

VERSLAG

Stand van zaken Belgische overheidsfinanciën



Inhoudstafel

1	Gezamenlijke overheid	3
1.1	Sleutelindicatoren	3
1.2	Indicatoren over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën	11
1.3	Structuur overheidsuitgaven.....	19
2	Entiteit I: federale overheid en sociale zekerheid	26
3	De gewesten en gemeenschappen	30
4	Conclusies CRB	42
	Bibliografie	49
	Bijlage 1 : gedetailleerde beschrijving financiën van het Waalse gewest	52
	Bijlage 2 : beschrijving financiën van het Vlaamse gewest	56

Lijst van grafieken

Grafiek 1-1: Vorderingsaldo België en referentielanden in 2022 en 2023 (% van bbp)	3
Grafiek 1-2: Overheidssteun in het kader van de COVID- en energiecrisis in België en de referentielanden (% van bbp).....	4
Grafiek 1-3: Impact van de steunmaatregelen en de rentelasten op het Belgische nominaal begrotingssaldo (in % van het bbp)	5
Grafiek 1-4: Ontwikkeling Belgische primaire overheidsuitgaven en -inkomsten, nominaal en onderliggend, 2019-2023 (% van bbp)	6
Grafiek 1-5: Ontwikkeling overheidsschuld in België en referentielanden, 2000-2024 (% van bbp)	7
Grafiek 1-6: Impact van de inflatoire schok op het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (in procentpunten van het bbp)	18
Grafiek 1-7: Impact van de onvoorziene inflatoire schok op het vorderingensaldo naar overheidsentiteit (in procentpunten van het bbp).....	19
Grafiek 1-8: Totale overheidsinkomsten in België en referentielanden, 2000-2025 (% van bbp)*	20
Grafiek 1-9: Totale overheidsuitgaven in België en referentielanden, 2000-2025 (% van bbp)*.....	21
Grafiek 3-1: Vorderingsaldo van de gefedereerde entiteiten in miljoenen euro's, 2020-2028.....	30
Grafiek 3-2: Vorderingsaldo van de gefedereerde entiteiten in % van totale ontvangsten, 2020-2028	

.....	31
Grafiek 3-3: Vlaamse begroting, 2019-2027, evolutie vorderingensaldo (in miljarden euro's).....	32
Grafiek 3-4: Ontwikkeling BFW-overdrachten in verhouding tot bbp (overdrachten ₂₀₂₁ /bbp ₂₀₂₁ = 100).....	33

Lijst van tabellen

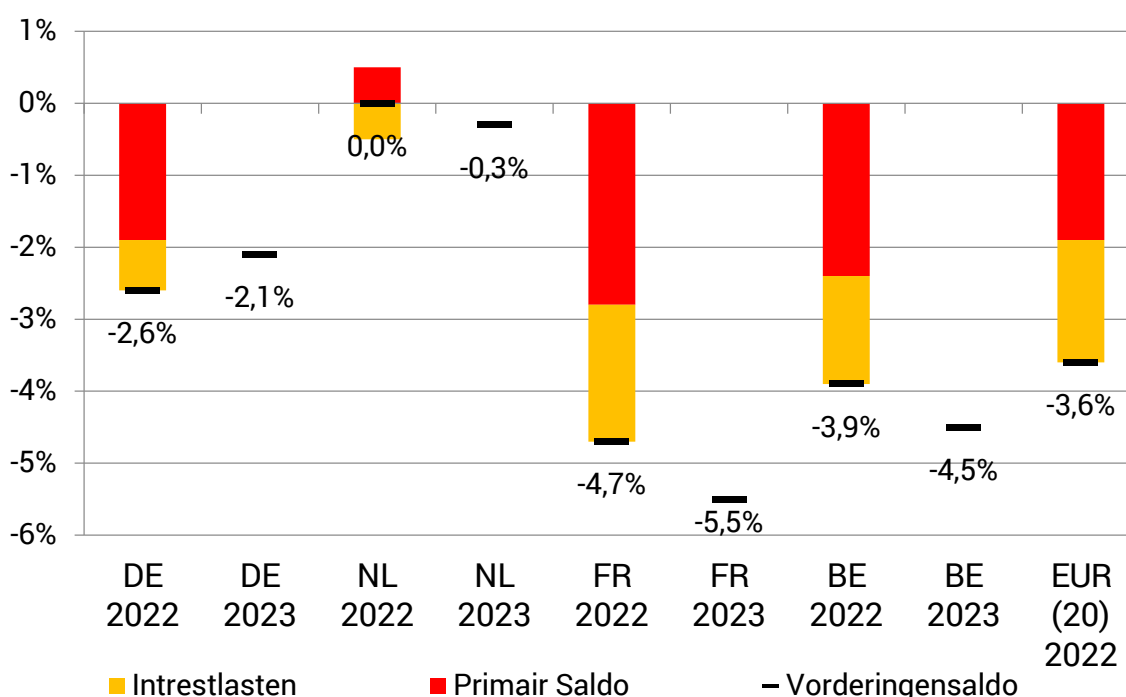
Tabel 1-1: Begrotingsresultaten van de gezamenlijke overheid, 2019-2023 (in % bbp)	8
Tabel 1-2: Vorderingensaldo gezamenlijke overheid: vergelijking stabiliteitsprogramma met projecties en normatief traject (% van bbp)	9
Tabel 1-3: Indicator over de houdbaarheid van de overheidsschuld op lange termijn	12
Tabel 1-4: Vergrijzingskosten volgens de SCvV, 2022-2070 (% van bbp)	15
Tabel 1-5: Publieke investeringen in België en referentielanden, 2005-2025 (% van bbp)	22
Tabel 1-6: Belgische overheidsuitgaven naar functie en vergelijking met de buurlanden in 2021	23
Tabel 1-7: Uitgaven aan belangrijkste subcategorieën van 'Algemeen overheidsbestuur' in 2021 ...	24
Tabel 1-9: Uitgaven aan belangrijkste subcategorieën van 'Economische zaken' in 2021	25
Tabel 2-1: Begrotingsresultaten van Entiteit I, 2017-2022 (in % bbp)	27
Tabel 2-2: Vorderingensaldo Entiteit I volgens stabiliteitsprogramma en projecties, 2023-2026.....	28
Tabel 2-3: Uitgaven Entiteit I per functie, 2000-2021	29
Tabel 3-1: Primaire balans om de schuldgraad constant te houden bij verschillende niveaus van initiële schuldgraad (verticale as) en van het verschil tussen de impliciete interestvoet en de groei van het bbp (horizontale as)	36

1 Gezamenlijke overheid

1.1 Sleutelindicatoren

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke Belgische overheid lag in 2022 en 2023 net zoals in Frankrijk gevoelig onder de Maastrichtnorm van 3% van het bbp (Grafiek 1-1). Dit was deels het gevolg van de maatregelen die genomen werden om de energiecrisis op te vangen, maar het vorderingensaldo van landen zoals Duitsland en Nederland was desondanks veel minder negatief.

Grafiek 1-1: Vorderingensaldo België en referentielanden in 2022 en 2023 (% van bbp)



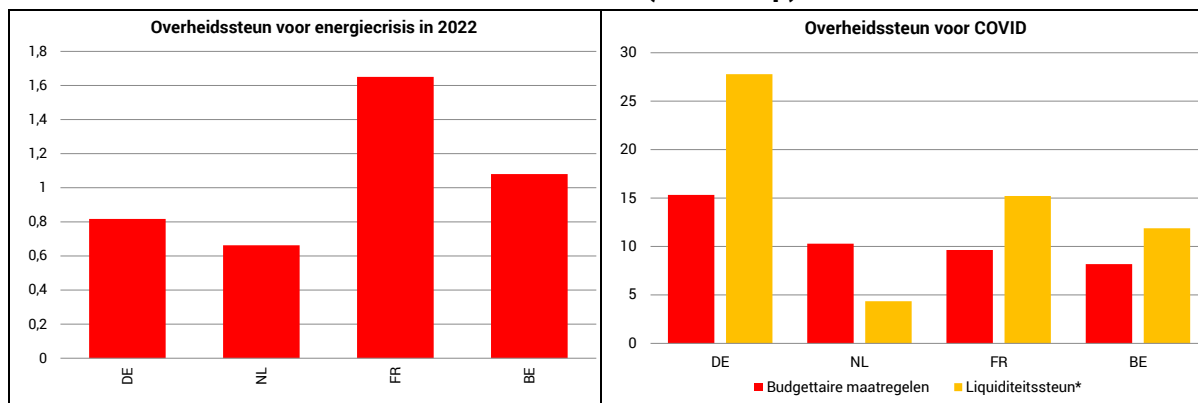
De gegevenslabels geven het vorderingensaldo weer. Ramingen voor 2023.

Bron: 2022: Eurostat; 2023: Destatis (DE), CBS (NL), INSEE (FR), BOSA (BE)

Grafiek 1-2 wijst erop dat de overheidssteun in het kader van de COVID-19-crisis in België niet significant hoger was dan in de referentielanden en terwijl de steunmaatregelen voor de energiecrisis in 2022 hoger waren in België dan in

Duitsland en Nederland, volstaat dit niet om het relatief lage vorderingensaldo van België t.o.v. deze twee landen te verklaren.¹

Grafiek 1-2: Overheidssteun in het kader van de COVID- en energiecrisis in België en de referentielanden (% van bbp)



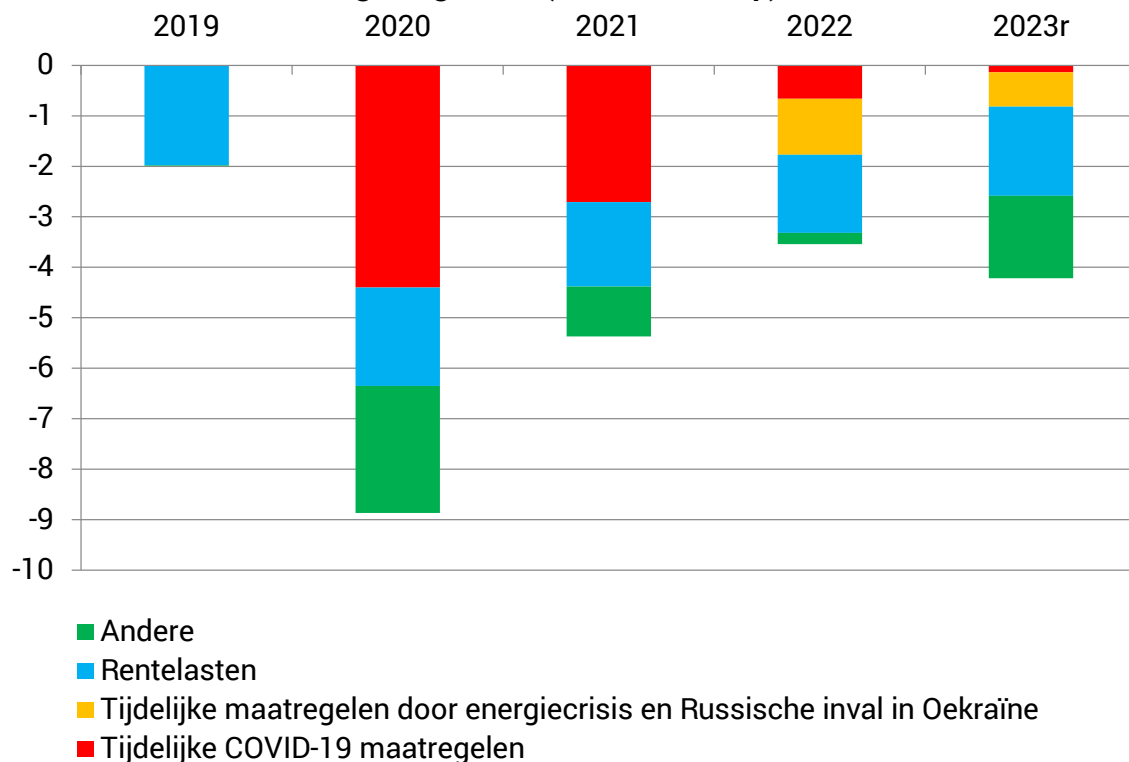
* Het betreft maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit van ondernemingen, die niet meegerekend zijn in de begrotingscijfers. Het betreft bv. leningen, garanties of injecties in het eigen vermogen.

Bronnen: OESO (2023b), IMF (Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic)

Grafiek 1-3 geeft een meer volledig beeld van de Belgische steunmaatregelen in het kader van de COVID- en energiecrisis en de impact ervan op het Belgische nominaal begrotingssaldo. Het valt op dat het Belgische begrotingstekort groter werd in 2023 ondanks de lagere overheidsuitgaven voor deze steunmaatregelen.

¹ We merken op dat de impact van de energiecrisis op de gezinnen niet enkel wordt bepaald door de geboden overheidssteun maar ook door andere factoren, zoals de indexering van de lonen en sociale uitkeringen. Voor een meer volledige analyse van de impact van de gestegen energieprijzen op de gezinnen verwijzen we naar het "Verslag Werkgelegenheid en Concurrentievermogen 2023" van de CRB: <https://www.ccecrb.fgov.be/p/nl/1116/-oorzaken-en-gevolgen-van-de-inflatie-verslag-werkgelegenheid-en-concurrentievermogen-2023>

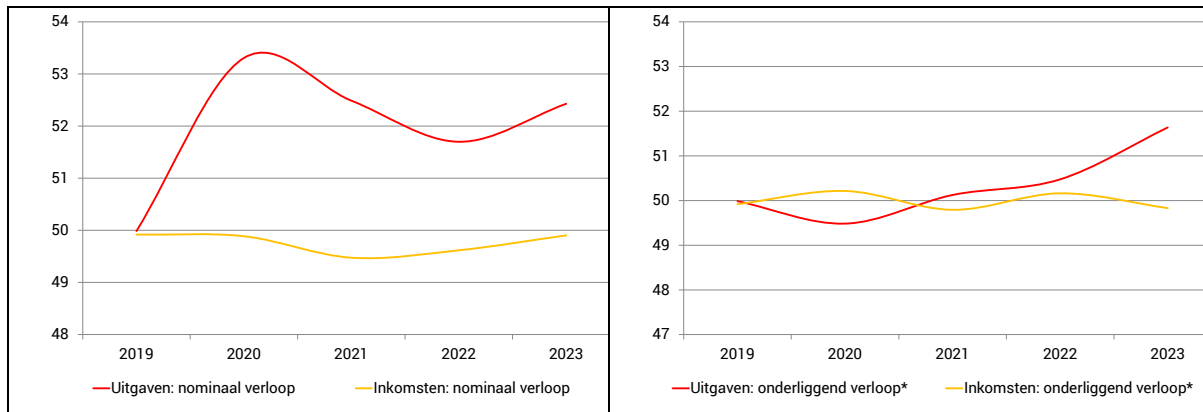
Grafiek 1-3: Impact van de steunmaatregelen en de rentelasten op het Belgische nominaal begrotingssaldo (in % van het bbp)



Bron: NBB (2024)

Grafiek 1-4 toont dat het verloop van het Belgische nominaal vorderingensaldo sinds 2019 grotendeels het gevolg was van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Daarnaast toont de rechtse grafiek, waarin de invloed van de COVID-19-pandemie en de Russische inval in Oekraïne werden verwijderd, dat het vorderingensaldo ook los van die twee crisissen achteruitging over de periode 2020-2023 wegens de toenemende onderliggende overheidsuitgaven.

Grafiek 1-4: Ontwikkeling Belgische primaire overheidsuitgaven en -inkomsten, nominaal en onderliggend, 2019-2023 (% van bbp)



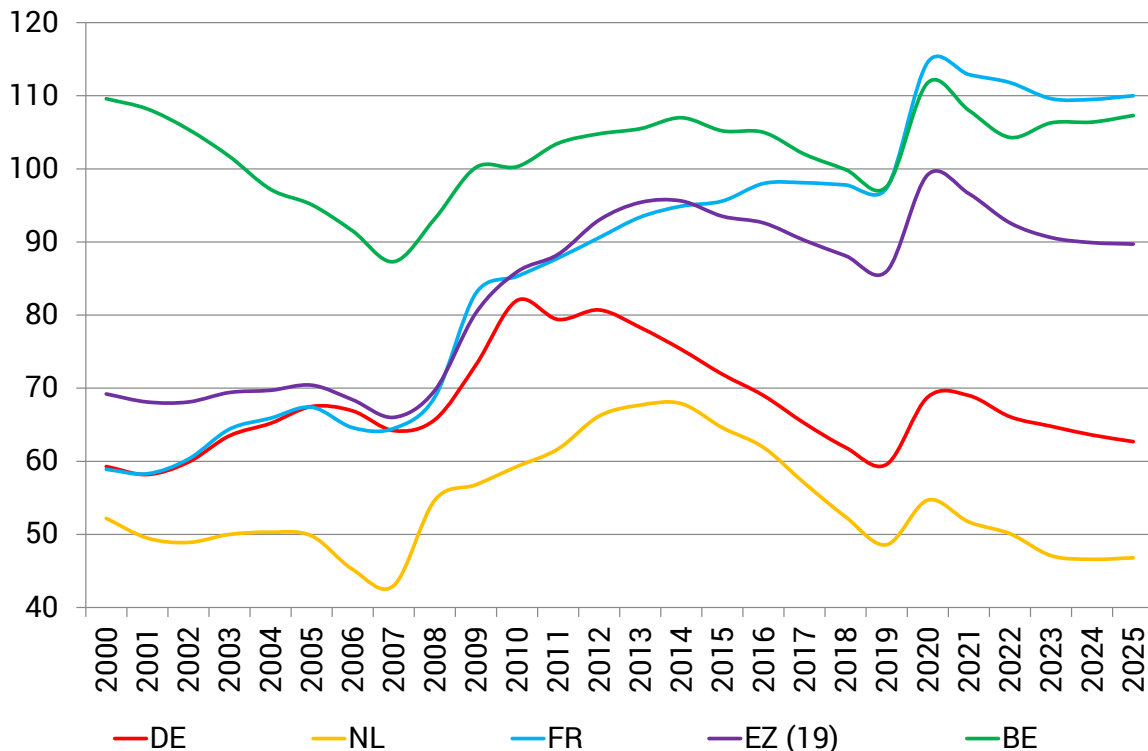
* Verandering in de uitgaven en de ontvangsten, ongerekend de tijdelijke factoren als gevolg van de COVID-19-pandemie, de Russische inval in Oekraïne en de energiecrisis, waaronder de tijdelijke financieringsfactoren.

