



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING "FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID"

Advies

ANALYSE VAN DE RECENTE BUDGETTAIRE EVOLUTIES

JULI 2019

De Leden van de Afdeling:

de Heer P. WUNSCH, Voorzitter

de Heer K. ALGOED

Mevrouw A. BAUWENS

de Heer E. DE BOECK

de Heer R. DELCOURT

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer D. DE SMEDT

de Heer A. DESSOY

de Heer A-M. PONCELET

de Heer C. SOIL

de Heer S. VANACKERE

de Heer N. WAEYAERT

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Secretariaat:

Mevrouw D. DIDDEREN

de Heer D. MALCORPS

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw E. VANALME

INHOUD

| | |
|---|----|
| Inhoud | 5 |
| Lijst van de afkortingen | 9 |
| Synthese en aanbevelingen | 11 |
| Vaststellingen van de Afdeling met betrekking tot de begrotingscoördinatie in 2019 en de vooruitzichten voor 2019-2020..... | 11 |
| Interne begrotingscoördinatie..... | 11 |
| Een vooruitblik naar het lopende jaar en 2020 | 13 |
| Begrotingsrealisaties 2018 binnen een middellang termijnperspectief | 15 |
| Begrotingsrealisaties 2018 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels.. | 17 |
| Evaluatie van de naleving van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact..... | 17 |
| Analyse in het nationale begrotingskader | 21 |
| Woord vooraf | 25 |
| 1 Vaststellingen van de Afdeling met betrekking tot de begrotingscoördinatie in 2019 | 27 |
| 1.1 Het indicatief begrotingstraject voor de periode 2019-2022 | 27 |
| 1.2 Het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 vergeleken met het HRF-advies van maart 2019..... | 31 |
| 1.2.1 Verschil in uitgangspunt 2018 | 33 |
| 1.2.2 Verschil in aanpassingstraject naar de MTO..... | 34 |
| 1.3 Het gebrek aan akkoord over de begrotingstrajecten, het gebrek aan individuele begrotingsdoelstellingen en de impact op de monitoringopdracht van de HRF | 36 |
| 1.4 Een vooruitblik naar het lopende jaar en 2020 | 38 |
| 2 Begrotingsrealisaties 2018 binnen een middellang termijnperspectief | 43 |
| 2.1 Budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid..... | 43 |
| 2.1.1 Een globaal beeld aan de hand van de begrotingssaldi..... | 43 |
| 2.1.2 De overheidsontvangsten | 48 |
| 2.1.2.1 Effectieve overheidsontvangsten..... | 49 |
| 2.1.2.2 De structurele overheidsontvangsten..... | 53 |
| 2.1.3 De overheidsuitgaven..... | 55 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 2.1.3.1 | De effectieve primaire overheidsuitgaven..... | 56 |
| 2.1.3.1.1 | Evolutie van de lopende uitgaven..... | 58 |
| 2.1.3.1.2 | Evolutie van de kapitaaluitgaven..... | 63 |
| 2.1.3.2 | De structurele primaire overheidsuitgaven..... | 66 |
| 2.1.3.3 | Evolutie van de rentelasten en determinanten..... | 69 |
| 2.1.4 | Evolutie van de schuldgraad..... | 70 |
| 2.1.4.1 | De endogene schuldevolutie..... | 71 |
| 2.1.4.2 | Detail van de exogene schulddeterminanten..... | 74 |
| 2.2 | Budgettaire evolutie van Entiteit I..... | 77 |
| 2.2.1 | Methodologische opmerkingen..... | 77 |
| 2.2.2 | Entiteit I..... | 77 |
| 2.2.3 | Federale Overheid..... | 82 |
| 2.2.4 | Sociale Zekerheid..... | 87 |
| 2.3 | Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en de Gewesten..... | 96 |
| 2.3.1 | Methodologische opmerkingen..... | 96 |
| 2.3.2 | Budgettaire realisaties van het jaar 2018 van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten..... | 97 |
| 2.3.3 | Budgettaire realisaties van het jaar 2018 van de individuele gemeenschappen en gewesten..... | 103 |
| 2.3.3.1 | Vergelijking van de gerealiseerde vorderingensaldi met de saldi uit de begrotingen 2018..... | 103 |
| 2.3.3.2 | Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds)..... | 105 |
| 2.3.3.3 | Franse Gemeenschap..... | 107 |
| 2.3.3.4 | Waals Gewest..... | 108 |
| 2.3.3.5 | Brussels Hoofdstedelijk Gewest..... | 110 |
| 2.3.3.6 | Duitstalige Gemeenschap..... | 112 |
| 2.3.3.7 | Franse Gemeenschapscommissie..... | 113 |
| 2.3.3.8 | Vlaamse Gemeenschapscommissie..... | 115 |
| 2.3.3.9 | Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie..... | 116 |
| 2.4 | Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden..... | 118 |
| 2.4.1 | Totaalbeeld..... | 118 |
| 2.4.2 | Ontvangsten van de Lokale Overheden..... | 119 |
| 2.4.3 | De primaire uitgaven..... | 124 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 2.4.4 | Evolutie van de schuldgraad van de LO | 127 |
| 3 | Begrotingsrealisaties 2018 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels | 129 |
| 3.1 | Evaluatie van de naleving van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact | 130 |
| 3.1.1 | Evaluatie van de naleving van de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en groeipact (SGP) | 130 |
| 3.1.1.1 | Aan welke eisen dient voldaan te worden in het preventieve luik? | 130 |
| 3.1.1.2 | Vaststelling van een significante afwijking op basis van een globale evaluatie | 131 |
| 3.1.1.2.1 | Het uitgavencriterium | 132 |
| 3.1.1.2.2 | De evolutie van het structurele saldo | 134 |
| 3.1.1.2.3 | Het oordeel van de Europese Commissie op basis van de globale evaluatie | 135 |
| 3.1.2 | Evaluatie van de naleving van de criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en groeipact (SGP) | 136 |
| 3.1.2.1 | Het tekortcriterium | 137 |
| 3.1.2.2 | Het schuld criterium | 138 |
| 3.1.2.2.1 | De macro-economische omgeving | 140 |
| 3.1.2.2.2 | De implementatie van groeibevorderende structurele hervormingen | 140 |
| 3.1.2.2.3 | Het bereiken van de MTO of het naleven van het aanpassingstraject daarnaar | 141 |
| 3.2 | Analyse van de begrotingsresultaten van 2018 in het nationale begrotingskader | 142 |
| 3.2.1 | Context van de analyse: de onmogelijkheid voor de Afdeling om haar monitoringopdracht uit te voeren | 142 |
| 3.2.1.1 | Het gebrek aan interfederale begrotingscoördinatie | 142 |
| 3.2.1.2 | De principes van de Afdeling bij de zuiver illustratieve analyse van de begrotingsrealisaties 2018 | 144 |
| 3.2.2 | Analyse op het niveau van de Gezamenlijke Overheid | 145 |
| 3.2.2.1 | De resultaten van 2018 voor de Gezamenlijke Overheid | 145 |
| 3.2.2.2 | De resultaten van 2017-2018 voor de Gezamenlijke Overheid .. | 147 |
| 3.2.3 | Analyse op het niveau van de subsectoren Entiteit I en Entiteit II | 148 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 3.2.3.1 | De resultaten van 2018 voor de Entiteiten I en II | 148 |
| 3.2.3.1.1 | Entiteit I in 2018..... | 148 |
| 3.2.3.1.2 | Entiteit II in 2018 | 150 |
| 3.2.3.1.3 | Analyse van de resultaten van 2017-2018 voor Entiteit I en Entiteit II | 151 |
| 4 | Bijlagen..... | 153 |
| 4.1 | HRF-correcties en methodologische opmerkingen..... | 153 |
| 4.1.1 | Saldo-neutrale HRF-correcties op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en bij de verschillende subsectoren van de overheid | 154 |
| 4.1.2 | Correcties met impact op het saldo van Entiteit I en Entiteit II..... | 156 |
| 4.1.3 | Correcties voor de financiering van de overheidspensioenen | 159 |
| 4.2 | Evolutie van het aantal begunstigden van de sociale uitkeringen | 161 |
| 4.3 | Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013..... | 162 |

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

| | |
|----------|--|
| AF | Autonomiefactor |
| AJ | Aanslagjaar |
| AMECO | Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie) |
| APB | Aanvullende personenbelasting |
| Bbp | Bruto binnenlands product |
| BFW | Bijzondere Financieringswet |
| BHG | Brussels Hoofdstedelijk Gewest |
| Bni | Bruto nationaal inkomen |
| Btw | Belasting op de toegevoegde waarde |
| COCOF | Commission communautaire française (Franse Gemeenschapscommissie) |
| 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 |
| FO | Federale Overheid |
| FOD | Federale Overheidsdienst |
| FPB | Federaal Planbureau |
| FPD | Federale Pensioendienst |
| G&G | Gemeenschappen en Gewesten |
| GGC | Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie |
| GO | Gezamenlijke Overheid |
| HRF | Hoge Raad van Financiën |
| ILO | Investeringscyclus van de Lokale Overheden |
| IMF | Internationaal Monetair Fonds |
| INR | Instituut voor de Nationale Rekeningen |
| LL | Leefloon |
| LO | Lokale Overheden |
| MLSA | Minimum Linear Structurel Adjustment/ Minimale Lineaire Structurele Aanpassing |
| MTD | Middellange termijn doelstelling |

| | |
|---------|--|
| MTO | Medium-term (budgetary) objective (middellangetermijndoelstelling) |
| NBB | Nationale Bank van België |
| NFB | Netto financieringsbehoeften |
| NR | Nationale Rekeningen |
| OCMW | Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OG | Output gap |
| OS | One shots |
| PB | Personenbelasting |
| PDOS | Pensioendienst voor de Overheidssector |
| POD | Programmatorische Overheidsdienst |
| PPS | Publiek-private samenwerking |
| RIZIV | Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering |
| RVA | Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening |
| RVP | Rijksdienst voor Pensioenen |
| SB | Structural balance (structureel saldo) |
| SF | Spring Forecast (lenteprognose) |
| 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 |
| WG | Waals Gewest |
| ZIV | Ziekte- en invaliditeitsverzekering |
| ZOF | Vlaams Zorgfonds |

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

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

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

Interne begrotingscoördinatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Een vooruitblik naar het lopende jaar en 2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Begrotingsrealisaties 2018 binnen een middellang termijnperspectief

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Begrotingsrealisaties 2018 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels

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

De budgettaire realisaties van België in 2018 worden onderzocht ten aanzien van de criteria van het preventieve en het corrigerende luik van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) op basis van de gegevens uit de lentevooruitzichten van de Europese Commissie (*Spring Forecast 2019* van mei 2019).

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

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

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

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

Tabel 4
Evaluatie van de naleving van het preventieve luik

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

Bron: AMECO, Spring Forecast 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 5
Evaluatie van de naleving van het corrigerende luik

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

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

Analyse in het nationale begrotingskader

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

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

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

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

Centraal in deze evaluatie – ongeacht of ze illustratief is of niet - staat de gerealiseerde evolutie van het structurele saldo, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als de individuele overheden. Verder gaat de Afdeling, in lijn met de criteria van het preventieve luik van het SGP, zowel de begrotingsrealisaties van het voorbije begrotingsjaar (t-1) als de voorbije twee begrotingsjaren na¹¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WOORD VOORAF

In dit juli-advies van de Hoge Raad van Financiën, Afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” (hierna: de Afdeling) worden de recente budgettaire evoluties besproken. Dit advies bestaat uit drie delen.

In het deel 2 ‘**Begrotingsrealisaties 2018 binnen een middellang termijnperspectief**’, wordt per overheidsniveau de evolutie van het saldo en de overheidsontvangsten en –uitgaven in detail toegelicht. Dit deel is louter descriptief aangezien de geobserveerde evoluties niet worden vergeleken met een bestaande norm.

Daarnaast wordt in het deel 3 ‘**Begrotingsrealisaties 2018 ten opzichte van de bestaande begrotingsregels**’ het in 2018 gerealiseerde begrotingsresultaat afgezet tegenover de verschillende begrotingsregels die van toepassing zijn.

Ten eerste wordt de naleving van de regels van het Europese Stabiliteits- en Groeipact, die gelden op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, toegelicht.

Ten tweede wordt het begrotingsresultaat 2018 geanalyseerd binnen het nationale begrotingskader, meer bepaald het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 dat de regels van de interfederale begrotingscoördinatie heeft vastgelegd, alsook de opdrachten van de Afdeling inzake adviesverlening en monitoring heeft bepaald. Er wordt nagegaan in hoeverre de begrotingscoördinatie in 2018 werd uitgevoerd. Aangezien die in de voorbije periode 2014-2017 niet is verlopen zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord, is het voor de Afdeling nog niet mogelijk geweest haar monitoringopdracht uit te voeren. Desalniettemin opteerde de Afdeling ervoor om in haar advies van 2014 tot 2018 een zuiver illustratieve evaluatie-oefening te maken op basis van een referentie-indicator. Deze oefening kan echter, per definitie, niet resulteren in de activatie van het nationale correctiemechanisme.

Die gebrekkige begrotingscoördinatie is de aanleiding voor de Afdeling om in deel 1 van dit Advies ten eerste, **nogmaals te herinneren aan het belang van een interne begrotingscoördinatie** waarin een consensus wordt bereikt over de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden en, ten tweede, **reeds een aantal vaststellingen te doen** op basis van de momenteel beschikbare ramingen **over de verwachte begrotingsevolutie in 2019 en 2020**.

1 VASTSTELLINGEN VAN DE AFDELING MET BETREKKING TOT DE BEGROTINGSCOÖRDINATIE IN 2019

Deel 1 betreft de eerste vaststellingen van de Afdeling met betrekking tot de begrotingscoördinatie in 2019. De analyse gebeurt aan de hand van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 dat door de Regering op 26 april 2019 bij de Europese Commissie werd ingediend.

Achtereenvolgens worden besproken:

- Het indicatief begrotingstraject voor de periode 2019 – 2022.
- Het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 vergeleken met het HRF-advies van maart 2019.
- De gebrekkige begrotingscoördinatie en de impact op de monitoringopdracht van de HRF.
- Een vooruitblik naar het lopende jaar en 2020.

1.1 Het indicatief begrotingstraject voor de periode 2019-2022

De federale Regering in lopende zaken heeft op 26 april 2019 het Stabiliteitsprogramma van België 2019-2022 overgemaakt aan de Europese Commissie¹². Het Stabiliteitsprogramma bevat de krachtlijnen van het begrotingsbeleid en de begrotingsdoelstellingen voor de jaren 2019 tot en met 2022.

Gelet op de federale en regionale verkiezingen op 26 mei 2019, bevat het Stabiliteitsprogramma een louter *indicatief* begrotingstraject en dit zowel voor de globale begrotingsdoelstelling van de Gezamenlijke Overheid als voor de verdeling van die doelstelling over Entiteit I¹³ en Entiteit II¹⁴ (zie beslissing van het Overlegcomité van 24 april 2019, punt 2). Zoals verder in punt 1.3 wordt toegelicht, wordt het begrotingstraject voor Entiteit II ook deze keer niet verder uitgesplitst over de individuele gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden.

¹² Zoals vereist in artikel 3 van de Europese Verordening nr. 1466/97 van de Europese Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op de begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid.

¹³ Entiteit I wordt gevormd door de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid.

¹⁴ Entiteit II bestaat uit de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenschapscommissies en de lokale overheden.

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

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

« *Het Overlegcomité:*

1. **neemt akte van** de door de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën in zijn advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2019 - 2022 aanbevolen trajecten;
2. **neemt akte van** het **indicatieve** karakter van het stabiliteitsprogramma 2019 – 2022 en van het indicatieve karakter van de trajecten van de verschillende overheidsniveaus voor entiteit I, entiteit II en voor België als geheel;
3. **neemt akte van** de **indicatieve** trajecten die zijn opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2019 – 2022 voor entiteit I, entiteit II en alle overheidsniveaus die resulteren in de verwezenlijking van de MTO in 2021 voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus;
4. **bevestigt dat** deze **indicatieve** trajecten zich inschrijven in het onderhandelingsproces dat met de Europese Commissie gestart werd met betrekking tot de flexibiliteit voor de structurele hervormingen opgenomen in het Nationaal Hervormingsprogramma zoals goedgekeurd door het Overlegcomité van 25 april 2018 en met betrekking tot de flexibiliteit voor de strategische investeringen conform de Position Paper zoals goedgekeurd door het Overlegcomité van 28 maart 2018 en de beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor strategische investeringen van 27 maart 2019. »

Wat dit indicatieve karakter van het begrotingstraject precies betekent, wordt op diverse plaatsen in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 gepreciseerd ¹⁵: het is een indicatief begrotingstraject, zowel voor de globale begrotingsdoelstelling van de gezamenlijke overheid als voor de verdeling van de doelstellingen over de verscheidene overheidsniveaus, en hierover:

¹⁵ Zie “Voorwoord”, “Inleiding”, Tabel 5, punt 3.2.1. en 3.2.2., en Tabel 7 van het Stabiliteitsprogramma van België 2019-2022.

- zal door de volgende regeringen opnieuw moeten overlegd worden, en
- zal een beslissing moeten genomen worden

en dit overeenkomstig de procedure voorzien in artikel 2, § 4, lid 2, van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, die inhoudt dat:

- *er vooraf wordt overlegd in het Overlegcomité over de algemene begrotingsdoelstelling van de overheden,*
- *de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten – zijn de akkoord-sluitende partijen bij het Samenwerkingsakkoord van 2013 - zich ertoe verbinden een maximale inspanning te leveren om tot een consensus te komen,*
- *de vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen van alle voormelde overheden en van de lokale overheden, uitgedrukt in nominale en structurele termen, wordt goedgekeurd door een beslissing van het Overlegcomité.*

De bewoordingen van het Stabiliteitsprogramma impliceren dat het overleg, dat op het Overlegcomité van 24 april 2019 heeft plaatsgevonden, door de nieuw gevormde regeringen op federaal en regionaal niveau zal moeten worden overgedaan en aangevuld met een effectieve beslissing van het Overlegcomité over de individuele begrotingsdoelstellingen in nominale en structurele termen voor de periode 2019-2022 voor de Gezamenlijke Overheid en voor Entiteit I, Entiteit II, de individuele gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden.

Het traject zoals weerhouden in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 wordt dus mogelijks nog gewijzigd (zie Tabel 8).

Tabel 8
Indicatief begrotingstraject van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 opgedeeld over Entiteit I en Entiteit II (in % bbp)

| In % bbp | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------------------------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Entiteit I | | | | | |
| Vorderingensaldo | -0,17 | -0,68 | -0,09 | 0,05 | 0,02 |
| Structureel saldo | -0,76 | -0,63 | -0,10 | 0,00 | 0,00 |
| <i>Verbetering structureel saldo</i> | | <i>0,13</i> | <i>0,53</i> | <i>0,10</i> | <i>0,00</i> |
| Entiteit II | | | | | |
| Vorderingensaldo | -0,51 | -0,09 | -0,07 | 0,02 | 0,01 |
| Structureel saldo | -0,17 | -0,15 | -0,08 | 0,00 | 0,00 |
| <i>Verbetering structureel saldo</i> | | <i>0,02</i> | <i>0,07</i> | <i>0,08</i> | <i>0,00</i> |
| Gezamenlijke overheid | | | | | |
| Vorderingensaldo | -0,69 | -0,77 | -0,16 | 0,08 | 0,02 |
| Structureel saldo | -0,93 | -0,78 | -0,18 | 0,00 | 0,00 |
| <i>Verbetering structureel saldo</i> | | <i>0,15</i> | <i>0,60</i> | <i>0,18</i> | <i>0,00</i> |
| Schuldgraad | 102,0 | 100,6 | 98,5 | 96,2 | 94,0 |

Bron: Tabellen 5 en 8 van het Stabiliteitsprogramma van België 2019-2022.

Bovenstaand traject laat toe om de middellange termijndoelstelling (MTO), die overeenstemt met het structureel evenwicht, in 2021 te bereiken op het niveau van de Gezamenlijke Overheid en voor de verschillende overheidsniveaus, Entiteit I en Entiteit II, ook in 2021 het structureel evenwicht te behalen.

Voor de Gezamenlijke Overheid wordt tussen 2018 en 2019 uitgegaan van een verbetering van het structureel saldo met 0,15% bbp zoals dit ook reeds was voorzien in het Ontwerpbegrotingsplan 2019 dat in oktober 2018 werd opgesteld. Het zwaartepunt van de structurele verbetering richting MTO ligt in 2020: tussen 2019 en 2020 dient het structureel saldo van de gezamenlijke overheid te verbeteren met 0,60 procentpunt bbp, tegenover een voorziene verbetering met 0,18 procentpunt bbp tussen 2020 en 2021.

Dit traject ging uit van de veronderstelling dat de flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen¹⁶ door de Europese Raad zou worden toegekend in 2019 en dat bijgevolg de minimale vereisten van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact voor 2019 zouden worden versoepeld (zie verder punt 1.2). Op basis van de onderliggende macro-economische hypothesen in het Stabiliteitsprogramma, respecteert het traject deze aangepaste minimale vereisten.

Wat het nominaal vorderingensaldo 2019 betreft, dient opgemerkt te worden dat de verslechtering ten opzichte van het voorgaande jaar op het niveau van Entiteit I (-0,51% bbp) en de verbetering op het niveau van Entiteit II (+0,42% bbp) grotendeels te wijten zijn aan twee factoren:

- het wegvallen in 2019 van de impact van de regularisatie van de gewestelijke aanvullende opcentiemen op de personenbelasting die zich in 2018 heeft voorgedaan ingevolge de definitieve vaststelling van de autonomiefactor van de gewestelijke personenbelasting: alhoewel neutraal voor de Gezamenlijke Overheid, had deze regularisatie in 2018 voor Entiteit I een gunstige maar voor Entiteit II een ongunstige impact op het saldo (geraamd op 0,36% bbp);
- de terugval van de uitgaven en in het bijzonder van de investeringen op lokaal niveau die ingevolge de lokale verkiezingen zich in 2018 nog op een hoger peil bevonden (-0,06% bbp).

¹⁶ De aanvraag tot toekenning van de flexibiliteitsclausule inzake structurele hervormingen (de pensioenhervorming, de tax shift, de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt en de hervorming van het openbaar ambt) werd samen ingediend met het Draft Budgetary Plan 2019 van oktober 2018.

1.2 Het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 vergeleken met het HRF-advies van maart 2019

Zoals voorzien in artikel 2, § 4, eerste lid, van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 diende het HRF-advies van maart 2019 als basis voor de opmaak van het Stabiliteitsprogramma 2019- 2022 dat op 26 april 2019 aan de Europese Commissie werd overgemaakt.

Alhoewel het Stabiliteitsprogramma gebaseerd is op het HRF-advies van maart 2019, en met name op het scenario waarin de flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen in 2019 zou worden toegekend, stemt het indicatieve begrotingstraject in het Stabiliteitsprogramma niet exact overeen met het HRF-scenario. In beide ligt de MTO, zijnde het structurele evenwicht, in 2021 maar zowel het startpunt 2018 als het verloop van het traject zijn in het Stabiliteitsprogramma verschillend van het HRF-advies.

Tabel 9
Vergelijking van het begrotingstraject in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 en in het HRF-advies 3/2019 (in % bbp)

| in % bbp | SP 2019 - 2022 (a) | | | | | |
|------------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|-------|-----------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022-2019 |
| Entiteit I | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (b) | -0,17% | -0,68% | -0,09% | 0,05% | 0,02% | 0,19% |
| Structureel saldo (SB) | -0,76% | -0,63% | -0,10% | 0,00% | 0,00% | 0,76% |
| Δ SB | | 0,13% | 0,53% | 0,10% | 0,00% | 0,76% |
| Entiteit II | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (b) | -0,51% | -0,09% | -0,07% | 0,02% | 0,01% | 0,52% |
| Structureel saldo (SB) | -0,17% | -0,15% | -0,08% | 0,00% | 0,00% | 0,17% |
| Δ SB | | 0,02% | 0,07% | 0,08% | 0,00% | 0,17% |
| Gezamenlijke Overheid | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) | -0,69% | -0,77% | -0,16% | 0,08% | 0,02% | 0,71% |
| Structureel saldo (SB) | -0,93% | -0,78% | -0,18% | 0,00% | 0,00% | 0,93% |
| Δ SB | | 0,15% | 0,60% | 0,18% | 0,00% | 0,93% |
| in % bbp | HRF maart 2019 (a) | | | | | |
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022-2019 |
| Entiteit I | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (b) | -0,33% | -1,00% | -0,57% | 0,05% | 0,02% | 0,35% |
| Structureel saldo (SB) | -1,33% | -1,20% | -0,60% | 0,00% | 0,00% | 1,33% |
| Δ SB | | 0,13% | 0,60% | 0,60% | 0,00% | 1,33% |
| Entiteit II | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (b) | -0,45% | -0,12% | -0,07% | 0,02% | 0,01% | 0,46% |
| Structureel saldo (SB) | -0,17% | -0,15% | -0,07% | 0,00% | 0,00% | 0,17% |
| Δ SB | | 0,02% | 0,07% | 0,07% | 0,00% | 0,17% |
| Gezamenlijke Overheid | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) | -0,79% | -1,12% | -0,64% | 0,08% | 0,02% | 0,81% |
| Structureel saldo (SB) | -1,50% | -1,35% | -0,67% | 0,00% | 0,00% | 1,50% |
| Δ SB | | 0,15% | 0,67% | 0,67% | 0,00% | 1,50% |
| in % bbp | Verschil (SP - HRF) (a) | | | | | |
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022-2019 |
| Entiteit I | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (b) | 0,16% | 0,31% | 0,48% | 0,00% | 0,00% | -0,16% |
| Structureel saldo (SB) | 0,56% | 0,57% | 0,50% | 0,00% | 0,00% | -0,56% |
| Δ SB | | 0,00% | -0,07% | -0,50% | 0,00% | -0,56% |
| Entiteit II | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (b) | -0,06% | 0,03% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,06% |
| Structureel saldo (SB) | 0,01% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | -0,01% |
| Δ SB | | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | -0,01% |
| Gezamenlijke Overheid | | | | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) | 0,10% | 0,34% | 0,48% | 0,00% | 0,00% | -0,10% |
| Structureel saldo (SB) | 0,57% | 0,57% | 0,50% | 0,00% | 0,00% | -0,57% |
| Δ SB | | 0,00% | -0,07% | -0,50% | 0,00% | -0,57% |

(a) Indien goedgekeurde aanvraag flexibiliteitsclausule.

(b) Inclusief one shot autonomiefactor.

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019-2022 (april 2019) en HRF-advies van maart 2019.

1.2.1 Verschil in uitgangspunt 2018

In het Stabiliteitsprogramma wordt van andere brongegevens uitgegaan en wordt een andere inschatting gemaakt van de structurele versus niet-structurele aard van bepaalde waarnemingen. Bijgevolg wijken de saldi 2018 zowel in de nominale als in de structurele benadering van elkaar af.

Tabel 10
Vergelijking van het startpunt 2018 in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 en in het HRF-advies 3/2019 (in % bbp)

| in % bbp | 2018 | | |
|------------------------------------|----------------|----------------|---------------------|
| | SP 2019 - 2022 | HRF maart 2019 | Verschil (SP - HRF) |
| Entiteit I | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (a) | -0,17% | -0,33% | 0,16% |
| <i>Cyclische weerslag</i> | 0,03% | 0,02% | 0,00% |
| <i>Eénmalige verrichtingen (a)</i> | 0,55% | 0,95% | -0,40% |
| <i>Correctie overdrachten</i> | 0,01% | 0,01% | 0,00% |
| Structureel saldo (SB) | -0,76% | -1,33% | 0,56% |
| Entiteit II | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) (a) | -0,51% | -0,45% | -0,06% |
| <i>Cyclische weerslag</i> | 0,01% | 0,01% | 0,00% |
| <i>Eénmalige verrichtingen (a)</i> | -0,35% | -0,28% | -0,06% |
| <i>Correctie overdrachten</i> | -0,01% | -0,01% | 0,00% |
| Structureel saldo (SB) | -0,17% | -0,17% | 0,01% |
| Gezamenlijke Overheid | | | |
| Vorderingensaldo (NFB) | -0,69% | -0,79% | 0,10% |
| <i>Cyclische weerslag</i> | 0,04% | 0,04% | 0,00% |
| <i>Eénmalige verrichtingen</i> | 0,20% | 0,67% | -0,47% |
| Structureel saldo (SB) | -0,93% | -1,50% | 0,57% |

(a) Inclusief one shot autonomiefactor.

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019-2022 (april 2019) en HRF-advies van maart 2019.

In het Stabiliteitsprogramma stemmen de nominale vorderingensaldi van 2018 overeen met de gerealiseerde saldi ¹⁷, terwijl in het HRF-advies nog werd uitgegaan van de middellange termijnvooruitzichten van het Federaal Planbureau van 14 februari 2019.

Het gevolg is dat de uitgangspunten in het Stabiliteitsprogramma gunstiger zijn voor de Gezamenlijke Overheid en Entiteit I (vorderingentekort dat 0,10% bbp respectievelijk 0,16% bbp lager is dan in HRF-advies) maar ongunstiger voor Entiteit II (vorderingentekort dat 0,06% bbp hoger is dan in het HRF-advies).

¹⁷ Zoals deze door het INR aan Eurostat in april 2018 werden genotificeerd en in de Overheidsrekeningen 2018 van april 2019 werden gepubliceerd.

In de overgang van de nominale naar de structurele saldi valt vooral het verschil op in de éénmalige verrichtingen. In het Stabiliteitsprogramma wordt de positieve impact van de éénmalige verrichtingen op het niveau van de gezamenlijke overheid 0,47% bbp lager ingeschat dan in het HRF-advies. Dat is voornamelijk te wijten aan de verschillende inschatting van het niet-structurele karakter van de forse toename in 2018 van de voorafbetalingen inzake de vennootschapsbelasting. In het Stabiliteitsprogramma wordt het niet-structureel gedeelte van die stijging lager ingeschat (0,18% bbp) dan in het HRF-advies (0,65% bbp) dat zich baseert op de Economische Vooruitzichten van het FPB waarin die stijging van die ontvangsten uit de voorafbetalingen (geraamd op 2,9 miljard euro, hetzij 0,65% bbp) integraal als niet-structureel wordt beschouwd ¹⁸.

Rekening houdende met een geringe afwijking in de raming van de éénmalige verrichtingen op het niveau van Entiteit II, is in de structurele benadering het uitgangspunt 2018 in het Stabiliteitsprogramma gunstiger dan vooropgesteld in het HRF-advies. Het verschil bedraagt 0,57% bbp voor de Gezamenlijke Overheid. Hierdoor daalt de noodzakelijke structurele verbetering om in 2021 het evenwicht te bereiken eveneens met 0,57% bbp. Bijgevolg is het aanpassingstraject naar de MTO niet hetzelfde.

1.2.2 Verschil in aanpassingstraject naar de MTO

De voor 2019 vooropgestelde structurele verbetering is gelijk in beide aanpassingstrajecten en stemt op het niveau van de gezamenlijke overheid overeen met wat in de Ontwerpbegroting 2019 van oktober 2018 werd voorzien (Δ SB van 0,15% bbp). Deze verbetering is in overeenstemming met de minimale vereisten van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact die bij het toestaan van de flexibiliteitsclausule voor 2019 worden versoepeld: de vereiste structurele verbetering van 0,6% bbp wordt verminderd met 0,5% bbp tot 0,1% bbp en de uitgavenbenchmark (maximale nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven) ¹⁹ wordt verhoogd van 1,6% naar 2,8%.

¹⁸ Het Federaal Planbureau verwachtte in 2019 een sterke terugval van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting na de stijging van de voorafbetalingen in 2017 en 2018 als gevolg van de hogere boetes voor ontbrekende of onvoldoende voorafbetalingen. De projectie gaat ervan uit dat de impliciete macro-economische aanslagvoet op middellange termijn terugkeert naar de niveaus van vóór 2017 (zie Economische vooruitzichten van 14 februari 2019, p. 12, Federaal Planbureau).

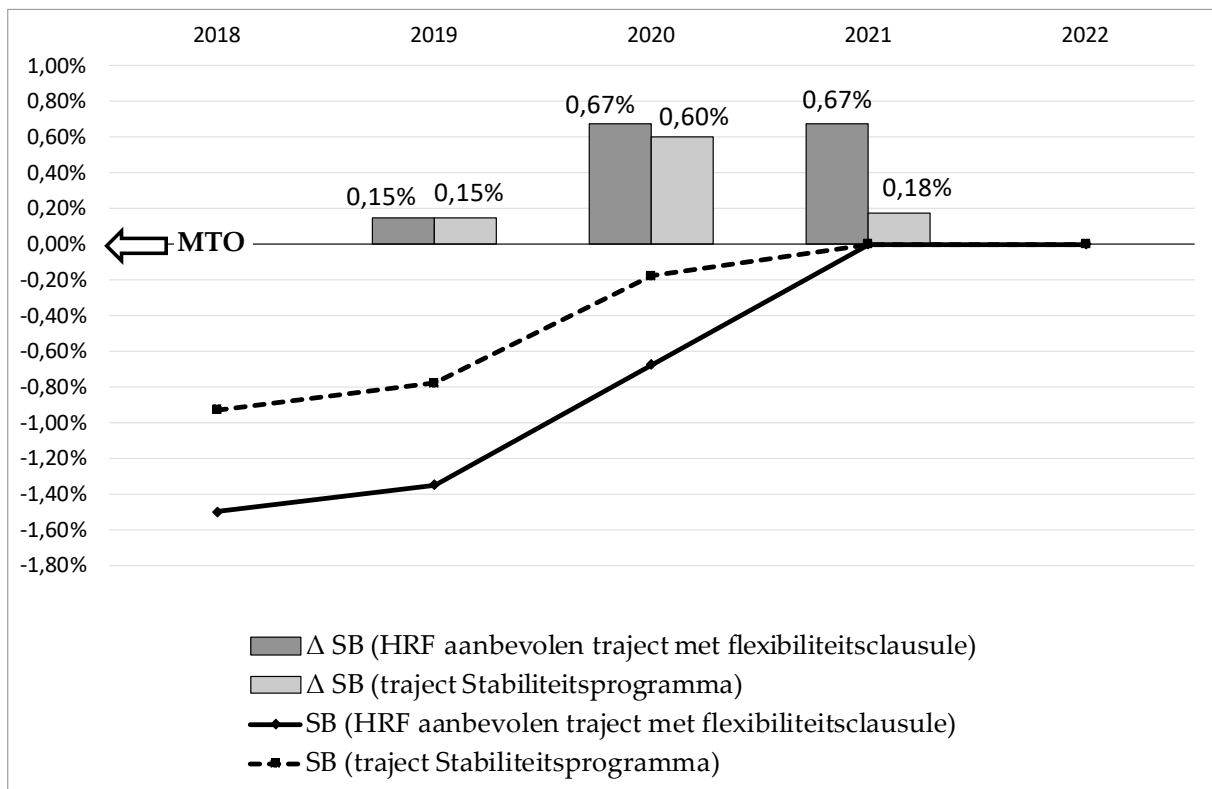
¹⁹ Zoals aanbevolen door de Europese Raad op 11 juli 2017.

De na 2019 resterende structurele verbetering en de verdeling daarvan in de tijd zijn in beide trajecten verschillend. De nog vereiste inspanning op het niveau van de Gezamenlijke Overheid bedraagt in het Stabiliteitsprogramma 0,78% bbp ten opzichte van 1,35% bbp in het HRF-advies. De verschillende verdeling van die noodzakelijke inspanning tussen 2020 en 2021 speelt niet zozeer voor Entiteit II maar wel voor Entiteit I en bijgevolg voor de Gezamenlijke Overheid.

In het Stabiliteitsprogramma wordt de structurele verbetering voor Entiteit I en de Gezamenlijke Overheid geconcentreerd in 2020, terwijl in het HRF-advies voor beide overheidsniveaus de structurele inspanning gelijk over 2020 en 2021 is verdeeld.

Grafiek 1

Grafische voorstelling van het HRF-traject van maart 2019 (met flexibiliteitsclausule) en het traject weerhouden in het Stabiliteitsprogramma van april 2019 (in % bbp)



Bron: Stabiliteitsprogramma 2019-2022 (april 2019) en HRF-advies van maart 2019.

1.3 Het gebrek aan akkoord over de begrotingstrajecten, het gebrek aan individuele begrotingsdoelstellingen en de impact op de monitoringopdracht van de HRF

Zoals reeds toegelicht in punt 1.1, zijn de begrotingstrajecten die voor de Gezamenlijke Overheid, Entiteit I en Entiteit II in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 zijn opgenomen slechts indicatief omdat amper één maand na de indiening ervan federale en regionale verkiezingen hebben plaatsvonden.

Dit indicatieve karakter sluit bij voorbaat elk akkoord of formeel engagement van de betrokken overheden over de voorgestelde begrotingsdoelstellingen uit. Het feit dat in de beslissingen van het Overlegcomité van 24 april 2019 opnieuw, zoals in 2014, 2015, 2016, 2017 en ten dele ook in 2018, uitsluitend akte werd genomen van de in het Stabiliteitsprogramma voorgestelde begrotingstrajecten maakt dus eigenlijk geen verschil meer.

De Afdeling stelt vast – afgezien van de uitzondering in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 met betrekking tot het traject voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus (zie deel 3) – dat er **sinds de inwerkingtreding van het Samenwerkingsakkoord** op 1 januari 2014 tussen de akkoordsluitende partijen **geen consensus** werd bereikt en bijgevolg **geen akkoord** werd afgesloten **over de begrotingsdoelstellingen**. Dit gaat regelrecht in tegen artikel 2, § 4, van het Samenwerkingsakkoord (waarvan de integrale tekst is opgenomen in bijlage 4.3) dat door de Federale Overheid en de Gemeenschappen en de Gewesten werd ondertekend na de goedkeuring ervan door hun respectievelijke Parlementen.

De Afdeling stelt bovendien vast dat **noch in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 noch op het Overlegcomité van 24 april 2019 de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden** die samen de Gezamenlijke Overheid vormen, werden **gepreciseerd**. Het ontbreken van de opdeling van het voor Entiteit II vooropgestelde begrotingstraject tussen het geheel van de lokale overheden enerzijds en de individuele gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies anderzijds, druist in tegen artikel 2, § 4, van het Samenwerkingsakkoord.

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

- er vragen zouden kunnen gesteld worden bij de geloofwaardigheid van de vooropgestelde begrotingstrajecten;
- de Afdeling haar monitoringopdracht zoals voorgeschreven door het Samenwerkingsakkoord niet kan vervullen;

- de Afdeling het nationale correctiemechanisme zoals voorzien in datzelfde Samenwerkingsakkoord niet kan activeren in het geval zij een significante afwijking op het niveau van de Gezamenlijke Overheid zou waarnemen, aangezien deze afwijking niet aan een specifieke individuele overheid kan worden toebedeeld.

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

Zoals in het voorgaande advies, benadrukt de Afdeling daarom nogmaals de noodzaak om in het Overlegcomité tussen de verschillende overheden tot een akkoord te komen over zowel het globale begrotingstraject als de expliciete verdeling van dit traject over de individuele overheden.

Ook de Europese Commissie heeft ernstige bemerkingen bij de mank lopende begrotingscoördinatie in België. In haar voorstel van aanbevelingen gericht aan de Europese Raad ²⁰ merkt de Commissie op dat:

- de begrotingscoördinatie tussen de overheden onvoldoende flexibel is om ruimte te creëren voor openbare investeringen;
- een doeltreffende begrotingscoördinatie noodzakelijk is in een federale staat zoals België waar een omvangrijk deel van de overheidsuitgaven tot de bevoegdheid behoort van de deelgebieden en de lokale overheden;
- er nog steeds geen akkoord is over de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen voor de verschillende overheden die samen de Gezamenlijke Overheid vormen, ondanks de ondertekening van het Samenwerkingsakkoord inzake begrotingscoördinatie in 2013;
- het ontbreken van een akkoord over de begrotingsdoelstellingen voor elk van de verschillende overheden de haalbaarheid van het globaal begrotingstraject richting MTO kan ondermijnen;

²⁰ Recommendation for a Council recommendation on the 2019 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Belgium, 05.06.2019, COM(2019) 501 final.

- het gebrek aan dergelijk akkoord de Afdeling in de onmogelijkheid stelt om de naleving van die begrotingsdoelstellingen te evalueren, conform de monitoringopdracht die haar in het Samenwerkingsakkoord is toebedeeld.

1.4 Een vooruitblik naar het lopende jaar en 2020

Het Advies dat de Afdeling in maart 2019 heeft geformuleerd ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 is geconditioneerd door economische groeiperspectieven die zeer nauw aansluiten bij de potentiële groei ²¹. Desalniettemin werd dit Advies geformuleerd in een economische context gekenmerkt door grote economische onzekerheden, zoals de onzekerheid op het niveau van de onderliggende macro-economische parameters ingevolge een mogelijke verslechtering van de internationale economische context, en de aanwezigheid van aanzienlijke politieke onzekerheden, zoals een mogelijke vertraging in de internationale handel en het risico op een ongestructureerde Brexit. Daarnaast bestaat er ook enige onzekerheid over de grootte van de terugval van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting nadat deze in 2018 een historisch hoog peil (in % bbp) hebben bereikt. De Afdeling merkt op dat deze onzekerheden vandaag nog steeds alomtegenwoordig zijn.

Een aantal nationale en internationale instellingen hebben reeds hun verwachtingen omtrent de evolutie van de begrotingstoestand in 2019-2020 bij ongewijzigd beleid bekendgemaakt.

In onderhavig advies wordt vooral aandacht besteed aan de Spring Forecast 2019 van de Europese Commissie en de Economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau voor de periode 2019-2024. Niettemin is het interessant een kort overzicht te geven van de vooruitzichten voor de gezamenlijke overheid zoals die door diverse instellingen werden opgemaakt.

²¹ Economische Vooruitzichten 2019-2024, versie van 14 februari 2019, Federaal Planbureau.

Tabel 11
Overzicht van de huidige ramingen bij ongewijzigd beleid: nominaal vorderingensaldo, schuldgraad en structureel saldo (in % bbp) en economische groei (in %)

| % bbp (tenzij anders vermeld) | 2018 | 2019 | 2020 | 2018-2019 | 2019-2020 |
|---|-------|-------|-------|-----------|-----------|
| Nominaal vorderingensaldo | | | | | |
| IMF (World Economic Outlook, april 2019) | -0,8 | -1,2 | -1,4 | -0,4 | -0,2 |
| EC (Spring Forecast, mei 2019) | -0,7 | -1,3 | -1,5 | -0,6 | -0,2 |
| OESO (Economic Outlook, mei 2019) | -0,7 | -1,3 | -1,5 | -0,6 | -0,2 |
| NBB (Economische projecties, juni 2019) | -0,7 | -1,3 | -1,7 | -0,6 | -0,4 |
| FPB (Economische vooruitzichten, juni 2019) | -0,7 | -1,6 | -2,1 | -0,9 | -0,4 |
| Schuldgraad | | | | | |
| IMF (World Economic Outlook, april 2019) | 101,4 | 99,6 | 98,1 | -1,8 | -1,5 |
| EC (Spring Forecast, mei 2019) | 102,0 | 101,3 | 100,7 | -0,7 | -0,5 |
| OESO (Economic Outlook, mei 2019) | 102,0 | 101,1 | 99,9 | -0,9 | -1,2 |
| NBB (Economische projecties, juni 2019) | 102,0 | 101,4 | 101,3 | -0,6 | -0,1 |
| FPB (Economische vooruitzichten, juni 2019) | 102,0 | 101,7 | 101,5 | -0,3 | -0,2 |
| Structureel saldo | | | | | |
| IMF (World Economic Outlook, april 2019) | -1,6 | -1,4 | -1,5 | 0,2 | -0,1 |
| EC (Spring Forecast, mei 2019) | -1,4 | -1,4 | -1,8 | 0,0 | -0,3 |
| OESO (Economic Outlook, mei 2019) | n.b. | n.b. | n.b. | - | - |
| NBB (Economische projecties, juni 2019) | -1,5 | -1,6 | -1,9 | -0,1 | -0,3 |
| FPB (Economische vooruitzichten, juni 2019) | -1,4 | -1,8 | -2,0 | -0,4 | -0,2 |
| % groei reëel bbp | | | | | |
| IMF (World Economic Outlook, april 2019) | 1,4 | 1,3 | 1,4 | -0,1 | 0,1 |
| EC (Spring Forecast, mei 2019) | 1,4 | 1,2 | 1,2 | -0,2 | 0,0 |
| OESO (Economic Outlook, mei 2019) | 1,4 | 1,2 | 1,3 | -0,3 | 0,1 |
| NBB (Economische projecties, juni 2019) | 1,4 | 1,2 | 1,1 | -0,2 | -0,1 |
| FPB (Economische vooruitzichten, juni 2019) | 1,4 | 1,3 | 1,3 | -0,2 | 0,1 |

Bron: Zie tabel.

In de meest recente projecties wordt voor 2019-2020 (bij ongewijzigd beleid) verwacht dat – in een context van afkalvende economische groei – er een verslechtering van het nominaal vorderingensaldo (hoger tekort) en een achteruitgang van het structureel saldo (hoger structureel tekort) zullen optreden. De schuldgraad zou in diezelfde periode toch nog lichtjes dalen.

De meest relevante indicator voor de opvolging van de budgettaire toestand is de jaarlijkse evolutie van het structureel saldo waarbij het nominaal vorderingensaldo wordt gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur en éénmalige en tijdelijke maatregelen (one shots of one off's).

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

Tabel 12
Overzicht van de huidige ramingen bij ongewijzigd beleid voor 2019-2020 van het structurele saldo (in % bbp)

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

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

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

In de beoordeling door de Europese Commissie van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 ²² wordt nagegaan of het Stabiliteitsprogramma voldoet aan het schuld criterium en aan de vereisten van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Op basis van de ramingen die de EC heeft gemaakt in het kader van de Spring Forecast 2019, wordt voor 2019 en 2020 dus nagegaan of:

- de schuldgraad in voldoende mate afneemt, en
- de middellange termijn doelstelling (MTO) of het aanpassingstraject naar die MTO wordt nageleefd (op basis van de vereiste verbetering van het structureel saldo en de uitgavenbenchmark (expenditure benchmark)).

²² European Commission, Assessment of the 2019 Stability Programme for Belgium, 05.06.2019, DG ECFIN.

European Commission : Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, 05.06.2019 COM(2019) 531 final.

Op basis van die analyse heeft de Commissie begin juni 2019 geconcludeerd dat:

1. het schuld criterium in 2019 en in 2020 niet zou worden nageleefd;
2. in 2019 de structurele verbetering van 0,1 % bbp (zoals vooropgesteld voor dat jaar in het aanpassingstraject naar de MTO en rekening houdende met de toekenning van de flexibiliteitsclausule) niet zou gehaald worden en er een risico op een afwijking bestaat;
3. in 2020 de structurele verbetering van 0,6% bbp, die voorzien is voor dat jaar in het aanpassingstraject naar de MTO, niet zou gehaald worden en er een risico op significante afwijking bestaat;
4. in 2019 de uitgavenbenchmark van 2,8% (rekening houdende met de toekenning van de flexibiliteitsclausule) zou worden overschreden en er een risico op een afwijking bestaat;
5. in 2020 de uitgavenbenchmark van 1,6% niet zou worden gerespecteerd en er een risico op significante afwijking bestaat;
6. voor 2018 en 2019 tezamen, er ten opzichte van de uitgavenbenchmark een gemiddelde afwijking van 0,6% bbp wordt verwacht en er bijgevolg een risico op significante afwijking bestaat;
7. voor 2018 en 2019 tezamen, er ten opzichte van de minimaal vereiste structurele verbetering een gemiddelde afwijking van 0,3% bbp wordt verwacht en er bijgevolg eveneens een risico op significante afwijking bestaat;
8. voor 2019 en 2020 tezamen, er ten opzichte van de uitgavenbenchmark een gemiddelde afwijking van 0,8% bbp wordt verwacht en er bijgevolg een risico op significante afwijking bestaat;
9. voor 2019 en 2020 tezamen, er ten opzichte van de minimaal vereiste structurele verbetering een gemiddelde afwijking van 0,5% bbp wordt verwacht en er bijgevolg een risico op significante afwijking bestaat;
10. de globale evaluatie het risico op significante afwijking ten opzichte van het aanpassingstraject naar de MTO in 2018 en 2019 tezamen bevestigt;
11. op basis van de globale evaluatie een significante afwijking ten opzichte van het aanpassingstraject naar de MTO wordt verwacht in 2019 en 2020 in die mate dat er een risico bestaat dat de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact niet worden nageleefd.

