

VOKA 
PAPER

JUNI 2021

FINANCIËN

**DE HOUDBAARHEID VAN
ONZE OVERHEIDSFINANCIËN**

Pistes naar een gezonde postcorona begroting

DE HOUDBAARHEID VAN ONZE OVERHEIDSFINANCIËN

Pistes naar een gezonde postcorona begroting

De essentie.....	3
Hoe erg is het gesteld met onze overheidsfinanciën?.....	5
Pistes om de overheidsfinanciën terug op de rails te krijgen.....	13
Naar een versterking van het begrotingskader	16
Spending reviews voor doordachte heroverwegingen.....	23
Bibliografie	31

colofon

Voka-kenniscentrum

Frank Beckx | Directeur kennis- en lobbycentrum
Bart Van Craeynest | Hoofdeconoom
Sonja Teughels | Arbeidsmarkt
Helena Muyldermans | Sociaal recht en arbeidsmarkt
Jonas De Raeve | Onderwijs
Daan Aeyels | Welzijns- en gezondheidsbeleid
Goedele Sannen | Mobiliteit en logistiek
Katelijne Haspeslagh | Milieu en klimaat
Lorenzo Van de Pol | Klimaat en energie
Steven Betz | Ruimtelijke ordening en milieu
Karl Collaerts | Fiscaliteit en begroting
Johan Guldix | Innovatie en ondernemen
Gilles Suply | EU en internationaal ondernemen
Dieter Somers | Digitale transformatie

Eindredactie

Sandy Panis

Foto's

Dann en Shutterstock

Vormgeving

Capone

Druk

INNI Group, Heule

'De houdbaarheid van onze overheidsfinanciën' is een brochure van Voka, Vlaams netwerk van ondernemingen. De overname of het citeren van tekst uit deze Voka Paper wordt aangemoedigd, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever

Hans Maertens i.o.v. Voka vzw - Burgemeester
Callewaertlaan 6 - 8810 Lichtervelde
info@voka.be - www.voka.be

voka

Structurele partner:

sdworx

De essentie

In reactie op de coronacrisis goochelden overheden het voorbije jaar met miljarden euro's. In 2020 liet ons land een ongezien begrotingstekort van 42,3 miljard euro optekenen. De overheidsschuld klom naar 515 miljard euro. Dergelijke spectaculaire cijfers maken allerlei reacties los: volgens sommigen zijn onze overheden op weg naar het faillissement, terwijl volgens anderen tekorten en schulden er helemaal niet meer toe doen. Los van zulke overdreven reacties is de vraag hoe het nu echt gesteld is met onze overheidsfinanciën wel valabel, en beleidsmatig zeer relevant in de komende jaren.

Overheidsfinanciën op onhoudbaar traject

Er is geen enkele twijfel dat onze overheden krachtig moesten ingrijpen om de impact van de crisis te compenseren. Zonder die tussenkomsten was de economische schade nog veel groter geweest. Het budgettaire prijskaartje van die tijdelijke crisismaatregelen is dan ook niet noodzakelijk een probleem. De toekomst van onze overheidsfinanciën wordt evenwel gehypothecerd door een aantal andere factoren: zo waren onze overheidsfinanciën al wankel voor de coronacrisis, zijn we nog altijd niet voorbereid op de budgettaire impact van gekende uitdagingen als de vergrijzing en de klimaattransitie en blijkt een belangrijk deel van de meeruitgaven tijdens deze crisis structureel.

Dankzij een relatief gunstige rente en economische groei valt geen acute crisis van de over-

heidsfinanciën te verwachten. Er is evenwel geen enkele garantie dat die gunstige omstandigheden ook in de toekomst overeind blijven. Een stevige stijging van de rente of een verdere daling van ons groeipotentieel zouden onze overheidsfinanciën vrij snel in moeilijke papieren brengen. Meer nog, door het grote structurele begrotingstekort waarmee we uit deze crisis komen, zitten onze overheidsfinanciën vandaag al op een onhoudbaar langetermijntraject. En dat zelfs bij de huidige gunstige rente- en groeiomstandigheden. Als onze overheden niet budgettair bijsturen zal onze overheidsschuld de komende decennia spectaculair oplopen.

Om onze overheidsfinanciën terug op de rails te krijgen, wacht onze overheden deze en volgende legislatuur een belangrijke volgehouden inspanning. Een inspanning die groter is dan de structurele inspanningen van de regeringen Dehaene. Gezien het feit dat de ontsporing volledig aan de uitgavenkant zit en onze belastingdruk al bij de hoogste ter wereld hoort, moeten die inspanningen zich vooral richten op de uitgavenkant.



WIE?

KARL COLLAERTS
Senior adviseur
fiscaliteit en begroting
karl.collaerts@voka.be

BART VAN CRAEYNES
Hoofdeconoom
bart.van.craeynest@voka.be



Versterking begrotingskader

De weg naar gezonde overheidsfinanciën mag niet herleid worden tot de opmaak van lijstjes met besparingen of extra inkomsten. Kern van de zaak is immers het opvallend negatieve verband tussen de institutionele kwaliteit van een land – gemeten aan de hand van de overheidseffectiviteit – en zijn schuldgraad.

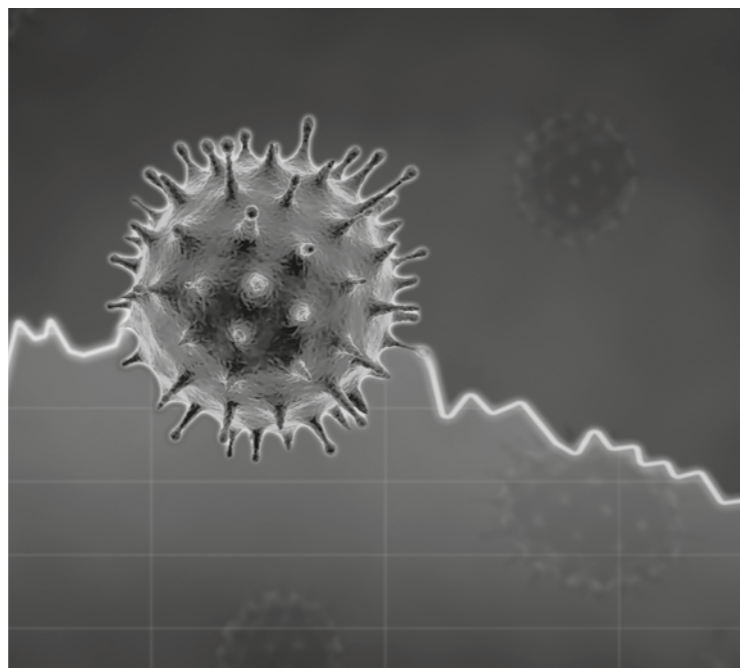
Toegepast op ons land valt op dat opeenvolgende regeringen vaak nalieten om in economisch gunstige tijden buffers aan te leggen. Het vizier was te sterk gericht op de korte termijn. Hoe meer verkiezingen naderen hoe korter bovendien de politiek relevant geachte tijdsperiode. Met als gevolg dat de jaarlijkse engagementen in de stabiliteitsprogramma's het voorbije decennium niet gehaald werden. Dat tast de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid aan en helpt te verklaren waarom op enkele domeinen langetermijnuitdagingen onvoldoende werden aangepakt.

Het maakt het cruciale belang van een geloofwaardig tegengewicht duidelijk. De versterking van een doeltreffend begrotingskader – dat effectief nageleefd wordt – kan substantieel bijdragen aan betere begrotingsresultaten. Europese landen die er beter in slagen om de overheidsfinanciën op de rails te houden, zoals Nederland, bieden op dat vlak inspiratie.

Het begrotingskader omvat in essentie de spelregels voor het begrotingsbeleid, zowel voor de opmaak van de begroting, als voor de uitvoering en opvolging ervan. Zonder heldere en consistente spelregels krijgt de begrotingsopmaak al snel een wat arbitrair karakter en laat de uitvoering te wensen over. Er bestaat duidelijk verbeterruimte via een beter ramingsproces van nieuwe maatregelen, een versterking van het begrotingskader op middellange termijn, de invoering van uitgavenkaders en een effectievere begrotingscoördinatie tussen de verschillende overheden.

Ons uitgavenbeleid lijkt wat minder selectief dan in andere Europese landen. Dit doet vermoeden dat bestaand beleid te weinig in vraag wordt gesteld en dat bij de begrotingsopmaak te weinig afwegingen worden gemaakt tussen uitgavensoorten. Internationale adviesorganen vragen ons land daarom al lang om spending reviews toe te passen.

Via dergelijke heroverwegingen wordt de efficiëntie en effectiviteit van bepaalde overheidsuitgaven op gecoördineerde en diepgaande wijze in kaart gebracht. Door de focus op bereikte resultaten versterken ze ook de heroverwegingscul-



"Via heroverwegingen wordt de efficiëntie van overheidsuitgaven op gecoördineerde wijze in kaart gebracht."

tuur bij overheden. Ze creëren zo budgettaire ruimte voor nieuwe beleidsprioriteiten en voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Landen als Nederland en het VK hebben op dat vlak het voorbije decennium de nodige ervaring opgebouwd.

Het is dan ook goed dat verschillende beleidsniveaus stappen in die richting zetten. Een structurele inbedding in de begrotingscyclus is vervolgens aangewezen. Een doorgedreven benchmark van onze overheidsuitgaven in vergelijking met andere Europese landen geeft enkele richtingen voor diepgaandere spending reviews. Bijvoorbeeld inzake de omvang van de overheidsloonsom in domeinen als de publieke administratie, het openbaar vervoer en segmenten van het onderwijs; de verhouding tussen verloningen en werkingskredieten bij gezagsdepartementen, bepaalde subsidies, of de sterk stijgende uitkeringen voor ziekte en invaliditeit. Daarnaast dienen ook belangrijke hervormingen in de pensioenen en de zorg zich aan om de zware vergrijzingsfactuur binnen de perken te houden.

1. Hoe erg is het gesteld met onze overheidsfinanciën?

Hoewel onze overheidsschuld al wankel was voor corona, heeft de pandemie daar nog eens een miljardenfactuur bovenop gelegd. Hoe ernstig is dat probleem en wat moeten we doen om ervoor te zorgen dat onze overheidsfinanciën niet helemaal ontsporen?

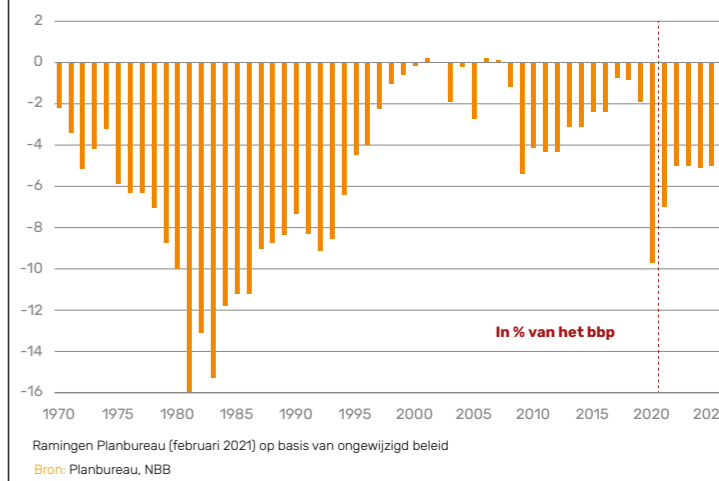
Onze overheidsfinanciën waren al wankel voor corona

De Belgische overheidsfinanciën zijn al decennialang een zorgenkindje. Sinds 1970 konden de gezamenlijke Belgische overheden maar vier keer hun boeken afsluiten met cijfers die niet in het rood gingen (zie figuur 1). De opeenvolgende tekorten komen ook tot uiting in de overheidsschuld. In de voorbije 40 jaar bedroeg die gemiddeld zo'n 110% van het bbp, met een piek van 138% in 1993 en een 'dieptepunt' van 87% in 2007. De coronacrisis betekent zeker een zware klap voor onze overheidsfinanciën, maar daarbij mag niet vergeten worden dat die ook al voor de coronacrisis op wankele poten stonden.

Belgische overheden zondigen ook al jarenlang tegen de meest elementaire richtlijn voor gezonde overheidsfinanciën: het budgettaire beleid moet ondersteunend zijn in economisch moeilijke tijden, terwijl in gunstige omstandigheden budgettaire buffers opgebouwd moeten worden. Het eerste luik van die richtlijn wordt in België doorgaans enthousiast gevolgd, het tweede luik wordt meestal met sprekend gemak genegeerd. Dat patroon werd ook in de jaren voor deze crisis doorgetrokken. De toestand van onze overheidsfinanciën wordt in het publieke debat al jarenlang vlot gebruikt als munitie, maar echte beleidsinspanningen bleven grotendeels uit.

Op het eerste gezicht ging het in de jaren voor deze crisis nochtans de goede richting uit. Het totale begrotingstekort zakte van nog 4,1% van het bbp in 2010 naar 0,8% in 2018. Maar op het vlak van de overheidsfinanciën kan het eerste zicht vaak bedriegen. De duidelijke verbetering in het begrotingstekort van 2010 tot 2018 was bijna uitsluitend te danken aan gunstige omstandigheden waar de overheid zelf weinig verdienste aan had. Zo namen de jaarlijkse rentelasten op onze overheidsschuld volgens cijfers van de Europese Commissie in die periode met 1,4% van het bbp af, zorgde een relatief stevige economische conjunctuur voor een positieve impact

Figuur 1: **50 jaar begrotingstekorten**
Begrotingssaldo gezamenlijke overheid



"Budgettair beleid moet ondersteunend zijn in economisch moeilijke tijden, terwijl in gunstige omstandigheden buffers opgebouwd moeten worden."

van 1,1% en waren er tijdelijke maatregelen voor zo'n 0,5%. De verbetering in het echte structurele begrotingssaldo bleef over de hele periode 2010-2018 beperkt tot amper 0,3% van het bbp.

De laatste ernstige begrotingsinspanningen dateren van de regeringen Dehaene in de jaren 90. De regeringen daarna fietsten vooral mee op de meevaller van de dalende rentelasten en soupeerden de eerder opgebouwde buffers grotendeels op. Onder de regeringen Di Rupo en Michel werd de snelle verslechtering van de overheidsfinanciën gestopt, maar er was geen sprake van belangrijke structurele inspanningen om de over-

heidsfinanciën terug op een gezonder traject te krijgen. Vervolgens kregen de overheidsfinanciën al in 2019, en dus voor de coronacrisis, een rake klap. De combinatie van eerdere beslissingen en de onmogelijkheid om bij te sturen door het gebrek aan een volwaardige regering resulteerde in een stevige structurele verslechtering van de begroting met 1,3% van het bbp (zie figuur 2).

Op die manier kwamen de gezamenlijke Belgische overheden aan de start van 2020 met een begrotingstekort van 1,9% van het bbp, bij de grootste van Europa. Ter vergelijking, Duitsland en Nederland hadden aan de vooravond van de coronacrisis een begrotingsoverschot van respectievelijk 1,5 en 2,5% van het bbp. De Belgische overheidsschuld sloot 2019 af op 98% van het bbp. En toen kwam corona...