Raming voor 2023.

Bron: NBB (2024)

Een andere indicatie van de toestand van de overheidsfinanciën betreft de ontwikkeling van de overheidsschuld t.o.v. het bbp. Grafiek 1-5 toont dat deze in België relatief hoog is. De COVID-19-crisis leidde in al de referentielanden tot een stevige toename van de overheidsschuld vanwege het negatieve effect op het bbp in combinatie met verhoogde publieke uitgaven. Deze effecten waren tijdelijk zodat de schuldgraad vanaf 2021 begon te dalen naarmate de uitgaven afnamen en het bbp groeide. In België zou de overheidsschuld zonder bijkomende maatregelen in 2023 en 2024 echter opnieuw toenemen en de toename zou groter zijn dan in de referentielanden.

Grafiek 1-5: Ontwikkeling overheidsschuld in België en referentielanden, 2000-2024
(% van bbp)



Geconsolideerde schuld van de overheidssector. Vooruitzichten vanaf 2023.
Bron: AMECO (herfstvooruitzichten EC, gepubliceerd op 15/11/2023)

Tabel 1-1 toont dat het vorderingensaldo van de Belgische gezamenlijke overheid in 2020 sterk achteruitging (-6,9 procentpunten van het bbp), gevolgd door een gedeeltelijk herstel in 2021 (+3,5 procentpunten bbp) en 2022 (+1,9 procentpunten bbp) maar door opnieuw een achteruitgang in 2023 (-0,7 procentpunt bbp). Het tekort was met -4,2% van het bbp in 2023 aanzienlijk groter dan vóór de uitbraak van de gezondheidscrisis. Tegelijkertijd stegen de pensioenuitgaven van 10,5% van het bbp in 2019 tot 10,9% van het bbp in 2022. De uitgaven aan gezondheidszorg stegen over dezelfde periode van 7,8% tot 8,0% van het bbp (ScVV, 2023).

Tabel 1-1: Begrotingsresultaten van de gezamenlijke overheid, 2019-2023 (in % bbp)

	2019	2020	2021	2022	2023*
Ontvangsten	49,9%	49,9%	49,5%	49,6%	49,9%
Primaire uitgaven	49,9%	56,8%	53,2%	51,6%	52,4%
Primair saldo	0,0%	-6,9%	-3,7%	-2,0%	-2,5%
Rentelasten	2,0%	1,9%	1,7%	1,5%	1,8%
Vorderingensaldo	-2,0%	-8,9%	-5,4%	-3,5%	-4,2%
Brutoschuld	97,6%	111,8%	108,0%	104,3%	105,2%

* Raming voor 2023

Bron: BNB (2024)

De recente hoge begrotingstekorten vormden tot dusver geen probleem voor de Europese instellingen omdat de algemene ontsnappingsclausule sinds maart 2020 van kracht was, wat de lidstaten van de EU toeliet om af te wijken van hun doelstelling op middellange termijn (MTD). De algemene ontsnappingsclausule is eind 2023 afgelopen, wat betekent dat de Belgische overheidsfinanciën – en dus ook het begrotingsresultaat van 2023 – vanaf 2024 opnieuw moeten voldoen aan de Europese criteria. In het kader van het Europees Semester diende België zijn stabiliteitsprogramma (SP) 2023-2026 in. Dit programma is niet gebaseerd op een akkoord tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten. Volgens de analyses van het IMF (2023), de EC (2023c), de OESO (2023a) en de NBB (2023) zullen de doelstellingen van het ingediende SP bij ongewijzigd beleid niet gerealiseerd worden².

² De projecties van het IMF houden geen rekening met de maatregelen die volgden uit het begrotingsconclaf van oktober 2023, die het begrotingstekort in 2024 met 1,2 miljard euro of 0,2% van het bbp zouden moeten inperken. Gecorrigeerd voor deze inspanning zou het geprojecteerde vorderingensaldo nog steeds onder de doelstelling van het SP blijven.

Tabel 1-2: Vorderingensaldo gezamenlijke overheid: vergelijking stabiliteitsprogramma met projecties en normatief traject (% van bbp)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Stabiliteitsprogramma	-5,1%	-4,2%	-3,3%	-2,9%	-	-
Begrotingsakkoord 10/2023	-5,2%	-4,6%	-	-	-	-
HRF (normatief traject)	-5,7%	-4,5%	-3,6%	-2,9%	-	-
IMF	-4,9%	-4,8%	-4,8%	-5,1%	-5,5%	-5,5%
EC	-4,9%	-4,9%	-5,0%	-	-	-
OESO	-4,9%	-4,8%	-5,0%	-	-	-
NBB	-4,3%	-4,4%	-4,8%	-5,2%	-	-
Monitoringcomité	-4,5%	-4,4%	-4,8%	-5,3%	-5,6%	-6,0%

Bronnen: Stabiliteitsprogramma van België 2023-2026, IMF (World Economic Outlook Database, 10/10/2023), HRF (april 2023), EC (Herfstvooruitzichten, 15/11/2023), OESO (november 2023), NBB (18/12/2023), Monitoringcomité (26/03/2024)

De doelstelling van het SP kan vergeleken worden met het normatieve traject dat de afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën (hieronder: HRF) vastlegt om voor 2026 een vorderingensaldo van -2,9% van het bbp te realiseren. Dit verschilt deels van de doelstellingen van het SP doordat het SP andere data van de overheidsfinanciën gebruikt voor 2022 en 2023 dan de HRF (die vertrekt van de “Economische vooruitzichten 2023-2028” die het FPB publiceerde in februari 2023). Daarnaast vertrekt het SP van de eigen trajecten van Entiteit I en Entiteit II. Voor Entiteit I werd daarin een jaarlijkse budgettaire inspanning vastgelegd met een aanvang in 2023. De HRF kijkt naar de vereiste bijkomende structurele inspanningen vanaf 2024 en verdeelt de te leveren inspanning over de verschillende entiteiten en overheden volgens hun aandeel in het structureel saldo. De HRF benadrukt dat zijn normatief traject voor het SP 2023-2026 een minimale begrotingsinspanning betreft die noodzakelijk is om een verdere ontsporing van de overheidsfinanciën te vermijden, waarbij er geen buffercapaciteit is om mogelijke toekomstige schokken op te vangen. Bovendien laat dit traject voor de eerstvolgende jaren een verdere toename toe van de schuldgraad.

We zien in Tabel 1-2 dat de begrotingsplannen van de verschillende Belgische overheden een negatiever vorderingensaldo inhouden dan de doelstelling van het SP in 2023 en 2024 en dan het normatief traject van de HRF in 2024. In dit scenario zouden er in 2025 en 2026 zware budgettaire inspanningen moeten geleverd worden om in 2026 een vorderingensaldo van -2,9% van het bbp te behalen³.

De EC bracht op 21 november 2023 een advies uit over het in oktober ingediende ontwerpbegrotingsplan⁴. Daarin besluit ze dat dit plan afwijkt van de aanbevelingen van de Raad van de EU van 14 juli 2023. Zo zouden de netto nationale primaire overheidsuitgaven in 2024 toenemen met 3,8% terwijl de Raad had aanbevolen dat deze met niet meer dan 2% zouden toenemen. De FOD BOSA wijst echter op grote tekortkomingen in de berekening van deze indicator⁵. Daarnaast zouden de besparingen ten gevolge van het terugschroeven van de energiesteunmaatregelen onvoldoende worden aangewend voor het terugdringen van het begrotingstekort. Ook het begrotingstekort en de overheidsschuld zouden ver verwijderd blijven van de drempels van resp. 3% en 60% van het bbp⁶. Het is bijgevolg plausibel dat België binnen de buitensporigtekortprocedure zal vallen.

³ We merken op dat binnen het hervormde Europees budgettair kader, dat zich bij het schrijven van dit verslag in de fase van goedkeuring bevindt, landen met een hogere schuldgraad dan 60% van het bbp of een vorderingensaldo onder -3% van het bbp een referentietraject zouden moeten respecteren met een aanpassingsperiode van vier of zeven jaar waarna de schuldgraad zich op een neerwaarts pad moet bevinden en het vorderingensaldo hoger moet zijn dan -3% van het bbp met daarbovenop een veiligheidsmarge.

⁴ [C\(2023\) 9502 final](#).

⁵ Zoals wordt toegelicht in [een brief van de fod BOSA aan de EC](#) zou het grootste probleem zijn dat hogere inkomsten uit de vennootschapsbelasting niet in rekening werden gebracht evenals de hogere inkomsten uit personenbelasting en sociale bijdragen ingevolge de indexerings van lonen en sociale uitkeringen en de verhoogde btw-inkomsten als gevolg van de inflatie. De stijging van de overheidsuitgaven als gevolg van de inflatie, zoals de hogere ambtenarenlonen en sociale uitkeringen, werden daarentegen wel in rekening gebracht bij de berekening van de toename van de netto primaire overheidsuitgaven.

⁶ In het voorstel voor het nieuwe Europese kader zou de overheidsschuld, voor landen met een tekort hoger dan 60% van het bbp, niet langer jaarlijks met één twintigste van het verschil met die 60% moeten worden ingeperkt. De schuldgraad zou zich op het einde van de budgettaire aanpassingsperiode op een dalend traject moeten bevinden en de overheidsschuld zou jaarlijks met 1% van het bbp moeten krimpen zolang de schuldgraad groter is dan 90% van het bbp en met 0,5% van het bbp per jaar zolang de schuldgraad zich tussen 60% en 90% van het bbp bevindt. Voor landen met een overheidsschuld groter dan 60% van het bbp die niet in een buitensporigtekortprocedure zitten, zou het structureel primair tekort daarnaast moeten afnemen met 0,25% tot 0,4% van het bbp per jaar (naargelang de budgettaire aanpassingsperiode resp. 7 of 4 jaar bedraagt) totdat dit tekort niet groter is dan 1,5% van het bbp. Zie kader onderaan hoofdstuk 3 voor een meer gedetailleerde beschrijving van de nieuwe budgettaire regels.

De HRF publiceerde in juli 2023 (2023b) een analyse van de recente budgettaire ontwikkelingen in de verschillende overheidsgeledingen en de verwachtingen en Europese aanbevelingen voor de korte termijn. Hieruit blijkt dat België in beperkte mate gevolg geeft aan de landspecifieke aanbevelingen (LSA). Aldus werd slechts 5% van de LSA over de periode 2019-2022 volledig gerealiseerd terwijl er voor 26% beperkte of geen vooruitgang werd vastgesteld. Voor 54% van de LSA stelt de analyse enige vooruitgang vast.

De HRF wijst er daarnaast op dat de verbintenissen die door de diverse overheden werden aangegaan in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 niet worden nagekomen. Aldus werd er in april 2023 geen akkoord gesloten tussen de verschillende overheden over de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2024-2026. Hierdoor ontbreken er bindende afspraken omtrent een globale termijndoelstelling voor de gezamenlijke overheid, een aanpassingstraject naar die doelstelling en een verdeling van de inspanningen met gedetailleerde doelstellingen voor alle betrokken overheden.

1.2 Indicatoren over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn in beeld te brengen, gebruiken we de S2-indicator van de EC. Deze indicator beschouwt het risico op een ontsporing van de overheidsschuld door te berekenen hoe groot de kloof is tussen het huidige structureel primair vorderingensaldo en het saldo waarbij de overheidsschuld zich op lange termijn zou stabiliseren. Hij geeft weer met hoeveel procenten van het bbp het begrotingssaldo zou moeten stijgen, gecorrigeerd voor de conjuncturele situatie, opdat de overheidsschuld in de toekomst constant zou blijven. Daarbij houdt hij rekening met de verwachte kosten van de vergrijzing maar niet met de dalende uitgaven voor kinderbijslag en werkloosheidsuitkeringen⁷. Zolang de interestvoet lager is dan de economische groei, zoals de voorbije jaren het geval was, zal de schuldgraad zich op termijn automatisch stabiliseren. De EC veronderstelt dat de interestvoet in de toekomst hoger zal zijn dan de groei zodat er een primair overschot moet gerealiseerd worden om de schuldgraad te stabiliseren⁸.

⁷ Dit laatste kan verklaard worden doordat werkloosheidsuitkeringen als een conjuncturele uitgave worden beschouwd.

⁸ De schuldgraad ontwikkelt zich conform de volgende formule: " $\Delta d_t = \left(\frac{i_t - g_t}{1 + g_t}\right) d_{t-1} - p d_t$ " waarbij d_t de

De S2-indicator maakt deel uit van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de EC ('debt sustainability analysis' of DSA). Binnen de nieuwe Europese begrotingsregels zou deze analyse dienen om een referentie budgettaire aanpassingstraject af te leiden dat consistent is met een dalende of stabiliserende overheidsschuldquote. De DSA-input zou als basis dienen voor onderhandelingen over meerjarige uitgavenplannen tussen de EC en de nationale regering.

Tabel 1-3: Indicator over de houdbaarheid van de overheidsschuld op lange termijn

	BE	DE	NL	FR
Houdbaarheidsindicator (S2)*	6,7%	2,0%	4,5%	3,1%
Initiële budgettaire positie	3,1%	0,5%	1,7%	3,1%
Vergrijzingskost	3,6%	1,5%	2,8%	0,0%
Waarvan pensioenen**	2,2%	0,5%	1,2%	-0,6%
gezondheidszorg	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%
langdurige zorg	1,5%	0,4%	1,6%	0,6%
onderwijs	-0,7%	0,2%	-0,7%	-0,7%

* Het betreft het aantal procentpunten van het bbp dat het structureel primair vorderingensaldo zou moeten stijgen om de overheidsschuld als percentage van het bbp te stabiliseren over een oneindige tijdshorizon, rekening houdende met de kosten van de vergrijzing voor de pensioen- en gezondheidsuitgaven. Hier zien we de kloof tussen het geprojecteerde structureel vorderingensaldo in 2024 en het saldo waarbij de overheidsschuld zich op lange termijn zou stabiliseren.

** zonder belastingen op pensioenen en verplichte socialezekerheidsbijdragen van gepensioneerden

Bron: EC, 2024

Volgens de S2-indicator van de EC (Tabel 1-3) zou een toename van het structureel primair vorderingensaldo van de gezamenlijke Belgische overheid met 6,7% van het bbp in 2024 nodig zijn voor een stabilisering van de Belgische overheidsschuld op lange termijn. België zou daarmee aanzienlijk meer inspanningen moeten leveren dan de buurlanden om een toekomstige stijging van de overheidsschuld te vermijden.

schuldgraad is als procent van het bbp in jaar t , pd_t het primair saldo, i_t de gemiddelde nominale interestvoet op de uitstaande overheidsschuld en g_t de nominale groei van het bbp.

Aanbevelingen betreffende de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën

Het IMF concludeerde m.b.t. zijn analyse van de Belgische economie in oktober 2023⁹ dat de Belgische overheid het structureel primair vorderingensaldo zou moeten optrekken met 0,6% van het bbp of €3,6 miljard in 2024 en jaarlijks met 0,8% van het bbp in de periode 2025-2030 – een gecumuleerde aanpassing van 5,7% van het bbp – om de vergrijzingskosten meer dan te compenseren, een structureel evenwicht te bereiken tegen 2030 en de overheidsschuld op een neerwaarts pad te brengen.

Een andere aanbeveling voor het garanderen van houdbare overheidsfinanciën komt van de NBB (Cornille et al., 2022). Ze bekeek meer bepaald welke begrotingsinspanningen nodig zijn om de schuldratio van België in de loop van de volgende 20 jaar terug te brengen tot 100% van het bbp. Daartoe zou het begrotingstekort van de gezamenlijke overheden in 2031 moeten dalen tot €21 miljard (iets minder dan 6% van de totale overheidsinkomsten), wat €28 miljard lager is dan het voorziene tekort van €49 miljard euro (of zo'n 14% van de overheidsinkomsten) in het basisscenario bij ongewijzigd beleid.

