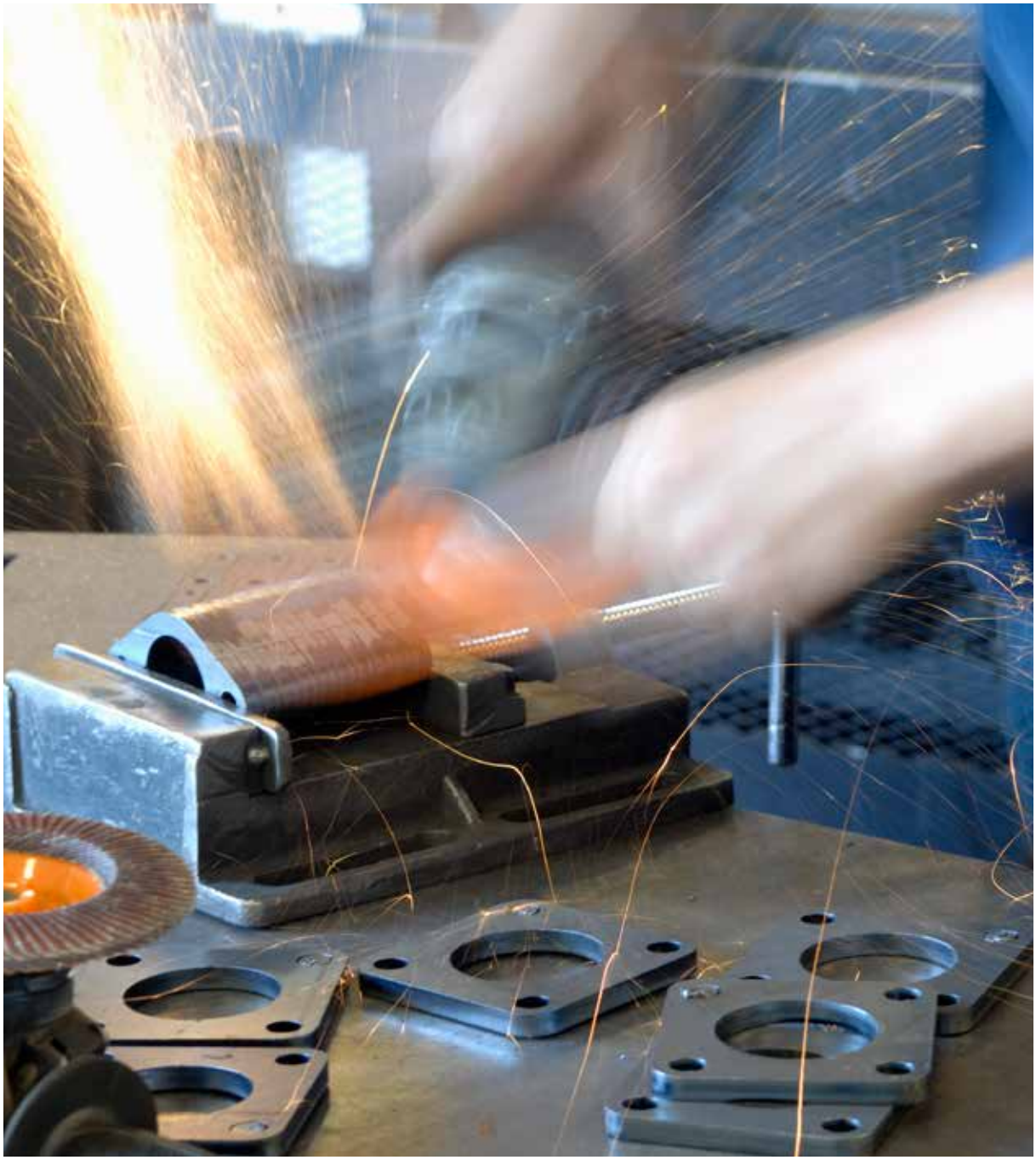


Overheidsfinanciën

4. Overheidsfinanciën

4.1 Overzicht van het begrotingsbeleid[1]

Tekort gedaald tot net onder de drempel van 3 % bbp

De Belgische overheid sloot het jaar 2015 af met een financieringsbehoefte van 2,8 % bbp, slechts een lichte verbetering ten opzichte van 2014. Het tekort ligt hiermee voor het derde opeenvolgende jaar dicht bij de drempel van 3 % bbp die in het Europees begrotingskader als referentiewaarde gehanteerd wordt bij het bepalen van een buitensporig tekort. De overheidsschuld daalde licht, tot 106,5 % bbp, onder impuls van een aantal specifieke factoren.

De afname van het tekort strookt met de daling van de rentelasten op de overheidsschuld. Daarnaast daalden zowel de primaire uitgaven als de ontvangsten, uitgedrukt in verhouding tot het bbp, fors in 2015, waardoor de trendbreuk die werd vastgesteld in 2014 werd bestendigd. Dit gelijkaardig verloop was in 2015 ten dele het gevolg van de indexsprong die de ontwikkeling van een aantal uitgaven- en ontvangstencategorieën getemperd heeft. Daarnaast werden de uitgaven afgeremd door besparingsmaatregelen en bleven een aantal fiscale ontvangsten beneden de verwachtingen.

De ontvangsten en de primaire uitgaven lieten een vrijwel identieke daling optekenen, waardoor het primair saldo – dat is het financieringssaldo ongerekend rentelasten – nagenoeg stabiel bleef, en opnieuw een evenwicht vertoonde. Dit evenwicht contrasteert met wat zich tijdens de periode vóór het uitbreken van de financiële en economische crisis aftekende. In 2007 boekte de gezamenlijke overheid immers nog een primair overschot van 4 % bbp, wat echter reeds lager was dan het niveau dat rond de eeuwwisseling werd opgetekend.

Het structureel financieringssaldo van de overheid, waarin de begrotingsuitkomsten worden geschoond voor de

(1) De ramingen inzake de overheidsfinanciën voor 2015 zijn, net als het geheel van de macro-economische ramingen voor België, opgesteld op basis van de op 29 januari 2016 beschikbare informatie.

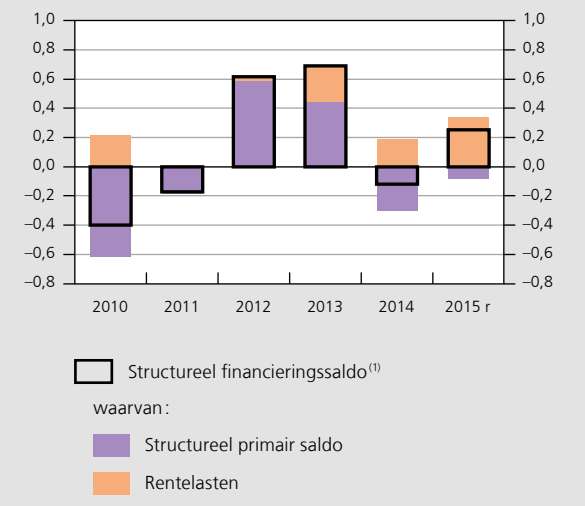
TABEL 15 FINANCIERINGSSALDO EN SCHULD VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID
(in % bbp)

	2000	2007	2012	2013	2014	2015 r
Ontvangsten	49,0	48,3	51,6	52,7	52,0	51,2
Primaire uitgaven	42,4	44,3	52,2	52,3	52,0	51,2
Rentelasten	6,7	4,0	3,6	3,3	3,1	2,8
Primair saldo	6,6	4,0	–0,6	0,4	0,0	0,0
Financieringssaldo	–0,1	0,1	–4,1	–2,9	–3,1	–2,8
Overheidsschuld	108,8	86,9	104,1	105,1	106,7	106,5

Bronnen: INR, NBB.

GRAFIEK 74 EEN LICHTE VERBETERING VAN HET STRUCTUREEL FINANCIERINGSSALDO IN 2015 DANKZIJ EEN DALING VAN DE RENTELASTEN

(veranderingen ten opzichte van het voorgaande jaar, in procentpunt bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB.

(1) Bij de berekening van het structureel financieringssaldo wordt de cyclische component bepaald op basis van de methode van de EC.

invloed van cyclische en tijdelijke factoren, verbeterde in 2015 met 0,3 procentpunt bbp ten opzichte van het voorgaande jaar, wat overeenkomt met de verbetering van het nominaal begrotingssaldo. De conjunctuur had weliswaar een licht positief effect op de overheidsfinanciën, maar dit effect werd gecompenseerd doordat de niet-recurrente factoren een minder gunstige impact hadden dan in 2014. Het structureel begrotingssaldo is evenwel nauwelijks veranderd in vergelijking met 2013. In 2012 en 2013 samen gaf de gezamenlijke overheid nog een structurele verbetering van 1,3 procentpunt bbp te zien. De noodzakelijke verdere sanering van de overheidsfinanciën is sindsdien dus vrijwel tot stilstand gekomen. Het structureel primair saldo, dat de fundamentele tendens van het begrotingsbeleid weergeeft, verslechterde in 2014 en 2015 samen zelfs met 0,4 procentpunt bbp.

Begrotingsdoelstellingen opnieuw niet gehaald

Deze resultaten tonen aan dat, eens te meer, de aangekondigde begrotingsdoelstellingen niet bereikt werden, nadat ze gedurende de voorbije jaren reeds verschillende keren werden vooruitgeschoven.

In zijn stabiliteitsprogramma van april 2015, waarin de begrotingsplannen voor het huidige en de volgende drie jaren worden voorgelegd aan de EC, bepaalde België voor 2015 een vermindering van het structureel begrotingstekort met 0,7 procentpunt bbp. In de daaropvolgende jaren wordt een verdere verbetering van het structureel saldo nagestreefd, zodat tegen 2018 een structureel evenwicht zou kunnen worden bereikt. Die doelstellingen zijn in

TABEL 16 NORMEN INZAKE HET FINANCIERINGSSALDO VAN DE OVERHEID

(doelstellingen van de stabiliteitsprogramma's, tenzij anders vermeld; in % bbp)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nominaal begrotingssaldo							
April 2012	**–2,8**	–2,15	–1,1	0,0			
April 2013		**–2,5**	–2,0	–0,5	0,4		
April 2014			**–2,1**	–1,4	–0,4	0,6	
April 2015				**–2,5**	–2,0	–1,0	–0,2
Oktober 2015 (ontwerpbegroting)				–2,6	**–2,1**	–1,0	–0,3
p.m. Realisatie	*–4,1*	*–2,9*	*–3,1*	*–2,8 r*			
Structureel begrotingssaldo							
April 2013		**–1,8**	–1,2	0,0	0,75		
April 2014			**–1,4**	–0,7	0,0	0,75	
April 2015				**–2,0**	–1,3	–0,6	0,0
Oktober 2015 (ontwerpbegroting)				–2,0	**–1,2**	–0,5	0,0
p.m. Realisatie	*–3,4*	*–2,7*	*–2,8*	*–2,5 r*			

Bronnen: EC, FOD Budget en Beheerscontrole, FOD Financiën, INR, NBB.

overeenstemming met het Europees begrotingskader, dat voor die periode een jaarlijkse verbetering van het structureel begrotingssaldo met 0,6 procentpunt bbp vereist.

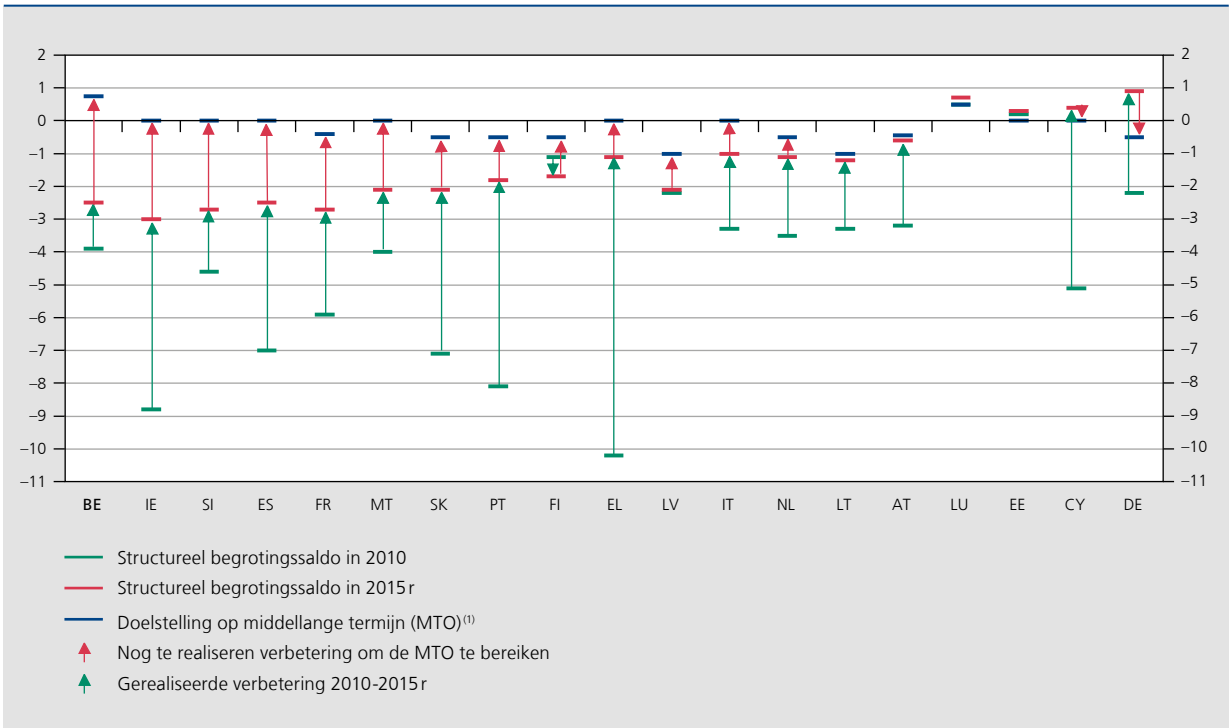
Met een verbetering van het structureel begrotingssaldo van 0,3 procentpunt bbp in 2015, wijkt België sterk af van de begrotingsdoelstelling. Dat was ook het geval in 2014, toen een verbetering van het structureel begrotingssaldo met 0,5 procentpunt bbp werd nagestreefd, maar het structureel tekort opliep met 0,1 procentpunt bbp. Over beide jaren samen bedraagt de afwijking bijgevolg 1 procentpunt bbp.