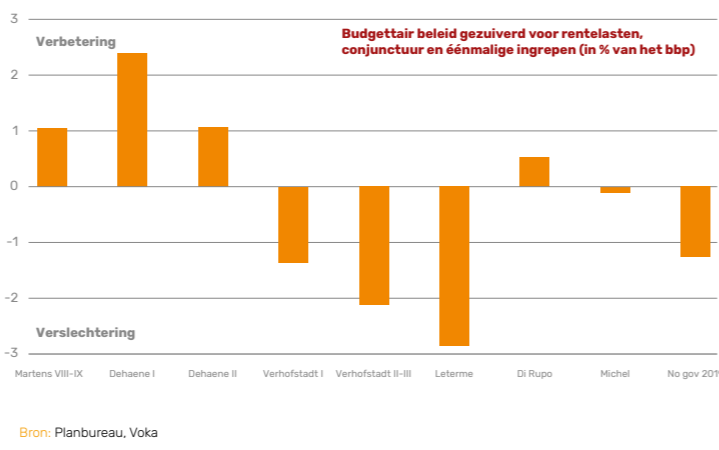
Corona legt miljardenfactuur bij de overheid

De coronacrisis betekende een zelden geziene klap voor onze economie. In de eerste helft van 2020 nam de economische activiteit in ons land af met 15%, met ruime voorsprong de zwaarste terugval sinds de Tweede Wereldoorlog. Het was

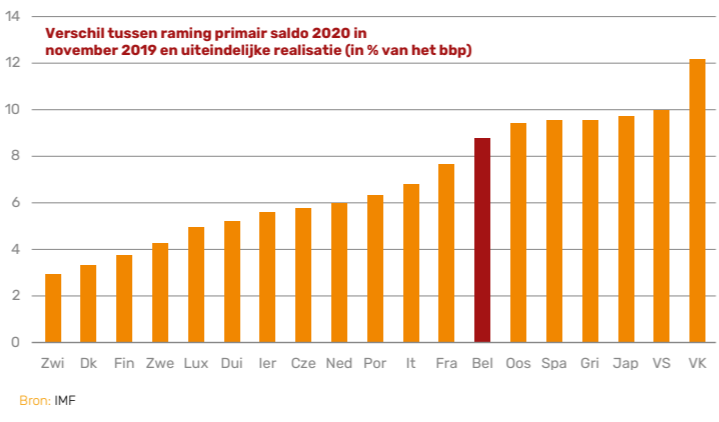
"De Belgische overheidsschuld sloot 2019 af op 98% van het bbp. En toen kwam corona..."

bovendien een atypische crisis, waarbij grote delen van de economie bewust stilgelegd werden om de virusuitbraak onder controle te krijgen. De verschillende overheden in ons land reageerden snel met uitgebreide steunmaatregelen aan bedrijven en gezinnen. Dat was de juiste beleidskeuze. Dit soort crisissen is net een van de redenen waarvoor overheden bij wijze van spreken uitgevonden zijn. De private sector is niet goed uitgerust om dit soort externe schokken op te vangen, de overheid heeft daarvoor meer ruimte. En die heeft ze gelukkig ook gebruikt. Was de overheid niet tussengekomen, dan dreigde een nog veel grotere economische catastrofe. Kwetsbare gezinnen en bedrijven zouden dan al snel in betalingsproblemen gekomen zijn, waardoor ook andere gezinnen en bedrijven in moeilijkheden zouden komen. Zo dreigde een neerwaartse spiraal op gang te komen waarbij ook fundamenteel gezonde bedrijven onder druk zouden komen. Op die manier zou de tijdelijke schok die de epide-

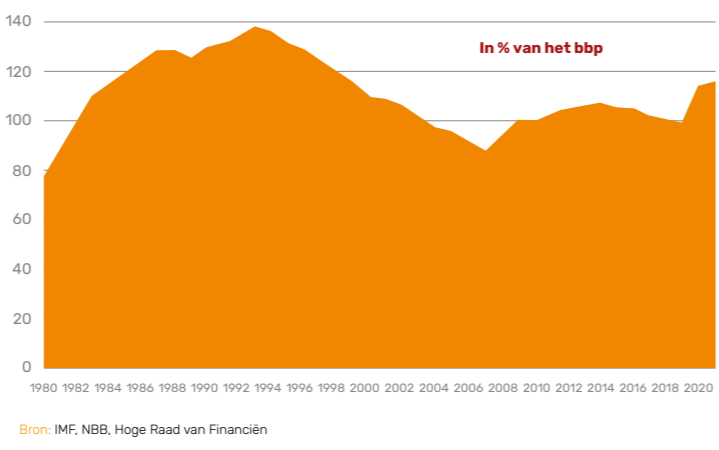
Figuur 2: Weinig budgettaire inspanningen sinds Dehaene
Structurele budgettaire inspanningen



Figuur 3: De budgettaire steun in 2020 komt neer op bijna 9% van het bbp
Budgettaire impuls 2020



Figuur 4: Corona duwt overheidsschuld hoger
Overheidsschuld



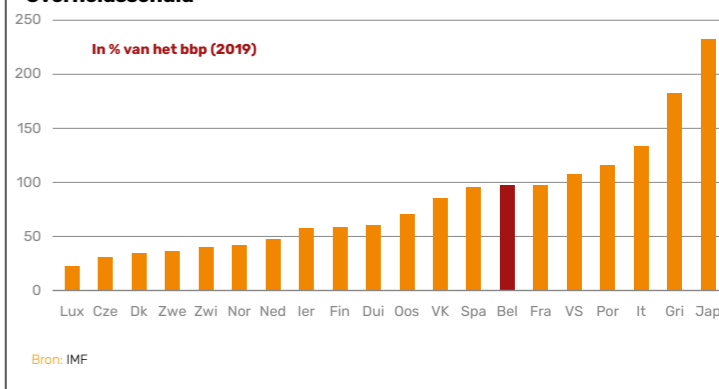
mie toch is, resulteren in enorme economische schade die langdurig blijft aanslepen.

Overheden vermeden zo'n doemscenario door snel in te grijpen met steunmaatregelen als tijdelijke werkloosheid, hinderpremies of het overbruggingsrecht die gezinnen en bedrijven door de crisis moesten helpen. De economische theorie is daarbij vrij duidelijk: het heeft enkel zin om die bedrijven te redden die fundamenteel gezond zijn en die ernstige toekomstperspectieven hebben na de crisis. Niet-gezonde bedrijven zonder toekomstperspectieven redden is een verspilling van middelen, want die zouden ook zonder crisis verdwenen zijn. Bovendien dreigt dat zombiebedrijven te creëren die economisch weinig bijdragen, maar wel middelen en mensen opsouperen. In de praktijk ligt dat onderscheid evenwel moeilijker. De overheid is niet noodzakelijk goed geplaatst om dat onderscheid te maken. En al helemaal niet tijdens een crisis. In de acute fase van de crisis was er geen tijd om op grote schaal rustig te gaan uitzoeken welke bedrijven gesteund moesten worden en welke niet. In die zin was het terecht dat de overheid snel en breed uitpakte met steunmaatregelen. En die strategie lijkt ook gewerkt te hebben. Het is nog te vroeg voor een finaal oordeel op dat vlak, maar voorlopig ziet het er naar uit dat de structurele schade van de acute crisisfase binnen de perken blijft.

"Was de overheid niet tussengekomen, dan dreigde een nog veel grotere economische catastrofe."

Het onvermijdelijke gevolg van dat overheidsingrijpen is natuurlijk de enorme impact op de overheidsfinanciën. De totale ondersteuning door de overheid omvat zowel concrete steunmaatregelen als automatische stabilisatoren zoals de werkloosheidsuitkering of het feit dat er minder belastingen geïnd worden als er minder economische activiteit is. Om daarvan een globaal beeld te krijgen, vergelijken we wat het begrotingstekort geweest zou zijn zonder de crisis (op basis van ramingen van eind 2019) met wat het uiteindelijk geworden is. Die benadering wijst op een totale ondersteuning van bijna 9% van het bbp in 2020, wat overeenkomt met een dikke 40 miljard euro (zie figuur 3). De Belgische overheidssteun in 2020 lag daarmee in lijn met die in andere industrielanden. Dat resulteerde in 2020 in een totaal begrotingstekort van 9,4% van het bbp, of 42,3 miljard. Dit jaar zou het te-

Figuur 5: Onze overheidsschuld in internationaal perspectief
Overheidsschuld



kort volgens de recentste raming van het Monitoringcomité uitkomen op 7,6% van het bbp, of nog altijd 36 miljard. Dat zijn spectaculaire cijfers. Zulke tekorten zijn in ons land niet meer gezien sinds begin jaren 90. De overheidsschuld zou daardoor klimmen naar 116,2% van het bbp in 2021 (zie figuur 4).

Is de hoge overheidsschuld een probleem?

De hoge overheidsschuld is al langer aanleiding voor allerlei doemverhalen. Daarbij gaat het dan al snel over failliete overheden, komen vergelijkingen boven met landen als Griekenland, of heeft men het over "stelen van onze (klein)kinderen". Doorgaans wordt dan verwezen naar absolute cijfers. De overheidsschuld van 116% van het bbp komt overeen met 550 miljard of 48.000 euro per Belg (inclusief kinderen).¹ Anderzijds worden ook vergelijkingen gemaakt met Japan waar de overheidsschuld ondertussen opgelopen is tot 250% van het bbp zonder dat het land failliet ging (zie figuur 5). Daarnaast wordt ook verwezen naar het feit dat overheden vandaag kunnen lenen aan negatieve rentes, wat voor sommigen aantoont dat begrotingstekorten en overheidsschulden er niet meer toe doen.

Failliete overheden of onbeperkte overheidsschulden? De vraag is in welke mate we ons zorgen moeten maken over onze hoge over-

1. De overheidsschuld wordt regelmatig voorgesteld in miljarden euro's. Dat geeft spectaculaire cijfers, maar wil op zich weinig zeggen. Cijfers over de schuld zijn maar zinnig in vergelijking met een indicator van de terugbetaalcapaciteit van de overheid. Vandaar wordt hier verder alleen over de schuld gesproken in verhouding tot het bbp. Die laatste is in essentie bepalend voor de potentiële belastingontvangsten van de overheid, en dus ook voor de betaalcapaciteit van de overheid.



heidsschuld. Het antwoord daarop is enigszins genuanceerd: er is geen duidelijk niveau vanaf wanneer overheidsschulden problematisch worden. Na de crisis van 2008 was er een tijd sprake van een 90%-limiet voor de overheidsschuld. Een overheidsschuld van meer dan 90% van het bbp

"Niet zozeer de hoogte van de overheidsschuld is van belang, maar veeleer of de overheid de dynamiek van de schuld nog onder controle heeft of niet."

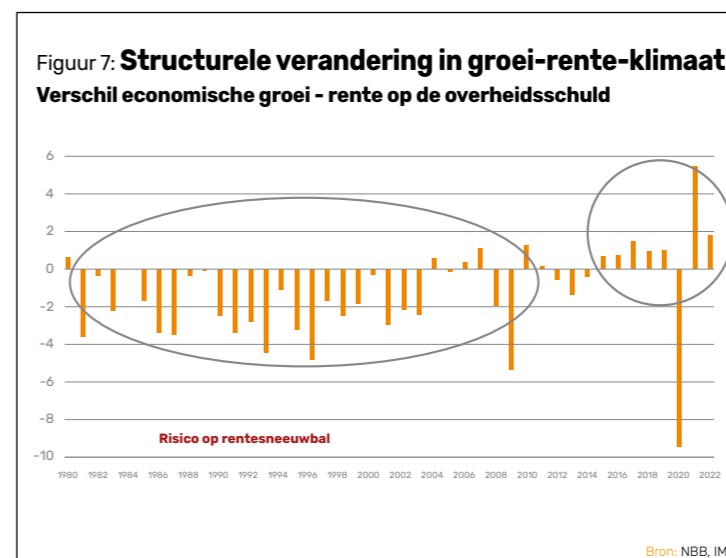
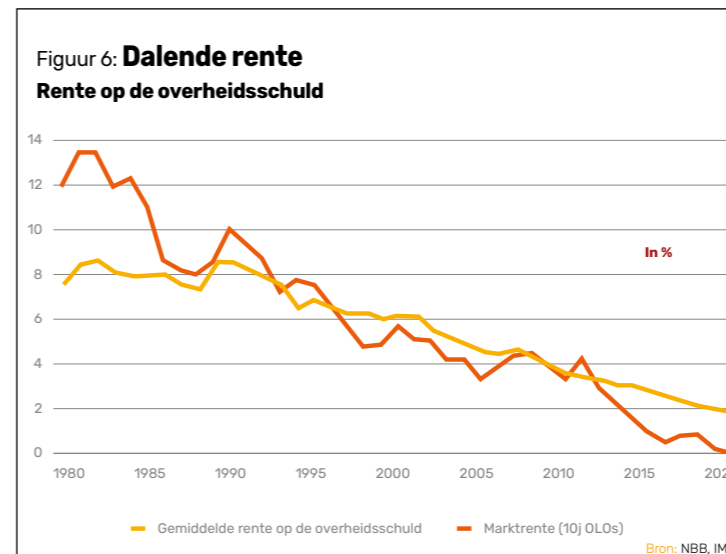
zou zeer negatieve gevolgen hebben voor een economie, maar het onderzoek waarop dat gebaseerd was, is ondertussen volledig weerlegd. Anderzijds is het ook niet zo dat overheidsschulden er helemaal niet meer toe doen. Niet zozeer de hoogte van de overheidsschuld is daarbij van belang, maar veeleer de dynamiek van die schuld is doorslaggevend voor de houdbaarheid ervan. Is de schuld aan het stijgen of dalen, vertraagt of versnelt die eventuele stijging, en heeft de overheid die dynamiek nog onder controle of niet?

De dynamiek van de overheidsschuld wordt bepaald door drie factoren: de nominale rente op de overheidsschuld, de nominale economische groei (dit is inclusief inflatie) en het primaire begrotingssaldo (dit is het saldo zonder de rentelasten). Kort gezegd: hogere rente en een groter tekort duwen de schuld hoger, sterkere economische groei en een groter overschot duwen de schuld lager.

Rente op de overheidsschuld

De gemiddelde rente op de overheidsschuld is uiteraard bepalend voor de verschuldigde rentebetalingen. Een stijgende rente is dan ook geen goed nieuws voor de overheid. Schuldencrisissen gaan stevast gepaard met snel oplopende rentes waardoor overheden in financiële problemen raken. Oplopende rentes worden dan ook vaak beschouwd als het belangrijkste risico voor de overheidsschuld. De realiteit ligt vandaag evenwel enigszins anders.

