvangsten als de budgettaire overdrachten, tussen 2019 en 2020 in absolute cijfers soms sterker en soms minder sterk afnamen dan het nominaal bbp (-5,3%) waardoor hun ratio in 2020 daalde respectievelijk steeg.

Die evolutie wordt grotendeel verklaard door de diversificatie in de doorrekening van de reële groei van het bbp in die diverse overdrachten.

Sommige overdrachten worden helemaal niet gekoppeld aan die groeivoet en blijven nominaal constant of worden uitsluitend jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen.

⁶¹ Zoals bijvoorbeeld de intra-francofone overdrachten in uitvoering van het Sint-Emilie-akkoord, de overdrachten van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap ingevolge de uitoefening van gewestelijke bevoegdheden door de Gemeenschap en de diverse overdrachten vanuit het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest naar de Gemeenschapscommissies te Brussel.

⁶² Behoudens enkele overdrachten die nominaal constant blijven.

⁶³ Economische begroting februari 2019, FPB.

⁶⁴ Economische begroting juni 2020, FPB.

Andere overdrachten ondergaan naast een jaarlijkse indexering ook een aanpassing aan de reële groei van het bbp die hetzij integraal hetzij partieel wordt doorgerekend. In geval van partiële doorrekening varieert het percentage van de reële groei die in de berekening van de overdrachten wordt weerhouden tussen 91% en 55% ⁶⁵ en in sommige gevallen dient een fractie van de reële groei van het bbp per inwoner in aanmerking genomen te worden.

Bovendien hebben ook de afrekeningsaldi van het voorgaande jaar en de verdeelsleutels evenals de evolutie van de bedragen die in mindering van de toewijzingen of dotaties worden gebracht een impact op de evolutie van de overdrachten.

Ter aanvulling van Tabel 27 (punt 3.4.2) worden in onderstaande tabel de overdrachten van fiscale ontvangsten en de budgettaire overdrachten, voor zover zij voortspruiten uit de BFW en door de federale overheid worden getransfereerd, gedetailleerd per deelstaatgebied.

⁶⁵ Wanneer de reële bbp-groei gedeeltelijk tussenkomt in de berekening van de overdracht wordt in sommige gevallen de te weerhouden fractie van die groei afhankelijk gesteld van het niveau van de bbp-groeivoet: x% op het deel van de reële bbp-groei dat niet hoger is dan 2,25% en 100% op het deel van de reële bbp-groei dat hoger is dan 2,25%.

Tabel 30
Federale overdrachten uit de BFW 2019-2020

% bbp (tenzij anders vermeld)	overdrachten van fiscale ontvangsten bepaald in BFW			budgettaire overdrachten bepaald in BFW			totale overdrachten
	PB	BTW	Totaal	dotaties zesde	diverse dotaties	totaal	
2019							
V Gew	0,5163%	n.v.t.	0,5163%	n.v.t.	0,0105%	0,0105%	0,5268%
WG	0,5761%	n.v.t.	0,5761%	n.v.t.	0,0022%	0,0022%	0,5783%
BHG	0,2401%	n.v.t.	0,2401%	n.v.t.	0,0739%	0,0739%	0,3140%
Totaal Gewesten	1,3325%	n.v.t.	1,3325%	n.v.t.	0,0866%	0,0866%	1,4191%
V Gem	1,1949%	2,0581%	3,2530%	1,5214%	0,0100%	1,5314%	4,7844%
Fr Gem	0,5539%	1,5285%	2,0824%	0,8062%	0,0174%	0,8237%	2,9060%
D Gem	0,0159%	0,0184%	0,0344%	0,0186%	0,00003%	0,0186%	0,0530%
FGC	0,0148%	n.v.t.	0,0148%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	0,0148%
VGC	0,0037%	n.v.t.	0,0037%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	0,0037%
GGC	0,0000%	n.v.t.	0,0000%	0,2599%	n.v.t.	0,2599%	0,2599%
Totaal Gem. en Gem. Commissies	1,7832%	3,6050%	5,3882%	2,6061%	0,0275%	2,6336%	8,0218%
Totaal Vlaams Gew + Gem	1,7112%	2,0581%	3,7693%	1,5214%	0,0205%	1,5419%	5,3112%
Totaal deelstaatgebieden	3,1157%	3,6050%	6,7207%	2,6061%	0,1141%	2,7202%	9,4409%
2020							
V Gew	0,5072%	n.v.t.	0,5072%	n.v.t.	0,0112%	0,0112%	0,5183%
WG	0,5688%	n.v.t.	0,5688%	n.v.t.	0,0023%	0,0023%	0,5711%
BHG	0,2392%	n.v.t.	0,2392%	n.v.t.	0,0770%	0,0770%	0,3162%
Totaal Gewesten	1,3151%	n.v.t.	1,3151%	n.v.t.	0,0905%	0,0905%	1,4056%
VI Gem	1,1921%	1,9820%	3,1740%	1,5620%	0,0104%	1,5724%	4,7465%
Fr Gem	0,5523%	1,4575%	2,0098%	0,8118%	0,0184%	0,8302%	2,8399%
D Gem	0,0151%	0,0177%	0,0329%	0,0191%	0,00003%	0,0191%	0,0520%
FGC	0,0140%	n.v.t.	0,0140%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	0,0140%
VGC	0,0035%	n.v.t.	0,0035%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	0,0035%
GGC	0,0000%	n.v.t.	0,0000%	0,2650%	n.v.t.	0,2650%	0,2650%
Totaal Gem. en Gem. Commissies	1,7771%	3,4572%	5,2342%	2,6579%	0,0288%	2,6867%	7,9209%
Totaal Vlaams Gew + Gem	1,6992%	1,9820%	3,6812%	1,5620%	0,0215%	1,5836%	5,2648%
Totaal deelstaatgebieden	3,0922%	3,4572%	6,5493%	2,6579%	0,1193%	2,7772%	9,3265%
Δ 2019-2020 (in p.p.)							
V Gew	-0,0091	n.v.t.	-0,0091	n.v.t.	0,0006	0,0006	-0,0085
WG	-0,0074	n.v.t.	-0,0074	n.v.t.	0,0001	0,0001	-0,0073
BHG	-0,0009	n.v.t.	-0,0009	n.v.t.	0,0031	0,0031	0,0022
Totaal Gewesten	-0,0174	n.v.t.	-0,0174	n.v.t.	0,0039	0,0039	-0,0135
VI Gem	-0,0028	-0,0761	-0,0789	0,0406	0,0004	0,0410	-0,0379
Fr Gem	-0,0016	-0,0710	-0,0726	0,0055	0,0010	0,0065	-0,0661
D Gem	-0,0008	-0,0007	-0,0015	0,0005	0,0000	0,0005	-0,0010
FGC	-0,0007	n.v.t.	-0,0007	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	-0,0007
VGC	-0,0002	n.v.t.	-0,0002	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	-0,0002
GGC	0,0000	n.v.t.	0,0000	0,0051	n.v.t.	0,0051	0,0051
Totaal Gem. en Gem. Commissies	-0,0061	-0,1478	-0,1540	0,0518	0,0014	0,0531	-0,1008
Totaal Vlaams Gew + Gem	-0,0119	-0,0761	-0,0881	0,0406	0,0010	0,0416	-0,0464
Totaal deelstaatgebieden	-0,0235	-0,1478	-0,1714	0,0518	0,0052	0,0570	-0,1144
p.m. nominale groei (%) in 2020							
V Gew	-6,96%	n.v.t.	-6,96%	n.v.t.	0,20%	0,20%	-6,81%
WG	-6,50%	n.v.t.	-6,50%	n.v.t.	0,15%	0,15%	-6,47%
BHG	-5,64%	n.v.t.	-5,64%	n.v.t.	-1,27%	-1,27%	-4,61%
Totaal Gewesten	-6,52%	n.v.t.	-6,52%	n.v.t.	-1,06%	-1,06%	-6,19%
V Gem	-5,50%	-8,79%	-7,58%	-2,75%	-1,46%	-2,75%	-6,03%
Fr Gem	-5,56%	-9,68%	-8,58%	-4,63%	-0,09%	-4,54%	-7,44%
D Gem	-10,04%	-8,96%	-9,46%	-2,75%	-0,49%	-2,74%	-7,10%
FGC	-10,00%	n.v.t.	-10,00%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	-10,00%
VGC	-9,95%	n.v.t.	-9,95%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	-9,95%
GGC	-	n.v.t.	-	-3,42%	-	-3,42%	-3,42%
Totaal Gem. en Gem. Commissies	-5,61%	-9,17%	-7,99%	-3,40%	-0,59%	-3,37%	-6,47%
Totaal Vlaams Gew + Gem	-5,94%	-8,79%	-7,50%	-2,75%	-0,61%	-2,73%	-6,11%
Totaal deelstaatgebieden	-6,00%	-9,17%	-7,70%	-3,40%	-0,94%	-3,30%	-6,43%

Bron: Eigen berekeningen HRF-secretariaat.

3.4.3.2 Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap boekte in 2020 een nooit eerder gezien vorderingstekort van 1,26% bbp (-5.681 miljoen euro) terwijl het voorgaande jaar nog met een licht overschot van 0,08% bbp werd afgesloten. De daling van het vorderingensaldo met 1,33 procentpunt bbp is het gevolg van een sterke toename van de ratio van de primaire uitgaven (+1,54 procentpunten bbp) die enigszins werd getemperd door een toename van de ontvangstenratio (+0,20 procentpunten bbp); de rentelasten bleven constant op 0,09% bbp. Het primair saldo sloeg om van een surplus van 0,17% bbp in 2019 naar een tekort van 1,16% bbp in 2020.

Op basis van de voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting, ligt het vorderingstekort nog hoger (1,39% bbp) omdat de correctie voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting in 2020 negatief is (-0,13% bbp) en het saldo hierdoor verslechterde. De negatieve correctie betekent dat de in 2020 toegekende voorschotten met betrekking tot het aanslagjaar 2020 lager waren dan de totale in 2020 ingekohierde bedragen (met betrekking tot het aanslagjaar 2020 en vorige aanslagjaren)⁶⁶ en dat ingevolge een sterke versnelling van de inkohiering van de personenbelasting tijdens het kalenderjaar 2020.

⁶⁶ Het verschil tussen de opbrengst van de gewestelijke PB in het ESR 2010 en de opbrengst van de gewestelijke PB volgens de voorschottenbenadering (HRF-optiek) wordt toegelicht in het deel 1.2, en de impact tijdens de periode 2015-2020 op de gewesten wordt weergegeven in Tabel 2 in dat deel.

Tabel 31
Rekening van de Vlaamse Gemeenschap (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	10,42%	11,24%	11,52%	11,31%	11,36%	11,56%	0,20	-3,6%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>6,30%</u>	<u>6,26%</u>	<u>6,28%</u>	<u>6,27%</u>	<u>6,25%</u>	<u>6,26%</u>	<u>0,01</u>	<u>-5,1%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	3,94%	3,79%	3,79%	3,80%	3,78%	3,69%	-0,09	-7,5%
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	2,37%	2,47%	2,49%	2,47%	2,47%	2,57%	0,10	-1,4%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>4,11%</u>	<u>4,98%</u>	<u>5,24%</u>	<u>5,04%</u>	<u>5,11%</u>	<u>5,30%</u>	<u>0,19</u>	<u>-1,8%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	2,31%	3,13%	3,31%	3,09%	3,16%	3,25%	0,09	-2,7%
w.o. gewestelijke PB (inkohieringen)	0,67%	1,34%	1,47%	1,28%	1,35%	1,50%	0,14	4,9%
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	1,80%	1,85%	1,93%	1,95%	1,95%	2,05%	0,10	-0,3%
Primaire uitgaven	11,13%	11,14%	11,09%	11,36%	11,19%	12,73%	1,54	7,7%
Finale primaire uitgaven	9,82%	9,87%	9,81%	9,84%	9,95%	11,30%	1,35	7,5%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	1,32%	1,27%	1,28%	1,52%	1,24%	1,43%	0,19	9,2%
Primair saldo	-0,72%	0,10%	0,43%	-0,05%	0,17%	-1,16%	-1,33	
Rentelasten	0,09%	0,11%	0,11%	0,10%	0,09%	0,09%	0,00	-3,8%
Vorderingensaldo	-0,81%	-0,01%	0,32%	-0,15%	0,08%	-1,26%	-1,33	
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,20%			0,00	
Vorderingensaldo exclusief one shot AF				0,05%			0,00	
HRF optiek gewestelijke personenbelasting :								
p.m. Correctie voor voorschottenbenadering	0,68%	0,03%	-0,14%	0,00%	-0,06%	-0,13%	-0,08	
Gecorrigeerde totale ontvangsten	11,10%	11,27%	11,39%	11,31%	11,30%	11,43%	0,13	-4,2%
Gecorrigeerde eigen ontvangsten	4,79%	5,01%	5,11%	5,04%	5,06%	5,17%	0,11	-3,2%
Gecorrigeerde eigen fiscale en parafiscale ontvangsten	2,99%	3,16%	3,18%	3,09%	3,11%	3,12%	0,01	-5,0%
Gecorrigeerd primair saldo	-0,04%	0,13%	0,29%	-0,05%	0,11%	-1,30%	-1,41	
Gecorrigeerd vorderingensaldo	-0,13%	0,02%	0,18%	-0,15%	0,02%	-1,39%	-1,41	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

De negatieve gevolgen van de COVID-19 pandemie op de ontvangsten en de uitgaven van de Vlaamse overheid liggen mede aan de basis van het hoge vorderingstekort in 2020 (-1,3% bbp).

Tijdens de periode 2010–2019 werd tot 3x toe het evenwicht bereikt of zo goed als (2011, 2012 en 2016) en werd tot 2x toe een overschot gerealiseerd (2017 en 2019); in de overige jaren bleef het tekort onder 0,4% bbp, met uitzondering van het jaar 2015.

Alhoewel de totale ontvangsten in absolute cijfers daalden met 3,6%, nam de ontvangstenratio toe (+0,20 procentpunten bbp) omdat de daling van de ontvangsten minder sterk was dan de krimp van het nominaal bbp (-5,3%) en er bijgevolg een noemereffect optrad; hierdoor bereikte de ontvangstenratio het hoogste niveau ooit: 11,56% bbp. Het noemereffect speelde vooral voor de eigen ontvangsten die in absolute cijfers achteruitgingen met 1,8% maar in verhouding tot het bbp stegen met 0,19 procentpunten bbp en hiermee eveneens op het hoogste niveau ooit belanden: 5,30% bbp. Dit is vooral het gevolg van de ontvangsten inzake de gewestelijke personenbelasting (inkohieringen) die door de versnelde inkohieringen van de personenbelasting in absolute cijfers toenamen met 4,9%, wat in verhouding tot het bbp een toename betekent met 0,14 procentpunten bbp tot 1,50% bbp, een recordniveau sinds 2015.

De overige eigen ontvangsten (zowel fiscale en parafiscale als niet-fiscale en niet-parafiscale) daalden in absolute cijfers met 4,1% wat in verhouding tot het bbp een lichte stijging betekende (+0,05 procentpunt bbp). Het betreft onder meer de gewestelijke belastingen uit de BFW⁶⁷ en de eigen regionale heffingen zoals milieuheffingen (-11,6% in absolute cijfers).

De overdrachten ontvangen van andere overheden, voornamelijk federale overdrachten uit de BFW, daalden bijna even sterk als het nominaal bbp. De stabilisatie van de ratio resulteert echter uit een tegengestelde evolutie van de twee componenten die een verschillende gevoeligheid hebben voor de reële groeivoet van het bbp: de overgedragen fiscale ontvangsten (toegewezen gedeelten van de opbrengst van de federale personenbelasting en de btw) namen in absolute cijfers af met 7,5% waardoor hun ratio afnam met 0,09 procentpunt bbp, terwijl de budgettaire overdrachten (deels de federale dotaties zesde staatshervorming en diverse kleinere federale dotaties uit de BFW) nominaal slechts met 1,4% daalden zodat hun ratio toenam met 0,10 procentpunt bbp⁶⁸.

⁶⁷ Onder andere (evolutie in absolute cijfers): registratierechten (-19,6%), successierechten (-1,2%), belasting op inverkeerstelling (-15,4%), belasting op automatische ontspanningstoestellen (-51,1%), belasting op spelen en weddenschappen (+14,3%), onroerende voorheffing (+13,3%), schenkingsrechten (+8,0%).

⁶⁸ Zie Tabel 30 in punt 3.4.3.1.2.

De correctie voor de voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting bedroeg op Vlaams niveau -0,13% bbp (-595,5 miljoen euro) in 2020. Een negatieve correctie is niet uitzonderlijk; dat was ook reeds het geval in 2017 (-0,14% bbp) en in 2019 (-0,06% bbp). De omvang van de correctie houdt niet alleen verband met de raming van de voorschotten maar zeker ook met het inkohieringsritme van de federale personenbelasting dat door de federale administratie wordt gerealiseerd. In 2020 trad er een aanzienlijke versnelling van dat inkohieringsritme op, wat voor een forse toename zorgde van de ESR-ontvangsten uit de gewestelijke personenbelasting.

In de voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting daalden de totale ontvangsten en de eigen ontvangsten in absolute cijfers sterker dan in de ESR-benadering (inkohieringen) maar wel nog altijd minder sterk dan het nominaal bbp. Daardoor nam hun ratio nog toe maar in mindere mate dan in de ESR-benadering (ratio totale ontvangsten: +0,13 tegenover +0,20 procentpunten bbp in ESR, ratio eigen ontvangsten: +0,11 tegenover +0,19 procentpunten bbp in ESR).

De ratio van de primaire uitgaven steeg in 2020 met 1,54 procentpunten bbp tot het hoogste niveau ooit: 12,73% bbp. Die toename is vooral het gevolg van de stijging van de ratio van de finale primaire uitgaven (+1,35 procentpunten bbp) tot een recordhoogte van 11,30% bbp. Die toename volgt deels uit de extra kosten en de omvangrijke steunmaatregelen die werden ondernomen om de COVID-19-crisis te bezweren. In mindere mate droeg de toename van de ratio van de budgettaire overdrachten die door de Vlaamse Gemeenschap aan andere overheden worden overgemaakt (+0,19 procentpunten bbp) bij tot deze stijging.

3.4.3.3 Franse Gemeenschap

Het vorderingstekort alsook het primair saldo van de Franse Gemeenschap namen in 2020 toe 0,30 procentpunt bbp tot een recordhoogte van 0,37% bbp (-1.677 miljoen euro) respectievelijk 0,34% bbp (-1.536 miljoen euro). Vorig jaar bleef het vorderingstekort nog beperkt tot 0,07% bbp wat in lijn lag met het niveau opgetekend sinds 2015 en bedroeg het primair tekort 0,04% bbp.

De hogere tekorten in 2020 spruiten voort uit een stabilisatie van de ontvangstenratio (+0,02 procentpunt bbp) en een forse stijging van de ratio van de primaire uitgaven (+0,33 procentpunt bbp) mede veroorzaakt door de coronasteunmaatregelen. De rentelasten bleven stabiel op 0,03% bbp.

Tabel 32
Rekening van de Franse Gemeenschap (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	4,32%	4,35%	4,33%	4,29%	4,24%	4,26%	0,02	-4,8%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>3,53%</u>	<u>3,57%</u>	<u>3,56%</u>	<u>3,52%</u>	<u>3,47%</u>	<u>3,46%</u>	<u>-0,01</u>	<u>-5,5%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	2,14%	2,15%	2,13%	2,12%	2,08%	2,01%	-0,07	-8,6%
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	1,39%	1,42%	1,42%	1,40%	1,39%	1,45%	0,07	-0,8%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,78%</u>	<u>0,78%</u>	<u>0,78%</u>	<u>0,77%</u>	<u>0,77%</u>	<u>0,80%</u>	<u>0,03</u>	<u>-1,7%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	0,78%	0,78%	0,78%	0,77%	0,77%	0,80%	0,03	-1,7%
Primaire uitgaven	4,35%	4,33%	4,35%	4,30%	4,28%	4,61%	0,33	1,9%
Finale primaire uitgaven	2,94%	2,91%	2,94%	2,92%	2,91%	3,17%	0,26	3,2%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	1,41%	1,42%	1,41%	1,39%	1,37%	1,43%	0,07	-0,8%
Primair saldo	-0,03%	0,02%	-0,02%	-0,01%	-0,04%	-0,34%	-0,30	
Rentelasten	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,00	-3,4%
Vorderingensaldo	-0,07%	-0,02%	-0,05%	-0,04%	-0,07%	-0,37%	-0,30	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

Het hoge niveau van het vorderingstekort 2020 (-0,4% bbp) is mede veroorzaakt door de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie op de ontvangsten en de uitgaven van de Franse Gemeenschap.

Tijdens de periode 2010–2019 schommelde het vorderingensaldo tussen -0,2% bbp en -0,1 bbp (of zelfs lager dan -0,05% bbp in 2013, 2016 en 2018).

De afname van de totale ontvangsten in absolute cijfers (-4,8%) bleef lager dan de daling van het nominaal bbp (-5,3%) waardoor de ontvangsten in procenten van het bbp zo goed als stabiliseerden (+0,02 procentpunt bbp) op het niveau van 4,26% bbp wat vergelijkbaar is met het jaar 2019 (4,24% bbp). Langs de uitgavenzijde trad een sterker noemereffect op omdat de primaire uitgaven in absolute cijfers stegen met 1,9%, wat de ratio omhoogstuwde met 0,33 procentpunt bbp tot een niveau van 4,61% bbp. De rentelasten namen in nominale termen af met 3,4% maar stabiliseerden op het sinds 2015 (en zelfs 2010) aangehouden niveau van 0,03% bbp.

De stabilisatie van de ratio van de totale ontvangsten vloeit voort uit een stabilisatie van zowel de overdrachten ontvangen van andere overheden als de eigen ontvangsten, beiden uitgedrukt in procenten bbp. Laatstgenoemde zijn evenwel zeer beperkt bij gebrek aan fiscale bevoegdheden op gemeenschapsniveau en daalden in absolute cijfers onder meer als gevolg van de lagere reclame-inkomsten van de RTBF ⁶⁹.