De Europese Commissie is dus vrij pessimistisch over de haalbaarheid van de (indicatieve) doelstellingen die voor 2019-2020 in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 werden weerhouden. Het feit dat de Commissie wijst op het risico op afwijkingen en zelfs significante afwijkingen ten opzichte van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact voor 2018 en 2019 tezamen en voor 2019 en 2020 tezamen signaleert, betekent nog niet dat onmiddellijk een procedure bij buitensporige tekorten (EDP-procedure) zal opgestart worden omdat die beslissing enkel op basis van de gerealiseerde cijfers kan genomen worden.

Voorlopig zijn aan **deze negatieve evaluatie van de Europese Commissie** dus nog geen concrete gevolgen of sancties verbonden maar zij **dient evenwel de aandacht te vestigen van de (toekomstige) beleidsverantwoordelijken van de verschillende overheden in ons land op de concrete aanbevelingen van de Commissie** ²³.

De Commissie wijst erop dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn risicovol is en nog steeds een ernstige uitdaging vormt omwille van het samengaan van de hoge schuldgraad én de verwachte toename van de vergrijzingskosten, in het bijzonder de pensioenuitgaven en uitgaven voor langdurige zorg.

De aanbevelingen van de Europese Commissie zijn de volgende:

- ervoor zorgen dat de jaarlijkse nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven in 2020 de limiet van 1,6% niet overschrijdt. Dit komt neer op een minimale structurele verbetering van het saldo met 0,6% bbp per jaar;
- eventuele budgettaire meevallers aanwenden om de schuldgraad van de gezamenlijke overheid te verminderen;
- de hervormingen voort te zetten om de houdbaarheid van de stelsels voor langdurige zorg en pensioenen te waarborgen, onder meer door de mogelijkheden voor vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te beperken;
- de samenstelling en de efficiëntie van de overheidsuitgaven te verbeteren, bijvoorbeeld door uitgaventoetsingen;
- de begrotingscoördinatie te verbeteren om ruimte te creëren voor openbare investeringen.

²³ Zoals geformuleerd in het voorstel van aanbevelingen dat de Commissie aan de Europese Raad zal voorleggen.

2 BEGROTINGSREALISATIES 2018 BINNEN EEN MIDDELLANG TERMIJNPERSPECTIEF

2.1 *Budgettaire evolutie van de Gezamenlijke Overheid*

De realisaties in deel 2 zijn gebaseerd op de (voorlopige) overheidsrekeningen 2018 zoals die op 18 april 2019 door het INR gepubliceerd zijn. De gegevens voor de cyclische component en de one shots zijn echter afkomstig uit de “Economische vooruitzichten 2019-2024” zoals die op 18 juni 2019 door het FPB gepubliceerd zijn.

De analyse van de begrotingsresultaten van 2018 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid gebeurt in drie stappen. Deel 2.1.1 gaat in op de evolutie van de begrotingssaldi van de Gezamenlijke Overheid en schetst zo een eerste algemeen beeld van de toestand van de overheidsfinanciën in 2018. Daarna verschuift de focus naar de bepaling van de (structurele) tendensen in de dynamiek van de ontvangsten (deel 2.1.2) en de overheidsuitgaven (deel 2.1.3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de schuldgraad in deel 2.1.4.

2.1.1 Een globaal beeld aan de hand van de begrotingssaldi

De Gezamenlijke Overheid realiseerde in 2018 een nominaal vorderingensaldo van -0,7% bbp. De gezamenlijke financieringsbehoefte daalde zo met 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van het begrotingsjaar 2017, waarin een tekort van 0,8% bbp werd opgetekend. De ratio van de overheidsontvangsten, uitgedrukt in % bbp, steeg in 2018 met 0,4 procentpunt bbp en bereikte daarmee een niveau van 50,0% bbp. Parallel vertoonde de ratio van de overheidsuitgaven een toename van 0,3 procentpunt bbp tot 50,7% bbp.

Het primair saldo bedroeg in 2018 1,6% bbp, hetgeen een quasi-stagnering is ten opzichte van 2017. In 2017 bedroeg de verbetering van het primair saldo nog 1,2 procentpunt bbp. De daling van de rentelasten heeft voor 0,2 procentpunt bbp bijgedragen aan de verbetering van het begrotingssaldo in 2018. De rentelasten bereikten in 2018 een niveau van 2,3% bbp.

Tabel 13
Begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Ontvangsten (*) | 50,2% | 49,6% | 49,0% | 49,6% | 50,0% | 0,4% |
| Uitgaven (*) | 53,3% | 52,0% | 51,4% | 50,4% | 50,7% | 0,3% |
| Rentelasten | 3,3% | 3,0% | 2,8% | 2,5% | 2,3% | -0,2% |
| Primaire uitgaven (*) | 50,0% | 48,9% | 48,6% | 48,0% | 48,5% | 0,5% |
| Primair saldo | 0,2% | 0,6% | 0,4% | 1,6% | 1,6% | -0,1% |
| Nominaal vorderingensaldo | -3,1% | -2,4% | -2,4% | -0,8% | -0,7% | 0,1% |

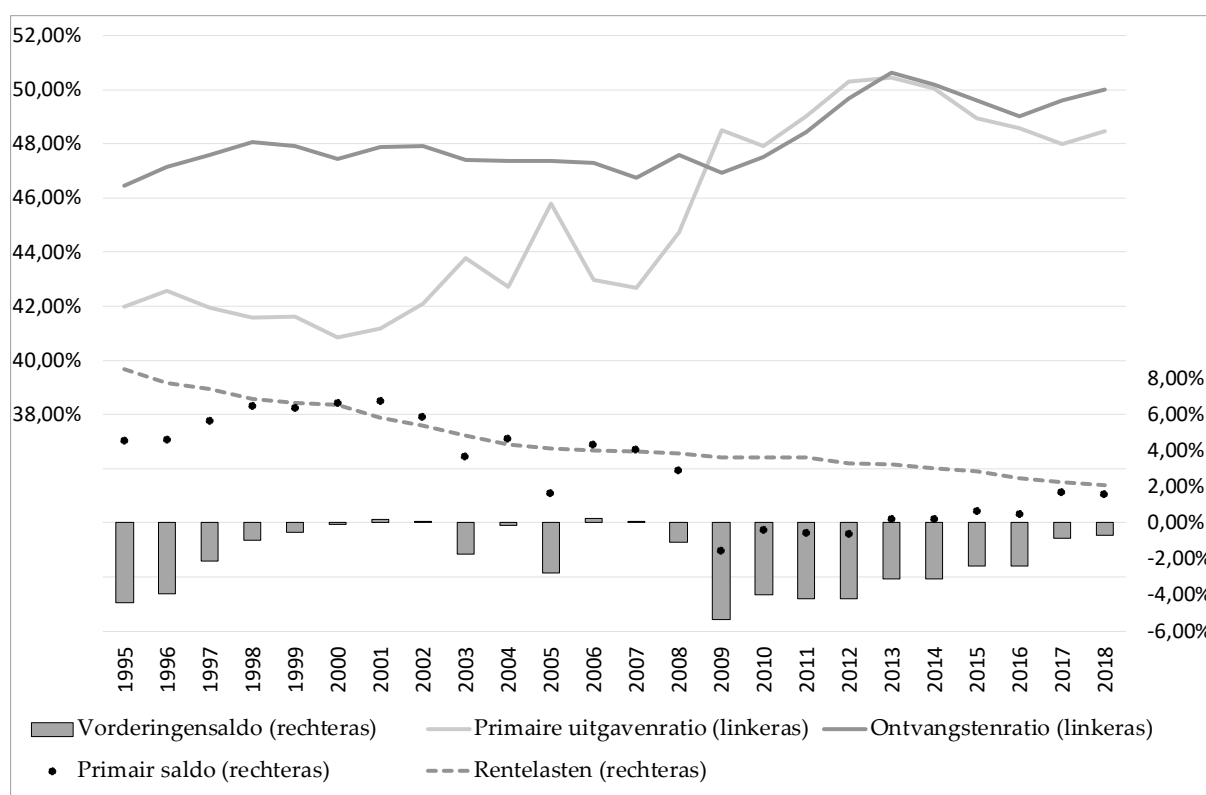
Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

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

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

Onderstaande grafiek plaatst de resultaten van 2018 in een middellangetermijnperspectief (1995-2018).

Grafiek 2
Evolutie van de ontvangsten, primaire uitgaven, rentelasten en (primair) vorderingensaldo (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De ratio van de ontvangsten liep sinds 2010 beduidend op en bereikte een hoogtepunt in 2013 (50,6% bbp). Vanaf 2014 daalde de ratio van de ontvangsten tot een niveau van 49,0% bbp in 2016. Gedurende 2017- 2018 steeg de ontvangstenratio echter opnieuw, tot 50,0% bbp. De ratio van de primaire uitgaven in het bbp wordt gekenmerkt door een aanzienlijke toename gedurende 2008-2013 (cumulatief 7,8 procentpunt bbp), en bereikte een piek in 2013 (50,5% bbp). Vanaf begrotingsjaar 2014 werd een daling van de primaire uitgavenratio ingezet die zich heeft verdergezet tot en met 2017 (cumulatief 2,5 procentpunt bbp). In 2018 is de primaire uitgavenratio echter opnieuw toegenomen met 0,5 procentpunt bbp tot een niveau van 48,5% bbp. Beide ratio's, en in het bijzonder de primaire uitgavenratio, zijn binnen een middellangetermijnperspectief nog steeds vrij hoog. De trendmatige daling van de rentelasten die werd opgetekend over de beschouwde periode werd verdergezet in 2018.

De evolutie van de ratio's van de ontvangsten en uitgaven is bepalend voor die van het nominale vorderingensaldo. In een middellangetermijnperspectief 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 2018.

Het herstel van het vorderingensaldo volgt gedeeltelijk uit het verloop van het primaire begrotingssaldo. Vanaf 2013 boekte de Gezamenlijke Overheid opnieuw een beperkt primair overschot dat is blijven toenemen. Vergeleken met het pre-crisisniveau blijft de omvang van dit primaire overschot evenwel beperkt.

In een structurele benadering wordt abstractie gemaakt van de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke factoren op het vorderingensaldo. Beschouwd in structurele termen verslechterde het saldo met -0,2 procentpunt bbp in 2018 om een niveau van -1,4% bbp te bereiken. De verbetering van het nominale begrotingssaldo (+0,1 procentpunt bbp) kan deels worden verklaard door de eenmalige en tijdelijke factoren ('one shots') met een evolutie van 0,3 procentpunt bbp. De evolutie van de cyclische component had nauwelijks impact aangezien de output gap in de periode 2017-2018 rond nul schommelde. In 2018 hadden de one shots een belangrijke positieve impact van +0,7% bbp op het begrotingssaldo. Deze factoren worden in detail besproken bij de analyse van de evolutie langs inkomsten- en uitgavenzijde in de delen 2.1.2.2 en 2.1.3.2 hierna.

Tabel 14
Begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid in structurele termen (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Nominaal vorderingensaldo | -3,1% | -2,4% | -2,4% | -0,8% | -0,7% | 0,1% |
| Cyclische component | -0,7% | -0,3% | -0,2% | 0,0% | 0,1% | 0,0% |
| One shots | 0,3% | 0,2% | -0,1% | 0,3% | 0,7% | 0,3% |
| Structureel saldo | -2,8% | -2,2% | -2,1% | -1,2% | -1,4% | -0,2% |
| Structureel primair saldo | 0,5% | 0,8% | 0,7% | 1,3% | 0,8% | -0,5% |

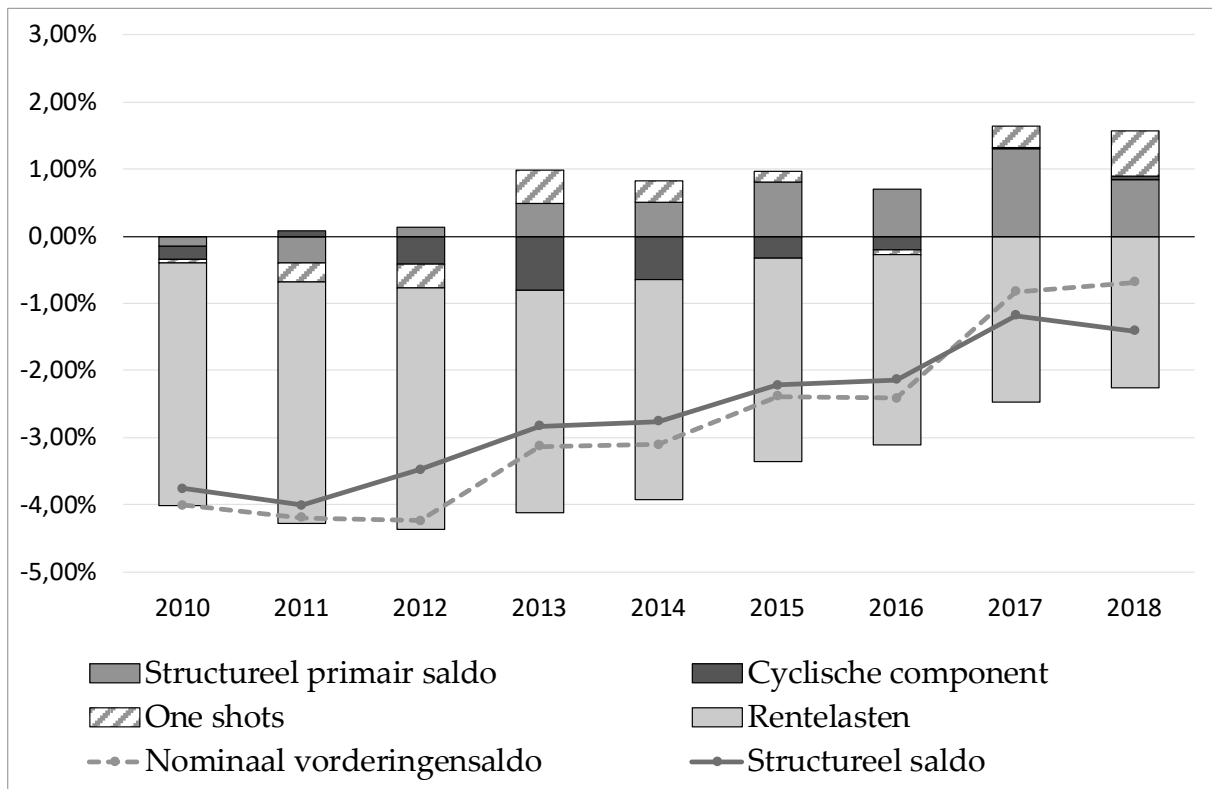
Noot: Wegens afrondingen kan de som van de bestanddelen van een variabele verschillen van het in de tabel vermelde totaal.

Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019) en de Economische projecties van het FPB (juni 2019).

In 2018 vertoonde het structurele saldo voor het eerst sinds 2011 een verslechtering. Het structurele saldo was aanzienlijk negatiever dan het nominale vorderingensaldo vanwege de positieve invloed van eenmalige en tijdelijke factoren (+0,7% bbp). Het structurele primaire saldo vertoonde in 2018 een daling met 0,5 procentpunt bbp tot een niveau van 0,8% bbp.

Grafiek 3 plaatst het structureel saldo van 2018 en haar componenten in een middellangetermijnperspectief (2010-2018). Over het geheel van de beschouwde periode werd in 2018 het kleinste nominale tekort opgetekend.

Grafiek 3
Samenstelling van het structurele saldo (in % bbp)

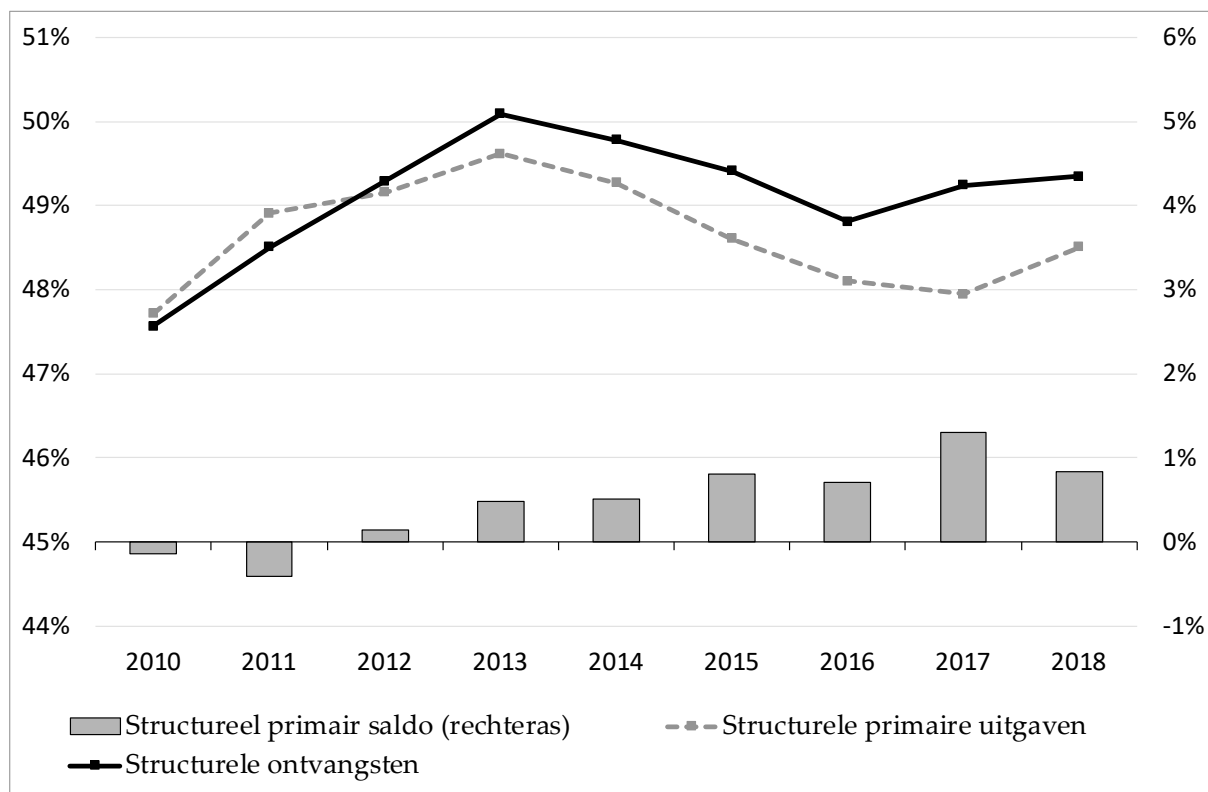


Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019) en de Economische projecties van het FPB (juni 2019).

Grafiek 4 geeft het structureel primair saldo weer als het verschil tussen de structurele ontvangsten en de structurele primaire uitgaven binnen een middellangetermijnperspectief (2010-2018). Het structureel primair saldo kende gedurende de periode 2010-2018 een beperkte cumulatieve verbetering van 1,0 procentpunt bbp. De structurele ontvangsten en uitgaven worden verder in detail besproken (zie delen 2.1.2.2 en 2.1.3.2)

Grafiek 4

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



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019) en de Economische projecties van het FPB (juni 2019).

2.1.2 De overheidsontvangsten

De analyse van de overheidsontvangsten gebeurt in twee stappen. In een eerste stap wordt ingegaan op de evolutie van de effectieve (waargenomen) overheidsontvangsten (deel 2.1.2.1). In een tweede stap wordt gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur en de eenmalige en tijdelijke factoren (deel 2.1.2.2).

2.1.2.1 Effectieve overheidsontvangsten

Zoals in de vorige adviezen van de Afdeling zijn onderstaande tabellen en grafieken opgesteld op basis van de HRF-definitie voor de ontvangstenratio ²⁴. Volgens de HRF-definitie houden de ontvangsten rekening met de aan de EU overgedragen fiscale heffingen en de opbrengst van de verkopen van activa. De verkopen van activa worden in de gedetailleerde nationale rekeningen als negatieve uitgaven geboekt en niet als niet-fiscale ontvangsten. Voorts wordt in de HRF-definitie geen rekening gehouden met de toegerekende sociale bijdragen. Daardoor wijken de hier gepresenteerde cijfers enigszins af van de overheidsrekeningen (ESR-concept) zoals gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Zoals uit Tabel 15 blijkt, zijn de HRF-correcties quasi-stabiel gebleven in 2018. Het niveauverschil tussen de totale ontvangstenratio volgens de HRF-definitie (50,0% bbp) en het ESR-concept (51,7% bbp) bleef dus nagenoeg gelijk. In 2018 namen de totale overheidsontvangsten volgens beide definities toe met 0,4 procentpunt bbp.

Tabel 15
Totale ontvangsten: overgang van ESR naar HRF-definitie (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Totale ontvangsten (ESR) | 52,18% | 51,34% | 50,68% | 51,30% | 51,69% | 0,39% |
| <u>HRF specifieke correcties</u> | <u>-1,97%</u> | <u>-1,76%</u> | <u>-1,68%</u> | <u>-1,68%</u> | <u>-1,68%</u> | <u>0,01%</u> |
| Toegerekende sociale premies | -2,40% | -2,25% | -2,25% | -2,26% | -2,28% | -0,01% |
| Indirecte belastingen afgestaan aan de EU | 0,31% | 0,39% | 0,44% | 0,43% | 0,46% | 0,02% |
| Verkoop van activa | 0,12% | 0,10% | 0,13% | 0,14% | 0,15% | 0,00% |
| Totale ontvangsten (HRF) | 50,20% | 49,59% | 49,00% | 49,62% | 50,02% | 0,40% |

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

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

De stijging van de totale ontvangstenratio is volledig toe te schrijven aan een toename van de fiscale en parafiscale ontvangsten (+0,39 procentpunt bbp) aangezien de niet-fiscale ontvangsten, uitgedrukt in % bbp, quasi-stabiel bleven in 2018.

²⁴ De specifieke HRF-correcties worden in detail toegelicht in bijlage 4.1.

Tabel 16
Effectieve ontvangsten van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Totale ontvangsten (HRF) | 50,20% | 49,59% | 49,00% | 49,62% | 50,02% | 0,40% |
| <u>Fiscale en parafiscale ontvangsten</u> | <u>45,37%</u> | <u>44,97%</u> | <u>44,14%</u> | <u>44,69%</u> | <u>45,08%</u> | <u>0,39%</u> |
| <i>Directe belastingen</i> | 16,77% | 16,54% | 16,19% | 16,81% | 17,11% | 0,30% |
| Vennootschappen | 3,22% | 3,40% | 3,55% | 4,19% | 4,46% | 0,26% |
| Gezinnen, niet-inwoners en IZW's | 13,55% | 13,14% | 12,64% | 12,62% | 12,65% | 0,04% |
| Roerende voorheffing | 1,15% | 1,00% | 0,94% | 0,85% | 0,81% | -0,04% |
| Beroepsgebonden inkomens (incl. bijz. bijdr.) | 11,77% | 11,52% | 11,08% | 11,16% | 11,20% | 0,04% |
| Overige | 0,63% | 0,63% | 0,62% | 0,60% | 0,64% | 0,04% |
| <i>Indirecte belastingen</i> | 13,33% | 13,26% | 13,48% | 13,47% | 13,62% | 0,15% |
| Btw | 6,88% | 6,71% | 6,77% | 6,78% | 6,89% | 0,12% |
| Accijnzen en gelijkgestelden | 2,06% | 2,11% | 2,23% | 2,26% | 2,25% | -0,01% |
| Onroerende voorheffing en registratierechten | 2,18% | 2,18% | 2,19% | 2,20% | 2,15% | -0,05% |
| Douanerechten (afgestaan aan EU) | 0,31% | 0,39% | 0,44% | 0,43% | 0,46% | 0,02% |
| Overige | 2,22% | 2,26% | 2,29% | 2,23% | 2,32% | 0,09% |
| <i>Werkelijke sociale premies</i> | 14,29% | 14,29% | 13,67% | 13,59% | 13,52% | -0,07% |
| Ten laste van de werkgevers | 8,81% | 8,80% | 8,28% | 8,20% | 8,08% | -0,12% |
| Ten laste van de gezinnen | 5,48% | 5,49% | 5,40% | 5,38% | 5,44% | 0,05% |
| <i>Kapitaalbelastingen (vermogensheffingen)</i> | 0,97% | 0,89% | 0,79% | 0,82% | 0,84% | 0,01% |
| <u>Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten</u> | <u>4,84%</u> | <u>4,62%</u> | <u>4,86%</u> | <u>4,92%</u> | <u>4,93%</u> | <u>0,01%</u> |
| Inkomen uit vermogen | 1,00% | 0,87% | 0,90% | 0,91% | 0,94% | 0,03% |
| Verkoop van goederen en diensten | 2,78% | 2,77% | 2,93% | 3,00% | 3,02% | 0,01% |
| Inkomens- en kapitaaloverdrachten | 0,93% | 0,87% | 0,91% | 0,86% | 0,83% | -0,03% |
| Verkoop van activa | 0,12% | 0,10% | 0,13% | 0,14% | 0,15% | 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 2019).

Een detailbeschouwing van de toename in fiscale en parafiscale ontvangsten leert dat deze zijn oorzaak vindt in een stijging van de directe en indirecte belastingen (resp. +0,30 en +0,15 procentpunt bbp), licht afgeremd door een afname van de werkelijke sociale premies (-0,07 procentpunt bbp). Deze laatste situeert zich integraal bij de premies ten laste van de werkgevers. In het kader van de *tax-shift* is o.a. het tarief van de patronale bijdragen in 2018 verder verlaagd ²⁵. De sociale premies ten laste van de werknemers vertoonden een toename in 2018. Er werden in 2018 echter geen nieuwe maatregelen aangebracht met betrekking tot de werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid in het kader van de *tax-shift*. De ontvangsten uit heffingen op vermogen bleven in 2018 nagenoeg stabiel.

²⁵ De patronale basisbijdragen zijn vanaf 1 januari 2018 verlaagd van 30% naar 25% voor werkgevers in categorie 2 (meerderheid van de werkgevers, excl. non-profit sector en beschutte werkplaatsen). In april 2016 was reeds een eerste verlaging doorgevoerd van 32,4% naar 30%. De structurele vermindering is vanaf 2018 hervormd en meer gericht op de 'lagere' lonen (referentiekwartaallonen onder 8.850 euro). Voor lonen boven de lageloongrens is de structurele vermindering afgeschaft.

Op het niveau van de directe belastingen valt de toename op van de directe belastingen op de vennootschappen (+0,26 procentpunt bbp). De ontvangsten uit belastingen op gezinnen, niet-inwoners en IZW's vertoonden een lichte stijging, waarbij de extra ontvangsten uit de beroepsgebonden inkomens (+0,04 procentpunt bbp) werden gecompenseerd door de afname van de ontvangsten uit de roerende voorheffing (-0,04 procentpunt bbp). Vanaf 2018 gelden er bijkomende vrijstellingen van roerende voorheffing voor dividenden.

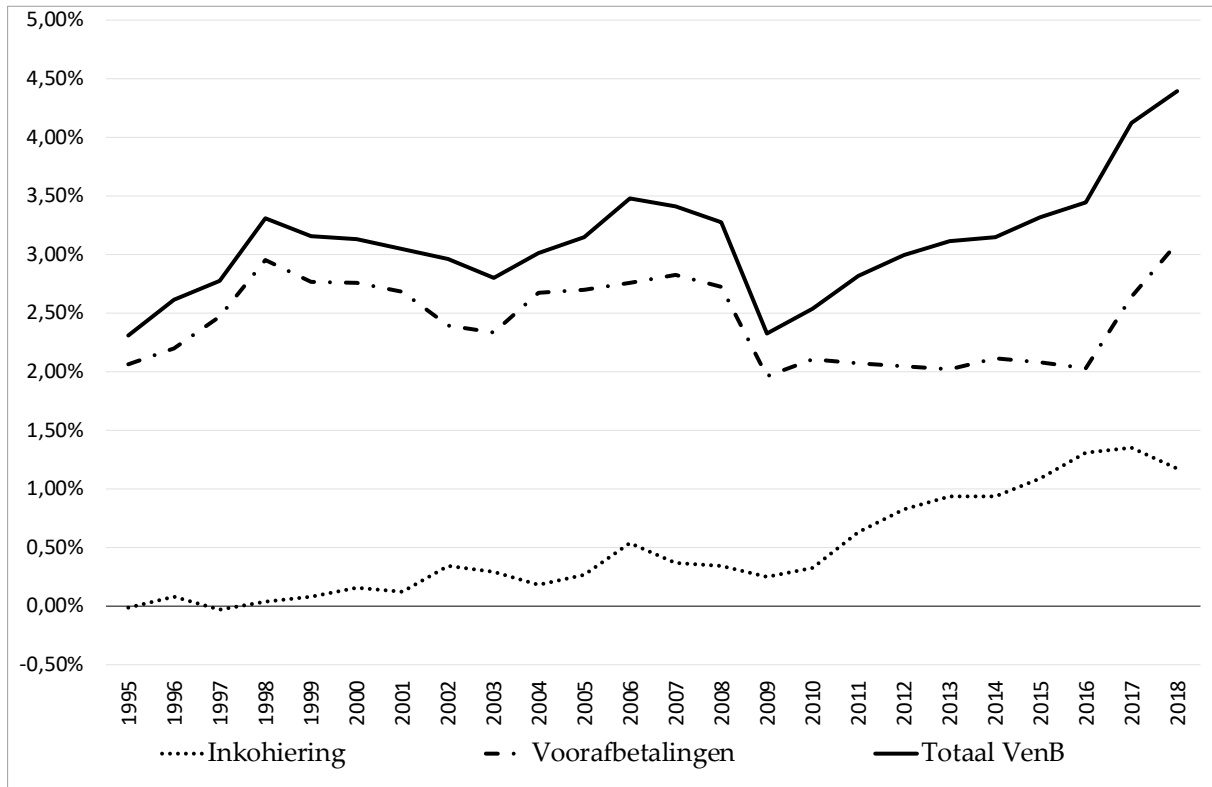
De toename van de ontvangsten uit de belasting op beroepsgebonden inkomens in 2018 is het gevolg van kleinere (negatieve) inkohieringen. Ook in 2017 waren de (negatieve) inkohieringen kleiner geworden vanwege een versnelling van het inkohieringsritme in 2016. Daarnaast werden in het kader van de *tax-shift* een verhoging van de tarieven voor de forfaitaire beroepskosten²⁶ en een aanpassing van de belastingschijven²⁷ doorgevoerd. De inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing zijn echter op het peil van 2017 (in % bbp) gebleven.

Net zoals in 2017 was er ook in 2018 een aanzienlijke toename van de ontvangsten uit de directe belastingen van toepassing op vennootschappen (+0,26 procentpunt bbp). Deze vloeit voort uit een uitgesproken stijging van de ontvangsten uit belastingen op de winsten van vennootschappen (vennootschapsbelasting of VenB). Zoals uit Grafiek 5 blijkt zet de stijgende trend van de voorgaande jaren zich verder, echter is de toename kleiner dan de uitzonderlijke toename in 2017.

²⁶ Het forfaitair beroepskostenpercentage van 30% geldt vanaf 2018 voor alle loonschijven (voorheen was dit degressief). Het maximumbedrag is opgetrokken van 2.760 euro naar 2.950 euro.

²⁷ De belastingschijf van 30% valt vanaf 2018 onder de schijf van 25%.

Grafiek 5
Evolutie van de componenten van de vennootschapsbelasting in 1995-2018
(in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Grafiek 5 geeft de uitsplitsing weer van het verloop van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting over haar twee belangrijkste componenten²⁸. In 2017-2018 zijn de voorafbetalingen aanzienlijk toegenomen (van 2,0% bbp in 2016 naar 3,0% bbp in 2018) met een toename van +0,46 procentpunt bbp in 2018. Deze toename werd in 2018 echter gecompenseerd door een afname van de inkohieringen, hetgeen een breuk betekent met de toenametrend sinds 2010²⁹.

²⁸ 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).

²⁹ Gedurende de periode 2010-2017 zijn de inkohieringen toegenomen met 1,1 procentpunt bbp.

De vastgestelde toename van de voorafbetalingen in 2017-2018 kan verklaard worden door verschillende factoren. Ten eerste verhoogde in januari 2017 de belastingvermeerdering bij onvoldoende voorafbetalingen tot 2,25% ³⁰. Ten tweede verhoogde ook de belastbare grondslag van de vennootschapsbelasting door een daling van het tarief van de notionele interestaftrek (als gevolg van de daling van de referentierente voor risicokapitaal). Tot slot wordt de belastbare basis ook in belangrijke mate bepaald door het verloop van de conjunctuur, welke de laatste jaren gunstig was.

Afhankelijk van de beschouwde factor is de toename van de opbrengst uit de vennootschapsbelasting van structurele of van tijdelijke aard. Een verhoging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting van tijdelijke aard betreft een zuivere verschuiving van het moment van betaling van het verschuldigde bedrag in de tijd. De belastinginning via inkohieringen zal immers equivalent dalen in de volgende jaren, wat de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting zal drukken. Dit is reeds merkbaar in 2018 met een daling van de ontvangsten uit de inkohieringen. Bijgevolg wordt het verloop van de ontvangsten bij de analyse in structurele termen voor deze tijdelijke verschuiving gecorrigeerd (deel 2.1.2.2).

2.1.2.2 De structurele overheidsontvangsten

Zoals in het deel hierboven werd toegelicht, steeg de (nominale) totale ontvangstenratio in 2018 met 0,40 procentpunt bbp ten opzichte van 2017. De waargenomen evolutie werd echter beïnvloed door het verloop van de conjunctuur en de impact van eenmalige en tijdelijke factoren (zogenaamde one shots). **In structurele termen nam de ontvangstenratio in 2018 toe met 0,10 procentpunt bbp om zo een niveau van 49,35% bbp te bereiken.** Het verschil in verloop tussen beide ratio's (0,30% bbp) kan worden herleid tot de verhoogde impact van *one shots* op de ontvangsten in 2018. De impact van de conjunctuur op de ontvangstenratio is immers quasi neutraal.

³⁰ Dit beïnvloedt het verschil tussen het boetetarief bij onvoldoende of geen voorafbetalingen en de rente om een voorafbetaling eventueel te financieren via een lening. Door de verhoging van het boetetarief wordt het voor bedrijven terug interessanter om bijvoorbeeld leningen aan te gaan om hun voorafbetalingen te financieren in plaats van de VenB via inkohieringen (inclusief belastingvermeerdering) te betalen.

De ontvangstenratio in 2018 blijkt evenwel in een niet geringe mate beïnvloed door eenmalige en tijdelijke meevallers langs ontvangstenzijde (0,67% bbp). Dit is een toename van 0,30 procentpunt bbp in vergelijking met 2017. Deze tijdelijke meevallers betreffen onder meer een voorschot op de eindbelasting van het pensioenspaarkapitaal³¹. In 2018 heeft echter in hoofdzaak de toename van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting geleid tot een tijdelijke verhoging van de ontvangsten. Een gedeelte van de toename van de voorafbetalingen is immers tijdelijk aangezien dit aanleiding zal geven tot een lagere belastinginning via inkohieringen in de volgende jaren. De inschatting van de tijdelijke toename in de voorafbetalingen is echter niet eenvoudig³². Door het FPB wordt binnen het kader van de economische vooruitzichten van juni 2019 een bedrag van 0,65% bbp (2,9 miljard euro) als niet-structureel beschouwd voor 2018³³.

Tabel 17
Structurele overheidsontvangsten over de periode 2014-2018

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Totale ontvangsten (HRF) | 50,20% | 49,59% | 49,00% | 49,62% | 50,02% | 0,40% |
| Correctie voor de stand van de conjunctuur | 0,01% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Impact van one shots | 0,42% | 0,17% | 0,19% | 0,38% | 0,67% | 0,30% |
| Structurele ontvangsten (HRF) | 49,78% | 49,41% | 48,81% | 49,24% | 49,35% | 0,10% |
| p.m. Structurele ontvangsten (ESR) | 51,75% | 51,17% | 50,49% | 50,93% | 51,02% | 0,10% |

Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019) en de Economische projecties van het FPB (juni 2019).

Grafiek 6 geeft de evolutie weer van de nominale en de structurele ontvangstenratio binnen een middellangetermijnperspectief (2010-2018).

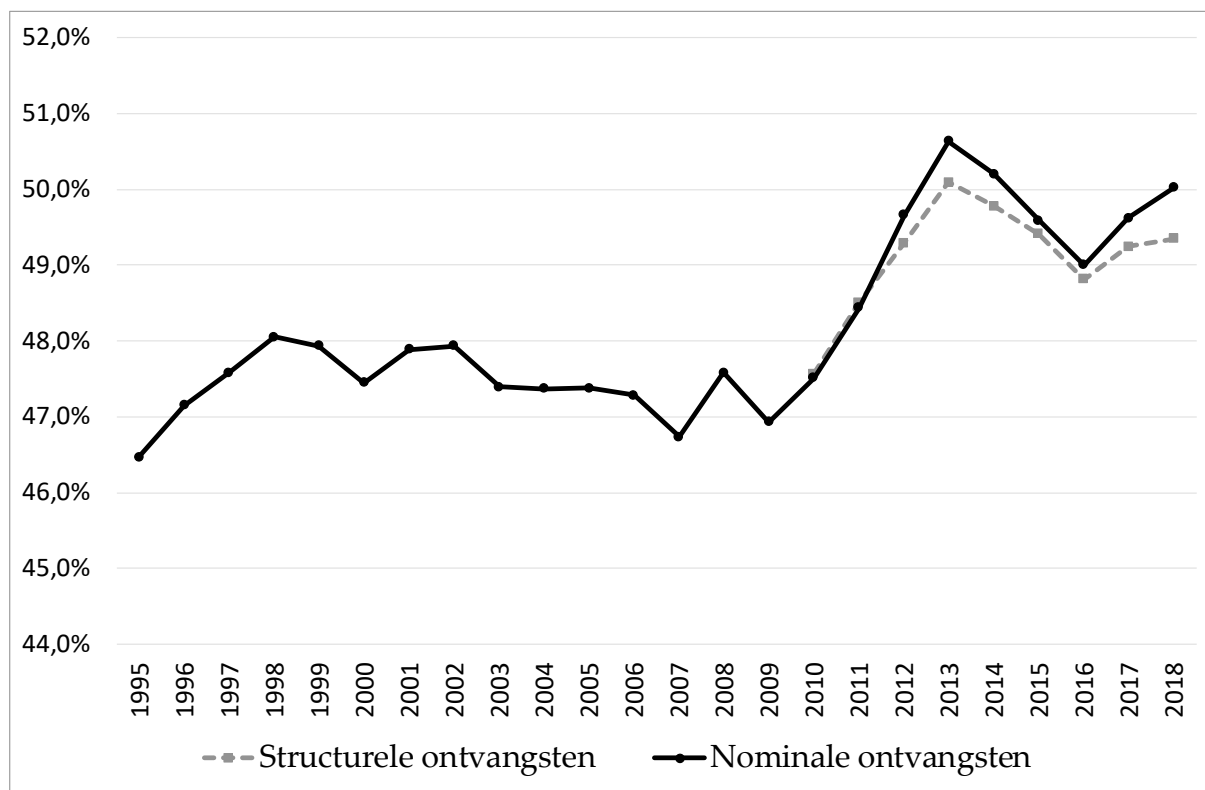
³¹ Bij alle contracten die van vóór 2015 dateren en die nog niet definitief werden belast, wordt van 2015 tot en met 2019 elk jaar in september 1% van de kapitaalreserves (waarde op 31/12/2014) belast. De betaalde voorschotten zullen van de eindbelasting worden afgetrokken wanneer deze verschuldigd is.

³² Binnen het kader van de hervorming van de vennootschapsbelasting is het basistarief van de belastingvermeerdering vanaf 2018 (aanslagjaar 2019) verhoogd naar 6,75%, nadat in 2017 het basistarief reeds was verhoogd naar 2,25%. Onder impuls hiervan kan de betaling van de verschuldigde belasting opnieuw naar voor schuiven in de tijd.

³³ In de projectie gaat het FPB ervan uit dat de toename in de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting volledig zal worden gecompenseerd door lagere inkohieringen, en dat de impliciete macro-economische aanslagvoet op middellange termijn zal terugkeren naar de niveaus van vóór 2017. De volledige toename wordt dus beschouwd als *one shot*. In het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 wordt echter verondersteld dat de helft van de toename structureel is.

Grafiek 6

Evolutie van de ontvangstenratio (nominaal en structureel, 2010 – 2018) (in % bbp)



Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019) en de Economische projecties van het FPB (juni 2019). Aangezien de FPB reeks voor one shots pas beschikbaar is vanaf 2010, is het niet mogelijk om hiervoor structurele ontvangsten te bepalen.

2.1.3 De overheidsuitgaven

De analyse van de primaire overheidsuitgaven gebeurt in twee stappen. In een eerste stap wordt ingegaan op de evolutie van de effectieve (waargenomen) primaire overheidsuitgaven (zie deel 2.1.3.1). In een tweede stap wordt gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur en eenmalige en tijdelijke factoren om tot de structurele primaire uitgavenratio te komen (zie deel 2.1.3.2). Tot slot wordt ook de evolutie van de rentelasten besproken (zie deel 2.1.3.3).

2.1.3.1 De effectieve primaire overheidsuitgaven

Net zoals bij de overheidsontvangsten zijn de tabellen en de grafieken van de primaire uitgaven opgesteld volgens de HRF-definitie. Dit houdt in dat de HRF-correcties die werden toegepast langst de ontvangstenzijde (zie deel 2.1.2.1), symmetrisch worden toegepast op de uitgaven om de neutraliteit op het niveau van het vorderingensaldo te garanderen.

Tabel 18
Primaire uitgaven: overgang van ESR naar HRF-definitie (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Totale primaire uitgaven (ESR) | 52,01% | 50,70% | 50,25% | 49,66% | 50,13% | 0,47% |
| <u>HRF specifieke correcties</u> | <u>-1,97%</u> | <u>-1,76%</u> | <u>-1,68%</u> | <u>-1,68%</u> | <u>-1,68%</u> | <u>0,01%</u> |
| Toegerekende sociale premies | -2,40% | -2,25% | -2,25% | -2,26% | -2,28% | -0,01% |
| Overdracht indirecte belastingen naar EU | 0,31% | 0,39% | 0,44% | 0,43% | 0,46% | 0,02% |
| Verkoop van activa | 0,12% | 0,10% | 0,13% | 0,14% | 0,15% | 0,00% |
| Totale primaire uitgaven (HRF) | 50,04% | 48,95% | 48,56% | 47,97% | 48,45% | 0,48% |

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

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

In 2018 kwam er een einde aan het dalende verloop van de primaire uitgavenratio van de Gezamenlijke Overheid (GO) dat sinds 2014 waargenomen werd. De primaire uitgavenratio nam in 2018 immers toe met 0,48 procentpunt bbp tot op een niveau van 48,45% bbp. Zowel de ratio van de lopende uitgaven (+0,35 procentpunt bbp, zie deel 2.1.3.1.1) als de ratio van de kapitaaluitgaven (+0,13 procentpunt bbp, zie deel 2.1.3.1.2) nam toe in 2018.

Tabel 19
Effectieve primaire uitgaven van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

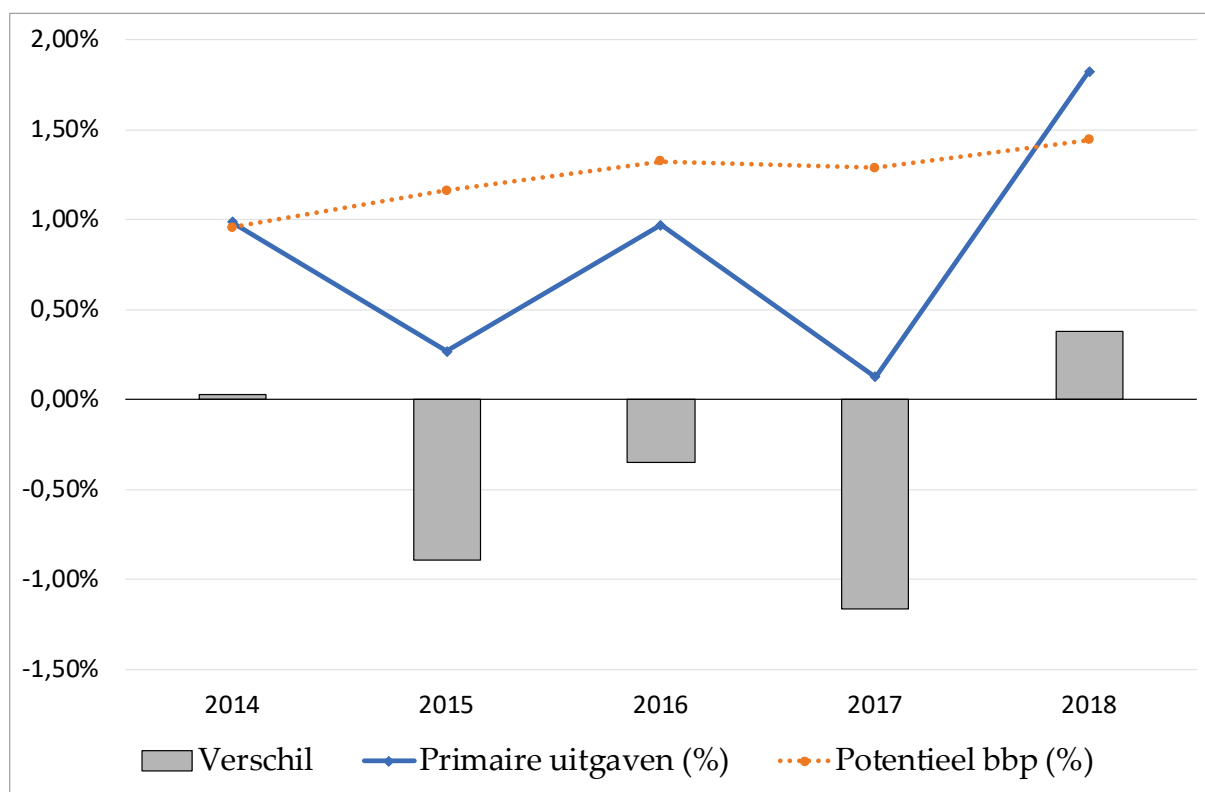
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Totale primaire uitgaven (HRF) | 50,04% | 48,95% | 48,56% | 47,97% | 48,45% | 0,48% |
| <u>Lopende uitgaven</u> | 45,79% | 45,26% | 45,13% | 44,62% | 44,97% | 0,35% |
| Bezoldigingen | 10,32% | 10,19% | 10,09% | 10,03% | 9,98% | -0,05% |
| Lonen | 8,60% | 8,32% | 8,27% | 8,21% | 8,17% | -0,04% |
| Sociale premies t.l.v. de werkgevers | 1,72% | 1,87% | 1,82% | 1,82% | 1,80% | -0,02% |
| Aankopen van goederen en diensten | 4,26% | 4,06% | 3,98% | 3,97% | 4,09% | 0,12% |
| Subsidies aan bedrijven | 3,50% | 3,42% | 3,36% | 3,38% | 3,31% | -0,07% |
| <i>waarvan loonkostensubsidies</i> | 1,22% | 1,21% | 1,14% | 1,10% | 1,10% | 0,00% |
| Sociale uikeringen | 25,32% | 25,16% | 25,12% | 25,03% | 25,20% | 0,17% |
| In geld | 17,29% | 17,19% | 17,16% | 17,10% | 17,25% | 0,15% |
| In natura | 8,03% | 7,97% | 7,96% | 7,93% | 7,95% | 0,02% |
| Inkomstenoverdrachten | 2,39% | 2,42% | 2,59% | 2,21% | 2,39% | 0,18% |
| <i>waarvan naar de EU</i> | 1,22% | 1,37% | 1,43% | 1,16% | 1,35% | 0,19% |
| <u>Kapitaaluitgaven</u> | 4,25% | 3,69% | 3,43% | 3,35% | 3,48% | 0,13% |
| Bruto-investeringen in vaste activa | 2,31% | 2,31% | 2,21% | 2,23% | 2,39% | 0,16% |
| Overige kapitaaluitgaven | 1,95% | 1,38% | 1,22% | 1,12% | 1,08% | -0,03% |
| p.m. Terugbetaalbare leningen | 0,26% | 0,20% | 0,18% | 0,19% | 0,18% | -0,01% |

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

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

In Grafiek 7 wordt de jaarlijkse reële groei van de primaire uitgaven vergeleken met de potentiële bbp-groei. In de jaren 2015-2017 groeiden de reële primaire uitgaven trager dan het potentiële bbp. In 2018 vond er een versnelling van de reële primaire uitgavengroei plaats tot 1,82% op jaarbasis. De reële primaire uitgavengroei werd bijgevolg hoger dan de potentiële bbp-groei, die volgens de Spring Forecast 2019 van de Europese Commissie 1,44% bedroeg in 2018.