De EC beschouwde de overschrijding van de referentiewaarde van 3 % bbp voor het begrotingstekort in 2014 als beperkt, tijdelijk en uitzonderlijk van aard. Zulks werd onder meer toegeschreven aan de statistische aanpassingen in het kader van de overschakeling op de ESR 2010-methodologie. Voorts was de EC van oordeel dat de in principe vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo om te voldoen aan de schuldregel in 2016, die bepaalt dat het verschil tussen de schuldgraad en 60 % bbp moet verminderen met één twintigste per jaar, niet haalbaar en niet gewenst is, vanwege de uitzonderlijke economische omstandigheden, namelijk een lage inflatie samen met een trage economische groei. Bijgevolg werd de facto geen rekening gehouden met de in 2011 ingevoerde schuldregel. Het buiten beschouwing laten van het schuldcriterium door de EC is in de huidige omstandigheden verdedigbaar, maar mag enkel tijdelijk zijn en de inachtneming van het schuldcriterium moet een centrale doelstelling van het begrotingsbeleid blijven, zodra de inflatie opnieuw stijgt en de bedrijvigheid weer aantrekt. Daarnaast werden ook de regels van het preventieve gedeelte flexibel toegepast. Voor 2014 oordeelde de EC dat er enige, maar geen significante, afwijking was van het gewenste pad om de doelstelling op middellange termijn te bereiken. Voor 2015 besloot de EC, op basis van haar herfstprognoses, waarbij het begrotingstekort werd geraamd op 2,7 % bbp, dat een soortgelijk risico bestond.

De streefdatum voor het bereiken van een begrotingsevenwicht werd in loop van de voorbije jaren stelselmatig uitgesteld. Snelle stappen in de richting van dat evenwicht en, vervolgens, het halen van de doelstelling op middellange termijn die wordt bepaald in het Europees begrotingskader, zijn nochtans noodzakelijk om

GRAFIEK 75 BELGIË MOET NOG DE GROOTSTE VERBETERING IN HET STRUCTUREEL SALDO REALISEREN OM DE DOELSTELLING OP MIDDELLANGE TERMIJN TE HALEN

(in % bbp)



Bronnen: EC, NBB.

(1) Het betreft de huidige minimale doelstellingen op middellange termijn, vastgelegd door de EC in 2012. Deze doelstellingen worden in het voorjaar van 2016 herberekend.

de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te vrijwaren. Die doelstelling is thans een structureel overschot van 0,75 % bbp, maar de berekening ervan dateert van 2012 en is nog gebaseerd op de toen opgetekende schuldgraad en de destijds verwachte budgettaire kosten verbonden aan de vergrijzing van de bevolking. Sindsdien is de schuldgraad gestegen, wat het uitgangspunt verslechtert. De Belgische overheid heeft wel verschillende structurele maatregelen genomen om de vergrijzingskosten op termijn te drukken. Al bij al kan er worden van uitgegaan dat de nieuwe minimale begrotingsdoelstelling op middellange termijn, die in het voorjaar van 2016 door de EC zal worden bepaald en waarbij rekening zal worden gehouden met de impact van de structurele maatregelen, minder hoog zal zijn.

Om de huidige doelstellingen op middellange termijn te bereiken, is in België een grotere verbetering in het structureel saldo vereist dan in de overige landen van het eurogebied. Dat is onder meer een gevolg van het feit dat het saldo gedurende de periode 2010-2015 in België relatief matig verbeterde in vergelijking met dat in de andere landen. Er werd maar in een klein aantal landen, in het bijzonder Duitsland, meer gesaneerd dan vereist. Daardoor beschikt Duitsland thans over enige begrotingsruimte.

Bijdrage van de diverse entiteiten aan de sanering beïnvloed door de zesde staatshervorming

Het goed beheer van de overheidsfinanciën is de taak van elke overheid en derhalve van elke deelsector. Krachtens de zesde staatshervorming wonnen de gemeenschappen en de gewesten aanzienlijk aan belang, als gevolg van de omvangrijke overdracht van bevoegdheden en middelen van Entiteit I, die de federale overheid en de sociale zekerheid omvat. Het begrotingsgedeelte, dat op 1 januari 2015 in werking is getreden, wordt geregeld bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden en, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, bij de wet van 19 april 2014.

De gemeenschappen zijn volledig bevoegd geworden inzake kinderbijslag alsook voor diverse aspecten van de gezondheidszorg en de hulp aan personen. De gewesten kregen additionele bevoegdheden, vooral met betrekking tot werkgelegenheid, zoals de verminderingen van sommige socialezekerheidsbijdragen, en belastinguitgaven, waarbij de woonbonus het meest significant is. Als gevolg van de zogeheten akkoorden van Sint-Emilie, hevelde de Franse Gemeenschap de uitoefening van de bevoegdheid over de meeste van de haar toegekende materies, alsook de eraan verbonden middelen, over naar het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

De meeste van de door de zesde staatshervorming beïnvloede uitgaven behoren tot het domein van de sociale zekerheid. Aangezien de ermee gepaard gaande middelen door de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten werden overgedragen in de vorm van toegewezen belastingontvangsten, dotaties of fiscale autonomie, verminderde de federale overheid de financiële middelen die voordien bestemd waren om te zorgen voor het evenwicht in de sociale zekerheid, ongeacht of dat gebeurde via alternatieve financieringsmiddelen dan wel door een zogeheten evenwichtsdotatie.

Het jaar waarin het begrotingsgedeelte van de zesde staatshervorming werd gelanceerd, werd gekenmerkt door een vermindering van de overdrachten van Entiteit I aan de gemeenschappen en de gewesten. Bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 werd immers een grotere bijdrage van de deelgebieden aan de sanering van de Belgische overheidsfinanciën bepaald, in de vorm van een structurele heffing van € 1,25 miljard op de door de federale overheid naar de gemeenschappen en de gewesten overgehevelde middelen uit de personenbelasting, terwijl hun bijdrage in 2014 € 250 miljoen bedroeg. Die heffing wordt opgetrokken tot € 2,5 miljard in 2016. Bovendien is de responsabiliseringsbijdrage van de deelgebieden voor de betaling van de pensioenen van hun ambtenaren in 2015 voor het eerst significant toegenomen. De staatshervorming omvatte daarentegen eveneens een herfinancieringsgedeelte voor verscheidene Brusselse instellingen, namelijk het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de op het grondgebied van dat gewest gelegen gemeenten.

In die institutionele context en gelet op de in de andere hoofdstukken toegelichte economische ontwikkelingen, kan de lichte vermindering van het nominaal tekort van de gezamenlijke Belgische overheid worden toegeschreven aan een verbetering van de rekeningen van Entiteit I en, in mindere mate, van Entiteit II, die bestaat uit de gemeenschappen en gewesten alsook de lokale overheid. De financieringsbehoefte van Entiteit II is nog steeds ruimschoots kleiner dan die van Entiteit I.

Het tekort van de federale overheid is gedaald van 2,5 % bbp in 2014 tot 2,4% in 2015. Naast de grotere bijdrage van de deelgebieden aan de sanering, profiteerden de federale financiën ook van een verdere verlichting van de rentelasten,

TABEL 17 FINANCIERINGSSALDO VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID EN PER DEELSECTOR

(in % bbp)

	2012	2013	2014	2015 r[1]
Entiteit I	–3,6	–2,5	–2,6	–2,4
Federale overheid	–3,5	–2,4	–2,5	–2,4
Sociale zekerheid	–0,1	0,0	0,0	0,0
Entiteit II	–0,6	–0,4	–0,5	–0,4
Gemeenschappen en gewesten	–0,1	–0,2	–0,4	–0,3
Lokale overheid	–0,5	–0,2	–0,2	–0,1
Totaal	–4,1	–2,9	–3,1	–2,8

Bronnen: INR, NBB.

(1) Deze cijfers omvatten de voorschotten op de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting alhoewel die voorschotten volgens de methodologie van het ESR 2010 als louter financiële transacties worden beschouwd en de gewestelijke opcentiemen op het ogenblik van de inkohiering in rekening worden gebracht. De hier aangenomen benadering wijkt af van de praktijk van het INR en stemt overeen met die welke wordt gevolgd voor het formuleren van de begrotingsdoelstellingen in de aanbevelingen van de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën of de stabiliteitsprogramma's.

van de besparingsmaatregelen die door de regering werden genomen bij het opstellen van de initiële begroting 2015 en de twee bijsturingen in maart en oktober, alsook van het volle effect van eerder genomen maatregelen. Al die gunstige elementen werden gedeeltelijk gecompenseerd door een aantal ongunstige factoren aan de ontvangstenzijde.

De rekeningen van de sociale zekerheid waren opnieuw in evenwicht. Het verloop van de sociale uitkeringen was onder controle, onder meer als gevolg van de inzake gezondheidszorg en werkloosheidsuitkeringen genomen maatregelen. De indexsprong oefende dan weer zowel op de uitkeringen als op de geïnde sociale bijdragen een neerwaartse invloed uit.

Ondanks hun bijdrage aan de sanering, zijn de gemeenschappen en gewesten erin geslaagd hun tekort terug te brengen van 0,4 % tot 0,3 % bbp, dankzij het neerwaartse effect van de indexsprong op de bezoldigingen van hun werknemers en op de overgehevelde sociale uitkeringen, in het bijzonder de kinderbijslag, alsook de maatregelen die werden genomen door de na de algemene verkiezingen van mei 2014 gevormde regeringen. Het Waals Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap sloten het jaar 2015 af met een tekort, terwijl het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nog steeds een overschot liet optekenen.

Het tekort van de lokale overheid, een deelsector die niet rechtstreeks door de staatshervorming wordt beïnvloed, is nagenoeg stabiel gebleven en bedroeg 0,1 % bbp. Zoals de andere deelsectoren, kon ook de lokale overheid de loonsom van haar werknemers reduceren als gevolg van de indexsprong.

Een goede interne begrotingscoördinatie is van essentieel belang

De talrijke wisselwerkingen die er op begrotingsgebied tussen de diverse deelgebieden van een staat zijn, a fortiori wanneer die staat een sterke federale dimensie vertoont, vergen ter zake een doelmatige en operationele coördinatie.

Het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies van 13 december 2013 geeft uitvoering aan de sleutelaspecten van het begrotingspact van het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie. In dat akkoord wordt bepaald dat de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen in het kader van de bijwerkingen van het stabiliteitsprogramma in nominale en structurele termen over de diverse beleidsniveaus zullen worden verdeeld op basis van een advies van de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën. Die verdeling moet worden goedgekeurd bij een beslissing van het Overlegcomité, een orgaan waarvan de eerste minister en de ministerspresidenten van de gemeenschappen en gewesten deel uitmaken. De afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' wordt eveneens aangewezen als het onafhankelijk orgaan dat onder meer ermee belast is toezicht te houden op de naleving van die beslissingen en meer algemeen de inachtneming van de door de regeringen aangegane verbintenissen te beoordelen.

In 2015 heeft het Overlegcomité zich ertoe beperkt akte te nemen van de door de federale overheid voorgestelde

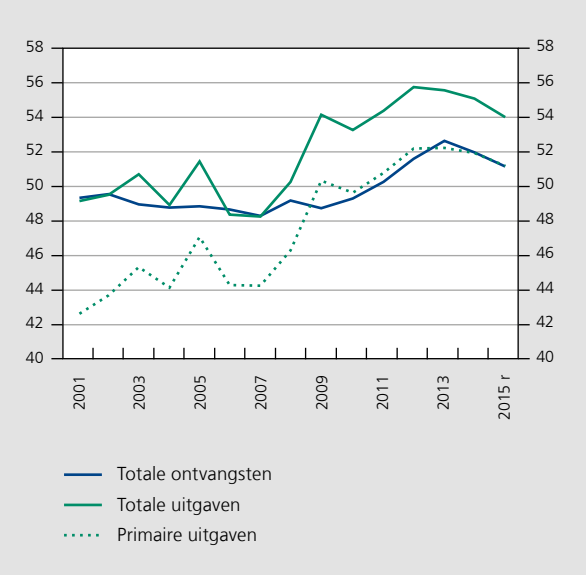
verdeling van de begrotingsdoelstellingen over de deelsectoren van de overheid. Zowel voor de afzonderlijk beschouwde deelgebieden als voor de deelsectoren wordt in het stabiliteitsprogramma van april 2015 bepaald dat de begrotingstrajecten uiterlijk in 2018 een structureel evenwicht moeten bereiken. Voor de afzonderlijke deelgebieden worden in het programma geen precieze fasering of doelstellingen voor 2015 bepaald.

4.2 Zowel de ontvangsten als de uitgaven van de overheid dalen

De afname van de totale overheidsuitgaven, met 1,1 procentpunt bbp, is het gevolg van de daling van de rentelasten met 0,3 procentpunt en de vermindering van de primaire uitgaven met 0,7 procentpunt. Het verloop van de primaire uitgaven zet zo de neerwaartse beweging, die in 2014 werd ingezet, verder. Dit is een duidelijke breuk met het recente verleden, aangezien de primaire uitgaven sinds de eeuwwisseling fors waren toegenomen. De overheidsontvangsten namen in 2015 met 0,8 procentpunt bbp af, wat een voortzetting is van de sinds 2014 opgetekende daling. Desondanks blijven de uitgaven- en de ontvangstenratio hoog, zowel vanuit historisch perspectief als in vergelijking met de andere Europese landen.