In dit scenario zou het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid moeten verbeteren van -4,7% van het bbp in 2023 tot zo'n -3% van het bbp in 2031 om de publieke schuld naar 100% van het bbp te brengen, wat een gevoelig kleinere inspanning lijkt dan de 6,7% van het bbp waarmee het structureel primair vorderingensaldo volgens de EC in 2024 zou moeten verbeteren om de overheidsschuld op lange termijn te stabiliseren. Deze twee indicatoren zijn echter moeilijk vergelijkbaar. Zo moet de automatische verslechtering van het saldo tussen 2023 en 2031 worden meegerekend in de te leveren inspanning volgens de NBB. Bovendien houdt de EC gelet op de langere projectiehorizon ook rekening met de forse stijging van de vergrijzingskosten na 2031. Een laatste significant verschil tussen beide houdbaarheidsanalyses is dat de NBB gebruik maakt van de projecties van de SCvV, die aanzienlijk

⁹ [Belgium: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission](#), 24 oktober 2023.

verschillen van die van de EC, die o.a. afkomstig zijn van het “Ageing Report”.

Ook de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) berekende in haar jaarlijks verslag (2023) de impact van de vergrijzing op de overheidsfinanciën. Ze berekende dat de sociale overheidsuitgaven in het referentiescenario zouden stijgen van 25,7% van het bbp in 2022 tot 30,1% van het bbp in 2050, waarna ze licht zouden dalen en in 2070 op 29,9% van het bbp zouden belanden, i.e. een stijging van 4,2 procentpunten over de periode 2022-2070 (Tabel 1-4). Anders dan de EC houdt ze daarbij rekening met de verminderde uitgaven voor werkloosheid en kinderbijslag.¹⁰

Om een idee te hebben van de gevoeligheid van het referentiescenario van de SCvV voor de onderliggende hypothesen en van de impact die afwijkende ontwikkelingen kunnen hebben, werkt de SCvV alternatieve scenario's uit. Aldus presenteerde ze in 2023 een alternatief macro-economisch scenario (scenario 1) waarin de jaarlijkse productiviteitstoename vanaf 2035 1% zou bedragen in plaats van een verdere toename van die groei tot 1,5% in 2045 in het referentiescenario. In twee andere scenario's werden afwijkende reacties op de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in 2025 en 2030 verondersteld. Het referentiescenario gaat uit van een verschuivingshypothese, waarbij verondersteld wordt dat elk individu zijn pensioen met dezelfde periode als de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd uitstelt, zowel op de wettelijke pensioenleeftijd als bij vervroegde pensionering. Eén alternatief scenario (scenario 2) gaat uit van een minimaal gedrag, waarbij alleen personen die, als de wettelijke leeftijd niet was verhoogd, op hun 65^e met pensioen zouden zijn gegaan met een loopbaan van minder dan 42 jaar, hun pensioen uitstellen omdat ze daartoe worden verplicht. Een tweede alternatief scenario (scenario 3) bevindt zich tussen dit scenario van minimumuitstel en het referentiescenario door te veronderstellen dat alle personen die zonder de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd op de wettelijke leeftijd met pensioen zouden zijn gegaan (66 jaar in 2025 en 67 jaar in 2030), hun pensionering uitstellen totdat zij de nieuwe pensioenleeftijd bereiken. De personen die, zonder de verhoging van de wettelijke leeftijd, vervroegd met pensioen zouden zijn gegaan tussen de leeftijd van 60-64 jaar veranderen hun pensioneringsgedrag niet.

¹⁰ De EC kijkt naar de structurele kosten terwijl de SCvV de totale kosten bekijkt. Deze vooruitzichten houden geen rekening met de federale pensioenhervormingen van juli 2023.

Tabel 1-4: Vergrijzingskosten volgens de ScvV, 2022-2070 (% van bbp)

	2022	2050	2070	Δ (ppt. bbp) 2022-2070	Scenario 1 2022-2070	Scenario 2 2022-2070	Scenario 3 2022-2070
Totale sociale uitgaven	25,7%	30,1%	29,9%	4,2	6,5	5,2	4,9
Waarvan pensioenen	10,9%	13,4%	13,5%	2,6	4,1	3,5	3,1
gezondheidszorg	8,0%	10,7%	10,8%	2,8	3,3	3,0	2,9
Arbeidsongeschiktheid en werkloosheid	3,4%	3,2%	3,1%	-0,3	-0,1	-0,4	-0,4
Kinderbijslag en andere sociale uitkeringen	3,4%	2,7%	2,5%	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8

Bron: ScVV, 2023

Tabel 1-4 toont dat scenario 1, met een lagere gemiddelde productiviteitsgroei, de grootste budgettaire kosten met zich mee zou brengen. De kosten van de vergrijzing zouden dan tussen 2022 en 2070 toenemen met 6,5% van het bbp, of een stijging van 2,3% van het bbp ten opzichte van het referentiescenario. Deze hogere kosten zijn hoofdzakelijk het gevolg van de lagere economische groei, waardoor het gewicht van alle sociale uitgaven in het bbp toeneemt.

De twee alternatieve scenario's m.b.t. het pensioengedrag verhogen eveneens de budgettaire kosten van de vergrijzing. In het scenario waarin enkel zij die hiertoe verplicht zijn hun pensioen uitstellen, zouden de vergrijzingskosten over de periode 2022-2070 5,2% van het bbp bedragen, of 1% van het bbp meer dan het referentiescenario. In het tussenscenario komen de vergrijzingskosten uit op 4,9% van het bbp, of 0,7 procentpunt bovenop het referentiescenario. Deze extra kosten wordt verklaard door hogere pensioenuitgaven en een lagere economische groei. De werkelijke budgettaire kosten van wijzigingen in de pensioenleeftijd zijn uiteraard afhankelijk van aanverwante parameters zoals de impact van vervroegd pensioneren of een langere carrière op de pensioenuitkering, het effect op de pensioenbijdragen en de lagere groei enz. Het betreft dus een complex geheel van factoren waarmee het eindeloopbaanbeleid rekening dient te houden.

De NBB besluit in een uitgebreide analyse van de ontwikkeling van de pensioenuitgaven in België (Deroose et al., 2023) dat deze hier sterk zullen toenemen – meer dan in de buurlanden – zodat een beleid gericht op de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën hier absoluut rekening mee moet houden. De sterkere toename van de pensioenuitgaven in België in vergelijking met de referentielanden

zou niet het gevolg zijn van een sterkere vergrijzing in België maar wel van de ontwikkeling van de pensioenuitkeringen (hoger in België in verhouding tot de lonen) en de werkgelegenheidsgraad, (lager in België en dan vooral bij de ouderen). De pensioenuitkeringen (in verhouding tot de lonen) en de werkgelegenheidsgraad zouden weliswaar resp. dalen en toenemen maar ze zouden de stijging van de pensioenuitgaven minder afremmen dan in de referentielanden.

Naast de vergrijzing heeft ook de klimaatopwarming een negatieve impact op de toekomstige overheidsfinanciën. Ze brengt fysieke risico's met zich mee, vooral als gevolg van extreme weerfenomenen, die schokken kunnen veroorzaken op zowel de aanbod- als de vraagzijde. De impact kan rechtstreeks zijn, waarbij de kosten van de klimaatschade bij de overheid terechtkomen¹¹. De onrechtstreekse impact zijn bv. verminderde belastinginkomsten wanneer de nationale productie daalt ten gevolge van verstoringen in klimaatgevoelige sectoren en regio's¹². Naast de fysieke impact van de klimaatopwarming zal ook de transitie naar een koolstofarmere economie een gevoelig effect hebben op de economie en de overheidsfinanciën. De transitie zou een asymmetrische impact hebben op verschillende delen van de economie en aanpassingskosten met zich meebrengen (EC, 2023b).

De impact van de hoge inflatie op de overheidsfinanciën

Na de pandemie was er een periode van hoge inflatie doordat de globale productieketens de opleving van de vraag niet konden bijbenen en doordat de oorlog in Oekraïne de energieprijzen sterk opdreef. De NBB maakte een schatting van de gevolgen van de hoge inflatie op de Belgische overheidsfinanciën (Cornille et al., 2023).

¹¹ Het betreft bv. de vervanging van beschadigde infrastructuur, steun aan kwetsbare gezinnen en bedrijven, investeringen in een hogere weerbaarheid t.a.v. een warmer klimaat, of de materialisatie van expliciete en impliciete voorwaardelijke verplichtingen (zoals noodlijdende financiële instellingen of garanties aan staatsbedrijven of PPP's).

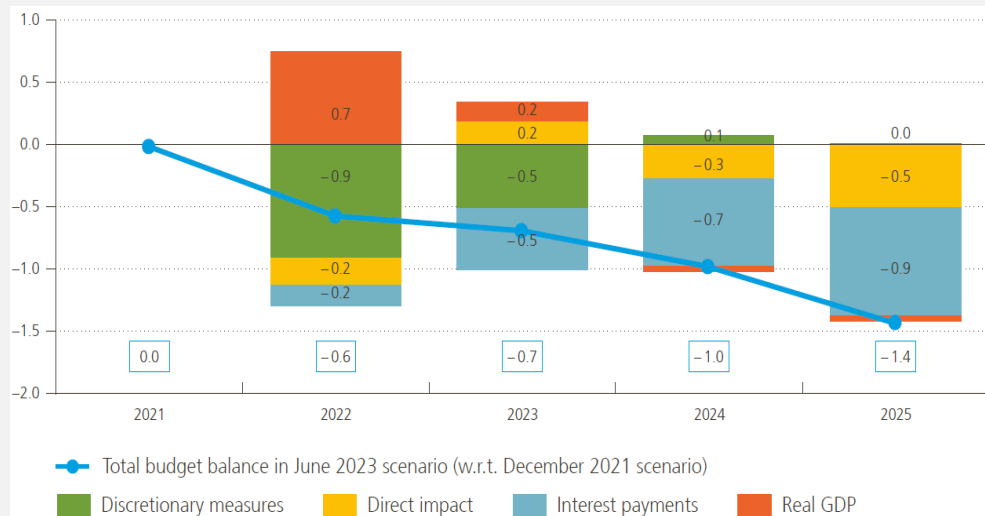
¹² De hitte zou een negatieve impact hebben op de arbeidsproductiviteit, met name in de bedrijfstakken die al in hoge mate blootgesteld zijn aan hitte (o.a. landbouw, bouw en openbare werken en vervoer) door het grotere aandeel van activiteiten die buiten worden uitgevoerd (Bröde et al., 2018).

De impact van de inflatie verloopt via verschillende kanalen en hangt samen met de reden voor de inflatie. Zo betekent de inflatie – als er verder niets wijzigt – dat het nominaal bbp toeneemt, wat de historische overheidsschuld in procenten van het bbp doet dalen. Daartegenover staat dat hogere energieprijzen leiden tot een daling van de economische activiteit, o.a. omwille van het negatieve effect op de ruilvoet en op het macro-economische reële inkomen. Daarnaast hadden de overheidsuitgaven ter compensatie van de gestegen energieprijzen een negatief effect op het primair overheidssaldo terwijl de verstrakking van het monetair beleid en de toename van de interestvoet de interestuitgaven van de overheid over een langere periode opdrijven.

Om de gevolgen van de hoge inflatie te schatten, vergeleek de NBB haar vooruitzichten van december 2021, vóór de periode van hoge inflatie, met de vooruitzichten van juni 2023, die rekening hielden met de hogere inflatie¹³. De simulatie voor het verloop van de overheidsschuld en interestbetalingen werd verlengd tot 2031. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de directe impact van de inflatie (het gevolg van zuivere prijseffecten in de veronderstelling dat er verder niets veranderd zou zijn) op het vorderingensaldo van de overheid, de impact van de maatregelen om de gestegen energieprijzen op te vangen, en de impact van de gestegen interestbetalingen. Het zuivere prijseffect is globaal genomen negatief omdat de overheidsinkomsten minder automatisch stegen dan dat de overheidsuitgaven automatisch toenamen. Dit komt vooral doordat de GDP-deflator minder sterk steeg dan het globale prijsniveau doordat de inflatie vooral het gevolg was van hogere invoerprijzen.

¹³ Aangezien de vooruitzichten van eind 2021 de periode 2022-2024 betreffen, werden voor 2025 de groeiratio's volgens de projecties van juni 2023 gebruikt om het scenario van december 2021 te verlengen t.e.m. 2025. Daarnaast veronderstelt de NBB in de simulatie dat de gangbare indexeringsmechanismen volgens haar inschatting worden voortgezet terwijl de indexering van een aantal uitgaven grotendeels afhankelijk is van discretionaire beslissingen, bv. wat betreft de intermediaire consumptie, de kinderbijslag, subsidies en andere lopende transferten, en kapitaaluitgaven, incl. publieke investeringen.

Grafiek 1-6: Impact van de inflatoire schok op het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (in procentpunten van het bbp)



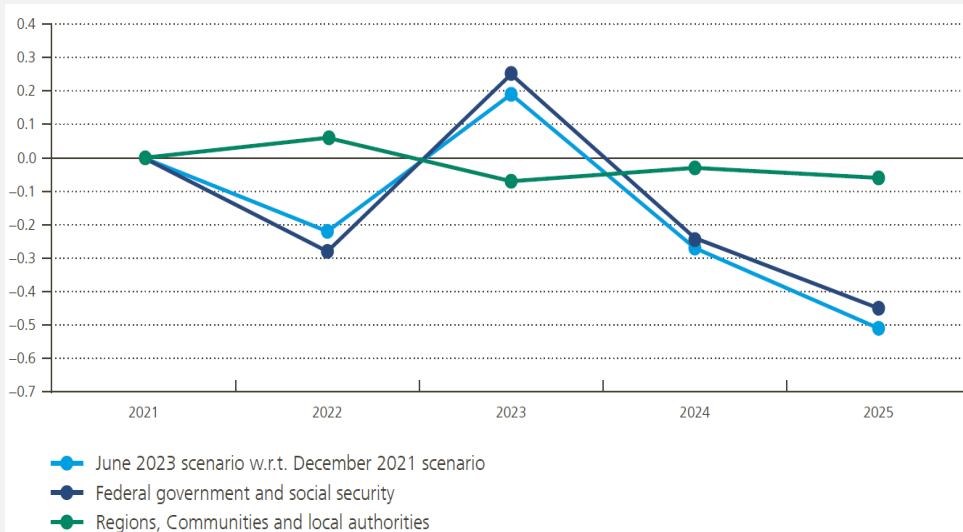
Bron: Cornille et al. (2023)

Het positieve effect van het reële bbp in 2022 en 2023 komt doordat de opstoot van de inflatie gepaard ging met een toename van de economische activiteit, in de vergelijking van de projecties van juni 2023 en december 2021. Het is echter onzeker in hoeverre dit het gevolg was van de inflatie aangezien ook vele andere factoren een impact op de reële economie hadden die niet was voorzien in de projectie van december 2021. Belangrijke factoren die de economische activiteit meer dan verwacht opdreven waren de sterke gezinsconsumptie in 2022 bij de versoepeling van de COVID-19-restricties, het herstel van de koopkracht door de automatische loonindexering in 2023, en de steunmaatregelen van de overheid om de hogere energieprijzen op te vangen. Het effect van het onverwacht hoge reële bbp op het vorderingensaldo wordt bekomen via de budgettaire semi-elasticiteit, die de reactie van dit saldo op de economische activiteit meet.

De NBB wijst er verder op dat de impact van de inflatie verschilt naargelang van het beleidsniveau. De federale overheid (incl. de sociale zekerheid) ondervond een negatiever effect van de hoge inflatie. Dit komt grotendeels door de bijzondere financieringswet die de transfers van de federale verheid naar de gemeenschappen en gewesten linkt aan de nationale consumptieprijsindex, die sneller gestegen is dan de bbp-

deflator¹⁴. Grafiek 1-7 toont de uiteenlopende impact van de inflatoire schok op de verschillende overheidsentiteiten.