Grafiek 7
Groei van de reële primaire uitgaven en van het potentiële bbp (in %)



Bron: Berekeningen HRF op basis van gegevens van het INR, van het FPB en van AMECO (potentieel bbp uit Spring Forecast 2019). De primaire uitgaven in lopende prijzen werden gedeïfleerd aan de hand van een gewogen deflator (consumptieprijsindex, index voor sociale uitkeringen in geld en bezoldigingen).

2.1.3.1.1 Evolutie van de lopende uitgaven

De inkomstenoverdrachten aan andere sectoren (+0,18 procentpunt bbp), de sociale uitkeringen (+0,17 procentpunt bbp) en de aankopen van goederen en diensten (+0,12 procentpunt bbp) droegen bij tot de toename van de lopende uitgavenratio van de Gezamenlijke Overheid in 2018. De daling van de subsidies aan bedrijven (-0,07 procentpunt bbp) en de bezoldigingen (-0,05 procentpunt bbp) kon de stijging van de andere lopende uitgavencategorieën slechts gedeeltelijk compenseren (zie Tabel 19).

De forse groei van de **inkomstenoverdrachten aan andere sectoren** in 2018 wordt hoofdzakelijk verklaard door de toename van de overdrachten aan de EU ³⁴ (+0,19 procentpunt bbp) (zie Tabel 20). In 2017 was er een tijdelijke vermindering van de bijdrage van België tot de Europese begroting. Er was immers een neerwaartse herziening van de bijdrage op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) omwille van vertragingen in de uitvoering van de Europese begroting in 2017. In 2018 steeg de bni-bijdrage terug naar een niveau dat dichter aanleunt bij de jaren 2014-2016.

Tabel 20
Overdrachten van België aan de Europese Unie (in % bbp)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Overdrachten aan de EU | (1)=(2)+(3) | 1,22% | 1,37% | 1,43% | 1,16% | 1,35% | 0,19% |
| Indirecte belastingen | (2)=(2a)+(2b) | 0,31% | 0,39% | 0,44% | 0,43% | 0,46% | 0,02% |
| Traditionele eigen middelen | (2a) | 0,31% | 0,34% | 0,38% | 0,38% | 0,39% | 0,02% |
| Bijdragen aan het Resolutiefonds | (2b) | 0,00% | 0,06% | 0,07% | 0,06% | 0,06% | 0,01% |
| Inkomstenoverdrachten | (3)=(4)+(5)+(6) | 0,91% | 0,97% | 0,99% | 0,72% | 0,89% | 0,17% |
| Derde middelenbron (op basis van de btw) | (4) | 0,12% | 0,12% | 0,12% | 0,12% | 0,13% | 0,00% |
| Vierde middelenbron (bijdrage op basis van het bni) | (5a) | 0,68% | 0,74% | 0,77% | 0,49% | 0,67% | 0,18% |
| Bijdrage in financiering Britse korting (bni) | (5b) | 0,07% | 0,07% | 0,07% | 0,07% | 0,06% | -0,01% |
| Overige inkomstenoverdrachten | (6) | 0,04% | 0,04% | 0,03% | 0,04% | 0,04% | 0,00% |
| <i>p.m. Totale bni-bijdrage</i> | <i>(5)=(5a)+(5b)</i> | <i>0,79%</i> | <i>0,85%</i> | <i>0,87%</i> | <i>0,60%</i> | <i>0,77%</i> | <i>0,17%</i> |
| <i>p.m. Totale bijdrage eigen middelen EU-begroting</i> | <i>(7)=(2a)+(4)+(5)</i> | <i>1,22%</i> | <i>1,31%</i> | <i>1,37%</i> | <i>1,10%</i> | <i>1,29%</i> | <i>0,19%</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 2019).

³⁴ In Kader 2 (pp.52-53) van het Advies van juli 2018 wordt meer toelichting gegeven bij de samenstelling van de overdrachten van België aan de Europese Unie.

Zoals blijkt uit Tabel 21, werd de stijging van de **sociale uitkeringen** (+0,17 procentpunt bbp) in 2018 vooral veroorzaakt door de toename van de pensioenen (+0,12 procentpunt bbp), de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (+0,08 procentpunt bbp) en de overige sociale uitkeringen in geld (+0,07 procentpunt bbp). De vergrijzing van de bevolking ligt aan de basis van de toename van de pensioenen. De ZIV-uitkeringen (ziekte- en invaliditeitsuitkeringen) blijven hun stijgende trend verderzetten door de toename van het aantal begunstigden. Sinds 2014 zijn de ZIV-uitkeringen met 0,19 procentpunt bbp toegenomen. In 2018 bedroegen ze 1,95% bbp. De leeflonen stegen met 0,02 procentpunt bbp. Daarentegen viel er een daling op te merken, uitgedrukt in % bbp, van de werkloosheidsuitgaven (-0,07 procentpunt bbp) en van de uitgaven voor loopbaanonderbreking en voor het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag³⁵ (-0,06 procentpunt bbp). De gunstige situatie op de arbeidsmarkt en de eerder genomen maatregelen deden de werkloosheidsuitgaven in 2018 verder teruglopen tot op een niveau van 1,16% bbp. Ten opzichte van 2014 daalden de werkloosheidsuitgaven met 0,50 procentpunt bbp. De uitgavenratio's voor gezondheidszorg en gezinsbijslagen bleven min of meer stabiel in 2018. Het onder controle houden van de gezondheidszorguitgaven is het gevolg van besparingsmaatregelen, want de demografische evolutie en de kosten van nieuwe behandelingen zorgen voor een natuurlijke stijging van deze uitgaven. In het deel 2.2.4 over de SZ wordt dieper ingegaan op de evolutie van de sociale uitkeringen.

Tabel 21
Evolutie van de sociale uitkeringen van de GO (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Sociale uitkeringen | 25,32% | 25,16% | 25,12% | 25,03% | 25,20% | 0,17% |
| <i>In geld</i> | 17,29% | 17,19% | 17,16% | 17,10% | 17,25% | 0,15% |
| Pensioenen | 10,32% | 10,35% | 10,42% | 10,53% | 10,66% | 0,12% |
| Gezinsbijslagen | 1,57% | 1,53% | 1,50% | 1,48% | 1,47% | 0,00% |
| Loopbaanonderbreking en brugpensioen (SWT) | 0,59% | 0,57% | 0,52% | 0,46% | 0,40% | -0,06% |
| Werkloosheid | 1,66% | 1,47% | 1,37% | 1,23% | 1,16% | -0,07% |
| Uitkeringen ziekte en invaliditeit | 1,76% | 1,81% | 1,85% | 1,87% | 1,95% | 0,08% |
| Leefloon | 0,22% | 0,25% | 0,27% | 0,27% | 0,29% | 0,02% |
| Overige | 1,17% | 1,21% | 1,23% | 1,25% | 1,32% | 0,07% |
| <i>In natura</i> | 8,03% | 7,97% | 7,96% | 7,93% | 7,95% | 0,02% |
| waarvan gezondheidszorg | 6,95% | 6,92% | 6,85% | 6,84% | 6,83% | -0,01% |

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

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

³⁵ Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) stemt overeen met de voormalige brugpensioenen.

Nadat de **aankopen van goederen en diensten** ³⁶ van de Gezamenlijke Overheid, uitgedrukt in % bbp, in de voorgaande jaren daalden door saneringsmaatregelen, viel er in 2018 opnieuw een stijging waar te nemen van deze rubriek (+0,12 procentpunt bbp). De stijging werd voornamelijk opgetekend bij de Gemeenschappen en Gewesten (+0,08 procentpunt bbp) en bij de Federale Overheid (+0,04 procentpunt bbp). De evolutie van de aankopen van goederen en diensten bij de Lokale Overheden (+0,01 procentpunt bbp) en bij de Sociale Zekerheid (-0,01 procentpunt bbp) was geringer en neutraliseerde elkaar.

Tabel 22
Aankopen van goederen en diensten per overheidsniveau (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Aankopen van goederen en diensten van de GO | 4,26% | 4,06% | 3,98% | 3,97% | 4,09% | 0,12% |
| <i>Entiteit I</i> | 1,05% | 1,00% | 0,97% | 0,91% | 0,94% | 0,03% |
| Federale Overheid | 0,79% | 0,76% | 0,74% | 0,68% | 0,72% | 0,04% |
| Sociale Zekerheid | 0,26% | 0,24% | 0,23% | 0,23% | 0,22% | -0,01% |
| <i>Entiteit II</i> | 3,21% | 3,07% | 3,01% | 3,06% | 3,15% | 0,09% |
| Gemeenschappen en Gewesten | 2,02% | 1,95% | 1,87% | 1,92% | 2,00% | 0,08% |
| Lokale Overheden | 1,19% | 1,12% | 1,13% | 1,14% | 1,15% | 0,01% |

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

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

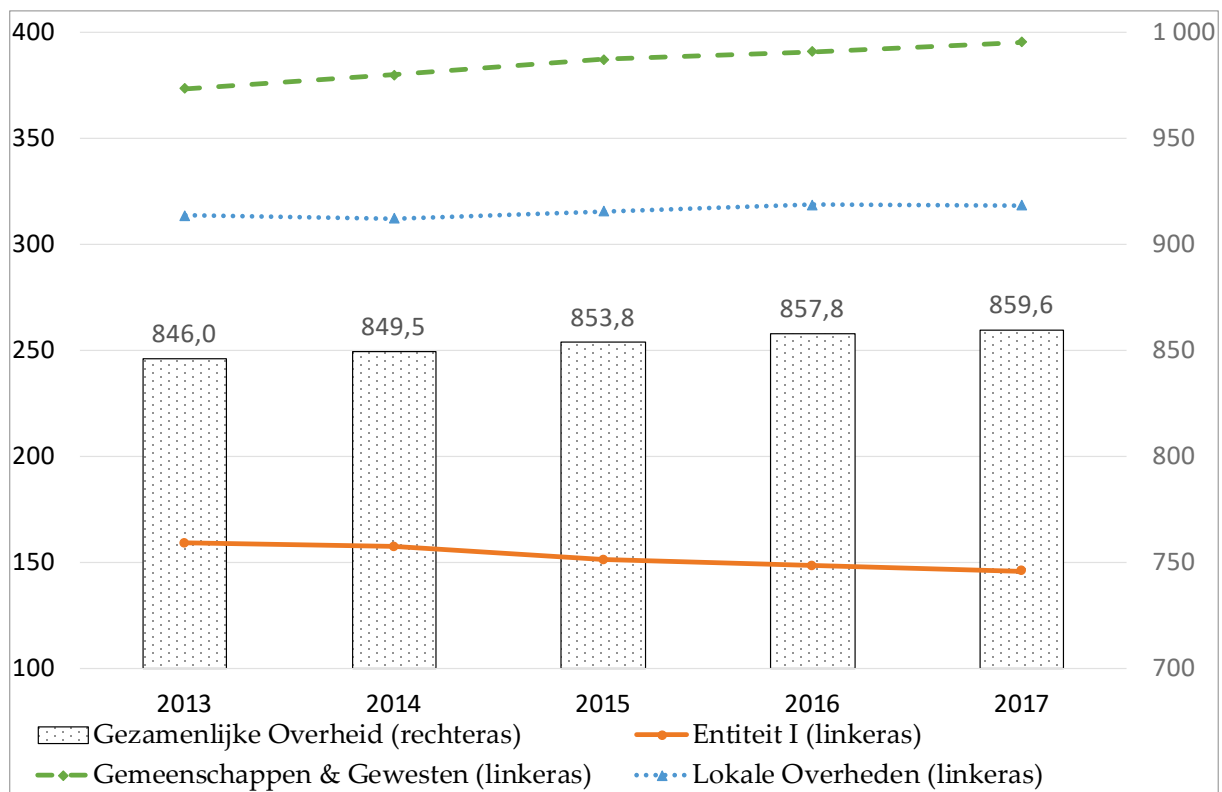
Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid daalden de **subsidies aan bedrijven** (-0,07 procentpunt bbp, zie Tabel 19 op p.57). Conform het ESR 2010 maken de loonkostensubsidies deel uit van de rubriek “subsidies aan bedrijven” in de nationale rekeningen. Deze loonkostensubsidies omvatten de vrijstellingen van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (bij de Federale Overheid) en de gerichte verminderingen van sociale bijdragen voor werkgevers (bij de Sociale Zekerheid en de Gemeenschappen en Gewesten ³⁷). De loonkostensubsidies bleven in 2018 stabiel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid.

³⁶ Gemeten als de som van het intermediair verbruik en de betaalde belastingen in de Nationale Rekeningen (NR).

³⁷ Na de Zesde Staatshervorming kregen de Gemeenschappen en Gewesten nieuwe bevoegdheden inzake doelgroepenbeleid.

De **overheidsbezoldigingen** groeiden ook in 2018 trager dan het bbp (zie Tabel 19 op p.57). De ratio van de overheidsbezoldigingen bleef bijgevolg zijn dalende trend verderzetten en kwam net onder de 10% bbp uit. Dit wordt verklaard door de gematigde loonevolutie en door de vertraging van de groei van de overheidstewerkstelling in de ruime zin ³⁸. Merk tot slot op dat er als gevolg van de Vijfde en Zesde Staatshervorming een niet onbelangrijke overdracht van personeel plaatsvond van Entiteit I naar de G&G.

Grafiek 8
Evolutie van de overheidstewerkstelling in 2013-2017 ³⁹ (in duizenden personen)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

³⁸ In het onderwijs (niveau van de GO) was er een toename van 373,9 duizend personen naar 394,2 duizend personen tussen 2013 en 2017, terwijl de overige overheidstewerkstelling (o.a. administraties en defensie) globaal afnam (bron: NBB.Stat).

³⁹ De cijfers van de overheidstewerkstelling voor 2018 worden pas in het najaar van 2019 gepubliceerd.

2.1.3.1.2 Evolutie van de kapitaaluitgaven

De stijging van de kapitaaluitgaven is toe te schrijven aan de groei van de overheidsinvesteringen (bruto-investeringen in vaste activa) met 0,16 procentpunt bbp in 2018. De overheidsinvesteringen bereikten in 2018 hun hoogste niveau in de beschouwde periode 2014-2018, namelijk 2,39% bbp. De overige kapitaaluitgaven daalden met 0,03 procentpunt bbp in 2018.

Het verloop van de overheidsinvesteringen per overheidsniveau is weergegeven in Tabel 23.

Tabel 23
Bruto-investeringen in vaste activa per overheidsniveau (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Bruto-investeringen in vaste activa van de GO | 2,31% | 2,31% | 2,21% | 2,23% | 2,39% | 0,16% |
| Entiteit I | 0,26% | 0,23% | 0,25% | 0,24% | 0,24% | 0,00% |
| Entiteit II | 2,05% | 2,07% | 1,96% | 1,99% | 2,15% | 0,16% |
| Gemeenschappen en Gewesten | 1,33% | 1,35% | 1,33% | 1,28% | 1,35% | 0,08% |
| Lokale Overheden | 0,71% | 0,72% | 0,62% | 0,71% | 0,80% | 0,09% |

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

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

De stijging van de overheidsinvesteringen die in 2018 bij de Lokale Overheden opgetekend werd (+0,09 procentpunt bbp), kadert binnen de zogenaamde investeringscyclus van de Lokale Overheden. In de aanloop naar de lokale verkiezingen (oktober 2018) nemen de overheidsinvesteringen traditioneel toe om vervolgens na afloop van de lokale verkiezingen opnieuw af te nemen. De piek van deze lokale investeringscyclus is echter minder uitgesproken dan bij eerdere cycli (zie deel 2.4).

Ook bij de Gemeenschappen en de Gewesten viel er een stijging van de overheidsinvesteringen te noteren in 2018 (+0,08 procentpunt bbp) (zie deel 2.3).

Kader 1: Evolutie van de investeringen van de Gezamenlijke Overheid

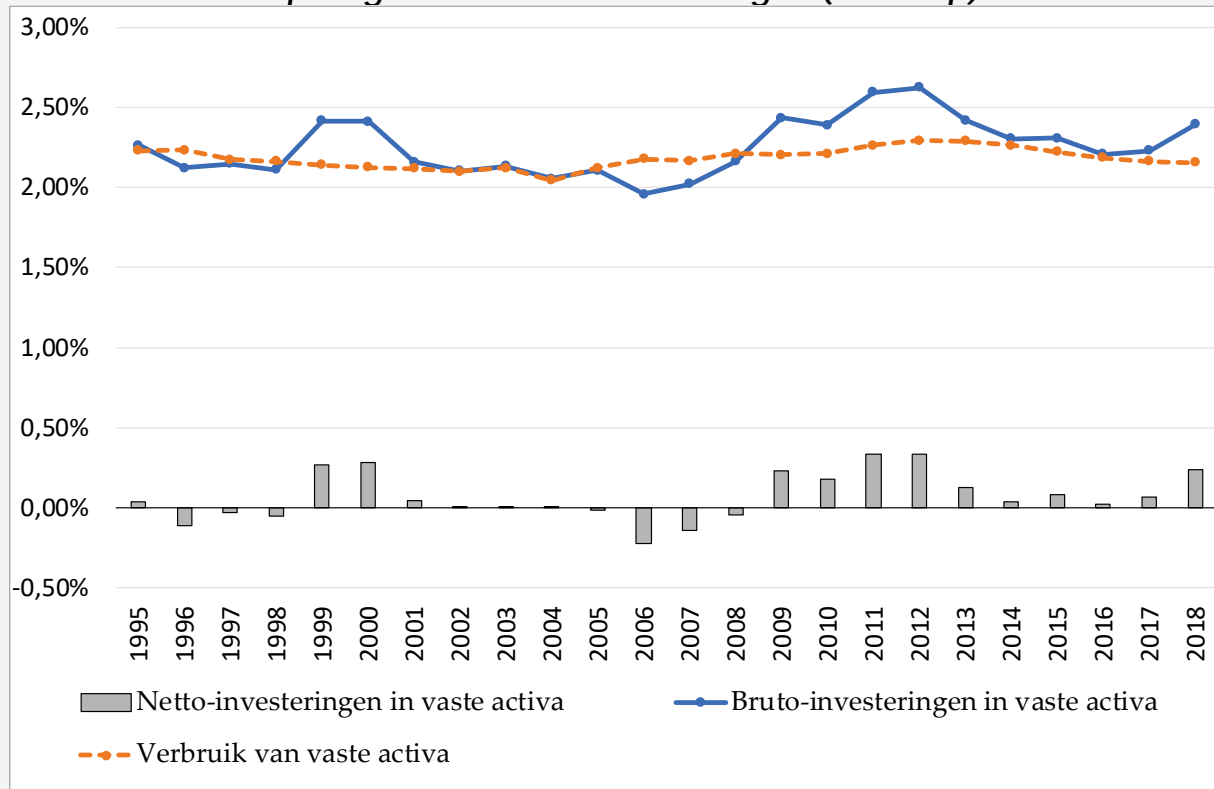
Het niveau van de Belgische overheidsinvesteringen is laag in vergelijking met andere Europese landen ⁴⁰ en in het bijzonder in vergelijking met het niveau van de totale primaire uitgaven. Vanuit deze vaststelling was de Afdeling in haar advies van maart 2018 van oordeel dat een toename van de overheidsinvesteringen aangewezen is, in het bijzonder van de investeringen die een sterk positief effect hebben op de economische bedrijvigheid, het productiepotentieel van de economie en de houdbaarheid van de schuld.

In 2018 bedroegen de bruto-investeringen 2,39% bbp, het hoogste niveau in de beschouwde periode 2014-2018. Over de volledige periode 1995-2018 bedroegen de bruto-investeringen gemiddeld 2,25% bbp per jaar.

Het verschil tussen de jaarlijkse bruto-investeringen en de jaarlijkse depreciatie van de kapitaalvoorraad (het verbruik of de waardevermindering van vast kapitaal) is in 2018 groter geworden (zie Grafiek 9). Dit betekent dat de netto-investeringen in 2018 toegenomen zijn, namelijk tot 0,24% bbp. In de periode 2014-2018 bedroegen de netto-investeringen van de Gezamenlijke Overheid gemiddeld 0,09% bbp, tegenover gemiddeld 0,07% bbp over de volledige periode 1995-2018.

⁴⁰ Zie het Rapport "Publieke investeringen: analyse & aanbevelingen", NBB (oktober 2017). Op Europees niveau behoort België samen met Ierland, Portugal, Duitsland, Italië en Spanje tot de groep landen met de laagste ratio van de overheidsinvesteringen ten opzichte van het bbp (gemeten in 2015). In de Scandinavische landen ligt het niveau van de overheidsinvesteringen dicht bij 4% bbp. In Frankrijk en Nederland bedragen de overheidsinvesteringen ongeveer 3,5% bbp.

Grafiek 9
Bepaling van de netto-investeringen (in % bbp)

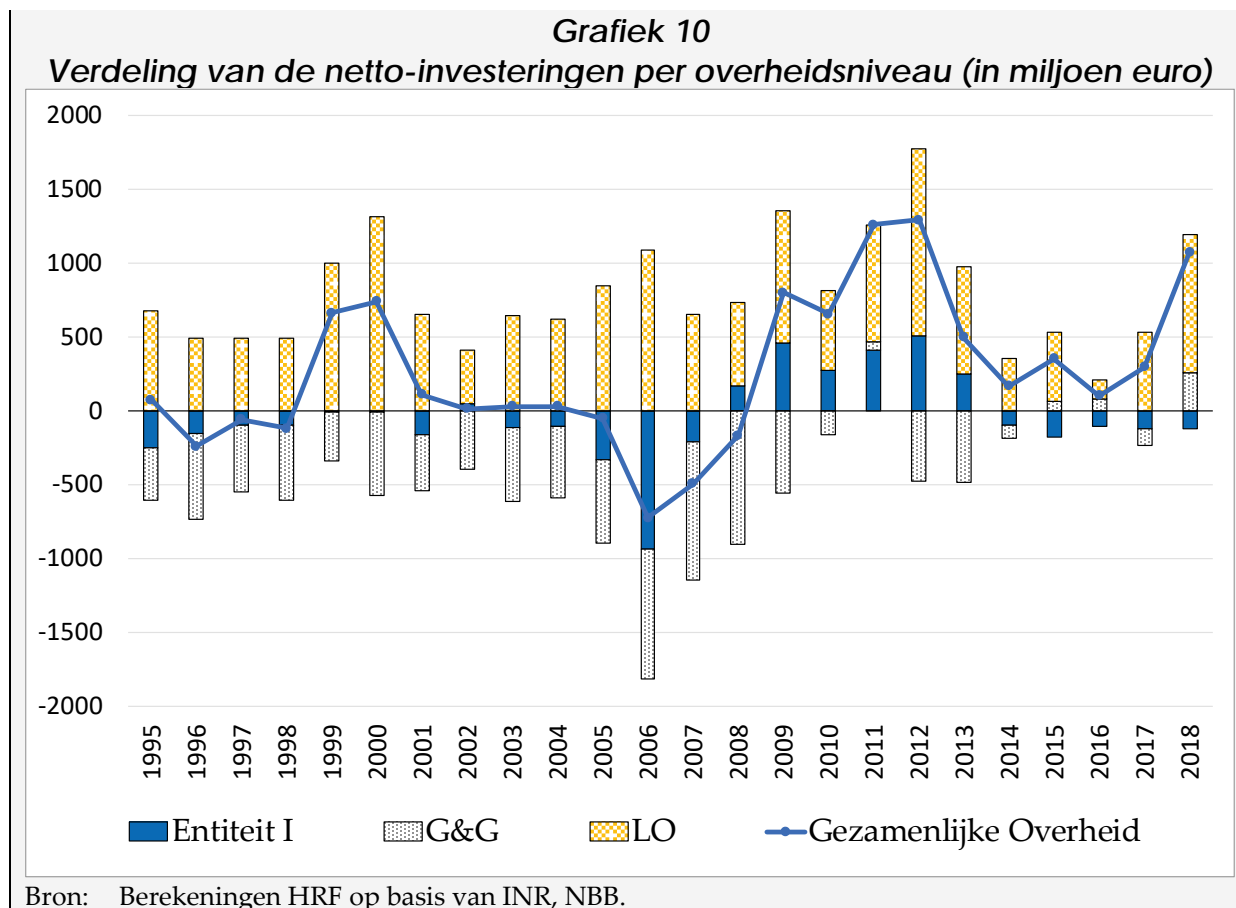


Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Grafiek 10 toont de verdeling van de netto-investeringen ⁴¹ over de verschillende overheidsniveaus. In deze voorstelling valt vooral het belang van de Lokale Overheden op voor het verzekeren van positieve netto-overheidsinvesteringen ⁴². De netto-investeringen van Entiteit I zijn daarentegen negatief sinds 2014.

⁴¹ Een negatief bedrag komt overeen met negatieve netto-investeringen (depreciatie groter dan bruto-investeringen).

⁴² De investeringsbijdragen die de Lokale Overheden ontvangen van de Gemeenschappen en de Gewesten zijn weergegeven in Tabel 56 in deel 2.4.2.



2.1.3.2 De structurele primaire overheidsuitgaven

Zoals reeds toegelicht nam de (nominale) primaire uitgavenratio in 2018 toe met 0,48 procentpunt bbp ten opzichte van 2017. De evolutie van de primaire uitgavenratio 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 primaire uitgavenratio toe met 0,56 procentpunt bbp om zo een niveau van 48,50% bbp te bereiken. De conjunctuur en de eenmalige uitgaven hebben in 2018 een negatieve bijdrage (-0,08 procentpunt bbp) geleverd aan de groei van de primaire uitgavenratio ten opzichte van 2017.

Zoals uit Tabel 24 blijkt, bedroeg de impact van de conjunctuur op de primaire uitgavenratio -0,06% bbp in 2018, wat 0,03 procentpunt lager is in vergelijking met 2017. Ter illustratie wordt de impact van de conjunctuur uitgesplitst 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 uitdrukt van de cyclus op de primaire uitgavenratio (i.e. het uitdrukken van de uitgaven in relatie tot het potentieel bbp i.p.v. tot het geobserveerde bbp).

De invloed van eenmalige en tijdelijke factoren op de primaire uitgavenratio is in 2018 nihil. De impact van de one shots op de uitgavenratio daalde met 0,05 procentpunt bbp in vergelijking met 2017 aangezien de eenmalige factoren die in 2017 een negatieve impact hadden op het vorderingensaldo wegvielen (meer specifiek het aantal terugbetalingen van vennootschapsbelasting na rechterlijke beslissingen).

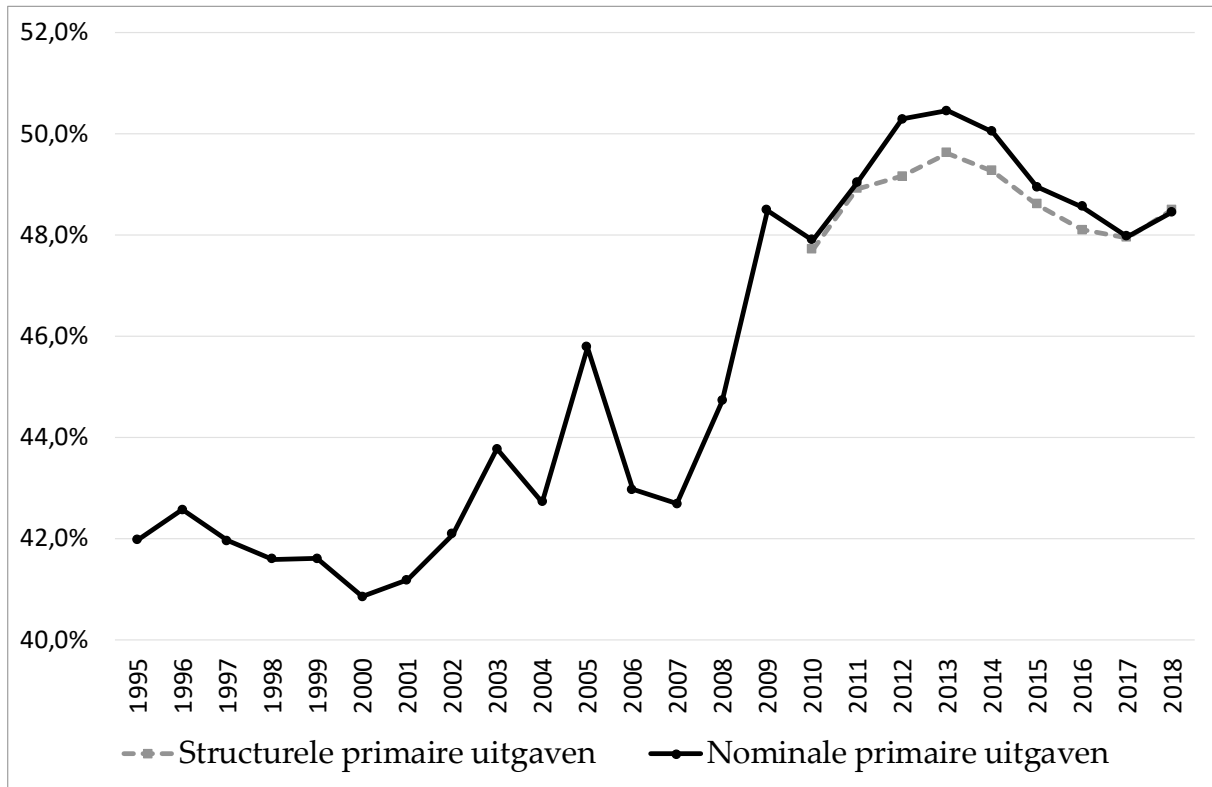
Tabel 24
Structurele primaire uitgaven over de periode 2014-2018

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Totale primaire uitgaven (HRF) | 50,04% | 48,95% | 48,56% | 47,97% | 48,45% | 0,48% |
| Correctie voor de stand van de conjunctuur | 0,66% | 0,33% | 0,20% | -0,02% | -0,06% | -0,03% |
| Tellereffect | 0,09% | 0,04% | 0,03% | 0,00% | -0,01% | 0,00% |
| Noemereffect | 0,71% | 0,57% | 0,28% | 0,18% | -0,02% | -0,20% |
| Impact van one shots | 0,11% | 0,02% | 0,25% | 0,05% | 0,00% | -0,05% |
| Structurele primaire uitgaven (HRF) | 49,27% | 48,60% | 48,11% | 47,95% | 48,50% | 0,56% |
| p.m. structurele primaire uitgaven (ESR) | 51,24% | 50,36% | 49,79% | 49,63% | 50,18% | 0,55% |

Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019) en de Economische projecties van het FPB (juni 2019).

Grafiek 11 geeft de evolutie weer van de nominale en de structurele uitgavenratio binnen een middellangetermijnperspectief (2010-2018).

Grafiek 11
Evolutie van de primaire uitgavenratio (nominaal en structureel, 2010-2018)
(in % bbp)

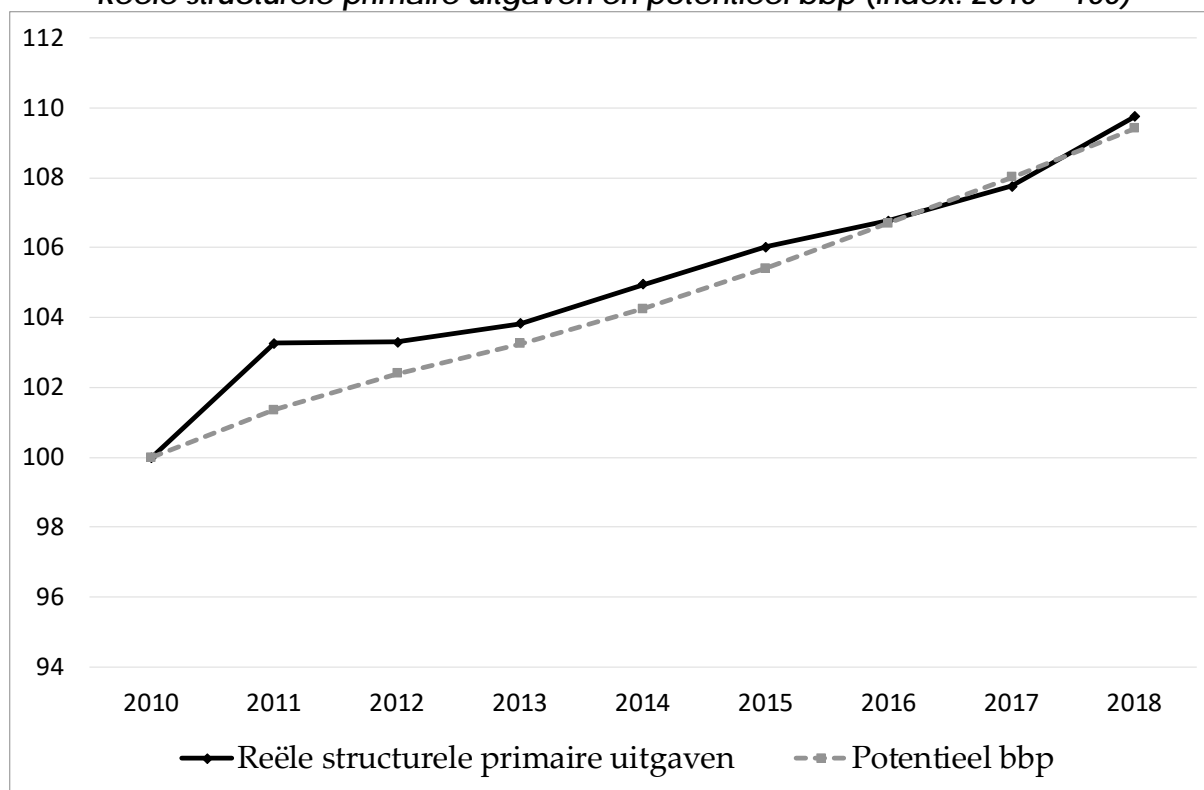


Bron: Berekeningen Secretariaat HRF op basis van gegevens van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019) en de Economische projecties van het FPB (juni 2019). Aangezien de FPB reeks voor one shots pas beschikbaar is vanaf 2010, is het niet mogelijk om hiervoor structurele uitgaven te bepalen.

Tot slot wordt in Grafiek 12 de groei van de reële primaire structurele uitgaven (i.e. gecorrigeerd voor het cyclische gedeelte van de werkloosheidsuitgaven en de impact van eenmalige en tijdelijke factoren) afgezet tegenover de potentiële bbp-groei.

Grafiek 12

Reële structurele primaire uitgaven en potentieel bbp (index: 2010 = 100)



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

2.1.3.3 Evolutie van de rentelasten en determinanten

In 2018 nam het gewicht van de rentelasten af tot 2,3% bbp. In vergelijking met 2017 stemt dit overeen met een daling van 0,2 procentpunt bbp. In het verlengde hiervan daalde in 2018 ook de impliciete rente op de overheidsschuld tot 2,2%. De gemiddelde looptijd van de uitstaande overheidsschuld steeg tot 9,6 jaar.

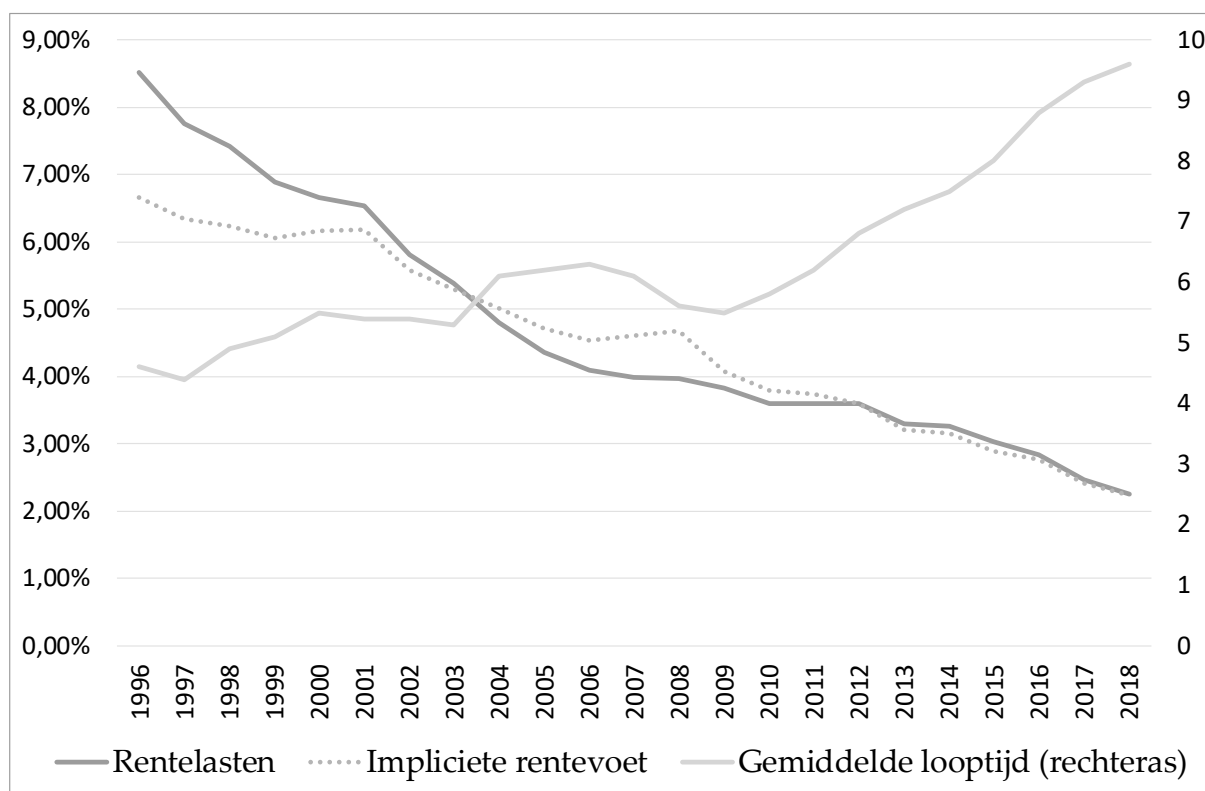
Tabel 25
Evolutie van de rentelasten

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|-----------|
| Rentelasten (in % bbp) | 3,3% | 3,0% | 2,8% | 2,5% | 2,3% | -0,2% |
| Impliciete rente (%) | 3,2% | 2,9% | 2,8% | 2,4% | 2,2% | -0,2% |
| Gemiddelde looptijd (in jaren) | 7,61 | 7,96 | 8,65 | 9,29 | 9,62 | 0,33 |

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Plaatsen we de evolutie van deze variabelen binnen een historisch perspectief (1996-2018), dan wordt duidelijk dat het verloop in 2018 aansluit bij de trend die sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis (2008-2009) geobserveerd werd. De rentelasten en impliciete rentevoet dalen, terwijl de gemiddelde looptijd van de schuld toeneemt.

Grafiek 13
Evolutie van de rentelasten, impliciete rentevoet en gemiddelde looptijd (in jaren)

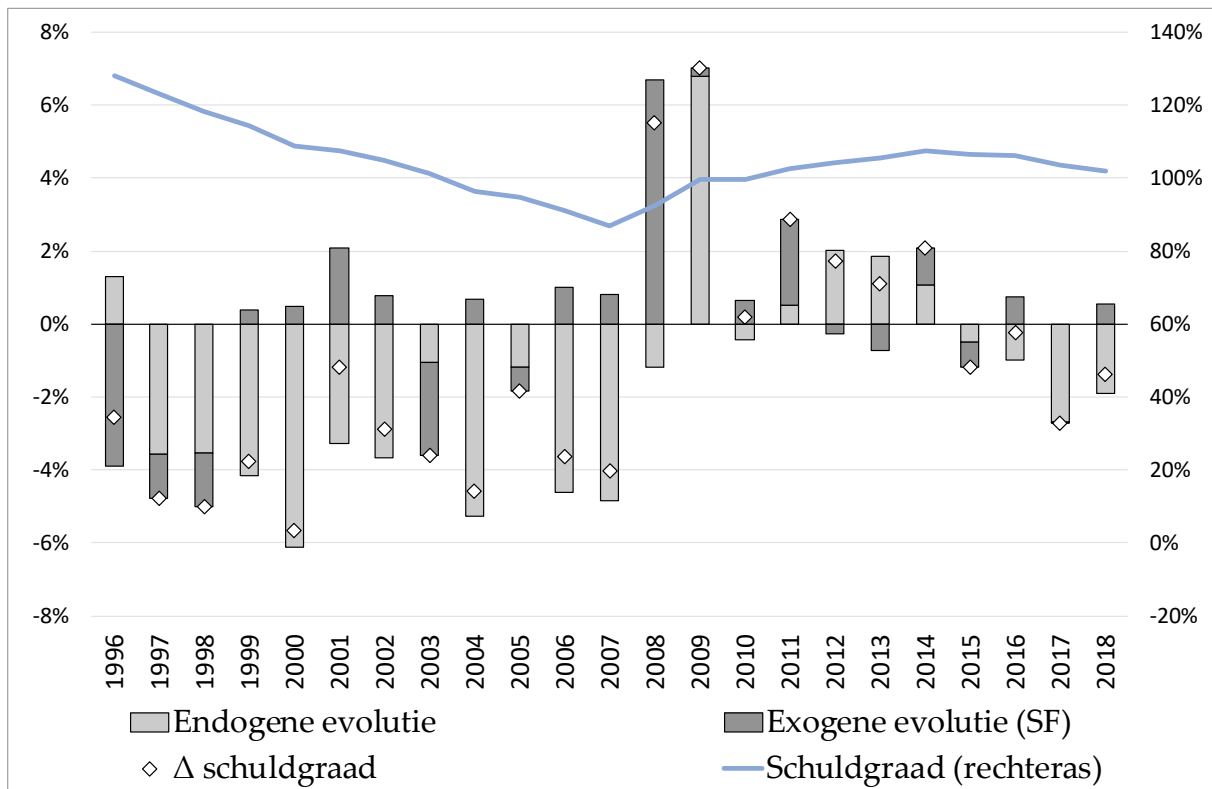


Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

2.1.4 Evolutie van de schuldgraad

De schuldgraad bedroeg **102,0% bbp op het einde van 2018**. De schuldgraad is gedaald met 1,4 procentpunt bbp ten opzichte van 2017, toen de schuldgraad 103,4% bbp bedroeg. De totale schuldgraadvariatie (in % bbp) kan worden opgesplitst in een endogene variatie (deel 2.1.4.1) en een exogene variatie (deel 2.1.4.2).

Grafiek 14
Evolutie van de schuldgraad (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

2.1.4.1 De endogene schuldevolutie

Vooraf dient opgemerkt te worden dat, ondanks het feit dat het omgekeerde sneeuwbaaleffect nog steeds speelt in 2018, het ritme van de schuldafbouw niet beantwoordt aan de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact (zie deel 3).

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

De endogene schuldgraadvariatie is immers gelijk aan het verschil tussen het primaire saldo dat noodzakelijk is om de schuldgraad constant ⁴³ te houden (vereiste primaire saldo) en het (gerealiseerde) effectieve primaire saldo. Het primaire saldo dat vereist is voor het stabiliseren van de schuldgraad is afhankelijk van het verschil tussen de nominale bbp-groei (noemereffect) en de impliciete rentevoet van de uitstaande schuld (tellereffect).

⁴³ Om te voldoen aan de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact, volstaat een stabilisatie van de schuldgraad echter niet en dient de schuldgraad effectief in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde van 60% bbp in een bevredigend tempo te benaderen.

De afname van de schuldgraad in 2018 (-1,4% bbp) volgt volledig uit de endogene daling van de schuldgraad (-1,9% bbp). Ten opzichte van 2017 is het gerealiseerde primaire overschot stabiel gebleven op 1,6% bbp, terwijl het primaire saldo dat vereist is voor een stabilisatie van de schuldgraad, toegenomen is van -1,0% bbp tot -0,3% bbp. Dat het primaire tekort noodzakelijk voor een stabilisatie van de schuldgraad is verkleind, kan verklaard worden door een afname van de nominale bbp-groei (tot 2,6%) terwijl de impliciete rentevoet minder is gedaald (tot 2,2%). Het verschil tussen beide is daardoor in 2018 verkleind.

