



Overheidsfinanciën

5. Overheidsfinanciën

5.1 De toestand van de Belgische overheidsfinanciën is verslechterd

De Belgische overheid sloot het jaar 2016 af met een financieringsbehoefte van 2,8% bbp, een aanzienlijke verslechtering ten opzichte van 2015. Het overheidsstekort nam immers met 0,3 procentpunt bbp toe en naderde aldus opnieuw de grenswaarde die in het Europees begrotingskader als een buitensporig tekort wordt beschouwd. Ook de overheidsschuld steeg opnieuw, tot 106,6% bbp.

De toename van het financieringstekort is te wijten aan een daling van de ontvangsten en aan een lichte toename van de primaire uitgaven in verhouding tot het bbp, waardoor het primair saldo er met 0,6 procentpunt bbp op achteruitging en voor het eerst sinds 2012 opnieuw negatief werd. De rentelasten van hun kant namen verder af, met 0,3 procentpunt bbp.

Ook het structurele financieringssaldo, dat wordt verkregen door te corrigeren voor de invloed van cyclische en tijdelijke factoren, verslechterde in 2016 ten opzichte van het voorgaande jaar. Het structureel begrotingsdeficit nam met 0,2 procentpunt bbp toe, wat minder was dan het nominale financieringstekort. De niet-recurrente factoren hebben het nominale begrotingsaldo in 2016 met 0,1 procentpunt bbp verbeterd; in 2015 was dat nog ten belope van 0,3 procentpunt bbp. De impact van de conjunctuur op de overheidsfinanciën bleef daarentegen zo goed als ongewijzigd. Het structureel primair saldo, dat het discretionair begrotingsbeleid beter weergeeft omdat het niet wordt beïnvloed door het verloop van de rentelasten, verslechterde met 0,5 procentpunt bbp. Al met al is de toestand van de Belgische overheidsfinanciën er in 2016 op achteruitgegaan. Derhalve werd er de voorbije drie jaar geen structurele verbetering van het financieringssaldo opgetekend. Nochtans is een verdere sanering van de overheidsfinanciën noodzakelijk.

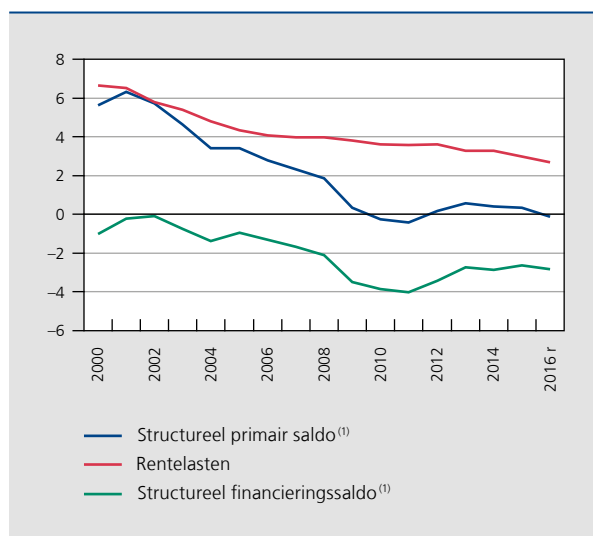
TABEL 17 FINANCIERINGSSALDO EN SCHULD VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID
(in % bbp)

	2000	2012	2013	2014	2015	2016 r
Ontvangsten	49,0	51,6	52,7	52,0	51,3	50,9
Primaire uitgaven	42,4	52,2	52,4	51,8	50,9	51,0
Primair saldo	6,6	-0,6	0,3	0,2	0,5	-0,1
Rentelasten	6,7	3,6	3,3	3,3	3,0	2,7
Financieringssaldo	-0,1	-4,2	-3,0	-3,1	-2,5	-2,8
Overheidsschuld	108,8	104,1	105,4	106,5	105,8	106,6

Bronnen: INR, NBB.

GRAFIEK 60 ZOWEL HET STRUCTUREEL PRIMAIR SALDO ALS HET STRUCTUREEL FINANCIERINGSSALDO IS ER IN 2016 OP ACHTERUITGEGAAN

(in % bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB.

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

De begrotingsdoelstellingen werden ook in 2016 niet gehaald

Het begrotingsbeleid van de lidstaten moet in overeenstemming zijn met de Europese begrotingsregels

die werden vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en in het Stabiliteits- en groeipact. België bevindt zich momenteel in het preventieve gedeelte van dat pact, maar het dient uiteraard ook de voorwaarden van het corrigerende gedeelte na te leven. Dit laatste betekent dat het begrotingstekort de referentiewaarde van 3 % bbp niet mag overschrijden en dat de overheidsschuld voldoende snel moet worden teruggebracht tot 60 % bbp.

In 2016 is België er echter niet in geslaagd zijn structureel begrotingssaldo op te trekken met het vereiste minimum van 0,6 procentpunt bbp. In het stabiliteitsprogramma van april 2016 werd nochtans op een dergelijke verbetering gerekend. De gerealiseerde structurele verbetering was overigens ook reeds in 2015 ruimschoots onder die drempel gebleven.

Op basis van haar herfstprognoses besliste de EC dat voor 2016 het risico bestaat dat aanzienlijk wordt afgeweken van het voorgeschreven aanpassingstraject naar de begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO), dat een sleutelvereiste is van het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact. Die doelstelling is op dit ogenblik een structureel begrotingsevenwicht. Volgens de EC zou door het risico op een aanzienlijke afwijking in 2016 een dergelijk risico ook bestaan voor de jaren 2016 en 2017 samen. Die conclusie blijft trouwens onveranderd als rekening wordt gehouden met de rechtstreekse begrotingsimpact van

TABEL 18 NORMEN INZAKE HET FINANCIERINGSSALDO VAN DE OVERHEID

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nominaal begrotingssaldo							
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	
April 2016				-2,5	-1,4	-0,4	-0,2
November 2016 (ontwerpbegroting)				-2,9	-1,7	-0,4	-0,3
<i>p.m. Realisatie</i>	-3,0	-3,1	-2,5	-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	
April 2016				-1,7	-0,8	0,0	0,0
November 2016 (ontwerpbegroting)				-2,4	-1,1	0,0	0,0
<i>p.m. Realisatie</i>	-2,7	-2,9	-2,6	-2,8 r			

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

de vluchtelingen crisis en met de extra veiligheidsmaatregelen, waarvoor de supplementaire uitgaven worden geraamd op 0,2 % bbp in 2016.

België is nog tot eind 2016 onderworpen aan de zogenoemde overgangsregel voor het schuld criterium. Die regel impliceert een jaarlijkse minimale verbetering van het structureel saldo om de schuld voldoende snel te laten dalen. Volgens de analyse die de EC op basis van haar herfstprognoses heeft gemaakt, zou België in 2016 op het eerste gezicht onvoldoende vooruitgang hebben geboekt om de schuldregel na te leven. Bijgevolg zal de EC in een nieuw verslag conform artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie nagaan of België, rekening houdend met alle relevante factoren, het schuld criterium naleeft.

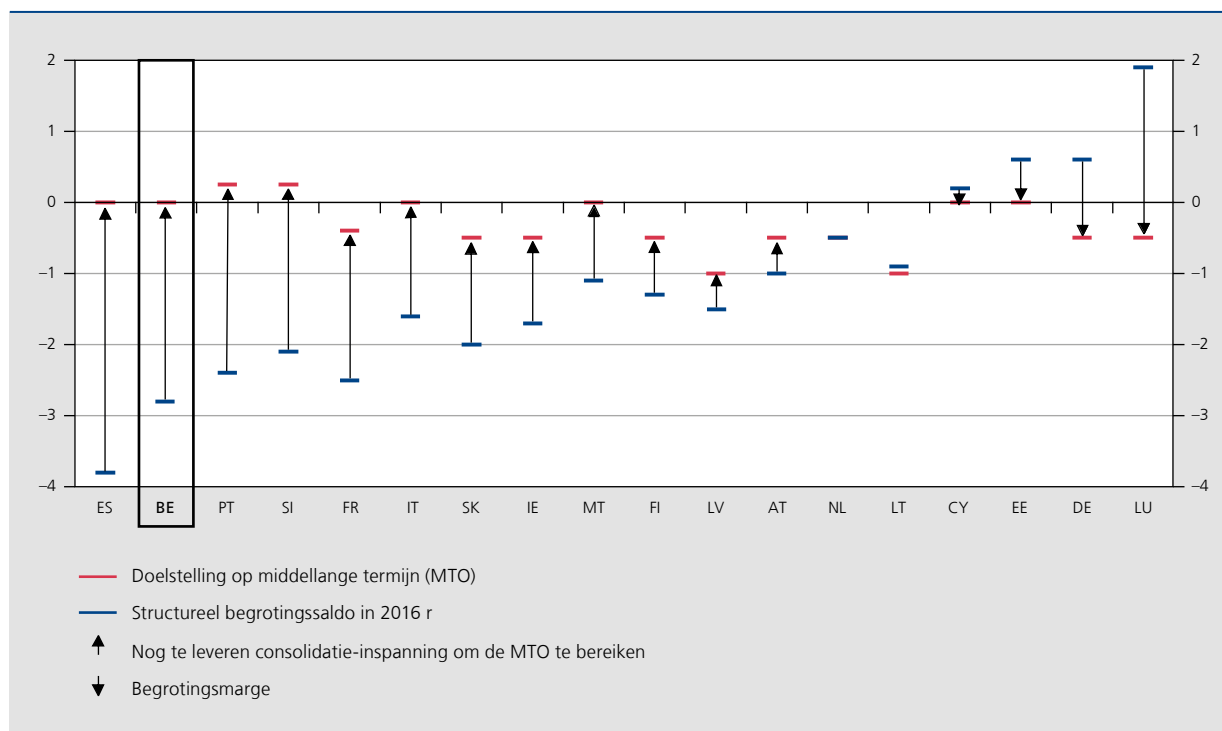
Aangezien er in 2016 geen structurele verbetering van de overheidsfinanciën werd opgetekend, werd de inspanning die nodig is om het structurele evenwicht te bereiken, nogmaals doorgeschoven naar de komende jaren. De tendens die de afgelopen jaren is opgetekend, namelijk een aanhoudend uitstellen van de doelstellingen, heeft zich dus ook in 2016 voortgezet.