Grafiek 1-7: Impact van de onvoorziene inflatoire schok op het vorderingensaldo naar overheidsentiteit (in procentpunten van het bbp)



Bron: Cornille et al. (2023)

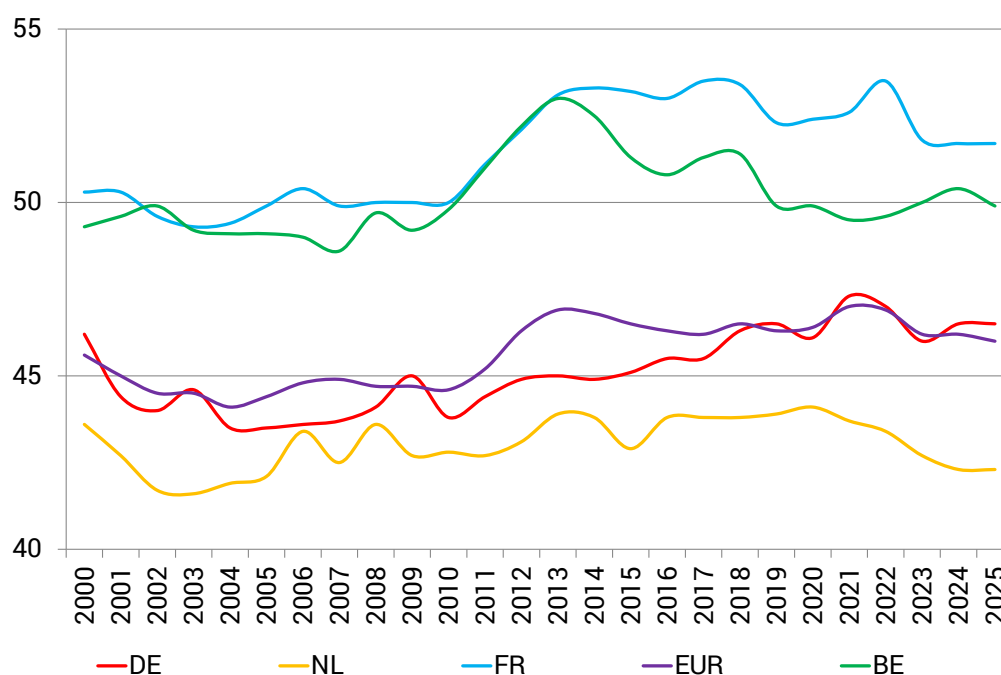
1.3 Structuur overheidsuitgaven

Grafiek 1-8 vergelijkt de omvang van de totale overheidsinkomsten in België met deze in de referentielanden. We zien dat enkel Frankrijk hogere overheidsinkomsten heeft dan België. Daarnaast valt op dat de Belgische overheidsinkomsten gevoelig terugliepen nadat ze een hoogtepunt bereikten in 2013, toen ze 53,0% van het bbp bedroegen. Deze cijfers moeten voorzichtig geïnterpreteerd worden. Er is een diepgaande analyse nodig om de implicaties van de cijfers over de overheidsinkomsten en -uitgaven ten volle te begrijpen, waarbij rekening moet worden gehouden met de uiteenlopende nationale contexten, het sociale en fiscale beleid evenals de specifieke kenmerken van de gezondheidszorg- en pensioenstelsels. Aldus betekenen hogere overheidsinkomsten en -uitgaven niet noodzakelijkerwijs dat de overheid minder efficiënt werkt of dat de openbare diensten of de sociale zekerheid duurder zijn. Deze diensten kunnen bv. worden

¹⁴ Ook andere inkomens- en uitgavencategorieën hadden een gunstigere ontwikkeling voor de lokale en regionale overheden. De personenbelasting en onroerende voorheffing, die voordeel halen van de automatische indexering, vormen bv. een groter deel van hun ontvangsten terwijl de kinderbijslag in Vlaanderen minder sterk geïndexeerd wordt.

geleverd door de particuliere sector, of worden gefinancierd door particuliere bijdragen in andere landen, wat van invloed zou kunnen zijn op de totale overheidsuitgaven. Verschillen in overheidsinkomsten en -uitgaven kunnen ook worden beïnvloed door andere landspecifieke factoren, zoals de mate van herverdeling via de gezondheidszorg, de pensioenstelsels en de leeftijdspiramide. In België kunnen de particuliere gezondheidszorg- en pensioenpremies bijvoorbeeld lager zijn dan in Nederland, wat van invloed kan zijn op de overheidsuitgaven van beide landen in deze domeinen (cf. infra).

**Grafiek 1-8: Totale overheidsinkomsten in België en referentielanden, 2000-2025
(% van bbp)***



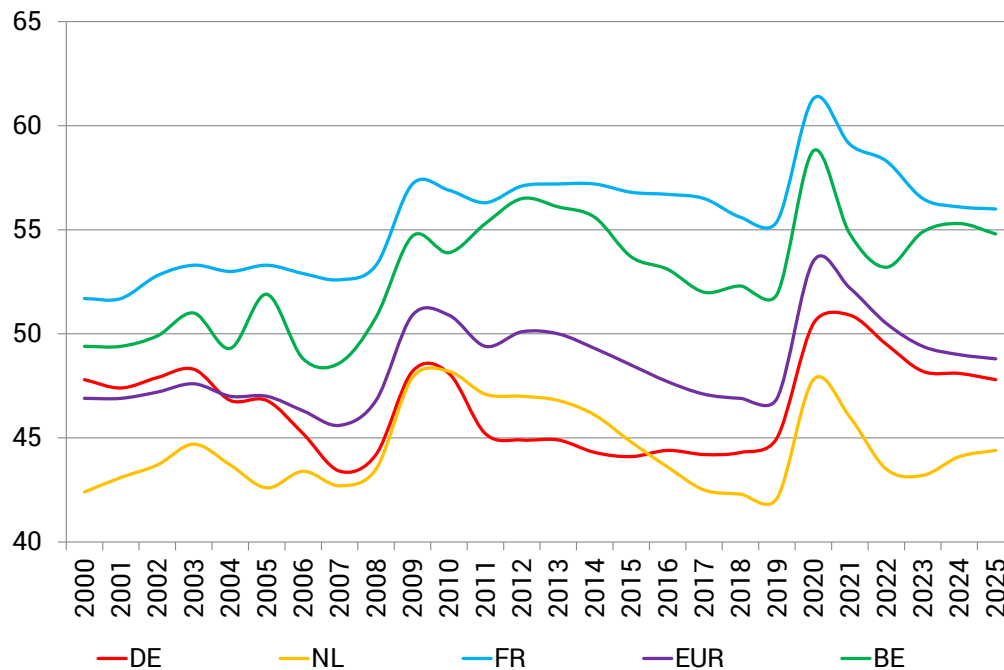
* Vooruitzichten vanaf 2023

Bron: AMECO (herfstvooruitzichten EC, gepubliceerd op 15/11/2023)

In Grafiek 1-9 worden de totale overheidsuitgaven in België vergeleken met deze in de referentielanden¹⁵. We zien opnieuw dat deze enkel in Frankrijk hoger liggen dan in België.

¹⁵ Volgens de in oktober 2023 ingediende ontwerpbegroting zouden de totale overheidsuitgaven in 2023 en 2024 resp. 55,7% en 56,4% van het bbp bedragen.

**Grafiek 1-9: Totale overheidsuitgaven in België en referentielanden, 2000-2025
(% van bbp)***



* Vooruitzichten vanaf 2023

Bron: AMECO (herfstvooruitzichten EC, gepubliceerd op 15/11/2023)

De uitgaven die gaan naar overheidsinvesteringen dragen bij aan de vervanging en opbouw van kapitaal en kunnen bijdragen tot toekomstige groei zodat ze zichzelf potentieel terugverdienen. Tabel 1-5 toont dat de publieke investeringen in België echter lager zijn dan in de referentielanden, m.u.v. Duitsland.

Tabel 1-5: Publieke investeringen in België en referentielanden, 2005-2025 (% van bbp)

	2005-09	2010-14	2015-19	2020	2021	2022	2023*	2024*	2025*
Duitsland	2,1%	2,2%	2,3%	2,7%	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,9%
Nederland	4,0%	3,8%	3,5%	3,7%	3,4%	3,2%	3,1%	3,1%	3,2%
Frankrijk	4,0%	4,0%	3,4%	3,7%	3,6%	3,7%	3,9%	3,9%	3,7%
Eurozone	3,4%	3,1%	2,7%	3,0%	3,0%	3,0%	3,1%	3,2%	3,3%
België	2,1%	2,4%	2,5%	2,7%	2,7%	2,7%	2,9%	3,2%	3,0%

* Vooruitzichten

Bron: AMECO (herfstvooruitzichten EC, gepubliceerd op 15/11/2023)

Tabel 1-6 vergelijkt de totale overheidsuitgaven naar functie in België met deze in de buurlanden. Vooral de uitgaven aan algemeen overheidsbestuur, onderwijs en economische zaken zijn in België hoger dan in de buurlanden. De defensie-uitgaven zijn daarentegen lager in België. De vraag rijst of dat houdbaar is in het licht van de recente geopolitieke ontwikkelingen. Daarnaast springen de relatief lage uitgaven aan sociale bescherming in Nederland in het oog. Dit betekent echter niet dat de sociale uitgaven hier ook effectief lager zijn. Het verschil zou nl. verklaard kunnen worden doordat een groot deel van de pensioenuitgaven en de gezondheidszorg in Nederland niet via de overheid maar via verplichte private verzekeringen wordt beheerd. Aldus bedroegen de private sociale uitgaven in Nederland volgens de OESO 13,1% van het bbp in 2019 tegenover resp. 3,7%, 3,5% en 1,8% van het bbp in Duitsland, Frankrijk en België¹⁶. Dit plaatst de relatief lage Nederlandse overheidsinkomsten en -uitgaven in perspectief.

¹⁶ Bron: OECD (2023) OECD Social Expenditure database, (www.oecd.org/social/expenditure.htm).

Tabel 1-6: Belgische overheidsuitgaven naar functie en vergelijking met de buurlanden in 2021

	Aandeel in totale Belgische overheidsuitgaven	Aandeel in bbp	Verskil t.o.v. Duitsland (in procentpunt van bbp)	Verskil t.o.v. Nederland (in procentpunt van bbp)	Verskil t.o.v. Frankrijk (in procentpunt van bbp)
Algemeen overheidsbestuur	12,6%	7,0%	0,8%	3,1%	1,2%
Defensie	1,6%	0,9%	-0,2%	-0,4%	-0,9%
Openbare orde en veiligheid	3,2%	1,8%	0,1%	-0,2%	0,1%
Economische zaken	12,8%	7,1%	1,1%	1,2%	0,2%
Milieubescherming	2,3%	1,3%	0,7%	-0,1%	0,3%
Huisvesting en gemeenschappelijke voorzie	0,7%	0,4%	-0,1%	0,0%	-0,9%
Gezondheid	15,5%	8,6%	0,0%	-0,1%	-0,6%
Recreatie, cultuur en godsdienst	2,2%	1,2%	0,1%	-0,1%	-0,2%
Onderwijs	11,4%	6,3%	1,8%	1,2%	1,1%
Sociale bescherming	37,8%	21,0%	0,1%	4,4%	-3,8%
Totaal	100,0%	55,5%	4,2%	8,9%	-3,5%

Indeling volgens COFOG-classificatie.

Leessleutel voor de grafiek: België besteedt 0,9% van zijn bbp aan defensie-uitgaven, Duitsland 1,1% (d.i. een verschil van 0,2 procentpunt ten nadele van België), Nederland 1,3% (-0,4%) en Frankrijk 1,8% (-0,9%). Gemiddeld besteedt België 0,6 procentpunt van het bbp minder voor defensie dan de buurlanden.

Bron: Eurostat

Een meer gedetailleerde opsplitsing van de uitgaven aan algemeen overheidsbestuur en economische zaken (Tabel 1-7 en Tabel 1-8) geeft een beter beeld van waar de meeruitgaven voor die categorieën zich bevinden. Zo zien we dat België wat betreft het algemeen overheidsbestuur vooral meer uitgeeft aan 'verrichtingen op het gebied van de overheidsschuld' en in mindere mate aan 'uitvoerende en wetgevende organen, financiële en fiscale zaken, buitenlandse zaken' en aan 'zuiver wetenschappelijk onderzoek'.

Tabel 1-7: Uitgaven aan belangrijkste subcategorieën van 'Algemeen overheidsbestuur' in 2021

	Aandeel in bbp	Vershil t.o.v. Duitsland (in procentpunt van bbp)	Vershil t.o.v. Nederland (in procentpunt van bbp)	Vershil t.o.v. Frankrijk (in procentpunt van bbp)
Uitvoerende en wetgevende organen, financiële en fiscale zaken, buitenlandse zaken	2,5%	0,2%	0,7%	0,6%
Hulp aan het buitenland	0,2%	-0,5%	-0,2%	0,0%
Algemene dienstverlening (gecentraliseerd)	1,3%	-0,1%	0,9%	-0,5%
Zuiver wetenschappelijk onderzoek	1,1%	0,0%	0,6%	0,8%
Verrichtingen op het gebied van de overheidsschuld	1,9%	1,3%	1,2%	0,4%
Totaal	7,0%	0,8%	3,1%	1,2%

Bron: Eurostat

Op het vlak van economische zaken bevinden de Belgische meeruitgaven zich vooral in de categorieën 'algemene economische handels- en arbeidsmarktaangelegenheden' en 'vervoer'. Die eerste categorie betreft beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de economische activiteit en de arbeidsmarkt. Ze omvat loonsubsidies voor bedrijven (vrijstellingen van loonbelasting, gerichte verlagingen van sociale bijdragen, dienstenchequeregeling enz.). De loonsubsidies zijn relatief hoog in België en ze stegen sterk sinds begin de jaren 2000. In 2022 bedroegen ze 5,4% van de totale loonmassa, tegenover 1,0% in Nederland, 1,2% in Frankrijk en 0,2% in Duitsland (CRB, 2024).

Hogere loonsubsidies betekenen echter niet dat de ondernemingen onderworpen zijn aan een lagere loonbelasting. De loonsubsidies verlagen de loonkosten voor de werkgevers door een verlaging van de aanslagvoet van de patronale bijdragen en het niet doorstorten van specifieke bedrijfsvoorheffingen in het kader van een beleid dat de competitiviteit van de ondernemingen tegenover andere landen en de tewerkstelling wil verbeteren¹⁷.

¹⁷ Zie ook het [Technisch verslag van de CRB \(2024\)](#) voor een meer gedetailleerde vergelijking van de uurloonkosten, met een opsplitsing van de verschillende componenten.

Tabel 1-8: Uitgaven aan belangrijkste subcategorieën van 'Economische zaken' in 2021

	Aandeel in bbp	Verskil t.o.v. Duitsland (in procentpunt van bbp)	Verskil t.o.v. Nederland (in procentpunt van bbp)	Verskil t.o.v. Frankrijk (in procentpunt van bbp)
Algemene economische, handels- en arbeidsmarktaangelegenheden	3,5%	1,2%	1,5%	0,9%
Landbouw, bosbouw, visserij en jacht	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Brandstoffen en energie	0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,4%
Vervoer	2,8%	0,8%	0,5%	0,7%
Communicatie	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Andere bedrijfstakken	0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,3%
Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van economische zaken	0,3%	0,0%	-0,2%	-0,5%
Economische zaken (n.e.g.)	0,0%	-0,2%	0,0%	-0,1%
Totaal	7,1%	1,1%	1,2%	0,2%

Bron: Eurostat

2 Entiteit I: federale overheid en sociale zekerheid

Aangezien de sociale zekerheid ~~ten~~ onder de bevoegdheid van de federale overheid valt, bespreken we hier de financiering van Entiteit I, i.e. de federale overheid en de sociale zekerheid¹⁸. Aangezien de pensioen- en gezondheidsuitgaven zich hoofdzakelijk bij Entiteit I bevinden, zal de sterke toename hiervan in de komende decennia een grote impact hebben op deze entiteit. We merken tevens op dat het grootste deel van de Belgische overheidsschuld zich bij het federale niveau bevindt zodat de interestkosten hier het sterkst doorwegen¹⁹.

Tabel 2-1 toont de nefaste invloed van de COVID-19-crisis op de financiën van Entiteit I. Het primair saldo daalde nl. van een evenwicht in 2019 tot -5,2% van het bbp in 2020, gevolgd door een gedeeltelijk herstel in 2021 en 2022. Er was evenwel al een daling van het primair saldo in 2019.

¹⁸ Een aantal uitgavencategorieën die in het verleden onder de sociale zekerheid vielen zijn met de zesde staatshervorming overgedragen naar de gemeenschappen en gewesten. Aldus werd de bevoegdheid voor de gezinsbijslag in 2014 overgeheveld naar de gewesten waardoor deze met ingang van 2015 niet langer in de uitgaven van de sociale zekerheid is meegerekend. Ook de kosten voor de bouw en renovatie van ziekenhuizen vallen sinds 2015 onder de bevoegdheid van de gewesten. Daarnaast werden met de zesde staatshervorming delen van de gehandicaptenzorg, ouderenzorg, geestelijke gezondheidszorg en revalidatie overgeheveld van de sociale zekerheid naar de deelstaten.

¹⁹ Thonet et al. (2023) projecteren op basis van de vooruitzichten van het FPB dat het vorderingensaldo van de federale overheid tussen 2024 en 2028 zou achteruitgaan van -3,5% tot -4,8% van het bbp, wat zij verklaren door de dynamiek van de dotaties voor het in evenwicht brengen van de sociale zekerheid en de interestkosten verbonden aan de overheidsschuld.