De gemiddelde rente op de overheidsschuld is teruggezakt tot minder dan 2%, het laagste niveau in meer dan 50 jaar (zie figuur 6). De huidige marktrente op de Belgische overheidsschuld ligt



bovendien nog heel wat lager, met name 0,15% op schuld papier op 10 jaar. De rente op nieuwe schulduitgiftes ligt dus duidelijk onder de gemiddelde rente op de totale schuld, waardoor dat gemiddelde verder zakt naarmate de overheid nieuwe schulden financiert. De marktrente is de voorbije maanden wel duidelijk toegenomen van -0,4% eind 2020 naar 0,15% vandaag, maar dat heeft vooral te maken met het einde van de acute economische crisis. Niettemin is het risico op een verdere stijging van de rente een cruciale factor voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Volgens de meeste verwachtingen zullen de marktrentes de komende jaren toenemen, maar het beleid van de centrale banken en het globale spaaroverschot zullen er allicht voor zorgen dat

die stijging binnen de perken blijft. Het risico van een snelle rentestijging op korte termijn is beperkt. Anderzijds kan de overheid er niet zomaar van uitgaan dat de rentes voor lange tijd extreem laag zullen blijven. Verstandig begrotingsbeleid impliceert dat de overheid rekening houdt met de mogelijkheid van een stijgende rente op termijn. Bovendien hebben onze overheden weinig impact op de rente. Die wordt vooral bepaald op internationale markten en is voor ons land eerder een gegeven. Dat impliceert dat de overheid rekening moet houden met verschillende risicoscenario's voor die rente.

Economische groei

Doordat de belastingontvangsten gelinkt zijn aan de economische activiteit, bepaalt die laatste de potentiële betaalcapaciteit van de overheid. In die zin is het belangrijk om de overheidsschuld te bekijken in verhouding tot de economische activiteit, met name het bbp. Nog los van de impact die economische groei heeft op de inkomsten en uitgaven van de overheid, is die groei ook belangrijk voor de schuldgraad. Sterkere groei zorgt voor een lagere schuldgraad.

In die zin is het verontrustend dat onze economische groei al langer aan het afkalven is. Meer nog, na zware economische crisissen in het verleden, zoals begin jaren 80 of in de periode na 2008, schakelde onze economie telkens naar een structureel lagere versnelling. Het wordt al te vaak vergeten, maar een te lage economische groei is vandaag allicht een groter risico voor onze overheidsschuld dan een stijgende rente. Met investeringen en structurele hervormingen kan de overheid ons groeipotentieel wel effectief versterken. Dat wordt dan ook een cruciale uitdaging voor de komende jaren.

Het verschil tussen de rente en de economische groei is een cruciale factor voor de dynamiek van de overheidsschuld. Als de rente hoger is dan de groei, dan is er een inherente neiging van de overheidsschuld om te stijgen. In dat geval dreigt een rentesneeuwbal, waarbij de rentelasten de schuld altijd maar hoger duwen. Om die neiging te neutraliseren is dan een voldoende groot primair overschot nodig om de schuld zelfs maar te stabiliseren. Anderzijds, als de groei hoger is dan de rente, dan is er een inherente neiging van de schuld om te dalen. In dat geval kan de schuld zelfs bij een (beperkt) begrotingstekort dalen. Er is dan sprake van een omgekeerde rentesneeuwbal. In de jaren 80 en 90 zaten we continu in de eerste situatie, maar de jongste jaren zitten we in de tweede situatie, die veel gunstiger is voor de overheidsfinanciën (zie figuur 7). En volgens de huidige consensusvooruitzichten blijven we

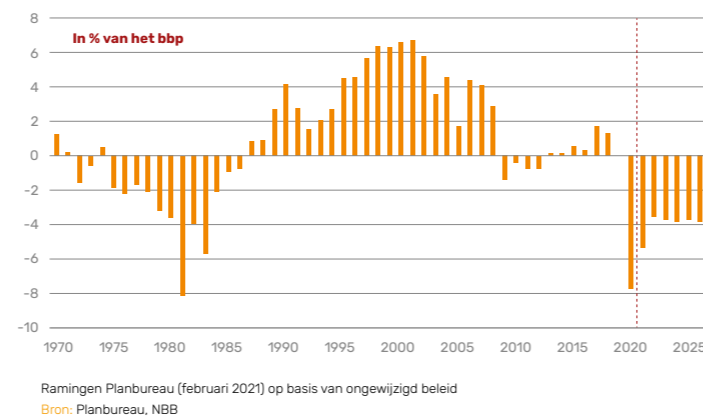
op z'n minst nog een aantal jaar in die gunstige situatie, vooral dan dankzij de lage rente. Zo verwacht het Planbureau tegen 2026 een 10-jaars rente van 1,6%, wat duidelijk onder de verwachte nominale economische groei van zo'n 3% blijft.

Primair begrotingssaldo

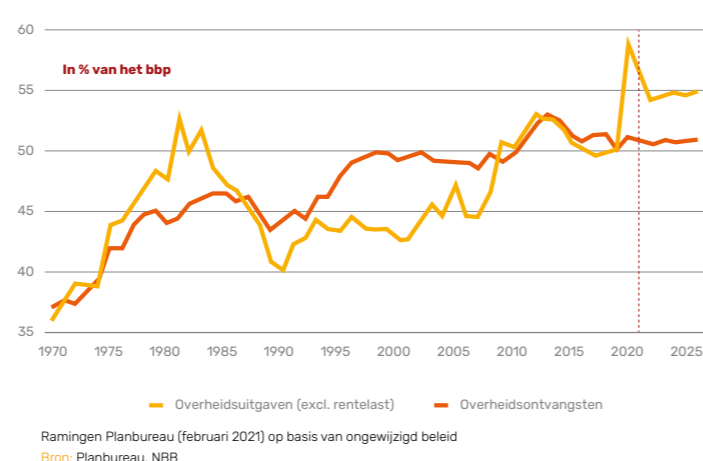
Zoals hierboven aangegeven, is het niet zo dat elk begrotingstekort onmiddellijk een probleem is voor de overheidsschuld, maar uiteraard is het begrotingssaldo een belangrijke factor voor de schulddynamiek. Bovendien is het ook de factor waar de overheid zelf de meeste controle over heeft. Het primaire begrotingssaldo is immers in belangrijke mate het resultaat van eerdere beleidsbeslissingen rond overheidsuitgaven en -ontvangsten. In 2021 zou het primaire tekort uitkomen op 5,4% van het bbp, na een tekort van 7,8% in 2020. Dat soort primaire tekorten zijn in België niet meer gezien sinds begin jaren 80. Die tekorten zijn opgedreven door de tijdelijke stimulusmaatregelen om de coronacrisis op te vangen. Zoals hoger aangegeven, waren die maatregelen noodzakelijk om de economische schade te beperken. Tijdelijke tekorten zullen wel de overheidsschuld hoger duwen, maar vormen niet noodzakelijk een bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn. De cruciale voorwaarde daarbij is dat het tijdelijke tekort terug verdwijnt eens de crisis voorbij is.

Zoals bij eerdere crisissen blijkt het Belgische beleid opnieuw een belangrijke les van de budgettaire theorie te missen. De tekorten van 2020-2021 zijn maar gedeeltelijk tijdelijk. Volgens de ramingen van het Planbureau (en bevestigd door andere organisaties) blijven we na deze crisis met belangrijke tekorten zitten (zie figuur 8). Zo zou het primaire tekort bij ongewijzigd beleid in de periode 2023-2026 dicht bij 4% van het bbp blijven hangen. Die structurele ontsporing zit volledig aan de uitgavenkant. Terwijl de totale overheidsontvangsten rond 51% van het bbp zouden schommelen (boven de 50,1% van 2019), zouden de primaire overheidsuitgaven bij ongewijzigd beleid klimmen richting 55% van het bbp tegen 2026, duidelijk boven het pre-crisis niveau (50,1%

Figuur 8: Tekort blijft ook na corona hangen
Primair saldo gezamenlijke overheid



Figuur 9: Zonder bijsturing blijven de uitgaven structureel hoger na de crisis
Uitgaven en ontvangsten gezamenlijke overheid



in 2019) (zie figuur 9). Die toename in de jaarlijkse primaire overheidsuitgaven met 4,8% van het bbp, of bijna 23 miljard in euro's van vandaag, komt voor drie vierde op rekening van de stijgende sociale uitgaven. Het resulterende begrotingstekort is te groot om de overheidsfinanciën de komende jaren op de rails te houden.

Zonder inspanningen ontsporen onze overheidsfinanciën

De coronacrisis heeft onze al wankele overheidsfinanciën dus nog een extra tik bezorgd. Niettemin zijn er vandaag geen signalen die wijzen op acute problemen voor onze overheidsfinanciën. De marktrenten blijven extreem laag, ook dankzij

"Ondanks de vrij gunstige omstandigheden van rente en groei zit onze overheidsschuld op een oplopend traject."



"De veroudering van de bevolking zorgt voor toenemende overheidsuitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg."

de interventies van de Europese Centrale Bank. Maar ook los van de rol van de ECB zijn er weinig tekenen van ongerustheid over de Belgische overheidsschuld op de financiële markten. Toch zijn er redenen om bezorgd te zijn over de houdbaarheid van onze overheidsfinanciën op langere termijn.

Ondanks de vrij gunstige omstandigheden van rente en groei zit onze overheidsschuld op een oplopend traject. Het huidige begrotingstekort

is te hoog om de schuld te stabiliseren. Bovendien komen er de volgende jaren nog belangrijke uitdagingen op ons af. De veroudering van de bevolking zorgt voor toenemende overheidsuitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. Die tendens is al geruime tijd aan de gang. Zo stegen de sociale overheidsuitgaven al van 20,6% van het bbp in 2000 naar 24,6% in 2019. Tegen 2026 komt daar nog eens 3,6% van het bbp bij. En ook in de jaren daarna zou de vergrijzing voor verdere opwaartse druk op de sociale uitgaven zorgen (nog eens 2% van het bbp extra tegen 2040). En die ramingen zijn gebaseerd op vrij optimistische hypothesen voor groei en tewerkstelling, en houden nog geen rekening met de plannen om de pensioenen te verhogen en om meer te investeren in de zorg. Daarnaast zal ook de klimaatuitdaging extra middelen vereisen, ook al zijn die vandaag niet volledig doorgerekend.

Voorspellingen maken op langere termijn is niet evident, maar we kunnen wel simuleren wat er

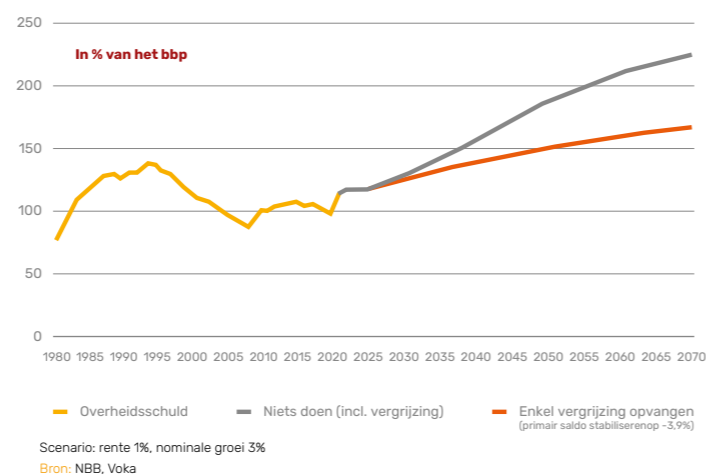
zou gebeuren met onze overheidsfinanciën in verschillende scenario's. Dat soort simulaties maakt al snel duidelijk dat 'niets doen' geen optie is. Als we niets doen op het vlak van budgettaire inspanningen, dan blijven we na deze crisis met een hoog begrotingstekort zitten. Bovendien zou dat de komende jaren verder oplopen door de extra vergrijzingsuitgaven. Op basis van de huidige ramingen van de vergrijzingsfactuur zou het primaire tekort dan schommelen tussen 5 en 6% van het bbp in 2035-2070. Zelfs bij vrij gunstige omstandigheden qua rente en groei (respectievelijk 1% en 3% per jaar) zou de overheidsschuld dan stelselmatig oplopen naar 225% van het bbp tegen 2070 (zie figuur 10). In zo'n scenario is het weinig waarschijnlijk dat de marktrenten stabiel zouden blijven. Zelfs bij beperkte stijgingen van de gemiddelde rente op de overheidsschuld, zou de schuldsimulatie snel hoger uitkomen. Zo zou met een rente die stabiliseert op 3% de overheidsschuld oplopen naar 370% van het bbp tegen 2070. Voor de duidelijkheid, zo'n traject is niet geloofwaardig, gezien de overheid in zo'n scenario allicht sneller met ernstige financieringsproblemen geconfronteerd zou worden.²

Als we de komende jaren inspanningen doen om de budgettaire impact van de vergrijzing op te vangen (een inspanning van 2% van het bbp in de periode 2026-2040) en eventuele andere nieuwe uitdagingen die op ons afkomen, zouden we het primaire tekort kunnen stabiliseren. In dat geval, en nog altijd bij gunstige omstandigheden qua rente en groei, zou de overheidsschuld klimmen naar 167% van het bbp tegen 2070. Als we op korte termijn de beloftes uit het ingediende Stabiliteitsprogramma kunnen waarmaken, en het primaire tekort terugdringen tot 2,5% van het bbp tegen het einde van deze legislatuur, om het daarna op dat niveau te stabiliseren dan zou de overheidsschuld uitkomen op 124% van het bbp tegen 2070.

In dit soort simulaties zijn een oneindig aantal combinaties mogelijk, maar het beeld zou al snel duidelijk moeten zijn: zonder budgettaire inspanningen zitten onze overheidsfinanciën vandaag op een onhoudbaar pad van continu toenemende overheidsschulden. En dat zelfs in vrij gunstige economische omstandigheden qua rente en groei. Daarnaast zijn er uiteraard verschillende risicoscenario's die onze overheidsfinanciën nog meer aan het wankelen kunnen brengen. Zo zullen rentes niet eeuwig extreem laag blijven, kan de economische groei verder vertragen (zoals na eerdere zware crisissen), kan de vergrijzingsfactuur zwaarder uitvallen dan vandaag ingeschat (ramingen uit het verleden bleken vaak te optimistisch) of zijn nieuwe crisissen denkbaar die nieuwe overheidssteun vereisen. Verstandig bud-

Figuur 10: 'Niets doen' resulteert in ontsprende overheidsschuld

Scenario's overheidsschuld



gettair beleid impliceert dat overheden rekening moeten houden met dat soort risico's door buffers in te bouwen in de overheidsfinanciën.

Om de overheidsfinanciën terug op de rails te krijgen, kunnen we dan ook best op vrij korte termijn de inspanningen starten. Al te bruuske inspanningen zijn niet wenselijk omdat die de economie te hard zouden raken. Dat soort zware inspanningen zijn allicht ook politiek niet haalbaar. In die zin kunnen overheden de inspanningen beter spreiden over een langere periode, met ruimte voor extra inspanningen in periodes van economische bloei. Als onze overheden hun beloftes uit het nieuwe Stabiliteitsprogramma kunnen waarmaken, wat een inspanning van 1,8% van het bbp zou vereisen (voorlopig een grote 'als'), dan zou deze legislatuur afsluiten met een primair tekort van 2,5% van het bbp. Een strategie om naar een primair evenwicht te gaan tegen 2030 zou dan bij de eerder gebruikte hypothesen voor rente en groei de overheidsschuld terugbrengen tot minder dan 100% van het bbp vanaf 2035 (en daarna zou die verder afnemen). Zo'n strategie zou in de periode 2025-2030 een totale budgettaire inspanning van 3,3% van het bbp vereisen. Alles samen betekent dat een budgettaire inspanning van 5,1% van het bbp, of 24 miljard in euro's van vandaag, gespreid over de periode 2022-2030. Ter vergelijking, de totale structurele inspanning onder de regeringen Dehaene kwam op 3,5% van het bbp.