Op middellange termijn moet een structureel begrotingsevenwicht worden bereikt

De overheid moet gezonde begrotingssituaties bewerkstelligen en handhaven door het begrotingstekort resoluut en duurzaam terug te dringen tot een structureel evenwicht ontstaat. Op die manier zou de overheids-schuld, die momenteel nog ver boven het in het Verdrag van Maastricht vermelde criterium van 60 % bbp uitstijgt, worden gereduceerd. Zulks is noodzakelijk om buffers voor de toekomst aan te leggen en de nodige beleidsruimte te creëren om de vergrijzingskosten op te vangen. Die kosten blijven immers aanzienlijk, hoewel ze gedrukt worden door de maatregelen in het kader van de pensioenhervorming.

Door zich aan het Europese begrotingskader te houden, zou België zijn overheidsfinanciën houdbaar kunnen maken. Het nastreven van de MTO vormt, zoals reeds vermeld, de kern van het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact. In zijn stabiliteitsprogramma van april 2016 heeft België deze doelstelling neerwaarts herzien van een structureel overschot van 0,75 % bbp naar een structureel evenwicht. Die doelstelling geldt

GRAFIEK 61 BELGIË MOET ZIJN STRUCTUREEL BEGROTINGSALDO NOG RELATIEF STERK VERBETEREN OM DE DOELSTELLING OP MIDDELLANGE TERMIJN TE HALEN ⁽¹⁾
(in % bbp)



Bronnen: EC, NBB.

(1) De grafiek bevat gegevens voor de landen van het eurogebied exclusief Griekenland. Voor dit laatste land werd er nog geen nieuwe MTO bepaald aangezien het onderworpen is aan een aanpassingsprogramma. De landen werden gerangschikt volgens de omvang van de te leveren consolidatie-inspanning.

vanaf 2017 en is, aangezien ze ambitieuzer is, in overeenstemming met de door de EC berekende minimale MTO. De herziening van de MTO werd grotendeels mogelijk gemaakt door de daling van de geraamde vergrijzingskosten als gevolg van de pensioenhervorming. Wordt het pad naar een structureel begrotingsevenwicht gestaag gevolgd, dan zal er een budgettaire marge ontstaan die kan worden aangewend om de vergrijzingskosten op te vangen. Enerzijds kunnen de middelen die vrijkomen door de verlichting van de rentelasten ten gevolge van de snellere schuldafbouw, voor die uitgaven worden aangewend. Anderzijds kan de doelstelling van een structureel evenwicht enigszins worden versoepeld zodra de schuld is teruggebracht tot een aanzienlijk lager peil dan het huidige.

Het structureel begrotingssaldo van België wordt voor 2016 geraamd op een tekort van 2,8% bbp. Volgens de van december 2016 daterende economische vooruitzichten van de Bank zou het in 2017 tot 2,1% bbp teruglopen en zich de daaropvolgende twee jaar rond dat niveau handhaven. Om de doelstelling op middellange termijn te bereiken, dient dat saldo dus aanzienlijk te verbeteren. Op basis van de gegevens voor 2016 moet België een grotere inspanning leveren dan alle andere landen van het eurogebied, met uitzondering van Spanje. Sommige landen, namelijk Nederland, Litouwen, Cyprus, Estland, Duitsland en Luxemburg, bereikten of overschreden hun MTO en beschikken dus over enige budgettaire ruimte.

De verslechtering van het tekort doet zich voor bij de federale overheid

Een goed beheer van de overheidsfinanciën is de taak van elke overheid en derhalve van elke deelsector. De zesde

staats hervorming, waarvan het begrotingsgedeelte in hoofdzaak in 2015 in werking is getreden, heeft in 2016 evenwel nog geleid tot enkele overdrachten van bevoegdheden en van de eraan verbonden middelen. Zo werd de ziekenhuisinfrastructuur overgeheveld van de sociale zekerheid naar de gemeenschappen en gewesten. Tevens werd een nieuwe structurele vermindering, ten belope van € 1,25 miljard, van de fiscale overdrachten van de federale overheid naar de gemeenschappen en gewesten toegepast, zoals bepaald bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, waardoor de bijdrage van de gemeenschappen en de gewesten aan de saneringsinspanning uitkwam op € 2,5 miljard.

In die institutionele context kan de toename van het nominaal tekort van de gezamenlijke Belgische overheid volledig worden toegeschreven aan de verslechtering van de rekeningen van Entiteit I, die bestaat uit de federale overheid en de sociale zekerheid. Gezien de vermindering van de financieringsbehoefte van Entiteit II, die de gemeenschappen en de gewesten alsook de lokale overheid omvat, tekent Entiteit I voor nagenoeg het gehele tekort van de gezamenlijke overheid.

Het tekort van de federale overheid is opgelopen van 2,4% bbp in 2015 tot 2,7% in 2016. De sociale zekerheid heeft het boekjaar afgesloten met een begroting in evenwicht. Ondanks hun voornoemde bijdrage aan de sanering, zijn de gemeenschappen en gewesten erin geslaagd hun tekort terug te brengen van 0,3% tot 0,2% bbp. De vier belangrijkste deeltentiteiten, namelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, alsook het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hebben 2016 afgesloten met een tekort. De lokale overheid, ten slotte, heeft het door haar in 2015 geboekte overschot van 0,1% bbp kunnen consolideren.

TABEL 19 FINANCIERINGSSALDI VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID EN PER DEELSECTOR
(in % bbp)

	2013	2014	2015	2016 r
Entiteit I	-2,6	-2,5	-2,3	-2,7
Federale overheid ⁽¹⁾	-2,5	-2,5	-2,4	-2,7
Sociale zekerheid	0,0	0,0	0,1	0,0
Entiteit II	-0,5	-0,5	-0,2	-0,1
Gemeenschappen en gewesten ⁽¹⁾	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2
Lokale overheid	-0,2	-0,2	0,1	0,1
Totaal	-3,0	-3,1	-2,5	-2,8

Bronnen: INR, NBB.

(1) Deze cijfers omvatten, vanaf 2015, 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 pas op het ogenblik van de inkohiering in rekening worden gebracht. De hier aangenomen benadering 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.

Een goede interne begrotingscoördinatie is van essentieel belang

De talrijke budgettaire wisselwerkingen tussen de diverse beleidsniveaus vergen een doelmatige en operationele coördinatie.

Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies organiseert en formaliseert deze coördinatie. In dat akkoord wordt bepaald dat de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen, in het kader van het opstellen van de stabiliteitsprogramma's, in nominale en structurele termen over de diverse deelsectoren 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 door een beslissing van het Overlegcomité, een orgaan waarvan de eerste minister en de ministers-presidenten van de gewesten en gemeenschappen deel uitmaken.

In 2016 is het Overlegcomité het evenmin als in 2015 eens kunnen worden over de verdeling van de begrotingsdoelstellingen. De gemeenschappen en gewesten hebben enkel akte genomen van de door de federale overheid voorgestelde verdeling, die voorziet in een structureel evenwicht voor

de gezamenlijke overheid in 2018, wat ook overeenstemt met de MTO van België. Een structureel evenwicht wordt eveneens vermeld in het stabiliteitsprogramma voor de deelsectoren. Voor de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen worden in het programma geen precieze fasering of doelstellingen voor 2016 bepaald.

Het overleg werd in 2015 en 2016 bemoedigd door de onzekerheid ten gevolge van de tenuitvoerlegging van de zesde staats hervorming. Die onzekerheid betrof onder meer de berekening van de voorschotten op de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting en de financiering van de overgehevelde bevoegdheden inzake ziekenhuisinfrastructuur. Zodra die problemen opgelost zijn, zouden er tussen de leden van het Overlegcomité samenwerkingsakkoorden moeten worden gesloten tijdens de besprekingen over de komende versies van de stabiliteitsprogramma's. Die bezorgdheid is trouwens opgenomen in de laatste aanbevelingen die de Raad van de EU aan België heeft gericht.

5.2 De ontvangsten zijn verder gedaald

De ontvangsten van de overheid namen in 2016 met 0,4 procentpunt bbp af. De neerwaartse trend van de afgelopen jaren zette zich aldus voort. Die daling was het

TABEL 20 OVERHEIDSONTVANGSTEN⁽¹⁾
(in % bbp)

	2012	2013	2014	2015	2016 r
Fiscale en parafiscale ontvangsten	44,3	45,2	45,0	44,5	44,0
Heffingen die in hoofdzaak van toepassing zijn op de inkomens uit arbeid	26,0	26,5	26,3	26,0	25,2
Personenbelasting ⁽²⁾	11,5	11,8	11,7	11,5	11,1
Sociale bijdragen ⁽³⁾	14,5	14,7	14,5	14,5	14,0
Belastingen op de vennootschapswinsten ⁽⁴⁾	3,0	3,1	3,2	3,4	3,6
Heffingen op de overige inkomens en op het vermogen ⁽⁵⁾	4,0	4,4	4,4	4,2	4,2
Belastingen op goederen en diensten	11,3	11,2	11,1	10,9	11,1
waarvan:					
Btw	6,9	7,0	6,9	6,7	6,8
Accijnzen	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2
Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten ⁽⁶⁾	7,3	7,5	7,1	6,8	6,9
Totale ontvangsten	51,6	52,7	52,0	51,3	50,9

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) en 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.

gevolg van beleidsmaatregelen, maar ook van onvoorziene factoren.