Tabel 2-1: Begrotingsresultaten van Entiteit I, 2017-2022 (in % bbp)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ontvangsten vóór overdrachten aan andere overheden	39,1%	39,9%	38,0%	37,6%	38,4%	38,2%
Overgedragen fiscale ontvangsten aan Entiteit II	6,8%	6,8%	6,7%	6,5%	6,6%	6,7%
Ontvangsten na fiscale overdrachten	32,3%	33,0%	31,3%	31,1%	31,8%	31,5%
Primaire uitgaven	38,1%	38,3%	38,0%	42,8%	40,7%	39,9%
Primair saldo	1,0%	1,6%	0,0%	-5,2%	-2,3%	-1,7%
Rentelasten	2,1%	1,9%	1,7%	1,7%	1,5%	1,3%
Vorderingensaldo	-1,1%	-0,3%	-1,7%	-6,9%	-3,8%	-3,0%
Brutoschuld	83,8%	82,0%	80,0%	90,5%	87,7%	83,7%

Bron: HRF (2023b)

Tabel 2-2 toont het vorderingensaldo van Entiteit I dat bereikt moet worden conform het stabiliteitsprogramma en vergelijkt dit met enkele recente vooruitzichten en met het normatief traject dat volgens de HRF de minimale inspanning is vanaf 2024 om de doelstellingen van het SP voor Entiteit I te bereiken. Het FPB (2023a) verklaart de achteruitgang van het vorderingensaldo tussen 2019 en 2024 (met -0,9% van het bbp voor Entiteit I) vooral aan de evolutie van de sociale uitkeringen, de kapitaaluitgaven en de werkingskosten²⁰.

De HRF voorzag in maart 2023 het laagste vorderingensaldo in 2023 omdat zij in tegenstelling tot het SP geen begrotingsinspanningen veronderstelde in 2023 en vertrok van de "Economische vooruitzichten 2023-2028" die het FPB op 23 februari 2023 publiceerde, waarna de economische context verbeterde. Het begrotingsakkoord van oktober 2023 is gebaseerd op de macro-economische vooruitzichten die het FPB publiceerde op 7 september 2023.

²⁰ Het FPB vergelijkt deze twee jaren omdat 2024 het eerste jaar is sinds 2019 zonder omvangrijke eenmalige maatregelen.

Tabel 2-2: Vorderingensaldo Entiteit I volgens stabiliteitsprogramma en projecties, 2023-2026

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Stabiliteitsprogramma	-3,5%	-3,0%	-2,5%	-2,2%	-	-
Begrotingsakkoord 10/2023	-3,5%	-2,9%	-	-	-	-
HRF (normatief traject)	-4,4%	-3,6%	-2,8%	-2,2%	-	-
FPB	-3,5%	-3,5%	-3,9%	-4,3%	-4,6%	-4,9%
Monitoringcomité	-3,2%	-2,9%	-3,6%	-4,2%	-4,7%	-5,2%

Bronnen: Stabiliteitsprogramma van België 2023-2026; FPB (2023a), HRF (april 2023), Monitoringcomité (maart 2024)

De pessimistischere uitgangspositie in het normatief traject van de HRF betekent dat hij een grotere begrotingsinspanning voorschrijft vanaf 2024 dan het SP. Als het vorderingensaldo van de federale regering overeenkomt met het begrotingsakkoord van oktober 2023, dan ligt dit op koers met de doelstelling van het SP²¹.

Tabel 2-3 toont de opsplitsing van de uitgaven van Entiteit I naar functie. We zien dat de uitgaven aan sociale bescherming en algemeen overheidsbestuur gezamenlijk ruim drie vierde van de uitgaven voor hun rekening namen in 2021. Op de derde plaats volgden de gezondheidsuitgaven, goed voor 14,4% van de uitgaven van Entiteit I. In 2021 bestond 80,3% van de uitgaven aan algemeen overheidsbestuur van Entiteit I uit overdrachten van algemene aard tussen overheidsbesturen. Zonder die overdrachten bedroegen de uitgaven van Entiteit I in 2021 35,9% van het bbp, een niveau dat fluctueert maar grosso modo gelijk bleef sinds het begin van het millennium.

²¹ Dit in tegenstelling tot de geaggregeerde herziene begroting van Entiteit II. In de verdeling van de doelstellingen voor het SP tussen Entiteit I en Entiteit II werd echter enkel voor deze laatste voor *frontloading* geopteerd, wat inhoudt dat het tekort sterker moet worden afgebouwd in het begin van de periode. Bovendien is het aandeel van Entiteit I in de te realiseren tekortafbouw kleiner dan dat van Entiteit II (HRF, 2023a).

Tabel 2-3: Uitgaven Entiteit I per functie, 2000-2021

	% van totale uitgaven entiteit I		% van bbp		
	2021	2000	2010	2020	2021
Algemeen overheidsbestuur	37,4%	21,5%	19,5%	20,6%	19,2%
waarvan overdrachten van algemene aard tussen overheidsbesturen	30,0%	13,3%*	13,8%	16,6%	15,4%
waarvan verrichtingen op het gebied van de overheidsschuld	2,9%	6,0%*	3,3%	1,8%	1,5%
Defensie	1,7%	1,2%	1,0%	0,9%	0,9%
Openbare orde en veiligheid	2,1%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%
Economische zaken	5,4%	2,0%	3,6%	3,1%	2,8%
Milieubescherming	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gezondheid	14,4%	6,1%	8,5%	7,6%	7,4%
Recreatie, cultuur en godsdienst	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Onderwijs	0,0%	1,0%	1,3%	0,0%	0,0%
Sociale bescherming	38,4%	13,8%	15,2%	21,9%	19,7%
Totaal	100,0%	46,7%	50,5%	55,5%	51,3%

Indeling volgens COFOG-classificatie.

* Cijfer voor 2001.

Bron: Eurostat

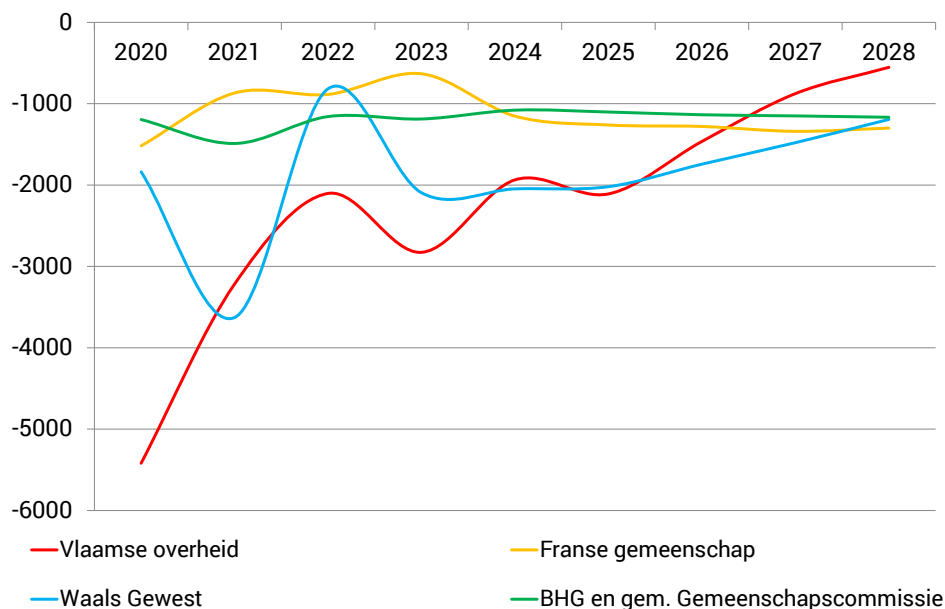
De opvallendste ontwikkelingen over de periode 2000-2021 zijn de toenames van de uitgaven aan sociale bescherming, gezondheid en economische zaken terwijl de resterende onderwijsuitgaven werden overgeheveld naar de andere overheidsniveaus. Daarnaast was er tussen 2000 en 2021 een sterke daling van de verrichtingen op het gebied van de overheidsschuld. Het betreft de interestbetalingen op de Belgische overheidsschuld, die zich hoofdzakelijk bevindt bij Entiteit I. Deze uitgaven zullen echter wellicht opnieuw toenemen na de gevoelige stijging van de interestvoeten in 2023.

3 De gewesten en gemeenschappen

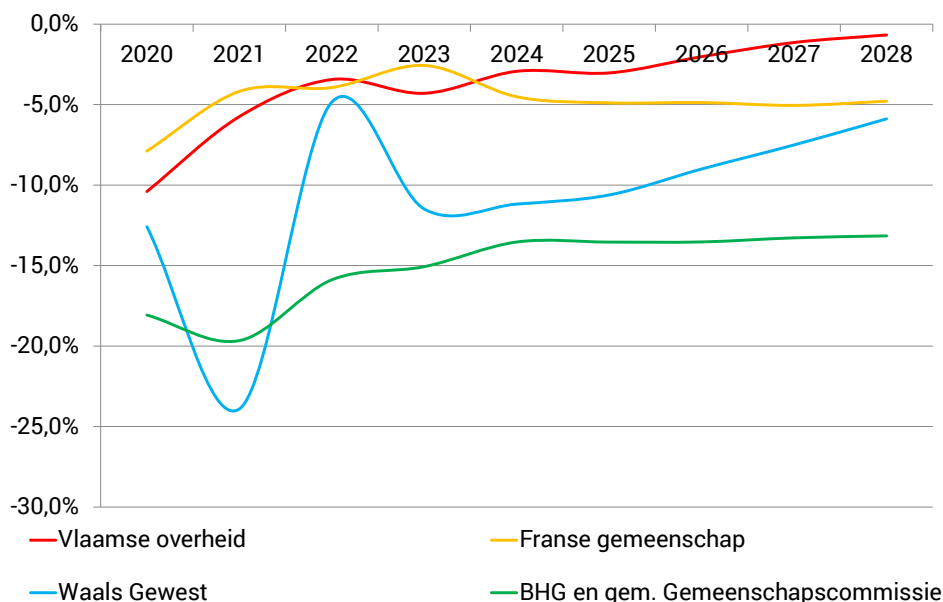
We baseren onze analyse van de financiën van Entiteit II, i.e. de gewesten, gemeenschappen en lokale besturen, hoofdzakelijk op de regionale vooruitzichten die het FPB publiceerde in juli 2023 en op de analyses van de secretariaten van de regionale sociaal-economische raden. Het FPB constateert dat het Vlaamse gewest beter de COVID- en de energiecrisis doorstond dan de twee andere gewesten en verwacht dat het ook in de periode 2025-2028 sterker zal groeien.

Grafiek 3-1 toont het vorderingensaldo van elke gefedereerde entiteit in miljoenen euro's en Grafiek 3-2 toont het saldo in procenten van hun totale ontvangsten, wat rekening houdt met de omvang van elke Entiteit. We merken echter op dat sommige entiteiten hun ontvangsten en uitgaven weinig of niet autonoom kunnen beïnvloeden waardoor ook hun marge om hun begroting bij te sturen beperkt is. De Franse gemeenschap heeft bv. geen autonomie over haar ontvangsten en weinig bewegingsruimte t.a.v. haar uitgaven.

Grafiek 3-1: Vorderingensaldo van de gefedereerde entiteiten in miljoenen euro's, 2020-2028



Ramingen vanaf 2023
Bron: FPB, 2023b

Grafiek 3-2: Vorderingensaldo van de gefedereerde entiteiten in % van totale ontvangsten, 2020-2028

Ramingen vanaf 2023

Bron: FPB, 2023b

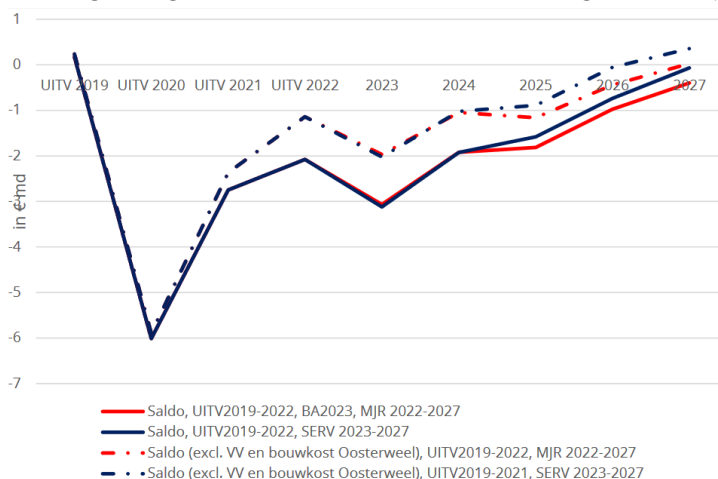
We zien dat de financiën van de Vlaamse overheid zich, bij ongewijzigd beleid, op een gunstig pad bevinden. Terwijl het vorderingensaldo van het Waals gewest de komende periode zou verbeteren, blijft het vanwege de ongunstige Ausgangspositie uitgesproken negatief²². Het vorderingensaldo van het Brussels hoofdstedelijk gewest en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie lijkt het meest problematisch aangezien het relatief laag is en nauwelijks zou verbeteren over de projectietermijn.

De gunstige ontwikkeling van het Vlaamse vorderingensaldo blijkt tevens uit de meerjarenraming van de SERV (2023b). Exclusief de uitzonderlijke uitgaven die voorzien zijn – doch niet geheel zijn aangewend – in het kader van het relanceplan voor Vlaamse Veerkracht en de bouw van de Oosterweelverbinding zou de Vlaamse overheid volgens de raming van de SERV in 2026 al een begroting in evenwicht kunnen realiseren, geholpen door de hogere economische groei en de herziening van de demografische parameters (die een impact hebben op de dotaties die Vlaanderen

²² In deze prognoses is geen rekening gehouden met de structurele inspanning die de Waalse regering heeft toegezegd te leveren vanaf 2022 (elk jaar 150 miljoen euro cumulatief, d.w.z. ongeveer 1% van de inkomsten). Er wordt wel rekening gehouden met een aantal relancemaatregelen die na 2024 als terugkerend worden beschouwd.

ontvangt in het kader van de bijzondere financieringswet). Volgens de meerjarenraming bij de op 20 december 2023 goedgekeurde Vlaamse begroting zou er evenwel pas in 2027 een positief vorderingensaldo gerealiseerd worden (excl. Oosterweel- en relance-uitgaven).

Grafiek 3-3: Vlaamse begroting, 2019-2027, evolutie vorderingensaldo (in miljarden euro's)

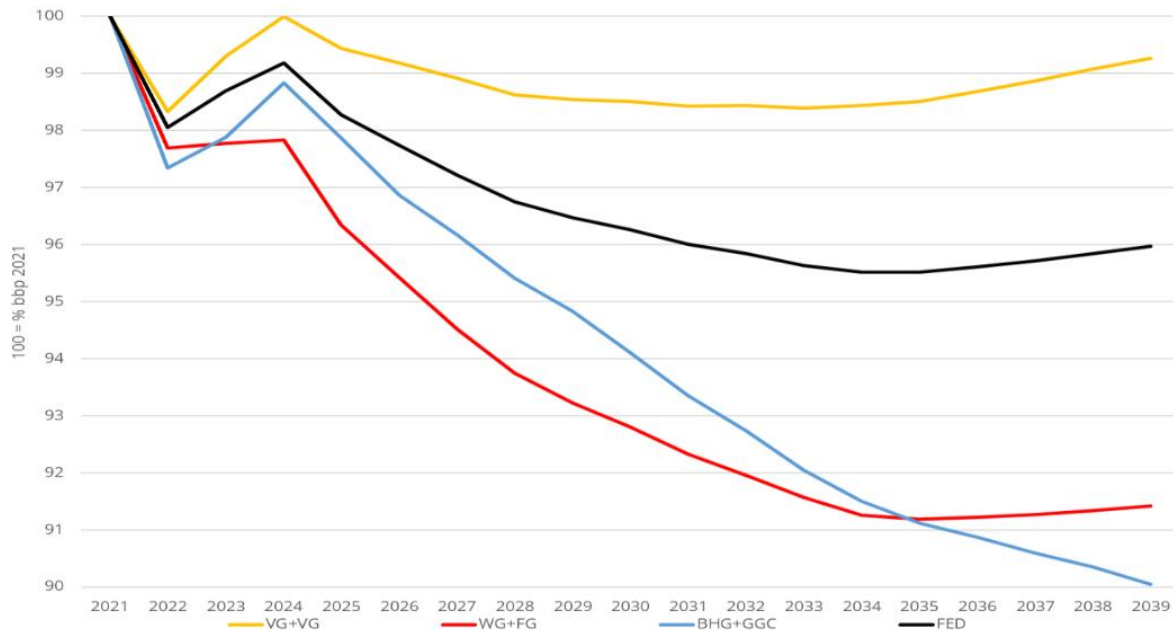


De rode lijnen hebben betrekking op de raming volgens de Vlaamse begrotingsaanpassing 2023, de blauwe lijnen hebben betrekking op de raming volgens de SERV. De onderbroken lijnen betreffen het vorderingensaldo uitgezonderd de uitgaven die voorzien zijn voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht en voor de bouw van de Oosterweelverbinding.