GRAFIEK 76 HET OVERHEIDSBESLAG NEEMT DE LAATSTE JAREN AF

(in % bbp)

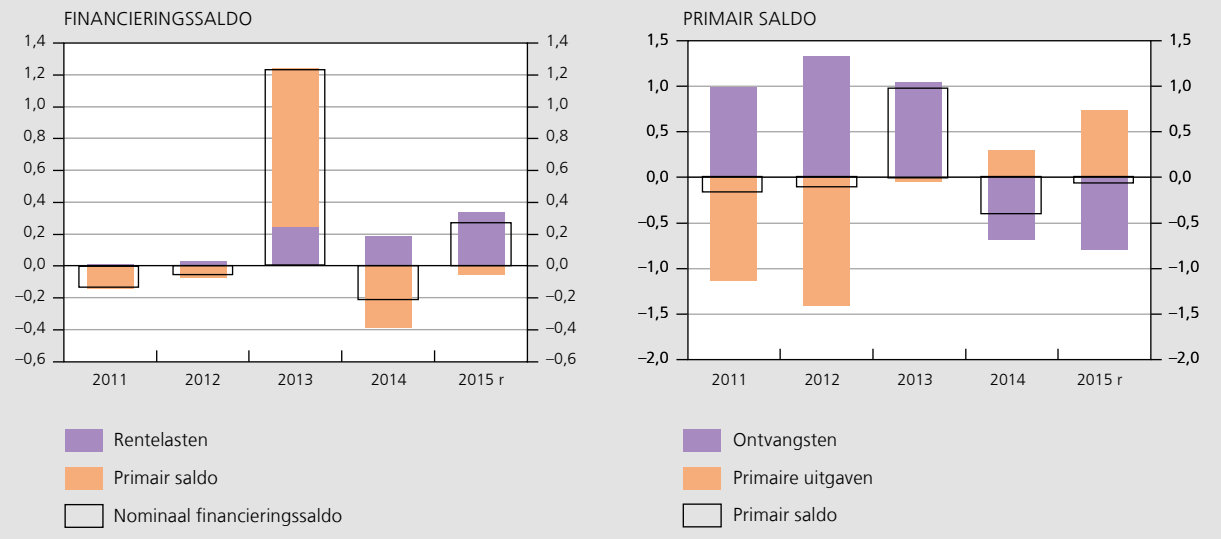


Bronnen: INR, NBB.

Inzake de bijdrage van de primaire uitgaven en de totale ontvangsten tot de sanering van de overheidsfinanciën

GRAFIEK 77 DETERMINANTEN VAN HET VERLOOP VAN HET NOMINAAL FINANCIERINGSSALDO EN HET PRIMAIR SALDO VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID (1)

(veranderingen, in procentpunt bbp)



Bronnen: INR, NBB.

(1) De door de overheid verrichte kapitaalverhoging van Dexia in 2012 wordt geboekt als een kapitaaloverdracht en heeft het financieringssaldo en het primair saldo in dat jaar negatief beïnvloed ten belope van 0,8 % bbp.

na het uitbreken van de financiële crisis en de daaropvolgende economische recessie kunnen twee periodes afgebakend worden. Tijdens de periode 2011-2013 werd het herstel in belangrijke mate gerealiseerd met behulp van inkomstenverhogende maatregelen. Vanaf 2014 werd de focus verlegd naar een matiging van de primaire uitgaven. In deze laatste periode liepen echter ook de overheidsontvangsten fors terug, waardoor de budgettaire consolidatie beperkt in omvang bleef.

Sterke daling van de inkomsten uit heffingen op arbeidsinkomens en van diverse inkomsten die de overheid ontvangt van financiële instellingen

De daling van de totale overheidsontvangsten is te verklaren doordat zowel de fiscale en parafiscale ontvangsten als de overige ontvangsten afnamen.

Bij de fiscale en parafiscale ontvangsten gingen de heffingen op de inkomens uit arbeid het sterkst achteruit, namelijk met 0,3 procentpunt bbp. Dit is vrijwel volledig toe te schrijven aan de vermindering van de ontvangsten uit de personenbelasting. Deze ontvangsten werden gedrukt door de inkrimping van het aandeel van de lonen in het bbp als gevolg van de indexsprong en de bevriezing van de reële conventionele lonen. Dit effect werd versterkt door de verhoging van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de bedrijfsvoorheffing. De afname van het aandeel van de lonen had eveneens een neerwaarts effect op de sociale bijdragen. Dit effect werd echter gecompenseerd door een verschuiving van toegerekende naar werkelijke sociale bijdragen voor de aan het overheidspersoneel verstrekte kinderbijslag, waarvoor de bevoegdheid, in het kader van de zesde staatshervorming, is overgeheveld naar de gemeenschappen.

De ontvangsten uit de belastingen op de vennootschapswinsten kwamen uit op een niveau van 3,3 % bbp, een stijging met 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van 2014. Dit is voornamelijk het gevolg van het verloop van de inkohieringen, aangezien de in 2014 opgelopen vertraging werd ingehaald.

Tijdens het boekjaar hebben verschillende fiscale maatregelen de belastbare basis voor de vennootschapsbelasting opgedreven, zoals de onderwerping van sommige intercommunales aan de vennootschapsbelasting en de beperking op het gebruik van het stelsel van de

TABEL 18 OVERHEIDSONTVANGSTEN (1)

(in % bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015 r
Fiscale en parafiscale ontvangsten	43,2	44,3	45,2	44,8	44,4
Heffingen die in hoofdzaak van toepassing zijn op de inkomens uit arbeid	25,7	26,0	26,4	26,2	25,9
Personenbelasting (2)	11,4	11,5	11,8	11,6	11,3
Sociale bijdragen (3)	14,3	14,5	14,7	14,5	14,5
Belastingen op de vennootschapswinsten (4)	2,8	3,0	3,1	3,2	3,3
Heffingen op de overige inkomens en op het vermogen (5)	3,7	4,0	4,4	4,4	4,3
Belastingen op goederen en diensten	10,9	11,3	11,2	11,1	10,9
waarvan:					
Btw	6,9	6,9	6,9	6,9	6,7
Accijnzen	2,1	2,1	2,0	2,1	2,1
Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten (6)	7,1	7,3	7,5	7,2	6,8
Totale ontvangsten	50,3	51,6	52,7	52,0	51,2

Bronnen: INR, NBB.

(1) Conform het ESR 2010 worden noch de opbrengst van de door de overheid aan de EU overgedragen douanerechten, noch de door de EU rechtstreeks geïnde ontvangsten in de totale overheidsontvangsten opgenomen.

(2) In hoofdzaak de bedrijfsvoorheffing, de voorafbetalingen, de inkohieringen en de opcentiemen op de personenbelasting.

(3) Inclusief de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid en de bijdragen van het niet-actieve deel van de bevolking.

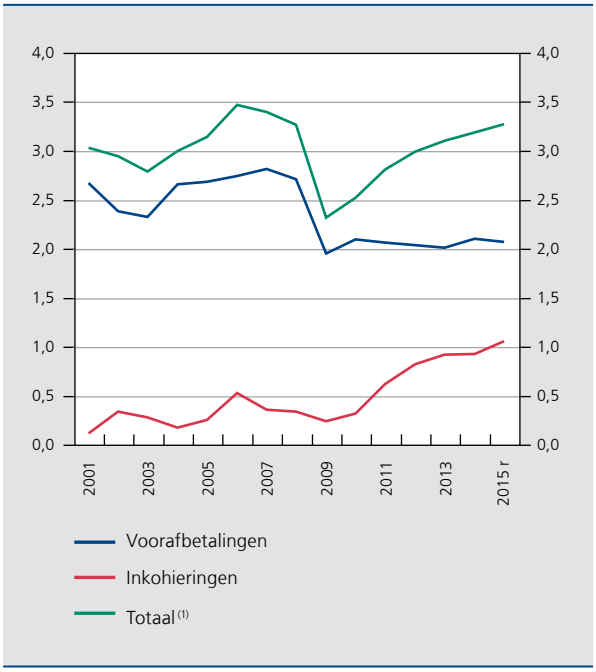
(4) In hoofdzaak de voorafbetalingen, de inkohieringen en de roerende voorheffing.

(5) In hoofdzaak de roerende voorheffing van de particulieren, de onroerende voorheffing (inclusief de opbrengst van de opcentiemen), de successie- en registratierechten.

(6) Inkomens uit vermogen, toegerekende sociale bijdragen, lopende overdrachten en kapitaaloverdrachten van andere sectoren en verkopen van geproduceerde goederen en diensten, met inbegrip van de vergoedingen van de door de Staat verleende waarborgen op de interbancaire leningen.

GRAFIEK 78 VERSCHUIVING BIJ DE VENNOOTSCHAPSBELASTING NAAR INNING VIA INKOHIERINGEN

(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Met inbegrip van de andere belastingen, waarvan de roerende voorheffing de belangrijkste is.

notionele interesten door de banken. Een soortgelijk effect werd uitgeoefend door de nieuwe wetgeving betreffende de liquidatieheffing voor kmo's. Indien kmo's hun winst reserveren in de onderneming en hierop een belasting van 10 % betalen, dan dient bij vereffening geen bijkomende roerende voorheffing te worden betaald. De voorwaarde is wel dat de gereserveerde winst tot aan de vereffening in de vennootschap blijft. Tot slot heeft ook het lagere referentietarief voor de notionele interestaftrek, dat gekoppeld is aan de rente op Belgisch overheidspapier op tien jaar, een opwaartse invloed uitgeoefend op de te betalen vennootschapsbelasting.

In tegenstelling tot wat verwacht werd bij de opmaak van de initiële begroting, is het effect van deze factoren echter slechts ten dele tot uiting gekomen in de voorafbetalingen van de vennootschappen. Deze voorafbetalingen bleven immers nagenoeg stabiel, zodat de ontvangsten uit inkohieringen de volgende jaren naar verwachting verder zullen stijgen. De sinds de financiële crisis ingezette verschuiving van de voorafbetalingen naar inning via inkohieringen lijkt dan ook te worden doorgetrokken. Deze tendens wordt immers mee ondersteund door het lage tarief van de belastingvermeerdering bij ontoereikende voorafbetalingen, namelijk 1,125 % voor het aanslagjaar 2016.

De heffingen op de overige inkomens en op het vermogen namen met 0,1 procentpunt bbp af tot een niveau van 4,3 % bbp. Dit is een duidelijke trendbreuk met het recente verleden en een gevolg van de daling van de ontvangsten uit de roerende voorheffing. De wetswijziging in verband met de liquidatieboni, waarvoor de roerende voorheffing in oktober 2014 werd verhoogd van 10 tot 25 %, had deze ontvangsten in 2014 tijdelijk doen toenemen. Ook de inkomsten uit de derde fiscale regulariseringsoperatie, die toen werd voorgesteld als de laatste mogelijkheid tot kwijtscheldding, liepen sterk terug.

TABEL 19 BELANGRIJKSTE FISCALE EN PARAFISCALE MAATREGELEN (1)

(in € miljoen, verschillen t.o.v. het voorgaande jaar)

	2013	2014	2015
Totaal fiscale maatregelen	2 795	221	684
Structurele fiscale maatregelen	1 747	545	1 244
Federale overheid en sociale zekerheid	1 720	525	1 161
Personenbelasting	461	–56	–492
Vennootschapsbelasting	552	327	1 022
Heffingen op de overige inkomens en op het vermogen	71	131	358
Belastingen op goederen en diensten	636	123	273
Gemeenschappen en gewesten en lokale overheid	27	20	82
Niet-recurrente maatregelen	1 048	–324	–560
waarvan:			
Liquidatieboni	600	65	–665
Fiscale regularisering	625	293	–642
Fiscale akkoorden en rechterlijke beslissingen	–52	–248	323
Vertraagde inning successierechten	0	–150	225
Vertraging inkohieringen personenbelasting	250	–150	100
Structurele parafiscale maatregelen	–60	–285	–174
Totaal	**2 735**	**–64**	**510**
p.m. In % bbp	*0,7*	*0,0*	*0,1*

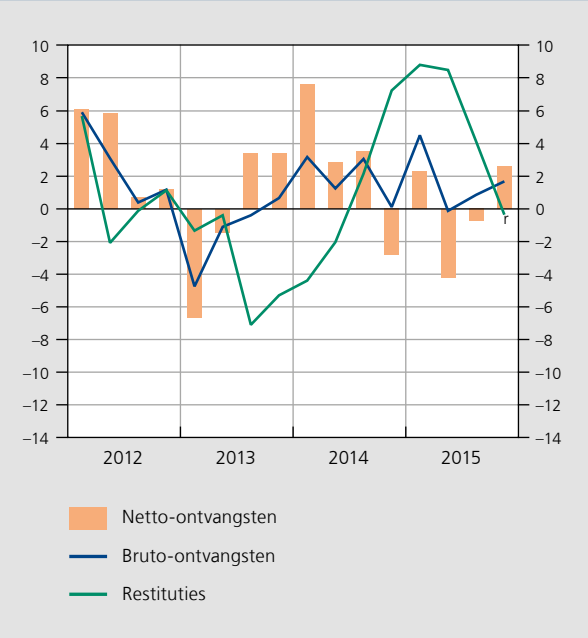
Bronnen: Begrotingsdocumenten, NBB.