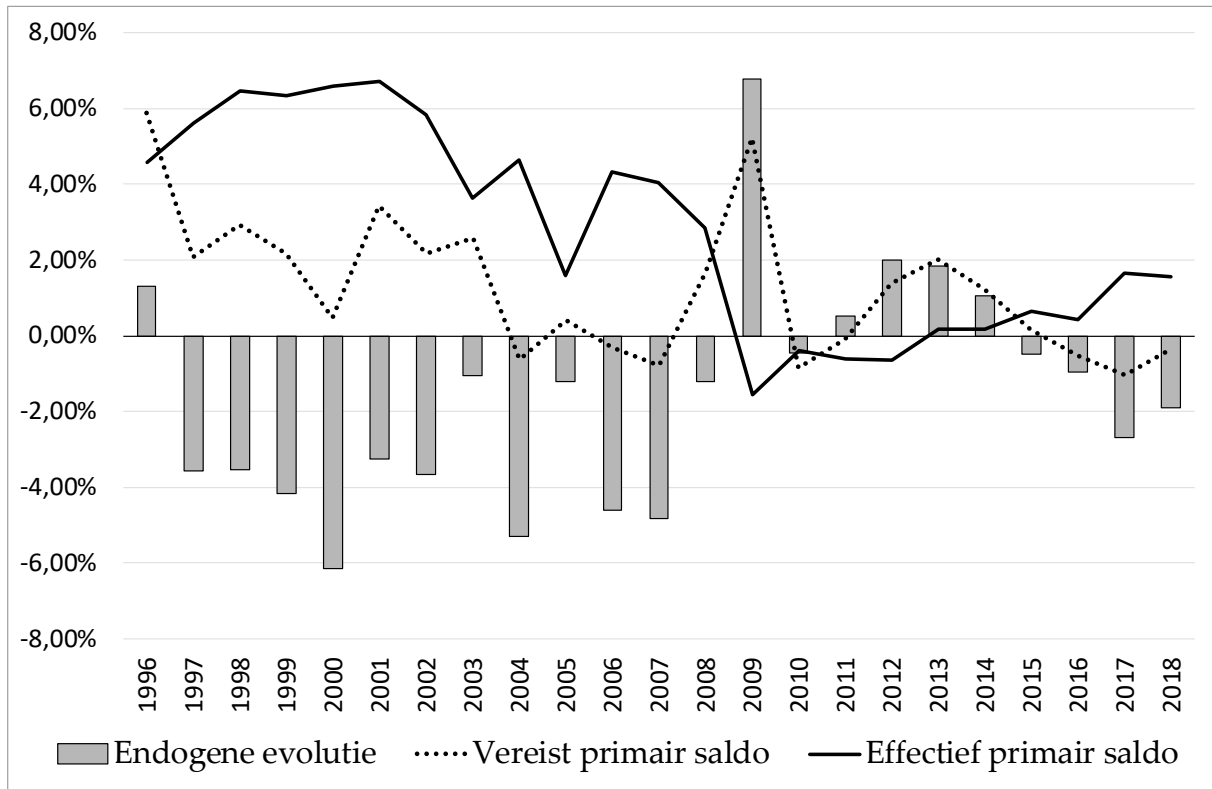
Tabel 26
Evolutie van de schuldgraad (in % bbp)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Schuldratio | | 107,5% | 106,3% | 106,1% | 103,4% | 102,0% |
| Evolutie (Δ) | $=(1)+(2)$ | 2,1% | -1,2% | -0,2% | -2,7% | -1,4% |
| <u>waarvan endogene evolutie</u> | $(1)=(1a)-(1b)$ | <u>1,1%</u> | <u>-0,5%</u> | <u>-1,0%</u> | <u>-2,7%</u> | <u>-1,9%</u> |
| Vereist primair saldo voor stabilisatie | $(1a)=(5)*\text{schuldratio}(t-1)$ | 1,2% | 0,1% | -0,5% | -1,0% | -0,3% |
| Effectief primair saldo | (1b) | 0,2% | 0,6% | 0,4% | 1,6% | 1,6% |
| <u>waarvan exogene evolutie</u> | (2) | <u>1,0%</u> | <u>-0,7%</u> | <u>0,7%</u> | <u>0,0%</u> | <u>0,5%</u> |
| Detail vereist primair saldo voor stabilisatie | | | | | | |
| Nominale bbp groei ('n') | (3) | 2,0% | 2,8% | 3,3% | 3,4% | 2,6% |
| Impliciete rentevoet ('i') | (4) | 3,2% | 2,9% | 2,8% | 2,4% | 2,2% |
| Gecorrigeerd' verschil $[(n-i)/(1+n)]$ | $(5)=[(3)-(4)]/[1+(3)]$ | 1,2% | 0,1% | -0,5% | -1,0% | -0,3% |

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Grafiek 15 en Grafiek 16 plaatsen de endogene schuldevolutie binnen een middellang termijnperspectief. Zoals uit Grafiek 15 blijkt is er met de daling van de endogene schuldgraad in de periode 2015-2018 opnieuw aansluiting gemaakt met de periode voor de financieel-economische crisis van 2008-2009. Uit de grafiek blijkt echter opnieuw een afname van het schuldverminderend effect in de endogene evolutie van de schuldgraad in 2018 ten opzichte van 2017. De reden hiervoor is bovenvermelde toename in het vereist primair saldo. Het effectief primair saldo is quasi-ongewijzigd gebleven ten opzichte van 2017.

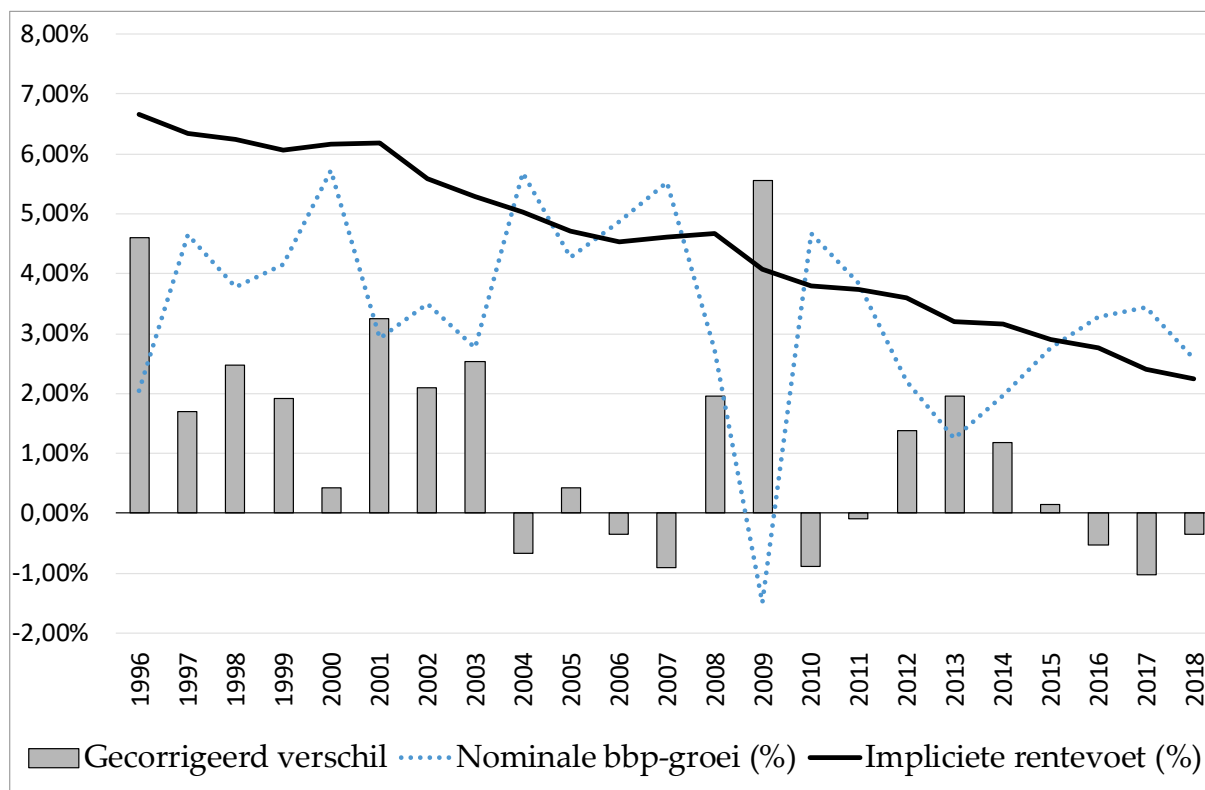
Grafiek 15
Detail van de endogene schuldevolutie (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Deze toename van het vereist primair saldo voor de stabilisatie van de schuldgraad in 2018 valt voornamelijk te verklaren door de afname van de nominale bbp-groei. Het vereist primair saldo blijft echter negatief aangezien de impliciete rentevoet, die gedaald is tot een historisch laag peil (2,2%), onder de nominale bbp-groei blijft. Hierdoor zet het omgekeerd sneeuwbaaleffect van de twee voorbije jaren zich verder.

Grafiek 16
Verschil impliciete rente - nominale bbp-groei (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

2.1.4.2 Detail van de exogene schulddeterminanten

De exogene schulddeterminanten (verrichtingen zonder impact op het vorderingensaldo) oefenden in 2018 per saldo **een ongunstige (schuldverhogende) weerslag uit van 0,5% bbp** op de schuldgraad. Ter vergelijking: in 2017 hadden de exogene factoren een minieme impact op de schuldgraad.

Tabel 27
Detail van de exogene factoren (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018-2017 |
|---|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Totaal | 1,0% | -0,7% | 0,7% | 0,0% | 0,5% | 0,6% |
| Netto deelnemingen (1) | 0,3% | -0,7% | 0,2% | -0,4% | 0,1% | 0,5% |
| Leningen (2) | 0,4% | 0,1% | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,0% |
| Afgeleide financiële producten (3) | 0,0% | 0,3% | 0,4% | 0,0% | 0,1% | 0,1% |
| Vershil interesten op transactiebasis vs kasbasis (4) | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,4% | 0,0% |
| Uitgifte boven (-)/onder(+) de nominale waarde (5) | -0,8% | -1,0% | -0,8% | -0,3% | -0,2% | 0,2% |
| Chartaal geld en deposito's (6) | 0,1% | 0,0% | 0,4% | 0,0% | -0,3% | -0,3% |
| Vershil timing fiscale ontvangsten (ESR vs kas) (7) | 0,4% | 0,2% | 0,4% | -0,2% | 0,4% | 0,6% |
| Pensioenen (8) | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,0% |
| Varia (9) | 0,6% | 0,1% | 0,2% | 0,1% | 0,2% | 0,1% |
| Residuele statistische discrepantie (10) | -0,4% | -0,1% | -0,6% | 0,1% | -0,4% | -0,5% |

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

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Bovenstaande Tabel 27 geeft de **grote rubrieken van exogene factoren** weer. De netto exogene schuldtoename in 2018 (0,5% bbp) is enerzijds het gevolg van het wegvallen van exogene factoren die in 2017 nog een schuldverminderend effect hadden, en anderzijds van exogene factoren met een schuldverhogende impact.

Een van de voornaamste oorzaken van de toename van de schuldverhogende impact van de exogene factoren, is de toename in het verschil tussen de reeds ingekohierde belastingen (ESR) maar nog niet-geïnde belastingen (kasbasis) (opgenomen in lijn (7)). Dit verschil in timing van de fiscale ontvangsten deed de schuldgraad in 2018 toenemen met 0,4% bbp, waar het in 2017 nog een afname betrof van -0,2% bbp. Het verschil tussen de intresten op transactiebasis en de intresten op kasbasis (lijn (4)) die voor de boven pari uitgegeven effecten van de afgelopen jaren hoger zijn dan die op transactiebasis, hadden in 2018 een schuldverhogende impact (0,4% bbp) met een omvang vergelijkbaar aan die van 2017.

De netto deelnemingen (lijn (1)) leidden in 2018 tot een lichte toename van de schuldgraad met 0,1% bbp. Dit in tegenstelling tot 2017 waarbij de netto deelnemingen een schuldverminderend effect hadden ⁴⁴. De financiering van de verstrekte leningen (lijn (2)) deed de schuld in 2018 toenemen met 0,2% bbp. Dit ligt in lijn met vorige jaren. Ook de schuldtoename ten gevolge van pensioenuitgaven verbonden aan in het verleden overgenomen pensioenverplichtingen van pensioenfondsen van ondernemingen zoals Belgacom (lijn (8)) bleef in 2018 stabiel ten opzichte van vorig jaar (0,1% bbp).

De impact van de afgeleide financiële producten (lijn (3)) en chartaal geld & deposito's (lijn (6)) hadden gezamenlijk een schuldverminderend effect van -0,2% bbp. De impact van de afgeleide financiële producten 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 rentevoorzwaarden overheidsobligaties te kunnen uitgeven in 2015 en 2016.

⁴⁴ Dit vloeide in belangrijke mate voort uit de verkoop van een deel van de participatie van de federale overheid in BNP Paribas Fortis.

De uitgiftepremies (lijn (5)) resulteerden in een daling van de schuldgraad (-0,2% bbp) aangezien de marktrente voor een groot deel onder de couponrente lag zodat de uitgiftewaarde van de effecten hoger was dan hun nominale waarde, dit als gevolg van het accommoderende monetaire beleid van de ECB. Onder de rubriek 'Varia' (lijn (9)) wordt een schuldtoename opgetekend van 0,2% bbp in 2018. Dit heeft grotendeels betrekking op de terugkoop van schulden boven de nominale waarde.

Tot slot had de residuele statistische discrepantie ⁴⁵ (lijn (10)) in 2018 een aanzienlijk schuldverminderend effect van -0,4% bbp.

⁴⁵ Het verschil tussen de schuld op basis van de financiële rekening (uitstaande bedragen van de diverse schuldinstrumenten) en de niet-financiële rekeningen. Een discrepantie vloeit voort uit het gebruik van verschillende en niet-exhaustieve bronnen.

2.2 Budgettaire evolutie van Entiteit I

2.2.1 Methodologische opmerkingen

De rekeningen van Entiteit I, de Federale Overheid (FO) en de Sociale Zekerheid (SZ) zijn opgesteld volgens de HRF-definitie, die afwijkt van de definitie in de Nationale Rekeningen. Deze afwijkingen worden in detail uitgelegd in bijlage 4.1. Ze betreffen in het bijzonder de aanrekening van de pensioenen van de overheidssector en de boekhoudkundige behandeling van de gewestelijke personenbelasting (PB).

2.2.2 Entiteit I

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

Tabel 28
Rekening van Entiteit I ⁴⁶ volgens de HRF-definitie (in % bbp) ⁴⁷

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten | (1)=(2)+(3)+(4) | 33,9% | 32,3% | 31,7% | 32,3% | 33,2% | 0,9% |
| <u>Fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten</u> | <u>(2)=(2a)-(2b)</u> | <u>18,0%</u> | <u>16,7%</u> | <u>16,6%</u> | <u>17,3%</u> | <u>17,9%</u> | <u>0,6%</u> |
| (Vóór fiscale overdrachten) | (2a) | 26,6% | 23,9% | 23,6% | 24,2% | 24,9% | 0,7% |
| (Over te dragen fiscale ontvangsten) | (2b) | 8,5% | 7,2% | 7,0% | 6,9% | 7,0% | 0,1% |
| <u>(Geconsolideerde) effectieve sociale bijdragen</u> | <u>(3)</u> | <u>14,3%</u> | <u>14,2%</u> | <u>13,6%</u> | <u>13,5%</u> | <u>13,5%</u> | <u>-0,1%</u> |
| <u>Overige niet-fiscale ontvangsten (inclusief verkoop van activa)</u> | <u>(4)</u> | <u>1,6%</u> | <u>1,4%</u> | <u>1,5%</u> | <u>1,4%</u> | <u>1,8%</u> | <u>0,4%</u> |
| Pm. Fiscale en parafiscale ontvangsten (vóór fiscale overdrachten) | (5)=(2a)+(3) | 40,8% | 38,1% | 37,2% | 37,8% | 38,4% | 0,6% |
| Primaire uitgaven | (6) | 33,5% | 31,9% | 31,9% | 31,2% | 31,4% | 0,3% |
| Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU) | (6a) | 31,3% | 27,2% | 26,8% | 26,4% | 26,5% | 0,0% |
| Budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU | (6b) | 2,2% | 4,7% | 5,0% | 4,8% | 5,0% | 0,2% |
| Primair saldo | (7)=(1)-(6) | 0,3% | 0,4% | -0,2% | 1,1% | 1,7% | 0,6% |
| Rentelasten | (8) | 2,9% | 2,6% | 2,4% | 2,1% | 1,9% | -0,2% |
| Vorderingensaldo | (9)=(7)-(8) | -2,6% | -2,2% | -2,6% | -1,0% | -0,2% | 0,8% |
| One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF) | (10) | | | | | 0,4% | 0,4% |
| Vorderingensaldo exclusief one shot AF | (11)=(9)-(10) | -2,6% | -2,2% | -2,6% | -1,0% | -0,5% | 0,5% |
| <i>pm. Financiering pensioenen Entiteit II door Entiteit I (*)</i> | | <i>1,6%</i> | <i>1,6%</i> | <i>1,6%</i> | <i>1,6%</i> | <i>1,6%</i> | <i>0,0%</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 2019).

(*) De boekingswijze van de pensioenstelsels van de overheidssector wordt in detail toegelicht in bijlage 4.1.

Het nominale vorderingensaldo van Entiteit I bedroeg -0,2% bbp in 2018. Dit was een verbetering met 0,8 procentpunt bbp in vergelijking met het voorgaande jaar. Het vorderingensaldo van Entiteit I (en van de Federale Overheid) werd echter eenmalig positief beïnvloed doordat in 2018 de afrekening gebeurde met de Gemeenschappen en Gewesten ingevolge de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (AF). De impact van deze afrekening voor de vaststelling van de definitieve AF bedroeg 0,36% bbp (zie Kader 2). Gecorrigeerd voor de one shot vaststelling definitieve AF bedroeg de verbetering van het nominale saldo van Entiteit I 0,5 procentpunt bbp in 2018.

⁴⁶ Exclusief het Zorgfonds.

⁴⁷ In deze tabel stemmen de "fiscale overdrachten" overeen met de rubriek "inkomenoverdrachten van fiscale ontvangsten aan andere overheden" uit de NR. De "budgettaire overdrachten" stemmen overeen met de som van de rubrieken "overige inkomenoverdrachten aan andere overheden" en "kapitaaloverdrachten aan andere overheden" uit de NR. De fiscale overdrachten bevatten hier de toegewezen gedeelten van de federale personenbelasting en van de btw die aan de G&G worden toegekend. De nieuwe dotaties (gezinsbijslagen, ouderenzorg, enz.) die verband houden met de nieuwe bevoegdheden die door de Zesde Staatshervorming aan de G&G werden overgeheveld en die in de Algemene Uitgavenbegroting van de FO ingeschreven zijn, zorgden voor een sterke toename van de "budgettaire overdrachten aan Entiteit II en aan de EU" vanaf 2015 (zie deel 2.3).

De verbetering van de ratio van de effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten bedroeg 0,9 procentpunt bbp ⁴⁸. De toename van de fiscale ontvangsten na fiscale overdrachten (+0,6 procentpunt bbp) vloeide voort uit de aanzienlijke stijging van de ontvangsten vóór overdrachten (+0,6 procentpunt bbp). De fiscale overdrachten zijn beperkt toegenomen (+0,1 procentpunt bbp). De niet-fiscale ontvangsten kenden ook een aanzienlijke toename (+0,4 procentpunt bbp) die toe te schrijven is aan de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor. De sociale bijdragen vertoonden een lichte afname (-0,1 procentpunt bbp).

Ondanks de stijging van de primaire uitgaven (+0,3 procentpunt bbp) was er een verbetering van het primaire saldo met 0,6 procentpunt bbp in 2018 ⁴⁹. De verbetering van het primaire saldo werd versterkt door de voortgezette daling van de rentelasten op de schuld (-0,2 procentpunt bbp).

Kader 2: Autonomiefactor

De autonomiefactor inzake de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting, kortweg gewestelijke personenbelasting, is bepalend voor het tarief van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting.

Voor de eerste drie jaren van de toepassing van de gewestelijke personenbelasting, zijnde de begrotingsjaren en de aanslagjaren ⁵⁰ 2015-2017, werd in de Bijzondere Financieringswet ⁵¹ een voorlopige autonomiefactor bepaald van 25,990%. Die voorlopige waarde werd afgeleid op basis van een voorlopige inschatting van de componenten voor de berekening van de teller en de noemer van de autonomiefactor nog vóór de inwerkingtreding van de Zesde Staatshervorming (vanaf 2015).

⁴⁸ Tegenover +0,5 procentpunt bbp wanneer gecorrigeerd wordt voor de one shot vaststelling definitieve AF.

⁴⁹ Ook wanneer er gecorrigeerd wordt voor de one shot vaststelling definitieve AF, was er een verbetering van het primair saldo van Entiteit I in 2018 (+0,3 procentpunt bbp).

⁵⁰ Begrotingsjaren voor wat betreft de door de Federale Overheid aan de gewesten gestorte voorschotten inzake de gewestelijke personenbelasting, en aanslagjaren voor wat betreft de latere inkohiering van de gewestelijke personenbelasting.

⁵¹ Artikel 5/2, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Pas na afloop van die driejarige periode waren alle definitieve data beschikbaar om de componenten van de autonomiefactor definitief te bepalen. De met ingang van het begrotingsjaar en aanslagjaar 2018 toe te passen definitieve autonomiefactor bedraagt – behoudens tariefwijzigingen beslist door de gewesten zelf – slechts 24,957% en is dus lager dan de voorlopige autonomiefactor. Dit heeft tot gevolg dat de ontvangsten uit de gewestelijke personenbelasting, die de gewesten gedurende de periode 2015-2017 hebben ontvangen, te hoog waren ingeschat. Die overschatting werd rechtgezet in 2018 door een teruggave door de gewesten aan de Federale Overheid. Dat is de regularisatie ingevolge de definitieve vaststelling van de autonomiefactor. In ESR wordt de rechtzetting van de driejarige periode integraal op 2018 aangerekend. Vandaar de substantiële impact op de vorderingensaldi: in gunstige zin op het niveau van de Federale Overheid en in ongunstige zin op het niveau van de gewesten.

Dit wordt in Tabel 29 hierna weergegeven.

Tabel 29
Afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor

| (x 1.000.000 €) | tota(a) | VG - RFI | WG - RW | BHG - RBC | | |
|--|---|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|--|
| Regularisatie in 2018 van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting van de periode 2015 - 2017 (in uitvoering van artikel 54, zevende & achtste lid, bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten) (a) | | | | | | |
| I. Régularisation en 2018 des additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques de la période 2015 - 2017 (en exécution de l'article 54, alinéas 7 et 8, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions) (a) | | | | | | |
| (1) | NOEMER autonomiefactor = ontvangsten gewestelijke opcentiemen AJ 2015 geïnd tot en met 31.12.2016 DENOMINATEUR du facteur d'autonomie = recettes additionnels régionaux de l'EI 2015 perçus jusqu'au 31.12.2016 inclus | 11 835,3 | 7 585,8 | 3 313,3 | 936,2 | effectief geïnde ontvangsten gewestelijke opcentiemen recettes perçues effectivement en matière d'additionnels régionaux |
| (2) | TELLER autonomiefactor NOMINATEUR du facteur d'autonomie | 11 364,4 | | | | |
| (3) | % aandeel in totale ontvangsten gewestelijke opcentiemen AJ 2015 geïnd tot en met 31.12.2016 part en % dans les recettes totales issues des additionnels régionaux de l'EI 2015 perçus jusqu'au 31.12.2016 inclus | 100,000% | 64,095% | 27,995% | 7,910% | |
| (4) | (2) x (3) gewest x (2) x (3) région x | 11 364,4 | 7 284,0 | 3 181,5 | 898,9 | waar gewesten recht op hebben volgens definitieve autonomiefactor auquel les régions ont droit selon le facteur d'autonomie définitif |
| regularisatie van 2015 - 2017 : | | | | | | |
| régularisation de 2015 - 2017 : (4) - (1) | | | | | | |
| (5) | = (4) - (1) 2015 | 470,9 | 301,8 | 131,8 | 37,2 | |
| (6) | = (5) x (1+inflatie% ₂₀₁₆) x (1+reële bbp groei% ₂₀₁₆) 2016 | 485,9 | 311,5 | 136,0 | 38,4 | = (5) x (1+inflation% ₂₀₁₆) x (1+croissance réelle du PIB% ₂₀₁₆) |
| (7) | = (6) x (1+inflatie% ₂₀₁₇) x (1+reële bbp groei% ₂₀₁₇) 2017 | 504,7 | 323,5 | 141,3 | 39,9 | = (6) x (1+inflation% ₂₀₁₇) x (1+croissance réelle du PIB% ₂₀₁₇) |
| (8) | = (5) + (6) + (7) in % bbp - en % PIB | 1 461,5 0,32% | 936,8 0,21% | 409,2 0,09% | 115,6 0,03% | |
| totale impact op het vorderingensaldo 2018 (in ESR) | | positief op federaal niveau | negatief op gewestelijk niveau | | | terug te geven door de gewesten |
| impact total sur le solde de financement 2018 (en SEC) | | positif au niveau fédéral | négatif au niveau régional | | | à rembourser par les régions |
| II. Impact van de definitieve vaststelling van bepaalde componenten van de autonomiefactor op de toegewezen gedeeltes van de federale personenbelasting van de begrotingsjaren 2015 tot en met 2017 (a) | | | | | | |
| Impact de la fixation définitive de certaines composantes du facteur d'autonomie sur les parties attribuées de l'impôt des personnes physiques fédéral des années budgétaires 2015 à 2017 incluse (a) | | | | | | |
| in % bbp - en % PIB | | 165,0 0,04% | 80,8 0,02% | 47,9 0,01% | 36,2 0,01% | |
| totale impact op het vorderingensaldo 2018 (in ESR) | | positief op federaal niveau | negatief op gewestelijk niveau | | | terug te geven door de gewesten |
| impact total sur le solde de financement 2018 (en SEC) | | positif au niveau fédéral | négatif au niveau régional | | | à rembourser par les régions |
| I + II | totale impact op het vorderingensaldo 2018 (in ESR) impact total sur le solde de financement 2018 (en SEC) in % bbp - en % PIB | 1 626,5 0,36% | 1 017,6 0,23% | 457,1 0,10% | 151,8 0,03% | |

Bron : Studiedienst, Algemene Administratie voor Beleidsexpertise- en ondersteuning, FOD Financiën.

2.2.3 Federale Overheid

In 2018 nam het tekort van de Federale Overheid (FO) af met 1,0 procentpunt bbp: van -1,2% bbp in 2017 tot -0,1% bbp in 2018. Van deze afname van het tekort is 0,36 procentpunt bbp toe te schrijven aan de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (zie Kader 2).

Tabel 30
Rekening van de Federale Overheid (in % bbp)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten | (1) | 27,9% | 25,0% | 24,2% | 24,8% | 25,8% | 1,0% |
| Overgedragen ontvangsten aan andere overheden | (2) | <u>12,5%</u> | <u>9,5%</u> | <u>9,3%</u> | <u>10,0%</u> | <u>10,3%</u> | <u>0,2%</u> |
| Aan de Sociale Zekerheid | (2a) | 4,0% | 2,3% | 2,3% | 3,1% | 3,3% | 0,2% |
| Aan Entiteit II | (2b) | 8,5% | 7,2% | 7,0% | 6,9% | 7,0% | 0,1% |
| Effectieve totale ontvangsten na fiscale overdrachten | (3)=(1)-(2) | 15,4% | 15,5% | 14,9% | 14,8% | 15,6% | 0,8% |
| Fiscale en parafiscale | (3a) | <u>13,9%</u> | <u>14,3%</u> | <u>13,5%</u> | <u>13,5%</u> | <u>13,9%</u> | <u>0,4%</u> |
| Overige | (3b) | <u>1,5%</u> | <u>1,3%</u> | <u>1,4%</u> | <u>1,3%</u> | <u>1,7%</u> | <u>0,4%</u> |
| Primaire uitgaven | (4)=(5)+(6) | 15,0% | 15,3% | 14,9% | 13,8% | 13,8% | -0,1% |
| Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU) | (5) | 9,3% | 8,6% | 5,5% | 5,1% | 5,1% | 0,0% |
| Budgettaire overdrachten aan andere overheden | (6) | 5,7% | 6,7% | 9,5% | 8,7% | 8,6% | 0,0% |
| Aan de EU | (6a) | 1,2% | 1,4% | 1,4% | 1,2% | 1,3% | 0,2% |
| Aan de Sociale Zekerheid | (6b) | 3,6% | 2,0% | 4,5% | 3,9% | 3,7% | -0,3% |
| Aan Entiteit II | (6c) | 0,9% | 3,3% | 3,6% | 3,6% | 3,6% | 0,0% |
| Primair saldo | (7)=(3)-(4) | 0,4% | 0,2% | 0,0% | 1,0% | 1,8% | 0,8% |
| Rentelasten | (8) | 2,9% | 2,6% | 2,5% | 2,2% | 2,0% | -0,2% |
| Vorderingensaldo | (9)=(7)-(8) | -2,6% | -2,4% | -2,5% | -1,2% | -0,1% | 1,0% |
| One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF) | | | | | | 0,4% | 0,4% |
| Vorderingensaldo exclusief one shot AF | | -2,6% | -2,4% | -2,5% | -1,2% | -0,5% | 0,7% |

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

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

De vermindering van het tekort vloeide volledig voort uit de aanzienlijke toename van de effectieve totale ontvangsten (+1,0 procentpunt bbp, waarvan +0,36 procentpunt one shot vaststelling definitieve AF). Deze toename werd voor een beperkt deel geneutraliseerd door de stijging van de fiscale overdrachten aan andere overheidsniveaus (+0,2 procentpunt bbp).

De primaire uitgaven daalden licht in 2018 (-0,1 procentpunt bbp). Bij de budgettaire overdrachten zijn de overdrachten aan de EU toegenomen (+0,2 procentpunt bbp), hetgeen werd geneutraliseerd door de afname van de overdrachten aan de Sociale Zekerheid (-0,3 procentpunt bbp).

Ten gevolge van deze evoluties is het primaire saldo met 0,8 procentpunt verbeterd tot 1,8% bbp. De aanhoudende daling van de rentelasten op de schuld (-0,2 procentpunt bbp) heeft eveneens bijgedragen aan de terugloop van het tekort van de Federale Overheid in 2018.

De ratio van de effectieve totale ontvangsten vóór overdrachten steeg in 2018 en kwam uit op 25,8% bbp. Deze ontwikkeling gaat verder op de trendbreuk die sinds 2017 werd waargenomen, en ze werd versterkt door de aanrekening in 2018 van de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor.

Tabel 31
Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten van de Federale Overheid (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Directe belastingen | 15,40% | 12,88% | 12,42% | 13,13% | 13,57% | 0,44% |
| Huishoudens | 12,00% | 9,31% | 8,69% | 8,77% | 8,94% | 0,17% |
| Vennootschappen | 3,15% | 3,32% | 3,48% | 4,13% | 4,39% | 0,26% |
| Andere sectoren | 0,25% | 0,25% | 0,25% | 0,23% | 0,24% | 0,01% |
| Indirecte belastingen (incl. fiscale overdrachten aan EU) | 10,23% | 10,15% | 10,32% | 10,25% | 10,46% | 0,20% |
| Kapitaalbelastingen | 0,20% | 0,14% | 0,10% | 0,11% | 0,12% | 0,00% |
| Effectieve sociale premies | 0,58% | 0,57% | 0,02% | 0,02% | 0,01% | 0,00% |
| <u>Totaal fiscale en parafiscale ontvangsten</u> | <u>26,40%</u> | <u>23,73%</u> | <u>22,86%</u> | <u>23,51%</u> | <u>24,16%</u> | <u>0,65%</u> |
| <u>Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten (incl. verkopen van activa)</u> | <u>1,49%</u> | <u>1,26%</u> | <u>1,37%</u> | <u>1,33%</u> | <u>1,69%</u> | <u>0,36%</u> |
| Effectieve totale ontvangsten vóór fiscale overdrachten | 27,89% | 24,99% | 24,23% | 24,83% | 25,85% | 1,02% |
| <i>p.m. Idem, bij constante perimeter (*)</i> | <i>27,89%</i> | <i>24,99%</i> | <i>24,77%</i> | <i>25,37%</i> | <i>26,41%</i> | <i>1,03%</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 2019).

(*) De sociale bijdragen met betrekking tot de overheidspensioenen worden hier in 2016, 2017 en 2018 opnieuw aangerekend als ontvangsten van de FO in plaats van de SZ.

De stijging is toe te schrijven aan vier ontvangstencategorieën. Bij de (para)fiscale ontvangsten zijn de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting (+0,26 procentpunt bbp), de personenbelasting (+0,17 procentpunt bbp) en de indirecte belastingen (+0,20 procentpunt bbp) toegenomen. De stijging van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting houdt verband met de sterke toename van de voorafbetalingen. Deze stijging valt deels te verklaren door de grotere belastingvermeerdering in geval van onvoldoende voorafbetalingen die vanaf 2017 werd geïmplementeerd (zie deel 2.1.2).

De toename van de opbrengsten uit de personenbelasting is in hoofdzaak het gevolg van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor in het kader van de Bijzondere Financieringswet. Deze komt vanaf 2018 lager te liggen voor de Gemeenschappen en Gewesten ⁵², waardoor de Federale Overheid een groter deel van de opbrengsten uit de personenbelasting ontvangt.

De indirecte belastingen, inclusief de aan de Europese Unie (EU) overgedragen fiscale ontvangsten, kenden eveneens een significante toename, voornamelijk door de stijging van de btw-ontvangsten in 2018.

De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten zijn aanzienlijk toegenomen tot 1,7% bbp. Deze stijging met 0,36 procentpunt bbp is het gevolg van de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor op de gewestelijke personenbelasting. In het ESR wordt deze afrekening volledig in het jaar 2018 geboekt als een kapitaaloverdracht die afkomstig is van de G&G (zie Kader 2).

De ratio van de effectieve sociale bijdragen, die bijna 0% bbp bedraagt, kan worden verklaard door de herclassificatie van de stelsels van de overheidspensioenen en van meerdere specifieke stelsels in de rekening van de SZ vanaf 2016, wegens de fusie van de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) en de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) tot de Federale Pensioendienst (FPD) ⁵³.

De ratio van de finale primaire uitgaven van de FO bedroeg 5,13% bbp in 2018. Dit is een beperkte achteruitgang ten opzichte van 2017 (-0,02 procentpunt bbp).

⁵² In de periode 2015-2017 werd gewerkt met een voorlopige autonomiefactor voor de gewestelijke personenbelasting van 25,990%, terwijl de definitieve autonomiefactor vastgelegd is op 24,957%.

⁵³ Zie het Advies van de Afdeling van juli 2017 voor meer details. Deze bijdragen bedragen ongeveer 0,6% bbp.

Tabel 32
Finale primaire uitgaven van de FO (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Bezoldigingen | <u>1,74%</u> | <u>1,66%</u> | <u>1,62%</u> | <u>1,58%</u> | <u>1,53%</u> | <u>-0,05%</u> |
| Lonen | 1,61% | 1,48% | 1,45% | 1,41% | 1,37% | -0,05% |
| Sociale premies t.l.v. de werkgevers | 0,13% | 0,18% | 0,17% | 0,17% | 0,16% | 0,00% |
| Aankopen van goederen en diensten | <u>0,79%</u> | <u>0,76%</u> | <u>0,74%</u> | <u>0,68%</u> | <u>0,72%</u> | <u>0,04%</u> |
| Subsidies aan bedrijven | <u>1,22%</u> | <u>1,21%</u> | <u>1,10%</u> | <u>1,04%</u> | <u>1,08%</u> | <u>0,03%</u> |
| w.o. loonkostensubsidies (*) | 0,77% | 0,78% | 0,70% | 0,65% | 0,66% | 0,01% |
| Sociale uitkeringen | <u>3,95%</u> | <u>3,79%</u> | <u>0,75%</u> | <u>0,75%</u> | <u>0,76%</u> | <u>0,01%</u> |
| Sociale uitkeringen in natura | 0,08% | 0,09% | 0,10% | 0,09% | 0,09% | 0,00% |
| Sociale uitkeringen in geld | 3,87% | 3,70% | 0,64% | 0,65% | 0,66% | 0,01% |
| Pensioenen | 3,18% | 3,19% | 0,13% | 0,13% | 0,13% | 0,00% |
| <i>p.m. Pensioenen bij constante perimeter (**)</i> | 3,18% | 3,19% | 3,19% | 3,20% | 3,19% | -0,01% |
| Kinderbijslag | 0,06% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Overige uitkeringen | 0,63% | 0,51% | 0,51% | 0,52% | 0,53% | 0,01% |
| Kapitaaluitgaven | <u>1,11%</u> | <u>0,79%</u> | <u>0,80%</u> | <u>0,71%</u> | <u>0,66%</u> | <u>-0,05%</u> |
| Bruto-investeringen in vaste activa | 0,24% | 0,22% | 0,23% | 0,22% | 0,23% | 0,00% |
| Overige kapitaaluitgaven | 0,88% | 0,57% | 0,57% | 0,48% | 0,43% | -0,05% |
| Overige finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU) | <u>0,47%</u> | <u>0,42%</u> | <u>0,46%</u> | <u>0,38%</u> | <u>0,38%</u> | <u>0,00%</u> |
| Finale primaire uitgaven (excl. overdrachten aan EU) | 9,28% | 8,62% | 5,47% | 5,15% | 5,13% | -0,02% |
| <i>Idem, bij constante perimeter (**)</i> | <i>9,28%</i> | <i>8,62%</i> | <i>8,52%</i> | <i>8,22%</i> | <i>8,19%</i> | <i>-0,03%</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 2019).

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

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

Uitgedrukt in % bbp namen de bezoldigingen van de FO in 2018 af met 0,05 procentpunt bbp. Dit was volledig toe te schrijven aan de afname van de loonsom van de federale ambtenaren. De loonsom van de federale ambtenaren nam sinds 2014 af met 0,24 procentpunt bbp, tot een niveau van 1,37% bbp in 2018. Aan de basis van deze evolutie ligt de afname van het aantal federale ambtenaren en de gematigde loonevolutie in deze periode.

In 2018 kwam er een einde aan de dalende trend van de aankopen van goederen en diensten van de FO die door de besparingsmaatregelen inzake werkingskosten waargenomen werd. De aankopen van goederen en diensten van de FO kwamen in 2018 uit op 0,72% bbp. De subsidies aan bedrijven van de FO stegen in 2018 met 0,03 procentpunt bbp.

De ratio van de kapitaaluitgaven daalde in 2018 verder met 0,05 procentpunt bbp tot 0,66% bbp, het laagste niveau in de beschouwde periode. De investeringen van de FO bleven quasi stabiel in 2018. De daling van de kapitaaluitgaven viel volledig toe te schrijven aan de daling van de overige kapitaaluitgaven.

Tot slot nam de ratio van de sociale uitkeringen (+0,01 procentpunt bbp) slechts in beperkte mate toe in 2018, terwijl de ratio van de overige finale primaire uitgaven stabiel bleef.

In 2018 zijn de budgettaire en fiscale overdrachten van de FO aan de andere overheidsniveaus toegenomen (+0,21 procentpunt bbp). De stijging deed zich voor bij de fiscale overdrachten (+0,24 procentpunt bbp). De ratio van de budgettaire overdrachten nam licht af (-0,03 procentpunt bbp).

Tabel 33
Overdrachten van de FO aan andere subsectoren van de overheid (in % bbp)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|---|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Totaal budgettaire en fiscale overdrachten van de FO | (1) | 18,22% | 16,14% | 18,79% | 18,68% | 18,89% | 0,21% |
| Fiscale overdrachten | (1a) | 12,52% | 9,47% | 9,32% | 10,02% | 10,27% | 0,24% |
| Budgettaire overdrachten | (1b) | 5,70% | 6,67% | 9,47% | 8,66% | 8,63% | -0,03% |
| Overdrachten aan de EU (*) | (2) | 1,22% | 1,37% | 1,43% | 1,16% | 1,35% | 0,19% |
| Budgettaire en fiscale overdrachten aan de SZ | (3) | 7,53% | 4,23% | 6,79% | 7,04% | 6,97% | -0,07% |
| Fiscale overdrachten | (3a) | 3,98% | 2,27% | 2,33% | 3,12% | 3,30% | 0,18% |
| Budgettaire overdrachten | (3b) | 3,55% | 1,96% | 4,46% | 3,93% | 3,68% | -0,25% |
| Overdrachten aan Entiteit II | (4) | 9,47% | 10,55% | 10,57% | 10,48% | 10,57% | 0,09% |
| Aan de Gemeenschappen en Gewesten | (4a) | 8,82% | 9,94% | 9,93% | 9,84% | 9,92% | 0,08% |
| Aan de Lokale Overheden | (4b) | 0,65% | 0,60% | 0,63% | 0,64% | 0,65% | 0,01% |
| pm. Financiering pensioenen Entiteit II door de FO (**) | (5) | 1,56% | 1,57% | 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 2019).

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

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

In 2017 was er een tijdelijke vermindering van de Belgische bijdrage op basis van het bruto nationaal inkomen aan de EU-begroting. De bijdrage is opnieuw opgetrokken in 2018 wat de toename in overdrachten aan de EU verklaart (+0,19 procentpunt bbp).

De budgettaire overdrachten aan de SZ zijn in 2018 afgenomen met 0,25 procentpunt bbp. Naast de andere staatstoelagen omvatten de budgettaire overdrachten de sinds 2016 door de FO toegekende subsidie voor de Federale Pensioendienst aan de SZ. De afname van de budgettaire overdrachten aan de SZ werd grotendeels gecompenseerd door een stijging van de fiscale overdrachten aan de SZ met 0,18 procentpunt bbp (zie deel 2.2.4).

De overdrachten van de FO aan Entiteit II zijn toegenomen met 0,09 procentpunt bbp in 2018. De overdrachten aan de Gemeenschappen en Gewesten stegen met 0,08 procentpunt bbp (zie deel 2.3) en de overdrachten aan de Lokale Overheden met 0,01 procentpunt bbp (zie deel 2.4).

2.2.4 Sociale Zekerheid

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

De rekening van de Sociale Zekerheid sloot het jaar 2018 in evenwicht af. In 2017 werd er daarentegen een overschot van 0,2% geregistreerd bij de SZ. Het verschil ten opzichte van het voorgaande jaar wordt verklaard door een afname van de ontvangsten (-0,1 procentpunt bbp) en een toename van de primaire uitgaven (+0,1 procentpunt bbp).

Tabel 34
Rekening van de Sociale Zekerheid ⁵⁴ volgens de HRF-definitie (in % bbp)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Totale ontvangsten | (1)=(2)+(3) | 22,2% | 18,9% | 21,4% | 21,5% | 21,4% | -0,1% |
| - Ontvangsten afkomstig van andere overheden (*) | (2) | 7,5% | 4,3% | 6,8% | 7,1% | 7,0% | -0,1% |
| Fiscale | (2a) | 4,0% | 2,3% | 2,3% | 3,1% | 3,3% | 0,2% |
| Budgettaire | (2b) | 3,6% | 2,0% | 4,5% | 4,0% | 3,7% | -0,3% |
| - Eigen ontvangsten, w.o. | (3) | 14,6% | 14,6% | 14,6% | 14,5% | 14,4% | -0,1% |
| Bijdragen | | 13,7% | 13,7% | 13,6% | 13,5% | 13,4% | -0,1% |
| Fiscale | | 0,7% | 0,7% | 0,7% | 0,7% | 0,8% | 0,0% |
| Primaire uitgaven | (4) | 22,1% | 18,6% | 21,5% | 21,4% | 21,5% | 0,1% |
| - Sociale uitkeringen | (4a) | 19,6% | 17,2% | 20,2% | 20,1% | 20,1% | 0,1% |
| - Overige finale primaire uitgaven | (4b) | 2,4% | 1,4% | 1,2% | 1,2% | 1,2% | 0,0% |
| w.o. loonkostensubsidies (**) | | 0,4% | 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% | 0,0% |
| Primair saldo | (5)=(1)-(4) | 0,0% | 0,2% | -0,1% | 0,2% | 0,0% | -0,2% |
| Rentelasten | (6) | 0,0% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Vorderingensaldo | (7)=(5)-(6) | 0,0% | 0,2% | -0,1% | 0,2% | 0,0% | -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 2019).

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

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

De eigen ontvangsten van de SZ bestaan voor het grootste deel uit de sociale bijdragen. In 2018 bedroegen de sociale bijdragen 13,4% bbp. Dit is 0,1 procentpunt minder dan in 2017 en 0,3 procentpunt minder dan in 2014. Deze daling valt toe te schrijven aan de vermindering van de sociale werkgeversbijdragen in het kader van de tax-shift ⁵⁵.

De sociale bijdragen (van de werknemers en de werkgevers) volstaan niet om de uitgaven van de SZ te dekken. Daarom worden de middelen van de SZ aangevuld met overdrachten die afkomstig zijn van de andere overheidsniveaus, hoofdzakelijk van de Federale Overheid (3,68% bbp in 2018). De (budgettaire) overdracht van de Gemeenschappen en Gewesten aan de SZ bedroeg 0,04% bbp in 2018 ⁵⁶.

⁵⁴ Exclusief het Zorgfonds.

⁵⁵ De eerste fase van de tax-shift inzake sociale bijdragen van de werkgevers trad in werking op 1 april 2016, de tweede fase op 1 januari 2018 en de derde fase op 1 januari 2019. Er was onder meer een daling van de patronale basisbijdrage van 32,30% naar 30% in april 2016 en verder naar 25% in 2018.

⁵⁶ Vanaf het jaar 2015 was er een overdracht van de G&G aan de SZ voor de beheerskosten van Famifed.

De hervorming van de financiering van de SZ, die in 2017 in werking trad, heeft de overdrachten van de FO aan de SZ aanzienlijk beïnvloed. Het doel van deze hervorming was om de financiering van de SZ aan te passen en te vereenvoudigen wegens de structurele daling van de uitgaven, zowel door de bevoegdheidsoverdracht in het kader van de Zesde Staatshervorming als door de verlaging van de reële groeinorm voor de gezondheidszorguitgaven van 3% naar 1,5%. Zowel de dotaties van de FO als de alternatieve financiering werden beïnvloed door deze hervorming.

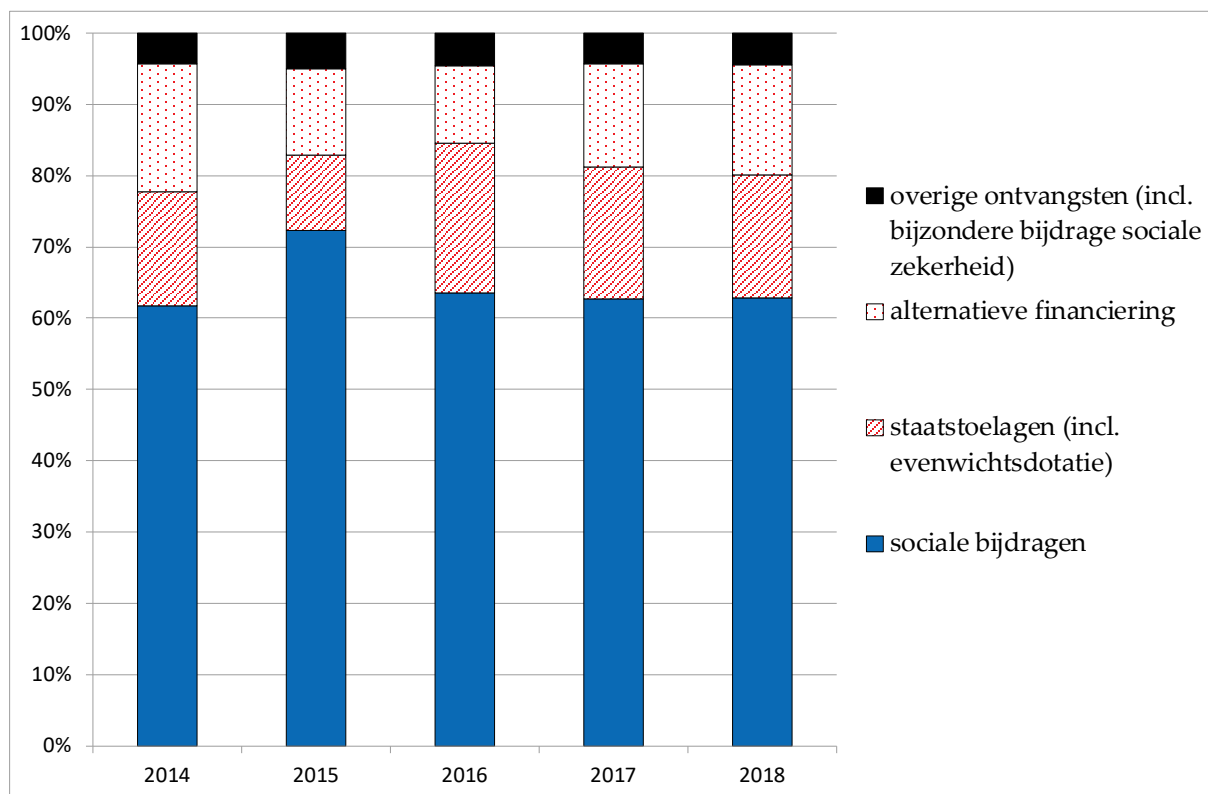
De overdrachten die afkomstig zijn van de FO bestaan sinds de hervorming van 2017 uit de volgende drie bronnen:

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

Het aandeel van de sociale bijdragen in de totale ontvangsten van de SZ (62,8%) bleef nagenoeg stabiel in 2018 ten opzichte van 2017. In 2018 nam het aandeel van de alternatieve financiering in de totale ontvangsten toe tot 15,4%, en omgekeerd nam het aandeel van de staatstoelagen af tot 17,4% omdat er een lagere evenwichtsdotatie⁵⁷ toegekend werd.

⁵⁷ Er werd enkel een evenwichtsdotatie toegekend aan het werknemersstelsel van 2.109,1 miljoen euro in 2018, ten opzichte van 3.202,3 miljoen euro in 2017 (Bron: Algemene Toelichting, Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2018, De Kamer, DOC54 3035/001). Aan het zelfstandigenstelsel werd geen evenwichtsdotatie toegekend omdat zijn saldo een overschot vertoonde in 2017 en 2018.