De ontvangsten afkomstig van de heffingen op de inkomens uit arbeid krompen met 0,9 procentpunt bbp, en dit vrijwel volledig als gevolg van de in tabel 21 vermelde maatregelen in het kader van de taxshift, waarbij de heffingen op arbeid sterk werden verlaagd teneinde de concurrentiepositie van de ondernemingen te verbeteren, de werkgelegenheid te bevorderen en de koopkracht van de huishoudens te verhogen. Een aanpassing van de belastingschalen om de koopkracht te ondersteunen, vooral van werknemers met lage en gemiddelde inkomens, en een verhoging van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten leidden tot een daling van de inkomsten uit de personenbelasting met 0,3 procentpunt bbp. De sociale bijdragen van hun kant liepen met 0,5 procentpunt bbp terug als gevolg van de verlaging, vanaf 1 april 2016, van het tarief van de werkgeversbijdragen, waarvan 0,2 procentpunt bbp werd gefinancierd door de beperking van de loonsubsidies in de vorm van onvolledige doorstortingen van de bedrijfsvoorheffing.

De in het kader van de taxshift genomen maatregelen zouden de inkomsten uit de personenbelastingen en de sociale bijdragen ook de komende jaren verder drukken. Deze vermindering van de heffingsdruk op arbeid is

wenselijk aangezien die lasten in België tot de zwaarste van het eurogebied behoren. Uit de meest recente statistieken van de EC blijkt immers dat het impliciete heffings-tarief op arbeid in 2014 8,3 procentpunt hoger lag dan het gemiddelde van het eurogebied.

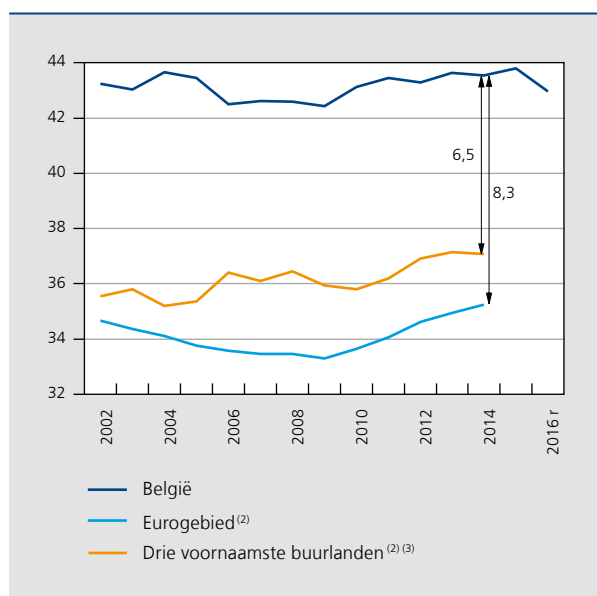
De in 2016 ten uitvoer gelegde verlichting van de heffingen op arbeid werd deels gecompenseerd door een verschuiving naar belastinggrondslagen die minder nefast zijn voor de economische bedrijvigheid. De belastingen op goederen en diensten namen met 0,1 procentpunt bbp toe. Zo stegen de btw-ontvangsten licht, voornamelijk door de op 1 september 2015 van kracht geworden verhoging van het btw-tarief op het elektriciteitsverbruik van huishoudens, die in 2016 haar volledig effect bereikte. Voorts resulteerden diverse accijnsverhogingen voor diesel, tabak en alcohol in een bescheiden toename van de inkomsten uit accijnzen. De tot dusver genomen inkomstenverhogende maatregelen zijn echter onvoldoende om de belastingverschuiving volledig te financieren. Bijgevolg verklaart de taxshift in hoge mate de in 2016 opgetekende en voor de komende jaren verwachte sterke daling van de ontvangstenratio.

De belastingen op vennootschapswinsten namen met 0,2 procentpunt bbp toe. Deze stijging is onder meer toe te schrijven aan de terugvordering van fiscale voordelen die door de overheid aan de ondernemingen waren toegekend via het systeem van voorafgaande beslissingen in fiscale zaken met betrekking tot overwinsten (excess profit rulings), omdat die voordelen door de EC als illegale staatssteun werden beschouwd. Bovendien heeft de vermindering van het referentietarief voor de notionele interestaftrek, dat gekoppeld is aan de fors gedaalde rente op Belgisch overheidspapier op tien jaar, de te betalen vennootschapsbelasting opwaarts beïnvloed.

De heffingen op de overige inkomens en op het vermogen bleven vrijwel stabiel. De impact van de sinds 1 januari 2016 van kracht zijnde verhoging van het standaardtarief van de roerende voorheffing van 25 tot 27 % werd immers gecompenseerd door een verminderd rendement als gevolg van de lagere rentetarieven. De mogelijkheid voor kmo's om, in ruil voor een heffing van 10 % in de vennootschapsbelasting, liquidatiereserves aan te leggen, leidt voorts tot een inkrimping van de ontvangsten uit roerende voorheffing, aangezien deze laatste bij de stopzetting van de vennootschap niet langer verschuldigd zijn.

De maatregelen van de gemeenschappen en gewesten deden hun belastingontvangsten met 0,1 procentpunt bbp toenemen. Deze stijging is grotendeels toe te schrijven aan de hervorming van de bijdrage aan het Energiefonds in het Vlaams Gewest, die overeenstemt met een jaarlijkse heffing per aansluiting op het elektriciteitsnet. De opbrengst

GRAFIEK 62 DE HEFFINGEN OP ARBEID ZIJN HOOG IN BELGIË
(impliciet heffings-tarief op arbeid⁽¹⁾, in % van de loonkosten)



Bronnen: EC, NBB.

(1) Gedefinieerd als het geheel van de aan de overheid betaalde heffingen op arbeidsinkomens, gedeeld door de loonsom. Berekend op basis van de nationale rekeningen.

(2) Niet-gewogen gemiddelden.

(3) Frankrijk, Duitsland en Nederland.

TABEL 21 BELANGRIJKSTE FISCALE EN PARAFISCALE MAATREGELEN ⁽¹⁾

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

	2014	2015	2016 r	
			Totaal	waarvan: Taxshift
Totaal fiscale maatregelen	209	-434	984	356
Structurele fiscale maatregelen	318	-21	989	356
Federale overheid en sociale zekerheid	298	-103	551	356
Personenbelasting	-56	-492	-1 643	-1 680
Vennootschapsbelasting	100	82	226	339
Heffingen op de overige inkomens en op het vermogen	131	50	493	460
Belastingen op goederen en diensten	123	257	1 475	1 237
Gemeenschappen en gewesten en lokale overheid	20	82	438	n.
Niet-recurrente maatregelen	-109	-413	-5	n.
waarvan:				
Fiscale regularisering	488	-837	-276	n.
Fiscale akkoorden en rechterlijke beslissingen	-159	174	-25	n.
Bijdrage energiesector voor niet-benutte sites	0	0	120	n.
Liquidatieheffing	0	-367	-124	n.
Registratierechten:				
anticipatie-effect hervorming woonbonus	150	-150	0	n.
Excess profit rulings	0	0	500	n.
Maatregelen inzake sociale bijdragen ⁽²⁾	-285	-174	-2 011	-1 872
Totaal	-76	-608	-1 027	-1 516
<i>p.m. In % bbp</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,4</i>

Bronnen: Begrotingsdocumenten, NBB.

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

(2) In 2016 met inbegrip van de verlaging van de sociale bijdragen ten belope van € 764 miljoen die werd gefinancierd met de vermindering van de loonsubsidies in de vorm van onvolledige doorstortingen van de bedrijfsvoorheffing.

ervan dient voornamelijk om de in het verleden in het kader van de financiering van de hernieuwbare energie opgebouwde schuldenberg bij de distributienetbeheerders te verkleinen. De aanpassing van de schenkingsrechten in alle gewesten en een minder gul woonbonussysteem in het Waals en het Vlaams Gewest droegen eveneens bij tot de toename van hun belastingontvangsten.

De niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten namen met 0,1 procentpunt bbp toe, voornamelijk als gevolg van de door de gewesten ingevoerde kilometerheffing voor vrachtwagens.

5.3 De daling van de uitgaven is tot stilstand gekomen

De matiging van de primaire uitgaven die zich de afgelopen jaren had afgetekend, verzwakte in 2016. De ratio

van de uitgaven in verhouding tot het bbp bleef aldus vrijwel onveranderd. In nominale termen stegen deze uitgaven dus in een tempo dat vergelijkbaar was met de groei van de economische bedrijvigheid.

De regeringen die na de verkiezingen van mei 2014 werden gevormd, namen tal van besparingsmaatregelen om het verloop van de primaire uitgaven te vertragen. De federale overheid heeft zich voorgenomen haar werkingskosten aanzienlijk te drukken, door het overheidspersoneel in te krimpen en minder goederen en diensten aan te kopen. De in 2015 toegepaste indexsprong past eveneens in dat streven. De groei van de uitgaven voor de sociale zekerheid wordt dan weer getemperd door een reeks maatregelen die tot doel hebben onder meer de toename van de kosten voor gezondheidszorg af te remmen. Net als de federale overheid hebben ook de gemeenschappen en de gewesten besloten te bezuinigen, onder meer

TABEL 22 **PRIMAIRE UITGAVEN VAN DE OVERHEID**

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

	2012	2013	2014	2015	2016 r	Gemiddelde 2000-2015
Feitelijk niveau ⁽¹⁾	52,2	52,4	51,8	50,9	51,0	47,4
1. Feitelijke reële groei	2,9	0,3	0,5	-0,4	1,6	2,6
2. Invloed van niet-recurrente of budgettaire neutrale factoren ⁽²⁾	1,1	-1,4	0,3	-0,3	0,3	0,0
3. Invloed van conjuncturele factoren ⁽²⁾	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
4. Indexeringseffect ^{(2),(3)}	0,3	0,6	-0,4	0,0	0,3	0,0
5. Gecorrigeerde reële groei (1 - 2 - 3 - 4)	1,4	1,0	0,6	0,0	1,0	2,6

Bronnen: ADS, INR, NBB.