2. Dit zijn louter technische simulaties om de dynamiek van de overschuld te illustreren. Dit zijn geen voorspellingen.

2. Pistes om de overheidsfinanciën terug op de rails te krijgen

Er is geen mirakeloplossing om onze overheidsfinanciën duurzaam terug op orde te zetten, maar anderzijds zijn er ook geen honderden manieren om dat te doen. In essentie zijn er drie mogelijkheden: meer economische groei, meer inkomsten en/of minder uitgaven. De voorbije twintig jaar werd in België vooral gehoopt op groei, werd er vervolgens gezocht naar extra inkomsten en werd er vooral gepraat over het terugdringen van de uitgaven. De Belgische overheidsfinanciën zijn al decennialang een verhaal van stelselmatig oplopende uitgaven, gedeeltelijk gecompenseerd door toenemende inkomsten. Dat patroon is niet houdbaar voor de komende budgettaire uitdaging.

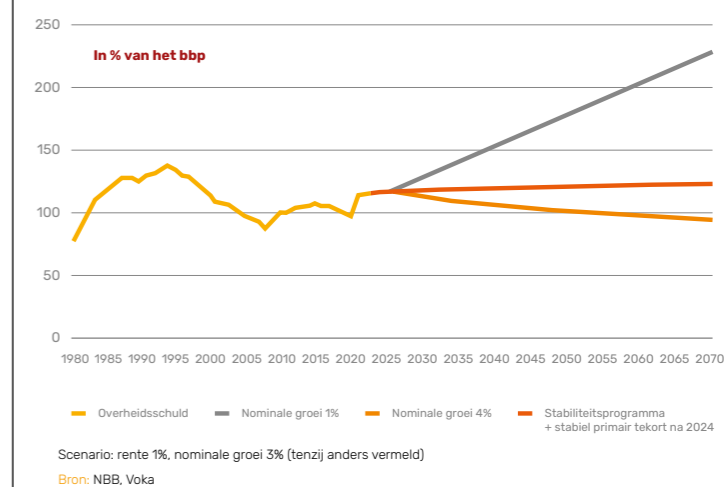
Economische groei

In sommige hoeken wordt de coronacrisis gezien als een signaal dat het hoog tijd wordt om af te stappen van ons economische model gericht op groei. In die analyse is economische groei een bron van allerlei negatieve effecten, en moeten we daarvan af. De realiteit is enigszins anders. Zonder economische groei is onze huidige welvaartsstaat niet houdbaar. Dat blijkt opnieuw uit de hoger al aangehaalde schuldsimulaties (zie figuur 11). Als de economische groei stilvalt, ontspoort onze overheidsschuld. Daar komt nog bovenop dat ook de vergrijzingsfactuur zou exploderen. In haar basisscenario rekent de Studiecommissie op een gemiddelde economische groei van 1,4% per jaar in 2019-2070 en dan zou de vergrijzingsfactuur oplopen tot 4,3% van het bbp. Als die gemiddelde groei 0,3% lager zou uitkomen, dan zou die factuur de helft hoger zijn (6,5%). De Studiecommissie hanteert geen scenario zonder economische groei, maar in zo'n scenario zou de vergrijzingsfactuur nog veel zwaarder uitvallen.

Sterkere economische groei en meer mensen aan het werk zou dus helpen om de schuld onder

Figuur 11: Zonder economische groei ontspoort de overheidsschuld

Scenario's overheidsschuld



controle te brengen en maakt het ook makkelijker om het begrotingstekort terug te dringen. Meer groei en meer mensen aan het werk is evenwel makkelijk gezegd, maar zal niet vanzelf gebeuren. Integendeel, eerdere zware crisissen resulteerden in structureel lagere economische groei. Om zo'n scenario, met de bijhorende nefaste gevolgen voor onze overheidsfinanciën, te vermijden, moeten beleidsmakers nu volop inzetten op maatregelen die onze economie duurzaam versterken. Dat kan met extra productieve overheidsinvesteringen en structurele hervormingen. Het huidige relanceplan is op dat vlak een eerste stap, maar er is meer nodig. Vooral op

"Er zijn extra productieve overheidsinvesteringen en structurele hervormingen nodig om onze economie duurzaam te versterken."

het vlak van de hervormingen van onze arbeidsmarkt, van onze fiscaliteit, van onze sociale zekerheid, van ons onderwijs, ... laten we een enorm potentieel liggen.³

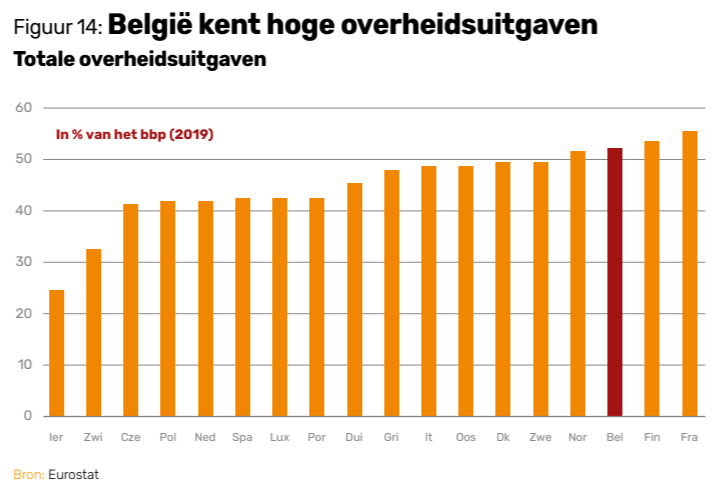
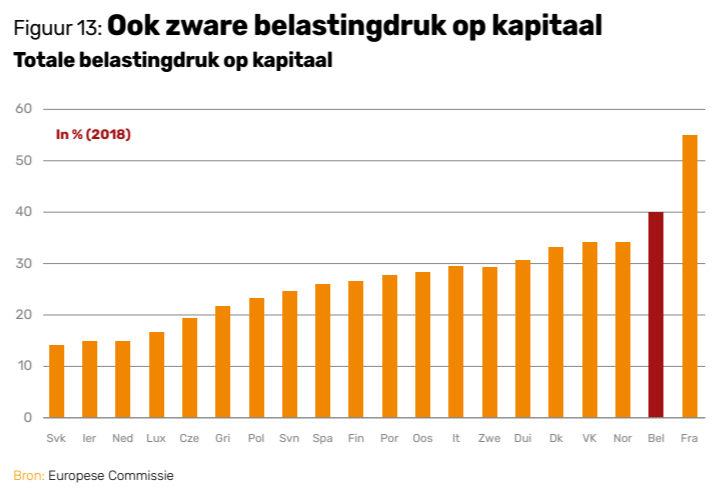
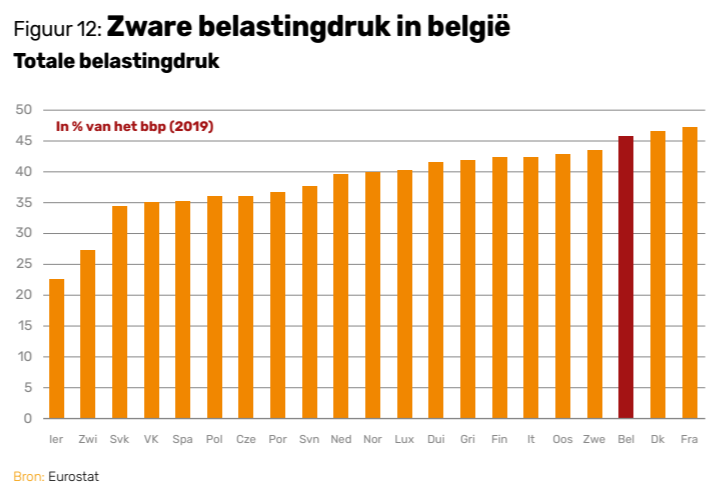
Overheidsontvangsten

Bijkomende overheidsontvangsten zijn al decennialang de 'makkelijke' manier om de overheidsrekening bij te passen. Zo evolueerden de totale Belgische overheidsontvangsten van gemiddeld 40,7% van het bbp in de jaren 70, over 45,4% in de jaren 80, 47,2% in de jaren 90, en 49,3% in de jaren 00, naar 51% van het bbp in 2019. Daarmee heeft België bij de hoogste overheidsontvangsten van Europa. Enkel in Denemarken, Frankrijk en Finland liggen die nog hoger. Gezien belastingen het leeuwendeel van die overheidsontvangsten uitmaken, hoort België ook qua totale belastingdruk bij de Europese 'top' (zie figuur 12).

Dat neemt niet weg dat in bepaalde hoeken extra belastingen ook nu weer beschouwd worden als de makkelijkste weg om de begrotingstekorten bij te passen. Daarbij wordt dan doorgaans verwezen naar extra belastingen op vermogen, op multinationals of op ondernemingen in het

"Hoge overheidsuitgaven hoeven op zich geen punt te zijn, de vraag is vooral wat er tegenover staat."

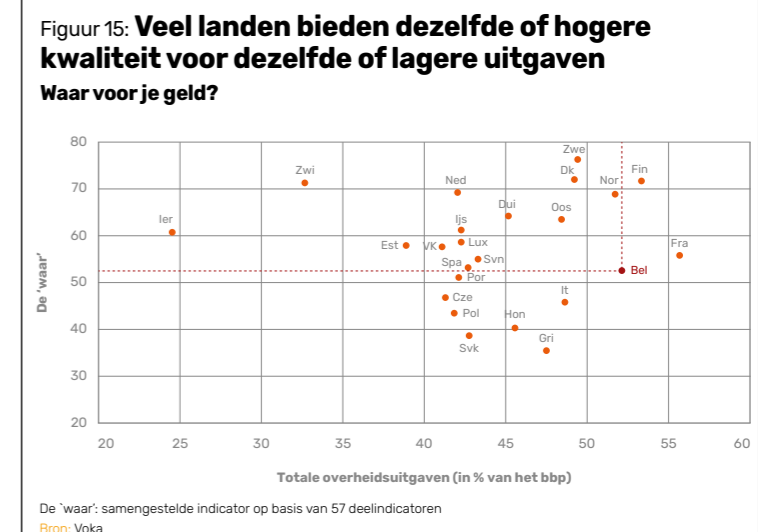
algemeen. Die analyse gaat voorbij aan het feit dat de totale belastingdruk op kapitaal in België ook bij de hoogste van Europa hoort (zie figuur 13). De belastingdruk op kapitaal is in België onevenwichtig verspreid. Sommige vormen van kapitaalinkomsten zijn weinig of niet belast, andere dan weer relatief zwaar belast. De totale belastingdruk op kapitaal is niet eenvoudig te bepalen, maar volgens ramingen van de Europese Commissie is die in België op Frankrijk na de hoogste van Europa. Bovendien is die totale belastingdruk op kapitaal de voorbije tien jaar al stevig opgetrokken. Er wordt ondertussen op internationaal vlak gewerkt aan een herziening van de fiscaliteit op ondernemingen, onder meer rond digitale business modellen. Het zou geen goed idee zijn om daar in België nog een eigen laag bovenop te leggen.



Als we de budgettaire inspanning die voor ons ligt, willen opvangen met extra belastingen, dan moet de totale belastingdruk opgedreven worden tot met voorsprong de zwaarste van Europa. Het is een illusie te denken dat dit kan zonder dat iemand het voelt. 'Extra belastingen op de rijken of op de multinationals' klinkt misschien makkelijk, maar zou meer dan waarschijnlijk een negatieve impact hebben op onze economie. België is al op zowat alle vlakken een zwaar belast land. De ontsporing van de overheidsfinanciën die we nu doormaken, heeft niets te maken met een gebrek aan belastinginkomsten, maar wel met almaar verder oplopende overheidsuitgaven. De inspanningen om onze overheidsfinanciën terug op de rails te krijgen, moeten dan ook vooral op die kant gefocust worden.

Overheidsuitgaven

De totale uitgaven van de gezamenlijke Belgische overheden kwamen in 2019 uit op 52,1% van het bbp. Na Frankrijk en Denemarken was dat het derde hoogste niveau van Europa (zie figuur 14). De coronacrisis zorgde voor heel wat tijdelijke bijkomende uitgaven, maar zoals hoger aangehaald zouden de overheidsuitgaven ook na de crisis op een gevoelig hoger niveau blijven hangen (rond



56% van het bbp). Nu hoeven hoge overheidsuitgaven op zich geen punt te zijn. De vraag is vooral wat er tegenover staat: stemt de kwaliteit van het beleid en van de overheidsdiensten overeen met het niveau van de overheidsuitgaven? Krijgt de belastingbetaler voldoende waar voor zijn/haar geld? Er zijn wel wat indicaties dat dat in België lang niet altijd het geval is.

Brede internationale concurrentierangschikkingen geven een indicatie van hoe goed een economie, en dus ook het beleid, werkt. In dat soort rangschikkingen scoort België doorgaans matig. Bovendien verliezen we geleidelijk terrein. Meer toegespitst op het overheidsbeleid wordt het plaatje nog somberder. Zo staat België in de Global Competitiveness rangschikking van het World Economic Forum op een 36e plaats voor toekomstgerichtheid van de overheid en op een 53e plaats voor kwaliteit van de publieke sector. Dat staat in schril contrast met onze toppositie qua overheidsuitgaven. Ook onze eigen Waarvoor-je-geld-analyse plaatst grote vraagtekens bij de prijs/kwaliteit van ons overheidsbeleid. In die analyse vergelijken we voor een reeks Europese landen het niveau van de overheidsuitgaven met een brede indicator van de kwaliteit van het beleid. Daaruit blijkt dat veertien Europese landen een hogere kwaliteit van beleid afleveren voor lagere overheidsuitgaven (zie figuur 15). Dergelijke topdown-analyses geven aan dat onze overheid eenzelfde kwaliteit zou moeten kunnen leveren met lagere overheidsuitgaven. Om onze overheidsfinanciën terug op de rails te krijgen, moeten we dan ook in belangrijke mate naar de uitgavenkant kijken.

3. Zie ook Plan Samen Groeien van Voka: www.plansamengroeien.be



3. Naar een versterking van het begrotingskader

Op het vlak van begrotingsregels en -kaders zijn we absoluut niet de beste van de klas en zouden we nog heel wat kunnen opsteken van onze noorderburen. Een duidelijk kader met regels die worden nageleefd, kan nochtans een aanzienlijke bijdrage bieden tot de verbetering van de begrotingsresultaten.