Grafiek 17
De ontvangsten van de SZ (in % van het totaal)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

De sociale uitkeringen (van de SZ) stegen in 2018 met 0,07 procentpunt bbp tot 20,13% bbp. Uitgedrukt in % bbp viel er een toename te noteren bij de pensioenen (+0,13 procentpunt bbp), de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (+0,08 procentpunt bbp) en de overige sociale uitkeringen (+0,02 procentpunt bbp). De daling van de werkloosheidsuitgaven (-0,07 procentpunt bbp), de uitkeringen voor brugpensioenen en loopbaanonderbreking (-0,05 procentpunt bbp) en de gezondheidszorguitgaven op het niveau van de SZ (-0,03 procentpunt bbp) volstond niet om de stijging van de andere uitkeringscategorieën te compenseren. Door de overschrijding van de spilindex vond er in september 2018 een indexering van de sociale uitkeringen plaats.

Tabel 35
De door de SZ betaalde sociale uitkeringen (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Pensioenen | 7,01% | 7,05% | 10,19% | 10,31% | 10,43% | 0,13% |
| <i>p.m. Pensioenen bij constante perimeter (*)</i> | 7,01% | 7,05% | 7,13% | 7,23% | 7,37% | 0,13% |
| Gezondheidszorg | 6,93% | 6,04% | 5,98% | 5,96% | 5,93% | -0,03% |
| Ziekte en invaliditeit | 1,76% | 1,81% | 1,85% | 1,87% | 1,95% | 0,08% |
| Werkloosheid | 1,66% | 1,47% | 1,37% | 1,23% | 1,16% | -0,07% |
| Brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen | 0,59% | 0,53% | 0,49% | 0,43% | 0,38% | -0,05% |
| Gezinsbijslagen | 1,42% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Overige sociale uitkeringen (excl. Zorgfonds) | 0,26% | 0,25% | 0,29% | 0,27% | 0,29% | 0,02% |
| Totaal sociale uitkeringen | 19,64% | 17,17% | 20,16% | 20,06% | 20,13% | 0,07% |
| <i>p.m. Idem, bij constante perimeter (*)</i> | 19,64% | 17,17% | 17,10% | 16,99% | 17,06% | 0,07% |
| p.m. Pensioenen GO (**) | 10,32% | 10,35% | 10,42% | 10,53% | 10,66% | 0,12% |
| p.m. Gezondheidszorg GO | 6,95% | 6,92% | 6,85% | 6,84% | 6,83% | -0,01% |
| p.m. Gezinsbijslagen GO | 1,57% | 1,53% | 1,50% | 1,48% | 1,47% | 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 2019).

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

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

De **pensioenuitgaven** bij de SZ stegen in 2018 met 0,13 procentpunt bbp tot 10,43% bbp. De stijging van de jaarlijkse pensioenuitgaven vloeit voornamelijk voort uit de groei van het aantal rechthebbenden op een pensioen en uit de evolutie van de inkomens waarop het pensioenbedrag gebaseerd is. Andere factoren zijn de indexatie en de tweejaarlijkse perequatie. De toename van het aantal begunstigden (zie Tabel 76 in bijlage 4.2) is het gevolg van de vergrijzing van de bevolking. Ook de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen heeft geleid tot meer vrouwen die een eigen pensioen krijgen ⁵⁸. De spontane stijging van de pensioenuitgaven werd evenwel afgeremd door de maatregelen die genomen werden om de impact van de vergrijzing te verminderen, zoals de verstrenging van de voorwaarden voor vervroegd pensioen of de afschaffing van de pensioenbonus.

Merk tot slot op dat de forse toename van de pensioenen van de SZ in 2016 verklaard wordt door de herclassificatie van pensioenstelsels van de rekening van de FO naar de rekening van de SZ ⁵⁹.

⁵⁸ Er is een sterke stijging van het aantal "alleenstaande" pensioenen bij zowel de mannen als de vrouwen, terwijl er een afname is van het aantal gezinspensioenen en overlevingspensioenen.

⁵⁹ 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 Nationale Rekeningen geconsolideerd met de sector van de Sociale Zekerheid.

De uitgaven voor **gezondheidszorg** van de SZ daalden in 2018 met 0,03 procentpunt bbp tot 5,93% bbp. Dit is het laagste niveau in de beschouwde periode. Ondanks de natuurlijke stijging van deze gezondheidszorguitgaven door een verouderende bevolking en technologische vooruitgang kon de groei afgeremd worden door saneringsmaatregelen, onder meer op het vlak van geneesmiddelen. De reële groeicijfer van de gezondheidszorg, die 1,5% bedroeg in 2018, werd niet overschreden. In reële termen was er immers in 2018 een quasi-nulgroei⁶⁰ van de gezondheidszorguitgaven van de SZ.

Merk op dat de bevoegdheidsoverdracht inzake ouderenzorg en een deel van de gezondheidszorg aan de gemeenschappen na de Zesde Staatshervorming zorgde voor een daling van de gezondheidszorguitgaven in de rekening van de Sociale Zekerheid vanaf 2015. Echter, ook op het niveau van de Gezamenlijke Overheid werd in de periode 2014-2018 een daling van de gezondheidszorguitgaven opgetekend wegens de genomen saneringsmaatregelen.

De **ziekte- en invaliditeitsuitkeringen** zetten hun stijging verder in 2018 (+0,08 procentpunt bbp). In reële termen was dit een groei van 5,2% op jaarbasis (zie Grafiek 19). De stijging wordt verklaard door de toename van het aantal begunstigden. Zo steeg het aantal personen in het stelsel van de invaliditeit⁶¹ tussen 2017 en 2018 met 5,4%, en over de volledige periode 2014-2018 met 24,0% (zie Tabel 76 in bijlage 4.2). Een deel van de verklaring ligt in de vergrijzing van de bevolking en de evolutie op de arbeidsmarkt. Door de genomen maatregelen op het vlak van de pensioenen en het werkloosheidsstelsel treden daarnaast verschuivingen op tussen de sociale uitkeringsstelsels. Tot slot was er een verdere toename van bepaalde ziektebeelden, met name van musculoskeletale aandoeningen en psychische stoornissen. Binnen die laatste groep was er een forse toename van de gevallen van depressie en burn-out in de periode 2014-2018⁶².

⁶⁰ De nominale groei van de gezondheidszorguitgaven van de SZ was ongeveer even hoog als de verandering van het nationaal indexcijfer van de consumptieprijzen in 2018 (2,1%). Voor de gezondheidszorguitgaven van de Gezamenlijke Overheid bedroeg de reële groei 0,3%, zoals blijkt uit Grafiek 19.

⁶¹ Het eerste jaar van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte, ongeval of ziekenhuisopname wordt primaire arbeidsongeschiktheid genoemd. Wie langer dan een jaar arbeidsongeschikt is, komt terecht in het stelsel van de invaliditeit. Merk op dat er ook een stijging genoteerd wordt bij het aantal dagen primaire arbeidsongeschiktheid.

⁶² Zie nieuwsbericht "Langdurige arbeidsongeschiktheid: cijfers invaliditeit door burn-out en depressie", RIZIV, 29.05.2019.

De **werkloosheidsuitgaven** daalden in 2018 met 0,07 procentpunt bbp tot 1,16% bbp, wat het laagste niveau in de beschouwde periode 2014-2018 is. Er was zowel een daling van de tijdelijke werklozen als van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) (zie Tabel 76 in bijlage 4.2). Dit is het gevolg van de economische groei (1,4% in 2018), het demografisch effect van een grotere uitstroom uit de arbeidsmarkt naar het pensioenstelsel en het aantal arbeidsplaatsen dat hierdoor vrijkomt, en tot slot van de genomen maatregelen, zoals de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen. Daarentegen zorgde het optrekken van de leeftijdsvoorwaarde⁶³ voor het aanvragen van een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende voor een toename van het aantal UVW-WZ van 60 jaar en ouder.

De **uitkeringen voor het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT, voormalige brugpensioenen), loopbaanonderbreking en tijdskrediet** (deel SZ) daalden in 2018 met 0,05 procentpunt bbp door een afname van het aantal begunstigden. Het aantal vrijgestelde personen in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT) bleef verder dalen in 2018 (-14,6%) door de strengere voorwaarden, waardoor er een kleinere intrede in het stelsel was, en door de grotere uitstroom naar het pensioenstelsel wegens de vergrijzing. Verder was er een afname van het aantal uitkeringstrekkers voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven⁶⁴ (-6,4% in 2018) (zie Tabel 76 in bijlage 4.2).

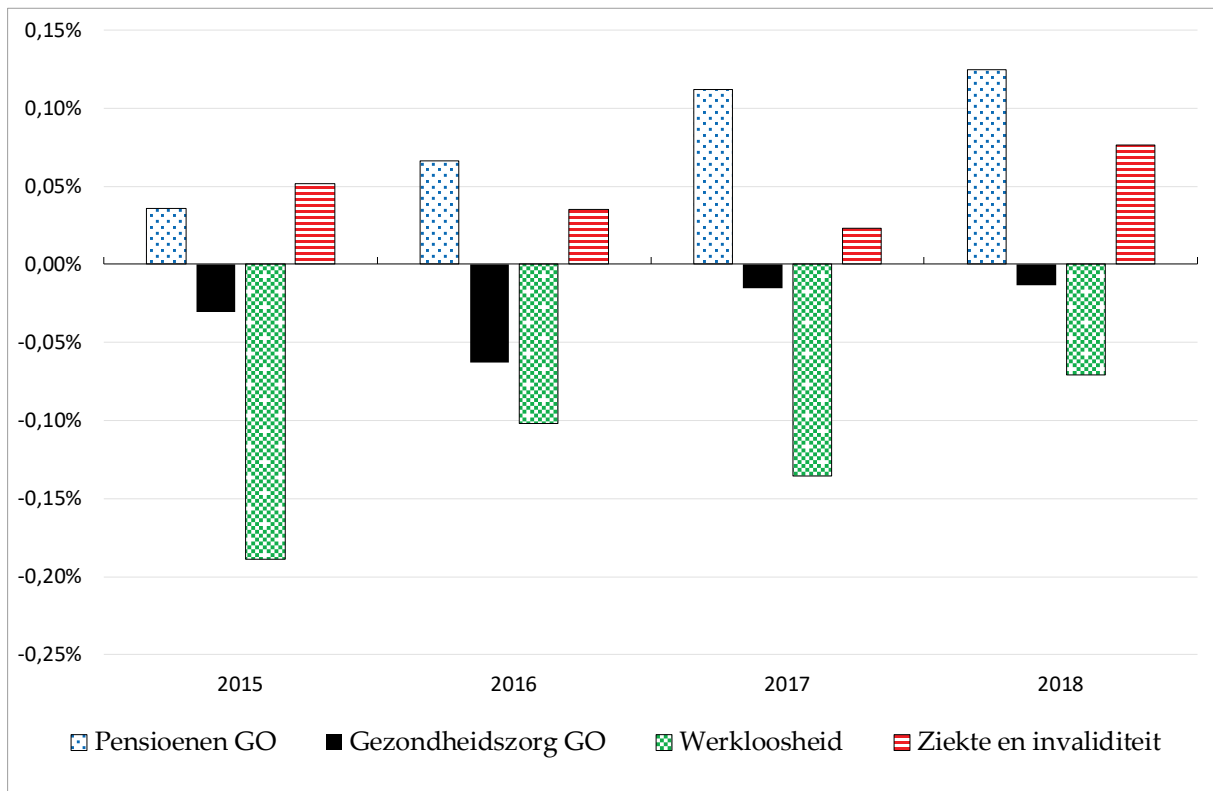
Tot slot worden de gezinsbijslagen vanaf 2015 niet langer aangerekend in de rekening van de SZ, maar in de rekening van de G&G omwille van de bevoegdheidsoverdracht na de Zesde Staatshervorming.

De evolutie ten opzichte van het voorgaande jaar, uitgedrukt in procentpunt bbp, van de belangrijkste sociale uitkeringen wordt weergegeven in Grafiek 18. Grafiek 19 geeft tot slot de jaarlijkse reële groeiënten van deze sociale uitkeringen en van het bbp weer.

⁶³ Deze leeftijdsvoorwaarde, die 60 jaar was in 2015, wordt telkens met één jaar opgetrokken tot 65 jaar in 2020. In 2018 bedroeg de leeftijdsvoorwaarde bijgevolg 63 jaar.

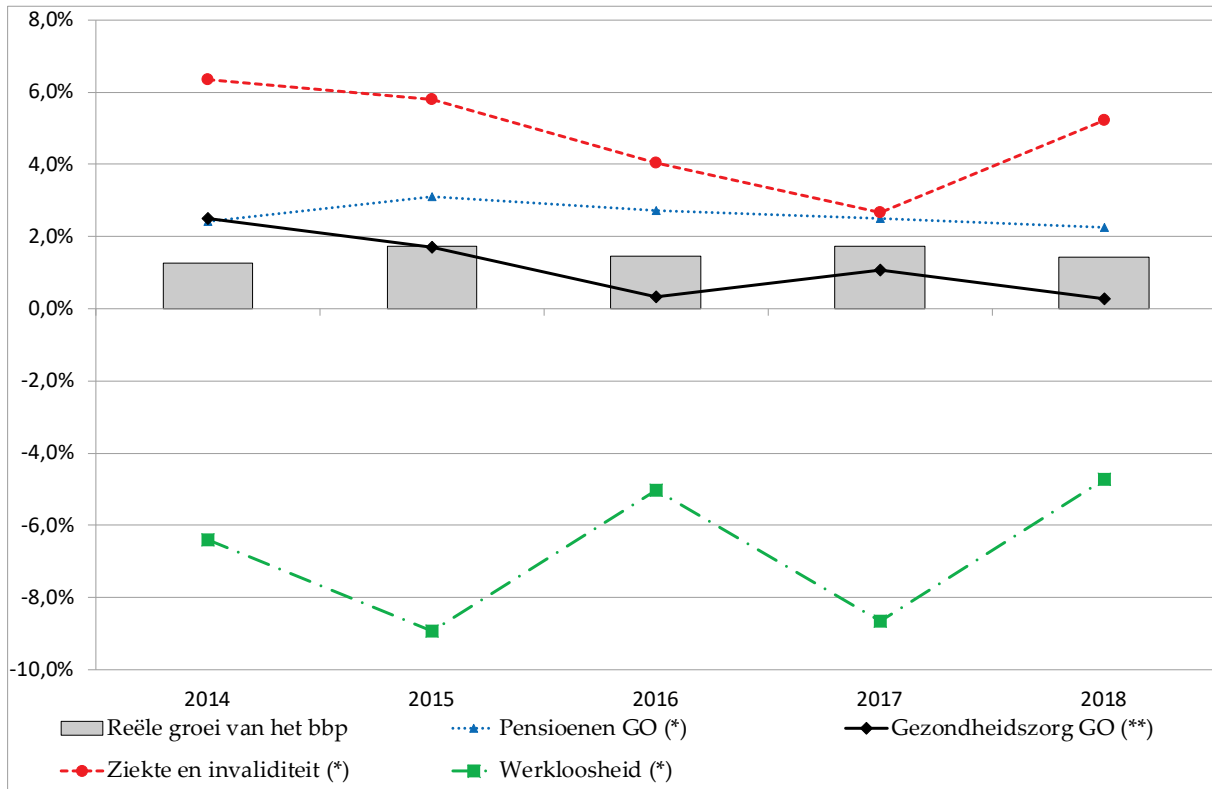
⁶⁴ Echter, als enkel naar de thematische verloven gekeken wordt, was er een stijging van 2,5% in het aantal begunstigden van een uitkering in 2018. De thematische verloven omvatten ouderschapsverlof, verlof voor medische bijstand en verlof voor palliatieve zorgen. Ook in de voorgaande jaren werd er een stijging bij de thematische verloven opgetekend.

Grafiek 18
Evolutie van de sociale uitkeringen t.o.v. het voorgaande jaar (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB.

Grafiek 19
Jaarlijkse groei in volume van de belangrijkste categorieën sociale uitkeringen en van het bbp



(*) Gedefleerd aan de hand van de index van de sociale prestaties ⁶⁵.

(**) Gedefleerd aan de hand van het nationaal indexcijfer van de consumptieprijzen.

Bron: Berekeningen HRF op basis van INR, NBB, FPB.

⁶⁵ In het algemeen worden de sociale uitkeringen verhoogd met 2% in de maand na de overschrijding van de spilindex door de "afgevlakte gezondheidsindex" (viermaandelijks voortschrijdend gemiddelde van de gezondheidsindex). De indexering van de sociale prestaties bedroeg 0% in 2014, 0% in 2015, 1,2% in 2016, 2,0% in 2017 en 1,5% in 2018 (bron: Federaal Planbureau). In 2018 werd de spilindex overschreden in augustus, dus werden de sociale uitkeringen in september 2018 met 2% verhoogd, wat overeenstemt met een gemiddelde indexering van 1,5% over het volledige jaar.

2.3 Budgettaire evolutie van de Gemeenschappen en de Gewesten

2.3.1 Methodologische opmerkingen

De realisaties van het begrotingsjaar 2018 worden besproken op basis van de Rekeningen van de Overheid 2018 (INR, versie april 2019) na toepassing van de HRF-correcties (zie bijlage 4.1). Een belangrijk verschil tussen de HRF-benadering en de bedragen uit de Nationale Rekeningen is de boekhoudkundige behandeling van de gewestelijke personenbelasting (PB). De bedragen uit de Nationale Rekeningen zijn, conform het ESR 2010, opgesteld op basis van de werkelijk ingekohierde bedragen van de gewestelijke PB, terwijl de HRF zich baseert op de voorschotten op de gewestelijke PB die de gewesten effectief ontvangen hebben (voorschottenbenadering) om de budgettaire realiteit van de Gemeenschappen en de Gewesten (en van de Federale Overheid) beter weer te geven. Het verschil ⁶⁶ tussen de twee benaderingen is vooral belangrijk in 2015 (4.592,3 miljoen euro of 1,12% bbp), aangezien dit het startjaar is van de gewestelijke PB en er in de loop van dat jaar slechts een beperkt aantal maanden PB ingekohierd kon worden. Er zijn minder omvangrijke verschillen in 2016 (-299,7 miljoen euro of -0,07% bbp), 2017 (-494,2 miljoen euro of -0,11% bbp) en 2018 (-119,6 miljoen euro of -0,03% bbp).

Tabel 36

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

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>in miljoen euro</i> | | | | |
| Vlaams Gewest | 2 828,5 | 131,0 | -610,3 | -7,5 |
| Waals Gewest | 1 313,3 | -312,0 | 59,3 | -62,2 |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 450,5 | -118,8 | 56,8 | -49,9 |
| Totaal gewesten | 4 592,3 | -299,7 | -494,2 | -119,6 |
| <i>in % bbp</i> | | | | |
| Vlaams Gewest | 0,69% | 0,03% | -0,14% | 0,00% |
| Waals Gewest | 0,32% | -0,07% | 0,01% | -0,01% |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 0,11% | -0,03% | 0,01% | -0,01% |
| Totaal gewesten | 1,12% | -0,07% | -0,11% | -0,03% |

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

⁶⁶ In de HRF-benadering wordt dit verschil opgeteld bij de eigen fiscale ontvangsten (PB) van de G&G.

2.3.2 Budgettaire realisaties van het jaar 2018 van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten

De rekening van het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten (G&G) vertoonde in 2018 een vorderingensaldo van -0,49% bbp. Dit was een verslechtering met 0,47 procentpunt bbp ten opzichte van 2017. Het vorderingensaldo van de G&G werd echter eenmalig negatief beïnvloed doordat in 2018 de afrekening gebeurde met de Federale Overheid (Entiteit I) ingevolge de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (AF). De impact van deze afrekening voor de vaststelling van de definitieve AF bedroeg -0,36% bbp voor het geheel van de G&G (zie Kader 2, p.79). Gecorrigeerd voor de one shot "vaststelling definitieve AF" bedroeg de achteruitgang van het vorderingensaldo van het geheel van de G&G dus 0,11 procentpunt bbp in 2018.

Tegenover de forse toename van de primaire uitgaven (+0,49 procentpunt bbp) stond een geringe stijging van de effectieve totale ontvangsten (+0,01 procentpunt bbp) en een lichte afname van de rentelasten (-0,01 procentpunt bbp). De finale primaire uitgaven stegen met 0,10 procentpunt bbp. Het waren echter de overgemaakte (budgettaire) overdrachten aan de andere overheden die de grootste toename lieten optekenen (+0,39 procentpunt bbp). Het is immers in deze rubriek dat de afrekening voor de vaststelling van de definitieve AF, die geboekt werd als een kapitaaloverdracht van de G&G aan de FO, terug te vinden is.

Tabel 37
Rekening van de Gemeenschappen en Gewesten ⁶⁷ volgens de HRF-definitie
(in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 13,22% | 16,58% | 16,74% | 16,79% | 16,80% | 0,01% |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>8,91%</u> | <u>10,02%</u> | <u>10,02%</u> | <u>9,93%</u> | <u>10,00%</u> | <u>0,07%</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>4,31%</u> | <u>6,57%</u> | <u>6,72%</u> | <u>6,86%</u> | <u>6,79%</u> | <u>-0,07%</u> |
| Fiscale en parafiscale | 2,43% | 4,63% | 4,69% | 4,74% | 4,63% | -0,11% |
| Niet-fiscale | 1,88% | 1,93% | 2,02% | 2,12% | 2,16% | 0,04% |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 13,30% | 16,54% | 16,45% | 16,51% | 17,00% | 0,49% |
| Finale primaire uitgaven | 10,80% | 13,96% | 13,95% | 13,99% | 14,09% | 0,10% |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 2,50% | 2,58% | 2,50% | 2,52% | 2,91% | 0,39% |
| Primair saldo | -0,07% | 0,04% | 0,29% | 0,28% | -0,20% | -0,48% |
| Rentelasten | 0,28% | 0,31% | 0,33% | 0,30% | 0,29% | -0,01% |
| Vorderingensaldo | -0,35% | -0,27% | -0,04% | -0,02% | -0,49% | -0,47% |
| One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF) | | | | | -0,36% | -0,36% |
| Vorderingensaldo exclusief one shot AF | -0,35% | -0,27% | -0,04% | -0,02% | -0,13% | -0,11% |

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

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

De stijging van de van andere overheden ontvangen overdrachten (+0,07 procentpunt bbp) kon de terugval van de eigen ontvangsten (-0,07 procentpunt bbp) neutraliseren in 2018. Tegenover de groei van de eigen niet-fiscale ontvangsten (+0,04 procentpunt bbp) stond een sterke terugval van de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten (-0,11 procentpunt bbp).

⁶⁷ Inclusief het Vlaams Zorgfonds.

Het detail van de eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de G&G wordt weergegeven in Tabel 38. De sterkste daling vond in 2018 plaats bij de directe belastingen (-0,10 procentpunt bbp). De gewestelijke personenbelasting (voorschottenbenadering) daalde met 0,08 procentpunt bbp. Deze daling is voornamelijk het gevolg van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor in het kader van de Bijzondere Financieringswet (BFW). De definitieve autonomiefactor voor de gewestelijke PB, die vanaf 2018 van toepassing is, werd vastgelegd op 24,957%, terwijl er in de periode 2015-2017 gewerkt werd met een hogere voorlopige autonomiefactor van 25,990%. De G&G krijgen bijgevolg een kleiner deel van de opbrengsten uit de PB vanaf 2018 ⁶⁸. De afschaffing van het kijk- en luistergeld in het Waalse Gewest vanaf 1 januari 2018 had een negatieve invloed van 0,02 procentpunt bbp op de directe belastingen van de G&G van het begrotingsjaar 2018 ⁶⁹.

De daling van de opbrengst van de indirecte belastingen (-0,02 procentpunt bbp) in 2018 werd veroorzaakt door de terugloop van de Vlaamse energieheffing (-0,07 procentpunt bbp). De overige indirecte belastingen ⁷⁰, waaronder de onroerende voorheffing en de milieuheffingen, stegen daarentegen met 0,05 procentpunt bbp. De registratierechten bleven, uitgedrukt in % bbp, nagenoeg stabiel.

Tot slot namen de kapitaalbelastingen iets toe (+0,01 procentpunt bbp). De toename van de opbrengst van de successierechten (+0,03 procentpunt bbp) overtrof de afname van de opbrengst van de schenkingsrechten (-0,02 procentpunt bbp).

⁶⁸ De regularisatie voor de voorgaande jaren gebeurde via de one shot "afrekening definitieve autonomiefactor" (zie Kader 2 op p.79).

⁶⁹ In 2018 werd wel nog kijk- en luistergeld in het Waalse Gewest geïnd voor de belastbare periodes vóór 1 januari 2018.

⁷⁰ De indirecte belastingen zijn hier gedefinieerd als de rubriek "belastingen op productie en invoer (D.2)" uit de nationale rekeningen.

Tabel 38
Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten van de G&G (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Directe belastingen (gezinnen) | <u>0,29%</u> | <u>2,48%</u> | <u>2,53%</u> | <u>2,48%</u> | <u>2,38%</u> | <u>-0,10%</u> |
| Gewestelijke PB (voorschottenbenadering) | 0,00% | 2,19% | 2,25% | 2,20% | 2,13% | -0,08% |
| Verkeersbelasting gezinnen | 0,26% | 0,26% | 0,25% | 0,25% | 0,25% | 0,00% |
| Overige directe belastingen (o.a. kijk- en luistergeld WG) | 0,03% | 0,03% | 0,03% | 0,03% | 0,01% | -0,02% |
| Indirecte belastingen | <u>1,34%</u> | <u>1,35%</u> | <u>1,42%</u> | <u>1,49%</u> | <u>1,47%</u> | <u>-0,02%</u> |
| Registratierechten | 0,90% | 0,92% | 0,92% | 0,96% | 0,96% | 0,00% |
| Vlaamse energieheffing | 0,00% | 0,00% | 0,07% | 0,12% | 0,05% | -0,07% |
| Overige indirecte belastingen | 0,44% | 0,43% | 0,43% | 0,42% | 0,47% | 0,05% |
| Kapitaalbelastingen | <u>0,77%</u> | <u>0,75%</u> | <u>0,69%</u> | <u>0,71%</u> | <u>0,72%</u> | <u>0,01%</u> |
| Successierechten | 0,58% | 0,61% | 0,56% | 0,58% | 0,61% | 0,03% |
| Schenkingsrechten | 0,12% | 0,12% | 0,13% | 0,14% | 0,12% | -0,02% |
| Fiscale regularisatie | 0,07% | 0,02% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Effectieve sociale premies | <u>0,03%</u> | <u>0,05%</u> | <u>0,05%</u> | <u>0,05%</u> | <u>0,06%</u> | <u>0,00%</u> |
| Eigen fiscale en parafiscale ontvangsten G&G | 2,43% | 4,63% | 4,69% | 4,74% | 4,63% | -0,11% |

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

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

De G&G ontvingen in 2018, uitgedrukt in % bbp, meer overdrachten van andere overheden (+0,07 procentpunt bbp) (zie Tabel 39). Deze overdrachten zijn voornamelijk afkomstig van de Federale Overheid. Ze worden grotendeels bepaald op basis van de Bijzondere Financieringswet (BFW). Na de Zesde Staatshervorming werden de bestaande dotaties fors uitgebreid met nieuwe dotaties voor de overgehevelde bevoegdheden ⁷¹. De stijging van de ontvangen overdrachten kan worden verklaard door de evolutie van de BFW-parameters ⁷². De slechts gedeeltelijke koppeling aan de reële groei van de dotaties en, in mindere mate, de stijging van de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van de eigen ambtenaren van de G&G (van 0,040% bbp in 2017 naar 0,043% bbp in 2018) temperden de toename van de ontvangen overdrachten. De bijdragen van de G&G tot de sanering van de overheidsfinanciën zijn sinds 2016 op kruissnelheid gekomen.

⁷¹ Onder meer de dotaties gezinsbijslagen, ouderenzorg, gezondheidszorg en hulp aan personen en justitiehuisen vanaf 2015 en de dotatie ziekenhuisinfrastructuur vanaf 2016. Zij zijn terug te vinden onder de lijn "Overige ontvangen overdrachten" in Tabel 39.

⁷² De BFW-parameters die gebruikt werden voor de doorstortingen in 2018 zijn afkomstig uit de Economische begroting van februari 2018 (begrotingscontrole 2018) van het Federaal Planbureau. Deze Economische begroting raamde de reële bbp-groei voor 2018 op 1,8%. Volgens de laatste cijfers van het INR (april 2019) zou de reële bbp-groei in 2018 echter uitgekomen zijn op 1,4%, wat een gunstig noemereffect heeft op de ratio van de overdrachten.

Tabel 39
Door de G&G ontvangen overdrachten van andere overheden (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Dotatie "federale PB" (Gemeenschappen + Gewesten) | 4,68% | 3,53% | 3,26% | 3,18% | 3,21% | 0,03% |
| Dotatie "btw" (Gemeenschappen) | 3,82% | 3,62% | 3,68% | 3,69% | 3,73% | 0,03% |
| Overige ontvangen overdrachten | 0,42% | 2,87% | 3,08% | 3,06% | 3,07% | 0,01% |
| Ontvangen overdrachten van andere overheden | 8,91% | 10,02% | 10,02% | 9,93% | 10,00% | 0,07% |

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

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

De ratio van de finale primaire uitgaven van de G&G steeg in 2018 met 0,10 procentpunt bbp tot 14,09% bbp. Achter deze stijging vielen uiteenlopende evoluties van de verschillende uitgavencategorieën waar te nemen. Uitgedrukt in % bbp, was er een toename van de aankopen van goederen en diensten (+0,08 procentpunt bbp), de sociale uitkeringen (+0,09 procentpunt bbp) en de kapitaaluitgaven (+0,06 procentpunt bbp). De bruto-investeringen stegen met 0,08 procentpunt bbp tot 1,35% bbp in 2018. Daarentegen viel er een daling te noteren bij de subsidies aan bedrijven (-0,11 procentpunt bbp) en de overige finale primaire uitgaven (-0,02 procentpunt bbp). Tot slot bleven de bezoldigingen, uitgedrukt in % bbp, stabiel in 2018. Over de hele beschouwde periode weerspiegelt de evolutie van de sociale uitkeringen en van de subsidies aan bedrijven ⁷³ de overdracht van nieuwe bevoegdheden aan de G&G na de Zesde Staatshervorming (zie Tabel 40).

⁷³ De subsidies aan bedrijven bevatten bepaalde uitgaven van de bevoegdheid arbeidsmarktbeleid.

Tabel 40
Finale primaire uitgaven van de G&G (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Bezoldigingen | <u>4,38%</u> | <u>4,46%</u> | <u>4,41%</u> | <u>4,46%</u> | <u>4,46%</u> | <u>0,00%</u> |
| Lonen | 3,87% | 3,89% | 3,86% | 3,90% | 3,90% | 0,00% |
| Sociale premies t.l.v. de werkgevers | 0,51% | 0,58% | 0,55% | 0,56% | 0,57% | 0,01% |
| Aankopen van goederen en diensten | <u>2,02%</u> | <u>1,95%</u> | <u>1,87%</u> | <u>1,92%</u> | <u>2,00%</u> | <u>0,08%</u> |
| Subsidies aan bedrijven | <u>0,81%</u> | <u>1,61%</u> | <u>1,66%</u> | <u>1,72%</u> | <u>1,61%</u> | <u>-0,11%</u> |
| w.o. loonkostensubsidies (*) | 0,00% | 0,35% | 0,33% | 0,34% | 0,31% | -0,02% |
| Sociale uitkeringen | <u>1,30%</u> | <u>3,78%</u> | <u>3,77%</u> | <u>3,76%</u> | <u>3,85%</u> | <u>0,09%</u> |
| <i>Sociale uitkeringen in natura</i> | <u>0,91%</u> | <u>1,77%</u> | <u>1,81%</u> | <u>1,82%</u> | <u>1,87%</u> | <u>0,05%</u> |
| Gezondheidszorg | 0,00% | 0,86% | 0,85% | 0,86% | 0,88% | 0,02% |
| Overige sociale uitkeringen in natura | 0,91% | 0,91% | 0,96% | 0,96% | 0,99% | 0,03% |
| <i>Sociale uitkeringen in geld</i> | <u>0,40%</u> | <u>2,01%</u> | <u>1,96%</u> | <u>1,94%</u> | <u>1,98%</u> | <u>0,04%</u> |
| Gezinsbijslagen | 0,08% | 1,53% | 1,50% | 1,48% | 1,47% | 0,00% |
| Zorgverzekering en uitkeringen handicap | 0,08% | 0,21% | 0,21% | 0,21% | 0,21% | 0,00% |
| Loopbaanonderbreking en tijdskrediet | 0,00% | 0,03% | 0,03% | 0,03% | 0,02% | -0,01% |
| Overige sociale uitkeringen in geld | 0,23% | 0,24% | 0,22% | 0,22% | 0,27% | 0,05% |
| Kapitaaluitgaven | <u>1,92%</u> | <u>1,80%</u> | <u>1,83%</u> | <u>1,75%</u> | <u>1,81%</u> | <u>0,06%</u> |
| Bruto-investeringen in vaste activa | 1,33% | 1,35% | 1,33% | 1,28% | 1,35% | 0,08% |
| Overige kapitaaluitgaven | 0,59% | 0,45% | 0,49% | 0,47% | 0,46% | -0,01% |
| Overige finale primaire uitgaven | <u>0,36%</u> | <u>0,36%</u> | <u>0,41%</u> | <u>0,38%</u> | <u>0,36%</u> | <u>-0,02%</u> |
| Finale primaire uitgaven | 10,80% | 13,96% | 13,95% | 13,99% | 14,09% | 0,10% |
| <i>p.m. Financiering pensioenen G&G door Entiteit I (**)</i> | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 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 2019).

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

(**) De boekingswijze van de overheidspensioenen wordt in detail toegelicht in punt 4.1.3 in bijlage.

De overdrachten van de G&G aan andere overheden stegen fors in 2018 (+0,39 procentpunt bbp). Zoals reeds eerder vermeld, valt het grootste deel van deze stijging toe te schrijven aan de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor die in de nationale rekeningen volledig in het jaar 2018 geboekt werd als een kapitaaloverdracht van de G&G aan Entiteit I (zie Kader 2, p.79). De overige (inkomens)overdrachten aan Entiteit I bleven stabiel op 0,05% bbp ⁷⁴.

⁷⁴ Vanaf 2015 is er een overdracht van ongeveer 0,05% bbp van de G&G aan de SZ voor de beheerskosten van Famifed.

De overdrachten aan de Lokale Overheden, die niet beïnvloed werden door de Zesde Staatshervorming, maken het leeuwendeel uit van de door de G&G overgemaakte overdrachten aan andere overheden. In 2018 bedroegen ze 2,51% bbp, wat 0,03 procentpunt bbp hoger was dan het jaar voordien. De inkomensoverdrachten aan de LO stegen met 0,04 procentpunt bbp. Zij bestaan voor een groot deel uit de Gemeentefondsen, naast andere toelagen (zie deel 2.4). De kapitaaloverdrachten aan de LO, die volledig uit investeringsbijdragen bestaan, daalden daarentegen met 0,01 procentpunt bbp.

Tabel 41
Door de G&G overgemaakte overdrachten aan andere overheden (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <u>Overdrachten aan Entiteit I</u> | <u>0,01%</u> | <u>0,06%</u> | <u>0,05%</u> | <u>0,05%</u> | <u>0,41%</u> | <u>0,36%</u> |
| Inkomensoverdrachten aan Entiteit I | 0,01% | 0,06% | 0,05% | 0,05% | 0,05% | 0,00% |
| Kapitaaloverdrachten aan Entiteit I | | | | | 0,36% | 0,36% |
| <u>Overdrachten aan de Lokale Overheden</u> | <u>2,49%</u> | <u>2,52%</u> | <u>2,45%</u> | <u>2,48%</u> | <u>2,51%</u> | <u>0,03%</u> |
| Inkomensoverdrachten aan de LO | 2,26% | 2,30% | 2,27% | 2,30% | 2,33% | 0,04% |
| Kapitaaloverdrachten aan de LO (investeringsbijdragen) | 0,23% | 0,22% | 0,18% | 0,18% | 0,17% | -0,01% |
| Door de G&G overgemaakte overdrachten | 2,50% | 2,58% | 2,50% | 2,52% | 2,91% | 0,39% |

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

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

2.3.3 Budgettaire realisaties van het jaar 2018 van de individuele gemeenschappen en gewesten

2.3.3.1 Vergelijking van de gerealiseerde vorderingensaldi met de saldi uit de begrotingen 2018

Hierna worden de rekeningen van de individuele Gemeenschappen en Gewesten besproken. Tabel 42 geeft een samenvatting van de vorderingensaldi van de individuele G&G volgens de HRF-definitie.

Tabel 42
Vorderingensaldi van de individuele G&G volgens de HRF-definitie (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 | 2018(*) | 2017-2018(*) |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds) | -0,15% | -0,08% | 0,00% | 0,11% | -0,16% | -0,27% | 0,07% | -0,04% |
| Franse Gemeenschap | -0,05% | -0,07% | -0,02% | -0,05% | -0,06% | -0,01% | -0,06% | -0,01% |
| Waals Gewest | -0,18% | -0,11% | -0,03% | -0,06% | -0,17% | -0,11% | -0,07% | -0,01% |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 0,05% | 0,03% | 0,01% | -0,03% | -0,09% | -0,06% | -0,06% | -0,03% |
| Duitstalige Gemeenschap | -0,0101% | -0,0321% | -0,0067% | -0,0079% | -0,0007% | 0,0072% | 0,00% | 0,01% |
| Franse Gemeenschapscommissie | 0,0031% | 0,0018% | 0,0058% | 0,0035% | 0,0019% | -0,0016% | 0,00% | 0,00% |
| Vlaamse Gemeenschapscommissie | -0,0059% | 0,0024% | 0,0005% | -0,0005% | -0,0079% | -0,0073% | -0,01% | -0,01% |
| Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie | -0,0033% | -0,0039% | 0,0026% | 0,0053% | -0,0226% | -0,0279% | -0,02% | -0,03% |
| Niet-verdeelde interregionale eenheden | -0,01% | -0,01% | 0,00% | 0,01% | 0,01% | 0,00% | 0,01% | 0,00% |
| Geheel van de G&G (inclusief Zorgfonds) | -0,35% | -0,27% | -0,04% | -0,02% | -0,49% | -0,47% | -0,13% | -0,11% |

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

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

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

Ter illustratie wordt een vergelijking met de ESR-saldi uit de aangepaste begrotingen 2018 van de individuele gemeenschappen en gewesten gemaakt in Tabel 43 ⁷⁵.

⁷⁵ Omwille van de vergelijkbaarheid over de verschillende individuele gemeenschappen en gewesten heen, werden de ESR-begrotingssaldi 2018 overgenomen uit de verslagen van het Rekenhof bij de respectievelijke aangepaste begrotingen 2018. Hierbij werd niets buiten de begrotingsdoelstelling gehouden (dus zonder flexibiliteit) en werd geen correctie toegepast voor de one shot "vaststelling definitieve autonomiefactor".

Tabel 43

Vergelijking van de ESR-saldi uit de aangepaste begrotingen 2018 van de G&G met de gerealiseerde saldi 2018 uit de NR en volgens de HRF-definitie (in % bbp)

| | 2018 aangepast ESR begrotingssaldo incl. one shot AF (a) | ESR realisaties 2018 (Overheidsrekeningen, april 2019) | Verschil | 2018 aangepast ESR begrotingssaldo excl. one shot AF | Gerealiseerd saldo 2018 (HRF-definitie) excl. one shot AF | Verschil (b) |
|--|--|--|-----------------|--|--|-----------------|
| | (1) | (2) | (3) = (2) - (1) | (4) | (5) | (6) = (5) - (4) |
| <i>in miljoen euro</i> | | | | | | |
| Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds) | -1 214,6 | -705,2 | 509,4 | -209,5 | 304,9 | 514,4 |
| Franse Gemeenschap | -221,7 | -250,9 | -29,2 | -221,7 | -250,9 | -29,2 |
| Waals Gewest | -675,6 | -689,7 | -14,1 | -216,9 | -294,8 | -77,9 |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | -349,0 | -368,2 | -19,2 | -197,2 | -266,3 | -69,1 |
| Duitstalige Gemeenschap | 0,1 | -3,1 | -3,2 | 0,1 | -3,1 | -3,2 |
| Franse Gemeenschapscommissie | -11,5 | 8,6 | 20,1 | -11,5 | 8,6 | 20,1 |
| Vlaamse Gemeenschapscommissie | 0,0 | -35,5 | -35,5 | 0,0 | -35,5 | -35,5 |
| Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie | 0,0 | -101,6 | -101,6 | 0,0 | -101,6 | -101,6 |
| Niet-verdeelde interregionale eenheden | | 49,7 | 49,7 | | 48,8 | 48,8 |
| Geheel van de G&G (inclusief Zorgfonds) | -2 472,3 | -2 095,9 | 376,4 | -856,7 | -589,9 | 266,8 |
| <i>in % bbp</i> | | | | | | |
| Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds) | -0,27% | -0,16% | 0,11% | -0,05% | 0,07% | 0,11% |
| Franse Gemeenschap | -0,05% | -0,06% | -0,01% | -0,05% | -0,06% | -0,01% |
| Waals Gewest | -0,15% | -0,15% | 0,00% | -0,05% | -0,07% | -0,02% |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | -0,08% | -0,08% | 0,00% | -0,04% | -0,06% | -0,02% |
| Duitstalige Gemeenschap | 0,0000% | -0,0007% | -0,0007% | 0,0000% | -0,0007% | -0,0007% |
| Franse Gemeenschapscommissie | -0,0025% | 0,0019% | 0,0045% | -0,0025% | 0,0019% | 0,0045% |
| Vlaamse Gemeenschapscommissie | 0,0000% | -0,0079% | -0,0079% | 0,0000% | -0,0079% | -0,0079% |
| Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie | 0,0000% | -0,0226% | -0,0226% | 0,0000% | -0,0226% | -0,0226% |
| Niet-verdeelde interregionale eenheden | | 0,01% | 0,01% | | 0,01% | 0,01% |
| Geheel van de G&G (inclusief Zorgfonds) | -0,55% | -0,47% | 0,08% | -0,19% | -0,13% | 0,06% |

- (a) Saldi zonder flexibiliteit en inclusief one shot “vaststelling definitieve autonomiefactor”.
- (b) Het verschil tussen kolom (6) en kolom (3) is toe te schrijven aan de HRF-correctie voor de voorschottenbenadering gewestelijke PB. Een eventueel bijkomend verschil ligt aan een (kleine) afwijking tussen de geraamde one shot “vaststelling definitieve autonomiefactor” uit de aangepaste begroting 2018 en de impact van deze one shot uit de overheidsrekeningen.
- 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 Rekenhof (verslagen bij de aangepaste begrotingen 2018 van de G&G) en van het INR (Rekeningen van de overheid, april 2019).

2.3.3.2 Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds)

Het vorderingensoverschot van de Vlaamse Gemeenschap (VG) van 0,11% bbp (+481,5 miljoen euro) dat in 2017 opgetekend werd, werd omgebogen tot een vorderingentekort van 0,16% bbp (-712,7 miljoen euro) in 2018. Dit is een verslechtering van 0,27 procentpunt bbp (1.194,2 miljoen euro), waarvan 0,23 procentpunt bbp te wijten is aan de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (zie Kader 2, p.79). Gecorrigeerd voor deze one shot “vaststelling definitieve AF” had de VG een vorderingensoverschot van 0,07% bbp in 2018. De forse stijging van de primaire uitgaven, dewelke omhooggestuwd werden door de one shot “vaststelling definitieve AF”, werd slechts in beperkte mate gecompenseerd door de toename van de effectieve totale ontvangsten (+0,02 procentpunt bbp) en de afname van de rentelasten (-0,01 procentpunt bbp).

Tabel 44
Rekening van de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Zorgfonds) volgens de HRF

| % bbp | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 7,20% | 9,12% | 9,19% | 9,37% | 9,38% | 0,02% |
| Ontvangen overdrachten van andere overheden | 5,13% | 5,61% | 5,55% | 5,56% | 5,62% | 0,05% |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>2,07%</u> | <u>3,52%</u> | <u>3,65%</u> | <u>3,80%</u> | <u>3,77%</u> | <u>-0,04%</u> |
| Fiscale en parafiscale | 1,42% | 2,78% | 2,90% | 2,96% | 2,87% | -0,09% |
| Niet-fiscale | 0,65% | 0,73% | 0,75% | 0,85% | 0,89% | 0,05% |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 7,24% | 9,09% | 9,07% | 9,13% | 9,42% | 0,29% |
| Finale primaire uitgaven | 5,95% | 7,79% | 7,78% | 7,84% | 7,86% | 0,02% |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 1,29% | 1,30% | 1,29% | 1,29% | 1,56% | 0,27% |
| Primair saldo | -0,04% | 0,03% | 0,13% | 0,24% | -0,04% | -0,28% |
| Rentelasten | 0,11% | 0,12% | 0,13% | 0,13% | 0,12% | -0,01% |
| Vorderingensaldo (HRF-definitie) | -0,15% | -0,08% | 0,00% | 0,11% | -0,16% | -0,27% |
| p.m. vorderingensaldo in miljoen euro | -586,8 | -341,1 | -19,6 | 481,5 | -712,7 | -1 194,2 |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | -2,04% | -0,91% | -0,05% | 1,17% | -1,69% | -2,86% |
| One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF) | | | | | -0,23% | -0,23% |
| Vorderingensaldo exclusief one shot AF | -0,15% | -0,08% | 0,00% | 0,11% | 0,07% | -0,04% |

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

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

De VG ontving in 2018 5,62% bbp aan overdrachten die afkomstig waren van andere overheden, wat 0,05 procentpunt bbp meer was dan in 2017. Dit zijn voornamelijk de BFW-overdrachten die afkomstig zijn van de Federale Overheid en evolueren in functie van de in de BFW vastgelegde parameters. De eigen ontvangsten van de VG daalden met 0,04 procentpunt bbp. Deze terugval was de wijten aan evolutie van de eigen fiscale ontvangsten (-0,09 procentpunt bbp), want de niet-fiscale ontvangsten van de VG kenden een groei van 0,05 procentpunt bbp in 2018. De opbrengst van de gewestelijke PB (voorschottenbenadering) daalde met 0,05 procentpunt bbp. Vanaf 2018 kregen de gewesten immers een kleiner deel van de opbrengst van de PB door de toepassing van de definitieve autonomiefactor van 24,957%, tegenover de voorlopige autonomiefactor van 25,990% die in de jaren 2015-2017 toegepast werd. De daling van de opbrengst van de Vlaamse energieheffing (-0,07 procentpunt bbp) duwde de ratio van de indirecte belastingen van de VG (-0,03 procentpunt bbp) naar beneden, ondanks de toename van de overige indirecte belastingen. De opbrengst van de kapitaalbelastingen van de VG bleef, uitgedrukt in % bbp, eerder stabiel.

De finale primaire uitgaven van de VG namen in 2018 toe met 0,02 procentpunt bbp. De aankopen van goederen en diensten (+0,07 procentpunt bbp) en de sociale uitkeringen (+0,05 procentpunt bbp) namen toe in 2018, terwijl er een afname opgetekend werd bij de subsidies aan bedrijven (-0,08 procentpunt bbp) en de finale kapitaaluitgaven (-0,01 procentpunt bbp). De bezoldigingen bleven, uitgedrukt in % bbp, vrijwel stabiel.

De forse stijging van de door de VG overgemaakte (budgettaire) overdrachten aan andere overheden (+0,27 procentpunt bbp) werd grotendeels veroorzaakt door de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor die volledig in 2018 geboekt werd als een kapitaaloverdracht van de VG aan de Federale Overheid (0,23 procentpunt bbp). Daarnaast viel er evenwel ook een stijging op te tekenen van de overdrachten vanwege de VG aan de Lokale Overheden, zowel van de inkomensoverdrachten (+0,02 procentpunt bbp) als van de investeringsbijdragen (+0,02 procentpunt bbp).