(1) Het betreft doorgaans de in de begrotingsdocumenten veronderstelde impact van de maatregelen. Deze kan afwijken van de uiteindelijke impact.

De belastingen op goederen en diensten, uitgedrukt in verhouding tot het bbp, namen licht af, ten gevolge van de daling van de ontvangsten uit de btw. Deze laatste daling werd veroorzaakt door een forse stijging van de restituties in de eerste helft van 2015, terwijl het verloop van de bruto btw-ontvangsten overeenstemde met de verwachtingen op basis van de belastbare grondslag. De onverwacht sterke toename van de restituties in de eerste jaarhelft zou waarschijnlijk ten dele kunnen worden verklaard door de krachtige toename van de investeringen in het eerste kwartaal van 2015. Ook de significante groei van de voorraden gedurende de eerste twee kwartalen van het verslagjaar zou een verklarende factor kunnen zijn. In de tweede helft van het jaar vertoonden de restituties gemiddeld genomen een daling, waardoor de forse toename tijdens het eerste semester enigszins werd gecompenseerd. De btw-ontvangsten volgden dan opnieuw een opwaarts pad, opgedreven door de verhoging van het btw-tarief op de elektriciteitsconsumptie van de gezinnen naar 21 %, die sinds begin september van toepassing is. Verder bleven de inkomsten uit accijnzen stabiel op 2,1 % bbp. Het effect van de verhoging van de accijnzen op diesel en alcohol, die van kracht werd op 1 november van het verslagjaar, zal immers pas in 2016 ten volle tot uiting komen in de ontvangsten.

GRAFIEK 79 DE BTW-RESTITUTIES NEMEN FORS TOE IN DE EERSTE HELFT VAN 2015

(btw-ontvangsten, veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, NBB.

De achteruitgang in de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten, met 0,3 procentpunt bbp, is onder meer het gevolg van de afname van de inkomsten die de Staat van verschillende financiële instellingen ontving. Zo daalden de stortingen van de Bank en de door Dexia betaalde vergoeding voor de waarborgen die door de overheid werden verstrekt. Verder vielen de door de banken betaalde bijdragen aan het Belgisch resolutiefonds weg, aangezien dit fonds vanaf 2015 vervangen wordt door een Europese variant. De Belgische Staat dient enkel nog als doorgeefluik voor de stortingen van de banken aan dit Europees fonds. Tot slot zorgt ook de reeds besproken verschuiving van toegerekende naar werkelijke sociale bijdragen voor een daling van de overige ontvangsten.

Restrictief beheer van de primaire uitgaven

De primaire uitgaven in verhouding tot het bbp daalden fors in 2015. Deze ratio, die de overheidsuitgaven meet ongerekend de rentelasten, liep terug van 52 % bbp in 2014 tot 51,2 %. Die ontwikkeling weerspiegelt de stabilisering van de primaire uitgaven naar volume, in combinatie met de groei van de economische bedrijvigheid in reële termen.

Om een getrouw beeld te krijgen van de fundamentele tendens van het begrotingsbeleid dient het verloop van de uitgaven te worden gezuiverd voor de weerslag van de tijdelijke factoren alsook voor de conjunctuurinvloeden en de indexeringseffecten. Ten eerste hebben de niet-recurrente factoren de groei van de uitgaven in 2015 met 0,1 procentpunt afgeremd. Het gaat daarbij onder meer over de verlenging van de UMTS-licenties, waarvan de toekenning in de nationale rekeningen als een negatieve uitgave wordt geboekt. Daarnaast komt de invloed van de conjunctuur op de primaire uitgaven tot uiting in de werkloosheidsuitkeringen. Deze laatste stegen in 2015 minder sterk dan hun gemiddeld groeitempo, zodat de cyclische component al met al de verandering van de primaire uitgaven met 0,2 procentpunt heeft gedrukt. Tot slot hebben de aan de indexering verbonden elementen – ongerekend de indexsprong – in 2015 een verwaarloosbaar effect uitgeoefend op de schommelingen van de uitgaven.

De gecorrigeerde groei van de primaire uitgaven kwam uiteindelijk uit op 0,3 %. Daarmee stegen deze uitgaven voor het tweede jaar op rij minder snel dan het bbp naar volume. Het verschil ten opzichte van de groei van de economische bedrijvigheid is echter toegenomen tot 1 procentpunt in 2015. Deze vertraging geeft aan dat de huidige koers van het begrotingsbeleid, die erin bestaat dat de overheidsfinanciën vooral worden gesaneerd door te snoeien in de uitgaven, werd doorgezet.

TABEL 20 PRIMAIRE UITGAVEN VAN DE OVERHEID

(gedefleerd aan de hand van de bbp-deflator; veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)

	2011	2012	2013	2014	2015 r	Gemiddelde 2000-2014
Feitelijk niveau (1)	50,8	52,2	52,3	52,0	51,2	47,2
1. Feitelijke reële groei	4,1	2,9	0,1	0,8	–0,1	2,8
2. Invloed van niet-recurrente of budgettair neutrale factoren (2)	0,4	1,1	–1,4	0,2	–0,1	0,0
3. Invloed van conjuncturele factoren (2)	–0,3	0,1	0,1	–0,1	–0,2	0,0
4. Indexeringseffect (2), (3)	0,4	0,3	0,5	–0,4	0,0	0,0
5. Gecorrigeerde reële groei (1 – 2 – 3 – 4)	3,6	1,3	0,9	1,0	0,3	2,7

Bronnen: ADS, INR, NBB.

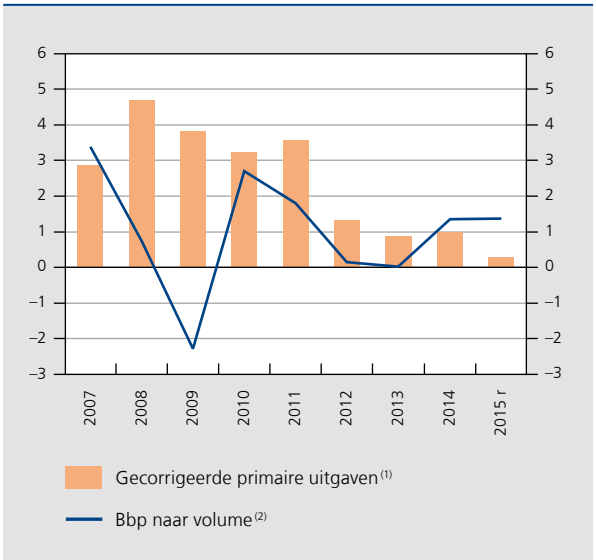
(1) In % bbp.

(2) Bijdrage tot de feitelijke reële groei van de primaire uitgaven.

(3) Effect dat voortvloeit uit het verschil tussen, enerzijds, de effectieve indexering (of de theoretische indexering voor 2015, als gevolg van de indexsprong) van de bezoldigingen van het overheidspersoneel en de sociale uitkeringen en, anderzijds, het verloop van de bbp-deflator. De overige effecten van verschillen tussen de inflatie gemeten aan de hand van de bbp-deflator en het verloop van de prijsfactoren die de andere uitgavencategorieën beïnvloeden, ongeacht of die verschillen nu toe te schrijven zijn aan de indexeringsmechanismen of aan een uiteenlopend prijsverloop van bepaalde uitgavencategorieën, worden niet gecorrigeerd, onder meer bij gebrek aan voldoende gegevens.

GRAFIEK 80 DE PRIMAIRE UITGAVEN NEMEN MINDER SNEL TOE DAN DE ECONOMISCHE GROEI

(veranderingspercentages naar volume t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Primaire uitgaven gedefleerd aan de hand van de bbp-deflator en gecorrigeerd voor de invloed van conjuncturele, niet-recurrente en budgettair neutrale factoren, alsook voor het indexeringseffect. Dit is het effect dat voortvloeit uit het verschil tussen, enerzijds, de effectieve indexering (of de theoretische indexering voor 2015, als gevolg van de indexsprong) van de bezoldigingen van het overheidspersoneel en de sociale uitkeringen en, anderzijds, het verloop van de bbp-deflator.

(2) Voor kalenderinvloeden gezuiverde gegevens.

Talrijke besparingsmaatregelen op verschillende beleidsniveaus hebben bijgedragen tot de matiging van de primaire uitgaven.

De indexsprong was in dat opzicht bepalend. Enerzijds maakte hij het mogelijk de loonkosten onder controle te houden in alle deelsectoren van de overheid, onder meer in de gemeenschappen en gewesten, alsook bij de lokale overheid, die respectievelijk 45 en 37 % vertegenwoordigen van de werkgelegenheid bij de overheid. Anderzijds remde de invoering van een indexsprong de stijging van de sociale uitkeringen. In juli hadden deze uitkeringen immers met 2 % moeten worden verhoogd indien de automatische indexering had plaatsgevonden. Deze maatregel heeft dus een aanzienlijk effect op de totale primaire uitgaven, ook al heeft hij niet kunnen leiden tot een verbetering van het financieringssaldo, aangezien de overheidsontvangsten eveneens zijn teruggelopen als gevolg van de beperking van de loonsom.

Al met al zijn de aan het overheidspersoneel betaalde bezoldigingen enigszins afgenomen. Behalve aan de indexsprong is deze achteruitgang te wijten aan een verdere daling van het personeelsbestand, die te verklaren is door de slechts gedeeltelijke vervanging van vertrekkende personeelsleden. Het effect van de matiging van de werkgelegenheid bij de overheid is aanzienlijk, aangezien de loonsom een kwart van de uitgaven van de overheidssector vertegenwoordigt, of 12,5 % bbp in 2015. De beheersing van de bezoldigingen had onder meer betrekking op de federale overheid, die zich ertoe verbonden

TABEL 21 PRIMAIRE UITGAVEN IN 2015

(veranderingspercentages op jaarbasis naar volume, tenzij anders vermeld)

	Verandering op jaarbasis	*p.m. Gemiddelde verandering 2000-2014*	Niveau in % bbp	*p.m. Niveau in % bbp in 2000*
Bezoldigingen	–0,3	*2,3*	12,5	*11,1*
Intermediair verbruik	0,5	*2,7*	4,3	*3,7*
Pensioenen	1,3	*3,0*	10,2	*8,1*
Gezondheidszorg	1,5	*3,3*	6,9	*5,3*
Werkloosheid	–6,6	*1,3*	1,5	*1,7*
Uitkeringen voor ziekte en invaliditeit	4,7	*4,8*	1,8	*1,1*
Overige sociale uitkeringen	0,1	*2,4*	4,7	*4,1*
Subsidies aan ondernemingen	–1,5	*6,7*	3,3	*1,7*
Lopende overdrachten	1,2	*2,2*	2,1	*1,8*
Bruto-investeringen	5,1	*1,3*	2,5	*2,4*
Overige kapitaaluitgaven	–18,5	*3,5*	1,4	*1,3*
Totaal	–0,1	*2,9*	51,2	*42,4*

Bronnen: INR, NBB.

had de meeste loonkredieten in 2015 met 4 % terug te schroeven, zowel in de overheidsadministratie als bij de socialezekerheidsinstellingen. Ook de lokale overheden en de gemeenschappen en gewesten hebben getracht deze uitgaven te beperken.

De besparingen kwamen eveneens tot uiting in de aankopen van goederen en diensten, en dit in alle deelsectoren van de overheid. Al met al is het intermediair verbruik in reële termen nog toegenomen, zij het in een duidelijk trager tempo dan gemiddeld genomen sedert 2000. Dat geldt in het bijzonder voor de federale overheid en de sociale zekerheid, die overeengekomen waren het grootste gedeelte van hun werkingskredieten aanmerkelijk te verminderen.

Ook de subsidies werden neerwaarts herzien. Deze categorie omvat onder meer de verminderingen van de bedrijfsvoorheffing, de gerichte verlagingen van de sociale bijdragen en de dienstencheques, maar ook de subsidies van de federale overheid aan de NMBS, die in 2015 werden teruggeschroefd.

De lopende overdrachten, met inbegrip van die aan het buitenland, zijn in reële termen licht toegenomen. Dit verloop is te verklaren door twee factoren die in tegengestelde zin werkten: de bezuinigingsmaatregelen met betrekking tot het budget voor ontwikkelingssamenwerking hebben de impact van de stijging van de bijdrage van België aan de begroting van de Europese Unie in het kader van de vierde middelenbron ten dele gecompenseerd.

De overheidsinvesteringen zijn tijdens het verslagjaar aanzienlijk toegenomen. De bruto-investeringen in vaste activa zijn zelfs de enige uitgaven die sneller stijgen dan het gemiddelde verloop tijdens de afgelopen vijftien jaar. Deze forse toename is enerzijds toe te schrijven aan belangrijke bouwprojecten inzake schoolgebouwen, met name in de Vlaamse Gemeenschap, en anderzijds aan de opleving van de investeringen van de lokale overheid, onder invloed van de gebruikelijke electorale cyclus. De federale overheid heeft daarentegen haar investeringskredieten tijdens het afgelopen jaar teruggeschroefd.

De overige kapitaaluitgaven zijn sterk afgenomen naarmate de door de vorige federale regering goedgekeurde beperkingen inzake belastingkredieten voor energiebesparende investeringen hun volle uitwerking kregen. Deze belastingverminderingen worden voortaan in de nationale rekeningen geregistreerd als investeringsbijdragen, en niet langer als lagere ontvangsten.

Het budget voor de sociale uitkeringen is, ondanks de indexsprong, opnieuw toegenomen. Volumefactoren en

de herwaardering van de uitkeringen via de toekenning van de welvaartsenveloppe, die bedoeld is om de uitkeringen aan het verloop van de algemene levensstandaard aan te passen, hebben de uitgaven voor sociale uitkeringen over het gehele jaar met 2,3 % doen stijgen. Daarmee blijft de groei echter onder het gemiddelde van de laatste vijftien jaar.