We haalden eerder al aan dat we niet steeds de goede budgettaire gewoonte hebben aangemenen om tijdens economisch gunstige omstandigheden buffers aan te leggen voor wanneer het minder goed gaat. Het vizier is vaak te zeer gericht op de korte termijn. Beleidsmatig ingrijpen wordt zo te vaak uitgesteld tot een calamiteit beleidsmakers ruw wakker schudt. Onze media berichten hier vrijwel dagelijks over. Hoe meer verkiezingen naderen (lokaal, regionaal of nationaal) hoe korter bovendien de politiek relevant geachte tijdsperiode. De focus verschuift dan naar de verhoopde electorale baat van een

nieuw sociaal programma of een gerichte subsidie/belastingvermindering voor een electoraal interessante doelgroep. Die context biedt ideale humus voor allerlei deelbelangen. Professor Moesen verwoordde dit proces treffend in het artikel 'De begroting als publieke grabbelton'.⁴ Dergelijke focus op kortetermijnbeleid neemt toe in een gefragmenteerde, complexe samenleving met uitdijende coalitieregeringen. Als die dan bovendien nog eens samengesteld zijn uit ideologisch sterk verschillende partijen uit verschillende gemeenschappen doemen al snel budgettaire donderwolken aan de einder op. Die context helpt ook te verklaren waarom op enkele belangrijke maatschappelijke domeinen de belangen van de toekomstige generaties ondergesneeuwd geraakten in ons land ten opzichte van die van de huidige generatie. De cijfermatige vertaling hiervan vinden we sinds de jaren zeventig terug in jaarlijkse begrotingstekorten en onze daaruit volgende hoge staatsschuld zoals beschreven in het eerste hoofdstuk.

Het verduidelijkt het cruciale belang van een geloofwaardig tegengewicht. De toepassing van doeltreffende begrotingskaders – die ook

“De toepassing van doeltreffende begrotingskaders – die ook effectief nageleefd worden – zou een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de begrotingsresultaten.”

effectief nageleefd worden – zou een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de begrotingsresultaten. Vandaar eerst een hoofdstuk over spelregels zoals betrouwbare begrotingsdata, een cultuur van middellange termijnplanning, kwantitatieve begrotingsdoelstellingen en goede onderlinge samenwerking tussen overheden. Ook al is het minder splijtend dan een debat over de inhoudelijke keuzes, sterke instituties en de naleving van spelregels is daarom niet minder cruciaal om onze overheidsfinanciën in veilig vaarwater te leiden. Wat ter zake geldt voor ondernemingen, geldt immers ook voor een overheid. Zonder een stevige financiële en organisatorische structuur is het moeilijk om door te groeien.

De kracht van instituties

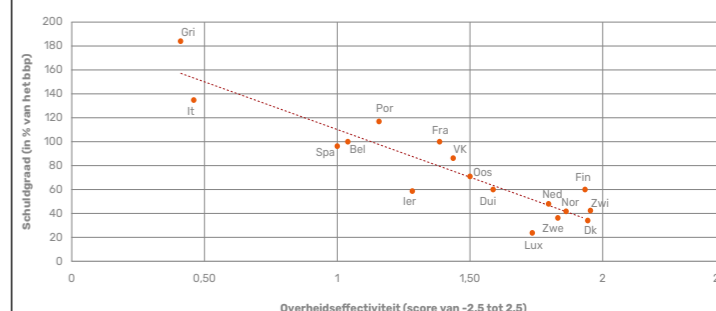
In 'Why Nations Fail?' stellen Acemoglu en Robinson het belang van 'instituties' op overtuigende wijze centraal ter verklaring van het economisch wel en wee van landen in de afgelopen eeuwen. Zo groeiden landen die hun inwoners een sterkere juridische bescherming bieden of die betere regelgeving ontwikkelden op duurzame wijze.⁵ De versterking van dergelijke instituties verhoogt immers het potentieel van werknemers en investeringen.

De institutionele kwaliteit van het overheidsbeleid is over het algemeen weliswaar relatief groot in Europa, maar ons land doet het op dat vlak wat minder goed. Dat blijkt uit de jaarlijkse perceptiemeter van de institutionele kracht door de Wereldbank.⁶ Ondernemers in ons land dringen dan ook vaak aan op versterking van de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid in het overheidsbeleid. Het is geen loze kreet.

Hebben institutionele factoren ook impact op de budgettaire situatie van overheden? De koppeling van de overheidsschuld aan een subindicator van deze Wereldbank ranking lijkt ter zake relevant. Die subindicator meet de perceptie over de overheidseffectiviteit. Daaronder wordt verstaan: de kwaliteit van de publieke dienstverlening en administratie, de mate van politieke onafhankelijkheid, de kwaliteit van de beleidsformulering en -implementatie en de geloofwaardigheid dat politieke verbintenissen ook worden nagekomen.⁷ We bekijken deze subindicator voor zeventien landen: de vijftien EU-lidstaten (voor de grote uitbreidingsgolf van 2004), aangevuld met Zwitserland en Noorwegen. Peildatum is 2019, het recentste jaar waarvoor data beschikbaar zijn.

Er blijkt inderdaad een opvallend negatief verband te bestaan tussen de institutionele kwaliteit

Figuur 16: Landen met lage overheidseffectiviteit hebben hogere schuldgraad
 Relatie tussen perceptiegraad overheidseffectiviteit en overheidsschuldgraad, 2019



Bron: Eigen berekeningen op basis van Wereldbank en IMF

van een land en zijn schuldgraad. Landen met een lage overheidseffectiviteit kennen in de regel een hogere schuldgraad. Deze relatie is bovendien vrij robuust: afwijkingen ten opzichte van de lineaire trendlijn zijn vrij beperkt.

Een dieptezicht op figuur 16 leert dat de verschillen qua overheidseffectiviteit en schuldgraad tussen de Europese landen aanzienlijk zijn. Dit impliceert dat individuele landen via goed beleid wel degelijk een verschil kunnen maken. Relatief kleine economieën als de Scandinavische landen, Zwitserland, Nederland en Luxemburg bevinden zich duidelijk in het koppeloton. Griekenland en Italië daarentegen situeren zich in het minder gewenste segment van de grafiek, links bovenaan. België, Spanje en Portugal zitten in de gevarenzone. De perceptie over de overheidseffectiviteit is er vrij beperkt en de schuldgraad bevond zich al voor de coronacrisis aan de hoge kant. België bevindt zich overigens van langsom meer in deze gevarenzone, want de perceptie over de

4. Moesen (2015)
 5. Djankov en anderen (2006)
 6. De samengestelde World Governance Indicator (WGI) van de Wereldbank bestaat uit zes subindicatoren die verschillende aspecten van de institutionele kracht van een land meten. Bijvoorbeeld de naleving van de rule of law of de graad van persvrijheid. Het zijn geen eigen metingen van de Wereldbank, maar combinaties van wereldwijde surveys bij burgers, experts en ondernemingen. Door die surveys te consolideren worden mogelijke vertekeningen weggevlakt.
 7. Andere aspecten van de institutionele kracht zoals de vrijheid van vereniging en van meningsuiting, de regelgevende kwaliteit, de graad van politieke stabiliteit en de naleving van de rule of law nemen we hier niet mee, omdat de link met de budgettaire prestaties op het eerste gezicht iets minder lijkt.

institutionele kwaliteit nam de voorbije twee decennia af. In tegenstelling tot in Nederland en Zwitserland bijvoorbeeld.

Institutionele elementen als de kwaliteit van de beleidsimplementatie, onafhankelijke instellingen, de geloofwaardigheid dat aangegane verbintenissen ook worden nagekomen en het nastreven van het algemene boven het particuliere belang zijn dus belangrijke factoren voor gezonde openbare financiën. Maar wat verstaan we daar in de begrotingscontext meer concreet onder? We hebben het dan over de versterking van het begrotingskader.

"De begrotingsregels werpen een dam op tegen de electorale druk om procyclisch in plaats van anticyclisch begrotingsbeleid te voeren."

Versterking begrotingskader

De meeste landen hebben regels en procedures om hun begrotingsbeleid in goede banen te leiden. Samen maken die het nationale begrotingskader uit. Europese richtlijnen vormen hiervan de basis in de lidstaten van de Europese Economische en Monetaire Unie. Ze leggen minimumeisen op die sinds de financiële crisis zijn aangescherpt. De nalevingsgraad van deze begrotingsengagementen verschilt tussen de lidstaten.

Deze regels en procedures zijn minder visibele, maar wel structurele factoren die de efficiëntie van de overheid en de transparantie in de besluitvorming verbeteren. Ze dwingen onze overheden scherp te blijven en werpen een dam op tegen de electorale druk om een procyclisch in plaats van anticyclisch begrotingsbeleid te voeren. Met procyclisch begrotingsbeleid bedoelen we euforisch begrotingsbeleid in goede economische tijden (of in de aanloop naar verkiezingen) en plots, restrictief begrotingsbeleid in slechte tijden (of in het

eerste jaar na verkiezingen). Procyclisch beleid versterkt de stand van de conjunctuur in plaats van er tegengewicht tegen te bieden.

Doordat we sinds begin deze eeuw deel uitmaken van de Europese Economische en Monetaire Unie heeft de institutionele kwaliteit van het nationale begrotingskader nog aan belang gewonnen. Houdbare openbare financiën in elke lidstaat vormen immers een noodzakelijke voorwaarde voor de levensvatbaarheid van de monetaire unie zelf.

Op enkele deeldomeinen van het begrotingskader bestaat nog heel wat verbeterruimte. We denken dan aan een beter ramingsproces van nieuwe maatregelen, een versterking van het begrotingskader op de middellange termijn, de invoering en naleving van uitgavenkaders en een effectievere begrotingscoördinatie tussen de verschillende overheden in dit land.

Verbeterde ramingen en presentatie van begrotingsmaatregelen

Over een lange periode beschouwd worden de belastingontvangsten wat overschat in ons land.⁸ Andere lidstaten hebben specifieke instituties in het leven geroepen om die vertekening te verminderen. Die moeten voldoende tegengewicht trachten te bieden tegen de inherent politieke verleiding om begrotingscijfers wat rooskleuriger voor te stellen.

Zo ramen in Nederland het Centraal Planbureau en het Ministerie van Financiën de belastingopbrengsten onafhankelijk van elkaar. Bij een substantieel verschil zoeken de instanties de oorzaken van de verschillen uit.⁹ De ramingsmethodiek per belasting wordt ook jaarlijks gedocumenteerd in de bijlage bij de Miljoenennota.¹⁰ Die bevat telkens een opsplitsing tussen de beleidsmatige en de endogene belastingevoluitie.¹¹ Een benadering die ook aan uitgavenzijde wenselijk is.

Duitsland schrijft de belastingontvangsten in de begroting in op basis van een consensus van verschillende instellingen.¹² Het VK gaat nog verder. Daar schat het onafhankelijke Office for Budget Responsibility (OBR) sinds 2010 de meerjarige budgettaire impact in van alle begrotingsmaatregelen. De regering is ertoe gehouden deze schattingen te verwerken in haar begrotingsopmaak. Jaarlijks worden die voorspellingen ook vergeleken met de verwezenlijkingen in een publiek toegankelijk evaluatierapport.¹³ Dat gebeurt vanuit de overweging dat ook responsabilisering van toekomstvoorspellers aangewezen is – een cultuur die ook in ons land versterkt mag wor-

den. Moeilijk te kwantificeren maatregelen zoals de strijd tegen zwartwerk of belastingontduiking zouden best conservatief of slechts pro memorie worden opgenomen in de begroting.

Versterking meerjarenramingen en begrotingsregels

Recent onderzoek van de Europese Commissie beklemtoont de positieve impact van meerjarenramingen op de begrotingsresultaten omdat ze de budgettaire discipline aanscherpen.¹⁴ De meeste begrotingsmaatregelen hebben een meerjarige budgettaire impact. De jaarbegroting brengt daarvan slechts de kostprijs in het eerste jaar in rekening. Meerjarenramingen verschaffen ook transparantie over de middellange termijn impact. Ze focussen zo op de consistentie tussen het gevoerde beleid enerzijds en de realisatie van de begrotingsobjectieven op middellange termijn anderzijds.

Ook goed uitgewerkte begrotingsregels¹⁵ werken disciplinerend. Ze vermijden creatief boekhouden en procyclisch en/of expansief beleid vlak voor verkiezingen. In reactie op budgettaire crisissen zijn deze regels sinds de jaren 90 geleidelijk ingevoerd. Initieel waren ze eenvoudig (bijvoorbeeld een tekortnorm van maximaal 3% bbp). Sinds de financiële crisis zijn de regels flexibeler waarbij bijvoorbeeld voorzien wordt in mogelijke afwijkingen in uitzonderlijke situaties. Die grotere flexibiliteit gaat wel gepaard met een grotere complexiteit in de toepassing ervan.

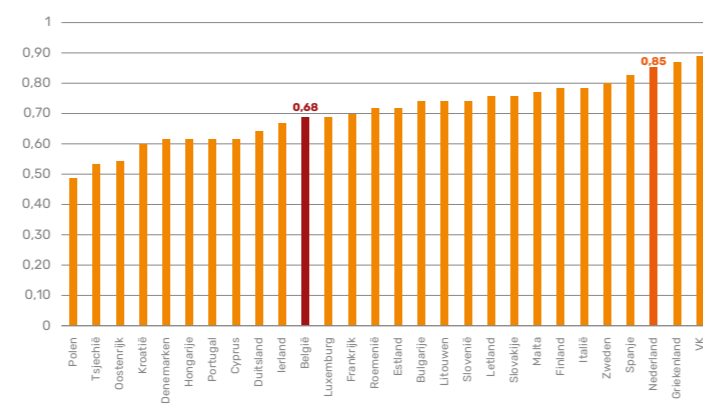
8. Decoster, Vanheukelom en Van Houtven (2017)
9. Commissie Visatie raming belasting- en premieontvangsten (2018)
10. De Miljoenennota (formeel de 'Nota over de toestand van 's Rijks Financiën') is de algemene toelichting op de verwachte inkomsten en uitgaven in de Nederlandse Rijksbegroting.
11. De endogene belastingevoluitie is de evolutie bij ongewijzigd beleid. De beleidsmatige belastingevoluitie geeft de impact weer van belastingverhogingen of -verlagingen.
12. Meer bepaald leggen acht instellingen (de Bundesbank, het Federale Ministerie van Financiën en enkele onderzoeksinstituten) hun ramingen per belastingcategorie voor, waarna ze consensus betrachten.
13. OBR (2021)
14. Europese Commissie (2019)
15. Begrotingsregels zijn numerieke doelstellingen die gekleefd worden op grootheden als het tekort, de schuld, de ontvangsten en/of de uitgaven. Het zijn ook belangrijke regels die beleidsmakers ondersteunen om de begrotingsdiscipline te bewaren. Ervan afwijken gaat immers gepaard met een politieke prijs voor de beleidsmakers.





Figuur 17: Kwaliteit begrotingskader op middellange termijn kan beter

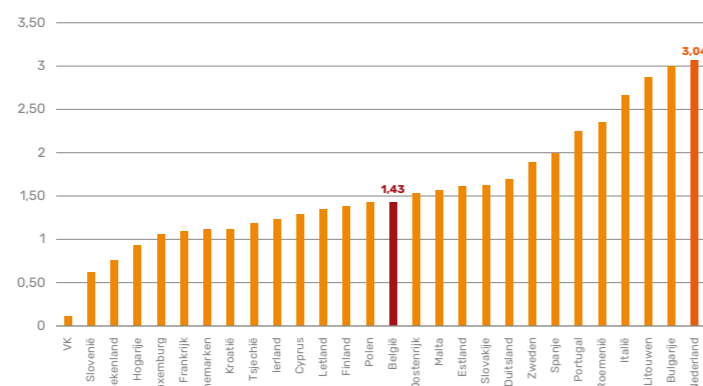
Index van de kwaliteit van het budgettaire kader op de middellange termijn (0-1), 2019



Bron: EC: fiscal governance database
Deze index bevat 5 dimensies van het middellange termijn (MT)-kader bij nationale administraties:
1) de doelstellingen op MT; 2) verband tussen de MT-doelstellingen en de jaarlijkse begroting
3) betrokkenheid parlement bij opmaak MT-plan; 4) betrokkenheid onafhankelijke begrotingsadviesinstellingen bij opmaak MT-planning; 5) graad van detail van de MT-planning.