(1) In % bbb.

(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 en 2016, als gevolg van de indexsprong) van de bezoldigingen van het overheidspersoneel en de sociale uitkeringen en, anderzijds, het verloop van de bbb-deflator. De overige effecten van verschillen tussen de inflatie gemeten aan de hand van de bbb-deflator en het verloop van de prijsfactoren die de andere uitgavencategorieën beïnvloeden, ongeacht of die verschillen 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.

inzake subsidies. Tot slot moest ook de lokale overheid besparen om haar financiën gezond te houden.

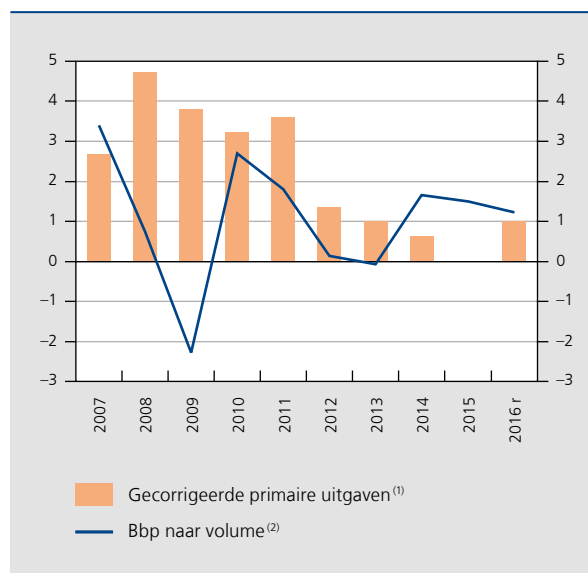
De sanering van de overheidsfinanciën via de uitgaven werd in 2016 echter doorkruist door verscheidene onvoorziene factoren. Daartoe behoren de uitzonderlijke inspanningen, ten belope van zowat 0,2% bbb, die werden geleverd inzake veiligheid en terrorismebestrijding en om de toestroom van asielzoekers op te vangen. Bovendien leidden diverse niet-recurrente elementen tot hogere uitgaven. Die elementen omvatten onder meer terugbetalingen van belastingen aan Ethias en Elia ingevolge rechterlijke beslissingen en de herkapitalisatie door Dexia van haar dochteronderneming Dexia Crédit Local. Ook het tijdsverschil tussen, enerzijds, de indexering van de sociale uitkeringen en de bezoldigingen in de overheidssector en, anderzijds, de inflatie heeft de groei van de primaire uitgaven ondersteund. Omgekeerd had de conjunctuur een licht gunstig effect op de primaire uitgaven, doordat ze bijdroeg tot de daling van de werkloosheidsuitkeringen.

Gecorrigeerd voor zowel de invloed van de tijdelijke factoren als het conjuncturele effect en de tijdsverschillen tussen de inflatie en de indexering, zijn de reële primaire uitgaven in 2016 met 1% toegenomen. Dit stijgingstempo blijft, net als de voorgaande twee jaar, gematigd en lager dan de groei van het bbb naar volume.

De bezoldigingen van de werknemers in de overheidssector maken een vierde van de primaire uitgaven uit, of 12,4% bbb in 2016. Deze ratio weerspiegelt

de relatief hoge werkgelegenheid bij de overheid in België. Bijna 850 000 personen werken bij de gezamenlijke overheid: 45% van dat personeel werkt bij

GRAFIEK 63 **PRIMAIRE UITGAVEN VAN DE OVERHEID EN BBB**
(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Primaire uitgaven gedefleerd aan de hand van de bbb-deflator en gecorrigeerd voor de invloed van conjuncturele, niet-recurrente en budgettaire 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 en 2016, als gevolg van de indexsprong) van de bezoldigingen van het overheidspersoneel en de sociale uitkeringen en, anderzijds, het verloop van de bbb-deflator.

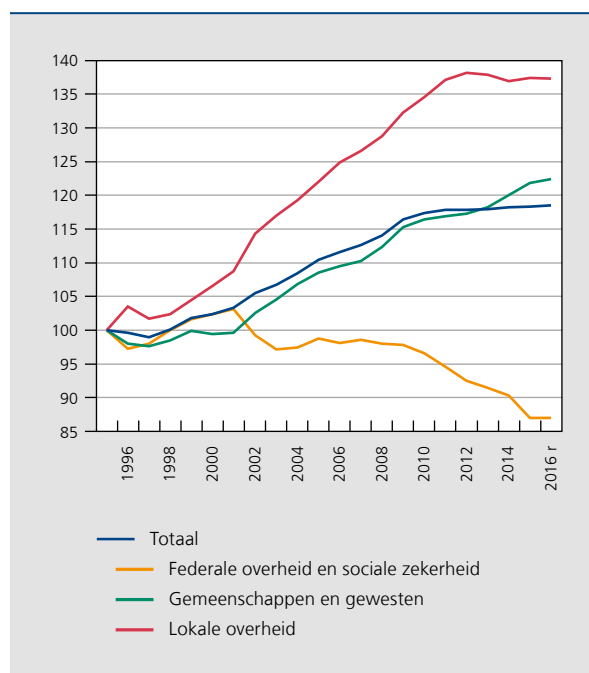
(2) Voor kalenderinvloeden gezuiverde gegevens.

de gemeenschappen en gewesten, 37 % bij de lokale overheid en amper 18 % bij de federale overheid en de sociale zekerheid. Die verdeling is mettertijd sterk veranderd omdat ze onder meer werd beïnvloed door de verschuiving van bevoegdheden tussen de deelsectoren van de overheid. Dat was vooral het geval bij de staatshervorming van 1988 en, in mindere mate, na de politiehervorming in 2001. De andere staatshervormingen hadden minder aanzienlijke overhevelingen van ambtenaren tot gevolg. Over het geheel genomen nam de werkgelegenheid bij de overheid tussen 2000 en 2010 krachtig toe. Pas sinds 2011 is het totale aantal ambtenaren relatief stabiel.

In 2016 vertoonden, naast de werkgelegenheid, nog andere determinanten van de loonsom van de overheidssector een futloos verloop. Dit geldt voor de conventionele loonsverhogingen en de loondrift, die nagenoeg nihil waren. Daarentegen werden de bezoldigingen halverwege het jaar geïndexeerd, nadat in mei de spilindex was overschreden. Als gevolg van de indexesprong in 2015 dateerde de vorige aanpassing van de lonen van het overheidspersoneel aan het prijsverloop van begin 2013. In totaal kromp het aandeel van de bezoldigingen van het overheidspersoneel in het bbp met 0,1 procentpunt ten opzichte van 2015.

GRAFIEK 64 WERKGELEGENHEID BIJ DE OVERHEID PER DEELSECTOR

(jaargemiddelden, indexcijfers 1995 = 100)



Bronnen: INR, NBB.

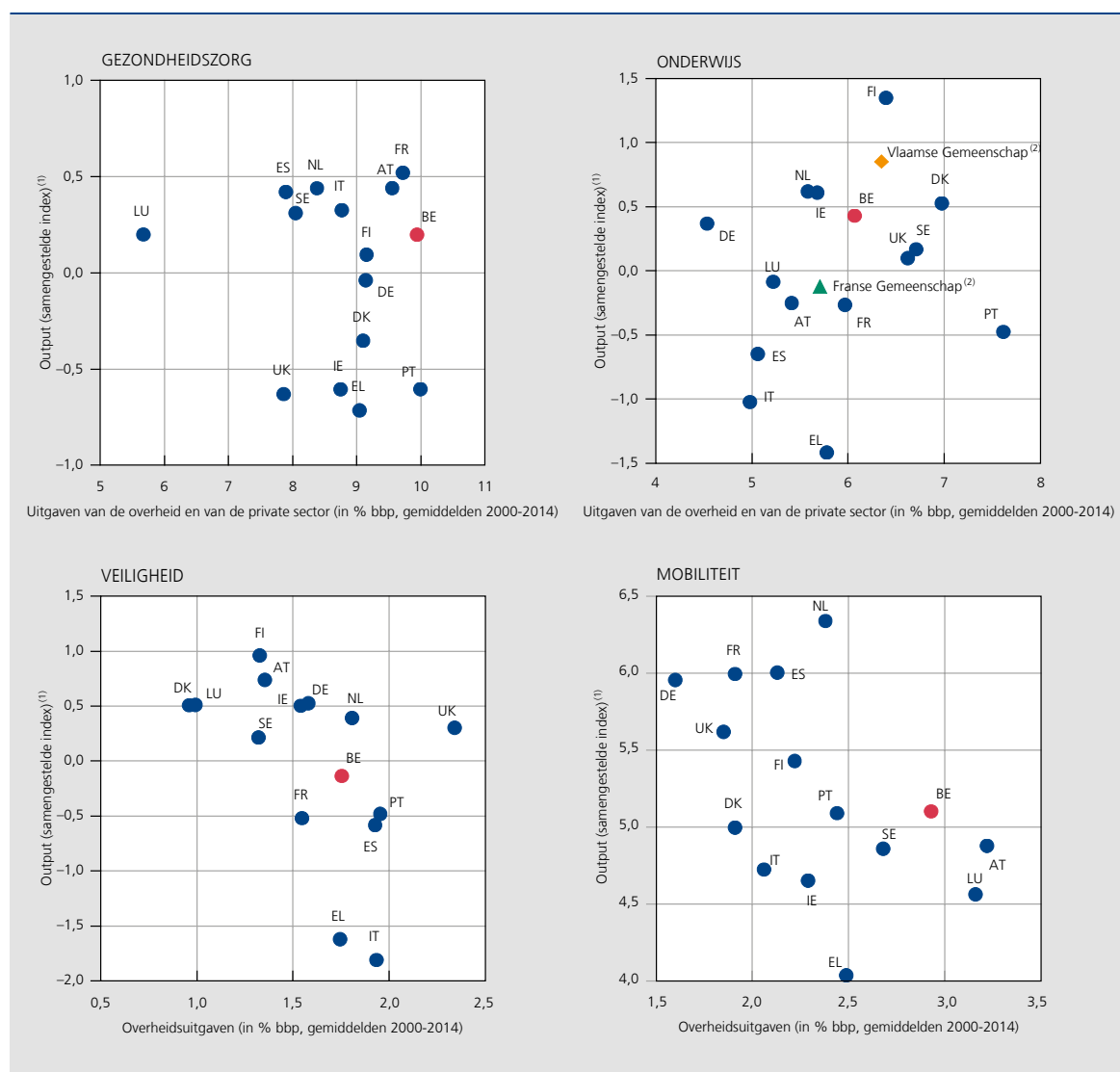
Kader 6 – De efficiëntie van de overheid verbeteren