⁶⁹ Bron: Economische vooruitzichten 2021-2026, FPB, juni 2021.

Binnen de overdrachten ontvangen van andere overheden deden zich in 2020 wel tegengestelde ontwikkelingen voor: de overdrachten van fiscale ontvangsten gingen achteruit met 0,07 procentpunten bbp omdat zij in absolute cijfers sterker daalden (-8,6%) dan het nominaal bbp (-5,3%), terwijl de budgettaire overdrachten in dezelfde mate toenamen (+0,07 procentpunt bbp) en nominaal met slechts 0,8% daalden. De verschillende doorrekening van de reële groei van het bbp in die diverse voornamelijk federale overdrachten is hiervan de oorzaak ⁷⁰. De negatieve economische groei werkte sterker in op de toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting en de btw als op de dotaties zesde staats hervorming en andere diverse kleinere dotaties.

De toename van de primaire uitgaven (+0,33 procentpunt bbp) is voornamelijk het gevolg van de fors toegenomen finale primaire uitgaven (+0,26 procentpunt bbp) die in absolute cijfers stegen met 3,2%. De budgettaire overdrachten van de Franse Gemeenschap naar andere overheden stegen met 0,07 procentpunt bbp. Zowel de totale als de finale primaire uitgaven en de budgettaire overdrachten bereikten in 2020 een recordniveau. Deze evolutie wordt mede verklaard door de diverse steunmaatregelen ten bate van sectoren zoals onderwijs, cultuur, jeugdwerking en sport teneinde de impact van de gezondheids crisis te verzachten ⁷¹.

3.4.3.4 Waals Gewest

Het Waalse Gewest realiseerde in 2020 een recordvorderingstekort van 0,49% bbp ⁷² (-2.233 miljoen euro) terwijl het tekort in 2019 nog beperkt bleef tot 0,11% bbp. De daling van het vorderingensaldo met 0,39 procentpunt bbp is het gevolg van een sterke toename van de ratio van de primaire uitgaven (+0,48 procentpunten bbp) die ten dele werd gecompenseerd door een toename van de ontvangstenratio (+0,10 procentpunten bbp); de rentelasten namen in geringe mate toe met 0,01 procentpunt bbp.

⁷⁰ Zie Tabel 30 in punt 3.4.3.1.2.

⁷¹ Bron: Economische vooruitzichten 2021-2026, FPB, juni 2021.

⁷² Enkel in 2015 – het jaar van de inwerkingtreding van de zesde staats hervorming en de eerste ESR-aanrekening van de gewestelijke personenbelasting op inkohieringsbasis (en niet op voorschottenbasis) - kwam het vorderingstekort op soortgelijk niveau: 0,45% bbp.

De correctie voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting is in 2020 negatief (-0,07% bbp) waardoor het vorderingstekort in de voorschottenbenadering (-0,57% bbp) hoger uitviel dan het ESR-vorderingensaldo. De negatieve correctie betekent dat de in 2020 toegekende voorschotten met betrekking tot het aanslagjaar 2020 lager waren dan de totale in 2020 ingekohierde bedragen (met betrekking tot het aanslagjaar 2020 en vorige aanslagjaren)⁷³ en dat ten gevolge van een gevoelige versnelling van de inkohiering van de personenbelasting tijdens het kalenderjaar 2020.

Tabel 33
Rekening van het Waals Gewest (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	2,85%	3,30%	3,16%	3,16%	3,12%	3,22%	0,10	-2,4%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>1,57%</u>	<u>1,57%</u>	<u>1,52%</u>	<u>1,51%</u>	<u>1,49%</u>	<u>1,51%</u>	<u>0,02</u>	<u>-4,3%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	0,65%	0,62%	0,58%	0,58%	0,58%	0,57%	-0,01	-6,3%
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	0,92%	0,95%	0,94%	0,92%	0,91%	0,94%	0,02	-3,0%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>1,28%</u>	<u>1,73%</u>	<u>1,64%</u>	<u>1,65%</u>	<u>1,63%</u>	<u>1,71%</u>	<u>0,08</u>	<u>-0,6%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	1,05%	1,45%	1,35%	1,34%	1,33%	1,43%	0,10	1,5%
w.o. gewestelijke PB (inkohieringen)	0,28%	0,69%	0,57%	0,58%	0,56%	0,63%	0,06	5,7%
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	0,23%	0,28%	0,29%	0,31%	0,29%	0,28%	-0,02	-10,4%
Primaire uitgaven	3,20%	3,19%	3,14%	3,23%	3,15%	3,63%	0,48	9,1%
Finale primaire uitgaven	2,56%	2,54%	2,50%	2,53%	2,56%	2,95%	0,39	9,3%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,65%	0,65%	0,64%	0,70%	0,59%	0,68%	0,08	8,1%
Primair saldo	-0,36%	0,11%	0,02%	-0,07%	-0,03%	-0,41%	-0,38	
Rentelasten	0,09%	0,09%	0,08%	0,08%	0,08%	0,09%	0,01	3,2%
Vorderingensaldo	-0,45%	0,02%	-0,06%	-0,15%	-0,11%	-0,49%	-0,39	
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,09%			0,00	
Vorderingensaldo exclusief one shot AF				-0,06%			0,00	
HRF optiek gewestelijke personenbelasting :								
p.m. Correctie voor voorschottenbenadering	0,32%	-0,07%	0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,07%	-0,07	
Gecorrigeerde totale ontvangsten	3,16%	3,23%	3,18%	3,14%	3,11%	3,14%	0,03	-4,4%
Gecorrigeerde eigen ontvangsten	1,59%	1,66%	1,65%	1,63%	1,62%	1,63%	0,01	-4,5%
Gecorrigeerde eigen fiscale en parafiscale ontvangsten	1,36%	1,38%	1,36%	1,33%	1,33%	1,36%	0,03	-3,2%
Gecorrigeerd primair saldo	-0,04%	0,04%	0,04%	-0,09%	-0,03%	-0,48%	-0,45	
Gecorrigeerd vorderingensaldo	-0,13%	-0,05%	-0,04%	-0,17%	-0,11%	-0,57%	-0,46	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

De verviervoudiging van het vorderingstekort 2020 (-0,5% bbp) kan niet losgekoppeld worden van de negatieve impact van de COVID-19-crisis op de Waalse overheidsfinanciën waarbij zowel de ontvangsten als de uitgaven werden geïmpacteerd.

⁷³ Het verschil tussen de opbrengst van de gewestelijke PB in het ESR 2010 en de opbrengst van de gewestelijke PB volgens de voorschottenbenadering (HRF-optiek) wordt toegelicht in het deel 1.2, en de impact tijdens de periode 2015-2020 op de gewesten wordt weergegeven in Tabel 2 in dat deel.

Tijdens de voorbije 10 jaar schommelde het tekort steeds tussen 0,1% bbp en 0,2% bbp, met uitzondering van het jaar 2015 (-0,4% bbp tekort) en het jaar 2016 dat met een evenwicht werd afgesloten.

De totale ontvangsten daalden in absolute cijfers met 2,4% wat lager is dan de inkrimping van het nominaal bbp (-5,3%). Hierdoor nam de ontvangstenratio toe met 0,10 procentpunten bbp tot 3,22% bbp. Het noemereffect speelde vooral voor de eigen ontvangsten die in absolute cijfers achteruitgingen met 0,6% maar in verhouding tot het bbp stegen met 0,08 procentpunten bbp tot het niveau van 1,71% bbp. Die evolutie is vooral het gevolg van de ontvangsten inzake de gewestelijke personenbelasting (inkohieringen) die ten gevolge van een versneld inkohieringsritme van de personenbelasting in 2020 in absolute cijfers toenamen met 5,7%, wat in verhouding tot het bbp een toename betekent met 0,06 procentpunten bbp tot het niveau van 0,63% bbp.

De overige eigen ontvangsten, die gevormd worden door de gewestelijke belastingen ⁷⁴, de eigen regionale heffingen ⁷⁵ en diverse niet-fiscale ontvangsten zoals dividenden uit participaties en inkomsten uit de regionale vervoersmaatschappij) ⁷⁶ daalden in absolute cijfers met 3,9% en bleven in verhouding tot het bbp zo goed als stabiel (+0,02 procentpunt).

De overdrachten vanwege andere overheden, zowel de overdrachten van fiscale ontvangsten als de budgettaire overdrachten, stabiliseerden nagenoeg in procenten van het bbp (+0,02 procentpunt bbp). In absolute cijfers daarentegen was de achteruitgang van de overdrachten van fiscale ontvangsten uit de BFW (toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting) (-6,3%) sterker dan de afname van de budgettaire overdrachten (-3,0%). Die budgettaire overdrachten omvatten zowel de kleinere federale dotaties uit de BFW als de omvangrijke overdrachten uit het Sint-Emilie-akkoord die door de Franse Gemeenschap aan het Gewest worden toegekend omwille van de overheveling van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden naar het Gewest.

⁷⁴ Onder andere (evolutie in absolute cijfers): registratierechten (-0,7%), belasting op inverkeerstelling (-4,7%), belasting op spelen en weddenschappen (-22,4%), belasting op automatische ontspanningstoestellen (-48,9%), schenkingsrechten (-12,3%), onroerende voorheffing (+1,2%), successierechten (+2,9%).

⁷⁵ Milieuheffingen: -9,5% in absolute cijfers.

⁷⁶ Bron: Economische vooruitzichten 2021-2026, FPB, juni 2021.

De correctie voor de voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting bedroeg voor het Waalse Gewest -0,07% bbp (-333,1 miljoen euro) in 2020. Dergelijke negatieve correctie is niet uitzonderlijk en deed zich reeds in 2016 voor; ook in de twee voorgaande jaren viel de correctie negatief uit: in 2018 en 2019 telkens -0,01% bbp. De omvang van de correctie houdt niet alleen verband met de raming van de voorschotten maar zeker ook met het inkohieringsritme van de personenbelasting dat door de federale administratie wordt aangehouden. Dat ritme kende in 2020 een aanzienlijke versnelling waardoor de ESR-ontvangsten uit de gewestelijke belasting fors stegen.

In de voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting daalden de totale ontvangsten en de eigen ontvangsten in absolute cijfers sterker dan in de ESR-benadering (inkohieringen) maar wel nog altijd minder sterk dan het nominaal bbp. Daardoor nam hun ratio nog toe maar in mindere mate dan in de ESR-benadering (ratio totale ontvangsten: +0,03 tegenover +0,10 procentpunten bbp in ESR, ratio eigen ontvangsten: +0,01 tegenover +0,08 procentpunten bbp in ESR).

De primaire uitgaven stegen in absolute cijfers met +9,1% in 2020, waardoor een noemereffect optrad en de ratio van de primaire uitgaven steeg met 0,48 procentpunten bbp tot het hoogste niveau ooit: 3,63% bbp. Die evolutie is onder meer te wijten aan de omvangrijke steunmaatregelen die ten bate van diverse economische en sociale sectoren werden toegekend teneinde de negatieve impact van de COVID-19 pandemie enigszins in te dijken. De toename is vooral het gevolg van de stijging van de ratio van de finale primaire uitgaven (+0,39 procentpunten bbp) tot een recordniveau van 2,95% bbp. De ratio van de budgettaire overdrachten die door het Waalse Gewest aan andere overheden worden overgemaakt, steeg met +0,08 procentpunten bbp tot 0,68% bbp.

3.4.3.5 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest sloot het begrotingsjaar 2020 af met het hoogste vorderingstekort ooit van 0,28% bbp (-1.272 miljoen euro), wat een verdubbeling is ten opzichte van het voorgaande jaar. De stijging van het vorderingstekort met 0,14 procentpunt bbp is te wijten aan een forse toename van de ratio van de primaire uitgaven (+0,19 procentpunten bbp), die slechts in geringe mate werd afgezwakt door een toename van de ontvangstenratio (+0,06 procentpunt bbp). De rentelasten bleven nagenoeg stabiel op 0,02% bbp. Het primair tekort verdubbelde van 0,13% bbp in 2019 naar 0,26% bbp in 2020.

Rekening houdende met de correctie voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting, bedraagt het vorderingentekort 0,30% bbp in 2020 omdat die correctie negatief is (-0,02% bbp) en het tekort bijgevolg wordt verhoogd. De negatieve correctie betekent dat de in 2020 toegekende voorschotten met betrekking tot het aanslagjaar 2020 lager waren dan de totale in 2020 ingekohierde bedragen (met betrekking tot het aanslagjaar 2020 en vorige aanslagjaren) ⁷⁷ wat voortvloeide uit een belangrijke versnelling van de inkohieringen van de personenbelasting tijdens het kalenderjaar 2020.

Tabel 34
Rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	0,97%	1,12%	1,05%	1,09%	1,03%	1,09%	0,06	0,0%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,42%</u>	<u>0,38%</u>	<u>0,39%</u>	<u>0,37%</u>	<u>0,37%</u>	<u>0,00</u>	<u>-5,6%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	0,26%	0,25%	0,22%	0,23%	0,23%	0,23%	0,00	-5,9%
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	0,12%	0,17%	0,15%	0,16%	0,14%	0,14%	0,00	-5,2%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,59%</u>	<u>0,69%</u>	<u>0,67%</u>	<u>0,70%</u>	<u>0,66%</u>	<u>0,72%</u>	<u>0,06</u>	<u>3,1%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	0,45%	0,54%	0,51%	0,53%	0,50%	0,56%	0,07	7,2%
w.o. gewestelijke PB (inkohieringen)	0,08%	0,21%	0,19%	0,19%	0,18%	0,21%	0,03	10,4%
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	0,14%	0,15%	0,16%	0,17%	0,16%	0,16%	-0,01	-9,2%
Primaire uitgaven	1,03%	1,06%	1,07%	1,16%	1,16%	1,35%	0,19	10,3%
Finale primaire uitgaven	0,77%	0,78%	0,80%	0,85%	0,89%	0,99%	0,10	5,4%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,26%	0,28%	0,27%	0,31%	0,27%	0,36%	0,09	26,4%
Primair saldo	-0,05%	0,06%	-0,02%	-0,07%	-0,13%	-0,26%	-0,13	
Rentelasten	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,00	20,6%
Vorderingensaldo	-0,08%	0,04%	-0,04%	-0,08%	-0,14%	-0,28%	-0,14	
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,03%			0,00	
Vorderingensaldo exclusief one shot AF				-0,06%			0,00	
HRF optiek gewestelijke personenbelasting :								
p.m. Correctie voor voorschottenbenadering	0,11%	-0,03%	0,01%	-0,01%	0,00%	-0,02%	-0,02	
Gecorrigeerde totale ontvangsten	1,08%	1,09%	1,06%	1,08%	1,03%	1,07%	0,04	-2,1%
Gecorrigeerde eigen ontvangsten	0,70%	0,67%	0,68%	0,69%	0,66%	0,70%	0,04	-0,1%
Gecorrigeerde eigen fiscale en parafiscale ontvangsten	0,56%	0,51%	0,53%	0,52%	0,50%	0,54%	0,04	3,0%
Gecorrigeerd primair saldo	0,05%	0,03%	-0,01%	-0,08%	-0,13%	-0,28%	-0,16	
Gecorrigeerd vorderingensaldo	0,03%	0,01%	-0,03%	-0,09%	-0,14%	-0,30%	-0,16	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

De Brusselse overheidsfinanciën werden in 2020 uiteraard beïnvloed door de gezondheids crisis waarvan de negatieve gevolgen zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde voelbaar waren.

⁷⁷ Het verschil tussen de opbrengst van de gewestelijke PB in het ESR 2010 en de opbrengst van de gewestelijke PB volgens de voorschottenbenadering (HRF-optiek) wordt toegelicht in het deel 1.2, en de impact tijdens de periode 2015-2020 op de gewesten wordt weergegeven in Tabel 2 in dat deel.

Het vorderingentekort liep op tot -0,3% bbp. Tijdens de periode 2010–2019 schommelde het vorderingensaldo tussen -0,1% bbp en +0,1 bbp, met een nominaal evenwicht in 2012 en 2013 evenals in 2016 en 2017; in 2014 werd een surplus van 0,1% bbp gerealiseerd.

De totale ontvangsten bleven in absolute cijfers constant in vergelijking met 2019. De ontvangstenratio nam echter licht toe met 0,06 procentpunt bbp tot 1,09% bbp omwille van de achteruitgang van het nominaal bbp met -5,3% (noemereffect). De toename van de ontvangstenratio is toe te schrijven aan de fiscale en parafiscale eigen ontvangsten die in absolute cijfers groeiden met 7,2% en zodoende met 0,07 procentpunt bbp stegen tot een recordniveau van 0,56% bbp. Dat resultaat vloeide voort uit de toename van de ontvangsten inzake de gewestelijke personenbelasting die nominaal met 10,4% stegen waardoor hun belang in procenten van het bbp toenam met 0,03 procentpunt bbp tot 0,21% bbp. Ook een uitzonderlijke opbrengst van de registratierechten (+17,3% nominaal) en een gevoelige toename van de schenkingsrechten (+15,1%) hebben hiertoe bijgedragen. De successierechten en de regionale belasting op de eigenaars van gebouwen daalden (-3,2% respectievelijk -8,0% nominaal).

De overdrachten ontvangen van andere overheden stabiliseerden in procenten van het bbp omdat hun nominale evolutie (-5,6%) in lijn licht met de krimp van het nominaal bbp (-5,3%). Vooral de federale overdrachten uit de BFW (toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting) daalden fors (-5,9% nominaal). De budgettaire overdrachten namen in mindere mate af (-5,2% nominaal). Die budgettaire overdrachten bevatten onder meer diverse federale dotaties uit de BFW, met inbegrip van de dotaties toegekend omwille van de hoofdstedelijke en internationale functie van Brussel.

De correctie voor de voorschottenbenadering inzake de gewestelijke personenbelasting bedroeg in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest -0,02% bbp (-96,6 miljoen euro) in 2020. Een negatieve correctie kwam ook in het verleden reeds voor: in 2016 (-0,03% bbp) en in 2018 (-0,01% bbp). De omvang van de correctie houdt niet alleen verband met de raming van de voorschotten maar zeker ook met het inkohieringsritme van de personenbelasting dat door de federale administratie wordt gerealiseerd. In 2020 trad er een belangrijke versnelling op van dat inkohieringsritme waardoor de ESR-ontvangsten uit de gewestelijke personenbelasting een forse toename optekenden.

Ook in de voorschottenbenadering stegen de ratio van de totale ontvangsten en de ratio van de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten in 2020 maar in mindere mate dan in de ESR-benadering (ratio totale ontvangsten: +0,04 tegenover +0,06 procentpunten bbp in ESR, ratio fiscale en parafiscale eigen ontvangsten: +0,04 tegenover +0,07 procentpunten bbp in ESR).

De ratio van de primaire uitgaven steeg in 2020 met 0,19 procentpunten bbp tot het hoogste niveau ooit: 1,35% bbp, onder meer onder impuls van de steunmaatregelen die ten bate van de door de gezondheids crisis getroffen economische actoren en de Gemeenschapscommissies te Brussel werden getroffen. Die toename is ongeveer gelijk verdeeld over de ratio van de finale primaire uitgaven (+0,10 procentpunt bbp) en de ratio van de door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aan andere overheden overgemaakte budgettaire overdrachten (+0,09 procentpunt bbp). Beide ratio's bereikten in 2020 een topniveau van 0,99% bbp respectievelijk 0,36% bbp.

3.4.3.6 Duitstalige Gemeenschap

Het vorderingensaldo van de Duitstalige Gemeenschap ging in 2020 achteruit met 0,007 procentpunt bbp. Het tekort verdrievoudigde bijna en nam toe van -0,004% bbp in 2019 naar -0,011% bbp in 2020, maar bleef onder het recordpeil van 2015 (-0,032% bbp). Dit resultaat spruit voort uit een stijging van de primaire uitgaven met 0,008 procentpunt bbp en een geringe toename van de totale ontvangsten (+0,001 procentpunt bbp).

Tabel 35
Rekening van de Duitstalige Gemeenschap (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	0,078%	0,086%	0,087%	0,088%	0,090%	0,091%	0,001	-4,0%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>0,069%</u>	<u>0,076%</u>	<u>0,077%</u>	<u>0,077%</u>	<u>0,077%</u>	<u>0,079%</u>	<u>0,002</u>	<u>-2,8%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	0,034%	0,035%	0,035%	0,035%	0,034%	0,033%	-0,002	-9,5%
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	0,035%	0,041%	0,042%	0,042%	0,043%	0,046%	0,004	2,5%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,009%</u>	<u>0,010%</u>	<u>0,011%</u>	<u>0,011%</u>	<u>0,013%</u>	<u>0,012%</u>	<u>-0,001</u>	<u>-10,9%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000	
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	0,009%	0,010%	0,011%	0,011%	0,013%	0,012%	-0,001	-10,9%
Primaire uitgaven	0,109%	0,091%	0,093%	0,087%	0,092%	0,100%	0,008	3,1%
Finale primaire uitgaven	0,088%	0,074%	0,076%	0,072%	0,074%	0,082%	0,008	5,0%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,021%	0,017%	0,017%	0,015%	0,018%	0,018%	0,000	-4,6%
Primair saldo	-0,032%	-0,005%	-0,006%	0,001%	-0,003%	-0,009%	-0,007	
Rentelasten	0,000%	0,001%	0,002%	0,001%	0,001%	0,001%	0,000	-8,8%
Vorderingensaldo	-0,032%	-0,006%	-0,007%	-0,001%	-0,004%	-0,011%	-0,007	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

Aangezien de rentelasten in procenten van het bbp stabiliseerden op het niveau van het voorgaande jaar (0,001% bbp), evolueerde het primaire tekort op dezelfde wijze als het vorderingstekort: een verslechtering met 0,007 procentpunt bbp tot -0,009% bbp in 2020.

Die evoluties worden mede verklaard door de negatieve financiële impact van de COVID-19-pandemie op de financiën van de Duitstalige Gemeenschap.

De voorbij jaren (met uitzondering van 2015) en zeker in 2018 en 2019 lag het tekort gevoelig lager.