2.3.3.3 Franse Gemeenschap

Het vorderingensaldo van de Franse Gemeenschap (FG) verslechterde in 2018 licht met 0,01 procentpunt bbp (34,5 miljoen euro) tot -0,06% bbp (-250,9 miljoen euro). De daling van de primaire uitgaven (-0,01 procentpunt bbp) neutraliseerde grotendeels de daling van de effectieve totale ontvangsten (-0,01 procentpunt bbp), terwijl de rentelasten stabiel bleven in 2018.

Tabel 45
Rekening van de Franse Gemeenschap volgens de HRF

| % bbp | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 2,56% | 3,31% | 3,33% | 3,30% | 3,29% | -0,01% |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>2,38%</u> | <u>3,13%</u> | <u>3,16%</u> | <u>3,14%</u> | <u>3,14%</u> | <u>0,00%</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>0,18%</u> | <u>0,19%</u> | <u>0,17%</u> | <u>0,16%</u> | <u>0,15%</u> | <u>-0,01%</u> |
| Fiscale en parafiscale | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Niet-fiscale | 0,18% | 0,19% | 0,17% | 0,16% | 0,15% | -0,01% |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 2,58% | 3,34% | 3,31% | 3,32% | 3,31% | -0,01% |
| Finale primaire uitgaven | 1,93% | 1,92% | 1,87% | 1,89% | 1,86% | -0,03% |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 0,65% | 1,42% | 1,44% | 1,43% | 1,45% | 0,02% |
| Primair saldo | -0,02% | -0,03% | 0,02% | -0,02% | -0,02% | -0,01% |
| Rentelasten | 0,04% | 0,04% | 0,04% | 0,03% | 0,03% | 0,00% |
| Vorderingensaldo | -0,05% | -0,07% | -0,02% | -0,05% | -0,06% | -0,01% |
| p.m. vorderingensaldo in miljoen euro | -214,1 | -275,6 | -65,8 | -216,4 | -250,9 | -34,5 |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | -2,09% | -2,02% | -0,47% | -1,49% | -1,69% | -0,20% |

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

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

De daling van de effectieve totale ontvangsten van de FG is te wijten aan de afname van de eigen niet-fiscale ontvangsten (-0,01 procentpunt bbp). De ontvangen overdrachten die hoofdzakelijk van de Federale Overheid afkomstig zijn, bleven, uitgedrukt in % bbp, nagenoeg stabiel.

De finale primaire uitgaven van de FG daalden in 2018 met 0,03 procentpunt bbp tot 1,86% bbp, het laagste niveau in de beschouwde periode. Met uitzondering van de sociale uitkeringen en de aankopen van goederen en diensten daalden alle finale uitgavencategorieën, uitgedrukt in % bbp. De door de FG overgemaakte (budgettaire) overdrachten aan andere overheden namen daarentegen toe met 0,02 procentpunt bbp in 2018 tot 1,45% bbp, het hoogste niveau in de beschouwde periode. De inkomensoverdrachten van de FG aan de Lokale Overheden stegen met 0,03 procentpunt bbp, terwijl de overdrachten aan de andere G&G met 0,01 procentpunt afnamen. Merk op dat de overdrachten van de Franse Gemeenschap aan de andere G&G in 2015 een fikse toename vertoonden. Dit vloeide voort uit de overheveling van de uitoefening van bepaalde gemeenschapsbevoegdheden en de bijbehorende middelen van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie in uitvoering van het intra-francofone Sint-Emilie-akkoord.

2.3.3.4 *Waals Gewest*

Het Waalse Gewest (WG) boekte in 2018 een vorderingstekort van 0,17% bbp (-751,9 miljoen euro). Ten opzichte van 2017 betekende dit een verslechtering van 0,11 procentpunt bbp (-487,7 miljoen euro). De negatieve impact van de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor bedroeg voor het WG 0,10 procentpunt bbp (zie Kader 2, p.79). Gecorrigeerd voor deze one shot “vaststelling definitieve AF” bedroeg het vorderingstekort van het WG 0,07% bbp.

De evolutie van de ratio van de primaire uitgaven (+0,11 procentpunt bbp) werd in belangrijke mate beïnvloed door de hierboven vermelde one shot “vaststelling definitieve AF”. De ratio van de effectieve totale ontvangsten en van de rentelasten bleef, uitgedrukt in % bbp, stabiel.

Tabel 46
Rekening van het Waalse Gewest volgens de HRF

| % bbp | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 1,96% | 3,05% | 3,09% | 3,02% | 3,02% | 0,00% |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>1,10%</u> | <u>1,57%</u> | <u>1,56%</u> | <u>1,52%</u> | <u>1,52%</u> | <u>0,00%</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>0,85%</u> | <u>1,48%</u> | <u>1,53%</u> | <u>1,50%</u> | <u>1,50%</u> | <u>0,00%</u> |
| Fiscale en parafiscale | 0,64% | 1,27% | 1,27% | 1,24% | 1,22% | -0,02% |
| Niet-fiscale | 0,22% | 0,21% | 0,25% | 0,25% | 0,27% | 0,02% |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 2,03% | 3,04% | 3,00% | 2,97% | 3,08% | 0,11% |
| Finale primaire uitgaven | 1,41% | 2,39% | 2,35% | 2,32% | 2,36% | 0,04% |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 0,62% | 0,65% | 0,65% | 0,65% | 0,72% | 0,06% |
| Primair saldo | -0,08% | 0,01% | 0,09% | 0,04% | -0,06% | -0,11% |
| Rentelasten | 0,10% | 0,12% | 0,12% | 0,10% | 0,11% | 0,00% |
| Vorderingensaldo (HRF-definitie) | -0,18% | -0,11% | -0,03% | -0,06% | -0,17% | -0,11% |
| p.m. vorderingensaldo in miljoen euro | -711,2 | -449,8 | -147,2 | -264,2 | -751,9 | -487,7 |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | -9,08% | -3,59% | -1,12% | -1,99% | -5,53% | -3,54% |
| One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF) | | | | | -0,10% | -0,10% |
| Vorderingensaldo exclusief one shot AF | -0,18% | -0,11% | -0,03% | -0,06% | -0,07% | -0,01% |

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

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

De ratio van de ontvangen overdrachten van andere overheden bleef stabiel in 2018. De toename van de overdrachten vanwege de Federale Overheid (+0,01 procentpunt bbp), die hoofdzakelijk uit BFW-overdrachten bestaan, werd immers tenietgedaan door de even grote afname van de overdrachten vanwege de andere G&G (-0,01 procentpunt bbp). De overdrachten van de andere G&G aan het Waalse Gewest betreffen voornamelijk de overdrachten die afkomstig zijn van de Franse Gemeenschap in uitvoering van het intra-francofone Sint-Emilie-akkoord, en die bedoeld zijn voor de uitvoering van de aan het WG overgehevelde gemeenschapsbevoegdheden.

De tegengestelde evoluties van de eigen fiscale ontvangsten (-0,02 procentpunt bbp) en van de niet-fiscale ontvangsten (+0,02 procentpunt bbp) hieven elkaar op. Het waren met name de directe belastingen (-0,02 procentpunt bbp) die in 2018 terugliepen. Enerzijds was er een daling van de gewestelijke PB (-0,01 procentpunt bbp volgens de voorschottenbenadering) doordat vanaf 2018 de definitieve autonomiefactor toegepast werd, dewelke lager was dan de voorlopige autonomiefactor uit de periode 2015-2017. Anderzijds was er ook een terugval van de overige directe belastingen van het WG wegens de afschaffing van het kijk- en luistergeld in het Waalse Gewest met ingang van 1 januari 2018.

In 2018 was er een stijging van de finale primaire uitgaven van het WG met 0,04 procentpunt bbp. Vooral de finale kapitaaluitgaven (+0,04 procentpunt bbp), waaronder de investeringen (+0,03 procentpunt bbp), namen toe. Verder was er een stijging van de sociale uitkeringen (+0,02 procentpunt bbp) en de aankopen van goederen en diensten (+0,01 procentpunt bbp), en een daling van de subsidies aan bedrijven (-0,01 procentpunt bbp) en de overdrachten aan andere sectoren (-0,01 procentpunt bbp). De bezoldigingen van het WG bleven, uitgedrukt in % bbp, quasi stabiel in 2018.

De toename van de overgemaakte (budgettaire) overdrachten van het WG aan andere overheden (+0,06 procentpunt bbp) viel toe te schrijven aan de kapitaaloverdracht van het WG aan de Federale Overheid van 0,10% bbp die in 2018 geboekt werd als afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor. De overige overdrachten aan andere overheden kenden daarentegen een daling (-0,04 procentpunt bbp). Zo daalden de investeringsbijdragen van het WG aan de Lokale Overheden met 0,02 procentpunt bbp in 2018 en de inkomensoverdrachten aan de Lokale Overheden met 0,01 procentpunt bbp.

2.3.3.5 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het vorderingensaldo van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (BHG) verslechterde van -0,03% bbp (-132,0 miljoen euro) in 2017 naar -0,09% bbp (-418,1 miljoen euro) in 2018. Dit is een achteruitgang met 0,06 procentpunt bbp (-286,1 miljoen euro), waarvan 0,03 procentpunt bbp te wijten is aan de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (zie Kader 2, p.79). Gecorrigeerd voor de one shot vaststelling definitieve AF bedroeg het vorderingentekort van het BHG 0,06% bbp in 2018. De ratio van de effectieve ontvangsten (+0,03 procentpunt bbp) nam minder sterk toe dan de ratio van de primaire uitgaven (+0,09 procentpunt bbp). De rentelasten bleven stabiel.

Tabel 47
Rekening van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volgens de HRF

| % bbp | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 0,96% | 1,08% | 1,08% | 1,05% | 1,08% | 0,03% |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>0,45%</u> | <u>0,38%</u> | <u>0,42%</u> | <u>0,38%</u> | <u>0,40%</u> | <u>0,02%</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>0,51%</u> | <u>0,70%</u> | <u>0,66%</u> | <u>0,67%</u> | <u>0,68%</u> | <u>0,01%</u> |
| Fiscale en parafiscale | 0,37% | 0,56% | 0,51% | 0,52% | 0,53% | 0,00% |
| Niet-fiscale | 0,14% | 0,13% | 0,15% | 0,15% | 0,16% | 0,01% |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 0,88% | 1,02% | 1,05% | 1,06% | 1,15% | 0,09% |
| Finale primaire uitgaven | 0,63% | 0,75% | 0,77% | 0,78% | 0,84% | 0,06% |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 0,25% | 0,27% | 0,28% | 0,28% | 0,31% | 0,04% |
| Primair saldo | 0,08% | 0,06% | 0,03% | -0,01% | -0,07% | -0,07% |
| Rentelasten | 0,03% | 0,03% | 0,03% | 0,02% | 0,02% | 0,00% |
| Vorderingensaldo (HRF-definitie) | 0,05% | 0,03% | 0,01% | -0,03% | -0,09% | -0,06% |
| p.m. vorderingensaldo in miljoen euro | 207,3 | 127,2 | 26,4 | -132,0 | -418,1 | -286,1 |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | 5,42% | 2,87% | 0,57% | -2,86% | -8,64% | -5,78% |
| One shot vaststelling definitieve autonomiefactor (AF) | | | | | -0,03% | -0,03% |
| Vorderingensaldo exclusief one shot AF | 0,05% | 0,03% | 0,01% | -0,03% | -0,06% | -0,03% |

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

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

De ontvangen overdrachten van andere overheden stegen met 0,02 procentpunt bbp in 2018. Zij zijn voornamelijk afkomstig van de Federale Overheid en omvatten de BFW-overdrachten. Hieronder vallen ook de overdrachten die vanaf 2012 toegekend werden in het kader van “een correcte financiering van de Brusselse Instellingen”. De eigen ontvangsten namen toe met 0,01 procentpunt bbp door de stijging van de niet-fiscale ontvangsten (+0,01 procentpunt bbp). De eigen fiscale ontvangsten van het BHG bleven stabiel in 2018. De daling van de opbrengst van de gewestelijke PB (-0,02 procentpunt bbp) werd immers geneutraliseerd door de stijging van de indirecte belastingen (+0,01 procentpunt bbp) en de kapitaalbelastingen (+0,01 procentpunt bbp).

De finale primaire uitgaven van het BHG stegen met 0,06 procentpunt bbp in 2018 door de toename van de finale kapitaaluitgaven (+0,06 procentpunt bbp). Het zijn met name de investeringen die deze toename verklaren. De evoluties van de bezoldigingen (+0,01 procentpunt bbp), de subsidies aan bedrijven (-0,01 procentpunt bbp) en de andere finale primaire uitgavencategorieën (min of meer stabiel) hielden elkaar in evenwicht. De overgemaakte overdrachten aan de andere overheden stegen met 0,04 procentpunt bbp, waarvan 0,03 procentpunt bbp toe te schrijven viel aan de afrekening voor de vaststelling van de definitieve autonomiefactor in 2018. Daarnaast was er een beperkte toename van de investeringsbijdragen aan de Lokale Overheden (+0,004 procentpunt bbp) en van de overdrachten van het BHG aan de andere G&G, met name de gemeenschapscommissies (+0,005 procentpunt bbp).

2.3.3.6 Duitstalige Gemeenschap

Het vorderingentekort van de Duitstalige Gemeenschap (DG) liep terug van 34,7 miljoen euro (0,0079% bbp) tot 3,1 miljoen euro (0,0007% bbp)⁷⁶. Deze verbetering van het vorderingensaldo met 31,6 miljoen euro of 0,0072 procentpunt bbp vindt zijn oorsprong in een gunstige evolutie van zowel de ontvangsten als de uitgaven.

Tabel 48
Rekening van de Duitstalige Gemeenschap volgens de HRF

| (x 1.000.000 €) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 210,7 | 276,4 | 312,6 | 321,2 | 331,1 | 9,8 |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>198,6</u> | <u>264,8</u> | <u>299,7</u> | <u>308,1</u> | <u>317,1</u> | <u>9,1</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>12,2</u> | <u>11,6</u> | <u>12,9</u> | <u>13,2</u> | <u>13,9</u> | <u>0,8</u> |
| Fiscale en parafiscale | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Niet-fiscale | 12,2 | 11,6 | 12,9 | 13,2 | 13,9 | 0,8 |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 251,3 | 407,2 | 334,6 | 349,4 | 327,8 | -21,6 |
| Finale primaire uitgaven | 181,0 | 319,0 | 263,0 | 274,3 | 257,1 | -17,3 |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 70,3 | 88,2 | 71,6 | 75,0 | 70,7 | -4,3 |
| Primair saldo | -40,6 | -130,8 | -22,0 | -28,1 | 3,3 | 31,4 |
| Rentelasten | -0,2 | 1,0 | 6,2 | 6,6 | 6,4 | -0,1 |
| Vorderingensaldo | -40,4 | -131,8 | -28,2 | -34,7 | -3,1 | 31,6 |
| p.m. vorderingensaldo in % bbp | -0,0101% | -0,0321% | -0,0067% | -0,0079% | -0,0007% | 0,0072% |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | -19,17% | -47,69% | -9,03% | -10,80% | -0,94% | 9,86% |

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

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

⁷⁶ In 2015 werd een forse verslechtering van het vorderingensaldo van de Duitstalige Gemeenschap opgetekend die te maken had met de uitbreiding van de consolidatieperimeter met de PPS-projecten inzake scholenbouw.

De effectieve totale ontvangsten van de DG stegen in 2018 met 9,8 miljoen euro tot 331,1 miljoen euro. De financiële middelen van de DG bestaan voornamelijk uit overdrachten van andere overheden. Zij stegen met 9,1 miljoen euro tot 317,1 miljoen euro in 2018. Zowel de federale dotaties als de overdrachten van het Waalse Gewest kenden een toename. De eigen niet-fiscale ontvangsten namen toe met 0,8 miljoen euro tot 13,9 miljoen euro.

De primaire uitgaven van de DG daalden met 21,6 miljoen euro tot 327,8 miljoen euro in 2018. De terugloop van de finale primaire uitgaven (-17,3 miljoen euro) vloeide vooral voort uit de afname van de finale kapitaaluitgaven (voornamelijk investeringsbijdragen) van de DG in 2018. Door de daling van de door de Duitstalige Gemeenschap gestorte investeringsbijdragen aan de Lokale Overheden daalden ook de overgemaakte budgettaire overdrachten van de DG (-4,3 miljoen euro). De rentelasten van de DG daalden ten slotte met 0,1 miljoen euro tot 6,4 miljoen euro.

2.3.3.7 Franse Gemeenschapscommissie

De Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) sloot het begrotingsjaar 2018 voor het zesde jaar op rij af met een vorderingenoverschot. Het overschot van 2018 (8,6 miljoen euro of 0,0019% bbp) is evenwel met 6,9 miljoen euro gedaald ten opzichte van 2017. De primaire uitgaven (+15,6 miljoen euro) en de rentelasten (+0,7 miljoen euro) kenden samen immers een sterkere stijging dan de effectieve totale ontvangsten (+9,4 miljoen euro).

Tabel 49
Rekening van de Franse Gemeenschapscommissie volgens de HRF

| (x 1.000.000 €) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 406,7 | 463,4 | 490,2 | 505,6 | 514,9 | 9,4 |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>403,3</u> | <u>456,4</u> | <u>471,1</u> | <u>492,7</u> | <u>502,9</u> | <u>10,1</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>3,4</u> | <u>7,0</u> | <u>19,1</u> | <u>12,8</u> | <u>12,1</u> | <u>-0,8</u> |
| Fiscale en parafiscale | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Niet-fiscale | 3,4 | 7,0 | 19,1 | 12,8 | 12,1 | -0,8 |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 393,2 | 453,7 | 462,7 | 487,9 | 503,5 | 15,6 |
| Finale primaire uitgaven | 390,8 | 450,8 | 459,7 | 483,6 | 494,0 | 10,4 |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 2,4 | 2,9 | 3,0 | 4,3 | 9,5 | 5,2 |
| Primair saldo | 13,5 | 9,7 | 27,5 | 17,7 | 11,5 | -6,2 |
| Rentelasten | 1,2 | 2,4 | 2,8 | 2,3 | 2,9 | 0,7 |
| Vorderingensaldo | 12,3 | 7,3 | 24,8 | 15,5 | 8,6 | -6,9 |
| p.m. vorderingensaldo in % bbp | 0,0031% | 0,0018% | 0,0058% | 0,0035% | 0,0019% | -0,0016% |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | 3,03% | 1,58% | 5,05% | 3,06% | 1,66% | -1,40% |

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

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

De COCOF wordt voornamelijk gefinancierd door de ontvangen overdrachten van de andere overheden. Zij stegen in 2018 met 10,1 miljoen euro tot een niveau van 502,9 miljoen euro. De dotatie “federale PB”, waarvan de extra middelen in het kader van “een correcte financiering van de Brusselse Instellingen” vanaf 2015 op kruissnelheid kwamen ⁷⁷, steeg met 2,4 miljoen euro. De overige ontvangen overdrachten, die in 2018 stegen met 7,7 miljoen euro, zijn hoofdzakelijk afkomstig van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de Franse Gemeenschap. Ingevolge het intra-francofone Sint-Emilie-akkoord oefent de COCOF immers vanaf 2015 bepaalde nieuw overgehevelde gemeenschapsbevoegdheden uit in de eentalig Franstalige structuren en instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. ⁷⁸ De eigen ontvangsten van de COCOF, die uitsluitend uit niet-fiscale ontvangsten bestaan, daalden met 0,8 miljoen euro tot 12,1 miljoen euro.

De finale primaire uitgaven kenden een toename met 10,4 miljoen euro. De meeste uitgavencategorieën stegen iets in absolute termen, met uitzondering van de sociale uitkeringen en de finale kapitaaluitgaven. De stijging van de overgemaakte (budgettaire) overdrachten aan andere overheden (+5,2 miljoen euro) is toe te schrijven aan de stijging van de investeringsbijdragen van de COCOF aan de Lokale Overheden.

⁷⁷ In 2015 werden voor het laatst extra middelen via de dotatie “federale PB” toegekend aan de COCOF in het kader van de “correcte financiering van de Brusselse Instellingen”.

⁷⁸ Merk op dat de COCOF voor de rest maar weinig rechtstreekse invloed ondervonden heeft van de Zesde Staatshervorming. De COCOF werd bijvoorbeeld niet onderworpen aan de saneringsbijdrage, maar wel aan de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van de eigen ambtenaren (188.652 euro in 2018).

2.3.3.8 Vlaamse Gemeenschapscommissie

Het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) verslechterde in 2018 met 33,2 miljoen euro (-0,0073 procentpunt bbp) tot -35,5 miljoen euro of -0,0079% bbp. De verslechtering van het primaire saldo (-32,6 miljoen euro) in 2018 vloeide voort uit een toename van de primaire uitgaven (+38,6 miljoen euro) die sterker was dan de toename van de effectieve totale ontvangsten (+6,1 miljoen euro).

Tabel 50
Rekening van de Vlaamse Gemeenschapscommissie volgens de HRF

| (x 1.000.000 €) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 140,3 | 141,9 | 146,9 | 151,4 | 157,5 | 6,1 |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>138,4</u> | <u>140,3</u> | <u>144,1</u> | <u>149,1</u> | <u>151,8</u> | <u>2,7</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>1,9</u> | <u>1,6</u> | <u>2,9</u> | <u>2,3</u> | <u>5,6</u> | <u>3,4</u> |
| Fiscale en parafiscale | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Niet-fiscale | 1,9 | 1,6 | 2,9 | 2,3 | 5,6 | 3,4 |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 162,9 | 129,9 | 142,4 | 151,4 | 190,0 | 38,6 |
| Finale primaire uitgaven | 142,5 | 121,0 | 138,1 | 139,5 | 167,4 | 27,9 |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 20,4 | 8,9 | 4,4 | 11,9 | 22,6 | 10,8 |
| Primair saldo | -22,6 | 12,0 | 4,5 | 0,0 | -32,6 | -32,6 |
| Rentelasten | 1,1 | 2,0 | 2,4 | 2,3 | 2,9 | 0,6 |
| Vorderingensaldo | -23,8 | 10,0 | 2,1 | -2,3 | -35,5 | -33,2 |
| p.m. vorderingensaldo in % bbp | -0,0059% | 0,0024% | 0,0005% | -0,0005% | -0,0079% | -0,0073% |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | -16,94% | 7,08% | 1,43% | -1,53% | -22,53% | -21,00% |

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 2019).

De belangrijkste financieringsbron van de VGC zijn de ontvangen overdrachten van andere overheden. Zij zijn hoofdzakelijk afkomstig van de andere G&G, namelijk van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de Vlaamse Gemeenschap. De overdrachten vanwege de andere G&G stegen met 2,1 miljoen euro en de dotatie "federale PB"⁷⁹, die afkomstig is van de Federale Overheid, met 0,6 miljoen euro. De eigen niet-fiscale ontvangsten kenden een toename met 3,4 miljoen euro.

De finale primaire uitgaven van de VGC stegen in 2018 met 27,9 miljoen euro. Het leeuwendeel hiervan is toe te schrijven aan de toename van de investeringen (+20,8 miljoen euro). De overgemaakte (kapitaal)overdrachten aan de andere G&G stegen met 10,8 miljoen euro. De rentelasten namen tot slot toe met 0,6 miljoen euro.

⁷⁹ In 2015 werden voor het laatst extra middelen via de dotatie "federale PB" toegekend aan de VGC in het kader van "een correcte financiering van de Brusselse Instellingen", waardoor deze overdrachten sindsdien op kruissnelheid zijn gekomen.

Merk tot slot op dat de VGC het enige deelgebied is dat niet beïnvloed werd door de Zesde Staatshervorming. Er werden geen nieuwe bevoegdheden overgedragen, de federale financiering werd niet gewijzigd⁸⁰ en er wordt geen responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen of saneringsbijdrage ingehouden.

2.3.3.9 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De Zesde Staatshervorming had belangrijke budgettaire gevolgen voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Met ingang van het begrotingsjaar 2015 werden belangrijke gemeenschapsbevoegdheden en financiële middelen overgeheveld naar de GGC. Zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven was er een belangrijk opwaarts niveau-effect in 2015.

In 2016 werd het vorderingstekort van de GGC omgebogen tot een vorderingenoverschot (10,9 miljoen euro of 0,0026% bbp). In 2017 werd het vorderingensaldo nog meer positief (23,3 miljoen euro of 0,0053% bbp), alvorens het in 2018 fors verslechterde (-124,9 miljoen euro of -0,0279 procentpunt bbp) tot een vorderingstekort van 101,6 miljoen euro (-0,0226% bbp).

Tabel 51
Rekening van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie volgens de HRF

| (x 1.000.000 €) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 92,5 | 1 197,9 | 1 288,7 | 1 339,9 | 1 378,7 | 38,8 |
| <u>Ontvangen overdrachten van andere overheden</u> | <u>92,2</u> | <u>1 196,2</u> | <u>1 287,7</u> | <u>1 338,6</u> | <u>1 376,0</u> | <u>37,4</u> |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>0,2</u> | <u>1,7</u> | <u>0,9</u> | <u>1,3</u> | <u>2,7</u> | <u>1,4</u> |
| Fiscale en parafiscale | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Niet-fiscale | 0,2 | 1,7 | 0,9 | 1,3 | 2,7 | 1,4 |
| | | | | | | |
| Primaire uitgaven (exclusief overheidspensioenen) | 105,5 | 1 213,3 | 1 261,2 | 1 299,6 | 1 463,5 | 164,0 |
| Finale primaire uitgaven | 70,5 | 1 155,9 | 1 201,1 | 1 239,0 | 1 391,0 | 152,1 |
| Overgemaakte budgettaire overdrachten | 35,0 | 57,4 | 60,1 | 60,6 | 72,5 | 11,9 |
| | | | | | | |
| Primair saldo | -13,1 | -15,3 | 27,5 | 40,4 | -84,8 | -125,2 |
| | | | | | | |
| Rentelasten | 0,3 | 0,5 | 16,6 | 17,1 | 16,8 | -0,3 |
| | | | | | | |
| Vorderingensaldo | -13,4 | -15,8 | 10,9 | 23,3 | -101,6 | -124,9 |
| p.m. vorderingensaldo in % bbp | -0,0033% | -0,0039% | 0,0026% | 0,0053% | -0,0226% | -0,0279% |
| p.m. vorderingensaldo in % totale ontvangsten (HRF-def.) | -14,48% | -1,32% | 0,85% | 1,74% | -7,37% | -9,11% |

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

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

⁸⁰ Maar de VGC ontving wel cumulatief extra middelen van 2012 tot 2015 voor “een correcte financiering van de Brusselse Instellingen”.

De verslechtering van het primaire saldo met 125,2 miljoen euro in 2018 vloeide vooral voort uit de sterke toename van de primaire uitgaven (+164,0 miljoen euro), die slechts deels gecompenseerd werd door een toename van de effectieve totale ontvangsten (+38,8 miljoen euro). De ontvangen overdrachten bestaan sinds 2015 voornamelijk uit de federale dotaties voor de nieuwe bevoegdheden.

De stijging van de finale primaire uitgaven (+152,1 miljoen euro) werd voor iets minder dan de helft veroorzaakt door de stijging van de sociale uitkeringen ⁸¹ (+71,4 miljoen euro). Het zijn vooral de sociale uitkeringen die in 2015 fors toegenomen zijn door de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden die de GGC na de Zesde Staatshervorming uitoefent. Daarnaast was er in 2018 een duidelijke toename van de finale kapitaaluitgaven (+76,1 miljoen euro). De finale kapitaaluitgaven van de GGC bestonden in 2018 uitsluitend uit investeringsbijdragen. De rentelasten namen ten slotte in 2018 licht af (-0,3 miljoen euro), na de eerdere sterke groei in 2016 als gevolg van financiële leasingoperaties die in 2015 werden opgestart.

⁸¹ Binnen die categorie van sociale uitkeringen namen de uitgaven voor gezinsbijslagen en gezondheidszorg en hulp aan personen het sterkst toe in 2018.

2.4 Budgettaire evolutie van de Lokale Overheden

De lokale financiën worden zoals de financiën van de andere subsectoren onderzocht op basis van de voorlopige overheidsrekeningen van april 2019. Rekening houdend met de inzameling van aanvullende informatie betreffende de subsector van de Lokale Overheden, kunnen de weergegeven cijfers nog het voorwerp uitmaken van belangrijke wijzigingen tegen de publicatie van de rekeningen in de herfst van dit jaar. De voogdijoverheden dienen immers de individuele rekeningen van de Lokale Overheden onder hun voogdij van het voorgaande jaar (t-1) in bij het INR tijdens de zomer van elk jaar (t) sinds 2013.

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

Tot slot dient eraan herinnerd te worden dat de ontvangsten en de uitgaven zijn uitgedrukt volgens de HRF-definitie. Die correcties bestaan erin de toegerekende sociale bijdragen en de door Entiteit I gefinancierde pensioenen af te trekken van het totale bedrag van de ontvangsten en de uitgaven, alsook de verkopen van activa als ontvangsten en niet als negatieve uitgaven aan te rekenen (zie bijlage 4.1).

2.4.1 Totaalbeeld

Het **vorderingensaldo** van de Lokale Overheden werd voor 2018 geraamd op -0,02% bbp, wat een verslechtering is met 0,22 procentpunt bbp ten opzichte van de cijfers voor 2017. Deze achteruitgang kan worden toegerekend aan een vermindering van het primaire overschot van de Lokale Overheden, hetgeen uitkwam op 0,04% bbp in 2018.

De afname van de ratio van de effectieve totale ontvangsten van de Lokale Overheden met 0,09 procentpunt bbp ging gepaard met een toename van de ratio van de primaire uitgaven met 0,14 procentpunt bbp, om uit te komen op respectievelijk 6,65% bbp (effectieve totale ontvangstenratio) en 6,61% bbp (primaire uitgavenratio) in 2018.

Tabel 52
Rekening van de Lokale Overheden (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018-2017 |
|---|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 6,66% | 6,70% | 6,72% | 6,75% | 6,65% | -0,09% |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>3,52%</u> | <u>3,57%</u> | <u>3,64%</u> | <u>3,63%</u> | <u>3,50%</u> | <u>-0,14%</u> |
| Fiscale | 2,12% | 2,21% | 2,24% | 2,20% | 2,09% | -0,11% |
| Niet-fiscale | 1,40% | 1,36% | 1,40% | 1,44% | 1,41% | -0,03% |
| <u>Ontvangsten afkomstig van andere overheden</u> | <u>3,14%</u> | <u>3,12%</u> | <u>3,08%</u> | <u>3,12%</u> | <u>3,16%</u> | <u>0,04%</u> |
| Primaire uitgaven | 6,74% | 6,48% | 6,41% | 6,47% | 6,61% | 0,14% |
| <u>Finale primaire uitgave, waaronder</u> | <u>6,68%</u> | <u>6,43%</u> | <u>6,34%</u> | <u>6,40%</u> | <u>6,54%</u> | <u>0,14%</u> |
| Investerings | 0,80% | 0,77% | 0,69% | 0,80% | 0,90% | 0,10% |
| <i>Pm. Exclusief investeringscyclus</i> | 0,83% | 0,82% | 0,82% | 0,81% | 0,82% | 0,00% |
| <u>Gestorte budgettaire overdrachten</u> | <u>0,06%</u> | <u>0,06%</u> | <u>0,07%</u> | <u>0,07%</u> | <u>0,07%</u> | <u>0,00%</u> |
| Primair saldo | -0,08% | 0,22% | 0,31% | 0,27% | 0,04% | -0,23% |
| Rentelasten | 0,09% | 0,11% | 0,10% | 0,08% | 0,06% | -0,01% |
| Vorderingensaldo | -0,17% | 0,11% | 0,21% | 0,20% | -0,02% | -0,22% |

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

Bron: INR (april 2019), berekeningen HRF.

De verlaging van de **effectieve totale ontvangsten** is volledig toe te schrijven aan de daling van de eigen fiscale en niet-fiscale ontvangsten, die niet gecompenseerd wordt door de toename van de ontvangsten die overgedragen worden door de andere overheden.

De stijging van de **primaire uitgavenratio** vloeit voort uit een toename van de investeringen en andere kapitaaluitgaven op het einde van de gemeentelijke legislatuur. Deze toename sluit aan bij de geobserveerde investeringscyclus in het verleden, zij het iets minder uitgesproken (cf. infra). De aankopen van goederen en diensten (intermediair verbruik) en de lopende overdrachten namen eveneens toe.

2.4.2 Ontvangsten van de Lokale Overheden

De middelen van de Lokale Overheden bestaan voor iets meer dan de helft uit eigen ontvangsten (voornamelijk de fiscale ontvangsten ⁸²) en voor de rest uit budgettaire overdrachten afkomstig van de andere subsectoren van de overheid (in het bijzonder van de gewesten).

⁸² 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 53
De ontvangsten van de Lokale Overheden (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018-2017 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Effectieve totale ontvangsten | 6,66% | 6,70% | 6,72% | 6,75% | 6,65% | -0,09% |
| <u>Eigen ontvangsten</u> | <u>3,52%</u> | <u>3,57%</u> | <u>3,64%</u> | <u>3,63%</u> | <u>3,50%</u> | <u>-0,14%</u> |
| Fiscale en parafiscale | 2,12% | 2,21% | 2,24% | 2,20% | 2,09% | -0,11% |
| Aanvullende PB | 0,64% | 0,74% | 0,79% | 0,76% | 0,72% | -0,05% |
| Idem, exclusief weerslag inkohieringsritme (*) | 0,76% | 0,76% | 0,75% | 0,72% | 0,72% | 0,00% |
| Onroerende voorheffing | 1,21% | 1,19% | 1,20% | 1,18% | 1,11% | -0,07% |
| Overige | 0,27% | 0,28% | 0,25% | 0,25% | 0,26% | 0,01% |
| Niet-fiscale | 1,40% | 1,36% | 1,40% | 1,44% | 1,41% | -0,03% |
| <u>Overgedragen ontvangsten</u> | <u>3,14%</u> | <u>3,12%</u> | <u>3,08%</u> | <u>3,12%</u> | <u>3,16%</u> | <u>0,04%</u> |
| Van de Federale Overheid | 0,65% | 0,60% | 0,63% | 0,64% | 0,65% | 0,01% |
| Van de Gemeenschappen & Gewesten | 2,49% | 2,52% | 2,45% | 2,48% | 2,51% | 0,03% |
| Van de Sociale Zekerheid (**) | 0,01% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |

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

(**) Sinds 2016 worden de door de Federale Overheid gefinancierde pensioenen aangerekend ten laste van de Sociale Zekerheid (statistische correctie). De overdracht van de door Entiteit I gefinancierde pensioenen van de Lokale Overheden werd bijgevolg afgetrokken van de overgedragen ontvangsten van de Federale Overheid in de periode 2013-2015 en van de overgedragen ontvangsten van de Sociale Zekerheid vanaf 2016.

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

Bron: INR (april 2019), berekeningen HRF.

Bij de **eigen ontvangsten** zijn de fiscale en parafiscale ontvangsten gedaald met 0,11 procentpunt bbp in 2018, waarvan 0,05 procentpunt toe te schrijven is aan de evolutie van de aanvullende personenbelasting (APB). Indien rekening wordt gehouden met de schommelingen in het inkohieringstempo, bleef de ratio van de APB ongeveer op hetzelfde niveau. De gemiddelde aanslagvoet van de gemeentelijke APB daalde licht tussen 2017 en 2018 ⁸³. Deze wijzigde van 7,24% naar 7,21% in het Vlaamse Gewest, van 6,42% naar 6,41% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en bleef stabiel op een niveau van 7,83% in het Waalse Gewest.

⁸³ Zoals Belfius beklemtoont in zijn gewestelijke verslagen die de Begrotingen 2018 van de Lokale Overheden analyseren. De gewestelijke opcentiemen zijn niet gewijzigd in 2018 (aanslagjaar 2019).

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 gemeentelijke en provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing ⁸⁴ daalden met 0,07 procentpunt bbp en bedroegen 1,11% bbp in 2018, wat overeenstemt met het laagste niveau over de periode 2014-2018. De afname is het gevolg van een hervorming van de provincies die in 2018 werd doorgevoerd in het Vlaamse Gewest. Dit heeft geleid tot een afname van de provinciale opcentiemen in het Vlaamse Gewest en een toename van de Vlaamse basisheffing ⁸⁵. De andere fiscale ontvangsten (lokale belastingen ⁸⁶ zoals de belastingen op de drijfkracht, op het parkeren, op de tweede verblijven, op afval, enz.) vertonen een lichte toename van 0,01 procentpunt bbp.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ In 2018 werd een deel van het takenpakket van de Vlaamse provincies (persoonsgebonden en culturele aangelegenheden) overgeheveld naar het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Een deel van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing werd geïntegreerd in de Vlaamse basisheffing, die daardoor is toegenomen met een factor 1,588 van 2,5% naar 3,97%. Omdat die verhoging automatisch doorwerkt in de ontvangsten die de Vlaamse gemeenten verwerven via hun opcentiemen op de Vlaamse basisheffing, verlaagden zij hun aanslagvoeten met een quotiënt 1,588. Ook na deze herrekening is de gemeentelijke aanslagvoet licht gedaald van gemiddeld 880 opcentiemen in 2016 tot 877 opcentiemen in 2018. De provinciale aanslagvoet in het Vlaamse Gewest is afgenomen van gemiddeld 210 opcentiemen in 2017 tot 173 opcentiemen in 2018.

⁸⁶ De samenstelling van de specifieke lokale fiscaliteit per belastingcategorie kan volgens de analyses van Belfius van de lokale begrotingen van 2018 variëren per gemeente. Ter illustratie, de soort lokale belasting die de belangrijkste ontvangsten voortbrengt wordt voor de Waalse gemeenten gevormd door de belastingen op de prestaties inzake reinheid, voor de Vlaamse gemeenten door de belastingen op de economische activiteiten, en voor de Brusselse gemeenten door de belastingen op het vermogen.

De eigen niet-fiscale ontvangsten daalden eveneens ten belope van 0,03 procentpunt 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 met 0,01 procentpunt bbp gestegen in 2018. Deze evolutie is grotendeels toe te schrijven aan de toename van de drie hierna toegelichte federale toelagen.

De overdrachten naar de politiezones en de hulpverleningszones zijn in het bijzonder gestegen en maken het grootste deel uit van de toename in federale overdrachten. Bij de politiezones situeert de stijging zich in de toegenomen toelage in het kader van het Verkeersveiligheidsfonds. De federale overdrachten maken een derde uit van het totale budget van de politiezones, en een vijfde van het totale budget van de hulpverleningszones.

De aan de OCMW's gestorte toelage voor het recht op sociale integratie is stabiel gebleven op 0,24% bbp in 2018. Het gemiddeld maandelijks aantal begunstigden van middelen voor sociale integratie ('leefloon') is in 2018 minder toegenomen dan in voorgaande jaren (+2,7%). De remming van de groei is te wijten aan bijzondere omstandigheden in de voorgaande jaren en de gunstige economische conjunctuur in 2018 ⁸⁷.

Tabel 54
Toelage voor het recht op leefloon en evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal gerechtigden op een leefloon (LL)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| In miljoen euro | 774,8 | 743,8 | 873,9 | 1039,9 | 1085,1 |
| In % bbp | 0,19% | 0,18% | 0,21% | 0,24% | 0,24% |
| Jaarlijkse evolutie (% bbp) | | -0,01% | 0,02% | 0,03% | 0,00% |
| Gemiddeld maandelijks aantal leefloners | 102.787 | 116.242 | 127.134 | 140.137 | 143.866 |
| Jaarlijkse evolutie (% groeivoet) | | 13,1% | 9,4% | 10,2% | 2,7% |

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2015 tot 2019 (POD Maatschappelijke Integratie, strijd tegen de armoede en sociale economie) & Statistisch Bulletin van de POD Maatschappelijke Integratie van april 2019 (de gegevens voor 2018 komen overeen met de eerste tien maanden van het jaar en het verloop werd berekend in vergelijking met dezelfde periode in het jaar 2017), berekeningen Secretariaat HRF.

⁸⁷ Zo is, onder andere, vanaf 2015 de professionele inschakelingsuitkering beperkt in de tijd en zijn de criteria hiervoor verstrengd. Ook de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering is verstrengd. Verder is het aandeel van erkende vluchtelingen in het totale aantal begunstigden dat een leefloon ontvangt toegenomen van 8% in 2014 tot 13% in 2017.

Daarnaast is de achteruitgang met 0,01 procentpunt bbp van de toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening (ook gekend als de dotatie voor de opvang van vluchtelingen) opvallend. 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 maandelijkse kost van de toegekende steun. Op basis van de cijfers van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen blijkt echter dat het aantal vluchtelingen (exclusief aanvragen voor hervestiging en overbrenging) dat een asielaanvraag indiende bij de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken is toegenomen in vergelijking met het vorige jaar ⁸⁸. De Federale Overheid heeft zich gebaseerd op een gemiddelde daling van het aantal rechthebbenden in de periode 2016-2017 en heeft daarom het aantal ervan bij de berekening van de toelage neerwaarts herzien.

Tabel 55
Toelage voor het recht op maatschappelijke dienstverlening

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|-------|--------|-------|--------|--------|
| In miljoen euro | 282,7 | 170,3 | 161,4 | 124,9 | 104,9 |
| In % bbp | 0,07% | 0,04% | 0,04% | 0,03% | 0,02% |
| Jaarlijkse evolutie (% bbp) | | -0,03% | 0,00% | -0,01% | -0,01% |

Bron: Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor de begrotingsjaren 2015 tot 2019 (POD Maatschappelijke Integratie, strijd tegen de armoede en sociale economie), berekeningen Secretariaat HRF.

De door de Gemeenschappen en Gewesten overgedragen middelen, die voor een groot deel bestaan uit de Gemeentefondsen ⁸⁹, vormen het voornaamste deel van de door de Lokale Overheden ontvangen overdrachten. De inkomensoverdrachten vormen 38% van hun effectieve totale ontvangsten. Het aandeel van deze overgedragen middelen in het bbp is met 0,04 procentpunt bbp gestegen in 2018. De toename situeert zich bij de inkomensoverdrachten van de Vlaamse en Franse Gemeenschap (+0,05 procentpunt bbp), die de afname van het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest compenseert (samen -0,02 procentpunt bbp).

De waargenomen stijging betreft de andere toelagen; de financieringsmechanismen van de Gemeentefondsen zijn stabiel gebleven in 2018. We stellen eveneens vast dat de investeringssteun in 2018 licht is gedaald (-0,01 procentpunt bbp) en uitkwam op het laagste niveau over de periode 2014-2018 (0,17% bbp).

⁸⁸ Het Commissariaat-generaal maakt melding van 23.443 personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend in 2018, ten opzichte van 19.688 personen in 2017.

⁸⁹ 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 voorgedijverheid in het algemeen tamelijk stabiel zijn in % bbp in de verschillende gewesten.

Tabel 56
Overdrachten van de G&G naar de Lokale Overheden (in % bbp) (*)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Inkomensoverdrachten | 2,26% | 2,30% | 2,27% | 2,30% | 2,33% | 0,04% |
| Vlaamse Gemeenschap | 1,15% | 1,17% | 1,14% | 1,16% | 1,18% | 0,02% |
| Franse Gemeenschap | 0,49% | 0,48% | 0,47% | 0,46% | 0,49% | 0,03% |
| Duitstalige Gemeenschap | 0,0145% | 0,0140% | 0,0139% | 0,0145% | 0,0151% | 0,0006% |
| Waals Gewest | 0,46% | 0,49% | 0,49% | 0,49% | 0,48% | -0,01% |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 0,13% | 0,14% | 0,15% | 0,15% | 0,15% | -0,01% |
| Franse Gemeenschapscommissie | 0,0003% | 0,0004% | 0,0004% | 0,0005% | 0,0005% | 0,0000% |
| Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie | 0,0088% | 0,0085% | 0,0087% | 0,0086% | 0,0102% | 0,0016% |
| Investeringsbijdragen | 0,23% | 0,22% | 0,18% | 0,18% | 0,17% | -0,01% |
| Vlaamse Gemeenschap | 0,08% | 0,08% | 0,06% | 0,07% | 0,08% | 0,02% |
| Franse Gemeenschap | 0,01% | 0,02% | 0,01% | 0,01% | 0,00% | 0,00% |
| Duitstalige Gemeenschap | 0,0029% | 0,0071% | 0,0027% | 0,0023% | 0,0004% | -0,0020% |
| Waals Gewest | 0,11% | 0,09% | 0,08% | 0,08% | 0,06% | -0,02% |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 0,02% | 0,03% | 0,03% | 0,02% | 0,03% | 0,00% |
| Franse Gemeenschapscommissie | 0,0000% | 0,0000% | 0,0000% | 0,0004% | 0,0016% | 0,0012% |
| Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie | 0,0000% | 0,0000% | 0,0000% | 0,0000% | 0,0000% | 0,0000% |

(*) De inkomensoverdrachten en investeringsbijdragen voor 2018 bedragen respectievelijk voor de Vlaamse Gemeenschap: 5.338 en 366 miljoen euro; Franse Gemeenschap: 2.216 en 16 miljoen euro; Duitstalige Gemeenschap: 68 en 2 miljoen euro; Waals Gewest: 2.163 en 272 miljoen euro; Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 672 en 122 miljoen euro; Franse Gemeenschapscommissie: 46 en 0 miljoen euro; Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: 2 en 7 miljoen euro.

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

Bron: INR (april 2019), berekeningen HRF.

2.4.3 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 2018 zijn de **finale primaire uitgaven** van de Lokale Overheden met 0,14 procentpunt bbp toegenomen naar een niveau van 6,54% bbp.

De belangrijkste verklarende factor voor de toename van de finale primaire uitgaven ligt bij de toename van de investeringsratio op het einde van de gemeentelijke bestuursperiode (+0,10 procentpunt bbp), gevolgd door de overige kapitaaluitgaven (+0,02 procentpunt bbp), de bezoldigingen (+0,01 procentpunt bbp), de aankopen van goederen en diensten (+0,01 procentpunt bbp) en de sociale uitkeringen (+0,01 procentpunt bbp).

Tabel 57
De finale primaire uitgaven van de Lokale Overheden (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018-2017 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Finale primaire uitgaven | 6,68% | 6,43% | 6,34% | 6,40% | 6,54% | 0,14% |
| <u>Bezoldigingen</u> | <u>3,79%</u> | <u>3,69%</u> | <u>3,67%</u> | <u>3,62%</u> | <u>3,63%</u> | <u>0,01%</u> |
| Lonen | 2,82% | 2,68% | 2,68% | 2,62% | 2,65% | 0,02% |
| Sociale premies t.l.v. de werkgevers | 0,97% | 1,01% | 0,99% | 0,99% | 0,98% | -0,01% |
| <u>Aankopen van goederen en diensten</u> | <u>1,19%</u> | <u>1,12%</u> | <u>1,13%</u> | <u>1,14%</u> | <u>1,15%</u> | <u>0,01%</u> |
| <u>Sociale uitkeringen, waaronder</u> | <u>0,43%</u> | <u>0,42%</u> | <u>0,45%</u> | <u>0,46%</u> | <u>0,47%</u> | <u>0,01%</u> |
| Leefloon | 0,22% | 0,25% | 0,27% | 0,27% | 0,29% | 0,02% |
| Pensioenen | 0,07% | 0,06% | 0,06% | 0,06% | 0,06% | 0,00% |
| <u>Subsidies aan bedrijven</u> | <u>0,21%</u> | <u>0,18%</u> | <u>0,17%</u> | <u>0,16%</u> | <u>0,16%</u> | <u>0,00%</u> |
| <u>Inkomensoverdrachten</u> | <u>0,21%</u> | <u>0,17%</u> | <u>0,16%</u> | <u>0,16%</u> | <u>0,16%</u> | <u>0,00%</u> |
| <u>Kapitaaluitgaven</u> | <u>0,85%</u> | <u>0,84%</u> | <u>0,76%</u> | <u>0,86%</u> | <u>0,98%</u> | <u>0,12%</u> |
| Investerings | 0,80% | 0,77% | 0,69% | 0,80% | 0,90% | 0,10% |
| Idem, exclusief investeringscyclus (*) | 0,83% | 0,82% | 0,82% | 0,81% | 0,82% | 0,00% |
| Overige kapitaaluitgaven | 0,05% | 0,07% | 0,07% | 0,06% | 0,08% | 0,02% |

(*) 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.