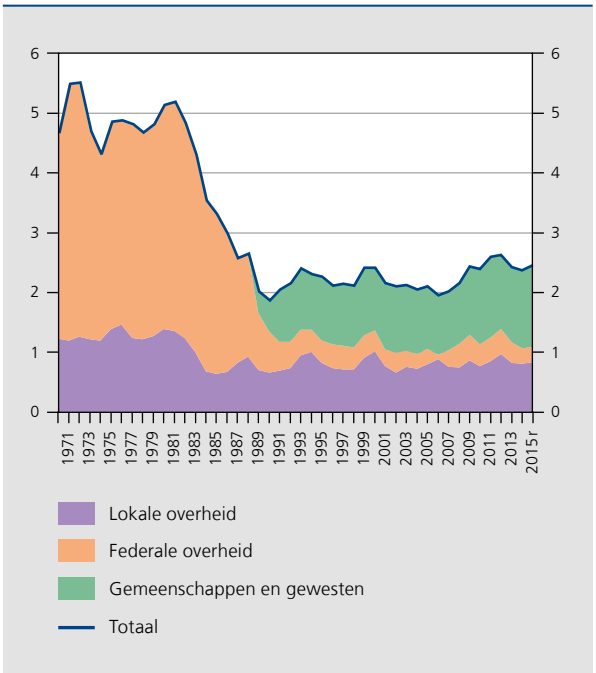
Kader 8 – Het verloop van de overheidsinvesteringen

De overheidsinvesteringen kunnen diverse vormen aannemen : gebouwen en andere bouwwerken, transportmiddelen, immateriële activa (met inbegrip van R&D), enz. In België beliepen deze uitgaven in 2015 zowat € 10 miljard.

De gemeenschappen en gewesten waren in België goed voor meer dan de helft van de overheidsinvesteringen, waaronder, logischerwijze, die met betrekking tot hun eigen bevoegdheidsdomeinen : onderwijs, wegeninfrastructuur, openbaar vervoer, enz. De lokale overheid neemt ruim een derde van de overheidsinvesteringen voor haar rekening, hoewel haar aandeel doorgaans schommelt in overeenstemming met een electorale cyclus van zes jaar, namelijk de looptijd van een gemeentelijke legislatuur. Deze investeringen hebben onder meer betrekking op het wegennet en de scholen van de provincies en de gemeenten, alsook op het afvalbeheer. De federale overheid, met inbegrip van de sociale zekerheid, waarvan de investeringen uiterst gering zijn, vertegenwoordigt nog slechts een tiende van de totale overheidsinvesteringen in België, onder meer in defensie.

DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN NEMEN HET GROOTSTE DEEL VAN DE OVERHEIDSINVESTERINGEN VOOR HUN REKENING

(overheidsinvesteringen per deelsector[1], in % bbp)



Bronnen : INR, NBB.

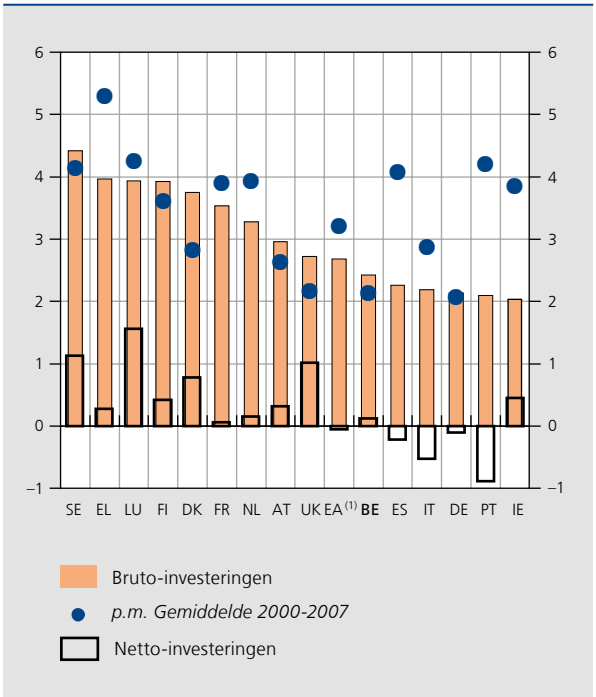
(1) In de nationale rekeningen werden de gemeenschappen en gewesten pas vanaf 1989 als volwaardige deelsector beschouwd. Voorts werden alle gegevens van vóór 1995, waarvoor het INR geen statistieken volgens de methodologie van het ESR 2010 publiceert, in de grafiek geretropoleerd aan de hand van de groeipercentages van de reeksen uit de rekeningen volgens het ESR 1995.

In verhouding tot het bbp zijn de overheidsinvesteringen tussen 1970 en 2015 met de helft afgenomen. Vandaag maken ze nog slechts 2,5 % bbp uit, tegen 5,5 % op hun hoogtepunt aan het begin van de jaren zeventig. Ten opzichte van de totale uitgaven liepen de overheidsinvesteringen nog sterker terug, aangezien hun aandeel nagenoeg tot een derde werd teruggebracht. Vijfenveertig jaar geleden besteedde België nog 13 % van zijn uitgaven aan investeringen. De daaropvolgende twintig jaar liep dit aandeel scherp terug, tot 5 % in 1990. Sindsdien schommelt de ratio rond 5 % van de primaire uitgaven.

Het grootste gedeelte van deze daling werd opgetekend tijdens de begrotingsconsolidatie van de jaren tachtig. Investeringen zijn immers uitgaven die aanlokkelijk zijn om te schrappen of uit te stellen in periodes van sanering. Aan het einde van de jaren tachtig hebben de investeringen zich evenwel gestabiliseerd en momenteel schommelen ze tussen 2 en 2,5 % bbp. Dit verloop steekt af tegen dat van de andere uitgavencategorieën, waarvan de meeste sinds 2000 fors vooruitgegaan zijn.

DE OVERHEIDSINVESTERINGEN ZIJN GEDAALD IN EUROPA EN BLIJVEN LAAG IN BELGIË

(investeringen in vaste activa, ramingen voor 2015, in % bbp)



Bron: EC.

(1) De gemiddelde waarde voor het eurogebied stemt overeen met de waarde voor 2007.

In Europa heeft de economische en financiële crisis tal van landen in moeilijkheden ertoe aangezet het peil van hun overheidsinvesteringen aanzienlijk terug te schroeven. Dat is het geval voor Ierland, Portugal en de mediterrane landen. Met uitzondering van Griekenland maken deze staten nu samen met België deel uit van de groep van landen waarin de overheidsinvesteringen momenteel het laagst zijn. Duitsland behoort daar ook toe: net als in België stonden de overheidsinvesteringen vóór de crisis al op een laag peil en zijn ze sindsdien amper toegenomen. In de Scandinavische landen ligt de investeringsquote van de overheid daarentegen tweemaal hoger, in de buurt van 4 % bbp. In 2015 beliepen de overheidsinvesteringen in verhouding tot het bbp gemiddeld 2,7 % in het eurogebied.

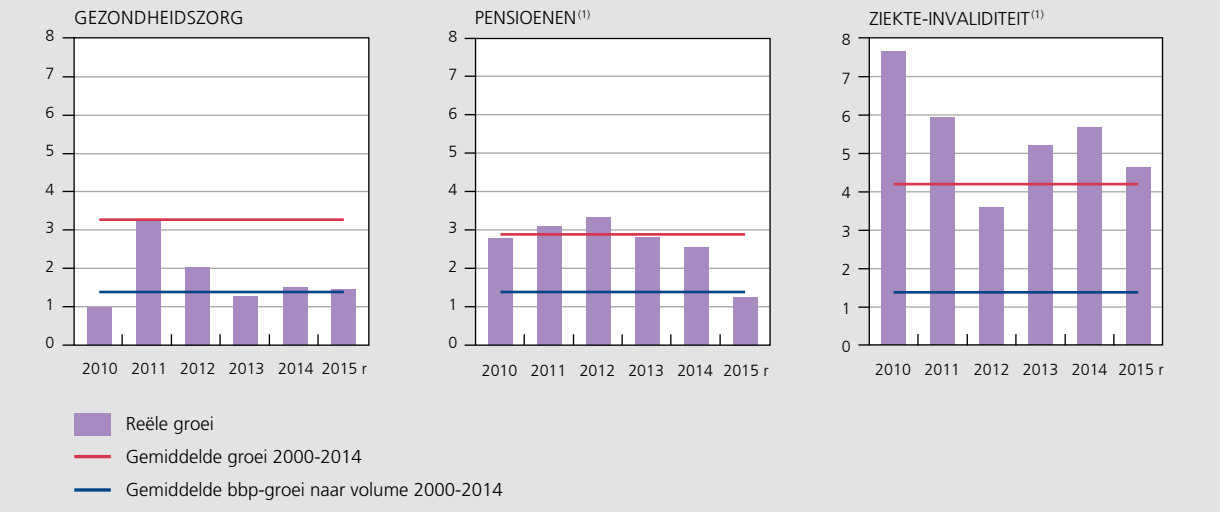
Met betrekking tot de netto-investeringen in vaste activa bevindt België zich in de middenmoot, met een ratio die vrijwel nihil was in 2015. De netto-investeringen in vaste activa worden gedefinieerd als het verschil tussen de bruto-investeringen in vaste activa en het verbruik ervan. Het betreft met andere woorden de investeringen, verminderd met de afschrijving die overeenstemt met de waardevermindering van de vaste activa als gevolg van normale slijtage en veroudering. De netto-investeringen in vaste activa zijn ook in Europa aanzienlijk afgenomen sedert de crisis, namelijk met gemiddeld 0,8 procentpunt bbp tussen 2007 en 2015 in het eurogebied.

Naast andere overheidsuitgaven, zoals deze voor onderwijs of R&D, hebben de overheidsinvesteringen een duidelijk gunstig effect op het groeipotentieel op lange termijn. In de huidige situatie, waarbij de overheidsinvesteringen laag zijn in België en andere Europese landen, moeten ze dan ook worden gevrijwaard of in de mate van het mogelijke zelfs gestimuleerd. De investeringen maken het immers mogelijk de kapitaalvoorraad te verhogen, wat het productievermogen van de economie ten goede komt. De versterking van de kapitaalvoorraad heeft niet alleen een rechtstreeks, maar ook een onrechtstreeks effect: de overheidsinvesteringen kunnen de particuliere investeringen bevorderen en de productiviteit ervan opvoeren. De weerslag op de potentiële groei hangt evenwel af van het type van investeringen. De overheden zouden dus moeten kiezen voor investeringen die als voldoende productief kunnen worden beschouwd, zoals infrastructuurwerken, ongeacht of het gaat om onderhoudswerken of nieuwe constructies, investeringen in opleiding en 'groene' investeringen. Ten slotte dient het besluitvormingsproces zo efficiënt mogelijk te zijn, teneinde de beste projecten te kunnen realiseren tegen de laagst mogelijke kostprijs.

De kosten van de gezondheidszorg stegen met 1,5 % in reële termen. Deze stijging stemt overeen met die van het voorgaande jaar, maar is nog altijd veel minder krachtig dan het trendmatig verloop in het verleden. Tijdens het afgelopen jaar werd een reeks maatregelen genomen in verband met de gezondheidszorg, zoals

GRAFIEK 81 RELATIEF BEPERKTE TOENAME VAN DE OVERHEIDSUITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG EN PENSIOENEN, IN TEGENSTELLING TOT DE UITKERINGEN VOOR ZIEKTE EN INVALIDITEIT

(gedefleerd aan de hand van de bbp-deflator, veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)



Bronnen: Begrotingsdocumenten, INR, NBB.

(1) Uitgaven gecorrigeerd voor het indexeringseffect dat voortvloeit uit het verschil tussen, enerzijds, de effectieve indexering (of de theoretische indexering voor 2015, als gevolg van de indexsprong) van de sociale uitkeringen en, anderzijds, het verloop van de bbp-deflator.

de verhoging van het remgeld voor consultaties bij bepaalde specialisten, de prijsdaling van terugbetaalde geneesmiddelen en de promotie van generische varianten en de inkorting van het ziekenhuisverblijf na een bevalling.

De pensioenuitgaven zijn met 1,3 % toegenomen in reële termen. De groei daalt daarmee verder, tot de helft van de gemiddelde stijging sedert 2000. De afname van de groei is vooral toe te schrijven aan de indexsprong en de vertraging in het stijgingstempo van het aantal gepensioneerden. In 2015 werd de vereiste minimumleeftijd om recht te hebben op een vervroegd pensioen verhoogd tot 61,5 jaar en de loopbaanvoorwaarde werd opgetrokken van 39 tot 40 jaar. De door de huidige federale regering goedgekeurde hervormingen van het pensioenstelsel zullen pas later effect sorteren.

Voorts zijn de uitkeringen die aan arbeidsongeschikten worden betaald in het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering krachtig blijven toenemen, in een reëel stijgingstempo dat nog steeds hoger is dan het langetermijngemiddelde. Deze toename is te verklaren door de forse stijging van het aantal begunstigden van een invaliditeitsuitkering, onder meer als gevolg van de veroudering van de babyboomgeneraties, zoals de vrouwen in hogere leeftijdscategorieën, die in toenemende mate actief zijn op de arbeidsmarkt. De strengere voorwaarden om in aanmerking te komen voor andere sociale uitkeringen, zoals de werkloosheidsuitkeringen en meer recentelijk het vervroegd pensioen, spelen eveneens een rol in deze ontwikkeling.