De zeer beperkte stijging van de ontvangstenratio (+0,001% procentpunt bbp) is het gevolg van de toename van de budgettaire overdrachten vanwege andere overheden met 0,004 procentpunt bbp. Het betreft overdrachten vanuit het Waalse Gewest maar ook de federale dotaties zesde staatshervorming die in absolute cijfers minder sterk daalden dan het nominaal bbp. De evolutie van de budgettaire overdrachten werd afgezwakt door de negatieve evolutie van de ratio van de overgedragen fiscale ontvangsten met 0,002 procentpunt bbp (-9,5% in absolute cijfers) onder invloed van de lagere federale toewijzingen van federale personenbelasting en btw. De ratio van de niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten daalde eveneens met 0,001 procentpunt bbp (-10,9% in absolute cijfers). De Duitstalige Gemeenschap heeft geen fiscale bevoegdheden en ontvangt dus geen fiscale en parafiscale eigen ontvangsten.

De stijging van de ratio van de primaire uitgaven met 0,008 procentpunt bbp situeert zich integraal op het niveau van de finale primaire uitgaven die in absolute cijfers met 5,0% toenamen, mede onder invloed van de verleende coronasteunmaatregelen. De budgettaire overdrachten naar andere overheden bleven in procenten van het bbp constant maar daalden in absolute cijfers met 4,6%.

3.4.3.7 Franse Gemeenschapscommissie

Het begrotingsjaar 2020 werd in de Franse Gemeenschapscommissie afgesloten met een vorderingentekort van 0,004% bbp (-16,0 miljoen euro), wat een recordniveau is. Tegenover het jaar 2019 is dat een verslechtering van het tekort met 0,002 procentpunt bbp. Daar er geen rentelasten⁷⁸ zijn, gelden deze vaststellingen ook voor het primair saldo. De toename van de primaire uitgaven met 0,021 procentpunt bbp werd niet volledig gecompenseerd door een toename van de totale ontvangsten met 0,019 procentpunt bbp.

⁷⁸ De stijging van de rentelasten in absolute cijfers met 130,5% in 2020 wijst op een daling van de negatieve intresten (daling van beleggingsopbrengsten).

Tabel 36

Rekening van de Franse Gemeenschapscommissie (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	<i>groei (%) in 2020</i>
Totale ontvangsten	0,112%	0,115%	0,114%	0,112%	0,111%	0,130%	0,019	11,0%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>0,110%</u>	<u>0,110%</u>	<u>0,111%</u>	<u>0,109%</u>	<u>0,108%</u>	<u>0,127%</u>	<u>0,019</u>	<u>11,5%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	0,015%	0,015%	0,015%	0,015%	0,015%	0,014%	-0,001	-10,0%
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	0,095%	0,095%	0,096%	0,094%	0,093%	0,113%	0,020	14,9%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,002%</u>	<u>0,005%</u>	<u>0,003%</u>	<u>0,003%</u>	<u>0,003%</u>	<u>0,003%</u>	<u>0,000</u>	<u>-5,4%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000	
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	0,002%	0,005%	0,003%	0,003%	0,003%	0,003%	0,000	-5,4%
Primaire uitgaven	0,110%	0,109%	0,111%	0,111%	0,112%	0,134%	0,021	12,7%
Finale primaire uitgaven	0,109%	0,108%	0,110%	0,109%	0,110%	0,132%	0,022	13,4%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,001%	0,001%	0,001%	0,002%	0,002%	0,001%	-0,001	-34,1%
Primair saldo	0,002%	0,006%	0,003%	0,001%	-0,001%	-0,004%	-0,002	
Rentelasten	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000	130,5%
Vorderingensaldo	0,002%	0,006%	0,003%	0,001%	-0,001%	-0,004%	-0,002	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

Het vorderingstekort 2020 (-0,004% bbp) is een verviervoudiging van het tekort van het voorgaande jaar (-0,001% bbp in 2019) en kan mede worden toegeschreven aan de negatieve financiële impact van de COVID-19-pandemie op de financiën van de Franse Gemeenschapscommissie.

Tijdens het voorbije decennium vormden tekorten de uitzondering: behoudens in 2019, werd enkel in 2010 (-0,003% bbp) en in 2012 (-0,002% bbp) een deficit opgetekend terwijl in de periode 2013 - 2018 steeds een vorderingenoverschot of een evenwicht werd gerealiseerd.

De toename van de ontvangstenratio met 0,019 procentpunt bbp (+11,0% in absolute cijfers) vloeit voort uit de budgettaire overdrachten afkomstig van andere overheden (waaronder de Franse Gemeenschap en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest) die met 0,020 procentpunt bbp toenamen (+14,9% in absolute cijfers). De overgedragen fiscale ontvangsten daarentegen daalden met 10,0% ingevolge de integrale doorrekening van de negatieve economische groei in het door de federale overheid toegewezen gedeelte van de opbrengst van de federale personenbelasting.

Langs de uitgavenzijde steeg de ratio van de primaire uitgaven met 0,021 procentpunt bbp (+12,7% in absolute cijfers) als gevolg van de forse aangroei van de finale primaire uitgaven (+0,022 procentpunt bbp of +13,4% in absolute cijfers) mede onder impuls van de coronasteunmaatregelen. De budgettaire overdrachten naar andere overheden daalden (-0,001 procentpunt bbp of -34,1% in absolute cijfers).

Zowel de ontvangstenratio als de ratio primaire uitgaven bereikten in 2020 een recordhoogte van 0,130% bbp respectievelijk 0,134% bbp.

3.4.3.8 Vlaamse Gemeenschapscommissie

De Vlaamse Gemeenschapscommissie registreerde een verdubbeling van het vorderingstekort gaande van 0,003% bbp in 2019 naar 0,006% bbp in 2020. Daar de intrestlasten nagenoeg stabiel bleven op 0,001% bbp, nam het primair tekort in dezelfde mate toe van 0,003% bbp naar 0,005% bbp.

De achteruitgang van het vorderingensaldo met 0,003 procentpunt bbp vloeide voort uit een stijging van de primaire uitgaven met 0,009 procentpunt bbp die slechts voor 2/3 werd gecompenseerd door een toename van de totale ontvangsten met 0,006 procentpunt bbp.

Tabel 37
Rekening van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	0,0368%	0,0370%	0,0369%	0,0372%	0,0362%	0,0426%	0,0064	11,3%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>0,0350%</u>	<u>0,0349%</u>	<u>0,0350%</u>	<u>0,0345%</u>	<u>0,0341%</u>	<u>0,0402%</u>	<u>0,0061</u>	<u>11,7%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	0,0037%	0,0037%	0,0037%	0,0037%	0,0037%	0,0035%	-0,0002	-10,0%
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	0,0314%	0,0312%	0,0312%	0,0307%	0,0304%	0,0367%	0,0063	14,3%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,0018%</u>	<u>0,0021%</u>	<u>0,0020%</u>	<u>0,0027%</u>	<u>0,0021%</u>	<u>0,0023%</u>	<u>0,0003</u>	<u>6,4%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000	0,000%
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	0,0018%	0,0021%	0,0020%	0,0027%	0,0021%	0,0023%	0,0003	6,4%
Primaire uitgaven	0,0339%	0,0360%	0,0369%	0,0473%	0,0389%	0,0480%	0,0091	16,8%
Finale primaire uitgaven	0,0318%	0,0349%	0,0343%	0,0424%	0,0351%	0,0433%	0,0082	16,8%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,0021%	0,0010%	0,0027%	0,0049%	0,0037%	0,0046%	0,0009	16,8%
Primair saldo	0,0029%	0,0010%	0,0000%	-0,0101%	-0,0027%	-0,0054%	-0,0027	
Rentelasten	0,0005%	0,0006%	0,0005%	0,0006%	0,0008%	0,0011%	0,0003	30,1%
Vorderingensaldo	0,0024%	0,0005%	-0,0005%	-0,0107%	-0,0035%	-0,0065%	-0,0030	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

Het vorderingstekort 2020 (-0,006% bbp) is dan wel een verdubbeling ten aanzien van het jaar 2019 maar is geen recordniveau. De COVID-19-pandemie heeft uiteraard een negatieve impact gehad op de financiën van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Tijdens het voorbije decennium schommelde het vorderingensaldo tussen -0,003% bbp en +0,002% bbp, met uitzondering van het jaar 2014 (-0,006% bbp) en het jaar 2018 (-0,011% bbp).

De totale ontvangsten stegen in absolute cijfers met 11,3% zodat de ontvangstenratio toenam met 0,006 procentpunt bbp, wat overeenstemde met de evolutie van de ratio van de overdrachten ontvangen van andere overheden, en meer bepaald met de evolutie van de ratio van de budgettaire overdrachten (onder meer vanuit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). In absolute cijfers namen die budgettaire overdrachten toe met 14,3%. De overdrachten van fiscale ontvangsten daarentegen daalden met 10,0% ingevolge de integrale doorrekening van de negatieve economische groei in het door de federale overheid toegewezen gedeelte van de opbrengst van de federale personenbelasting. De eigen ontvangsten noteerden een nominale toename met 6,4% maar zijn te beperkt in omvang om het verschil te maken.

De primaire uitgaven (+0,009 procentpunt bbp) werden vooral door de finale primaire uitgaven omhooggestuwd, mede onder invloed van de verleende coronasteunmaatregelen; de ratio van de finale primaire uitgaven steeg met 0,008 procentpunt bbp (+16,8% in absolute cijfers).

3.4.3.9 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is de enige entiteit die het begrotingsjaar 2020 in surplus heeft afgesloten. Er werd een nooit eerder gezien primair overschot van 0,022% bbp gerealiseerd. Het vorderingenoverschot bereikte het recordniveau van 0,017% bbp (+77,6 miljoen euro) wat een toename betekent met 0,016 procentpunt bbp ten opzichte van het jaar 2019.

Tabel 38
Rekening van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (in % bbp, tenzij anders vermeld)

<i>ESR 2010 (tenzij anders vermeld)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	groei (%) in 2020
Totale ontvangsten	0,288%	0,301%	0,302%	0,301%	0,299%	0,365%	0,066	15,6%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>0,287%</u>	<u>0,300%</u>	<u>0,301%</u>	<u>0,300%</u>	<u>0,298%</u>	<u>0,364%</u>	<u>0,066</u>	<u>15,7%</u>
Ontvangen overdrachten fiscale ontvangsten	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000	
Budgettaire overdrachten vanwege andere overheden	0,287%	0,300%	0,301%	0,300%	0,298%	0,364%	0,066	15,7%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>0,001%</u>	<u>0,001%</u>	<u>0,001%</u>	<u>0,001%</u>	<u>0,001%</u>	<u>0,001%</u>	<u>0,000</u>	<u>-18,2%</u>
Fiscale en parafiscale eigen ontvangsten	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000	
Niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,000	-18,2%
Primaire uitgaven	0,292%	0,294%	0,293%	0,317%	0,294%	0,343%	0,049	10,5%
Finale primaire uitgaven	0,278%	0,280%	0,279%	0,300%	0,277%	0,325%	0,048	10,9%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,014%	0,014%	0,014%	0,017%	0,017%	0,019%	0,001	3,0%
Primair saldo	-0,004%	0,006%	0,009%	-0,016%	0,005%	0,022%	0,017	
Rentelasten	0,000%	0,004%	0,004%	0,004%	0,004%	0,004%	0,001	14,4%
Vorderingensaldo	-0,004%	0,003%	0,005%	-0,020%	0,001%	0,017%	0,016	

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

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, april 2021) en berekeningen HRF.

Dat resultaat is te verklaren door de sterke toename van de budgettaire overdrachten ontvangen van andere overheden (in casu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) die met 0,066 procentpunt bbp zijn toegenomen (+15,7% in absolute cijfers) waardoor de toename van de primaire uitgaven met 0,049 procentpunt bbp (+10,5% in absolute cijfers) ruimschoots werd gecompenseerd. Door de zeer beperkte omvang van de niet-fiscale en niet-parafiscale eigen ontvangsten kan de daling van de ontvangsten in nominale termen (-18,2%) het verschil niet maken. De totale ontvangsten bereikten in 2020 een sinds 2015 nooit gezien recordniveau van 0,365% bbp.

De primaire uitgaven (+0,049 procentpunt bbp) werden vooral door de finale primaire uitgaven omhooggestuwd, mede onder invloed van de verleende coronasteunmaatregelen; de ratio van de finale primaire uitgaven steeg met 0,048 procentpunt bbp (+10,9% in absolute cijfers).

Aldus bereikten de totale ontvangsten en de primaire uitgaven een sinds 2015 nooit gezien recordniveau van 0,365% bbp respectievelijk 0,343% bbp.

3.4.4 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 2021. 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) in bij het INR tijdens de zomer van elk jaar (t+1) 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 herinneren we dat de ontvangsten en de uitgaven zijn uitgedrukt volgens het ESR 2010 en we geen HRF-correcties meer toepassen op de overheidsrekeningen. Er zijn bijgevolg geen verschillen meer tussen de overheidsrekeningen zoals gepubliceerd door het INR en de cijfers in voorliggend Advies. In hoofdstuk 1 wordt meer toelichting gegeven bij deze methodologische wijziging. In bijlage 6.1.2 is een overzicht van de rekening van de Lokale Overheden inclusief HRF-correcties opgenomen.

3.4.4.1 Totaalbeeld

Het **vorderingensaldo** van de Lokale Overheden wordt voor 2020 geraamd op 0,14% bbp, wat een verbetering is met 0,14 procentpunt bbp ten opzichte van het saldo in evenwicht in 2019. Deze verbetering kan worden toegerekend aan een toename van het primaire overschot, hetgeen uitkwam op 0,14% bbp in 2020, en een afname van de rentelasten. De Lokale Overheden hebben als enige van de vier subsectoren van de overheid een overschot op de begroting geboekt in 2020.

De toename van de ratio van de totale ontvangsten van de Lokale Overheden ging gepaard met een toename van de ratio van de primaire uitgaven met 0,43 procentpunt bbp, om uit te komen op respectievelijk 7,49% bbp (totale ontvangstenratio) en 7,36% bbp (primaire uitgavenratio) in 2020.

Tabel 39
Rekening van de Lokale Overheden (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten	7,09%	7,10%	7,13%	6,94%	6,94%	7,49%	0,55%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,71%</u>	<u>3,76%</u>	<u>3,76%</u>	<u>3,58%</u>	<u>3,64%</u>	<u>3,73%</u>	<u>0,09%</u>
Fiscale	2,18%	2,21%	2,16%	2,04%	2,13%	2,23%	0,10%
Niet-fiscale	1,54%	1,56%	1,60%	1,54%	1,51%	1,50%	-0,01%
<u>Ontvangsten afkomstig van andere overheden</u>	<u>3,38%</u>	<u>3,34%</u>	<u>3,37%</u>	<u>3,36%</u>	<u>3,30%</u>	<u>3,76%</u>	<u>0,46%</u>
Primaire uitgaven	6,93%	6,86%	6,89%	7,04%	6,93%	7,36%	0,43%
<u>Finale primaire uitgave, waaronder</u>	<u>6,87%</u>	<u>6,79%</u>	<u>6,82%</u>	<u>6,97%</u>	<u>6,86%</u>	<u>7,29%</u>	<u>0,42%</u>
Investeringscyclus	0,70%	0,62%	0,70%	0,82%	0,79%	0,74%	-0,05%
<i>Pm. Exclusief investeringscyclus</i>	<i>0,82%</i>	<i>0,81%</i>	<i>0,80%</i>	<i>0,79%</i>	<i>0,78%</i>	<i>0,83%</i>	<i>0,05%</i>
<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>0,07%</u>	<u>0,01%</u>
Primair saldo	0,17%	0,25%	0,24%	-0,09%	0,02%	0,14%	0,12%
Rentelasten	0,05%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,00%	-0,02%
Vorderingensaldo	0,12%	0,22%	0,21%	-0,11%	0,00%	0,14%	0,14%

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

Bron: INR (april 2021), berekeningen HRF.

De toename van de **totale ontvangsten** is in de eerste plaats het resultaat van een toename van de ontvangsten die worden overgedragen door de andere overheden (+0,46 procentpunt bbp). De eigen ontvangsten zijn eveneens toegenomen, in het bijzonder de fiscale eigen ontvangsten (+0,1 procentpunt bbp). In absolute cijfers zijn de eigen ontvangsten echter afgenomen met 0,53 miljard euro (-3,1%) ten opzichte van 2019.

De toename van de **primaire uitgavenratio** vloeit voort uit een toename van de finale primaire uitgaven. De investeringen en andere kapitaaluitgaven zijn afgenomen met 0,05 procentpunt bbp. Die afname sluit aan bij de geobserveerde investeringscyclus in het verleden (cf. infra).

3.4.4.2 Ontvangsten van de Lokale Overheden

De middelen van de Lokale Overheden bestaan voor de ene helft uit eigen ontvangsten (voornamelijk de fiscale ontvangsten⁷⁹) en de andere helft uit budgettaire overdrachten afkomstig van de andere subsectoren van de overheid (in het bijzonder van de gewesten).

⁷⁹ De gemeentelijke fiscaliteit vindt haar oorsprong in artikel 170 § 4 van de Grondwet, die een fiscale autonomie toekent aan de gemeenten via het heffen van belastingen op de middelen van de belastingplichtigen. Die fiscale autonomie is beperkt door de naleving van bepaalde principes (grondwettelijke, regels inzake voorgedij, 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 40
De ontvangsten van de Lokale Overheden (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten	7,09%	7,10%	7,13%	6,94%	6,94%	7,49%	0,55%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,71%</u>	<u>3,76%</u>	<u>3,76%</u>	<u>3,58%</u>	<u>3,64%</u>	<u>3,73%</u>	<u>0,09%</u>
Fiscale en parafiscale	2,18%	2,21%	2,16%	2,04%	2,13%	2,23%	0,10%
Aanvullende PB	0,73%	0,78%	0,75%	0,70%	0,74%	0,81%	0,07%
Idem, exclusief weerslag inkohieringsritme (*)	0,67%	0,69%	0,70%	0,72%	0,73%	0,80%	0,07%
Onroerende voorheffing	1,18%	1,18%	1,16%	1,09%	1,14%	1,18%	0,04%
Overige	0,27%	0,25%	0,24%	0,25%	0,25%	0,24%	-0,01%
Niet-fiscale	1,54%	1,56%	1,60%	1,54%	1,51%	1,50%	-0,01%
<u>Overgedragen ontvangsten</u>	<u>3,38%</u>	<u>3,34%</u>	<u>3,37%</u>	<u>3,36%</u>	<u>3,30%</u>	<u>3,76%</u>	<u>0,46%</u>
Van de Federale Overheid	0,89%	0,63%	0,64%	0,65%	0,63%	0,76%	0,12%
Van de Gemeenschappen & Gewesten	2,49%	2,42%	2,44%	2,43%	2,38%	2,70%	0,32%
Van de Sociale Zekerheid (**)	0,00%	0,29%	0,29%	0,29%	0,28%	0,31%	0,02%

(*) De toename van de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting in 2020 exclusief de weerslag van het inkohieringstempo, is te wijten aan het sterke noemereffect.

(**) Sinds 2016 worden de door de Federale Overheid gefinancierde pensioenen aangerekend ten laste van de Sociale Zekerheid (statistische correctie).

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

Bron: INR (april 2021), berekeningen HRF.

Bij de **eigen ontvangsten** zijn de fiscale en parafiscale ontvangsten toegenomen met 0,10 procentpunt bbp in 2020, waarvan 0,07 procentpunt toe te schrijven is aan de evolutie van de aanvullende personenbelasting (APB). Die toename is grotendeels het gevolg van het noemereffect, niettegenstaande dat in absolute cijfers de ontvangsten uit de APB licht zijn toegenomen. De gemiddelde aanslagvoet van de gemeentelijke APB wijzigde van 7,20% naar 7,19% in het Vlaamse Gewest, van 7,84% naar 7,90% in het Waalse Gewest, en van 6,41% naar 6,32% 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 ⁸⁰ zijn toegenomen met 0,04 procentpunt bbp en bedroegen 1,18% bbp in 2020. In absolute cijfers deed zich een lichte daling voor. De andere fiscale ontvangsten (lokale belastingen zoals de belastingen op de drijfkracht, op het parkeren, op de tweede verblijven, op afval, enz.) zijn quasi stabiel gebleven op 0,24% bbp.

De eigen niet-fiscale ontvangsten bleven in 2020 redelijk stabiel op een niveau van 1,50% bbp. Deze ontvangstencategorie groepeert 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 sterk toegenomen in 2020. We lichten de belangrijkste federale toelagen verder toe.

De aan de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) gestorte toelage voor het recht op sociale integratie is stabiel gebleven op 0,27% bbp in 2020. De groei van het gemiddeld maandelijks aantal begunstigden van middelen voor sociale integratie ('leefloon') bedroeg 4,4% in 2020, wat opnieuw hoger is dan in voorgaande jaren. De toename van de groei is te wijten aan de impact van de economische crisis. Er werd met name een verschuiving geobserveerd van personen met een gedeeltelijk leefloon naar een volledig leefloon in het eerste en tweede kwartaal van 2020.

Ter ondersteuning van de meest kwetsbare doelgroepen die getroffen werden door de economische schok, heeft de Federale Overheid in 2020 een bijzondere COVID-19 subsidie van 135 miljoen euro voorzien voor de OCMW's. De maatregel is verlengd tot en met december 2021. Verder werden ook bijkomende toelagen voor voedselhulp, psychologische ondersteuning en personeelskosten toegekend.

⁸⁰ 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 de periode 2019-2020. De gemeentelijke aanslagvoet is gestegen van gemiddeld 880 opcentiemen in 2019 tot 896 opcentiemen in 2020.