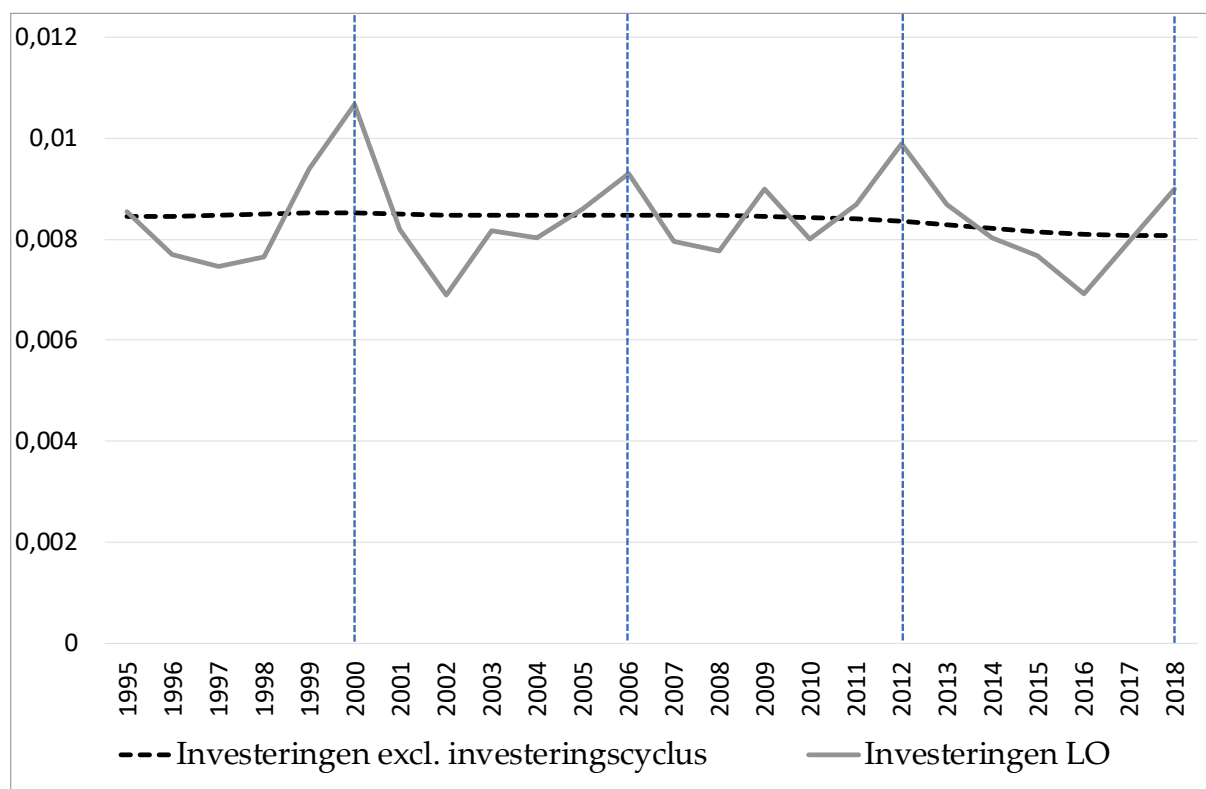
Noot: Wegens afrondingen kan het totaal van de rubrieken afwijken van de som van de verschillende bestanddelen.

Bron: INR (april 2019), berekeningen HRF.

De kapitaaluitgaven stegen in 2018 met 0,12 procentpunt bbp, waarvan 0,10 procentpunt bbp toe te schrijven is aan de toename van de investeringen van de Lokale Overheden. De bruto-investeringen in vaste activa van de Lokale Overheden vormden in 2018 38% van de bruto-investeringen in vaste activa van de Gezamenlijke Overheid (tegenover 36% in 2017 en 31% in 2016). De voor de investeringscyclus van de Lokale Overheden gecorrigeerde investeringsuitgaven vertoonden een stagnatie, die evenwel benadrukt dat de investeringen op het niveau zijn van hetgeen verwacht kan worden op het einde van een electorale cyclus, ondanks een afname van de investeringssteun van de Gemeenschappen en Gewesten.

Zoals uit Grafiek 20 blijkt, was er een terugval van de lokale investeringen vanaf 2012 (verkiezingsjaar) met een dieptepunt in 2016. Er deed zich naar analogie met de vorige investeringscycli een significante toename voor in het jaar voorafgaand aan en gedurende het voorbije verkiezingsjaar 2018. Het bereikte niveau van 2018 is echter iets beperkter vergeleken met het niveau dat in aanloop naar voorgaande verkiezingsjaren geobserveerd werd (2000, 2006 en 2012).

Grafiek 20
De overheidsinvesteringen van de Lokale overheden (in % bbp)



Bron: INR (april 2019), berekeningen HRF. Investeringen zijn exclusief de verkopen van bestaande materiële activa. De trend werd berekend volgens de Hodrick-Prescott-methode.

De ratio van de bezoldigingen nam toe in 2018 met 0,01 procentpunt bbp. De lonen zijn toegenomen met 0,02 procentpunt bbp. Deze toename kan, onder andere, worden verklaard door de toename van het aantal personeelsleden in voltijdse equivalenten ⁹⁰. De sociale premies zijn gedaald met 0,01 procentpunt bbp.

⁹⁰ Volgens de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid waren er gedurende 2018 gemiddeld 290.600 voltijdse equivalenten actief bij de gemeenten en provincies, tegenover 288.650 in 2017.

De sociale uitkeringen zijn toegenomen met 0,01 procentpunt bbp in 2018, veroorzaakt door een toename in de uitgaven aan leeflonen. Dit kan onder meer worden verklaard door een uitbreiding van de opdrachten van de OCMW's onder invloed van demografische ontwikkelingen en de toename van het aantal gerechtigden op een leefloon. De evolutie van het aantal gerechtigden op een leefloon wordt ook beïnvloed door structurele factoren, waaronder de hervorming van het inschakelingstraject en de werkloosheidsuitkering (zie deel 2.2.4). Aangezien sommige personen die uitgesloten worden uit de werkloosheid een leefloon ontvangen, impliceerden deze hervormingen een verschuiving van uitkeringsgerechtigden.

2.4.4 Evolutie van de schuldgraad van de LO

Tabel 58 geeft weer dat de schuldgraad van de gemeenten de voorbije jaren systematisch is gedaald, van 6,21% bbp in 2014 naar 5,17% bbp in 2018. Op 1 januari 2019 zijn in Vlaanderen vijftien gemeenten gefuseerd naar zeven fusiegemeenten. Om gemeenten aan te moedigen tot een vrijwillige fusie voorzag de Vlaamse overheid een schuldovername van maximaal 500 euro per inwoner van de gemeente (toestand op 31 december 2016), met een maximum van 20 miljoen euro per fusie. De schuldovernames hebben plaatsgevonden op 31 juli 2018 voor in totaal 95,3 miljoen euro (0,21% bbp) ⁹¹.

*Tabel 58
De schulden van de Lokale Overheden*

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| In miljoen euro | 24.865 | 24.230 | 24.074 | 23.546 | 23.287 |
| In % bbp | 6,21% | 5,89% | 5,67% | 5,36% | 5,17% |
| Jaarlijkse evolutie (% bbp) | | -0,32% | -0,22% | -0,31% | -0,19% |

Bron: INR (april 2019), berekeningen HRF.

⁹¹ Aalter: 14,2 miljoen euro; Deinze: 20 miljoen euro (maximumbedrag); Kruisem: 7,8 miljoen euro; Lievegem: 12,9 miljoen euro; Oudsbergen: 11,7 miljoen euro; Pelt: 16 miljoen euro; Puurs-Sint-Amands: 12,7 miljoen euro.

3 BEGROTINGSREALISATIES 2018 TEN OPZICHTE VAN DE BESTAANDE BEGROTINGSREGELS

In het derde deel van het advies worden de begrotingsresultaten van 2018 geanalyseerd aan de hand van de verschillende begrotingsregels die van toepassing zijn, ten eerste de Europese begrotingsregels en ten tweede de nationale begrotingsregels.

Achtereenvolgens worden besproken:

1. de naleving van de Europese regels, zijnde de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact die van toepassing zijn op de Gezamenlijke Overheid. De bespreking van de naleving van deze criteria gebeurt op basis van de resultaten uit de Spring Forecast 2019 die de Europese Commissie in mei 2019 heeft gepubliceerd en van de analysedocumenten en verslagen die de Commissie in het kader van het Europees Semester heeft opgesteld ⁹².
2. De naleving van de nationale begrotingsregels. Hiervoor wordt verwezen naar de begrotingstrajecten die voor de verschillende overheidsgeledingen in het Stabiliteitsprogramma zijn opgenomen en de beslissingen die daaromtrent op het Overlegcomité tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen werden genomen. De evaluatie van de begrotingsresultaten van 2018 gebeurt op basis van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 dat eind april 2018 aan de Europese Commissie werd overgemaakt en het Overlegcomité van 27 april 2018.

⁹² European Commission, Assessment of the 2019 Stability Programme for Belgium, 05.06.2019, DG ECFIN.

European Commission : Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, 05.06.2019 COM(2019) 531 final.

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

Het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact is van toepassing op België sinds de afsluiting van de procedure bij buitensporige tekorten (Excessive Deficit Procedure of EDP) in juni 2014. De kern van het preventieve luik wordt gevormd door de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Indien deze doelstelling nog niet bereikt werd, dient er een aanpassingstraject daarnaar gevolgd te worden. Bij het niet respecteren van de criteria van dit luik bestaat de mogelijkheid dat de Europese Raad een procedure bij significante afwijking opstart.

Het van toepassing zijn van het preventieve luik sluit niet uit dat de naleving van het correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact ook wordt afgetoetst. De criteria van het correctieve luik zijn het tekortcriterium en het schuld criterium. Aangezien de schuldratio hoger is dan de drempelwaarde van 60% van het bbp, gaat de Europese Commissie ook na of de schuldverminderingbenchmark werd gerespecteerd. In geval van niet-naleving van dit criterium bestaat de mogelijkheid dat de Europese Raad een EDP opent.

Hierna wordt de toetsing van de naleving van de criteria van het preventieve en het correctieve luik van het Europees begrotingskader besproken.

3.1.1 Evaluatie van de naleving van de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en groeipact (SGP)

3.1.1.1 Aan welke eisen dient voldaan te worden in het preventieve luik?

Het preventieve luik van het SGP beoogt de houdbaarheid van de openbare financiën op middellange termijn veilig te stellen en stelt een aantal criteria vast aan de hand waarvan het begrotingsbeleid wordt afgetoetst.

De kern wordt gevormd door de begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTD) of Medium Term Objective (MTO) en de maximaal toegelaten uitgavengroei.

De middellange termijndoelstelling (MTD) of Medium Term Objective (MTO) wordt uitgedrukt in structurele termen. Zolang de MTO niet is bereikt, moet op basis van een meerjarig begrotingstraject worden aangetoond hoe stapsgewijs de MTO zal worden bereikt. Dit is het aanpassingstraject naar de MTO.

De MTO wordt specifiek voor elke lidstaat bepaald door de Europese Raad in functie van de budgettaire toestand en de stand van de conjunctuur in de lidstaat. De MTO wordt om de drie jaar herzien.

Sinds 2017 is de MTO voor België het structureel evenwicht⁹³. Aangezien dat evenwicht in 2018 nog niet werd bereikt, wordt nagegaan of het aanpassingstraject naar dat structureel evenwicht werd gerespecteerd.

Het aanpassingstraject wordt in eerste instantie gedefinieerd in termen van een jaarlijkse vereiste verbetering van het structurele saldo (ΔSB). Voor 2018 werd de minimale structurele verbetering door de Raad vastgelegd op 0,6% bbp omdat België een schuldgraad heeft die gevoelig hoger is dan 60% bbp en de huidige toestand van de conjunctuur als normaal wordt beschouwd.

De vereiste structurele verbetering wordt vervolgens vertaald naar een maximaal toegelaten nominale uitgavengroei (uitgavencriterium of expenditure benchmark). Bedoelde uitgaven zijn de netto primaire overheidsuitgaven⁹⁴. 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.

De minimaal vereiste structurele verbetering van 0,6% bbp voor 2018 stemde overeen met een maximale nominale groei van de netto primaire uitgaven van 1,6%. Voor 2018 heeft België geen toepassing gevraagd van de flexibiliteitsclausule. Dit was wel het geval voor 2017 (voor de uitzonderlijke uitgaven inzake veiligheid binnen het kader van de strijd tegen het terrorisme en inzake de instroom van vluchtelingen) en ook voor 2019 (voor structurele hervormingen).

3.1.1.2 Vaststelling van een significante afwijking op basis van een globale evaluatie

De Europese Commissie gaat op basis van een globale evaluatie (*an overall assessment*) na of er een significante afwijking bestaat ten opzichte van elk van de twee criteria van het preventieve luik van het SGP. Dit betekent dat zowel de indicator van de uitgavengroei als de indicator van de structurele verbetering worden geëvalueerd en dit niet enkel voor het voorbije jaar, 2018, maar ook voor de twee voorgaande jaren samen beschouwd, 2017-2018.

⁹³ Tot en met 2016 was de MTO vastgelegd op een structureel overschot van 0,75% bbp. De EC maakte een driejaarlijkse herziening van de minimale MTO in 2016. Als gevolg van de structurele pensioenhervormingen en de herziening van de demografische vooruitzichten heeft de EC een minimale MTO voor België berekend van -0,5% bbp voor de periode 2017-2019 en van 0,0% bbp voor de periode 2020-2022. De Belgische federale regering heeft in haar Stabiliteitsprogramma's van april 2016, 2017, 2018 en 2019 de MTO vastgesteld op het niveau van het structurele evenwicht, op basis van de aanbeveling van de Afdeling met het oog op een voldoende snelle reductie van de overheidsschuld.

⁹⁴ Voor de exacte definitie wordt verwezen naar punt 3.1.1.2.1.

Indien de twee voormelde indicatoren verschillende signalen uitzenden ⁹⁵, zal de Commissie de indicator identificeren die het best de oriëntatie van het onderliggende begrotingsbeleid weergeeft.

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

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

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

3.1.1.2.1 Het uitgavencriterium

De netto primaire overheidsuitgaven waarop het uitgavencriterium is gebaseerd, worden als volgt gedefinieerd:

- de totale overheidsuitgaven met uitsluiting van de rentelasten, de uitgaven in het kader van Europese programma's die integraal gefinancierd worden door Europese fondsen, de cyclische werkloosheidsuitgaven;
- waarbij de nationaal gefinancierde investeringsuitgaven in het jaar worden vervangen door het gemiddelde van de nationaal gefinancierde investeringsuitgaven over vier jaar zodat de pieken in de investeringen worden uitgevlakt;
- waarbij de one offs langs de uitgavenzijde niet worden meegerekend;
- een overschrijding van de maximaal toegelaten groei kan gecompenseerd worden door discretionaire maatregelen langs de ontvangstenzijde maar ook hier dienen de one offs langs de ontvangstenzijde uitgesloten te worden.

⁹⁵ Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de vereiste structurele verbetering werd gerealiseerd maar dat het uitgavencriterium niet werd nageleefd omdat de evolutie van het structureel saldo mede wordt beïnvloed door de evolutie van de rentelasten terwijl het voor de expenditure benchmark weerhouden uitgavenaggregaat geen rekening houdt met de rentelasten.

Tabel 59
Bepaling van de netto primaire uitgavengroei in reële termen

| in miljard euro of in % | 2017 (a) | 2018 |
|---|--|--------------|
| 1. Uitgavencomponent | | |
| Totale overheidsuitgaven | (1) 229,0 | 236,0 |
| Rentelasten | (2) 10,9 | 10,2 |
| Overheidsuitgaven volledig gedekt door EU-fondsen | (3) 0,4 | 0,4 |
| Overheidsinvesteringen (nationaal gefinancierd) | (4) 9,8 | 10,8 |
| Gemiddelde overheidsinvesteringen (nationaal gefinancierd) | (5) 9,5 | 9,8 |
| Cyclische werkloosheidsuitgaven | (6) 0,2 | -0,6 |
| Gecorrigeerde uitgavenaggregaat | (7) = (1) - (2) - (3) - (4) + (5) - (6) | 217,1 |
| <i>p.m. % groei (2017-2018)</i> | <i>%(7)</i> | <i>2,3%</i> |
| One offs langs uitgavenzijde | (8) -0,2 | 0,0 |
| Gecorrigeerd uitgavenaggregaat, excl. one offs | (9) = (7) + (8) | 216,9 |
| <i>p.m. % groei (2017-2018)</i> | <i>%(9)</i> | <i>2,7%</i> |
| 2. Inkomstencomponent | | |
| Discretionaire inkomstenmaatregelen | (10) 2,6 | 1,6 |
| waarvan lopende inkomsten | 2,7 | 1,8 |
| waarvan ontvangen kapitaaloverdrachten | -0,1 | -0,2 |
| One offs langs inkomstenzijde | (11) 2,2 | 2,5 |
| Δ (2017-2018) | (Δ11) 1,4 | 0,3 |
| Discretionaire inkomstenmaatregelen, excl. one offs | (12) = (9) - (Δ11) | 1,2 |
| Netto gecorrigeerd uitgavenaggregaat, excl. one offs | (13) = (9) - (12) | 215,7 |
| 3. Bepaling van de netto uitgavengroei | | |
| Netto-uitgavengroei in nominale termen | (14) = [(13)t - (9)t-1]/(9)t-1 | 2,1% |
| Bbp-deflator (b) | (15) 1,5% | 1,6% |
| Netto uitgavengroei in reële termen | (16) | 0,6% |

- (a) De cijfers voor 2017 werden herzien op basis van de Spring Forecast 2019 wat voor 2017 in kleine afwijkingen kan resulteren ten opzichte van HRF-advies van juli 2018.
- (b) De deflator stemt overeen met de raming in de Spring Forecast van (t-1) van de deflator van het jaar (t) waarvan de begrotingsresultaten worden geëvalueerd in de loop van het jaar (t+1). Dat betekent concreet: voor de evaluatie van 2018 is het de deflator van 2018 zoals geraamd in de SF 2017.

Bron: Spring Forecast 2019, Europese Commissie.

Op basis van de gegevens uit de Spring Forecast 2019 van de Europese Commissie bedroeg de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven in 2018 3,1% terwijl de maximaal toegelaten groei 1,6% was.

De door de Commissie gehanteerde norm voor de evolutie van bedoelde uitgaven wordt eigenlijk in reële termen uitgedrukt ⁹⁶ ⁹⁷. Vandaar dat de vastgestelde nominale groei wordt uitgedrukt in reële termen via de bbp-deflator.

⁹⁶ De toegestane groeivoet van de uitgaven wordt berekend op basis van een reële variabele, met name de potentiële groeivoet van de economie op middellange termijn.

⁹⁷ De expenditure benchmark wordt vanaf 2018 in nominale termen uitgedrukt (en ervoor in reële termen). Om de vergelijkbaarheid met 2017 te vrijwaren, werd voor 2018 nog de reële groei in aanmerking genomen.

De reële groei van de uitgaven bedroeg 1,5% in 2018 terwijl de norm -0,0% was. De negatieve afwijking in reële groeivoet bedraagt dus 1,5%. De budgettaire impact van die overschrijding van het uitgavencriterium bedraagt 0,7% bbp. Bijgevolg werd de drempelwaarde van 0,5% bbp overschreden wat aangeeft dat er in 2018 – puur cijfermatig - een significante afwijking van de uitgavenbenchmark is opgetreden.

Die afwijking is groter dan deze opgetekend op het vlak van de evolutie van het structureel saldo omdat de uitgavenbenchmark niet wordt beïnvloed door de afnemende rentelasten.

Over de periode 2017-2018 samen beschouwd, wordt een gemiddelde negatieve afwijking ten opzichte van uitgavenbenchmark vastgesteld van 0,59% bbp. Deze afwijking is – puur cijfermatig - significant omdat de drempelwaarde (0,25% bbp) werd overschreden met 0,34% bbp.

Tabel 60
Evaluatie van de naleving van het preventieve luik: uitgavencriterium

| EC | 2017 (zonder flexibiliteit) | 2017 (met flexibiliteit) | 2018 (zonder flexibiliteit) | |
|---|--|-----------------------------|--------------------------------|---|
| | EC methodologie vóór 2018 | | | EC methodologie vanaf 2018 |
| | Spring Forecast 2018 | Spring Forecast 2018 | Spring Forecast 2019 | Spring Forecast 2019 |
| PREVENTIEF LUIK | | | | |
| p.m. MTO (in % bbp) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Indicator uitgavenbenchmark : | netto-uitgavengroei in reële termen | | | netto-uitgavengroei in nominale termen |
| Referentiewaarde voor t (variatie t.o.v. t-1) | -0,01% | 0,03% | -0,01% | 1,61% |
| Netto-uitgavengroei in reële termen (variatie t.o.v. t-1) (bevestiging 2017) | 0,97% | 0,97% | 1,52% | |
| Netto-uitgavengroei in nominale termen (variatie t.o.v. t-1) (bevestiging 2017) | 2,49% | 2,49% | | 3,15% |
| 1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp (bevestiging 2017) | -0,47% | -0,45% | -0,73% | -0,73% |
| p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp) | | | | |
| Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp | | | -0,59% | -0,59% |
| p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp) | | | | |

Bron: AMECO, Spring Forecast 2018 en 2019, en eigen berekeningen van het Secretariaat.

3.1.1.2.2 De evolutie van het structurele saldo

Het structureel saldo stabiliseerde in 2018 op het peil van het voorgaande jaar, met name 1,4% bbp. De vereiste minimale structurele verbetering richting MTO was 0,6% bbp. Er wordt dus een negatieve afwijking vastgesteld van 0,6% bbp wat – puur cijfermatig - duidt op een significante afwijking omdat de overschrijding niet onder de drempelwaarde van 0,5% bbp is gebleven.

Tabel 61
Evaluatie van de naleving van het preventieve luik: structureel saldo

| EC | 2017 | 2018 |
|--|----------------------|------------------------|
| | (met flexibiliteit) | (zonder flexibiliteit) |
| | Spring Forecast 2018 | Spring Forecast 2019 |
| PREVENTIEF LUIK | | |
| p.m. MTO (in % bbp) | 0,0% | 0,0% |
| Indicator: evolutie van het structurele saldo (ΔSB) | | |
| Vereiste structurele verbetering (vóór correctie flexibiliteit) | 0,58% | 0,60% |
| Flexibiliteitsclausule | 0,02% | |
| Aanbeveling van de Raad | 0,60% | 0,60% |
| Evolutie structurele saldo (bevriezing 2017) | 0,83% | 0,05% |
| 1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp) | 0,25% | -0,55% |
| Gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp p.m. drempelwaarde (-0,25%) | | -0,15% |

Bron: AMECO, Spring Forecast 2018 en 2019, en eigen berekeningen van het Secretariaat.

Voor 2017-2018 samen, blijft de negatieve afwijking van 0,15% bbp onder de drempelwaarde van 0,25% bbp.

3.1.1.2.3 Het oordeel van de Europese Commissie op basis van de globale evaluatie Louter op basis van de cijfermatige toetsing van de begrotingsrealisaties wordt voor 2017-2018 tezamen:

- een significante afwijking genoteerd ten opzichte van de uitgavenbenchmark (afwijking van 0,6% bbp > drempelwaarde van 0,25% bbp)
- een afwijking ten opzichte van de vereiste structurele verbetering (afwijking van 0,1% bbp < drempelwaarde van 0,25% bbp).

Aangezien de twee indicatoren, uitgavencriterium en structurele verbetering, niet precies dezelfde signalen uitzenden, gaat de Commissie over tot een globale analyse waarbij zij de volgende relevante factoren mede in rekening brengt:

Ten eerste wordt de evolutie van het structureel saldo beïnvloed door de daling van de rentelasten (met 0,4% bbp in 2017 en 0,3% bbp in 2018). De evolutie van de rentelasten heeft geen invloed op het signaal uitgezonden door het uitgavencriterium omdat het daarvoor gebruikte concept nauw aansluit bij de primaire overheidsuitgaven. Aangezien de daling van de rentelasten wordt beschouwd als buiten de directe controle van de regering, is de Commissie van oordeel dat het signaal uitgaande van het uitgavencriterium een beter beeld schetst van de onderliggende begrotingsinspanningen dan de evolutie van het structureel saldo.

Ten tweede vestigt de Commissie de aandacht op de substantiële onzekerheid over het al dan niet structurele karakter van de in 2017 en 2018 waargenomen groei van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. In de Spring Forecast 2019 raamt zij de structurele toename op 0,2% bbp in 2018 en de overblijvende stijging van 0,5% bbp tijdens dat jaar wordt als tijdelijk en éénmalig beschouwd. Mogelijks wordt die one off tijdens de eerstvolgende jaren geneutraliseerd door lagere ontvangsten uit de inkomingen van de vennootschapsbelasting wat het niet-structurele karakter van de meerontvangsten zou bevestigen. Volgens de Europese Commissie bestaat er nog steeds een te grote onzekerheid over deze ontvangstencijfers. Zij erkent dat noch opwaarts noch neerwaarts gerichte risico's mogen uitgesloten worden en dat ten vroegste eind 2019 meer klaarheid zal kunnen bekomen worden over de werkelijke impact.

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

3.1.2 Evaluatie van de naleving van de criteria van het correctieve luik van het Stabiliteits- en groeipact (SGP)

De twee indicatoren die gebruikt worden bij de evaluatie van de naleving van het correctieve luik zijn het nominale vorderingensaldo en de schuldgraad, beiden op het niveau van de Gezamenlijke Overheid.

In de eerste plaats mag het nominale vorderingensaldo de kritische drempel van 3% bbp niet overschrijden (het tekortcriterium). Daarnaast mag de schuldgraad niet groter zijn dan 60% bbp of dient deze in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde in een bevredigend tempo te benaderen (het schuld criterium).

Er dient zowel aan het tekortcriterium als aan het schuld criterium voldaan te worden. Het niet respecteren van één van beide kan aanleiding geven tot het opstarten van de procedure bij buitensporige tekorten (de Excessive Deficit Procedure of EDP) ⁹⁸.

⁹⁸ België werd in het verleden reeds onderworpen aan de procedure bij buitensporige tekorten. Deze werd in 2014 stopgezet. In de daaropvolgende periode van drie jaar (2014-2016) diende België de door de EC bepaalde overgangsregeling na te leven. Vanaf 2017 is de standaard schuldreductiebenchmark van toepassing.

Het niet naleven van één of beide criteria geeft aanleiding tot de opstelling door de Europese Commissie van een verslag bedoeld in artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ⁹⁹. In dit verslag, dat de eerste stap vormt in de buitensporige tekortprocedure (EDP), betreft de Europese Commissie de economische toestand en andere relevante factoren in haar onderzoek van de naleving van het tekort- en schuld criterium.

3.1.2.1 Het tekortcriterium

Het in 2018 gerealiseerde vorderingentekort is 0,1 procentpunt bbp lager dan het voorgaande jaar en bedraagt 0,7% bbp (SF 2019). Het tekortcriterium wordt bijgevolg gerespecteerd.

Op basis van de lentevooruitzichten van de EC, zou dit in 2019 en 2020, ondanks een verwachte toename van het tekort, ook nog het geval zijn (vorderingensaldo van -1,3% bbp in 2019 en -1,5% bbp in 2020).

Tabel 62
Evaluatie van het corrigerende luik: het tekortcriterium (in % bbp)

| EC | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------|----------------------|-------|-------|-------|
| | Spring Forecast 2019 | | | |
| CORRIGEREND LUIK | | | | |
| Indicator: tekortcriterium | | | | |
| Vorderingensaldo (% bbp) | -0,83 | -0,69 | -1,32 | -1,54 |
| <i>p.m. drempelwaarde (-3% bbp)</i> | | | | |

Bron: AMECO, Spring Forecast 2019, en eigen berekeningen

Het vorderingentekort voor 2018 is lager dan verwacht in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (vorderingentekort van 1,0% bbp) en in het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2018 (vorderingentekort van 1,1% bbp). De EC schrijft dit beter dan verwachte resultaat toe aan meerdere factoren zoals de gunstige economische conjunctuur, de sterke toename van de werkgelegenheid en de lage intrestvoeten. De belangrijkste oorzaak is volgens de EC echter de uitzonderlijke en éénmalige toename van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting ingevolge de hoger dan verwachte ontvangsten uit de voorafbetalingen ¹⁰⁰.

⁹⁹ Report from the Commission, prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty of the Functioning of the European Union, 05.06.2019, COM(2019)531 final.

¹⁰⁰ In de structurele benadering van het preventieve luik wordt deze ontvangstenstijging in grote mate als one off beschouwd en bijgevolg wordt deze tijdelijke component niet mee in rekening gebracht voor de verbetering van het structurele saldo in 2018.

3.1.2.2 Het schuld criterium

Het schuld criterium houdt in dat de schuldgraad, zijnde de bruto overheidsschuld uitgedrukt in procenten van het bbp, niet hoger mag zijn dan 60% van het bbp of dat de schuldgraad in voldoende mate dient af te nemen en de referentiewaarde van 60% bbp in een bevredigend tempo dient te benaderen.

“In voldoende mate” en “in een bevredigend tempo” betekent dat het verschil tussen de schuldgraad en de drempelwaarde van 60% bbp gemiddeld over 3 jaar met 1/20^{ste} jaarlijks moet afnemen (dit is de standaard schuldreductiebenchmark).

Volgens de (voorlopige) overheidsrekeningen 2018 van het INR (overgenomen in de SF 2019) bedraagt in 2018 de schuldgraad 102,0% bbp, ruim boven de referentiewaarde.

Het resultaat betekent wel een daling ten opzichte van 2017 met 1,4% bbp, wat volgens de EC het gevolg is van een stijging van het primaire overschot en een neerwaarts gericht sneeuwbaaleffect. De positieve impact van deze factoren werd afgezwakt door de negatieve impact van exogene factoren.

De schuldgraad bevindt zich hiermee boven het niveau dat voor 2018 in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (101,2% bbp) en in het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2018 (101,9% bbp) werd verwacht.

De naleving van het schuld criterium wordt beoordeeld op basis van drie verschillende configuraties: de retrospectieve, de prospectieve en deze gecorrigeerd voor de impact van de conjuncturele cyclus. Er wordt aan het schuld criterium voldaan als het criterium in één van die benaderingen wordt nageleefd.

In de retrospectieve configuratie (of *backward looking*) wordt het schuld criterium in 2018 geëvalueerd op basis van de vereiste afname gedurende de periode 2015-2017. In deze benadering dient de schuldgraad in 2018 de benchmark van 100,87% bbp te respecteren.

In de prospectieve configuratie (of *forward looking* benadering) gebeurt de evaluatie op basis van de vereiste afname gedurende de periode 2017-2019. In deze benadering dient de schuldgraad in 2020 de benchmark van 98,12% bbp te respecteren.

Tabel 63
Evaluatie van het corrigerende luik: het schuld criterium (in % bbp)

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

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

Bron: AMECO (Spring Forecast 2019), eigen berekeningen van het Secretariaat.

In de cyclisch gecorrigeerde benadering bedraagt de genormeerde schuldgraad 101,98% bbp.

In geen van de drie benaderingen wordt de schuldreductiebenchmark nageleefd. De negatieve afwijking bedraagt 2,62% in de prospectieve benadering, 1,14% in de retrospectieve benadering en 1,11% in de cyclisch gecorrigeerde benadering.

Alvorens alle relevante factoren in aanmerking te nemen, voldoet België in 2018 dus niet aan het schuld criterium wat prima facie wijst op een buitensporig tekort zoals bedoeld in het Stabiliteits- en Groeipact. Dit betekent echter nog niet dat de procedure bij buitensporige tekorten wordt opgestart, maar het is wel de aanleiding voor de EC om een verslag op te stellen zoals bedoeld in artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

In dat verslag analyseert de EC alle relevante factoren die de schuldgraad beïnvloeden. Volgens de EC dienen ten minste de volgende drie aspecten bestudeerd te worden om de naleving van het schuld criterium te evalueren:

- een ongunstige macro-economische omgeving, en inzonderheid een lage inflatie. Deze kan de afbouw van de schuldgraad moeilijker maken en het naleven van de SGP-vereisten veeleisender maken;
- de implementatie van groeibevorderende structurele hervormingen. Deze verbeteren de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn door hun impact op de economische groei;

- het bereiken van de MTO of het naleven van het aanpassingspad daarnaar. Dit is noodzakelijk om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, of de snelle convergentie daarnaartoe, te garanderen bij normale economische omstandigheden.

3.1.2.2.1 De macro-economische omgeving

De Europese Commissie is van oordeel dat de ongunstige economische omstandigheden niet meer kunnen ingeroepen worden als verzachtende factor voor de negatieve afwijking ten opzichte van de schuldreductiebenchmark. Met een reële bbp-groei van 1,4% en een bbp-deflator van 1,2% bedroeg de nominale groei in 2018 immers 2,6% (SF 2019). Voor 2019 en 2020 wordt nog een lichte stijging verwacht tot een nominale groei van 2,8% (SF 2019). In een dergelijke context kunnen de macro-economische omstandigheden niet meer als relevante factor worden ingeroepen die negatief zou inwerken op de schuldgraad en een zwaardere structurele aanpassing noodzakelijk zouden maken teneinde een aanhoudende daling van de schuldgraad te realiseren.

3.1.2.2.2 De implementatie van groeibevorderende structurele hervormingen

De Commissie heeft vastgesteld dat in 2018 slechts beperkte vooruitgang werd geboekt in de realisatie van de landenspecifieke aanbevelingen ¹⁰¹.

Wel spreekt de Commissie zich lovend uit over de structurele hervormingen die de voorbije jaren werden doorgevoerd om de groei te stimuleren en zo bij te dragen tot de verlaging op middellange termijn en lange termijn van de schuldgraad:

- de grotendeels in 2015 besliste verdere modernisering van het pensioenstelsel die op lange termijn een lagere groei van de pensioenuitgaven zal mogelijk maken. Verdere hervormingen zijn echter noodzakelijk omdat de levensverwachting sneller toeneemt dan de effectieve pensioenleeftijd. Ook de verwachte sterke groei van de uitgaven voor langdurige zorg baart de Commissie zorgen, temeer omdat deze uitgaven zich reeds op één van de hoogste niveaus in de Europese Unie bevinden;
- de maatregelen ter bevordering van de competitiviteit zoals de tax shift, de hervorming van de arbeidsmarkt (waaronder de “Jobs deal”) en de hervorming van de vennootschapsbelasting;

¹⁰¹ De zogenaamde CSRs of Country-specific recommendations.

- de hervorming van de overheidsdiensten, alhoewel de budgettaire impact hiervan onvoldoende wordt gepreciseerd.

Wat de begrotingscoördinatie betreft, die de begrotingsdoelstellingen tussen de verschillende overheidsgeledingen op een afdwingbare wijze dient te regelen, werd in 2018 slechts geringe vooruitgang gerealiseerd. De Commissie verwijst hiervoor onder meer naar het feit dat op het Overlegcomité van 27 april 2018 wel een akkoord werd bereikt over het aanpassingstraject naar de MTO in 2020, maar dat het begrotingstraject niet verder werd opgesplitst tussen de verschillende overheden die samen de Gezamenlijke overheid vormen (zie ter zake punt 3.2.1).

Voor wat de verbetering van de samenstelling van de overheidsuitgaven betreft, trekt de Commissie eveneens de conclusie dat er in 2018 geen wezenlijke vooruitgang werd opgetekend.

3.1.2.2.3 Het bereiken van de MTO of het naleven van het aanpassingstraject daarnaar
De naleving van de middellange termijndoelstelling (MTO) die voor elke lidstaat afzonderlijk wordt bepaald, moet toelaten om de houdbaarheid van de schuld te verzekeren.

Zoals reeds toegelicht in punt 3.1.1.2.3, is de Commissie tot het besluit gekomen dat niet met een voldoende vaststaande zekerheid kan worden geoordeeld of op het niveau van de Gezamenlijke Overheid in 2018 en voor 2017-2018 samen beschouwd, een significante afwijking bestaat van het vereiste aanpassingspad naar de MTO.

Na de beschouwing van alle relevante factoren heeft de Europese Commissie op basis van het verslag bedoeld in artikel 126(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, geoordeeld dat er onvoldoende robuust bewijs is voor de niet-naleving van het schuld criterium in 2018. Er wordt dus geen procedure bij buitensporige tekorten voor het niet respecteren van het schuld criterium geopend.

3.2 Analyse van de begrotingsresultaten van 2018 in het nationale begrotingskader

3.2.1 Context van de analyse: de onmogelijkheid voor de Afdeling om haar monitoringopdracht uit te voeren

3.2.1.1 Het gebrek aan interfederale begrotingscoördinatie

Het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 werd besproken op het Overlegcomité van 27 april 2018. De beslissing van het Overlegcomité luidde als volgt:

« Het Overlegcomité:

1. **neemt akte van** de door de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën in zijn advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2018-2021 aanbevolen trajecten;
2. **neemt akte van** het advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën in zijn advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2018–2021, om de MTO in 2020 te bereiken;
3. **neemt akte van** het advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën in zijn advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2018 – 2021 om de MTO vast te leggen op het niveau van een structureel evenwicht;
4. **neemt akte van** het advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën in zijn advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2018–2021 om het structureel evenwicht in 2020 te bereiken voor het geheel van de verschillende individuele bevoegdheidsniveaus;
5. **keurt** het traject van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 **goed** dat streeft naar het bereiken van de MTO (uitgedrukt in termen van het structureel saldo) in 2020 voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus. De MTO is vastgelegd op 0% van het BBP;
6. **neemt akte van** het engagement van entiteit I en entiteit II om in 2020 naar een structureel evenwicht te streven;
7. deze trajecten maken deel uit van het onderhandelingsproces dat is opgestart met de Europese Commissie over de flexibiliteit voor de structurele hervormingen die zijn opgenomen in het Nationale Hervormingsprogramma goedgekeurd door het Overlegcomité van 25 april 2018, en over de flexibiliteit voor de strategische investeringen in overeenstemming met de Position Paper goedgekeurd door het Overlegcomité van 28 maart 2018;
8. de twee trajecten (entiteit I, entiteit II) zullen worden opgenomen in het Stabiliteitsprogramma dat zal worden voorgelegd aan de Europese Commissie. »

Voor het eerst sinds 2014 werd niet enkel akte genomen van de voorgestelde middellange termijn doelstelling en begrotingstrajecten maar kwam het Overlegcomité van 27 april 2018 tot een beslissing:

- er werd instemming bereikt over het traject van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 dat gericht is op het bereiken van de MTO in 2020 voor het geheel van de verschillende overheidsgeledingen, waarbij de MTO werd vastgesteld op 0% bbp (zie punt 5 van de notificaties van het Overlegcomité);
- maar dit akkoord gaat niet verder dan het niveau van de Gezamenlijke Overheid;
- er wordt enkel akte genomen van de aanbeveling van de Afdeling om het structureel evenwicht in 2020 te bereiken voor alle overheidsgeledingen afzonderlijk beschouwd d.i. voor Entiteit I, de individuele gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden (zie punt 4 van de notificaties van het Overlegcomité);
- er werd beslist om de trajecten voor Entiteit I en Entiteit II over te nemen in het Stabiliteitsprogramma dat eind april 2018 aan de Europese Commissie werd voorgelegd. Maar er werd enkel akte genomen van de verbintenis van Entiteit I en Entiteit II om te convergeren naar het structureel evenwicht in 2020 (zie punten 6 en 8 van de notificaties van het Overlegcomité).

Ondanks de ietwat onduidelijke formulering ¹⁰² die de moeilijkheidsgraad van de onderhandelingen weerspiegelt, betekent de uitkomst van het Overlegcomité toch een vooruitgang in vergelijking met de voorgaande jaren waarin telkens over de hele lijn slechts akte werd genomen en er zelfs voor de Gezamenlijke Overheid geen formeel engagement werd onderschreven ¹⁰³.

¹⁰² Zie de formulering van de punten 6 en 8 van de notificaties van het Overlegcomité van 27 april 2018: enerzijds “neemt akte van” en anderzijds “engagement”.

¹⁰³ Zie overzicht opgenomen in tabel 52 van het Advies van de Afdeling van juli 2018.

Het resultaat beantwoordt echter nog steeds niet aan de interfederale begrotingscoördinatie waartoe de Federale Overheid, de individuele gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies zich in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 hebben verbonden¹⁰⁴. Het goedgekeurde traject voor de Gezamenlijke Overheid werd in 2018 immers opnieuw niet onderbouwd door een omvattend akkoord over de begrotingsdoelstellingen van de individuele overheden die samen de Gezamenlijke Overheid vormen. Dergelijk integraal akkoord is nochtans vereist om de haalbaarheid van de MTO te kunnen verzekeren en om de Afdeling toe te laten haar onafhankelijke monitoringopdracht uit te voeren. Als gevolg van het ontbreken van individuele begrotingsdoelstellingen kan het in het Samenwerkingsakkoord van 2013 voorziene correctiemechanisme dat automatisch wordt geactiveerd indien de Afdeling een significante afwijking vaststelt tussen het gerealiseerde begrotingsresultaat en de begrotingsdoelstelling van de betrokken individuele overhe(i)d(en), niet toegepast worden.

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

3.2.1.2 De principes van de Afdeling bij de zuiver illustratieve analyse van de begrotingsrealisaties 2018

Voor deze illustratieve analyse baseert de Afdeling zich – naar analogie met de voorgaande adviezen - op de Rekeningen van de overheid 2018 die door het INR eind april 2019 werden gepubliceerd, met dien verstande dat voor twee specifieke data, met name de cyclische component en de one offs, wordt uitgegaan van de door het Federaal Planbureau in juni 2019 opgestelde Economische Vooruitzichten¹⁰⁵.

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

¹⁰⁴ De integrale tekst van het Samenwerkingsakkoord is opgenomen in bijlage 4.3.

¹⁰⁵ De overheidsrekeningen van april 2019 zijn een voorlopige versie in afwachting van de definitieve Rekeningen van de overheid 2018 die in september 2019 zullen volgen. Bijgevolg is het mogelijk dat voor de data overgenomen uit de voorlopige overheidsrekeningen kleine verschillen optreden tussen onderhavige analyse en de recentere door het Federaal Planbureau in juni 2019 gepubliceerde Economische vooruitzichten.

De principes die door de Afdeling worden toegepast bij de concretisering van haar evaluatieopdracht ¹⁰⁶ en die relevant zijn voor onderhavige illustratieve oefening, zijn de volgende:

- voor wat betreft de kwantitatieve evaluatie van de begrotingsrealisaties, staat de gerealiseerde evolutie van het structureel saldo centraal, zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid als de subsectoren;
- in lijn met de criteria van het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact, worden zowel de begrotingsrealisaties van het voorbije jaar (2018) als van de voorbij twee jaren samen (2017 en 2018) in beschouwing genomen.

Op het niveau van de Gezamenlijke Overheid wordt de beslissing van het Overlegcomité van 27 april 2018 als indicator weerhouden. Voor Entiteit I en Entiteit II wordt het begrotingstraject van het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 als referentie-indicator genomen.

3.2.2 Analyse op het niveau van de Gezamenlijke Overheid

3.2.2.1 De resultaten van 2018 voor de Gezamenlijke Overheid

De referentie-indicator die door de Afdeling wordt weerhouden voor de analyse van de resultaten van 2018 van de Gezamenlijke Overheid is de structurele verbetering die voor 2018 is opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 zoals goedgekeurd op het Overlegcomité van 27 april 2018. Die structurele verbetering bedraagt 0,06% bbp en is gevoelig lager dan wat minimaal vereist is door het preventieve luik van het SGP, met name 0,60% bbp ¹⁰⁷.

Op basis van het nominale vorderingensaldo 2018, de raming van het cyclische gedeelte en van de one shots verslechterde het structureel saldo met 0,24% bbp. Dit betekent een negatieve afwijking van 0,29% bbp ten opzichte van de referentie-indicator, met name een structurele verbetering met 0,06% bbp.

¹⁰⁶ "Principes van de Afdeling betreffende haar evaluatieopdracht ingevolge het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en bepaling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij", HRF januari 2016.

¹⁰⁷ Aangezien het startpunt 2017 (structureel saldo van 2017) 0,2% beter werd ingeschat dan in het HRF-advies van 3/2018, werd de vereiste structurele verbetering voor 2018 verminderd met 0,2% bbp van 0,25% in het HRF-advies naar 0,06% in het SP 2018-2021. Het niveau van het structureel saldo voor 2018 werd in het SP wel behouden op het niveau van het HRF-advies en van de initiële begroting 2018 (met name een structureel saldo van -0,80% bbp voor de Gezamenlijke Overheid).

Tabel 64
Budgettaire verwezenlijkingen van 2018 voor de Gezamenlijke Overheid ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator (in % bbp)

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

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

De afwijking in het structureel saldo is weergegeven in kolom (i) op rij 4. De componenten van het structureel saldo (rijen 1 tot 3) en hun evolutie tussen 2017 en 2018 leveren de verklaring voor deze afwijking.

De evolutie van het nominaal vorderingensaldo tussen 2017 en 2018 is lichtjes beter dan wat in het Stabiliteitsprogramma werd verwacht (met name 0,09% bbp beter). Dit volgt uit een 0,20% bbp betere uitgangspositie voor 2017 (namelijk een gerealiseerd saldo van -0,83% bbp ten opzichte van -1,03% verwacht in het Stabiliteitsprogramma) en een gerealiseerd vorderingensaldo voor 2018 dat 0,29% bbp beter is dan de doelstelling uit het Stabiliteitsprogramma (een gerealiseerd saldo van -0,69% bbp in vergelijking met de doelstelling van -0,98% bbp).

Zoals in het vorige jaar, wordt in 2018 de positieve afwijking op het niveau van het nominaal vorderingensaldo vernietigd bij de overgang van de nominale naar de structurele benadering van het saldo door te corrigeren voor de impact van de conjunctuur en de éénmalige en tijdelijke factoren. Ten eerste was de variatie in de cyclische component van het vorderingensaldo (met name +0,03% bbp) kleiner dan aangenomen in het Stabiliteitsprogramma (+0,22% bbp) wat de evolutie van het vorderingensaldo in negatieve zin heeft beïnvloed (impact van -0,19% bbp). Ten tweede hadden de éénmalige en tijdelijke factoren in 2018, in tegenstelling tot wat werd verwacht in het Stabiliteitsprogramma, een gunstige impact op de evolutie van het vorderingensaldo (impact van 0,57% bbp). Deze laatste vaststelling is voornamelijk het gevolg van de sterke stijging van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting die integraal als een tijdelijke factor wordt beschouwd (realisaties one offs op basis van het door het Federaal Planbureau in juni opgestemde ramingen).

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

3.2.2.2 De resultaten van 2017-2018 voor de Gezamenlijke Overheid

Zoals toegelicht in punt 3.2.1.2 betreffende de principes die door de Afdeling in onderhavige illustratieve analyse worden toegepast, wordt niet enkel de jaarlijkse structurele evolutie in 2018 bekeken, maar ook de gemiddelde jaarlijkse structurele evolutie over de periode 2017-2018. Over 2017-2018 samen beschouwd, wordt een gemiddelde negatieve afwijking vastgesteld van 0,22% bbp tussen de gerealiseerde gemiddelde structurele verbetering (Δ SB van 0,31% bbp) en de vereiste gemiddelde structurele verbetering (Δ SB van 0,53% bbp) volgens de in aanmerking genomen referentie-indicator die gebaseerd is op het Stabiliteitsprogramma 2018-2021.