De betalingen voor werkloosheid in reële termen, gezuiverd voor de bovenvermelde conjunctuurcomponent, zijn tot slot gedaald, onder meer als gevolg van de op federaal niveau goedgekeurde en in hoofdstuk 2 toegelichte hervormingen van de arbeidsmarkt.

De rentelasten lopen aanzienlijk terug

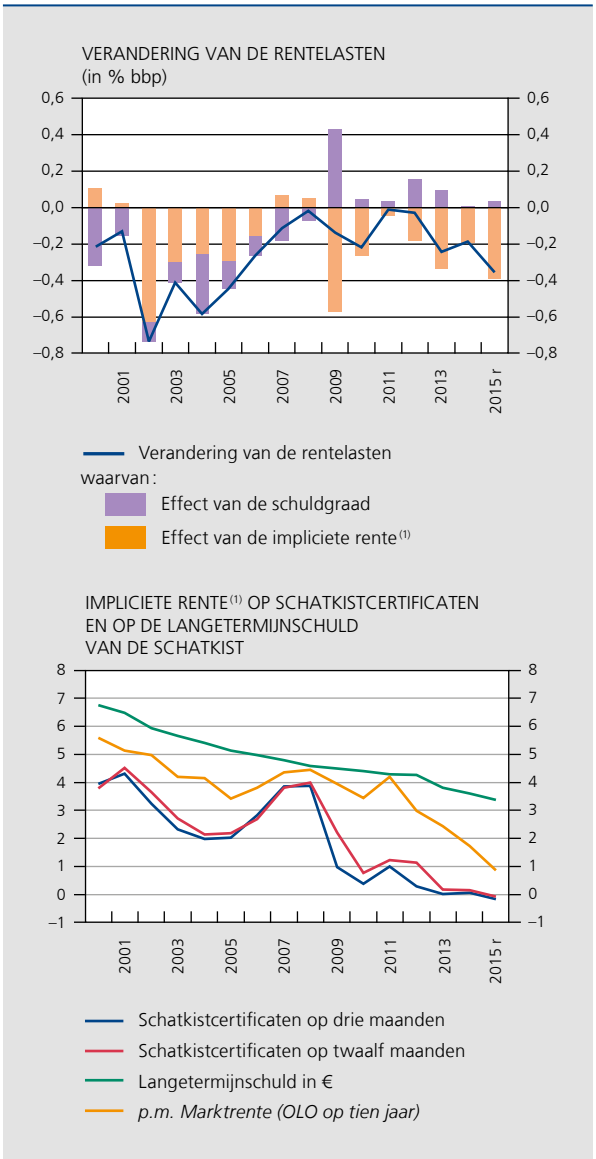
In 2015 namen de rentelasten met 0,3 procentpunt af, tot 2,8 % bbp. Deze verdere daling ligt in de lijn van de begin jaren negentig ingezette, nagenoeg onafgebroken neerwaartse beweging van de rentelasten in verhouding tot het bbp.

Die inkrimping is onder meer toe te schrijven aan de geleidelijke daling van de impliciete rente op de overheidsschuld, die terugliep van 10,1 % in 1990 tot 2,7 % in 2015. Tot 2007 daalden de rentelasten ook als gevolg van de aanzienlijke vermindering van de schuldgraad. Sinds eind 2008 remt de opnieuw oplopende schuldgraad hun verlaging evenwel af.

Dezelfde vaststelling geldt voor 2015: de vermindering van de rentelasten is voornamelijk toe te schrijven aan het uiterst lage niveau van de rente op nieuwe effecten en overheidsleningen, zowel op korte als op lange termijn. Op korte termijn heeft de overheid dankzij de gedurende heel het jaar negatieve rentetarieven een vergoeding kunnen verkrijgen om te lenen op minder dan een jaar, via de uitgifte van schatkistcertificaten. De rendementen op tienjaars referentie-obligaties zijn in april gezakt tot een dieptepunt van ongeveer 0,3 %. Vervolgens zijn ze

GRAFIEK 82 **DE DALING VAN DE RENTELASTEN IS TOE TE SCHRIJVEN AAN EEN VERDERE VERMINDERING VAN DE IMPLICIETE RENTE**

(in %, tenzij anders vermeld)



Bronnen: FOD Financiën, INR, NBB.

(1) Verhouding tussen de rentelasten tijdens het lopende jaar en de schuld aan het einde van het voorgaande jaar.

toegenomen; in juni beliepen ze 1,3 % en aan het einde van het jaar ongeveer 1 %. Het rendementsecart van de lineaire obligaties op tien jaar ten opzichte van de Duitse Bund heeft zich gestabiliseerd op ongeveer 30 basispunten aan het einde van 2015.

4.3 De overheidsschuld blijft hoog, maar de pensioenhervorming verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn

De schuldgraad daalt licht

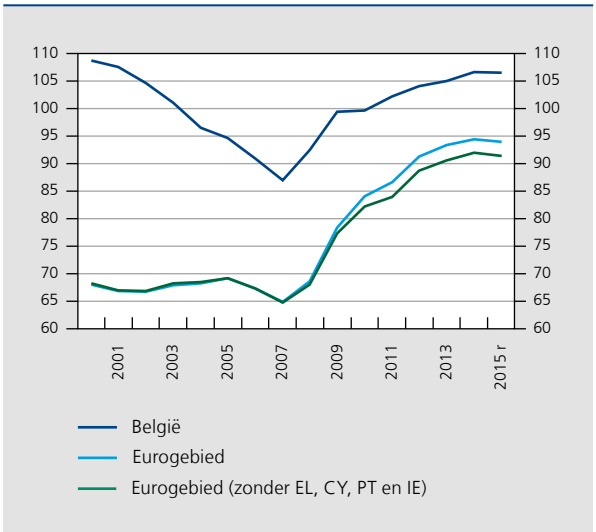
De overheidsschuld, die sinds 2008, na het uitbreken van de financiële en economische crisis, onafgebroken toenam, is in 2015 licht gedaald, tot 106,5 % bbp. De Belgische schuldgraad blijft echter hoog in vergelijking met die in het eurogebied, die terugliep tot 94 % bbp. Het verschil in schuldgraad tussen België en het eurogebied is opnieuw ietwat toegenomen. Tussen 2010 en 2013 was de Belgische overheidsschuld minder sterk gestegen dan die in het eurogebied, waar ze werd verhoogd door, onder meer, de sterk toenemende schulden in sommige perifere landen.

De lichte daling van de schuldgraad is uitsluitend toe te schrijven aan exogene factoren, die een invloed hebben op de schuld maar niet op het financieringssaldo. De endogene ontwikkeling van de overheidsschuld had immers een licht opwaarts effect op de schuldgraad. De zogeheten rente-groeidynamiek, die de impact van de impliciete rente en de nominale bbp-groei op de schuldgraad weergeeft, sorteerde een licht opwaarts effect. De schuldgraad stijgt immers automatisch als de impliciete rente hoger uitvalt dan de nominale groei, tenzij het primair saldo voldoende positief is. Sinds 2008 droeg deze rente-groeidynamiek 10,7 procentpunt bbp bij tot de toename van de schuld. Dit was vooral een gevolg van de recessie in 2009 en van een relatief lage nominale groei van het bbp tijdens de voorbije vier jaar. In 2015 kwam de impliciete rente op de overheidsschuld, hoewel ze gestaag verder daalde, nog boven de nominale groei van het bbp uit. Om een endogene stijging van de schuldgraad in 2015 te voorkomen, zou dan ook een beperkt primair surplus vereist zijn geweest, terwijl daarentegen een primair evenwicht werd opgetekend.

De exogene factoren hadden in 2015 een neerwaarts effect op de schuldgraad. KBC betaalde immers het nog resterende deel van het kapitaal terug dat de Vlaamse Gemeenschap in 2010 in de nasleep van de financiële crisis had geïnjecteerd, terwijl Griekenland een deel van de leningen afloste die het land vanaf 2012 werden verstrekt via de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit. Het schuldbeheer verlaagde de schuldgraad enigszins, voornamelijk onder invloed van het gunstige effect van emissiepremies. Aangezien de nominale couponrente van de uitgegeven effecten boven de marktrente uitkwam, was de uitgiftewaarde van die effecten immers hoger dan hun nominale waarde. Ook de voorbije jaren werden emissiepremies gerealiseerd, als gevolg van de dalende rente op overheidspapier. Het neerwaartse effect hiervan op de schuld is echter tijdelijk en dooft gaandeweg uit naarmate de hogere couponrente wordt uitbetaald. Aldus was voor de afgelopen jaren boven pari uitgegeven effecten ook in 2015 de rentebetaling op kasbasis hoger dan de betaling op transactiebasis, die als referentie geldt voor de rentelasten in de overheidsrekeningen. Ook de kosten verbonden aan renteswaps en andere afgeleide producten, die in het najaar 2014 werden gesloten om op de dan geldende rentevoorwaarden overheidsobligaties te kunnen uitgeven in 2015, hadden een opwaarts effect op de schuld. Bovendien werd de schuld opgevoerd door de pensioenverplichtingen van de Staat die voortvloeien uit de in het verleden overgenomen pensioenfondsen van ondernemingen. Met de invoering van het ESR 2010 worden overnames van pensioenfondsen door de overheid, zoals dat van Belgacom in 2003, geboekt als louter financiële transacties, zonder impact op het financieringssaldo. De door de overheid verworven fondsen hebben in eerste instantie een schuldverlagend effect, maar de toekomstige pensioenuitgaven die ermee gepaard gaan, verhogen nadien wel

GRAFIEK 83 DE SCHULDGRAAD DAALT IN BELGIË EN IN HET EUROGEBIED

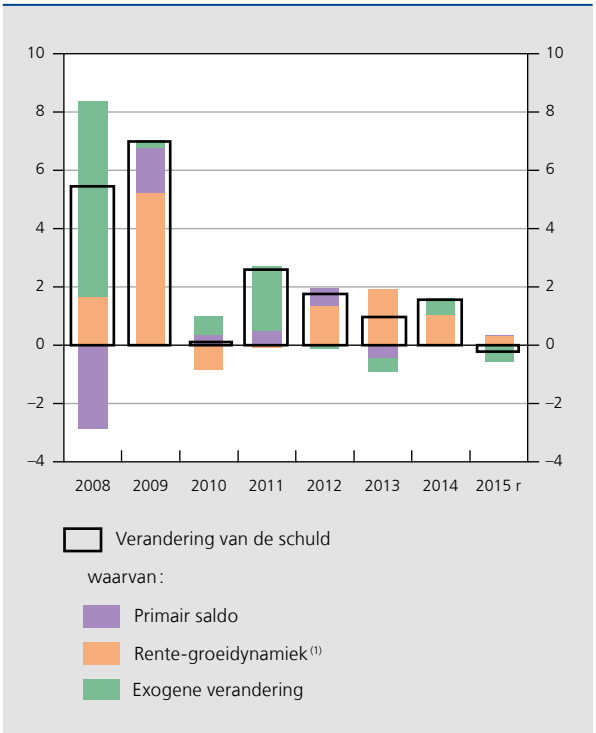
(geconsolideerde brutoschuld van de overheid, in % bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB.

GRAFIEK 84 DETERMINANTEN VAN DE VERANDERING IN DE GECONSOLIDEERDE BRUTOSCHULD VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

(in procentpunt bbp)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Het verschil tussen de impliciete rente op de schuld en de nominale bbp-groei, vermenigvuldigd met de schuld aan het einde van het voorgaande jaar en het bbp van de beschouwde periode.

jaar na jaar de schuld. Ten slotte sorteerde de toename van de leningen die in het kader van het beleid inzake sociale huisvesting werden verstrekt, een opwaarts effect op de schuldgraad.

Het beheer van de overheidsschuld trekt profijt van de lage rente

De schuld van de federale overheid is veruit de belangrijkste component van de totale overheidsschuld in België.

In 2015 bedroeg het bruto te financieren saldo van de federale overheid € 41 miljard, of € 2,8 miljard meer dan het voorgaande jaar. De schuld op middellange en lange termijn die in 2015 op vervaldag kwam, lag immers aanzienlijk hoger dan in 2014. Daartegenover werden minder uitstaande leningen teruggekocht en daalde het begrotingstekort in kastermen.

De hogere financieringsbehoefte werd vooral opgevangen door de uitgifte van OLO's. De financiering via niet-gestandaardiseerde schuldeffecten nam ook toe, met € 1,2 miljard. In tegenstelling tot de gestandaardiseerde OLO's, die zeer liquide zijn, worden deze effecten op maat uitgegeven volgens de behoeften van de beleggers. Zo werd in 2015, op verzoek van beleggers, voor het eerst en op beperkte schaal, een effect uitgegeven met een looptijd van 100 jaar alsook een effect gelinkt aan het verloop van de inflatie. Bij deze laatste obligatie ontvangt de belegger jaarlijks een rentecoupon op een nominaal bedrag dat wordt geïndexeerd aan de hand van een inflatie-index. Op de eindvervaldag ontvangt de belegger het geïndexeerde nominale bedrag. Voorts werd in 2015, in tegenstelling tot 2014, het volume aan schatkistcertificaten verlaagd, met € 1,1 miljard.

De keuze voor die financieringsmiddelen deed de gemiddelde looptijd van de schuldenportefeuille licht stijgen, tot 8 jaar. De gemiddelde looptijd is derhalve sterk toegenomen sinds 2010, toen hij nog 6 jaar bedroeg. Een langere gemiddelde looptijd vermindert het herfinancieringsrisico.