Tabel 41
Toelage voor het recht op leefloon en evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal gerechtigden op een leefloon (LL)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
In miljoen euro	743,8	873,9	1039,9	1085,1	1272,6	1236,2
In % bbp	0,18%	0,20%	0,23%	0,24%	0,27%	0,27%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		0,02%	0,03%	0,00%	0,03%	0,01%
Gemiddeld maandelijks aantal leefloners	116 160	127 159	140 252	144 489	146 812	153 236
Jaarlijkse evolutie (% groeivoet)		9,4%	10,3%	3,0%	1,6%	4,4%

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2015 tot 2018 (POD Maatschappelijke Integratie, strijd tegen de armoede en sociale economie), Wetten tot opening van voorlopige kredieten voor het jaar 2020 & POD Maatschappelijke Integratie (Overzicht van het aantal begunstigen van het leefloon, mei 2021), berekeningen Secretariaat HRF.

Daarnaast bleef ook de toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening (ook gekend als de dotatie voor de opvang van vluchtelingen) stabiel. 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 significant is gedaald in vergelijking met vorig jaar door toedoen van de reisbeperkingen in 2020 ⁸¹.

Tabel 42
Toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
In miljoen euro	170,3	161,4	124,9	104,9	124,2	124,3
In % bbp	0,041%	0,038%	0,028%	0,023%	0,026%	0,028%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		-0,003%	-0,009%	-0,005%	0,003%	0,001%

Bron: Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2015 tot 2018 (POD Maatschappelijke Integratie, strijd tegen de armoede en sociale economie), Wetten tot opening van voorlopige kredieten voor het jaar 2020, berekeningen Secretariaat HRF.

De federale overdrachten naar de politiezones en de hulpverleningszones zijn beperkt toegenomen in 2020. De federale overdrachten maken een derde uit van het totale budget van de politiezones, en een vijfde van het totale budget van de hulpverleningszones.

⁸¹ Het Commissariaat-generaal maakt melding van 16.910 personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend in 2020, ten opzichte van 27.742 personen in 2019 en 23.443 personen in 2018.

De door de Gemeenschappen en Gewesten overgedragen middelen, die voor een groot deel bestaan uit de Gemeentefondsen ⁸², vormen het voornaamste deel van de door de Lokale Overheden ontvangen overdrachten. De inkomensoverdrachten vormen 36% van hun totale ontvangsten. Het aandeel van deze overgedragen middelen in het bbp is met 0,32 procentpunt bbp gestegen in 2020. De toename deed zich voor bij alle Gemeenschappen en Gewesten, zowel in absolute cijfers als uitgedrukt in procent van het bbp.

Tabel 43
Overdrachten van de G&G naar de Lokale Overheden (in % bbp) (*)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Inkomensoverdrachten	2,27%	2,24%	2,26%	2,26%	2,24%	2,55%	0,32%
Vlaamse Gemeenschap	1,15%	1,13%	1,15%	1,16%	1,15%	1,34%	0,19%
Franse Gemeenschap	0,47%	0,46%	0,45%	0,45%	0,44%	0,49%	0,05%
Duitstalige Gemeenschap	0,0138%	0,0137%	0,0143%	0,0147%	0,0149%	0,0178%	0,0029%
Waals Gewest	0,49%	0,48%	0,49%	0,47%	0,47%	0,53%	0,06%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,14%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,16%	0,01%
Franse Gemeenschapscommissie	0,0004%	0,0004%	0,0005%	0,0005%	0,0005%	0,0006%	0,0001%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,0084%	0,0086%	0,0085%	0,0116%	0,0110%	0,0184%	0,0074%
Investeringsbijdragen	0,22%	0,17%	0,17%	0,15%	0,14%	0,15%	0,00%
Vlaamse Gemeenschap	0,08%	0,06%	0,06%	0,06%	0,04%	0,05%	0,00%
Franse Gemeenschap	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%
Duitstalige Gemeenschap	0,0070%	0,0026%	0,0023%	0,0003%	0,0002%	0,0007%	0,0005%
Waals Gewest	0,09%	0,08%	0,08%	0,06%	0,06%	0,07%	0,00%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,00%
Franse Gemeenschapscommissie	0,0000%	0,0000%	0,0004%	0,0016%	0,0014%	0,0007%	-0,0007%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%

(*) De inkomensoverdrachten en investeringsbijdragen voor 2020 bedragen respectievelijk voor de Vlaamse Gemeenschap: 6.026 en 221 miljoen euro; Franse Gemeenschap: 2.194 en 28 miljoen euro; Duitstalige Gemeenschap: 80 en 3 miljoen euro; Waals Gewest: 2.413 en 296 miljoen euro; Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 723 en 106 miljoen euro; Franse Gemeenschapscommissie: 3 en 3 miljoen euro; Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: 83 en 0 miljoen euro.

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

Bron: INR (april 2021), berekeningen HRF.

⁸² 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 voorgedijoverheid relatief stabiel zijn in % bbp in de verschillende gewesten.

De waargenomen stijging betreft de andere toelagen; de financieringsmechanismen van de Gemeentefondsen zijn stabiel gebleven in 2020. De lokale overheden hebben vanuit de Gemeenschappen en Gewesten bijkomende toelagen en subsidies ontvangen die de gevolgen van de COVID-19 crisis helpen opvangen, waaronder extra ondersteuning voor cultuur-, sport en jeugdverenigingen, de financiering van bijkomende sociale uitgaven inzake armoedebestrijding, zorg en scholen, en toelagen voor de organisatie van de vaccinatiecentra. We stellen eveneens vast dat de investeringssteun in 2020 licht is toegenomen (+0,01 procentpunt bbp). In absolute cijfers zet de dalende trend van de voorbije jaren zich echter verder.

3.4.4.3 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 2020 zijn de **finale primaire uitgaven** van de Lokale Overheden met 0,42 procentpunt bbp toegenomen naar een niveau van 7,29% bbp. In absolute cijfers bedroeg de toename 186 miljoen euro (+0,57%).

De belangrijkste verklarende factor voor de toename van de finale primaire uitgaven ligt bij de toename van de bezoldigingen (+0,30 procentpunt bbp), gevolgd door de sociale uitkeringen (+0,08 procentpunt bbp) en de inkomensoverdrachten (+0,05 procentpunt bbp). Daartegenover staat een afname van de kapitaaluitgaven (-0,06 procentpunt bbp).

Tabel 44
De finale primaire uitgaven van de Lokale Overheden (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (en p.p.)
Dépenses primaires finales	6,87%	6,79%	6,82%	6,97%	6,86%	7,29%	0,42%
<u>Rémunérations</u>	<u>3,65%</u>	<u>3,65%</u>	<u>3,60%</u>	<u>3,62%</u>	<u>3,62%</u>	<u>3,92%</u>	<u>0,30%</u>
Salaires	2,65%	2,67%	2,62%	2,64%	2,63%	2,84%	0,21%
Cotisations sociales à charge des employeurs	1,00%	0,98%	0,98%	0,98%	0,99%	1,07%	0,09%
<u>Achats de biens et services</u>	<u>1,06%</u>	<u>1,11%</u>	<u>1,10%</u>	<u>1,12%</u>	<u>1,09%</u>	<u>1,10%</u>	<u>0,01%</u>
<u>Prestations sociales, dont</u>	<u>0,71%</u>	<u>0,73%</u>	<u>0,75%</u>	<u>0,75%</u>	<u>0,74%</u>	<u>0,82%</u>	<u>0,08%</u>
Revenu d'intégration	0,24%	0,27%	0,29%	0,30%	0,30%	0,32%	0,02%
Pensions	0,36%	0,35%	0,35%	0,34%	0,33%	0,36%	0,03%
<u>Subsides aux entreprises</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,15%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,09%</u>	<u>0,09%</u>	<u>0,10%</u>	<u>0,01%</u>
<u>Transferts courants</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,12%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,13%</u>	<u>0,18%</u>	<u>0,05%</u>
<u>Dépenses de capital</u>	<u>0,78%</u>	<u>0,68%</u>	<u>0,77%</u>	<u>0,91%</u>	<u>0,87%</u>	<u>0,81%</u>	<u>-0,06%</u>
Investissements	0,70%	0,62%	0,70%	0,82%	0,79%	0,74%	-0,05%
Idem, hors cycle d'investissement (*)	0,82%	0,81%	0,80%	0,79%	0,78%	0,83%	0,05%
Autres dépenses en capital	0,07%	0,07%	0,06%	0,08%	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 2021), berekeningen HRF.

De ratio van de bezoldigingen nam toe in 2020 met 0,30 procentpunt bbp. In absolute cijfers bedroeg de toename 440 miljoen euro (+2,6%). Deze toename ligt in lijn met de jaarlijkse groei van de uitgaven aan bezoldigingen die in vorige jaren werd opgetekend. Het aantal personeelsleden in voltijdse equivalenten werkzaam bij de lokale overheden is in 2020 licht afgenomen ⁸³.

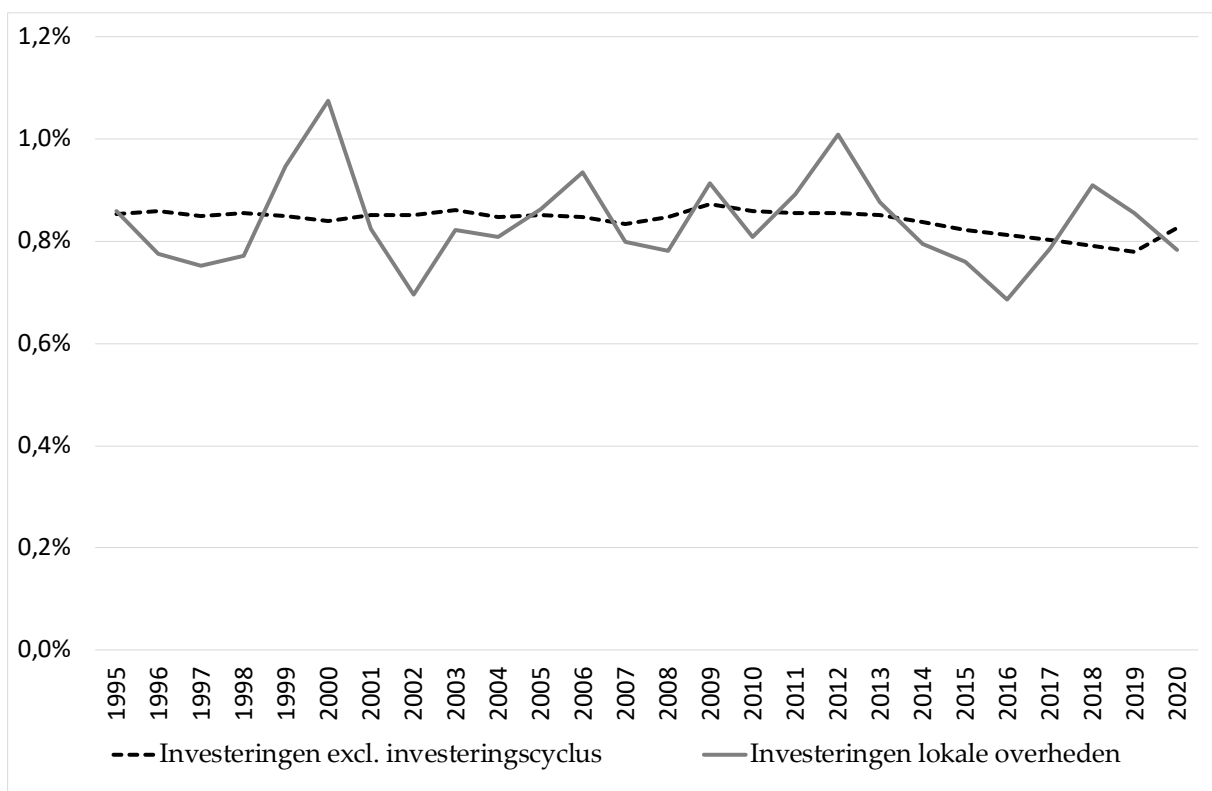
De sociale uitkeringen zijn toegenomen met 0,08 procentpunt bbp. In absolute cijfers bedroeg de toename 182 miljoen euro (+5,2%). De uitgaven aan pensioenen zijn sterk opgelopen in 2020. Lokale besturen dragen integraal de lasten van de pensioenen van hun vast benoemde ambtenaren. Naarmate meer vast benoemde werknemers van de lokale overheden de komende jaren met pensioen gaan, zal deze kost verder oplopen.

⁸³ Volgens de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid waren er gedurende 2020 gemiddeld 289.357 werknemers uitgedrukt in voltijdse equivalenten actief bij lokale overheden, tegenover 292.211 in 2019 (-1,0%). Het aantal statutair benoemde ambtenaren in voltijdse equivalenten is afgenomen van 107.676 in 2019 naar tegenover 104.936 in 2020 (-2,5%).

De inkomenoverdrachten namen toe in 2020 met 0,05 procentpunt bbp. Lokale overheden boden extra financiële ondersteuning aan organisaties en verenigingen die hun werkmiddelen zagen slinken vanwege de COVID-19 crisis.

De kapitaaluitgaven namen in 2020 af met 0,06 procentpunt bbp, hetgeen in hoofdzaak toe te schrijven is aan de afgenomen investeringen van de Lokale Overheden. De bruto-investeringen in vaste activa van de Lokale Overheden vormden in 2020 27% van de bruto-investeringen in vaste activa van de Gezamenlijke Overheid (tegenover 30% in 2019 en 31% in 2018).

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



Bron: INR (april 2021), berekeningen HRF. Investeringen zijn exclusief de verkopen van bestaande materiële activa. De trend werd berekend volgens de Hodrick-Prescott-methode.

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 hoger vergeleken met het niveau dat in aanloop naar voorgaande verkiezingsjaren geobserveerd werd (2000, 2006 en 2012). De terugval in 2019 bleef beperkt in omvang in verhouding tot de terugval in het jaar volgend op de vorige verkiezingsjaren (2001, 2007 en 2013). Voor 2020 was de omvang van de terugval relatief vergelijkbaar met de terugval geobserveerd in het tweede jaar volgend op de verkiezingsjaren van vorige legislaturen (2002, 2008 en 2014). Opvallend is dat de voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden gecorrigeerde investeringsuitgaven gedurende de voorbije legislatuur 2012-2018 duidelijk zijn afgenomen ten opzichte van voorgaande legislaturen, van 0,85% bbp naar 0,80% bbp.

3.4.4.4 Evolutie van de schuldgraad van de LO

Tabel 45 geeft weer dat de schuldgraad van de lokale overheden in de periode 2015-2019 systematisch is gedaald, van 5,95% bbp in 2015 naar 4,91% bbp in 2019. Ook in 2020 zijn de schulden licht afgenomen in absolute cijfers (-89 miljoen euro); de schuldgraad is echter toegenomen vanwege het noemereffect.

Tabel 45
De schulden van de Lokale Overheden (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
In miljoen euro	24 811	24 633	23 936	23 712	23 408	23 319	-89
In % bbp	5,95%	5,73%	5,38%	5,15%	4,91%	5,17%	0,25%
Jaarlijkse evolutie (% bbp)		-0,23%	-0,35%	-0,23%	-0,24%	0,25%	0,49%

Bron: INR (april 2021), berekeningen HRF.

Tabel 46 geeft de onderverdeling weer van de schulden van de lokale overheden per Gewest. De toename van de lokale overheidsschuld in 2020 situeerde zich bij de Waalse en Brusselse lokale overheden (resp. +0,13 en +0,10 procentpunt bbp). Daarmee kwam een einde aan de dalende trend van de vorige jaren. De schuld van de Vlaamse lokale overheden bleef stabiel. Uitgedrukt in absolute cijfers is de Vlaamse lokale schuld afgenomen met 578 miljoen euro (-4,9%).

Tabel 46
De schulden van de Lokale Overheden per gewest (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Schuld van de Lokale Overheden	5,95%	5,73%	5,38%	5,15%	4,91%	5,17%	0,25%
Vlaamse lokale overheden	3,24%	2,98%	2,80%	2,61%	2,45%	2,46%	0,01%
Waalse lokale overheden	1,83%	1,88%	1,76%	1,73%	1,70%	1,82%	0,13%
Brusselse lokale overheden	0,57%	0,57%	0,52%	0,52%	0,50%	0,60%	0,10%
Duitstalige lokale overheden	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,00%
Niet-verdeelde schuld	0,29%	0,29%	0,28%	0,27%	0,24%	0,26%	0,02%

Bron: INR (april 2021).

Om gemeenten aan te moedigen tot een vrijwillige fusie voorzag de Vlaamse overheid in een gedeeltelijke schuldovername. Op 1 januari 2019 zijn in Vlaanderen vijftien gemeenten gefuseerd naar zeven fusiegemeenten. Dat ging gepaard met een schuldovername van 95 miljoen euro (0,02% bbp). In januari 2021 keurde de Vlaamse overheid een nieuwe regeling goed die gemeentelijke fusies op 1 januari 2025 zal belonen met een gedeeltelijke schuldovername⁸⁴. Ook in Wallonië worden gemeenten aangemoedigd om te fuseren tegen 2024 met een gedeeltelijke schuldovername. Voorlopig zijn nog geen fusies voorzien.

⁸⁴ Dit geldt enkel voor fusiegemeenten vanaf 20.000 inwoners. De voorziene omvang van de schuldovername zal groter zijn naarmate de nieuwe fusiegemeente meer inwoners telt. Op 28 juni 2021 hebben de gemeenten Bilzen en Hoeselt als eerste gemeenten een principiële akkoord bereikt om gebruik te maken van de nieuwe Vlaamse regeling. Daarmee zou de Vlaamse overheid een schuld van 500 euro per inwoner overnemen van deze gemeenten, hetgeen neerkomt op 21,5 miljoen euro.

4 RAPPORT VAN DE EUROPESE COMMISSIE OVER DE BUDGETTAIRE EVOLUTIE IN 2020

4.1 Ter herinnering ⁸⁵ : het Europees begrotingskader

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.

4.1.1 Het preventieve luik

De naleving van het preventieve luik van het SGP wordt getoetst aan de hand van twee criteria: de in structurele termen ⁸⁶ uitgedrukte begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO) of desgevallend het aanpassingstraject ⁸⁷ naar die MTO, en de uitgavenbenchmark. De uitgavenbenchmark is een uitgavennorm en legt een bovengrens op aan de netto groei van de overheidsuitgaven ⁸⁸. Het respecteren van de uitgavennorm laat toe de MTO te bereiken en eens gerealiseerd, die verder aan te houden.

⁸⁵ Voor meer theoretische achtergrond: zie het rapport van de Afdeling van juli 2020, deel 2.1 “Evaluatie van de naleving van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact”.

⁸⁶ In structurele termen betekent na uitsluiting van 1) de cyclische invloeden op het begrotingssaldo en 2) de impact van éénmalige en tijdelijke maatregelen.

⁸⁷ Het aanpassingstraject wordt uitgedrukt in de vereiste jaarlijkse structurele verbetering van het saldo.

⁸⁸ Het betreft een uitgavenaggregaat 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. Voor een gedetailleerde definitie van het bedoelde uitgavenaggregaat: zie het Rapport van de Afdeling van juli 2020, deel 2.1.1.3 “De uitgavenbenchmark”.

Het preventieve luik is bedoeld om de toepassing van het correctieve luik en de mogelijks daaraan gebonden sanctie te vermijden. De grondgedachte van het preventieve luik is dat indien de Lidstaten de criteria van het preventieve luik naleven, 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.

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.

4.1.2 Het correctieve luik

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 schuld niveaus moeten vermijden omwille van de onderlinge afhankelijkheid en de sterke oversijpelings effecten (spillovers) tussen de Lidstaten van de Europese Unie, en van de eurozone in het bijzonder. 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 niet naleven van het correctieve luik kan aanleiding geven tot het opstarten van de Excessive Deficit Procedure (EDP) waarbij de term “deficit” verwijst naar zowel een buitensporig tekort als een excessieve schuld die niet in een bevredigend tempo afneemt.

Een overschrijding van één of van beide criteria van het correctieve luik van het SGP betekent echter niet dat de procedure bij buitensporige tekorten (Excessive Deficit Procedure of EDP) 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 VWEU⁸⁹. In dat verslag wordt een eerste evaluatie gemaakt van de voorwaarden om de EDP al dan niet in gang te zetten. Het rapport geeft een globale beoordeling (*overall assessment*) en neemt bijvoorbeeld ook de context waarin het buitensporige tekort zich heeft voorgedaan, in aanmerking. De Commissie analyseert dus ook alle relevante factoren die de schuldgraad beïnvloeden.

Het rapport bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU is dus tweeledig: een analyse *prima facie* die zich uitsluitend richt op de tekort- en schuld cijfers, en een tweede deel dat aandacht schenkt aan de relevante factoren, zoals bijvoorbeeld de zware neerwaartse economische schok resulterend uit de COVID-19-pandemie.

4.1.3 Omzetting van de Europese begrotingsregels naar de interne Belgische context

De Europese begrotingsregels zijn van toepassing op de individuele Lidstaten wat voor België impliceert dat de toetsing van die regels gebeurt op basis van de overheidsrekeningen⁹⁰ van de gezamenlijke overheid.

De vertaling van die regels naar de verschillende overheidsgeledingen geschiedt volgens nationaal uitgewerkte begrotingsregels die tussen de Lidstaten sterk verschillen omdat zij heel erg afhankelijk zijn van de institutionele organisatie van de Lidstaten. In België wordt de interne implementatie van het Europees begrotingskader geregeld door het Samenwerkingsakkoord dat op 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies⁹¹ 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.

De nationale begrotingsregels worden gepreciseerd in artikel 2 van dat Samenwerkingsakkoord:

⁸⁹ Voor meer toelichting: zie tevens het rapport van de Afdeling van juli 2020 "Analyse van de recente budgettaire evoluties", deel 2.1.2. "Evaluatie van de naleving van de criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact".

⁹⁰ Overheidsrekeningen opgesteld door het INR in ESR 2010.

⁹¹ Zie https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

*“Artikel 2 § 1. De begrotingen van de akkoord-sluitende partijen moeten in de lijn liggen van **de evenwichtsdoelstelling** van de rekeningen van de overheid zoals bepaald in artikel 3 van het Verdrag.*

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

Deze benedengrens kan echter verlaagd worden tot een structureel tekort van maximum 1 % wanneer de verhouding tussen de algemene overheidsschuld en het BBP aanzienlijk kleiner is dan 60 % en wanneer de risico's wat betreft de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën laag zijn.