Bron: SERV (2023b)

De dynamiek van de financiën per gefedereerde entiteit wordt de komende jaren sterk beïnvloed door de overdrachten vanuit het federale niveau zoals die zijn vastgelegd in de bijzondere financieringswet (BFW). De SERV (2023a) berekende de ontwikkeling van deze ontvangsten zoals die rechtstreeks uit de BFW en de geraamde ontvangsten in de komende decennia af te leiden zijn. Grafiek 3-4 toont het verloop van de overdrachten voor elk gewest, in verhouding tot het bbp. We zien dat vooral de overdrachten naar het Waalse gewest en het Brussels hoofdstedelijk gewest de komende jaren sterk zullen afnemen.

**Grafiek 3-4: Ontwikkeling BFW-overdrachten in verhouding tot bbp
(overdrachten₂₀₂₁/bbp₂₀₂₁ = 100)**



De grafiek toont de relatieve verandering in de geraamde bbp-verhoudingen. Voor WG+FG worden de BFW-overdrachten in 2021 bv. op 4% van het bbp geraamd. In 2039 zouden ze terugvallen tot 3,66%.

Dit is een daling van 0,44 procentpunt bbp of een relatieve daling van ongeveer 10%.

Bron : SERV (2023a)

We vermelden de belangrijkste oorzaken, maar verwijzen naar de studie van de SERV voor meer gedetailleerde informatie. De dotaties zijn slechts deels gekoppeld aan de reële economische groei, zodat de deelgebieden een bijdrage leveren aan de vereiste inspanning door de toename van de vergrijzingskosten, die zich hoofdzakelijk op het federale niveau bevinden²³. Er is daarnaast een tot 2028 jaarlijks groeiende bijdrage van de gewesten en gemeenschappen op de pensioenen van hun ambtenaren. Bij de onderhandeling over de BFW werden overgangsmechanismen ingebouwd die de verschillen tussen de situatie vóór en na de zesde staatshervorming voor elk gewest en elke gemeenschap proberen weg te werken. Deze compensatiemechanismen worden vanaf 2025 geleidelijk afgebouwd om te verdwijnen in 2034, wat gunstig is voor de Vlaamse overheid maar niet voor de andere gewesten en gemeenschappen. Naast de afbouw van het overgangsmechanisme is de lagere terugval van de dotaties voor de Vlaamse overheid het gevolg van demografische ontwikkelingen,

²³ Dit betekent evenwel dat de afname van de dotatie minder groot is dan de afname van het bbp in jaren van negatieve groei, zoals in 2020.

maar hiertegenover staat dat zij ook geconfronteerd zal worden met hogere uitgaven, in het bijzonder voor ouderenzorg.

De financiën van het Waalse gewest werden zwaar getroffen door de COVID-19-crisis, de overstromingen en de energiecrisis als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Aldus steeg de directe schuld van het Waalse gewest tussen eind 2014 en 2022 met 209%, van 7,5 miljard euro tot 23,1 miljard euro²⁴. Volgens de laatste prognoses van het Rekenhof zou de directe schuld van Wallonië tegen eind 2023 oplopen tot 26 miljard euro, wat overeenkomt met 123,2% van de totale geraamde inkomsten voor het jaar 2023. De directe schuld van de Franse gemeenschap steeg van 4,5 miljard euro in 2014 tot 9,6 miljard euro eind 2021 en zou volgens de laatste ramingen van het Rekenhof zijn toegenomen tot 10,9 miljard euro eind 2022, d.i. een stijging van 114% sinds 2014²⁵. Het Rekenhof merkt ook op dat de geconsolideerde brutoschuld zowel de directe als de indirecte schuld van het Waalse gewest omvat. Tussen 2017 en 2022 steeg de geconsolideerde brutoschuld met bijna 13 miljard euro, d.i. +60,9% in 5 jaar²⁶.

²⁴ De indirecte schuld, waaronder de schuld van de openbare bestuurseenheden valt, daalde in dezelfde periode licht tot 11,3 miljard euro eind 2022.

²⁵ Deze cijfers werden aangeleverd door het secretariaat van CESE Wallonie.

²⁶ Bron: https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2023_43_Budget2024RW.pdf

Risico rentesnieuwbaleffect

Voor de vrijwaring van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën dient de dynamiek tussen de omvang van de overheidsschuld en het verschil tussen de interestvoet²⁷ en de economische groei aandachtig in het oog te worden gehouden. De ontwikkeling van de overheidsschuld wordt nl. bepaald door het primair saldo en door het verschil tussen de impliciete interestvoet en de groeivoet vermenigvuldigd met de omvang van de overheidsschuld²⁸. Dit wordt geïllustreerd in Tabel 3-1, die toont hoezeer de impact van een stijging van het verschil tussen de impliciete interestvoet en de economische groei toeneemt naarmate de schuldgraad hoger ligt. Aldus betekent een stijging van dit verschil met 1 procentpunt op een schuld die 100% van het bbp bedraagt, als er verder niets verandert, dat het primair saldo met 1% van het bbp moet verbeteren om het effect van die stijging op de overheidsschuld te compenseren. Hoe hoger de overheidsschuld en hoe hoger de impliciete interestvoet in verhouding tot de economische groei, hoe hoger dus de vereiste budgettaire inspanning is om een toename van de overheidsschuld te vermijden.

²⁷ Het is meer bepaald de gemiddelde nominale interestvoet op de uitstaande overheidsschuld, hieronder de impliciete interestvoet genoemd, die bepalend is voor het verloop van de overheidsschuld.

²⁸ We hernemen voor de duidelijkheid de formule uit voetnoot 8 die de ontwikkeling van de overheidsschuld weergeeft: " $\Delta d_t = \left(\frac{i_t - g_t}{1 + g_t}\right) d_{t-1} - p d_t$ " waarbij d_t de schuldgraad is als procent van het bbp in jaar t , $p d_t$ het primair saldo, i_t de gemiddelde nominale interestvoet op de uitstaande overheidsschuld en g_t de nominale groei van het bbp.

Tabel 3-1: Primaire balans om de schuldgraad constant te houden bij verschillende niveaus van initiële schuldgraad (verticale as) en van het verschil tussen de impliciete interestvoet en de groei van het bbp (horizontale as)

	-2	-1	0	1	2	3	4
40	-0,8	-0,4	0,0	0,4	0,8	1,2	1,6
60	-1,2	-0,6	0,0	0,6	1,2	1,8	2,4
80	-1,6	-0,8	0,0	0,8	1,6	2,4	3,2
100	-2,0	-1,0	0,0	1,0	2,0	3,0	4,0
120	-2,4	-1,2	0,0	1,2	2,4	3,6	4,8
140	-2,8	-1,4	0,0	1,4	2,8	4,2	5,6
160	-3,2	-1,6	0,0	1,6	3,2	4,8	6,4

Bron: Webinar Olaf Sleijpen, 20/01/2022

(<https://ccecrb-debat.com/conference-avec-olaf-sleijpen/>)

De beleidsmakers dienen rekening te houden met deze dynamiek om te vermijden dat de combinatie van een hoge overheidsschuld, een hoog verschil tussen de impliciete interestvoet en de bbp-groei en een laag primair saldo zou leiden tot een oplopende overheidsschuld met toenemende rentekosten waarbij het steeds moeilijker wordt om een verdere toename van de schuld te vermijden. De kans dat dit zogenaamde rentesnieuwbaleffect zich in België zou voordoen is op korte termijn klein. Zo zou de impliciete interestvoet de komende jaren niet boven de bbp-groei uitkomen²⁹.

Het is in deze context dat de overheid moet waken over de geloofwaardigheid dat ze aan haar schuldverplichtingen kan blijven voldoen. Een verlies van het vertrouwen op de financiële markten in deze capaciteit kan nl. leiden tot stijgende interestvoeten. Nu hoeft een stijging van de marktrente geen probleem te vormen op korte termijn aangezien deze enkel op nieuw aangegane schuld moet worden

²⁹ De impliciete kosten van de uitstaande overheidsschuld bedroegen in februari 2024 1,92% (Bron: Federaal Agentschap van de Schuld). Naarmate aflopende schuld wordt terugbetaald met nieuw aangegane schulden, zou deze de komende jaren toenemen in een context van stijgende interestvoeten. De onderstaande tabel, die de impliciete interestvoet (bron: Jaarverslag 2023 van de NBB) vergelijkt met de nominale groei van het bbp volgens de economische begroting van het FPB (2024), toont dat de impliciete interestvoet ondanks die toename onder de nominale groei van het bbp zou blijven.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Nominale groei van het bbp	5,4%	3,7%	3,1%	3,2%	3,0%	3,2%	3,1%
Impliciete interestvoet	1,8%	2,0%	2,1%	2,2%	2,3%	2,5%	2,6%

betaald³⁰. Ook de internationale financieringsbehoefte beïnvloedt de houdbaarheid van de overheidsschuld. Een overschot op de lopende rekening betekent dat het land netto spaart en dus financiële middelen leent aan het buitenland terwijl een tekort op de lopende rekening betekent dat België netto geld moet ophalen op de internationale financiële markten. In dat geval wordt België afhankelijk van (het vertrouwen op) de internationale financiële markten (in de Belgische overheidsfinanciën)³¹. Een overschot op de lopende rekening betekent dan weer dat een land als geheel spaart zodat de economie meer financiële middelen beschikbaar heeft dan wat nodig is om de overheidsschuld te financieren³².

In de eurozone heeft ook de ECB een essentiële impact op de dynamiek van de overheidsschuld. Deze heeft nl. een groot deel van de overheidsschuld in handen en speelt via haar monetair beleid een sleutelrol in de bepaling van de marktrente. Vooral de transmissie van de ECB-rentetarieven die de basis vormen voor de rente op de geldmarkt naar de lange rente is hier van belang. De ECB grijpt hier rechtstreeks op in via haar openmarkttransacties zoals rechtstreekse activa-aankopen op de financiële markten. Daarbij is ook belangrijk welke spread ze aanvaardt tussen de interestvoeten op de overheidsschuld van verschillende landen, rekening houdend met de economische en budgettaire context³³.

³⁰ Volgens het Federaal Agentschap van de Schuld (2023) bedroeg de gemiddelde looptijd van de uitstaande federale overheidsschuld in België op 30 november 2023 10,53 jaar (i.e. de gemiddelde tijd voordat de schuld moet worden afgelost). In 2024 zou de federale overheid 52,9 miljard euro moeten lenen, wat zou overeenkomen met zo'n 8,7% van het bbp.

³¹ Japan kan bv. een zeer hoge overheidsschuld combineren met een lage interestvoet omdat het land een overschot heeft op de lopende rekening en bijgevolg netto spaarder is.

³² Volgens het Federaal Agentschap van de Schuld bedroeg de netto internationale investeringspositie van Belgische investeerders 53,6% van het bbp in 2022.

³³ Het 'Transmission Protection Instrument' van de ECB moet vermijden dat spreads die niet gerechtvaardigd zouden zijn door de economische en budgettaire omstandigheden de transmissie van haar monetair beleid naar bepaalde eurolanden zouden belemmeren.

Hervorming van het Europees begrotingskader

Op 10 februari 2024 bereikten de co-wetgevers van de EU overeenstemming over een herziening van de economische en budgettaire governance van de EU. Volgens het nieuwe kader moeten de lidstaten hun eigen aanpassingstraject presenteren om de houdbaarheid van hun schuld te waarborgen, waarbij ze meer tijd krijgen als ze hervormingen en investeringen doorvoeren. De gekozen indicator zou betrekking hebben op de evolutie van de netto-uitgaven, een indicator die volgens de overheden beter kan worden beheerd dan het structurele tekort.

Alle landen zullen plannen op middellange termijn indienen waarin zij hun middellangetermijndoelstellingen uiteenzetten en aangeven hoe de investeringen en hervormingen zullen worden doorgevoerd. Lidstaten met een hoog tekort of een hoge schuld zullen voorafgaand aan de planning richtsnoeren krijgen met betrekking tot hun doelstellingen inzake netto-uitgaven. Om de leefbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen, worden gekwantificeerde referentiegaranties ingevoerd waaraan landen met een schuld van meer dan 60% van het bbp of een tekort van meer dan 3% van het bbp zich zullen moeten houden.

De regels zullen ook een nieuwe richtsnoer aan het systeem toevoegen, die overheidsinvesteringen in prioritaire domeinen zou moeten aanmoedigen. De regels schrijven specifiek voor dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat in hun nationale plannen wordt uitgelegd hoe er zal worden geïnvesteerd in de prioritaire gebieden van de EU die betrekking hebben op de klimaat- en digitale transitie, energiezekerheid en defensie.

De investeringen die in die domeinen al werden uitgevoerd, moeten door de Commissie in aanmerking worden genomen bij de opstelling van haar verslag over de afwijkingen van een lidstaat van zijn uitgaventraject, zodat die lidstaat zijn argumenten kan doen gelden om niet aan een buitensporigtekortprocedure te worden onderworpen. Bovendien zullen de nationale uitgaven voor de cofinanciering van door de EU gefinancierde programma's worden uitgesloten van de uitgaven

van een regering. De plannen zullen ook informatie moeten verstrekken over de openbare investeringsbehoeften, d.w.z. wanneer er sprake is van investeringstekorten.

De nieuwe regels leggen waarborgen voor de terugdringing van het tekort en voor de vermindering van de schuld vast. Voor landen met een buitensporige schuld die niet langer onder de buitensporigtekortprocedure vallen, gelden vrijwaringsregels die hen onder meer verplichten hun schuld met gemiddeld 1% per jaar te verminderen als hun schuld hoger is dan 90% van het bbp, en met gemiddeld 0,5% per jaar als hun schuld tussen 60% en 90% van het bbp ligt. Deze bepalingen zijn iets minder restrictief dan de huidige vereiste dat elk land zijn jaarlijkse schuld moet verminderen met 1/20 van het surplus boven 60%.

Als de overheidsschuld van een land hoger is dan 60% van het bbp, zal het structurele tekort van het land in perioden van groei moeten worden verlaagd tot een niveau dat op termijn maximaal 1,5% van het bbp bedraagt, om een uitgavenbuffer te creëren in geval van moeilijke economische omstandigheden.

Indien het tekort van een land hoger is dan 3% van het bbp, bepalen de regels inzake de procedure bij buitensporige tekorten dat het corrigerende traject voor de netto-uitgaven in overeenstemming moet zijn met een jaarlijkse bijstelling van het structurele tekort van ten minste 0,5% van het bbp.

De nieuwe regels bevatten diverse bepalingen die bedoeld zijn om meer manoeuvreerruimte te bieden. Ze verlenen met name tot drie jaar extra bovenop de norm van vier jaar om de doelstellingen van het nationale plan te verwezenlijken. Die bijkomende tijd zal normaal gezien alleen worden toegestaan als de verbintenissen inzake investeringen en hervormingen die aan een verlenging ten grondslag liggen aan een bepaalde reeks criteria voldoen.

Een lidstaat kan om de indiening van een herzien nationaal plan verzoeken indien er objectieve omstandigheden zijn die de uitvoering

van het plan verhinderen, onder meer ook in geval van een regeringsswisseling.

Procedure bij buitensporige tekorten

Het kader van de herziene Europese begrotingsregels heeft voornamelijk betrekking op het preventieve deel. Er is niet veel veranderd in het nieuwe kader met betrekking tot de procedure bij buitensporige tekorten (BTP).

In haar verslag van 24 mei 2023³⁴ heeft de Europese Commissie een evaluatie verricht van de voorwaarden voor de eventuele inleiding van een 'procedure bij buitensporige tekorten'³⁵. Ter herinnering: de term 'tekort' in de BTP verwijst zowel naar een buitensporig tekort als naar een buitensporige schuld die niet in een bevredigend tempo wordt afgebouwd. De EC beveelt de Raad van de EU aan om in het voorjaar van 2024 op grond van een tekort een procedure bij buitensporige tekorten in te voeren, op basis van de begrotingsresultaten van 2023. Met een Belgisch tekort van meer dan 3% als referentiewaarde gedurende twee opeenvolgende jaren, zal de EC waarschijnlijk formeel voorstellen om een buitensporigtekortprocedure te starten in het voorjaar van 2024, overeenkomstig de geldende wettelijke bepalingen. De procedure, die in werking zou worden gesteld op basis van de cijfers voor 2023, heeft tot doel het begrotingstraject van het betrokken land te herdefiniëren en op te volgen om het buitensporige tekort te "corrigeren". In het kader van de BTP zal België zijn structureel begrotingssaldo met ten minste 0,5 procentpunt van het bbp per jaar moeten terugdringen (met enige flexibiliteit van 2025 tot 2027 om

³⁴ Europese Commissie, 24.05.2023, COM (2023) 631 final

³⁵ Pro memorie: de criteria van het corrigerende deel van het SGP: (1) buitensporige tekorten vermijden: het nominaal financieringssaldo van de gezamenlijke overheden mag de kritieke drempel van 3% van het bbp niet overschrijden: dit is het tekortcriterium van het corrigerende deel; (2) een buitensporige schuld vermijden: de schuldratio van de gezamenlijke overheden mag niet meer dan 60% van het bbp bedragen of moet voldoende afnemen en deze referentiewaarde in een bevredigend tempo benaderen: dit is het schuld criterium van het corrigerende deel.

rekening te houden met de recente stijging van de kosten van de schuld als gevolg van de stijging van de interestvoeten).