TABEL 22 FINANCIERINGSBEHOEFTEN EN -MIDDELEN VAN DE FEDERALE OVERHEID

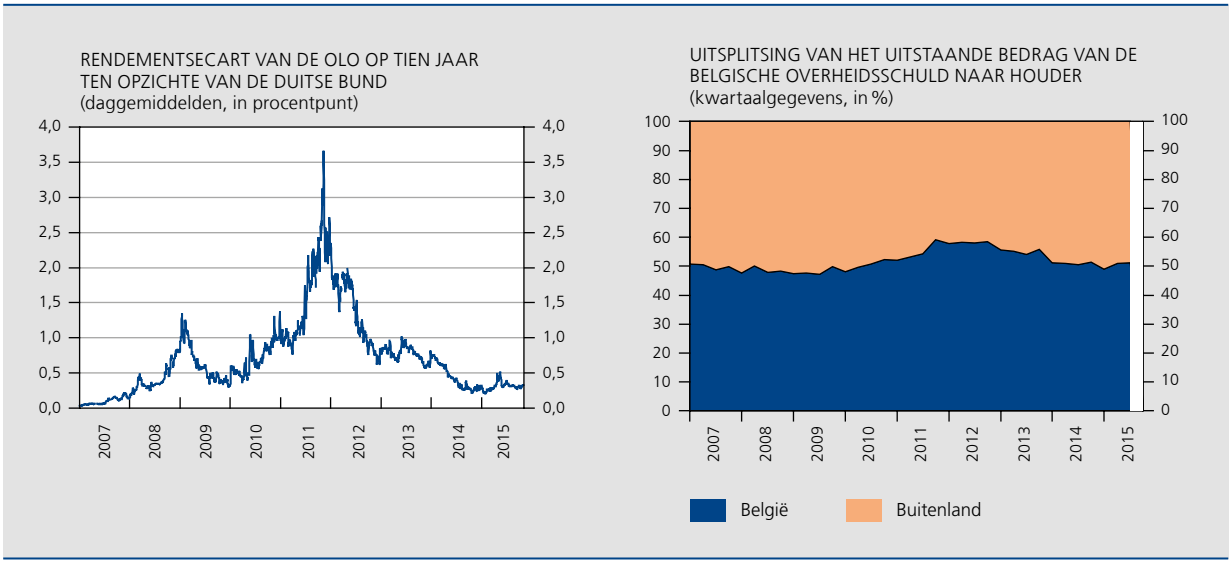
(in € miljard)

	2013	2014	2015
Bruto te financieren saldo	40,4	38,2	41,0
Brutofinancieringsbehoeften	33,0	32,9	37,0
Begrotingstekort (+) of overschot (–) (1)	5,7	10,5	9,0
Schuld op middellange en lange termijn met vervaldag binnen het jaar	27,3	22,4	28,0
In euro	27,3	22,4	28,0
In vreemde valuta's	0,0	0,0	0,0
Terugkopen en omruilingen (effecten met vervaldag in het volgende jaar of later)	7,4	5,3	4,0
Financieringsmiddelen	46,7	35,7	40,7
Lineaire obligaties (OLO's)	42,3	31,8	35,6
Staatsbons en overige	4,4	3,8	5,1
Nettoverandering van de kortetermijnschuld in vreemde valuta's	0,6	0,0	0,0
Verandering van het uitstaand bedrag aan schatkistcertificaten	–7,1	1,8	–1,1
Nettoverandering van de overige kortetermijnschulden in euro en van de financiële activa	0,1	1,4	1,4

Bron: FOD Financiën.

(1) Het begrotingssaldo is vastgesteld op kasbasis en houdt onder meer rekening met de financiële transacties die niet worden opgenomen in het financieringssaldo van de overheid dat, overeenkomstig het ESR 2010, wordt berekend op transactiebasis.

GRAFIEK 85 RENDEMENTSECART EN HOUDERSCHAP VAN DE SCHULD NORMALISEREN NA DE FINANCIËLE EN ECONOMISCHE CRISIS



Bronnen: Thomson Reuters Datastream, INR, NBB.

Ook het houderschap van de schuld bleef ten opzichte van 2014 zo goed als stabiel, waarbij binnenlandse en buitenlandse beleggers elk ongeveer de helft van de overheidsschuld aanhouden. Eind 2011 was het aandeel van de buitenlandse beleggers gezakt tot 41 % als gevolg van het verminderde vertrouwen in Belgisch overheidspapier. Sinds 2014 keerde de verdeling van het houderschap min of meer terug tot het niveau dat vóór de overheidsschuldencrisis gold. Hieruit blijkt dat buitenlandse beleggers opnieuw vertrouwen hebben in België. Dat komt ook tot uiting in het lage rendementsecart tussen de OLO op tien jaar en de Duitse Bund, dat gedurende het hele jaar rond de 30 basispunten schommelde, het laagste gemiddelde sinds 2007.

De aan financiële instellingen verleende waarborgen namen verder af

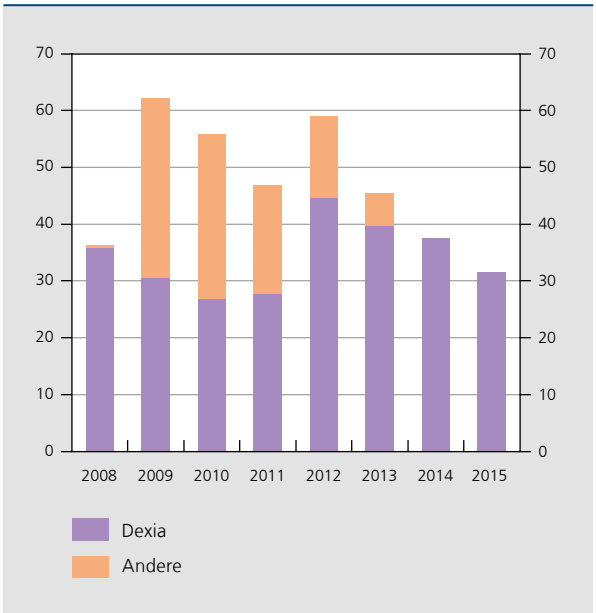
Tegen de achtergrond van de financiële crisis verleende de Belgische overheid – voornamelijk de federale staat – waarborgen aan financiële instellingen. Zolang die niet worden ingeroepen, beïnvloeden ze noch het financieringssaldo, noch de schuld. Sinds 2014 blijven enkel de waarborgen over met betrekking tot de in december 2011 aan Dexia toegekende interbancaire financiering. Het akkoord hierover werd in januari 2013 vervangen door een definitieve overeenkomst waarbij het plafond voor de Belgische Staat werd vastgelegd op € 43,7 miljard. De toegekende waarborg daalde van € 37,6 miljard in 2014 tot € 31,5 miljard in 2015.

Er werden nieuwe stappen gezet in de hervorming van de pensioenen

Voor het begrotingsbeleid blijft het uiteraard belangrijk de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën

GRAFIEK 86 DE WAARBORGEN AAN FINANCIËLE INSTELLINGEN NAMEN VERDER AF

(aan de financiële instellingen verleende waarborgen, in € miljard)



Bronnen: FOD Financiën, INR, NBB.

veilig te stellen. De stijging van de uitgaven voor pensioenen en voor gezondheids- en ouderenzorg zijn hiervoor een belangrijke determinant en het is dan ook noodzakelijk deze onder controle te houden. Om die reden heeft de federale regering bij haar aantreden in oktober 2014 een aantal voorstellen gedaan om het pensioenstelsel verder te hervormen. De voorstellen zijn er in essentie op gericht de werknemers langer aan het werk te houden. Zodoende zou de werkgelegenheid toenemen en zou de economische bedrijvigheid worden ondersteund, waardoor de budgettaire kosten van de vergrijzing minder sterk zouden toenemen.

De meest opvallende concrete voorstellen bestonden erin de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen, de voorwaarden voor vervroegde pensionering verder te verstrengen en de pensioenbonus af te schaffen. Deze laatste is een financiële aanmoediging om werknemers op het einde van hun loopbaan langer aan het werk te houden. Daarnaast heeft de regering de intentie uitgesproken om de pensioenstelsels van de personeelsleden van de overheid en van de privésector meer te harmoniseren. Naast deze hervormingen kondigde de regering bij haar aantreden tevens de oprichting aan van een adviserend Nationaal Pensioencomité. Dit comité bereidt een aantal structurele hervormingen voor en ziet systematisch toe op de financiële en sociale houdbaarheid van de pensioenstelsels. Het wordt ondersteund door het Kenniscentrum voor de Pensioenen en door een Academische Raad. Deze instellingen werden in de lente van 2015 opgericht.

Inzake de pensioenhervorming werden reeds een aantal maatregelen genomen. De wettelijke pensioenleeftijd wordt verhoogd van 65 tot 66 jaar in 2025 en tot 67 jaar in 2030. Zodra die leeftijd bereikt wordt, kan men met pensioen gaan, zonder loopbaanvoorwaarden. Daarnaast werden de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een vervroegd pensioen, verder verstrengd. De vorige federale regering had eind 2011 reeds besloten de hiertoe vereiste minimumleeftijd op te trekken van 60 tot 62 jaar en de loopbaanduur te verhogen van 35 tot 40 jaar. De huidige federale regering heeft besloten de minimumleeftijd op te trekken tot 62,5 jaar in 2017 en 63 jaar in 2018. De loopbaanvoorwaarde wordt verder verhoogd tot 41 jaar in 2017 en 42 jaar vanaf 2019. Er blijven evenwel uitzonderingen bestaan voor zeer lange loopbanen. Voorts zal het aantal personen dat recht heeft op een overlevingspensioen, worden beperkt door geleidelijk de hiervoor geldende minimumleeftijd op te trekken, namelijk van 45 jaar tot 50 jaar in 2025 en 55 jaar in 2030. Ten slotte werd het systeem van de pensioenbonus met ingang van 1 januari 2015 afgeschaft. Dit betekent dat er vanaf die datum geen bonusrechten meer ontstaan, tenzij al rechten werden opgebouwd vóór de aankondiging dat het systeem wordt opgeheven. Deze hervormingen hebben betrekking op de drie belangrijkste pensioenstelsels, namelijk dat van de overheidssector, dat van de werknemers en dat van de zelfstandigen.

Daarnaast werden er een aantal aanpassingen aan de pensioenen van de overheidssector goedgekeurd. Een belangrijke verandering in dit stelsel is dat de zogeheten diplomabonificatie, waarbij de studiejaren worden meegeteld om de loopbaanduur te berekenen, tussen 2016 en 2030 geleidelijk zal uitdoven. Voorts wordt toegestaan een rustpensioen van de overheidssector onbeperkt te cumuleren met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit, hetzij vanaf 65 jaar hetzij na een loopbaan van 45 jaar.

Tevens werden in navolging van de maatregelen van de vorige regering de voorwaarden voor werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoeslag, de vroegere brugpensioenen, verstrengd. Daarbij werden twee belangrijke wijzigingen aangebracht. Ten eerste werd de voor dat stelsel geldende minimumleeftijd verhoogd en ten tweede moeten die werklozen voortaan ingeschreven zijn als werkzoekende en beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Niettemin gelden er uitzonderingen, onder meer voor zware beroepen, bij lange loopbanen en bij ernstige medische problemen. Voor het aanvullend bedrijfspensioen heeft de federale regering beslist dat het in de toekomst onmogelijk zal zijn om dit op te nemen voordat de betrokkene effectief met (vervroegd) pensioen gaat. Bovendien mogen nieuwe pensioenplannen vanaf 1 januari 2016 niet meer aflopen vóór de leeftijd van 65 jaar.

De komende jaren vallen nog verdere hervormingen te verwachten in de verschillende pensioenstelsels. Het Nationaal Pensioencomité werd immers ermee belast een aantal hervormingen voor te bereiden. Het moet namelijk objectieve criteria uitwerken om zwaar werk te omschrijven, de mogelijkheid onderzoeken om een deeltijds pensioen in te voeren, de harmonisatie van de diplomabonificatie bij de pensioenberekening in de drie belangrijkste pensioenstelsels bestuderen en de invoering van een pensioen met punten onderzoeken. Voor dit laatste heeft de federale regering de intentie om tegen het einde van de regeerperiode een akkoord te bereiken over een dergelijk systeem zodat dit uiterlijk tegen 2030 kan worden ingevoerd. Andere aangekondigde hervormingen hebben onder meer betrekking op de harmonisering van sommige aspecten van het pensioenstelsel van de overheidssector met die van de privésector, de hervorming van de pensioeninstellingen en de versterking van de band tussen de arbeidsprestaties en het pensioenbedrag. Daarnaast werden er maatregelen aangekondigd in het kader van de versterking van de tweede pensioenpijler.

De budgettaire kosten van de vergrijzing nemen af wegens de pensioenhervorming

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) analyseert de sociale en budgettaire gevolgen die de vergrijzing van de bevolking heeft op lange termijn. De begrotingskosten van de vergrijzing worden hierbij berekend als de verandering in het geheel van de sociale uitkeringen uitgedrukt in procenten bbp.