Efficiëntie kan worden omschreven als het vermogen om zo goed mogelijke resultaten te boeken met zo weinig mogelijk middelen. Het nastreven van efficiëntie is een noodzaak voor de overheidssector. Daartoe kan de overheid de dienstverlening aan de gemeenschap verbeteren, de overheidsuitgaven verminderen of inzetten op beide doelstellingen tegelijk.

Het is moeilijk de efficiëntie van de overheid te analyseren; vooral het meten van de output ligt niet voor de hand. Vaak ontbreekt het immers aan gegevens over de kwaliteit van het geleverde werk. Aangezien overheidsdiensten per definitie niet-marktdiensten zijn, vindt er bovendien geen prijsbepaling plaats waarmee hun waarde objectief zou kunnen worden becijferd. Niettemin kunnen voor een aantal functies relevante indicatoren worden opgesteld. Dat is onder meer het geval voor het overheidsoptreden inzake gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en mobiliteit. Die verschillende indicatoren kunnen worden gecombineerd in een samengestelde index per functie. Zo behoren de levensverwachting, de kindersterfte en de toegankelijkheid van de geneeskundige verzorging tot de inzake gezondheidszorg in aanmerking genomen indicatoren. Voor het onderwijs wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de scores van de leerlingen bij de PISA-tests van de OESO, alsook met het aandeel van de bevolking met een diploma van het secundair of het hoger onderwijs. In verband met de veiligheid berust de index enkel op enquêteresultaten, onder meer over de perceptie van de onpartijdigheid van het rechtssysteem of het percentage respondenten die zich het slachtoffer achten van agressie of diefstal. De output van de functie mobiliteit wordt benaderd op basis van een door het Wereld Economisch Forum (WEF) gepubliceerde samengestelde index betreffende de vervoersinfrastructuur (weg, spoorweg, water, lucht). In dit Kader wordt getracht de relatieve efficiëntie van België voor deze vier functies te beoordelen, in vergelijking met de andere West-Europese landen.

De input kan daarentegen vrij eenvoudig worden gemeten aan de hand van de uitgaven. De vergelijking berust op gegevens uit de COFOG-classificatie (Classification of the Functions of Government) van de nationale rekeningen, waarin de overheidsuitgaven worden ingedeeld naar functie. In sommige domeinen nemen de gezinnen echter een niet te verwaarlozen deel van de uitgaven voor hun rekening; het is evenwel niet mogelijk de respectieve bijdragen van de overheid en de particulieren in het eindresultaat af te bakenen. Om de analyse niet te vertekenen, dient de verkregen output in dat geval te worden getoetst aan het geheel van de uitgaven. Daartoe worden de uitgaven van de overheid aangevuld met die van de huishoudens uit de COICOP-classificatie (Classification of Individual Consumption by Purpose). Bovendien worden de uitgaven beschouwd op basis van

EFFICIËNTIE VAN DE OVERHEID



Bronnen: EC, WEF, NBB.

(1) Met uitzondering van de functie 'mobiliteit', waarvan de output wordt ontleend aan een enquête van het WEF, zijn de samenegestelde indices die werden uitgewerkt om de output te meten, gebaseerd op die welke worden toegelicht in Eugène B. (2008), *The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: A Belgian case study*, NBB Working Paper 138, September.

(2) Niet alle voor de internationale vergelijking gebruikte indicatoren waren beschikbaar voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Derhalve worden hun resultaten benaderend geschat op basis van de resultaten van de PISA-enquête 2015, voor de output, en op basis van een raming van de uitgaven per leerling in 2012, voor de input.

gemiddelden over de afgelopen vijftien jaar, aangezien de huidige resultaten doorgaans toe te schrijven zijn aan uitgaven die gedurende een relatief lange periode worden verricht. Elke recente kentering in het verloop van de uitgaven – bijvoorbeeld onder invloed van de grote recessie en de schulden crisis in Europa, alsook van de maatregelen genomen door de overheid in de nasleep ervan – wordt daardoor enigszins afgezwakt in de gemeten input.

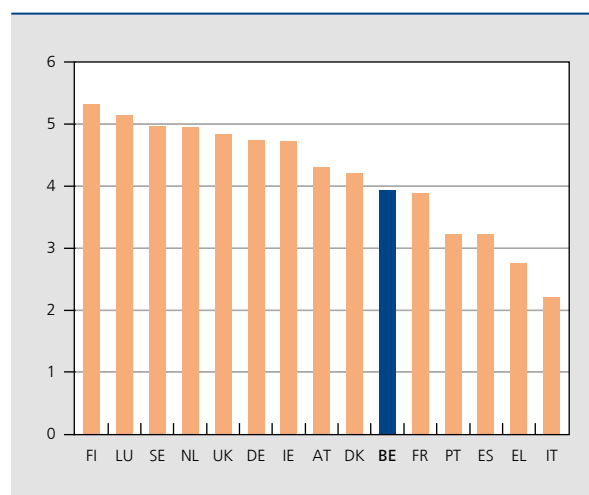
België behaalt vrij goede resultaten inzake gezondheidszorg. Die score houdt onder meer verband met de kwaliteit van de gezondheidsinfrastructuur en met de algemene tevredenheid van de begunstigden van de gezondheidszorg, maar ook met de korte wachttijd voor het vastleggen van een medische afspraak. Dit goede resultaat gaat echter gepaard met zeer hoge kosten, aangezien slechts één ander land meer uitgeeft voor gezondheidszorg.

Op het vlak van onderwijs zijn Duitsland en Finland volgens de analyse de meest doeltreffende van alle onderzochte landen. In de Zuid-Europese landen lopen de uitgaven sterk uiteen, maar hun resultaten zijn al met al de minst goede. België sluit vrij nauw aan bij de relatief efficiënte landen en neemt daarbij een tussenpositie in: de uitgaven en de resultaten liggen onder die van Finland, maar boven die van Duitsland. België vertoont een hoger dan gemiddeld aandeel van gediplomeerden van het hoger onderwijs, maar scoort gemiddeld voor het percentage gediplomeerden van het secundair onderwijs. Binnen België verschillen de resultaten sterk tussen de gemeenschappen. In de PISA-enquête, waarin de schoolkennis wordt onderzocht, behalen de leerlingen van de Vlaamse Gemeenschap een hogere gemiddelde score dan die van de Franse Gemeenschap.

Ook inzake veiligheid neemt België een middenpositie in, aangezien zeven landen efficiënter blijken te zijn: ze boeken betere resultaten met minder uitgaven. Denemarken en Finland behoren tot de meest efficiënte landen inzake orde en veiligheid, op de voet gevolgd door Oostenrijk en Luxemburg. De resultaten van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn vergelijkbaar met België wat efficiëntie betreft, maar de aanpak in deze landen loopt zeer sterk uiteen: minder uitgaven en minder goede resultaten voor Frankrijk, meer uitgaven en betere resultaten voor het Verenigd Koninkrijk. De Zuid-Europese landen, tot slot, vormen de staartgroep.

ALGEMENE EFFICIËNTIE VAN DE OVERHEID

(beoordeeld door de respondenten op een schaal van 1 tot 7, enquête uitgevoerd in 2015)



Bron: WEF (Global Competitiveness Report).



De efficiëntie van de overheidsuitgaven voor mobiliteit is veeleer zwak in België. Er worden aanzienlijke middelen besteed aan deze functie, maar het resultaat blijft matig. Oostenrijk en Luxemburg zijn nog minder efficiënt dan België, dat zowel inzake uitgaven als inzake kwaliteit minder goed presteert dan Duitsland, Frankrijk, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Finland. De overige landen geven minder uit dan België, maar ze boeken ook minder goede resultaten.

België behoort op geen enkel vlak tot de groep van meest efficiënte landen, maar maakt ook nooit deel uit van de landen die als het minst efficiënt worden beschouwd. De Belgische resultaten inzake efficiëntie kunnen dus als gemiddeld worden beoordeeld. Die conclusie stemt grotendeels overeen met de resultaten van de enquête van het WEF van 2015, waarin België inzake efficiëntie een vergelijkbare score behaalde als Frankrijk, vóór de Zuid-Europese landen, maar achter de rest van de EU15.