§ 3. Een tijdelijke afwijking van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject wordt enkel toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden.”

Op het Overlegcomité van 27 april 2018 werd het traject van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 goedgekeurd, dat streeft naar het bereiken van de MTO (uitgedrukt in termen van structureel saldo) in 2020 voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus. De MTO werd er vastgelegd op 0% van het bbp. In het volgende Stabiliteitsprogramma 2019-2022 werd de MTO van structureel evenwicht naar 2021 verschoven. Op het Overlegcomité van 24 april 2019 dat aan de indiening van het Stabiliteitsprogramma voorafging, werd enkel akte genomen van dit aangepaste *indicatieve* begrotingstraject.

4.2 Uitzonderlijke context ingevolge de uitbraak van de COVID-19-pandemie

4.2.1 Aangepaste evaluatie door de Europese Commissie

Ingevolge de activering van de General Escape Clause en de daarmee gepaard gaande tijdelijke opschorting van de toepassing van de geldende Europese begrotingsregels, is de evaluatie door de Europese Commissie van de budgettaire realisaties 2020 voor alle Lidstaten veeleer kwalitatief dan kwantitatief.

Dat betekent niet dat de realisaties 2020 niet aan de geldende budgettaire criteria getoetst worden, maar wel dat de uit die analyse voortvloeiende aanbevelingen van kwalitatieve aard zijn.

Op 2 juni 2021 heeft de Europese Commissie het rapport bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU uitgebracht ⁹².

⁹² Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty of the Functioning of the European Union, European Commission, COM (2021) 529 final, July 2, 2021.

Normaliter wordt het rapport opgesteld van zodra een Lidstaat niet voldoet aan één van beide criteria van het correctieve luik van het SGP, het tekortcriterium of het schuld criterium. Dat wordt beoordeeld op basis van de door Eurostat gevalideerde cijfers ⁹³.

Bijzonder aan het rapport van juni 2021 is dat het in tegenstelling tot voorgaande jaren niet per Lidstaat werd opgesteld maar dat slechts één rapport voor alle Lidstaten van de Europese Unie werd opgemaakt. Alle Lidstaten werden in 2020 ingevolge de COVID-19 pandemie immers geconfronteerd met hogere overheidstekorten en een stijging van de schuldgraad.

4.2.2 Eerste deel van de evaluatie van het correctieve luik: prima facie

4.2.2.1 Tekortcriterium

In de tabel wordt de evolutie van het overheidstekort (vorderingensaldo gezamenlijke overheid uitgedrukt in % bbp) weergegeven tijdens de periode 2017-2022 in alle Lidstaten van de Europese Unie, in aflopende volgorde gerangschikt volgens het tekort in 2020. De cijfers voor 2021-2022 zijn de ramingen van de Lentevooruitzichten 2021 van de EC.

⁹³ Het rapport van juni 2021 refereert naar de publicatie: Eurostat Euro Indicators 48/2021 van 22 April 2021.

Tabel 47
Vorderingentekort Lidstaten EU (a) tijdens de periode 2017-2022 (in % bbp)

	2017	2018	2019	↓ 2020	2021	2022
Vorderingentekort > 3% bbp in 2020						
Spanje	-3,0%	-2,5%	-2,9%	-11,0%	-7,6%	-5,2%
Malta	3,2%	1,9%	0,4%	-10,1%	-11,8%	-5,5%
Griekenland	0,6%	0,9%	1,1%	-9,7%	-10,0%	-3,2%
Italië	-2,4%	-2,2%	-1,6%	-9,5%	-11,7%	-5,8%
België	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,4%	-7,6%	-4,9%
Frankrijk	-3,0%	-2,3%	-3,1%	-9,2%	-8,5%	-4,7%
Oostenrijk	-0,8%	0,2%	0,6%	-8,9%	-7,6%	-3,0%
Slovenië	-0,1%	0,7%	0,4%	-8,4%	-8,5%	-4,7%
Hongarije	-2,4%	-2,1%	-2,1%	-8,1%	-6,8%	-4,5%
Kroatië	0,8%	0,2%	0,3%	-7,4%	-4,6%	-3,2%
Litouwen	0,5%	0,6%	0,5%	-7,4%	-8,2%	-6,0%
Polen	-1,5%	-0,2%	-0,7%	-7,0%	-4,3%	-2,3%
Slovakije	-1,0%	-1,0%	-1,3%	-6,2%	-6,5%	-4,1%
Tsjechië	1,5%	0,9%	0,3%	-6,2%	-8,5%	-5,4%
Cyprus	1,9%	-3,5%	1,5%	-5,7%	-5,1%	-2,0%
Portugal	-3,0%	-0,3%	0,1%	-5,7%	-4,7%	-3,4%
Finland	-0,7%	-0,9%	-0,9%	-5,4%	-4,6%	-2,1%
Ierland	-0,3%	0,1%	0,5%	-5,0%	-5,0%	-2,9%
Estland	-0,7%	-0,6%	0,1%	-4,9%	-5,6%	-3,3%
Letland	-0,8%	-0,8%	-0,6%	-4,5%	-7,3%	-2,0%
Nederland	1,3%	1,4%	1,8%	-4,3%	-5,0%	-1,8%
Duitsland	1,4%	1,8%	1,5%	-4,2%	-7,5%	-2,5%
Luxemburg	1,3%	3,0%	2,4%	-4,1%	-0,3%	-0,1%
Bulgarije	1,2%	2,0%	2,1%	-3,4%	-3,2%	-1,9%
Zweden	1,4%	0,8%	0,6%	-3,1%	-3,3%	-0,5%
Vorderingentekort ≤ 3% bbp in 2020						
Denemarken	1,8%	0,7%	3,8%	-1,1%	-2,1%	-1,4%

(a) Met uitzondering van Roemenië (in EDP).

Bron: EC COM (2021) 529 final.

4.2.2.1.1 2020 (realisaties)

In België en alle andere EU Lidstaten die onder het preventieve luik van het SGP vallen ⁹⁴, **met uitzondering van Denemarken**, werd het tekortcriterium in **2020** niet nageleefd omdat het vorderingensaldo er de drempelwaarde van 3% bbp overschreed, wat overeenkomstig artikel 126 van het VWEU als een **buitensporig tekort** wordt aangemerkt.

België staat op de vijfde plaats en wordt enkel voorafgegaan door Spanje, dat het hoogste tekort optekent, gevolgd door Malta, Griekenland en Italië.

4.2.2.1.2 2021 (raming Lentevooruitzichten 2021 EC of SP 4/2021 van de Lidstaat indien pessimistischer)

België en alle andere EU Lidstaten, met uitzondering van Luxemburg, zouden ook in 2021 de limietwaarde van 3% bbp overschrijden ⁹⁵.

De EC gaat na of het tekortniveau al dan niet nog steeds dicht bij 3% van het bbp ligt en of de overschrijding van de referentiewaarde uitzonderlijk en tijdelijk is.

Dus niet alleen de overschrijding maar ook de *mate van overschrijding* neemt de EC in beschouwing:

- a) Vorderingensaldo hoger en niet in de buurt van de referentiewaarde van 3% bbp:
→ is het geval in België en nog 22 andere Lidstaten;
- b) Vorderingensaldo hoger maar in de buurt van de referentiewaarde:
→ is slechts het geval in 2 Lidstaten (Bulgarije en Zweden).

Vervolgens gaat de EC na of de afwijking *tijdelijk is of* niet op basis van de voor 2022 verwachte tekorten:

⁹⁴ In Roemenië lag het vorderingensaldo eveneens boven de 3% bbp maar het land wordt in voormeld rapport artikel 126(3) niet opgenomen omdat het zich in EDP bevindt en bijgevolg onderworpen is aan het correctieve luik van het SGP. In mei 2021 formuleerde de EC een aanbeveling aan de Raad van de Europese Unie om een einde te stellen aan de toestand van buitensporig tekort.

⁹⁵ Het Stabiliteitsprogramma van 4/2021 van Denemarken is pessimistischer dan de Lentevooruitzichten 2021 van de EC (tekort 2021 van 2,1% bbp) en voorziet een overschrijding van de drempelwaarde in 2021 (tekort 2021 van 3,3% bbp tegenover 2,1% bbp volgens de EC).

- c) **In België wordt de overschrijding niet als tijdelijk beschouwd**, in 12 Lidstaten, waaronder de Lidstaten bedoeld in b), is dat wel het geval (Duitsland, Ierland, Cyprus, Litouwen, Nederlands, Oostenrijk, Polen, Finland, Luxemburg, Denemarken, Bulgarije en Zweden).

De EC merkt wel op dat er een uitzonderlijk hoge graad van onzekerheid heerst omtrent deze vooruitzichten.

4.2.2.1.3 Besluit van de EC inzake het tekortcriterium, vóór inachtneming van relevante factoren

Het tekortcriterium wordt enkel nageleefd in Bulgarije, Zweden en Denemarken.

Vóór inachtneming van de relevante factoren, besluit de EC dat in de 23 andere Lidstaten (Roemenië in EDP niet meegerekend) **het tekortcriterium niet wordt gerespecteerd: België, Tsjechië, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slovakije en Finland.**

4.2.2.2 *Schuld criterium*

In Tabel 48 wordt de evolutie van de schuldratio (bruto geconsolideerde schuld van de gezamenlijke overheid uitgedrukt in % bbp) weergegeven tijdens de periode 2017-2022 in alle Lidstaten van de Europese Unie, in aflopende volgorde gerangschikt volgens de schuldgraad in 2020. De cijfers voor 2021-2022 zijn de ramingen van de Lentevooruitzichten 2021 van de EC.

Tabel 48
Schuldgraad Lidstaten EU (a) tijdens de periode 2017-2022 (in % bbp)

	2017	2018	2019	↓ 2020	2021	2022
Schuldgraad > 60% bbp in 2020						
Griekenland	179,2%	186,2%	180,5%	205,6%	208,8%	201,5%
Italië	134,1%	134,4%	134,6%	155,8%	159,8%	156,6%
Portugal	126,1%	121,5%	116,8%	133,6%	127,2%	122,3%
Spanje	98,6%	97,4%	95,5%	120,0%	119,6%	116,9%
Cyprus	93,5%	99,2%	94,0%	118,2%	112,2%	106,6%
Frankrijk	98,3%	98,0%	97,6%	115,7%	117,4%	116,4%
België	102,0%	99,8%	98,1%	114,1%	115,3%	115,5%
Kroatië	77,6%	74,3%	72,8%	88,7%	85,6%	82,9%
Oostenrijk	78,5%	74,0%	70,5%	83,9%	87,2%	85,0%
Slovenië	74,1%	70,3%	65,6%	80,8%	79,0%	76,7%
Hongarije	72,2%	69,1%	65,5%	80,4%	78,6%	77,1%
Duitsland	65,1%	61,8%	59,7%	69,8%	73,1%	72,2%
Finland	61,2%	59,7%	59,5%	69,2%	71,0%	70,1%
Slovakije	51,5%	49,6%	48,2%	60,6%	59,5%	59,0%
Schuldgraad ≤ 60% bbp in 2020						
Ierland	67,0%	63,0%	57,4%	59,5%	61,4%	59,7%
Polen	50,6%	48,8%	45,6%	57,5%	57,1%	55,1%
Nederland	56,9%	52,4%	48,7%	54,5%	58,0%	56,8%
Malta	48,5%	44,8%	42,0%	54,3%	64,7%	65,5%
Litouwen	39,1%	33,7%	35,9%	47,3%	51,9%	54,1%
Letland	39,0%	37,1%	37,0%	43,5%	47,3%	46,4%
Denemarken	35,9%	34,0%	33,3%	42,2%	40,2%	38,8%
Zweden	40,7%	38,9%	35,0%	39,9%	40,8%	39,4%
Tsjechië	34,2%	32,1%	30,3%	38,1%	44,3%	47,1%
Bulgarije	25,3%	22,3%	20,2%	25,0%	24,5%	24,0%
Luxemburg	22,3%	21,0%	22,0%	24,9%	27,0%	26,8%
Estland	9,1%	8,2%	8,4%	18,2%	21,3%	24,0%

(a) Met uitzondering van Roemenië (in EDP).

Bron: EC COM (2021) 529 final.

4.2.2.2.1 2020 (realisaties)

Ingevolge de inkrimping van het nominaal bbp en de hoge tekorten nam de schuldratio toe in alle Lidstaten.

In België en in 13 andere Lidstaten lag de schuldgraad in 2020 hoger dan de drempelwaarde van 60% bbp. Voor België is dat geen nieuw gegeven maar voor Duitsland, Finland en Slovakije wel omdat zij in 2019 het schuld criterium nog respecteerden.

Bij overschrijding van de referentiewaarde wordt nagegaan of de schuldgraad “in voldoende mate” afneemt. Die voorwaarde wordt gemeten aan de hand van de schuldverminderingbenchmark (debt reduction benchmark). De schuldverminderingbenchmark is 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 1/20ste over de 3 voorbije jaren ⁹⁶.

Rekening houdende met de in 2017-2019 gerealiseerde schuldgraad en de verwachtingen voor 2021-2022, wordt de schuldreductiebenchmark in 2020 ⁹⁷:

- door België en 10 andere Lidstaten ⁹⁸ niet gerespecteerd,
- enkel gerespecteerd door Slovaakije ⁹⁹ waar de schuldgraad zowel vóór als na 2020 onder de 60% bbp blijft.

⁹⁶ In geval van overschrijding van de referentiewaarde wordt het schuld criterium getoetst op basis van 3 benaderingen inzake de schuldreductiebenchmark: de retrospectieve (backward-looking over (t-3) tot (t-1)), de prospectieve (forward-looking over (t-1) tot (t+1)) en deze gecorrigeerd voor de impact van de conjuncturele cyclus. Er wordt aan het schuld criterium voldaan als in één van die benaderingen de schuldreductiebenchmark wordt nageleefd.

⁹⁷ Spanje (EDP in 2018) valt in 2021 nog onder de schuldregel van de 3-jarige overgangsfase, na de rechtzetting van het buitensporig tekort in 2018; voor 2022 wordt een lichte overschrijding van de schuldverminderingbenchmark verwacht (+0,3). Frankrijk (EDP 2017) viel tot en met 2020 onder die overgangsschuldregel en wordt vanaf 2021 geëvalueerd op basis van de schuldverminderingbenchmark; voor 2021 en in mindere mate voor 2022 wordt een afwijking verwacht (+7,3 respectievelijk +3,4).

⁹⁸ Daarnaast werd in Spanje en Frankrijk de schuldregel van de overgangsperiode (van 3 jaar na de correctie van het buitensporig tekort) evenmin nageleefd in 2020.

⁹⁹ Aangezien de schuldratio in Slovaakije in 2019 beneden de referentiewaarde lag, is de schuldverminderingbenchmark zelfs niet pertinent in 2020 omdat de berekening van de backward-looking noch van de forward-looking benchmark zinvol is.

Tabel 49
Afwijking ten opzichte van de schuldverminderingbenchmark (a)

	2017	2018	2019	↓ 2020	2021	2022
Griekenland	overgangsregeling schuld			16,1%	7,4%	5,6%
Italië	6,3%	6,9%	7,3%	12,2%	9,6%	4,3%
België	0,0%	0,0%	0,0%	8,0%	6,2%	2,9%
Oostenrijk	-6,0%	-5,8%	-6,0%	5,4%	2,6%	-0,2%
Hongarije	-5,3%	-3,7%	-5,3%	3,6%	-0,1%	-2,5%
Slovenië	overgangsregeling schuld		-7,2%	2,8%	0,9%	-2,6%
Cyprus	overgangsregeling schuld		-0,8%	2,8%	-1,6%	-2,1%
Portugal	overgangsregeling schuld			2,6%	-0,6%	-6,1%
Kroatië	-3,4%	-4,5%	-3,0%	2,5%	0,2%	-3,7%
Duitsland	-6,0%	-6,1%	Schuld < 60%	n.b. (*)	2,0%	1,5%
Finland	-0,9%	Schuld < 60%		n.b. (*)	0,6%	-0,1%
Slovakije	Schuld < 60%			n.b. (*)	Schuld < 60%	

(a) Negatieve afwijking betekent dat de schuldratio lager is dan de schuldbenchmark en de schuldreductiebenchmark dus wordt nageleefd, een positieve afwijking duidt op niet-naleving.

Bron: EC COM (2021) 529 final.

België noteerde in 2020, na Griekenland en Italië, de hoogste **afwijking ten opzichte van de schuldverminderingbenchmark**: het verschil tussen de schuldratio en de benchmark bedroeg +8,0. De afwijking zou zich bestendigen in 2021-2022 maar in mindere mate (+6,2 in 2021 en +2,9 in 2022).

4.2.2.2 Besluit van de EC inzake het tekortcriterium, vóór inachtneming van relevante factoren

Van de Lidstaten met een schuldgraad van meer dan 60% bbp in 2020 heeft enkel Slovenië het schuld criterium nageleefd omwille van het respecteren van de schuldreductiebenchmark.

In **België** en 13 andere Lidstaten werd **het schuld criterium in 2020 niet gerespecteerd** (Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Finland).

4.2.3 Tweede deel van de evaluatie van het correctieve luik: in aanmerking neming van de relevante factoren

Het rapport bedoeld in artikel 126(3) van het VWEU 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, inzonderheid de verwachte schuldevolutie, en verder alle andere factoren die door de Lidstaten zelf naar voren worden geschoven.

De evaluatie van de realisaties 2020 neemt ook de volgende specifieke factoren in aanmerking:

- de ernstige economische achteruitgang ten gevolge van de COVID-19 pandemie;
- de al dan niet naleving van de aanbevelingen die door Raad van de Europese Unie werden geformuleerd op 20 juli 2020.

Toegepast op 2020, betekent dit dat de EC de evaluatie van België heeft gebaseerd op de Lentevooruitzichten van april 2021 inzake:

- de verwachte economische groei: van -6,3% in 2020 naar +4,5% in 2021 en +3,7% in 2022,
- het verwachte vorderingensaldo: van -9,4% bbp naar -7,6% bbp in 2021 en -4,9% bbp in 2022,
- de evolutie van de overheidsinvesteringen: van 2,8% in 2020 naar 3,0% in 2021,
- de budgettaire ondersteuning¹⁰⁰ die intern werd gefinancierd, met inbegrip van de discretionaire maatregelen en de werking van de automatische stabilisatoren: 7,5% bbp in 2020 en 6,0% bbp in 2021,
- de verwachte evolutie van de schuldgraad: van 98,1% bbp eind 2019 naar 114,1% bbp eind 2020, 115,3% bbp eind 2021 en 115,5% bbp eind 2022,
- de houdbaarheid van de schuld werd op basis van de volgende elementen nagegaan:
 - er bestaat een hoog risico op middellange termijn: op basis van een projectie voor de volgende 10 jaar wordt verwacht dat de schuldgraad in 2025 nog hoger zou kunnen liggen dan in 2020 omwille van de grote gevoeligheid voor macro economische schommelingen en slechts in de tweede helft van die periode (ten vroegste vanaf 2025) licht zou afnemen maar niettemin op een hoog niveau zou blijven,
 - de doorgevoerde verhoging van de looptijd van de schuld alsook de relatief stabiele financieringsbronnen en de historisch lage financieringskosten het risico enigszins afzwakken,

¹⁰⁰ Gemeten op basis van Δ primair saldo in 2020 en 2021 vergeleken met 2019 (niveau vóór de aanvang van de gezondheidscrisis).

- de verwachting dat de hervormingen en investeringen weerhouden in het Plan voor herstel en veerkracht een positieve en langdurige impact zullen hebben op de economische groei wat de houdbaarheid van de schuld ten goede komt,
- de overheidswaarborgen, die sterk zijn toegenomen in het kader van de bestrijding van de coronacrisis, risico verhogend werken maar dat dit risico vrij beperkt blijft omdat verwacht wordt dat slechts een klein percentage van die waarborgen effectief zal ingeroepen worden.

De factoren die door België zelf als relevant werden voorgesteld, waren:

- het feit dat tijdens de periode 21.12.2018 tot 1.10.2020 op federaal niveau de regering in lopende zaken verkeerde en dus geen volheid van bevoegdheden had,
- dat de nieuw aangetreden federale regering in het regeerakkoord de verbintenis heeft aangegaan om structurele hervormingen door te voeren om de samenstelling van de overheidsuitgaven en de houdbaarheid van de openbare financiën te verhogen, door onder meer een hervorming van de pensioenen, een fiscale hervorming, spending reviews en een verhoging van de overheidsinvesteringen.

Wat de toetsing van het tekortcriterium betreft, zullen die relevante factoren niettemin enkel in de globale beoordeling worden meegenomen indien:

- de schuldgraad lager is dan 60% bbp, ongeacht de omvang van het tekort;
- de schuldgraad hoger is dan 60% bbp: dan alleen op de dubbele voorwaarde dat het tekort dicht aanleunt bij de referentiewaarde van 3% bbp en slechts tijdelijk is.

België beantwoordt niet aan die voorwaarden.

Wat de toetsing van het schuld criterium betreft, worden die relevante factoren altijd in aanmerking genomen, ongeacht de omvang van de overschrijding van de referentiewaarde van 60% bbp.

4.2.4 Globale beoordeling in het kader van artikel 126(3) van het VWEU

De EC heeft op basis van een globale evaluatie geoordeeld dat België noch aan het tekortcriterium noch aan het schuld criterium heeft voldaan in 2020. Gelet op de hoge onzekerheid, de overeengekomen budgettaire respons op de COVID-19-crisis en de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020, heeft de Europese Commissie geoordeeld dat in de huidige omstandigheden een beslissing om Lidstaten in de EDP te plaatsen evenwel niet dient genomen te worden.

In de twee volgende tabellen wordt de positie van België vergeleken met die van de andere EU Lidstaten.

Daaruit blijkt dat België zeker niet de enige Lidstaat is die geen beide criteria heeft gerespecteerd. Nochtans mag deze vaststelling niet verblindend werken: het niveau van de tekorten en de schuldgraad zijn immers zeer uiteenlopend tussen de verschillende Lidstaten en op dat vlak bevindt België zich in de hoogste categorieën.