Wat betreft de studie inzake de houdbaarheid van de schuld, werd de laatste analyse (de zgn. "Debt Sustainability Monitor 2023") door de EC in maart 2024 gepubliceerd. Voor België worden de houdbaarheidsrisico's op korte termijn als laag beschouwd, maar het tegenovergestelde geldt op middellange en lange termijn, waar het risico als hoog wordt beschouwd.

4 Conclusies CRB

Een zorgelijke begrotingspositie

De vrijwaring van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is van essentieel belang om een autonomie in de beleidskeuzen te behouden en een toekomst voor ons sociaal model te garanderen. Deze houdbaarheid staat momenteel onder druk. Zo is de situatie van de Belgische overheidsschuld in de loop van de afgelopen vijftien jaar verergerd als gevolg van de financiële, economische, gezondheids- en energiecrisis. De afgelopen jaren nemen we een structurele verslechtering van het overheidstekort waar³⁶, die werd veroorzaakt door een structurele toename van de uitgaven. De ontvangsten, zonder rekening te houden met tijdelijke factoren, zijn teruggekeerd naar een niveau in de buurt van het niveau van voor de crisis (NBB, 2024). In 2023 worden de Belgische overheidsfinanciën gekenmerkt door een sterk negatief vorderingensaldo en door een relatief hoge overheidsschuld. Bij ongewijzigd beleid zal de ontsporing van het structureel saldo onvermijdelijk aanhouden onder het effect van de zwaarder wordende kosten van de vergrijzing en van de milieu-uitdagingen³⁷. Zonder bijsturing van het beleid zou de begrotingssituatie nog verder achteruitgaan. Daarnaast wordt het grootste deel van de te leveren budgettaire inspanning in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 dat de Belgische overheid indiende uitgesteld tot 2025, een jaar waarin er mogelijk nog geen federale regering zal zijn. Desondanks zou het vorderingensaldo volgens de ramingen van diverse instellingen in 2024 negatiever blijven dan in de doelstelling van het Stabiliteitsprogramma (SP). Deze situatie zou de mogelijkheden om een beroep te doen op budgettaire instrumenten in de toekomst kunnen beperken. Ze zou de kwetsbaarheid van de overheidsfinanciën kunnen vergroten, meer bepaald in een context van stijgende interestvoeten en risicopremies.

De CRB meent dat deze ongunstige context daadkrachtige begrotingsinspanningen vereist om in de eerste plaats de tekorten terug te dringen met een evenwichtige verdeling van de noodzakelijke inspanningen op korte en langere termijn.

³⁶ Het betreft de verandering in de uitgaven en de ontvangsten, ongerekend de tijdelijke factoren als gevolg van de COVID 19 pandemie, de Russische inval in Oekraïne en de energiecrisis, waaronder de tijdelijke financieringsfactoren.

³⁷ Het vorderingensaldo en de overheidsschuld worden geschat op resp. -4,6% en 105,2% van het bbp in 2023 in de economische begroting die het FPB (2024) publiceerde in februari 2024.

Er is daarnaast nood aan een waakzame, nauwgezette opvolging van het budgettaire beleid omwille van de risico's voor de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op langere termijn. De ongunstige uitgangspositie in combinatie met stijgende overheidsuitgaven ten gevolge van de vergrijzing en de klimaatopwarming zetten die houdbaarheid nl. onder druk. Aldus zouden de sociale overheidsuitgaven, bij ongewijzigd beleid, in het referentiescenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing toenemen van 25,7% van het bbp in 2022 tot 30,1% van het bbp in 2050.

Een belangrijke prioriteit in dit verband is de verhoging van de productiviteit maar ook, in zekere mate, van de werkgelegenheidsgraad en een efficiënte organisatie van de inkomsten en uitgaven (bv. in het kader van 'spending reviews'), wat de impact van de kosten van de vergrijzing en van de klimaatopwarming (in procenten van het bbp) zou kunnen inperken. Dit moet helpen om de nodige budgettaire ruimte vrij te maken om de gevolgen van de klimaattransitie en de vergrijzing op te vangen, die de overheidsuitgaven omhoog drijven.

Een strikt nieuw Europees begrotingskader betekent belangrijke inspanningen voor België

Nu de krachtlijnen van het nieuwe Europese begrotingskader grotendeels vastliggen, krijgen we beter zicht op de vereiste begrotingsinspanningen van België over de komende jaren. Dit nieuwe kader betekent belangrijke inspanningen voor België. Een eerste schatting van Bruegel – die in lijn zou zijn met het akkoord dat de Raad van de EU bereikte in februari 2024 omtrent de hervorming van de Europese begrotingsregels – wijst op een verplichte jaarlijkse wijziging van het structureel primair saldo met 1,2% van het bbp als er een 'referentietraject' over vier jaar moet worden gevolgd of een jaarlijkse verbetering met 0,7% van het bbp als het traject over zeven jaar wordt uitgespreid³⁸. Deze berekening veronderstelt dat België niet in een buitensporigtekortprocedure zou zitten³⁹.

Binnen het nieuwe Europese begrotingskader zou ook strikter worden toegezien op de naleving van de opgelegde begrotingsnormen. Met het aflopen van de algemene ontsnappingsclausule eind 2023 is het vanwege de opeenvolgende zware

³⁸ Bron: Zetelmeyer, Jeromin (2023), "[Assessing the Ecofin compromise on fiscal rules reform](#)"

³⁹ Het is mogelijk dat de opgelegde normen minder strak zijn in geval van een buitensporigtekortprocedure wegens de hervorming van de regels inzake budgettaire governance van het preventieve deel.

begrotingstekorten van België en de houdbaarheidsrisico's erg waarschijnlijk dat de EC in de lente van 2024 zal aanbevelen dat de Raad van de EU een buitensporigtekortprocedure opstart.

De CRB vindt het in deze context absoluut noodzakelijk dat de Belgische overheden zich inschrijven in een budgettaire aanpassingsperiode over zeven jaar.

Om het begrotingstraject te kunnen uitspreiden over zeven jaar zullen er omvangrijke investeringen en hervormingen nodig zijn, gericht op een verhoging van de arbeidsproductiviteit en de potentiële groei, die bijdragen tot het bereiken van de Europese doelstellingen, m.n. het realiseren van een rechtvaardige groene en digitale transitie, het garanderen van de energiebevoorrading en de versterking van de sociale en economische veerkracht. De onderhandelingen met de EC omtrent de relancemaatregelen en de landspecifieke aanbevelingen zijn daarbij van belang. De ontwerpverordening vraagt dat het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn (NMTBSP) rekening houdt met de landspecifieke aanbevelingen.

De CRB meent dat de publieke investeringen in België, die ondanks de relatief hoge Belgische overheidsuitgaven vrij laag zijn, gevoelig moeten toenemen. Investeringen vormen immers een belangrijke bron van groei en zijn noodzakelijk voor het realiseren van de Europese doelstellingen in het kader van de digitalisering en de klimaattransitie. Ook de investeringsuitdaging van ondernemingen en gezinnen in het kader van een meer duurzaam energieverbruik zal met publieke middelen ondersteund moeten worden.

Het nieuwe Europese begrotingskader moet nog verbeterd worden

De CRB meent dat de nieuwe Europese begrotingsregels de investeringen in digitalisering en de klimaattransitie onvoldoende stimuleren en onvoldoende vermijden dat besparingen ten koste zouden gaan van overheidsinvesteringen, wat tegenstrijdig is met de Europese doelstellingen.

In de 'Debt Sustainability Analysis', en in haar landspecifieke aanbevelingen en evaluaties m.b.t. buitensporigtekortprocedures, zou de EC beter rekening moeten houden met het effect van overheidsinvesteringen op het groeipotentieel van een lidstaat. De CRB merkt op dat andere overheidsuitgaven (bv. onderwijs, voortgezette opleiding...) ook een positief effect hebben op de productiviteit en in de DSA moeten worden opgenomen. In dit verband sluit de CRB zich aan bij de opinie van de Raad

voor de Productiviteit⁴⁰ dat er voor de realisatie van gepaste overheidsinvesteringen budgettaire marges nodig zijn. Indien ze goed geselecteerd en uitgevoerd zijn, hebben investeringen een toegevoegde waarde in termen van duurzame groei en werkgelegenheid, maar ook in termen van sociale cohesie. Zo hebben de investeringen een positief effect op de potentiële groei en dus op de groei op lange termijn. De potentiële groei is een essentieel element om houdbare overheidsfinanciën te waarborgen, vooral gelet op de uitdagingen op lange termijn door de toekomstige kosten van de vergrijzing van de bevolking en de kosten die worden veroorzaakt door de effecten van de klimaatverandering, in het verlengde van de prioriteiten die in de Europese Green Deal zijn uitgevaardigd.

Daarnaast zou de instelling van een gemeenschappelijke “budgettaire capaciteit”, die wordt gefinancierd met gemeenschappelijke schulden, het mogelijk moeten maken om de Europese openbare investeringen op te krikken en de dubbele - digitale en ecologische - transitie te ondersteunen, naar het voorbeeld van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht. De CRB is dan ook voorstander van een vervolginstrument dat het budget voor transitie-investeringen van de lidstaten versterkt en het ook mogelijk zou kunnen maken een gelijk speelveld tussen de lidstaten te creëren bij het aantrekken van investeringen die cruciaal zijn voor o.a. de digitale, de energie- en de klimaattransitie. Bovendien zou de instelling van een gemeenschappelijke “budgettaire capaciteit” de Europese eenheidsmarkt kunnen versterken, door initiatieven te financieren die passen binnen een gecoördineerd industriebeleid, handelsbelemmeringen wegnemen en billijke concurrentie stimuleren. Ze zou het mogelijk maken beter te reageren op economische schokken en op financiële crisissen die verschillende lidstaten van de EU kunnen treffen.

De reactie van de EC op het Belgische ontwerp-begrotingsplan van eind 2023 toont dat er nog grote tekortkomingen zijn in de manier waarop deze de groei van de netto-uitgaven berekent. Er moet worden gewerkt aan een betere methode, te meer daar het belang van deze indicator in de nieuwe begrotingsregels is toegenomen.

Om de uitbreiding van de budgettaire aanpassingsperiode in het MTBSP van vier tot zeven jaar te verkrijgen, zullen de door de lidstaten voorgestelde hervormingen en investeringen volgens de nieuwe regels de potentiële groei moeten bevorderen (1), de budgettaire leefbaarheid moeten ondersteunen (2), in overeenstemming moeten

⁴⁰ [CRB 2023-2910](#)

zijn met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU (3), gevolg moeten geven aan de landspecifieke aanbevelingen (LSA's), waaronder ook, in voorkomend geval, de aanbevelingen in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden (4) en ervoor moeten zorgen dat het totale geplande niveau van de op nationaal vlak gefinancierde overheidsinvesteringen gedurende de looptijd van het MTBSP niet lager ligt dan het niveau op middellange termijn voorafgaand aan de periode van het plan (5). Een onlangs op de website van Bruegel gepubliceerde analyse⁴¹ vermeldt dat *“the European Commission lacks a methodology to quantify the impact of reforms and investment on growth and fiscal sustainability, except for labour-market reforms and measures related to the fiscal costs of ageing. In particular, the Commission’s forecasting methods do not capture the impact of reforms and investment on total factor productivity (TFP) and the capital stock, unless these are expected to be felt in the first two years of the forecast, after which these impacts are assumed to fade away.”* Zoals de auteurs aanstippen, is het noodzakelijk dat de Commissie en de Raad een methodologie ontwikkelen om de kwantitatieve impact van de voorgestelde hervormingen op het begrotingstraject te evalueren, alsmede een mechanisme voor het risicobeheer, teneinde de samenhang van de berekeningen te waarborgen, lange discussies tussen de EC en de lidstaten over het effect van de hervormingen en investeringen op de potentiële groei te vermijden en een efficiënte tenuitvoerlegging van het nieuwe Europese budgettaire kader mogelijk te maken.

In het kader van het Europees semester kan de sociale dialoog een belangrijke rol spelen in de toelichting van de aanbevelingen van de Europese Commissie. De CRB en de NAR moeten effectief en op het gepaste moment worden geraadpleegd in het proces van formulering van de sociaal-economische beleidsmaatregelen. Dit is nodig om te verzekeren dat de verschillende maatregelen de gewenste effecten hebben in de maatschappij en voldoende draagvlak genieten. Dit draagt bij aan een grotere legitimiteit en acceptatie van de hervormingen. De CRB merkt op dat de EC zelf voorstander is van het betrekken van de sociale partners in het Europees semester⁴².

⁴¹ In deze analyse onderzoeken de auteurs de huidige aanpak van de EC en van de Raad van de EU m.b.t. het beheer van de impact van de voorgestelde hervormingen op het begrotingstraject (Darvas et al., 2024).

⁴² Proposal for a Regulation on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 (2023/0138). Punt 4, blz. 12): “The involvement of social partners, civil society organisations and other relevant stakeholders in the European Semester is key to ensure ownership and transparent and inclusive policy-making.” Art. 26, blz. 26: “Relevant stakeholders, in particular the social partners, shall be involved within the framework of the European Semester, on the main

Ook de governance van het begrotingsbeleid in België moet verbeterd worden

Om het nieuwe Europese begrotingskader te implementeren en de flexibiliteit van de nieuwe Europese regels te kunnen genieten, zoals de noodzakelijke budgettaire aanpassingsperiode van zeven jaar, zullen de federale regering en de gefedereerde entiteiten het eens moeten worden over de verdeling van de budgettaire inspanningen tussen de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen. Dit vergt de vaststelling van gemeenschappelijke schuldverminderingdoelstellingen, de uitvoering van coherente budgettaire beleidsmaatregelen en de verdeling van de inspanningen die noodzakelijk zijn om deze doelstellingen te bereiken. Coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus is eveneens onontbeerlijk om op een gepaste manier rekening te houden met de aanbevelingen van de Europese Commissie (Europees Semester). Deze coördinatie moet, met inachtneming van elke prerogatieven en specifieke kenmerken, garant staan voor een coherente, transparante en efficiënte aanpak van de maatregelen die nodig zijn om aan het nieuwe Europese kader te voldoen. Het ontbreken van een hiërarchie van bevoegdheden in het federale België bemoeilijkt deze coördinatie.

In het verlengde van de aanbevelingen van de Ecofin-Raad vindt de CRB het belangrijk dat deze coördinatie wordt geconcretiseerd in akkoorden met bindende doelstellingen voor alle overheidsadministraties van het land en voor elk overheidsniveau⁴³. Dit moet ieders verantwoordelijkheden verduidelijken en een controle door de onafhankelijke begrotingsinstellingen mogelijk maken. Verwacht mag worden dat de EC een dergelijk akkoord zal eisen als belangrijke hervorming bij de opmaak van een zevenjarig NMTBSP.

Ondanks een grotere federalisering van het land tijdens de afgelopen vijftig jaar heeft België ervoor geopteerd dat de overheidsschuld die voorafging aan de federalisering van het land op het federale niveau blijft. Hoewel de gefedereerde entiteiten sindsdien eigen schulden hebben opgebouwd, betekent dit dat de verantwoordelijkheid om de overheidsschuld af te bouwen bijgevolg onlosmakelijk toekomt aan de federale en de gefedereerde entiteiten. Het is in ieders belang dat de Belgische overheidsfinanciën houdbaar blijven en niet ontsporen. Een evenwichtige

policy issues where appropriate, in accordance with the provisions of the TFEU and national legal and political arrangements.”

⁴³ Dit vereist nauwe samenwerking tussen de verschillende begrotingsautoriteiten en effectieve naleving van de vastgestelde regels en coördinatiemechanismen.

verdeling van de financiële verantwoordelijkheden en een nauwe samenwerking bij het zoeken naar doeltreffende oplossingen is onontbeerlijk. Dit helpt ook om de economische groei op lange termijn te waarborgen. Omgekeerd kan een gebrek aan samenwerkingsfederalisme tussen de verschillende entiteiten van het land leiden tot inefficiëntie en dus grotere begrotingstekorten. Dit kan de financiële geloofwaardigheid van het land in het gedrang brengen en de last van de overheidsschuld verhogen. Net zoals in andere federale staten bestaan in België en in de regio's financieringsmechanismen die de welvaartsverschillen tussen verschillende zones in zekere mate verkleinen. De federale sociale zekerheid is één van de belangrijkste mechanismen, naast elementen in de BFW die een zekere solidariteit tussen sterkere en zwakkere regio's garanderen.

De inflatie had een ongelijk effect op de financiën van de Federale Overheid en van de gewesten en gemeenschappen. Ook dit gegeven moet in rekening gebracht worden bij een billijke verdeling van de te leveren financiële inspanningen.

Daarnaast kunnen extreme weerfenomenen de overheidsfinanciën van één overheidsentiteit disproportioneel treffen. Er moet in dit verband worden nagedacht over een solidariteitsmechanisme tussen de verschillende overheidsentiteiten.