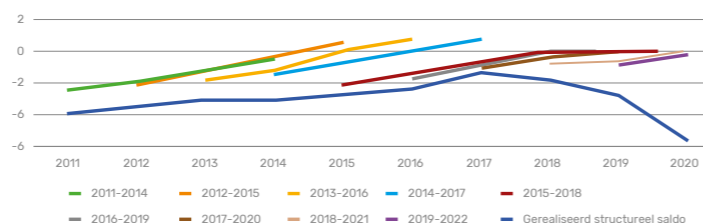
Figuur 18: Nederland disciplineert beleidsmakers met betere begrotingsregels

Index begrotingsregels, 2019



Bron: EC: fiscal rules database
Deze samengestelde index incorporeert vijf aspecten van begrotingsregels: de wettelijke grondslag, het bindende karakter, de instellingen die de naleving van de regels opvolgen, de correctie-mechanismen, de flexibiliteit van de regels in uitzonderlijke situaties.

Figuur 19: Stabiliteitsprogramma's niet gerealiseerd
Evolutie gerealiseerd structureel saldo versus intenties in opeenvolgende Stabiliteitsprogramma's, in % bbp



Bron: opeenvolgende Stabiliteitsprogramma's en EC

Een belangrijke kritische succesfactor is de mate waarin de doelstellingen op de middellange termijn bindend zijn. Ook de graad en frequentie waarmee middellange termijn doelstellingen worden herzien (hoe minder, hoe beter) en een systematische verantwoording achteraf voor het verschil tussen de raming en de realisatie, is belangrijk.

De meeste lidstaten hebben het voorbije decennium vooruitgang geboekt in de kwaliteit van hun begrotingskader op de middellange termijn. De Belgische situatie bleef vrij stabiel, waardoor we nu slechts als Europees gemiddeld ingeschaald worden (zie figuur 17). In vergelijking met de middellange termijn kaders in Nederland en het VK valt nog veel vooruitgang te boeken.

De Europese Commissie schat via een samengestelde index jaarlijks ook de sterkte in van de begrotingsregels op alle beleidsniveaus in de ver-

Trendmatig begrotingsbeleid in Nederland

De kwaliteit van onze begrotingsregels bleek in 2019 iets slechter dan het Europese gemiddelde. Wat daarbij opvalt is de afstand tot Nederland, al lang best-in-class op vlak van begrotingsregels en middellange termijn begrotingsplanning. Hoe komt dat?

Onze noorderburen voeren al sinds de tweede helft van de jaren negentig een trendmatig begrotingsbeleid. Aan de uitgavenzijde passen ze op jaarbasis vaste reële uitgavenplafonds toe op drie domeinen (centrale overheid, sociale zekerheid en gezondheidszorg).¹⁶ Die jaarlijkse uitgavenplafonds worden bij het begin van iedere legislatuur vastgelegd. Aan de inkomstenzijde worden fiscale maatregelen in beginsel voor de hele legislatuur afgesproken. Coalitiepartijen die van dit begrotingskader in de loop van de legislatuur willen afwijken moeten ook steeds budgettaire equivalente alternatieven voorstellen. De budgettaire impact van het regeerakkoord wordt gevalideerd door het Centraal Planbureau.

Trendmatig begrotingsbeleid impliceert dat de ontvangsten van jaar tot jaar vrij kunnen fluctueren. Nederland stuurt niet op de inkomsten. Dus geen jaarlijks terugkerende discussies over tegenvallende inkomsten of meevallers. Ontvangstenmeevallers worden aangewend om de schuld af te bouwen, niet voor nieuw beleid. Er wordt enkel gestuurd op de uitgavenplafonds. Op de naleving daarvan heeft de overheid immers meer controle dan op de inkomsten. Eventuele overschrijdingen moeten binnen hetzelfde domein en in dezelfde legislatuur worden gecorrigeerd. In eerste instantie uiteraard via eventuele meevallers. Additionele meevallers mogen niet aangewend worden voor nieuw beleid, maar moeten consequent worden gereserveerd.

De middellange termijn begrotingsdoelstellingen worden niet jaarlijks herzien en worden gestemd in het parlement, niet louter toegelicht.

Het is duidelijk dat ons land wat kan leren van dit al lang goed werkende, disciplinerende begrotingskader:

- Een onafhankelijke budgettaire validering van het regeerakkoord door het Planbureau
- Toepassing van een trendmatig begrotingsbeleid via maximale reële uitgavenkaders per beleidsdomein
- Een automatisch correctiemechanisme binnen hetzelfde beleidsdomein bij overschrijding van een uitgavenplafond
- Parlementaire verankering van de meerjarenbegrotingsdoelstellingen

schillende lidstaten. Daarbij houdt men rekening met aspecten als de legistische verankering van de normeringen, de marge om begrotingsregels tussentijds te herzien, de monitoring ervan tijdens het jaar, een (automatisch) correctiemechanisme bij niet-naleving en de flexibiliteit van de begrotingsregel bij uitzonderlijke gebeurtenissen. Opnieuw blijkt uit die index onze middellange termijn positie en de afstand ten opzichte van onze noorderburen (zie figuur 18). In het kaderstuk lichten we daarom het Nederlandse begrotingskader op hoofdlijnen toe en geven we mogelijke lessen voor ons nationaal kader aan.

De aanscherping van ons middellange termijn kader moet leiden tot een veel betere realisatie van de Stabiliteitsplannen. Zoals de andere lidstaten dient ons land jaarlijks een Stabiliteitsplan in dat het te realiseren structurele begrotingstraject voor de volgende drie jaar vastlegt.¹⁷ Het is een verplichting voorzien in het Europese Stabiliteits- en Groeipact. Bij lectuur ervan valt op dat de begrotingsdoelstellingen voor de verschillende entiteiten niet in detail zijn uitgewerkt (zie verder). Figuur 19 illustreert bovendien dat het beoogde globale begrotingstraject richting structureel evenwicht quasi ieder jaar neerwaarts herzien werd. De Stabiliteitsprogramma's werden dus consequent niet gerealiseerd. Op termijn tast dit uiteraard de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid aan. In die context is het ook niet zo verwonderlijk dat de politieke partijen bij de opmaak van hun jongste verkiezingsprogramma's amper aandacht besteedden aan de in het Stabiliteitsprogramma 2019-2022 nochtans voorziene afbouw van het begrotingstekort.¹⁸ Het toont nogmaals het belang aan van een versterking van het begrotingskader.

Naleving begrotingsdoelstellingen door elke overheid

België is een federatie van verschillende overheden. Daarbij is het budgettaire gewicht van de deelstaten de voorbije halve eeuw aanzienlijk toegenomen. Binnen een federaal land is het nodig

16. Sinds 2017 bevat de uitgavenregel ook de interestlasten, maar niet de cyclische component van de werkloosheids- of andere sociale uitkeringen.
17. Een structureel begrotingssaldo is gelijk aan het nominale begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en eenmalige inkomsten of uitgaven. Deze correcties laten een structurele beoordeling van het begrotingsbeleid toe.
18. Zie doorrekening verkiezingsprogramma's door het Federaal Planbureau

dat elke overheid in voldoende mate bijdraagt aan de realisatie van de globale begrotingsdoelstellingen. Er is een intern begrotingskader nodig om budgettaire discipline op alle beleidsniveaus af te dwingen. Zonder dat verhoogt de kwetsbaarheid van de globale openbare financiën.

Dat kader is voorzien. Volgend op de zesde staats-hervorming in 2014 hebben de verschillende overheden afgesproken elk te streven naar een structureel begrotingsevenwicht op de middellange termijn. Het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen van 13 december 2013 bevat ook een formeel kader voor de begrotingscoördinatie. Meer bepaald is daarin vastgelegd dat het globale begrotingstraject wordt opgedeeld tussen de verschillende bestuursniveaus op basis van een advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF). Dit moet worden gevalideerd door de premier en de minister-presidenten in het Overlegcomité. De HRF monitort en beoordeelt vervolgens de naleving van deze afspraken. Een bestuur dat op significante wijze afwijkt van zijn begrotingsdoelstelling moet deze deviatie in principe binnen de achttien maanden corrigeren. Ook dit wordt opgevolgd door de HRF.

Dit formele kader ziet er an sich goed uit. Het wordt echter niet volledig toegepast. Het Overlegcomité is er immers nog nooit in geslaagd een

effectief akkoord te bereiken over de verdeling van het in het Stabiliteitsprogramma vooropgestelde globale begrotingstraject. Het Overlegcomité neemt meestal slechts akte van de begrotingstrajecten voor Entiteit I en II.¹⁹ Van budgettaire coördinatie is zo enkel sprake op papier. De HRF kan het automatisch correctiemechanisme immers niet toepassen bij gebrek aan een akkoord tussen de verschillende overheden. Dit gebrek aan consensusvorming binnen het Overlegcomité tussen de verschillende overheden is een structureel manco. Het wijst er op dat bepaalde overheden onvoldoende bereid zijn om gemeenschappelijke grond te zoeken en de deur op een kier willen laten om te teren op de inspanningen van andere entiteiten. Als die systematiek zich jaarlijks herhaalt, fnuikt dit op termijn de federale loyaliteit. Het leidt tot wantrouwen tussen de overheden onderling en niemand voelt zich op den duur nog verantwoordelijk voor het globale begrotingsplaatje. Het is een aspect dat de gezondmaking van de overheidsfinanciën kan belemmeren.

19. Entiteit I bestaat uit de federale overheid en de sociale zekerheid. Entiteit II bestaat uit de gemeenschappen, gewesten en lokale besturen.



4. Spending reviews voor doordachte heroverwegingen

Recent stelden verschillende overheden in ons land zogenaamde spending reviews in het vooruitzicht als bijkomend onderdeel van het begrotingskader. In het afsluitende hoofdstuk van deze paper lichten we de inbedding van deze beloftevolle heroverwegingssystematiek toe. Op basis van een uitgavenbenchmark met dertien vergelijkbare landen stellen we enkele potentieel interessante spending reviews voor.

Het Belgische uitgavenbeleid is minder selectief dan in heel wat andere Europese landen. Tot die conclusie kwam het IMF voor de periode 2000-2013.²⁰ Ze berekende daartoe een selectiviteitsindex waaruit bleek dat de verschillende categorieën uitgaven in ons land in die periode relatief gelijkmatig evolueerden, meer dan in de meeste andere Europese landen. Deze analyse doet vermoeden dat bestaand beleid relatief weinig in vraag wordt gesteld.

kwaliteitsverbeteringen op te sporen (tactische benadering). Complexe procedures of overlappende bevoegdheden bijvoorbeeld kunnen node-loos kostenverhogend werken. Deze methodiek kan ook toegepast worden om minder prioritaire uitgaven af te bouwen of – meer fundamenteel – een bepaalde aanwending van publieke middelen in vraag te stellen (strategische benadering).²² In dat laatste geval betreden we het domein van het kerntakendebat.

“Spending reviews dwingen beleidsmakers om regelmatig stil te staan bij de evolutie van het ongewijzigd beleid.”

Spending reviews vormen een interessante werkwijze om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te verbeteren. Zeker binnen de huidige krappe budgettaire marges is de opportuniteit duidelijk. Door te focussen op bereikte resultaten zijn spending reviews ook hulpzaam bij de ontwikkeling van een evaluatie-cultuur bij overheden. Spending reviews dwingen beleidsmakers om regelmatig stil te staan bij de evolutie van het ongewijzigd beleid. Iets wat vandaag hoogstens op ad hoc basis gebeurt.

Spending reviews zijn geen mirakeloplossing om de begroting uit de rode gevarezone te halen of om ruimte te creëren voor nieuwe groeibevorderende investeringen. Het zijn immers complexe beleidsprocessen die verschillende expertises vergen: kennis van de administratieve processen, data-analyse, inschattingen van kosten en mogelijke besparingen, kennis over de transformatie van organisaties, ... Dat vergt voldoende resources en hard werk. Ze moeten daarenboven ook structureel ingebed geraken in de jaarlijkse begrotingscyclus. Dus geen eenmalige actie. Als die belangrijke voorwaarden echter vervuld zijn, is het potentieel ervan zeer groot.

De wettelijk verankerde automatische indexering van lonen en sociale uitkeringen speelt hierin een rol. Maar er worden bij begrotingsopmaken ook relatief weinig inhoudelijke keuzes gemaakt tussen soorten uitgaven. Uitgaven verhogen in de regel aan eenzelfde ritme. Af en toe wordt deze uitgavenstijging afgeremd, maar dan eerder lineair. Deze politiek heeft een naam: de kaasschaafmethode.

Internationale adviesorganen zoals de Europese Commissie en de OESO vragen elk beleidsniveau in ons land dan ook al lang om spending reviews toe te passen op grote uitgavenblokken.²¹

Spending reviews: een woordje uitleg

Via een spending review test men op een gecoördineerde en diepgaande wijze de efficiëntie en effectiviteit van (een bepaalde categorie) van overheidsuitgaven. Bedoeling is om in eerste instantie verantwoorde kostenbesparingen en/of

20. IMF (2016) en voor een methodologische toelichting van de berekening Lorach (2015).

21. Europese Commissie (2019b)

22. Vandierendonck (2014)



Beter ingeburgerd in andere lidstaten

Sinds 2016 passen de meeste lidstaten in toemende mate spending reviews toe. Er bestaan drie categorieën: volledige reviews die betrekking hebben op een groot deel van de overheidsuitgaven (Frankrijk en Italië), thematische reviews over belangrijke uitgavencategorieën zoals gezondheidszorg, onderwijs of sociale uitkeringen (Slovakije) en – in de meeste gevallen – gerichte reviews van een beperkt deel van de uitgaven (bijvoorbeeld justitie in Oostenrijk). Ierland, Nederland, Duitsland en het VK voeren jaarlijks enkele gerichte spending reviews door. De resultaten ervan worden verwerkt in de begrotingsopmaak.

België loopt achter bij de implementatie van spending reviews in zijn begrotingsproces. In een rapport van het Rekenhof over de evaluatie van het federale beleid kwam de begrotingswaakhond tot de conclusie dat er geen systematiek van publieke beleidsevaluatie bestaat in het kader van de begrotingscyclus.²³ Ook de jaarlijkse 'Landenspecifieke Aanbevelingen' van de Europese Raad vragen al enkele jaren de toepassing van deze methodiek.²⁴

Gelukkig zijn de geesten de voorbije jaren gerijpt. Vlaanderen zette begin dit jaar een overheidsbreed beleidsproces op dat moet uitmonden in de structurele inbedding van spending reviews in de begrotingsopmaak. De doorlichting van het stelsel van de dienstencheques uit 2019 fungeerde als pilootproject. Ook de federale regering kondigde in haar regeerakkoord aan werk te maken van spending reviews. In Wallonië worden bepaalde uitgavencategorieën getoetst aan het 'zero-base'-principe. Zo creëert men hopelijk ook een breuk met de gewoonte om begrotingen enkel te baseren op die van het vorige jaar.