Tabel 50
Evaluatie van het tekortcriterium

tekortcriterium

<i>tekort > referentiewaarde en veraf</i>	<i>tekort > referentiewaarde maar dichtbij</i>
# 23 België , Tsjechië, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slovakije, Finland	# 3 Bulgarije, Zweden, Denemarken
<i>tekort is uitzonderlijk</i>	
# 26 (alle niet in EDP verkerende Lidstaten)	
<i>overschrijding referentiewaarde is niet tijdelijk</i>	<i>overschrijding referentiewaarde is tijdelijk</i>
# 14 België , Tsjechië, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Litouwen, Hongarije, Malta, Portugal, Slovenië, Slovakije	# 12 Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Ierland, Cyprus, Letland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Finland, Zweden
globale beoordeling over respect tekortcriterium	
<i>niet gerespecteerd</i>	<i>gerespecteerd</i>
# 23 België , Tsjechië, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slovakije, Finland	# 3 Bulgarije, Zweden, Denemarken

Bron: bewerking door HRF-Secretariaat op basis van COM(2021)529 final report from the European Commission prepared in accordance with article 126(3) on the Treaty on the functioning of the European Union, 02.06.2021.

Tabel 51
Evaluatie van het schuld criterium

schuld criterium

<i>schuldgraad > referentiewaarde</i>		<i>schuldgraad ≤ referentiewaarde</i>	
# 14 België , Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slovakije, Finland		# 12 Ierland, Polen, Nederland, Malta, Litouwen, Letland, Denemarken, Zweden, Tsjechië, Bulgarije, Luxemburg, Estland	
respect schuldverminderingbenchmark			niet relevant
niet gerespecteerd		gerespecteerd	
# 11 België , Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Slovenië		# 1 Slovakije	
			# 2 Duitsland, Finland, (Slovakije)
globale beoordeling over respect schuld criterium			
niet gerespecteerd		gerespecteerd	
# 13 België , Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Finland.		# 1 Slovakije	

Bron: Bewerking door HRF-Secretariaat op basis van COM(2021)529 final report from the European Commission prepared in accordance with article 126(3) on the Treaty on the functioning of the European Union, 02.06.2021.

5 DE EUROPESE EVALUATIE VAN HET STABILITEITSPROGRAMMA 2021-2024 EN HET NATIONAAL PLAN VOOR HERSTEL EN VEERKRACHT 2021 EN AANBEVELINGEN

5.1 Beoordeling door de Europese Commissie van het Stabiliteitsprogramma 2021-2024

Tabel 52
Traject uit het Stabiliteitsprogramma 2021-2024

in % bbp	2020	2021	2022	2023	2024
Entiteit I					
Vorderingensaldo	-6,9	-6,3	-3,4	-2,9	-2,7
Structureel saldo	-4,3	-4,8	-3,2	-2,9	-2,7
<i>Δ structureel saldo</i>		-0,5	1,6	0,4	0,2
Entiteit II					
Vorderingensaldo	-2,5	-1,4	-1,1	-1,0	-1,0
Structureel saldo	-1,4	-1,2	-1,0	-1,0	-1,0
<i>Δ structureel saldo</i>		0,2	0,2	0,0	0,0
Gezamenlijke overheid					
Vorderingensaldo	-9,4	-7,7	-4,5	-4,0	-3,7
Structureel saldo	-5,8	-6,1	-4,2	-3,9	-3,7
<i>Δ structureel saldo</i>		-0,3	1,8	0,4	0,1
Schuldgraad	114,1	116,3	116,0	116,7	117,4

Bron: Stabiliteitsprogramma van België 2021-2024.

De eerste belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van het Stabiliteitsprogramma 2021-2024 zijn de volgende:

- de groeivoorzichten weerhouden in SP werden als realistisch beschouwd alhoewel zij voor 2021-2022 wat pessimistischer zijn dan de Lentevoorzichten 2021 van de EC die uitgaat van hogere investeringen,

- de in het SP vooropgestelde vermindering van het vorderingensaldo en de schuldgraad liggen in de lijn van de vooruitzichten van de EC; hetzelfde geldt voor de achteruitgang van het primair saldo in 2021 dat in vergelijking met 2019 (vóór de coronacrisis) met 6,1 procentpunt bbp zou verslechteren ingevolge de discretionaire maatregelen ten belope van 2,7% bbp en de werking van de automatische stabilisatoren (per saldo 3,4% bbp),
- de coronasteunmaatregelen hebben de economische achteruitgang geremd maar tegelijkertijd het vorderingstekort en de schuldgraad verslechterd;
 - gelet op de vereiste dat de budgettaire maatregelen het herstel moeten helpen maar geen beslag mogen leggen op de toekomstige budgettaire trajecten en de overheidsfinanciën dus niet op permanente wijze mogen belasten;
 - gelet op de vereiste dat in geval van permanente maatregelen de budgettaire neutraliteit op middellange termijn dient verzekerd te worden door voldoende financiering;

werd geoordeeld dat:

- de door België in 2020 en 2021 getroffen beslissingen in overeenstemming zijn met de aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie op 20 juli 2020 heeft geformuleerd,
 - dat de in 2020 en 2021 getroffen discretionaire maatregelen veelal tijdelijk zijn of budgettair gecompenseerd werden.
- het SP houdt nog geen rekening met de investeringen gefinancierd door de RRF die door de EC worden geraamd op 0,2% in 2021 en 0,3% in 2022 (+0,1 procentpunt bbp),
 - het vorderingstekort van de gezamenlijke overheid keert binnen de tijdshorizon van het SP niet terug onder de drempelwaarde van 3,0% bbp, aangezien het in 2024 nog 3,7% bbp zou bedragen,
 - de gemiddelde potentiële groei over 10 jaar bedraagt 2,75% zonder rekening te houden met de impact van de hervormingen opgenomen in het Nationaal Plan voor herstel en veerkracht,

- **de hoge schuldgraad (stijging tot 117,4% bbp in 2024) en de verwachting dat die slechts zeer langzaam zal afnemen, wijst op een hoog houdbaarheidsrisico op middellange termijn** ¹⁰¹.

Om vervolgens de algemene richting van het begrotingsbeleid (*overall fiscal stance*) te evalueren en te meten hoe expansief het beleid is, werden door de EC een aantal methodologische wijzigingen doorgevoerd. Die worden gemotiveerd door de volgende elementen:

- de grote onzekerheid over de raming van de output gap,
- de nood aan een begrotingsbeleid dat snel kan reageren op de evolutie van de pandemie en kan overschakelen van urgentie- naar meer gerichte maatregelen van zodra de gezondheidsrisico's verminderen,
- de vaststelling dat de budgettaire indicatoren zoals het structureel saldo en de uitgavenbenchmark in onvoldoende mate de impuls weerspiegelen die vanuit het begrotingsbeleid aan de economie wordt gegeven en dit omwille van de omvangrijke transfers vanuit de Europese begroting (zoals het RRF); in die omstandigheden is het structureel saldo geen adequate indicator meer en dient de uitgavenbenchmark aangepast te worden om een beter beeld te verkrijgen van de richting waarin het begrotingsbeleid evolueert.

De methodologische wijzigingen zijn de volgende:

- tijdelijke crisisgerelateerde urgentiemaatregelen ¹⁰² worden niet langer in het uitgavenaggregaat opgenomen ¹⁰³; het terugdraaien van deze maatregelen is immers afhankelijk van het moment waarop zowel de volksgezondheid als de economie naar een normale toestand terugkeren,
- de meetbare transfers vanuit de Europese begroting (zoals de transfers uit de RRF) dienen in het uitgavenaggregaat te worden opgenomen: daarom wordt het expansief/restrictief karakter van het begrotingsbeleid voortaan gemeten op basis van de verandering in de primaire uitgaven bepaald:

¹⁰¹ Beoordeling van de Debt Sustainability Monitor van februari 2021 geactualiseerd door de EC in juni 2021.

¹⁰² Maatregelen ter ondersteuning van de gezondheidssector en ter compensatie van het inkomensverlies van werknemers en bedrijven ingevolge de lockdowns en de onderbrekingen in de aanvoerlijnen van ondernemingen.

¹⁰³ Die werkwijze werd in de evaluatie van het Ontwerpbegrotingsplan van oktober 2020 ook reeds toegepast.

- met uitsluiting van de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde EN met uitsluiting van de tijdelijke crisisgerelateerde urgentiemaatregelen,
- met inbegrip van de uitgaven die gefinancierd worden door subsidies uit de RRF en andere Europese fondsen.

Op basis van de vooruitzichten in het Stabiliteitsprogramma 2021-2024 en de verwachting dat de primaire uitgaven 2022 ¹⁰⁴ worden beïnvloed door:

- Δ investeringen gefinancierd vanuit het RRF en andere EU-fondsen: +0,1 procentpunt bbp,
- Δ investeringen gefinancierd met nationale middelen: -0,1 procentpunt bbp,
- Δ andere kapitaaluitgaven: 0,0 procentpunt bbp
- de lopende primaire uitgaven gefinancierd met nationale middelen (en verminderd met de discretionaire ontvangstenmaatregelen): +0,4 procentpunt bbp,

werd geoordeeld dat de groei van de primaire uitgaven hoger is dan de economische groei op middellange termijn (verschil van -0,4% bbp) en dat het budgettair beleid in het SP bijgevolg expansief is.

De beoordeling van het Stabiliteitsprogramma 2021-2024 alsook de evaluatie van de op 20 juli 2020 aan België geformuleerde aanbevelingen werden door de Raad van de Europese Unie op 2 juni 2021 afgerond.

Gelet op de hoge mate van onzekerheid werd geoordeeld dat de budgettaire aanbevelingen vooral kwalitatief moesten blijven en dat slechts in 2022, op voorwaarde dat dan de onzekerheid voldoende is afgenomen, opnieuw kwantitatieve aanbevelingen zullen geformuleerd worden.

Naar aanleiding daarvan heeft de Raad de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- de RRF dient in 2022 te worden aangewend voor *bijkomende* investeringen gericht op het economisch herstel; het begrotingsbeleid dient evenwel voorzichtig te blijven en de met nationale middelen gefinancierde investeringen dienen gehandhaafd te blijven,

¹⁰⁴ Het SP bevat volgens de EC niet voldoende informatie om te oordelen over het al dan niet expansief beleid in 2023-2024.

- van zodra de economische situatie het toelaat, dient het begrotingsbeleid opnieuw afgestemd te worden op het bereiken van de middellange termijn doelstellingen en op het veiligstellen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn, maar tegelijkertijd dienen meer investeringen gerealiseerd te worden teneinde de potentiële groei te verhogen,
- er dient bijzondere aandacht besteed te worden aan de samenstelling van zowel de ontvangsten- als de uitgavenzijde van de overheid en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen met het oog op een duurzaam en inclusief herstel; er dient voorrang gegeven te worden aan duurzame en groei ondersteunende investeringen die inzonderheid de groene en digitale transitie helpen te realiseren; er dient voorrang gegeven te worden aan structurele hervormingen die de financiering van de beleidsprioriteiten en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn ten goede komen, waarbij ook aandacht dient besteed te worden aan het toegankelijker, adequater en duurzamer maken van de gezondheids- en sociale beschermingssystemen voor alle burgers.

5.2 Beoordeling door de Europese Commissie van het Belgisch plan voor herstel en veerkracht

Het nationaal plan verkreeg op 23.06.2021 een **positieve beoordeling** van de Europese Commissie.

Dat betekent dat België kan rekenen op 5,9 miljard euro (zijnde 1,9% van het totale subsidiebedrag van 312,5 miljard euro dat tussen de Lidstaten kan verdeeld worden) indien de hervormingen en investeringen die in het nationaal plan zijn opgenomen, worden gerealiseerd. Die precisering is belangrijk want de RRF-verordening voorziet expliciet een financiering op basis van **behaalde resultaten**, zoals opgenomen in de tekst van de verordening:

“(51). Met het oog op de efficiëntie en de eenvoud van het financieel beheer van de faciliteit moet financiële steun van de Unie voor herstel- en veerkrachtplannen de vorm aannemen van financiering op basis van behaalde resultaten, die worden afgemeten aan in de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen vermelde mijlpalen en streefdoelen. Daartoe moet aanvullende steun via leningen worden gekoppeld aan de aanvullende mijlpalen en streefdoelen in vergelijking met die welke relevant zijn voor de financiële steun (zijnde niet-terugbetaalbare financiële steun).

(52) De vrijgave van middelen uit hoofde van de faciliteit hangt af van de bevredigende verwezenlijking door de lidstaten van de relevante mijlpalen en streefdoelen, zoals uiteengezet in de herstel- en veerkrachtplannen, nadat deze plannen door de Raad zijn goedgekeurd.”

Niettemin kan ná de goedkeuring van het nationaal plan wel al een eerste schijf van ongeveer 10 à 12% van de totaal toegewezen subsidies in 2021 geprefinancierd worden. Die prefinanciering beïnvloedt het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid niet omdat het in ESR als een financiële verrichting wordt beschouwd. De prefinanciering heeft wel een tijdelijke vermindering van de overheidsschuld tot gevolg ¹⁰⁵.

In haar analyse van het nationaal plan is de Europese Commissie vooral nagegaan ¹⁰⁶:

- of de geplande investeringen en hervormingen de groene en digitale transitie ondersteunen,
- of ze doeltreffend zijn in het licht van de uitdagingen van het Europees Semester,
- of ze het groeipotentieel, de werkgelegenheid, en de economische en sociale veerkracht van België ten goede komen.

Enkele essentiële vaststellingen van de Commissie zijn:

- dat België 50% van de middelen wil gebruiken voor klimaatgerelateerde maatregelen,
- dat ons land 27% van de toegewezen middelen wil gebruiken voor de digitale transitie,
- dat het plan veel hervormingen en investeringen omvat die elkaar versterken en alle of een significant deel van de economische en sociale problemen aanpakken; het gaat daarbij om uitdagingen die de Commissie al in 2019 en 2020 had beschreven in haar landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester, zoals:
 - efficiëntere overheidsuitgaven,
 - budgettair en sociaal houdbare pensioenen,
 - meer opleidingen en vaardigheden,
 - duurzaam vervoer,
 - de energietransitie,
 - onderzoek en innovatie,
 - digitale infrastructuur.

¹⁰⁵ Naar analogie met de uitgekeerde Brexit-vergoeding.

¹⁰⁶ Zie persbericht verspreid door de Europese Commissie op 23 juni 2021 naar aanleiding van de goedkeuring door de EC van het Belgische Plan voor herstel en veerkracht.

- dat het plan ook voorziet in hervormingen en investeringen om de regeldruk en bureaucratie te verminderen en het ondernemingsklimaat te verbeteren,
- dat in het plan projecten worden voorgesteld die verband houden met alle zeven speerpunten van het Europese beleid,
- dat geen enkele maatregel in het plan nadelig is voor het milieu,
- dat de controlesystemen toereikend worden geacht om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen,
- dat het plan genoeg informatie bevat over hoe de nationale autoriteiten belangenconflicten, corruptie en fraude in verband met de subsidies zullen voorkomen, opsporen en corrigeren.

De Europese Commissie heeft niettemin ook de volgende kritische opmerkingen gemaakt:

- Het gebrek aan concrete verbintenis met betrekking tot het voorstel voor een brede belastinghervorming, waardoor dit voorstel niet door de EC kan worden goedgekeurd.
- De maatregelen ter verhoging van de werkgelegenheid en ter verbetering van de arbeidsmarktprestaties gaan niet gepaard met concrete maatregelen om prikkels in het belastingstelsel die werken ontmoedigen, te verminderen.

6 BIJLAGEN

6.1 Overzicht van de HRF-correcties die in het verleden toegepast werden en rekeningen van de overheidssectoren volgens de voormalige HRF-definitie

6.1.1 Overzicht van de voormalige HRF-correcties

In de voorgaande Adviezen heeft de HRF een aantal boekhoudkundige correcties toegepast op de ESR-realisaties uit de Nationale Rekeningen, op een symmetrische wijze aan zowel de ontvangsten- als de uitgavenzijde, om de budgettaire realiteit beter te benaderen en om een zekere continuïteit in haar Adviezen te waarborgen. Deze HRF-correcties beïnvloedden dus wel het niveau van de ontvangsten en de uitgaven, maar niet het vorderingensaldo (zie punt 6.1.1.1). Daarnaast werden correcties toegepast die geen invloed hadden op de rekening van de Gezamenlijke Overheid, maar wel op de rekening van Entiteit I en Entiteit II. Hierbij kon een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de correcties die het saldo van Entiteit I en Entiteit II tegengesteld aan elkaar beïnvloedden (zie punt 6.1.1.2), en anderzijds de correcties voor de financiering van de overheidspensioenen die enkel een impact hadden op het niveau van de ontvangsten en uitgaven van de grote Entiteiten, maar niet op hun saldo (zie punt 6.1.1.3).

Tabel 53
Vershil in realisaties tussen ESR-optiek en de voormalige HRF-definitie voor de
Gezamenlijke Overheid

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
in miljoen euro							
Totale ontvangsten (ESR)	(1)	213 796	218 288	228 526	236 536	239 022	228 251
Primaire uitgaven (ESR)	(2)	211 825	216 932	221 068	230 547	238 750	261 736
Rentelasten (ESR)	(3)	12 026	11 519	10 499	9 772	9 351	8 833
Vorderingensaldo (ESR)	(4)=(1)-(2)-(3)	-10 054	-10 164	-3 041	-3 784	-9 079	-42 318
HRF-correcties	(5)	-7 198	-7 191	-7 457	-7 651	-7 958	-8 538
Totale ontvangsten (HRF)	(6)=(1)+(5)	206 599	211 097	221 069	228 884	231 064	219 713
Primaire uitgaven (HRF)	(7)=(2)+(5)	204 627	209 742	213 611	222 896	230 792	253 198
Rentelasten (HRF=ESR)	(8)=(3)	12 026	11 519	10 499	9 772	9 351	8 833
Vorderingensaldo (HRF=ESR)	(9)=(6)-(7)-(8)=(4)	-10 054	-10 164	-3 041	-3 784	-9 079	-42 318
in % bbp							
Totale ontvangsten (ESR)	(1)	51,31%	50,75%	51,35%	51,38%	50,18%	50,59%
Primaire uitgaven (ESR)	(2)	50,83%	50,44%	49,67%	50,08%	50,12%	58,01%
Rentelasten (ESR)	(3)	2,89%	2,68%	2,36%	2,12%	1,96%	1,96%
Vorderingensaldo (ESR)	(4)=(1)-(2)-(3)	-2,41%	-2,36%	-0,68%	-0,82%	-1,91%	-9,38%
HRF-correcties	(5)	-1,73%	-1,67%	-1,68%	-1,66%	-1,67%	-1,89%
Totale ontvangsten (HRF)	(6)=(1)+(5)	49,58%	49,08%	49,67%	49,72%	48,51%	48,70%
Primaire uitgaven (HRF)	(7)=(2)+(5)	49,11%	48,77%	48,00%	48,42%	48,45%	56,12%
Rentelasten (HRF=ESR)	(8)=(3)	2,89%	2,68%	2,36%	2,12%	1,96%	1,96%
Vorderingensaldo (HRF=ESR)	(9)=(6)-(7)-(8)=(4)	-2,41%	-2,36%	-0,68%	-0,82%	-1,91%	-9,38%

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 2021).

6.1.1.1 Voormalige saldo-neutrale HRF-correcties op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en bij de verschillende subsectoren van de overheid

De saldo-neutrale HRF-correcties die in de vorige Adviezen zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid (GO) als bij de verschillende subsectoren van de overheid werden toegepast, zijn de volgende:

- Correctie voor de toegerekende sociale premies
 Hoewel sommige sociale uitkeringen rechtstreeks door de overheid (als werkgever) aan zijn werknemers (ambtenaren)¹⁰⁷ of voormalige werknemers en andere rechthebbenden¹⁰⁸ worden verstrekt, worden zij in de Nationale Rekeningen (NR), conform het ESR 2010, toch als sociale uitkeringen geboekt. Het (fictieve) bedrag aan sociale premies dat nodig zou zijn om deze “directe uitgaven voor sociale uitkeringen” te verzekeren, wordt in de NR geboekt als een “toegerekende sociale premie” in de categorie van de sociale bijdragen (aan de ontvangstenzijde). Om neutraal te blijven op het niveau van het vorderingensaldo worden de “toegerekende sociale premies” in de NR ook nog eens in de categorie van de beloning van werknemers (sociale premies ten laste van de werkgevers) aan de uitgavenzijde geboekt. Het niveau van de ontvangsten en van de uitgaven wordt door de aanrekening van deze “toegerekende sociale premies” kunstmatig verhoogd in de NR. In de voormalige HRF-definitie werd het niveau van de ontvangsten en van de uitgaven in ESR-termen verminderd met het bedrag van deze “toegerekende sociale premies” om de budgettaire realiteit beter te benaderen¹⁰⁹.

- Correctie voor de aan de Europese Unie (EU) overgedragen fiscale ontvangsten
 De aan de EU overgedragen fiscale ontvangsten worden in het ESR 2010 deels als eigen overheidsontvangsten van de Belgische Gezamenlijke Overheid geboekt, en symmetrisch als inkomensoverdrachten van de GO aan de EU. Het betreft hier een deel van de btw. De overige overgedragen fiscale ontvangsten, die momenteel bijna uitsluitend uit douanerechten bestaan, worden in het ESR 2010 niet als eigen overheidsontvangsten van de GO geboekt, maar als ontvangsten van de EU in de sector buitenland. De bijdrage van België op basis van het bruto nationaal inkomen wordt in de NR als een (inkomens)overdracht geboekt aan de uitgavenzijde van de GO. In de voormalige HRF-definitie werd het deel van de aan de EU overgedragen fiscale ontvangsten dat in de NR niet in de rekening van de GO geboekt werd, wel toegerekend aan de rekening van de GO. Zowel de ontvangsten (namelijk de indirecte belastingen) als de primaire uitgaven (namelijk de gestorte overdrachten) werden verhoogd met dezelfde HRF-correctie. Op die manier werden alle overdrachten van België aan de EU volledig in beeld gebracht, alsook de door de GO geïnde fiscale ontvangsten¹¹⁰.