In België kan de overheid dus onmiskenbaar nog heel wat efficiëntiewinsten boeken, en dit voor elk van de vier onderzochte functies. De aard van de na te streven efficiëntiewinsten verschilt echter naargelang van de functies.

Kostenbeheersing moet worden overwogen op het vlak van de gezondheidszorg, een functie waarvoor België goede resultaten behaalt. De uitdaging bestaat er meer bepaald in om de opwaartse tendens van de uitgaven te temperen, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de verzorging. De analyse zegt helaas niets over het recept dat moet worden toegepast. Hooguit kan worden vastgesteld dat de uitgaven voor de ziekenhuizen naar verhouding het hoogst zijn in België.

Voor functies zoals onderwijs en mobiliteit zou het mogelijk moeten zijn de resultaten van het overheidsoptreden te verbeteren zonder het budget te verhogen. De vraag met welke methode betere resultaten kunnen worden behaald, valt ook in dit geval buiten het bestek van deze analyse. Wel kunnen enkele denksporen worden geschetst aan de hand van de samenstelling van de uitgaven in de meest efficiënte landen. Uit dit oogpunt beschouwd, lijken de gegevens erop te wijzen dat, inzake mobiliteit, kan worden overwogen de investeringsuitgaven te verhogen en tegelijk de werkingskosten en de daarmee gepaard gaande subsidies te verminderen.

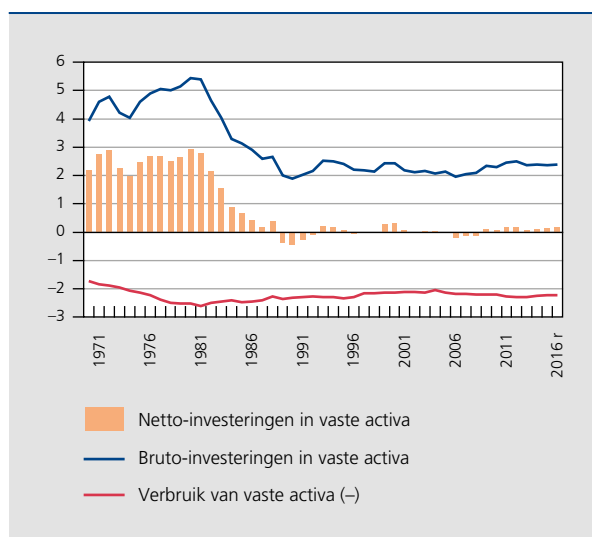
Inzake openbare orde en veiligheid wordt België mogelijk benadeeld door factoren waarover het geen controle heeft, zoals zijn centrale geografische ligging die bevorderlijk is voor allerlei handelsverkeer. In die veronderstelling lijken de resultaten moeilijk te vergelijken met die van sterk verschillende landen. Het lijkt echter geen twijfel dat er ook in dit verband efficiëntiewinsten kunnen worden geboekt.

De volgende jaren zou een efficiënter overheidsoptreden in elk geval een kerndoelstelling moeten zijn voor alle geledingen van de overheid in België. Om die doelstelling te bereiken, dient in de eerste plaats een structurele aanpak te worden gehanteerd om alle taken van de overheid te analyseren en keuzes te maken. Vervolgens moet worden nagegaan op welk beleidsniveau deze opdrachten het best kunnen worden uitgevoerd, teneinde overlappingen te vermijden en schaalvoordelen na te streven. Tot slot moet de werking van de verschillende overheidsdiensten zo adequaat mogelijk worden georganiseerd, onder meer door optimaal gebruik te maken van informaticatoepassingen en door de procedures te vereenvoudigen. Eventuele noodzakelijke hervormingen dienen vanuit een langetermijnperspectief te worden bekeken en rigoureuus ten uitvoer te worden gelegd.

De andere categorieën van lopende uitgaven zijn in 2016 gestegen. De aankopen van goederen en diensten vielen, net als de bezoldigingen, hoger uit door de extra uitgaven voor veiligheid en terrorismebestrijding. Die uitzonderlijke uitgaven hebben het effect van de voorheen door de federale overheid genomen besparingsmaatregelen tenietgedaan; deze maatregelen behelsden

voornamelijk een structurele vermindering van de werkingskredieten. De subsidies aan ondernemingen stegen eveneens aanzienlijk tegenover het voorgaande jaar. In het Vlaams Gewest is die stijging onder meer toe te schrijven aan de storting van het Energiefonds aan de distributienetbeheerders. De lopende overdrachten namen eveneens toe, onder meer als gevolg van de

GRAFIEK 65 DE OVERHEIDSINVESTERINGEN COMPENSEREN AMPER DE WAARDEVERMINDERING
(in % bbp)



Bronnen: INR, NBB.

tijdelijke verhoging van de bijdrage van België aan de EU-begroting.

De investeringen vertegenwoordigden in 2016, met 2,4% bbp, nog steeds een gering deel van de overheidsuitgaven. Die ratio blijft lager dan het gemiddelde niveau in de EU. Bovendien compenseert dat percentage amper de afschrijving van de in het verleden verrichte overheidsinvesteringen. Derhalve bleven de netto-investeringen, die het verloop van de kapitaalvoorraad weerspiegelen, vrijwel gelijk aan nul. Aangezien de bruto-investeringen in vaste activa het groeipotentieel van de economie in ruime mate helpen versterken, zijn initiatieven om ze te bevorderen zeker welkom.

De sociale uitkeringen, die bijna de helft van de primaire uitgaven uitmaken, bleven ongewijzigd ten opzichte van het bbp. Die stabilisatie verhult evenwel uiteenlopende tendensen in de takken van de sociale zekerheid. De stijging van de uitgaven voor ziekte- en invaliditeitsuitkeringen blijft zorgwekkend, hoewel ze in 2016 minder krachtig was dan de voorgaande jaren. Omgekeerd daalden de werkloosheidsuitgaven voor het derde opeenvolgende jaar, wat te danken is aan een gunstige dynamiek op de arbeidsmarkt, maar ook aan verschillende besparingsmaatregelen die het recht op uitkeringen inperkten.

De vergrijzing doet de pensioenuitgaven stijgen

De veroudering van de bevolking komt sedert enkele jaren tot uiting in het verloop van de overheidsuitgaven.

Deze tendens zal zich gedurende de komende decennia voortzetten. Zo verwacht de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) in haar verslag van 2016 dat de totale uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg gedurende de periode 2016-2060 met 4 procentpunt bbp zullen stijgen. Het geheel van alle andere sociale uitkeringen zou met 1,8 procentpunt bbp afnemen, waarbij vooral de uitgaven in verband met de werkloosheidsuitkeringen en de kinderbijslag zouden teruglopen. De uitgavenstijging voor pensioenen en gezondheidszorg moet derhalve onder controle worden gehouden om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te vrijwaren en de leefbaarheid van de sociale bescherming op lange termijn te waarborgen.

Sinds 2011 is het aantal gepensioneerd sterk toegenomen, namelijk met 1,5 tot iets meer dan 2% per jaar, terwijl de stijging gedurende het eerste decennium na de eeuwwisseling nog zeer beperkt was. De overheidsuitgaven voor pensioenen zijn hierdoor opgelopen van 9,3% bbp in 2010 tot 10,3% in 2016. In dit laatste jaar gingen deze uitgaven in nominale termen met 3,7% omhoog. De vergrijzing maakt het uiteraard moeilijker het begrotingstekort weg te werken.

In het licht van de vergrijzing heeft de federale regering bij haar aantreden in oktober 2014 een reeks maatregelen aangekondigd om het pensioenstelsel verder te hervormen. Deze hervorming, die er in essentie op gericht is de werkenden langer aan de slag te houden, moet de uitgaven voor pensioenen drukken, de werkgelegenheid verhogen en de economische bedrijvigheid ondersteunen. In 2015 had de regering reeds een aantal belangrijke maatregelen genomen. De wettelijke pensioenleeftijd ging omhoog, terwijl de voorwaarden voor vervroegde pensionering verder werden verstrengd, het aantal personen dat recht heeft op een overlevingspensioen werd beperkt en de pensioenbonus werd afgeschaft. De regering keurde bovendien een aantal aanpassingen aan de ambtenarenpensioenen goed en scherpte de voorwaarden aan die moeten worden vervuld om aanspraak te kunnen maken op het stelsel van werkloosheid met bedrijfsstoelag.

In de loop van 2016 heeft de regering een aantal stappen gezet om de pensioenstelsels verder aan te passen. Ze nam onder meer maatregelen inzake de harmonisering van de diplomabonificatie in de pensioenberekening tussen de drie pensioenstelsels, de afschaffing van de preferentiële tantièmes en stelsels in de overheidspensioenen, het invoeren van een gemengd pensioen in de overheidssector (contractueel/ambtenaar) en de hervorming van het ziektepensioen bij ambtenaren.

GRAFIEK 66

GEZONDHEIDSZORG, ZIEKTE-INVALIDITEIT, WERKLOOSHEID EN LEEFLOON

(gegevens gedeïndeerd 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 en 2016 als gevolg van de indexesprong) van de sociale uitkeringen en, anderzijds, het verloop van de bbp-deflator.

De toepassingsvoorwaarden van deze voorstellen zijn echter nog niet uitgewerkt en worden nog door de verschillende betrokken partijen besproken. Bovendien werd het Nationaal Pensioencomité ermee belast een aantal hervormingen voor te bereiden. Het moet nagaan hoe de zwaarte van het werk in aanmerking moet worden genomen voor de pensioenrechten, of het mogelijk is een deeltijds pensioenstelsel op te zetten en hoe een puntensysteem voor het pensioen kan worden ingevoerd.