Uitgewerkte spending reviews kunnen budgettaire ruimte creëren om de bestaande uitgavensamenstelling te herzien. Daar is in België nood aan. Ze kunnen ook ingezet worden om op bepaalde beleidsdomeinen op zoek te gaan naar efficiëntiewinsten. Bijvoorbeeld door bepaalde overheidsdienstverlening wat anders te organiseren. Deze paper werkt uiteraard zelf geen spending reviews uit. Op basis van een gedetailleerde uitgavenbenchmark met dertien EU-lidstaten²⁵ geven we wel enkele richtingen aan voor mogelijk nuttige spending reviews.

Naar een groeiversterkende uitgavenmix

De benchmark met dertien andere EU-lidstaten leert dat onze overheden relatief weinig investeren in verhouding tot hun totale uitgaven.

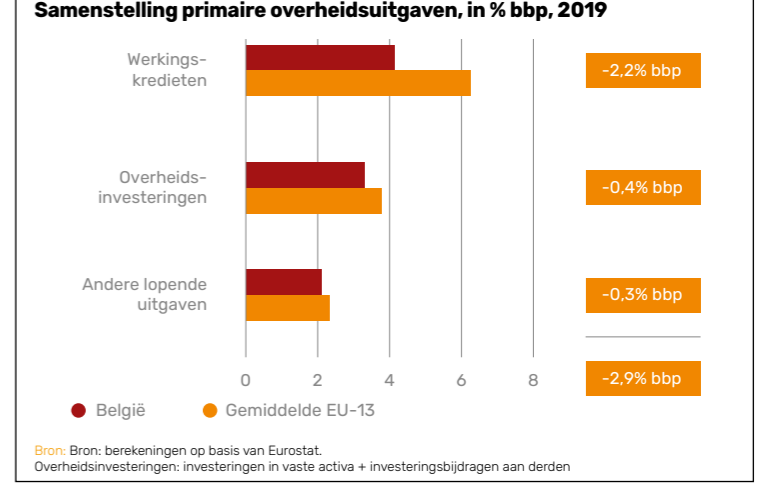
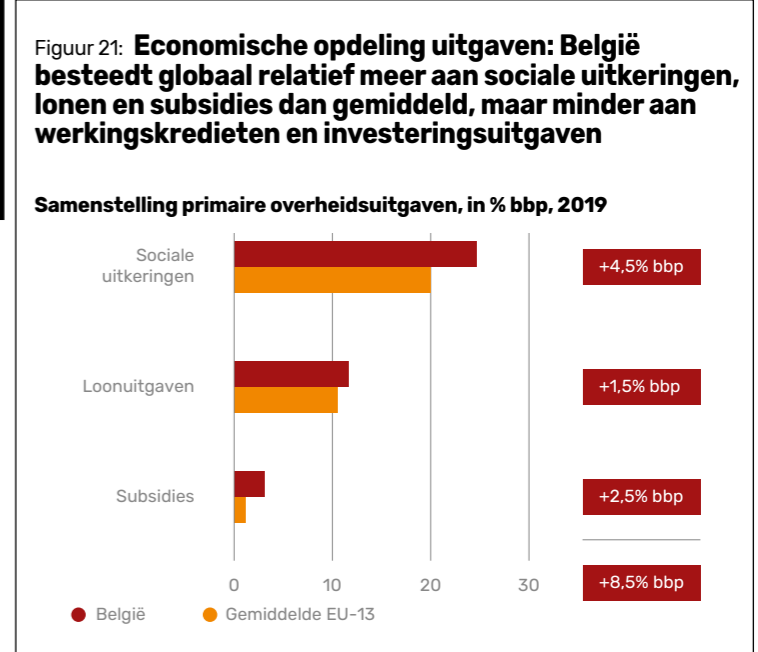
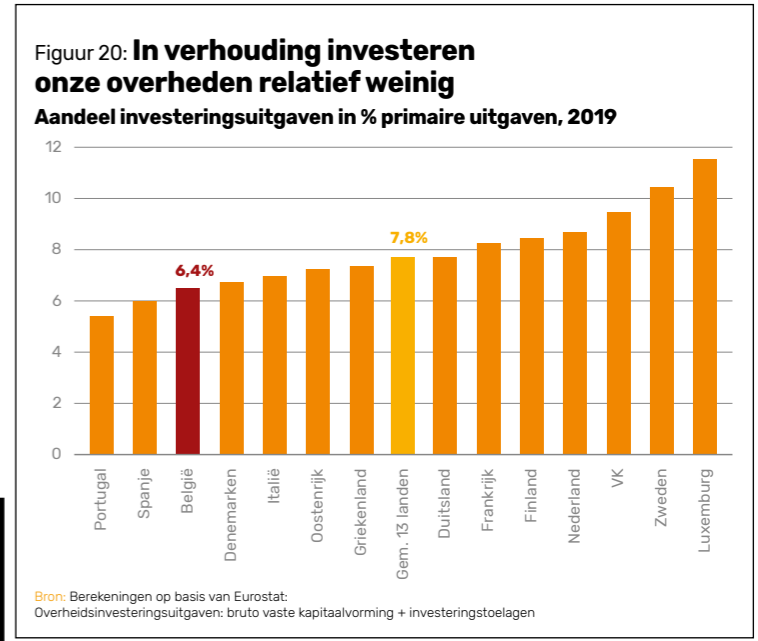
Enkel in Spanje en Portugal lag de verhouding tussen de investeringsuitgaven en de primaire uitgaven in 2019 lager (zie figuur 20).²⁶ Heel wat landen met een lager overheidsbeslag dan ons land investeren toch meer. De samenstelling van onze uitgavenmix zou dan ook meer de klemtoon moeten leggen op investeringen, omwille van het groeibevorderende karakter van deze uitgavencategorie. Zoals eerder aangehaald moet de betekenisvolle aanzet die in de relanceplannen wordt voorzien, dan ook in de jaren daarna volgehouden worden. Daarbij zal ook voldoende aandacht moeten gaan naar goed onderbouwde kosten-baten analyses en kostenbeheersing tijdens het investeringsproces.

"Uitgewerkte spending reviews kunnen budgettaire ruimte creëren om de bestaande uitgavensamenstelling te herzien."

Niet op alle domeinen besteden we dus meer dan onze benchmarklanden. Een opsplitsing van de uitgaven naar economische classificatie leert dat de investeringen en werkmiddelen in ons land lager liggen dan gemiddeld in de EU-13. Op domeinen zoals sociale uitkeringen, verloningen van werknemers en subsidies daarentegen geeft België duidelijk meer uit (zie figuur 21).

Die verschillen geven een indicatie van gewenste verschuivingen binnen de uitgavenmix. Figuur 21 illustreert ook de narratief dat onze beleidsmakers in het verleden de sociale uitkeringen, overheidsverloningen en subsidies aanzienlijk

23. Rekenhof (2018)
 24. Europese Commissie (2019b en 2020b)
 25. De dertien EU-benchmarklanden zijn de lidstaten voor toetreding tot de EU van (voornamelijk) Oost-Europese landen vanaf mei 2004. Ierland is niet mee opgenomen omwille van een aanzienlijke methodologische wijziging in de berekening van het bbp enkele jaren geleden. De dertien EU-lidstaten zijn dus Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden en het VK.
 26. We definiëren investeringsuitgaven van de overheid als de som van de klassieke overheidsinvesteringen in bruto vaste activa en de investeringstoelagen aan derden. Vandaar dat bijvoorbeeld Duitsland en België in deze ranking iets beter scoren dan in klassieke rankings van de overheidsinvesteringen strictu sensu.



Figuur 22: Door economische en functionele overheidsuitgaven te benchmarken met 13 EU-lidstaten suggereren we enkele domeinen voor nuttige spending reviews
Uitgavenverschil België versus EU-13, in % bbp, 2019

	Totale uitgaven	Totaal algemene publieke diensten	Uitvoerende en wetgevende organen (fisc. adm., buit. zaken)	Defensie	Publieke orde en veiligheid	Vervoer	Kleuter- en primair onderwijs	Secundair onderwijs	Ziekte en invaliditeit	Gezin en kinderen	Werkloosheid
Totaal	5,4	0,9	0,4	-0,4	0,2	0,8	0,3	0,6	0,8	0,2	0,1
Sociale uitkeringen	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	1,0	0,6	0,2
<i>waarvan sociale uitkeringen in geld</i>	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,5	0,2
Subsidies	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Verloning werknemers	1,5	0,6	0,3	0,0	0,3	0,3	0,7	0,9	-0,2	-0,2	-0,1
Overheidsinvesteringen	-0,5	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Werkingsmiddelen	-2,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Andere lopende uitgaven	-0,3	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Investeringsoverdrachten	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Bron: eigen berekeningen op basis van Eurostat

● Uitgaven 25% of meer hoger dan 'peers'
 ● Uitgaven 5-25% hoger dan 'peers'
 ● Uitgaven 0-5% hoger dan 'peers'
● Uitgaven 25% of meer minder dan 'peers'
 ● Uitgaven 10-25% of minder dan 'peers'

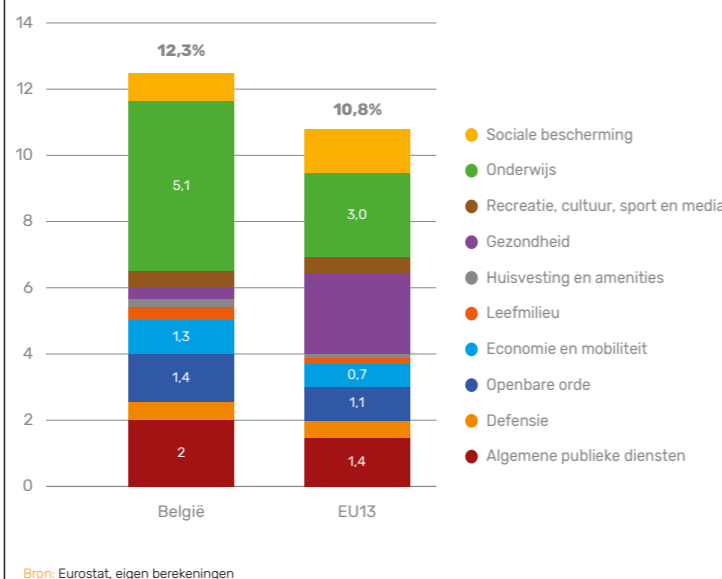
verhoogden. Die meeruitgaven werden gefinancierd via extra belastingen en besparingen op werkingskredieten en overheidsinvesteringen. Dat zal in de toekomst anders moeten.

Uitgavenbenchmark geeft indicaties voor nuttige spending reviews

Door de economische indeling van overheidsuitgaven (sociale uitkeringen, lonen, ...) te combineren met de functionele indeling (algemeen bestuur, defensie, gezondheidszorg, ...) bekomen we een fijnmaziger beeld van de domeinen waaraan we respectievelijk veel en weinig middelen besteden. Figuur 22 geeft in het rood combinaties weer waar België (in verhouding tot het bbp) in 2019 minstens 25% meer aan besteedde dan het gemiddelde van de benchmarklanden. In het donkergroen vindt de lezer de combinaties terug waar België (in verhouding) minstens 25 procent minder aan besteedde.²⁷

Uitgavenverschillen tussen landen vormen deels een weerspiegeling van legitieme maatschappelijke keuzes. Aanzienlijke verschillen verdienen

Figuur 23: Loonsom in overheidssector relatief hoog in België
Uitgaven aan verloningen ambtenaren per functie, in % bbp, 2019



echter wel objectivering. Wat is de verklaring en leveren de meeruitgaven voldoende maatschappelijke return op? De uitgavenbenchmark levert zo een aantal richtingen op die in diepgaandere spending reviews verder uitgewerkt zouden kunnen worden.

- **De loonsom van ambtenaren** ligt 1,5% bbp hoger dan gemiddeld in de EU-13. De jongste jaren groeit de loonsom voor het eerst minder sterk dan het bbp bij de meeste entiteiten. Dat neemt niet weg dat ze tussen 1995 en 2019 10% sneller steeg dan het bbp. De belangrijkste verklaring voor het verschil in uitgaven met onze peers vinden we terug bij het onderwijs (een belangrijke uitgaven-categorie) waar de loonsom gemiddeld 2,1% bbp hoger ligt. Onze onderwijsresultaten blijken ruwweg in overeenstemming te zijn met die in andere ontwikkelde economieën. Er bestaan wel aanzienlijke verschillen tussen de twee gemeenschappen.²⁸ Het loont de moeite deze uitgaven- en prestatieverschillen verder te objectiveren. De Nationale Bank suggereert onder meer onderzoek naar de impact van verschillende netten en het relatief grote aantal zittenblijvers.²⁹
- Ook inzake **publieke administratie (+0,6% bbp), openbaar vervoer (+0,3% bbp) en politie (+0,2% bbp)** kent ons land significant hogere personeelskosten (zie figuur 23). Een mogelijke verklarende factor voor dit verschil bij de administraties is de duplicatie van functies tussen de verschillende beleidsniveaus. Daarbij kan opgemerkt worden dat onder meer politie, justitie en defensie

significant minder werkingsmiddelen kennen dan hun peers. Er dringt zich op deze domeinen dan ook een reflectie op over de verhouding tussen loon- en werkingskredieten. Het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld zet nu sterk in op digitale rechtspraak om de juridische achterstand op bepaalde domeinen terug te dringen. De efficiëntiewinsten zijn aanzienlijk. Dit vergt onder meer een performante IT-infrastructuur.

- **De sociale uitkeringen voor ziekte- en invaliditeit** liggen 0,55% bbp hoger dan gemiddeld. Op twintig jaar tijd verdubbelden de uitgaven in reële termen. Ze stegen het voorbije decennium ook beduidend sterker dan in onze buurlanden. De afbouw van bruggpensioenstelsels heeft druk gezet op de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Andere

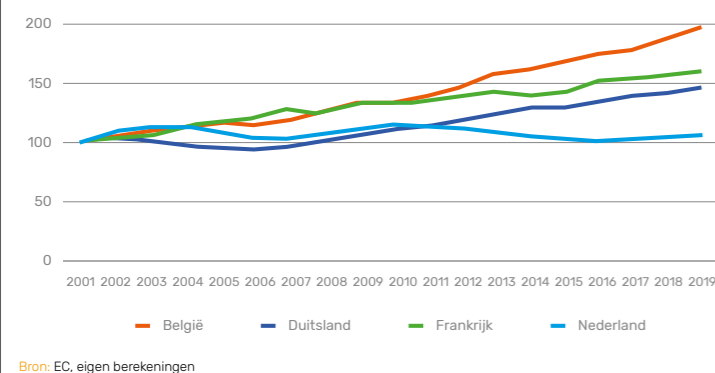
27. Deze benchmark levert geen eenduidig verhaal op voor elk beleidsdomein. De verschillende overheden organiseren hun werking soms immers anders. Het meest duidelijk is dat in het domein gezondheidszorg. Zorginstellingen behoren in ons land veelal niet tot de overheidsperimeter, hoewel ze wel in belangrijke mate worden gefinancierd via 'sociale uitkeringen in natura aan marktproducenten'. In mensentaal zijn dat financiële transfers aan zorginstellingen om hun dienstverlening (verloning zorgpersoneel, werking) te financieren. In de Scandinavische landen behoren die zorginstellingen vaak wel tot de overheidsperimeter. Dat heeft als gevolg dat de lonen en werkingsmiddelen van het zorgpersoneel daar rechtstreeks worden 'geboekt' bij respectievelijk de verloning en werkingskredieten.