¹⁰⁷ Het betreft hier lonen die de werkgevers tijdelijk aan hun werknemers betalen bij ziekte, zwangerschap, arbeidsongeval, invaliditeit, ...

¹⁰⁸ Het betreft hier pensioenuitkeringen.

¹⁰⁹ Merk op dat bijvoorbeeld de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) de “toegerekende sociale premies”, net zoals de voormalige HRF-definitie, in mindering brengt van de ontvangsten bij de berekening van de belastingdruk van een land.

¹¹⁰ Dewelke dus ook de douanerechten omvatten in de voormalige HRF-definitie.

- Correctie voor de verkopen van activa

Bepaalde niet-fiscale ontvangsten, meestal eenmalige, die afkomstig zijn van de verkoop van materiële of immateriële activa worden in het ESR 2010 geboekt als negatieve kapitaaluitgaven (publieke desinvesteringen) en niet als ontvangsten. Omdat de verkopen van activa het niveau van de overheidsuitgaven naar beneden drukken, en van jaar tot jaar en over de verschillende overheidsniveaus heen sterk kunnen verschillen, opteerde de HRF er in het verleden voor om een correctie voor de verkopen van activa toe te passen. Volgens de HRF-definitie werden de ontvangsten (namelijk de niet-fiscale ontvangsten) en de uitgaven (namelijk de finale kapitaaluitgaven) daarom symmetrisch vermeerderd met de verkopen van activa.

Tabel 54
HRF-correcties voor de Gezamenlijke Overheid

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>in miljoen euro</i>						
Toegerekende sociale premies	-9 258	-9 549	-9 935	-10 186	-10 396	-10 699
Overdracht indirecte belastingen naar EU	1 617	1 827	1 837	1 917	1 943	1 801
Verkoop van activa	444	532	641	618	496	360
Totaal HRF-correcties	-7 198	-7 191	-7 457	-7 651	-7 958	-8 538
<i>in % bbp</i>						
Toegerekende sociale premies	-2,22%	-2,22%	-2,23%	-2,21%	-2,18%	-2,37%
Overdracht indirecte belastingen naar EU	0,39%	0,42%	0,41%	0,42%	0,41%	0,40%
Verkoop van activa	0,11%	0,12%	0,14%	0,13%	0,10%	0,08%
Totaal HRF-correcties	-1,73%	-1,67%	-1,68%	-1,66%	-1,67%	-1,89%

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 2021).

6.1.1.2 Voormalige correcties met impact op het saldo van Entiteit I en Entiteit II

Naast de eerder vermelde saldo-neutrale HRF-correcties, werden de volgende correcties toegepast die wel een invloed hadden op het vorderingensaldo van Entiteit I en Entiteit II, maar niet op het vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid omdat ze elkaars spiegelbeeld zijn:

- Correctie voor de voorschottenbenadering van de gewestelijke PB
De bedragen van de gewestelijke personenbelasting uit de Nationale Rekeningen zijn, conform het ESR 2010, opgesteld op basis van de werkelijk ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB. De HRF baseerde zich in de voorgaande Adviezen evenwel op de voorschotten die de gewesten ontvangen hebben in een bepaald begrotingsjaar. Het verschil tussen de gewestelijke PB volgens de voorschottenbenadering (HRF-optiek) en de gewestelijke PB volgens de inkohierungen (ESR-optiek) wordt in de rekening van Entiteit I afgetrokken van de ontvangsten, en symmetrisch, in de rekening van Entiteit II bij de ontvangsten opgeteld in dit Advies. Het verschil in gewestelijke PB tussen de voorschottenbenadering en in ESR wordt voor elk gewest en per jaar weergegeven in Tabel 2 in het deel 1.2.
- Correctie voor de classificatie van het Vlaamse Zorgfonds (ZOF)
Tot en met 2015 werd het Vlaamse Zorgfonds in de NR ingedeeld bij de sector van de Sociale Zekerheid (Entiteit I). Om de budgettaire realiteit beter te benaderen, maakte de HRF een correctie ten opzichte van de NR door het ZOF uit de rekening van de SZ te halen en toe te wijzen aan de rekening van de G&G (Entiteit II), en meer specifiek aan de rekening van de Vlaamse Gemeenschap. Door de uitbreiding van de bevoegdheden van het ZOF, en door het feit dat het ZOF niet meer voornamelijk door sociale zekerheidsbijdragen wordt gefinancierd, wordt het ZOF vanaf 2016 (ook) in de NR ingedeeld bij de Vlaamse Gemeenschap in plaats van bij de Sociale Zekerheid. Vanaf 2016 werd bijgevolg geen HRF-correctie voor het ZOF meer gemaakt.

Tabel 55
HRF-correcties voor Entiteit I (in % bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale ontvangsten (ESR)	(1)	40,74%	38,65%	39,11%	39,83%	38,17%	38,15%
Primaire uitgaven (ESR)	(2)	39,23%	38,87%	38,10%	38,24%	38,13%	43,53%
Rentelasten (ESR)	(3)	2,59%	2,39%	2,08%	1,87%	1,72%	1,72%
Vorderingensaldo (ESR)	(4)=(1)-(2)-(3)	-1,09%	-2,62%	-1,08%	-0,27%	-1,67%	-7,11%
Algemene HRF-correcties	(5)=(5.a)+(5.b)+(5.c)	-0,16%	-0,12%	-0,14%	-0,13%	-0,14%	-0,21%
<i>Toegerekende sociale premies</i>	(5.a)	-0,57%	-0,56%	-0,56%	-0,57%	-0,56%	-0,62%
<i>Overdracht indirecte belastingen naar EU</i>	(5.b)	0,39%	0,42%	0,41%	0,42%	0,41%	0,40%
<i>Verkoop van activa</i>	(5.c)	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%
Correctie voorschottenbenadering gewestelijke PB	(6)	-1,10%	0,07%	0,11%	0,03%	0,06%	0,23%
Correctie saldo Vlaams Zorgfonds	(7)=(7.a)-(7.b)	-0,01%					
Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij ontvangsten	(7.a)	-0,09%					
Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij uitgaven	(7.b)	-0,09%					
Totale ontvangsten incl. fiscale overdrachten (HRF)	(8)=(1)+(5)+(6)+(7.a)	39,38%	38,60%	39,08%	39,72%	38,09%	38,16%
Primaire uitgaven incl. fiscale overdrachten (HRF)	(9)=(2)+(5)+(7.b)	38,99%	38,75%	37,97%	38,10%	37,99%	43,32%
Rentelasten (HRF=ESR)	(10)=(3)	2,59%	2,39%	2,08%	1,87%	1,72%	1,72%
Vorderingensaldo (HRF)	(12)=(8)-(9)-(10)=(4)+(6)+(7)	-2,20%	-2,55%	-0,97%	-0,25%	-1,61%	-6,88%

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 2021).

Tabel 56
HRF-correcties voor Entiteit II (in % bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale ontvangsten (ESR)	(1)	22,65%	24,18%	24,24%	23,88%	23,84%	24,40%
Primaire uitgaven (ESR)	(2)	23,67%	23,63%	23,56%	24,17%	23,82%	26,44%
Rentelasten (ESR)	(3)	0,30%	0,29%	0,28%	0,26%	0,25%	0,24%
Vorderingensaldo (ESR)	(4)=(1)-(2)-(3)	-1,32%	0,25%	0,40%	-0,55%	-0,23%	-2,27%
Algemene HRF-correcties	(5)=(5.a)+(5.b)+(5.c)	-1,57%	-1,55%	-1,54%	-1,53%	-1,53%	-1,68%
<i>Toegerekende sociale premies</i>	(5.a)	-1,66%	-1,66%	-1,67%	-1,64%	-1,62%	-1,75%
<i>Overdracht indirecte belastingen naar EU</i>	(5.b)						
<i>Verkoop van activa</i>	(5.c)	0,09%	0,11%	0,13%	0,11%	0,09%	0,07%
Correctie voorschottenbenadering gewestelijke PB	(6)	1,10%	-0,07%	-0,11%	-0,03%	-0,06%	-0,23%
Correctie saldo Vlaams Zorgfonds	(7)=(7.a)-(7.b)	0,01%					
Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij ontvangsten	(7.a)	0,09%					
Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij uitgaven	(7.b)	0,09%					
Totale ontvangsten (HRF)	(8)=(1)+(5)+(6)+(7.a)	22,28%	22,56%	22,59%	22,33%	22,25%	22,49%
Primaire uitgaven (HRF)	(9)=(2)+(5)+(7.b)	22,19%	22,08%	22,02%	22,64%	22,29%	24,76%
Rentelasten (HRF=ESR)	(10)=(3)	0,30%	0,29%	0,28%	0,26%	0,25%	0,24%
Vorderingensaldo (HRF)	(12)=(8)-(9)-(10)=(4)+(6)+(7)	-0,22%	0,19%	0,29%	-0,57%	-0,29%	-2,50%

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 2021).

6.1.1.3 Voormalige correcties voor de financiering van de overheidspensioenen

Op 1 april 2016 zijn de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) en de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) samengesmolten tot de Federale Pensioendienst (FPD). Vanaf het jaar 2016 wordt de FPD in de NR geconsolideerd met de sector van de Sociale Zekerheid ¹¹¹. In 2016 vindt er dus een herclassificatie van pensioenstelsels plaats. De verschillende specifieke stelsels van overheidspensioenen ¹¹² worden vanaf 2016 aangerekend bij de Sociale Zekerheid, zowel in de NR als in de HRF-optiek.

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

- Benadering in de nationale rekeningen (in ESR-termen): De overheidspensioenen worden geboekt als finale primaire uitgaven (nl. sociale uitkeringen) op de rekening van de voormalige werkgever van de gepensioneerde ambtenaren.

¹¹¹ Tot en met 2015 werd de PDOS geconsolideerd bij de rekening van de Federale Overheid, en de RVP bij de rekening van de Sociale Zekerheid in de NR.

¹¹² De hier bedoelde specifieke stelsels van overheidspensioenen zijn het Fonds voor weduwen en wezen, de Pool der parastatalen, het Fonds voor de pensioenen van de federale politie (voorheen Pensioenfonds van de geïntegreerde politie), en de pensioenfondsen voor statutair personeel van overheidsbedrijven (onder meer De Post, Belgacom en NMBS).

- De uitgaven voor ambtenarenpensioenen (vooral in het onderwijs) van Entiteit II die effectief ten laste zijn van Entiteit I door wettelijke regelingen, worden in het ESR 2010 aangerekend als finale primaire uitgaven van Entiteit II (en niet van Entiteit I). Om het vorderingensaldo niet te beïnvloeden, heeft dit in de NR als boekhoudkundige tegenpost een overeenkomstige toegerekende lopende overdracht afkomstig van Entiteit I voor Entiteit II.
 - De pensioenuitgaven voor het personeel van de Federale Overheid worden, na de herclassificatie van pensioenstelsels vanaf 2016, in de NR nog steeds als finale primaire uitgaven van de FO geboekt, met als boekhoudkundige tegenpost een overeenkomstige toegerekende lopende overdracht afkomstig van de SZ voor de FO. Merk echter op dat de betreffende sociale bijdragen vanaf 2016 in de NR wel volledig aan de SZ worden toegerekend in plaats van aan de FO.
- Voormalige HRF-definitie: er werd een correctie gemaakt zonder impact op het vorderingensaldo ten opzichte van de NR om de budgettaire realiteit beter weer te geven.
- In de rekening van Entiteit I werden de finale primaire uitgaven verhoogd met de overheidspensioenen van Entiteit II die budgettair ten laste zijn van Entiteit I, en de toegerekende (puur boekhoudkundige) lopende overdracht werd in mindering gebracht van de budgettaire overdrachten, ontvangen door Entiteit II, en die afkomstig zijn van Entiteit I. Deze HRF-correctie voor de overheidspensioenen van Entiteit II werd tot en met 2015 toegepast op de rekening van de Federale Overheid, en, omwille van de herclassificatie van de pensioenstelsels, vanaf 2016 op de rekening van de Sociale Zekerheid.
 - Op een analoge manier werden de overheidspensioenen van de FO vanaf 2016 aangerekend als finale primaire uitgaven van de SZ (in plaats van de FO) en werden de budgettaire overdrachten van de SZ aan de FO verminderd met de overeenkomstige (boekhoudkundige) toegerekende lopende overdracht.

Tabel 57
Correctie voor de financiering van de overheidspensioenen (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Financiering van pensioenen Entiteit II door Entiteit I	1,55%	1,56%	1,58%	1,56%	1,55%	1,67%
w.o. pensioenen G&G	1,26%	1,27%	1,29%	1,27%	1,27%	1,37%
w.o. pensioenen LO	0,29%	0,29%	0,29%	0,29%	0,28%	0,31%
Financiering pensioenen FO door SZ		0,55%	0,54%	0,52%	0,52%	0,56%

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 2021).

6.1.2 Overheidsrekeningen volgens de voormalige HRF-definitie

Ter illustratie zijn hieronder de overheidsrekeningen opgenomen met de toepassing van de voormalige HRF-correcties, om een vergelijking mogelijk te maken met de Adviezen van de voorbije jaren.

Tabel 58
Rekening van de Gezamenlijke Overheid volgens de voormalige HRF-definitie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Ontvangsten	49,6%	49,1%	49,7%	49,7%	48,5%	48,7%	0,2%
<u>Fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>44,8%</u>	<u>44,0%</u>	<u>44,6%</u>	<u>44,6%</u>	<u>43,5%</u>	<u>43,9%</u>	<u>0,4%</u>
Directe belastingen	16,3%	16,0%	16,6%	16,8%	15,7%	15,9%	0,2%
Indirecte belastingen	13,5%	13,8%	13,7%	13,8%	13,8%	13,6%	-0,2%
Werkelijke sociale premies	14,1%	13,5%	13,4%	13,3%	13,3%	13,7%	0,5%
Kapitaalbelastingen	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,0%
<u>Niet-fiscale ontvangsten</u>	<u>4,7%</u>	<u>5,0%</u>	<u>5,1%</u>	<u>5,1%</u>	<u>5,0%</u>	<u>4,8%</u>	<u>-0,2%</u>
Primaire uitgaven	49,1%	48,8%	48,0%	48,4%	48,5%	56,1%	7,7%
<u>Lopende uitgaven</u>	<u>45,4%</u>	<u>45,3%</u>	<u>44,6%</u>	<u>44,8%</u>	<u>44,9%</u>	<u>52,4%</u>	<u>7,5%</u>
Bezoldigingen	10,3%	10,2%	10,2%	10,1%	10,1%	11,0%	0,9%
Aankopen van goederen en diensten	4,1%	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	4,3%	0,3%
Subsidies aan bedrijven	3,8%	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	5,1%	1,3%
Sociale uitkeringen	24,7%	24,7%	24,6%	24,6%	24,6%	28,4%	3,9%
Inkomstenoverdrachten	2,4%	2,6%	2,2%	2,4%	2,4%	3,5%	1,1%
<i>waarvan naar de EU</i>	1,3%	1,4%	1,1%	1,3%	1,3%	1,4%	0,2%
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>3,7%</u>	<u>3,5%</u>	<u>3,4%</u>	<u>3,6%</u>	<u>3,5%</u>	<u>3,7%</u>	<u>0,2%</u>
Bruto-investeringen in vaste activa	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%	2,7%	2,8%	0,1%
Overige kapitaaluitgaven	1,2%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	0,1%
Primair saldo	0,5%	0,3%	1,7%	1,3%	0,1%	-7,4%	-7,5%
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%	2,0%	0,0%
Nominaal vorderingensaldo	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,4%	-7,5%

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 2021).

Tabel 59
Rekening van Entiteit I volgens de voormalige HRF-definitie

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten vóór overdrachten aan andere overheden	(1)=(2)+(7)	39,4%	38,6%	39,1%	39,7%	38,1%	38,2%	0,1%
<u>Ontvangsten exclusief ontvangen overdrachten</u>	<u>(2)=(3)+(6)</u>	<u>39,3%</u>	<u>38,5%</u>	<u>39,0%</u>	<u>39,3%</u>	<u>38,1%</u>	<u>38,2%</u>	<u>0,1%</u>
Fiscale en parafiscale ontvangsten	(3)=(4)+(5)	37,7%	36,8%	37,4%	37,6%	36,4%	36,7%	0,3%
Fiscale ontvangsten	(4)	23,6%	23,3%	24,0%	24,4%	23,2%	23,0%	-0,2%
Werkelijke sociale premies	(5)	14,1%	13,5%	13,4%	13,2%	13,2%	13,7%	0,4%
Niet-fiscale ontvangsten	(6)	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,5%	-0,2%
<u>Ontvangen overdrachten afkomstig van andere overheden</u>	<u>(7)</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,4%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>	<u>0,0%</u>
Overgedragen fiscale ontvangsten aan Entiteit II	(8)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	6,6%	-0,2%
Totale ontvangsten na fiscale overdrachten	(9)=(1)-(8)	32,3%	31,7%	32,3%	32,9%	31,3%	31,6%	0,2%
<u>Fiscale en parafiscale ontvangsten na fiscale overdrachten</u>	<u>(10)=(11)+(12)</u>	<u>30,6%</u>	<u>29,9%</u>	<u>30,5%</u>	<u>30,8%</u>	<u>29,7%</u>	<u>30,1%</u>	<u>0,4%</u>
Fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten	(11)=(4)-(8)	16,5%	16,4%	17,2%	17,6%	16,4%	16,4%	0,0%
Werkelijke sociale premies	(12)=(5)	14,1%	13,5%	13,4%	13,2%	13,2%	13,7%	0,4%
<u>Overige niet-fiscale ontvangsten</u>	<u>(13)=(6)+(7)</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,8%</u>	<u>1,7%</u>	<u>2,1%</u>	<u>1,7%</u>	<u>1,5%</u>	<u>-0,2%</u>
Primaire uitgaven	(14)=(15)+(16)	39,0%	38,8%	38,0%	38,1%	38,0%	43,3%	5,3%
Finale primaire uitgaven	(15)	27,2%	26,9%	26,5%	26,4%	26,5%	31,6%	5,1%
Overgemaakte overdrachten	(16)=(17)+(18)	11,8%	11,9%	11,5%	11,7%	11,5%	11,7%	0,2%
Overgedragen fiscale ontvangsten aan Entiteit II	(17)=(8)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	6,6%	-0,2%
Budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU	(18)	4,7%	5,0%	4,7%	4,8%	4,8%	5,1%	0,4%
Primair saldo	(19)=(1)-(14)	0,4%	-0,2%	1,1%	1,6%	0,1%	-5,2%	-5,3%
Rentelasten	(20)	2,6%	2,4%	2,1%	1,9%	1,7%	1,7%	0,0%
Vorderingensaldo (HRF-optiek)	(21)=(19)-(20)	-2,2%	-2,5%	-1,0%	-0,2%	-1,6%	-6,9%	-5,3%
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)	(22)				0,4%			
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	(23)=(21)-(22)	-2,2%	-2,5%	-1,0%	-0,6%	-1,6%	-6,9%	-5,3%
pm. Financiering pensioenen Entiteit II door Entiteit I	(24)	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	0,1%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021).

Tabel 60
Rekening van de Federale Overheid volgens de voormalige HRF-definitie

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten vóór overdrachten aan andere overheden	(1)=(2)+(5)	25,1%	24,3%	24,9%	25,7%	24,1%	23,6%	-0,4%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>(2)=(3)+(4)</u>	<u>25,0%</u>	<u>24,2%</u>	<u>24,8%</u>	<u>25,2%</u>	<u>23,9%</u>	<u>23,5%</u>	<u>-0,4%</u>
Fiscale en parafiscale	(3)	23,5%	22,6%	23,3%	23,7%	22,4%	22,2%	-0,2%
Niet-fiscale	(4)	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	-0,2%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>(5)</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,5%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,1%</u>	<u>0,0%</u>
Overgedragen fiscale ontvangsten aan andere overheden	(6)	9,3%	9,2%	9,9%	10,1%	10,1%	10,3%	0,2%
Aan de Sociale Zekerheid	(6a)	2,2%	2,3%	3,1%	3,2%	3,3%	3,7%	0,4%
Aan Entiteit II	(6b)	7,1%	6,9%	6,8%	6,8%	6,8%	6,6%	-0,2%
Totale ontvangsten na fiscale overdrachten	(7)=(1)-(6)	15,7%	15,1%	15,0%	15,6%	14,0%	13,3%	-0,7%
Fiscale en parafiscale	(8)=(3)-(6)	14,1%	13,4%	13,4%	13,6%	12,3%	11,8%	-0,5%
Overige	(9)=(4)+(5)	1,6%	1,7%	1,6%	2,0%	1,7%	1,5%	-0,2%
Primaire uitgaven	(10)=(11)+(12)	24,8%	24,3%	23,9%	24,0%	24,2%	28,8%	4,7%
Finale primaire uitgaven	(11)	8,9%	5,8%	5,5%	5,5%	5,6%	6,5%	0,9%
Overgemaakte overdrachten	(12)=(6)+(13)	15,9%	18,5%	18,4%	18,5%	18,6%	22,3%	3,7%
Overgedragen fiscale ontvangsten aan andere overheden	(6)	9,3%	9,2%	9,9%	10,1%	10,1%	10,3%	0,2%
Budgettaire overdrachten aan andere overheden (incl. aan EU)	(13)	6,6%	9,3%	8,5%	8,4%	8,5%	12,0%	3,5%
Primair saldo	(14)=(1)-(10)	0,2%	0,0%	1,0%	1,7%	-0,1%	-5,2%	-5,1%
Rentelasten	(15)	2,6%	2,5%	2,2%	1,9%	1,8%	1,8%	0,0%
Vorderingensaldo	(16)=(14)-(15)	-2,4%	-2,5%	-1,2%	-0,2%	-1,9%	-7,0%	-5,1%
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)					0,4%			
Vorderingensaldo exclusief one shot AF		-2,4%	-2,5%	-1,2%	-0,6%	-1,9%	-7,0%	-5,1%

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2021).