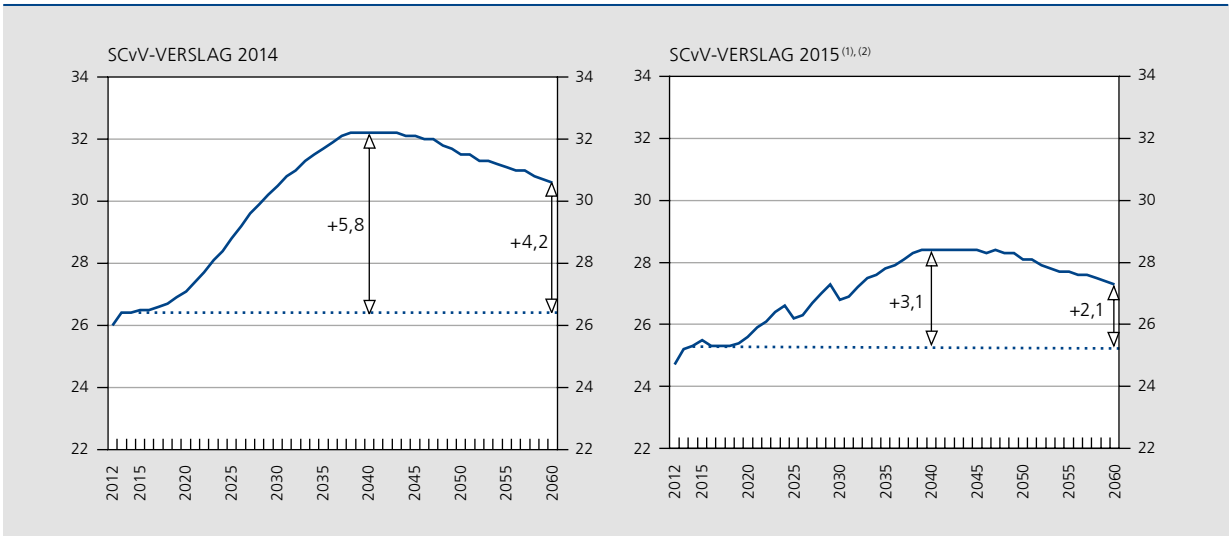
In haar verslag van 2015 hanteert de SCvV een referentiescenario dat de belangrijkste maatregelen omvat die de federale regering gedurende het afgelopen jaar heeft genomen op het vlak van sociale uitkeringen, met name inzake pensioenen, werkloosheid met bedrijfstoeslag, werkloosheid, gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid. In dat scenario wordt tevens rekening gehouden met een mogelijke verschuiving in het pensioneringsgedrag, waarbij een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met twee jaar zou leiden tot een gemiddeld uitstel van de pensionering met twee jaar. De sociale uitkeringen nemen in het referentiescenario toe van 25,3 % bbp in 2014 tot 27,3 % bbp in 2060, na in 2040 een maximum van 28,4 % bbp te hebben bereikt. De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen tussen 2014 en 2060 dus 2,1 procentpunt bbp. In vergelijking met het verslag van 2014 van de SCvV zijn die 2,1 procentpunt bbp, of de helft, lager.

Dergelijke projecties op lange termijn zijn omgeven met heel wat onzekerheid, aangezien ze sterk afhangen van de gemaakte hypothesen. Vooral de hypothesen met betrekking tot de productiviteitsgroei en de arbeidsmarkt hebben een belangrijke impact op de resultaten, aangezien ze de basis vormen voor de berekening van de potentiële economische groei. De productiviteitsgroei zou geleidelijk toenemen van gemiddeld 0,8 % per jaar gedurende de periode 2014-2020 tot 1,5 % per jaar vanaf 2035. Indien de groei van de productiviteit vanaf 2035 0,25 procentpunt lager zou liggen dan die hypothese, dan zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing 1,2 procentpunt bbp hoger zijn in 2060. In het referentiescenario zou de administratieve werkloosheidsgraad sterk afnemen, van 12,3 % van de beroepsbevolking in 2014 tot 8 % in 2036. Om deze vooruitzichten te bewerkstelligen, is er nood aan een actief beleid om de productiviteitsgroei te ondersteunen en de arbeidsmarktparticipatie te doen toenemen.

Om de specifieke impact van de belangrijkste maatregelen van de pensioenhervorming op de arbeidsmarkt, de economische bedrijvigheid, de vergrijzingskosten en de sociale houdbaarheid van de pensioenen te bestuderen, heeft de SCvV het in haar verslag van 2015 gehanteerde referentiescenario vergeleken met een scenario waarin ze niet werden geïntegreerd. De resultaten tonen aan dat de

GRAFIEK 87 DE PENSIOENHERVORMING LEIDT TOT EEN MINDER STERKE TOENAME VAN DE SOCIALE UITKERINGEN

(verloop van de sociale uitkeringen, in % bbp)



Bron: SCvV.

(1) Met betrekking tot de pensioenhervorming werd rekening gehouden met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, de verstrenging van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor vervroegd pensioen en de aanscherping van de voorwaarden in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, de verhoging van de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen, de afschaffing van de pensioenbonus in de drie pensioenstelsels en de opheffing van de diplomabonificatie in de loopbaanvoorwaarde voor ambtenaren.

(2) De sociale uitkeringen, uitgedrukt in % bbp, ondergingen een neerwaarts niveau-effect als gevolg van de opwaartse herziening van het bbp na de overgang op het ESR 2010 in de nationale rekeningen.

hervormingen het aantal personen die recht hebben op een rustpensioen en het aantal niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag samen op lange termijn (tegen 2060) met 395 000 doen dalen. Hiertegenover staat een vergelijkbare toename van de niet-gepensioneerde bevolking, namelijk van de beroepsbevolking en de niet-actieven. De totale werkgelegenheidsgraad zou door de hervormingen 3,9 procentpunt hoger liggen en die van de leeftijdscategorie van 55 tot en met 66 jaar zelfs 16,4 procentpunt. De stijging van de beroepsbevolking vertaalt zich in een aanwas met 5,6 % van de werkgelegenheid. Het bbp zou met hetzelfde percentage toenemen, aangezien wordt uitgegaan van een onveranderde productiviteitsgroei.

De hervormingen zouden aanleiding geven tot een daling van de vergrijzingskosten met 2,1 procentpunt bbp, waarvan 1,5 procentpunt kan worden toegeschreven aan lagere pensioenuitgaven en 0,6 procentpunt aan de andere sociale uitkeringen. De daling van de sociale uitkeringen is het resultaat van drie factoren: de afname van het aantal gepensioneerden en niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag, de afschaffing van de pensioenbonus en de opwaartse herziening van de economische groei.

Als gevolg van de langere loopbanen zal het gemiddelde pensioenbedrag hoger zijn dan in een scenario zonder hervorming. Hierdoor en ook door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zal het armoederisico bij gepensioneerden verkleinen. Bovendien zou de ongelijkheid tussen gepensioneerden afnemen. De reeds ingevoerde maatregelen van de pensioenhervorming zouden dus de begrotingskosten van de vergrijzing doen afnemen maar ook de sociale houdbaarheid van de pensioenen verbeteren.

TABEL 23 OVERZICHT VAN DE IMPACT OP LANGE TERMIJN VAN DE PENSIOENHERVORMING OP DE ARBEIDSMARKT

(impact tegen 2060; veranderingen in duizenden personen, tenzij anders vermeld; verschil referentiescenario met scenario zonder hervormingen)

Aantal pensioengerechtigden	–315
Aantal niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag	–80
Totaal	**–395**
Beroepsbevolking	318
Werkgelegenheid	292
Werkzoekende werklozen	25
Niet-actieven	77
p.m. Werkgelegenheid (verandering, in %)	*5,6*

Bron: SCvV.

Het wegwerken van het structurele begrotingstekort is cruciaal om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen

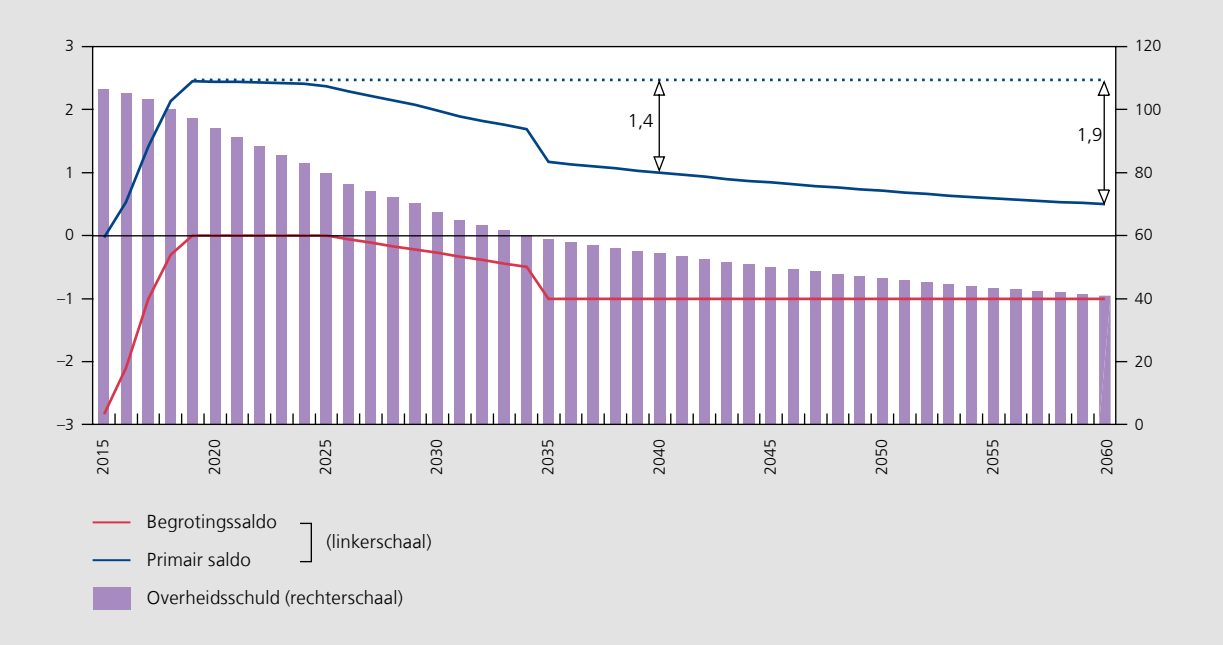
Hoewel de overheid er dankzij structurele maatregelen in geslaagd is om de verwachte toekomstige vergrijzingskosten sterk te drukken, blijven ze aanzienlijk. In combinatie met een hoge overheidsschuld, die ver boven het in het Verdrag van Maastricht vermelde criterium van 60 % bbp uitstijgt, en het begrotingstekort, dat in 2015 maar net onder de 3 % bbp-norm uitkwam, blijft de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën een zorg.

Door zich te houden aan het Europese begrotingskader en aan de in het stabiliteitsprogramma van België vastgelegde doelstellingen zou ons land de houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën kunnen vrijwaren. Indien deze voorwaarde wordt vervuld, zal een budgettaire marge ontstaan die kan worden aangewend om de vergrijzingskosten op te vangen. Enerzijds zal de versnelde schuldafbouw immers de rentelasten doen dalen, en anderzijds kan worden ingeteerd op het begrotingssaldo.

Die visie wordt gestaafd door de resultaten van een simulatieoefening met betrekking tot het verloop van de overheidsfinanciën op lange termijn. Bij deze oefening wordt uitgegaan van de hypothese dat in 2018 een structureel begrotingsevenwicht zal worden bereikt, wat overeenkomt met de doelstelling in het stabiliteitsprogramma, en dat dit evenwicht zal gehandhaafd worden tot in 2025. Het financieringssaldo van de overheid zou na 2025 tenderen naar een tekort van 0,5 % bbp. Nadat de schuldgraad onder de 60 % bbp is gezakt, zou het tekort teruglopen tot 1 % bbp. Dit traject is volledig consistent met het Europese begrotingskader, waarin wordt bepaald dat het begrotingstekort op middellange termijn maximaal 0,5 % bbp mag bedragen, maar mag oplopen tot 1 % bbp in landen waar de schuldgraad lager is dan 60 % bbp en de risico's op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn beperkt zijn. Bij deze oefening worden voorts de groeihypothesen uit het referentiescenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing gehanteerd. Volgens dat scenario zal de arbeidsproductiviteit tijdens de periode 2016-2060 met gemiddeld 1,3 % per jaar toenemen, terwijl de werkgelegenheid met 0,4 % zal groeien, waardoor de groei van de economische bedrijvigheid gemiddeld 1,7 % per jaar zal bedragen.

GRAFIEK 88 DE BEGROTINGSDOELSTELLINGEN UIT HET EUROPESE BEGROTINGSKADER MOETEN WORDEN NAGELEEFD OM DE HOUDBAARHEID VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN TE VRIJWAREN

(verloop van de overheidsfinanciën op basis van de begrotingsdoelstellingen [1], in % bbp)



Bronnen: EC, FPB, INR, SCvV, NBB.

(1) Simulatie op basis van de macro-economische hypothesen van het referentiescenario van de SCvV en van de hypothese dat de impliciete rente op de overheidsschuld zou stijgen tot 3,75 % in 2035 en zich vervolgens op dat niveau zou stabiliseren. De inflatie zou vanaf 2018 1,9 % bedragen.

Volgens deze simulatie-oefening zou het primair saldo 2,4 % bbp bedragen in 2019 en vervolgens geleidelijk teruglopen tot 1 % in 2040 en 0,5 % bbp in 2060. De toegestane verslechtering van het primair overschot met 1,4 % bbp tussen 2019 en 2040 bedraagt iets minder dan de helft van de tijdens die periode verwachte impact van de vergrijzingskosten. Tegen 2060 zou uit de daling van het primair surplus een marge ontstaan die bijna overeenkomt met de verwachte vergrijzingskosten. De schuld zou rond het jaar 2035 onder de 60 % bbp zakken.

Om ook in de toekomst de sociale uitkeringen en de andere uitgaven te kunnen financieren zonder de belastingdruk bovenmatig te moeten opvoeren, is het derhalve raadzaam de in het stabiliteitsprogramma van België vastgelegde doelstellingen te bereiken en de regels van het Europese begrotingskader na te leven. Daarnaast verdient het aanbeveling de overheidsuitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg strikt onder controle te houden. Tot slot moet een beleid worden gevoerd dat gericht is op een verhoging van de potentiële groei, door de productiviteit te stimuleren en de werkgelegenheid te bevorderen. Dit is des te meer nodig omdat de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing omgeven is door onzekerheden, met name omtrent de hypothese betreffende de economische groei.