28. Cornille en anderen (2017)

29. Cornille en anderen (2017)

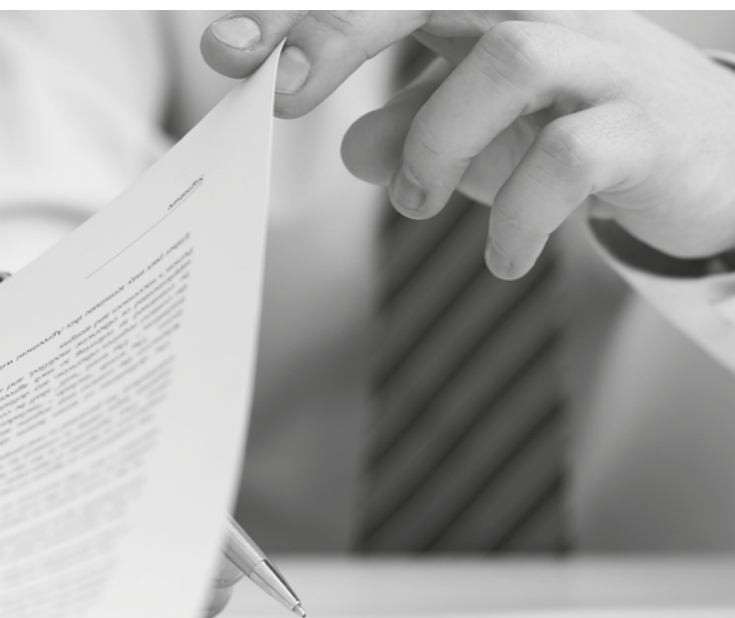
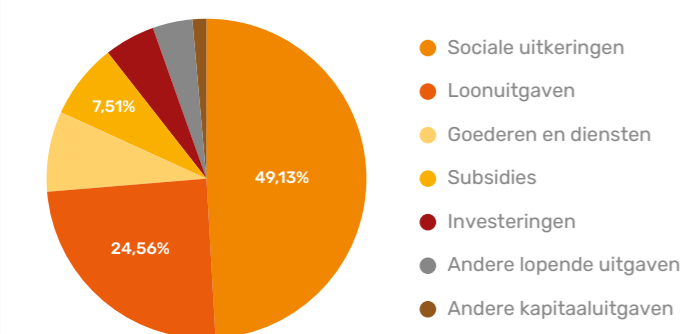
Figuur 24: **Uitgaven ziekte en invaliditeit stijgen nergens sneller dan in België**

Reële evolutie uitgaven ziekte en invaliditeit, (2001=100)



Figuur 25: **Sociale uitkeringen goed voor ongeveer de helft van de primaire uitgaven, verloningen voor een kwart, subsidies voor 7,5%**

Relatief aandeel in primaire uitgaven, in %, 2019



landen zoals Denemarken, Nederland en Oostenrijk lijken deze uitgavendynamiek beter onder controle te hebben (zie figuur 24).

- Qua **kinderbijslag en familiale tegemoetkomingen** bedroeg het verschil met het gemiddelde van de benchmarklanden 0,5% bbp. In tegenstelling tot de meeste peerlanden worden familiale uitkeringen bij ons niet getoetst aan de bestaansmiddelen. De armoedegraad bij kinderen in kwetsbare huishoudens ligt in België nochtans aan de hoge kant. Een gerichtere focus van deze uitkeringen valt dan ook te onderzoeken.³⁰
- Tot slot gaan we hieronder dieper in op het aanzienlijke **subsidieverschil** tussen ons land en de andere EU-landen. Dit moet nader bekeken worden, maar de besparingsruimte is wel minder groot dan blijkt op het eerste gezicht.

Besparen op subsidies?

Besparen op subsidies wordt door sommige begrotingswatchers als het belangrijkste ingrediënt voor de gezondmaking van onze overheidsfinanciën beschouwd. Het aandeel van de subsidies in de totale primaire uitgaven bedraagt nochtans slechts 7,5%. Dit aandeel is beduidend lager dan wat onze overheden besteden aan sociale uitkeringen (49%) en aan verloningen van overheidsmedewerkers (ongeveer een kwart) (zie figuur 25).

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat subsidies in het kader van spending reviews niet kritisch moeten worden bekeken. Temeer omdat het volume ervan ongeveer 2,5% bbp hoger ligt dan in de EU-13. Bovendien is dit verschil significant.

Bij het woord 'subsidies' gaan de gedachten spontaan naar expansie- of investeringsondersteuning aan private ondernemingen. Dat beeld komt echter niet volledig overeen met de realiteit. Volgens de nationale rekeningen zijn subsidies 'alle mogelijke vormen van onvoorwaardelijke betalingen voor lopende uitgaven door een overheid aan binnenlandse producenten'. Dat kunnen traditionele exploitatiesubsidies zijn aan private ondernemingen, maar bijvoorbeeld ook de steun voor lopende uitgaven aan overheidsbedrijven zoals de NMBS, Bpost en Infrabel vallen hieronder.

In 2004 bedroeg het verschil met onze benchmarklanden ongeveer 0,5% bbp. Die vaststelling op zich doet al ruimte vermoeden voor enkele gerichte spending reviews. Tussen 2004 en 2011 groeiden de subsidies in ons land bovendien fors



aan met 2,1% bbp, terwijl dit niet het geval was in andere landen. Betekent dit dat de besparingen voor de hand liggen?

Zo eenvoudig is het niet. Die stijging was immers het gevolg van doelbewust beleid op federaal niveau om de torenhoge loonkostenhandicap gericht aan te pakken. Niet via een lineaire verlaging van bijvoorbeeld de werkgeversbijdragen. Daarvoor bestond onvoldoende politiek draagvlak. Wel via gerichte (para)fiscale incentives.

Zo werden systemen ontwikkeld waarbij ondernemingen bij bepaalde activiteiten een deel van de verschuldigde bedrijfsvoorheffing niet moeten doorstorten aan de fiscus. Dat is bijvoorbeeld het geval bij tewerkstelling van onderzoekers, nachten ploegenarbeid, de koopvaardij of de prestatie van overuren. Dat zijn stuk voor stuk domeinen waar het water tot aan de lippen kwam en waar dringend actie nodig was. Regelmatig werden

"De stijging van subsidies was het gevolg van beleid op federaal niveau om de torenhoge loonkostenhandicap gericht aan te pakken."

dergelijke gerichte lastenverlagingen ook ingezet om akkoorden tussen de federale sociale partners mogelijk te maken. Heel wat gerichte loonsubsidies werden ook ingevoerd om werknemers te activeren. Bijvoorbeeld subsidies aan dienstchequebedrijven of aan beschutte werkplaatsen. Ook de Sociale Maribel om mensen aan de slag te helpen in de non-profitsector, valt hieronder.

Omdat het hier steeds gerichte loonkostenverlagingen betreft legt het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR) op ze te boeken als een uitgave in plaats van een gerichte lastenverlaging. Vanuit de redenering dat het gerichte karakter ervan ze equivalent maakt aan een rechtstreekse cash-out vanuit de begroting aan de betrokken producent.

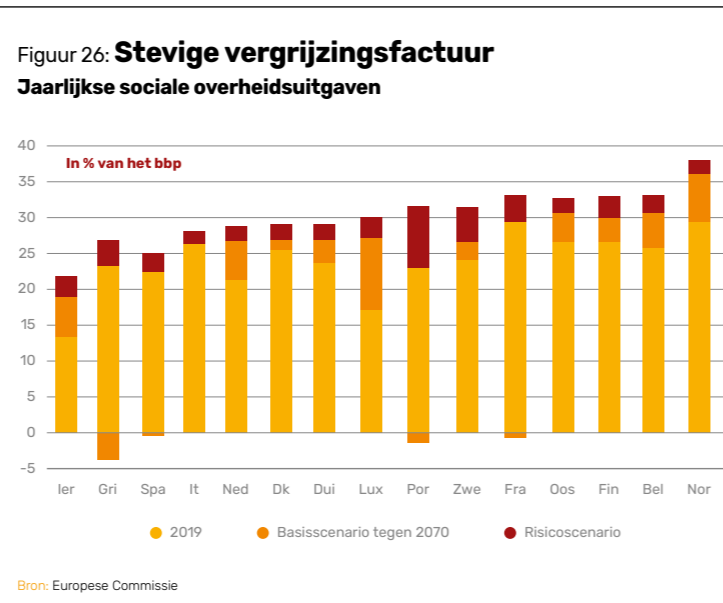
Dat steunmaatregelen doeltreffend zijn, of het gepast is ze te handhaven, te hervormen en/of te versterken moet uiteraard regelmatig worden nagegaan. Stevig besparen op deze loonsubsidies zou echter tot een forse stijging van de loonkosten in deze sectoren leiden. Een aanzienlijke negatieve impact op de tewerkstelling valt dan te verwachten. Heel wat eerder afgesproken sociale akkoorden zouden op die manier ook eenzijdig herzien worden. Het laat zich bovendien raden dat dan onmiddellijk een aantal moeilijke discussies terug op de onderhandelingstafel komen zoals de plafonnering van werkgeverbijdragen.

30. IMF, 2020

Structurele hervormingen in pensioenen en zorg

De sociale uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg, ziekte en invaliditeit, werkloosheid en kinderbijslag, zijn veruit de grootste uitgavenpost van onze overheid, goed voor 47% van de totale overheidsuitgaven in 2019. Bovendien staan die uitgaven onder opwaartse druk door de veroudering van de bevolking. De al lang gekende dynamiek van de vergrijzing, die de jongste jaren echt op gang gekomen is, zorgt voor extra uitgaven voor pensioenen en zorg. Zo namen de totale sociale overheidsuitgaven tussen 2007 en 2019 al toe met zo'n 3% van het bbp. Maar de grootste impact van de vergrijzing moet nog komen, en daar zijn we in België nog niet echt op voorbereid (ondanks jaren van rapporten en studies hierover).

Net voor corona lagen de Belgische sociale uitgaven in de buurt van het Europese gemiddelde (25,6% van het bbp versus 24,6% in de eurozone). De ramingen van de vergrijzingsfactuur door de Europese Commissie tonen evenwel een veel snellere stijging van die sociale uitgaven in België dan gemiddeld in de eurozone. Tussen 2019 en 2070 zouden die in België met 5,4% van het bbp toenemen, tegenover 1,7% in de eurozone. In een risicoscenario waarbij de economische groei en het aantal werkenden iets lager uitval-



len, houdt de Europese Commissie zelfs rekening met een stijging met 7,3% van het bbp (zie figuur 26). Dat impliceert dat de jaarlijkse sociale overheidsuitgaven in 2070 zo'n 35 miljard in euro's van vandaag hoger zouden liggen dan in 2019. De gezondmaking van onze overheidsfinanciën moet dan ook niet enkel focussen op de huidige situatie, maar moet ook rekening houden met toekomstige uitdagingen die op ons afkomen. De meeste andere Europese landen namen eerder al

maatregelen om de toekomstige uitgavenstijging door de vergrijzing onder controle te krijgen. Belgische regeringen pakten eerder uit met een Zilverfonds en een Generatiepact, maar die bleken respectievelijk een lege doos en ruimschoots ontoereikend.

De pensioenen vormen de belangrijkste component van de vergrijzingsfactuur. De jaarlijkse pensioenuitgaven zouden in 2070 3% van het bbp hoger liggen dan vandaag. In de eurozone zou de gemiddelde stijging uitkomen op amper 0,1%, in de buurlanden op 0,8%. De federale regering heeft een grote pensioenhervorming aangekondigd voor september. De doelstelling moet daar zijn om correcte pensioenen te waarborgen en tegelijkertijd de stijgende uitgaven onder controle te brengen. Opties daarvoor zijn: het koppelen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting (wat volgens de Europese Commissie de pensioenfactuur met 1,3% van het bbp zou verlagen), het ambtenarenpensioen meer in lijn brengen met de pensioenen in de privé en het afbouwen van de gelijkgestelde periodes (vandaag wordt een derde van de pensioenrechten in de privé opgebouwd tijdens dat soort periodes waarin niet gewerkt wordt).

"Ook al kan dit na corona moeilijk liggen, ook in de zorg moet de evaluatie van de inzet van de middelen gemaakt worden."

Daarnaast zit er ook in de zorg een stevige uitgavenstijging aan te komen. De totale zorguitgaven zouden tegen 2070 2,8% van het bbp hoger klimmen. In de eurozone en in de buurlanden zou die stijging beperkt blijven tot 2%. Ook al kan dit na corona moeilijk liggen, ook in de zorg moet de evaluatie van de inzet van de middelen gemaakt worden. Alleen al de vaststelling dat we in België voor het aantal MRI-, CT- en PET-scans, operatiezalen, ziekenhuisbedden, apothekers, gebruik van antipsychotica bij ouderen en de vergoeding van specialisten telkens in de top drie van Europa zitten, terwijl we voor preventie-uitgaven pas op een dertiende plaats komen, geeft aan dat zo'n evaluatie op z'n plaats is.

Bibliografie

- Acemoglu en Robinson (2012), *Why Nations Fail*
- Bisciari, Godefroid, Melyn, Schoonackers, Stinglhamber en Van Meensel (2020), *Belgium's fiscal framework: what is good and what could be better?*, NBB Economisch Tijdschrift
- Commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten (2018), *Raamwerk aan de winkel*
- Cornille, Stinglhamber en Van Meensel (2017), *De efficiëntie van de Belgische overheid*, NBB Economisch Tijdschrift
- Decoster A., T. Vanheukelom en S. Van Houtven (2017), *An evaluation of the methods to forecast tax revenues*, Final Report
- Djankov, S., McLiesh, C., en R. Ramalho (2006), *Regulation and Growth*, *Economics Letters* 92
- Europese Commissie (2019a) *Public Finances in EMU*
- Europese Commissie (2019b), *Commission Staff Working Document, Country Report Belgium 2019*
- Europese Commissie (2020a), *National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance*
- Europese Commissie (2020b), *Commission Staff Working Document, Country Report Belgium 2020*
- Federale overheid (2021), *Stabiliteitsprogramma van België 2021-2024*
- IMF (2016), *Selected Issues, Belgium: Making Public Expenditure More Efficient*
- IMF (2020), *Staff Report for the 2020 Article IV consultation*
- Lorach (2015), *Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques?*
- Moesen (2015), *De begroting als publieke grabbelton*
- Office for Budget Responsibility (2021), *Forecast Evaluation Report*
- Planbureau (2017), *Public Investment in Belgium, Current State and Economic Impact*
- Rekenhof (2018), *Beleidsvaluatiecapaciteit van de federale overheidsdiensten*
- The Economist (2021), *How to build back under budget (maybe)*
- Vandierendonck C. (2014), *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*, European Commission, *Economic Papers*, 525



FINANCIËN



DE HOUDBAARHEID VAN ONZE OVERHEIDSFINANCIËN

Pistes naar een gezonde postcorona begroting