De uitgaven voor gezondheidszorg moeten onder controle blijven

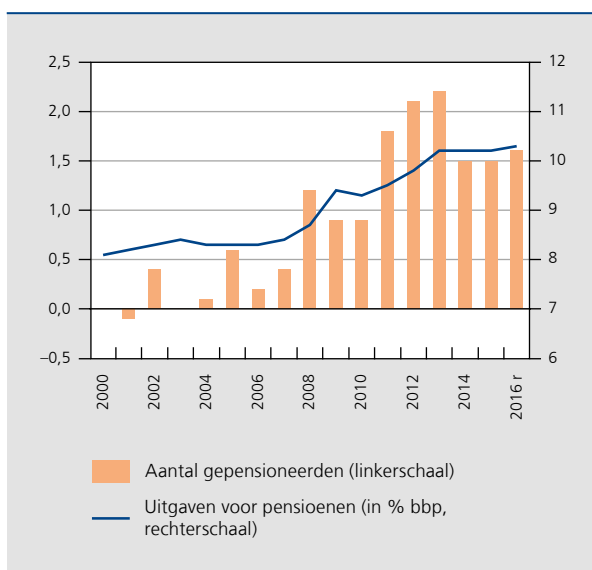
De gezondheidsuitgaven van de overheid zullen de komende decennia worden beïnvloed door de nieuwe noden die gepaard gaan met het groeiende aantal

ouderen. De behoefte aan gezondheidszorg zal immers toenemen, onder meer door de vraag naar speciale voorzieningen voor de diagnose en behandeling van bepaalde leeftijdsgebonden aandoeningen en ziekten. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat de vergrijzing slechts een van de factoren is die de toename van de gezondheidsuitgaven verklaren. Deze worden eveneens verhoogd door de welvaartsgerelateerde en dus toenemende vraag naar gezondheidszorg en de stijgende kosten van de behandelingen, onder meer als gevolg van de snelle technologische vooruitgang.

De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in enge zin (definitie van de nationale rekeningen) kwamen in 2016 op 7 % bbp uit. De stijging ervan blijft gematigd in het licht van het krachtige groeitempo dat enkele jaren geleden nog werd opgetekend. De uitgaven bleven

GRAFIEK 67 HET AANTAL GEPENSIONEERDEN NEEMT SEDERT ENKELE JAREN FORS TOE

(veranderingspercentages op jaarbasis, tenzij anders vermeld)



Bronnen: Federale Pensioendienst, INR, NBB.

onder controle dankzij nieuwe besparingsmaatregelen, zoals de niet-indexering van de erelonen in de medische sector in 2016, en de invoering van het 'patent

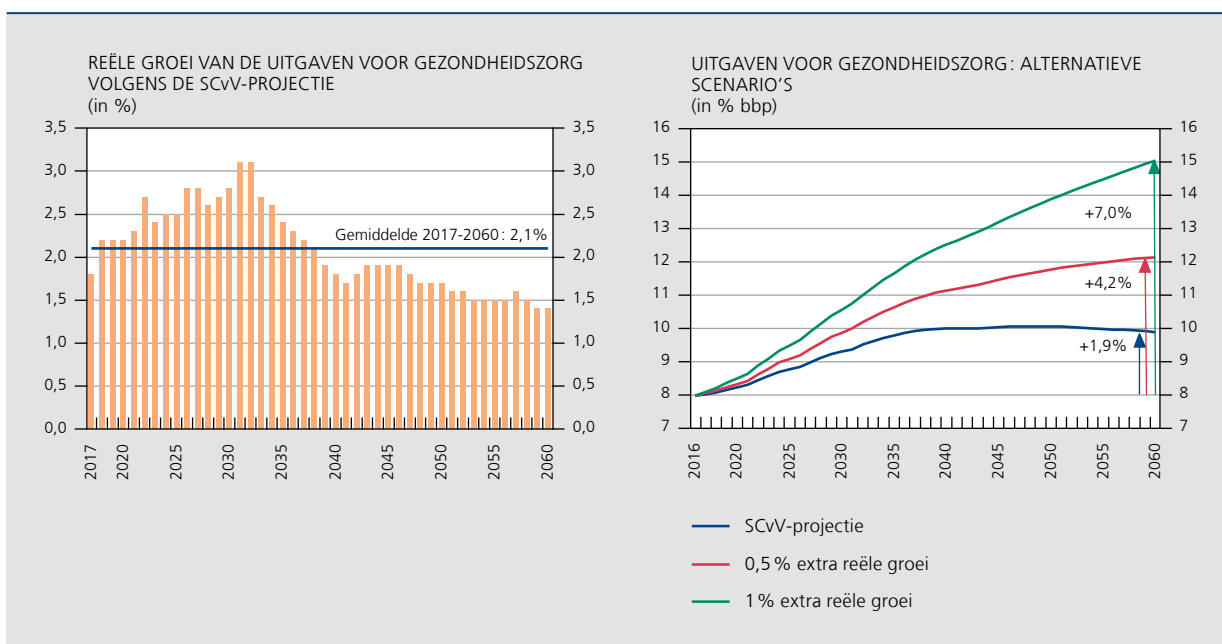
cliff'-mechanisme, dat inhoudt dat de tegemoetkoming voor geneesmiddelen waarvan het octrooi verstrijkt, onmiddellijk en aanzienlijk terugloopt.

Volgens de vooruitzichten van de SCvV zou de gemiddelde reële groeivoet van de uitgaven voor gezondheidszorg in ruime zin in de periode 2017-2060 2,1% belopen, terwijl de potentiële economische groei gedurende deze periode gemiddeld 1,6% zou bedragen. Hierdoor zouden die uitgaven tegen het einde van de periode met 1,9 procentpunt bbp toenemen. Indien de uitgaven voor gezondheidszorg sneller zouden stijgen dan verwacht, zouden de vergrijzingskosten aanzienlijk oplopen. Zo zou een uitgavengroei van 2,6 of van 3,1% per jaar de impact opvoeren tot respectievelijk 4,2 en 7 procentpunt bbp. Het is dan ook noodzakelijk om het verloop van de uitgaven voor gezondheidszorg strikt onder controle te houden.

De zeer lage, zelfs negatieve rentetarieven deden de rentelasten verder dalen

De rentelasten liepen in 2016 verder terug, namelijk met 0,3 procentpunt bbp. Aangezien de schuldgraad vrijwel stabiel bleef, is die daling, net als in 2015, volledig toe te schrijven aan de afname van de impliciete rente. Deze rente, die wordt berekend als de

GRAFIEK 68 OVERHEIDSUITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG IN RUIME ZIN⁽¹⁾

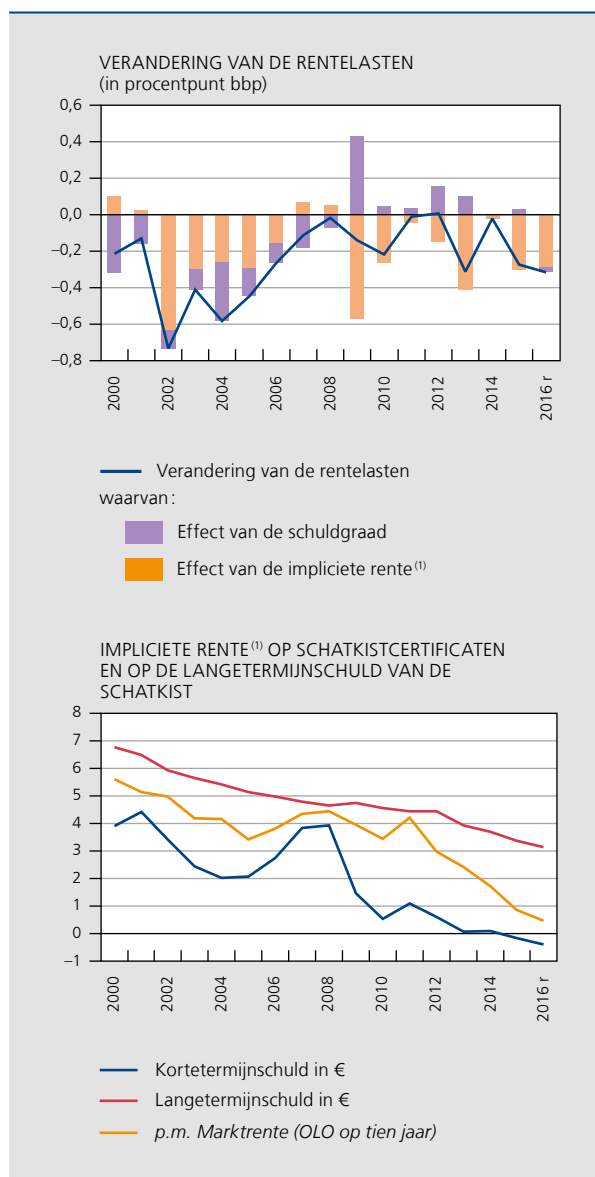


Bronnen: SCvV, NBB.

(1) Definitie die de SCvV in haar jaarverslag van 2016 hanteert voor de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg. Deze omvat, naast de uitgaven voor geneeskundige verzorging volgens de nationale rekeningen, andere rubrieken, waaronder de meeste andere sociale uitkeringen in natura en het Vlaams Zorgfonds.