Tabel 65
De budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2017-2018
voor de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

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

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

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

Tabel 66

Verschillen in de evaluatieresultaten tussen de Europese Commissie (op basis van de minimale structurele verbetering) en de HRF (op basis van het Stabiliteitsprogramma)

| in % bbp | 2017 (bevrozing) | | 2018 | |
|---|--|---|-----------------------|---|
| | EC | HRF | EC | HRF |
| vereiste ΔSB | 0,58% | 1,00% | 0,60% | 0,06% |
| | <i>(met toekenning van de SP 2017-2020 flexibiliteitsclausule)</i> | | <i>SP 2018 - 2021</i> | |
| gerealiseerde ΔSB | 0,83% | 0,86% | 0,05% | -0,24% |
| | <i>SF 2018</i> | <i>NR 2017 (4/2018) & FPB juni 2018</i> | <i>SF 2019</i> | <i>NR 2018 (4/2019) & FPB juni 2019</i> |
| 1-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,50% bbp)</i> | 0,25% | -0,14% | -0,55% | -0,29% |
| | | < 0,50% | > 0,50% | < 0,50% |
| gemiddelde 2-jarige afwijking uitgedrukt in % bbp <i>p.m. drempelwaarde (-0,25% bbp)</i> | | | -0,15% | -0,22% |
| | | | < 0,25% | < 0,25% |

Bron: Europese Commissie en eigen berekeningen HRF.

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

3.2.3 Analyse op het niveau van de subsectoren Entiteit I en Entiteit II

3.2.3.1 De resultaten van 2018 voor de Entiteiten I en II

3.2.3.1.1 Entiteit I in 2018

Op het niveau van Entiteit I werd in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 een verbetering vooropgesteld met 0,16% bbp in 2018, maar op basis van de huidige realisaties stabiliseerde het structureel saldo in 2018 nagenoeg op het peil van het vorige jaar (een achtergang met 0,01% bbp). De negatieve afwijking ten opzichte van de doelstelling bedraagt dus 0,17% bbp.

De afwijking in het structureel saldo is weergegeven in kolom (i) op rij (5).

Tabel 67

Budgettaire verwezenlijkingen van 2018 voor Entiteit I ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator

| | | Realisatie | | | Referentie-indicator | | | Verschil | | |
|-------------------------------|----------------------------|---------------|---------------|------------------------------|----------------------|---------------|------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------------|
| | | 2017 (a) | 2018 (b) | $\Delta 2018$ (c)=(b)-(a) | 2017 (d) | 2018 (e) | $\Delta 2018$ (f)=(e)-(d) | 2017 (g)=(a)-(d) | 2018 (h)=(b)-(e) | $\Delta 2018$ (i)=(c)-(f) |
| Nominaal saldo | (1) | -1,01% | -0,17% | 0,84% | -1,08% | -0,50% | 0,58% | 0,07% | 0,33% | 0,25% |
| Cyclisch gedeelte | (2) | 0,02% | 0,04% | 0,02% | -0,26% | -0,12% | 0,15% | 0,28% | 0,15% | -0,13% |
| One shots | (3) | 0,17% | 0,97% | 0,80% | 0,06% | 0,32% | 0,25% | 0,11% | 0,66% | 0,55% |
| ° One shot autonomiefactor | | -0,11% | 0,36% | 0,47% | -0,12% | 0,36% | 0,47% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| ° Overige | | 0,29% | 0,61% | 0,33% | 0,18% | -0,04% | -0,22% | 0,11% | 0,65% | 0,54% |
| Correctie overdrachten | (4) | -0,01% | 0,01% | 0,02% | -0,03% | -0,01% | 0,02% | 0,02% | 0,02% | 0,00% |
| Structureel saldo (SB) | (5)=(1)-(2)-(3)-(4) | -1,19% | -1,20% | -0,01% | -0,85% | -0,69% | 0,16% | -0,34% | -0,51% | -0,17% |

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

De afwijking van het structureel saldo wordt verklaard door het verloop van de componenten:

- een positieve afwijking (+0,25% bbp) in de evolutie van het nominaal vorderingstekort in 2018 dat ongeveer twee derden lager uitviel dan verwacht in het Stabiliteitsprogramma (gerealiseerd tekort van 0,17% bbp ten opzichte van een verwacht tekort van 0,50% bbp);
- de positieve afwijking op het niveau van het nominaal vorderingensaldo wordt geneutraliseerd bij de overgang naar het structurele saldo door te corrigeren voor de impact van de conjunctuur en de éénmalige en tijdelijke factoren. Ten eerste verbeterde de cyclische component van het vorderingensaldo minder snel dan voorzien in het Stabiliteitsprogramma, wat de evolutie van het vorderingensaldo in negatieve zin heeft beïnvloed maar in positieve zin inwerkte op de evolutie van het structureel saldo. De belangrijkste oorzaak van de in 2018 genoteerde achteruitgang van het structureel saldo is echter de impact van de éénmalige en tijdelijke factoren (andere dan de one off die verband houdt met de vaststelling van de definitieve autonomiefactor in 2018) die 0,54% bbp hoger waren dan geanticipeerd in het Stabiliteitsprogramma. Zoals aangegeven op het niveau van de gezamenlijke overheid (zie punt 3.2.2.1) is dat voornamelijk toe te schrijven aan de sterke stijging van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting die integraal als een tijdelijke factor wordt beschouwd (realisaties one offs op basis van de door het Federaal Planbureau in juni opgestelde ramingen).

3.2.3.1.2 Entiteit II in 2018

Zoals eerder opgemerkt, beperkt onderhavige *illustratieve* analyse zich tot het niveau van Entiteit II, zonder verdere opdeling over het geheel van gemeenschappen en gewesten en het geheel van de lokale overheden wegens het ontbreken van het begrotingstraject voor deze twee subsectoren in het Stabiliteitsprogramma 2018-2021.

In het Stabiliteitsprogramma 2018-2021 werd op het niveau van Entiteit II een verslechtering van het nominale vorderingensaldo verwacht met 0,53% bbp, gaande van een quasi evenwicht (saldo van 0,05% bbp) naar een tekort van 0,48% bbp. Op basis van de huidige realisaties week het saldo in 2018 in niveau niet ver af van de verwachting maar de neerwaartse evolutie ten opzichte van het vorige jaar was wel sterker dan vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma: de verwachte daling werd met 0,16% bbp in negatieve zin overschreden. Dit is grotendeels het gevolg van het beter dan verwachte vertrekpunt van 2017 (impact van 0,13% bbp in kolom g).

De in het Stabiliteitsprogramma geanticiperde achteruitgang van het vorderingensaldo hield in eerste instantie verband met de éénmalige rechtzetting in 2018 van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting met betrekking tot de periode 2015-2017, ingevolge de definitieve vaststelling van de autonomiefactor ter gelegenheid van de begrotingscontrole in maart 2018. Deze regularisatie had in 2018 een negatieve impact van 0,36% bbp op het vorderingensaldo van het geheel van gemeenschappen en gewesten. In tweede instantie werd rekening gehouden met de impact van de stijging van de investeringen op het niveau van de lokale overheden omdat 2018 een verkiezingsjaar was voor gemeenten en provincies.

De afwijking in het structurele saldo is weergegeven in kolom (i) op rij (5).

Tabel 68
Budgettaire verwezenlijkingen van 2018 voor Entiteit II ten opzichte van de door de Afdeling weerhouden referentie-indicator

| | | Realisatie | | | Referentie-indicator | | | Verschil | | |
|----------------------------|---------------------|-------------|-------------|------------------------------|----------------------|-------------|------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------------|
| | | 2017 (a) | 2018 (b) | $\Delta 2018$ (c)=(b)-(a) | 2017 (d) | 2018 (e) | $\Delta 2018$ (f)=(e)-(d) | 2017 (g)=(a)-(d) | 2018 (h)=(b)-(e) | $\Delta 2018$ (i)=(c)-(f) |
| Nominaal saldo | (1) | 0,18% | -0,51% | -0,69% | 0,05% | -0,48% | -0,53% | 0,13% | -0,03% | -0,16% |
| Cyclisch gedeelte | (2) | 0,01% | 0,02% | 0,01% | -0,13% | -0,06% | 0,07% | 0,13% | 0,07% | -0,06% |
| One shots | (3) | 0,15% | -0,30% | -0,45% | 0,15% | -0,33% | -0,48% | 0,00% | 0,03% | 0,03% |
| ° One shot autonomiefactor | | 0,11% | -0,36% | -0,47% | 0,12% | -0,36% | -0,47% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| ° Overige | | 0,03% | 0,06% | 0,02% | 0,03% | 0,03% | -0,01% | 0,00% | 0,03% | 0,03% |
| Correctie overdrachten | (4) | 0,01% | -0,01% | -0,02% | 0,03% | 0,01% | -0,02% | -0,02% | -0,02% | 0,00% |
| Structureel saldo (SB) | (5)=(1)-(2)-(3)-(4) | 0,01% | -0,21% | -0,23% | 0,00% | -0,11% | -0,10% | 0,02% | -0,11% | -0,12% |

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

Het structurele saldo evolueerde van een quasi-evenwicht in 2017 naar een tekort van 0,21% bbp in 2018. Die neergang was meer dan dubbel zo groot als verwacht in het Stabiliteitsprogramma omwille van de hiervoor vermelde verslechtering van het vorderingensaldo. De cyclische component en de éénmalige en tijdelijke factoren vertoonden slechts geringe afwijkingen ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma (-0,04% bbp in totaal).

3.2.3.1.3 Analyse van de resultaten van 2017-2018 voor Entiteit I en Entiteit II

In overeenstemming met de principes die door de Afdeling in de evaluatie worden gehanteerd, wordt op het niveau van de twee grote subsectoren, Entiteit I en Entiteit II, de gemiddelde jaarlijkse afwijking over de periode 2017-2018 geanalyseerd

Tabel 69
Budgettaire verwezenlijkingen van de periode 2017-2018 voor Entiteit I en Entiteit II

| | | 2017* | 2018 | Jaarlijks gemiddelde 2017-2018 |
|----------------------------------|--------------------|---------------|---------------|-----------------------------------|
| | | (a) | (b) | (c)=[(a)+(b)]/2 |
| ENTITEIT I | | | | |
| Gerealiseerde Δ SB | (1) | 0,98% | -0,01% | 0,48% |
| Referentie-indicator Δ SB | (2) | 1,05% | 0,16% | 0,60% |
| Vershil | (3)=(1)-(2) | -0,07% | -0,17% | -0,12% |
| ENTITEIT II | | | | |
| Gerealiseerde Δ SB | (1) | -0,11% | -0,23% | -0,17% |
| Referentie-indicator Δ SB | (2) | -0,04% | -0,10% | -0,07% |
| Vershil | (3)=(1)-(2) | -0,07% | -0,12% | -0,10% |

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

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

De gemiddelde jaarlijkse structurele verbetering over de periode 2017-2018 wordt op het niveau van Entiteit I vastgesteld op 0,48% bbp. De vereiste structurele verbetering volgens de hier weerhouden referentie-indicator bedroeg 0,60% bbp. De gemiddelde jaarlijkse negatieve afwijking bedraagt dus 0,12% bbp en daarin weegt vooral de voor 2018 genoteerde afwijking door.

Op het niveau van Entiteit II wordt voor diezelfde periode een gemiddelde jaarlijkse structurele verslechtering genoteerd van 0,17% bbp. In vergelijking met de hier weerhouden referentie-indicator van -0,07% bbp, betekent dit een gemiddelde jaarlijkse negatieve afwijking van 0,10% bbp die vrij gelijkmatig verspreid is over 2017 en 2018.

4 BIJLAGEN

4.1 HRF-correcties en methodologische opmerkingen

De nominale bbp-reeks die in dit Advies gebruikt wordt, is de versie die op 29 april 2019 door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) gepubliceerd werd.

Tabel 70
Nominaal bbp in lopende prijzen (in miljoen euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nominaal bbp in lopende prijzen | 400 086,6 | 411 102,7 | 424 604,7 | 439 174,5 | 450 505,7 |

Bron: INR (brutogegevens, NBB.Stat, 29.04.2019).

De realisaties in dit Advies zijn gebaseerd op de (voorlopige) overheidsrekeningen 2018 zoals die op 18 april 2019 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). Op deze ESR-realisaties past de HRF een aantal boekhoudkundige correcties toe, 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 beïnvloeden dus wel het niveau van de ontvangsten en de uitgaven, maar niet het vorderingensaldo (zie punt 4.1.1). Daarnaast worden correcties toegepast die geen invloed hebben op de rekening van de Gezamenlijke Overheid, maar wel op de rekening van Entiteit I en Entiteit II. Hierbij maken we een onderscheid tussen enerzijds de correcties die het saldo van Entiteit I en Entiteit II tegengesteld aan elkaar beïnvloeden (zie punt 4.1.2), en anderzijds de correcties voor de financiering van de overheidspensioenen die enkel een impact hebben op het niveau van de ontvangsten en uitgaven van de grote Entiteiten, maar niet op hun saldo (zie punt 4.1.3).

Tabel 71
Vershil tussen ESR-realisaties en HRF-realisaties voor de Gezamenlijke Overheid

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| in miljoen euro | | | | | | |
| Totale ontvangsten (ESR) | (1) | 208 746,8 | 211 069,4 | 215 198,0 | 225 300,8 | 232 880,4 |
| Primaire uitgaven (ESR) | (2) | 208 087,2 | 208 441,3 | 213 348,9 | 218 080,4 | 225 821,6 |
| Rentelasten (ESR) | (3) | 13 056,5 | 12 447,5 | 12 074,3 | 10 864,6 | 10 154,8 |
| Vorderingensaldo (ESR) | (4)=(1)-(2)-(3) | -12 396,9 | -9 819,4 | -10 225,2 | -3 644,2 | -3 096,0 |
| HRF-correcties | (5) | -7 884,5 | -7 217,9 | -7 147,6 | -7 394,0 | -7 550,8 |
| Totale ontvangsten (HRF) | (6)=(1)+(5) | 200 862,3 | 203 851,5 | 208 050,4 | 217 906,8 | 225 329,6 |
| Primaire uitgaven (HRF) | (7)=(2)+(5) | 200 202,7 | 201 223,4 | 206 201,3 | 210 686,4 | 218 270,8 |
| Rentelasten (HRF=ESR) | (8)=(3) | 13 056,5 | 12 447,5 | 12 074,3 | 10 864,6 | 10 154,8 |
| Vorderingensaldo (HRF=ESR) | (9)=(6)-(7)-(8)=(4) | -12 396,9 | -9 819,4 | -10 225,2 | -3 644,2 | -3 096,0 |
| in % bbp | | | | | | |
| Totale ontvangsten (ESR) | (1) | 52,18% | 51,34% | 50,68% | 51,30% | 51,69% |
| Primaire uitgaven (ESR) | (2) | 52,01% | 50,70% | 50,25% | 49,66% | 50,13% |
| Rentelasten (ESR) | (3) | 3,26% | 3,03% | 2,84% | 2,47% | 2,25% |
| Vorderingensaldo (ESR) | (4)=(1)-(2)-(3) | -3,10% | -2,39% | -2,41% | -0,83% | -0,69% |
| HRF-correcties | (5) | -1,97% | -1,76% | -1,68% | -1,68% | -1,68% |
| Totale ontvangsten (HRF) | (6)=(1)+(5) | 50,20% | 49,59% | 49,00% | 49,62% | 50,02% |
| Primaire uitgaven (HRF) | (7)=(2)+(5) | 50,04% | 48,95% | 48,56% | 47,97% | 48,45% |
| Rentelasten (HRF=ESR) | (8)=(3) | 3,26% | 3,03% | 2,84% | 2,47% | 2,25% |
| Vorderingensaldo (HRF=ESR) | (9)=(6)-(7)-(8)=(4) | -3,10% | -2,39% | -2,41% | -0,83% | -0,69% |

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

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

4.1.1 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 zowel op het niveau van de Gezamenlijke Overheid (GO) worden toegepast als bij de verschillende subsectoren van de overheid, zijn de volgende:

- Correctie voor de toegerekende sociale premies
 Hoewel sommige sociale uitkeringen rechtstreeks door de overheid (als werkgever) aan zijn werknemers (ambtenaren) ¹⁰⁸ of voormalige werknemers en andere rechthebbenden ¹⁰⁹ 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 HRF-definitie wordt 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 benaderen ¹¹⁰.

- 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. De HRF rekent het deel van de aan de EU overgedragen fiscale ontvangsten dat in de NR niet in de rekening van de GO geboekt wordt, wel toe aan de rekening van de GO. Zowel de ontvangsten (namelijk de indirecte belastingen) als de primaire uitgaven (namelijk de gestorte overdrachten) worden verhoogd met dezelfde HRF-correctie. Op die manier worden alle overdrachten van België aan de EU volledig in beeld gebracht, alsook de door de GO geïnde fiscale ontvangsten ¹¹¹.

¹⁰⁸ Het betreft hier lonen die de werkgevers tijdelijk aan hun werknemers betalen bij ziekte, zwangerschap, arbeidsongeval, invaliditeit, ...

¹⁰⁹ Het betreft hier pensioenuitkeringen.

¹¹⁰ Merk op dat bijvoorbeeld de OESO de “toegerekende sociale premies”, net zoals de HRF, in mindering brengt van de ontvangsten bij de berekening van de belastingdruk van een land.

¹¹¹ Dewelke dus ook de douanerechten omvatten in de HRF-optiek.

- 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, opteert de HRF ervoor om een correctie voor de verkopen van activa toe te passen. Volgens de HRF-benadering worden de ontvangsten (namelijk de niet-fiscale ontvangsten) en de uitgaven (namelijk de finale kapitaaluitgaven) daarom symmetrisch vermeerderd met de verkopen van activa.

Tabel 72
HRF-correcties voor de Gezamenlijke Overheid

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| in miljoen euro | | | | | |
| Toegerekende sociale premies | -9 609,2 | -9 257,9 | -9 549,7 | -9 935,0 | -10 256,1 |
| Overdracht indirecte belastingen naar EU | 1 241,0 | 1 616,6 | 1 870,4 | 1 905,6 | 2 050,5 |
| Verkoop van activa | 483,7 | 423,4 | 531,7 | 635,4 | 654,8 |
| Totaal HRF-correcties | -7 884,5 | -7 217,9 | -7 147,6 | -7 394,0 | -7 550,8 |
| in % bbp | | | | | |
| Toegerekende sociale premies | -2,40% | -2,25% | -2,25% | -2,26% | -2,28% |
| Overdracht indirecte belastingen naar EU | 0,31% | 0,39% | 0,44% | 0,43% | 0,46% |
| Verkoop van activa | 0,12% | 0,10% | 0,13% | 0,14% | 0,15% |
| Totaal HRF-correcties | -1,97% | -1,76% | -1,68% | -1,68% | -1,68% |

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

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

4.1.2 Correcties met impact op het saldo van Entiteit I en Entiteit II

Naast de eerder vermelde saldo-neutrale HRF-correcties, worden de volgende correcties toegepast die wel een invloed hebben 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 baseert zich 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 inkohieringen (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 ¹¹².

- 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 wordt bijgevolg geen HRF-correctie voor het ZOF meer gemaakt.

¹¹² Het verschil in gewestelijke PB tussen de voorschottenbenadering en in ESR wordt voor elk gewest en per jaar weergegeven in Tabel 36 in het deel 2.3.1.

Tabel 73
HRF-correcties voor Entiteit I (in % bbp)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Totale ontvangsten (ESR) | (1) | 42,79% | 40,89% | 38,74% | 39,19% | 40,22% |
| Primaire uitgaven (ESR) | (2) | 42,46% | 39,38% | 38,97% | 38,21% | 38,52% |
| Rentelasten (ESR) | (3) | 2,91% | 2,62% | 2,42% | 2,10% | 1,90% |
| Vorderingensaldo (ESR) | (4)=(1)-(2)-(3) | -2,57% | -1,11% | -2,65% | -1,12% | -0,20% |
| Algemene HRF-correcties | (5)=(5.a)+(5.b)+(5.c) | -0,30% | -0,16% | -0,11% | -0,12% | -0,11% |
| <i>Toegerekende sociale premies</i> | (5.a) | -0,63% | -0,57% | -0,57% | -0,57% | -0,58% |
| <i>Overdracht indirecte belastingen naar EU</i> | (5.b) | 0,31% | 0,39% | 0,44% | 0,43% | 0,46% |
| <i>Verkoop van activa</i> | (5.c) | 0,02% | 0,02% | 0,02% | 0,01% | 0,02% |
| Correctie voorschottenbenadering gewestelijke PB | (6) | 0,00% | -1,12% | 0,07% | 0,11% | 0,03% |
| Correctie saldo Vlaams Zorgfonds | (7)=(7.a)-(7.b) | -0,01% | -0,01% | | | |
| Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij ontvangsten | (7.a) | -0,09% | -0,09% | | | |
| Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij uitgaven | (7.b) | -0,09% | -0,09% | | | |
| Totale ontvangsten incl. fiscale overdrachten (HRF) | (8)=(1)+(5)+(6)+(7.a) | 42,39% | 39,52% | 38,70% | 39,18% | 40,14% |
| Primaire uitgaven incl. fiscale overdrachten (HRF) | (9)=(2)+(5)+(7.b) | 42,07% | 39,13% | 38,86% | 38,08% | 38,41% |
| Rentelasten (HRF=ESR) | (10)=(3) | 2,91% | 2,62% | 2,42% | 2,10% | 1,90% |
| Vorderingensaldo (HRF) | (12)=(8)-(9)-(10)=(4)+(6)+(7) | -2,58% | -2,23% | -2,58% | -1,01% | -0,17% |

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

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

Tabel 74
HRF-correcties voor Entiteit II (in % bbp)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Totale ontvangsten (ESR) | (1) | 20,53% | 22,70% | 24,17% | 24,27% | 24,07% |
| Primaire uitgaven (ESR) | (2) | 20,68% | 23,56% | 23,50% | 23,60% | 24,20% |
| Rentelasten (ESR) | (3) | 0,37% | 0,41% | 0,43% | 0,38% | 0,35% |
| Vorderingensaldo (ESR) | (4)=(1)-(2)-(3) | -0,52% | -1,28% | 0,24% | 0,29% | -0,49% |
| Algemene HRF-correcties | (5)=(5.a)+(5.b)+(5.c) | -1,65% | -1,58% | -1,55% | -1,55% | -1,55% |
| <i>Toegerekende sociale premies</i> | (5.a) | -1,77% | -1,68% | -1,68% | -1,69% | -1,69% |
| <i>Overdracht indirecte belastingen naar EU</i> | (5.b) | | | | | |
| <i>Verkoop van activa</i> | (5.c) | 0,12% | 0,10% | 0,13% | 0,14% | 0,15% |
| Correctie voorschottenbenadering gewestelijke PB | (6) | 0,00% | 1,12% | -0,07% | -0,11% | -0,03% |
| Correctie saldo Vlaams Zorgfonds | (7)=(7.a)-(7.b) | 0,01% | 0,01% | | | |
| Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij ontvangsten | (7.a) | 0,09% | 0,09% | | | |
| Correctie voor Vlaams Zorgfonds bij uitgaven | (7.b) | 0,09% | 0,09% | | | |
| Totale ontvangsten incl. fiscale overdrachten (HRF) | (8)=(1)+(5)+(6)+(7.a) | 18,97% | 22,33% | 22,54% | 22,61% | 22,49% |
| Primaire uitgaven incl. fiscale overdrachten (HRF) | (9)=(2)+(5)+(7.b) | 19,12% | 22,08% | 21,94% | 22,05% | 22,65% |
| Rentelasten (HRF=ESR) | (10)=(3) | 0,37% | 0,41% | 0,43% | 0,38% | 0,35% |
| Vorderingensaldo (HRF) | (12)=(8)-(9)-(10)=(4)+(6)+(7) | -0,52% | -0,16% | 0,17% | 0,18% | -0,51% |

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

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

4.1.3 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 SZ¹¹³. In 2016 vindt er dus een herclassificatie van pensioenstelsels plaats. De verschillende specifieke stelsels van overheidspensioenen¹¹⁴ worden vanaf 2016 aangerekend bij deSZ, 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) verschilt de HRF-benadering 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.
 - 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.
- HRF-benadering: er wordt een correctie gemaakt zonder impact op het vorderingensaldo ten opzichte van de NR om de budgettaire realiteit beter weer te geven.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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).

- In de rekening van Entiteit I worden 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 wordt 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 wordt 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 worden de overheidspensioenen van de FO vanaf 2016 aangerekend als finale primaire uitgaven van de SZ (in plaats van de FO) en worden de budgettaire overdrachten van de SZ aan de FO verminderd met de overeenkomstige (boekhoudkundige) toegerekende lopende overdracht.

Tabel 75
Correctie voor de financiering van de overheidspensioenen (in % bbp)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Financiering van pensioenen Entiteit II door Entiteit I | 1,56% | 1,57% | 1,58% | 1,60% | 1,59% |
| w.o. pensioenen G&G | 1,26% | 1,27% | 1,29% | 1,30% | 1,30% |
| w.o. pensioenen LO | 0,30% | 0,30% | 0,30% | 0,30% | 0,30% |
| Financiering pensioenen FO door SZ | | | 0,54% | 0,54% | 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 2019).

4.2 Evolutie van het aantal begunstigden van de sociale uitkeringen

Tabel 76
Evolutie van het aantal begunstigden van de sociale uitkeringen
(in eenheden, tenzij anders vermeld)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017-2018 % verandering | 2014-2017 % verandering |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|----------------------------|
| Rust- en/of overlevingspensioenen (op 1 januari) | 2 430 988 | 2 483 523 | 2 531 718 | 2 564 616 | n.b. | n.b. | 5,5% |
| w.o. werknemers, zelfstandigen en gemengde loopbanen | 1 938 773 | 1 979 550 | 2 015 906 | 2 042 746 | 2 098 197 | 2,7% | 5,4% |
| w.o. overheidssector | 492 215 | 503 973 | 515 812 | 521 870 | n.b. | n.b. | 6,0% |
| Invaliditeit: aantal gevallen (op 31 december) | 343 926 | 370 408 | 390 765 | 404 657 | 426 607 | 5,4% | 17,7% |
| w.o. werknemers | 321 573 | 346 971 | 366 293 | 379 908 | 400 745 | 5,5% | 18,1% |
| w.o. zelfstandigen | 22 353 | 23 437 | 24 472 | 24 749 | 25 862 | 4,5% | 10,7% |
| Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) (gemiddeld maandelijks aantal) | 458 642 | 417 432 | 395 213 | 373 701 | 348 221 | -6,8% | -18,5% |
| Niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ) (gemiddeld maandelijks aantal) | 174 719 | 153 470 | 137 168 | 113 590 | 90 256 | -20,5% | -35,0% |
| Totaal UVW-WZ en UVW-NWZ (gemiddeld maandelijks aantal) | 633 361 | 570 902 | 532 381 | 487 291 | 438 477 | -10,0% | -23,1% |
| Tijdelijke werkloosheid in fysieke eenheden (gemiddeld maandelijks aantal) | 133 673 | 123 637 | 118 150 | 97 258 | 93 397 | -4,0% | -27,2% |
| Niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag (SWT met vrijstelling, vroeger brugpensioen) (gemiddeld maandelijks aantal) | 102 305 | 96 176 | 88 127 | 76 904 | 65 680 | -14,6% | -24,8% |
| Uitkeringstrekkingen loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven (gemiddeld maandelijks aantal) | 276 301 | 288 107 | 280 197 | 272 070 | 254 541 | -6,4% | -1,5% |
| w.o. loopbaanonderbreking G&G | 15 508 | 16 087 | 14 135 | 12 585 | 12 142 | -3,5% | -18,8% |
| w.o. thematische verloven | 73 052 | 74 126 | 76 935 | 81 915 | 83 983 | 2,5% | 12,1% |
| Aantal rechtgevendende kinderen kinderbijslag (op 31 december) | 2 771 800 | 2 789 000 | 2 805 972 | 2 819 660 | n.b. | n.b. | 1,7% |
| Aantal leefloners (gemiddeld maandelijks aantal) | 102 787 | 116 242 | 127 134 | 140 137 | 143 866 | 2,7% | 36,3% |
| Beroepsbevolking (jaargemiddelden, duizenden personen) | 5 236 | 5 256 | 5 288 | 5 327 | 5 355 | 0,5% | 1,7% |
| Bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar) (jaargemiddelden, duizenden personen) | 7 268 | 7 284 | 7 300 | 7 312 | 7 321 | 0,1% | 0,6% |

Bron: Federale Pensioendienst (Jaarverslag 2017 en Jaarlijkse Statistiek van de uitkeringsgerechtigden 2018), RIZIV (Jaarverslag 2017 en website), RVA (Jaarverslag 2018), Famifed (Jaarverslag 2017 en website), POD Maatschappelijke Integratie (Statistisch Verslag februari 2019), NBB (Jaarverslag 2018, gedetailleerde statistische tabellen).

4.3 Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013

99664

MONITEUR BELGE — 18.12.2013 — Ed. 3 — BELGISCH STAATSBLAD

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

SERVICE PUBLIC FEDERAL CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE, SERVICE PUBLIC FEDERAL BUDGET ET CONTROLE DE LA GESTION ET SERVICE PUBLIC FEDERAL FINANCES

[2013/206878]

13 DECEMBRE 2013. — Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Vu les articles 1^{er}, 2, 3 et 34 de la Constitution;
Vu l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;
Vu l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises;
Vu l'article 49 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions;
Vu l'article 55bis de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone;
Vu l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des Traités mixtes;
Vu la décision du Comité de Concertation du 29 novembre 2013 portant approbation du présent accord de coopération;
Considérant que le Royaume de Belgique, représenté par le Gouvernement fédéral après octroi des pleins pouvoirs par les Entités fédérées, a signé le 2 mars 2012 le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire;
Considérant que le Traité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013;
Considérant que les règles inscrites à l'article 3 du Traité doivent prendre effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité, étant le 1^{er} janvier 2014, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes;

Considérant que les parties contractantes s'engagent à collaborer en vue d'atteindre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux que l'Union européenne s'est fixés dans sa Stratégie Europe 2020;

Considérant l'objectif à moyen terme (MTO) fixé pour la Belgique;

Considérant que les règles du Traité doivent s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques, y compris les pouvoirs locaux;

Considérant que la Section législation du Conseil d'Etat établit, au point 8.4.3 de son avis n° 51.725/VR à propos de l'avant-projet de loi portant assentiment au Traité, que les différents niveaux de pouvoir formant la Belgique fédérale pourraient conclure un accord de coopération afin de mettre en œuvre les règles mentionnées à l'article 3 du Traité;

Considérant qu'un accord de coopération conclu en Comité de concertation peut prévoir des dispositions contraignantes pour chaque partie signataire et offre un caractère permanent dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux peuvent être garantis;

Considérant que les parties contractantes doivent mettre en œuvre la Directive 2011/85/UE;

Considérant les obligations budgétaires qui s'imposent déjà au Royaume de Belgique en vertu des règlements du Six-Pack et du Two-Pack,

Entre :

L'Etat fédéral, représenté par le Gouvernement fédéral en la personne du Premier Ministre, du Ministre des Finances et du Ministre du Budget;

La Communauté flamande, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre des Finances et du Budget;

La Communauté française, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre des Finances et du Budget;

FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER, FEDERALE OVERHEIDSDIENST BUDGET EN BEHEERSCONTROLE EN FEDERALE OVERHEIDSDIENST FINANCIEN

[2013/206878]

13 DECEMBER 2013. — Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie

Gelet op de artikelen 1, 2, 3 en 34 van de Grondwet;
Gelet op artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
Gelet op artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen;
Gelet op artikel 49 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten;
Gelet op artikel 55bis van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap;
Gelet op het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde Verdragen;
Gelet op de beslissing van het Overlegcomité van 29 november 2013 houdende goedkeuring van voorliggend samenwerkingsakkoord;
Overwegende dat het Koninkrijk België, vertegenwoordigd door de Federale Regering die hiertoe werd gemachtigd door de Deelstaten, het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie op 2 maart 2012 ondertekend heeft;

Overwegende dat het Verdrag op 1 januari 2013 in werking is getreden;

Overwegende dat de in artikel 3 van het Verdrag vermelde regels uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag, zijnde op 1 januari 2014, van kracht moeten worden in het nationaal recht van de akkoord-sluitende partijen, middels bindende en permanente bepalingen;

Overwegende dat de akkoord-sluitende partijen zich ertoe verbinden om samen te werken om de economische, sociale en milieudoelstellingen te bereiken die door de Europese Unie in haar Strategie Europa 2020 vastgelegd werden;

Overwegende de begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO) die voor België werd vastgelegd;

Overwegende dat de regels van het Verdrag van toepassing zijn op de gezamenlijke overheid, met inbegrip van de lokale overheden;

Overwegende dat de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, in punt 8.4.3 van zijn advies nr. 51.725/VR over het voorontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag, stelt dat de verschillende bevoegdheidsniveaus die het federale België vormen een samenwerkingsakkoord zouden kunnen sluiten voor de uitvoering van de regels die vervat zijn in artikel 3 van het Verdrag;

Overwegende dat een in het Overlegcomité afgesloten samenwerkingsakkoord voor elke ondertekenende partij bindende en permanente bepalingen kan voorzien en een permanent karakter biedt waarvan de volledige inachtneming en naleving gedurende de nationale begrotingsprocessen gewaarborgd kunnen worden;

Overwegende dat de akkoord-sluitende partijen uitvoering moeten geven aan Richtlijn 2011/85/EU;

Overwegende de begrotingsverplichtingen die al op grond van de verordeningen Six-Pack en Two-Pack aan het Koninkrijk België opgelegd worden,

Tussen :

De Federale Staat, vertegenwoordigd door de Federale Regering, in de persoon van de Eerste Minister, de Minister van Financiën en de Minister van Begroting;

De Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-Président en de Minister van Financiën en Begroting;

De Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-Président en de Minister van Financiën en Begroting;

La Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président, compétent pour les Finances et le Budget;

La Région wallonne, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre des Finances et du Budget;

La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre des Finances et du Budget

La Commission communautaire commune, représentée par son Collège réuni, en la personne du Président et des membres compétents pour les Finances et le Budget;

La Commission communautaire française, représentée par son Collège, en la personne du Ministre-Président, compétent pour les Finances et le Budget,

Est convenu ce qui suit :

Article 1^{er}

§ 1^{er}. Aux fins de l'application du présent accord de coopération, les définitions énoncées à l'article 2 du Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexés aux Traités de l'Union européenne, sont applicables.

§ 2. Pour l'application du présent accord de coopération, il y a, en outre, lieu d'entendre par :

a) « *Traité* » : le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le grand-duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovaquie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait à Bruxelles, le 2 mars 2012;

a) « *objectif à moyen terme* » : l'objectif à moyen terme de la Belgique défini conformément à l'article 2*bis* du Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires, ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques;

b) « *Programme de stabilité* » : le Programme de stabilité de la Belgique, fixé conformément à l'article 3 du Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires, ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques;

b) « *circonstances exceptionnelles* » : des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique, telles que visées dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme;

c) « *Pacte de stabilité et de croissance* » : le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne constitué par la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au Pacte de stabilité et de croissance, le Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires, ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et le Règlement (CE) n° 1467/97 du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Article 2

§ 1^{er}. Les budgets des parties contractantes doivent s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit à l'article 3 du Traité.

§ 2. Cette règle est considérée comme respectée pour la Belgique si le solde structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics atteint l'objectif à moyen terme, ou respecte la trajectoire de convergence vers celui-ci telle que définie dans le Programme de stabilité, la limite inférieure étant un déficit structurel de 0,5 % du PIB.

Cette limite peut cependant être portée à un déficit structurel de maximum 1 % lorsque le rapport entre la dette publique générale et le PIB est sensiblement inférieur à 60 % et que les risques à long terme pour la soutenabilité des finances publiques sont faibles.

§ 3. Un écart temporaire par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement est uniquement autorisé en cas de circonstances exceptionnelles.

De Duitstalige Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-Président, bevoegd voor Financiën en Begroting;

Het Waalse Gewest, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-Président en de Minister van Financiën en Begroting;

Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-Président en de Minister van Financiën en Begroting;

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, vertegenwoordigd door haar Verenigd College, in de persoon van de Voorzitter en van de leden bevoegd voor Financiën en Begroting;

De Franse Gemeenschapscommissie, vertegenwoordigd door haar College, in de persoon van de Minister-Président, bevoegd voor Financiën en Begroting,

Wordt overeengekomen hetgeen volgt :

Artikel 1

§ 1. Met het oog op de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord, zijn de definities vervat in artikel 2 van het Protocol nr. 12 betreffende de procedure voor buitensporige tekorten, gehecht aan de Verdragen betreffende de Europese Unie, van toepassing.

§ 2. Voor de toepassing van dit samenwerkingsakkoord moet bovendien worden verstaan onder :

a) "Verdrag": Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, gedaan te Brussel, op 2 maart 2012;

b) "middellangetermijndoelstelling": de middellangetermijndoelstelling van België zoals bepaald in artikel 2*bis* van de Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid;

c) "Stabiliteitsprogramma": het Stabiliteitsprogramma van België, zoals vastgelegd in artikel 3 van de Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid;

d) "uitzonderlijke omstandigheden": een buiten de macht van de betrokken akkoord-sluitende partij vallende ongewone gebeurtenis die een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid of perioden van ernstige economische neergang, zoals bepaald in het herziene Stabiliteits- en groeipact, mits de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn door de tijdelijke afwijking door de akkoord-sluitende partij niet in gevaar komt;

e) "Stabiliteits- en groeipact": het Stabiliteits- en groeipact van de Europese Unie berust op de resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997 betreffende het Stabiliteits- en groeipact, de Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, en de Verordening (EG) nr. 1467/97 van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.

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.

§ 4. Dans le cadre de la mise à jour du Programme de stabilité, les objectifs budgétaires annuels de l'ensemble des pouvoirs publics définis en termes structurels conformément aux méthodes de la Commission de l'Union européenne sont répartis en termes nominaux et structurels entre les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics, en s'appuyant sur un avis de la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances. La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil Supérieur des Finances examinera, à cette occasion, le comportement des pouvoirs locaux en matière d'investissements et tiendra compte de la mise à jour éventuelle de l'objectif à moyen terme.

L'objectif budgétaire global des pouvoirs publics fait l'objet d'une concertation préalable en Comité de concertation. Les parties contractantes s'engagent à faire un effort maximal pour aboutir à un consensus. La fixation en termes nominaux et structurels des objectifs budgétaires individuels des parties contractantes et des pouvoirs locaux devra être approuvée par une décision de Comité de concertation.

Article 3

Chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires tels qu'établis par l'article 2.

Article 4

§ 1^{er}. Chaque année, la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée d'évaluer le respect des engagements pris par les parties contractantes dans le cadre du présent accord de coopération et des décisions du Comité de concertation visées à l'article 2, § 4.

A cette occasion, elle identifie, en cas d'écart constaté dans le résultat des pouvoirs locaux, la part de cet écart découlant de l'impact nouveau des mesures prises par l'Etat fédéral et dont la responsabilité n'incombe dès lors pas aux Régions et Communautés. Elle formule également un avis relatif notamment à l'existence de circonstances exceptionnelles visées à l'article 2, § 3.

§ 2. Si la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances constate un écart important d'une partie contractante par rapport à ses engagements dans le cadre de l'évaluation visée au § 1^{er}, la partie contractante concernée est tenue de justifier cet écart et de prendre des mesures immédiates de correction. Les mesures de correction doivent permettre de remédier à l'écart dans un délai de 18 mois, sauf si la réalité économique ou institutionnelle justifie une période plus longue selon l'avis de la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances. Dans tous les cas, le délai précité ne peut être en contradiction avec un éventuel délai fixé par l'Union européenne à l'égard de la Belgique.

La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée d'émettre un avis sur l'ampleur des mesures de correction à prendre.

§ 3. La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée de vérifier la mise en œuvre des mesures de corrections, visées au § 2, et d'émettre un avis annuel à ce sujet. A cette fin, toutes les données nécessaires à l'exercice de cette mission par le Conseil supérieur des Finances lui seront fournies par les Gouvernements concernés.

§ 4. La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée de procéder à une évaluation globale de l'application du Traité et de l'accord de coopération par les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics belges au plus tard le 31 décembre 2017.

Article 5

Une sanction financière infligée par le Conseil de l'Union européenne pour non-respect des engagements budgétaires pris sera répartie, le cas échéant, entre les parties contractantes au prorata des manquements identifiés par la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances

Article 6

§ 1^{er}. Le présent accord de coopération est conclu pour une durée indéterminée.

§ 2. Le Secrétariat central du Comité de concertation est chargé de la publication du présent accord de coopération au *Moniteur belge*.

§ 3. Le présent accord de coopération fera l'objet d'un assentiment par tous les Parlements des parties contractantes.

§ 4. Le présent accord de coopération entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

§ 4. In het raam van de actualisering van het Stabiliteitsprogramma worden de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid, bepaald in structurele termen overeenkomstig de methodes van de Commissie van de Europese Unie, verdeeld in nominale en structurele termen onder de diverse geledingen van de gezamenlijke overheid, op basis van een advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën. De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën zal, bij die gelegenheid, het gedrag van de lokale overheden inzake investeringen onderzoeken en rekening houden met de eventuele update van de middellangetermijndoelstelling.

Over de algemene begrotingsdoelstelling van de overheden wordt vooraf overlegd in het Overlegcomité. De akkoord-sluitende partijen verbinden zich ertoe een maximale inspanning te leveren om tot een consensus te komen. De vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoord-sluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen moet worden goedgekeurd door een beslissing van het Overlegcomité.

Artikel 3

Elke akkoord-sluitende partij verbindt zich ertoe om, in de uitoefening van haar bevoegdheden en/of van haar voogdij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen bepaald in artikel 2 naleven.

Artikel 4

§ 1. De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën wordt ermeelast jaarlijks de naleving te evalueren van de verbintenissen van de akkoord-sluitende partijen in het raam van dit samenwerkingsakkoord en van de beslissingen van het Overlegcomité bedoeld in artikel 2, § 4.

Bij deze gelegenheid identificeert zij, in geval van vastgestelde afwijking in het resultaat van de lokale overheden, het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de Federale Overheid en waarvoor de Gewesten en Gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn. Zij formuleert eveneens een advies met betrekking tot het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden bedoeld in artikel 2, § 3.

§ 2. Indien de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën een significante afwijking van een akkoord-sluitende partij vaststelt in verband met haar verbintenissen in het raam van de in § 1 vermelde evaluatie, moet de betrokken akkoord-sluitende partij deze afwijking onmiddellijk rechtvaardigen en correctiemaatregelen treffen. De correctiemaatregelen moeten een einde maken aan de afwijking binnen een termijn van 18 maanden, tenzij volgens het advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën de economische of institutionele realiteit een langere termijn rechtvaardigt. In elk geval mag de voormelde termijn niet in tegenspraak zijn met een eventuele termijn die door de Europese Unie aan België wordt opgelegd.

De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën wordt ermeelast advies uit te brengen over de omvang van de te treffen correctiemaatregelen.

§ 3. De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën wordt belast met het toezicht op de implementatie van de correctiemaatregelen, zoals bedoeld in § 2, en met het jaarlijks uitbrengen van advies daarover. Te dien einde zullen alle gegevens die vereist zijn voor het uitoefenen van deze opdracht aan de Hoge Raad van Financiën door de betrokken Regeringen bezorgd worden.

§ 4. De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën wordt belast met een globale evaluatie van de toepassing van het Verdrag en van de samenwerkingsakkoorden door de diverse geledingen van de gezamenlijke Belgische overheid tegen uiterlijk 31 december 2017.

Artikel 5

In voorkomend geval zal een door de Raad van de Europese Unie opgelegde financiële sanctie wegens het niet nakomen van aangegane begrotingsverbintenissen worden verdeeld tussen de akkoord-sluitende partijen a rato van de door de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën geïdentificeerde tekortkomingen.

Artikel 6

§ 1. Dit samenwerkingsakkoord wordt afgesloten voor onbepaalde duur.

§ 2. De Centrale Secretarie van het Overlegcomité wordt belast met de bekendmaking van dit samenwerkingsakkoord in het *Belgisch Staatsblad*.

§ 3. Dit samenwerkingsakkoord zal worden goedgekeurd door alle Parlementen van de akkoord-sluitende partijen.

§ 4. Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2014.

Fait à Bruxelles, le 13 décembre 2013, en un exemplaire original en langue française, néerlandaise et allemande.

Pour L'Etat fédéral :

Le Premier Ministre,
E. DI RUPO

Le Ministre des Finances, chargé de la Fonction publique,
K. GEENS

Le Ministre du Budget et de la Simplification administrative,
O. CHASTEL

Pour la Communauté flamande :

Le Ministre-Président du Gouvernement flamand,
K. PEETERS

Le Ministre des Finances, du Budget, de l'Emploi,
de l'Aménagement du Territoire et de Sports,
Ph. MUYTERS

Pour la Communauté française :

Le Ministre-Président
du Gouvernement de la Communauté française,
R. DEMOTTE

Le Ministre du Budget, des Finances et des Sports,
A. ANTOINE

Pour la Communauté germanophone :

Le Ministre-Président
du Gouvernement de la Communauté germanophone,
K.-H. LAMBERTZ

Pour la Commission communautaire commune :

Le Président du Collège réuni,
R. VERVOORT

Le Ministre du Collège réuni de la Commission communautaire commune compétente pour la politique de la Santé, les Finances, le Budget et les Relations extérieures,

G. VANHENGEL

Le Ministre du Collège réuni de la Commission communautaire commune compétente pour la politique de l'Aide aux personnes, les Finances, le Budget et les Relations extérieures,

Mme E. HUYTEBROECK

Pour la Région flamande :

Le Ministre-Président du Gouvernement flamand,
K. PEETERS

Le Ministre des Finances, du Budget, de l'Emploi,
de l'Aménagement du Territoire et de Sports,
Ph. MUYTERS

Pour la Région wallonne :

Le Ministre-Président du Gouvernement wallon,
R. DEMOTTE

Le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi,
de la Formation et des Sports,
A. ANTOINE

Pour la Région de Bruxelles-Capitale :

Le Ministre-Président
du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,
R. VERVOORT

Le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique
et des Relations extérieures,
G. VANHENGEL

Pour la Commission communautaire française :

Le Président du Collège,
Chr. DOULKERIDIS

Gedaan te Brussel, op 13 december 2013, in één origineel exemplaar in de Nederlandse, Franse en Duitse taal.

Voor de Federale Staat :

De Eerste Minister,
E. DI RUPO

De Minister van Financiën, belast met Ambtenarenzaken,
K. GEENS

De Minister van Begroting en Administratieve vereenvoudiging,
O. CHASTEL

Voor de Vlaamse Gemeenschap :

De Minister-President van de Vlaamse Regering,
K. PEETERS

De Minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport,
Ph. MUYTERS

Voor de Franse Gemeenschap :

De Minister-President
van de Franse Gemeenschapsregering,
R. DEMOTTE

De Minister van Begroting, Financiën en Sport,
A. ANTOINE

Voor de Duitstalige Gemeenschap :

De Minister-President van de Regering
van de Duitstalige Gemeenschap,
K.-H. LAMBERTZ

Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie :

De Voorzitter van het Verenigd College,
R. VERVOORT

De Minister van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, de Financiën, de Begroting en de Externe Betrekkingen,

G. VANHENGEL

De Minister van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen, de Financiën, de Begroting en de Externe Betrekkingen,

Mevr. E. HUYTEBROECK

Voor het Vlaamse Gewest :

De Minister-President van de Vlaamse Regering,
K. PEETERS

De Minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport,
Ph. MUYTERS

Voor het Waalse Gewest :

De Minister-President van de Waalse Regering,
R. DEMOTTE

De Minister van Begroting, Financiën,
Werk, Vorming en Sport,
A. ANTOINE

Voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest :

De Minister-President
van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,
R. VERVOORT

De Minister van Financiën, Begroting,
Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen,
G. VANHENGEL

Voor de Franse Gemeenschapscommissie :

De Voorzitter van het College,
Chr. DOULKERIDIS

D/2019/11.691/3