Aangezien de Belgische overheidsschuld en de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg zich grotendeels op het federale niveau bevinden, stellen de uitdagingen m.b.t. de houdbaarheid zich hier bijzonder scherp. Ook de gefedereerde entiteiten staan evenwel voor een grote uitdaging. Enkel de financiën van de Vlaamse overheid bevinden zich a priori op een gunstig pad. De financiën van het Brussels en Waals gewest evenals van de Franse gemeenschap zouden bij ongewijzigd beleid alsmear problematischer worden. Deze laatste overheid ontbeert bovendien de autonomie om haar begrotingssituatie gevoelig te verbeteren. Het Brussels en Waals gewest en de Franse gemeenschap moeten een structurele oplossing vinden voor deze begrotingssituatie.

Bibliografie

BON-MARDION, J., M. CASTELEYN, J. QUEENAN, et al. (EC, 2023d), "Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – Final report – 2023 edition", Publications Office of the European Union, 93 blz.

BRÖDE P., D. FIALA en T. KJELLSTROM (2018), "Estimated work ability in warm outdoor environments depends on the chosen heat stress assessment metric", International Journal of Biometeorol. Mar; 62(3), blz. 331-345.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (CRB, 2024), Verslag over de absolute loonkostenhandicap, de absolute loonkostenhandicap gecorrigeerd voor het productiviteitsniveau en de loonkostenhandicap gecorrigeerd voor de verminderingen van de werkgeversbijdragen en de loonsubsidies in België en de referentielidstaten sinds 1996, CRB 2024-0553, Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 19 blz.

CORNILLE, D., M. DEROOSE, H. GODEFROID, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER en S. VAN PARYS (2022), "How sustainable are the finances of the federal government, the regions and the communities in Belgium ?", Economisch Tijdschrift, november, 32 blz.

CORNILLE, D., M. DEROOSE, H. GODEFROID, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER en S. VAN PARYS (2023), "The impact of high inflation on Belgian public finances: a simulation exercise", in NBB Economic Review 2023 No 4, Brussel, 29 blz.

DARVAS, Z., L. WELSLAU en J. ZETTELMEYER (2024) 'Incorporating the impact of social investments and reforms in the EU's new fiscal framework', Working Paper 07/2024, Bruegel, 28 blz.

DEROOSE, M., W. MELYN, P. STINGLHAMBER en S. VAN PARYS (2023), "Is public spending on pensions in Belgium sustainable? A comparison with other euro area countries", in NBB Economic Review 2023 No 9, 28 blz.

EUROPEAN COMMISSION (EC, 2023a), "Debt Sustainability Monitor 2022", Institutional Paper 199, april 2023, Brussel, 264 blz.

EUROPEAN COMMISSION (EC, 2023b), "Report on Public Finances in EMU 2022", Institutional Paper 256, oktober 2023, 129 blz.

EUROPEAN COMMISSION (EC, 2023c), "European Economic Forecast: Autumn 2023", Institutional Paper 258, November 2023, 202 blz.

FEDERAAL AGENTSCHAP VAN DE SCHULD (FAS, 2023), "Borrowing Requirements & Funding Plan 2024", 7 december 2023, Brussel, 10 blz.

EUROPEAN COMMISSION (EC, 2024), “Debt Sustainability Monitor 2023”, Institutional Paper 271, March 2023, Brussel, 291 blz.

FEDERAAL PLANBUREAU (FPB, 2023a), Economische vooruitzichten 2023-2028, juni 2023, Brussel, 51 blz.

FEDERAAL PLANBUREAU (FPB, 2023b), Regionale economische vooruitzichten 2023-2028, juli 2023, Brussel, 87 blz.

FEDERAAL PLANBUREAU (FPB, 2024), Economische begroting 2024 – Economische vooruitzichten 2025-2029 van februari 2024, februari 2024, Brussel, 6 blz.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN, Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” (HRF, 2023a), Advies ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2023-2026, april 2023, 150 blz.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN, Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” (HRF, 2023b), Analyse van de recente budgettaire evoluties in de verschillende overheidsgeleningen en verwachtingen en Europese aanbevelingen voor de korte termijn, juli 2023, 181 blz.

MONITORINGCOMITÉ (2024), Actualisation 2024 – Estimations pluriannuelles 2025 – 2029, 26 maart 2024, 172 blz.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2023b), “Economic projections for Belgium – December 2023”, in NBB Economic Review 2023 No 16, Brussel, 18 blz.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2024), *Verslag 2023: Economische en financiële ontwikkelingen*, Brussel, 339 blz.

OECD (OESO, 2023a), Economic Outlook, Volume 2023 Issue 2: Preliminary version, No. 114, OECD Publishing, Paris, 218 blz.

OECD (OESO, 2023b), Aiming better: government support for households and firms during the energy crisis, OECD Economic Policy Paper, June 2023 No. 32, 91 blz.

SGARAVATTI, G., S. TAGLIAPIETRA, C. TRASI en G. ZACHMANN (BRUEGEL, 2023) “National policies to shield consumers from rising energy prices”, Bruegel Datasets.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV, 2023a), BFW-overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen in de komende decennia, januari 2023, 98 blz.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV, 2023b), Advies over de begroting 2024, juli 2023, 123 blz.

STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING (SCvV, 2023), "Jaarlijks Verslag", Hoge Raad van Financiën, juli 2023, 88 blz.

THONET, S., M. MIGNOLET en M. DEJARDIN (2023). "Les perspectives budgétaires du Pouvoir fédéral de 2023 à 2028," Série Politique Economique 109, Université de Namur, Centre de recherches en économie régionale et politique économique.

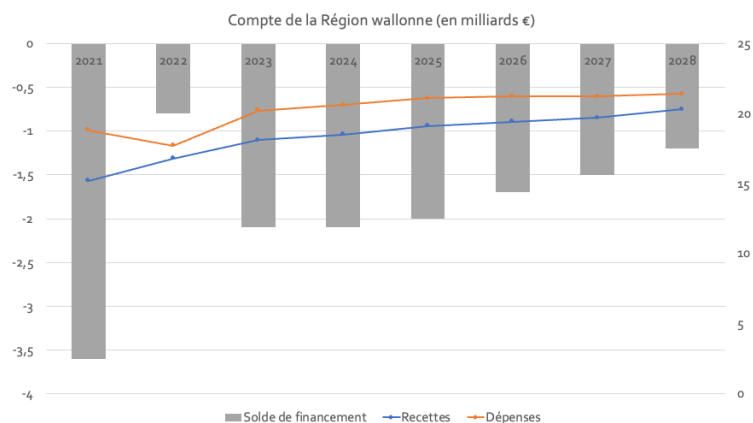
Bijlage 1 : gedetailleerde beschrijving financiën van het Waalse gewest⁴⁴

Waals gewest

Volgens het verslag van juli 2023 over de regionale economische vooruitzichten 2023-2028, dat gezamenlijk werd gepubliceerd door het Federaal Planbureau, het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, Statistiek Vlaanderen en het Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, verbetert het vorderingensaldo van het Waals Gewest in 2022, verslechtert het vervolgens in 2023 en zou het in 2024 en 2025 relatief stabiel blijven gezien de omvang van de uitgaven in verband met het relanceplan van Wallonië. Door de vertraging van diezelfde uitgaven kan het vorderingensaldo van Wallonië vanaf 2026 verbeteren, maar de verwachte stijging van de interestvoeten en de geleidelijke vermindering van het overgangsmechanisme waarin de bijzondere financieringswet voorziet, vertragen deze verbetering.

Deze vooruitzichten houden geen rekening met de structurele inspanning waartoe de Waalse regering zich heeft verbonden vanaf 2022 (150 miljoen euro gecumuleerd per jaar, d.i. ongeveer 1% van de ontvangsten), maar wel met een aantal maatregelen die verband houden met de relance en die als recurrent worden beschouwd na 2024. De 500 miljoen euro aan gecumuleerde inspanningen die de regering nu al heeft geleverd, zijn mogelijk gemaakt door verschillende maatregelen, waaronder de opvolging en bijsturing van de gezamenlijke uitgaven en ontvangsten, de uitgavenbeheersing in alle administraties en kabinetten, het dynamische beheer van de financiële participaties van het gewest, de hervorming van de werkgelegenheidssteunregeling ('impulsion') en de hervorming van de bedrijfschequeregeling.

⁴⁴ Bron: CESE Wallonie



Bron: Regionale economische vooruitzichten 2023-2028 (juli 2023)

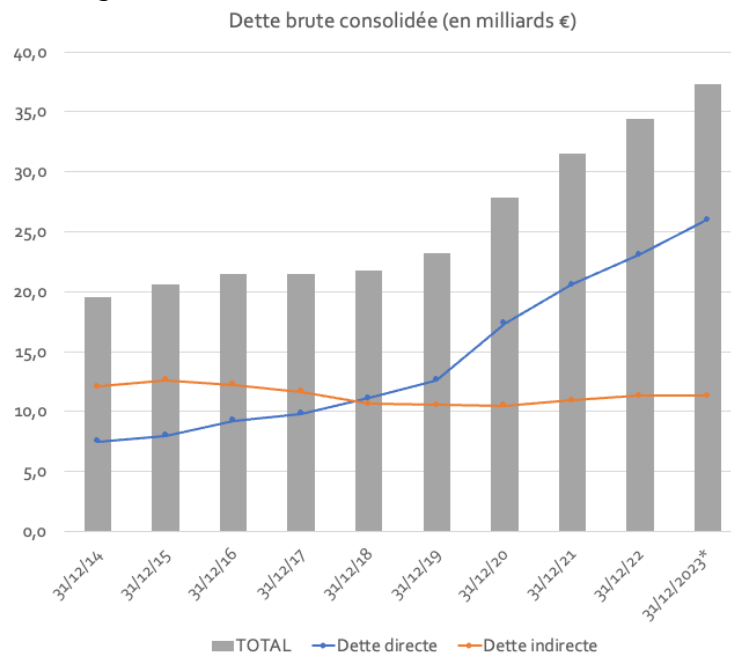
De recurrente begrotingstekorten van Wallonië, die voornamelijk worden gefinancierd door leningen, hebben m.n. geleid tot een toename van de schuldenlast, die tijdens de afgelopen drie crisisjaren nog is toegenomen. De COVID-19-crisis heeft de ontwikkeling van de inkomsten van het Waals gewest negatief beïnvloed en heeft tegelijk aanzienlijke uitgaven noodzakelijk gemaakt om de getroffen economische activiteiten te ondersteunen en de gezondheids- en sociale behoeften te financieren. Bovendien werd Wallonië midden juli 2021 getroffen door overstromingen, die ook aanzienlijke regionale maatregelen vergden. Vervolgens versterkte de oorlog in Oekraïne jammer genoeg een situatie die al bijzonder gespannen was voor zowel de overheid, de bedrijven als de huishoudens.

Tussen eind 2014 en eind 2022 steeg de directe schuld van het Waals gewest van €7,5 miljard tot €23,1 miljard, een stijging van +209%. Tegelijkertijd daalde de indirecte schuld⁴⁵, die de schuld van de eenheden van openbaar bestuur ('unités d'administration publique' - UAP) omvat, lichtjes over dezelfde periode en bedraagt deze €11,3 miljard. In totaal komt de geconsolideerde brutoschuld van Wallonië eind 2022 uit op €34,4 miljard.

Volgens de laatste vooruitzichten van het Rekenhof zou de directe schuld van Wallonië tegen eind 2023 oplopen tot €26 miljard, wat overeenkomt met 123,2% van de totale geraamde inkomsten voor het jaar 2023. De geconsolideerde brutoschuld van het Waalse gewest zou eind 2023 aldus een piek bereiken van 37,3 miljard euro!

⁴⁵ Deze omvat de schuld van de eenheden van openbaar bestuur (7,7 miljard euro), de schuld met betrekking tot gedelegeerde opdrachten en alternatieve financiering (2,3 miljard euro), de schuld t.a.v. het schuldaflossingsfonds voor sociale huisvesting (230 miljoen euro), financiële leasingen ten bedrage van 23 miljoen euro en, sinds 31 december 2021, de schuld met betrekking tot de overstromingen (1 miljard euro).

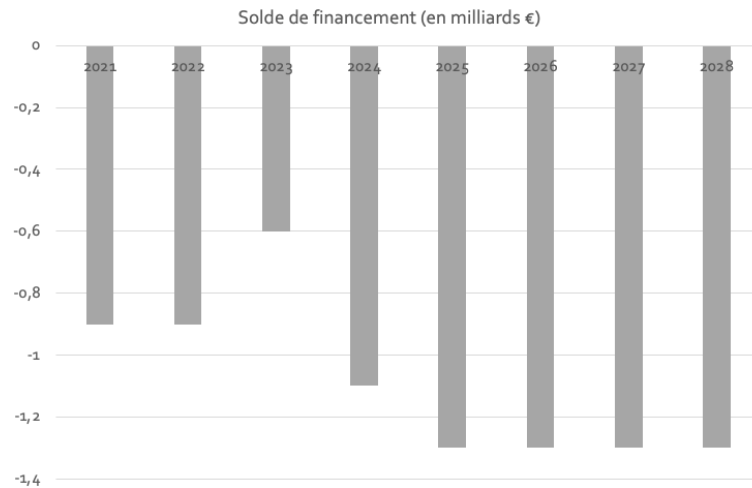
In zijn laatste verslag over de regionale begroting vermeldt het Rekenhof ook dat een deel van de schuld met betrekking tot de ziekenhuizen, voor een totaalbedrag van € 4,2 miljard, nog moet worden uitgesplitst tussen de verschillende gefedereerde entiteiten en dat dit deel, wanneer het is toegewezen, de regionale geconsolideerde brutoschuld zal verhogen.



Bronnen: Opmerkingen van het Rekenhof over de begrotingen van het Waals gewest (2019 tot 2022)
* Vooruitzichten

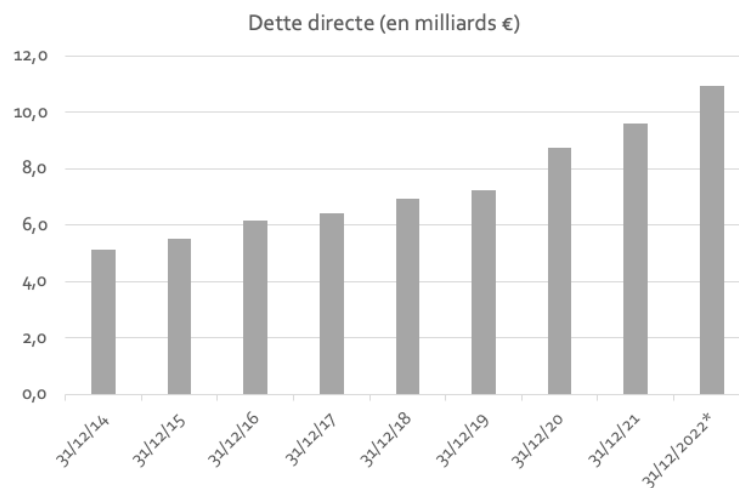
Franse gemeenschap

Nog steeds volgens de laatste regionale economische vooruitzichten (2023-2028) verbeterde het vorderingensaldo van de Franse gemeenschap (de zgn. 'Federatie Wallonië-Brussel' of FWB) in 2021 in overeenstemming met de opleving van de economische activiteit, die een positieve invloed had op de parameters van de bijzondere financieringswet. Het bleef stabiel in 2022 en verbeterde in 2023, voornamelijk als gevolg van een hoog saldo van de afrekening van de bijzondere financieringswet, wat leidde tot een tijdelijke vermindering van het tekort. Vanaf 2024 verslechtert het saldo en stabiliseert het vervolgens rond de €1,3 miljard, doordat de stijging van de inkomsten de verwachte stijging van de lonen, van de uitgaven voor schoolgebouwen en van de rentelasten in globo dekt.



Bron: Regionale economische vooruitzichten 2023-2028 (juli 2023)

De directe schuld van de FWB, die eind 2021 €9,6 miljard bedraagt, is sinds 2014 met €4,5 miljard gestegen (+87%). De stijging van deze schuld wordt voornamelijk aangedreven door de recurrente jaarlijkse begrotingstekorten die de FWB opstapelt en die gedekt moeten worden door leningen. Volgens de laatste ramingen van het Rekenhof zou de rechtstreekse schuld van de FWB, gelet op haar financieringsbehoeften, tegen eind 2022 stijgen tot €10,9 miljard (+113% sinds 2014).



* Prévisions

Bronnen: Opmerkingen van het Rekenhof over de begrotingen van de Franse gemeenschap (2021, 2022)

De indirecte schuld van de entiteit, die voornamelijk bestaat uit de schuld van de eenheden van openbaar bestuur, gewaarborgde schulden, schulden met betrekking tot gedelegeerde opdrachten en alternatieve financiering, en financiële leasings, is sinds 2014 relatief stabiel en bedraagt ongeveer €1,1 miljard.

Bijlage 2 : beschrijving financiën van het Vlaamse gewest

Voor een gedetailleerde analyse van de Vlaamse overheidsfinanciën verwijzen we naar het advies van de SERV over de Vlaamse begroting:
<https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-begroting-2024>