GRAFIEK 69 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.

verhouding tussen het bedrag van de rentelasten en de uitstaande overheidsschuld aan het einde van het voorgaande jaar, blijft neerwaarts gericht zolang de marktrente op de nieuwe emissies lager ligt dan de rente op vervallen effecten en leningen van de overheidsschuld. Dat was ook in 2016 nog zo. Op korte termijn kon de overheid, dankzij de gedurende het hele jaar negatieve rentetarieven, een vergoeding krijgen om op minder dan een jaar te lenen, door schatkistcertificaten uit te geven. Op middellange termijn kon de Schatkist ook lineaire obligaties op vijf jaar uitgeven

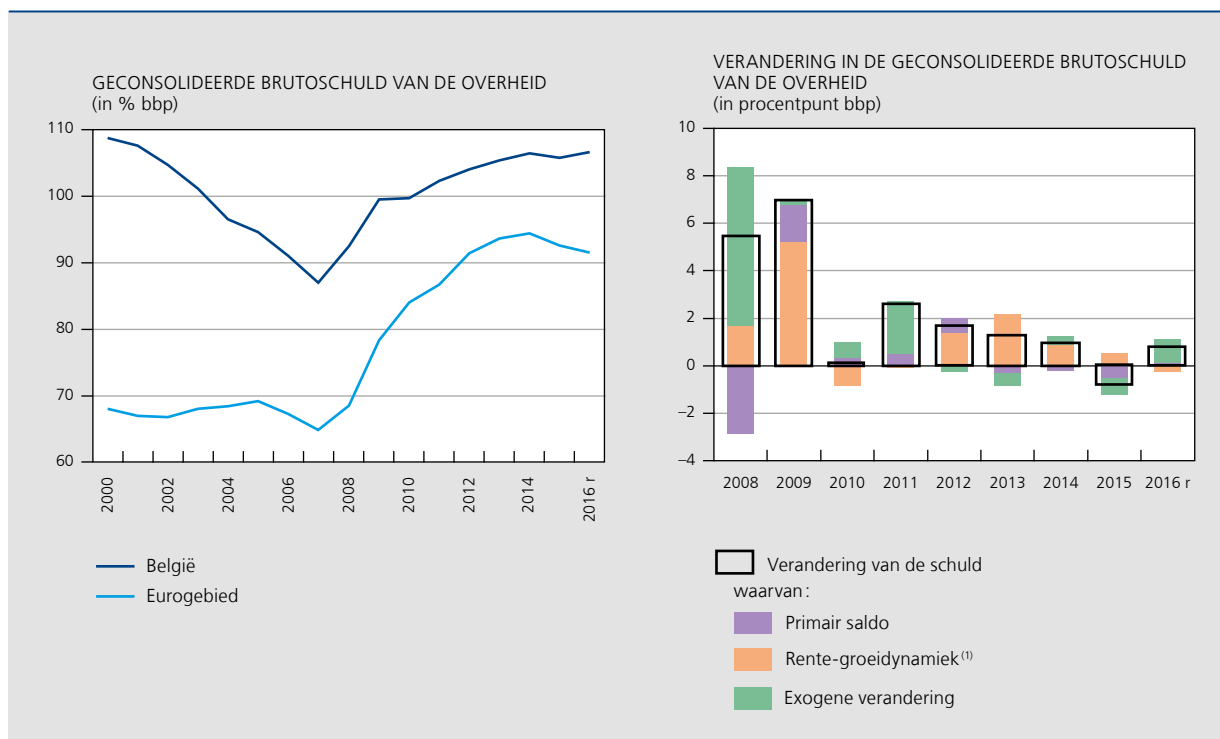
met een negatieve coupon. De rendementen van de tienjaars referentie-obligaties schommelden gedurende heel 2016 onder de drempel van 1 %. Ze liepen tijdens de eerste helft van het jaar terug tot een bodempeil van gemiddeld 0,15 % in augustus, en namen daarna weer toe in het vierde kwartaal.

5.4 De opwaartse tendens van de schuldgraad is nog niet omgebogen

De Belgische overheidsschuld was eind 2016 opgelopen tot 106,6% bbp. België is er bijgevolg nog niet in geslaagd om de in 2008, na het uitbreken van de financiële crisis, ingezette stijging van de schuldgraad om te buigen. In het eurogebied, daarentegen, daalt de schuldgraad sedert 2015.

De rente-groeyndynamiek was nochtans gunstig in 2016. De nominale bbp-groei lag immers voor het eerst sinds 2011 hoger dan de impliciete rente op de overheidsschuld, wat de overheidsschuld uitgedrukt in procenten bbp automatisch drukte. Dit effect werd echter deels tenietgedaan door het lichte primaire begrotingstekort.

De toename van de schuldgraad is volledig toe te schrijven aan exogene factoren, die de schuld maar niet het financieringssaldo beïnvloeden. Zo werd de overheidsschuld opgevoerd door de toename van de leningen die in het kader van het beleid inzake sociale huisvesting worden verstrekt. De reeds ingekohierde maar nog niet geïnde belastingen en de pensioenverplichtingen die voortvloeien uit de in het verleden overgenomen pensioenfondsen van ondernemingen hadden eveneens een opwaarts effect. Voorts resulteerde ook het schuldbeheer in een stijging van de schuld. De facto waren er 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. Daarnaast was de rentebetaling op kasbasis hoger dan de betaling op transactiebasis, die als referentie geldt voor de rentelasten in de overheidsrekeningen. Dit komt doordat de nominale couponrente van de tijdens de voorbije jaren uitgegeven obligaties boven de marktrente lag. Hierdoor ontstaat in het jaar van uitgifte een neerwaarts effect op de schuld ten belope van de emissiepremies, omdat de uitgiftewaarde van de effecten hoger is dan hun nominale waarde. Dat effect dooft echter gaandeweg uit naarmate de hogere couponrente wordt uitbetaald. In 2016 werden opnieuw omvangrijke emissiepremies gerealiseerd, wat het opwaartse effect van de andere met het schuldbeheer samenhangende factoren enigszins heeft getemperd.



Bronnen: EC, INR, NBB.

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

Om de schuldgraad structureel te doen afnemen, zijn aanzienlijke en aanhoudende primaire overschotten nodig. De EC berekende dat België, om aan het schuld criterium te voldoen – namelijk de schuldgraad jaarlijks met 1/20^{ste} van het verschil tussen de huidige schuldgraad en de 60%-norm verlagen –, het structureel saldo in 2016 met 2,6% bbp had moeten verhogen. Ook uit dit oogpunt is het bereiken van een structureel evenwicht dus van essentieel belang.

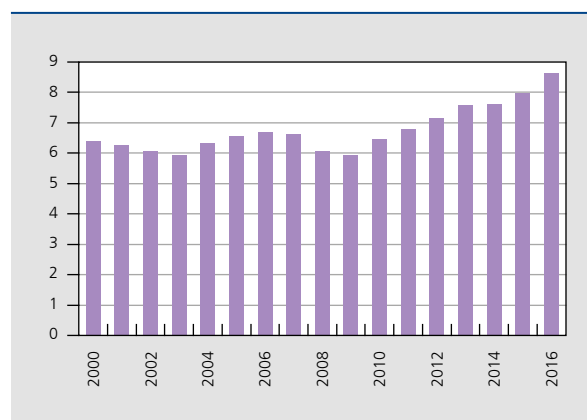
De gemiddelde looptijd van de overheidsschuld is opnieuw langer geworden

De federale overheid neemt, met een aandeel van ongeveer 85%, veruit het grootste deel van de Belgische overheidsschuld voor haar rekening. Het bruto te financieren saldo van de federale overheid bedroeg in 2016 € 43,5 miljard, een bedrag dat iets hoger ligt dan het voorgaande jaar. De schuld op middellange en lange termijn die in 2016 op vervalddag kwam, lag weliswaar minder hoog, maar het begrotingstekort in kastermen nam aanzienlijk toe.

De financieringsbehoefte werd, meer nog dan de voorbije twee jaar, vooral opgevangen via de uitgave van

OLO's. Bijna 90% van de in 2016 uitgegeven OLO's heeft een looptijd van ten minste tien jaar; er werden onder meer obligaties met een looptijd van 50 jaar uitgebracht. Zodoende slaagde de Schatkist erin de

GRAFIEK 71 VERDERE TOENAME VAN DE GEMIDDELTE LOOPTIJD VAN DE OVERHEIDSSCHULD
(gemiddelde looptijd van de federale overheidsschuld, in jaren)



Bron: FOD Financiën.

TABEL 23 FINANCIERINGSBEHOEFTE EN -MIDDELEN
VAN DE FEDERALE OVERHEID
(in € miljard)

	2014	2015	2016
Bruto te financieren saldo	38,2	41,0	43,5
Brutofinancieringsbehoeften . .	32,9	37,0	38,5
Begrotingstekort (+) of -overschot (-) ⁽¹⁾	10,5	9,0	12,6
Schuld op middellange en lange termijn met vervaldag binnen het jaar	22,4	28,0	25,9
In euro	22,4	28,0	25,9
In vreemde valuta's	0,0	0,0	0,0
Terugkopen en omruilingen (effecten met vervaldag in het volgende jaar of later)	5,3	4,0	5,0
Overige financieringsbehoeften	0,0	0,3	0,0
Financieringsmiddelen	35,7	40,7	42,3
Lineaire obligaties (OLO's)	31,8	35,6	37,6
Staatsbons en overige	3,8	5,1	4,7
Nettoverandering van de kortetermijnschuld in vreemde valuta's	0,0	0,0	0,0
Verandering van het uitstaand bedrag aan schatkistcertificaten	1,8	-1,1	1,2
Nettoverandering van de overige kortetermijnschulden in euro en van de financiële activa	1,4	1,4	0,1

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.

lage rente op overheidspapier voor lange tijd vast te leggen. Het volume aan schatkistcertificaten – dit zijn kortlopende schuldbewijzen – nam weliswaar met € 1,2 miljard toe, maar bleef laag in vergelijking met de tijdens de financiële crisis uitgegeven volumes. Al met al liep de gemiddelde looptijd van de schuldenportefeuille voor het zevende opeenvolgende jaar op, namelijk tot 8,7 jaar, terwijl hij in 2009 nog minder dan 6 jaar beliep.