Tabel 61
Rekening van de Sociale Zekerheid volgens de voormalige HRF-definitie

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten	(1)=(2)+(3)	18,6%	21,1%	21,3%	21,0%	21,3%	25,3%	4,0%
<u>Ontvangsten afkomstig van andere overheden</u>	<u>(2)</u>	<u>4,2%</u>	<u>6,7%</u>	<u>7,0%</u>	<u>6,9%</u>	<u>7,1%</u>	<u>10,6%</u>	<u>3,5%</u>
Fiscale	(2a)	2,2%	2,3%	3,1%	3,2%	3,3%	3,7%	0,4%
Budgettaire	(2b)	2,0%	4,4%	3,9%	3,6%	3,8%	6,9%	3,1%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>(3)</u>	<u>14,4%</u>	<u>14,4%</u>	<u>14,3%</u>	<u>14,1%</u>	<u>14,2%</u>	<u>14,7%</u>	<u>0,5%</u>
Werkelijke sociale premies	(3a)	13,5%	13,5%	13,4%	13,2%	13,2%	13,6%	0,4%
Fiscale	(3b)	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,0%
Niet-fiscale en niet-parafiscale	(3c)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
Primaire uitgaven	(4)	18,4%	21,2%	21,1%	21,1%	21,0%	25,2%	4,2%
Sociale uitkeringen	(4a)	17,0%	19,9%	19,8%	19,7%	19,7%	23,1%	3,4%
Overige finale primaire uitgaven	(4b)	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	2,0%	0,8%
w.o. loonkostensubsidies		0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Budgettaire overdrachten aan andere overheden	(4c)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Primair saldo	(5)=(1)-(4)	0,2%	-0,1%	0,2%	-0,1%	0,3%	0,1%	-0,2%
Rentelasten	(6)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Vorderingensaldo	(7)=(5)-(6)	0,2%	-0,1%	0,2%	0,0%	0,3%	0,1%	-0,2%

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 2021).

Tabel 62
Rekening van Entiteit II volgens de voormalige HRF-definitie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Effectieve totale ontvangsten	20,7%	21,0%	21,0%	20,8%	20,7%	20,8%	0,1%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	10,4%	10,5%	10,4%	10,4%	10,3%	10,3%	0,0%
<u>Eigen ontvangsten</u>	10,3%	10,5%	10,6%	10,4%	10,4%	10,5%	0,1%
Fiscale en parafiscale	7,2%	7,3%	7,2%	7,0%	7,1%	7,2%	0,2%
Niet-fiscale	3,1%	3,3%	3,4%	3,4%	3,4%	3,3%	-0,1%
Primaire uitgaven	20,6%	20,5%	20,4%	21,1%	20,7%	23,1%	2,3%
Finale primaire uitgaven	20,5%	20,5%	20,4%	20,7%	20,7%	23,1%	2,3%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Primair saldo	0,1%	0,5%	0,6%	-0,3%	0,0%	-2,3%	-2,2%
Rentelasten	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%
Vorderingensaldo	-0,2%	0,2%	0,3%	-0,6%	-0,3%	-2,5%	-2,2%
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,4%			
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	-0,2%	0,2%	0,3%	-0,2%	-0,3%	-2,5%	-2,2%

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 2021).

Tabel 63
Rekening van de Gemeenschappen en Gewesten volgens de voormalige HRF-definitie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Effectieve totale ontvangsten	16,73%	16,95%	16,95%	16,86%	16,75%	16,71%	-0,04%
<u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u>	<u>9,88%</u>	<u>9,89%</u>	<u>9,80%</u>	<u>9,80%</u>	<u>9,69%</u>	<u>9,59%</u>	<u>-0,10%</u>
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>6,85%</u>	<u>7,05%</u>	<u>7,15%</u>	<u>7,06%</u>	<u>7,05%</u>	<u>7,12%</u>	<u>0,07%</u>
Fiscale en parafiscale	4,97%	5,06%	5,07%	4,94%	4,93%	5,01%	0,08%
Niet-fiscale	1,87%	1,99%	2,07%	2,12%	2,12%	2,11%	-0,02%
Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen)	16,81%	16,71%	16,62%	17,08%	16,81%	19,11%	2,30%
Finale primaire uitgaven	14,26%	14,25%	14,14%	14,26%	14,42%	16,41%	1,99%
Overgemaakte budgettaire overdrachten	2,55%	2,46%	2,48%	2,82%	2,39%	2,70%	0,31%
Primair saldo	-0,09%	0,23%	0,33%	-0,22%	-0,06%	-2,40%	-2,34%
Rentelasten	0,25%	0,26%	0,25%	0,24%	0,23%	0,24%	0,01%
Vorderingensaldo	-0,33%	-0,03%	0,07%	-0,46%	-0,29%	-2,64%	-2,35%
One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF)				-0,35%			
Vorderingensaldo exclusief one shot AF	-0,33%	-0,03%	0,07%	-0,11%	-0,29%	-2,64%	-2,35%

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 2021).

Tabel 64
Rekening van de Lokale Overheden volgens de voormalige HRF-definitie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)
Totale ontvangsten	6,50%	6,53%	6,57%	6,40%	6,39%	6,87%	0,48%
<u>Eigen ontvangsten</u>	<u>3,42%</u>	<u>3,49%</u>	<u>3,49%</u>	<u>3,33%</u>	<u>3,37%</u>	<u>3,42%</u>	<u>0,04%</u>
Fiscale	2,18%	2,21%	2,16%	2,04%	2,13%	2,23%	0,10%
Niet-fiscale	1,24%	1,28%	1,33%	1,29%	1,24%	1,19%	-0,06%
<u>Ontvangsten afkomstig van andere overheden</u>	<u>3,08%</u>	<u>3,04%</u>	<u>3,07%</u>	<u>3,07%</u>	<u>3,01%</u>	<u>3,46%</u>	<u>0,44%</u>
Primaire uitgaven	6,34%	6,29%	6,33%	6,50%	6,37%	6,74%	0,36%
<u>Finale primaire uitgaven, waaronder</u>	<u>6,28%</u>	<u>6,22%</u>	<u>6,26%</u>	<u>6,43%</u>	<u>6,31%</u>	<u>6,67%</u>	<u>0,36%</u>
Investerings	0,76%	0,69%	0,79%	0,91%	0,85%	0,78%	-0,07%
<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>0,07%</u>	<u>0,01%</u>
Primair saldo	0,17%	0,25%	0,24%	-0,09%	0,02%	0,14%	0,12%
Rentelasten	0,05%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,00%	-0,02%
Vorderingensaldo	0,12%	0,22%	0,21%	-0,11%	0,00%	0,14%	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 2021).

6.2 Economische vooruitzichten voor de eurozone: ramingen van de Europese Commissie, de OESO en het IMF

Tabel 65 vergelijkt de ramingen inzake reële bbp-groei voor de verschillende landen van de eurozone uit de volgende publicaties:

- Spring Forecast 2021 van de Europese Commissie (EC);
- Economic Outlook no 109 (Spring 2021) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO);
- World Economic Outlook (WEO) April 2021 van het Internationaal Monetair Fonds (IMF);
- Winter Forecast 2021 van de Europese Commissie.

Op basis van de groeiramingen van deze instellingen wordt in Tabel 66 de geraamde evolutie van het reële bbp weergegeven ten opzichte van 2019, het niveau van vóór de crisis.

Tabel 65
Ramingen van de reële bbp-groei voor de landen van de eurozone volgens de Europese Commissie, de OESO en het IMF (% groei t.o.v. voorgaande jaar)

		EC Spring Forecast 2021			Oeso Economic Outlook no 109			IMF WEO April 2021			EC Winter Forecast 2021		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
AT	Oostenrijk	-6,6%	3,4%	4,3%	-6,7%	3,4%	4,2%	-6,6%	3,5%	4,0%	-7,4%	2,0%	5,1%
BE	België	-6,3%	4,5%	3,7%	-6,3%	4,7%	3,5%	-6,4%	4,0%	3,1%	-6,2%	3,9%	3,1%
CY	Cyprus	-5,1%	3,1%	3,8%				-5,1%	3,0%	3,9%	-5,8%	3,2%	3,1%
DE	Duitsland	-4,9%	3,4%	4,1%	-5,1%	3,3%	4,4%	-4,9%	3,6%	3,4%	-5,0%	3,2%	3,1%
EE	Estland	-2,9%	2,8%	5,0%	-2,7%	2,9%	5,0%	-2,9%	3,4%	4,2%	-2,9%	2,6%	3,8%
EL	Griekenland	-8,2%	4,1%	6,0%	-8,2%	3,8%	5,0%	-8,2%	3,8%	5,0%	-10,0%	3,5%	5,0%
ES	Spanje	-10,8%	5,9%	6,8%	-10,8%	5,9%	6,3%	-11,0%	6,4%	4,7%	-11,0%	5,6%	5,3%
FI	Finland	-2,8%	2,7%	2,8%	-2,8%	2,6%	2,7%	-2,9%	2,3%	2,5%	-3,1%	2,8%	2,0%
FR	Frankrijk	-8,1%	5,7%	4,2%	-8,2%	5,8%	4,0%	-8,2%	5,8%	4,2%	-8,3%	5,5%	4,4%
IE	Ierland	3,4%	4,6%	5,0%	2,5%	4,2%	5,1%	2,5%	4,2%	4,8%	3,0%	3,4%	3,5%
IT	Italië	-8,9%	4,2%	4,4%	-8,9%	4,5%	4,4%	-8,9%	4,2%	3,6%	-8,8%	3,4%	3,5%
LT	Litouwen	-0,9%	2,9%	3,9%	-0,9%	3,7%	4,0%	-0,8%	3,2%	3,2%	-0,9%	2,2%	3,1%
LU	Luxemburg	-1,3%	4,5%	3,3%	-1,3%	4,8%	2,8%	-1,3%	4,1%	3,6%	-3,1%	3,2%	4,3%
LX	Letland	-3,6%	3,5%	6,0%	-3,6%	3,2%	5,6%	-3,6%	3,9%	5,2%	-3,5%	3,5%	3,1%
MT	Malta	-7,0%	4,6%	6,1%				-7,0%	4,7%	5,6%	-9,0%	4,5%	5,4%
NL	Nederland	-3,7%	2,3%	3,6%	-3,7%	2,7%	3,7%	-3,8%	3,5%	3,0%	-4,1%	1,8%	3,0%
PT	Portugal	-7,6%	3,9%	5,1%	-7,6%	3,7%	4,9%	-7,6%	3,9%	4,8%	-7,6%	4,1%	4,3%
SI	Slovenië	-5,5%	4,9%	5,1%	-5,5%	3,5%	4,6%	-5,5%	3,7%	4,5%	-6,2%	4,7%	5,2%
SK	Slowakije	-4,8%	4,8%	5,2%	-4,8%	4,2%	5,2%	-5,2%	4,7%	4,4%	-5,9%	4,0%	5,4%
EA19	Eurozone	-6,6%	4,3%	4,4%	-6,7%	4,3%	4,4%	-6,6%	4,4%	3,8%	-6,8%	3,8%	3,8%
EU27	Europese Unie	-6,1%	4,2%	4,4%							-6,3%	3,7%	3,9%

Bron: Europese Commissie (Spring Forecast 2021 (mei 2021) en Winter Forecast 2021 (februari 2021)), OESO (Economic Outlook no 109, mei 2021) en IMF (World Economic Outlook april 2021).

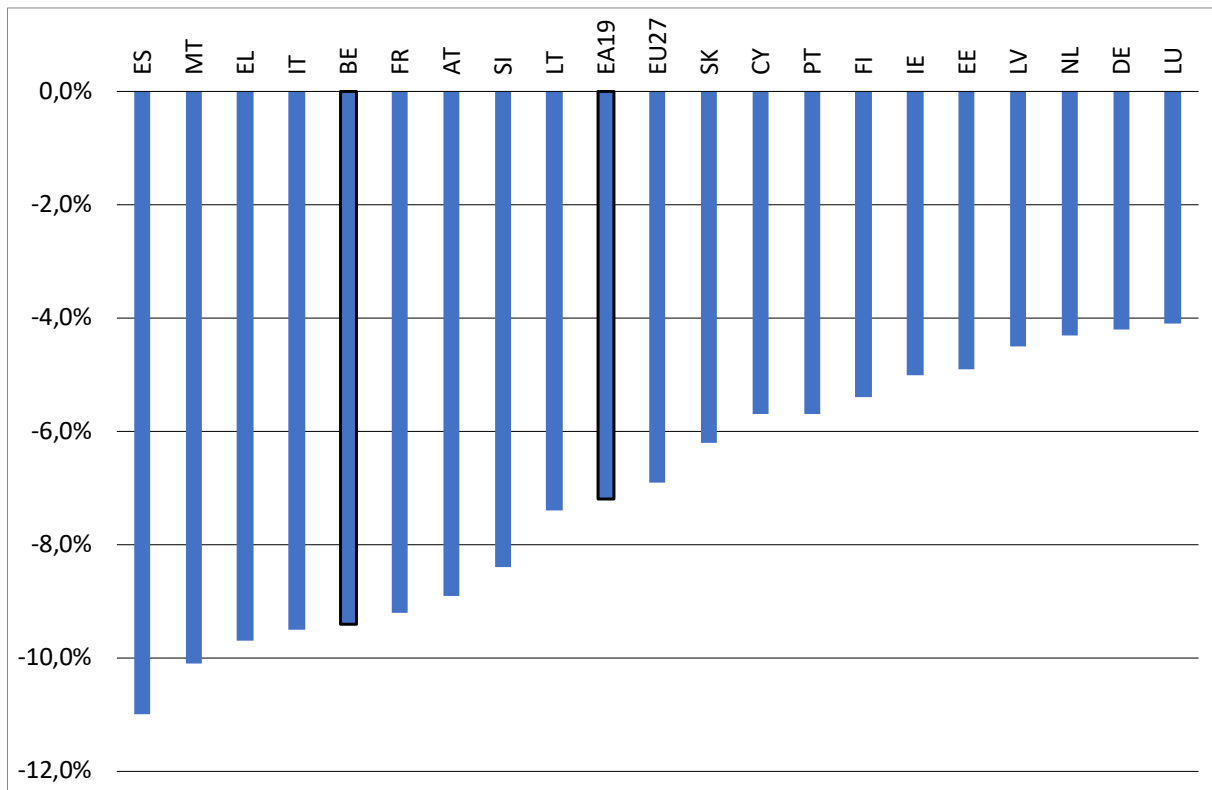
Tabel 66
Geraamde evolutie van het bbp t.o.v. 2019 voor de landen van de eurozone volgens de Europese Commissie, de OESO en het IMF (index 2019=100)

		2019	EC Spring Forecast 2021			Oeso Economic Outlook no 109			IMF WEO April 2021			EC Winter Forecast 2021		
			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
AT	Oostenrijk	100,0	93,4	96,6	100,7	93,3	96,5	100,5	93,4	96,7	100,5	92,6	94,5	99,3
BE	België	100,0	93,7	97,9	101,5	93,7	98,1	101,5	93,6	97,3	100,4	93,8	97,5	100,5
CY	Cyprus	100,0	94,9	97,8	101,6				94,9	97,7	101,6	94,2	97,2	100,2
DE	Duitsland	100,0	95,1	98,3	102,4	94,9	98,0	102,3	95,1	98,5	101,9	95,0	98,0	101,1
EE	Estland	100,0	97,1	99,8	104,8	97,3	100,1	105,1	97,1	100,4	104,6	97,1	99,6	103,4
EL	Griekenland	100,0	91,8	95,6	101,3	91,8	95,3	100,1	91,8	95,3	100,1	90,0	93,2	97,8
ES	Spanje	100,0	89,2	94,5	100,9	89,2	94,5	100,4	89,0	94,7	99,1	89,0	94,0	99,0
FI	Finland	100,0	97,2	99,8	102,6	97,2	99,7	102,4	97,1	99,3	101,8	96,9	99,6	101,6
FR	Frankrijk	100,0	91,9	97,1	101,2	91,8	97,1	101,0	91,8	97,1	101,2	91,7	96,7	101,0
IE	Ierland	100,0	103,4	108,2	113,6	102,5	106,8	112,3	102,5	106,8	111,9	103,0	106,5	110,2
IT	Italië	100,0	91,1	94,9	99,1	91,1	95,2	99,4	91,1	94,9	98,3	91,2	94,3	97,6
LT	Litouwen	100,0	99,1	102,0	106,0	99,1	102,8	106,9	99,2	102,4	105,7	99,1	101,3	104,4
LU	Luxemburg	100,0	98,7	103,1	106,5	98,7	103,4	106,3	98,7	102,7	106,4	96,9	100,0	104,3
LX	Letland	100,0	96,4	99,8	105,8	96,4	99,5	105,1	96,4	100,2	105,4	96,5	99,9	103,0
MT	Malta	100,0	93,0	97,3	103,2				93,0	97,4	102,8	91,0	95,1	100,2
NL	Nederland	100,0	96,3	98,5	102,1	96,3	98,9	102,6	96,2	99,6	102,6	95,9	97,6	100,6
PT	Portugal	100,0	92,4	96,0	100,9	92,4	95,8	100,5	92,4	96,0	100,6	92,4	96,2	100,3
SI	Slovenië	100,0	94,5	99,1	104,2	94,5	97,8	102,3	94,5	98,0	102,4	93,8	98,2	103,3
SK	Slowakije	100,0	95,2	99,8	105,0	95,2	99,2	104,4	94,8	99,3	103,6	94,1	97,9	103,1
EA19	Eurozone	100,0	93,4	97,4	101,7	93,3	97,3	101,6	93,4	97,5	101,2	93,2	96,7	100,4
EU27	Europese Unie	100,0	93,9	97,8	102,1							93,7	97,2	101,0

Bron: Eigen berekeningen op basis van: Europese Commissie (Spring Forecast 2021 (mei 2021) en Winter Forecast 2021 (februari 2021)), OESO (Economic Outlook no 109, mei 2021) en IMF (World Economic Outlook april 2021).

6.3 Begrotingsrealisaties 2020 in de eurozone

Grafiek 17
Begrotingssaldi van 2020 in de eurozone (in % bbp)



Bron: Europese Commissie (Spring Forecast 2021 (mei 2021)).

6.4 Evolutie van het aantal begunstigen van de sociale uitkeringen

Tabel 67
Evolutie van het aantal begunstigen van de sociale uitkeringen
(in eenheden, tenzij anders vermeld)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019-2020 % verandering	2015-2019 % verandering
Pensioenen (aantal pensioenen)								
Rust- en/of overlevingspensioenen (op 1 januari)	2 479 574	2 527 666	2 564 616	2 626 425	2 686 294	2 729 132	1,6%	8,3%
w.o. werknemers, zelfstandigen en gemengde loopbanen	1 979 550	2 015 906	2 042 746	2 098 197	2 150 758	2 187 220	1,7%	8,6%
w.o. overheidssector	500 024	511 760	521 870	528 228	535 536	541 912	1,2%	7,1%
Ziekte en invaliditeit								
Invaliditeit: aantal gevallen (op 31 december)	370 408	390 765	404 657	426 607	447 867	471 040	5,2%	20,9%
w.o. werknemers	346 971	366 293	379 908	400 745	420 504	442 127	5,1%	21,2%
w.o. zelfstandigen	23 437	24 472	24 749	25 862	27 363	28 913	5,7%	16,8%
Werkloosheid								
Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) (gemiddeld maandelijks aantal)	417 432	395 213	373 701	348 221	329 360	339 266	3,0%	-21,1%
Niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ) (gemiddeld maandelijks aantal)	153 470	137 168	113 590	90 256	61 678	38 881	-37,0%	-59,8%
Totaal UUVW-WZ en UUVW-NWZ (gemiddeld maandelijks aantal)	570 902	532 381	487 291	438 477	391 038	378 147	-3,3%	-31,5%
Tijdelijke werkloosheid in fysieke eenheden (gemiddeld maandelijks aantal)	123 637	118 150	97 258	93 119	98 089	504 657	414,5%	-20,7%
Bruggpensioenen en loopbaanonderbrekingen								
Niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag (SWT met vrijstelling, vroeger bruggpensioenen) (gemiddeld maandelijks aantal)	96 176	88 127	76 904	65 680	47 113	32 033	-32,0%	-51,0%
Uitkeringstrekkers loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven (gemiddeld maandelijks aantal)	288 107	280 197	272 070	254 541	249 367	252 046	1,1%	-13,4%
w.o. tijdskrediet	143 387	129 109	117 922	111 399	107 392	95 000	-11,5%	-25,1%
w.o. thematische verloven	74 126	76 935	81 915	83 983	88 299	109 743	24,3%	19,1%
w.o. loopbaanonderbreking	70 594	74 154	72 233	59 160	53 676	47 303	-11,9%	-24,0%
Gezinsbijslagen (*)								
Aantal rechtgevendende kinderen kinderbijslag (op 31 december)	2 789 000	2 805 972	2 819 660	2 822 977	2 844 918	2 863 893	0,7%	2,0%
w.o. Vlaamse Gemeenschap	1 559 447	1 569 175	1 578 121	1 582 829	1 594 848	1 606 995	0,8%	2,3%
w.o. Franse Gemeenschap/ Waals Gewest	910 959	913 744	917 256	914 679	920 539	925 031	0,5%	1,1%
w.o. Duitstalige Gemeenschap	14 703	14 671	14 558	14 513	14 894	15 137	1,6%	1,3%
w.o. Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	303 891	308 382	309 725	310 956	314 637	316 730	0,7%	3,5%
Leefloon								
Aantal leefloners (gemiddeld maandelijks aantal)	116 160	127 159	140 252	144 489	146 812	153 236	4,4%	26,4%
Arbeidsmarkt								
Beroepsbevolking (jaargemiddelden, duizenden personen)	5 277	5 309	5 356	5 396	5 454	5 462	0,1%	3,4%
Bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar) (jaargemiddelden, duizenden personen)	7 284	7 300	7 312	7 325	7 343	7 357	0,2%	0,8%

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

D/2021/11.691/5